

Unterrichtung

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

Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Post 2022/2023

mit

**13. Sektorgutachten Post (2023) der Monopolkommission –
Postwesen durch Wettbewerb erneuern!**

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

die Post- und Logistikunternehmen übernehmen mit ihren Dienstleistungen wichtige Aufgaben für die Bevölkerung und für die Wirtschaft in Deutschland. Auch und gerade in Zeiten der Digitalisierung sind Briefe und Pakete gleichermaßen für die Menschen nicht wegzudenken. Sie sind fester Bestandteil unseres Alltags. Postdienstleistungen versorgen uns mit wichtigen Waren, tragen zur Funktionsfähigkeit der Wirtschaft bei und garantieren eine sichere sowie zuverlässige Kommunikation.

Die postalischen Infrastrukturen sind auch nach der Corona-Pandemie sehr bedeutend. Wir leben in herausfordernden Zeiten: Die Preise für Lebensmittel und Energie steigen. In der Ukraine und in Nahost herrscht Krieg. Die Folgen der Klimakrise werden immer offensichtlicher. Gleichzeitig können wir uns in Deutschland auf vielfältige und gute Versorgungsinfrastrukturen verlassen. Diese Stabilität und Vielfalt wollen wir auch zukünftig erhalten. Deshalb arbeiten wir als Regulierungsbehörde stetig daran, für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen.

Der Klimaschutz ist zunehmend Thema bei Post- und Logistikunternehmen. Transporte tragen wesentlich zum CO₂-Ausstoß und zur Luftverschmutzung bei. Die Bevölkerung und die Unternehmen erwarten zu Recht nachhaltige und klimaneutrale Dienstleistungsangebote. Transport- und Zustellnetzwerke effizienter zu gestalten wird hier unmittelbar einen Beitrag leisten. Wir müssen alle Möglichkeiten nutzen, um die politisch vereinbarten Klimaziele zu erreichen. Die Bundesnetzagentur ist bereit, die Postunternehmen bei den anstehenden Anpassungsmaßnahmen zu begleiten und dabei die nötigen Impulse zu setzen. Mit geeigneten Instrumenten kann sie für Transparenz in diesem Bereich sorgen.

Der Onlinehandel ist weiter auf dem Vormarsch. Die Paketmengen sind in den vergangenen Jahren erheblich angewachsen. Nur im vergangenen Jahr fiel die Nachfrage nach Waren und somit auch das Paketwachstum vorübergehend gedämpfter aus. Grund dafür waren steigende Preise und Unsicherheiten, die sich unter anderem aus dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine ergaben. Trotzdem – und das ist unbedingt erwähnenswert – werden weiterhin substantiell mehr Pakete verschickt als vor Beginn der Pandemie. Wir erwarten, dass die Paketmenge noch weiterwachsen wird.

Auf den Briefmarkt wirkt sich die Digitalisierung genau gegenteilig aus. Hier führt sie zu weniger Sendungen. Dieser Trend scheint unumkehrbar. Anstatt Briefe zu verschicken, kommunizieren wir zunehmend digital. Initiativen der öffentlichen Verwaltung zielen darauf ab, ihre Dienstleistungen online anzubieten. Diese Entwicklung kann langfristig ähnliche Auswirkungen auf das Briefaufkommen haben wie in anderen europäischen Ländern. Das ist heute schon zu beobachten. In Dänemark beispielsweise hat ein digitaler Postkasten zu erheblichen Veränderungen bei der Korrespondenz geführt. Die digitale

Alternative ersetzt den klassischen Brief nahezu vollständig. In Deutschland gilt der physische Brief trotz leicht rückläufiger Sendungsmengen aber weiterhin als Garant für vertrauliche Kommunikation.

Die Bundesnetzagentur hat die Aufgabe, durch ihre Regulierung die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen. Angesichts der beschriebenen Veränderungen stellen sich zwei Fragen: Welche konkreten Postdienstleistungen gehören zur postalischen Grundversorgung, dem Universaldienst? Und: Welche Qualitätsmaßstäbe müssen diese Dienstleistungen erfüllen? Dabei gilt es, das übergeordnete politische Ziel gleichwertiger Lebensverhältnissen im gesamten Bundesgebiet im Auge zu behalten.

Der Postrechtsrahmen ist nunmehr 25 Jahre alt. Er braucht dringend eine Anpassung an die neuen Realitäten. Die Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zur Modernisierung des Postgesetzes begrüße ich daher ausdrücklich. Hierzu hat das BMWK im Januar 2023 ein Eckpunktepapier vorgelegt.

Bei der Diskussion um ein neues Postgesetz steht für mich ein Ziel ganz vorn: Wir brauchen einen geeigneten Rechtsrahmen, um den aktuellen Marktentwicklungen und den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Postmärkte zu begegnen. Nur so können wir unsere Aufgabe erfüllen: den Wettbewerb fördern und die Erbringung des Universaldienstes sicherstellen. Das Wohl der Kundinnen und Kunden ist uns dabei besonders wichtig. Es geht auch darum die postalische Grundversorgung so auszugestalten, dass sie den Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger entspricht. Für den Fall, dass Versorgungslücken bzw. Minderleistungen auftreten, sollte die Bundesnetzagentur mit ausreichend Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet werden.

Jenseits der Marktregulierung im engeren Sinne liegt mir noch etwas am Herzen: Das ist zum einen die Versorgungssicherheit in Krisensituationen. Das andere ist die ökologische Nachhaltigkeit, die ich gerne ein zweites Mal erwähne. Beides ergibt sich aus dem Rahmen, den das Weltgeschehen unserer Zeit vorgibt.

Die Bundesnetzagentur fühlt sich ihrem Ruf als erfahrene Ansprechpartnerin für die Netzinfrastrukturen in Deutschland verpflichtet. Wir unterstützen die Weiterentwicklung der Postmärkte und der Postregulierung mit unserer Expertise. Außerdem bringen wir uns aktiv in die anstehenden und dringend notwendigen Diskussionen mit allen Beteiligten ein. So kann es gelingen, die Postversorgung für die Menschen und die Wirtschaft in Deutschland zukunftsfähig zu gestalten.

Klaus Müller

Präsident der Bundesnetzagentur

I MARKTENTWICKLUNG	7
A Marktstrukturdaten	8
1. Postwesen insgesamt.....	8
2. Umsatz- und Mengenentwicklung.....	10
3. Beschäftigungsentwicklung	28
4. Entwicklung nationaler Briefpreise	28
5. Paketpreise im nationalen Vergleich	30
6. Internationale Marktbeobachtung	32
7. Analyse der Marktentwicklung im Postwesen	33
B Netzzugang	51
II TÄTIGKEITEN	56
A Marktbeobachtung	57
1. Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung.....	57
2. Durchführung der Marktbeobachtung.....	57
B Lizenzierung.....	59
1. Erteilung, Anpassung, Übertragung.....	59
2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen	61
C Anzeigepflicht	62
D Postgeheimnis und Postmarktprüfungen.....	63
E Zusammenarbeit mit anderen Behörden im anzeige- und lizenzpflichtigen Bereich	65
1. Zusammenarbeit mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI).....	65
2. Zusammenarbeit mit der Generalzolldirektion	65
F Universaldienst und Bürgereingaben.....	67
1. Universaldienst.....	67
2. Bürgereingaben Post.....	73
3. Anlassprüfungen der Bundesnetzagentur	78
G Schlichtungsstelle Post.....	79
1. Gesetzlicher Auftrag.....	79
2. Die Schlichtungsstelle	80
3. Das Schlichtungsverfahren	80
4. Ablehnungsgründe	81
5. Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren	82
H Normung.....	85
1. Deutsches Institut für Normung (DIN).....	86
2. Europäisches Komitee für Normung (CEN)	86
3. Internationale Organisation für Normung (ISO)	87
I Internationale Zusammenarbeit.....	89
1. Europäische Aktivitäten, ERGP	89
2. CEPT - CERP	93

3. Weltpostverein (WPV/UPU).....	95
J Bericht der Beschlusskammer	96
1. Beschlusskammertätigkeiten.....	96
2. Ausgewählte Verfahren.....	97
III STELLUNGNAHME GEMÄß § 47 POSTGESETZ	109
A Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz.....	110
IV POLITISCHE UND WISSENSCHAFTLICHE BEGLEITUNG.....	113
A Beirat	114
B Wissenschaftliche Beratung	115
1. Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK).....	115
2. Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR).....	118
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	119
TABELLENVERZEICHNIS	122
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	123

I Marktentwicklung

A Marktstrukturdaten

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine führte im Jahr 2022 zu deutlichen Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere im Vergleich zu den pandemiegeprägten Vorjahren. Hohe Inflation, stark ansteigende Lebensmittel- und Energiekosten sowie Engpässe in den Lieferketten stellten die Postdienstleistungsunternehmen vor ein Bündel an komplexen Herausforderungen und führten insgesamt zu leicht rückläufigen Umsätzen und Sendungsmengen in den Märkten des Postwesens.

1. Postwesen insgesamt

Im Jahr 2022 wurden in den Märkten des Postwesens insgesamt Umsätze in Höhe von 34,28 Milliarden Euro erzielt. Die entsprechenden Vorjahresumsätze betragen insgesamt rund 34,55 Milliarden Euro. Damit waren die Umsätze mit minus 0,78 Prozent insgesamt leicht rückläufig. Maßgeblich dazu beigetragen haben Umsatzrückgänge im Paketbereich. Damit hat sich der Paketboom der Corona-Krise erst einmal nicht weiter fortgesetzt, die Umsätze in diesem Bereich liegen jedoch deutlich über dem Vorkrisenniveau (2019). Dämpfend auf die Nachfrage nach Paketdienstleistungen haben sich auch die hohe Inflation und die Energiekrise - im Wesentlichen ausgelöst durch den Krieg in der Ukraine - ausgewirkt.



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

Im lizenzpflichtigen Briefbereich hat die fortschreitende Digitalisierung zu einem weiteren Sendungsmengentrückgang geführt. Die Umsätze in diesem Bereich schrumpften jedoch nur leicht, da ein Teil durch die Portoerhöhung der DP AG zum 1. Januar 2022 kompensiert wurde.

Im Jahr 2022 sank der Umsatz mit Kurier-, Express- und Paketsendungen um rund 1,06 Prozent auf 25,38 Milliarden Euro (2021: 25,65 Milliarden Euro). Die entsprechende Sendungsmenge sank um 5,75 Prozent auf 4,39 Milliarden Stück (2021: 4,66 Milliarden Stück). Im lizenzpflichtigen Briefbereich blieben die Umsätze mit rund 7,86 Milliarden Euro im Jahr 2022 in etwa auf Vorjahresniveau (Umsatz 2021: ebenfalls rund 7,86 Milliarden Euro). Die zugehörigen Sendungsmengen gingen um 2,24 Prozent auf 11,93 Milliarden Stück im Jahr 2022 zurück (2021: 12,2 Milliarden Stück).

Der Pressedistributionsmarkt (Anzeigenblätter, Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Zeitschriften) zeigte sich im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr nahezu stabil. Der Umsatz lag im Jahr 2022 bei rund 0,6 Milliarden Euro (Umsatz 2021: ebenfalls 0,6 Milliarden Euro). Aufgrund der tendenziellen Verdrängung von Printmedien durch digitale Produkte kann für das Jahr 2023 mit Umsatzrückgängen gerechnet werden.

Insgesamt ist für das Jahr 2023 jedoch mit einer positiven Entwicklung der Märkte des Postwesens zu rechnen, da Schätzungen auf Basis von Prognosewerten der Unternehmen auf erneute Umsatz- und Sendungsmengenzuwächse im Paketbereich hindeuten. Dagegen sind weitere Sendungsmengentrückgänge im lizenzpflichtigen Briefbereich zu erwarten.

Umsätze auf den Märkten des Postwesens
in Milliarden Euro

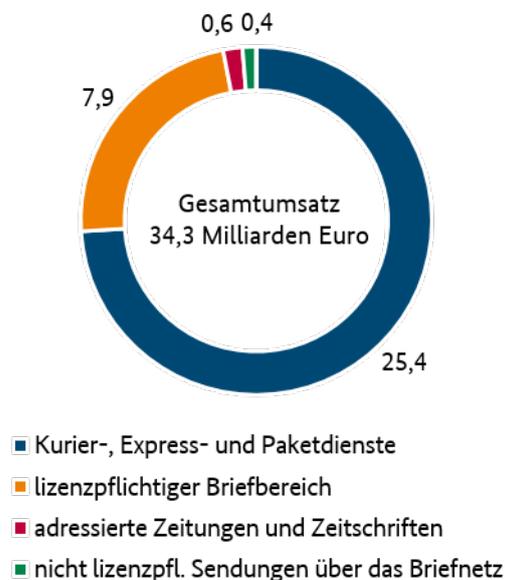


Abbildung 1: Umsätze auf den Märkten des Postwesens



Lizenzpflichtige und nicht-lizenzpflichtige Briefsendungen

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 lizenzierten Unternehmen sowie Kurierdienstleistungen. Auch die Beförderung von Briefsendungen, die anderen Sendungen beigelegt sind und ausschließlich deren Inhalt betreffen, fällt nicht unter die Lizenzpflicht.

Zu den von vornherein 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), kleinformatige 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 unterliegen. Teilleistungssendungen zeichnen sich dadurch aus, dass Postdienstleistungsunternehmen sowie Unternehmen mit großen Sendungsmengen direkt bei der DP AG und DP IHS zur Zustellung einliefern, für deren Beförderung bereits eine Vorleistung (z. B. Vorsortierung oder Frankierung) erbracht wurde. Für diese berechnet die DHL Group 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 blieben die Umsätze insgesamt stabil bei 7,86 Milliarden Euro im Jahr 2021 und ebenso 7,86 Milliarden Euro im Jahr 2022. Im Gegensatz dazu wird für das Jahr 2023 im gesamten Lizenzbereich mit rückläufigen Umsätzen in Höhe von knapp sechs Prozent gerechnet.

Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietenden

in Milliarden Euro

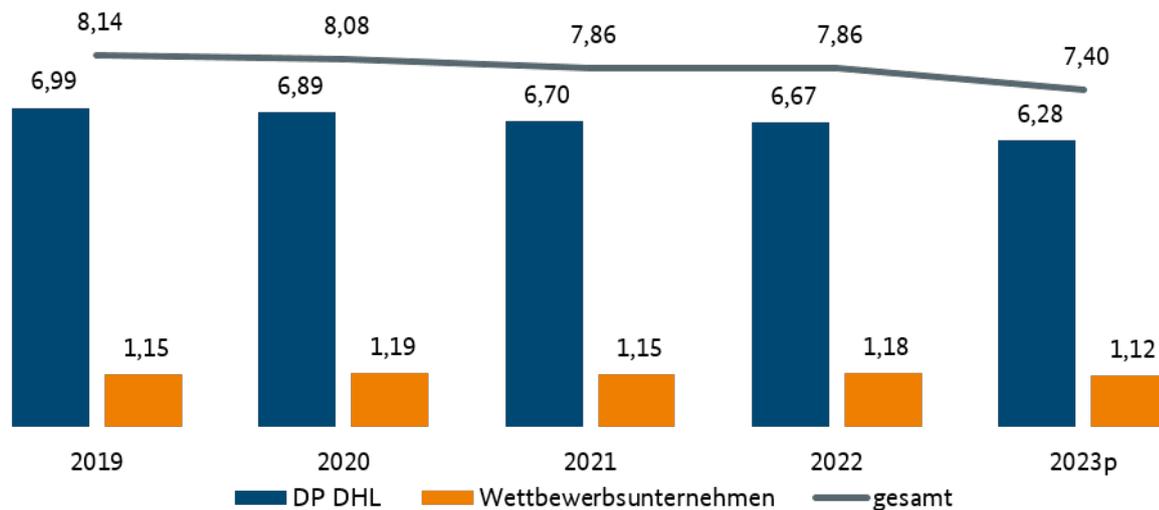


Abbildung 2: Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietenden

Die Wettbewerbsunternehmen der DP DHL hatten im lizenzpflichtigen Briefbereich im Vergleich zum Jahr 2021 für das Jahr 2022 einen Umsatzzuwachs von rund 2,48 Prozent gemeldet. Der Umsatz stieg von 1,15 Milliarden Euro Umsatz im Jahr 2021 auf 1,18 Milliarden Euro im Jahr 2022. Für das Jahr 2023 wird bei den Wettbewerbsunternehmen mit einem Umsatzrückgang von fünf Prozent gerechnet.

Bei der DP DHL ging der Umsatz leicht zurück, der Umsatz veränderte sich um 0,46 Prozent von rund 6,7 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf rund 6,67 Milliarden Euro im Jahr 2022. Zur DP DHL zählen im Briefbereich neben der Deutsche Post AG (DP AG) u. a. auch die Tochterunternehmen Deutsche Post In-Haus Services GmbH (DP IHS), Deutsche Post E-POST Solutions GmbH (DPEPS), Deutsche Post Dialog Solutions GmbH und DHL Express Germany GmbH.

Für das Jahr 2023 prognostiziert die DP DHL einen Umsatzrückgang von ca. sechs Prozent.

Entwicklung der Sendungsmengen

Die Sendungsmengen insgesamt gingen im Berichtszeitraum um rund 2,24 Prozent zurück. Im Jahr 2022 wurden 11,93 Milliarden Stück befördert und im Jahr 2021 waren es 12,2 Milliarden Stück. Für das Jahr 2023 ist nach derzeitigem Kenntnisstand mit einem weiteren Sendungsmengenrückgang von gut sieben Prozent zu rechnen.

Bei der DP DHL gingen die Sendungsmengen im Jahr 2022 um 1,9 Prozent zurück. Befördert wurden insgesamt rund 10,2 Milliarden Stück im Jahr 2022 und rund 10,4 Milliarden Sendungen im Jahr 2021. Für das Jahr 2023 erwartet die DP DHL einen weiteren Mengenrückgang von gut acht Prozent auf prognostizierte 9,38 Milliarden Stück.

Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

in Milliarden Stück

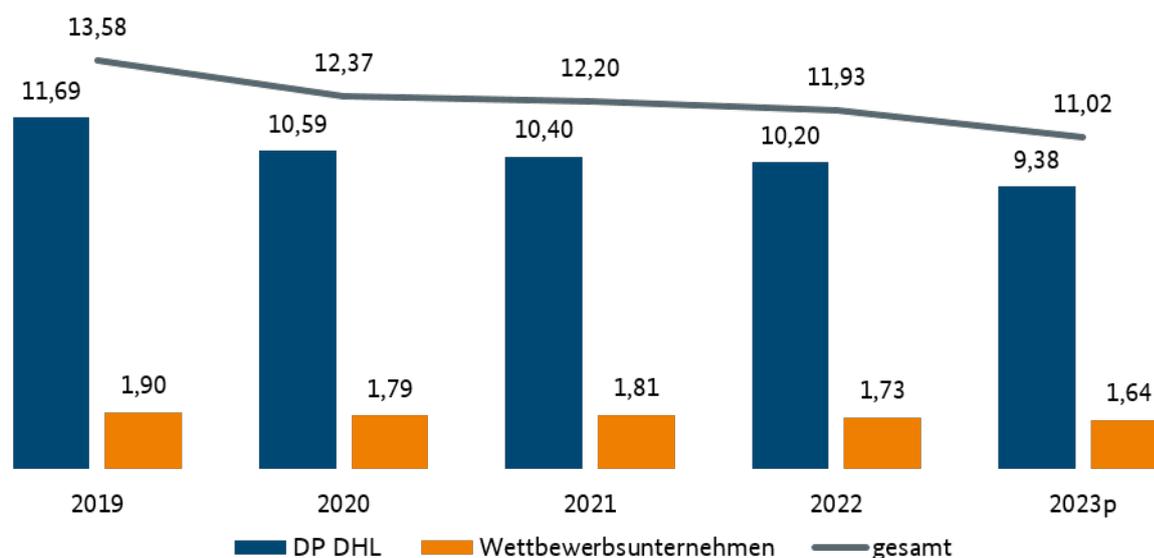


Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

Die Sendungsmengen der Wettbewerbsunternehmen im lizenzpflichtigen Briefbereich sanken ebenfalls. Insgesamt wurden 4,21 Prozent weniger im Jahr 2022 befördert. Waren es im Jahr 2021 noch 1,81 Milliarden Sendungen, wurden noch 1,73 Milliarden Stück im Jahr 2022 befördert. Auch die Wettbewerbsunternehmen erwarten für das Jahr 2023 einen Rückgang der Sendungsmengen von ca. fünf Prozent.

Im Bereich inländischer Ende-zu-Ende-Briefsendungen stiegen die Umsätze dieser Unternehmen um 2,49 Prozent: von 0,81 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf rund 0,83 Milliarden Euro in 2022.

2.1.2 Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen der Wettbewerbsunternehmen

Ende-zu-Ende-Briefsendungen sind lizenzpflichtige Briefsendungen bis 1.000 Gramm, von Unternehmen, die mit der DP DHL im Wettbewerb stehen und selbst zugestellt werden, ohne dass Teilleistungen (siehe unten) von der DP DHL in Anspruch genommen werden.

Umsätze inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen

in Milliarden Euro

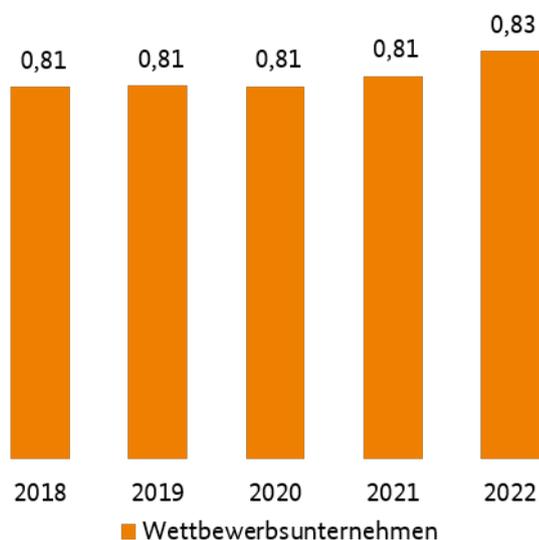


Abbildung 4: Umsätze inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen

Im Jahr 2022 beförderten die Wettbewerbsunternehmen 3,31 Prozent weniger Sendungen als im Vorjahr. Im Jahr 2022 waren dies 1,53 Milliarden Sendungen, im Vorjahr 2021 1,58 Milliarden.

Sendungsmenge inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen

in Milliarden Euro

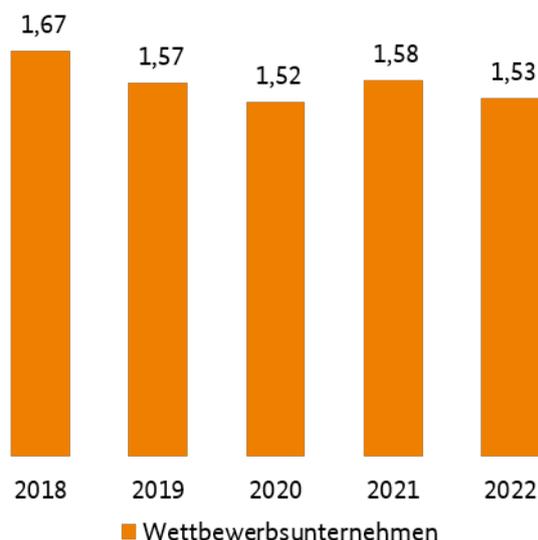


Abbildung 5: Sendungsmenge inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen

Rund 28 Prozent dieser Sendungen wurden nach Angaben der Wettbewerbsunternehmen von diesen selbst zugestellt. Rund 72 Prozent der Sendungen wurden mit Hilfe von Kooperationspartnerschaften zugestellt oder an konsolidierende Unternehmen (ohne Unternehmen der DP DHL) übergeben.

Briefsendungen Wettbewerbsunternehmen nach Art der Zustellung im Jahr 2022

in Prozent

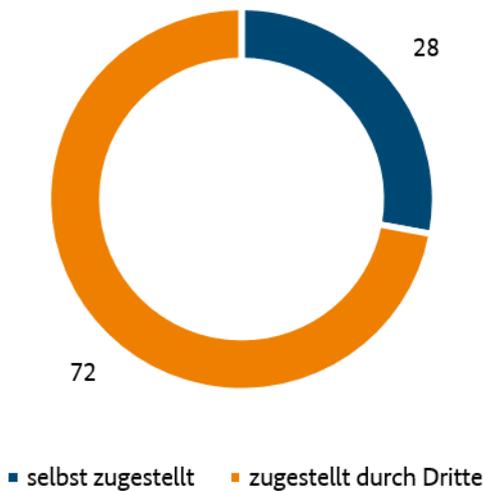


Abbildung 6: Briefsendungen Wettbewerbsunternehmen nach Art der Zustellung im Jahr 2022

2.1.3 Teilleistungssendungen

Ein Großteil aller Briefsendungen im lizenzpflichtigen Bereich sind sogenannte Teilleistungssendungen. Hierbei liefern Großversender oder Wettbewerbsunternehmen Sendungen bei der DP DHL zur Zustellung ein, für deren Beförderung bereits Vorleistungen (z. B. Vorsortierung oder Frankierung) erbracht wurden. Für diese Sendungen berechnet die DHL Group ein vermindertes Entgelt entsprechend der erbrachten Vorleistungen (siehe Kapitel I B Netzzugang).

Die Umsätze mit Teilleistungssendungen sind im Jahr 2022 um 2,91 Prozent auf 4,2 Milliarden Euro gestiegen. Im Jahr 2021 waren es rund 4,08 Milliarden Euro. Der Großteil dieser Umsätze entfiel auf DP DHL. Im Jahr 2022 erwirt-

schaftete DP DHL mit der Beförderung von Teilleistungssendungen 4,02 Milliarden Euro. Dies war eine Steigerung von 2,52 Prozent im Vergleich zum Jahr 2021. Im Vergleichszeitraum nahmen die Umsätze der Wettbewerbsunternehmen in diesem Bereich um 13,04 Prozent zu.

Bei den Sendungsmengen im Teilleistungsbereich beförderte DP DHL im Jahr 2022 insgesamt 0,49 Prozent weniger Sendungen als im Jahr 2021. Im Jahr 2022 waren es acht Milliarden Sendungen, zuvor rund 8,04 Milliarden Sendungen.

Die Wettbewerbsunternehmen von der DP DHL lieferten 1,09 Milliarden Teilleistungssendungen im Jahr 2022 (das entspricht einem Anteil von 13,64 Prozent) bei der DHL Group ein. Der weit überwiegende Anteil an beförderten Teilleistungssendungen kommt von Konzernunternehmen bzw. Geschäftskundschaft der DP DHL.

Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietenden

in Millionen Euro

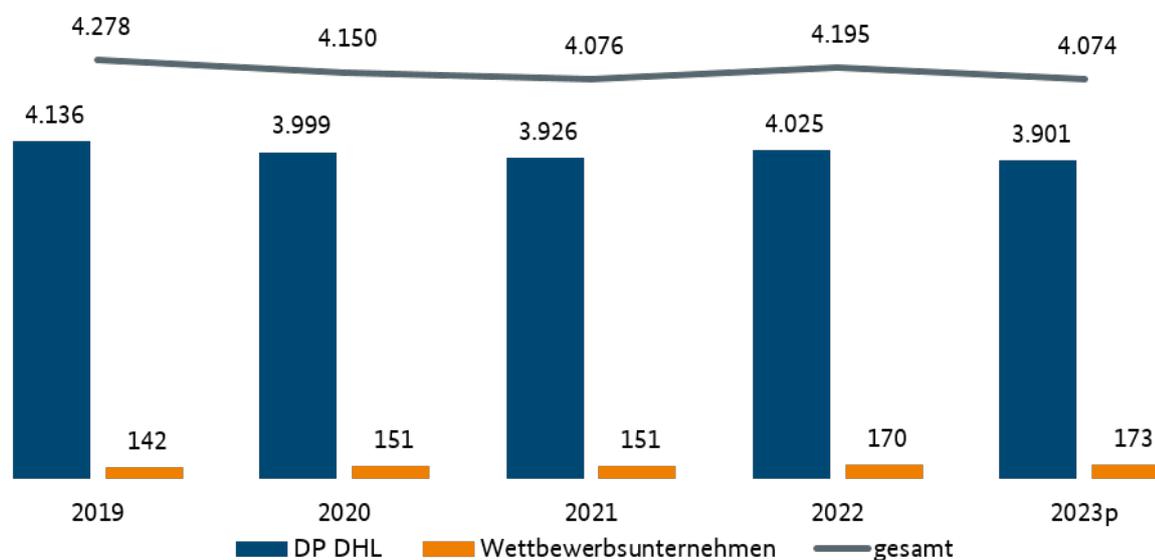


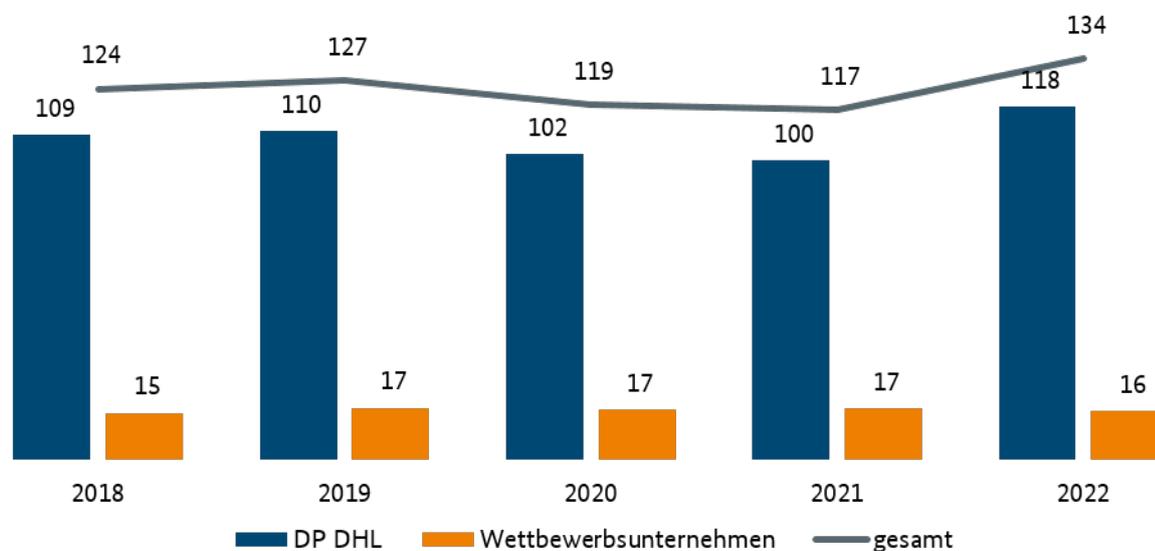
Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietenden

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 stiegen im Jahr 2022 auf rund 134 Millionen Euro (2021: rund 117 Millionen Euro). Dies entspricht einem Anstieg von 14,49 Prozent. Der Umsatz von der DP DHL stieg von 100 auf 118 Millionen Euro, für Wettbewerbsunternehmen sank der Umsatz von 17 Millionen Euro im Jahr 2021 auf rund 16 Millionen Euro im Jahr 2022.

Umsatz Förmliche Zustellung nach Anbietenden

in Millionen Euro

*Abbildung 8: Umsatz Förmliche Zustellung nach Anbietenden*

Die Sendungsmenge im Bereich der förmlichen Zustellung stieg insgesamt um 14,29 Prozent von 44 Millionen Stück im Jahr 2021 auf 50 Millionen Stück im Jahr 2022. In Bezug auf die Mengenentwicklung verzeichnete die DP DHL im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg von rund 37 Millionen Stück auf rund 43 Millionen Stück im Jahr 2022. Die Sendungsmengen der Wettbewerbsunternehmen blieben mit rund sieben Millionen Stück im Jahr 2022 auf dem Vorjahresniveau.

Sendungsmenge Förmliche Zustellung nach Anbietenden in Millionen Stück

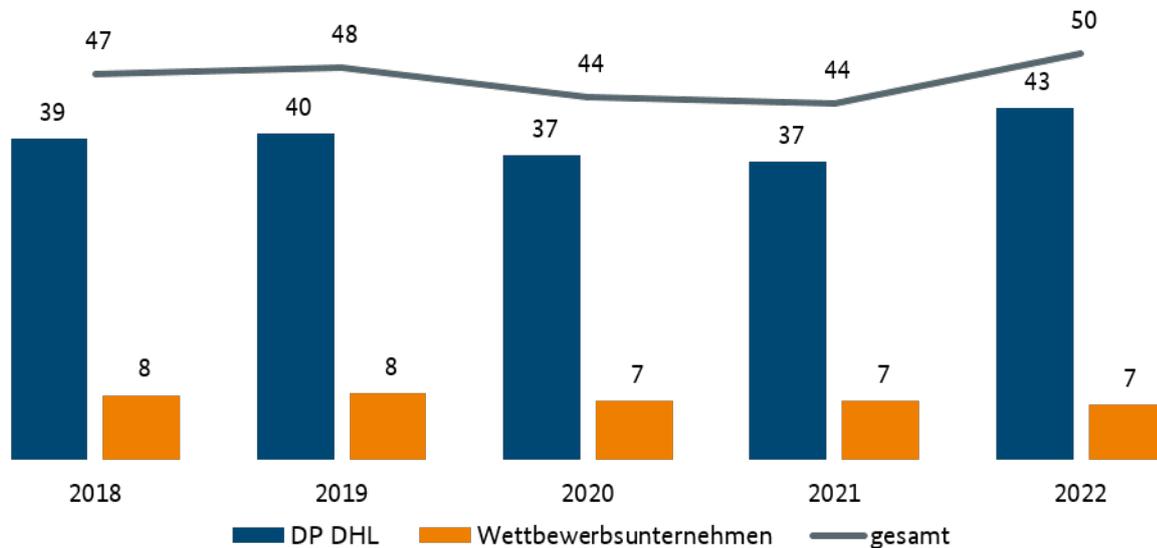


Abbildung 9: Sendungsmenge Förmliche Zustellung nach Anbietenden

2.1.5 Wettbewerb im lizenzpflichtigen Briefbereich

Der Überblick über die Wettbewerbsunternehmen im lizenzpflichtigen Briefbereich zeichnet auch im Berichtszeitraum ein vielschichtiges Bild. Dies ergibt sich unter anderem aus den unterschiedlichen Geschäftsmodellen der Postdienstleistungsunternehmen (z. B. Konsolidierung, Ende-zu-Ende-Beförderung) und deren regionalen Tätigkeitsschwerpunkten.

Die Zahl der Unternehmen im Briefbereich mit Jahresumsätzen bis 500.000 Euro war im Berichtszeitraum rückläufig. Im Bereich der Unternehmen in den höheren Umsatzgruppen blieb die Zahl der Unternehmen leicht unter dem Vorjahresniveau.

Insgesamt gaben rund 400 Unternehmen an, Umsätze im Briefbereich zu generieren. Die Zahl

der bei der Bundesnetzagentur gemeldeten lizenzierten Postdienstleistungsunternehmen 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 Daten an die Bundesnetzagentur übermittelt. Für weitere Informationen zur Umsatzkonzentration der Wettbewerbsunternehmen (siehe Kapitel I A 7.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbsunternehmen).

2.1.6 Kundschaftsstruktur im lizenzpflichtigen Briefbereich

Wie auch in den Jahren zuvor ist der Großteil der von den Wettbewerbsunternehmen beförderten Sendungsmengen dem Segment der Geschäftskundschaft zuzuordnen. Die Unternehmen (ausgenommen DP DHL) erzielten in den Jahren 2021 und 2022 durchschnittlich 98 Prozent der

Umsätze und Sendungsmengen in diesem Segment. Ein Großteil der Unternehmen gab zudem an, ausschließlich für Geschäftskundschaft tätig zu sein. Briefdienstleistungen für Privatkundschaft wurden somit fast ausschließlich von der DP DHL erbracht.

Bei der DP DHL lag der Anteil der mit Geschäftskundschaft erzielten Umsätze im Jahr 2022 insgesamt bei rund 86 Prozent. Der entsprechende Sendungsmengenanteil betrug etwa 93 Prozent. Briefsendungen von Privatkundschaft und Kleinstunternehmen machten bei der DP DHL demnach insgesamt etwa sieben Prozent der Sendungsmengen bei einem Umsatzanteil von rund 14 Prozent aus. Daraus ergibt sich die nachfolgend aufgeführte Aufteilung der im Jahr 2022 erzielten Umsätze bezogen auf den Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen insgesamt.

Sendungsmengenanteile nach Auftraggebenden im lizenzpflichtigen Briefbereich im Jahr 2022

in Prozent

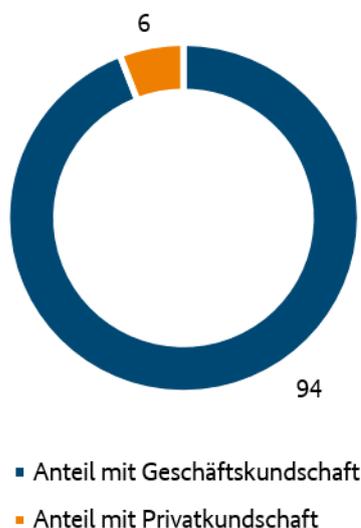


Abbildung 10: Sendungsmengenanteile nach Auftraggebenden im lizenzpflichtigen Briefbereich im Jahr 2022

2.2 KEP-Dienstleistungen

Die Umsätze im KEP-Bereich gingen im Jahr 2022 leicht um 1,06 Prozent zurück (von 25,65 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf 25,38 Milliarden Euro in 2022). Für das Jahr 2023 rechnen die Unternehmen mit einem Anstieg der Umsätze um rund 4,74 Prozent auf insgesamt 26,58 Milliarden Euro. Mit ca. 73 Prozent des Gesamtumsatzes ist für das Jahr 2022 der Großteil der im KEP-Bereich erzielten Umsätze dem Paketbereich zuzuordnen. Elf Prozent der Umsätze wurden in der Expresssparte und 16 Prozent im Kurierbereich 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 Einzelunternehmen oder Vermittlungszentralen, die Aufträge an angeschlossene Einzelunternehmen 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. DHL Group, FedEx (Federal Express Corporation) und UPS (United Parcel Service)). 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 Paketdienstleistungsunternehmen unterschiedlich sind und im Einzelfall bis zu 70 Kilogramm 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 Kurier- und Paketbereich leicht rückläufig waren, verzeichneten die Expressdienstleistungsunternehmen leichte Umsatzgewinne.

Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten

in Milliarden Euro

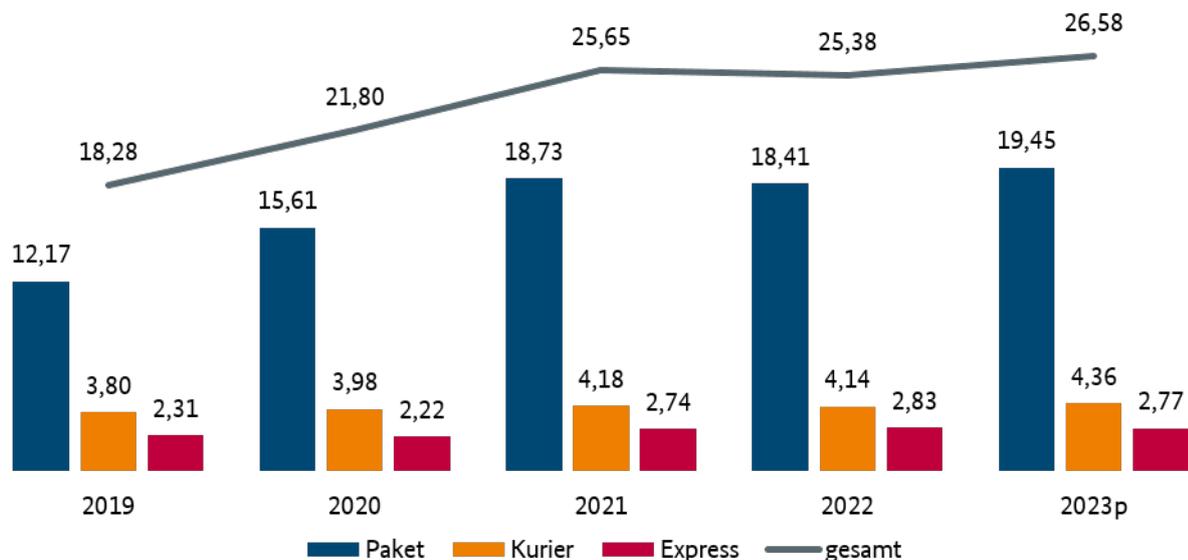


Abbildung 11: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten

Insgesamt beförderten KEP-Dienstleistungsunternehmen im Jahr 2022 rund 4,39 Milliarden Sendungen. Dies entspricht einem Rückgang von rund 5,75 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (2021, 4,66 Milliarden Stück). Für das Jahr 2023 rechnen die Unternehmen mit einem Sendungsmengenanstieg um 2,97 Prozent auf ca. 4,52 Milliarden Stück.

Der weit überwiegende Teil der Sendungen im KEP-Bereich sind Pakete. Nur ein vergleichsweise kleiner Anteil entfällt auf Expresssendungen. Der Umsatzanteil des Expresssegments fällt im Gegensatz hierzu erheblich größer aus (siehe Abbildung 1). 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 Unternehmen im Kurierbereich erfassen zum Teil keine einzelnen Sendungen, da dort typischerweise nach Fahrten abgerechnet wird. Daher muss an dieser Stelle auf die Angaben zu Mengen im Kurierbereich verzichtet werden.

Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

in Milliarden Stück

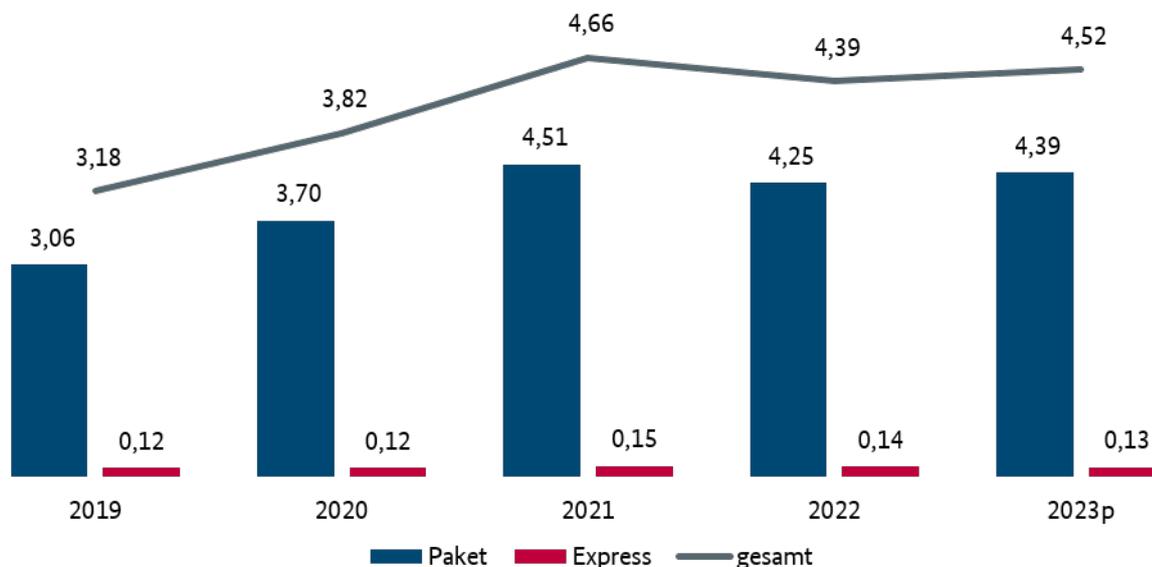


Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

2.2.1 Paketdienstleistungen

Im Jahr 2022 wurden im Paketbereich insgesamt (inländische und grenzüberschreitende Sendungen) 18,41 Milliarden Euro erwirtschaftet. Das entspricht einem Minus von 1,69 Prozent gegenüber dem Vorjahr (Paket Umsatz 2021: 18,73 Milliarden Euro, siehe Abbildung 11 Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten). Für 2023 rechnen die Unternehmen wieder mit einem Anstieg der Umsätze von rund 5,64 Prozent auf 19,45 Milliarden Euro.

Die Sendungsmenge lag im Jahr 2022 bei 4,25 Milliarden Stück. Dies entspricht einem Rückgang um 5,8 Prozent (Sendungsmenge 2021: 4,51 Milliarden Stück, siehe Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express). Die Prognosen für das Jahr 2023 zeigen einen Anstieg der Sendungsmenge um 3,35 Prozent auf 4,39 Milliarden Stück.



Die wirtschaftliche Entwicklung im Paketbereich wird maßgeblich vom Onlinehandel und den daraus resultierenden Paketmengen beeinflusst. Die Corona-Pandemie hat das Paketvolumen in den Jahren 2020 und 2021 stark ansteigen lassen. Trotz der rückläufigen Umsätze und Sendungsmengen im Jahr 2022 ist nicht von einer Trendumkehr auszugehen, da das Vorkrisenniveau aus dem Jahr 2019 weit übertroffen wird. Vielmehr dürften sich hier pandemiebedingt vorgezogenen Effekte sowie eine vorübergehend gedämpfte Nachfrage aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen niederschlagen (siehe Kapitel I A 7.1 Allgemeine wirtschaftliche Lage).

2.2.1.1 Paketsendungen Inland und grenzüberschreitend

Die Bundesnetzagentur differenziert bei der Erhebung der Marktdaten zwischen inländischen und grenzüberschreitenden Paketsendungen. Mit grenzüberschreitend sind sowohl die Sendungen gemeint, die in das Ausland versendet werden, als auch solche, die aus dem Ausland kommen und innerhalb Deutschlands zugestellt werden.

Mit einem Anteil von rund 81 Prozent ist ein Großteil der im Jahr 2022 erwirtschafteten Umsätze im Paketbereich auf inländische Paketsendungen zurückzuführen. 19 Prozent der Umsätze wurden mit grenzüberschreitenden Sendungen generiert.

Der Umsatzanteil der grenzüberschreitenden Sendungen, die in das Ausland abgehen, betrug im Betrachtungszeitraum 17 Prozent. Hierbei handelte es sich überwiegend um Umsätze aus

der Paketbeförderung in die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Zwei Prozent der Umsätze wurden mit aus dem Ausland kommenden Sendungen erwirtschaftet. Der Großteil dieser Sendungen stammte aus Ländern des EWR. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung der entsprechenden Sendungsmengen im Jahr 2022. Während 90 Prozent aller Paketsendungen innerhalb Deutschlands befördert und zugestellt wurden, betrug der Anteil der in das Ausland abgehenden Sendungen sieben Prozent. Drei Prozent der Sendungsmenge entfällt auf aus dem Ausland kommende Paketsendungen.

Der deutlich höhere Umsatzanteil (19 Prozent) der grenzüberschreitenden Sendungen gegenüber dem entsprechenden Sendungsmengenanteil (zehn Prozent) ist auf den hohen Stückumsatz in diesem Bereich zurückzuführen.

Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland

in Milliarden Euro

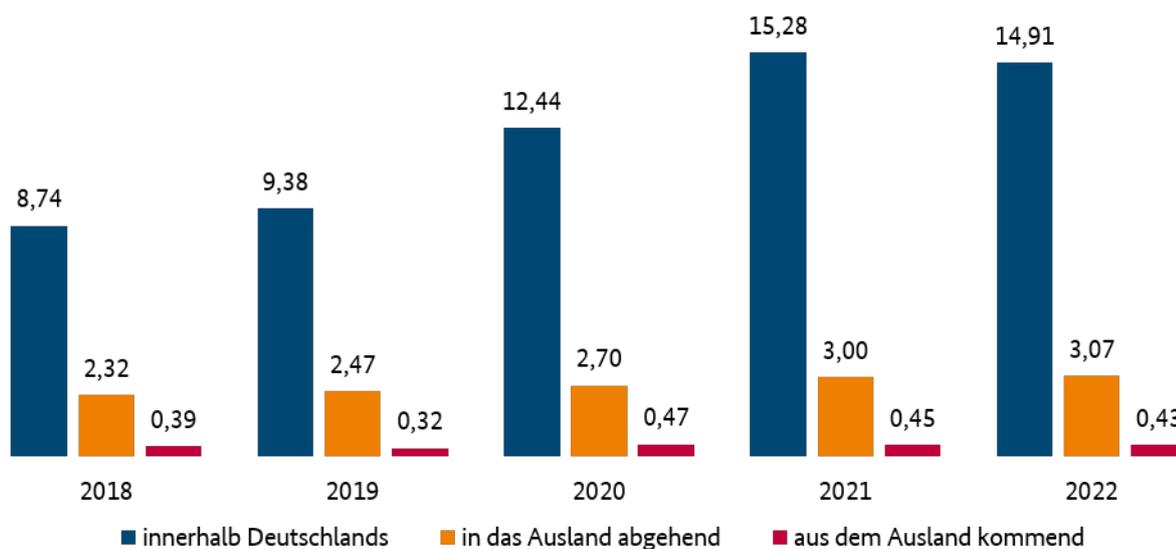


Abbildung 13: Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland

Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland

in Milliarden Stück

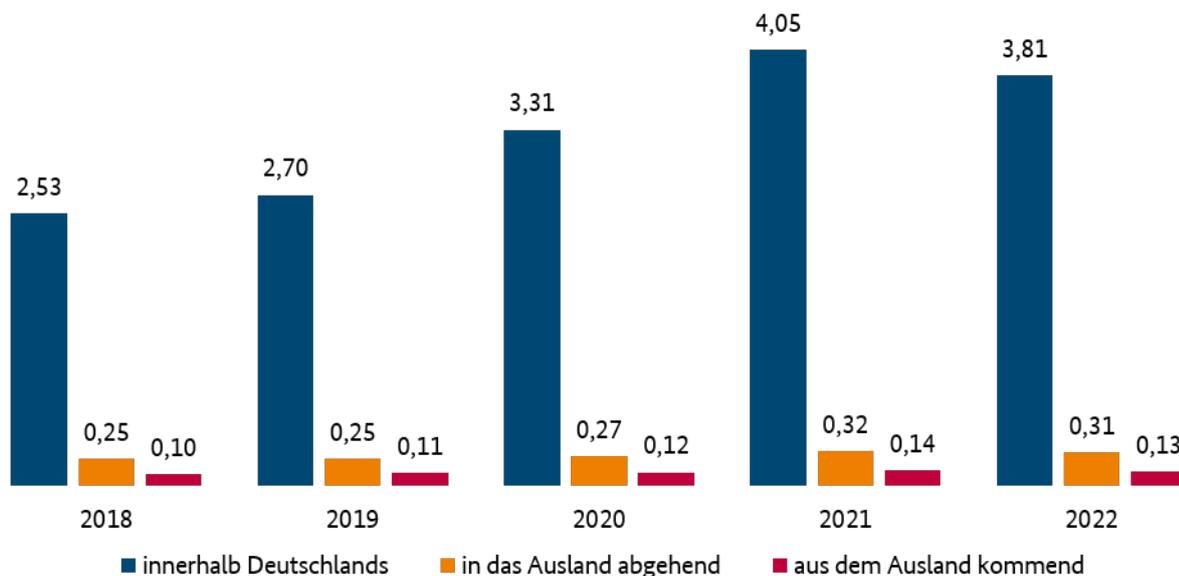


Abbildung 14: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland

2.2.1.2 Paketsendungen nach Sendungsströmen

Der E-Commerce beeinflusst die Entwicklung im Paketbereich (insbesondere im Geschäftskundenschaftsbereich) stark. Daher ist eine genaue Betrachtung von Mengen- und Umsatzentwicklung inländischer Paketsendungen differenziert nach Sendungsströmen von großem Interesse. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen solchen Sendungen, die aus dem Geschäftskundenschaftssegment an Privat- oder Geschäftskundschaft gesendet werden (B2X - Business-to-Consumer/-Business) und solchen, die aus dem Privatkundenschaftssegment an Privat- oder Geschäftskundschaft befördert werden (C2X - Consumer-to-Consumer/-Business).

Grundsätzlich gilt, dass der weit überwiegende Teil an Paketen dem B2X-Segment zuzuordnen ist. Im Jahr 2022 betrug der Sendungsmengenanteil in diesem Segment 95 Prozent, während

fünf Prozent auf das C2X-Segment entfielen. Der entsprechende Umsatzanteil im B2X-Segment betrug 93 Prozent, im C2X-Segment sieben Prozent.



Die Unterschiede bei Sendungsmengen- und Umsatzanteilen sind auf Preisunterschiede zwischen B2X- und C2X-Paketsendungen zurückzuführen. Der Umsatz pro Sendung liegt dabei im C2X-Segment (Einzelpreise) deutlich über dem Stückumsatz im B2X-Segment (in der Regel gesondert ausgehandelte Konditionen).

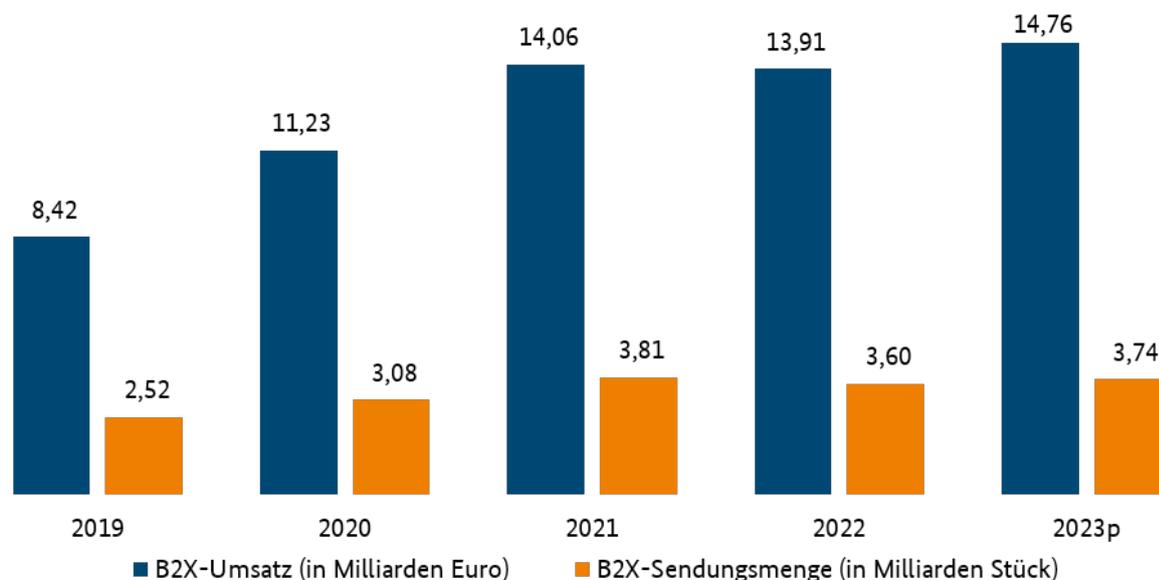
Paketmarkt B2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p

Abbildung 15: Paketmarkt B2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p

Der deutlich höhere Umsatzanteil (19 Prozent) der grenzüberschreitenden Sendungen gegenüber dem entsprechenden Sendungsmengenanteil (zehn Prozent) ist auf den hohen Stückumsatz in diesem Bereich zurückzuführen.

Im Bereich der C2X-Paketsendungen gingen die Umsätze von 1,2 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf 0,99 Milliarden Euro im Jahr 2022 zurück. Dies entspricht einem Rückgang um 18,03 Prozent. Für das Jahr 2023 wird mit etwa gleichbleibenden Umsätzen gerechnet (Prognose 2023p: ebenfalls 0,99 Milliarden Euro).

Die Sendungsmengen im C2X-Segment sanken im Jahr 2022 um 9,72 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (von 0,22 Milliarden Stück im Jahr 2021 auf 0,2 Milliarden Stück im Jahr 2022). Im Jahr 2023 rechnen die Unternehmen mit einem Rückgang der C2X-Sendungsmenge um 4,31 Prozent auf 0,19 Milliarden Stück (Prognose 2023p).

Paketmarkt C2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p

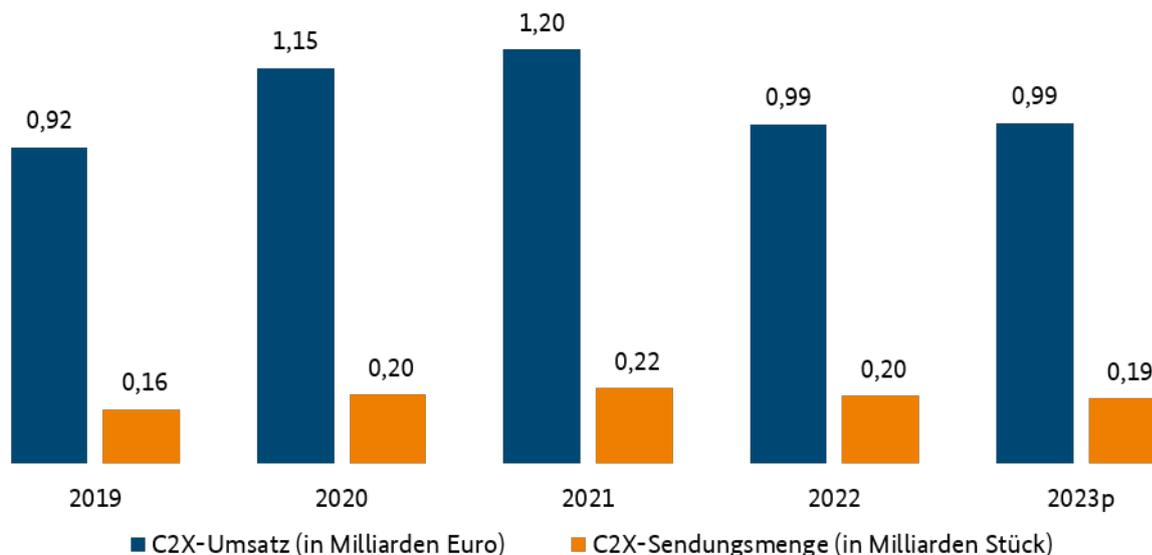


Abbildung 16: Paketmarkt C2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p

2.2.2 Kurier- und Expressdienstleistungen

Der Schwerpunkt von Kurier- und Expressdienstleistungen liegt in der Regel im Segment der B2B-Zustellung. Insbesondere während der Corona-Pandemie etablierten sich auch im Kurier- und Expressbereich größere Anteile an B2C-Sendungen, vor allem aufgrund spezieller Kundenanforderungen wie z. B. taggleicher Zustellung.

Im Berichtszeitraum haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutlich verändert, so dass im Jahr 2022 Sendungsmengen im Expressbereich zurückgingen (eine vergleichbare Sendungsmengenangabe für den Kurierbereich existiert aus oben genannten Gründen nicht (vgl. Infobox Kapitelbeginn 2.2)).

Im Jahr 2022 betrug die Sendungsmenge im Expressbereich 144 Millionen Stück. Für das Jahr 2023 ist mit einem Rückgang der Sendungsmenge auf 132 Millionen Stück zu rechnen. Dies

entspricht einem Rückgang von gut acht Prozent.

Insgesamt erwirtschafteten die Expressdienstleistungsunternehmen im Jahr 2022 trotz der Sendungsmengenrückgänge ein leichtes Umsatzplus im Vergleich zum Vorjahr von 3,17 Prozent (von 2,74 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf 2,83 Milliarden Euro in 2022). Dieser Umsatzanstieg ist im Wesentlichen auf Kostensteigerungen (beispielsweise Energiekosten vgl. 7.3.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklung) zurückzuführen.

Für das Jahr 2023 rechnen die Unternehmen insgesamt mit einem leichten Umsatzrückgang um 1,83 Prozent (Umsatz 2023p: 2,77 Milliarden Euro).

Im Jahr 2022 betrug der Anteil der Umsätze im Bereich der inländischen Expresssendungen

rund 31,3 Prozent des Gesamtumsatzes. Der Umsatzanteil der grenzüberschreitenden Expresssendungen, die in das Ausland abgehen, betrug im Betrachtungszeitraum 42,0 Prozent. Ein Großteil der Umsätze mit in das Ausland abgehenden Expresssendungen wurde mit Sendungen erwirtschaftet, die in Länder außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) gesendet wurden. Rund 26,7 Prozent der Umsätze wurden mit aus dem Ausland kommenden Sendungen erwirtschaftet.

Umsätze Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022

in Prozent

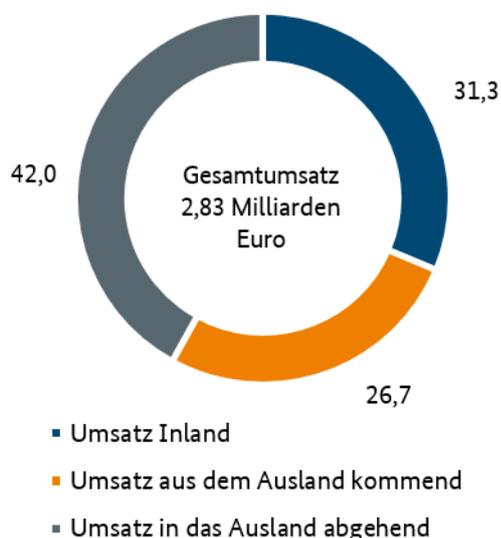


Abbildung 17: Umsätze Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022

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 2022 entfielen 52,7 Prozent aller Expresssendungen auf das Inland. Der Anteil der in das Ausland abgehenden Sendungen betrug 32,7 Prozent. Insgesamt 14,6 Prozent der Sendungen kamen aus dem Ausland, hauptsächlich aus Ländern des EWR.



Wie entstand der Europäische Wirtschaftsraum (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 einen gemeinsamen Markt.

Sendungsmengen Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022

in Prozent

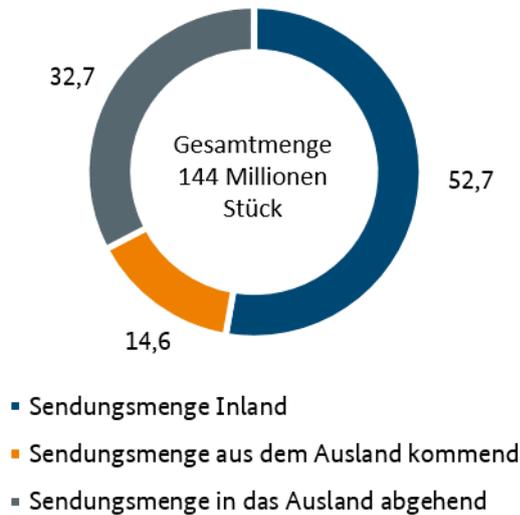


Abbildung 18: Sendungsmengen Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022

Im Kurierbereich sanken die Umsätze im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr leicht um ca. 0,98 Prozent (von 4,2 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf 4,1 Milliarden Euro im Jahr 2022). Für das Jahr 2023 wird mit einer leichten Umsatzsteigerung gerechnet.

2.2.2.1 Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich

Die Paketdienstleistungsunternehmen bieten ihrer Kundschaft zahlreiche Zugangs- und Zustellpunkte an. Diese bestehen unter anderem aus Filialen/Paketshops und Paketstationen.

Folgende Unternehmen bieten ein bundesweites Netz an Filialen/Paketshops an: DP DHL, DPD, GLS, Hermes und UPS. Deutschlandweit existieren insgesamt 60.686 solcher Einrichtungen zur Einlieferung und Abholung von Paketsendungen.

Die in der Grafik aufgeführten 15.277 Paketstationen aller Paketdienstleistungsunternehmen im Jahr 2022, waren insgesamt mit gut 1.200.000 Fächern für den Empfang und den Versand von Sendungen ausgestattet. Einen Großteil dieser Zugangspunkte werden von der DHL Group, Amazon und UPS betrieben. Aufgrund der steigenden Paketmengen insbesondere während der Corona-Pandemie hat die Anzahl der Paketstationen deutlich zugenommen. Die DP DHL verfolgt den Plan, die Zahl ihrer Packstationen von rund 7.000 im Jahr 2021 auf 15.000 bis zum Jahresende 2023 zu erhöhen.¹ Dementsprechend hat sich die Anzahl der Packstationen der DP DHL im Jahr 2022 bereits auf über 10.000 erhöht.

¹ Vgl. <https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2021/dhl-baut-packstationen-weiter-aus-15000-bis-2023.html>, abgerufen am 13.09.2023.

Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich im Jahr 2022

in Stück

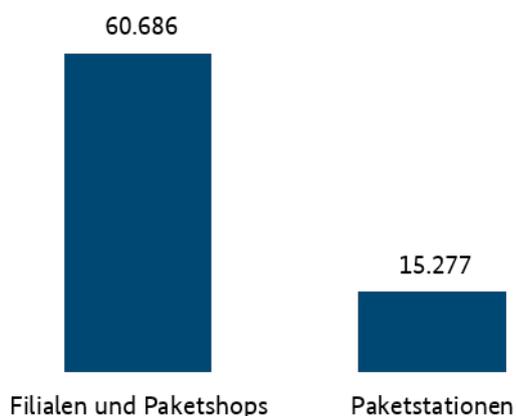


Abbildung 19: Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich im Jahr 2022

3. Beschäftigungsentwicklung

Insgesamt 381.115 Personen waren im Jahr 2022 im Postwesen beschäftigt. Dies ist ein Rückgang um rund fünf Prozent im Vergleich zum Jahr 2021. Hierzu zählen Beschäftigte, die Dienstleistungen in Deutschland sowohl im lizenzpflichten, als auch im anzeigepflichtigen Bereich erbringen, zuzüglich einer Schätzung für die Zahl der Beschäftigten bei Subunternehmen. Nicht hierzu zählen Beschäftigte, die andere Aufgaben als Postdienstleistungen erfüllen sowie im Ausland beschäftigte Personen der in Deutschland gemeldeten Dienstleistungsunternehmen.

Auch für das Jahr 2023 ist mit einem Rückgang der Zahl der Beschäftigten zu rechnen. Ursächlich hierfür sind die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, die zu einem Rückgang beim Konsum und damit einem Mengenrückgang vor allem im Paketbereich geführt haben.

Auf eine Darstellung der Beschäftigten getrennt nach Brief- und KEP-Branche wird an dieser Stelle verzichtet. Eine trennscharfe Aufteilung ist nicht möglich, da eine enge Verzahnung von Brief- und Paketbereich (Verbundzustellung und branchenübergreifende Kooperationsmodelle sowie briefkastenfähige Warensendungen) am Markt gegeben ist.

Beschäftigte in den Märkten des Postwesens im Jahr 2022, Stichtag 30. Juni 2022

in Stück

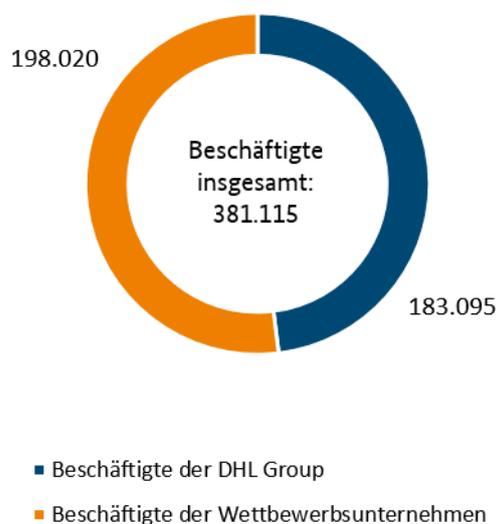


Abbildung 20: Beschäftigte in den Märkten des Postwesens im Jahr 2022, Stichtag 30. Juni 2022

4. Entwicklung nationaler Briefpreise

Der Briefmarkt wurde seit dem Jahr 1998 schrittweise für den Wettbewerb 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 im Jahr 2015 angehoben.

Briefpreise* DP AG 2014-2023

in Euro

Jahr	2014	2015	2016-2018	2019**-2021	2022-2023
Standardbrief bis 20g	0,60	0,62	0,70	0,80	0,85
Kompaktbrief bis 50g	0,90	0,85	0,85	0,95	1,00
Großbrief bis 500g	1,45	1,45	1,45	1,55	1,60
Maxibrief bis 1.000g	2,40	2,40	2,60	2,70	2,75
Postkarte	0,45	0,45	0,45	0,60	0,70

* jeweils zum 1. Januar des Jahres
 ** ab 1. Juli 2019

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 1: Briefpreise DP AG 2014-2023

Aufgrund des Maßgrößenverfahrens 2015 wurde eine Portoerhöhung auf 0,70 Euro durch die Bundesnetzagentur genehmigt. Dieser Preis galt vom 1. Januar 2016 bis 30. Juni 2019.

Am 1. Juli 2019 wurde das Porto für den Standardbrief der DP AG auf 0,80 Euro erhöht. Die entsprechende Maßgrößenentscheidung galt bis zum 31. Dezember 2021.

Seit dem 1. Januar 2022 beträgt das Porto für den Standardbrief der DP AG 0,85 Euro. Die entsprechende Maßgrößenentscheidung gilt bis 31. Dezember 2024.

In Übereinstimmung mit der Methodik des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung des Verbraucherpreisindex wurde der Briefpreisbeförderungsindex auf Grundlage des Basisjahres 2020 ermittelt. Die Werte der Vorjahre sowie der Folgejahre wurden entsprechend umbasiert. Die Preise wurden jeweils mit der Mengenverteilung des Basisjahres 2020 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.

Die Entgelte blieben in den Jahren 2019 bis 2021 konstant. Bis zum Jahr 2021 war die Entwicklung des Verbraucherpreisindex moderat. Ab dem Jahr 2021 ist der Verbraucherpreisindex durch die Inflation deutlich angestiegen, sodass der Briefpreisindex trotz der erneuten Portoerhöhung zum 1. Januar 2022 in den Jahren 2021 bis 2023 unter dem Verbraucherpreisindex lag.

Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DP AG

Basisjahr 2020=100

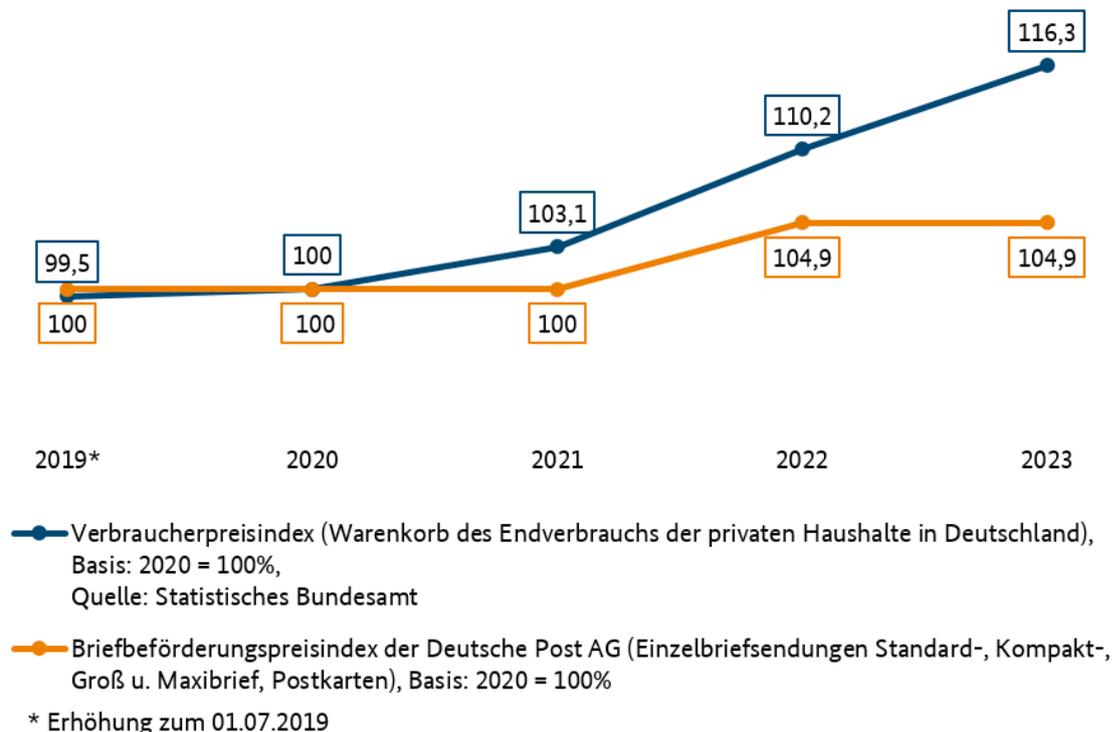


Abbildung 21: Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DP AG

5. Paketpreise im nationalen Vergleich

Seit November 2020 veröffentlicht die Bundesnetzagentur jährlich einen Bericht zu Paketpreisen im Inland sowie im europäischen Ausland.

Neben Briefsendungen sind auch Pakete bis 20 Kilogramm vom Universaldienst umfasst. Der von der Bundesnetzagentur durchgeführte Paketpreisvergleich soll 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 2022 größten auf dem deutschen Markt aktiven Paketdienstleistungsunternehmen betrachtet, die standardmäßig eine Beförderung von Privatkundschaftspaketen im Inland anbieten (DP DHL, DPD, GLS, Hermes). Im Fokus der Analyse stehen Privatkundschaftspakete im Standardversand, bei der DPDHL sind dies vor allem die zum Universaldienst gehörenden Produkte (Pakete bis 20 Kilogramm).

Durchschnittliche Preise für die Frankierung in der Filiale bzw. dem Paketshop in Euro

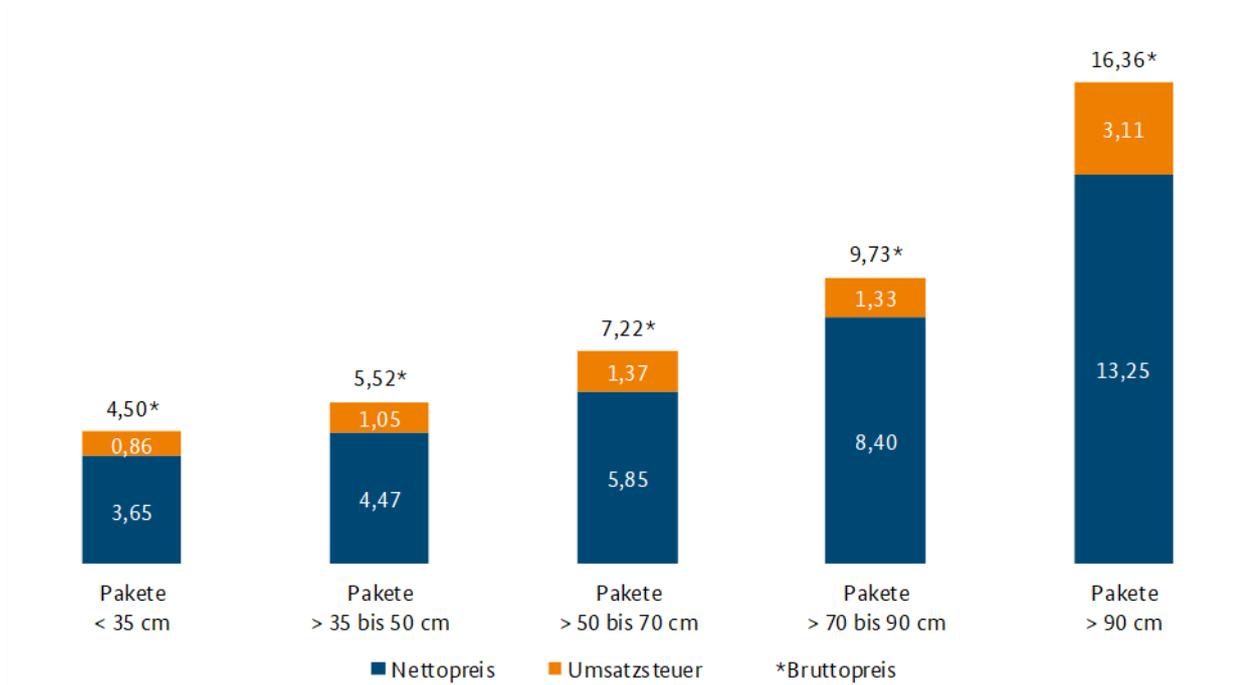


Abbildung 22: Durchschnittliche Preise für die Frankierung in der Filiale bzw. dem Paketshop

Die für den Vergleich herangezogenen Produkte sind bei den Unternehmen unterschiedlich definiert. Während bei der 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 miteinander vergleichen. Daher wurde hilfsweise auf das Kriterium „Summe aus längster und kürzester Seite“ (Abmessung) abgestellt. Hieraus ergeben sich fünf Produktgruppen. Beispielhaft können die Durchschnittspreise (Netto, Brutto) bei Frankierung in 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 hilfsweise Bildung der Pro-

duktgruppen dazu führt, dass die DP DHL im Gegensatz zu den anderen Unternehmen mit jeweils drei Produkten pro Gruppe vertreten ist. In den ersten drei Produktgruppen liegt die DP DHL unterhalb der ermittelten Durchschnittswerte. Die Produkte der DHL Group gehören aber alle zum Universaldienst und sind somit von der Umsatzsteuer befreit. In den beiden letzten Produktgruppen liegen die 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 2023 hat die Bundesnetzagentur zum wiederholten Male einen Preisvergleich für die Briefprodukte Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief im Privatkundenschaftssegment veröffentlicht. Der Preisvergleich beschränkt sich auf die Vergleichsprodukte der Universaldienst anbietenden im europäischen Ausland. Insgesamt wurden 30 Länder in die Untersuchung einbezogen. Die Vergleichsgruppe setzte sich aus allen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie den Mitgliedern der Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) 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 2. Januar 2023.

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 stellt hierbei Nominal- und Realpreise (inflationsbereinigt) dar und unterscheidet zusätzlich in börsennotierte und nicht-börsennotierte Unternehmen.

Die nachfolgende Übersicht bildet die Ergebnisse des durchgeführten Vergleichs ab. 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 1,46 Euro bzw. 1,34 Euro.

Übersicht durchschnittlicher Preise für den Standardbrief in Europa (Mittelwerte)

in Euro

Standardbrief	Vergleich E+1	Vergleich E+X	Realpreis DP AG
Mittelwert gesamte Vergleichsgruppe	1,55	0,92	0,78
Mittelwert börsennotierter Unternehmen	1,24	0,80	0,78
Mittelwert nicht-börsennotierter Unternehmen	1,67	0,95	0,78
Kompaktbrief	1,11		0,91
Großbrief	2,92		1,46
Maxibrief	3,85		2,51
Ohne FI, IS, NO, PT, RO, da diese Länder kein vergleichbares E+1 Produkt haben			

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 2: Übersicht durchschnittlicher Preise für den Standardbrief in Europa (Mittelwerte)

6.2 Paketpreise im internationalen Vergleich

Für den internationalen Paketpreisvergleich wurden die Filial-/Paketshop-Preise der Universaldienstleistungsunternehmen aus 30 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 recherchiert und anschließend wurden Produktgruppen gebildet. Da eine erhebliche Bandbreite hinsichtlich Maß, Gewicht und Zustellqualität besteht, lassen sich einige Produkte der ausländischen Universaldienst anbietenden 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: 5,31 Euro, Paket M: 6,77 Euro, Paket L: 9,19 Euro, Paket XL: 15,96 Euro) jeweils unterhalb des europäischen Durchschnitts.

Internationale Durchschnittspreise nach Produktgruppen in Euro

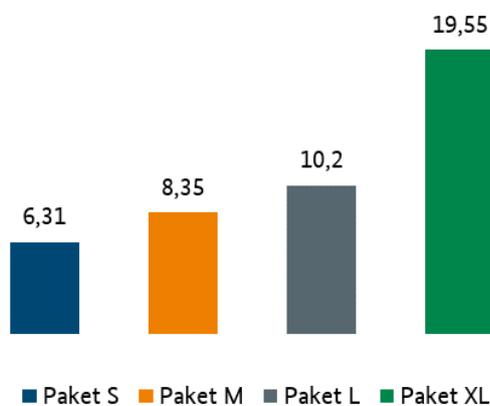


Abbildung 23: Internationale Durchschnittspreise nach Produktgruppen

7. Analyse der Marktentwicklung im Postwesen

7.1 Allgemeine wirtschaftliche Lage

Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland war im Berichtszeitraum vor allem geprägt durch die Folgen des Kriegs in der Ukraine sowie die andauernde, wenn auch im Jahresverlauf nachlassende Corona-Pandemie. Beeinflusst haben die wirtschaftliche Situation insbesondere die erheblichen Energiepreissteigerungen, Material- als auch Lieferengpässe, die massiv steigenden Preise (beispielsweise für Nahrungsmittel) sowie der Arbeitskräftemangel. Trotz der insgesamt schwierigen Lage hat sich die deutsche Wirtschaft als robust erwiesen.

Laut Statistischem Bundesamt stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr um 1,8 Prozent (preisbereinigt). Damit lag die Wirtschaftsleistung erstmals wieder über dem Niveau von vor der Corona-Krise (2019). Auch die Erwerbstätigkeit hat sich im Jahr 2022 positiv entwickelt. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im gesamten

Bundesgebiet ist im Vergleich zum Vorjahr um gut drei Prozent gestiegen.²

Die insgesamt positive Entwicklung aus dem Jahr 2022 scheint sich jedoch in 2023 nicht weiter fortzusetzen. Im ersten Quartal 2023 ging das BIP im Vergleich zum Vorquartal (preis-, saison- und kalenderbereinigt) um 0,1 Prozent zurück. Im zweiten Quartal 2023 verharrte das BIP auf dem Niveau des Vorquartals.³

Die Logistikbranche insgesamt, zu der die einzelnen Bereiche des Postwesens zählen, konnte im Berichtszeitraum ihre Umsätze steigern (von 294 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf 319 Milliarden Euro in 2022). Für das Jahr 2023 ist trotz der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage mit einer erneuten Steigerung auf 330 Milliarden Euro zu rechnen.⁴ Allerdings dürften die Umsatzsteigerungen hauptsächlich Preissteigerungen aufgrund steigender Transportkosten widerspiegeln.

Die einzelnen Segmente des Postwesens haben sich im Berichtszeitraum unterschiedlich entwickelt. Wesentlicher Grund hierfür ist die Digitalisierung. Während sie im Briefbereich durch die E-Substitution zu rückläufigen Sendungsmengen führt, hat die Digitalisierung durch die zunehmende Nutzung des E-Commerce die Bedeutung des Paketbereichs trotz des Nachfragerückgangs im Jahr 2022 weiter ansteigen lassen.

Die besondere Bedeutung des Paketbereichs wird auch bei der Betrachtung des Verhältnisses von

Brief- zu Paketumsätzen deutlich. Im Jahr 2022 erwirtschafteten die Unternehmen in beiden Bereichen insgesamt 26 Milliarden Euro. Davon entfielen 70 Prozent auf den Paketbereich und 30 Prozent auf den Briefbereich (lizenzpflichtiger Bereich).

Umsatz- und Sendungsmengenverteilung lizenzpflichtiger Briefbereich und Paketbereich 2022
in Prozent

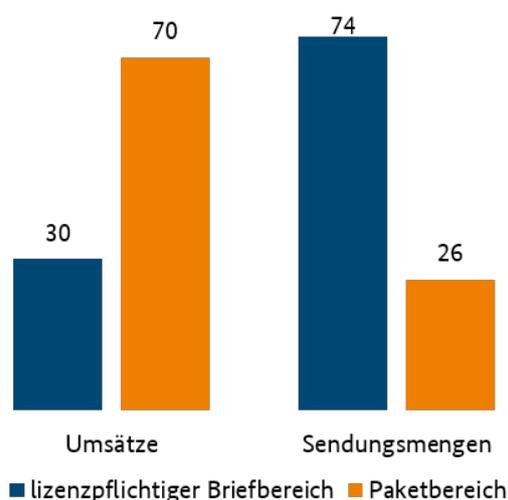


Abbildung 24: Umsatz- und Sendungsmengenverteilung lizenzpflichtiger Briefbereich und Paketbereich 2022

Gemessen an den Sendungsmengen stellt sich das Verhältnis zwischen Brief- und Paketbereich noch anders dar. Im Jahr 2022 beförderten die Unternehmen im Brief- und Paketbereich in

² Vgl. [Statistisches Bundesamt - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](https://www.destatis.de), abgerufen am 8.09.2023.

³ Vgl. [Bruttoinlandsprodukt: Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2023 - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](https://www.destatis.de), abgerufen am 8.09.2023.

⁴ [Logistikbranche in Deutschland - Umsatz | Statista](https://www.destatis.de), abgerufen am 8.09.2023.

Deutschland insgesamt rund 16 Milliarden Sendungen. Hier ist der überwiegende Teil (74 Prozent im Jahr 2022) weiterhin dem lizenzpflichtigen Briefbereich zuzuschreiben. Der Anteil der Paketsendungen nimmt jedoch kontinuierlich zu. Lag der Anteil der Paketsendungen im Jahr 2019 (vor der Corona-Pandemie) noch bei 18 Prozent, ist er im Jahr 2022 auf 26 Prozent angestiegen. Für die kommenden Jahre ist bei rückläufigen Briefmengen mit einem weiteren Anstieg des Paketvolumens zu rechnen, so dass sich die Anteile weiter annähern könnten.

7.2 Marktentwicklung im Briefbereich

7.2.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen

Der Briefmarkt ist wie in den vergangenen Jahren von sinkenden Sendungsmengen geprägt. Nach der Corona-Pandemie hat sich der Sendungsmengenrückgang zwar wieder verlangsamt, allerdings ist anzunehmen, dass dieser angesichts der wirtschaftlichen Lage wieder anziehen wird. Dies liegt an der seit dem Jahr 2022 ansteigenden Inflation und den damit verbundenen Kostensteigerungen. Ein weiterer Grund ist die voranschreitende elektronische Substitution von Briefsendungen.

Die Digitalisierung wirkt sich schon seit einigen Jahren auf den Postmarkt aus. Die damit einhergehenden Rückgänge im Briefbereich zeigen bisher einen vergleichsweise konstanten Verlauf. Die Ausweitung der elektronischen Kommunikation ist sowohl bei der privaten Nutzung als auch im Bereich der Geschäftskundschaft präsent (z. B. über E-Mail, SMS, Messenger-Dienste sowie Portal- und App-Lösungen) und auch für die Zukunft weiterhin zu erwarten. Dennoch werden diese Kommunikationsmittel noch als komplementär zu den physischen Briefsendungen erachtet. Dem physischen Brief kommt

nämlich trotz seines Sendungsmengenrückgangs weiterhin eine hohe Bedeutung zu.

Während der Jahre 2021 und 2022 konnte sich das Geschäft der Postdienstleistungsunternehmen mit Werbesendungen (Dialogpost) von der Corona-Pandemie ein wenig erholen. Allerdings führt die momentane wirtschaftliche Lage mit der steigenden Inflation und den Kostensteigerungen dazu, dass insbesondere, wie auch schon während der Corona-Pandemie, die Geschäftskundschaft der Postdienstleistungsunternehmen zunehmend auf die Beauftragung von Werbesendungen verzichten, sodass für das Werbegeschäft erneut ein höherer Sendungsmengenrückgang zu erwarten ist.

Die Inflation und die damit zusammenhängenden Kostensteigerungen, gepaart mit den gleichzeitigen Sendungsmengenrückgängen stellen auch die alternativen Postdienstleistungsunternehmen vor neue Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund müssen sich die Wettbewerbsunternehmen zunehmend auf Marktveränderungen einstellen und ihre Reichweite neu justieren. Dies kann durch den teilweisen Umstieg auf die Nutzung der Netze der DP AG (Teilleistung), aber vor allem auch durch die Nutzung von etablierten oder neuen Kooperationen zwischen den Wettbewerbsunternehmen erreicht werden. So ist es ihnen möglich, in einem sich verändernden Marktumfeld ihre Zustellnetze zu erweitern und neue Geschäftstätigkeiten zu entwickeln.

Für die weitere Entwicklung des Briefmarktes ist auch die geplante Postgesetznovelle bedeutsam. Laut den Eckpunkten soll sie nicht nur die effiziente und bundesweite Briefbeförderung sicherstellen, sondern auch den Wettbewerb fördern.



Der Wettbewerb ist ein Treiber für Effizienz, Qualitätsverbesserungen und Innovationen, weil er zum bestmöglichen Preis-Leistungs-Verhältnis führt. Er sorgt dafür, dass Kostenreduzierungen aufgrund von Effizienzverbesserungen in Form niedriger Preise an die Nachfragenden weitergegeben werden. Um dies zu erzielen, sind Investitionen nötig. Ein Unternehmen im Monopol ist keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt und wird deshalb solche Investitionen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang tätigen. Dagegen wird ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen versuchen, seine Marktanteile zu verteidigen oder zu erweitern, indem es die nötigen Investitionen tätigt, um das beste Bündel an Preis und Qualitätsgrad auf den Markt zu bringen und dabei möglichst effizient zu sein.

7.2.2 Wettbewerbsverhältnisse

Seit dem Jahr 2017 haben sich die Marktanteile beim Umsatz und auch bei den Sendungsmengen nur geringfügig verschoben. Der Umsatzanteil der DP DHL hat über die Jahre nur sehr leicht abgenommen, sodass er von 85,3 Prozent im Jahr 2021 auf 85 Prozent im Jahr 2022 fiel. Damit haben die Wettbewerbsunternehmen im Jahr 2022 einen Umsatzanteil von 15 Prozent. Für das Jahr 2023 ist davon auszugehen, dass der Umsatzanteil der DP DHL weiter leicht zurückgeht und der Umsatzanteil der Wettbewerbsunternehmen somit leicht ansteigt.

Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

in Prozent

	2020	2021	2022	2023p
DP DHL	85,3	85,3	85,0	84,8
Wettbewerbsunternehmen	14,7	14,7	15,0	15,2

Quelle: Bundesnetzagentur

Auch der Sendungsmengenanteil der DP DHL hat sich seit 2017 nur leicht verschoben. Im Jahr 2021 lag der Sendungsmengenanteil der DP DHL bei 85,2 Prozent. Im Jahr 2022 ist er geringfügig auf 85,5 Prozent angestiegen. Somit hatten die Wettbewerbsunternehmen einen Sendungsmengenanteil von 14,5 Prozent. Für 2023 ist eine leichte Verschiebung der Sendungsmengenanteile zugunsten der Wettbewerbsunternehmen prognostiziert. Hierbei ist zu beachten, dass die Menge der Teilleistungssendungen (siehe Kapitel I A 2.1.3 Teilleistungssendungen) vollständig der DP DHL zugerechnet wird, da auf ihrer Seite der größte Teil der Wertschöpfung entsteht.

Tabelle 3: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

in Prozent

	2020	2021	2022	2023p
DP DHL	85,5	85,2	85,5	85,1
Wettbewerbsunternehmen	14,5	14,8	14,5	14,9

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 4: Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

Damit ist die DP DHL sowohl nach Umsätzen als auch nach Sendungsmengen weiterhin eindeutig marktbeherrschend im Briefbereich in Deutschland. Da rückläufige Sendungsmengen tendenziell nicht dazu beitragen, neue Unternehmen in den Markt zu bringen oder den Wettbewerb zu intensivieren, dürfte dies auch in den nächsten Jahren so bleiben.



Detaillierte Ausführungen und tiefergehende Analysen zur Konzentration im Briefbereich sind dem [Briefmarktbericht](#) (Stand: Januar 2023) zu entnehmen. Dort werden neben der ausführlich für die einzelnen Segmente dargestellten Marktentwicklung mittels verschiedener Konzentrationsmaße wie beispielsweise des Herfindahl-Hirschmann-Index die Wettbewerbsverhältnisse ausführlich beschrieben.

Im Bereich des Teilleistungssegments haben sich die Marktverhältnisse im Jahr 2022 minimal zugunsten der DP DHL verschoben. Der Anteil, der

von Endkunden und -kundinnen als auch Konzernunternehmen eingeliefert wurde, stieg von 85,1 Prozent im Jahr 2021 auf 86,4 Prozent in 2022 an. Dies kann auch eine Folge der Änderung der Geschäftstätigkeit des Unternehmens Postcon Konsolidierung sein. In den früheren Jahren haben die Wettbewerbsunternehmen die Postcon Konsolidierung in ihre Netzverbände einbezogen, um ihre Sendungsmengen lediglich über alternative Dienstleistungsunternehmen zuzustellen. Seitdem die Postcon Konsolidierung jedoch ihre Geschäftstätigkeit auf die Akquise von Kundschaft sowie den Vertrieb beschränkt und ihre Sendungen bei der DP IHS einliefert, müssen die Wettbewerbsunternehmen alternative Kooperationen finden. Die von Wettbewerbsunternehmen eingelieferten Mengen fielen um 8,69 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und der Anteil an der Gesamtmenge damit insgesamt um 1,3 Prozentpunkte.

Teilleistungssendungen nach Einlieferung

in Prozent

	2019	2020	2021	2022
Konzernunternehmen und Endkunden bzw. -kundinnen	87,3	85,7	85,1	86,4
Wettbewerbsunternehmen	12,7	14,3	14,9	13,6

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 5: Teilleistungssendungen nach Einlieferung

Im Bereich des Ende-zu-Ende-Wettbewerbs fällt es den Wettbewerbsunternehmen aufgrund hoher Lohnanteile und geringer Margen weiterhin schwer, ihre Marktstellung auszubauen. Im Hinblick auf tendenziell sinkende Sendungsmengen wird der Aufbau und Betrieb flächendeckender Zustellnetze für die Wettbewerbsunternehmen nicht einfacher.

7.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbsunternehmen

Die alternativen Briefdienstleister haben ihre Produktpalette hauptsächlich auf den Bereich der Geschäftskundschaft ausgerichtet. Im Jahr 2022 betrug der Anteil hier 98 Prozent. Das Geschäft mit Privatkundschaft im Briefbereich macht somit einen Anteil von zwei Prozent aus. Das Verhältnis war über die letzten Jahre nahezu konstant. Signifikante Änderungen sind auch in Zukunft nicht zu erwarten. Zudem ist das Tätigkeitsgebiet der Unternehmen zum Teil regional bzw. auf bestimmte Produktgruppen beschränkt.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Geschäftsmodelle der Wettbewerbsunternehmen der DP DHL im Briefbereich sehr unterschiedlich sind und die Wettbewerbsstruktur sehr heterogen ist. Die Geschäftsmodelle fokussieren sich zumeist auf die Ende-zu-Ende-Zustellung über Verbünde, auf das Teilleistungssegment sowie auf die Beförderung von Katalog- und Presseerzeugnissen.

Umsatzverteilung der Wettbewerbsunternehmen

in Prozent

	Top 5	Top 10	Top 20	Weitere
Umsatzanteil	32,7	44,9	61,5	38,5
Anteil der Unternehmen	1,1	2,1	4,3	95,7

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 6: Umsatzverteilung der Wettbewerbsunternehmen

Die Heterogenität spiegelt sich in der Umsatzkonzentration wider. Im Jahr 2022 entfielen fast 33 Prozent der Umsätze auf nur ein Prozent der Wettbewerbsunternehmen. Diese bilden die

Gruppe der Top fünf. Ein Großteil der Unternehmen, nämlich 80 Prozent, erwirtschaftet nur einen geringen Anteil an Umsätzen (ca. fünf Prozent).

7.2.4 Wettbewerbsperspektiven im Briefbereich

Angesichts eines schrumpfenden Briefmarktes werden die Wettbewerbsunternehmen der DPDHL vor Herausforderungen gestellt. Dies wird verstärkt durch die Tatsache, dass der Briefmarkt bisher kaum wettbewerbliche Strukturen und einen hohen Marktanteil des ehemaligen Monopolisten (85 Prozent) aufweist. Trotz schrumpfender Sendungsmengen im Briefmarkt verlieren die Wettbewerbsunternehmen jedoch kumulativ nicht an Marktanteil. Allerdings verzeichnen sie auch keinen nennenswerten Zuwachs (ca. 15 Prozent). Dies zeigt, dass die Nachfrage nach alternativen Briefdiensten über die Jahre konstant geblieben ist, womit auch in Zukunft zu rechnen ist.

Für die Wettbewerbsunternehmen im Briefbereich sind folgende Aspekte wichtig: Im Zustellwettbewerb konzentrieren sich die Wettbewerbsunternehmen neben der eigenen Zustellung darauf, ihre Verbundstruktur untereinander zu stärken und so ihre Flächendeckung im Bundesgebiet zu erhöhen. Mittlerweile liegt die Abdeckung der Wettbewerbsunternehmen bei mehr als der Hälfte. Um das gesamte Bundesgebiet abdecken zu können und ihre Flächenabdeckung zu erhöhen, benötigen die Wettbewerbsunternehmen allerdings den Netzzugang.

Allerdings sind die Wettbewerbsunternehmen auch im Teilleistungssegment auf Planungssicherheit, Transparenz und nichtdiskriminierende Bedingungen angewiesen. Bisher wurden allerdings die Teilleistungsentgelte der DP AG nicht im gleichen Zug mit der Preisentwicklung

des Portos angehoben, obwohl - zumindest teilweise - vergleichbare Kostenstrukturen zugrundeliegen. Das laut den Eckpunkten für die Postgesetznovelle geplante Konsistenzgebot soll sicherstellen, dass anfallende Kosten gleichermaßen bei Produkten berücksichtigt werden sollen, die bei ihrer Entstehung maßgeblich sind. Im Falle des Teilleistungsentgelts würde dies bedeuten, dass dort alle Kosten für eine Erhöhung des entsprechenden Entgelts berücksichtigt werden müssten, welche gleichermaßen der Teilleistung wie auch dem Porto der Endkunden bzw. -kundinnen zugrunde liegen. Dieser Ansatz würde den alternativen Wettbewerbsunternehmen ermöglichen, langfristig auch ihre Kosten decken zu können. Diese sind insbesondere ab 2022 für alle Postdienstleistungsunternehmen stark gestiegen.

Im Hinblick auf die schrumpfenden Sendungsmengen im Briefmarkt ist das Erschließen neuer Geschäftsfelder von großer Bedeutung. Hier können beispielsweise Produktangebote im Bereich der Hybridpost oder auch Warensendungen den Briefdienstleistungsunternehmen neue Perspektiven schaffen.

Für ein neues Postgesetz ist laut den Eckpunkten ein Zugangsanspruch für Warensendungen geplant. Dieser soll die Unternehmen mit alternativen Briefdienstleistungen in die Lage versetzen, auch ohne flächendeckendes eigenes Zustellnetz bundesweit die Versendung von Warensendungen anbieten zu können. Zugleich besteht durch ein entsprechendes Warensendungsangebot die

Möglichkeit für die Wettbewerbsunternehmen, ihre Netze besser auszulasten. Insgesamt ist bei den Warensendungen ein leichter Anstieg der Sendungsmengen zu verzeichnen.⁵ Allerdings ist zu beachten, dass in den Briefnetzen aller Briefdienstleistungsunternehmen (DP DHL eingeschlossen) die Auslastung mit Warensendungen derzeit bei nur ungefähr zwei Prozent liegt. Der Effekt eines Warensendungszugangs sollte somit nicht überschätzt werden, könnte aber dennoch eine sehr gute Ergänzung der Geschäftsaktivitäten für den Wettbewerb bieten.

Ein weiteres Geschäftsfeld könnte die Hybridpost sein. Mithilfe ihrer Verbünde haben die alternativen Briefdienstleistungsunternehmen die Möglichkeit geschaffen, die Hybridpost dezentral vorzubereiten, sodass die Briefe erst in ihrer Zustellregion ausgedruckt werden. Dadurch wird der Transport effizienter gestaltet, indem Beförderungswege verkürzt werden. Zugleich würde damit auch ein Beitrag zu geringeren CO₂-Emissionen geleistet.

Generell lässt sich zusammenfassen, dass bei einem schrumpfenden Briefmarkt die Diversifizierung der Geschäftsfelder von besonderer Bedeutung ist. Zu beachten ist, dass weder mögliche einzelne Regelungen eines modernisierten Postgesetzes noch neu etablierte Geschäftsfelder für sich alleine den Herausforderungen des Briefmarktes begegnen können. Besteht bei den Briefdienstleistungsunternehmen aber eine Offenheit für eine Diversifizierung des Produktportfolios,

⁵ Dies ist eine gesamthafte Betrachtung und umfasst auch die Small & Light Sendungen von Amazon, welche wiederum nicht über das Briefnetz befördert werden.

könnten die kleinen positiven Effekte zusammengefasst durchaus Gewicht für eine zukunftsorientierte Ausrichtung der Briefdienstleister haben.

7.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich

7.3.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen

Die wirtschaftlichen Entwicklungen im KEP-Bereich und im Onlinehandel stehen in einem direkten Zusammenhang.

Die Jahre 2019 bis 2021 waren geprägt von den Auswirkungen der Pandemie und der damit erfolgten beschleunigten Digitalisierung. In dieser Zeit stiegen die Umsätze und Sendungsmengen der KEP-Dienstleistungsunternehmen, insbesondere durch den stark wachsenden Onlinehandel, ebenfalls stark an. Die Unternehmen entwickelten Konzepte, um effizient auf die erhöhte Nachfrage zu reagieren und ihre Beförderungskapazitäten auszuweiten.

Im Jahr 2022 haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutlich verändert. Dies hat die KEP-Dienstleistungsunternehmen vor komplexe Herausforderungen gestellt.

So haben die hohe Inflation u. a. bedingt durch den Anstieg von Lebensmittel- und Energiepreisen sowie Unsicherheiten insbesondere durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine die Nachfrage nach Waren deutlich gedämpft. Zudem kam es nach wie vor zu Engpässen in den Lieferketten.

Dies führte im Jahr 2022 insgesamt zu rückläufigen Umsätzen und Sendungsmengen im KEP-Bereich (siehe KEP-Teil), die jedoch insgesamt deutlich über dem Niveau vor der Corona-Krise lagen.

In den folgenden Jahren wird sich zeigen, wie die einzelnen Unternehmen ihre Strategien anpassen, um auf das neue wirtschaftliche Umfeld zu reagieren.

Es ist zu vermuten, dass die starken Wachstumsraten im KEP-Bereich der Jahre 2019 bis 2021 – auch pandemiebedingt – vorgezogene Effekte dargestellt haben, infolge derer die Entwicklung nun auf den ursprünglichen Wachstumspfad zurückkehrt. Hierfür sprechen die Prognosen für das Jahr 2023. Die Umsätze und Sendungsmengen werden vorraussichtlich leicht ansteigen.

Wachstum im Onlinehandel

Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges sowie der steigenden Inflation zeigen sich auch in Daten zum Onlinehandel in Deutschland für die Jahre 2022 und 2023. Während im Geschäftsjahr 2021 erstmal die 100 Milliarden Euro Marke überschritten wurde, schwächte sich das Umsatzwachstum im Jahr 2022 etwas ab. Daraus resultierte ein Branchenumsatz von 101,7 Milliarden Euro (2021: 107,1 Milliarden Euro).⁶

Für das Jahr 2023 werden etwa 102,2 Milliarden Euro Jahresumsatz erwartet.⁷ Bei einem Vergleich der Umsätze mit dem Zeitpunkt vor der

⁶ Vgl. [Umsätze im E-Commerce mit Waren und Dienstleistungen erneut über 100 Milliarden Euro | BEVH](#), abgerufen am 17.08.2023.

⁷ Vgl. [eCommerce - Deutschland | Statista Marktprognose](#), abgerufen am 17.08.2023.

Corona-Pandemie lag der Umsatz im Onlinehandel mit Waren im Jahr 2022 mit 24,5 Prozent immer noch deutlich im Plus. Dennoch wird ein Umsatzrückgang für das Jahr 2023 erwartet.⁸

Anstieg bei Warengruppen 1. Halbjahr 2023

in Prozent

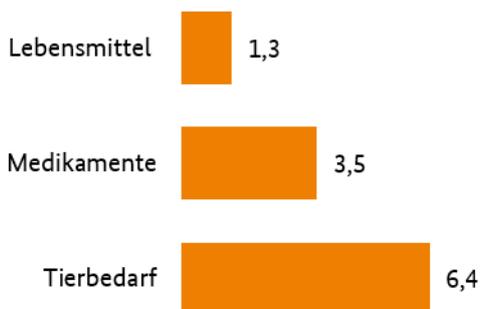


Abbildung 25 Anstieg bei Warengruppen 1. Halbjahr 2023

Bei einem Vergleich des ersten Halbjahres 2023 mit dem Vergleichswert des Jahres 2022 zeigt sich ein deutlicher Abwärtstrend in fast allen Warengruppen: Unterhaltung (-14,7 Prozent), Einrichtung (-14,3 Prozent), Bekleidung (-14,1 Prozent), Computer/ Zubehör/ Spiele (-16,9 Prozent) und Haushaltswaren & -geräte (-16,1 Prozent), aber auch Auto- & Motorradzubehör (-15,9 Prozent). Die Umsätze in der Kategorie Tierbedarf (+6,4 Prozent), beim Onlinehandel mit Medikamenten (3,5 Prozent) und Lebensmitteln (1,3 Prozent) verzeichneten hingegen Zuwächse.⁹ Zu den Warengruppen mit dem stärksten Umsatz im Onlinehandel gehören für das

Jahr 2022 Bekleidung sowie Elektronikartikel und Telekommunikation.¹⁰

7.3.2 Marktstruktur KEP-Markt

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

Aufgrund der dynamischen Marktentwicklung, die durch die insgesamt steigende Bedeutung des Onlinehandels getrieben wird, und der damit verbundenen steigenden Anforderungen der Kundschaft erweitern die KEP-Dienste ihr Leistungsspektrum fortlaufend. Dieses umfasst z. B. die Zustellung innerhalb bestimmter Zeitfenster, die Zusammenarbeit der KEP-Dienstleistungsunternehmen mit denen anderer Branchen zur Erschließung neuer Märkte - wie die Belieferung der Haushalte mit Lebensmitteln - oder das Angebot verschiedener Zustelloptionen. Einzelne Unternehmen spezialisieren sich, 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 Kurierdienstunternehmen in großen Netzwerken (z. B. GO! oder Inline Kurierdienst). Der deutsche Kuriermarkt gilt allgemein als gesättigt

⁸ Vgl. [Umsätze im E-Commerce fallen um 12 Prozent – Deutliche Korrektur für Gesamtjahr erwartet | BEVH](#), abgerufen am 17.08.2023.

⁹ Vgl. [E-Commerce - Umsatzstärkste Warengruppen im Online-Handel nach Umsatz | Ranking | Handelsdaten.de | Statistik-Portal zum Handel](#), abgerufen am 28.08.2023.

¹⁰ Vgl. [E-Commerce - Entwicklung des Umsatzes 2023 | Statista](#), abgerufen am 28.08.2023.

und ausdifferenziert. Kurierdienste sind hauptsächlich im B2B-Segment tätig. Der Empfangswunsch nach einer zeitgenauen Auslieferung von online bestellten Waren bietet Kurierdiensten vermehrt ein neues Betätigungsfeld im B2C-Segment.

Expressbereich

Im Expressbereich sind neben den großen global agierenden Expressunternehmen (z. B. DHL Group, FedEx und UPS) 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 Anbietenden übernehmen dabei nicht nur die Zustellung der Waren, sondern bieten teilweise auch zusätzliche Services wie Montage oder Anschluss an.

Paketmarkt

Im nationalen Paketmarkt existieren im Wesentlichen sechs große Unternehmen (in alphabetischer Reihenfolge: Amazon, DP DHL, DPD, GLS, Hermes und UPS). Bis auf Amazon bieten diese ihre Dienstleistungen sowohl im Geschäftskundenschafts- als auch im Privatkundenschaftsbereich

flächendeckend an und sind mit eigenen Annahme- und Abholstationen bundesweit vertreten.

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

7.3.3 Wettbewerbsverhältnisse im Paketbereich

Im Vergleich zum Briefmarkt herrschen im Paketmarkt derzeit wettbewerblichere Strukturen. Diese sechs großen Unternehmen (s. o.) beförderten im Jahr 2022 rund 98 Prozent aller Paketsendungen im Inland und grenzüberschreitend. Somit ist der Markt weiterhin als hoch konzentriert anzusehen.¹¹



Detaillierte Ausführungen und tiefergehende Analysen zur Konzentration im Paketbereich sind dem [Paketmarktbericht](#) zu entnehmen. Hier werden neben der ausführlich für die einzelnen Segmente dargestellten Marktentwicklung mittels verschiedener Konzentrationsmaße wie beispielsweise des Herfindahl-Hirschmann-Index die Wettbewerbsverhältnisse ausführlich beschrieben.

Insgesamt ist festzustellen, dass das Paketvolumen und die entsprechenden Umsätze im Zeitraum von 2019 bis 2023 (Prognose 2023p) trotz

¹¹ Vgl. [Bundesnetzagentur \(2022\), Paketmarktbericht](#), S. 14 ff.

der leichten Rückgänge im Jahr 2022 deutlich gestiegen sind (siehe Kapitel I A 2.2.1 Paketdienstleistungen).¹²

Bei näherer Betrachtung ist jedoch festzustellen, dass die einzelnen Paketdienstleistungsunternehmen in unterschiedlicher Weise von dieser positiven Entwicklung profitiert haben.

Somit kam es bei den Sendungsmengenanteilen im Vergleich zum Jahr 2021 zu leichten Veränderungen mit Einfluss auf die nachstehend dargestellten Anteilskorridore.¹³ Die DP DHL verfügt nach wie vor über einen Mengenanteil von über 40 Prozent. Danach folgt das Unternehmen Amazon mit einem Anteil im Bereich von 15 bis 25 Prozent. Die übrigen wichtigen Paketdienstleistungsunternehmen (in alphabetischer Reihenfolge: DPD, GLS, Hermes und UPS) haben jeweils einen Sendungsmengenanteil von 5 bis 15 Prozent. Insgesamt weist die DP DHL nach wie vor einen deutlichen Marktanteilvorsprung vor den übrigen Unternehmen aus.

Die skizzierte Marktentwicklung könnte in Zukunft insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Bedeutung Amazons zu weiteren tiefgreifenden Veränderungen der Wettbewerbsstrukturen führen. Da Amazon auch eine bedeutende Nachfrage nach Paketdienstleistungen generiert, könnte das Unternehmen bei Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Zustellung weitaus flexibler reagieren als andere Paketdienstleistungsunternehmen.

¹² Siehe auch: [Bundesnetzagentur \(2022\), Paketmarktbericht](#).

¹³ Vgl. [Bundesnetzagentur \(2022\), Paketmarktbericht](#), S. 13 ff.

Sendungsmengenanteile Paketdienstleistungsunternehmen 2022 (Inland und grenzüberschreitend)



Abbildung 26: Sendungsmengenanteile Paketdienstleistungsunternehmen 2022 (Inland und grenzüberschreitend)

7.3.4 Amazon neueste Entwicklungen

Bereits im letzten Tätigkeitsbericht hat die Bundesnetzagentur über die verschiedenen Tätigkeiten und Rollen von Amazon als vertikal integriertes Unternehmen auf den Postmärkten berichtet, soweit dies im Rahmen ihrer Befugnisse möglich war.

Bereits damals wurde festgestellt, dass die Plattform Amazon durch die Programme „Fulfillment by Amazon“ und „Prime für Verkäufer“ maßgeblich Einfluss auf den Preis- und Qualitätswettbewerb im Paketmarkt haben dürfte. Mit diesen Programmen bietet Amazon seinen Händlern nicht nur eine reine Beförderungsleistung an,

sondern auch weitere Leistungen wie die Lagerung der Waren, den Service für die Kundschaft und die Bearbeitung von Retouren. Bei "Prime für Verkäufer" kommen noch weitere Vorteile hinzu, wie z. B. eine bessere Positionierung der angebotenen Ware in der Trefferliste.

Im Hinblick auf das Programm „Prime für Verkäufer“ und die Nutzung von verschiedenen Paketdienstleistungsunternehmen unterliegt Amazon nach deutschem Recht keinem Kontrahierungszwang (z. B. durch Regulierung) und kann somit im Rahmen der Vertragsfreiheit sein Vertragsgegenüber selbst bestimmen und die Ver-

tragsbedingungen frei aushandeln. Das Postgesetz in seiner derzeitigen Fassung sieht einen Zugangsanspruch nur gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen im lizenzpflichtigen Briefbereich vor.

Sofern entsprechende rechtliche Bedingungen im Postgesetz vorlägen und erfüllt wären, würde sich ein Zugangsanspruch von Paketdienstleistungsunternehmen dann ausschließlich auf die postalische Infrastruktur von Amazon beziehen.



EU-Fusionskontrollverfahren

Gemäß Artikel (Art.) 9 Abs. 1 der EU-Fusionskontroll-Verordnung (Verordnung 1/2003) kann die Europäische Kommission ein Verfahren beenden, indem sie die von einem Unternehmen angebotenen Verpflichtungen akzeptiert. Damit wird nicht festgestellt, ob die EU-Wettbewerbsvorschriften verletzt wurden.

EU-Prüfverfahren in Sachen Amazon

Die Europäische Kommission hat am 10. November 2020 ein Prüfverfahren gegen Amazon eingeleitet. In diesem wurde u. a. geprüft, ob die Kriterien im Prime-Programm zu einer Vorzugsbehandlung der eigenen Amazon-Produkte bzw. der Angebote von Marktplatzhändlern, die Logistik- und Versanddienste von Amazon in Anspruch nehmen, führen.

Am 20. Dezember 2022 hat die Europäische Kommission das Prüfverfahren abgeschlossen und die Verpflichtungsangebote von Amazon

nach den EU-Kartellrechtsvorschriften für rechtlich bindend erklärt.

Relevant für die Postmärkte sind die folgenden Verpflichtungen von Amazon:

- Prime-Verkäufer erhalten die Möglichkeit, für ihre Logistik- und Lieferdienste ein Unternehmen frei wählen und die Konditionen direkt mit diesem Unternehmen aushandeln zu können.
- Verstärkung von Transparenz und frühzeitige Information von Verkäufern und Beförderungsunternehmen in Bezug auf die neuen Rechte der Verkäufer und Beförderungsunternehmen, um u. a. Verkäufern frühzeitig einen Wechsel zu unabhängigen Beförderungsunternehmen zu ermöglichen.
- Sicherstellung, dass unabhängige Beförderungsunternehmen ihre Amazon-Kundschaft im Einklang mit den Datenschutzvorschriften direkt kontaktieren und ihre Dienste anbieten können.
- Sicherstellung, dass Amazon die über Prime gewonnenen Informationen über die Konditionen und Leistungen dritter Beförderungsunternehmen nicht für die eigenen Logistikdienste nutzt.

Die Einhaltung der Verpflichtungen von Amazon wird durch einen Überwachungstreuhänder sowie ein zentralisiertes Beschwerdeverfahren, das alle Verkäufer und Beförderungsunternehmen bei Verdacht auf Nichteinhaltung der Verpflichtungen nutzen können, sichergestellt.

Diese Verpflichtung von Amazon gegenüber der Europäischen Kommission dürfte in Bezug auf die Postdienstleistungsunternehmen dem entsprechen, was allgemein unter einem „diskriminierungsfreien Zugang“ zu verstehen ist. Aller-

dings handelt es sich hierbei nicht um einen Zugang zu den postalischen Infrastrukturen, sondern um den Zugang zu den Händlern des Marktplatzes, um diesen postalische Dienstleistungen anbieten zu können. Dieser Aspekt stellt letztlich die Vertragsfreiheit zwischen den Marktplatzhändlern und den Postdienstleistungsunternehmen sicher.

Dadurch kann erreicht werden, dass die über den Marktplatz abgewickelten Mengen im Hinblick auf die postalische Beförderung zu Endkunden und Endkundinnen nicht mehr durch Vorbestimmung von Amazon den anderen Anbietern von Postdienstleistungen entzogen werden. Dies dürfte generell zu mehr Wettbewerb um die Erbringung von Paketbeförderungsleistungen von Amazon führen.

Eine wichtige Rolle spielt nicht zuletzt die Verpflichtung von Amazon, über Prime gewonnene Informationen über die Konditionen und die Leistung dritter Beförderungsunternehmen nicht für die eigenen Logistikdienste zu nutzen.



Überwachungstreuhänderschaft

Am 2. März 2023 hat die Europäische Kommission die Alcis Advisers GmbH als Überwachungstreuhänderin genehmigt. Das zentralisierte Beschwerdeverfahren wird bereitgestellt auf <https://www.alcis-advisers.com/#amazons-commitments-to-the-european-commission>.

Solche Prinzipien („Chinese Walls“) sind wichtig für den Schutz der betrieblichen Interessen und

der Beziehungen der begünstigten Unternehmen, die im Wettbewerb mit dem verpflichteten Unternehmen stehen, zu ihrer Kundschaft.

Amazons Rollen im Paketbereich

Wie bereits im letzten Tätigkeitsbericht beschrieben, wirkt Amazon auf zwei Ebenen auf das bestehende Gefüge im Postmarkt ein – als Wettbewerbsunternehmen in der Paketzustellung und als Unternehmen mit bedeutender Nachfrage mit einer guten Verhandlungsposition gegenüber den Paketdienstleistungsunternehmen. Dazu dürfte neben dem Programm „Fulfillment by Amazon“ (jetzt: "Versand durch Amazon") insbesondere auch das Programm „Prime für Verkäufer“ aufgrund der für die Händler auf dem Marktplatz möglichen Vorteile beitragen. Die Verpflichtungen von Amazon gegenüber der Europäischen Kommission können ihre Wirkung insbesondere bei Waren entfalten, die innerhalb des Programms "Prime für Verkäufer" angeboten werden.

Für die von Amazon selbst verkauften Waren (Eigenverkauf) dürfte sich durch die genannten Verpflichtungen dagegen keine Änderung ergeben. Hier hat Amazon als Plattform und Anbieter von Paketdienstleistungen weiterhin die Steuerungsfunktion, je nach Auslastung des eigenen Paketnetzes oder anderer Faktoren entweder eine Eigenzustellung oder aber eine Zustellung durch unabhängige Paketdienstleistungsunternehmen zu wählen. Diese Flexibilität könnte z. B. auch einschließen, dass in Zeiten des allgemeinen Personalmangels das Netz aus Kostengründen nicht weiter ausgebaut wird. Als Nachfrager von Versanddienstleistungen dürfte Amazon alleine aufgrund der Mengen aus dem Eigenverkauf über eine sehr gute Verhandlungsposition gegenüber den unabhängigen Paketdienstleistungsunternehmen verfügen.

Händler auf dem Marktplatz, die weder am Prime-Programm teilnehmen noch „Fulfilment by Amazon“ (Versand durch Amazon) nutzen, konnten auch bisher ihren Paketdienstleistungsunternehmen frei wählen. Es ist allerdings nicht bekannt, wie hoch dieser Anteil ist.



Unter Fulfilment versteht man zur Auftragsabwicklung notwendige Dienstleistungen, angefangen bei Wareneingang und Lagerhaltung bis hin zu Kommissionierung, Verpackung und Versand. Auch das Retourenmanagement kann enthalten sein.

Marktplatzhändler, die Prime nutzen, sind infolge der Verpflichtungen Amazons gegenüber der Europäischen Kommission nicht mehr als potentielle Kundschaft dem Wettbewerb um Paketdienstleistungen entzogen. Dadurch kommt Amazon für diese Fälle keine Gatekeeper-Funktion mehr zu. Dem Unternehmen ist auch die Steuerungsmöglichkeit genommen, Pakete je nach betrieblicher Situation selbst durch die Logistiktochter befördern zu lassen oder an ein anderes Paketdienstleistungsunternehmen weiterzugeben.

Inwieweit es durch die Verpflichtungen tatsächlich zu einer Belebung des Paketmarktes kommen wird, ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig. Der Zugang der Paketdienste zum Prime-Programm legt dafür nur den Baustein.

Im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen ist auch zu beachten, dass Amazon inzwischen sein Tätigkeitsfeld auf dem Paketmarkt ausgeweitet

hat: Mit dem sog. "Multi-Channel-Versand" bietet es Händlern auf seinem Marktplatz an, auch den Versand für Bestellungen zu übernehmen, die direkt im Onlineshop der Händler oder über einen anderen Vertriebskanal getätigt werden. Somit tritt Amazon in Deutschland erstmals auch außerhalb seiner eigenen Plattform in Wettbewerb zu anderen Paketdienstleistungsunternehmen.

Auswirkungen der vertikalen Integration im Paketmarkt

Für die Wettbewerbsentwicklung auf dem Paketmarkt dürfte zukünftig auch eine Rolle spielen, dass andere Paketdienstleistungsunternehmen sich ebenfalls vertikal integrieren und selbst Fulfilment anbieten und/oder mit langfristigen (Exklusiv-)Verträgen Firmen an sich binden.

So hat die DHL Group bereits im letzten Jahr mit Pressemitteilungen über eine Reihe von Projekten informiert, bei denen es eine langjährige Zusammenarbeit mit Großkundschaft gibt, die z. B. zur Eröffnung von Fulfilment-Centern oder dem Aufbau einer maßgeschneiderten Webshop-Plattform für - häufig bereits langjährige - Kundschaft geführt hat. In den Pressemitteilungen wird teilweise auch die Wichtigkeit der Expansion im E-Commerce-Bereich, einem strategischen Wachstumssektor für die DHL Supply Chain, thematisiert.

Die Hermes Fulfillment GmbH, ein Unternehmen der Hermes Gruppe, die ihrerseits zur Otto Group gehört, übernimmt für die handeltreibenden Gesellschaften der Otto Group die komplette Versandprozesskette vom Zeitpunkt der eingehenden Bestellung über das Warehousing und

die Versandorganisation bis hin zur Abwicklung der Retouren.¹⁴

Diese Beispiele zeigen, dass auch jenseits der Plattformen derzeit bei den etablierten Paketdienstleistungsunternehmen Verschränkungen mit vorgelagerten Strukturen existieren, die bedeuten, dass bestimmte Paketmengen dem Zugriff durch andere Paketdienstleistungsunternehmen nach Abschluss eines Vertrages längerfristig entzogen sind. Dadurch sind gewisse Marktanteile für den B2X-Bereich festgeschrieben. In welchem Umfang dies der Fall ist, kann von der Bundesnetzagentur mangels entsprechender Auskunftsbefugnisse nicht abgeschätzt werden. Auch der konkrete Einfluss auf die Wettbewerbsverhältnisse kann damit nicht quantifiziert werden. Die aufgezeigten Verschränkungen der Strukturen zeigen, dass eine sektorspezifische Regulierung und eine regulatorische Beobachtung im Postbereich auch der dem Paketmarkt vorgelagerten Märkte und Strukturen einfließen muss. Dies belegen auch die zuvor genannten Verpflichtungen von Amazon gegenüber der Europäischen Kommission: Diese betreffen zwar in größerem Umfang die vorgelagerten Strukturen, sind aber – direkt oder indirekt – auf eine Stärkung des Wettbewerbs im Paketzustellmarkt ausgerichtet. Es bleibt daher abzuwarten, wie sich die Marktanteile im Paketmarkt in den nächsten Jahren konkret entwickeln werden und ob in diesem Bereich nicht eine sektorspezifische Zuständigkeit benötigt wird.

7.4 Ökologische Nachhaltigkeit im Postsektor

Das Thema Nachhaltigkeit hat in den letzten Jahren auch im Postsektor vor allem wegen der Bedeutung des Transports eine entscheidende Rolle eingenommen. Die Beförderungsaktivitäten der Postdienstleistungsunternehmen schließen Lufttransport genauso ein wie Straßentransport auf der Langstrecke und der letzten Meile. Der rasante Anstieg des Onlinehandels und die damit verbundenen wachsenden Sendungsmengen der letzten Jahre stellen den Postsektor vor neue und anspruchsvolle Herausforderungen. Dazu trägt auch die ständig wachsende Bandbreite an angebotenen Produkten und Dienstleistungen im Onlinehandel bei. Vom Lebensmittelversand bis zur Lieferung von Elektronik und Möbeln gibt es heute kaum noch Produkte, die nicht über den Postsektor verschickt werden können. Die damit einhergehende Ausbreitung von Lieferverkehren erhöht die Dringlichkeit, den CO₂-Ausstoß zu reduzieren und natürliche Ressourcen zu schonen. Um die Ziele des Pariser Abkommens und die nationalen Nachhaltigkeitsziele des Klimaschutzgesetzes zu erreichen, muss auch die Postbeförderung als Teil des Verkehrssektors die Umweltauswirkungen ihrer Aktivitäten reduzieren.

Ein Überblick über den Postsektor zeigt, dass Nachhaltigkeitsbemühungen in der Branche zwar zunehmen, aber nicht einheitlich sind. Einige Postdienstleistungsunternehmen vermelden bereits erhebliche Fortschritte bei der Einführung klimafreundlicher Betriebsabläufe. Dafür bedienen sie sich für den Postsektor z. B. unterschiedlicher zur Verfügung stehender Standards, mit deren Hilfe sie ihren CO₂-Verbrauch berechnen können. Die Ergebnisse weisen die

¹⁴ Vgl. [Hermes Fulfilment](#), abgerufen am 14.03.2023.

Unternehmen in ihren Berichten anhand der Gesamt-CO₂-Emissionen aus. Zusätzlich zur CO₂-Reduktion wird auch über den Anteil an erneuerbaren Energien, den Ausbau von emissionsfreien Zustellzonen und über weitere Nachhaltigkeitsprojekte berichtet. Es ist allerdings festzuhalten, dass die Postdienstleistungsunternehmen grundsätzlich nicht gesetzlich verpflichtet sind, Emissionen gesamthaft oder für einzelne Produkte oder Produktgruppen anzugeben. Neben Berichten über Gesamt-CO₂-Emissionen ist daher nur vereinzelt zu beobachten, dass über Emissionen einzelner Produkte oder Produktgruppen berichtet wird.

Eine Kurzstudie¹⁵ des Wissenschaftlichen Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK-Consult GmbH) über die Berichtspraxis von Postdienstleistungsunternehmen zu Nachhaltigkeit hat die verschiedenen Messstandards der großen Postdienstleistungsunternehmen miteinander verglichen und festgestellt, dass deren Ergebnisse sich schwer miteinander vergleichen lassen. Auch die Indikatoren, die von Postdienstleistungsunternehmen ausgewiesen werden, unterscheiden sich in ihren Definitionen. Sie lassen sich somit nur schwer vergleichen. Für die Berechnung der CO₂-Emissionen werden in Deutschland hauptsächlich die Standards GHG Protocol (Greenhouse Gas Protocol), EN 16258 und GLEC (Global Logistics Emissions Council) verwendet. Diese Standards sind international anerkannt und werden teilweise kombiniert von den Unternehmen angewendet. Um die Umstellung der europäischen Post- und Paketbranche

auf klimaneutrale Dienste voranzutreiben, sollten transparente Informationen für die Nutzerinnen und Nutzer dieser Dienste weiterentwickelt werden. Ein erster Schritt, um eine Vergleichbarkeit möglich zu machen, wäre somit die Anwendung eines einheitlichen Standards.

7.5 Zukunftstechnologien und Innovationen im Blick der Marktbeobachtung

In einer Ära, die von rasantem technologischem Fortschritt geprägt ist, unterliegt der Postmarkt einem tiefgreifenden Wandel. Die Digitalisierung steht dabei im Zentrum dieses Transformationsprozesses und ebnet den Weg für moderne Technologien wie zum Beispiel Big Data und künstliche Intelligenz (KI)¹⁶. Diese können auch die Art und Weise, wie Postdienstleistungen bereitgestellt und genutzt werden, revolutionieren. Die digitale Transformation ermöglicht es, physische Sendungen und ihre relevanten Informationen in digitale Daten zu verwandeln und zu bündeln, was den Postmarkt agiler und effizienter macht. Von der Online-Briefmarke bis zur Routenplanung und Paketverfolgung in Echtzeit – die Digitalisierung verändert den Umgang mit Postdienstleistungen grundlegend. So kann heute der Versand von Briefen und Paketen von nahezu jedem Ort auf der Welt digital optimiert und verfolgt werden.

Im Herzen dieser Veränderungen stehen zunehmend Big Data und KI. Die immense Menge an Daten, die in der Postbranche generiert wird, kann mithilfe von Big-Data-Analysen genutzt werden, um die Effizienz der Zustellprozesse zu

¹⁵ Vgl. [Berichtspraxis von Postdienstleistern zu Nachhaltigkeit: WIK - Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH](#), abgerufen am 30.10.2023.

¹⁶ Vgl. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Digitales/KI/KI-Bericht-Marktdialog.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 30.10.2023.

steigern. KI-Systeme optimieren z. B. Routen, identifizieren potenzielle Probleme und ermöglichen personalisierte Zustellmöglichkeiten. Dies unterstützt schnellere, kostengünstigere und umweltfreundlichere Dienstleistungen.

Trotz der beeindruckenden Fortschritte stellen Sicherheit, Datenschutz sowie Resilienz nach wie vor entscheidende Faktoren insbesondere in Deutschland und auch in Europa dar. Die Sicherheit sensibler Daten und die Gewährleistung der Privatsphäre der Nutzerschaft sind von hoher Bedeutung. Gleichzeitig müssen Postdienstleistungsunternehmen und auch die bedeutende (kritische) Infrastruktur gegen neue Bedrohungen und Angriffe resistent sein, um die Verfügbarkeit der Dienste zu gewährleisten. Durch die zunehmende Digitalisierung der Prozesse bestehen auch im Postsektor zusätzliche Herausforderungen im Hinblick auf die Widerstandsfähigkeit der betriebsrelevanten Infrastruktur.

Ausblick

Zukunftstechnologien werden auch weiterhin Einfluss auf die Postmärkte haben und sind stetig Treiber für Innovationen in den Logistikprozessen. Gleichzeitig stellen sie die Branche und ihre Kundschaft aber auch vor neue Herausforderungen. Dabei gilt es eine Balance herzustellen, die Innovationspotentiale ausschöpft, gleichzeitig aber die Sicherheit, den Datenschutz und die Resilienz der Postinfrastrukturen gewährleistet.

Die Bundesnetzagentur begleitet diesen stetigen Wandel und wertet die Entwicklungen in ihrer Marktbeobachtung aus. Sie achtet darauf, dass die Vorteile der Technologien im Zusammenspiel mit einem funktionierenden und fairen Wettbewerbsumfeld einhergehen und die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer von Postdienstleistungen gewahrt werden.

B Netzzugang

Nach Maßgabe der postgesetzlichen Regelungen kann das Netz des marktbeherrschenden Postdienstleistungsunternehmens von anderen Wettbewerbsunternehmen genutzt werden, indem diese Briefsendungen an bestimmten Punkten in die Beförderungsabläufe einspeisen. Die Bundesnetzagentur stellt den diskriminierungsfreien Zugang zum Postnetz sicher.

Die DP AG ist als marktbeherrschendes Postdienstleistungsunternehmen nach Maßgabe der postgesetzlichen Regelungen verpflichtet, den Wettbewerbsunternehmen einen Zugang zu ihrem Netz 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 auf die Briefzentren. Die Verbindung der Netzpunkte erfolgt über Dienstleistungsstrukturen, wodurch der Postsektor im Vergleich zu den Telekommunikations-, Energie- und Eisenbahnsektoren weniger kapital- und eher personalintensiv ist.

Wettbewerb zur DP AG kann zum einen über den Aufbau eines parallelen Netzes (Ende-zu-Ende-Wettbewerb) oder zum anderen über die Teilnutzung des Netzes der DP AG (Netzzugangswettbewerb) erfolgen. Eine Teilnutzung des Netzes liegt vor, wenn Briefsendungen direkt im Briefzentrum der DP AG eingeliefert werden.

Netzstruktur im Postsektor

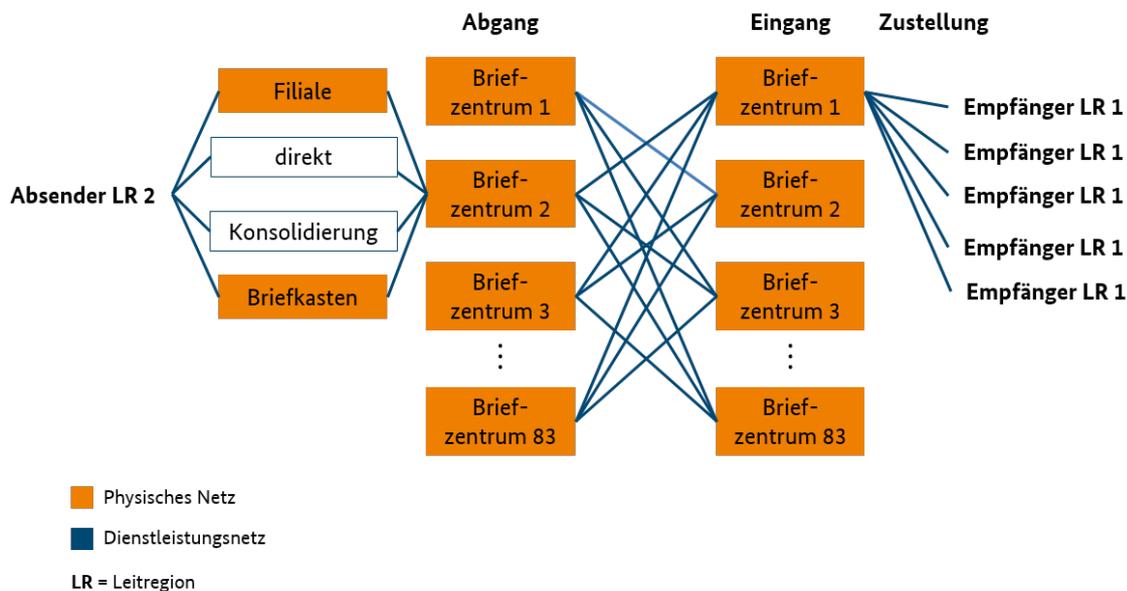


Abbildung 27: Netzstruktur im Postsektor



In Deutschland gibt es für den Ende-zu-Ende-Wettbewerb zwei Zusammenschlüsse von regional und bundesweit tätigen Postdienstleistungsunternehmen, die über eine Kooperation miteinander ein paralleles Netz anbieten, das von der DP AG unabhängig ist. Die einzelnen Unternehmen führen die Briefsendungen ihrer Kundschaft zusammen und stellen innerhalb ihrer Regionen die Zustellqualität sicher. Bei diesen Zusammenschlüssen handelt es sich um die mail alliance und P2 Die zweite Post. 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 Deutsche Versand Service GmbH und die CITI-POST-Verbund GmbH. Der Gesamtverbund umfasst ca. 55.000 Beschäftigte. Das Verbundnetzwerk P2 Die zweite Post besteht aus über 50 regionalen Briefdiensten und ist seit 2008 im Postmarkt aktiv. Das gesamte Sendungsaufkommen der im Verbundnetzwerk P2 zusammengeschlossenen regionalen Briefdienste beträgt über 600 Millionen Briefsendungen im Jahr. Angaben dazu, wie viele Briefsendungen des gesamten Sendungsvolumens über das Verbundnetz verteilt bzw. zugestellt werden, liegen der Bundesnetzagentur nicht vor.



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

Dem Netzzugangswettbewerb kommt in Deutschland eine besondere Rolle zu, da bislang kein Postdienstleistungsunternehmen ein bundesweit flächendeckendes Alternativnetz zur DP AG anbietet. Im Verbund erreichen die Wettbewerbsunternehmen zwar eine deutlich höhere Zustelldichte, sie sind aber gleichwohl auf den Netzzugang der DP AG angewiesen, um ihrer Kundschaft eine lückenlose Flächenabdeckung zu ermöglichen. Charakteristisch für den Netzzugangswettbewerb ist die Doppelfunktion der Unternehmen. Das Postdienstleistungsunternehmen steht zwar gegenüber den auftraggebenden Versendern mit einem Gesamtangebot im Wettbewerb zur DP DHL, gleichzeitig fragt es aber Leistungen bei der DP AG nach, da es nach Erbringung eigener Dienste einen Teil des Netzes

der DP AG (Teilleistung) nutzt. Das physische Netz und das Dienstleistungsnetz der DP AG werden in diesem Fall erst ab dem Briefzentrum in Anspruch genommen. Für die DP AG entfallen die Arbeitsschritte, die mit dem Abholen und Einliefern der Briefsendungen in das nächste Briefzentrum zusammenhängen. Diese Leistungen muss das Postdienstleistungsunternehmen zur Herstellung der Teilleistungsfähigkeit der Briefsendungen erbringen. Sie werden als „Vorleistung“ bezeichnet. Hierunter fallen bspw. die Frankierung, Vorsortierung, Nummerierung und die Einlieferung im Briefzentrum.

Unternehmen mit hohen Sendungsmengen (Großversender) können aufgrund von Mengenvorgaben direkt mit der DP AG vertragliche Vereinbarungen über Teilleistungen abschließen. Unternehmen mit geringen Sendungsmengen können sich eines konsolidierenden Unternehmens bedienen, das Briefsendungen seiner gesamten Kundschaft zusammenführt und diese als Großkunde bei der DP AG teilleistungsfähig einliefern kann. Über eigene Konzernunternehmen bietet auch die DP DHL Konsolidierungsdienstleistungen am Markt an. Großversender und sämtliche konsolidierenden Unternehmen erhalten jeweils eine mengengestaffelte Rückerstattung auf das jeweilige Briefporto.

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

Beispiel der Teilleistungsart Briefzentrum Abgang (BZA)

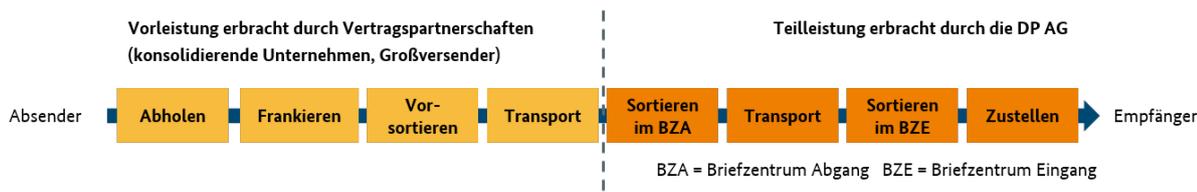


Abbildung 28: Beispiel der Teilleistungsart Briefzentrum Abgang (BZA)

Das konsolidierende Unternehmen gibt diese Rückerstattung abzüglich vereinbarter Dienstleistungskosten (Bearbeitungsgebühr) an seine Kundschaft weiter. Die Einlieferung der Basisprodukte (Standard-, Kompakt-, Groß- oder Maxi-brief und Postkarte) kann durch Großversender oder konsolidierende Unternehmen entweder beim Briefzentrum Abgang (BZA, bundesweit) oder beim Briefzentrum Eingang (BZE, innerhalb der Leitregion des Briefzentrums) der DP AG erfolgen. Eine Einlieferung im Briefzentrum Eingang erhöht die Rückerstattung weiter, da die Leistungen des Briefzentrums Abgang und der zwischen den Briefzentren erforderliche Transport nicht in Anspruch genommen werden. Die Briefsendungen befinden sich in diesem Fall bereits in der Zielregion der Empfängerin bzw. des Empfängers. Die Differenz zwischen dem Briefporto und der erzielten mengengestaffelten Rückerstattung ergibt das so genannte Teilleistungsentgelt (TL-Entgelt).

Um das Netz der DP AG zu nutzen, müssen Großversender und konsolidierende Unternehmen Verträge im Sinne des § 28 Abs. 1 PostG mit der DP AG abschließen. In diesen Verträgen werden die von den Großversendern bzw. konsolidierenden Unternehmen zu erbringenden Vorleistungen zur Herstellung der Teilleistungsfähigkeit der Briefsendungen, die Anforderungen an die Frankierung, die Regelungen zur Entgelt-sicherung und die genauen Erstattungsregeln (z. B. „ID- und Laufzeit-Rabatt“) festgelegt. Die Verträge werden nach dem Ort der Einlieferung (BZA bzw. BZE) im Netz der DP AG unterschieden. Die DP AG bietet Großversendern und konsolidierenden Unternehmen zwölf unterschiedliche Verträge und Zusatzvereinbarungen über Teilleistungen an.

In nachfolgender Tabelle wird beispielhaft für den Standardbrief die Berechnung der maximal

möglichen Rückerstattung bzw. des TL-Entgelts ab dem 1. Juli 2023 gezeigt.

Entgeltlogik von Teilleistungen bei Einlieferung im BZE im Jahr 2023

	relativ in Prozent	absolut in Euro
Porto Standardbrief	100	0,850
Rückerstattung für Teilleistungen bei BZA-Einlieferung	41	0,349
Zusätzliche Rückerstattung für Teilleistungen bei BZE-Einlieferung	3	0,026
ID-Rabatt	3	0,026
Laufzeit-Rabatt	3	0,026
Maximal mögliche Rückerstattung	50	0,425
TL-Entgelt	50	0,425

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 7: Entgeltlogik von Teilleistungen bei Einlieferung im BZE im Jahr 2023

Für den Standardbrief liegt das Entgelt für Großversender und konsolidierende Unternehmen bei einer BZE-Einlieferung um 50 Prozent niedriger als das allgemein zu zahlende Briefporto. Die maximal erzielbare Rückerstattung für einen Versender beträgt damit ebenfalls 50 Prozent - derzeit also 0,425 Cent des Briefportos in Höhe von 85 Cent.

Für alle Standardprodukte gelten ab dem 1. Juli 2023 für Großversender und konsolidierende Unternehmen die nachfolgenden Rückerstattungen und TL-Entgelte bei einer Einlieferungsmenge, welche der maximalen Rückerstattungsstufe entspricht.

TL-Entgelte für Großversender und konsolidierende Unternehmen bei maximaler Rückerstattung ab dem 1. Juli 2023

	Porto in Euro	Rückerstattung nach Einlieferungsart		ID-Rabatt in Prozent	Laufzeit- Rabatt in Prozent	TL-Entgelt nach Einliefe- rungsart inkl. ID- und Lauf- zeit-Rabatt	
		in Prozent				in Euro	
		BZA	BZE			BZA	BZE
Standardbrief	0,850	41	44	3	3	0,451	0,425
Kompaktbrief	1,000	33	36	3	3	0,610	0,580
Großbrief	1,600	30	33	3	3	1,024	0,976
Maxibrief	2,750	27	30	3	-	1,925	1,843
Postkarte	0,700	45	48	3	3	0,343	0,322

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 8: TL-Entgelte für Großversender und konsolidierende Unternehmen bei maximaler Rückerstattung ab dem 1. Juli 2023

II Tätigkeiten

A Marktbeobachtung

Zu den Regulierungstätigkeiten gehört es, die Entwicklungen auf den Postmärkten kontinuierlich zu überwachen, um sie zu bewerten. Die jährlich von der Bundesnetzagentur durchgeführte Markterhebung spielt dabei eine wichtige Rolle. Diese Erhebung stützt sich auf das gesetzlich verankerte Auskunftsrecht der Bundesnetzagentur gegenüber den Unternehmen im Bereich Brief 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 die gesetzgebenden Körperschaften bei ihrer 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/sectorgutachten-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 einge-

geben 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 (BSI) 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.

Der Datenbestand konnte in den vergangenen Jahren 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 Erhebungsumfanges der Abdeckungsgrad nahezu gleichbleibend hoch ist. Die freigewordenen Kapazitäten konnten in eine vertiefte Plausibilisierung und Aufbereitung der Daten investiert werden.

Zur Sicherstellung der Belastbarkeit der Befragungsergebnisse hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2022 (Referenzjahr 2021/2022) sowohl im Brief- als auch im KEP-Bereich wieder eine Vollerhebung durchgeführt.



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 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.

Hierzu wurden ca. 12.300 Unternehmen angeschrieben. 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.

Für die diesjährige Markterhebung (Referenzjahr 2022/2023) konnte der Erhebungsumfang auf Basis der Ergebnisse der Vollerhebung aus dem Vorjahr wieder deutlich reduziert werden. So hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2023 rund 1.600 Unternehmen im Rahmen der Markterhebung angeschrieben. Mit dieser Stichprobe lassen sich insgesamt ca. 98 Prozent des Marktvolumens erfassen. Im Briefbereich liegt die Abdeckung bei knapp 99 Prozent. Im Paketbereich beträgt sie nahezu 100 Prozent, im Expressbereich gut 99 Prozent und im Kurierbereich über 95 Prozent (jeweils gemessen am Umsatz für das Jahr 2021).

B Lizenzierung

Die Zahl gültiger Lizenzen auf dem Briefmarkt war in den letzten Jahren in etwa gleichbleibend. Seit dem Jahr 2022 ist die Zahl der erteilten Lizenzen leicht rückläufig. Die Zahl der Marktaustritte übersteigt die Zahl erteilter Lizenzen. Eine Trendwende 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 lizenzierte Postdienstleistungsunternehmen transportiert (Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen, § 5 Abs. 2 Nr. 1 PostG) oder als Kurierdienst einzelne nachgewiesene Sendungen befördert (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 PostG).

Insgesamt wurden in den Jahren 1998 bis 2022 etwa 3.275 Lizenzen erteilt. Im Jahr 2022 wurden 25 Lizenzen neu erteilt. 2023 lag die Zahl der Lizenzerteilungen bis Redaktionsschluss bei zehn. 31 Anträge auf Lizenzerteilung liegen derzeit vor, so dass bei Abschluss der Lizenzerteilungsverfahren die Zahl der neu erteilten Lizenzen deutlich höher liegen könnte als im Vorjahr. Die Zahl der Marktaustritte stieg im Jahr 2022 auf 70 und liegt im Jahr 2023 bis Redaktionsschluss bei 19. Die

Marktaustritte erfolgen entweder freiwillig (Verzicht, Geschäftsaufgabe) oder unfreiwillig (Widerruf), wobei die Zahl der freiwilligen Austritte in der Regel deutlich überwiegt.



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 Antragstellende die erforderliche Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde nachweisen.

Zahl der neuen Lizenzen und Marktaustritte

in Stück

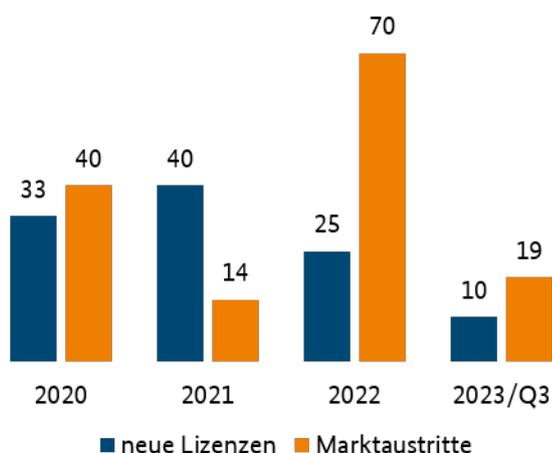


Abbildung 29: Zahl der neuen Lizenzen und Marktaustritte

Derzeit gibt es 1.078 wirksame Lizenzen am Markt. Die Zahl aktiver lizenzierten Postdienstleistungsunternehmen 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 Zahl gültiger Lizenzen in einem Bereich zwischen 1.050 und 1.150. Nachdem diese Zahl über viele Jahre kontinuierlich gesunken war und es im Jahr 2022 einen Höchststand an Marktaustritten gab, kann derzeit insgesamt nun von einer Stagnation ausgegangen werden.

Aufgrund starker jährlicher Schwankungen im Verhältnis von erteilten Lizenzen zu Marktaustritten lässt sich eine Trendumkehr weg von steigenden hin zu fallenden Zahlen 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 DP AG zu-

rückzuführen. Bestimmte serviceorientierte Geschäftsmodelle, wie beispielsweise im Bereich von Gebäudedienstleistungen und im Taxigewerbe, oder die Diversifizierung von Dienstleistungen im Verlagsgewerbe führen jedoch noch immer dazu, dass neue Lizenzen beantragt werden.



Die förmliche Zustellung ist eine hoheitliche Form der Zustellung. Ihr Ablauf ist in den §§ 176 bis 182 Zivilprozessordnung (ZPO) geregelt.

Lizenzierten Postdienstleistungsunternehmen sind grundsätzlich zur förmlichen Zustellung verpflichtet. Von dieser Pflicht können sie sich nach § 33 Abs. 2 PostG befreien lassen. Von den 35 neuen lizenzierten Postdienstleistungsunternehmen in 2022 bis 2023 machten 31 von der Möglichkeit der Befreiung Gebrauch, vier blieben zur förmlichen Zustellung verpflichtet. Insgesamt sind von 1.078 lizenzierten Postdienstleistungsunternehmen derzeit 699 von der Verpflichtung befreit.

1.2 Anpassung und Übertragung von Lizenzen

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

1.3 Elektronische Antragstellung

Die Antragstellenden haben die Möglichkeit, die Lizenz über die Internetseite der Bundesnetzagentur elektronisch zu beantragen. Hierfür steht ein Formular zur Verfügung, das ausgefüllt und an die Bundesnetzagentur übermittelt werden kann. Erforderliche Anlagen können elektronisch beigefügt oder per Post nachgesandt werden. Dies stellt für die Antragstellenden eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens gegenüber der klassischen Beantragung in Papierform dar. Auch Änderungen an einer bestehenden Lizenz oder der Verzicht auf eine Lizenz können elektronisch mitgeteilt werden. Alternativ können Lizenzanträge sowie Änderungs- und Verzichtsmittelungen nach wie vor in Papierform eingereicht werden. Zwar wurde die Möglichkeit zur elektronischen Antragstellung von den Antragstellenden gut angenommen, sie hat aber die klassische Antragstellung in Papierform noch nicht vollständig ersetzt.

2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen

Wenn die Bundesnetzagentur feststellt, dass Lizenznehmende ihrer Pflicht zur unverzüglichen Mitteilung von Änderungen des Betriebs (zumeist Geschäftsführungswechsel und Adressänderungen) nicht nachkommen, werden diese (bei

Erstverstoß) auf das 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 Lizenznehmende die Lizenzerteilungskriterien nicht mehr erfüllt.

Im Oktober 2022 wurde die Bundesnetzagentur auf Missstände in der Zustellung durch ein lizenziertes Unternehmen hingewiesen. Sie hat sich von dem betroffenen Unternehmen seine Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung erläutern lassen. Die Wirkung der Maßnahmen hat die Bundesnetzagentur mehrfach vor Ort überprüft. Die Wertung des Rechtsverhaltens des betroffenen Unternehmens kann Auswirkungen auf die lizenzrechtliche Bewertung seiner Zuverlässigkeit haben. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

C Anzeigepflicht

Die Anzeigepflicht dient der Erfassung der nicht-lizenzpflichtigen Postdienstleistungsunternehmen. Die Zahl der angezeigten Unternehmen erhöhte sich in den Jahren 2022 und 2023.

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. Anzeigepflichtig ist demnach die Beförderung von:

- Briefsendungen mit einem Einzelgewicht über 1.000 Gramm
- briefkastenfähigen Warensendungen
- adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 Kilogramm nicht übersteigt
- Kuriersendungen
- Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften, soweit sie durch Unternehmen erfolgt, die Brief- oder Paketdienstleistungen erbringen
- Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm als Verrichtungs- oder Erfüllungsgehilfe bzw. -gehilfin (Subunternehmung) für einen anderen Lizenznehmer

Auch einzelne Bearbeitungsschritte der Beförderungskette sind als Teile der Wertschöpfung anzeigepflichtig (z. B. die Annahme oder Abholung der Postsendung, die Sortierung, die Weiterleitung, der Transport, die Auslieferung bzw. Zustellung der Postsendung). Darüber hinaus müssen Paketzustelldienstleistungen 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 Zahl der angezeigten Postdienstleistungserbringer erhöhte sich im Beobachtungszeitraum und beträgt Ende 2023 etwa 68.000 angezeigte aktive Betriebe.

Diese umfassen stationäre Einrichtungen und Transportierende.

Nach der Abschwächung der Corona-Pandemie haben die Vor-Ort-Kontrollen der Postdienstleistungsunternehmen durch die Bundesnetzagentur vor allem im Bereich des Postgeheimnisses wieder deutlich zugenommen. Die Zahl von Einzelkontrollen, telefonischer bzw. schriftlicher Sachverhaltsaufklärung halten sich die Waage und erlauben es, den gestiegenen Kontrollanforderungen bei den Postdienstleistungsunternehmen im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu begegnen.

Um ihre Daten im anzeigepflichtigen Bereich auf einem möglichst aktuellen Stand zu halten, hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2022 insgesamt 3780 und im Jahr 2023 (Stand 1. November 2023) 1463 Unternehmen schriftlich zu einer Auskunft über die im Postdienstleistungsbereich erbrachten Tätigkeiten aufgefordert und die Antworten mit den vorliegenden Daten abgeglichen.

D Postgeheimnis und Postmarktprüfungen

Postdienstleistungsunternehmen sind zur Wahrung des Postgeheimnisses verpflichtet. Die Bundesnetzagentur führt regelmäßig entsprechende Kontrollen im Postmarkt durch und geht Beschwerden zu Verstößen gegen das Postgeheimnis nach.

Sämtliche Diensteanbietende auf dem Postmarkt sind zur Wahrung des Postgeheimnisses verpflichtet. Die Überwachung der Einhaltung dieser Pflicht obliegt der Bundesnetzagentur.

Hierzu führt sie zum einen Kontrollen der Unternehmen vor Ort durch. Adressaten dieser Prüfungen sind vor allem stationäre (Paketshops, Briefannahmestellen etc.) sowie mobile (Pakettransportdienste, Kurierdienste etc.) Postdienstleistungsunternehmen, aber auch die Brief- und Paketzentren sowie die Zustellstützpunkte der großen Marktakteure (DP AG, DPD, Hermes, GLS usw.). Hierbei wird insbesondere die Lagerung der Sendungen sowie der Umgang mit den Daten rund um die Sendung hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben geprüft.

Sofern bei einer Überprüfung Mängel festgestellt werden, leitet die Bundesnetzagentur die notwendigen Maßnahmen ein, um auf deren Beseitigung hinzuwirken.

In der Regel erfolgt bei festgestellten Mängeln eine Nachprüfung im Abstand von etwa sechs Wochen. Ebenfalls im Rahmen dieser Vor-Ort-Prüfung wird die Anzeigepflicht nach § 36 PostG

überwacht, sofern diese für jeweilige Postdienstleistungsunternehmen zutreffend ist. Nicht angezeigte Betriebe werden zur Anzeige aufgefordert und ein Versäumnis ggf. mit einem Bußgeld geahndet.

Weiterhin geht die Bundesnetzagentur Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über Verstöße gegen das Postgeheimnis nach. Diese betrafen vor allem die Falschzustellung, die ungesicherte Ablage und die Öffnung von Postsendungen und waren zumeist auf das Fehlverhalten der Zustellkräfte vor Ort zurückzuführen.

Die Bundesnetzagentur hört bei Beschwerden die betreffenden Postdienstleistungsunternehmen zum Sachverhalt an und fordert diese auf, entsprechende Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel zu ergreifen. Sollten sich anschließend weitere gleichgelagerte Sachverhalte ergeben, findet in der Regel ein Treffen mit den Verantwortlichen vor Ort statt, um den Ursachen auf den Grund zu gehen und diese möglichst abzustellen.

Einen besonderen Fall der Verletzung des Postgeheimnisses stellte im Berichtszeitraum das

Verhalten eines Postdienstleistungsunternehmens in Berlin dar. Hier wurden in großem Maße Postsendungen so zwischengelagert und bei Empfängern abgelegt, dass das Postgeheimnis nicht gewahrt war. Die Bearbeitung dieses Falles war mit mehreren Vor-Ort-Kontrollen, diversen Gesprächsterminen mit den Beteiligten sowie der Auswertung größerer Mengen an Unterlagen (vornehmlich Ablichtungen der Verstöße) verbunden und gipfelte schließlich in einer Untersuchungsverfügung gegenüber dem Postdienstleistenden. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Neben Beschwerden zu konkreten Verstößen bearbeitet die Bundesnetzagentur auch generelle Anfragen zum Thema Postgeheimnis. Postdienstnutzende stellen besonders häufig Fragen zur Wahrung des Postgeheimnisses im Zusammenhang mit der elektronischen Briefankündigung. Hierbei konnte jedoch kein Verstoß gegen das Postgeheimnis festgestellt werden, da die sendungsbezogenen Daten weiterhin nur den an der Erbringung des Postdienstes beteiligten Personen zugänglich sind.

E Zusammenarbeit mit anderen Behörden im anzeige- und lizenzpflichtigen Bereich

Sowohl im anzeige- als auch im lizenzpflichtigen Bereich gibt es diverse Schnittpunkte zu Themenfeldern anderer Behörden. Die Bundesnetzagentur arbeitet sowohl für das Postgeheimnis als auch für den Datenschutz mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) eng zusammen. Zur Bekämpfung von Schwarzarbeit sowie illegaler Beschäftigung wurde die Zusammenarbeit mit der Generalzolldirektion fortgeführt.

1. Zusammenarbeit mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)

BfDI und Bundesnetzagentur tauschen sich zweimal jährlich zu Aspekten der Themenkomplexe Datenschutz und Postgeheimnis aus. Dabei geht es zum einen um die Behandlung aktueller Fragen und zum anderen um die Klärung perspektivisch anstehender Herausforderungen.

Darüber hinaus haben BfDI und Bundesnetzagentur eine Kooperation im Bereich der Kommunikation mit angezeigten Postdienstleistungsunternehmen vereinbart. Praktische Informationen und Hinweise zu Datenschutz und Postgeheimnis verleihen diesen mehr Sicherheit in der Bearbeitung der

betreffenden Bereiche und führen damit einhergehend zu größerer Zufriedenheit bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern.

Da es gerade bei Verbraucherschutzthemen und Datenschutzthemen zu Überschneidungen kommt, haben beide Behörden eine Verlinkung ihrer einschlägigen Internetseiten vorgenommen.

2. Zusammenarbeit mit der Generalzolldirektion

Die Generalzolldirektion und die Bundesnetzagentur haben ihre Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in der Postdienstleistungsbranche sowie Verstößen gegen das Postgesetz bekräftigt.

Die seit 2008 bestehende Zusammenarbeitsvereinbarung wurde an die gesetzlichen Gegebenheiten angepasst. Die neue Vereinbarung ist am 1. September 2023 in Kraft getreten. Sie dient der konkreten und praxisgerechten Ausgestaltung der gesetzlich niedergelegten Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls (FKS) und der Bundesnetzagentur. Sie zielt auf die Aufsicht über lizenzpflichtige Brief- und anzeigepflichtige Paketdienstleistungsunternehmen ab.

Auf Grundlage der Zusammenarbeitsvereinbarung werden die Kräfte des Zolls und der Bundesnetzagentur gebündelt, um Verstöße gegen

postrechtsspezifische und sozialversicherungsrechtliche Regelungen und Arbeitsbedingungen zu bekämpfen. Ein Fokus liegt dabei auf der Prüfung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns.

So erhalten sowohl Marktteilnehmende als auch Verbraucherinnen und Verbraucher Gewissheit, dass unlauterer Wettbewerb durch die Umgehung von Regeln in der Post- und Paketbranche vermieden wird.

F Universaldienst und Bürgereingaben

Die Bundesnetzagentur überprüft in einem kontinuierlichen Qualitätsmonitoring, ob die gesetzlichen Vorgaben zur Grundversorgung gewährleistet sind. Zudem wertet sie Bürgereingaben nach regionalen und thematischen Auffälligkeiten aus.

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 Postdienstleistungen, die eine flächendeckende Grundversorgung sicherstellen sollen. Dazu gehören u. a. Messdaten zu den Brieflaufzeiten, Aufbereitung und Auswertungen der Briefkastendaten sowie Daten zu Filialen und Agenturen. Dabei liegt der Fokus auf der Deutschen Post AG (DP AG). Mehr

und mehr wird auch die Sendungsqualität der Wettbewerbsunternehmen unter die Lupe genommen, zum Beispiel durch die Messung der Paketlaufzeiten durch ein extern beauftragtes Unternehmen. Das Qualitätsmonitoring ermöglicht eine zuverlässige Beurteilung der jeweils aktuellen Lage und der vorhandenen Dienstleistungsqualität im Postmarkt. Zudem geben die Bürgereingaben, 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 und Laufzeiten

Die Zustellung von Postsendungen umfasst sowohl Brief- als auch Paketsendungen. Auch wenn sich die gesetzlichen Anforderungen diesbezüglich in einigen Bereichen überschneiden, gibt es dennoch Qualitätsmerkmale, die unterschiedlichen Anforderungen unterliegen.

1.1.1 Briefzustellung und -laufzeiten

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 nicht möglich, kann die Sendung an eine Ersatzperson übergeben werden – es sei denn, eine gegenteilige Weisung der absendenden Person oder der Empfangspersonen liegt vor. Ein Ausschluss der Zustellung kann erfolgen, wenn die Wohn- oder Geschäftsadresse nur unter unverhältnismäßigen Schwierigkeiten zu erreichen ist oder eine geeignete als auch zugängliche Vorrichtung für den Empfang von Briefsendungen (in der Regel der Hausbriefkasten) fehlt.

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 regelmäßig die Ergebnisse der von der DP AG beauftragten Brieflaufzeitmessung 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.

Brieflaufzeiten - Verbrauchersicht seit 2014

in Prozent

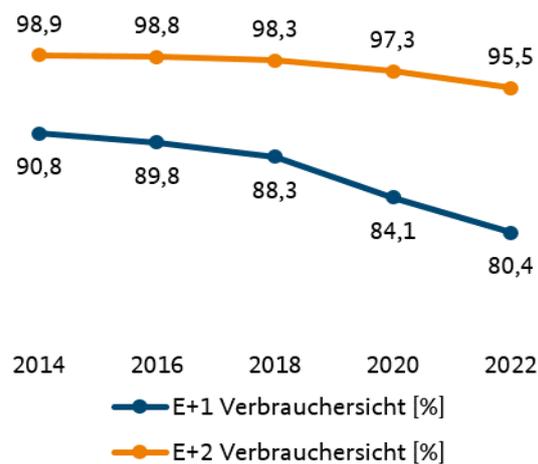


Abbildung 30: Brieflaufzeiten - Verbrauchersicht seit 2014

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

Brieflaufzeiten - Betriebssicht seit 2014

in Prozent

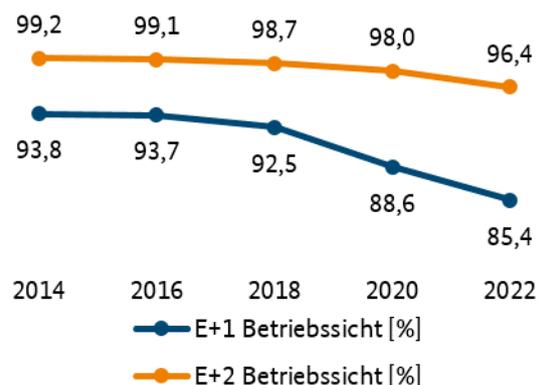


Abbildung 31: Brieflaufzeiten - Betriebssicht seit 2014

Sowohl in der Betriebs- als auch in der Verbrauchersicht wurden die gesetzlichen Laufzeitvorgaben erreicht. Beide Betrachtungsweisen lassen jedoch bis zum Jahr 2022 einen rückläufigen Trend erkennen. Im 1. Halbjahr 2023 verbesserten sich die Laufzeitwerte gegenüber dem Jahr 2022 deutlich - bei der E+1-Quote um knapp über ein Prozent.

E+1

80,4 % VS

85,4 % BS

Gesetzlich geforderter Jahresdurchschnitt (E+1: 80 Prozent) im Jahr 2022 für Deutschland erfüllt

E+2

95,5 % VS

96,4 % BS

Gesetzlich geforderter Jahresdurchschnitt (E+2: 95 Prozent) im Jahr 2022 für Deutschland erfüllt

1.1.2 Paketzustellung und -laufzeiten

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 absendenden Personen oder der Empfangsperson vorliegt. Viele Postunternehmen hinterlegen Sendungen, die nicht zugestellt werden konnten, in Filialen oder Paketstationen. Im Jahresdurchschnitt müssen mindestens 80 Prozent der Paketsendungen in Deutschland am zweiten Werktag ausgeliefert werden. Die Bundesnetzagentur gab im Jahr 2021 die Studie „Untersuchung von Paketlaufzeiten und der Zustellqualität“ in Auftrag. Als Ergebnis erhielt die Bundesnetzagentur für den Zeitraum Juli 2021 bis Juni 2022 repräsentative und statistisch valide Daten zu den Laufzeiten von Paketsendungen und zur Zustellqualität in Deutschland.

Die Marktquote beinhaltet die Paketlaufzeiten der Dienstleistungsunternehmen DP DHL, Hermes, DPD, UPS und GLS.

E+2

96,1 %

Gesetzlich geforderter Jahresdurchschnitt (E+2: 80 Prozent) im Messzeitraum für Deutschland erfüllt

Im Jahresdurchschnitt betrachtet wurde die gesetzliche Vorgabe zu den Paketlaufzeiten für Deutschland erfüllt. Bereits die Zustellquote nach einem Tag (E+1) belief sich im Jahresdurchschnitt auf 80 Prozent.

Paketlaufzeiten - Marktquote national Wettbewerb bei 5-Tage-Woche (quartalsweise)

in Prozent

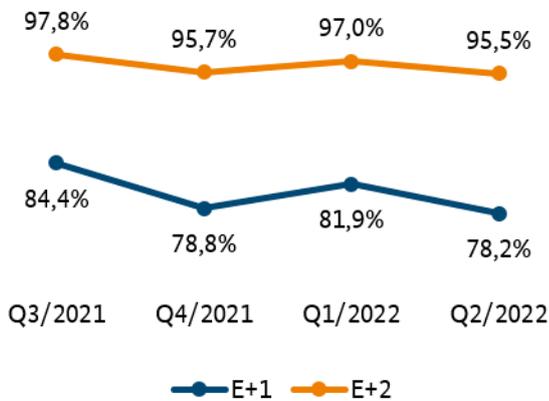


Abbildung 32: Paketlaufzeiten - Marktquote national Wettbewerb bei 5-Tage-Woche (quartalsweise)

1.2 Filialen und Agenturen

Geschäftsräume, in denen Verträge über Briefbeförderungsleistungen abgeschlossen werden können, werden in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) als stationäre Einrichtungen bezeichnet. Dazu gehören vor allem Filialen, Agenturen und sonstigen Verkaufsräume der Postunternehmen. Zusätzlich gibt es in vielen Städten und Kommunen Paketshops und Paketstationen. Im Wesentlichen setzt sich die Annahme- und Zustellstruktur im Paketdienstleistungsbereich aus Einrichtungen der sechs großen Paketdienstleistungsunternehmen DP DHL, DPD, GLS, Hermes, UPS und Amazon zusammen. Im Jahr 2022 gab es 60.686 Paketshops in Deutschland.

Bundesweit müssen mindestens 12.000 Filialen vorhanden sein. In Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern muss es mindestens eine Filiale geben. Ab 4.000 Einwohnern muss eine Filiale

in zusammenhängend bebauten Gebieten in maximal 2.000 Metern erreichbar sein.



Annahmestellen der Paketdienstleistungsunternehmen

Paketshops:	60.686
Paketstationen:	15.277
Paketstationen Fächer:	1.212.774
Poststationen:	ca. 110

Die DP AG allein betreibt bereits über 12.000 Filialen und Agenturen. Nach tendenziell rückläufigen Filialzahlen konnte im ersten Halbjahr 2023 wieder ein Zuwachs auf insgesamt 12.796 Filialen verzeichnet werden; davon 1.070 Filialen mit eigenem Personal. Die DP AG startete zudem ein Projekt mit automatisierten Poststationen, die ohne Personal auskommen (Kapitel 2.2.2.1 Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich).

Stationäre Einrichtungen - Filialen/Agenturen der DP AG

in Stück

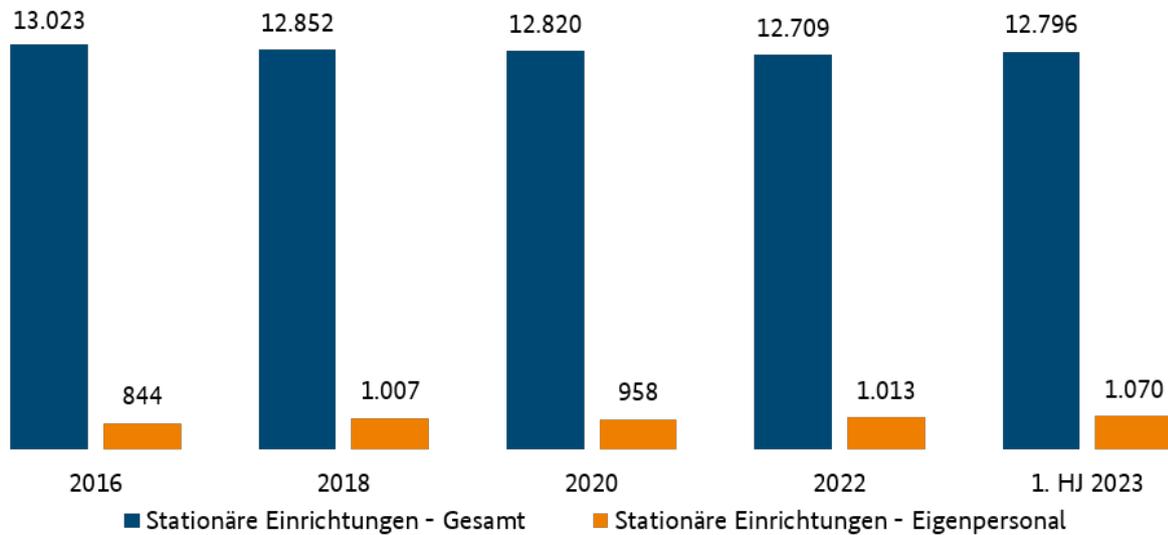


Abbildung 33: Stationäre Einrichtungen Filialen/Agenturen der DP AG

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 Jahresmitte 2023 weitgehend erfüllt. Hinzu kommen in verschiedenen Städten und Gemeinden auch Briefkästen der Wettbewerbsunternehmen, die in ihrer Anordnung allerdings nicht an der Post-Universaldienstleistungsverordnung ausgerichtet sind.

Die Zahlen der nachfolgenden Grafik beinhalten ausschließlich Briefkästen der DP AG, die zum jeweiligen Jahresende bzw. Halbjahresende für die

Briefkästen der DP AG (Stichtag 30. Juni 2023)

in Stück

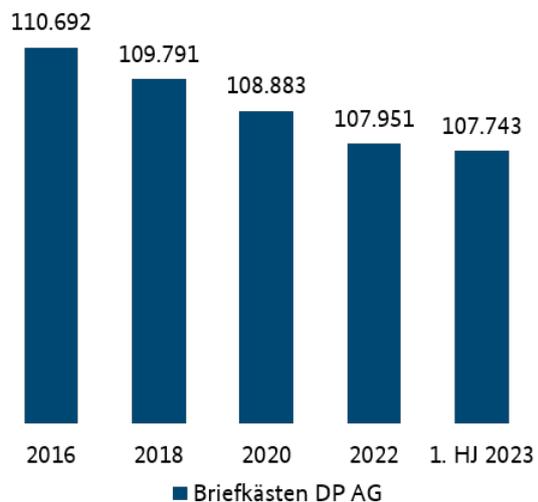


Abbildung 34: Briefkästen der DP AG (Stichtag 30. Juni 2023)

Versender erreichbar waren. Temporär stillgelegte Briefkästen (z. B. wegen Baustellen und saisonalem Betrieb o. ä.) sind in den Angaben nicht enthalten.

Von Ende 2016 bis zum Ende des 1. Halbjahres 2023 hat die DP AG 2.949 Briefkästen abgebaut. Sofern der Bundesnetzagentur Standorte bekannt werden, an denen Briefkästen abgebaut wurden, prüft sie, ob die gesetzlichen Vorgaben zur Versorgung der Bevölkerung mit Briefkästen eingehalten werden.

Die Bundesnetzagentur untersucht regelmäßig die Entwicklung der Leerungszeiten. Zwischen den Jahren 2012 und 2020 ist die Zahl der Briefkästen, die nur vormittags geleert wurden, deutlich angestiegen. Seit 2020 entwickelt sich diese Zahl moderat.

Briefkästen nach Tagesleerungszeit der DP AG (Stichtag 30. Juni 2023)

in Stück

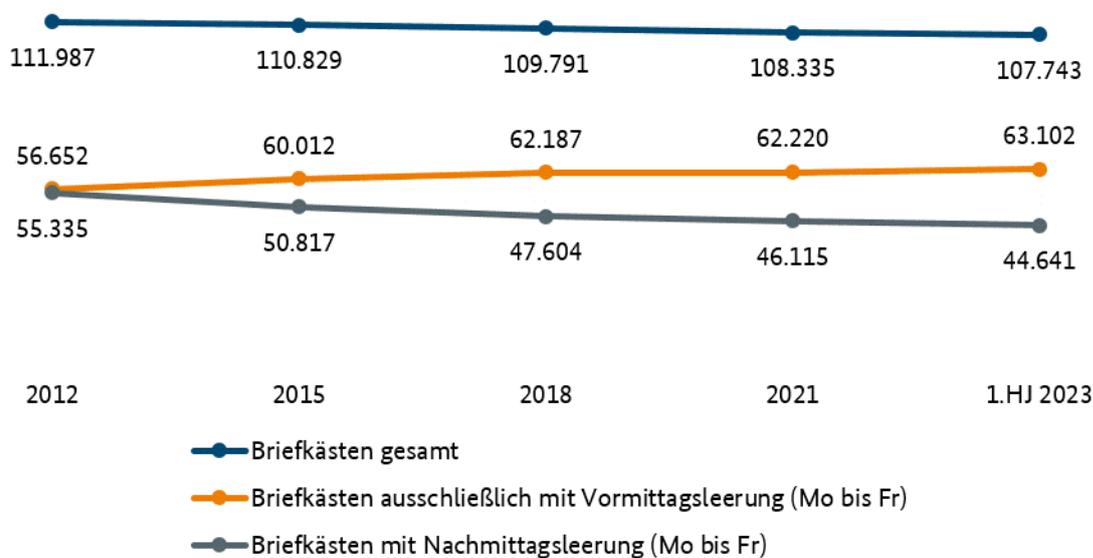


Abbildung 35: Briefkästen nach Tagesleerungszeit der DP AG (Stichtag 30. Juni 2023)

2. Bürgereingaben Post

Es ist ein zentrales Anliegen der Bundesnetzagentur, dass die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Postversorgung in Deutschland sichergestellt ist. Die bei der Bundesnetzagentur eingehenden Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern tragen dazu bei, Zustellmängel oder andere Verschlechterungen der Postversorgung in Deutschland frühzeitig zu erkennen.

2.1 Eingaben

Im Jahr 2022 sind insgesamt 43.125 Eingaben zu Postthemen bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Damit haben sich die Eingaben im Vergleich zum Vorjahr fast verdreifacht - da waren es 15.118 Eingaben. Im ersten Halbjahr 2023 konnte die Bundesnetzagentur 16.017 Eingaben verzeichnen.

Entwicklung Eingaben im Postbereich (Stichtag 30. September 2023)

in Stück

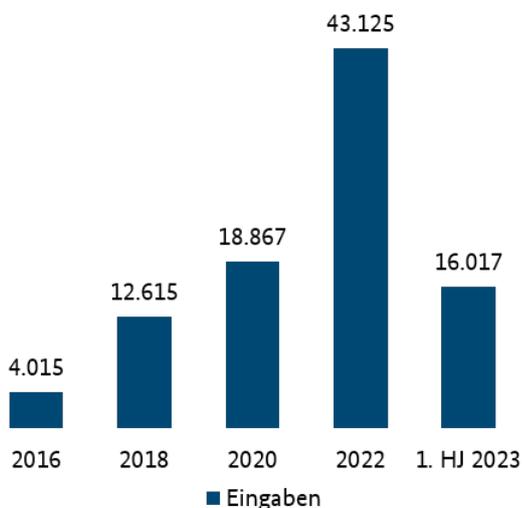


Abbildung 36: Entwicklung Eingaben im Postbereich (Stichtag 30. September 2023)

Nach einem starken Anstieg der Eingaben im zweiten Halbjahr 2022 (34.204 Eingaben), sind sie

in der ersten Jahreshälfte 2023 zwar wieder zurückgegangen. Die Zahl der Eingaben befindet sich aber im Vergleich zum ersten Halbjahr 2022 (8.921 Eingaben) weiterhin auf einem erhöhtem Niveau.

2.2 Eingabegründe

In beiden Berichtsjahren gab der Briefbereich am häufigsten Anlass zur Kritik. Dieser war in beiden Berichtsjahren mit 59 Prozent (2022) bzw. 52 Prozent (1. Halbjahr 2023) die Nummer eins auf der Liste aller Eingabegründe. Auf den Paketbereich entfielen 24 Prozent der Eingaben im Jahr 2022 und 40 Prozent im ersten Halbjahr 2023. Die restlichen Eingabegründe verteilten sich auf die Bereiche "Zeitungen und Zeitschriften" mit sechs Prozent (2022) bzw. drei Prozent (1. Halbjahr 2023), "Filialen und Shops" als auch „Briefkästen“ mit jeweils einem Prozent sowie "Sonstiges".

Eingabegründe Postbereich (Stichtag 30. Juni 2023)

in Prozent

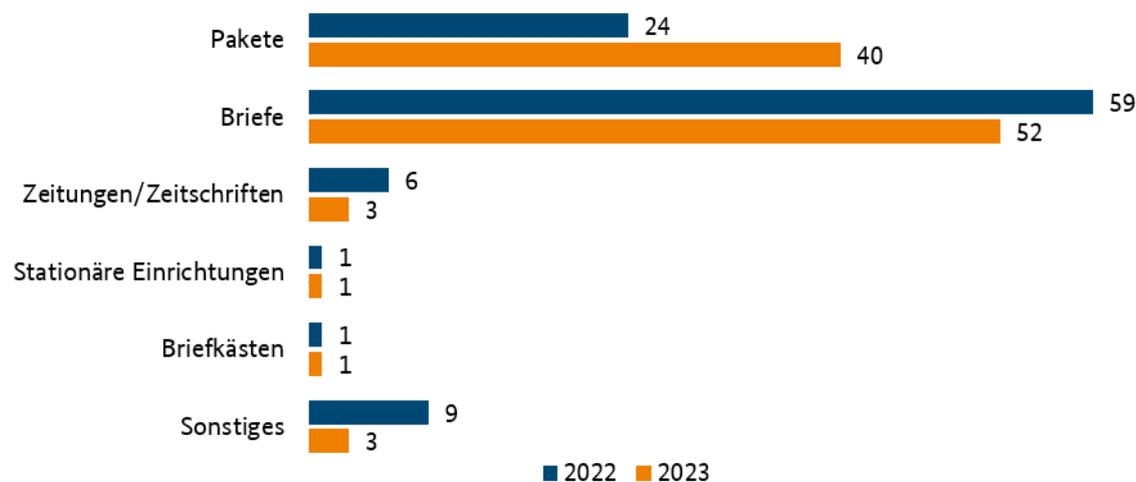


Abbildung 37: Eingabegründe Postbereich (Stichtag 30. Juni 2023)

2.2.1 Eingabegründe Paket

Im Paketbereich standen Qualitätsmängel bei der Zustellung im Vordergrund der Eingabegründe. Im Jahr 2022 waren dies 78 Prozent und 73 Prozent im ersten Halbjahr 2023. Bürgerinnen und

Bürger thematisierten vor allem eine mangelhafte (z. B.) kein persönlicher Zustellversuch, eine ungesicherte Ablage der Sendung oder der fehlende Einwurf einer Benachrichtigung) oder eine fehlende Zustellung.

Eingabegründe Paket – 2022 und 1. Halbjahr 2023

in Prozent

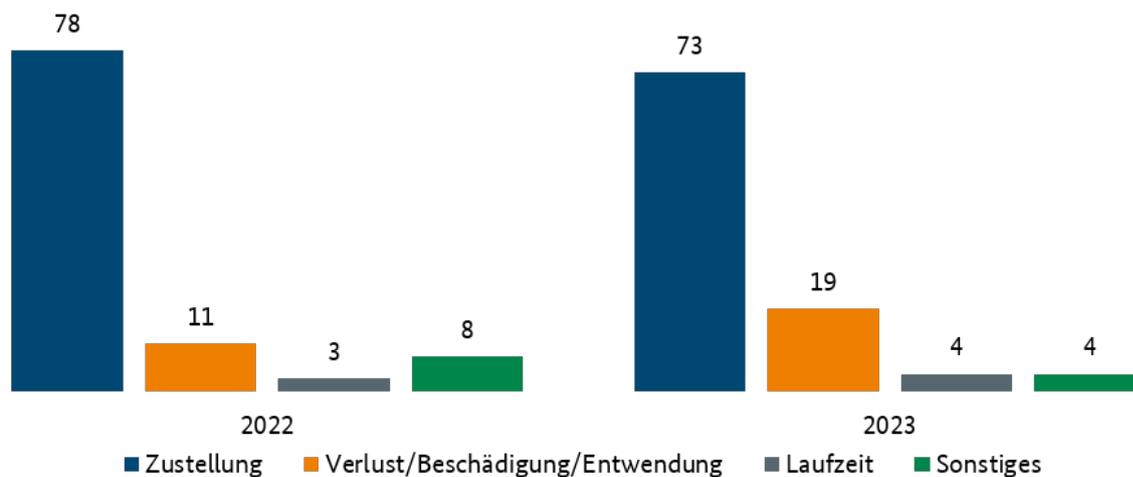


Abbildung 38: Eingabegründe Paket – 2022 und 1. Halbjahr 2023

Eingabegründe Brief 2022 und 1. Halbjahr 2023

in Prozent

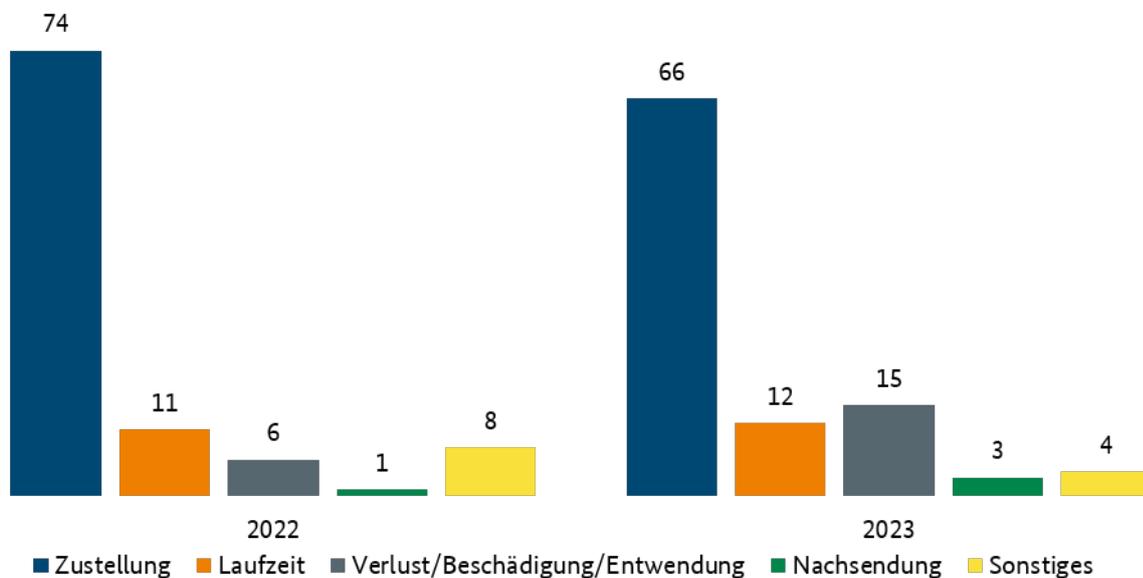


Abbildung 39: Eingabegründe Brief 2022 und 1. Halbjahr 2023

2.2.2 Eingabegründe Brief

Auch beim "Brief" standen in beiden Berichtsjahren erneut Zustellmängel im Fokus der Eingabegründe. Im Jahr 2022 traf dies auf 74 Prozent der Eingaben zur Briefbeförderung zu, im ersten Halbjahr 2023 auf 66 Prozent. Dabei wurden zu- meist regelmäßig wiederkehrende verzögerte Briefzustellungen, zum Teil nach tagelangen Zustellausfällen, von den Bürgerinnen und Bürgern moniert.

Weitere häufige Eingabegründe waren in beiden Berichtsjahren der Verlust oder die Beschädigung von Briefsendungen, eine zu lange Laufzeit oder eine mangelhafte Nachsendung von Briefen.

2.3 Eingaben pro Bundesland

In beiden Berichtsjahren kamen die meisten Eingaben aus Nordrhein-Westfalen. Ebenfalls konnten aus Bayern und Baden-Württemberg zahlreiche Eingaben verzeichnet werden. Aus den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gingen in beiden Berichtsjahren die wenigsten Eingaben ein.

Ein anderes Bild ergibt sich allerdings bei der Zahl der Eingaben pro 10.000 Einwohner bzw. Einwohnerinnen. Hier führt Berlin die Liste der meisten Eingaben deutlich an, gefolgt von Hamburg und Baden-Württemberg im Jahr 2022 bzw. Hamburg und Bremen im ersten Halbjahr 2023.

Eingaben pro Bundesland (Stichtag 30. Juni 2023)

in Stück

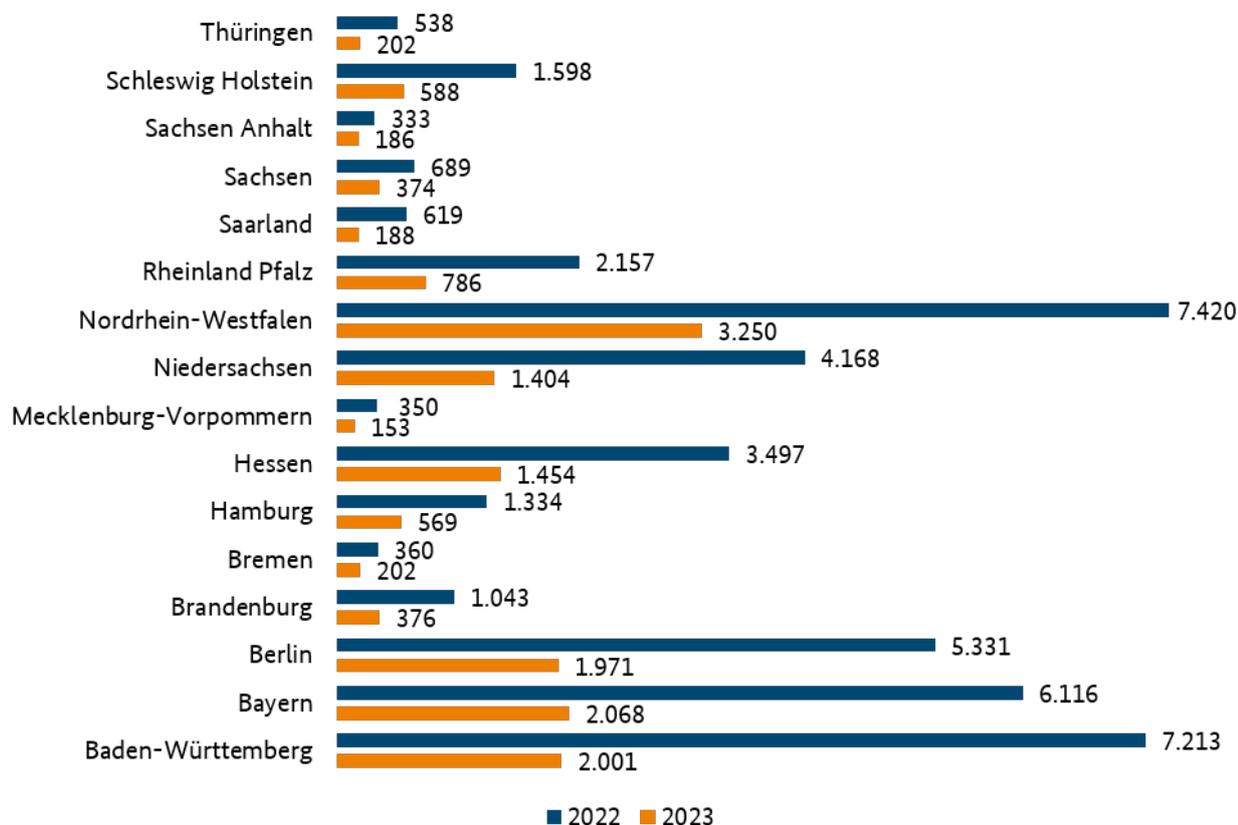


Abbildung 40: Eingaben pro Bundesland (Stichtag 30. Juni 2023)

2.4 Eingaben nach Postunternehmen

Die DP DHL vereinte in beiden Berichtsjahren – wie auch in den Jahren zuvor – die meisten Eingaben auf sich. Im Jahr 2022 waren es 92 Prozent der Eingaben und 88 Prozent im Jahr 2023. Im Briefbereich war der Anteil noch höher. Hier bezogen sich 98 Prozent im Jahr 2022 und 96 Prozent im Jahr 2023 auf die DP DHL. Der Anteil der übrigen Wettbewerbsunternehmen ist hier mit zwei und vier Prozent sehr gering. Im Bereich "Paket" betrafen die DP DHL 76 Prozent der Eingaben im Jahr 2022 sowie 77 Prozent im Jahr 2023. Die Wettbewerbsunternehmen weisen so-

mit einen deutlich sinkenden Anteil im Vergleich zum Jahr 2021 (Anteil Wettbewerbsunternehmen 2021: 39 Prozent) auf.

*Im gesamten Jahr 2022
entfielen auf die DP DHL
von allen Eingaben*

92 %

*Im ersten Halbjahr 2023 betrafen 88 %
der Eingaben die DP DHL.*

**Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen
im Jahr 2022**
in Prozent

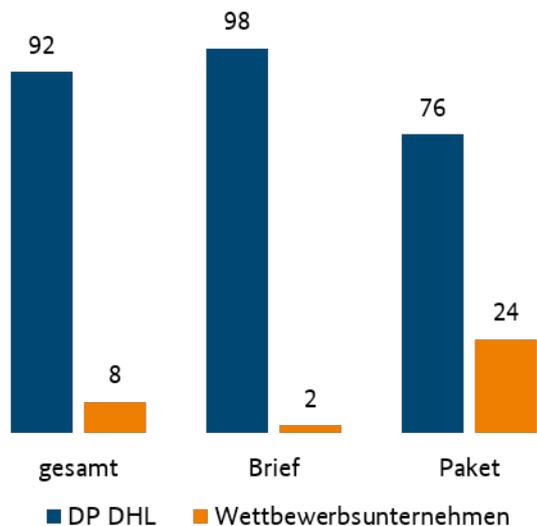


Abbildung 41: Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen im Jahr 2022

**Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen
1. Halbjahr 2023**
in Prozent

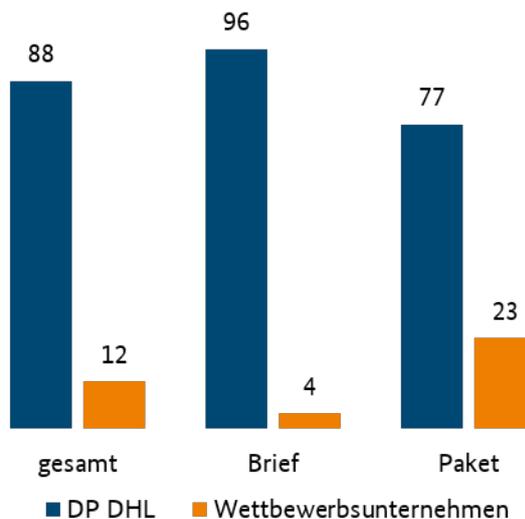


Abbildung 42: Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen 1. Halbjahr 2023

3. Anlassprüfungen der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur wertet regelmäßig die Eingaben der Bürgerinnen und Bürger zur Postversorgung aus. Stellt sie dabei Auffälligkeiten wie ein gehäuftes Beschwerdeaufkommen in bestimmten Regionen oder Postleitzahlgebieten fest, führt sie bei dem entsprechenden Postunternehmen eine Anlassprüfung durch. Darin fordert sie das Unternehmen auf, die gesetzlich geforderte Qualität wiederherzustellen. Sie lässt sich ebenfalls die Gründe für die Qualitätsmängel benennen sowie die Maßnahmen erläutern, diese zu beseitigen. Die Anlassprüfungen werden forlaufend auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Anlassprüfungen, die im Jahr 2022 insgesamt durchgeführt wurden:

86 Vorgänge

18 Prüfungen fanden im 1. Halbjahr 2023 bislang statt.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesnetzagentur 86 Anlassprüfungen im Jahr 2022 und 18 Prüfungen bis zum 30. Juni 2023 aufgrund gehäufter Eingaben aus bestimmten Postleitzahlgebieten durchgeführt. Den Anlassprüfungen lagen durchweg Beschwerden zu Mängeln bei der Brief- oder Paketzustellung zugrunde. In fast allen Prüfungen war die DP DHL betroffen. Das Unternehmen begründete diese Qualitätsmängel größtenteils mit Personalengpässen aufgrund von hohen Krankenständen und der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt. Die betroffenen Orte verteilen sich auf das gesamte Bundesgebiet und sind sowohl ländlich als auch städtisch geprägt.

Die meisten Anlassprüfungen betrafen im Jahr 2022 Baden-Württemberg (16), Nordrhein-Westfalen und Bayern (je 14) sowie Berlin (12). Im Jahr 2023 waren es Niedersachsen (7), Nordrhein-Westfalen (4), Brandenburg sowie Berlin (je 2).

G Schlichtungsstelle Post

Das Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher nach Schlichtung im Postbereich ist weiterhin hoch.

1. Gesetzlicher Auftrag

Die Schlichtungsstelle Post der Bundesnetzagentur ist eine behördliche Verbraucherschlichtungsstelle im Sinne des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG). Sie gehört zu den von der Europäischen Kommission anerkannten Streitbeilegungsstellen im Europäischen Wirtschaftsraum. Seit 2022 ist die Schlichtungsstelle Post in einer eigenen Verbraucherschutzabteilung in der Bundesnetzagentur angesiedelt.

Zweck der Schlichtung

Die Schlichtung dient der außergerichtlichen Streitbeilegung und stellt eine kostengünstige Alternative zu Gerichtsverfahren dar. Ziel der Schlichtung ist ein für alle zufriedenstellendes Ergebnis zur endgültigen Beilegung des Streitfalls.

Teilnahmepflicht

Mit der Änderung des Postgesetzes (PostG) im Jahr 2021 können sich Postunternehmen dem Schlichtungsverfahren in den meisten Fällen nicht mehr entziehen. Setzt eine Verbraucherin oder ein Verbraucher das Schlichtungsverfahren mit einem Schlichtungsantrag in Gang, so ist das Postunternehmen zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren verpflichtet.

Gesetzliche Grundlage

Die Schlichtungsverfahren werden auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben des VSBG und des PostG durchgeführt. Die im Juli 2022 in Kraft getretene Post-Schlichtungsverordnung (PostSchliV) regelt den formellen Ablauf eines Schlichtungsverfahrens.

Die PostSchliV und weitere Informationen zur Schlichtungsstelle Post sind auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Darüber hinaus berichtet die Schlichtungsstelle Post in ihren jährlichen eigenständigen Tätigkeitsberichten sowie dem alle zwei Jahre erscheinenden Evaluationsbericht 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 bzgl. zulässiger Sendungsinhalte und Sendungsformen) oder die Verwendung einer geeigneten Verpackung. Weitere Informationen finden sich unter: www.bundesnetzagentur.de/post-schlichtungsstelle

2. Die Schlichtungsstelle

Die Schlichtungsstelle Post der Bundesnetzagentur trifft ihre Entscheidungen durch Streitmittlerinnen und Streitmittler, die jeweils Bedienstete der Bundesnetzagentur sind. In die Durchführung des Schlichtungsverfahrens sind weitere Beschäftigte der Bundesnetzagentur eingebunden.

3. Das Schlichtungsverfahren

In Fällen von Verlust, Beschädigung oder Entwendung von Postsendungen und bei der Verletzung eines Rechts aus der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) kann die Kundschaft von Postunternehmen einen Schlichtungsantrag bei der Schlichtungsstelle Post einreichen. Antragsberechtigt sind sowohl absendende als auch empfangende Personen von Postsendungen. Der Antrag kann über die Internetseite, per E-Mail,

als Brief oder Fax bei der Schlichtungsstelle Post eingereicht werden.

Wenn Verbraucherinnen und Verbraucher - also natürliche Personen, die Postdienstleistungen privat in Anspruch nehmen - den Antrag stellen, besteht für Postunternehmen die Pflicht zur Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren. In den übrigen Fällen ist die Schlichtung im Postbereich ein freiwilliges Verfahren.

Kosten

Das Schlichtungsverfahren ist gebührenfrei, jedoch sind Kosten, wie z. B. Porto und andere Auslagen von den Parteien selbst zu tragen.

Ausgang der Schlichtung

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 Antragstellenden jederzeit ohne Angabe von Gründen beendet werden. Das Postunternehmen kann das Verfahren nur dann vorzeitig beenden, wenn der Antrag nicht von einer Verbraucherin bzw. einem Verbraucher gestellt wurde. Im Übrigen endet das Schlichtungsverfahren mit der Einigung der Parteien oder mit der Feststellung, dass eine Einigung nicht zustande gekommen ist.



Schlichtungsantrag: Gründe und Antragstellung

Eine schlichtungsrelevante Rechtsverletzung liegt insbesondere dann vor, wenn eine Postsendung auf dem Versandweg verloren ging, entwendet oder beschädigt wurde. Absendende als auch empfangende Personen einer Postsendung sind berechtigt, einen Schlichtungsantrag zu stellen.

Verfahrensdauer

Die durchschnittliche Verfahrensdauer soll die Dauer von 90 Tagen ab Eingang der vollständigen Beschwerdeunterlagen nicht überschreiten. Häufig muss die Schlichtungsstelle relevante Unterlagen nachfordern. Das Schlichtungsverfahren wird in der Regel in Textform, d. h. per E-Mail, Fax oder Brief durchgeführt. Die Verfahrenssprache ist Deutsch. Eine mündliche Erörterung findet nur statt, wenn die Schlichtungsstelle dies für erforderlich hält und beide Parteien zustimmen.

4. Ablehnungsgründe

Die Schlichtungsstelle lehnt den Schlichtungsantrag ab, wenn:

- die Streitigkeit nicht in die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle fällt,
- der streitige Anspruch nicht zuvor gegenüber dem Antragsgegner oder der Antragsgegnerin geltend gemacht worden ist,
- im Falle einer Antragstellung durch einen Verbraucher oder eine Verbraucherin der streitige Anspruch oder das Rechtsverhältnis,

das den Gegenstand des Schlichtungsverfahrens bildet, zum Klageregister angemeldet ist und die Musterfeststellungsklage noch rechtshängig ist,

- der Antrag offensichtlich ohne Aussicht auf Erfolg ist oder mutwillig erscheint, insbesondere weil der streitige Anspruch bei Antragstellung bereits verjährt war und der Antragsgegner bzw. die Antragsgegnerin sich auf Verjährung beruft, die Streitigkeit bereits beigelegt ist oder zu der Streitigkeit ein Antrag auf Prozesskostenhilfe bereits mit der Begründung zurückgewiesen worden ist, dass die beabsichtigte Rechtsverfolgung keine hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet oder mutwillig erscheint,
- eine Verbraucherschlichtungsstelle bereits ein Verfahren zur Beilegung der Streitigkeit durchgeführt hat oder die Streitigkeit bei einer anderen Verbraucherschlichtungsstelle anhängig ist,
- ein Gericht zu der Streitigkeit bereits eine Sachentscheidung getroffen hat oder die Streitigkeit bei einem Gericht rechtshängig ist, es sei denn, das Gericht ordnet nach § 278a Absatz 2 der Zivilprozessordnung im Hinblick auf das Verfahren vor der Schlichtungsstelle das Ruhen des Verfahrens an,
- der Streitwert einen Betrag in Höhe von 10 Euro unterschreitet oder einen Betrag in Höhe von 2.500 Euro überschreitet,
- die Behandlung der Streitigkeit den effektiven Betrieb der Schlichtungsstelle ernsthaft beeinträchtigen würde, insbesondere weil die Schlichtungsstelle den Sachverhalt oder rechtliche Fragen nur mit einem unangemessenen Aufwand klären kann
- oder eine grundsätzliche Rechtsfrage, die für die Bewertung der Streitigkeit erheblich ist, nicht geklärt ist.

5. Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren

Die Auswertung der Schlichtungsvorgänge für das Jahr 2022 zeigt, dass das Bedürfnis der Kundenschaft für Postdienstleistungen an einer außergerichtlichen Streitbeilegung nach wie vor sehr hoch ist. Mit 3.180 Schlichtungsanträgen im Jahr 2022 gab es zwar weniger Anträge als im Jahr 2021 (3.752), die Antragszahlen sind allerdings weiterhin auf einem hohen Niveau. Bis zum 30. September 2023 sind 2.574 Anträge auf Schlichtung eingegangen.

einbart wurden, zu dem Antragsgrund ein Gerichtsverfahren rechtshängig ist oder noch kein Einigungsversuch mit dem Postunternehmen stattgefunden hat.

Entwicklung der Schlichtungsanträge 2019 – 2023 in Stück

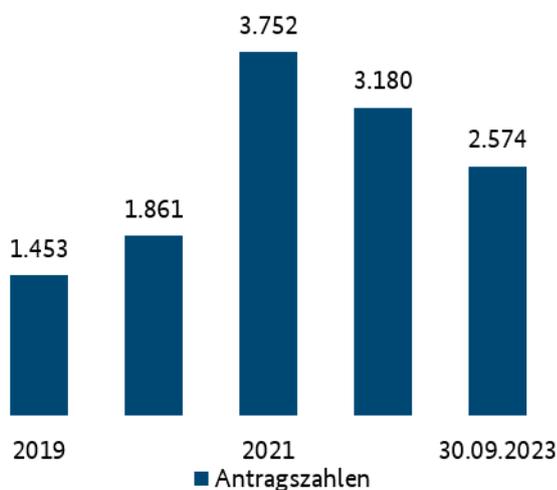


Abbildung 43: Entwicklung der Schlichtungsanträge 2019 – 2023

Im Berichtszeitraum musste die Schlichtungsstelle Post Anträge zurückweisen, da sie u. a. nicht zuständig war. Im Jahr 2022 betraf dies 40,82 Prozent.

Im Jahr 2023 waren es 42,19 Prozent der abgeschlossenen Verfahren. Eine Ablehnung erfolgt z. B., wenn mit dem Postunternehmen Sonderbedingungen für die Beförderung der Sendung ver-

Abschluss der Schlichtungsverfahren 2022 - 2023

in Prozent

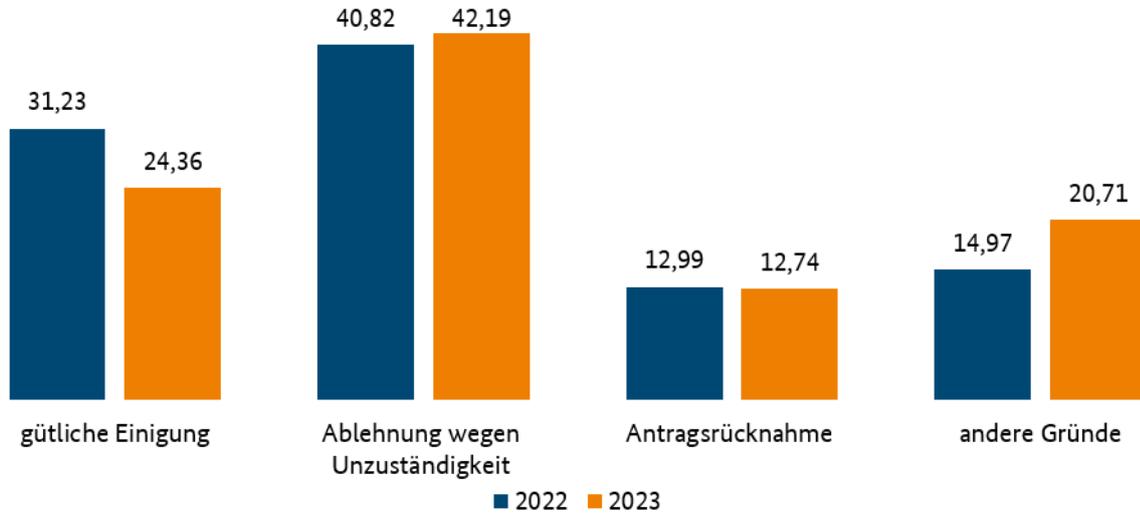


Abbildung 44: Abschluss der Schlichtungsverfahren 2022 – 2023 (Stichtag 30. September 2023)

Im Jahr 2022 wurde nahezu die Hälfte der Anträge aufgrund von Verlust oder Entwendung des Sendungsinhalts gestellt. Im Jahr 2023 ist dieser Wert etwas gestiegen. Dies entspricht 54,2 Prozent.

In den Jahren 2022 und 2023 stellten überwiegend absendende Personen einer Postsendung den Schlichtungsantrag (2022: rund 64 Prozent, 2023: 59 Prozent).

Antragsgründe 2022 – 2023

in Prozent

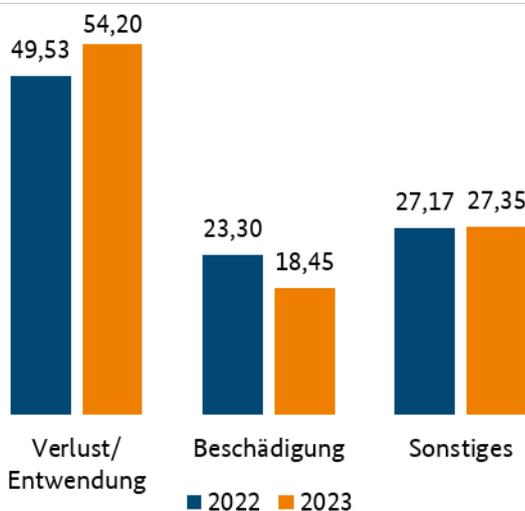


Abbildung 45: Antragsgründe 2022 – 2023 (Stichtag 30. September 2023)

Antragstellende 2022 - 2023

in Prozent

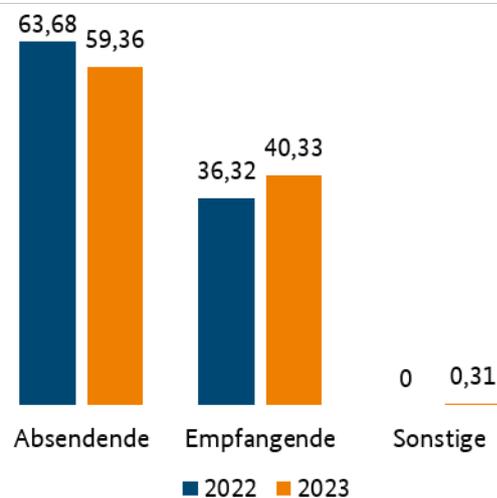


Abbildung 46: Antragstellende 2022 – 2023 (Stichtag 30. September 2023)

Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2022 – 2023

in Prozent

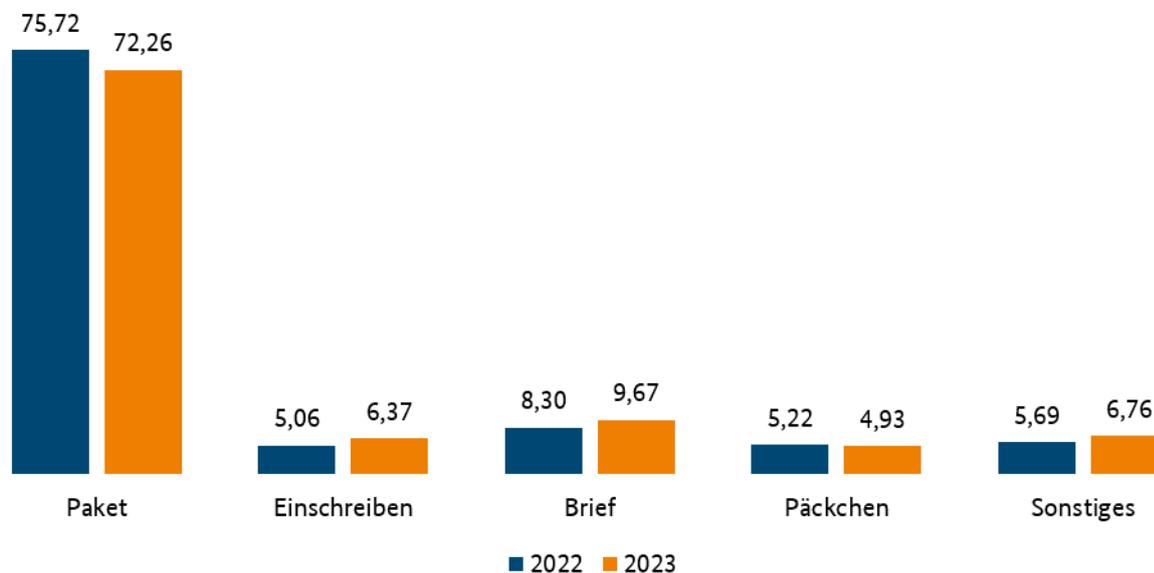


Abbildung 47: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2022 – 2023 (Stichtag 30. September 2023)

Die häufigsten Anlässe für Schlichtungsverfahren waren im Berichtszeitraum - wie auch in den Vorjahren - Streitigkeiten bei der Paketbeförderung. Etwas mehr als 75 Prozent der eingegangenen Anträge im Jahr 2022 wurden aufgrund von Konflikten im Zusammenhang mit dem Versand oder Empfang von Paketsendungen gestellt. Im Jahr 2023 liegt der Wert vergleichbar hoch bei 72,26 Prozent.

Aufgrund der in den letzten Jahren zu beobachtenden starken Zunahme des Onlineversandhandels (E-Commerce) kam es tendenziell auch zu einer steigenden Zahl von Schlichtungsanträgen in diesem Bereich. Im Jahr 2022 betrafen 40,82 Prozent der Schlichtungsanträge ein Onlinehandelsgeschäft. Mit 40,25 Prozent bleiben die Schlichtungsanträge im Jahr 2023 etwa auf dem gleichen Niveau.

Anträge E-Commerce / kein E-Commerce**2022 - 2023**

in Prozent

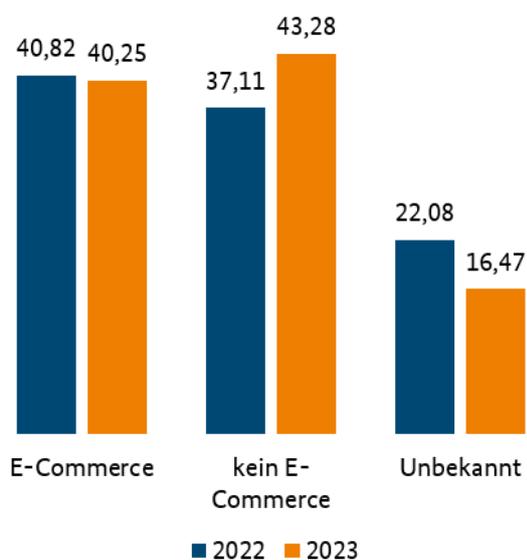


Abbildung 48: Anträge E-Commerce / kein E-Commerce 2022 - 2023 (Stichtag 30. September 2023)

H Normung

In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) begleitet die Bundesnetzagentur die Normentwicklung im Postsektor in nationalen, europäischen und internationalen Gremien.

Durch Innovationen bei Postdienstleistungen, die Einführung neuer Technologien und geänderte Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher unterliegt der Postmarkt einem stetigen Wandel. Die damit einhergehenden Veränderungen müssen durch kontinuierliche Aktivitäten bei der Standardisierung und Normung begleitet werden. Durch die Harmonisierung technischer Verfahren wird die Interoperabilität von Postdienstleistungen gefördert. So sind unterschiedliche Systeme in der Lage, möglichst nahtlos zusammenzuarbeiten. Denn Normen funktionieren wie eine gemeinsame Sprache, die für Handelspartnerschaften auf dem globalen Markt verwendet werden kann. Die Anwendung von einheitlichen Normen und Standards erleichtert den Marktzugang für Produkte und Dienstleistungen. Normen reduzieren nichttarifäre Handelshemmnisse und fördern 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 stetig wachsende Onlineversandhandel 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 hat ebenso vielfältige Auswirkungen auf den Postsektor.



Normen sind für effiziente sowie funktionierende Postdienstleistungen und damit für Wirtschaft und Gesellschaft von großer Bedeutung.

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 wird. 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 angesiedelt, welche national die Normungsaktivitäten auf europäischer Ebene spiegeln. Obmann des Ausschusses ist seit 2020 Andreas Schumann (BdKEP). An den entsprechenden Sitzungen auf europäischer und internationaler Ebene nehmen einzelne nationale Expertinnen und Experten des DIN-Ausschusses 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 Expertinnen und Experten aus 34 europäischen Ländern mit. Hier kooperieren in relevanten Standardisierungsfragen Vertreterinnen und Vertreter von Industrie und Postunternehmen, des Onlinehandels, von Verbänden und Verbraucherorganisationen sowie auch von Regulierungsbehörden und Ministerien.

Die Standardisierungsaktivitäten von CEN/TC 331 erfolgten in enger Abstimmung mit dem Standardisierungsgremium des Weltpostvereins, dem "Standards Board" (siehe Abschnitt II Tätigkeiten Kapitel I 3 Weltpostverein). Die Zusammenarbeit zwischen beiden Gremien ist in einem "Memorandum of Understanding" bilateral geregelt. Ziele dieser Vereinbarung sind die Vermeidung von Disparitäten und damit einhergehend die gemeinsame Entwicklung von aktuell im Fokus stehenden technischen Standards.



Wesentliche Zielsetzungen des Mandates M/590 sind:

1. Harmonisierung von Sendungsverfolgungen
2. Einsatz von Technologie zur Verfolgung von Postsendungen
3. Digitalisierung von Postbeförderungsdokumenten
4. Digitale Identifizierung von Postdienstleistungsunternehmen
5. Lösungen für eine wirksame und umweltverträgliche Zustellung von Sendungen
6. Festlegung einer Methode zur lückenlosen Berechnung von und Berichterstattung über die Umweltauswirkungen (Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen) des Transports und der Abfertigung von Paketen von der ursprünglichen Abholstelle bis zum Ort der endgültigen Auslieferung im Einklang mit den Grundsätzen anerkannter Umweltbilanzierungsrahmen, -standards und -leitlinien
7. Sichere, geschützte und kontaktlose Zustellung von Postsendungen

Die Europäische Kommission erteilt in aufeinanderfolgenden Mandaten Normungsaufträge für die europäische Standardisierung von postalischen Dienstleistungen. Im Berichtszeitraum wurde ein neues Mandat (M/590) Anfang 2023 formal an CEN übermittelt. Insgesamt wurden sieben einzelne Projekte von der Europäischen Kommission aus den Bereichen Digitalisierung,

Track&Trace-Anwendungen, kontaktlose Zustellung sowie Nachhaltigkeit und Umweltaspekte konkret benannt. Gemäß den Regularien ist der Normungsauftrag in einem Arbeitszyklus von 48 Monaten umzusetzen. Der gegenwärtige Zyklus endet daher 2027.

Die Bundesnetzagentur achtet bei ihrer Mitwirkung an der Entwicklung von Normen insbesondere darauf, dass die nationalen und europäischen rechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Weiterhin ist zu vermeiden, dass durch Normierungsaktivitäten neue marktverzerrende Monopole im physischen Postbereich entstehen, beziehungsweise auf den elektronischen Postbereich übertragen werden. Die Behörde sorgt für Transparenz bei der Veröffentlichung der Arbeitsprogramme und für einen diskriminierungsfreien Zugang bei der Entwicklung der Normen sowie für eine klare Kommunikation an Unternehmen der Postbranche.

3. Internationale Organisation für Normung (ISO)

Die im Technischen Komitee ISO/TC 315 ("Kühlketten-Logistik") entwickelten Normen wirken sich auch auf postalische Dienstleistungen und Logistik-Ketten in Europa aus. Deshalb ist es außerordentlich wichtig, die Aktivitäten und Entwicklungen im deutschen und europäischen Interesse konsequent zu begleiten. Nur so können mögliche Disparitäten zu bereits existierenden Standards und Normen des Weltpostvereins und CEN früh genug erkannt und vermieden werden. Die Bundesnetzagentur nimmt in diesem Zusammenhang bei ISO/TC 315 bei den Plenarsitzungen über eine aktive Mitgliedschaft die Delegationsleitung für Deutschland wahr und wirkt durch Mitarbeit in den nachgeordneten Arbeitsgruppen stetig an der Entwicklung von Normen

mit. Das Technische Komitee 315 setzt sich aktuell aus dem Plenargremium und den nachgeordneten Arbeits- und Ad-hoc-Gruppen zusammen.

Die beiden Ad-hoc-Gruppen SBP¹⁷ und CAG¹⁸ befassen sich mit dem strategischen Geschäftsplan bzw. stellen ein Beratungsgremium für den Vorsitz dar.

Insgesamt nehmen derzeit 19 Staaten in aktiver Rolle und 14 weitere Staaten im Beobachtungsstatus an den Sitzungen teil.

Organisationsstruktur des ISO-TC 315

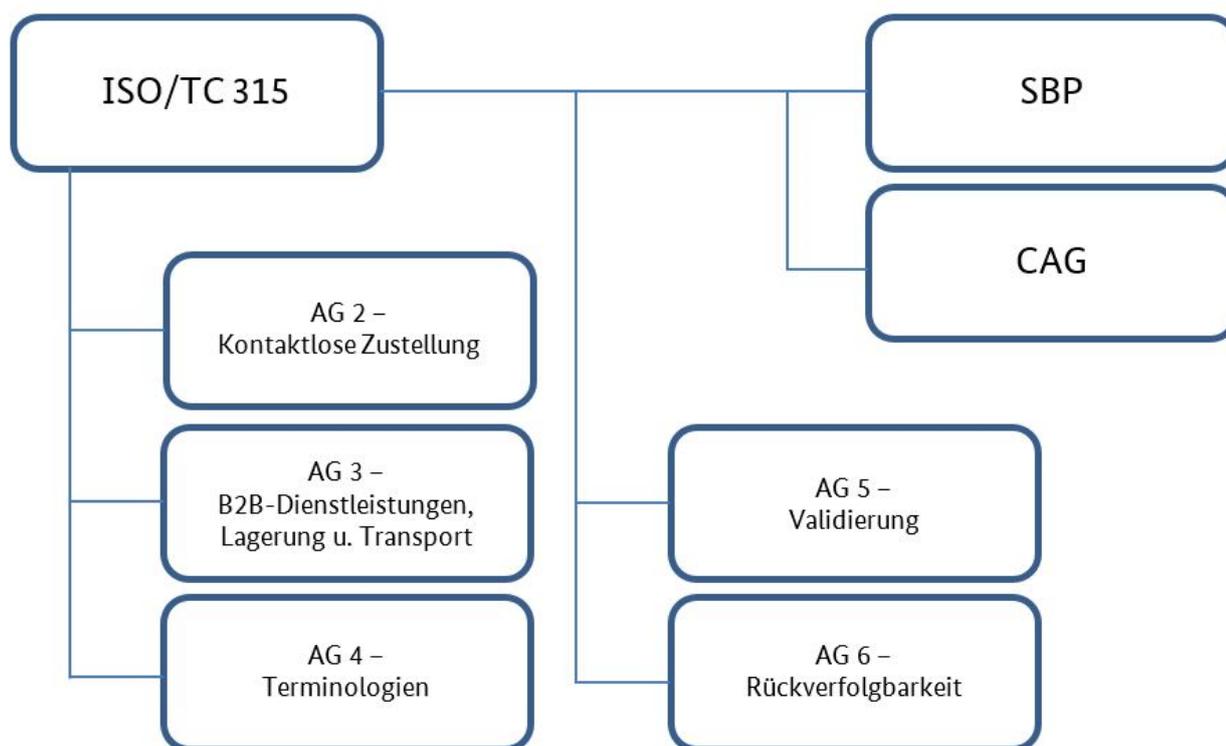


Abbildung 49: Organisationsstruktur des ISO-TC 315

¹⁷ Strategic Business Plan

¹⁸ Chair's Advisory Group

I Internationale Zusammenarbeit

Die Bundesnetzagentur ist auf europäischer Ebene im Regulierergremium „European Regulators Group for Postal Services“ (ERGP) sowie im Europäischen Ausschuss für Regulierung Post (CERP) aktiv. Außerdem unterstützt sie auf internationaler Ebene das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), welches Deutschland im Weltpostverein (WPV) vertritt.

1. Europäische Aktivitäten, ERGP

Die Struktur der ERGP ist in der folgenden Abbildung dargestellt. In den Jahren 2022/2023 hat sie sechs Arbeitsgruppen zu den verschiedenen Themenbereichen. Die Bundesnetzagentur ist in allen Arbeitsgruppen mit ihrer Expertise vertreten.

Außerdem hat sie in der Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung zusammen mit der polnischen Regulierungsbehörde UKE den Vorsitz inne. Zusammen mit der spanischen Regulierungsbehörde CNMC leitete sie auch die Task Force zur Erarbeitung der ERGP Medium Term Strategy (MTS) 2023 - 2025.

ERGP Struktur 2022/2023

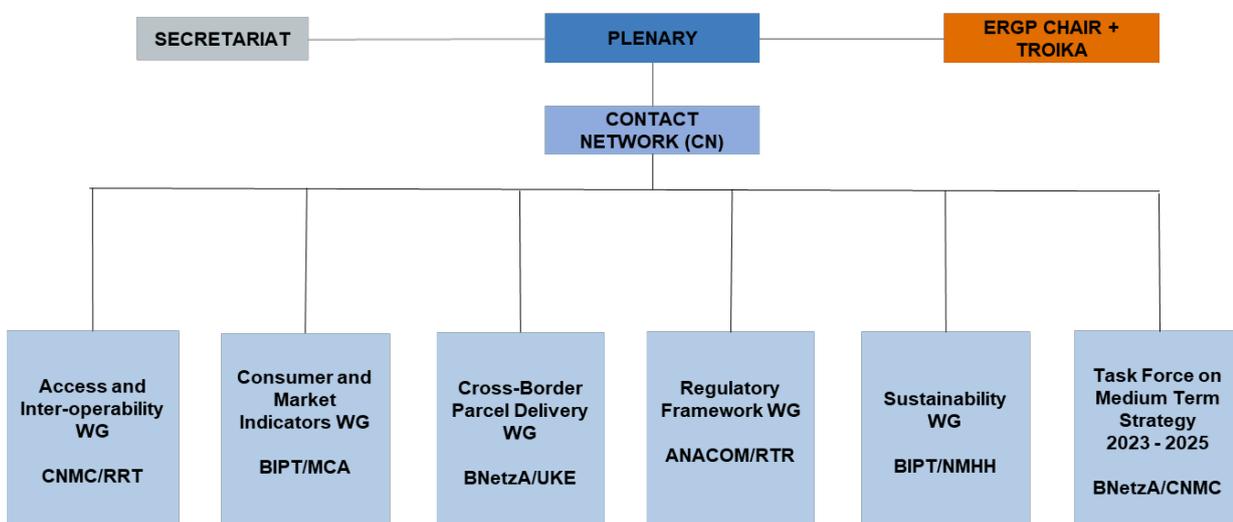


Abbildung 50: ERGP Struktur 2022/2023



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. Nur die Regulierungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten sind stimmberechtigt, wobei jede Behörde eine Stimme hat.

1.1 ERGP-Vollversammlungen 2022

Die erste Vollversammlung 2022 fand am 1. Juli 2022 in Madrid unter der Leitung des ERGP-Vorsitzenden Prof. Dr. Mariano Bacigalupo Saggese von der spanischen Regulierungsbehörde CNMC statt. Es wurden die "Draft ERGP MTS 2023 - 2025" und das "Draft ERGP Work Programme 2023" zur öffentlichen Konsultation verabschiedet.

Nach dem Ausscheiden von Prof. Dr. Mariano Bacigalupo Saggese aus der CNMC wurde gemäß Geschäftsordnung der ERGP-Vorsitzende 2023, Petros Galides von der zypriotischen Regulierungsbehörde OCECPR, als Vorsitzender ab Mitte September 2022 bestätigt.

Petros Galides leitete die zweite Vollversammlung, die am 25. November 2022 in Barcelona stattfand. Der Vollversammlung war ein öffentlicher „Workshop on the Future of the Universal Postal Service“ vorgeschaltet.¹⁹

Auf der zweiten Vollversammlung der ERGP wurde die MTS 2023 – 2025 erabschiedet. Sie enthält die folgenden drei strategischen Säulen:

- Strategic Pillar I – Revisiting the postal sector and its regulatory framework in the light of environmental sustainability and digitalization.
- Strategic Pillar II – Promotion of a competitive single EU postal market in the context of rising e-commerce deliveries.

¹⁹ Pressemitteilung hier abrufbar: <https://ec.europa.eu/docs-room/documents/52194>.

- Strategic Pillar III – Empowerment of end-users and ensuring a user-oriented universal service.

Diese strategischen Säulen strukturieren die Arbeitsfelder der ERGP Arbeitsprogramme in den Jahren 2023 bis 2025. Das ERGP Arbeitsprogramm für 2023 wurde ebenfalls auf der Vollversammlung beschlossen. Es enthält einen Schwerpunkt im Hinblick auf die zukünftigen Anforderungen an einen postalischen Universaldienst, der für die geänderten Bedingungen des Postsektors geeignet ist.

Des Weiteren wurden die folgenden Dokumente verabschiedet:

- ERGP PL II (22) 8 – ERGP follow-up report of the impact of online platforms in the postal sector;
- ERGP PL II (22) 10 – ERGP Report on Quality of service, consumer protection and consumer handling;
- ERGP PL II (22) 12 – ERGP Report on postal core indicators;
- ERGP PL II (22) 14 – Report on access to the postal network in a context of booming e-commerce;
- ERGP PL II (22) 16 – ERGP report on environmental sustainability in the postal sector.²⁰

Der Präsident der schwedischen Regulierungsbehörde PTS, Dan Sjöblom, wurde zum ERGP Vorsitzenden 2024 ernannt. Im Jahr 2023 hat den

Vorsitz der ERGP weiterhin Petros Galides (OCECPR) inne.

1.2 ERGP Stakeholders Forum 2022

Am 30. September 2022 fand in Brüssel das ERGP Stakeholders Forum statt. Bei diesem wurden der Interessensvertretung des Sektors der Entwurf des Arbeitsprogramms für das nächste Jahr sowie der Entwurf der MTS 2023 - 2025 vorgestellt. Des Weiteren gab es mehrere Diskussionsrunden, die sich v. a. mit den erforderlichen Änderungen des Regulierungsrahmens befassten, um den Veränderungen im Postsektor u. a. durch die Digitalisierung Rechnung zu tragen.

1.3 ERGP Vollversammlungen 2023

Am 23. Juni 2023 fand die erste ERGP-Vollversammlung 2023 in Larnaca (Zypern) unter dem Vorsitz von Mr. Petros Galides (OCECPR) statt. Es wurde über den Entwurf des Arbeitsprogramms 2024 diskutiert, das erneut entlang der drei strategischen Säulen der ERGP MTS 2023 - 2025 aufgebaut ist. Es wurde zur öffentlichen Konsultation vom 6. Juli bis 6. Oktober 2023 verabschiedet.

Des Weiteren wurden die zwei Dokumente zur Veröffentlichung verabschiedet:

- ERGP PL I (23) 7 - Report on the future needs of the Universal Service Obligation;
- ERGP PL I (23) 13 - Report on the application and implementation of the Regulation on crossborder parcel delivery services.²¹

²⁰ Alle ERGP-Dokumente sind hier abrufbar: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/postal-services/european-regulators-group-postal-services_en.

²¹ Alle ERGP-Dokumente sind hier abrufbar: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/postal-services/european-regulators-group-postal-services_en.

Schließlich wurde im elektronischen Verfahren noch der ERGP PL I (23) 11 - Report on exploring the sustainability of the Universal Service Obligation angenommen.

Die Verabschiedung der ausstehenden Dokumente aus dem Arbeitsprogramm 2023 sowie des Arbeitsprogramms 2024 ist auf der zweiten ERGP-Vollversammlung am 24. November 2023 in Bukarest (Rumänien) vorgesehen.

1.4 Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung

Die Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat im Berichtszeitraum weiterhin technische Unterstützung für die Europäische Kommission zur Umsetzung der EU-Paketverordnung geleistet.



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.

Im Jahr 2022 befasst sich die Arbeitsgruppe mit Umsetzungsfragen zu Artikel 6 der EU-Paketverordnung, mit dem bestimmte Tarife der Univer-

saldienstanbietenden daraufhin bewertet werden, ob sie unangemessen hoch sind. Dabei ging es vor allem um Tarifvergleiche, Kostenprüfungen und die Frage, inwieweit die nationalen Regulierungsbehörden im Rahmen des jeweiligen nationalen Rechts Tarife ändern können, die als unangemessen hoch bewertet wurden.

Im Jahr 2023 wurde ein Bericht erstellt, der sich mit der Umsetzung sowie möglichen Folgen der Transparenz- und Tarifbewertungsmaßnahmen der EU-Paketverordnung befasst sowie Schwierigkeiten und Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung aufzeigt. Dabei wurde insbesondere untersucht, inwieweit in früheren Berichten festgestellte Schwierigkeiten überwunden werden konnten oder ob sie dauerhaft sind. Ferner wurde geprüft, ob es im Vergleich zu den ersten beiden Umsetzungsjahren Effizienzgewinne gegeben hat, die zu einem geringeren Verwaltungsaufwand geführt haben. Der Bericht dient als Beitrag der ERGP für die in Art. 11 der EU-Paketverordnung vorgesehene Bewertung des Regelwerks durch die Europäische Kommission, die gemäß den Vorgaben bis Ende 2024 erfolgen muss.

1.5 Arbeitsgruppe zum Rechtsrahmen

Die Arbeitsgruppe hat sich im Berichtszeitraum weiterhin mit der Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens für Postdienstleistungen befasst. Die ERGP empfiehlt eine grundlegende Anpassung des Rechtsrahmens (vor allem der Postdienstrichtlinie aus dem Jahr 1997) insbesondere aufgrund sinkender Briefmengen durch die Digitalisierung der Kommunikation und der wachsenden Bedeutung des Paketbereichs durch den boomenden Onlinehandel.

Im Jahr 2022 hat sie diesbezüglich in einem Positionspapier Stellung zum Bericht der EU-Kom-

mission über die Anwendung Postdiensterrichtlinie genommen. In Übereinstimmung mit der EU-Kommission erachtet es die ERGP als wichtig, dass die Mitgliedstaaten die Vorschriften für die Erbringung des Universaldienstes auf nationaler Ebene flexibel gestalten können und gleichzeitig ein ausreichendes Maß an Harmonisierung gewährleistet ist. Darüber hinaus kritisiert die ERGP in ihrem Positionspapier den statischen Ansatz der EU-Kommission, der sich ausschließlich mit der Frage befasst, ob die derzeitigen Bestimmungen angemessen sind. Laut ERGP müssten bei der Evaluierung der Postdiensterrichtlinie jedoch auch zukunftsorientierte Punkte berücksichtigt werden. Dazu zählen vor allem die Auswirkungen der Digitalisierung, die vertikale Integration von Onlineplattformen und die Wahrung der Nutzungsinteressen. Um diesen Entwicklungen gerecht zu werden, empfiehlt die ERGP den Übergang zu einem wettbewerbsorientierten Ansatz.

Ferner hat sich die Arbeitsgruppe im Jahr 2022 vertieft mit der Bedeutung vertikal integrierter Onlineplattformen, die ihre Tätigkeiten in den Postbereich ausdehnen, befasst. Die ERGP empfiehlt, Onlineplattformen mit eigenen Zustellstrukturen für Pakete zur Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und für die Wahrung der Interessen von Verbrauchern bzw. Verbraucherinnen als Paketdienstleistungsunternehmen zu klassifizieren und somit der sektorspezifischen Regulierung zu unterwerfen. Um eine mögliche Marktmachtübertragung aus vorgelagerten Märkten in den Postbereich frühzeitig zu erkennen, erachtet die ERGP zusätzlich eine Ausweitung der Auskunftsbefugnisse der nationalen Regulierungsbehörden auf eben diese benachbarten Bereiche für erforderlich. Im Jahr 2023 befasste sich die Arbeitsgruppe in einem vergleichenden Bericht mit den derzeitigen Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden. Ziel

war es, mögliche Grenzen für das Eingreifen der nationalen Regulierungsbehörden aufzuzeigen und festzustellen, inwiefern der aktuelle Rechtsrahmen weiterentwickelt werden müsste, damit die Regulierungsbehörden über die entsprechenden Befugnisse zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

In ihrem Bericht über den künftigen Bedarf an Universaldienstleistungen spricht sich die ERGP im Berichtszeitraum - gerade im Sinne der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum und dem Schutz bestimmter Bevölkerungsgruppen - für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes aus. Dennoch sollten die Mitgliedstaaten Inhalt und Umfang des Universaldienstes auf nationaler Ebene flexibel gestalten können, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit in Zeiten sinkender Briefmengen zu gewährleisten.

2. CEPT - CERP

Die Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation (European Conference of Postal and Telecommunications Administrations - CEPT) ist ein Zusammenschluss aus 46 europäischen Ländern. Unter ihrem Dach arbeiten drei eigenständige Ausschüsse, deren Vorsitzende das CEPT-Präsidium bilden. Die Institution hat als regionale Organisation einen Beobachtungsstatus im Weltpostverein. Postalische Fragen werden im europäischen Ausschuss für Regulierung Post (European Committee for Postal Regulation - CERP) behandelt.

CERP setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien und Regulierungsbehörden seiner 36 Mitgliedstaaten zusammen und stellt ein Gremium für europaweite regulierungspolitische Zusammenarbeit im Postsektor dar.

Die 36 CERP-Mitgliedstaaten sind in der Plenargruppe (CERP-Plenary) organisiert und halten Ausschuss-Sitzungen im jährlichen Turnus ab. Der Plenargruppe nachgeordnet sind ein Lenkungsausschuss ("Steering Group") sowie die beiden Arbeitsgruppen "UPU" und "Policy", welche sich mit Themen des Weltpostvereins und aktuellen regulierungspolitischen Aspekten befassen.

Seit Juni 2023 nimmt die Bundesnetzagentur für einen dreijährigen Turnus den CERP-Vorsitz wahr und ist hierdurch auch Mitglied im CEPT-Präsidium. Sie bringt im Auftrag des BMWK ihre langjährige Erfahrung aus der Regulierungspraxis in die internationale Zusammenarbeit ein.

Organisationsstruktur von CERP

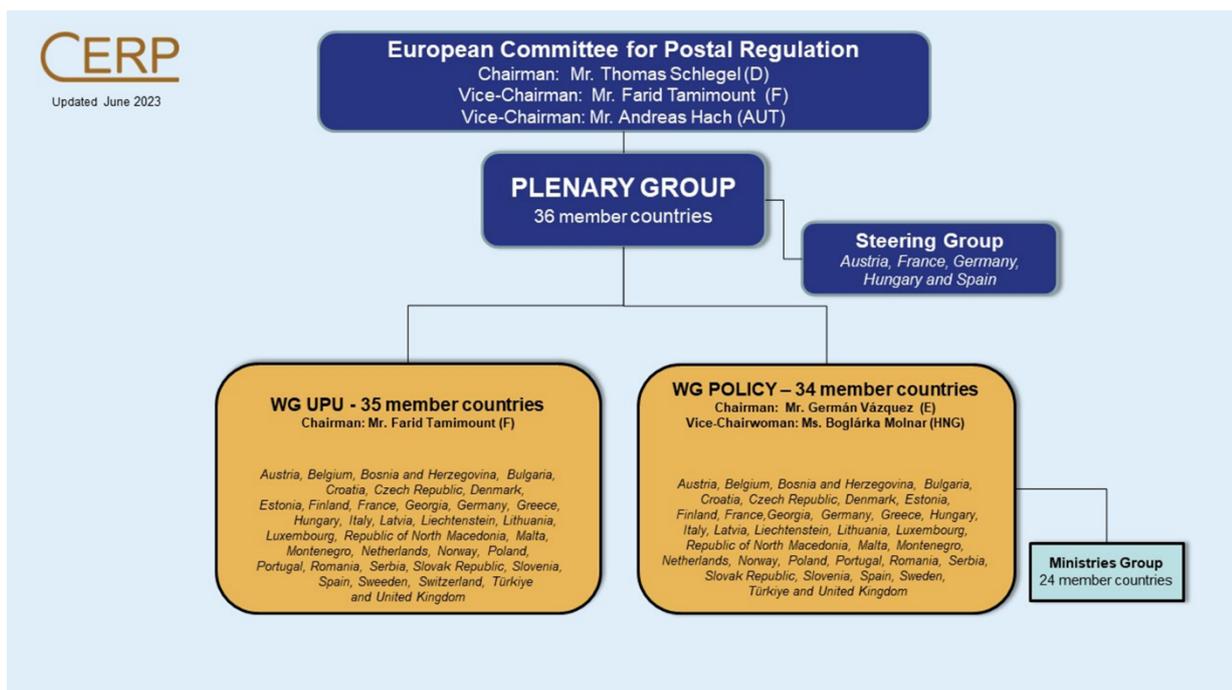


Abbildung 51: Organisationsstruktur von CERP²²

²² Vgl. <https://www.cept.org/cerp>, abgerufen am 10.10.2023.

3. Weltpostverein (WPV/UPU)

3.1 Organisationsstruktur

Alle vier Jahre bestimmt ein Weltpostkongress die strategische und finanzielle Ausrichtung des Weltpostvereins (WPV oder UPU). 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 im Rahmen der durch den Kongress festgelegten Budgetobergrenze über die Finanzen des IB bestimmt. Er besteht aus 40 gewählten Mitgliedsländern sowie dem Gastgeberland des Kongresses und 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 Gründung erfolgte am 9. Oktober 1874 in Bern. 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 BMWK 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 Betreiberin benannt.

3.2 Kongresszyklen

Der aktuelle Turnus begann im Jahr 2021 mit dem Kongress von Abidjan, der Hauptstadt von Côte d'Ivoire. Die Amtszeit des neu gewählten Führungsduos mit dem Generaldirektor Masahiko Metoki aus Japan und dem stellvertretenden Generaldirektor Marjan Osvald aus Slowenien begann zum 1. Januar 2022. Der Weltpostvertrag wird unbeschränkt gültig sein. Lediglich die jeweiligen Änderungen am Vertrag müssen künftig neu vereinbart werden.

Mit der Öffnung bzw. Reform des WPV, der zukünftigen Festsetzung der jährlichen Budgetobergrenze und der in Abidjan ins Leben gerufenen weltweiten postalischen Klimainitiative wurden drei Themen mit so großer Bedeutung und Tragweite erkannt, dass ihre weitere Diskussion nicht alleine im Verwaltungsrat (CA), sondern auch auf einem außerordentlichen Kongress im Jahr 2023 in Riad, Saudi-Arabien, erfolgte.

Die zwischen beiden Kongressen erarbeiteten Regelungen zur Einbindung der „wider postal sector players“ in die Gremienarbeit des WPV mittels des Consultative Committee wurden beim Kongress von Riad beschlossen und stellen die Zusammenarbeit auf eine neue Grundlage. Auch wurde angesichts neuer Herausforderungen, z. B. im Bereich der IT-Sicherheit, eine Erhöhung des Budgets des WPV um 1,6 Prozent angenommen. Im Rahmen der weltweiten Klimainitiative wurden schrittweise CO₂-Einsparziele bis hin zu einer Emissionsreduktion von 85 Prozent bis 2050 festgelegt. Der nächste reguläre Kongress wird 2025 in Dubai, Vereinigte Arabische Emirate, stattfinden.

J 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 geprägt.

1. Beschlusskammertätigkeiten

1.1 Entgeltgenehmigungen

Entgeltgenehmigungen können zum einen durch Festlegung der Porti für Postdienstleistungen per Einzelentgeltgenehmigungsverfahren oder zum anderen im Wege des Price-Cap-Verfahrens ergehen. Bei letzterem werden vergleichbare Produkte in sogenannten 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. Die Maßgrößen für den Berichtszeitraum wurden mit Beschluss BK5-21/004 vom 23. November 2021 festgelegt. Das Price-Cap aus dem Jahr 2018 war bis Ende 2021 festgeschrieben. Für den Berichtszeitraum war daher ein neues Maßgrößenverfahren durchzuführen, mit welchem die Änderungsraten für die Privatkundenporti ab 1. Januar 2022 und – verfahrensbedingt zunächst vorläufig – neue Porti im Rahmen einer neuen Price-Cap-Entgeltgenehmigung festgelegt wurden.

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 können diese Produkte im Wege der nachträglichen Entgeltkontrolle (ex post) überprüft werden. 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 Nachfragenden gleichartiger Postdienstleistungen führen.

1.3 Anordnung von Zugangsansprüchen für Wettbewerbsunternehmen

Zu den Aufgaben der Beschlusskammer zählt auch die Anordnung von Zugangsansprüchen für den Wettbewerb, 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 Unternehmen mit hohen Sendungsmengen (Unternehmen mit großen Sendungsmengen) als auch den Wettbewerbsunternehmen Teilleistungen anbieten. Das bedeutet, dass Unternehmen, die Zugang beanspruchen, ihre Briefe an bestimmten Stellen in das Verteilnetz der DP AG einspeisen dürfen. Die DP AG muss ihnen dafür einen (sich auch nach der eingespeisten Menge und der Qualität der Vorleistung richtenden) Preisnachlass gewähren. 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 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 Unternehmen aus. Das marktbeherrschende Unternehmen darf die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen nicht ohne sachlichen Grund beeinträchtigen.

2. Ausgewählte Verfahren

2.1 Überblick 2022 und 2023

Im Jahr 2021 wurden unter Berücksichtigung der „kleinen Postgesetznovelle“, die im März 2021 in Kraft trat, neue Maßgrößen für den Zeitraum ab 2022 festgelegt. Die DP AG beantragte im Mai 2023, die Maßgrößenentscheidung aufzuheben und neue Maßgrößen und Porti für das Jahr 2024 festzulegen. Dieser Antrag wurde mit Entscheidung vom 7. August 2023 von der Beschlusskammer zurückgewiesen.

Außerdem wurde mit der Änderung des Postgesetzes im März 2021 das Regulierungsinstrument der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung auch im Postbereich eingeführt.

Im Berichtszeitraum kam es nach Maßgabe der zuvor genannten Aufgaben zu nachfolgend dargestellten Entscheidungen der Beschlusskammer.

2.2 Verfahren der Beschlusskammer

2.2.1 Maßgrößenverfahren im Jahr 2021

Im letzten Bericht war das Maßgrößenverfahren im Jahr 2021 (BK5-21/004) noch nicht abgeschlossen. Der finale Beschluss wurde am 23. November 2021 gefasst. Die Laufzeit begann am 1. Januar 2022 und endet am 31. Dezember 2024.

Die Beschlusskammer ermittelte einen Preiserhöhungsspielraum von 4,6 Prozent. Das neue Preisniveau ergab sich aus der Differenz der Inflationsrate in Höhe von 3,25 Prozent und der Produktivitätsfortschrittsrate, die auf minus 1,35 Prozent festgelegt wurde. 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 kamen erstmals zur Anwendung. Die Gewinnermittlung erfolgte – wie zuvor – auf Grundlage eines Benchmarks der Umsatzrenditen europäischer Postdienstleistungsunternehmen. Die Verrechnung von Lasten nach Tragfähigkeit war – abweichend von der bisherigen Praxis – nur möglich, soweit ein Verrechnungszusammenhang bestand. Ein solcher Zurechnungszusammenhang besteht insbesondere bei Nutzung gleicher Netzinfrastrukturen.

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 E-Commerce-Booms sämtliche im Paketbereichsnetz anfallende Lasten auch im Paketproduktnetz erwirtschaftet. Eine – nach alter Rechtslage zulässige, nach neuer Gesetzeslage jedoch nicht mehr zulässige – Verlagerung von Lasten des Paketnetzes in Richtung Price-Cap-Bereich erfolgte erstmals nicht.

Der Preiserhöhungsspielraum wurde von der DP AG im nachgeordneten Price-Cap-Entgeltgenehmigungsverfahren auf die im Price-Cap enthaltenen Produkte verteilt. Erneut musste die Kammer die Entgelte zunächst im Wege der einstweiligen Anordnung mit Beschluss vom 10. Dezember 2021 genehmigen. Ansonsten hätten wegen Auslaufens der Vorgängerentscheidung zum Jahresende ab dem 1. Januar 2022 keine genehmigten Entgelte vorgelegen. Das Vorgehen war erforderlich, da es Beiladungen im Entgeltgenehmigungsverfahren gab, die eine Einhaltung der vorgesehenen 14-tägigen Soll-Entscheidungsfrist unmöglich machte. Die endgültige Entscheidung erging mit Beschluss vom 29. April 2022 (BK5-21/018).

2.2.2 Herausnahme „Nachnahme International“ aus der Price-Cap-Regulierung

Die Zusatzleistung „Nachnahme International“ wurde mit Wirkung zum 1. April 2023 aus der Price-Cap-Regulierung herausgenommen und die dazu erteilte Entgeltgenehmigung aufgehoben.

Bei der Zusatzleistung „Nachnahme International“ wurden Sendungen im Zielland dem Empfänger nur gegen Zahlung eines Nachnahmebeitrags ausgehändigt.

Die DP AG begründete die Maßnahme mit einer deutlich rückläufigen Nachfrageentwicklung nach dem Produkt. Trotz marginaler Stückzahlen müsse das Produkt in den IT-Systemen vorgehalten und Filialbeschäftigte geschult werden. Die Zusatzleistung könne nicht mehr wirtschaftlich angeboten werden. Dies auch deshalb, weil die Sendungsform nur noch von vier Ländern (Lettland, San Marino, Spanien und Vatikanstadt) entgegengenommen und an Empfänger zugestellt werde. Ein Versand von internationalen Nachnahme-Briefsendungen in andere Länder ist nicht möglich, da die Leistung dort vom nationalen Zustellunternehmen nicht angeboten und die Sendungen von diesem daher nicht entgegengenommen werden.

Aufgrund des geringen Gewichts des Produkts im Price-Cap-Dienstleistungskorb wurden die Maßgrößenvorgaben auch nach Einstellung eingehalten. Die entgeltregulatorischen Voraussetzungen für eine kompensationslose Herausnahme aus dem Price-Cap-Entgeltbeschluss BK5-21/018 waren damit erfüllt.

2.2.3 Urteile des Verwaltungsgerichts Köln

Im Berichtszeitraum hat das Verwaltungsgericht Köln im Zusammenhang mit den vorausgegangenen Maßgrößenentscheidungen BK5-15/042

und BK5-19/013 wichtige Entscheidungen getroffen. Mit Urteil vom 17. August 2022 hat das VG Köln zur Price-Cap-Entgeltgenehmigung BK5-19/013 auf die Klage des Bundesverbands Paket und Expresslogistik e. V. (BIEK) und einiger anderer Klagender entschieden, dass die Gesetzesänderung vom 18. März 2021 keine Rückwirkung entfalte.

Die mit der Postgesetznovelle im Jahr 2021 beabsichtigte Abhilfe der vom Bundesverwaltungsgericht zuvor festgestellten Mängel lasse nach Ansicht des Verwaltungsgerichts keinen Rückschluss darauf zu, dass Aufhebungsansprüche beseitigt werden sollten. Maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bleibe der Zeitpunkt, zu dem die Entgeltgenehmigung ergangen ist (12. Dezember 2019). Die Vergleichsmarktbetrachtung hätte auf Grundlage der alten Rechtslage nicht durchgeführt werden dürfen und für eine Kostenallokation der Gemeinkosten nach dem Tragfähigkeitsprinzip fehle es ebenfalls an einer gesetzlichen Grundlage.

Es mangle bezogen auf die Anträge auf Aufhebung der Entgeltgenehmigung nicht am Rechtsschutzbedürfnis der Klagenden. Es sei nicht ersichtlich, dass eine erneute Entgeltgenehmigung für die Klagenden *inter partes* nicht erteilt werden könnte. Zum einen sei die Entgeltgenehmigung für eine bestimmte Postdienstleistung selbstständig anfechtbar und zum anderen sei nicht ersichtlich, dass eine neue Entgeltgenehmigung eindeutig den nämlichen Inhalt haben müsste, wie die alte Entgeltgenehmigung. Dies ergebe sich schon daraus, dass das Postgesetz (PostG) 2021 bzw. die PEntgV 2021 bis zu ihrem Inkrafttreten am 18. März 2021 nicht anzuwenden seien. Es fände sich weder im Wortlaut noch in der Entstehungsgeschichte der neuen Vorschriften ein Anhaltspunkt dafür, dass eine

Rückwirkung beabsichtigt worden sei. Die Annahme einer echten Rückwirkung setze eine normative Fixierung auf einen Zeitpunkt voraus, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Norm gültig geworden ist. Dies sei hier nicht erfolgt.

Der Einwand der Bundesnetzagentur, dass es ohne die Annahme einer echten Rückwirkung zu einer Aufspaltung der Regulierungsperiode kommen würde, sei ohne Belang. Eine Aufspaltung aus rechtlichen Gründen könne schon deshalb nicht erfolgen, da die Dauer von Regulierungsperioden gesetzlich gar nicht vorgegeben sei.

Die Klagen gegen die Entgeltgenehmigung seien begründet. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage sei der Zeitpunkt, zu dem die Entgeltgenehmigung ergangen ist. Dem stehe auch die Rechtsänderung in Folge der Postgesetznovelle nicht entgegen, da nicht feststellbar sei, dass mit ihr der Wille verbunden gewesen ist, Aufhebungsansprüche zu beseitigen. Dies ergebe sich weder aus dem Wortlaut, noch aus der Entstehungsgeschichte oder dem Sinn und Zweck des § 20 Abs. 1 und 2 PostG aus dem Jahr 2021.

Im Rahmen der Prüfung der Entgeltgenehmigung, sei der Maßgrößenbeschluss vom 3. Juni 2019 inzident zu prüfen gewesen. Die Rechtswidrigkeit des Maßgrößenbeschlusses ergebe sich daraus, dass eine Vergleichsmarktbetrachtung nicht hätte durchgeführt werden dürfen, da die ihr zugrundeliegende Vorschrift des § 3 Abs. 2 Satz 2 Postentgeltverordnung (PEntgV) 2019 rechtswidrig sei. Maßgeblich sei die Vorschrift des § 20 Abs. 1 PostG 1997, wonach sich die genehmigungsbedürftigen Entgelte an den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) zu orientieren hätten. Dazu gehöre ein Gewinnzuschlag, der die zu erwartende Kapitalren-

dite des konkret regulierten Unternehmens abbilde. Der Effizienzkostenmaßstab bilde die Obergrenze des genehmigungsfähigen Entgelts. Die Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV 2019, wonach nicht auf das konkret regulierte Unternehmen abgestellt werde, sondern auf die Gewinnmargen solcher Unternehmen, die mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar sind und in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind, sei damit unvereinbar.

Für eine Kostenallokation der Gemeinkosten nach dem Tragfähigkeitsprinzip fehle es ebenfalls an einer gesetzlichen Grundlage. Der Bundesnetzagentur sei es verwehrt, über das „Tragfähigkeitsprinzip“ ohne gesetzliche Grundlage autonom Kriterien für Abweichungen vom Gebot der verursachungsgerechten Zuordnung zu entwickeln und anzuwenden.

Die weitergehenden Anträge des BIEK auf Verpflichtung zur Neubescheidung der Maßgrößen und hilfsweise der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Unterlassung einer Neubescheidung wurde als unzulässig zurückgewiesen. Ein solcher Anspruch würde voraussetzen, dass die Endkundinnen und Endkunden der Post einen Anspruch auf Durchführung des Genehmigungsverfahrens haben. Dies sei indes nicht der Fall. Eine Klagebefugnis der Klagenenden folgt weder aus § 3 PDLV i. V. m. §§ 13, 14, 56 PostG, noch aus §§ 19 ff. PostG oder Art. 2 Abs. 1 GG.

Zwar enthalte § 3 PDLV i. V. m. §§ 13, 13, 56 PostG einen Beförderungsanspruch der Endkundinnen und Endkunden für die Universaldienstleistungen, jedoch gerade keinen Entgeltgenehmigungsanspruch. Da die Entgeltgenehmigungsperiode bereits abgelaufen sei, gehe es nunmehr

um eine bereicherungsrechtliche Rückabwicklung. Diese sei für die Klagenenden nicht mit unüberwindbaren Hindernissen verbunden.

Einer Klagebefugnis aus §§ 19 ff. PostG stehe der Zweck des PostG entgegen, wonach die Wettbewerbsförderung und die flächendeckende Versorgung zu gewährleisten seien. Damit seien objektive Allgemeininteressen angesprochen und der Fokus liege nicht auf dem Bestehen subjektiver Rechte zu Gunsten der Nutzerinnen bzw. Nutzer von Postdienstleistungen.

Der Grundrechtsschutz nach Art 2 Abs. 1 GG führe ebenfalls nicht zu einer Klagebefugnis der Klagenenden, da mit der Aufhebung der Entgeltgenehmigung die Freiheit wiederhergestellt worden sei, den Inhalt vertraglicher Vereinbarungen mit der Gegenseite frei von staatlichen Bindungen zu verhandeln.

Das VG Köln wies zudem mehrere Klagen gegen die Entgeltgenehmigungen aus 2015 und 2019 wegen Verwirkung des Klagerechts Einzelner zurück. Diese Klagen wurden zum Teil erst über sechs Jahre nach der nunmehr angefochtenen Price-Cap-Entscheidung eingereicht.

Hinsichtlich der ordnungsgemäßen Bekanntgabe von Verwaltungsakten führt das Verwaltungsgericht aus, dass insbesondere nicht von einer Bekanntgabe der Entgeltgenehmigung nach § 41 Abs. 3 Satz 1 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) i. V. m. § 22 Abs. 4 PostG auszugehen sei, da die Vorschrift von der Veröffentlichung genehmigter Entgelte spreche, eine Genehmigung jedoch gerade erst durch die Bekanntgabe erfolge. Auch die Veröffentlichung im Amtsblatt der Regulierungsbehörde sei nicht ausreichend für die wirksame Ingangsetzung einer Klagefrist, da die Bundesnetzagentur keinen Willen zur öffentli-

chen Bekanntgabe gezeigt habe. Ein solche Bekanntgabewille habe nur gegenüber den am Genehmigungsverfahren Beteiligten bestanden, nicht gegenüber der Allgemeinheit.

Das Verwaltungsgericht sieht die Klage aufgrund der Verwirkung des Klagerechts als unzulässig an. Die Verwirkung setze neben einem Umstandsmoment auch ein Zeitmoment voraus. Ein solches liege vor, wenn seit der Möglichkeit der Klageerhebung längere Zeit verstrichen sei. Bei einer Anfechtungsklage sei das der Fall, wenn Klagende den in Rede stehenden Verwaltungsakt kannten oder hätten kennen müssen.

Von einem Kennenmüssen sei auszugehen, wenn es Klagenden möglich und zumutbar gewesen sei, sich über die Existenz und den Inhalt des Verwaltungsakts Gewissheit zu verschaffen. Dabei sei unerheblich, ob Betroffene wissen, ob der Verwaltungsakt rechtswidrig sei. Die Verwirkung knüpfe zunächst an die Möglichkeit zur Klageerhebung an. In der Regel werde die Verwirkungsfrist in Anlehnung an die Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bestimmt. Seit Mitte 2017 haben die Klagenden somit ihr Klagerecht kennen müssen, da die Leistung für die hier angegriffene Entgeltgenehmigung in Anspruch genommen worden sei.

Die DP AG habe nach der vergangenen Zeit auch darauf schließen dürfen, dass eine Klage nicht mehr erhoben werden würde. Eine zeitliche Begrenzung der Klagebefugnis sei notwendig, da ansonsten die Kundschaft jederzeit klagen und rückabwickeln könnte und der Fortbestand der Beigeladenen in Frage gestellt werden würde.

2.2.4 Antrag auf Widerruf der aktuellen Maßgrößenentscheidung

Die DP AG hatte im Mai 2023 einen Antrag auf Anhebung des geltenden Briefportos gestellt. Die

Bundesnetzagentur hatte zu prüfen, ob vorzeitig ein neues Maßgrößenverfahren einzuleiten und ein Widerruf der Maßgrößenentscheidung aus dem Jahr 2021 erforderlich wäre. Hilfsweise hatte die DP AG beantragt, das Maßgrößenverfahren wieder aufzugreifen, weil sich die Sachlage der Entscheidung geändert habe. Gründe seien Abweichungen von der Sendungsmengenprognose, der zugrunde gelegten Inflationsrate und eine unvorhergesehene Steigerung der Tariflöhne.

Die Bundesnetzagentur hat mit Beschluss vom 7. August 2023, Az.: BK5-23/014, diesen Antrag auf vorzeitige Erhöhung des Portos für Briefe abgelehnt. Die Briefentgelte gelten damit bis zum Ende der laufenden Price-Cap-Periode zum 31. Dezember 2024.

Aus den Zahlen der DP AG konnte keine signifikante Abweichung bei den Sendungsmengen festgestellt werden. Sie bewegen sich nicht wesentlich unterhalb der Prognosen der DP AG, die dem Maßgrößenverfahren für die Jahre 2022 bis 2024 zugrunde liegen.

Die DP AG konnte zudem anhand ihrer vorgelegten Daten nicht nachweisen, dass reduzierte Sendungsmengen zu Kostensteigerungen je Briefsendung geführt hätten. Die durchschnittlichen Stückkosten lagen sogar leicht unter der Prognose im Maßgrößenverfahren. Insbesondere reichten sie aus, um die Kosten und Lasten der DP AG zu decken und den im Maßgrößenverfahren genehmigten Gewinn zu erwirtschaften.

Die von der DP AG angeführte höhere Inflationsrate führte ebenfalls nicht dazu, dass eine Anpassung des Portos erforderlich wäre. Abweichungen bei der Inflationsentwicklung stellen ein unternehmerisches Risiko dar, das durch die der DP AG gewährte Umsatzrendite abgegolten wird. Die Entwicklung der allgemeinen Inflation wirkt

sich auf die Kosten der DP AG nicht signifikant aus.

Aus der von der DP AG angeführten Steigerung der Tariflöhne folgte ebenfalls nicht, dass das Briefporto anzupassen wäre. Dieser Kostensteigerung stehen nach den Zahlen, die die DP AG vorgelegt hat, kostensenkende Faktoren gegenüber, wie beispielsweise die Entwicklung des Personaleinsatzes und Fluktuationsraten von Beschäftigten.

Die Briefporti sind zudem entgegen dem Ansatz der DP AG nicht für eine Renditegarantie in anderen Bereichen nutzbar. Rund 85 Prozent des Umsatzes entfallen auf andere Segmente wie z. B. Pakete und Geschäftspost. Dort anfallende Kostensteigerungen können nicht als Begründung für eine Wiederaufnahme des Maßgrößenverfahrens geltend gemacht werden, sondern sind in diesen Segmenten über die Preise an die Kundschaft weiterzugeben.

2.2.5 Entgeltgenehmigungsverfahren E-Postbrief mit klassischer Zustellung

2.2.5.1 BK5-21/016

Mit Beschluss der Kammer in Sachen „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ (BK5–21/016) vom 30. November 2021 wurden die Entgelte antragsgemäß für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022 wie folgt genehmigt:

Genehmigte Entgelte E-Postbrief

in Euro

Formate	A Standart	B Kompakt	C Groß	D Maxi
	0,46	0,63	1,06	2,21

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 9: Genehmigte Entgelte E-Postbrief

Der „E-POST Brief mit klassischer Zustellung“ ist eine hybride Briefdienstleistung, bei der die Übermittlung von Absendern zu Empfängern teilweise elektronisch und teilweise durch physische Beförderung erfolgt. Die zu genehmigenden Entgelte betreffen jeweils nur den Teil, der auf die physische Beförderung von Briefsendungen gerichtet ist. Sie stellen damit nicht die insgesamt der Kundschaft in Rechnung gestellten Entgelte dar. Hinzu kommen für den Absender die Kosten für die elektronische Einlieferung, die Fertigung des Briefes und anfallende Mehrwertsteuer.

Eine Besonderheit stellte die erstmals auf Grundlage der von der Kammer initiierten Marktabfrage durchgeführte Offenkundigkeitsprüfung einer Preis-Kosten-Schere (PKS) dar.

Anhaltspunkte für das offenkundige Vorliegen einer PKS waren in dem Verfahren nicht erkennbar.

Nach Auswertung der Daten aus der Marktabfrage konnte die Kammer zwar keine offenkundige PKS feststellen. Jedoch ergaben sich Anhaltspunkte für einen Preisstrukturmissbrauch in Form einer PKS, (vgl. Beschluss, Seite 25 ff.): Neben defizitären bzw. nur marginal positiven Ergebnissen vom zugangsnutzenden Wettbewerbsunternehmen fielen insbesondere die im Verhältnis zur Deutsche Post InHaus Services GmbH (DP IHS) höheren Vorleistungsentgelte sowie die höhere „handling fee“ der betrachteten Wettbewerbsunternehmen auf.

Im Rahmen der Beschlusserstellung zeigte sich zudem, dass ausschließlich Behinderungswirkungen auf ausschließlich konsolidierende Unternehmen vom Schutzzweck der neuen PKS-Norm erfasst werden. Entsprechende Behinderungswirkungen auf Wettbewerbsunternehmen,

die eigene Infrastrukturen nutzen, können – anders als im Telekommunikationsrecht (vgl. Beschluss, S. 29) – mit dem aktuellen Postrecht nicht aufgegriffen werden. Dies kann letztlich zu einer Schieflage zu Lasten des Ende-zu-Ende-Wettbewerbs bzw. des Wettbewerbs, der komplett zum TL-Zugang selbst zugestellten Sendungen, führen und ist konträr zu den Erwartungen des Marktes und der Monopolkommission. Eine Lösung dieser Limitierung könnte im Rahmen einer Anpassung des PostG integriert werden.

2.2.5.2 BK5-22/011

Mit Beschluss BK5-22/011 hat die Beschlusskammer den Folgeantrag für die Beförderungsleistung „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ des DP AG-Konzernunternehmens DP EPS mit Wirkung zum 1. Januar 2023 genehmigt. Die bisherige Genehmigung lief zum 31. Dezember 2022 aus. Die Entgelte für das Jahr 2023 blieben nahezu unverändert. Beim Maxibrief sank das genehmigte Entgelt um zwei Cent geringfügig ab. Die Entgelte für Standard-, Kompakt- und Großbrief blieben unverändert.

Genehmigt wurden folgende E-Postbrief-Entgelte:

Genehmigte Entgelte E-Postbrief

in Euro

Formate	A Standard	B Kompakt	C Groß	D Maxi
	0,46	0,63	1,06	2,19

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 10: Genehmigte Entgelte E-Postbrief

Die genehmigten Entgelte berücksichtigen die zum 1. Januar 2023 neu eingeführten Rückerstattungssätze für die elektronische Übermittlung

der Frankier-ID und Vorankündigung der Briefsendungen (sog. „ID-Rabatt“) sowie für die Zustimmung der Kundschaft zu einer neu vereinbarten Laufzeit E+1-2 (sog. „Laufzeitrabatt“).

Die neu genehmigten E-Postbrief-Entgelte gelten nur für den gewerblichen Versand bzw. die Geschäftskundschaft. Für die Privatkundschaft wurden die E-Postbrief-Leistungen mit Wirkung vom 30. November 2022 eingestellt. Die Post begründet die Einstellung mit einem erheblichen wirtschaftlichen Aufwand für Betrieb und Pflege der bisherigen Zugangssysteme für die Privatkundschaft. Der Aufwand stehe in deutlichem Missverhältnis zur geringen Nutzung der Dienstleistung durch die Privatkundschaft. Zudem weist die Post auf alternative digitale, gleichwertige Zugangsvarianten von Partnerunternehmen hin, die für dieses Segment zur Verfügung stehen.

Die Maßnahme führte nicht zu einem offenkundigen Verstoß der Entgelte gegen das postgesetzliche Diskriminierungsverbot. Die Post kann zudem nicht dazu verpflichtet werden, für bestimmte Gruppen ihrer Kundschaft die in Rede stehende Leistung zusätzlich weiterhin anzubieten. Dies gilt umso mehr, als das vorliegende Konstrukt, bei dem Sendungen elektronisch generiert, aber physisch befördert und zugestellt werden, nicht von der Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes erfasst wird.

Neben der üblichen Prüfung der den Entgelten zugrundeliegenden Kosten erfolgte wiederum eine Offenkundigkeitsprüfung auf Vorliegen einer sog. Preis-Kosten-Schere (PKS). Anhaltspunkte für das offenkundige Vorliegen einer PKS waren auch in diesem Verfahren nicht erkennbar.

2.2.5.3 BK5-23/011

Zum 1. Juli 2023 wurde ein weiterer Entgeltantrag der Deutschen Post E-Post Solutions GmbH (DP EPS) auf Genehmigung neuer Entgelte für den E-Postbrief mit klassischer Zustellung (BK5-23/011) beschieden. Die ursprünglich bis zum 31. Dezember 2023 laufende Genehmigung BK5-22/011 wurde aufgehoben. Die neuen Entgelte wurden bis Ende 2024 in folgender Höhe genehmigt:

Genehmigte Entgelte E-Postbrief

in Euro

Formate	A Standard	B Kompakt	C Groß	D Maxi
	0,48	0,66	1,11	2,26

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 11: Genehmigte Entgelte E-Postbrief

Grund für den erneuten und vorfristigen Entgeltantrag war die Änderung der Teilleistungsentgelte der DP AG zum 1. Juli 2023. Die Rückvergütungen (sog. Teilleistungsrabatte) für Teilleistungseinlieferungen bei der DP AG wurden ab diesem Zeitpunkt um drei Prozentpunkte abgesenkt, somit waren die Teilleistungsentgelte gestiegen.

Weil die Kalkulation der E-Postbrief-Entgelte im Wesentlichen auf den Teilleistungsentgelten basiert, war eine Anpassung (Erhöhung) der E-Postbrief-Entgelte erforderlich geworden, damit der Kosten-Maßstab einer effizienten Leistungserbringung weiterhin eingehalten wird.

Der zum Verfahren beigeladene Bundesverband Briefdienste e. V. (BBD) kritisierte im Wesentlichen die Berücksichtigung des sog. Laufzeitbatts im Rahmen der Entgeltkalkulation. Seiner Auffassung nach seien die Voraussetzungen für

die Berücksichtigung nicht gegeben. Einen offenkundigen Verstoß gegen die postgesetzlichen Entgeltmaßstäbe konnte die Kammer im Verfahren nicht feststellen. In einem Parallelverfahren setzt sich die Kammer vertieft mit dem Laufzeitrabatt auseinander.

2.2.5.4 BK5-21/014

Mit Beschluss BK5-21/014 vom 23. November 2021 hat die Beschlusskammer die zum 31. Dezember 2021 auslaufende Entgeltgenehmigung für den Abhol- und Bringservice „HIN + WEG“ der DP AG ersetzt.

Die DP AG bietet das Produkt „HIN + WEG“ seit 1997 an. Laut Leistungsbeschreibung werden folgende Leistungen und Abrechnungsmodalitäten angeboten:

Produkt „HIN“ (Auslieferung)

Servicepersonal der Antragstellerin holt die Sendungen der Kundschaft aus den Postfächern bei der Deutschen Post ab und bringen diese Postsendungen in die Geschäftsräume der Kundschaft. Die genauen Zeitpunkte und Tage der Anlieferungen werden individuell mit der Kundschaft vereinbart. Die Zeiten können unterschiedlich sein (z. B. Mo + Di 9:00 Uhr, Mi bis Fr 9:30 Uhr). Die Anlieferung kann Mo bis Fr, Mo bis Sa oder auch nur an Einzeltagen erfolgen. Es werden immer die Sendungen angeliefert, die bis zu dem Zeitpunkt der Übernahme in den Postfächern vorliegen.

Angeliefert werden Briefe, Einschreibesendungen, Nachnahmesendungen und Sendungen mit Nachentgelt sowie alle anderen Sendungsarten der Antragstellerin der Sparte Brief mit Ausnahme von PostIdent und Postzustellungsaufträgen. PostIdent und Postzustellungsaufträge werden durch die Antragstellerin bei der Kundschaft zugestellt.

Produkt „WEG“ (Abholung)

Servicepersonal der Antragstellerin holt Sendungen bei der Kundschaft in deren Geschäftsräumen ab und bringen diese zu den nächsten möglichen Annahmestellen.

Die genauen Zeitpunkte und Tage der Abholungen werden mit der Kundschaft vereinbart. Die Zeiten können auch hier unterschiedlich sein. Die Abholung kann Mo bis Fr, Mo bis Sa oder auch regelmäßig nur an Einzeltagen erfolgen. Auf Wunsch der Kundschaft werden auch Teilmengen abgeholt, sie kann Restmengen selbst einliefern oder mehrere WEG-Fahrten beauftragen.

Abgeholt werden Briefe, Einschreibesendungen, Nachnahmesendungen und PostIdent Sendungen. Außerdem werden auch Sendungen des Frankierservice und Dialogpost mit den dazugehörigen Einlieferungslisten zu den Annahmestellen transportiert. Des Weiteren werden auf Wunsch vorausbezahlte Pakete in kleinen Mengen (bis durchschnittlich fünf Stück pro Tag) abgeholt.

Produkt „HIN + WEG“

Die Produkte „HIN“ und „WEG“ können miteinander kombiniert werden. Hieraus wird dann „HIN + WEG“. Die Kombinationen bestehen in der Regel aus einer Zuführung am Morgen und einer Abholung am Nachmittag. Täglich können mehrere Fahrten HIN oder WEG zur Kundschaft durchgeführt werden. Eine Möglichkeit wäre zum Beispiel, dass morgens zwei HIN-Fahrten durchgeführt werden und am Nachmittag eine Abholfahrt (WEG-Fahrt).

Obwohl die Sendungsmengen in den meisten Fällen 50 Briefsendungen überschreiten, unterliegt der Service der Entgeltgenehmigungs-

pfligt. Denn das Erreichen einer solchen Mindesteinlieferungsmenge ist nicht vorgeschrieben und das Produkt wird grundsätzlich jedem ab einer Abhol- oder Liefermenge von einer Sendung angeboten.

Das Entgelt für diesen Service wird – wie in den Vorgängerverfahren – im Wege einer Preisformel genehmigt. Die wichtigsten Parameter dieser Formel sind die kundschaftsindividuelle Tourenlänge und der Zeitaufwand pro Kundschaft. Diese Parameter werden mit den niederlassungsspezifischen Sätzen multipliziert.

Ausgehend von dem Aufwand pro Fahrt je nach Anzahl der Fahrten pro Woche wird anhand der durchschnittlichen Anzahl der Fahrten pro Woche die Monatspauschale bestimmt. Durch diesen verursachungsgerechten Verrechnungsmodus ist zugleich sichergestellt, dass die Monatspauschale die Kundschaft (bei vergleichbarem Zeitaufwand und Tourenlänge) nicht diskriminiert.

Die Entgeltformel wurden für den Zeitraum 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2026 genehmigt.

2.2.5.5 BK5-21/015

Die Beschlusskammer hat mit Beschluss BK5-21/015 vom 23. November 2021 die für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2026 geltenden Entgelte für den Wettbewerbszugang zu den Postfachanlagen der DP AG genehmigt.

Die DP AG ist verpflichtet, alternativen Zustellunternehmen die Zustellung von Sendungen, die an Postfächer adressiert sind, zu ermöglichen. Hierdurch werden alternative Zustellunternehmen, die im Wettbewerb zur DP AG stehen, in die Lage versetzt, sämtliche Sendungen ihrer

Kundschaft zuzustellen. Ansonsten wären postfachbeanschriftete Sendungen von den alternativen Zustellunternehmen auszusortieren und entweder als vollfrankierte Sendungen bei der DP AG einzuliefern oder an die Kundschaft der Wettbewerbsunternehmen zurückzugeben. Der Zugang wird gewährt, indem Kräfte der DP AG die Sendungen alternativer Briefdienste, die bei der angeschriebenen Postfachanlage abgegeben werden, in die richtigen Postfächer einsortieren. Der Postfachzugang stellt damit ein Element zur Wettbewerbsförderung auf dem Postmarkt dar.

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

Das Sortierentgelt wurde auf 3,9 Cent pro Sendung konstant gehalten. Das Annahmeentgelt wurde von 0,99 Euro auf nunmehr 1,06 Euro leicht erhöht. Damit liegt das genehmigte Entgelt deutlich unter dem Entgeltantrag der DP AG, die für die Sendungsannahme ein Entgelt in Höhe von 3,46 Euro beantragt hatte.

2.2.5.6 Entgelte für Zugang zu Adressänderungsinformationen

Die Beschlusskammer hatte über den Entgeltgenehmigungsantrag der DP AG für den Zugang zu Adressänderungsinformationen entschieden. Die DP AG ist verpflichtet, anderen Postdienstleistungsunternehmen Zugang zu den bei ihr erhobenen Informationen über Adressänderungen, die sie im Zuge von Nachsendeaufträgen ihrer Kundschaft erhält, gegen Entgelt zu gewähren.

Durch den Zugang zu Adressänderungsinformationen wird es alternativen Postdienstleistungsunternehmen erleichtert, falsch adressierte Sendungen richtig zuzustellen.

Die Beschlusskammer genehmigte mit Beschluss BK5-16/019 vom 21. Oktober 2016 ein Trefferentgelt in Höhe von 20,3 Cent pro erfolgreichem Adressabgleich für den Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019 und blieb damit deutlich hinter dem beantragten Entgelt von 24 Cent pro Treffer.

Schon im letzten Entgeltgenehmigungsverfahren hatten technologische Weiterentwicklungen zu einer Umstellung des Datenabrufs über verschlüsselte Übertragungsprotokolle anstelle von Smartcards geführt. Die Genehmigung von Hardwarekosten war deshalb – anders als in früheren Verfahren – nicht mehr erforderlich.

2.3 Preis-Kosten-Schere (PKS)

2.3.1 Grundsätzliches

Durch die im März 2021 in Kraft getretene Neuregelung in § 20 Abs. 4 Postgesetz (PostG) steht der Beschlusskammer das aus dem Telekommunikationsgesetz (TKG) bekannte Instrument der PKS-Prüfung zur Verfügung, das bereits in den beschriebenen E-Postbrief-Entgeltgenehmigungsverfahren im Rahmen einer Offenkundigkeitsprüfung zur Anwendung kam.

Die PKS-Prüfung soll gewährleisten, dass die Spanne zwischen dem Entgelt für den Teilleistungszugang für alternative Postdienstleistungsunternehmen bei der DP AG nach § 28 PostG und den Entgelten, die von der DP AG oder einer ihrer Töchter für eine Endkundenleistung verlangt werden, ausreicht, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Gewinnmarge für seine eigene Wertschöpfung

zu ermöglichen. Hierbei sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden: Bei einer sog. PKS 2 übersteigt das Endkundenentgelt zwar das Entgelt für den Teilleistungszugang. Der Differenzbetrag reicht jedoch für ein Wettbewerbsunternehmen nicht aus, um profitabel am Markt agieren zu können. Im Gegensatz dazu übersteigt das Entgelt für den Teilleistungszugang bei der PKS 1 das Endkundenentgelt, so dass ein effizientes Wettbewerbsunternehmen die Endkundenleistung nur defizitär anbieten kann.

Insbesondere in Netzindustrien mit vertikal integrierten Unternehmen ist dieser Missbrauchstatbestand von besonderer Bedeutung. Dies gilt umso mehr, als die DP AG auf dem Vorleistungs- und Endkundenmarkt gleichermaßen marktbeherrschend ist und der Großteil der alternativen Wettbewerbsunternehmen auf den Netzzugang nach § 28 PostG bei der DP AG angewiesen ist. Dem Grunde nach kann sich der Teilleistungszugang als betriebsnotwendige Einrichtung nur dann wettbewerbsfördernd auswirken, wenn die Zugangsleistung vom marktbeherrschenden Unternehmen zu angemessenen Bedingungen angeboten wird. Hierzu zählen als wesentliche Bedingungen nicht-missbräuchliche Entgelte für die Inanspruchnahme der Netzinfrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens. Durch missbräuchlich überhöhte Teilleistungsentgelte würde die Position der alternativen Wettbewerbsunternehmen geschwächt, möglicherweise würden Unternehmen aus dem Markt verdrängt. Auch zu niedrige Endkundenentgelte der hundertprozentigen Tochter DP IHS können sich gleichermaßen wettbewerbsbeeinträchtigend auswirken. Das Instrument der PKS zielt darauf ab, ein etwaiges Missverhältnis zwischen Vorleistungs- und Endkundenentgelt zu erkennen und zu beseitigen. Mit Etablierung der PKS-Norm verfügt die Beschlusskammer über ein neues

Werkzeug, um spezifische Missbrauchskonstellationen im Vorleistungsbereich abzuwenden.

2.3.2 Vorgehen der Beschlusskammer im Berichtszeitraum

Die Beschlusskammer hat zur erstmaligen Prüfung des Vorliegens einer PKS 2 Anfang 2022 Datenerhebungen u. a. bei der DP IHS sowie bei weiteren konsolidierenden Unternehmen durchgeführt. Mithilfe dieser Daten modellierte die Beschlusskammer erstmals die Ergebnissituation eines hinreichend effizienten Wettbewerbs. Die ersten Ergebnisse der Untersuchung wiesen für den betrachteten Zeitraum 2020 auf das mögliche Vorliegen einer PKS 2 bei den Entgelten für die Konsolidierungsleistungen der DP IHS hin.

Der DP IHS wurde die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den damaligen Prüfungsergebnissen gewährt. Sie machte von dieser Möglichkeit Gebrauch und konnte anhand vorgelegter Zahlen für das Jahr 2021 darlegen, dass jedenfalls im Jahr 2021 für ihre Standardkundschaft keine PKS 2-Fälle vorliegen. Eine wettbewerbliche Behinderung für das Jahr 2021 war insoweit nach erster Einschätzung auszuschließen. Da das aktuelle PostG keine Regelungen zur Vorteilsabschöpfung für in der Vergangenheit liegende Zeiträume vorsieht, bleibt eine zeitlich auf die Vergangenheit beschränkte PKS folgenlos. Das Konsultationsdokument mit den grundsätzlichen Überlegungen und Ergebnissen der PKS-Prüfung stellte die Kammer im August 2022 den Marktteilnehmenden in einer Dokumentation zum Download bereit.

Zu der im Rahmen des Konsultationsprozesses auch mit den Marktteilnehmenden diskutierten Frage, welcher Effizienzmaßstab bei der PKS-Prüfung zugrunde zu legen ist, hat die Bundesnetzagentur Anfang 2023 ein Gutachten ausge-

schrieben. Ziel des Gutachtens ist es, ein Kalkulationsschema zur Ableitung eines hypothetisch effizienten Wettbewerbs aus den Daten der DP IHS herzuleiten. Die Notwendigkeit eines Gutachtens ergibt sich u. a. vor dem Hintergrund des relativ geringen Sendungsaufkommens der Vergleichsunternehmen und der Reduktion der Anzahl der als effizient einzustufenden vergleichbaren Unternehmen. Erste Ergebnisse des Gutachtens werden für das 4. Quartal 2023 erwartet.

Die Kammer hatte für Anfang Januar 2023 die Einleitung eines ersten förmlichen Verfahrens der nachträglichen Entgeltkontrolle gem. § 25 PostG beabsichtigt, das erstmals die vertiefte Prüfung des PKS-Tatbestands zum Gegenstand haben sollte. Diesem Verfahren wurde Pilotcharakter beigemessen. Vor der förmlichen Verfahrenseröffnung einigten sich die Parteien und vereinbarten höhere Entgelte. Informationen über die bisherigen Prüfungstätigkeiten der Bundesnetzagentur - jenseits der E-Postbriefbeschlüsse, die eine Offenkundigkeitsprüfung enthielten - sind daher nicht öffentlich verfügbar.

Anfang 2023 informierte die Kammer vor diesem Hintergrund die Öffentlichkeit und die interessierten Kreise online mit einem Erfahrungsbericht über ihre bisherigen Aktivitäten und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung des Missbrauchstatbestands der PKS.

2.4 Spannungsfeld Postrecht und Vergaberecht

Die von der DP IHS regelmäßig geschlossenen Verträge mit der Vollpreiskundschaft sind häufig Folge von Vergabeverfahren. Diese Verträge weisen im Einzelfall unterschiedliche Regelungen speziell zur Preisanpassung, zur Entgelthöhe und zur Laufzeit auf. Die Kammer war im Berichtszeitraum fortlaufend mit der Prüfung der Entgelte von Vollpreiskundschaft und den individuellen Vertragsbedingungen befasst. Da die Verträge oftmals nur eingeschränkte oder gar keine Preisanpassungen oder Kündigungsmöglichkeiten aufweisen, stellten sich hier grundsätzliche Fragen der Kollision des Postrechts mit dem Vergaberecht.

§ 25 PostG sieht im Falle eines positiven, nicht widerlegten PKS-Befundes auf der ersten Stufe die Anhebung der Endkundenentgelte nach entsprechender Anpassungsaufforderung durch die Kammer vor. Diese Form der Beseitigung von PKS-Tatbeständen wurde von der Monopolkommission bereits ausdrücklich kritisch bewertet.

Insgesamt wirkt die aktuelle Regelung wenig geeignet, deutliche Wettbewerbsimpulse zu setzen.

III Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz

A Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz

Im Zusammenhang mit der angekündigten Novellierung des Postgesetzes nimmt die Bundesnetzagentur Stellung zu drei zentralen Änderungsvorschlägen: Anpassung der Vorgaben zu Laufzeiten, Zulassung automatisierter Einrichtungen, Stärkung der Befugnisse der Bundesnetzagentur im Bereich des Universaldienstes.

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



Festlegung der Universaldienstleistungen

Inhalt und Umfang des Universaldienstes sind in der Post-Universalienstleistungsverordnung (PUDLV) festgelegt. Diese wurde im Jahre 1999 von der Bundesregierung auf der Grundlage von § 11 Absatz 2 PostG erlassen. Das Postgesetz schreibt vor, dass die Festlegung der Universaldienstleistungen der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen ist.

Die Bundesnetzagentur hat bereits in den vergangenen Jahren konkrete Anknüpfungspunkte

für eine Überarbeitung und Weiterentwicklung des Post-Universalienstes dargelegt.

In ihrer Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz im Tätigkeitsbericht 2018/2019 hat die Bundesnetzagentur verschiedene Aspekte aufgelistet, die eine Diskussion um die zukünftige 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.

Im Tätigkeitsbericht der Jahre 2020/2021 hat die Bundesnetzagentur darüber hinaus empfohlen, vier zentrale gesellschaftliche und politische

Themen in die Diskussion über die zukünftige Gestaltung der postalischen Grundversorgung miteinzubeziehen: Digitalisierung, Nachhaltigkeit, Resilienz sowie Entwicklung des ländlichen Raums.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat nun angekündigt, das Postrecht in der laufenden Legislatur grundlegend modernisieren zu wollen. Hierzu hat es im Januar 2023 Eckpunkte für eine Novellierung des Postgesetzes vorgelegt.

Die Bundesnetzagentur unterstützt die in den Eckpunkten niedergelegten Vorschläge zu Inhalt und Umfang des Universaldienstes. Sie greifen viele der Überlegungen auf, die die Bundesnetzagentur hierzu in ihren Stellungnahmen der letzten Jahre vorgetragen hat. Auf einzelne Vorschläge soll im Folgenden nochmals besonders eingegangen werden.

Anpassung der Laufzeitvorgaben

Die Eckpunkte sehen vor, die aktuellen Laufzeitvorgaben für die Briefbeförderung anzupassen, weil diese nur wenig aussagekräftig sind. Derzeit müssen zum Beispiel 80 Prozent der Briefsendungen im Jahresdurchschnitt am nächsten Werktag zugestellt werden. Statt der bestehenden Regelung könnten Vorgaben mit längeren Laufzeiten und höherer Verbindlichkeit den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer in höherem Maße entsprechen und gleichzeitig eine nachhaltigere Erbringung des Universaldienstes ermöglichen.

Die Bundesnetzagentur begrüßt diesen Vorschlag. Eine Anpassung der Laufzeitvorgaben könnte zusätzliche Flexibilität bei der Briefbeförderung schaffen. Drohende Kostensteigerungen aufgrund rückläufiger Sendungsmengen im

Briefbereich könnten so zumindest teilweise abgedämpft werden. Längere Laufzeiten könnten damit dazu beitragen, auch in Zukunft eine Postversorgung zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen. Gleichzeitig dürfte ein höheres Maß an Verlässlichkeit, als es die aktuelle 80-Prozent-Quote bietet, den Interessen der Nutzerinnen und Nutzer entgegenkommen. Außerdem könnte eine solche Änderung neue Wettbewerbsimpulse geben und für die Briefdienstleistungsunternehmen Anreize schaffen, im Wettbewerb qualitativ hochwertigere Leistungen mit kürzeren Laufzeiten anzubieten.

Automatisierte Einrichtungen

Das BMWK schlägt in den Eckpunkten zudem vor, automatisierte Lösungen im Rahmen des Universaldienstes angemessen zu berücksichtigen.

Auch aus Sicht der Bundesnetzagentur erscheint es sinnvoll, dass Einrichtungen im Universaldienst heutzutage nicht mehr zwingend personalbetriebene Postfilialen sein müssen. Auch durch automatisierte Stationen kann an ausgewählten Standorten eine ausreichende Versorgung mit Postdienstleistungen sichergestellt werden. Schon jetzt zeigen die seit langem etablierten Paketstationen zum Empfang und Versand von Paket- und Warensendungen den positiven Nutzen automatisierter Einrichtungen für Endkundinnen und Endkunden. Die Deutsche Post AG (DP AG) hat zudem damit begonnen, automatische Poststationen in Betrieb zu nehmen, die ein größeres Angebot an Brief- und Paketdienstleistungen bereithalten und auch eine individuelle Beratung per Videochat ermöglichen.

Automatisierte Einrichtungen können für große Teile der Bevölkerung eine erhebliche Qualitätsverbesserung bedeuten, da sie ein rund um die Uhr verfügbares Angebot ermöglichen. Das gilt

sowohl für den ländlichen Raum als auch für urbane Gebiete.

Bei einer etwaigen Zulassung automatisierter Poststationen sollten jedoch die Interessen aller, insbesondere auch besonders schutzwürdiger Bevölkerungsgruppen, berücksichtigt werden, etwa durch die Festlegung näherer Voraussetzungen im Hinblick auf die Barrierefreiheit. Daneben kann eine angemessene Einbindung der Kommunen vor Ort dazu beitragen, eine den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen entsprechende Lösung zu finden.

Befugnisse der Bundesnetzagentur

Die Eckpunkte beinhalten auch den Vorschlag, die Bundesnetzagentur mit umfangreicheren Befugnissen zur Überwachung der Einhaltung der Universaldienstvorgaben auszustatten.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur kann eine bessere gesetzliche Ausstattung mit Aufsichtsinstrumenten helfen, etwaigen Missständen effektiver zu begegnen. Die gesetzlichen Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, Mängeln bei der Postversorgung zu begegnen, sind unter dem geltenden Rechtsrahmen begrenzt. Wirksame Durchsetzungsbefugnisse und Sanktionsmechanismen können bei Nichteinhaltung der Qualitätsvorgaben dazu beitragen, den Regelzustand zügig wiederherzustellen.

Fazit

Das BMWK hat seine Eckpunkte zur Novellierung des Postgesetzes vorgelegt. Die Bundesnetzagentur sieht in den darin enthaltenen Vorschlägen zur Anpassung des Post-Universaldienstes an die heutigen Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer den richtigen Ansatz, um das Postrecht zu modernisieren und den Entwicklungen und aktuellen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Die Bundesnetzagentur wird das Gesetzgebungsverfahren gerne mit ihrer Expertise und ihren Erfahrungen als kompetente Ansprechpartnerin begleiten.

IV Politische und Wissenschaftliche Begleitung

A Beirat

Der Beirat begleitet die Bundesnetzagentur politisch und unterstützt sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Verwirklichung der Regulierungsziele durch Anhörungs- und Mitwirkungsrechte.

Der Beirat besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertretern bzw. Vertreterinnen des Bundesrates. Die Vertreter bzw. Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirates und die stellvertretenden Mitglieder werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung berufen.



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

Der Beirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Am 20. Juni 2022 wurden Olaf Lies (SPD), Minister für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz des Landes Niedersachsen, als Vorsitzender des Beirates sowie Frau Dr. Ingrid Nestle (Bündnis 90/

Die Grünen), Mitglied des Deutschen Bundestages, als stellvertretende Vorsitzende in ihren Ämtern bestätigt.

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 tagt sechs Mal im Jahr. Im Berichtszeitraum hat er sich im Postbereich insbesondere mit den gegenwärtigen und zukünftigen Rahmenbedingungen bei der Brief- und Paketzustellung in Deutschland befasst. Hierzu wurden am 13. März 2023 auch der Vorstandsvorsitzende der DHL Group sowie die Leitung der relevanten Verbände zur Diskussion mit dem Beirat nach Berlin eingeladen. Das aktuelle Verzeichnis der Mitglieder und ihrer Stellvertretung ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

B Wissenschaftliche Beratung

Mithilfe von wissenschaftlichen Analysen der Entwicklungen auf den Postmärkten kann die Bundesnetzagentur relevante Fragen sowohl grundlegender Natur als auch hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen in ihre Regulierungsaktivitäten einbeziehen.

1. Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

Das WIK führt u. a. Grundlagenforschung über regulatorische und strategische Fragestellungen in Märkten durch, die auf Netzindustrien und -infrastrukturen basieren. Jedes Jahr erstellt das WIK ein Forschungs- und Arbeitsprogramm, aus dem sich die unterschiedlichen Vorhaben und Projekte für die Bundesnetzagentur ableiten. Für die Durchführung der Vorhaben erhält das WIK Zuwendungen von der Bundesnetzagentur.

Die Vorhaben mit Bezug zur Postregulierung werden ganz überwiegend von den tiefgreifenden strukturellen Herausforderungen in den Postmärkten geprägt, die durch Änderungen im Kommunikations- und Konsumverhalten hervorgerufen werden. Für das Jahr 2022 beinhaltet das Forschungsprogramm folgende Vorhaben:

- Neue Zustelldienste, Auswirkungen auf Marktstrukturen und wettbewerbspolitische Implikationen
- Klimaneutrale Postdienstleistungen – Qualitative Analyse der Auswirkungen auf Kosten, Preise und Qualität.

Im ersten Forschungsvorhaben untersuchte das WIK den Onlinehandel und dort tätige Unternehmen. Besonderes Augenmerk wurde anschließend auf die Fragestellungen gelegt, wie sich die Veränderungen im Onlinehandel auf den deutschen Postmarkt auswirken und welche regulatorischen und wettbewerbspolitischen Implikationen diese Entwicklungen mit sich bringen.



Inhalt des Vorhabens: Neue Zustelldienste, Auswirkungen auf Marktstrukturen und wettbewerbspolitische Implikationen

Zunächst hat sich das WIK in diesem Forschungsvorhaben ausführlich mit den Trends und Veränderungen im Onlinehandel befasst. Dabei wurden u. a. die hohe Konzentration im Onlinehandel wie auch die verstärkte Nutzung von Onlinemarktplätzen hervorgehoben. Auch die Bedeutung des E-Commerce-Fulfilment, d. h. eines umfassenden Leistungsangebots von der Lagerhaltung über die Versandabwicklung bis hin zum Retourenmanagement, wurden näher beleuchtet. Die Entwicklung von Handelsplattformen und der Trend zur vertikalen Integration über mehrere Wertschöpfungsstufen hinweg wurden anhand von Fallstudien dargestellt. Im Anschluss daran hat das WIK die Auswirkungen auf die Paketmärkte genauer untersucht. Im Ergebnis habe der Onlinehandel als Treiber zu erheblichen Investitionen in die Netzstrukturen, zu vielfältigeren Serviceangeboten für Versender und Empfänger sowie zu Verbesserungen bei der digitalen Vernetzung (z. B. Warenwirtschaftssysteme, Plattformlösungen, Livetracking) geführt. Amazon komme dabei als Anbieter und Nachfrager von Paketdienstleistungen eine gewichtige Position in den Bereichen Qualität und Innovation zu. Diesbezüglich schließt die Untersuchung mit der Einschätzung, dass Amazon mit seiner vertikalen Integration einer gezielten Überwachung durch die Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden bedarf. Letztere sollten insbesondere ihre Marktbeobachtung entsprechend ausrichten, um die Transparenz zu erhöhen.

Außerdem untersuchte das WIK im zweiten Forschungsvorhaben eingehend die Initiativen der Postdienstleistungsunternehmen zum Klimaschutz bzw. zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen. Neben den Auswirkungen der Maßnahmen auf die Logistikprozesse und den Herausforderungen für die Postdienstleistungsunternehmen wurden auch Rückschlüsse gezogen, wie die Bundesnetzagentur die Transformationsprozesse unterstützen kann.



Inhalt des Vorhabens: Klimaneutrale Postdienstleistungen – Qualitative Analyse der Auswirkungen auf Kosten, Preise und Qualität

Die Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens zeigen auf, welchen Einfluss die Klimaschutzziele für den Verkehrssektor auf die Postbeförderung haben, die überwiegend über die Straße, aber auch per Flug erfolgt. Es wird ausgeführt, dass die Ziele der Postdienstleistungsunternehmen wie auch die ergriffenen oder geplanten Maßnahmen zur Erreichung einer Klimaneutralität sich sehr vielfältig darstellen. Nach den Feststellungen des WIK gehen damit in unterschiedlichem Umfang Auswirkungen auf die etablierten Prozesse der Postdienstleistungsunternehmen einher. Gerade die bestehenden logistischen und organisatorischen Strukturen könnten eine zügige Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität auch hemmen. Auch zu erwartende Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen bedeuteten kontinuierlichen Anpassungsbedarf. Gleichzeitig gäbe es wenig zuverlässige und vergleichbare Informationen über den Treibhausgasausstoß. Die Regulierung könne hier durch eine fokussierte Marktbeobachtung der Klima- und Umweltauswirkungen die Transformation zu klimaneutralen Postdienstleistungen unterstützen. Auch könne sie einen Erfahrungsaustausch der Branche initiieren und begleiten.

Das Forschungsprogramm für das Jahr 2023 umfasst für den Postbereich folgende Vorhaben:

- Preis- und Qualitätsstrategien im Briefmarkt: Auswirkungen auf den Zustellwettbewerb in Deutschland
- Kooperative Paketinfrastruktur für nachhaltige Zustellung.

Diese Vorhaben werden nach dem Stand der Planungen erst zum Ende des Jahres 2023 und somit nach Drucklegung für diesen Bericht abgeschlossen. Sämtliche Ergebnisse zu den Vorhaben aus dem Forschungsprogramm werden regelmäßig auf der Internetseite des WIK veröffentlicht.

2. Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR)

Die Bundesnetzagentur wird regelmäßig durch den „Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen“ (WAR) beraten (§ 44 PostG). Der Arbeitskreis tagt jährlich bis zu fünfmal unter Teilnahme des Präsidiums, einzelner Abteilungsleitungen und Beschlusskammervorsitzenden sowie einer Vertretung des BMWK.

Der Arbeitskreis ist interdisziplinär zusammengesetzt. Die Mitglieder werden vom Präsidenten der Behörde berufen. Sie unterstützen die Bundesnetzagentur durch ihre herausragenden rechtlichen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen, betriebswirtschaftlichen als auch technologischen Erfahrungen und Kompetenzen in Fragen von allgemeiner regulierungspolitischer Bedeutung sowie 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. Sie veröffentlichen Beiträge zu Themen, die die Aufgaben und Entscheidungen der Bundesnetzagentur betreffen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsätze auf den Märkten des Postwesens.....	9
Abbildung 2: Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietenden.....	11
Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden.....	12
Abbildung 4: Umsätze inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen.....	13
Abbildung 5: Sendungsmenge inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen.....	13
Abbildung 6: Briefsendungen Wettbewerbsunternehmen nach Art der Zustellung im Jahr 2022.....	14
Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietenden.....	15
Abbildung 8: Umsatz Förmliche Zustellung nach Anbietenden.....	16
Abbildung 9: Sendungsmenge Förmliche Zustellung nach Anbietenden.....	17
Abbildung 10: Sendungsmengenanteile nach Auftraggebenden im lizenzpflichtigen Briefbereich im Jahr 2022.....	18
Abbildung 11: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten.....	20
Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express.....	21
Abbildung 13: Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland.....	22
Abbildung 14: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland.....	23
Abbildung 15: Paketmarkt B2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p.....	24
Abbildung 16: Paketmarkt C2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p.....	25
Abbildung 17: Umsätze Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022.....	26
Abbildung 18: Sendungsmengen Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022.....	27
Abbildung 19: Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich im Jahr 2022.....	28
Abbildung 20: Beschäftigte in den Märkten des Postwesens im Jahr 2022, Stichtag 30. Juni 2022.....	28
Abbildung 21: Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DP AG.....	30
Abbildung 22: Durchschnittliche Preise für die Frankierung in der Filiale bzw. dem Paketshop.....	31
Abbildung 23: Internationale Durchschnittspreise nach Produktgruppen.....	33

Abbildung 24: Umsatz- und Sendungsmengenverteilung lizenzpflichtiger Briefbereich und Paketbereich 2022.....	34
Abbildung 25 Anstieg bei Warengruppen 1. Halbjahr 2023.....	41
Abbildung 26: Sendungsmengenanteile Paketdienstleistungsunternehmen 2022 (Inland und grenzüberschreitend)	44
Abbildung 27: Netzstruktur im Postsektor	52
Abbildung 28: Beispiel der Teilleistungsart Briefzentrum Abgang (BZA)	53
Abbildung 29: Zahl der neuen Lizenzen und Marktaustritte	60
Abbildung 30: Briefflaufzeiten - Verbrauchersicht seit 2014.....	68
Abbildung 31: Briefflaufzeiten - Betriebsicht seit 2014.....	68
Abbildung 32: Paketlaufzeiten - Marktquote national Wettbewerb bei 5-Tage-Woche (quartalsweise)	70
Abbildung 33: Stationäre Einrichtungen Filialen/Agenturen der DP AG	71
Abbildung 34: Briefkästen der DP AG (Stichtag 30. Juni 2023).....	71
Abbildung 35: Briefkästen nach Tagesleerungszeit der DP AG (Stichtag 30. Juni 2023).....	72
Abbildung 36: Entwicklung Eingaben im Postbereich (Stichtag 30. September 2023)	73
Abbildung 37: Eingabegründe Postbereich (Stichtag 30. Juni 2023).....	74
Abbildung 38: Eingabegründe Paket – 2022 und 1. Halbjahr 2023.....	74
Abbildung 39: Eingabegründe Brief 2022 und 1. Halbjahr 2023	75
Abbildung 40: Eingaben pro Bundesland (Stichtag 30. Juni 2023)	76
Abbildung 41: Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen im Jahr 2022	77
Abbildung 42: Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen 1. Halbjahr 2023.....	77
Abbildung 43: Entwicklung der Schlichtungsanträge 2019 – 2023	82
Abbildung 44: Abschluss der Schlichtungsverfahren 2022 – 2023 (Stichtag 30. Juni 2023)	83
Abbildung 45: Antragsgründe 2022 – 2023 (Stichtag 30. Juni 2023)	83
Abbildung 46: Antragstellende 2022 – 2023 (Stichtag 30. Juni 2023)	83
Abbildung 47: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2022 – 2023 (Stichtag 30. Juni 2023)	84
Abbildung 48: Anträge E-Commerce / kein E-Commerce 2022 - 2023 (Stichtag 30. Juni 2023).....	84
Abbildung 49: Organisationsstruktur des ISO-TC 315.....	88
Abbildung 50: ERGP Struktur 2022/2023	89

Abbildung 51: Organisationsstruktur von CERP94

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Briefpreise DP AG 2014-2023	29
Tabelle 2: Übersicht durchschnittlicher Preise für den Standardbrief in Europa (Mittelwerte).....	32
Tabelle 3: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden	36
Tabelle 4: Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden.....	37
Tabelle 5: Teilleistungssendungen nach Einlieferung	37
Tabelle 6: Umsatzverteilung der Wettbewerbsunternehmen	38
Tabelle 7: Entgeltlogik von Teilleistungen bei Einlieferung im BZE im Jahr 2023.....	54
Tabelle 8: TL-Entgelte für Großversender und konsolidierende Unternehmen bei maximaler Rückerstattung ab dem 1. Juli 2023	55
Tabelle 9: Genehmigte Entgelte E-Postbrief.....	102
Tabelle 10: Genehmigte Entgelte E-Postbrief	103
Tabelle 11: Genehmigte Entgelte E-Postbrief	104

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AG	Arbeitsgruppe
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Anacom	Autoridade Nacional de Comunicações
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
BIPT	Regulierungsbehörde Belgien
BS	Betriebssicht
bspw.	beispielsweise
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZA	Briefzentrum Abgang

BZE	Briefzentrum Eingang
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CA	Council of Administration
CEN	European Committee for Standardisation
CEPT	European Conference of Postal and Telecommunications Administrations
CERP	European Committee for Postal Regulation
CNMC	Regulierungsbehörde Spanien
CO ²	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
DMA	Digital Markets Act
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
DSA	Digital Services Act

E+1	Einwurfstag + 1 Werktag
E+X	Einwurfstag + x Werktage
E-Mail	elektronische Post
EETT	Regulierungsbehörde Griechenland
EFTA	European Free Trade Association
EN	Europäische Norm
ERGP	European Regulators Group for Postal Services
ERGP PL	European Regulators Group for Postal Services Plenary
ES	Spanien
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
g.	Gramm
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GHG Protocol	Greenhouse Gas Protocol
GLS	General Logistics Systems
GLEC	Global Logistics Emissions Council
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung

GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HJ	Halbjahr
ISO	International Organization for Standardisation
KeL	Kosten der effizienten Leitungsbereitstellung
KEP	Kurier-Express-Paket
KI	Künstliche Intelligenz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MTS	Medium Term Strategy
NMHH	Regulierungsbehörde Ungarn
Nr.	Nummer
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

PostSchliV	Post-Schlichtungsverordnung
PSD	Postdienste-Richtlinie
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
RRT	Regulierungsbehörde Litauen
RTR	Regulierungsbehörde Österreich
MCA	Regulierungsbehörde Malta
S.	Seite
s. a.	siehe auch
SAC	Standardization Administration of China
SBP	Strategic Business Plan (strategischer Geschäftsplan)
SMS	Short Message Service
SN	Sachsen
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TC	Technical Committee (techn. Komitee)
TC ESI	Technical Committee Electronic Signatures
TL	Teilleistung
TNT	Thomas Nationwide Transport
u. a.	unter anderem
UKE	Regulierungsbehörde Polen
UPS	United Parcel Service

UPU	United Postal Union
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VS	Verbrauchersicht
VSBG	Verbraucherstreitbeilegungsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WAR	Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste
WPV	Weltpostverein
z. B.	zum Beispiel

Monopolkommission 

Post 2023: Postwesen durch Wettbewerb erneuern!

13. Sektorgutachten

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

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Kurzfassung	3
Kapitel 1	
Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten	14
1.1 Stärkung der Resilienz des Briefbereichs durch wettbewerbsfördernde Postgesetznovelle wird immer dringlicher	14
1.2 Amazon nun zweitgrößter Paketdienstleister hinter Deutsche Post AG	19
Kapitel 2	
Offene Punkte für eine Postgesetznovelle	24
2.1 Maßstäbe in § 20 Postgesetz führen zu überhöhten Entgelten	25
2.2 Durchsetzbarkeit der Entgeltregulierung bei Vorliegen einer Preis-Kosten-Schere stärken.....	26
2.3 Teilleistungszugang auf weitere Sendungstypen ausweiten.....	26
2.4 Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur stärken	27
2.5 Bußgeldrahmen erhöhen und Vorteilsabschöpfung einführen	28
2.6 Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur stärken.....	28
2.7 Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten anhand eines Drei-Kriterien-Tests prüfen	30
2.8 Lizenzpflicht abschaffen und Anzeigepflicht digitalisieren.....	31
2.9 Einsichtsrechte der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur im Postbereich	32
Kapitel 3	
Fortentwicklung des Universaldienstes	35
3.1 Umfang der Universaldienstvorgaben überprüfen.....	35
3.1.1 Unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben für den Universaldienstumfang lassen grundsätzlich weite Ausgestaltungsspielräume.....	38
3.1.2 Stationäre Einrichtungen: Automatisierte Lösungen unter Berücksichtigung der Belange hilfsbedürftiger Personen in Betracht ziehen	38
3.1.3 Reduktion der Laufzeitvorgaben durch Einführung eines weiteren Produkts erproben.....	41

3.1.4	Derzeitige Vorgaben zur Zustellregelmäßigkeit reichen über unionsrechtliches Mindestmaß hinaus	45
3.1.5	Notwendigkeit einzelner Formen der Sonderzustellung kritisch hinterfragen	47
3.1.6	Regelmäßige Überprüfung der Universaldienstvorgaben durch die Bundesnetzagentur.....	48
3.2	Durchsetzbarkeit der Universaldienstverpflichtungen ermöglichen	49
3.2.1	Die geltenden Regelungen des Postgesetzes sind ungeeignet, um regionale und zeitlich beschränkte Defizite zu beheben	50
3.2.2	Benennung eines Universaldienstverpflichteten und Erweiterung der Eingriffs- und Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur	53
3.2.3	Universaldiensterbringung durch Wettbewerber ermöglichen.....	55
3.3	Weiter steigende Kosten notfalls durch öffentliche Mittel statt Umlagemechanismus finanzieren	55
3.4	Abbau von Arbeitsplätzen durch Universaldienstanpassung nicht zu befürchten	60
3.5	Fazit und Empfehlungen	61
Kapitel 4		
Schutz der Beschäftigten auf den Postmärkten.....		65
4.1	Daten zu Verstößen gegen Rechte der Beschäftigten auf den Postmärkten.....	67
4.1.1	Kaum Verstöße gegen Rechte der Beschäftigten im Briefbereich	67
4.1.2	Unzureichende Datenlage bei Verstößen im Bereich der KEP-Dienste	69
4.2	Evaluierung des Paketboten-Schutz-Gesetzes abwarten	71
4.3	Mögliche neue Regelungen für KEP-Dienste sollten den Wettbewerb nicht behindern	72
4.4	Fazit und Empfehlungen	77
Kapitel 5		
Würdigung der Amtspraxis.....		80
5.1	Anwendung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung durch die Bundesnetzagentur.....	80
5.1.1	Die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung ist ein wichtiges Instrument zur Wettbewerbsförderung.....	80
5.1.2	Geeigneten Maßstab für Preis-Kosten-Scheren-Prüfung wählen	84
5.1.3	Fazit und Empfehlungen.....	87
5.2	Wettbewerbsfördernde Ausgestaltung des Teilleistungszugangs prüfen.....	88

5.2.1	Vergabe der Zeitslots für Einlieferungen am Teilleistungszugang	89
5.2.2	Transparenz der Laufzeiten für Produkte am Teilleistungszugang	89
5.2.3	Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang.....	91
5.2.4	Fazit und Empfehlungen.....	94
5.3	Keine Quersubvention durch Gewinne aus dem Universaldienst zulassen	95
5.4	Verdacht auf kartellrechtswidrige Vereinbarungen im Bereich Geschäftskundenbriefe	98

Kapitel 6

Handlungsempfehlungen	103
------------------------------------	------------

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Umsätze des Segments lizenzpflichtige Briefe nach Anbietergruppe	15
Abbildung 1.2: Sendungsmengen des Segments lizenzpflichtige Briefe nach Zustellnetz	16
Abbildung 1.3: Sendungsmengenanteile im Segment lizenzpflichtige Briefe im Jahr 2022 nach Auftraggeber	17
Abbildung 1.4: Nutzungsstruktur am Teilleistungszugang der Deutsche Post AG.....	18
Abbildung 1.5: Zustellstruktur bei alternativen Briefdienstleistern	19
Abbildung 1.6: Umsätze in den Segmenten des KEP-Bereichs	20
Abbildung 1.7: Verteilung der inländischen Paketsendungen nach Kundensegment.....	20
Abbildung 1.8: Amazons Anteil am Umsatz im Onlinehandel im Jahr 2022	22
Abbildung 3.1: Anzahl der Universaldienstanpassungen durch europäische Länder in den letzten 10 Jahren	37
Abbildung 3.2: Anzahl der europäischen Länder mit 5/6-Tages-Zustellung	46
Abbildung 3.3: Nachnahme- und Expresssendungen im Briefbereich in Mio. Stück.....	48
Abbildung 3.4: Anteil der mit Eigenpersonal der Deutsche Post AG betriebenen stationären Einrichtungen in der ersten Jahreshälfte 2023.....	61
Abbildung 5.1: Wertschöpfungskette für Teilleistungssendungen.....	80
Abbildung 5.2: Spanne zwischen Entgelt für Zugangsleistung und Endkundenleistung	81
Abbildung 5.3: Entgelterhöhung zur Nivellierung der Skalen- und Größenvorteile	86
Abbildung 5.4: Mögliche Anpassung der Teilleistungsentgelte	93
Abbildung 5.5: Beteiligungsstruktur Deutsche Post AG & Max Ventures Management GmbH	98
Abbildung 5.6: Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages der Compador Dienstleistungs GmbH.....	100

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Eingeleitete Ermittlungsverfahren im Briefbereich – Anzahl und Anteil an Ermittlungsverfahren insgesamt	68
Tabelle 5.1: Mengenrabatte 2023 bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs am BZA am Beispiel des Standardbriefs.....	82

Vorwort

Die Monopolkommission legt mit diesem Bericht ihr 13. Sektorgutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den deutschen Postmärkten vor und erfüllt damit den gesetzlichen Auftrag nach § 44 Postgesetz (PostG) i. V. m. § 195 Abs. 2, 3 Telekommunikationsgesetz (TKG). Sie 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 E-Commerce und Versandhandel Deutschland, der Bundesverband Paket & Expresslogistik e. V., der Bundesverband Druck und Medien e. V., die Deutsche Post AG, der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., die Francotyp-Postalia Holding AG, die General Logistics Systems Germany GmbH & Co. OHG, die Hermes Germany GmbH, die United Parcel Service Deutschland S.à.r.l. & Co. OHG, die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. sowie die ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft haben schriftliche Stellungnahmen eingereicht.

Zusätzlich hat die Monopolkommission in einer nicht öffentlichen mündlichen Anhörung am 13. September 2023 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., der Bundesverband Druck und Medien e. V., die Deutsche Post AG, der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. sowie die ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.

Am selben Tag erörterten die Vizepräsidentin der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Frau Barbie Haller, und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde mit der Monopolkommission Themen der Wettbewerbsentwicklung und der Regulierung der Postmärkte. Am 12. Oktober 2023 erfolgte eine Diskussion der vorläufigen Gutachtenergebnisse mit dem Vizepräsidenten des Bundeskartellamtes, Herrn Prof. Dr. Konrad Ost, und mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundeskartellamtes.

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

Die Monopolkommission dankt auch ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern, Herrn Dr. Oliver Zierke, der das Gutachten federführend betreut hat, und Herrn Dr. Stefan Bulowski.

Bonn, den 13. Dezember 2023

Jürgen Kühling

Constanze Buchheim

Tomaso Duso

Pamela Knapp

Dagmar Kollmann

Kurzfassung

Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten

Deutsche Post AG dominiert Briefbereich

K1. Über 25 Jahre nach Inkrafttreten des Postgesetzes ist es immer noch nicht gelungen, im Briefbereich nachhaltige Wettbewerbsstrukturen zu etablieren. Eine wichtige Ursache hierfür ist, dass die wettbewerbsfördernden Elemente des Postgesetzes bislang nie optimiert wurden. Erst in dieser Legislaturperiode sieht es nach der jüngst erfolgten Veröffentlichung eines Gesetzesentwurfs durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz so aus, als könne eine Reform gelingen. Die Deutsche Post AG hat im lizenzpflichtigen Briefbereich, der einen Großteil des Briefbereichs umfasst, einen Umsatzanteil von 85 Prozent. Ohne wesentliche Verbesserungen bei der Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens durch eine Reform des Postgesetzes ist eine Entwicklung zugunsten des Wettbewerbs nicht zu erwarten.

K2. Für die Entwicklung des Wettbewerbs erschwerend hinzu kommt, dass der Briefbereich durch einen stetigen Sendungsmengenrückgang geprägt ist. Dieser betrifft die Wettbewerber ebenso wie die Deutsche Post AG. Es ist zu erwarten, dass der Rückgang sich weiter fortsetzen wird. Derzeit wird er noch durch die mangelnde Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gebremst.

K3. Zukünftige Sendungsmengenrückgänge werden die Briefdienstleister insbesondere auf der sog. letzten Meile, d. h. im Zustellnetz, vor Herausforderungen stellen. Der Teilleistungszugang in § 28 Postgesetz bietet die Möglichkeit, dieser Herausforderung zu begegnen, indem die Sendungsströme mehrerer Postdienstleister dort zusammengeführt werden, wo die Zustelldichte gering ist. Durch eine Stärkung des Teilleistungszugangs im Rahmen der Postgesetznovelle würden die Resilienz der Briefzustellung gestärkt und die Innovations- und Preisimpulse durch Wettbewerb auch in einem schrumpfenden Briefbereich bewahrt werden.

Überwiegend funktionsfähiger Wettbewerb bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen

K4. Der Bereich der Kurier-, Express-, und Paketdienste (KEP) profitiert vom Onlinehandel und verzeichnet daher einen stetigen Wachstumstrend. Das Paketsegment ist mit Abstand das wirtschaftlich größte Segment des KEP-Bereichs. Ein bedeutender Akteur im Paketsegment ist Amazon. Im Jahr 2022 war Amazon mit einem Sendungsmengenanteil von 15 bis 25 Prozent erstmals zweitgrößter Paketdienstleister nach der Deutsche Post AG. Die Deutsche Post AG vereint jedoch immer noch über 40 Prozent der Sendungsmengen im Paketsegment auf sich. Die übrigen großen Paketdienstleister DPD, GLS, Hermes und UPS haben einen Sendungsmengenanteil von jeweils 5 bis 15 Prozent.

K5. Die Monopolkommission rechnet damit, dass Amazons Paketdienst weiter expandieren wird. Ihr sind keine Indizien bekannt, die aktuell auf eine Hebelung von Marktmacht in das Paketsegment hindeuten. Amazon belebt vielmehr den Wettbewerb. Sollte es zukünftig zu missbräuchlichem Verhalten kommen, bietet das allgemeine Wettbewerbsrecht gute Instrumente. Das Postgesetz ist mit seinem Fokus auf das Postwesen für sektorübergreifende Missbrauchstatbestände hingegen eher ungeeignet.

Umfassende Novellierung des Postgesetzes notwendig

Wettbewerb auf den Postmärkten fördern

K6. Im Postgesetz bedarf es umfassender Änderungen, um den Wettbewerb auf den Postmärkten zu stärken. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat im Januar 2023 ein Eckpunktepapier für eine Postgesetznovelle veröffentlicht. Ein für Ende des Sommers 2023 angekündigter Referentenentwurf wurde kurz vor Erscheinen dieses Gutachtens am 28. November 2023 veröffentlicht. Dieser enthält vier Schwerpunkte: Erstens soll der Universaldienstmechanismus angesichts des Wandels der Bedeutung von Briefen reformiert werden. Zweitens sollen Vorschriften zum Schutz der Beschäftigten in das Postgesetz aufgenommen werden. Drittens wird vorgeschlagen, erstmals sektorspezifische Vorgaben für einen ökologisch nachhaltigen Postsektor im Postgesetz zu verankern. Viertens wird die Notwendigkeit der Gesetzesänderungen aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung betont. Nach einer ersten Einschätzung enthält der Referentenentwurf überwiegend gut ausgestaltete dringend notwendige Änderungen des Postgesetzes. Gleichwohl wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen sein, ob einzelne vorgeschlagene Vorschriften nicht doch zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen würden. Dies betrifft möglicherweise die geplante Ausweitung der Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG. Diese Regelung sollte besonders intensiv geprüft werden. Jede Änderung, die eine einseitige Befreiung der Deutsche Post AG von der Mehrwertsteuer zur Folge hat, ist kritisch zu sehen.

K7. Die Monopolkommission empfiehlt seit vielen Jahren eine umfangreiche Reform. Da die laufende Legislaturperiode nun schon zur Hälfte vorüber ist, ruft die Monopolkommission nachdrücklich dazu auf, den derzeit laufenden Gesetzgebungsprozess zu beschleunigen. Folgende Anpassungen sind mit Bezug auf das derzeit geltende Postrecht aus Sicht der Monopolkommission besonders wichtig:

- a. Der Maßstab der Entgeltregulierung gemäß § 20 PostG sollte nicht länger so gestaltet sein, dass es der Deutsche Post AG erlaubt, von ihren Kundinnen und Kunden überhöhte Entgelte zu verlangen. 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 Vergleichsbetrachtung, sondern auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen ermittelt werden, da die mittels einer Vergleichsbetrachtung 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. Diese Vorschläge sind in der aktuellen Fassung des Referentenentwurfs noch nicht enthalten und sollten daher im weiteren Gesetzgebungsprozess noch aufgenommen werden.

- b. Verträge des marktbeherrschenden Unternehmens, die missbräuchliche Entgelte oder andere missbräuchliche Konditionen enthalten, sollten von der Bundesnetzagentur unmittelbar für unwirksam erklärt werden können. Die Monopolkommission begrüßt, dass dies im aktuellen Gesetzesentwurf vorgesehen ist.
- c. 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. Im aktuellen Gesetzesentwurf wurde diese Empfehlung hinsichtlich der Warensendungen grundsätzlich berücksichtigt.
- d. Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur sollten angepasst werden. Insbesondere sollte die Vorlagepflicht für Verträge über Teilleistungen (§ 30 Abs. 1 PostG) auf individuell ausgehandelte Verträge mit Großkunden im Brief- und Pressepostbereich erweitert werden, die die volle Wertschöpfungskette umfassen. Es sollte außerdem klargestellt werden, dass die Zuweisung von konkreten Zeitslots am Teilleistungszugang ebenfalls Bestandteil der vorzulegenden Verträge ist. Zudem sollten analog zu § 203 Abs. 1 Satz 5 Telekommunikationsgesetz (TKG) weitere Auskunftsrechte im Postgesetz verankert werden. Diese sollten gegenüber Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren bestehen, wenn die von den im Postwesen tätigen Unternehmen übermittelten Informationen nicht ausreichen, um die Regulierungsaufgaben wahrzunehmen. Die Monopolkommission begrüßt, dass der aktuelle Referentenentwurf die Einführung derartiger Auskunftsbefugnisse vorsieht.
- e. Die im Postgesetz vorgesehenen Bußgelder sind bisher in Relation zu den Umsätzen des regulierten Unternehmens gering und sollten künftig im Verhältnis zum Gesamtumsatz des Unternehmens festgesetzt werden, um eine abschreckende Wirkung erzielen zu können. Zudem sollte das Postgesetz eine Vorteilsabschöpfung vorsehen, damit Gewinne abgeschöpft werden können, welche das marktbeherrschende Unternehmen erlangt hat, weil im Rahmen der Ex-post-Regulierung ein missbräuchliches Verhalten nicht sofort aufgedeckt oder unterbunden wurde. Die Monopolkommission begrüßt, dass im aktuellen Gesetzesentwurf eine Vorteilsabschöpfung und eine Schadensersatzpflicht vorgesehen sind und dass die Bußgeldrahmen künftig zumindest teilweise am Jahresumsatz bemessen würden.
- f. Die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur sollte dahingehend gestärkt werden, dass sie Zwangs- oder Bußgelder verhängen kann, wenn Postdienstleister ihrer Teilnahmepflicht am Schlichtungsverfahren nicht nachkommen. Die Monopolkommission be-

grüßt, dass im Referentenentwurf eine Befugnisnorm vorgesehen ist, mit der eine Beteiligung am Schlichtungsverfahren durch Zwangsmittel durchgesetzt werden kann. Zudem sollten Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen die Schlichtungsstelle auch dann anrufen können, wenn der Versender bzw. die Versenderin der Postsendung eine Sondervereinbarung mit dem Postdienstleister getroffen hat. Die derzeitige gesetzliche Regelung sieht explizit kein Recht auf Anrufung der Schlichtungsstelle für diese Empfängerinnen und Empfänger vor und auch im aktuellen Referentenentwurf ist keine Änderung dieser Rechtslage vorgesehen. Dadurch wird der Großteil des Fernabsatzhandels aus der Schlichtung ausgenommen. Da die Sondervereinbarung lediglich die Beziehung zwischen Versender bzw. Versenderin und Postdienstleister betrifft, sollte sie keine Auswirkung auf das Recht der Empfängerinnen oder der Empfänger haben, die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur anzurufen. Damit die von der bestehenden Regelung bzw. der Neuregelung profitierenden Verbraucherinnen und Verbraucher auch davon Gebrauch machen können, ist es in einem zweiten Schritt erforderlich, auf die Existenz der Schlichtungsstelle hinzuweisen. Hier wäre etwa, eine Hinweispflicht im Rahmen des Vertragsschlusses mit dem Händler (§§ 312b BGB ff.) bzw. Postdienstleister (§§ 1 ff. Postdienstleistungsverordnung) denkbar.

- g. Die Regulierungsbedürftigkeit eines Postmarktes sollte zukünftig anhand des sog. Drei-Kriterien-Tests festgestellt werden, der sich im Telekommunikationsbereich 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 innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb und (3) das allgemeine 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 Monopolkommission begrüßt, dass im aktuellen Referentenentwurf die Einführung eines Drei-Kriterien-Tests vorgesehen ist, welcher der hier unterbreiteten Empfehlung im Wesentlichen entspricht.
- h. Die Lizenzpflicht für Transporteure von Briefsendungen bis 1.000 Gramm generiert einen unnötigen bürokratischen Aufwand. Sie sollte aufgehoben und durch eine digitale Anzeigepflicht ersetzt werden. Der Referentenentwurf für ein neues Postgesetz sieht im Gegensatz dazu eher den Aufbau von Hürden durch eine weitgehende Erlaubnispflicht für die Erbringung von Postdienstleistungen mit weitreichenden Prüfpflichten für die Bundesnetzagentur vor. Aus Sicht der Monopolkommission gibt es keine Indizien, dass eine derart verschärfte Prüfung von Unternehmen im Briefbereich notwendig ist. Mit Bezug auf den Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste ist die Notwendigkeit mangels geeigneter aktueller Daten derzeit noch unklar.
- i. Die Verweisungen in § 44 PostG auf das TKG sind veraltet und nicht explizit an die Änderungen des TKG angepasst worden. Betroffen davon ist auch der Gutachtenauftrag an die Monopolkommission und damit verbunden die Frage des Akteneinsichtsrechts

der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur zur Erfüllung dieses Gutachtenauftrags. Zum Abbau von Rechtsunsicherheit sollte eine Vorschrift eingefügt werden, die den Gesetzauftrag und das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission eigenständig regelt. Die Monopolkommission begrüßt, dass im Referentenentwurf vorgesehen ist, eigenständige Regelungen in das Postgesetz aufzunehmen. Zudem ist positiv zu werten, dass gemäß dem Referentenentwurf künftig ein Akteneinsichtsrecht für die Monopolkommission in das Gesetz aufgenommen werden soll. Die Monopolkommission regt jedoch an, die Einschränkung des Akteneinsichtsrechts bei Altfällen zu streichen.

Fortentwicklung des Universaldienstes notwendig

Einsparpotenziale heben, um Universaldienstleistungen zu sichern

K8. In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die postalische Kommunikation fundamental fortentwickelt, ohne dass die in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) enthaltenen Vorgaben angepasst worden sind. Auch zukünftig ist davon auszugehen, dass sich die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer des Universaldienstes ändern werden. Daher empfiehlt die Monopolkommission, dass die Hürden für Anpassungen der Universaldienstverordnung möglichst niedrig ausgestaltet werden. Wie bisher sollten Details der Universaldienstvorgaben in einer Rechtsverordnung und nicht im Postgesetz geregelt werden. Außerdem sollte hinsichtlich der Ausgestaltung des Universaldienstes die Möglichkeit einer Ermächtigungsübertragung an die Bundesnetzagentur unter Beibehaltung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat vorgesehen werden. Im aktuellen Referentenentwurf wird hingegen vorgeschlagen, die Regelungen der Universaldienstverordnung in das Gesetz selbst aufzunehmen und der Bundesnetzagentur Ausgestaltungsbefugnisse hinsichtlich einzelner Teilaspekte zu übertragen. Zudem soll sie zur Erprobung neuer Modelle der Postversorgung Abweichungen zulassen können. Außerdem soll das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zu einer regelmäßigen Evaluierung des Universaldienstes verpflichtet werden. Die Monopolkommission begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen als Schritte in die richtige Richtung.

K9. Eine bedarfsgerechte Ausgestaltung der Universaldienstvorgaben insbesondere im Briefbereich als Grund- bzw. Mindestversorgung würde es nach Einschätzung der Monopolkommission auch in Zukunft ermöglichen, dass die Kosten über die betreffenden Entgelte für Universaldienstleistungen refinanziert werden. Sollten Universaldienstvorgaben, die über den grundgesetzlich verankerten Grundversorgungsauftrag hinausgehen, eine Finanzierung aus den Entgelten künftig nicht mehr ermöglichen, wäre eine Finanzierung von Universaldienstleistungen aus öffentlichen Mitteln im Postgesetz vorzusehen. Nach den Vorschlägen des Referentenentwurfs soll jedoch auch künftig keine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erfolgen, sondern grundsätzlich an dem bestehenden Umlagemechanismus festgehalten werden. Zudem ist eine Erweiterung der Universaldienstumlage auf Paketdienstleister vorgesehen, die nach Ansicht der Monopolkommission bestehende Zweifel an der Verfassungskonformität eher noch verstärkt. Daher empfiehlt die Monopolkommission für den Fall, dass eine Finanzierung aus den Entgelten künftig nicht mehr möglich sein sollte, eine Finanzierung von Universaldienstleistun-

gen aus öffentlichen Mitteln im Postgesetz vorzusehen. Zumindest sollte jedoch eine eingehende Prüfung etwaiger Umlagemechanismen auf ihre Verfassungskonformität erfolgen, sofern dies nicht bereits geschehen ist. Generell ist jedoch zu betonen, dass auch künftig weder die von der Monopolkommission vorgeschlagene Finanzierung durch die öffentliche Hand noch der im Referentenentwurf enthaltene Umlagemechanismus zur Anwendung kommen dürften, wenn durch eine moderate Verringerung und Anpassung der Universaldienstvorgaben eine Kostenreduktion erreicht werden kann. Dann ist angesichts der ohnehin abnehmenden Bedeutung von Briefen für die Privathaushalte kaum zu erwarten, dass die von diesen zu tragenden Kosten eine verfassungs- und unionsrechtlich vorgegebene Erschwinglichkeitsgrenze überschreiten werden.

Kosteneinsparungen durch automatisierte Postfilialen zulassen

K10. Hinsichtlich der in der PUDLV enthaltenen Vorgaben zu stationären Einrichtungen (Briefkästen und Filialen) empfiehlt die Monopolkommission eine gesetzliche Klarstellung dahingehend, dass automatisierte Lösungen (Post- und Paketstationen) einen Beitrag bei der Sicherstellung des Universaldienstes leisten können. Hinsichtlich konkreter automatisierter Lösungen sollte eine Erprobungsklausel in das Postgesetz aufgenommen werden. Auf diesem Wege können Erfahrungen zur Akzeptanz des jeweiligen Systems gesammelt werden. Zudem sollte die Bundesnetzagentur ausreichende Eingriffsbefugnisse erhalten, um erforderlichenfalls konkrete Vorgaben machen zu können, damit Automaten die Voraussetzungen von stationären Einrichtungen erfüllen. Nach den Vorschlägen des Referentenentwurfs soll die Bundesnetzagentur künftig anstelle von Universaldienstfilialen automatisierte Stationen zulassen und im Wege einer Allgemeinverfügung Voraussetzungen an die automatisierten Stationen stellen können. Obwohl die im Gesetzesentwurf enthaltenen Maßnahmen bei ihrer ersten Umsetzung zu einem hohen Verwaltungsaufwand führen dürften, scheinen sie nach erster Einschätzung der Monopolkommission gut geeignet zu sein, um eine nachhaltige Kostenreduktion und Modernisierung des Universaldienstes zu erreichen und gleichzeitig die Interessen der betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der Gebietskörperschaften hinreichend zu berücksichtigen.

Kosteneinsparungen durch Flexibilisierung bei Laufzeit und Zustelltagen prüfen

K11. Die Monopolkommission empfiehlt, die derzeitige Regelung hinsichtlich der Laufzeitvorgaben für Briefe einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Aus Sicht der Monopolkommission wäre eine Lösung denkbar, bei der Universaldienstleistungen mit verschiedenen Laufzeiten angeboten werden. Dabei wären zum einen – wie bisher – Universaldienstleistungen anzubieten, die vorsehen, dass Sendungen in der Regel am nächsten Tag zugestellt werden. Zum anderen könnten zusätzlich Universaldienstleistungen in die PUDLV aufgenommen werden, an die weniger strenge Laufzeitanforderungen gestellt werden, d. h. Sendungen in der Regel erst nach zwei oder mehr Tagen zugestellt werden. Diese könnten dann zu einem günstigeren Preis angeboten werden. Dies wäre insbesondere für Nutzerinnen und Nutzer vorteilhaft, die postalische Kommunikationsmittel noch stärker nutzen. Sie könnten in ihrer alltäglichen Kommunikation auf günstige und langsamere Dienstleistungen zurückgreifen und wenn die Zustellgeschwindigkeit im Einzelfall wichtig ist, etwa, wenn für eine Kündigung ein Schriftformerfordernis vorgesehen ist, die derzeit bereits bestehenden teuren und schnelleren Dienstleistungen

nutzen. Der aktuelle Entwurf für ein neues Postgesetz sieht hingegen keine Universaldienstleistungen mit kurzen Laufzeiten mehr vor. Er zielt auf eine Anhebung der Brieflaufzeiten bei einer gesteigerten Verbindlichkeit. Auch dieser Ansatz scheint aus Sicht der Monopolkommission gut dazu geeignet zu sein, um Kosten zu senken und Bedarfe der Nutzerinnen und Nutzer zu berücksichtigen.

K12. Weiteres Kosteneinsparungspotenzial böte die Reduzierung der Zustelltage im Briefbereich von sechs auf fünf Tage. Die Monopolkommission empfiehlt, auch diese zu prüfen. Zu berücksichtigen wären mögliche Rückwirkungen auf den Bereich der Pressepost. Hier könnten die Universaldienstvorgaben gegebenenfalls jedoch weiterhin eine Zustellung an sechs Tagen vorsehen. Die Erbringung des sechsten Zustelltages für Presseerzeugnisse könnte bei Bedarf – wie in Norwegen – regional ausgeschrieben und wenn notwendig gezielt gefördert werden. Im Referentenentwurf wird an der Zustellfrequenz von sechs Tagen festgehalten. Die Monopolkommission empfiehlt dennoch, diese Vorgabe regelmäßig zu überdenken.

Notwendigkeit einzelner Universaldienstleistungen prüfen

K13. Die Universaldienstleistungen der Nachnahme- und der Eilzustellungen gehen über die unionsrechtlichen Vorgaben hinaus. Ihre Notwendigkeit ist daher zu prüfen. Insbesondere die Streichung der Eilzustellung scheint sinnvoll, da diese bereits jetzt nicht mehr in der gesetzlich festgelegten Form angeboten wird. Die Monopolkommission begrüßt, dass diese Sendungsformen im Referentenentwurf nicht mehr vorgesehen sind.

Bundesnetzagentur bei der Durchsetzung der Universaldienstvorgaben stärken

K14. Da mit der Erbringung des Universaldienstes (finanzielle) Vorteile für die Deutsche Post AG einhergehen, etwa die Berücksichtigung der Kosten im Rahmen der Entgeltregulierung sowie eine Umsatzsteuerbefreiung gemäß § 4 Nr. 11b UStG, ist sicherzustellen, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Universaldienstleistungen tatsächlich erbracht werden. Derzeit sind die Handlungsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur eingeschränkt. Die Monopolkommission empfiehlt, der Bundesnetzagentur bessere Durchsetzungsmöglichkeiten zu verschaffen.

K15. Dazu sollte das Postgesetz so formuliert werden, dass die Deutsche Post AG zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist. Dann besteht eine klare Verpflichtung, die gegebenenfalls auch mittels Verwaltungszwangs durchgesetzt werden kann. Dem verpflichteten Unternehmen sollte lediglich ermöglicht werden, sich durch fristgerechte Mitteilung von der Verpflichtung zu lösen. Im Anschluss an eine Lösungserklärung wäre dann zu prüfen, ob der Deutsche Post AG und/oder anderen Unternehmen (erneut) eine Universaldienstverpflichtung auferlegt wird und ob gegebenenfalls Kompensationsleistungen hierfür gezahlt werden müssen.

K16. Zudem sollten neben den bereits bestehenden Bußgeldtatbeständen Anordnungs Kompetenzen der Bundesnetzagentur geschaffen werden, die auch dann einschlägig sind, wenn regionale und temporäre Universaldienstbeeinträchtigungen vorliegen bzw. drohen. Diese Anordnungs kompetenzen sollten im Wege der Zwangsvollstreckung durchgesetzt werden können. Außerdem sollte dafür gesorgt werden, dass die Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur so ausgestaltet sind, dass die Umsetzung der Vorgaben kontrolliert werden kann.

K17. Die Monopolkommission begrüßt, dass im Referentenentwurf entsprechende Änderungen an der Gesetzeslage vorgesehen sind, die eine effektive Durchsetzung der Universaldienstvorgaben ermöglichen würden.

Stärkung des Schutzes der Beschäftigten von Postdienstleistern

Die Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen dient dem Schutz des Wettbewerbs

K18. Aus Sicht der Monopolkommission ist die Wahrung der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowohl aus sozialpolitischer als auch aus wettbewerblicher Sicht von hoher Bedeutung. Die gesetzlichen Standards müssen wirksam durchgesetzt werden. Nur auf diese Weise ist ein fairer Wettbewerb zwischen Unternehmen gewährleistet.

Keine Zahlen zu Verstößen im KEP-Bereich verfügbar

K19. Im Briefbereich ist die Zahl der Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben aktuell gering. Hier scheint die Durchsetzung gesetzlicher Standards in der Regel zu funktionieren. Verschärfte Kontrollmaßnahmen, wie sie der aktuelle Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für ein neues Postgesetz vorsieht, lassen sich in diesem Bereich nur schwer begründen. Im KEP-Bereich kam es zumindest in der Vergangenheit häufig zu Verstößen gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben. Die öffentlich zugänglichen Daten des Zolls lassen jedoch kein Urteil über die aktuelle Situation zu, weil sie sich auf den Logistiksektor insgesamt und nicht auf den KEP-Bereich beziehen. Die im Rahmen der Evaluation des Paketbotenschutzgesetzes erhobenen Daten könnten in Kürze Klarheit schaffen, ob der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesem Bereich gestärkt werden muss. Darüber hinaus empfiehlt die Monopolkommission für die Zukunft, dass der Zoll eine Datenbasis schafft und in seinen die arbeits- und sozialrechtliche Verstöße betreffenden Berichten den KEP-Bereich als eigenen Wirtschaftssektor erfasst. Auf dieser Basis kann die Wirkung neuer gesetzlicher Regelungen beobachtet werden.

Mit Vorteilen verbundene Subunternehmensstrukturen nicht behindern

K20. Die in der KEP-Branche übliche Beauftragung von Subunternehmen erhöht tendenziell die Gefahr von Verstößen zulasten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Zugleich ist zu bedenken, dass die Bündelung von Sendungen verschiedener Postdienstleister durch lokale Subunternehmen in urbanen Regionen zur Entlastung der Innenstädte und in ländlichen Regionen zur Erhöhung der Zustellungsichte, d. h. Verminderung der Fahrtwege, beitragen kann. Mit Blick auf ländliche Regionen ist außerdem zu beachten, dass Postdienstleister möglicherweise nicht überall die notwendigen Sendungsmengen erreichen, damit sich die Unterhaltung eines firmeneigenen Zustellnetzes rentiert. In solchen Fällen können sie eine deutschlandweite Zustellung nur realisieren, indem sie Subunternehmen beauftragen, die ihrerseits Sendungsströme mehrerer Postdienstleister bündeln. Auf diese Weise bleiben die Angebote mehrerer Anbieter auch in ländlichen Regionen verfügbar. Regelungen, die die Beauftragung von Subunternehmen behindern, könnten den bestehenden Wettbewerb schwächen und für zukünftige Wettbewerber Markteintrittsbarrieren schaffen. Daher begrüßt die Monopolkommission, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in seinem aktuellen Entwurf für ein

neues Postgesetz keine Untersagung der Beauftragung von Subunternehmen im KEP-Bereich vorgesehen hat.

Beschäftigte bei der Wahrnehmung ihrer Rechte stärken

K21. Sollte sich im Rahmen der Evaluation des Paketbotenschutzgesetzes zeigen, dass die Zahl der Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben im KEP-Bereich weiterhin hoch ist, sollten nach Auffassung der Monopolkommission Maßnahmen getroffen werden, welche die Aufdeckungsrate erhöhen. Es gilt insbesondere, die „interne“ Kontrolle durch die Beschäftigten selbst zu verbessern. Projekte wie das Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit zeigen, dass ein erster wichtiger Schritt darin bestehen kann, die Beschäftigten über ihre Rechte aufzuklären. Paketdienstleister könnten gesetzlich verpflichtet werden, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch kurze mehrsprachige Onlineschulungen über sozial- und arbeitsrechtliche Bestimmungen zu informieren. Solche Aufklärungspflichten existieren bereits im Bereich des Arbeitsschutzes. Flankiert werden müsste eine solche Maßnahme in einem zweiten Schritt durch eine verbesserte leicht zugängliche bundesweite Möglichkeit, auf Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben online anonym hinzuweisen. Das Onlineportal der zentralen externen Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz ist hierfür grundsätzlich geeignet. Das Portal steht derzeit jedoch noch nicht mehrsprachig zur Verfügung und wird nicht aktiv beworben. Der Aufbau einer zusätzlichen Beschwerdestelle bei der Bundesnetzagentur, wie ihn der aktuelle Entwurf für ein neues Postgesetz vorsieht, scheint indes wenig sinnvoll. Es ist zu befürchten, dass potenzielle Hinweisgeber auf der Suche nach dem „richtigen“ Ansprechpartner verunsichert würden und der originäre Auftrag der Bundesnetzagentur, Märkte des Postwesens zu regulieren, verwässert würde.

K22. Das Argument der Fokussierung auf den wesentlichen Auftrag einer Behörde sollte auch bedacht werden, wenn die „externe“ Kontrolle durch zuständige Aufsichtsbehörden gestärkt würde. Falls sich die Notwendigkeit solcher Kontrollen bestätigt, scheint eher eine vertiefte Kontrolle bei der Gewerbeanmeldung von KEP-Dienstleistern durch die Gewerbeaufsichten geeignet als die im aktuellen Gesetzesentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz geplante verstärkte Prüfung durch die Bundesnetzagentur.

Würdigung der Amtspraxis

Die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung sollte nicht zu einem allgemeinen Preisaufschlag führen

K23. Mit der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung kann verhindert werden, dass das marktbeherrschende Unternehmen und seine Tochterunternehmen die Wettbewerber in einzelnen Regionen vom Markt verdrängen. Grundsätzlich muss die Spanne zwischen dem Entgelt, das ein marktbeherrschendes Unternehmen für eine Vorleistung in Rechnung stellt, und dem Entgelt, das es für eine Endkundenleistung verlangt, die weitere Wertschöpfungsstufen umfasst, ausreichen, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Gewinnmarge auf dessen Eigenanteil an der Wertschöpfung zu ermöglichen (§ 20 Abs. 4 PostG, Preis-Kosten-Schere). Als geeigneten Maßstab für die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung empfiehlt die Monopolkommission ein effizientes Unternehmen, das über Verbund- und Größenvorteile des marktbeherrschenden Unternehmens verfügt. Auf dieser Basis können Vorteile identifiziert werden, die

unter den Bedingungen eines funktionierenden Wettbewerbs nicht nachbildbar wären. Beispielsweise sollte nicht angenommen werden, dass ein effizienter Wettbewerber Größenvorteile erzielen kann, die eine Unternehmensgröße erfordern, die einem Marktanteil von über 40 Prozent und damit einer vermuteten Marktbeherrschung entsprechen würde. Liegen solche Vorteile vor, wäre dies zu berücksichtigen. Aus der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung sollte sich jedoch kein Aufschlag ergeben, durch den die Entgelte über jenen lägen, die sich im Wettbewerb zwischen effizienten Unternehmen ergeben würden.

K24. Die Monopolkommission stellt gleichwohl fest, dass das derzeitige Mengenrabattsystem am Teilleistungszugang der Deutsche Post AG dazu führt, dass die Deutsche Post Inhaus Services (DPIHS), ein Tochterunternehmen der Deutsche Post AG, vergleichsweise niedrigere durchschnittliche Teilleistungsentgelte zahlt. Probleme, die sich aus einer möglicherweise missbräuchlichen Gestaltung des Rabattsystems bei den Vorleistungsentgelten ergeben und zu niedrigen Kosten bei einem Tochterunternehmen der Deutsche Post AG führen, sollten jedoch nicht durch einen Preisaufschlag bei den Endkundenentgelten auf Basis einer Preis-Kosten-Scheren-Prüfung behoben werden.

Wettbewerbsfördernde Ausgestaltung des Teilleistungszugangs prüfen

K25. Der Teilleistungszugang ist ein zentrales Element der Wettbewerbsförderung im Postgesetz. Da neben der Deutsche Post AG kein Wettbewerber im Briefbereich über ein flächendeckendes Zustellnetz verfügt, sind die Wettbewerber auf den Teilleistungszugang angewiesen. Die Monopolkommission hat auf dieser Basis drei Aspekte identifiziert, die im Rahmen der Regulierung berücksichtigt werden sollten. Erstens empfiehlt die Monopolkommission, dass, soweit nach derzeit geltendem gesetzlichen Rahmen möglich, durch Prüfungen sichergestellt wird, dass Tochterunternehmen der Deutsche Post AG, die den Teilleistungszugang nutzen, keine Vorteile bei der Vergabe von Einlieferungszeitslots an den einzelnen Briefzentren genießen. Zweitens empfiehlt die Monopolkommission, dass geprüft wird, ob die Deutsche Post AG die Wettbewerbsmöglichkeiten von Unternehmen, die den Teilleistungszugang nutzen, beeinträchtigt, indem sie keine hinreichend transparenten Angaben zu Laufzeiten von Teilleistungsendungen macht. Drittens empfiehlt die Monopolkommission, dass bei der Prüfung der Mengenrabatte am Teilleistungszugang berücksichtigt wird, dass möglicherweise ein missbräuchliches Verhalten vorliegen kann, wenn es effizienten Wettbewerbern nicht möglich ist, im Durchschnitt mindestens ähnlich niedrige Teilleistungsentgelte zu erzielen, wie die Tochterunternehmen der Deutsche Post AG.

Keine Quersubvention durch Gewinne aus dem Universaldienst zulassen

K26. Die derzeitige Entgeltgenehmigung für Universaldienstleistungen im Briefbereich läuft am 31. Dezember 2024 aus. Die Bundesnetzagentur wird voraussichtlich im Jahr 2024 ein neues Maßgrößenverfahren eröffnen, das die Basis für eine ab dem 1. Januar 2025 gültige Entgeltgenehmigung bilden wird. In diesem Verfahren wird sich die Bundesnetzagentur mit der Frage befassen, welche Geschäftsbereiche der Deutsche Post AG jene Lasten verursachungsgerecht tragen können, die sich aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost ergeben. Die Monopolkommission empfiehlt, die Tragfähigkeit insbesondere dann anzunehmen, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass die Deutsche Post

AG in dem betreffenden Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Es erscheint kaum denkbar, dass in einem Markt, in dem ein Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, Aufwendungen bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können. Der Sendungsmengenanteil der Deutsche Post AG deutet darauf hin, dass diese in den meisten, wenn nicht sogar in allen Märkten des Briefbereichs über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

Verdacht auf kartellrechtswidrige Vereinbarungen im Bereich Geschäftskundenbriefe

K27. Die Monopolkommission begrüßt, dass das Bundeskartellamt die Vereinbarungen zwischen der DPIHS, der Compador Dienstleistungs GmbH und der Postcon Konsolidierungs GmbH prüft. Zwischen den drei Unternehmen gab es in der Vergangenheit und gibt es gegenwärtig immer noch eine Vielzahl von Verflechtungen. Es sollte mindestens sichergestellt sein, dass hieraus keine Vereinbarungen resultiert sind, die gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen. Darüber hinaus könnten die Ergebnisse der Untersuchung Hinweise darauf geben, ob der Geschäftskundenbriefbereich ein Markt ist, in dem eine erhebliche und fortwährende Störung des Wettbewerbs im Sinne des § 32f Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 GWB vorliegt. Die Monopolkommission behält sich vor, eine entsprechende Sektoruntersuchung nach § 44 Abs. 4 Satz 1 GWB zu einem späteren Zeitpunkt zu empfehlen.

Kapitel 1

Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten

1. Die Märkte im Postwesen unterliegen einem durch die Digitalisierung ausgelösten Wandel. Das nachfolgende Kapitel bietet einen Überblick über wichtige Bereiche. Wie in Abschnitt 1.1 gezeigt wird, gehen insbesondere bei der Briefzustellung die Sendungsmengen stetig zurück. Darin spiegelt sich, dass dieser Bereich des Postwesens kontinuierlich an Bedeutung für die Gesellschaft und die Wirtschaft verliert. Um die Zustellnetze für Briefe dennoch stabil zu halten, bedarf es geeigneter Maßnahmen. Eine wettbewerbsfördernd ausgestaltete Zugangsregulierung für Briefzustellnetze kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

2. Wie in Abschnitt 1.2 gezeigt werden wird, nehmen hingegen insbesondere bei der Paketzustellung die Sendungsmengen stetig zu. Dies schafft nicht nur Raum für das Wachstum der etablierten Paketdienstleister, sondern auch für eine Belebung des Wettbewerbs durch den neuen Paktdienstleister Amazon.

1.1 Stärkung der Resilienz des Briefbereichs durch wettbewerbsfördernde Postgesetznovelle wird immer dringlicher

3. Über 25 Jahre nach Inkrafttreten des Postgesetzes ist es immer noch nicht gelungen, im Briefbereich nachhaltige Wettbewerbsstrukturen zu etablieren. Dies schädigt Kundinnen und Kunden. Für die privaten Verbraucherinnen und Verbraucher macht sich dies etwa durch ungünstige Öffnungszeiten und langen Warteschlangen bemerkbar sowie durch Aufpreise für farbige Briefe, wenn Empfängeradressen direkt auf den farbigen Umschlag geschrieben werden, oder an alten Briefmarkenautomaten, die als Wechselgeld Briefmarken ausgeben.¹ Geschäftskunden wiederum berichten gegenüber der Monopolkommission regelmäßig, dass die Deutsche Post AG sie unzureichend oder sehr kurzfristig über Produkte und prozessuale Änderungen informiert. Es spricht viel dafür, dass all dies vor allem deshalb möglich ist, weil die Deutsche Post AG, als Nachfolgerin der Deutschen Bundespost, den Briefbereich weiterhin dominiert. Die alternativen Anbieter wirken zwar disziplinierend, jedoch lange nicht so sehr, wie dies in einem Markt mit nachhaltigem Wettbewerb der Fall wäre.

4. Der Wettbewerb leidet insbesondere unter zwei Problemen. Erstens ist es den alternativen Anbietern trotz Kooperationen im Briefbereich bis heute nicht gelungen, ein deutschlandweit flächendeckendes Briefzustellnetz aufzubauen. Eine wichtige Ursache hierfür ist, dass die wettbewerbsfördernden Elemente des Postgesetzes bislang nie optimiert wurden.² Erst in dieser Legislaturperiode sieht es nach der jüngst erfolgten Veröffentlichung eines Gesetzesentwurfs

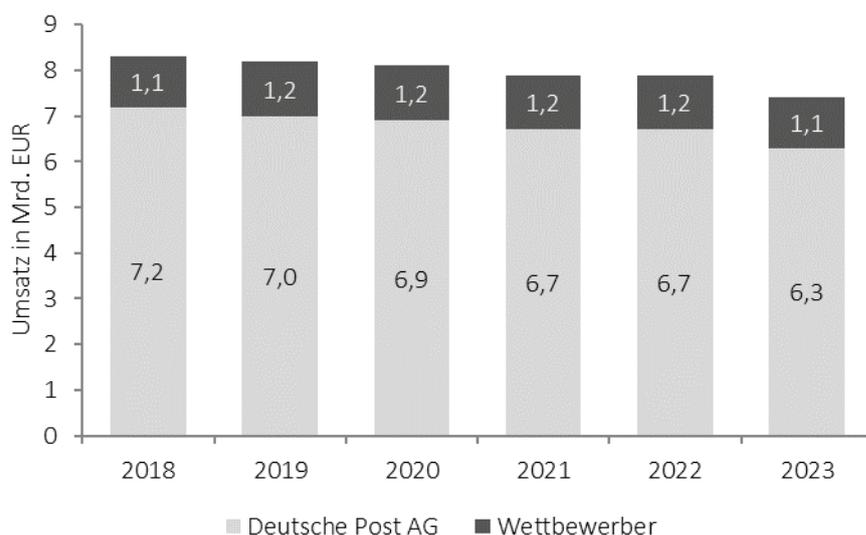
¹ Deutsche Post AG, Farbige Umschläge richtig versenden, <https://www.deutschepost.de/de/c/clever-briefe-versenden.html>, Abruf am 13. November 2023; Rheinische Post, Abschied von Gochs Briefmarkenautomaten, 2022, https://rp-online.de/nrw/staedte/goch/goch-abschied-von-briefmarkenautomaten_aid-81817551, Abruf am 13. November 2023.

² Für diesbezügliche Vorschläge siehe Kapitel 2.

(PostG-E)³ durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz so aus, als könne eine Reform gelingen. Die unzureichende Optimierung der wettbewerbsfördernden Instrumente des Postgesetzes hat dazu geführt, dass alternative Anbieter darauf angewiesen sind, dass die Deutsche Post AG ihre Sendungen dort zustellt, wo sie oder ihre Kooperationspartner über kein eigenes Netz verfügen. Zweitens ist der Zugang, über den diese alternativen Anbieter das Netz der Deutsche Post AG nutzen, mit einer ganzen Reihe von Problemen behaftet.⁴ Dies erschwert es alternativen Anbietern zusätzlich, wettbewerbsfähige Dienstleistungen auf dem Markt anzubieten.

5. Die Umsatzzahlen in Abbildung 1.1 verdeutlichen die Situation. Im Segment der lizenzpflichtigen Briefe, das einen Großteil des Briefbereichs umfasst,⁵ lag der Anteil der Deutsche Post AG am Gesamtumsatz in den Jahren 2018 bis 2022 stets bei etwa 85 Prozent. Auch die Prognosewerte für das Jahr 2023 lassen einen Anteil von rund 85 Prozent erwarten. Ohne wesentliche Verbesserungen bei der Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens ist nicht zu erwarten, dass es im Briefbereich eine Entwicklung zugunsten des Wettbewerbs geben wird.

Abbildung 1.1: Umsätze des Segments lizenzpflichtige Briefe nach Anbietergruppe



Quelle: BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, Bonn 2019, S. 25; BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, Bonn 2023, S. 11; eigene Darstellung.

Anmerkung: Bei den Werten des Jahres 2023 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen an die Bundesnetzagentur gemeldeten Prognosewerte.

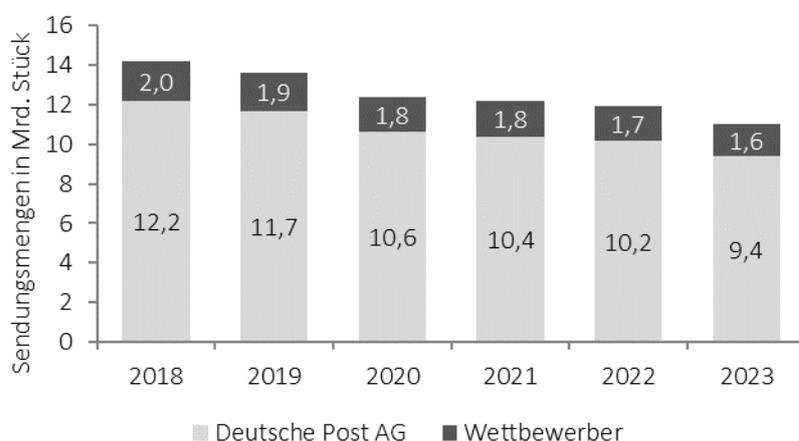
³ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20231129-entwurf-eines-gesetzes-zur-modernisierung-des-postrechts.pdf?__blob=publicationFile&v=7, Abruf am 30. November 2023.

⁴ Für diesbezügliche Vorschläge siehe die Abschnitte 2.2 bis 2.4 sowie 5.2 und 5.3.

⁵ Nicht von der Lizenzpflicht erfasst sind z. B. teildressierte sowie undressierte Werbesendungen.

6. Hinzu kommt, dass der Briefbereich durch einen stetigen Sendungsmengentrückgang geprägt ist. Abbildung 1.2 zeigt, dass hiervon sowohl die Deutsche Post AG als auch ihre Wettbewerber betroffen sind. Im Zeitraum von 2018 bis 2022 sind die Sendungsmengen insgesamt um etwa 16 Prozent zurückgegangen. Für das Jahr 2023 prognostiziert die Bundesnetzagentur einen weiteren Rückgang. Es ist zu erwarten, dass dieser Trend sich fortsetzen wird.

Abbildung 1.2: Sendungsmengen des Segments lizenzpflichtige Briefe nach Zustellnetz



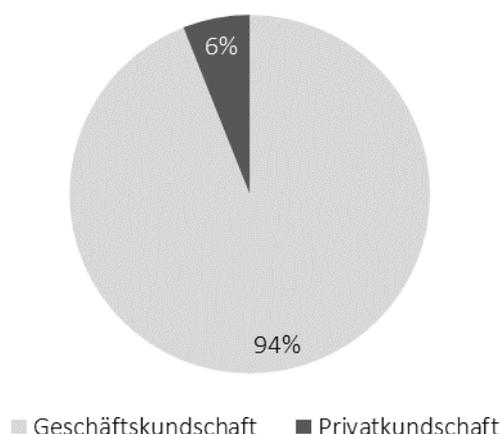
Quelle: BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021., S. 12; BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, a. a. O., S. 12; eigene Darstellung.

Anmerkung: Bei den Werten des Jahres 2023 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen an die Bundesnetzagentur gemeldeten Prognosewerte.

7. Der Umsatzrückgang fällt hingegen etwas niedriger aus, wie Abbildung 1.1 zeigt. Dies lässt darauf schließen, dass Sendungsmengentrückgänge zu bedeutenden Teilen durch Preiserhöhungen abgefangen werden. Der für das Jahr 2023 prognostizierte Umsatzrückgang von etwa 6 Prozent bei der Deutsche Post AG bzw. etwa 5 Prozent bei ihren Wettbewerbern zeigt indes auf, dass Preiserhöhungen langfristig die Sendungsmengentrückgänge nicht vollständig kompensieren können und der Briefbereich insgesamt in seiner wirtschaftlichen Bedeutung schrumpft.

8. Wichtigster Treiber der Sendungsmengentrückgänge ist, dass sowohl Behörden als auch Unternehmen sukzessive Prozesse digitalisieren, für die vormals ein Briefversand notwendig war. Wie Abbildung 1.3 zeigt, generieren Geschäftskunden, d. h. insbesondere Behörden und Unternehmen den Großteil der Sendungsmengen. Nur 6 Prozent der Briefe werden von Verbraucherinnen und Verbrauchern versandt. Deren Anteil ist im Zeitverlauf weitgehend stabil geblieben, weil auch hier die Sendungsmengen zurückgehen.⁶

⁶ BNetzA, Bericht zum Briefmarkt: Marktdaten und Wettbewerbsverhältnisse (Stand: Januar 2023), 2023, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2023/Briefmarktbericht2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Abruf am 14. November 2023.

Abbildung 1.3: Sendungsmengenanteile im Segment lizenzpflichtige Briefe im Jahr 2022 nach Auftraggeber

Quelle: BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, a. a. O., S. 18; eigene Darstellung.

9. Mit Blick auf die Zukunft ist zu konstatieren, dass weitere erhebliche Sendungsmengenrückgänge in allen Bereichen zu erwarten sind. Dieser Prozess ist vor allem deshalb noch nicht weiter fortgeschritten, weil in Deutschland die Digitalisierung insbesondere in der öffentlichen Verwaltung noch nicht substantiell vorangekommen ist. Viele andere europäische Länder (z. B. Dänemark und Schweden) sind hier wesentlich weiter.⁷ Die Erfahrungswerte aus diesen Ländern zeigen, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung den Briefbereich erheblich verkleinern wird.⁸ Wann in Deutschland dieser Wandel erfolgt, ist indes unklar.

10. Zukünftige Sendungsmengenrückgänge werden die Briefdienstleister insbesondere auf der sog. letzten Meile, d. h. im Zustellnetz, vor Herausforderungen stellen. Die Geschäftsprozesse bis zur letzten Meile, d. h. der Versand und der Transport zu den Briefzentren, können Sendungsmengenrückgänge ohne Weiteres verkraften. Beim Versenden werden Briefe in der Regel gebündelt. Beispielsweise verschicken Großversender regelmäßig mehrere tausend Briefe zeitgleich. Hinzu kommt, dass Briefkästen und Postfilialen die Sendungen mehrerer Versenderinnen und Versender bündeln. Auch beim Transport zwischen Ausgangsbriefzentrum und Eingangsbriefzentrum können mehrere tausend Briefe verschiedener Versenderinnen und Versender gebündelt werden. Die Zustellung der Briefe auf der letzten Meile erfolgt hingegen häufig an einzelne Haushalte. Je weniger Briefsendungen die Haushalte in einer Region empfangen, umso geringer ist die Zustelldichte und umso höher fallen die Zustellkosten pro Brief aus. Um die Zustelldichte wieder zu erhöhen, kann es in einzelnen Regionen sinnvoll sein, dass die Sendungsströme aller Postdienstleister zusammengeführt und durch einen einzigen Postdienstleis-

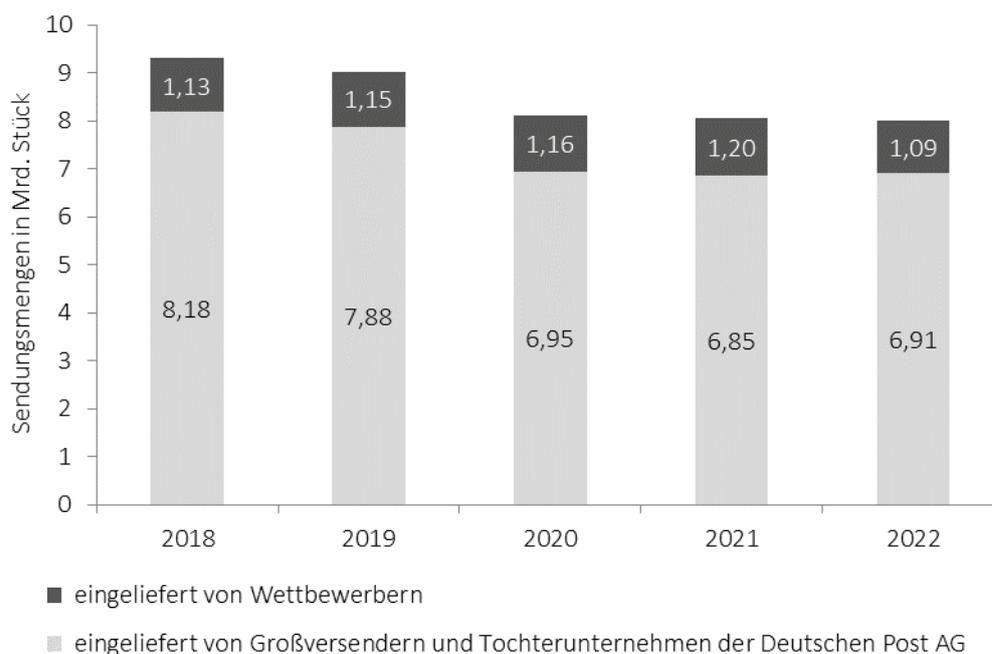
⁷ Siehe für einen Überblick etwa den Digital Economy and Society Index (DESI) der Europäischen Union, Europäische Union, Der Digital Economy and Society Index, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/desi>, Abruf am 16. November 2023.

⁸ BNetzA, Vergleich internationaler Briefpreise in Europa 2023, https://www.bundesnetzagentur.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/InternationalerBriefpreisvergleich/BerichtIntBriefpreisvergleich2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Abruf am 22. November 2023, S. 8 f.

ter zugestellt werden. Das Postgesetz sieht zu diesem Zweck bereits jetzt den sog. Teilleistungszugang vor. Unternehmen können bei der marktbeherrschenden Deutsche Post AG größere Briefmengen, die sortiert und frankiert sind, einliefern. Diese werden dann von der Deutsche Post AG gemeinsam mit den Sendungen der eigenen Kundinnen und Kunden zugestellt. Der Teilleistungszugang trägt folglich durch Zusammenführung von Sendungsströmen zur Resilienz der Briefzustellung bei, indem die Zustelldichte des Zustellnetzes der Deutsche Post AG dort erhöht wird, wo diese als einziges Unternehmen ein Zustellnetz betreibt.

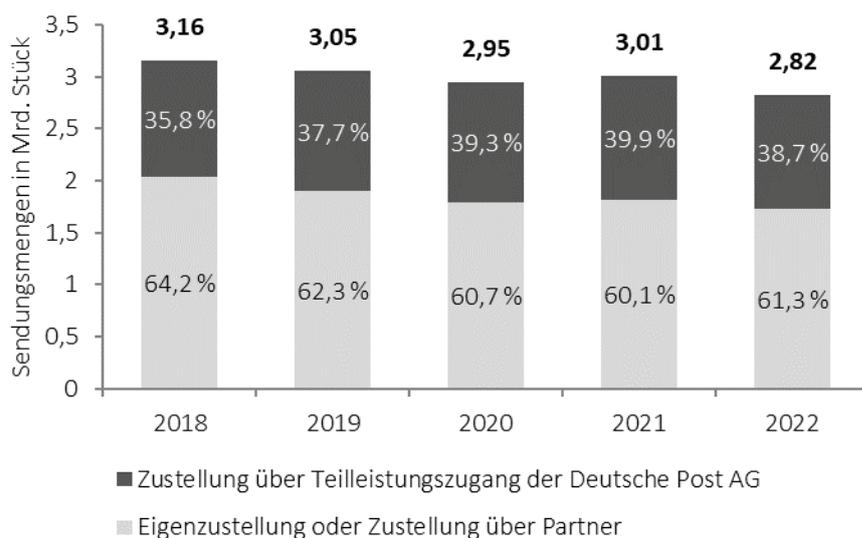
11. Abbildung 1.4 zeigt die Nutzungsstruktur am Teilleistungszugang. Im Jahr 2022 stammten rund 16 Prozent der Sendungen von Wettbewerbern der Deutsche Post AG, die restlichen Sendungen wurden direkt von Großkunden der Deutsche Post AG oder von Tochterunternehmen der Deutsche Post AG eingeliefert.

Abbildung 1.4: Nutzungsstruktur am Teilleistungszugang der Deutsche Post AG



Quelle: Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission; eigene Darstellung.

12. Der scheinbar geringe Anteil der Wettbewerber sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, welche Bedeutung der Teilleistungszugang für sie hat. Die Abbildung 1.5 zeigt, dass die Wettbewerber der Deutsche Post AG im Jahr 2022 durchschnittlich bei rund 38,7 Prozent ihrer Sendungen für die Zustellung den Teilleistungszugang der Deutsche Post AG genutzt haben. Die übrigen Sendungen haben die Wettbewerber im Jahr 2022 selbst zugestellt oder über Kooperationspartner zustellen lassen.

Abbildung 1.5: Zustellstruktur bei alternativen Briefdienstleistern

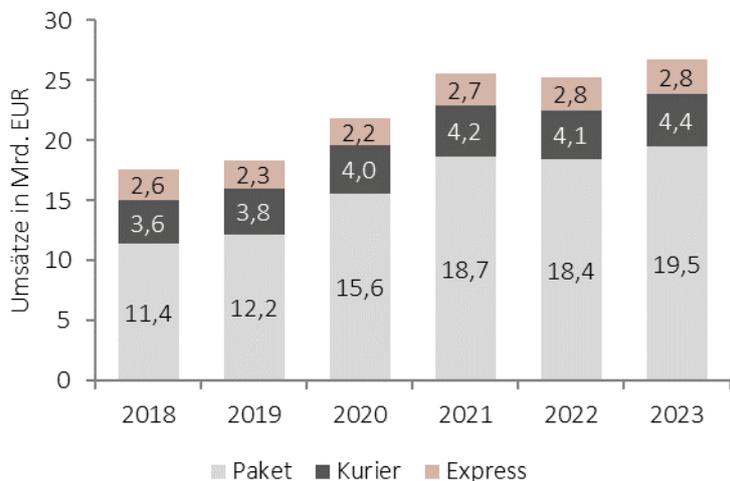
Quelle: Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission; eigene Darstellung.

13. Der Wettbewerb leistet im schrumpfenden Briefbereich einen wichtigen Beitrag zur postalischen Versorgung. Er erzeugt Innovations- und Preisdruck für die dominierende Deutsche Post AG und kann dies auch in Zukunft leisten. Dafür ist es jedoch von hoher Bedeutung, dass der Gesetzgeber (siehe Abschnitte 2.2 bis 2.4) und die Bundesnetzagentur (siehe Abschnitte 5.2 und 5.3) sicherstellen, dass der Teilleistungszugang so ausgestaltet ist, dass alle Marktteilnehmer auch jene Regionen mit wettbewerbsfähigen Angeboten erreichen können, in denen nur ein Briefzustellnetz existiert. Auf dieser Basis kann der Teilleistungszugang durch Zusammenführung der Sendungsströme verschiedener Anbieter zur Resilienz der Briefzustellung beitragen.

1.2 Amazon nun zweitgrößter Paketdienstleister hinter Deutsche Post AG

14. Der Bereich der Kurier-, Express-, und Paketdienste (KEP) profitiert vom Onlinehandel und verzeichnet daher, wie Abbildung 1.6 zeigt, einen stetigen Wachstumstrend. Einzig im Jahr 2022 gab es einen leichten Umsatzrückgang. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass das von der Covid-19-Pandemie geprägte Jahr 2021 vorausging. Im Jahr 2021 hatten die KEP-Dienstleister von einem außergewöhnlich hohen Wachstum profitiert. Für das Jahr 2023 ist bereits wieder ein Wachstum prognostiziert. Das Paketsegment ist mit Abstand das wirtschaftlich größte Segment des KEP-Bereichs. Rund 73 Prozent des Umsatzes im Jahr 2022 wurden hier generiert.

Abbildung 1.6: Umsätze in den Segmenten des KEP-Bereichs

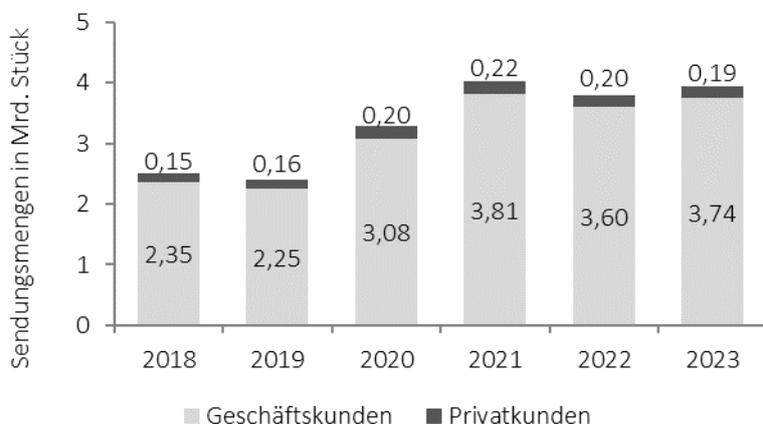


Quelle: BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 18; BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, a. a. O., S. 20; eigene Darstellung.

Anmerkung: Bei den Werten des Jahres 2023 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen an die Bundesnetzagentur gemeldeten Prognosewerte.

15. Die meisten Paketsendungen werden von Geschäftskunden versandt. Dies umfasst sowohl Pakete, die von Geschäftskunden an Geschäftskunden versandt werden, als auch Pakete von Geschäftskunden an Verbraucherinnen und Verbraucher sowie „Retoursendungen“, die zwar von Verbraucherinnen und Verbrauchern versandt, aber deren postalische Abwicklung von einem Geschäftskunden in Auftrag gegeben wurde. Dass der Paketversand von Privatpersonen in Auftrag gegeben wird, ist die Ausnahme, wie Abbildung 1.7 zeigt.

Abbildung 1.7: Verteilung der inländischen Paketsendungen nach Kundensegment



Quelle BNetzA, Eigene Berechnung auf Basis Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 31 und S. 34; BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, a. a. O., S. 24 f.; eigene Darstellung.

Anmerkung: Bei den Werten des Jahres 2023 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen an die Bundesnetzagentur gemeldeten Prognosewerte.

16. Ein bedeutender Akteur im Paketsegment ist Amazon. Die Monopolkommission hat sich in ihrem letzten Sektorgutachten Post aus dem Jahr 2021 bereits ausführlich mit der Rolle von Amazon auseinandergesetzt.⁹ Damals hatte Amazon erstmals eine größere Bedeutung als Paketdienstleister in Deutschland erlangt. Der Marktanteil betrug 5 bis 15 Prozent und war damit ähnlich groß wie der Marktanteil von DPD, GLS, Hermes und UPS. Die Monopolkommission hatte bereits damals vermutet, dass dieser Anteil weiter wachsen könnte.¹⁰ Dies hat sich bestätigt. Laut Bundesnetzagentur war Amazon im Jahr 2022 mit einem Sendungsmengenanteil von 15 bis 25 Prozent zweitgrößter Paketdienstleister nach der Deutsche Post AG, die immer noch über 40 Prozent der Sendungsmengen im Paketsegment auf sich vereint.¹¹ Die übrigen großen Paketdienstleister DPD, GLS, Hermes und UPS haben weiterhin einen Sendungsmengenanteil von 5 bis 15 Prozent.¹²

17. Welche Bedeutung Amazon für den Paketmarkt hat, wird insbesondere deutlich, wenn man Amazons Umsatzanteil am Non-Food-Onlinehandel¹³ betrachtet. Wie Abbildung 1.8 zeigt, wurden im Jahr 2022 laut Handelsverband Deutschland (HDE) 56 Prozent aller Umsätze über den Onlinemarktplatz von Amazon generiert.¹⁴ 17 Prozent entfielen auf Amazon direkt und 39 Prozent auf seinen Marktplatz, wo viele Händler die Logistikdienste von Amazon nutzen und damit die Wahl des Paketdienstleisters für den Warenversand Amazon überlassen.¹⁵ Im Ergebnis besitzt Amazon die Kontrolle über bedeutende Teile der Nachfrage nach Paketdienstleistungen und kann diese auf sein eigenes Paketzustellnetz lenken. Die Monopolkommission rechnet daher damit, dass Amazons Paketdienst weiter expandieren wird. Insbesondere ist zu beachten, dass Onlinehändler Amazons Paketdienst derzeit noch nicht direkt beauftragen können. Sie können nur Amazons Logistikdienstleistungen „Versand durch Amazon“¹⁶ oder „Multi-

⁹ Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post: Wettbewerb mit neuem Schwung!, Baden-Baden, 2022, Tz. 65 ff.

¹⁰ Ebenda, Tz. 97 ff.

¹¹ Die Angaben der Bundesnetzagentur zu Sendungsmengenanteilen der Unternehmen schließen inländische und grenzüberschreitende Sendungen ein. Die Bedeutung grenzüberschreitender Pakete ist gering. Im Jahr 2022 waren rund 10 Prozent aller Paketsendungen grenzüberschreitende Paketsendungen. BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, a. a. O., S. 22, S. 43.

¹² BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, a. a. O., S. 43.

¹³ Die Marktanalyse des HDE definiert Non-Food-Onlinehandel als Onlinehandel exklusive Lebensmittel, Getränke, Tabakwaren, Apotheken, Kfz-Handel sowie Brennstoff- und Kraftstoffhandel. HDE, Online Monitor 2023, 2023, https://einzelhandel.de/images/attachments/article/2876/HDE_Online_Monitor_2023.pdf, Abruf am 15. November 2023, S. 10.

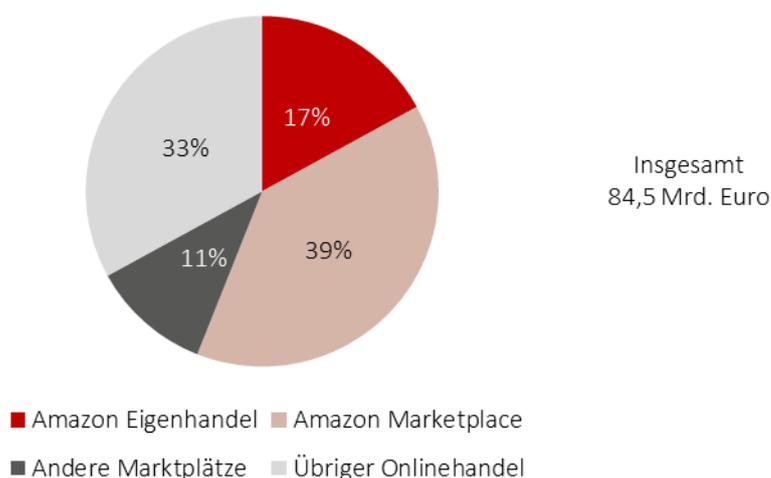
¹⁴ Ebenda, S. 26.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Diese Dienstleistung beinhaltet Logistikdienstleistungen für Waren, die Händler über Amazons Marktplatz verkaufen. Amazon, So bauen Sie Ihr Geschäft mit Versand durch Amazon aus, <https://sell.amazon.de/versand-durch-amazon>, Abruf am 30. November 2023.

Channel-Versand¹⁷ in Anspruch nehmen und auch dann ist nicht gesichert, ob die Paketzustellung als Teil dieser Logistikdienstleistungen durch Amazon selbst erfolgt oder Amazon hiermit einen anderen Paketdienstleister beauftragt.¹⁸ Würde Amazon seinen Paketdienst zukünftig unabhängig von seinen sonstigen Logistikdienstleistungen anbieten, würde dies die Sendungsmengen weiter erhöhen. In anderen Ländern ist Amazon diesen Schritt bereits gegangen.¹⁹

Abbildung 1.8: Amazons Anteil am Umsatz im Onlinehandel im Jahr 2022



Quelle: HDE, Online Monitor 2023, 2023, https://einzelhandel.de/images/attachments/article/2876/HDE_Online_Monitor_2023.pdf, Abruf am 15. November 2023, S. 6, S. 26; eigene Darstellung.

18. In ihrem letzten Sektorgutachten hatte die Monopolkommission empfohlen, Amazon hinsichtlich der Frage zu beobachten, ob das Unternehmen Marktmacht vom Markt für Online-marktplätze in den Paketmarkt hebt.²⁰ Die Europäische Kommission hatte zuvor bereits ein Verfahren gegen Amazon eröffnet, das Verknüpfungen von Logistikdienstleistungen mit Vorteilen auf Amazons Marktplatz zum Gegenstand hatte.²¹ Im Rahmen dieses Verfahrens hatte

¹⁷ Diese Dienstleistung beinhaltet Logistikdienstleistungen für Waren, die Händler über ihre eigene Website oder Marktplätze verkaufen, die zu Amazon in Konkurrenz stehen. Amazon, Einfachere und schnellere Lieferungen mit Multi-Channel-Versand, <https://sell.amazon.de/versand-durch-amazon/multi-channel-versand>, Abruf am 30. November 2023.

¹⁸ Die Monopolkommission hat die Struktur von Amazons Dienstleistungen detailliert in ihrem letzten Gutachten beschrieben. Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 71 ff.

¹⁹ Z. B. in Großbritannien, Italien und Indien. Amazon, Amazon Shipping, <https://ship.amazon.co.uk/requestinfo>, Abruf am 22. November 2023; Amazon, Amazon Shipping, <https://shipping.amazon.it>, Abruf am 22. November 2023; Amazon, Amazon Shipping, <https://shipping.amazon.in>, Abruf am 22. November 2023.

²⁰ Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 102 f.

²¹ EU-Kommission, Kartellrecht: Kommission akzeptiert Verpflichtungsangebote von Amazon, Pressemitteilung vom 20. Dezember 2022, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/kartellrecht-kommission-akzeptiert-verpflichtungsangebote-von-amazon-2022-12-20_de, Abruf am 15. November 2023.

die Europäische Kommission Verpflichtungszusagen von Amazon erwirkt.²² Der Monopolkommission sind keine Indizien bekannt, die aktuell auf eine Hebelung von Marktmacht in das Paketsegment hindeuten. Amazon belebt vielmehr den Wettbewerb. Sollte es zukünftig zu missbräuchlichem Verhalten kommen, bietet das allgemeine Wettbewerbsrecht auf nationaler Ebene mit § 19a GWB und auf europäischer Ebene mit dem Digital Markets Act²³ gute Instrumente. Das Postgesetz ist mit seinem Fokus auf das Postwesen für sektorübergreifende Missbrauchstatbestände hingegen eher ungeeignet.²⁴

²² EU-Kommission, Kartellrecht: Kommission akzeptiert Verpflichtungsangebote von Amazon, a. a. O., vgl. Fn. 21.

²³ Verordnung (EU) 2022/1925 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte), ABl. L 265 vom 12. Oktober 2022, 1.

²⁴ Siehe dazu auch den Vorschlag in Abschnitt 2.7 zur Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten anhand eines Drei-Kriterien-Tests. Das dritte Kriterium umfasst die Frage, ob das allgemeine Wettbewerbsrecht allein nicht ausreicht, um einem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken.

Kapitel 2

Offene Punkte für eine Postgesetznovelle

19. Das Postgesetz gilt weitgehend unverändert seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1998. Die Monopolkommission empfiehlt seit vielen Jahren eine umfangreiche Reform, um den Wettbewerb auf den Postmärkten zu stärken. Bereits in der letzten Legislaturperiode des Bundestags war eine umfassende Modernisierung des Postrechts vorgesehen. Sie wurde wegen der Covid-19-Pandemie zunächst verschoben²⁵ und letztlich nicht mehr verwirklicht. In der aktuellen Legislaturperiode wird nun ein neuer Anlauf unternommen. Dieser ist jedoch wieder ins Stocken geraten. Ein für Ende des Sommers 2023 angekündigter Referentenentwurf wurde erst kurz vor Erscheinen dieses Gutachtens am 28. November 2023 veröffentlicht.²⁶

20. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz benennt folgende wesentliche Aspekte,²⁷ die eine Reform des Postgesetzes erfordern: Erstens bedingt der Wandel der Bedeutung des Briefs Änderungen am Universaldienstmechanismus. Damit befasst sich das Kapitel 3 des vorliegenden Gutachtens. Zweitens haben die zunehmenden Paketmengen und die daraus resultierende Intensivierung des Wettbewerbs Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Auf diesen Aspekt wird in Kapitel 4 des Gutachtens eingegangen. Drittens haben zunehmende Lieferverkehre Einfluss auf Natur und Umwelt. Aus diesem Grund sieht der Referentenentwurf vor, erstmals sektorspezifische Vorgaben für einen ökologisch nachhaltigen Postsektor aufzunehmen, insbesondere in § 48 PostG-E, der sich mit der Berücksichtigung von Investitionen in Nachhaltigkeit bei der Entgeltregulierung befasst, und den §§ 76 bis 79 PostG-E, die u. a. Transparenzvorgaben enthalten mit dem Ziel, dass die Bundesregierung und die Bundesnetzagentur die Dekarbonisierung des Postsektors besser begleiten können. Viertens benennt der Referentenentwurf die fortschreitende Digitalisierung, die Einfluss auf alle Bereiche des Postwesens hat.²⁸ Die Monopolkommission begrüßt, dass die wichtigen Themen Universaldienst, Schutz der Beschäftigten, Nachhaltigkeit und Digitalisierung Niederschlag im Referentenentwurf gefunden haben. Nach einer ersten Einschätzung enthält der Referentenentwurf überwiegend gut ausgestaltete dringend notwendige Änderungen des Postgesetzes. Gleichwohl wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen sein, ob einzelne vorgeschlagene Vorschriften nicht doch zu Wettbewerbsverzerrungen führen würden. Dies betrifft möglicherweise etwa die Änderungen in Artikel 4 i. V. m. § 41 des Entwurfs, die zu einer Ausweitung der Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG führen würde. Bereits bislang genießt die Deutsche Post AG das Privileg, auf einige ihrer Dienstleistungen keine Mehrwertsteuer erheben

²⁵ Siehe dazu die Antwort der Bundesregierung vom 5. August 2020 auf eine Kleine Anfrage der FDP, BT-Drs. 19/21505.

²⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts, a. a. O., vgl. Fn. 3.

²⁷ Ebenda, S. 1.

²⁸ Siehe z. B. die qualitativ immer hochwertigere Versorgung durch Paketstationen, die die Frage aufwirft, ob Automaten zur Erfüllung der Universaldienstvorgaben beitragen können. Dazu mehr in Abschnitt 3.1.2.

zu müssen. Die Monopolkommission hat dieses Privileg stets sehr kritisch bewertet.²⁹ Gegenüber den Wettbewerbern, die dieses Privileg nicht genießen, erwächst der Deutsche Post AG daraus ein erheblicher Wettbewerbsvorteil. Sollte dieser Vorteil auf weitere bedeutende Kundengruppen ausgedehnt werden, könnte dies dramatische Folgen für die Wettbewerbssituation haben, insbesondere im Briefmarkt. Diese geplante Regelung sollte daher besonders intensiv geprüft werden. Jede Änderung, die eine einseitige Befreiung der Deutsche Post AG von der Mehrwertsteuer zur Folge hat, ist kritisch zu sehen, da sie zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

21. Da die laufende Legislaturperiode nun schon zur Hälfte vorüber ist, empfiehlt die Monopolkommission darüber hinaus nachdrücklich, den Reformprozess zu beschleunigen. Im nachfolgenden Kapitel werden nochmals die aus Sicht der Monopolkommission wichtigsten Empfehlungen aus vergangenen Sektorgutachten kurz aufgegriffen. Diese haben zu großen Teilen Eingang in den Referentenentwurf gefunden und sind nur in wenigen Fällen nicht berücksichtigt worden. Sie sollten auch in der final zu beschließenden Gesetzesänderung berücksichtigt werden. Die folgenden Änderungen sind aus Sicht der Monopolkommission besonders wichtig.

2.1 Maßstäbe in § 20 Postgesetz führen zu überhöhten Entgelten

22. Die Monopolkommission hat bereits im letzten Sektorgutachten ihr Bedauern geäußert, dass die Ausgestaltung der Entgeltregulierung in § 20 PostG es der Deutsche Post AG erlaubt, von ihren Kundinnen und Kunden überhöhte Entgelte zu verlangen.³⁰ Die Monopolkommission empfiehlt folgende Anpassungen 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.³¹ Der aktuelle Gesetzesentwurf sieht dies weiterhin nicht ausdrücklich vor. 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.³² Entgegen dieser Empfehlung ist im aktuellen Gesetzesentwurf eine abgewandelte Vergleichsbetrachtung vorgesehen. Im Unterschied zur bisherigen Regelung werden jedoch nicht die Umsatzrenditen von europäischen Postdienstleistern, sondern von in einem repräsentativen europäischen Aktienindex geführten Unternehmen (exklusive Finanzdienstleistern) zugrunde gelegt (§ 45 Abs. 2 PostG-E). Der regulatorisch festgelegte Gewinnzuschlag könnte sich dann z. B. an den Umsatzrenditen von Unternehmen wie

²⁹ Zuletzt ausführlich in Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (ehemaliges Sondergutachten 79): Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!, Baden-Baden 2018, Tz. 134 ff.

³⁰ Siehe dazu ausführlich Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 18 ff.

³¹ Ebenda, Tz. 20.

³² Ebenda, Tz. 21.

Ferrari, L’Oreal und Adidas orientieren, die im EuroStoxx 50 gelistet sind.³³ Da es bei Umsatzrenditen erhebliche Branchenunterschiede gibt, scheint dieser neue Ansatz für die Berechnung eines Gewinnzuschlag willkürlich. Drittens sollte der Gesetzgeber die weitreichenden Möglichkeiten, über die KeL hinausgehende Kosten zu berücksichtigen, einschränken.³⁴ Dies gilt vor allem deshalb, weil diese Kosten nicht zwingend verursachungsgerecht zuzuordnen sind und dadurch Möglichkeiten einer Quersubventionierung bestehen. Auch diese Empfehlung wird im aktuellen Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt (§ 45 Abs. 4 ff. PostG-E).

2.2 Durchsetzbarkeit der Entgeltregulierung bei Vorliegen einer Preis-Kosten-Schere stärken

23. Die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung wurde im März des Jahres 2021 als Vermutungstatbestand in § 20 Abs. 4 PostG aufgenommen.³⁵ Die Monopolkommission hatte dies zuvor gefordert.³⁶ In der Praxis hat sich gezeigt, dass die derzeitige Regelung eine Lücke aufweist. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur ist es ihr nicht möglich, nach der Feststellung einer Preis-Kosten-Schere unmittelbar den zugrundeliegenden Vertrag für unwirksam zu erklären.³⁷ Die Monopolkommission empfiehlt, dass der Gesetzgeber hier Klarheit schafft und begrüßt, dass dies im aktuellen Gesetzesentwurf vorgesehen ist (§ 50 Abs. 3 Satz 3 PostG-E).

2.3 Teilleistungszugang auf weitere Sendungstypen ausweiten

24. Der Teilleistungszugang ist eines der wichtigsten Instrumente für die Förderung des Wettbewerbs im Postwesen. Er ermöglicht es Wettbewerbern der Deutsche Post AG, Sendungen sortiert beim marktbeherrschenden Unternehmen einzuliefern und durch dieses zustellen zu lassen. Postdienstleistungen sind in der Regel nur dann wettbewerbsfähig, wenn eine deutschlandweite Zustellung angeboten wird. Da die Deutsche Post AG in vielen Bereichen des Postwesens als einziges Unternehmen über ein deutschlandweites Zustellnetz verfügt, ist der Teilleistungszugang für viele Wettbewerber essenziell. Hinzu kommt, dass gerade wenn sich zukünftig durch abnehmende Sendungsmengen die Zustelldichte bei einzelnen Postdienstleistungen weiter reduziert, der Teilleistungszugang helfen kann, die postalische Versorgung aufrecht zu erhalten, indem die Sendungen mehrerer Anbieter gebündelt durch das marktbeherrschende Unternehmen zugestellt werden.

³³ Boerse.de, Euro Stoxx 50, <https://www.boerse.de/kurse/Euro-Stoxx-50-Aktien/EU0009658145>, Abruf am 29. November 2023.

³⁴ Siehe dazu ausführlich Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 22.

³⁵ 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 Nr. 10 vom 17. März 2021, 324.

³⁶ Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post: Neue Chancen für den Wettbewerb, Baden-Baden, 2020, Tz. 202.

³⁷ BNetzA, Erfahrungsbericht Preis-Kosten-Schere (PKS), 2023, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK05/BK5_01_Aktuell/Download/23-03-09_Erfahrungsbericht_PKS_DL_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Abruf am 17. Oktober 2023, S. 5.

25. Die Monopolkommission hat daher bereits in ihrem letzten Sektorgutachten empfohlen, dass der Teilleistungszugang für Briefe auf Warensendungen bis 2.000 Gramm und auf Pressepost erweitert wird, um im derzeit in der Entstehung befindlichen Markt für Warensendungen Chancen für den Wettbewerb zu erhalten und den Wettbewerb auf dem Markt für Pressepost zu beleben.³⁸ Im aktuellen Gesetzesentwurf wurde diese Empfehlung hinsichtlich der Warensendungen mit der Einschränkung berücksichtigt, dass das Unternehmen, das den Teilleistungszugang nachfragt, auch zumindest teilweise Briefsendungen über eine eigene Zustellinfrastruktur befördert (§ 55 Abs. 3 PostG-E).

2.4 Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur stärken

26. Große Teile des Postwesens werden derzeit ex-post reguliert, d. h. die Bundesnetzagentur prüft das Verhalten des marktbeherrschenden Unternehmens nachträglich. Auch wenn im Entwurf für ein neues Postgesetz eine Ausweitung der Ex-ante-Regulierung vorgesehen ist (vgl. § 41 PostG-E), gilt für die übrigen Bereiche des Postwesens, dass eine effektive Ex-post-Regulierung eines marktbeherrschenden Unternehmens nur möglich ist, wenn die Bundesnetzagentur Kenntnis von potenziell missbräuchlichen Entgelten oder Vertragsbedingungen erlangt. Daher benötigt die Bundesnetzagentur umfangreiche Auskunftsrechte. Dies gilt insbesondere für den Briefbereich, wo die Deutsche Post AG über eine sehr starke Position verfügt. In Teilen des Briefbereichs gibt es bereits eine Vorlagepflicht für Verträge. Dies betrifft gemäß § 30 Abs. 1 PostG momentan Teilleistungen, die die Deutsche Post AG gegenüber ihren Kunden erbringt. Verträge, welche die volle Wertschöpfungskette umfassen, scheinen von der Regelung derzeit nicht erfasst zu sein. Daher wiederholt die Monopolkommission ihre Empfehlung, dass die Vorlagepflicht auf individuell ausgehandelte Verträge mit Großkunden im Brief- und Pressepostbereich erweitert wird, welche die volle Wertschöpfungskette umfassen.³⁹ Sie stellt positiv fest, dass diese Empfehlung in § 51 Abs. 3 PostG-E aufgegriffen wurde.

27. Darüber hinaus sollte außerdem klargelegt werden, dass die Vorlagepflicht nach § 30 Abs. 1 PostG auch die Zuweisung von konkreten Einlieferungszeitslots am Teilleistungszugang umfasst. Im Gesetzesentwurf ist die Möglichkeit enthalten, dass die Bundesnetzagentur dies klarstellt. § 56 Abs. 5 PostG-E sieht vor, dass die Bundesnetzagentur durch Allgemeinverfügung festlegen kann, in welchem Umfang Teilleistungsverträge vorzulegen sind. Wie in Kapitel 5.2.1 dargestellt wird, besteht bei der Vergabe von Einlieferungszeitslots am Teilleistungszugang ein erhebliches und kontinuierliches Missbrauchspotenzial, da das marktbeherrschende Unternehmen seinen Tochterunternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen kann, indem es diesen systematisch bessere Einlieferungslots zuweist.

28. Zudem sollten analog zu § 203 Abs. 1 Satz 5 Telekommunikationsgesetz (TKG) weitere Auskunftsrechte im Postgesetz verankert werden. Diese sollten gegenüber Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren bestehen, wenn die von den im Postwesen tätigen Unternehmen übermittelten Informationen nicht ausreichen, um die Regulierungsaufgaben

³⁸ Siehe dazu ausführlich Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 33 f.

³⁹ Siehe dazu bereits Ebenda, Tz. 35.

wahrzunehmen.⁴⁰ Diese Empfehlung aus dem letzten Sektorgutachten wurde im aktuellen Gesetzesentwurf berücksichtigt (§ 91 Abs. 1 Satz 3 und 4 PostG-E).

2.5 Bußgeldrahmen erhöhen und Vorteilsabschöpfung einführen

29. 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.⁴¹

30. In Bereichen des Postwesens, in denen eine Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens durch die Bundesnetzagentur lediglich nachgelagert erfolgt, kann das Unternehmen für einen gewissen Zeitraum unter anderem von missbräuchlich überhöhten Entgelten profitieren. So hat die Deutsche Post AG im Jahr 2020 eine möglicherweise missbräuchliche Entgelterhöhung im Privatkundenpaketmarkt erst nach vier Monaten rückabgewickelt, obwohl die Bundesnetzagentur bereits vor der Entgelterhöhung Bedenken hinsichtlich der Missbräuchlichkeit geäußert hatte.⁴²

31. Der Anreiz für missbräuchliches Verhalten könnte dadurch gemindert werden, dass im Postgesetz die Möglichkeit vorgesehen wird, die dadurch erlangten Vorteile abzuschöpfen. Die Monopolkommission empfiehlt daher erneut die Einführung einer Regelung zur Vorteilsabschöpfung im Postgesetz, wie sie etwa in § 208 TKG enthalten ist.⁴³

32. Im aktuellen Gesetzesentwurf ist, dieser Empfehlung folgend, eine Vorteilsabschöpfung enthalten (§ 61 PostG-E). Darüber hinaus sieht der Entwurf eine Schadensersatzpflicht vor (§ 60 PostG-E). Die Bußgeldrahmen werden zumindest teilweise am durchschnittlichen Jahresumsatz der letzten drei Geschäftsjahre bemessen (§ 113 Abs. 4 PostG-E). In Summe wären diese Änderungen aus Sicht der Monopolkommission sehr positiv zu bewerten.

2.6 Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur stärken

33. In allen Bereichen des Postwesens kommt es immer wieder zu Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern.⁴⁴ Besonders häufig betroffen ist die Zustellung von Paketen.⁴⁵ Eine Besonderheit im Postwesen ist, dass der Versender bzw. die Versenderin zumeist Auftraggeber bzw. Auftraggeberin für die Postdienstleistung ist, der Empfänger bzw. die Empfängerin jedoch vielfach hauptleidtragend bezüglich Problemen bei der Zustellung. Das kann dazu füh-

⁴⁰ Siehe dazu ausführlich Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 36.

⁴¹ Siehe dazu ausführlich Ebenda, Tz. 37.

⁴² BNetzA, BK5-20/001, 28. Januar 2020, Eröffnungsbeschluss eines Verfahrens der nachträglichen Überprüfung der Entgelte für Privatkundenpakete und -päckchen, 2020, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2020/BK5-20-0001/BK5-20-0001_Beschluss.html?nn=923282, Abruf am 17. Oktober 2023.

⁴³ Siehe dazu ausführlich Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 112 ff.

⁴⁴ Tagesschau.de, Wieder mehr Beschwerden über Postdienstleister, 2023, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/post-beschwerden-108.html>, Abruf am 18. Oktober 2023.

⁴⁵ BNetzA, Schlichtungsstelle Post Tätigkeitsbericht 2022, Bonn 2022, S. 13.

ren, dass der Versender bzw. die Versenderin gar nicht erfährt, dass die von ihm bzw. ihr eingekaufte Postdienstleistung qualitativ nicht wie gewünscht ausgeführt wurde. Umso wichtiger ist es, dass es eine Instanz gibt, an die sich die Verbraucherinnen und Verbraucher, die oftmals die betroffenen Empfängerinnen und Empfänger sind, wenden können.

34. Die Bundesnetzagentur verfügt über eine Schlichtungsstelle, bei der Kundinnen und Kunden Streitfälle mit Postdienstleistern schlichten lassen können.⁴⁶ Antragsberechtigt sind grundsätzlich sowohl Absenderinnen und Absender als auch Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen (§ 18a Abs. 1 Satz 2 PostG). Ausgenommen sind Fälle, die Sendungen von Absenderinnen und Absendern betreffen, die Sondervereinbarungen mit dem Postdienstleister geschlossen haben (§ 18a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PostG).⁴⁷ Dies ist oftmals bei großen Onlinehändlern der Fall.⁴⁸ Dadurch wird der Großteil des Fernabsatzhandels aus der Schlichtung ausgenommen.⁴⁹ Fälle, die Sendungen betreffen, die von kleineren Onlinehändlern versandt wurden, sind hingegen oft schlichtungsfähig.⁵⁰ Im März des Jahres 2021 wurde eine Regelung in das Postgesetz aufgenommen,⁵¹ welche die Unternehmen unter anderem zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren verpflichtet (§ 18a Abs. 2 Satz 2 PostG), vorausgesetzt, dass zuvor eine Streitbeilegung zwischen den Parteien erfolglos war (§ 18a Abs. 2 Satz 1 PostG).

35. Die Monopolkommission hatte empfohlen, eine Verpflichtung für Postdienstleister einzuführen, an den Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur teilzunehmen, und begrüßt daher, dass diese in das Postgesetz aufgenommen wurde.⁵² In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass trotz gesetzlicher Verpflichtung einige Postdienstleister nicht an Schlichtungsverfahren teilnehmen.⁵³ Eine Durchsetzung des Gesetzes seitens der Bundesnetzagentur ist schwierig, da der Verstoß gegen § 18a Abs. 2 Satz 2 PostG derzeit nicht unmittelbar mit Zwangs- oder Bußgeldern geahndet werden kann.⁵⁴ Die Monopolkommission empfiehlt, diese gesetzliche Lücke zu schließen. Dies könnte dadurch erfolgen, dass eine mit § 202 TKG vergleichbare allgemeine Befugnisnorm in das Postgesetz aufgenommen wird, gemäß der Verstöße gegen Verpflichtungen nach diesem Postgesetz oder aufgrund des Postgesetzes im Wege des Verwaltungszwangs unterbunden werden können. Der aktuelle Gesetzesentwurf enthält eine solche Regelung (§ 90 PostG-E).

⁴⁶ BNetzA, Schlichtung Post, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Schlichtung/Schlichtung_Post/start.html, Abruf am 18. Oktober 2023.

⁴⁷ BNetzA, Schlichtungsstelle Post Tätigkeitsbericht 2022, a. a. O., vgl. Fn. 45, S. 13.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie, BT-Drs. 19/26583, S.15.

⁵⁰ BNetzA, Schlichtungsstelle Post Tätigkeitsbericht 2022, a. a. O., vgl. Fn. 45, S. 13.

⁵¹ Gesetz zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, a. a. O., vgl. Fn. 35.

⁵² Siehe Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36, Tz. 230 ff.

⁵³ BNetzA, Schlichtungsstelle Post Tätigkeitsbericht 2022, a. a. O., vgl. Fn. 45, S. 22.

⁵⁴ Vgl. Bundesregierung, Bericht zur Evaluierung des postgesetzlichen Schlichtungsverfahrens, BT-Drs. 20/7125, S. 5.

36. Des Weiteren ist es aus Sicht der Monopolkommission nicht schlüssig, dass private Empfängerinnen und Empfänger die Schlichtungsstelle nicht anrufen können, weil ihr Paket von einem Unternehmen versandt wurde, das eine Sondervereinbarung mit dem ausführenden Postdienstleister getroffen hat. Da die Sondervereinbarung lediglich die Beziehung zwischen versendendem Unternehmen und Postdienstleister betrifft, sollte sie keine Auswirkung auf das Recht von Empfängerinnen und Empfängern haben, die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur anzurufen. Die Monopolkommission empfiehlt daher, § 18a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PostG so zu ändern, dass Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen auch dann das Recht haben, die Schlichtungsstelle anzurufen, wenn es Sondervereinbarungen zwischen Absender und Postdienstleister gibt. Dazu sollten in § 18a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PostG die Worte „die von Absendern nach Nummer 1 versandt werden“ gestrichen werden. Auch im aktuelle Gesetzesentwurf wäre diese Ausnahme hinsichtlich der Empfänger zu korrigieren. Dazu müsste in § 35 PostG-E Abs. 1 Satz 1 der Wortlaut „, es sei denn, für die Postsendung wurden Sonderbedingungen vereinbart“ gestrichen werden.

37. Damit die von der bestehenden Regelung bzw. der Neuregelung profitierenden Verbraucherinnen und Verbraucher auch Gebrauch machen können, ist es in einem zweiten Schritt erforderlich, auf die Existenz der Schlichtungsstelle hinzuweisen. Hier wäre etwa eine Hinweispflicht im Rahmen des Vertragsschlusses mit dem Händler (§§ 312b BGB ff.) bzw. Postdienstleister (§§ 1 ff. Postdienstleistungsverordnung bzw. § 32 PostG-E) denkbar.

2.7 Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten anhand eines Drei-Kriterien-Tests prüfen

38. Im Postwesen wurde durch den Regulierer selbst noch nie die sektorspezifische Regulierungsbedürftigkeit einzelner Märkte beurteilt. Diese wurde vielmehr durch den Gesetzgeber im Rahmen der Ausgestaltung des Postgesetzes vorgegeben (§ 1 i. V. m. § 4 PostG). Die Monopolkommission empfiehlt, die Entscheidung über die sektorspezifische Regulierungsbedürftigkeit der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt zu überlassen.⁵⁵

39. Zur Prüfung der sektorspezifischen Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten sollte der im Telekommunikationsrecht etablierte Drei-Kriterien-Test übernommen werden. Durch den Drei-Kriterien-Test würde die Entscheidung auf einer Marktanalyse basieren und es könnte berücksichtigt werden, ob die Instrumente des allgemeinen Wettbewerbsrechts ausreichend sind. 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 innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb und (3) das allgemeine 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. Der Gesetzesentwurf sieht in § 38 Abs. 2 PostG-E einen Drei-Kriterien-Tests vor, der zwar im Wesentlichen, aber nicht vollständig dieser Empfehlung entspricht. Im Rahmen des empfohlenen Drei-

⁵⁵ Siehe dazu auch Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 38 f.

Kriterien-Tests des Telekommunikationsrechts muss die Bundesnetzagentur das Vorliegen jedes Kriteriums feststellen. Andernfalls unterfällt der betroffene Markt nicht (mehr) der sektorspezifischen Regulierung. Grundsätzlich wird also vermutet, dass Märkte nicht regulierungsbedürftig sind. Der im Entwurf enthaltene Test kehrt dies hingegen um. Ihm liegt die Vermutung zugrunde, dass Postmärkte grundsätzlich regulierungsbedürftig sind, was die Formulierung „es sei denn“ verdeutlicht. Für das Entlassen eines Postmarktes aus der Regulierung ist es nach diesem Test daher erforderlich, dass zumindest anhand eines Kriteriums explizit festgestellt wird, dass eine Regulierung nach dem Postgesetz nicht notwendig ist. Dies erhöht die Hürden für eine Entlassung aus der Regulierung.

40. Zu beachten ist, dass wenn einzelne Märkte des Postwesens aus der Regulierung entlassen werden, der Regulierer sich zielgenau auf die regulierungsbedürftigen Märkte konzentrieren könnte. Eine zielgenaue Regulierung wird insbesondere von hoher Bedeutung sein, wenn durch eine Postgesetznovelle die Auskunfts- und Eingriffsrechte der Bundesnetzagentur im Postwesen gestärkt werden. Die sich dadurch ergebenden regulatorischen Aufgaben werden einen sehr effizienten Einsatz der vorhandenen Personalressourcen erfordern. Dies spricht dafür, die Hürden für eine Entlassung aus der Regulierung nicht zu hoch zu setzen.

2.8 Lizenzpflicht abschaffen und Anzeigepflicht digitalisieren

41. Gemäß § 5 PostG bedarf einer Lizenz, wer Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1.000 Gramm gewerbsmäßig für andere befördert. Diese nur Teile des Postwesens betreffende Lizenzpflicht generiert unnötigen bürokratischen Aufwand. Die Monopolkommission hat bereits mehrfach empfohlen, dass diese aufgehoben und durch eine bloße Anzeigepflicht nach § 36 PostG ersetzt wird.⁵⁶

42. Die Anzeigepflicht gilt derzeit z. B. für den Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste. Sie betrifft eine hohe Zahl von Unternehmen und generiert einen entsprechenden Verwaltungsaufwand beim Regulierer. Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Tätigkeitsbericht 2018/2019 festgestellt, dass insbesondere Paketshops ihre Tätigkeit oft in Unkenntnis der Anzeigepflicht aufnehmen.⁵⁷ Die Monopolkommission empfiehlt daher, dass in § 36 PostG klar geregelt wird, dass die Anzeige nach einem von der Bundesnetzagentur vorgeschriebenen und veröffentlichten Formular und elektronisch zu erfolgen hat.⁵⁸ Außerdem sollten auch in Bezug auf die Anzeigepflicht bürokratische Hürden abgebaut werden. Der alte interne Referentenentwurf des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für ein neues Postgesetz aus der vorherigen Legislaturperiode 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. Dies würde die Zahl der betroffenen Unterneh-

⁵⁶ Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 40 ff.

⁵⁷ BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 68.

⁵⁸ Siehe § 5 Abs. 2 TKG für eine vergleichbare Regelung.

men drastisch reduzieren. Bürokratische Hürden würden abgebaut und die Informationsbedarfe des Regulierers insbesondere mit Blick auf die Gewährleistung der Einhaltung des Post- und Briefgeheimnisses nach Art. 10 GG befriedigt.

43. Der jüngste Entwurf für ein neues Postgesetz sieht im Gegensatz dazu eher den Aufbau von Hürden vor. Die Lizenzpflicht und die Anzeigepflicht würden durch die Eintragung in ein Anbieterverzeichnis ersetzt. Das Erbringen von Postdienstleistungen wäre durch die Neuregelung in nahezu allen Bereichen erlaubnispflichtig (§ 5 Abs. 1 Satz 2 PostG-E). Ausgenommen wären lediglich Anbieter, die ausschließlich Filialen oder automatisierte Stationen betreiben (§ 11 Abs. 3 PostG-E). Auch die Anforderung an eine Eintragung in das Anbieterverzeichnis wären wesentlich strenger als die bisherigen Regelungen. Insbesondere enthält § 6 PostG-E einen umfassenden Katalog, anhand dessen die Bundesnetzagentur künftig die Zuverlässigkeit von Anbietern beurteilen würde. Im Wesentlichen zielt die Norm auf rechtskräftig festgestellte Verstöße gegen Vorschriften des Sozial- und Arbeitsrechts in Form von Verurteilungen und Bußgeldentscheidungen. Aus Sicht der Monopolkommission gibt es, wie in Kapitel 4.1.1 gezeigt wird, keine Indizien, dass eine derart verschärfte Prüfung von Unternehmen im Briefbereich notwendig ist. Mit Bezug auf den Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste ist, wie in Kapitel 4.1.2 geschildert wird, die Notwendigkeit mangels geeigneter aktueller Daten unklar. Zudem wäre zu klären, ob die Gewerbeaufsichtsbehörden, die in anderen Sektoren solche vertieften Prüfungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit bereits vornehmen, für diese Aufgabe nicht geeigneter sind.⁵⁹

2.9 Einsichtsrechte der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur im Postbereich

44. Anders als in den übrigen Sektoren ist der Gutachtenauftrag der Monopolkommission nicht unmittelbar im Postgesetz selbst geregelt, sondern lediglich über eine Verweisnorm in das Telekommunikationsgesetz (§ 44 Satz 2 PostG). Die in Bezug genommenen Normen des Telekommunikationsgesetzes haben sich jedoch seit dem Inkrafttreten des ursprünglichen TKG-1996 mehrfach (insbesondere 2004 und 2021) geändert. Dies führt zu der Frage, ob die im Jahr 1997 in Bezug genommenen Regelungen des Telekommunikationsgesetzes fortgelten (dann ist § 81 TKG-1996 anwendbar) oder, ob die entsprechenden neuen Regelungen des TKG im Sinne einer dynamischen Verweisung eingreifen (dann ist § 195 Abs. 2, 3 TKG anwendbar). Je nach Sichtweise steht der Monopolkommission ein Akteneinsichtsrecht gegenüber der Bundesnetzagentur zu oder nicht. Derzeit gewährt die Bundesnetzagentur der Monopolkommission keine Akteneinsicht.

45. In das Postgesetz sollten daher – wie in den übrigen Sektoren – eigenständige Regelungen zum Sektorgutachten der Monopolkommission aufgenommen werden, bei denen das Akteneinsichtsrecht klarstellend festgeschrieben wird. Der Entwurf für ein neues Postgesetz sieht das Akteneinsichtsrecht bereits vor (§ 85 PostG-E). Dieses soll jedoch in § 114 Abs. 10 PostG-E auf

⁵⁹ Siehe dazu Tz. 143 ff.

Altfälle beschränkt werden. Da eine derartige Einschränkung bei Einführung des Akteneinsichtsrechts im Telekommunikationssektor nicht enthalten war,⁶⁰ regt die Monopolkommission an, diese Ausnahme zu streichen. Zusätzlich sollte die Klarstellung aus § 46 Abs. 2b GWB übernommen werden, nach der sich das Akteneinsichtsrecht auch auf den Zugang zu den in elektronischer Form vorliegenden Daten erstreckt. Eine derartige Norm fehlt derzeit noch für alle Sektorgutachten. Damit nach einer Verankerung im Postgesetz nicht der (Umkehr-)Schluss gezogen werden kann, dass diese Datenzugangsregelung nur im Postgesetz, nicht aber in den übrigen Sektoren besteht, sollte in die Gesetzesbegründung eine Formulierung aufgenommen werden, nach der es sich hierbei lediglich um eine Klarstellung handelt.

46. Derzeit ist außerdem die Übergabe der Sektorgutachten Post und Telekommunikation so geregelt, dass diese gemeinsam mit dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur durch die Bundesnetzagentur an die Bundesregierung übergeben wird (Telekommunikation: § 195 Abs. 1 Satz 2 TKG; Post: je nach Rechtsauffassung: § 44 S. 2 PostG i. V. m. § 81 Abs. 3 Satz 1 TKG-1996 oder § 44 S. 2 PostG i. V. m. § 195 Abs. 1 Satz 2 TKG). Dies führt in der Praxis dazu, dass eine direkte Vorlage des Sektorgutachtens Post durch die Monopolkommission an die Bundesregierung nicht möglich ist. Vielmehr wird das Gutachten nur mittelbar durch die Bundesnetzagentur vorgelegt. Bei einer Novellierung des Postgesetzes sollte daher auf eine Formulierung verzichtet werden, die eine gemeinsame Vorlage der Gutachten von Monopolkommission und Bundesnetzagentur durch die Bundesnetzagentur zwingend vorsieht.

47. Im Ergebnis empfiehlt die Monopolkommission, in Angleichung an das GWB und Regelungen des sektorspezifischen Regulierungsrechts folgende Formulierung in das Gesetz aufzunehmen:

(1) Die Monopolkommission erstellt alle zwei Jahre ein Sektorgutachten, in dem sie den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und die Frage, ob nachhaltige wettbewerbsorientierte Postmärkte in der Bundesrepublik Deutschland bestehen, beurteilt, die Anwendung der Vorschriften dieses Gesetzes über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht würdigt und zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung nimmt. Das Sektorgutachten soll in dem Jahr abgeschlossen sein, in dem kein Hauptgutachten nach § 44 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorgelegt wird. Die Monopolkommission leitet das Gutachten der Bundesregierung zu. Die Bundesregierung legt das Gutachten unverzüglich den gesetzgebenden Körperschaften vor und nimmt innerhalb einer angemessenen Frist gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften Stellung zum Gutachten. Das Gutachten wird von der Monopolkommission zu dem Zeitpunkt veröffentlicht, zu dem es von der Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt wird.

(2) Die Monopolkommission kann Einsicht nehmen in die bei der Bundesnetzagentur geführten Akten einschließlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, soweit dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Im Rahmen der Akteneinsicht

⁶⁰ Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften vom 18. Februar 2007, BGBl I Nr. 5 vom 23. Februar 2007, 106.

kann die Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur in elektronischer Form vorliegende Daten, einschließlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, selbstständig auswerten, soweit dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Für den vertraulichen Umgang mit den Akten gilt § 46 Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen entsprechend.

Kapitel 3

Fortentwicklung des Universaldienstes

48. Wie bereits in Kapitel 1 dargestellt, ist seit einiger Zeit ein stetiger Rückgang von Brief- und ein stetiger Anstieg von Paketsendungen zu verzeichnen. Auch wenn Universaldienstleistungen nur einen sehr geringen Teil der Sendungsmengen im Briefbereich generieren,⁶¹ sind auch hier Rückgänge zu verzeichnen. Daher stellt sich die Frage, ob das derzeit bestehende Universaldienstregime die Entwicklungen hinreichend berücksichtigt. Die Gewährleistung des Universaldienstes ist gemäß Art. 87f Abs. 1 GG verfassungsrechtlich vorgegeben. Von Marktteilnehmern wird vorgebracht, dass die sinkenden Briefmengen zu einem Anstieg der Stückkosten führen und Entgeltanhebungen im Universaldienstbereich erfordern.⁶² Auch wenn die tatsächliche Entwicklung der Stückkosten von vielen weiteren Faktoren abhängt, so dürften jedenfalls perspektivisch gesehen die Mengenrückgänge im Briefsegment die Finanzierung des Universaldienstes, der ein Mindestgebot an Postdienstleistungen flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis gewährleisten soll, bei Beibehaltung der derzeitigen Ausgestaltung vor erhebliche Herausforderungen stellen. Das Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes nennt die nachhaltige Versorgung mit Postdienstleistungen in den Städten und auf dem Land konsequenterweise prominent als erstes Thema für den weiteren Gesetzgebungsprozess. Dementsprechend stellt die Fortentwicklung des Universaldienstes einen Schwerpunkt bei der Reform des Postgesetzes im Referentenentwurf dar.

49. Im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte stand dabei die Frage, ob die derzeit bestehenden Universaldienstvorgaben noch zeitgemäß sind oder abgeändert werden sollten (dazu sogleich Abschnitt 3.1). Diskutiert wurde außerdem darüber, ob die Bundesnetzagentur mit ausreichenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet ist, um die Universaldienstvorgaben durchsetzen zu können (dazu Abschnitt 3.2). Außerdem stellt sich perspektivisch die Frage, wie bei weiter sinkenden Briefmengen und damit tendenziell einhergehenden Steigerungen der Stückkosten die Universaldienstleistungen für die Nutzerinnen und Nutzer weiterhin zu erschwinglichen Preisen angeboten werden können (dazu Abschnitt 3.3). Schließlich ist in einem personalintensiven Bereich wie dem Postwesen bei einer gesetzlichen Anpassung immer auch eine mögliche Wirkung auf die Zahl der Beschäftigten ein bedeutender Aspekt in der öffentlichen Debatte (dazu Abschnitt 3.4).

3.1 Umfang der Universaldienstvorgaben überprüfen

50. Die als Universaldienst vorzuhaltenden Postdienstleistungen und deren Qualitätsvorgaben haben für die Bevölkerung in Deutschland nach wie vor einen hohen Stellenwert. Zwar nimmt

⁶¹ Vgl. etwa den geringen Sendungsmengenanteil der Privatkundschaft im Segment lizenzpflichtige Briefe im Jahr 2022 von nur 6 Prozent, Tz. 8, auch wenn dies nicht exakt deckungsgleich mit dem Anteil des Universaldienstes ist.

⁶² Stellungnahme der Deutsche Post AG zum Themenpapier des BMWK zur Novelle des Postgesetzes, 14. Juli 2022, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-Novelle-PostG-/dpag_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Abruf: 24. August 2023, S. 7.

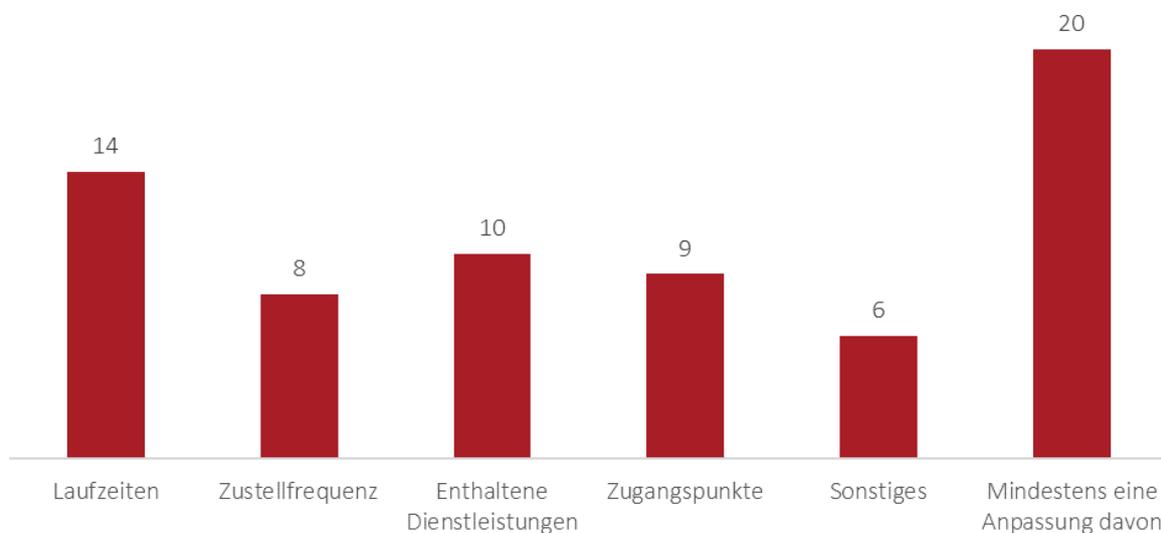
diese Bedeutung zumindest im Briefbereich angesichts der voranschreitenden Digitalisierung immer weiter ab. Sie wird jedoch auch hier auf absehbare Zeit nicht völlig entfallen. Dies gilt zum einen, weil die rechtsverbindliche Kommunikation gegenüber Unternehmen und Behörden vielfach nach wie vor schriftlich, d. h. analog, zu erfolgen hat. Derzeit ist nicht damit zu rechnen, dass diese Kommunikation kurz oder mittelfristig vollständig digital erfolgen kann. Daher bleibt es wichtig, dass nicht nur im städtisch geprägten Bereich, wo aufgrund der Dichte des Netzes eher eine rentable Versorgung der Bevölkerung möglich ist, sondern gerade auch im ländlichen Bereich eine Grundversorgung gewährleistet ist. Zudem sind die „Bedarfe von älteren Menschen und Menschen mit Behinderung“ zu berücksichtigen.⁶³ Dem steht jedoch nicht entgegen, dass regelmäßig überdacht werden sollte, wie diese Grundversorgung auszugestalten ist. § 11 Abs. 2 Satz 2 PostG gibt vor, dass die Universaldienstleistungen der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen sind. Die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV),⁶⁴ die die Einzelheiten hierzu regelt, wurde dennoch seit ihrem Erlass im Dezember 1999 lediglich im Jahr 2002⁶⁵ punktuell inhaltlich verändert. In den vergangenen über 20 Jahren haben sich die technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen fundamental fortentwickelt, sodass bei der aktuellen Novellierung des Postgesetzes eine Neubewertung der Universaldienstvorgaben dringend erforderlich ist. In den vergangenen 10 Jahren haben eine Vielzahl an europäischen Ländern ihre Universaldienstvorgaben an den geänderten Bedarf der Gesellschaft angepasst, was Abbildung 3.1 illustriert.

⁶³ So auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum 12. Sektorgutachten Post, BT-Drs. 20/7893, S. 10 (Tz. 72).

⁶⁴ Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) vom 15. Dezember 1999, BGBl I Nr. 55 vom 21. Dezember 1999, 2418.

⁶⁵ Zweites Gesetz zur Änderung des Postgesetzes vom 30. Januar 2002, BGBl I Nr. 8 vom 6. Februar 2002, 572.

Abbildung 3.1: Anzahl der Universaldienstanpassungen durch europäische Länder in den letzten 10 Jahren



Quelle: European Regulators Group for Postal Services, Report on the future needs of the USO, PL I (23) 7, Juni 2023, S. 39; eigene Darstellung.

51. Im Folgenden sollen zunächst knapp die unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben skizziert werden, die bei der Fortentwicklung des Universaldienstes zu berücksichtigen sind (dazu 3.1.1). Sodann soll unter Auswertung der verfügbaren Literatur untersucht werden, wie eine Neugestaltung aussehen könnte. Hierbei ist zu erwägen, dass es einerseits das Ziel sein sollte, eine für die Nutzerinnen und Nutzer des Universaldienstes spürbare Absenkung des bestehenden Versorgungsniveaus im Wesentlichen zu vermeiden. Andererseits sollen die angebotenen Universaldienstleistungen auch langfristig für eben jene erschwinglich bleiben (§ 11 Abs. 1 Satz 1 PostG). Daher ist auch die Frage zu stellen, inwieweit Kostensenkungspotenziale gehoben werden können. Dabei kann insbesondere berücksichtigt werden, dass aufgrund der Verfügbarkeit digitaler Alternativen bestimmte Universaldienstleistungen verzichtbar geworden sind oder zumindest bestimmte Qualitätsvorgaben abgesenkt werden können, wenn man bedenkt, dass es sich bei dem Universaldienst um eine Grundversorgung handelt. Auch Aspekte des Klimaschutzes sollten berücksichtigt werden, wenn das Leistungsniveau des Universaldienstes neu festgelegt wird. Im Rahmen des vorliegenden Sektorgutachtens wurden dazu die Vorgaben zur Bereitstellung stationärer Einrichtungen (dazu 3.1.2), die bestehenden Laufzeitvorgaben (dazu 3.1.3), die Zustellfrequenz (dazu 3.1.4) sowie die Vorhaltung bestimmter Sonderformen der Zustellung (dazu 3.1.5) untersucht. Abschließend werden Vorschläge unterbreitet, wie künftig eine regelmäßige Fortentwicklung der Universaldienstvorgaben in institutioneller Hinsicht gewährleistet werden könnte (dazu 3.1.6).

3.1.1 Unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben für den Universaldienstumfang lassen grundsätzlich weite Ausgestaltungsspielräume

52. Der Bund ist schon aus verfassungsrechtlichen Gründen dazu verpflichtet, im Bereich des Postwesens „flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ zu gewährleisten (Art. 87f Abs. 1 GG). Ausweislich der Gesetzgebungsgeschichte zu Art. 87f GG ist festzustellen, dass dieser Verfassungsauftrag „nicht auf den Ausbau einer *optimalen Infrastruktur* ausgerichtet [ist], sondern [...] auf die Gewährleistung einer flächendeckenden *Grundversorgung*“ abzielt.⁶⁶ Da es sich hierbei um eine sehr wertungsoffene Formulierung handelt, kommt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Universaldienstes ein breiter Spielraum zu, aus dem kaum konkrete Leistungsmerkmale abgeleitet werden können.⁶⁷

53. Die unionsrechtlichen Vorschriften hinsichtlich der zur Verfügung zu stellenden (Mindest-)Dienstleistungen belassen den Mitgliedstaaten grundsätzlich ebenfalls weite Umsetzungsspielräume. Die maßgeblichen Regelungen sind im Wesentlichen den Art. 3, 5, 16 f. der Postdiensterrichtlinie (PDRL)⁶⁸ zu entnehmen. Als Grundnorm fordert Art. 3 Abs. 1 PDRL, dass die Mitgliedstaaten für einen Universaldienst sorgen müssen, der „ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet“. Hinsichtlich einzelner Vorgaben (z. B. der Zustellfrequenz, siehe dazu Abschnitt 3.1.4) ist die Postdiensterrichtlinie jedoch deutlich präziser formuliert als das Grundgesetz.

54. Die verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben hat der Gesetzgeber in § 11 Abs. 1 Satz 1 PostG aufgegriffen und Universaldienstleistungen als ein „Mindestangebot an Postdienstleistungen [definiert], die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden“. Einzelheiten zu Inhalt und Umfang des Universaldienstes werden gemäß § 11 Abs. 2 PostG durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung, d. h. die PUDLV, konkretisiert.

3.1.2 Stationäre Einrichtungen: Automatisierte Lösungen unter Berücksichtigung der Belange hilfsbedürftiger Personen in Betracht ziehen

55. Die EU-Postdiensterrichtlinie definiert sog. Zugangspunkte für Postdienstleistungen. Dies sind Einrichtungen, einschließlich der für die Allgemeinheit bestimmten Postbriefkästen auf öffentlichen Wegen oder in den Räumlichkeiten der Postdienstleister, wo die Absender ihre Postsendungen in das Postnetz geben können. (Art. 2 Nr. 3 PDRL). Die Definition, wie diese Zugangspunkte ausgestaltet sein müssen, ist denkbar weit. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung

⁶⁶ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 12/7269 vom 14. April 1994, S. 5. Hervorhebung nur hier.

⁶⁷ von Danwitz, Th., in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Auflage, München, 2004, § 11 Rn. 6. Siehe dazu bereits Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36, Tz. 215.

⁶⁸ Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität vom 15. Dezember 1997, ABl. L 015 vom 21.1.1998, 14. Diese wurde zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollen- dung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft vom 20. Februar 2008, ABl. L 52 vom 27.2.2008, 3.

dieser Zugangspunkte besteht folglich ein weiter Umsetzungsspielraum.⁶⁹ Auch hinsichtlich der Dichte der Abhol- und Zugangspunkte (z. B. Filialen, Briefkästen) ist die EU-Postdiensterrichtlinie vage⁷⁰ und gibt lediglich vor, dass sie „den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen“ muss (Art. 3 Abs. 2 PDRL). Dies führt in der Praxis zu erheblichen Abweichungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten: Während in Zypern ein sehr dichtes Netz an Postfilialen besteht (12,65 Filialen pro 10.000 Einwohner), ist es in Belgien und den Niederlanden vergleichsweise dünn (1,19 bzw. 1,89 Filialen pro 10.000 Einwohner).⁷¹

56. In Deutschland enthält die Post-Universaldienstleistungsverordnung in § 2 Nrn. 1 und 2 bzw. § 3 Nr. 1 PUDLV Vorgaben zur Dichte der Abhol- und Zugangspunkte. Die Vorgaben hinsichtlich der Anzahl an vorzuhaltenden Einrichtungen ist im Vergleich zur EU-Postdiensterrichtlinie sehr detailliert: So müssen für die Brief- und Paketbeförderung bundesweit mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen vorhanden sein. Zudem muss in allen Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie in der Regel auch in Gemeinden, die gemäß landesplanerischen Vorgaben zentralörtliche Funktionen haben, mindestens eine stationäre Einrichtung vorhanden sein. In Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern und in Gemeinden, die gemäß landesplanerischer Vorgaben zentralörtliche Funktionen haben, ist außerdem zu gewährleisten, dass eine stationäre Einrichtung in maximal 2.000 Metern für die Kunden erreichbar ist. Schließlich ist in allen Landkreisen je Fläche von 80 Quadratkilometern eine stationäre Einrichtung vorzuhalten. Diese Vorgaben wurden zuletzt im Jahr 2002 angepasst.⁷² Diese detaillierten Vorgaben sollten nach über 20 Jahren einer Überprüfung unterzogen werden. Beispielsweise wäre denkbar, lediglich Entfernungsvorgaben zu machen, so wie dies derzeit bereits bei Briefkästen der Fall ist (§ 2 Nr. 2 PUDLV).

57. Zudem ist nicht völlig klar, was unter „stationären Einrichtungen“ im Sinne des § 2 PUDLV zu verstehen ist. Eine Legaldefinition dieses Begriffs enthält die Post-Universaldienstleistungsverordnung nicht. Die Bundesnetzagentur versteht hierunter „Geschäftsräume, in denen Verträge über Briefbeförderungsleistungen abgeschlossen werden können“.⁷³ Hinsichtlich der Frage, was unter einer „stationären Einrichtung“ zu verstehen ist und ob es auch hier einer Anpassung bedarf, ist umstritten, ob für eine Erfüllung der Vorgaben zur Dichte der Abhol- und

⁶⁹ Reinbothe, J./Hentschel, K./Pochmarski, R., in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, Frankfurt am Main, 2014, Kapitel C Rn. 77.

⁷⁰ Vgl. Ebenda.

⁷¹ Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 97/67/EC on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC (Postal Services Directive), accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and 2008/6/EC), SWD(2021) 309 final, Brüssel, 2021, S. 142.

⁷² Zweites Gesetz zur Änderung des Postgesetzes, a. a. O., vgl. Fn. 65.

⁷³ BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 87.

Zugangspunkte (künftig) auch automatisierte und digitale Lösungen, wie z. B. Poststationen⁷⁴ oder Paketstationen,⁷⁵ herangezogen werden sollten. Legt man zugrunde, wie die Bundesnetzagentur den Begriff „stationäre Einrichtungen“ derzeit auslegt, so erfüllen die genannten Automatenlösungen die Definition nicht, da es sich um keine Geschäftsräume handelt. Bei den Erwägungen ist zu beachten, dass der Einsatz von Automaten für die Endkundinnen und Endkunden sowohl Vor- als auch Nachteile bietet. Vorteilhaft ist etwa, dass eine Bindung an Öffnungszeiten entfällt.⁷⁶ Zugleich würden bestimmte Gruppen von Endnutzerinnen und Endnutzern möglicherweise schlechter gestellt. Mangelnde Barrierefreiheit von Automatenlösungen oder fehlende Vertrautheit der Nutzerinnen und Nutzer mit digitalen Bedienoberflächen und bargeldlosen Bezahlsystemen können zu Problemen führen. Teilweise kann hier Abhilfe geschaffen werden, etwa durch die Möglichkeit einer Videotelefonie am Automaten, bei der ein menschlicher Ansprechpartner Hilfestellung leistet.⁷⁷ Daher ist zu prüfen, ob ein derartiges Angebot eine Filiale in ihrer Funktionalität für die Universaldienstleistungen weitgehend ersetzen oder zumindest ergänzen kann. Es spricht viel dafür, dass in einer stärker digitalisierten Gesellschaft automatisierten Lösungen eine größere Rolle zukommen sollte, als dies bislang der Fall ist. Gleichwohl ist auf die Belange der Universaldienstnutzerinnen und -nutzer zu achten. Hierbei liegt es zunächst an den Unternehmen selbst, ihre Angebote möglichst ansprechend für alle Kundengruppen auszugestalten.⁷⁸ Lediglich dann ist für die Zukunft anzunehmen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher sie als Teil der Universaldienstleistung akzeptieren werden. In jedem Fall sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass automatisierte Lösungen grundsätzlich ebenfalls unter den Begriff „stationäre Einrichtung“ fallen können. Um Zweifeln hinsichtlich der Akzeptanz konkreter Lösungen zu begegnen, wäre es denkbar, mit einer Erprobungsklausel Erfahrungen in bestimmten zeitlich begrenzten Pilotprojekten zu sammeln. Zudem sollte die Bundesnetzagentur ausreichende Eingriffsbefugnisse erhalten, um erforderlichenfalls konkrete Vorgaben machen zu können, damit Automaten die Voraussetzungen von stationären Einrichtungen erfüllen.

58. Im Referentenentwurf wird im Wesentlichen grundsätzlich an den bestehenden Infrastrukturvorgaben festgehalten, die nun in § 18 PostG-E enthalten sind. Ausnahmen von diesem

⁷⁴ An einer Poststation können (bargeldlos) etwa Brief- und Paketmarken ausgedruckt, Briefe und Einschreiben versandt sowie Pakete empfangen und versandt werden, DHL, Alles unter einem Dach- Die neue Poststation, <https://www.dhl.de/de/privatkunden/pakete-versenden/pakete-abgeben/poststation.html>, Abruf am 3. Mai 2023.

⁷⁵ Neben den Packstationen der Deutsche Post DHL gibt es eine Vielzahl weiterer Anbieter auf dem Markt, siehe etwa BdKEP, Paketboxen Übersicht, <https://bdkep.de/der-bdkep/paketboxen-vergleich.html>, Abruf am 3. Mai 2023.

⁷⁶ So auch Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen/Verbraucherzentrale Thüringen, Lieber erstklassige Versorgung als Zwei-Klassenbrief, Stellungnahme zum Eckpunktepapier (Stand: 26.01.2023) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes, 2023, S. 7.

⁷⁷ Deutsche Post DHL Group, Neuentwickelte Poststation bietet wichtigste Post- und Paketservices rund um die Uhr, <https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2021/neuentwickelte-poststation.html>, Abruf am 3. Mai 2023.

⁷⁸ Siehe hierzu etwa die Kritik der Verbraucherzentralen an Packstationen, die lediglich per Smartphone bedient werden können, Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen/Verbraucherzentrale Thüringen, Lieber erstklassige Versorgung als Zwei-Klassenbrief, a. a. O., vgl. Fn. 76, S. 8.

Grundsatz sind in den Absätzen 2 und 5 vorgesehen. Nach Abs. 2 kann die Bundesnetzagentur anstelle von Universaldienstfilialen automatisierte Stationen zulassen unter Berücksichtigung der örtlichen Nachfrage, der Möglichkeit eine Universaldienstfiliale einzurichten sowie unter Wahrung eines angemessenen Verhältnisses zwischen automatisierten Stationen und Universaldienstfilialen in der jeweiligen Region. Zudem ist die betroffene Gebietskörperschaft anzuhören. Die Bundesnetzagentur kann darüber hinaus im Wege einer Allgemeinverfügung Voraussetzungen an die automatisierten Stationen stellen, insbesondere hinsichtlich der Barrierefreiheit. Noch weitergehende im Gesetz nicht näher spezifizierte Ausnahmen von den Infrastrukturvorgaben sind nach Abs. 5 möglich. Sie sind jedoch an eine Zustimmung der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft geknüpft. Zudem wurde in § 24 PostG-E eine Erprobungsklausel für neue Modelle der Postversorgung vorgesehen. Obwohl die im Gesetzesentwurf enthaltenen Maßnahmen bei ihrer ersten Umsetzung zu einem hohen Verwaltungsaufwand führen dürften, scheinen sie nach erster Einschätzung der Monopolkommission gut geeignet zu sein, um eine nachhaltige Kostenreduktion und Modernisierung des Universaldienstes zu erreichen und gleichzeitig die Interessen der betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der Gebietskörperschaften hinreichend zu berücksichtigen.

3.1.3 Reduktion der Laufzeitvorgaben durch Einführung eines weiteren Produkts erproben

59. Derzeit ist in § 2 Nr. 3 PUDLV geregelt, dass von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen im Jahresdurchschnitt mindestens 80 Prozent an dem ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag („E+1“) und 95 Prozent bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden müssen („E+2“). Im aktuellen Gesetzgebungsprozess wurde bereits früh diskutiert, ob Laufzeitvorgaben für Universaldienstleistungen im Briefbereich angepasst werden sollen.⁷⁹ Es wurde auch vorgeschlagen, eine Flexibilisierung zu erlauben. Eine Flexibilisierung ist dergestalt vorstellbar, dass Universaldienstleistungen mit unterschiedlichen Laufzeiten angeboten werden. Dazu könnte etwa die bereits bestehende Briefdienstleistung mit den genannten Laufzeitvorgaben beibehalten werden und zusätzlich eine vergünstigte weitere Briefdienstleistung eingeführt werden, an die geringere Laufzeitanforderungen gestellt werden. Für eine Flexibilisierung spricht, dass möglicherweise nicht jede Nutzerin bzw. jeder Nutzer des Universaldienstes Wert auf eine besonders schnelle Zustellung legt und die derzeit bestehenden Vorgaben daher über eine bloße Grundversorgung hinausgehen. Dies gilt insbesondere, wenn das Produkt mit höherer Laufzeit günstiger und ökologisch nachhaltiger ist. Laut Deutsche Post AG ließen sich z. B. Inlandsflüge vermeiden, die derzeit zur Einhaltung der Qualitätsvorgaben notwendig seien.⁸⁰ Insbesondere für Nutzerinnen und Nut-

⁷⁹ FAZ.NET, Reform des Postgesetzes: Post bekommt mehr Zeit für die Briefzustellung, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/reform-des-postgesetzes-post-bekommt-mehr-zeit-fuer-die-briefzustellung-18632818.html>, Abruf am 30. November 2023.

⁸⁰ Stellungnahme der Deutsche Post AG zum Themenpapier des BMWK zur Novelle des Postgesetzes, a. a. O., vgl. Fn. 62, S. 7.

zer, die bereits stark digitale Produkte nutzen, dürfte eine schnelle Laufzeit als Qualitätsmerkmal keine nennenswerte Bedeutung haben.⁸¹ Sie könnten dennoch Interesse daran haben, dass günstigere Briefdienstleistungen verfügbar sind. Ein noch größeres Interesse hieran dürften jedoch jene Nutzerinnen und Nutzer haben, die tatsächlich immer noch häufig postalische Kommunikationsmittel nutzen. Diese könnten dann in ihrer alltäglichen Kommunikation auf günstige und langsamere Dienstleistungen zurückgreifen und müssten nur dann, wenn die Zustellgeschwindigkeit im Einzelfall wichtig ist, etwa wenn für eine Kündigung ein Schriftformerfordernis vorgesehen ist, eine der derzeit schon bestehenden teuren und schnelleren Universaldienstleistungen nutzen.

60. Das primäre Ziel der Flexibilisierung sollte sein, dass die Kosten des Universaldienstes, die im Briefbereich anfallen, insgesamt gesenkt werden. Diese Kostensenkung müsste an die Nutzerinnen und Nutzer durch günstigere Entgelte weitergeben werden, da die Briefentgelte einer kostenbasierten Ex-ante-Regulierung nach dem KeL-Maßstab unterliegen. Profitieren würden insbesondere jene Nutzerinnen und Nutzer, die die Universaldienstleistung mit längerer Laufzeit nachfragen würden. Fällt das Entgelt für diese Dienstleistung spürbar gering aus, erhöht sich möglicherweise auch insgesamt die Nachfrage nach dem Universaldienst im Briefbereich. Eine höhere Nachfrage könnte zu einer Stabilisierung der Sendungsmengen und damit zu einer längerfristig soliden Finanzierungsgrundlage des Universaldienstes beitragen.⁸² Denn, wie bereits eingangs erwähnt, führen gerade die stetig sinkenden Briefmengen tendenziell dazu, dass die Stückkosten pro Brief ansteigen.

61. Die Nutzerbedürfnisse für den Universaldienst wurden im Jahr 2020 umfassend auf EU-Ebene untersucht.⁸³ Wenngleich bei der dabei durchgeführten Befragung Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber Geschäftskunden leicht unterrepräsentiert waren,⁸⁴ können die Ergebnisse doch Indizien für die Bedeutung der einzelnen Aspekte des Universaldienstes geben. Die Ergebnisse deuten an, dass die Akzeptanz für längere Laufzeiten bei einigen Nutzerinnen und Nutzern steigt und europaweit ein Trend hin zu längeren Laufzeiten besteht.⁸⁵ Dies geht mit der Erwartung einher, dass Produkte mit längeren Laufzeiten günstiger sind und die Möglichkeit besteht, ein (teureres) Produkt mit kürzeren Laufzeiten zu wählen.⁸⁶ Bezogen auf die Zukunft des Universaldienstes legten die Befragten weniger Wert auf die Geschwindigkeit der

⁸¹ Vgl. Europäische Kommission, *User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework*, Brüssel 2021, S. 112.

⁸² Vgl. Copenhagen Economics, *Förderung des Wettbewerbs auf schrumpfenden Postmärkten, Wirtschaftliche Überlegungen und Entwicklungen in anderen Ländern*, Gutachten im Auftrag der Deutsche Post AG, 2023 https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/PostG-Postgesetzes-Novelle/CopenhagenEconomics.pdf?__blob=publicationFile&v=6, S. 4.

⁸³ Europäische Kommission, *User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework*, a. a. O., vgl. Fn. 81.

⁸⁴ Ebenda, S. 155.

⁸⁵ Europäische Kommission, *User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework*, a. a. O., vgl. Fn. 81, S. 112.

⁸⁶ Ebenda, S. 111.

Zustellung als vielmehr auf Aspekte wie die erfassten Universaldienstleistungen (z. B. nur Standardbrief, Einschreiben, Pressepost usw.), die Flächenabdeckung, die Zustell- und Abholfrequenz sowie die Dichte der Zugangspunkte.⁸⁷

62. Aus unionsrechtlicher Sicht ist sowohl eine Absenkung der national vorgegebenen Laufzeiten als auch eine zusätzliche Dienstleistung mit niedrigeren Laufzeiten denkbar: Laufzeitvorgaben enthält die Postdiensterrichtlinie lediglich für grenzüberschreitende Postdienstleistungen. Dabei wird die Laufzeit von der Einlieferung im Land des Versenders bzw. der Versenderin bis zur Zustellung im Land des Empfängers bzw. der Empfängerin gemessen. 85 Prozent dieser Sendungen müssen drei Tage nach dem Einlieferungszeitpunkt (E+3) und 97 Prozent der Sendungen fünf Tage danach (E+5) zugestellt werden (Art. 18, Anhang II PDRL). Hinsichtlich des innerstaatlichen Universaldienstes ist seitens der Mitgliedstaaten nur eine Qualitätsnorm festzulegen sowie sicherzustellen, dass diese mit den soeben dargelegten grenzüberschreitenden Normen in Einklang steht (Art. 17 PDRL). Die derzeit bestehenden nationalen Vorgaben (siehe Tz. 59) liegen deutlich über den Anforderungen für grenzüberschreitende Sendungen und könnten daher aus unionsrechtlicher Sicht abgesenkt werden.

63. Bedenken bezüglich der Einführung einer zusätzlichen Universaldienstleistung bestehen dahingehend, dass es in der Folge zu einem „Zwei-Klassen-System“ käme, bei der letztlich die Laufzeiten des bestehenden Produktes erheblich angehoben würden und ein neues teureres Produkt (mit vergleichbaren Laufzeiten des „alten Produkts“) eingeführt würde, was im Ergebnis eine Preiserhöhung darstellen würde.⁸⁸ Stattdessen solle besser auf die Einführung einer weiteren Universaldienstleistung verzichtet und die Laufzeit des Standardbriefs moderat – etwa um einen Tag – erhöht werden. Dabei sei auf die Konsequenzen für den Rechtsverkehr, etwa im Bereich der Behördenkommunikation, zu achten.⁸⁹ Die Möglichkeit einer versteckten Preiserhöhung besteht jedoch auch, wenn lediglich eine Universaldienstleistung mit künftig längerer Laufzeit angeboten wird und zwar dann, wenn der durch die Laufzeiterhöhung entstehende Kostenvorteil für den Anbieter nicht vollumfänglich an die Nutzerinnen und Nutzer weitergegeben wird.

64. Eine Absenkung der Laufzeitvorgaben erfolgte in den vergangenen Jahren in mehreren europäischen Staaten: Im Jahr 2017 in Finnland, im Jahr 2018 in Norwegen, Schweden und Belgien.⁹⁰ Hinsichtlich der Folgen für den Wettbewerb sind jedenfalls bei einer moderaten Modifikation der Laufzeitvorgaben eher geringe Auswirkungen zu erwarten. Ein Vergleich der Auswirkungen auf den Wettbewerb ist zwar mit Schwierigkeiten behaftet, da auf der Zustellebene im Briefmarkt nur in wenigen Ländern überhaupt ein nennenswerter Wettbewerb existiert. Als ein Beispiel kann jedoch Schweden herausgegriffen werden: Dort bestand bis zum Jahr 2018 die Vorgabe, dass 85 Prozent der Briefe am Tag nach der Einlieferung zugestellt werden müssen

⁸⁷ Europäische Kommission, User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework, a. a. O., vgl. Fn. 81, S. 156.

⁸⁸ Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen/Verbraucherzentrale Thüringen, Lieber erstklassige Versorgung als Zwei-Klassenbrief, a. a. O., vgl. Fn. 76, S. 7.

⁸⁹ Ebenda, S. 6.

⁹⁰ Siehe zu den Einzelheiten Europäische Kommission, Main developments in the postal sector (2017-2021), Brüssel 2022, S. 89 f.

(E+1) und 97 Prozent nach drei Tagen (E+3). Dies wurde dahingehend abgeändert, dass seitdem 95 Prozent nach zwei Tagen zugestellt werden müssen (E+2).⁹¹ Die Marktanteile bei den Briefen haben sich von 2017 bis 2022 nicht wesentlich verändert: Für das Jahr 2017 gibt die zuständige Regulierungsbehörde einen Anteil des dominierende Anbieters Postnord an der gesamten Briefsendungsmenge von 79,1 Prozent an.⁹² Für das Jahr 2022, also vier Jahre nach Absenkung der Laufzeit, wird der Sendungsmengenanteil als Spanne zwischen 75 und 80 Prozent angegeben, so dass unklar ist, ob überhaupt eine Veränderung vorliegt.⁹³ Bekannt ist lediglich, dass sich der Marktanteil des nächstgrößten Wettbewerbers, Citymail, in diesem Zeitraum von 17,9 Prozent im Jahr 2017⁹⁴ auf 20 bis 25 Prozent im Jahr 2022⁹⁵ erhöht hat. Zumindest für dieses Beispiel lässt sich daher sagen, dass eine Abänderung der Laufzeitvorgaben nicht mit negativen Folgen für den Wettbewerb verbunden war. Insgesamt ist nicht damit zu rechnen, dass den mit einer Senkung der Laufzeitvorgaben verbundenen und perspektivisch immer wichtiger werdenden Kosteneinsparungen beim marktbeherrschenden Unternehmen (wesentliche) negative Auswirkungen auf den Wettbewerb gegenüberstehen.

65. Aus Sicht der Monopolkommission ist es dringend notwendig, die derzeitigen Vorgaben hinsichtlich der Laufzeit einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Die Einführung zusätzlichen Dienstleistungen, an die niedrigere Laufzeitanforderungen gestellt werden und die günstiger als die derzeit schon bestehenden teuren und schnelleren Universaldienstleistungen wären, hätte den Vorteil, dass für die Nutzerinnen und Nutzer des Universaldienstes auch weiterhin die Möglichkeit bestehen bleibt, den bislang gewohnten Qualitätsstandard zu wählen. Dies kann etwa dann wichtig sein, wenn z. B. eine Kündigung schriftlich zu erfolgen hat und eine Frist gewahrt werden muss. Anhand der Sendungsmengenentwicklung des Produkts mit kürzerer Laufzeit im Vergleich zu jenem mit längerer Laufzeit könnte zukünftig empirisch fundiert geprüft werden, welche Bedeutung die Laufzeit für die Nutzerinnen und Nutzer des Universaldienstes hat und ob eine Dienstleistung mit längerer Laufzeit zur Gewährleistung der postalischen Grundversorgung ausreichend ist. Sofern einzelne Kundengruppen weiterhin Wert auf eine schnelle Zustellung legen, ist ohnehin zu erwarten, dass Postdienstleister für diese Angebote bereitstellen werden, die in ihrer Qualität über die postalische Grundversorgung hinausgehen. Dies betrifft insbesondere das Geschäftskundensegment, wo bereits jetzt individualvertragliche Vereinbarungen über Briefdienstleistungen geschlossen werden, die nicht Teil des Universaldienstes sind.

66. Der aktuelle Entwurf für ein neues Postgesetz sieht in § 19 Abs. 1 PostG-E keine Universaldienstleistungen mit kurzen Laufzeiten mehr vor. Er zielt stattdessen auf eine Anhebung der Brieflaufzeiten bei einer gesteigerten Verbindlichkeit. So sollen künftig mindestens 95 Prozent an dem dritten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 99 Prozent an dem vierten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag zugestellt werden. Damit würde – anders als in diesem

⁹¹ Swedish Post and Telecom Authority, Swedish Postal Market 2019, Stockholm 2019, S. 18.

⁹² Swedish Post and Telecom Authority, Swedish Postal Market 2019, Stockholm 2019, S. 36.

⁹³ Swedish Post and Telecom Authority, Swedish Postal Market 2023, Stockholm 2023, S. 23.

⁹⁴ Swedish Post and Telecom Authority, Swedish Postal Market 2019, a. a. O., vgl. Fn. 91, S. 36.

⁹⁵ Swedish Post and Telecom Authority, Swedish Postal Market 2023, a. a. O., vgl. Fn. 93, S. 23.

Gutachten vorgeschlagen – im Universaldienstbereich kein „schnelles“ Produkt mehr vorgehalten werden müssen. Auch dieser Ansatz scheint aus Sicht der Monopolkommission gut dazu geeignet zu sein, um Kosten zu senken und Bedarfe der Nutzerinnen und Nutzer zu berücksichtigen.

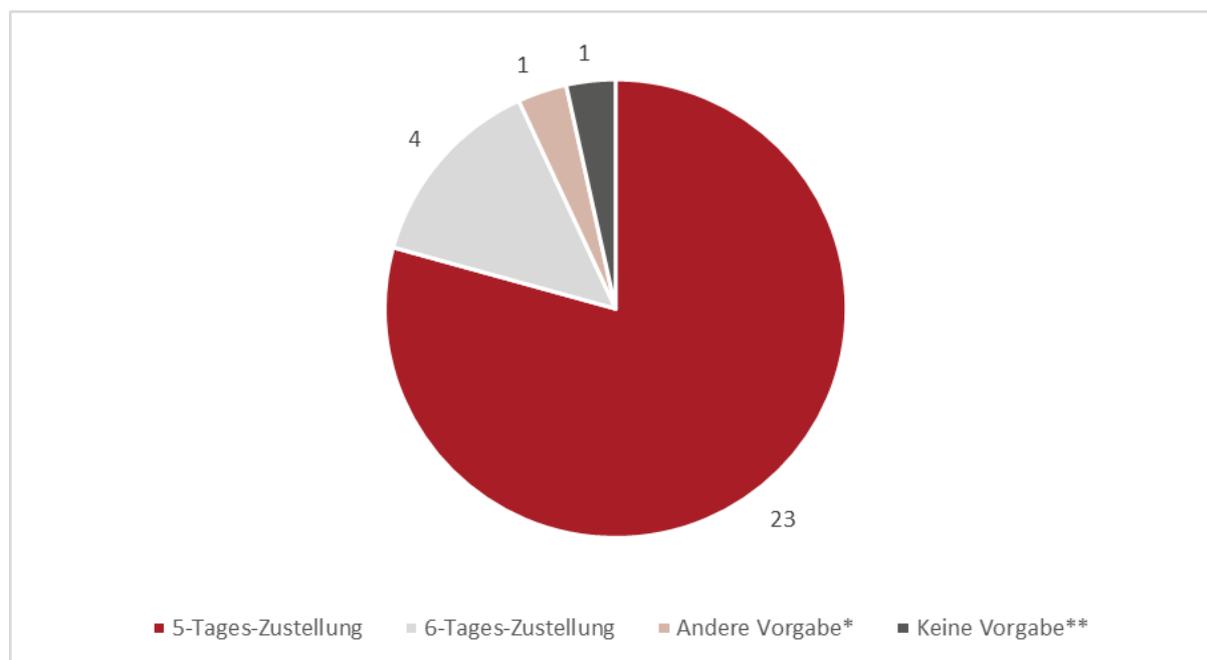
67. In Bezug auf die Durchsetzung von Laufzeitvorgaben wurde kritisiert, dass diese bezogen auf den Einzelfall derzeit wenig aussagekräftig seien.⁹⁶ Eine jahresdurchschnittliche, bundesweite Vorgabe erfasst naturgemäß kurzfristig andauernde oder auf regionaler Ebene beschränkte – mitunter auch erhebliche – Zielverfehlungen nicht. Es erscheint jedoch fraglich, ob zur Abhilfe künftig regelmäßig stattfindende regionale Laufzeitmessungen oder Messungen über einen kürzeren Zeitraum (z. B. monatlich) praktikabel sind. Solche Messungen sind mit hohen Kosten verbunden. Daher erscheint es zielführender, anlassbezogene Untersuchungen zuzulassen. Damit solch ein neues Instrument wirksam ist, müssten – wie im Referentenentwurf nun in § 23 PostG-E vorgesehen – Abhilfeanordnungen durch die Bundesnetzagentur auch dann erfolgen können, wenn zwar die bundesweiten Vorgaben eingehalten werden, es jedoch regional zu einer erheblichen Abweichung kommt (siehe dazu Abschnitt 3.2.2).

3.1.4 Derzeitige Vorgaben zur Zustellregelmäßigkeit reichen über unionsrechtliches Mindestmaß hinaus

68. Auf EU-Ebene findet sich hinsichtlich der Zustellregelmäßigkeit in Art. 3 Abs. 3 PDRL die konkrete Vorgabe, dass eine Zustellung an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche zu erfolgen hat. Eine Ausnahme ist nur dann möglich, wenn besondere Umstände oder außergewöhnliche geographische Gegebenheiten vorliegen. Die Hürden für diese Ausnahme dürften angesichts des Gesetzeswortlauts als eher hoch anzusehen sein.⁹⁷ Das Postgesetz geht über die unionsrechtlichen Vorgaben hinaus und gibt in § 2 Nr. 5 bzw. § 3 Nr. 4 PUDLV eine Zustellung an allen sechs Werktagen vor. Nur wenige europäische Länder gehen ebenfalls über die unionsrechtlichen Vorgaben hinaus, was Abbildung 3.2 verdeutlicht. Neben Deutschland sind dies Frankreich, Malta und das Vereinigte Königreich.

⁹⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 2023, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/novelle-des-postgesetzes-20230126.pdf>, Abruf am 3. Februar 2023, S. 3.

⁹⁷ Einige EU-Mitgliedstaaten (z. B. Dänemark, Italien, Finnland) haben jedoch auf Basis dieser Regelung relativ weitgehend Sonderregelungen in ländlichen Gegenden eingeführt. Siehe dazu Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 97/67/EC, SWD(2021) 309 final, a. a. O., vgl. Fn. 71, S. 144.

Abbildung 3.2: Anzahl der europäischen Länder mit 5/6-Tages-Zustellung

Quelle: Europäische Kommission, Main developments in the postal sector (2017-2021), a. a. O., vgl. Fn. 90, S. 90; eigene Darstellung.

*In Norwegen erfolgt die Zustellung Montag bis Freitag an jedem zweiten Tag, d. h. abwechselnd an zwei oder drei Tagen pro Woche.

**In Dänemark werden keinerlei Vorgaben zur Zustellfrequenz gemacht.

69. Die Monopolkommission hatte sich zuletzt in ihrem Sektorgutachten Post im Jahr 2019 zu den Vor- und Nachteilen einer Reduktion der Zustelltage geäußert.⁹⁸ Im Sommer 2023 hat der Präsident der Bundesnetzagentur eine Reduktion ins Gespräch gebracht.⁹⁹ Im Rahmen der Anhörungen zur Vorbereitung des vorliegenden Sektorgutachtens wurden überwiegend Bedenken gegenüber einer möglichen Beschränkung auf fünf Tage geäußert. Diese Bedenken betreffen insbesondere den Bereich der Pressepost, die häufig zusammen mit Briefen zugestellt wird.¹⁰⁰ Derzeit werden seitens der Bundesnetzagentur die Kosten für den sechsten Zustelltag im Briefbereich als die KeL übersteigende Lasten berücksichtigt, die lediglich aufgrund der gesetzlichen Vorgaben anfallen.¹⁰¹ Es besteht also auch an dieser Stelle grundsätzlich ein Kostensenkungspotenzial. Daher sollten auch die in der Post-Universaldienstleistungsverordnung diesbezüglich enthaltenen Vorgaben einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen und nicht als unabänderlich angesehen werden. So sollte im Einzelfall genauer untersucht werden, hinsichtlich welcher Universaldienstprodukte eine bestimmte Zustellfrequenz zur Sicherstellung der Grundversorgung besonders wichtig ist und ob auch hier eine Flexibilisierung denkbar ist. So

⁹⁸ Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36,, Tz. 219.

⁹⁹ tagesschau.de, Kommt die Post künftig seltener?, <https://www.tagesschau.de/inland/netzagentur-briefzustellung-post-100.html>, Abruf am 13. Juni 2023.

¹⁰⁰ So schon Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36, Tz. 219.

¹⁰¹ BNetzA, BK5-21/004, 23. November 2021, Maßgrößenentscheidung 2022, S. 73.

wurde beispielsweise in Norwegen die Zustellfrequenz von grundsätzlich sechs auf fünf Wochentage reduziert. Gleichzeitig wurde die Universaldienstleistung von Zeitungen an Samstagen in ländlichen Bereichen ausgeschrieben, um die mit einer Reduktion der Zustelltage einhergehenden deutlicher spürbaren Auswirkungen zu vermeiden.¹⁰² Im Referentenentwurf wird an der Zustellfrequenz von sechs Tagen festgehalten (§ 20 PostG-E). Die Monopolkommission empfiehlt, auch diese Vorgabe regelmäßig zu überdenken.

3.1.5 Notwendigkeit einzelner Formen der Sonderzustellung kritisch hinterfragen

70. Auf EU-Ebene gibt Art. 3 Abs. 3 PDRL vor, dass Briefsendungen mit einem Gewicht von bis zu 2 kg und Paketsendungen bis 10 kg angeboten werden müssen. Zudem sind Einschreib- und Wertsendungen vorzuhalten. In Deutschland wird über diesen Standard hinausgegangen, indem auch schwerere Paketsendungen bis 20 kg in den Universaldienst aufgenommen wurden (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 PUDLV). Außerdem sind die Beförderungen von Zeitungen und Zeitschriften erfasst (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 PUDLV). Im Briefbereich¹⁰³ sind die zusätzlichen Sendungsformen Nachnahmesendungen und Sendungen mit Eilzustellung Teil der Grundversorgung (§ 1 Abs. 2 Nr. 3, 4 PUDLV).

71. Bei einer Nachnahmesendung handelt es sich gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 PUDLV um eine Briefsendung, die erst nach Einziehung eines bestimmten Geldbetrages vom Empfänger an diesen ausgehändigt wird. Eine Eilzustellung ist gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 PUDLV eine Briefsendung, die so bald wie möglich nach ihrem Eingang bei einer Zustelleinrichtung durch besonderen Boten zugestellt wird. Dies bedeutet, dass die Briefsendung „auf der letzten Meile“, d. h. vom Briefzentrum in der Empfängerregion bis zum Empfänger bzw. Empfängerin, priorisiert wird. Auf dem Weg zum Briefzentrum in der Empfängerregion wird die Briefsendung hingegen gemeinsam mit den restlichen Briefsendungen transportiert.¹⁰⁴ Diese besondere Sendungsform wurde in der Praxis mittlerweile durch Dienstleistungen ersetzt, bei denen die Sendung vollkommen unabhängig von den üblichen Briefsendungen befördert wird (Expresssendungen).¹⁰⁵ Im Rahmen der aktuellen Reform des Universaldienstes sollte ermittelt werden, ob die über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgehenden Dienstleistungen Nachnahme- und Eilzustellungen im Briefbereich noch als Teil der Grundversorgung notwendig sind. Dies gilt insbesondere, weil die Eilzustellung in der Praxis so nicht mehr auf dem Markt angeboten wird. Sie wurde vielmehr durch Expresssendungen ersetzt, die aufgrund der bestehenden Nachfrage im Markt ohnehin

¹⁰² Europäische Kommission, User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework, a. a. O., vgl. Fn. 81, S. 206.

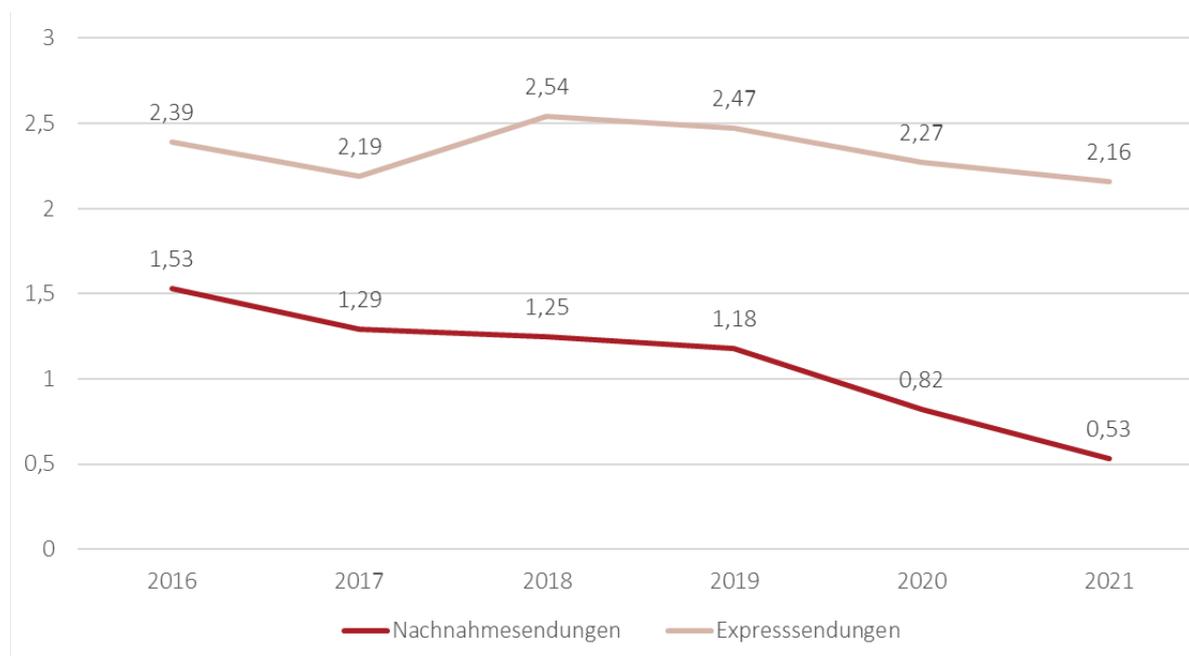
¹⁰³ Für den Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste besteht eine solche Bestimmung nicht, vgl. § 1 Abs. 2 PUDLV.

¹⁰⁴ von Danwitz, Th., in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, a. a. O., vgl. Fn. 67, Anhang zu § 11 PostG, § 1 PUDLV Rn. 12.

¹⁰⁵ Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 8. Mai 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BT-Drs. 20/6782, S. 13.

angeboten werden. Hinsichtlich der Nachnahmesendungen im Briefbereich sind seit Jahren sinkende Mengen zu verzeichnen. Die Monopolkommission begrüßt, dass diese Sendungsformen im Referentenentwurf nun nicht mehr vorgesehen sind (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 2 PostG-E).¹⁰⁶

Abbildung 3.3: Nachnahme- und Expresssendungen im Briefbereich in Mio. Stück



Quelle: BT-Drs. 20/6782, S. 13; eigene Darstellung.

Anmerkung: Die Daten beruhen auf der Markterhebung der Bundesnetzagentur. Zum Vergleich: Im Jahr 2021 betragen die Gesamtsendungsmengen im lizenzpflichtigen Briefbereich 12,20 Mrd. Sendungen.¹⁰⁷

3.1.6 Regelmäßige Überprüfung der Universaldienstvorgaben durch die Bundesnetzagentur

72. Die Bundesnetzagentur nimmt bereits jetzt in ihrem zweijährlichem Tätigkeitsbericht Stellung zu der Frage, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen gelten, empfiehlt (§ 47 Abs. 1 Satz 2 PostG). Inhalt und Umfang des Universaldienstes werden jedoch durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt, die der Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats bedarf (§ 11 Abs. 2 Satz 1 PostG). Eine ähnliche Bestimmung existiert im Telekommunikationsrecht in § 157 Abs. 3 TKG, wo in einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (Mindest-)Anforderungen an Internetzugangsdienste und Sprachkommunikationsdienste gestellt werden können. Hier bedarf es zwar keiner Zustimmung des Bundestags insgesamt, aber es besteht eine Zustimmungspflicht seitens des zuständigen Bundestagsausschusses und des Bundesrates. Zu-

¹⁰⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts, a. a. O., vgl. Fn. 3, S. 111.

¹⁰⁷ BNetzA, Bericht zum Briefmarkt: Marktdaten und Wettbewerbsverhältnisse (Stand: Januar 2023), a. a. O., vgl. Fn. 6, S. 9.

sätzlich besteht unter Beibehaltung der genannten Zustimmungsrechte die Möglichkeit, die Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung auf die Bundesnetzagentur zu übertragen (§ 157 Abs. 5 TKG).

73. Da davon auszugehen ist, dass sich die Anforderungen an die postalische Grundversorgung durch den Universaldienst mit der fortschreitenden Digitalisierung stark und zunehmend schnell ändern können, spricht zunächst einmal viel dafür, an der bisherigen Verankerung der Einzelvorgaben in einer Rechtsverordnung festzuhalten und Details nicht im Postgesetz selbst zu regeln. Die Regelungen zum Universaldienst dürften eine höhere Volatilität aufweisen als andere Bestimmungen des Postgesetzes. Durch die Verankerung in einer speziellen Rechtsverordnung kann der Rechtssetzungsprozess tendenziell beschleunigt werden.

74. Die Monopolkommission empfiehlt, wie im Telekommunikationssektor, die Möglichkeit einer Ermächtigungsübertragung an die Bundesnetzagentur unter Beibehaltung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat vorzusehen. Dies könnte dazu beitragen, die Universaldienstvorgaben ein Stück weit weniger zu „politisieren“, indem die Ausarbeitung der Universaldienstvorgaben in einem ersten Schritt durch eine unabhängige Bundesbehörde erfolgt. Gleichzeitig bleibt durch das Zustimmungserfordernis eine Rückbindung an den Gesetzgeber erhalten. Im Rahmen der Fortschreibung der Universaldienstvorgaben sollte die Bundesnetzagentur regelmäßig Befragungen durchführen, um einen veränderten Bedarf an Universaldienstleistungen feststellen zu können.¹⁰⁸

75. Im Referentenentwurf wird stattdessen vorgeschlagen, die Regelungen der Universaldienstverordnung in das Gesetz selbst aufzunehmen. Dies würde die Flexibilität bei künftig notwendigem Änderungsbedarf etwas einschränken. Gleichzeitig werden der Bundesnetzagentur jedoch Ausgestaltungsbefugnisse im Rahmen der Infrastrukturvorgaben übertragen (§ 18 PostG-E, siehe dazu Tz. 58). Zudem kann sie zur Erprobung neuer Modelle der Postversorgung Abweichungen von den Universaldienstvorgaben vornehmen und basierend auf den Erkenntnissen dieser Modellversuche Änderungen am Postgesetz vorschlagen (§ 24 PostG-E). Außerdem würde das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in § 25 PostG-E zu einer regelmäßigen Evaluierung des Universaldienstes verpflichtet. Die Monopolkommission begrüßt diese Änderungen, weist jedoch darauf hin, dass eine noch weitergehende Einbeziehung der Bundesnetzagentur, wie oben vorgeschlagen, sinnvoll wäre.

3.2 Durchsetzbarkeit der Universaldienstverpflichtungen ermöglichen

76. Die Erbringung von Universaldienstleistungen hat insbesondere zur Folge, dass die hierbei entstehenden Kosten im Rahmen der Entgeltregulierung berücksichtigt werden (§ 20 Abs. 3 Satz 3 PostG) und eine Umsatzsteuerbefreiung möglich ist (§ 4 Nr. 11b UStG).¹⁰⁹ Da hiermit Vorteile im Wettbewerb verbunden sind,¹¹⁰ ist mindestens sicherzustellen, dass die gesetzlich

¹⁰⁸ So bereits Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 29, Tz. 131.

¹⁰⁹ Siehe zur Finanzierung des Universaldienstes auch Abschnitt 3.3.

¹¹⁰ Siehe dazu bereits Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36, Tz. 109 f. und ausführlich Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 29, Tz. 134 ff.

vorgeschriebenen Universaldienstleistungen auch tatsächlich erbracht werden. Dies ist nur gewährleistet, wenn die Erfüllung von übernommenen Universaldienstverpflichtungen hinreichend kontrolliert und eine Nichterfüllung spürbar sanktioniert wird.

77. Die gegenüber der Bundesnetzagentur vorgebrachten Beschwerden im Postbereich haben sich im Jahr 2022 gegenüber dem Jahr 2021 fast verdreifacht. Auch wenn von den Beschwerdezahlen nicht auf die tatsächliche Häufigkeit von Problemen im Postversand geschlossen werden kann, deutet dieser starke Anstieg darauf hin, dass im Jahr 2022 häufiger als üblich Probleme auftraten. Dies wirft die Frage auf, ob die Bundesnetzagentur nach der derzeit geltenden Rechtslage über ausreichend wirksame Mittel verfügt, um die Universaldienstvorgaben – notfalls auch zwangsweise – durchzusetzen.

78. Im Folgenden soll zunächst dargestellt werden, wer nach aktueller Rechtslage zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist und wie ein etwaiger Verstoß gegen diese Verpflichtung sanktioniert werden kann (dazu 3.2.1). Anschließend sollen Veränderungsvorschläge unterbreitet werden (dazu 3.2.2 bis 3.2.3).

3.2.1 Die geltenden Regelungen des Postgesetzes sind ungeeignet, um regionale und zeitlich beschränkte Defizite zu beheben

79. Die Gewährleistung der Universaldienstversorgung durch die Bundesnetzagentur wird derzeit durch grundlegende Defizite des Postgesetzes erschwert, die im Folgenden dargestellt werden sollen und eng miteinander zusammenhängen: Erstens ist im Postgesetz derzeit kein bestimmtes Unternehmen als Adressat der Universaldienstverpflichtung benannt, sondern es wird abstrakt von einer Gewährleistung durch den Markt ausgegangen (siehe dazu sogleich Tz. 80). Die Benennung eines konkreten Adressaten erfolgt erst, wenn eine oder mehrere Universaldienstleistungen durch den Markt nicht mehr erbracht werden. Das zweite Defizit liegt darin, dass dieses auf eine deutschlandweite Erbringung des Universaldienstes ausgerichtete Benennungsverfahren nicht geeignet ist, um regionale und zeitlich beschränkte Defizite zu adressieren (dazu Tz. 81). In diesen Fällen sind die Handlungsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur derzeit eingeschränkt. Insbesondere besteht drittens für die Bundesnetzagentur derzeit nur die Möglichkeit, Bußgelder zu verhängen, und nicht die Möglichkeit, proaktiv durch die Androhung von Verwaltungszwang zu reagieren (dazu Tz. 82 ff.).

80. Das Postgesetz verpflichtet derzeit kein konkretes Unternehmen zur Sicherstellung des Universaldienstes. Zwar erbringt insbesondere die Deutsche Post AG derzeit Universaldienstleistungen. Sie ist dazu jedoch nicht verpflichtet. Dies wird in § 56 PostG deutlich. Wenn die Deutsche Post AG Universaldienstleistungen künftig nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang oder zu ungünstigeren als den gesetzlich vorgegebenen Bedingungen anbieten will, muss sie dies lediglich sechs Monate vor Beginn der Dienstleistungseinschränkung der Bundesnetzagentur mitteilen.¹¹¹ In Deutschland ist damit derzeit kein bestimmtes Unternehmen als Universaldienstleister benannt. Das Unionsrecht würde eine Benennung gemäß Art. 4 Abs. 2 PDRL

¹¹¹ Neumann, A., in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, a. a. O., vgl. Fn. 69, Kapitel D Rn. 340.

grundsätzlich ermöglichen. Im europäischen Ausland ist eine Benennung üblich.¹¹² In Deutschland ist eine Benennung erst bei einer Unterversorgung vorgesehen. Nach § 12 Abs. 1 PostG sind dann alle Lizenznehmer,¹¹³ d. h. Briefdienstleister, deren Vorjahresumsatz im lizenzierten Bereich mehr als EUR 500.000 betragen hat, verpflichtet, zur Erbringung der Universaldienstleistung beizutragen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass derzeit weder ein noch mehrere Unternehmen zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist bzw. sind.¹¹⁴ Der Gesetzgeber ist mithin der Auffassung, dass „der Markt“ ein solches Angebot insgesamt zur Verfügung zu stellen hat und dies auch tun wird. Erst wenn dies nicht (mehr) der Fall sein sollte, erfolgt eine konkrete Verpflichtung bestimmter Unternehmen.

81. Für den Fall, dass eine Universaldienstleistung nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird, sehen die §§ 13 bis 17 PostG ein gestuftes Verfahren vor, das – im Folgenden vereinfacht dargestellt – wie folgt abläuft: Zunächst stellt die Bundesnetzagentur eine (drohende) Unterversorgung förmlich fest (§ 13 Abs. 1 PostG). Sofern sich binnen eines Monats nach Veröffentlichung der Feststellung kein Unternehmen bereit erklärt, die Universaldienstleistung ohne finanzielle Kompensation zu erbringen, kann die Bundesnetzagentur marktbeherrschende Lizenznehmer dazu verpflichten. Wenn das zu verpflichtende Unternehmen glaubhaft darlegt, durch die Erbringung einen wirtschaftlichen Nachteil zu erlangen, ist die Universaldienstleistung auszuschreiben (§ 14 PostG) und an denjenigen leistungsfähigen, zuverlässigen und fachkundigen Bewerber zu vergeben, der den geringsten finanziellen Ausgleich dafür verlangt (§ 14 Abs. 2 PostG). Von einer Ausschreibung kann abgesehen werden, wenn diese nicht zweckmäßig erscheint (§ 14 Abs. 1 Satz 2 PostG). In der Praxis dürfte eine Ausschreibung von Universaldienstleistungen im Postwesen nur selten zweckmäßig sein, weil die Wettbewerber der Deutsche Post AG in vielen Bereichen nur über geringe Marktanteile und eine entsprechend gering skalierte Infrastruktur verfügen. Soweit die dem letztendlich verpflichteten Unternehmen entstehenden Kosten die Erträge überschreiten, kann es von der Bundesnetzagentur einen gegebenenfalls durch Ausschreibungsverfahren ermittelten Ausgleichsbetrag verlangen, an dem die übrigen Marktteilnehmer beteiligt werden (§§ 15, 16 PostG). Das beschriebene Prozedere ist komplex und in seiner Systematik darauf ausgerichtet, eine insgesamt am Markt nicht mehr angebotene Universaldienstleistung sicherzustellen. Es ist nicht geeignet, punktuelle (z. B. regionale und zeitlich begrenzte) Unterschreitungen der postalischen Mindestversorgung abzustellen.¹¹⁵ Beispiele für derartige Zustellprobleme können dem Internetauftritt der Bundesnetzagentur entnommen werden, die Anlassprüfungen aufgeschlüsselt nach Postleitzahlenbereichen veröffentlicht: So gab es im Juli 2023 Anlassprüfungen in den Postleitzahlenbereichen 10961 (Berlin), 48268 (Greven) und 56220 (Bassenheim), bei denen Beschwerden

¹¹² Europäische Kommission, User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework, a. a. O., vgl. Fn. 81, S. 205; Europäische Kommission, Main developments in the postal sector (2017-2021), a. a. O., vgl. Fn. 90, S. 150.

¹¹³ Lizenzpflichtig ist gemäß § 5 Abs. 1 PostG, wer Briefsendungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1000g beträgt, gewerbsmäßig für andere befördert.

¹¹⁴ Bundesregierung, Entwurf eines Postgesetzes, BT-Drs. 13/774 vom 30. Mai 1997, S. 22.

¹¹⁵ Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36, Tz. 229.

wegen mangelhafter und ausgefallener Briefzustellung bei der Bundesnetzagentur eingingen.¹¹⁶

82. Ergänzt wird das derzeit bestehende System durch Bußgeldtatbestände. Das Postgesetz sieht hierzu im Wesentlichen zwei Konstellationen vor, an die Ordnungswidrigkeitstatbestände im Universaldienstbereich anknüpfen.

83. Erstens kann ein Bußgeld verhängt werden, wenn die Deutsche Post AG bisher angebotene Universaldienstleistungen nicht mehr, nicht mehr in vollem Umfang oder zu ungünstigeren als den gesetzlich vorgesehenen Bedingungen anbietet, ohne dies der Bundesnetzagentur sechs Monate vorher mitzuteilen (§ 49 Abs. 1 Nr. 4 lit. b i. V. m. § 56 PostG). Bislang erfüllt die Deutsche Post AG mit ihren Dienstleistungen die Anforderungen der PUDVL,¹¹⁷ abgesehen von einzelnen fehlenden Filialen¹¹⁸. Hinsichtlich der Laufzeiten liegt dies jedoch auch daran, dass die Anforderungen lediglich im Jahresmittel und bundesweit eingehalten werden müssen (vgl. § 3 Nr. 3 Satz 1 PUDLV). Dies bedeutet, dass die Vorgaben in einzelnen Regionen und/oder temporär deutlich unterschritten werden können, ohne dass technisch gesehen ein Verstoß gegen die PUDLV vorliegt. Die derzeitige Ausgestaltung dieses Bußgeldtatbestandes vermag daher im Ergebnis der Sicherstellung des Anspruchs an eine postalische Grundversorgung aus Art. 87f GG nicht gerecht zu werden, der auch auf eine bundesweite, flächendeckende Versorgung gerichtet ist.

84. Zweitens kann die Bundesnetzagentur Bußgelder verhängen, wenn nach einer Unterversorgungsfeststellung vollziehbare Anordnungen gegenüber Unternehmen ergangen sind und gegen diese verstoßen wurde (§ 49 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 13 PostG). Die Bußgeldtatbestände der zweiten Konstellation greifen in der Praxis jedoch zeitlich zu spät ein, da die Unterversorgung aus Sicht des die Universaldienstleistung erbringenden Unternehmens zunächst folgenlos bleibt.

85. Insgesamt ist festzustellen, dass die verankerten Bußgeldtatbestände lediglich nachgelagertes Mittel sind, mit dem nicht auf zukünftige oder erst drohende Verschlechterungen reagiert werden kann. Daher, und weil es keine Primärpflicht für ein bestimmtes Unternehmen gibt, die Universaldienstleistungen auch zu erbringen, hatte die Bundesnetzagentur im Zuge der Ende des Jahres 2022 bestehenden gravierenden Zustellmängel nicht die Möglichkeit, im Wege des Verwaltungszwangs gegen Missstände vorzugehen.¹¹⁹ Es bestand lediglich die Möglichkeit, Anlassprüfungen vorzunehmen.¹²⁰ Auch der Präsident der Bundesnetzagentur be-

¹¹⁶ BNetzA, Aufgaben und Prüfungen, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Post/AufgabenMassnahmen/start.html>, Abruf am 6. Juni 2023.

¹¹⁷ Siehe zu den Laufzeitvorgaben etwa BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., vgl. Fn. 73, S. 86.

¹¹⁸ heise online, Deutsche Post: Weniger Lücken im Filialnetz, <https://www.heise.de/news/Deutsche-Post-Weniger-Luecken-im-Filialnetz-9533330.html>, Abruf am 22. November 2023.

¹¹⁹ Der Tagesspiegel Online, Wenn der Briefträger nicht mehr klingelt: Tagelanges Warten auf die Post – wie kann das sein?, <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/wenn-der-postmann-gar-nicht-klingelt-die-mangel-der-deutschen-post-ihre-opfer-und-ihre-grunde-9044542.html>, Abruf am 2. Juni 2023.

¹²⁰ Zu den durchgeführten Anlassprüfungen siehe BNetzA, Aufgaben und Prüfungen, a. a. O., vgl. Fn. 116.

klagte im Oktober 2022, dass die Möglichkeiten seiner Behörde bei verspäteten oder nicht zugestellten Briefen begrenzt seien und forderte weiterreichende Eingriffsbefugnisse.¹²¹ Im aktuellen Referentenentwurf sind die dazu notwendigen Rechtsgrundlagen enthalten (siehe dazu sogleich Abschnitt 3.2.2).

3.2.2 Benennung eines Universaldienstverpflichteten und Erweiterung der Eingriffs- und Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur

86. Wie bereits dargelegt, ist es für die Durchsetzbarkeit der Universaldienstverpflichtungen problematisch, dass das Postgesetz derzeit von der Universaldienstleistung durch den Markt ausgeht (§ 11 Abs. 1 PostG) und nicht bestimmte Unternehmen dazu verpflichtet. Eine Verpflichtung ist erst nach dem gestuften Verfahren gemäß den §§ 12 ff. PostG vorgesehen. Die EU-Postdienstrichtlinie sieht hingegen in Art. 4 Abs. 2 PDRL die Möglichkeit vor, ein oder mehrere Unternehmen als Universaldienstleister zu benennen, wobei auch eine Betrauung mit einzelnen Dienstleistungen oder für Teile des Hoheitsgebiets möglich ist. In den meisten europäischen Staaten wird die Universaldienstleistung derzeit durch eine direkte Betrauung eines Unternehmens sichergestellt.¹²²

87. Die bisherige bloße Mitteilungspflicht für die Deutsche Post AG sollte in einem künftigen Postgesetz dergestalt umformuliert werden, dass sie zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist. Dann besteht eine klare Verpflichtung, die gegebenenfalls auch mittels Verwaltungszwangs durchgesetzt werden kann (siehe dazu sogleich Tz. 89). Die derzeitige Regelung erlaubt dem Regulierer lediglich ein rein nachgelagertes Vorgehen, bei dem in erster Linie das Unterlassen der Ankündigung, den Universaldienst nicht zu erbringen, geahndet werden kann. In § 16 Abs. 2 PostG-E würden die Adressaten der Universaldienstverpflichtung konkret benannt. § 16 Abs. 2 Nr. 1 PostG-E beträfe die Deutsche Post AG als bisherige Erbringerin der Universaldienstleistungen unmittelbar.¹²³

88. Einer klar formulierten Verpflichtung der Deutsche Post AG stünde nicht die Möglichkeit entgegen, dass sich das verpflichtete Unternehmen durch fristgerechte Mitteilung von der Verpflichtung lösen kann. Dies ist in § 16 Abs. 3 PostG-E bereits vorgesehen. Im Anschluss an eine Lösungserklärung wäre dann, wie bisher, zu prüfen, ob der Deutsche Post AG und/oder anderen Unternehmen (erneut) eine Universaldienstverpflichtung auferlegt wird und ob gegebenenfalls Kompensationsleistungen hierfür gezahlt werden müssen (siehe zur Finanzierung Abschnitt 3.3). Die Lösungsfrist müsste so bemessen sein, dass ein Verfahren zur erneuten Auferlegung rechtzeitig abgeschlossen werden kann. Die in § 16 Abs. 3 PostG-E vorgesehene Frist von sechs Monaten scheint grundsätzlich geeignet, zumal gemäß § 97 PostG-E künftig vorläufige Anordnungen möglich sein sollen.

¹²¹ FAZ.NET, Viele verspätete Briefe: Netzagenturchef Müller will Post sanktionieren, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/viele-verspaetete-briefe-netzagenturchef-mueller-will-post-sanktionieren-18407017.html>, Abgerufen am 30. November 2023.

¹²² Europäische Kommission, Main developments in the postal sector (2017-2021), a. a. O., vgl. Fn. 90, S. 150.

¹²³ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts, a. a. O., vgl. Fn. 3, S. 110.

89. Außerdem sollten neben den bereits bestehenden Bußgeldtatbeständen Anordnungs-kompetenzen der Bundesnetzagentur geschaffen werden, die insbesondere auch dann einschlägig sind, wenn zwar lediglich regionale und temporäre Universaldienstbeeinträchtigungen vorliegen bzw. drohen, diese aber eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreiten. Dafür wäre es auch notwendig, eine Anordnungsbefugnis bereits für den Fall vorzusehen, dass eine Unterversorgung in einem konkreten Fall droht. Eine gegebenenfalls notwendig werdende Anordnung der Bundesnetzagentur sollte im Wege der üblichen Mittel der Zwangsvollstreckung durchgesetzt werden können. Denkbar wäre es, eine mit § 202 TKG vergleichbare Generalklausel in das Postgesetz einzufügen, die Eingriffsbefugnisse enthält, falls Unternehmen Verpflichtungen nicht erfüllen, die ihnen nach oder aufgrund des Postgesetzes obliegen. Die bislang bestehenden postgesetzlichen Eingriffsbefugnisse nach § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 71 TKG-1996 sind sehr beschränkt und beziehen sich nur auf ein Tätigwerden von Unternehmen im lizenzpflichtigen Briefbereich ohne die dafür erforderliche Lizenz. Im Zuge der Schaffung von Anordnungs-kompetenzen müsste außerdem dafür gesorgt werden, dass die Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur so ausgestaltet sind, dass die Umsetzung der Vorgaben aus dem Gesetz bzw. von Einzelfallanordnungen kontrolliert werden kann.

90. Die Abhilfeanordnung seitens der Bundesnetzagentur könnte dann mittels der Festsetzung eines Zwangsgeldes (§ 11 VwVG) erfolgen. Daneben kann die Verletzung einer vollziehbaren Anordnung der Bundesnetzagentur auch bußgeldbewehrt werden. Beide Sanktionsmittel schließen sich nicht gegenseitig aus.¹²⁴ Gegen die Verhängung finanzieller Sanktionen spricht auch nicht, dass dadurch das Zustelldefizit zunächst nicht behoben wird. Vielmehr soll die Existenz von Sanktionsmöglichkeiten sicherstellen, dass die betroffenen Unternehmen bereits präventiv darauf achten, dass die Mittel für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtungen nicht zu knapp bemessenen sind. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass eine Nichterfüllung angesichts mangelnder Sanktionierbarkeit letztlich billigend in Kauf genommen wird. Gleichwohl mag es besondere Situationen geben, die für Unternehmen nicht vorhersehbar sind (z.B. die Covid-19-Pandemie). Dies kann ohne Weiteres behördlicherseits berücksichtigt werden, da im Ordnungswidrigkeitsrecht das Opportunitätsprinzip gilt und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung nicht unverhältnismäßig sein dürfen.

91. Der aktuelle Gesetzesentwurf enthält in § 23 PostG-E Eingriffsbefugnisse der Bundesnetzagentur für den Fall, dass ein Universaldienstanbieter seine Verpflichtungen nach den Universaldienstvorschriften wiederholt oder schwerwiegend nicht erfüllt. Eine Umsetzung dieses Vorschlags würde eine erhebliche Verbesserung der bestehenden Rechtslage darstellen. Darüber hinaus empfiehlt die Monopolkommission, dass § 23 PostG-E dahingehend erweitert wird, dass eine Eingriffsmöglichkeit auch bei einer drohenden Unterversorgung besteht. Dazu sollte nach

¹²⁴ Siehe dazu zuletzt Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn: Time to GO: Endlich qualitätswirksam in den Wettbewerb!, Tz. 96: Während mit einem Zwangsgeld ein Handeln, Dulden oder Unterlassen erzwungen werden soll und es keinen Strafcharakter aufweist, dient ein Bußgeld der Sanktionierung eines vergangenen Fehlverhaltens. Damit stehen beide Instrumente grundsätzlich nebeneinander. Ein Nachteil bei der Sanktionierung mittels Zwangsgeldern ist, dass mit der wohl herrschenden Meinung davon auszugehen ist, dass vor einer erneuten Festsetzung eines Zwangsgeldes zunächst eine weitere Androhung zu erfolgen hat. Siehe dazu Troidl, T., in: Engelhardt, H./App, M./Schlatmann, A., VwVG/VwZG, 12. Aufl., 2021, München, § 11 VwVG, Rn. 1a, 2 sowie § 13 VwVG, Rn. 4c, 13.

§ 23 Abs. 1 Satz 1 PostG-E folgender Satz 2 angefügt werden: „Dies gilt auch, wenn eine schwerwiegende Verletzung der Verpflichtungen erstmalig droht.“.

3.2.3 Universaldienstleistung durch Wettbewerber ermöglichen

92. In einem künftigen Postgesetz sollte es grundsätzlich möglich sein, dass andere Unternehmen als die Deutsche Post AG für eine Erbringung von Universaldienstleistungen in Betracht kommen. Zwar verfügt alleine die Deutsche Post AG über ein Netz, das flächendeckend sämtliche Universaldienstleistungen erbringt. Dennoch ist es grundsätzlich denkbar und dementsprechend in der EU-Postdienstrichtlinie auch vorgesehen, dass mehrere Unternehmen verschiedene Bestandteile des Universaldienstes erbringen oder verschiedene Teile des Hoheitsgebiets abdecken (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 PDRL).¹²⁵ In diesem Fall sollten auch andere Unternehmen die damit verbundenen Vorteile wie z. B. die Umsatzsteuerbefreiung beanspruchen können. Im europäischen Ausland gibt es Praxisbeispiele, welche belegen, dass die Universaldienstleistungen durch mehrere Unternehmen erbracht werden können. Nachdem in Norwegen die Zustelltage für Briefsendungen von sechs auf fünf Tage reduziert wurden, ist die sechstägige Zustellung von Zeitungen in ländlichen Regionen ausgeschrieben worden. Dabei haben sowohl Wettbewerber als auch der ehemalige Staatsmonopolist Zuschläge erhalten.¹²⁶

93. Wenn hinsichtlich einer bestimmten Universaldienstleistung unterschiedliche Unternehmen für bestimmte Regionen beauftragt werden, stellen sich viele Fragen der praktischen Ausgestaltung, etwa wie eine Ende-zu-Ende-Beförderung erfolgen kann. Daher sollten für diesen Fall die notwendigen Anordnungsbefugnisse für die Bundesnetzagentur vorgehalten werden, um Unternehmen notfalls zu einer Zusammenarbeit verpflichten zu können.¹²⁷ Diese kann dann aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung und Sachkompetenz im Einzelfall beurteilen, ob und in welchem Umfang eine Vergabe bestimmter Universaldienstleistungen in bestimmten Regionen an Wettbewerber denkbar ist. Eine derartige Regelung ist in § 13 Abs. 5 PostG sowie in § 27 Abs. 4 PostG-E des aktuellen Gesetzesentwurfs für ein neues Postgesetz enthalten.

3.3 Weiter steigende Kosten notfalls durch öffentliche Mittel statt Umlagemechanismus finanzieren

94. Die Universaldienstkosten werden derzeit vollständig über Erlöse aus Postdienstleistungen abgedeckt. Sie werden im Rahmen der Entgeltregulierung durch die Bundesnetzagentur berücksichtigt. Auf dieser Basis hat die Deutsche Post AG bislang freiwillig die Universaldienstleistungen erbracht (vgl. § 56 PostG). Daraus kann geschlossen werden, dass die Universaldienstleistung derzeit im unternehmerischen Interesse der Deutsche Post AG liegt. Auch im Briefbereich werden derzeit auskömmliche Renditen erzielt. Mit der flächendeckenden Universal-

¹²⁵ Dass dies möglich ist, stellt § 14 Abs. 4 PostG sowie auch § 28 Abs. 3 PostG-E klar.

¹²⁶ Europäische Kommission, User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework, a. a. O., vgl. Fn. 81, S. 206.

¹²⁷ Dies war auch im damaligen Referentenentwurf vom Mai 2020 in § 20 Abs. 4 PostG-RefE so vorgesehen.

diensterbringung geht außerdem ein gewisses Prestige hinsichtlich der Qualität und Verfügbarkeit einher, mit dem auch in Märkten geworben werden kann, deren Dienstleistungen nicht Teil des Universaldienstes sind.

95. Die Universaldienstkosten sollten aus Sicht der Monopolkommission auch weiterhin über die betreffenden Entgelte für Universaldienstleistungen refinanziert werden. Dadurch tragen die Nutznießer des Universaldienstes die anfallenden Kosten. Hierfür bedarf es jedoch einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung. Da die Deutsche Post AG über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, unterliegen die von ihr erhobenen Entgelte der Entgeltregulierung seitens der Bundesnetzagentur. Grundsätzlich sind bei einer Entgeltregulierung die der Deutsche Post AG entstehenden Kosten verursachungsgerecht den jeweiligen Produkten zuzurechnen. Berücksichtigungsfähig sind hierbei die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL, § 20 Abs. 2 PostG). Gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 und 3 PostG können über die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) hinaus insbesondere die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen geltend gemacht werden. Problematisch ist, dass die Zuordnung dieser Kosten nicht verursachungsgerecht erfolgen muss, d. h. auf andere Dienstleistungen verteilt werden kann. Das Postgesetz sieht in diesem Fall eine Zuordnung nach Tragfähigkeit vor. Dies betrifft den Fall, dass diese Kosten von Dienstleistungen aufgrund von Marktgegebenheiten nicht getragen werden können, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit dieser Dienstleistungen beeinträchtigt wird.¹²⁸ An diesem Mechanismus hält der Referentenentwurf in § 45 Abs. 4 bis Abs. 7 PostG-E grundsätzlich fest. Die Monopolkommission lehnt eine Kostenzuordnung nach dem Tragfähigkeitsgrundsatz nach wie vor ab und empfiehlt weiterhin eine verursachungsgerechte Zuordnung.¹²⁹ Die Umverteilung von Kosten nach Tragfähigkeit ermöglicht dem marktbeherrschenden Unternehmen legal ausgerechnet bei jenen Dienstleistungen eine Quersubvention, bei denen es im Wettbewerb mit Unternehmen steht, die derartige gesetzliche Privilegien nicht genießen, obwohl sie konkurrenzfähige Alternativangebote bereitstellen. Diese Wettbewerbsverzerrung gilt es zu vermeiden.¹³⁰

96. Für den Fall, dass die Deutsche Post AG den Universaldienst nicht mehr aus wirtschaftlichem Eigeninteresse erbringen sollte, sehen die §§ 13 ff. PostG die Möglichkeit einer Verpflichtung zur Universaldiensterbringung für marktbeherrschende Unternehmen vor (siehe dazu bereits oben, Tz.81). Dieser Fall dürfte im Briefbereich erst dann eintreten, wenn die über die §§ 20 Abs. 2, 3 PostG ermittelten Kosten aufgrund weiter sinkender Briefmengen so hoch ausfallen, dass die resultierenden Entgelte gemäß KeL-Maßstab für Nutzerinnen und Nutzer des Universaldienstes nicht mehr als „erschwinglich“ im Sinne des § 6 Abs. 1 PUDLV angesehen

¹²⁸ Damit besteht ein Unterschied zu den KeL, bei denen eine Umlage nach dem Tragfähigkeitsprinzip nicht möglich ist, BNetzA, BK5-21/004, 23. November 2021, Maßgrößenentscheidung 2022, S. 30. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von § 20 Abs. 3 Satz 4, der ausdrücklich nur an Aufwendungen nach Satz 2 anknüpft und in dessen Zusammenhang die Sätze 5 und 6 zu lesen sind. Auch die Gesetzesbegründung spricht dafür, die das Tragfähigkeitsprinzip mit der Argumentation rechtfertigt, „weil es sich bei den Aufwendungen nach § 20 Absatz 3 Satz 2 und 3 [PostG] um Kosten handelt, die andere Anbieter nicht zu tragen haben“, Ausschuss für Wirtschaft und Energie, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern, BT-Drs. 19/26583 vom 10. Februar 2021, S. 17.

¹²⁹ Siehe dazu auch Kapitel 2.1 und Kapitel 5.3.

¹³⁰ So zuletzt Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 22.

werden können. Nach § 6 Abs. 1 PUDLV gelten Entgelte als erschwinglich, wenn sie den am 31. Dezember 1997 geltenden realen Preis für die durchschnittliche Nachfrage eines Privathaushalts nach dieser Universaldienstleistung nicht übersteigt, d. h. dass eine Preissteigerung in Höhe der Veränderungsrate des entsprechenden Preisindex zulässig ist.¹³¹ Der Verordnungsgeber führt hierzu weiterhin erläuternd aus, dass sich die Vorgabe nicht auf Einzelpreise der von den Privathaushalten nachgefragten Leistungen, sondern auf das durchschnittliche Preisniveau der von der Durchschnittsnachfrage erfassten Briefbeförderungsleistungen bezieht.¹³² Damit bildet § 6 Abs. 1 PUDLV eine Obergrenze für einen auf Basis der KeL ermittelten Preis.¹³³

97. Diese auf Verordnungsebene vorgegebene Obergrenze entspricht letztlich der politischen Entscheidung, an dem Entgeltniveau zum Zeitpunkt der Liberalisierung des Postsektors festzuhalten.¹³⁴ Ob dies angesichts des ganz erheblich geänderten Kommunikationsverhaltens eines durchschnittlichen Privathaushalts noch zeitgemäß ist, erscheint fraglich.¹³⁵ Jedenfalls lassen die unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben, die an die Erschwinglichkeit gestellt werden, dem Gesetzgeber weite Entscheidungsspielräume. Art. 87f Abs. 1 GG sind zunächst ohnehin keine unmittelbaren Aussagen zur Entgelthöhe zu entnehmen. Lediglich Entgelte, die einer Vielzahl von Nachfragern den Zugang zu Universaldienstleistungen faktisch versperren würden, stünden dem Universaldienstauftrag entgegen, so dass zwischen Leistung und Gegenleistung zumindest ein „erträgliches Verhältnis“ herrschen muss.¹³⁶ Auch dem Unionsrecht sind keine näheren Angaben zur „Tragbarkeit“ (Art. 3 Abs. 1 PDRL) bzw. „Erschwinglichkeit“ (Art. 12 Abs. 1

¹³¹ Bundesregierung, Zustimmungsbefürwortende Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV), BT-Drs. 14/1696 vom 30. September 1999, S. 9.

¹³² Ebenda.

¹³³ Bache, V./Koenig, Ch./Meyer, M., in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, a. a. O., vgl. Fn. 69, Kapitel D Rn. 409.

¹³⁴ Vgl. von Danwitz, Th., in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, a. a. O., vgl. Fn. 67, Anhang zu § 11 PostG, § 6 PUDLV Rn. 21.

¹³⁵ Diese Preisobergrenze soll nach den Vorschlägen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz in § 22 Abs. 1 PostG-E daher neu gefasst werden, da die Ausrichtung der Briefentgelte an Preisen, die vor 25 Jahren zu Monopolzeiten galten, heute nicht mehr gerechtfertigt sei, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts, a. a. O., vgl. Fn. 3, S. 116. Die Neuregelung sieht vor, dass die Preise für Universaldienstleistungen im Briefbereich als erschwinglich gelten, wenn die durchschnittlichen Ausgaben pro Privathaushalt für diese Universaldienstleistungen die realen durchschnittlichen Ausgaben pro Haushalt im Jahr 2023 für diese Universaldienstleistungen nicht übersteigen. In § 114 Abs. 4 PostG-E ist eine Ausnahmeregelung enthalten, die offenbar dazu dienen soll, in der nächsten Regulierungsperiode das Porto für den Standardbrief nicht über EUR 1 steigen zu lassen, vgl. sz.de, Wieso die Post künftig trödeln darf, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/post-postgesetz-porto-filialen-novelle-briefe-1.6309227>, Abruf am 30. November 2023. Ein Festschreiben auf den Wert von 2023 als Erschwinglichkeitsgrenze erscheint ohne nähere Begründung willkürlich. Sie impliziert, dass die jetzige Ausgabensituation die Grenze der Erschwinglichkeit markiert. Das ist angesichts der geringen Kostenbelastung durch Portoentgelte aber eher unwahrscheinlich und bedürfte jedenfalls einer fundierten Begründung.

¹³⁶ von Danwitz, Th., in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, a. a. O., vgl. Fn. 67, Anhang zu § 11 PostG, § 6 PUDLV Rn. 45. Gegen eine „Preisblindheit“ des Art. 87f Abs. 1 GG auch Kühling, J., in: Kahl, W./Walhoff, C./Walter, C. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 175. Aktualisierung 2015, Art. 87f Rn. 77.

PDRL) der Universaldienstleistungen zu entnehmen, so dass der nationale Gesetzgeber auch hier kaum eingeschränkt wird.¹³⁷

98. Zu beachten ist, dass die in § 6 Abs. 1 PUDLV normierte Preisgrenze nicht gilt, wenn eine Verpflichtung zur Universaldienstleistung ausgesprochen wird. Dann wird gemäß § 6 Abs. 2 PUDLV an die KeL angeknüpft. Sofern die Deutsche Post AG einzelne Universaldienstleistungen nicht mehr aus eigenwirtschaftlichem Interesse erbringen würde, z. B. weil das genehmigungsfähige Entgelt zur Finanzierung der Kosten nicht ausreicht, würde nach dem derzeit geltenden Recht eine Universaldienstverpflichtung nach dem bereits unter dem in Tz. 81 dargelegten Prinzip erfolgen. Das Postgesetz bietet die Möglichkeit, dem Unternehmen, das letztendlich verpflichtet wird, diese Universaldienstleistung dennoch zu erbringen, einen Ausgleich für jene Kosten zu zahlen, die die Erträge überschreiten. Die Mittel für die Ausgleichszahlung werden dabei von jenen Marktteilnehmern erhoben, deren Umsatz im vorangegangenen Jahr mehr als EUR 500.000 betrug (§§ 15, 16 PostG). Die Höhe der Ausgleichsabgabe zwischen den Unternehmen bemisst sich nach dem Verhältnis ihrer Umsätze (§ 16 Abs. 1 PostG). Problematisch hieran sind mehrere Punkte. Erstens müsste der größte Teil der Kosten wiederum durch die Deutsche Post AG getragen werden. Die Wettbewerber, die in der Regel einen relativ geringen Marktanteil aufweisen, könnten nur relativ geringe finanzielle Beiträge zur Universaldienstleistung leisten. Hinzu kommt, dass diesem geringen finanziellen Beitrag ein relativ hoher administrativer Aufwand zur Ermittlung der Beitragshöhe, der Einziehung und anschließenden Verteilung der Gelder gegenübersteht.¹³⁸ Zweitens ist seit Inkrafttreten des TKG und des PostG in der Literatur höchst umstritten, ob der dort jeweils verankerte Umlagemechanismus überhaupt verfassungskonform ist und nicht gegen die strengen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben verstößt.¹³⁹

99. Statt einer Umlage der Kosten über die Marktteilnehmer sollte daher künftig – sofern die Universaldienstleistung nicht mehr über „erschwingliche Entgelte“ finanziert werden kann – eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln vorgesehen werden. Dies ist nach Art. 7 Abs. 3 lit. a PDRL auch unionsrechtlich zulässig. Damit kann vermieden werden, dass ein lediglich geringer Beitrag der Wettbewerber über einen aufwändigen Umverteilungsmechanismus verteilt wird, dessen Verfassungsmäßigkeit derzeit ohnehin nicht endgültig geklärt ist. Im Referentenentwurf wird stattdessen in § 30 PostG-E an der Universaldienstumlage grundsätzlich festgehalten. Jedoch wird der Kreis an Unternehmen erweitert, die bei einer erforderlich werdenden Ausgleichszahlung an das verpflichtete Unternehmen zur Teilnahme am Umlageverfahren verpflichtet würden. Sind nach bisheriger Rechtslage nur Lizenznehmer, d. h. Anbieter von Briefdienstleistungen bis 1.000 g, zahlungspflichtig, so sollen künftig sämtliche Postdienstleister,

¹³⁷ Reinbothe, J./Hentschel, K./Pochmarski, R, in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, a. a. O., vgl. Fn. 69, Kapitel C Rn. 157.

¹³⁸ So auch Europäische Kommission, User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework, a. a. O., vgl. Fn. 81, S. XXXII und 334.

¹³⁹ Für eine Verfassungswidrigkeit etwa von Danwitz, Th., in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, a. a. O., vgl. Fn. 67, § 16 Rn. 28 ff. Siehe zu weiteren Nachweise in der Literatur Koenig, Ch./Meyer, M., in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, a. a. O., vgl. Fn. 69, Kapitel D Rn. 552.

d. h. auch Paketdienstleister einbezogen werden können.¹⁴⁰ Durch diese Erweiterung des Kreises der Verpflichteten würden die Zweifel der Monopolkommission an der Verfassungsgemäßheit der Umlage verstärkt. Die in diesem Fall wohl einschlägige Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt u. a. eine Gruppenshomogenität der Belasteten. Dass eine solche Gruppenshomogenität vorliegt, wird in der Literatur bereits bei der Einbeziehung der derzeitigen Lizenznehmer im Briefbereich bezweifelt.¹⁴¹ Dem Referentenentwurf lassen sich keine Erwägungen hinsichtlich der Verfassungskonformität des veränderten Umlagemechanismus entnehmen. Die Monopolkommission empfiehlt, entweder auf diesen Mechanismus zu verzichten oder ihn zumindest eingehend auf seine Verfassungskonformität hinsichtlich der Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen, sofern dies noch nicht geschehen sein sollte.

100. Generell ist jedoch zu betonen, dass auch künftig kein Bedarf an einer Finanzierung durch die öffentliche Hand bestehen wird, wenn durch eine moderate Reduktion und Anpassung der Universaldienstvorgaben, die eine Grund- und nicht eine Maximalversorgung gewährleisten sollen, eine Kostenreduktion erreicht werden kann. Angesichts der ohnehin abnehmenden Bedeutung von Briefen für die Privathaushalte ist kaum zu erwarten, dass die von ihnen zu tragenden Kosten eine verfassungs- und unionsrechtlich vorgegebene Erschwinglichkeitsgrenze überschreiten werden. Im Jahr 2019 gaben Privathaushalte für Postdienstleistungen, d. h. für den Brief- und Paketversand, insgesamt durchschnittlich nur EUR 4 im Monat aus.¹⁴² Lediglich wenn seitens des Gesetzgebers weiterhin Standards vorgegeben werden, die deutlich über den Charakter einer Grundversorgung hinausgehen, besteht die Gefahr einer Finanzierungslücke, bei der es sachgerecht wäre, wenn die dadurch entstehenden Mehrkosten durch öffentliche Mittel getragen werden und nicht durch die Universaldienstnutzerinnen und -nutzer oder -verpflichteten.

101. Sofern künftig dennoch eine Universaldienstfinanzierung aus öffentlichen Mitteln notwendig werden sollte, ist vor allem darauf zu achten, dass Anreize zu einer Kosteneinsparung erhalten bleiben. So sollte die Erbringung von Universaldienstleistungen, wann immer zweckmäßig, ausgeschrieben werden (vgl. Art. 7 Abs. 2 PDRL), wobei auch eine teilweise Erbringung (einzelne Dienstleistungen und/oder Gebiete) in Betracht zu ziehen ist. Dazu müsste die Bundesnetzagentur mit geeigneten Kontrollbefugnissen und Sanktionsmitteln ausgestattet werden (siehe dazu bereits oben, Tz. 93). Außerdem müssten die Kosten, wie bisher, auf ihre Effizienz geprüft werden. Hierzu enthalten Art. 7 und Art. 14 sowie Anhang I PDRL unionsrechtliche Vorgaben, die bei der Ausgestaltung des Mechanismus einzuhalten sind.

¹⁴⁰ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts, a. a. O., vgl. Fn. 3, S. 122.

¹⁴¹ von Danwitz, Th. in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, a. a. O., vgl. Fn. 67, § 16 Rn. 30 ff.

¹⁴² Statistisches Bundesamt, Privathaushalte geben monatlich 65 Euro für Post und Telekommunikation aus, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/12/PD20_480_639.html, Abruf am 22. November 2023.

3.4 Abbau von Arbeitsplätzen durch Universaldienstanpassung nicht zu befürchten

102. Vonseiten der Gewerkschaften wurde die Befürchtung geäußert, dass eine Absenkung der Universaldienstvorgaben zu einem Abbau von Arbeitsplätzen bei der Deutsche Post AG führt.¹⁴³ Dies ist sehr unwahrscheinlich. Wie im Marktüberblick bereits erwähnt,¹⁴⁴ werden rund 94 Prozent der Briefsendungen von Geschäftskunden versandt. Es handelt sich z. B. um Werbe- und Geschäftspost. Diese Sendungen sind nicht dem Universaldienst zuzuordnen. Folglich unterliegt der weit überwiegende Teil der Sendungen, die von Briefträgern zugestellt werden, nicht den Vorgaben der Universaldienstverordnung. Daher ist weder aufgrund einer Reduktion hinsichtlich der Vorgaben für die Laufzeit, noch aufgrund einer Reduktion hinsichtlich der Vorgaben für die Anzahl der Zustelltage eine Stellenreduktion bei der Deutsche Post AG zu erwarten. Dies gilt umso mehr, weil von Unternehmen des Postwesens allgemein prognostiziert wird, dass die Sendungsmengen im Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste zukünftig steigen werden. Dadurch dürfte der Personalbedarf im Postsektor weiter zunehmen.

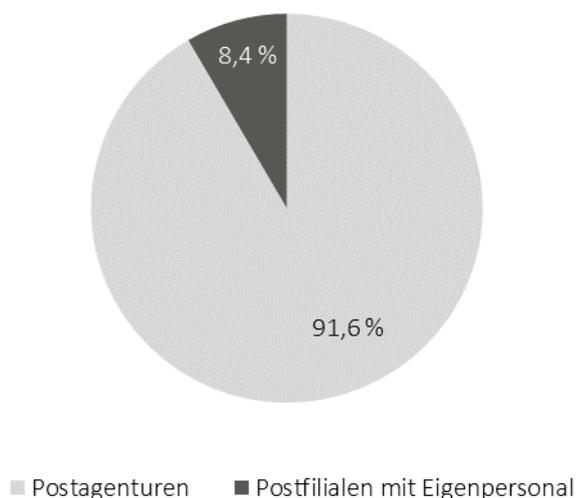
103. Hinsichtlich der Automatisierung von Filialen ist ebenfalls kein spürbarer Beschäftigungseffekt zu erwarten. Wie Abbildung 3.4 zeigt, sind die meisten stationären Einrichtungen der Deutsche Post AG sog. Postagenturen. Hierbei handelt es sich üblicherweise um Gewerbetreibende, deren Kerngeschäft nicht das Anbieten von Postdienstleistungen ist, sondern die Schreibwarenläden, Tankstellen und ähnliche Geschäfte betreiben.¹⁴⁵ Daher ist auch hier ein spürbarer Effekt auf die Zahl der Beschäftigten unwahrscheinlich.

¹⁴³ Verdi, Für ein gutes Postgesetz, 2023, <https://www.verdi.de/themen/politik-wirtschaft/++co++b1928986-5d3b-11ee-ab80-001a4a160129>, Abruf am 16. Oktober 2023.

¹⁴⁴ Siehe Tz. 8.

¹⁴⁵ Tagesschau.de, Geschäft der Postagenturen Briefe und Pakete lohnen sich nicht, 2023, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/post-agenturen-filialen-briefgeschaeft-101.html>, Abruf am 16. Oktober 2023.

Abbildung 3.4: Anteil der mit Eigenpersonal der Deutsche Post AG betriebenen stationären Einrichtungen in der ersten Jahreshälfte 2023



Quelle: BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, a. a. O., S. 71; Eigene Darstellung.

3.5 Fazit und Empfehlungen

104. In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die postalische Kommunikation fundamental fortentwickelt, ohne dass die in der PUDLV enthaltenen Universaldienstvorgaben angepasst worden sind. Daher empfiehlt die Monopolkommission, bei der Novellierung des Postgesetzes eine umfassende Neubewertung der Universaldienstvorgaben vorzunehmen. Dem Gesetzgeber steht bei der Anpassung dieser Vorgaben aus unions- und verfassungsrechtlicher Sicht ein weiter Ausgestaltungsspielraum zu.

105. Auch wenn Universaldienstsendungen im Briefbereich nur einen sehr geringen Teil der Sendungsmenge ausmachen und die Digitalisierung der Gesellschaft insgesamt voranschreitet, ist die postalische Grundversorgung für die Bevölkerung weiterhin grundsätzlich von Bedeutung. Diese Grundversorgung muss sowohl im städtisch geprägten Bereich, wo aufgrund der Dichte des Netzes eher eine rentable Versorgung der Bevölkerung möglich ist, als auch im ländlichen Bereich erhalten bleiben, um einheitliche Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet zu wahren. Da die angebotenen Universaldienstleistungen trotz sinkender Sendungsmengen für die Nutzerinnen und Nutzer erschwinglich bleiben sollen, sind Einsparungspotenziale zu heben, wo immer dies mit dem gesellschaftlichen Anspruch an eine postalische Grundversorgung vereinbar ist.

106. Hinsichtlich der in der Post-Universaldienstleistungsverordnung enthaltenen Vorgaben zu stationären Einrichtungen (Briefkästen und Filialen) empfiehlt die Monopolkommission, dass der Gesetzgeber klarstellt, dass automatisierte Lösungen (Post- und Paketstationen) einen Beitrag bei der Sicherstellung des Universaldienstes leisten können. Die Monopolkommission empfiehlt hinsichtlich konkreter automatisierter Lösungen die Aufnahme einer Erprobungsklausel in das Postgesetz. Auf diesem Wege können Erfahrungen zur Akzeptanz derartiger Systeme

in einzelnen Regionen für einen zunächst begrenzten Zeitraum gesammelt werden. Die im aktuellen Entwurf für ein neues Postgesetz enthaltenen Regelungen, die der Bundesnetzagentur Abweichungen von den Infrastrukturvorgaben und die Erprobung neuer Modelle der Postversorgung ermöglichen würden, sind vor diesem Hintergrund sehr zu begrüßen.

107. Die Monopolkommission empfiehlt außerdem, die derzeitige Regelung hinsichtlich der Laufzeitvorgaben für Briefe einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Aus Sicht der Monopolkommission wäre eine Lösung denkbar, bei der – wie bisher – Universaldienstleistungen im Briefbereich angeboten werden, bei der die Sendung in der Regel am nächsten Tag zugestellt wird. Zusätzlich könnten jedoch weitere Universaldienstleistungen in die PUDLV aufgenommen werden, die weniger strenge Laufzeitanforderungen einhalten müssen. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass für die Nutzerinnen und Nutzer des Universaldienstes der bislang gewohnte Qualitätsstandard weiterhin verfügbar bleibt. Sie können selbst entscheiden, ob die Zustellgeschwindigkeit für sie von Bedeutung ist oder ob sie eine langsamere Zustellung für einen günstigeren Preis bevorzugen. Dies wäre insbesondere für Nutzerinnen und Nutzer vorteilhaft, die postalische Kommunikationsmittel noch stärker nutzen. Sie können in ihrer alltäglichen Kommunikation auf günstige und langsamere Dienstleistungen zurückgreifen und, wenn die Zustellgeschwindigkeit im Einzelfall wichtig ist, etwa wenn für eine Kündigung ein Schriftformerfordernis vorgesehen ist, die derzeit bereits bestehenden teuren und schnelleren Dienstleistungen nutzen. Bei der zukünftigen Fortentwicklung des Universaldienstes könnte dann anhand spezifischer Sendungsmengen evaluiert werden, ob das Vorhalten von Universaldienstleistungen mit kurzen Laufzeiten als Teil der Grundversorgung dauerhaft notwendig ist. Im Referentenentwurf ist hingegen eine Anhebung der Brieflaufzeiten bei einer gesteigerten Verbindlichkeit, nicht jedoch das Vorhalten einer „schnellen“ Dienstleistung im Universaldienstbereich vorgesehen. Auch dieser Ansatz scheint aus Sicht der Monopolkommission jedoch gut dazu geeignet zu sein, um Kosten zu senken und Bedarfe der Nutzerinnen und Nutzer zu berücksichtigen.

108. Weiteres Kosteneinsparungspotenzial böte die Reduzierung der Zustelltage im Briefbereich von sechs auf fünf Tage. Zu berücksichtigen wären insbesondere mögliche Rückwirkungen auf den Bereich der Pressepost. Hier könnten die Universaldienstvorgaben gegebenenfalls jedoch weiterhin eine Zustellung an sechs Tagen vorsehen. Die Erbringung des sechsten Zustelltages für Presseerzeugnisse könnte bei Bedarf – wie in Norwegen – regional ausgeschrieben und, wenn notwendig, gezielt gefördert werden. Eine Reduktion der Zustellfrequenz ist im derzeitigen Entwurf für ein neues Postgesetz nicht vorgesehen. Die Monopolkommission empfiehlt dennoch, wie bereits in vorangegangenen Gutachten,¹⁴⁶ regelmäßig zu prüfen, ob die Reduktion der Zustelltage bei Briefsendungen von sechs auf fünf Tage mit dem gesellschaftlichen Anspruch an eine postalische Grundversorgung vereinbar ist.

109. Die Monopolkommission empfiehlt außerdem, die über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgehenden Universaldienstleistungen der Nachnahme- und Eilzustellungen auf ihre Notwendigkeit zu prüfen. Insbesondere die Streichung der Eilzustellung scheint sinnvoll, da diese bereits jetzt nicht mehr in der gesetzlich festgelegten Form auf dem Markt angeboten wird.

¹⁴⁶ Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36, Tz. 219.

Entsprechend begrüßt die Monopolkommission, dass der aktuelle Referentenentwurf Nachfrage- und Eilzustellungen nicht mehr als Universaldienstleistungen vorsieht.

110. Da davon auszugehen ist, dass sich die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer des Universaldienstes mit der fortschreitenden Digitalisierung weiter ändern werden, empfiehlt die Monopolkommission, an der bisherigen Verankerung der Universaldienstvorgaben in einer Rechtsverordnung festzuhalten und Details nicht im Gesetz selbst zu regeln. Außerdem sollte, wie im Telekommunikationssektor, die Möglichkeit einer Ermächtigungsübertragung an die Bundesnetzagentur unter Beibehaltung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat vorgesehen werden. Im Rahmen der Fortschreibung der Universaldienstvorgaben sollte die Bundesnetzagentur regelmäßig Befragungen durchführen, um einen veränderten Bedarf an Universaldienstleistungen feststellen zu können. Diese Empfehlung geht zwar über die Vorschläge im aktuellen Referentenentwurf hinaus, gleichwohl ist positiv zu beurteilen, dass der Bundesnetzagentur gemäß dieses Entwurfs Spielräume eröffnet werden sollen, um im Einzelfall bedarfsgerechte Lösungen in Zusammenarbeit mit den kommunalen Gebietskörperschaften zu finden. Zudem begrüßt die Monopolkommission, dass in § 25 PostG-E vorgesehen ist, den Universaldienst regelmäßig durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz evaluieren zu lassen.

111. Da mit der Erbringung des Universaldienstes (finanzielle) Vorteile einhergehen, ist sicherzustellen, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Universaldienstleistungen tatsächlich erbracht werden. Derzeit sind die Handlungsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur bei lediglich regionalen oder zeitlich beschränkten Defiziten der Universaldienstleistung eingeschränkt. Die Monopolkommission empfiehlt, der Bundesnetzagentur bessere Durchsetzungsmöglichkeiten zu verschaffen. Dazu sollte erstens die derzeitige Verpflichtung der Deutsche Post AG, eine zukünftige Nicht-Erbringung des Universaldienstes anzukündigen, umformuliert werden. Die Deutsche Post AG sollte stattdessen zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet sein. Dem stünde nicht die Möglichkeit entgegen, dass sich das verpflichtete Unternehmen durch fristgerechte Mitteilung von der Verpflichtung lösen kann. Im Anschluss an eine Lösungserklärung wäre dann, wie bisher, zu prüfen, ob der Deutsche Post AG und/oder anderen Unternehmen (erneut) eine Universaldienstverpflichtung auferlegt wird und ob gegebenenfalls Kompensationsleistungen hierfür gezahlt werden müssen. Zweitens sollten neben den bereits bestehenden Bußgeldtatbeständen Anordnungs Kompetenzen der Bundesnetzagentur geschaffen werden, die auch dann einschlägig sind, wenn regionale und temporäre Universaldienstbeeinträchtigungen vorliegen bzw. drohen. Diese Anordnungs Kompetenzen sollten im Wege der Zwangsvollstreckung durchgesetzt werden können. Im Zuge der Schaffung von Anordnungs Kompetenzen müsste außerdem dafür gesorgt werden, dass die Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur so ausgestaltet sind, dass die Umsetzung der Vorgaben aus dem Gesetz bzw. von Einzelfallanordnungen kontrolliert werden kann. Die Monopolkommission begrüßt, dass im aktuellen Referentenentwurf derartige Änderungen an der Gesetzeslage vorgesehen sind.

112. Auch in einem künftigen Postgesetz sollte es möglich sein, dass andere Unternehmen als die Deutsche Post AG für eine Erbringung von Universaldienstleistungen in Betracht kommen. Daher sollten – wie im aktuellen Referentenentwurf vorgesehen – für diesen Fall die notwendigen Anordnungsbefugnisse für die Bundesnetzagentur vorgehalten werden,¹⁴⁷ um z. B. eine gemeinsame Erbringung von Universaldienstleistungen durch mehrere Verpflichtete nicht von vornherein völlig auszuschließen.

113. Die Monopolkommission empfiehlt, dass die Universaldienstkosten auch weiterhin über die betreffenden Entgelte für Universaldienstleistungen refinanziert werden. Die Monopolkommission lehnt die derzeit mögliche Kostenzuordnung nach dem Tragfähigkeitsgrundsatz nach wie vor ab und empfiehlt stattdessen eine verursachungsgerechte Zuordnung. Diese Empfehlung wird nach jetzigem Stand leider nicht in der geplanten Novellierung des Postgesetzes umgesetzt.

114. Das derzeit bestehende System der Finanzierung über die Entgelte stößt erst dann an seine Grenzen, wenn aufgrund weiter sinkender Briefmengen Kostensteigerungen eintreten, die dazu führen, dass die Entgelte für Nutzerinnen und Nutzer des Universaldienstes nicht mehr erschwinglich sind. Wenn die Universaldiensterbringung in der Folge unrentabel wird, wäre die Verpflichtung eines Unternehmens zur Erbringung der betreffenden Dienstleistung erforderlich. In der Folge bestünde ein Anspruch auf Ausgleichszahlungen, die von den Marktteilnehmern anteilig nach Vorjahresumsatz zu tragen sind. Der administrative Aufwand dieses Umlagesystems ist verglichen mit den tatsächlich verteilten finanziellen Mitteln voraussichtlich relativ hoch. Zudem ist umstritten, ob dieser Umlagemechanismus überhaupt finanzverfassungsrechtlich zulässig ist. Die derzeit geplanten Änderungen an der Universaldienstumlage verstärken die Zweifel an der Verfassungskonformität eher noch. Daher empfiehlt die Monopolkommission für den Fall, dass eine Finanzierung aus den Entgelten künftig nicht mehr möglich sein sollte, eine Finanzierung von Universaldienstleistungen aus öffentlichen Mitteln im Postgesetz vorzusehen. Zumindest sollte eine eingehende Prüfung des Umlagemechanismus auf seine Verfassungskonformität erfolgen, sofern dies nicht bereits geschehen ist. Die von der Monopolkommission vorgeschlagene Finanzierung aus öffentlichen Mitteln oder der im Referentenentwurf enthaltene Umlagemechanismus dürften in der Praxis jedoch ohnehin nur dann zur Anwendung kommen, wenn aus politischen Erwägungen bei der Ausgestaltung des Universaldienstes über den grundgesetzlich verankerten Grundversorgungsauftrag hinausgegangen wird und seitens des Gesetzgebers Standards vorgegeben werden, die nicht dem Charakter einer Grundversorgung entsprechen.

¹⁴⁷ Dies war auch im Referentenentwurf für ein neues Postgesetz vom Mai 2020 in § 20 Abs. 4 PostG-RefE bereits so vorgesehen.

Kapitel 4

Schutz der Beschäftigten auf den Postmärkten

115. Im Jahr 2022 wurden 381.115 Personen in den Märkten des Postwesens beschäftigt.¹⁴⁸ Die Arbeitsbedingungen in diesem Sektor erfahren aufgrund der hohen Beschäftigtenzahl regelmäßig eine besondere öffentliche Aufmerksamkeit. In den Medien finden sich immer wieder Berichte über sehr schlechte Arbeitsbedingungen.¹⁴⁹ Im Fokus stehen dabei insbesondere Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben bei Subunternehmen, die von den großen Paketdienstleistern mit Paketzustellungen beauftragt werden. Auch in der Politik wird das Thema immer wieder aufgegriffen.¹⁵⁰ Deutschland verfügt über hohe gesetzliche Standards bei dem Schutz von Beschäftigten. Diese Standards müssen aus Sicht der Monopolkommission zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wirksam durchgesetzt werden. Außerdem gilt, dass Unternehmen, die Kosten sparen, indem sie gesetzliche Bestimmungen nicht einhalten, neben den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern indirekt auch ihre Wettbewerber und damit den Wettbewerb insgesamt schädigen. Die Monopolkommission begrüßt dementspre-

¹⁴⁸ BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, a. a. O., S. 28.

¹⁴⁹ Deutschlandfunk, Flüchtlinge aus der Ukraine – Hilfe bei Ausbeutung am Arbeitsplatz, 2023, <https://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-aus-der-ukraine-hilfe-bei-ausbeutung-am-arbeitsplatz-dlf-7205683f-100.html>, Abruf am 23. August 2023; sr.de, Völklinger Amazon-Fahrer: großer Druck und Lohnprellerei, 2023 https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/paketlieferdienste_paketboten_unter_druck_100.html, Abruf am 23. August 2023; rbb24.de, Im Netz der Subunternehmen, 2022, <https://www.rbb24.de/studiofrankfurt/wirtschaft/2022/11/hoppegarten-paketboten-amazon-subunternehmen-arbeitsbedingungen-.html>, Abruf am 23. August 2023; welt.de, Schlafen oder essen zwischen den Schichten? Beides zusammen ging nicht, 2021, <https://www.welt.de/wirtschaft/plus234715236/Paketbranche-Ausbeutung-trotz-neuen-Gesetzes.html>, Abruf am 23. August 2023; dw.com, Der Kampf polnischer Paketzusteller, 2021, <https://www.dw.com/de/wie-polnische-paketboten-in-deutschland-um-ihre-rechte-kämpfen/a-57711873>, Abruf am 23. August 2023; sueddeutsche.de, Hohe Gewichte und Eile: Zusteller sind öfter krank, 2020, <https://www.sueddeutsche.de/karriere/arbeit-mainz-hohe-gewichte-und-eile-zusteller-sind-oefter-krank-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-201217-99-734005>, Abruf am 23. August 2023.

¹⁵⁰ bundestag.de, Antrag für Verbot von Fremdpersonal in der Paketdienstbranche beraten, 2023, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw39-de-paketdienstbranche-967332>, Abruf am 30. November 2023; Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der Zustellung von Paketen, BR-Drs. 117/23 vom 12. Mai 2023; golem.de, Bundeskanzler Scholz sieht faire Löhne in der Postbranche, 2023, <https://www.golem.de/news/briefe-und-pakete-bundeskanzler-scholz-sieht-faire-loehne-in-der-postbranche-2306-175249.html>, Abruf am 23. August 2023; paketda.de, Subunternehmer in der Paketbranche: Politik dagegen, Paketdienste dafür, 2023, <https://www.paketda.de/news-subunternehmer-paketbranche.html>, Abruf am 22. Februar 2023; rp-online.de Deutsche Post in Grevenbroich: Mit 100 Paketen und einem Bundestagspolitiker durch 41517 Gindorf, 2023, https://rp-online.de/nrw/staedte/grevenbroich/post-in-grevenbroich-mit-rinkert-und-100-paketen-durch-gindorf_aid-92973497, Abruf am 23. August 2023; emsvechtewelle.de, Dr. Daniela de Ridder will sich für ein zukunftsfähiges Postgesetz einsetzen, <https://www.emsvechtewelle.de/dr-daniela-de-ridder-will-sich-fuer-ein-zukunftsfahiges-postgesetz-einsetzen/>, Abruf am 23. August 2023; fnp.de, Brief-Rückgang hat Folgen, 2023, <https://www.fnp.de/lokales/wetteraukreis/friedberg/brief-rueckgang-hat-folgen-92264145.html>, Abruf am 23. August 2023; wochenblatt-news.de, Engelhardt besucht Briefzentrum der Post in Weingarten, 2023, <https://www.wochenblatt-news.de/region-ravensburg/weingarten/engelhardt-besucht-briefzentrum-der-post-in-weingarten/>, Abruf am 23. August 2023.

chend, dass sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes auch mit der wirksamen Durchsetzung von Vorschriften zum Schutz der Beschäftigten im Postbereich befasst.¹⁵¹

116. Auf den Postmärkten gelten bereits verschiedene Regelungen, die unter anderem dem Schutz der Beschäftigten dienen sollen. Im Briefbereich benötigen Unternehmen, die Briefsendungen unter 1.000 Gramm befördern, gemäß § 5 Abs. 1 PostG eine Lizenz. Diese Lizenz ist unter anderem an die Zuverlässigkeit des Lizenznehmers geknüpft (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PostG).¹⁵² Der Begriff der Zuverlässigkeit stammt aus dem Gewerberecht.¹⁵³ Die Annahme der Unzuverlässigkeit kann z. B. durch das Nicht-Abführen von Beiträgen an die gesetzlichen Sozialversicherungsträger gerechtfertigt werden,¹⁵⁴ sowie generell durch Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die einen Bezug zum Gewerbe aufweisen.¹⁵⁵ Laut Bundesnetzagentur wurden in der Praxis Lizenzen jedoch eher durch den Verzicht auf die Rechte und Pflichten aus der Lizenz und durch das Erlöschen des Lizenznehmers unwirksam.¹⁵⁶ Widerrufe aufgrund fehlender Zuverlässigkeit kamen selten vor und wurden auf die Verletzung von Mitwirkungspflichten durch den Lizenznehmer gestützt.¹⁵⁷

117. Eine weitere Regelung, die zu einer Tätigkeitsuntersagung wegen Unzuverlässigkeit führen kann, ist § 35 Abs. 1 GewO. Diese Regelung ermöglicht es der für ein Unternehmen zuständigen Gewerbeaufsichtsbehörde, die Ausübung des Gewerbes zu untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden oder einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person in Bezug auf dieses Gewerbe dartun, sofern die Untersagung zum Schutze der Allgemeinheit oder der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist. Auf Basis dieser Regelung wurde bereits Unternehmerinnen und Unternehmern im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP-Dienste) die Ausübung des Gewerbes untersagt.¹⁵⁸ Zusätzlich wurden in diesem Bereich mit dem Inkrafttreten des Paketboten-Schutz-Gesetzes im

¹⁵¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts, a. a. O., vgl. Fn. 3, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Eckpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes, a. a. O., vgl. Fn. 96, S. 5.

¹⁵² Außerdem ist die Lizenz an die sog. „Sozialklausel“ geknüpft (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PostG). Danach ist eine Lizenz zu versagen, wenn der Lizenznehmer die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet. Diese Klausel ist nach Ansicht der Monopolkommission faktisch wirkungslos und sollte gestrichen werden, Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Post (ehemaliges Sondergutachten 74): Postwendende Reform – Jetzt!, Baden-Baden 2016, Tz. 233; Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Post (Ehemaliges Sondergutachten 62): Dem Wettbewerb Chancen eröffnen, Baden-Baden 2012, Tz. 113; 6. Sektorgutachten Post (Ehemaliges Sondergutachten 57): Auf Wettbewerbskurs gehen, Baden-Baden 2010, Tz. 10; 5. Sektorgutachten Post (Ehemaliges Sondergutachten 51): Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, Baden-Baden 2008, Tz. 135 ff.

¹⁵³ Badura, P., in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, a. a. O., vgl. Fn. 67, § 6 Rn. 22.

¹⁵⁴ Ennuschat, J., in: Ennuschat J. u. a. (Hrsg.), GewO, 9. Auflage, München, 2020, § 35 Rn. 59 ff.

¹⁵⁵ Ebenda, Rn. 37 ff.

¹⁵⁶ Aussage der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

¹⁵⁷ Aussage der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

¹⁵⁸ Siehe z. B. VG München, M 16 K 18.5467, 20. Februar 2020, juris.

November 2019 verschärfte sektorspezifische Regelungen eingeführt.¹⁵⁹ Diese umfassen eine Nachunternehmenshaftung für Sozialversicherungsbeiträge und gelten vorerst bis zum Jahr 2025 (Artikel 5 S. 2 i. V. m. Artikel 2 Paketboten-Schutz-Gesetz).

118. In den nachfolgenden Abschnitten wird zunächst skizziert, wo möglicherweise Defizite bei der Durchsetzung von Rechten der Beschäftigten im Postwesen existieren (Kapitel 4.1). Anschließend wird diskutiert, welche Maßnahmen geeignet und erforderlich sind, um etwaige Probleme zu adressieren (Kapitel 4.2 und 4.3).

4.1 Daten zu Verstößen gegen Rechte der Beschäftigten auf den Postmärkten

119. Auf ein sektorspezifisches Durchsetzungsdefizit arbeits- und sozialrechtlicher Vorgaben kann geschlossen werden, wenn in einem Sektor entweder a) die Zahl der entsprechenden Verstöße besonders hoch ist oder b) häufig spezifische Verstöße auftreten, die in anderen Sektoren unüblich sind. In den letzten Jahren stand z. B. die Fleischindustrie im Fokus des Gesetzgebers. Dort wurde wiederholt eine hohe Anzahl von Zuwiderhandlungen gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben festgestellt.¹⁶⁰ Außerdem wurden in diesem Sektor relativ spezifische Verstöße beobachtet, wie z. B. gravierende Mängel im Bereich des technischen Arbeitsschutzes oder das Einbehalten von Lohn zur Finanzierung der persönlichen Schutzausrüstung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.¹⁶¹ Als Reaktion auf diese Probleme hat der Gesetzgeber in diesem Sektor spezifische gesetzliche Regelungen getroffen.¹⁶²

120. Die Ermittlung bei Verstößen in den Bereichen illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und Sozialleistungsbetrug fällt unter anderem in den Aufgabenbereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Zolls. Die dabei anfallenden bundesweiten Daten scheinen am geeignetsten für eine Analyse der Häufigkeit und Spezifität von Verstößen in den Bereichen Brief- und KEP-Dienste.

4.1.1 Kaum Verstöße gegen Rechte der Beschäftigten im Briefbereich

121. In Tabelle 4.1 sind die von der FKS eingeleiteten Strafverfahren sowie die von der FKS eingeleiteten oder übernommenen Ordnungswidrigkeitsverfahren im Briefbereich aufgeführt. Die Fallzahlen in diesem Bereich sind gering. Der Anteil an der Gesamtanzahl der Verfahren über alle Wirtschaftssektoren hinweg, die von der FKS eingeleitet oder übernommen wurden,

¹⁵⁹ Gesetz zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten (Paketboten-Schutz-Gesetz) vom 15. November 2019, BGBl. I Nr. 40 vom 22. November 2019, 1602.

¹⁶⁰ Siehe Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz), BT-Drs. 19/21978, S. 2.

¹⁶¹ Ebenda.

¹⁶² Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) vom 17. Juli 2017, BGBl. I Nr. 49 vom 24. Juli 2017, 2541, 2572, zuletzt geändert durch Artikel 3a des Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) vom 22. Dezember 2020, BGBl. I Nr. 67 vom 30. Dezember 2020, 3334.

beträgt deutlich unter einem Prozent. Es lässt sich, mit Ausnahme der auffällig erhöhten Fallzahlen im Jahr 2021, auch kein Trend erkennen, der auf eine in Zukunft steigende Fallzahl hindeutet.

Tabelle 4.1: Eingeleitete Ermittlungsverfahren im Briefbereich – Anzahl und Anteil an Ermittlungsverfahren insgesamt

Jahr	Strafverfahren		Ordnungswidrigkeitsverfahren		Arbeitgeberprüfungen
	Anzahl ¹	Anteil ²	Anzahl ¹	Anteil ²	
2015	354	0,3%	24	0,1%	43
2016	334	0,3%	29	0,1%	49
2017	361	0,3%	38	0,1%	61
2018	350	0,3%	34	0,1%	188
2019	306	0,3%	75	0,2%	145
2020	353	0,3%	57	0,2%	91
2021	471	0,4%	74	0,2%	82
2022	418	0,4 %	84	0,2 %	67

Quellen: ¹ Bundesregierung, Entwicklung der Löhne und Arbeitsbedingungen in der Brief- und Paketzustellungsbranche, BT-Drs. 20/299, S. 17 und Entwicklung der Löhne und Arbeitsbedingungen in der Briefzustellung, Bundesregierung, BT-Drs. 20/5389, S. 6; Angaben des Zolls gegenüber der Monopolkommission. ² Eigene Berechnung auf Basis: Entwicklung der Löhne und Arbeitsbedingungen in der Brief- und Paketzustellungsbranche, Bundesregierung, BT-Drs. 20/299, S. 17 und Entwicklung der Löhne und Arbeitsbedingungen in der Briefzustellung, Bundesregierung, BT-Drs. 20/5389, S. 6 sowie Generalzolldirektion, Jahresstatistik 2022, 2023, https://www.zoll.de/SharedDocs/Broschueren/DE/Die-Zollverwaltung/jahresstatistik_2022.html, Abruf am 22. November 2023, S. 16 f.; Generalzolldirektion, Jahresstatistik 2021, 2022, https://www.zoll.de/SharedDocs/Broschueren/DE/Die-Zollverwaltung/jahresstatistik_2021.html, Abruf am 9. März 2023, S. 19; Generalzolldirektion, Jahresstatistik 2020, 2021, https://www.zoll.de/SharedDocs/Broschueren/DE/Die-Zollverwaltung/jahresstatistik_2020.html, Abruf am 9. März 2023, S. 18 und Generalzolldirektion, Jahresstatistik 2017, 2018, https://www.zoll.de/SharedDocs/Broschueren/DE/Die-Zollverwaltung/jahresstatistik_2020.html, Abruf am 9. März 2023, S. 18; Angaben des Zolls gegenüber der Monopolkommission.

122. Aus diesen geringen Fallzahlen lässt sich kein akuter Handlungsbedarf im Briefbereich ableiten. Die Zahlen könnten vielmehr als ein Indiz gewertet werden, dass arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben im Briefbereich in der Regel eingehalten werden und kein branchenspezifisches Durchsetzungsdefizit existiert. Dafür spricht auch, dass in den Jahren 2018 und 2019 vergleichsweise häufig Arbeitgeberprüfungen stattgefunden haben, ohne dass die Zahl der eingeleiteten Verfahren nennenswert gestiegen ist. Zwar wird generell nur ein Teil der Verfahren aufgrund von Erkenntnissen aus vorangegangenen Arbeitgeberprüfungen eingeleitet. Auch andere Erkenntnisquellen, wie konkrete Hinweise, kommen als Basis infrage. Gleichwohl wäre nach Einschätzung der Monopolkommission bei einer hohen Dichte der Verstöße eine höhere Aufdeckungsquote durch mehr Arbeitgeberkontrollen zu erwarten gewesen. Im Jahr 2018 hat,

im Vergleich zum Vorjahr, eine Verdreifachung der Arbeitgeberprüfungen nicht zu mehr Straf- oder Ordnungswidrigkeitsverfahren geführt. Im Jahr 2019 war zwar die Zahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren erhöht, jedoch war die Zahl der Strafverfahren vergleichsweise niedrig.

123. Der Monopolkommission ist außerdem nicht bekannt, dass es im Briefbereich gehäuft zu spezifischen Verstößen kommt, die in anderen Sektoren unüblich sind. Auch hieraus lässt sich folglich kein Handlungsbedarf ableiten.

124. Gleichwohl sieht der aktuelle Entwurf für ein neues Postgesetz vor, dass sämtliche Postdienstleister, d. h. auch Briefdienstleister, die Eintragung in ein Anbieterverzeichnis bei der Bundesnetzagentur beantragen müssen. Die Anforderung an eine Eintragung in das Anbieterverzeichnis enthalten insbesondere in § 6 PostG-E einen umfassenden Katalog, anhand dessen die Bundesnetzagentur künftig die Zuverlässigkeit von Anbietern beurteilen würde. Im Wesentlichen zielt die Norm auf rechtskräftig festgestellte Verstöße gegen Vorschriften des Arbeits- und Sozialrechts in Form von Verurteilungen und Bußgeldentscheidungen. Auf Basis der oben dargestellten Daten aus dem Briefbereich sieht die Monopolkommission in diesem Bereich keine Notwendigkeit für solche verschärften Prüfungen.

4.1.2 Unzureichende Datenlage bei Verstößen im Bereich der KEP-Dienste

125. Der Bereich der KEP-Dienste wird von der FKS nicht gesondert statistisch erfasst. Bei einer entsprechenden Anfrage der vormaligen Bundestagsfraktion DIE LINKE unter anderem zu den Arbeitsbedingungen in der Paketzustellbranche hat die Bundesregierung daher nur auf Zahlen zum Sektor „Speditions-, Transport- und damit verbundenem Logistikgewerbe“ verwiesen.¹⁶³ Die KEP-Dienste gehören zu diesem breit gefassten Sektor, der laut Bundesregierung „sehr heterogen zusammengesetzt“ ist.¹⁶⁴ Die Bundesregierung konstatiert selbst, dass die statistischen Daten daher „nur bedingt für einen Rückschluss auf die Paketzustellungsbranche geeignet“ seien.¹⁶⁵

126. Speziell auf den KEP-Bereich bezogen sich drei bundesweite Schwerpunktprüfungen der FKS in den Jahren 2019, 2020 und 2023.¹⁶⁶ Zu diesen Schwerpunktprüfungen sind jedoch nur wenig aussagekräftige (Zwischen-)Berichte öffentlich verfügbar. Der einzige der Monopolkommission bekannte öffentlich verfügbare aussagekräftige Bericht zu einer Schwerpunktprüfung stammt aus dem Jahr 2014. Damals hatte nicht die FKS, sondern das Arbeitsschutzdezernat des Landes Nordrhein-Westfalen 22 Paketverteilzentren großer Postdienstleistungsunternehmen

¹⁶³ Bundesregierung, Entwicklung der Löhne und Arbeitsbedingungen in der Brief- und Paketzustellungsbranche, BT-Drs. 20/299.

¹⁶⁴ Ebenda, S. 4.

¹⁶⁵ Ebenda.

¹⁶⁶ Generalzolldirektion, Zoll deckt Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung auf, 2019, <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/120080/4193894>, Abruf am 1. Februar 2023.; Generalzolldirektion, Zoll deckt Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung auf, 2020, https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2020/y71_sp_kurier_gzd.html, Abruf am 1. Februar 2023; Generalzolldirektion, Zoll nimmt Paketdienstleister ins Visier - erste Zwischenbilanz, 2023, https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2023/x67_sp_paket_kurierdienste_gzd.html.

geprüft.¹⁶⁷ Dabei wurde „bei knapp 60 % der überprüften Unternehmen die Notwendigkeit weitergehender behördlicher Betriebskontrollen zur Abstellung der ermittelten Verstöße festgestellt“.¹⁶⁸ Da diese Untersuchung jedoch fast ein Jahrzehnt zurückliegt, erlaubt sie keine Rückschlüsse auf die aktuelle Situation.

127. Allgemein muss laut Zoll im Bereich KEP-Dienste unterschieden werden zwischen Unternehmen mit fest angestellten Beschäftigten und Unternehmen, die praktisch ausschließlich mit Nachunternehmen arbeiten.¹⁶⁹ Bezogen auf die Letzteren komme es häufiger zu Mindestlohnverstößen sowie Verstößen gegen sozialversicherungsrechtliche Pflichten, insbesondere die Pflicht zur korrekten Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen.¹⁷⁰ Als weitere Verstöße im KEP-Bereich nennt der Zoll die Scheinselbstständigkeit, die Verschleierung von Schwarzlohnzahlungen über sog. Abdeckungsrechnungen und gefälschte Identitätsnachweise, die eine falsche Nationalität angeben, um eine erlaubnisfreie Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.¹⁷¹ Alle genannten Verstöße seien jedoch grundsätzlich keine Besonderheit des KEP-Bereichs, sondern auch in anderen Branchen anzutreffen.¹⁷² Sektorspezifisch scheinen Fälle zu sein, in denen Hilfsarbeiten wie z. B. das Beladen oder Säubern des Fahrzeugs nicht als Arbeitszeit erfasst werden.¹⁷³ Daten über die Häufigkeit liegen jedoch nicht vor.

128. Anhand der derzeit verfügbaren Daten lässt sich weder die Höhe der Fallzahlen im KEP-Bereich noch die Entwicklung der Fallzahlen seit Inkrafttreten des Paketboten-Schutz-Gesetzes im November 2019 verlässlich beurteilen.¹⁷⁴ Die Evaluierung dieses Gesetzes durch die Bundesregierung soll bis zum 31. Dezember 2023 erfolgen.¹⁷⁵ Die Ergebnisse lagen der Monopolkommission zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens noch nicht vor. Derzeit sind folglich keine auf den KEP-Bereich bezogenen Zahlen öffentlich verfügbar. Auch die Wirkung des im Juli des Jahres 2020 vom Bundesverband Paket und Expresslogistik e. V. eingeführten

¹⁶⁷ Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Sicherer Transport von Tür zu Tür. Schwerpunktaktion zur Überwachung von Paket- und Kurierdiensten, 2014, S. 1, https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/arbeitschutz_projekte_2014_paketdienste.pdf, Abruf am 2. Februar 2023.

¹⁶⁸ Ebenda, S. 3.

¹⁶⁹ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten, BT-Drs. 19/13958, S. 1; Angaben des Zolls gegenüber der Monopolkommission.

¹⁷⁰ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten, BT-Drs. 19/13958, S. 1; Angaben des Zolls gegenüber der Monopolkommission.

¹⁷¹ Angaben des Zolls gegenüber der Monopolkommission.

¹⁷² Angaben des Zolls gegenüber der Monopolkommission.

¹⁷³ Hauptzollamt München, HZA-M: Münchner Zoll kontrolliert Post-, Paket- und Expressdienstleister, 2021, <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/121256/4879280>, Abruf am 1. Februar 2023.

¹⁷⁴ Paketboten-Schutz-Gesetzes, a. a. O., vgl. Fn. 159.

¹⁷⁵ § 28e Abs. 3h SGB IV.

Prüfsiegels „PQ-KEP“ kann daher nicht beurteilt werden.¹⁷⁶ Eine Verschärfung der bestehenden sektorspezifischen Regelungen im KEP-Bereich wäre nur dann angezeigt, wenn die Fallzahlen auf hohem Niveau verblieben sind und die mit dem Paketboten-Schutz-Gesetz in Kraft getretenen Regelungen folglich keine ausreichende Wirkung zeigen.

129. Gleichwohl beträfe die im aktuellen Entwurf für ein neues Postgesetz vorgesehene verschärfte Kontrolle bei der Eintragung eines Postdienstleisters in das neu vorgesehene Anbieterverzeichnis bereits jetzt auch die Unternehmen des KEP-Bereichs.

4.2 Evaluierung des Paketboten-Schutz-Gesetzes abwarten

130. Mit dem im November 2019 in Kraft getretenen Paketboten-Schutz-Gesetz wurde das Vierte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) geändert und unter anderem eine die KEP-Branche betreffende Nachunternehmenshaftung für Sozialversicherungsbeiträge eingeführt. § 28e Abs. 3g Satz 1 i. V. m. Abs. 3a SGB IV sieht mit Bezug auf den Gesamtsozialversicherungsbeitrag vor, dass ein Unternehmen des Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbes, das im Bereich KEP-Dienste tätig ist und ein anderes Unternehmen mit der Beförderung von Paketen beauftragt, für die Erfüllung der Zahlungspflicht dieses Unternehmens oder eines von diesem Unternehmens beauftragten Verleihers wie ein selbstschuldnerischer Bürge haftet.

131. Der KEP-Dienstleister kann sich gemäß § 28e Abs. 3g Satz 1 i. V. m. Abs. 3b Satz 1 SGB IV von der Haftung befreien, indem er nachweist, dass er ohne eigenes Verschulden davon ausgehen konnte, dass das Nachunternehmen oder ein von ihm beauftragter Verleiher seine Zahlungspflicht erfüllt. Gemäß § 28e Abs. 3g Satz 1 i. V. m. Abs. 3b Satz 2 SGB IV genügt es hierfür, dass der KEP-Dienstleister Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit durch eine Präqualifikation des Nachunternehmens oder des von diesem beauftragten Verleihers nachweist. Die Anforderungen an die Präqualifikation werden z. B. von Unternehmen erfüllt, die im amtlichen Verzeichnis präqualifizierter Unternehmen für den Liefer- und Dienstleistungsbereich eingetragen sind.¹⁷⁷ Für die Eintragung in dieses Verzeichnis müssen Unternehmen ihre Eignung für öffentliche Aufträge gegenüber Industrie- und Handelskammern bzw. den von ihnen getragenen Auftragsberatungsstellen nachgewiesen haben.¹⁷⁸ Alternativ sieht § 28e Abs. 3g Satz 1 i. V. m. Abs. 3f SGB IV eine Haftungsbefreiung auch dann vor, wenn lückenlose Unbedenklichkeitsbescheinigungen der zuständigen Einzugsstellen für Sozialversicherungsabgaben für das Nachunternehmen oder den von diesem beauftragten Verleiher erbracht werden. Diese Unbedenklichkeitsbescheinigungen enthalten Angaben über die ordnungsgemäße Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge und die Zahl der gemeldeten Beschäftigten.

¹⁷⁶ Bundesverband Paket und Expresslogistik e. V. (BIEK), Präqualifizierung auf den Weg gebracht: Paketbranche führt Prüfsiegel ein, 2020 <https://biek.de/presse/meldung/paketbranche-fuehrt-pruefsiegel-ein.html>, Abruf am 23. August 2023.

¹⁷⁷ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten, a. a. O., vgl. Fn. 169, S. 10.

¹⁷⁸ Deutsche Industrie- und Handelskammer, Amtliches Verzeichnis präqualifizierter Unternehmen für den Liefer- und Dienstleistungsbereich, <https://www.amtliches-verzeichnis.ihk.de>, Abruf am 1. Februar 2023.

132. Gemäß § 28e Abs. 3h SGB IV berichtet die Bundesregierung bis zum 31. Dezember 2023 über die Wirksamkeit der genannten Normen und zwar insbesondere im Hinblick auf die Regelungen zur Haftungsfreistellung. Die Ergebnisse dieser Evaluation sind der Monopolkommission zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens nicht bekannt. Der Gesetzgeber sollte mindestens diese Untersuchung zugrunde legen, um zu entscheiden, ob weitere branchenspezifische Regelungen notwendig sind. Dies betrifft insbesondere die bereits erwähnte weitergehende Prüfung von Postdienstleistern hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit, die derzeit bereits im Entwurf für ein neues Postgesetz enthalten ist.

133. Darüber hinaus sollte zukünftig eine Datenbasis geschaffen werden, die dafür geeignet ist, die Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im KEP-Bereich zu beurteilen. Die KEP-Dienste sind neben der Bauwirtschaft und der Fleischwirtschaft eine von drei Branchen, in denen eine Nachunternehmenshaftung gilt.¹⁷⁹ Sowohl für die Bauwirtschaft als auch für die Fleischwirtschaft erhebt der Zoll spezifische Fallzahlen.¹⁸⁰ Auf Grundlage dieser Fallzahlen können Wirksamkeit und Notwendigkeit sektorspezifischer Regelungen in diesen Branchen fundiert beurteilt werden. Bei den KEP-Diensten ist dies nicht möglich, solange der Zoll keine sektorspezifischen Daten erfasst.

4.3 Mögliche neue Regelungen für KEP-Dienste sollten den Wettbewerb nicht behindern

134. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass das im KEP-Bereich übliche Beauftragen von Subunternehmen die Gefahr von Verstöße zulasten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erhöht. Zugleich sollte berücksichtigt werden, dass Postdienstleister durch die Beauftragung von Subunternehmen Effizienzvorteile erzielen können. Ein lokal aktives Subunternehmen kann Sendungen verschiedener Postdienstleister bündeln und so z. B. in ländlichen Regionen die Zustelldichte erhöhen und in urbanen Regionen zur Entlastung der Innenstädte beitragen.¹⁸¹ Eine solche Lösung kann auch ökologisch nachhaltiger sein, wenn Fahrtwege insgesamt verkürzt werden.¹⁸² Außerdem kann sie zur Entschärfung regionaler Personalprobleme beitragen, wenn insgesamt weniger Paketboten benötigt werden.¹⁸³ Aussagen von Marktteilnehmern zufolge sind Subunternehmen durch ihre regionale Vernetzung zudem häufig besser in der Lage, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu akquirieren.

135. Besonders beachtet werden sollte, dass die Möglichkeit, Subunternehmen zu beauftragen, die Stabilität bestehender und zukünftiger deutschlandweiter Zustellnetze erhöht. Wie die Situation im Briefbereich zeigt, wo nur die Deutsche Post AG über ein solches Netz verfügt,

¹⁷⁹ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten, a. a. O., vgl. Fn. 169, S. 7.

¹⁸⁰ Bundesregierung, Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie heute, BT-Drs. 19/32204, S. 8; Bundesregierung, Mindestlohnbetrug und Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns in Deutschland, BT-Drs. 20/3232, S. 8.

¹⁸¹ Kooperationsmodelle mit lokalen Dienstleistern werden z. B. von Hermes praktiziert. BdKEP, Hermes will sich Verbundzustellung mit lokalen Zustellunternehmen öffnen, 2019, <https://bdkep.de/bdkep-blog/details/hermes-will-sich-verbundzustellung-mit-lokalen-zustellunternehmen-öffnen.html>, Abruf am 23. Februar 2023.

¹⁸² BdKEP, Hermes will sich Verbundzustellung mit lokalen Zustellunternehmen öffnen, a.a.O., vgl. Fn. 181.

¹⁸³ Ebenda.

stellt die Unterhaltung eines lückenlosen nationalen Zustellnetzes für Postdienstleister eine erhebliche Herausforderung dar. Insbesondere in entlegenen ländlichen Regionen besteht die Gefahr, dass die Zustelldichte zu gering ist, um firmeneigene Fahrer rentabel beschäftigen zu können. Zugleich sind Postdienstleister, die über kein deutschlandweites Zustellnetz verfügen, nur bedingt wettbewerbsfähig. In solchen Fällen sollten Postdienstleister, d. h. auch Paketdienstleister, ihr nationales Netz und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten können, indem sie ein regionales Subunternehmen beauftragen, das in der fraglichen Region die notwendige Zustelldichte erzielt, indem er die Zustellung mehrerer Postdienstleister bündelt. Dadurch wird nicht nur die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs gestärkt. Eine solche Lösung trägt auch zur Versorgungssicherheit im ländlichen Raum bei, indem erschwingliche Postdienstleistungen mehrerer Anbieter verfügbar bleiben.

136. Entsprechend kritisch sind Überlegungen zu bewerten, Paketdienstleistern die Beauftragung von Subunternehmen generell zu untersagen.¹⁸⁴ Eine vergleichbare Regelung existiert in der Fleischwirtschaft, wo gemäß § 6a Abs. 2 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) ein Unternehmen in den Bereichen Schlachtung und Fleischverarbeitung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur im Rahmen von mit ihm oder ihr bestehenden Arbeitsverhältnissen tätig werden lassen darf. Die Gefahr, dass eine solche Regelung im KEP-Bereich alternative nationale Zustellnetze destabilisieren könnte, sollte nach Einschätzung der Monopolkommission beachtet werden. Noch wichtiger ist, dass eine solche Regelung eine hohe Markteintrittsbarriere schaffen würde, da ein potenzieller neuer Wettbewerber eine deutschlandweite Zustellung möglicherweise nur noch dann anbieten könnte, wenn er bereits in allen Regionen über ein hauseigenes, voll funktionsfähiges Zustellnetz verfügt. Es ist daher positiv zu bewerten, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in seinem aktuellen Entwurf für eine Postgesetznovelle keine Untersagung der Beauftragung von Subunternehmen im KEP-Bereich vorsieht.

137. Generell sollten die Hürden für die Beauftragung von Subunternehmen aus den genannten Gründen nicht höher sein als aus sozialpolitischen Gründen unbedingt notwendig. Für den Fall, dass im KEP-Bereich auch weiterhin gehäuft Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben festgestellt werden, sollten Maßnahmen bevorzugt werden, die solche Hürden vermeiden. Fraglich ist daher auch, inwieweit es zielführend wäre, die Freistellungsbedingungen für die im KEP-Bereich geltende Nachunternehmenshaftung zu verschärfen. In § 28e Abs. 3h SGB IV legt der Gesetzgeber besonderen Wert auf die Evaluation dieser Regelungen zur Haftungsfreistellung und deutet damit an, dass hier möglicherweise zukünftig Anpassungen erfolgen könnten. Eine weitere Verschärfung dieser Freistellungsbedingungen birgt ebenfalls vor

¹⁸⁴ Eine solche Forderung erheben der Bundesrat, die vormalige Fraktion DIE Linke und ver.di. Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der Zustellung von Paketen, BR-Drs. 117/23 vom 12. Mai 2023; bundestag.de, Antrag für Verbot von Fremdpersonal in der Paketdienstbranche beraten, 2023, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw39-de-paketdienstbranche-967332>, Abruf am 30. November 2023; Ver.di, Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) zu den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz am 1. Juni 2022 vorgelegten Themenpapier zur Postgesetz-Novelle, 2023, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-Novelle-PostG/verdi_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4, S. 2.

allem die Gefahr, Marktzutrittsbarrieren aufzubauen, wenn die Beauftragung von Subunternehmen mit hohen Risiken oder hohem bürokratischen Aufwand verbunden ist.

138. Nach Ansicht der Monopolkommission sind Maßnahmen, die den Fokus auf eine bessere Kontrolle der Einhaltung von Rechten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer legen, besser geeignet. Dazu kann insbesondere auch eine verstärkte „interne“ Kontrolle durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbst gehören. Das Beispiel des Berliner Beratungszentrums für Migration und gute Arbeit (BEMA) zeigt, dass die Aufklärung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über ihre Rechte wirksam dazu beitragen kann, dass diese ihre Rechte durchsetzen und Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben wirksamer bekämpft werden können.¹⁸⁵ Denkbar wäre z. B., dass KEP-Dienstleister dazu verpflichtet werden, die in diesem Bereich tätigen Angestellten bzgl. ihrer Rechte in einer für sie verständlichen Sprache zu unterweisen. In der Praxis könnte eine solche Unterweisung z. B. aufwandsarm durch Schulungsvideos erfolgen. Vergleichbare Regelungen existieren bereits in Bezug auf die Arbeitssicherheit (§ 12 BetrSichV)¹⁸⁶. Für die Arbeit als Paketbote ist in der Regel keine Berufsausbildung notwendig, in der Rechte zum Schutz der Beschäftigten Teil der Ausbildungsinhalte sein könnten. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im KEP-Bereich ihre Rechte umfassend kennen. Entsprechend könnte die Durchsetzung arbeits- und sozialrechtlicher Vorgaben durch eine verpflichtende Aufklärung gestärkt werden, die dazu beiträgt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer um die Rechte wissen, welche sie gegenüber ihrem Arbeitgeber geltend machen können.

139. Die Aufklärung über die Rechte der Beschäftigten sollte durch eine niedrigschwellige Möglichkeit für Beschäftigte flankiert werden, Verstöße an Behörden zu melden. Hierfür wäre ein gut auffindbares mehrsprachiges zentrales Hinweisgebersystem notwendig, das deutschlandweit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern insbesondere die anonyme Meldung arbeits- und sozialrechtlicher Verstöße ermöglicht. Ein solches System könnte die Aufdeckungsrate erhöhen. Eine höhere Aufdeckungsrate würde Gesetzesverstöße für Arbeitgeber unattraktiver machen, weil das Risiko steigt, dass Bußgelder oder strafrechtliche Sanktionen verhängt werden.

140. Derzeit können Hinweise z. B. auf der Website zoll.de über ein Kontaktformular abgegeben werden. In diesem Formular werden als erstes – wenn auch nicht verpflichtend – der Name des Hinweisgebers und seine Kontaktdaten abgefragt.¹⁸⁷ Anonyme bilaterale Kontakte scheinen generell nicht vorgesehen zu sein. Ergeben sich bezüglich der Angaben eines anonymen Hinweisgebers Rückfragen aufseiten des Zolls, gibt es folglich keine Möglichkeit der Kontaktaufnahme. Zudem ist das Formular gänzlich unstrukturiert. Es besteht aus einem Textfeld, in

¹⁸⁵ BEMA, BEMA ruft am 7. Oktober, dem Welttag für menschenwürdige Arbeit, zum Aktionstag gegen Ausbeutung in der Paketbranche auf, 2019, <https://bema.berlin/presse/bema-ruft-am-welttag-fur-menschenwurdige-arbeit-zum-aktionstag-gegen-ausbeutung-in-der-paketbranche-auf/>, Abruf am 23. August 2023.

¹⁸⁶ Betriebssicherheitsverordnung vom 3. Februar 2015 (BGBl. I S. 49), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3146) geändert worden ist.

¹⁸⁷ Generalzolldirektion, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Zoll online, https://www.zoll.de/DE/Kontakt/Meldung_FKS/kontakt_node.html, Abruf am 1. März 2023.

dem der Hinweisgeber 5000 Zeichen zur Schilderung des Sachverhalts zur Verfügung hat. Offenkundig wichtige Informationen, wie die Identität der beschuldigten Firma oder Person, werden nicht explizit abgefragt. Auch das Hochladen von Dokumenten ist nicht möglich. Diese Lücken steigern das Risiko, dass Hinweise unbrauchbar sind und machen offenkundig, dass erhebliches Optimierungspotenzial existiert.

141. Im Mai 2023 hat der Gesetzgeber außerdem ein Gesetz beschlossen, das vorsieht, den Schutz für hinweisgebende Personen unter anderem bei Verstößen gegen Vorschriften, die dem Schutz der Rechte von Beschäftigten dienen, zu erhöhen (§ 1 HinSchG).¹⁸⁸ Im Zuge dessen wurde eine externe Meldestelle des Bundes eingerichtet (§§ 19 ff. HinSchG).¹⁸⁹ Auch die Möglichkeit, Meldungen anonym einzureichen, sieht das System vor (§ 27 HinSchG). Die Möglichkeit, das Angebot mehrsprachig zu nutzen, besteht hingegen derzeit nach Kenntnis der Monopolkommission noch nicht. Auch die Auffindbarkeit ist derzeit noch verbesserungsbedürftig. Ein Verweis z. B. von der Website der Generalzolldirektion fehlt. Mit Blick auf Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben erscheint es sinnvoll, diesen Meldekanal insbesondere auch für fremdsprachige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer leichter zugänglich zu gestalten und generell aktiver zu bewerben.

142. Wenig sinnvoll ist es aus Sicht der Monopolkommission hingegen, dass wie im Entwurf für ein neues Postgesetz vorgesehen, in Konkurrenz zur Meldestelle des Bundes noch eine zusätzliche Beschwerdestelle bei der Bundesnetzagentur eingerichtet wird (§ 75 PostG-E). Es ist nicht zu erwarten, dass der Aufbau eines weiteren Kanals, über den Verstöße gemeldet werden können, zur Sichtbarkeit solcher Angebote für Hinweisgeber beiträgt. Vielmehr besteht die Gefahr, dass potenzielle Hinweisgeber auf der Suche nach dem „richtigen“ Ansprechpartner verunsichert werden. Zudem sollte der Auftrag der Bundesnetzagentur, die Märkte des Postwesens zu regulieren, nicht dadurch verwässert werden, dass sie Aufgaben übernimmt, die weit über die Regulierung von Märkten hinausgehen und für die bereits andere Behörden mit entsprechender Expertise existieren.

143. Neben einer Stärkung der „internen“ Kontrolle durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist grundsätzlich auch denkbar, dass Unternehmen, die im Postwesen tätig sind oder werden wollen, verstärkt „extern“ auf ihre Zuverlässigkeit hinsichtlich der Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Vorgaben geprüft werden. Fraglich ist, welche Institution am besten geeignet ist, um eine solche Prüfung vorzunehmen. Der aktuelle Postgesetzentwurf sieht hierfür die Bundesnetzagentur vor (§§ 5 bis 11 PostG-E). Wie zu Beginn des Kapitels bereits erwähnt, unterliegen Postdienstleister, die Briefsendungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1.000 Gramm beträgt, gewerbsmäßig befördern, derzeit bereits einer Lizenzpflicht (§ 5 Abs. 1 PostG). Diese Lizenz ist an die Zuverlässigkeit des Lizenznehmers geknüpft (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 PostG), wobei die Annahme der Unzuverlässigkeit z. B. durch das Nicht-Abführen von Beiträgen an die

¹⁸⁸ Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) vom 31. Mai 2023, BGBl. I Nr. 140 vom 2. Juni 2023, 1.

¹⁸⁹ Bundesamt für Justiz, Externe Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz, https://www.bundesjustizamt.de/DE/MeldestelledesBundes/MeldestelledesBundes_node.html, Abruf am 24. August 2023.

gesetzlichen Sozialversicherungsträger begründet werden kann¹⁹⁰ sowie generell durch Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die einen Bezug zum Gewerbe aufweisen.¹⁹¹ Der aktuelle Entwurf für ein neues Postgesetz ersetzt die Lizenzpflicht durch die Eintragung in ein Anbieterverzeichnis (§ 5 PostG-E) und konkretisiert die Voraussetzungen, die bei Aufnahme einer einschlägigen Tätigkeit zu erfüllen sind. Insbesondere § 6 PostG-E enthält einen umfassenden Katalog von Kriterien, anhand derer die Bundesnetzagentur künftig die Zuverlässigkeit von Anbietern beurteilen würde. Im Wesentlichen zielt die Norm auf rechtskräftig festgestellte Verstöße gegen Vorschriften des Sozial- und Arbeitsrechts in Form von Verurteilungen und Bußgeldentscheidungen. Wie zuvor bereits erwähnt, sieht der Entwurf außerdem vor, dass alle Postdienstleister in das Anbieterverzeichnis eingetragen und entsprechend den Vorgaben geprüft werden. Die damit verbundene Prüfung der Zuverlässigkeit durch die Bundesnetzagentur würde folglich erstmals auch den KEP-Bereich betreffen, wo Unternehmen derzeit nur einer Anzeige- und keiner Lizenzpflicht unterliegen, so dass ein Versagen oder ein Aufheben der Lizenz als Postdienstleister durch die Bundesnetzagentur aufgrund mangelnder Zuverlässigkeit nicht möglich ist.

144. Es ist indes nicht zu erwarten, dass die Zahl der Verstöße durch eine „externe“ Kontrolle in erster Linie dadurch gesenkt würde, dass Unternehmen keine Tätigkeit als Postdienstleister aufnehmen können, weil sie die Kriterien nicht erfüllen. In der Praxis ist zu erwarten, dass Umgehungsstrategien existieren, die eine Aufnahme der Tätigkeit dennoch ermöglichen. Eine „externen“ Kontrolle würde ihre maximale Wirkung auf die Zahl der Verstöße vor allem dann entfalten, wenn Unternehmen, die bereits Postdienstleistungen erbringen, berücksichtigen, dass im Falle der Aufdeckung von sozial- und arbeitsrechtlichen Verstößen eine Fortführung ihrer Tätigkeit gefährdet ist. Dafür bedarf es eines aus unternehmerischer Sicht glaubhaften Risikos, dass die Erlaubnis als Folge von Verstößen entzogen wird. Mit Bezug auf die Bundesnetzagentur als mögliche prüfende Instanz ist zu erwähnen, dass diese im Briefbereich bisher wenige Lizenzen und diese aufgrund der Verletzung von Mitwirkungspflichten durch den Lizenznehmer widerrufen hat.¹⁹² Ein glaubhaftes unternehmerisches Risiko existiert hier folglich bisher nicht. In der Vergangenheit hat die Monopolkommission die Lizenzpflicht oder vergleichbare Regelungen kritisch gesehen.¹⁹³ Eine Lizenzpflicht generiert insbesondere beim Marktzutritt bürokratischen Aufwand, der vermieden werden sollte, wenn es für die Lizenzpflicht keine hinreichende Notwendigkeit gibt. Die intensivere Prüfung der Zuverlässigkeit mit Blick auf die Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Vorgaben könnte eine solche Notwendigkeit darstellen. Dafür bedürfte es jedoch einer maßgeblichen Änderung der Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur, die geeignet ist, die Risikoeinschätzung von Unternehmen hinsichtlich der Auswirkung von aufgedeckten Verstößen maßgeblich zu beeinflussen. Der aktuelle Gesetzesentwurf sieht daher folgerichtig explizit eine Überprüfung eingetragener Anbieter vor (§ 8 PostG-E).

¹⁹⁰ Vgl. Ennuschat, J., in: Ennuschat, J. u. a., GewO, a. a. O., vgl. Fn. 154, § 35 Rn. 59 ff.

¹⁹¹ Vgl. ebenda, Rn. 37 ff.

¹⁹² Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

¹⁹³ Siehe Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36, Tz. 134 ff.

145. Dennoch sollte beachtet werden, dass die Gewerbeaufsichtsbehörden möglicherweise die besser geeigneten Institutionen für eine verstärkte „externe“ Kontrolle sind.¹⁹⁴ Dies gilt, wie bereits erwähnt insbesondere, weil der Auftrag der Bundesnetzagentur, die Märkte des Postwesen zu regulieren, nicht dadurch verwässert werden sollte, dass sie Aufgaben übernimmt, die weit über die Regulierung von Märkten hinausgehen und für die bereits andere Behörden mit entsprechender Expertise existieren. Die Gewerbeaufsichtsbehörden verfügen mit § 35 GewO bereits jetzt¹⁹⁵ über ein erprobtes Instrumentarium, um insbesondere Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben im KEP-Bereich zu ahnden. § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO sieht vor, dass die Ausübung eines Gewerbes von der zuständigen Behörde ganz oder teilweise zu untersagen ist, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden oder einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person in Bezug auf dieses Gewerbe dartun, sofern die Untersagung zum Schutze der Allgemeinheit oder der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist. Eine Untersagung hat in Fällen, die Paketdienstleister betrafen, bereits stattgefunden¹⁹⁶ und die Regelung erscheint daher grundsätzlich geeignet, einen entsprechenden Befolgungsdruck auf die Unternehmen auszuüben. Dieser Befolgungsdruck könnte im KEP-Bereich gezielt weiter erhöht werden, indem z. B. häufiger als bisher Prüfungen durch den Zoll oder durch die Gewerbeaufsichten bei KEP-Dienstleistern vor Ort stattfinden. Des Weiteren sieht die Gewerbeordnung für einige Gewerbebezüge strengere Regularien vor. In § 38 GewO werden überwachungsbedürftige Gewerbebezüge benannt, bei denen die zuständige Gewerbeaufsichtsbehörde verpflichtet ist, unverzüglich nach Erstattung der Gewerbebeanmeldung oder der Gewerbeummeldung die Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden zu überprüfen. In § 38 GewO aufgeführte Gewerbebezüge sind derzeit unter anderem Gebrauchtwagenhändler (§ 38 Abs. 1 Nr. 1 lit. b GewO), Vermittlungen von Eheschließungen, Partnerschaften und Bekanntschaften (§ 38 Abs. 1 Nr. 3 GewO), Reisebüros (§ 38 Abs. 1 Nr. 4 GewO) und Schlüsseldienste (§ 38 Abs. 1 Nr. 5 GewO). Hier könnten gegebenenfalls KEP-Dienstleister aufgenommen werden. Für andere überwachungsbedürftige Gewerbe sieht die Gewerbeordnung sogar eine Erlaubnispflicht vor. Dies betrifft z. B. das Bewachungsgewerbe (§ 34a GewO) oder Finanzanlagenvermittler (§ 34f GewO). Auch hier wäre eine Aufnahme von KEP-Dienstleistern grundsätzlich denkbar.

4.4 Fazit und Empfehlungen

146. Aus Sicht der Monopolkommission ist die Wahrung der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowohl aus sozialpolitischer als auch wettbewerblicher Sicht von hoher Bedeutung. Die gesetzlichen Standards müssen wirksam durchgesetzt werden. Nur auf diese Weise ist ein fairer Wettbewerb gewährleistet.

¹⁹⁴ Die Monopolkommission hatte eine Überwachung von Arbeitsbedingungen durch die Bundesnetzagentur bereits früher kritisch gesehen, Monopolkommission, 6. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 152, Tz. 10.

¹⁹⁵ Sofern – wie im Referentenentwurf vorgesehen – eine umfassende Prüfung auf Zuverlässigkeit bereits durch die Bundesnetzagentur erfolgt, dürfte § 35 GewO durch die dann als spezialgesetzlich anzusehenden Vorschriften des Postgesetzes verdrängt werden, vgl. § 35 Abs. 8 GewO.

¹⁹⁶ Siehe z. B. VG München, M 16 K 18.5467, 20. Februar 2020, juris.

147. Im Briefbereich ist die Zahl der Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben aktuell gering. Im KEP-Bereich lassen die öffentlich zugänglichen Daten kein Urteil über die aktuelle Situation zu. Derzeit erfasst der Zoll den KEP-Bereich nicht als eigenen Wirtschaftssektor. Für fundierte Entscheidungen über die Notwendigkeit zusätzlicher gesetzlicher Regelungen im KEP-Bereich, die dem Schutz von Beschäftigten dienen, ist eine entsprechende Datenbasis dringend erforderlich.

148. Die Monopolkommission empfiehlt, dass der KEP-Bereich in den Statistiken des Zolls gesondert aufgeführt wird und nicht wie bisher als Teil des Sektors Speditions-, Transport-, und damit verbundenem Logistikgewerbe. In der Branche gab es zumindest in der Vergangenheit ein hohes Potenzial für Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Normen. Zukünftige Entwicklungen sollten daher auf Basis einer soliden Datengrundlage beurteilt werden können.

149. Die in der KEP-Branche übliche Beauftragung von Subunternehmen erhöht tendenziell die Gefahr von Verstößen zulasten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Zugleich ist zu bedenken, dass die Bündelung von Sendungen verschiedener Postdienstleister durch lokale Subunternehmen in urbanen Regionen zur Entlastung der Innenstädte und in ländlichen Regionen zur Erhöhung der Zustellungsichte, d. h. Verminderung der Fahrtwege, beitragen kann. Solche effizienten Bündelungen sind nicht nur aus ökologischer Sicht vorteilhaft. Sie tragen auch dazu bei, die Situation in Regionen mit Arbeitskräftemangel zu entschärfen. Mit Blick auf ländliche Regionen ist außerdem zu beachten, dass Postdienstleister möglicherweise nicht überall die notwendigen Sendungsmengen erreichen, damit sich die Unterhaltung eines firmeneigenen Zustellnetzes rentiert. In solchen Fällen können sie eine deutschlandweite Zustellung nur realisieren, indem sie Subunternehmen beauftragen, die ihrerseits Sendungsströme mehrerer Postdienstleister bündeln. Eine deutschlandweite Zustellung ist für die Wettbewerbsfähigkeit von Postdienstleistern essenziell. Außerdem bleiben auf diese Weise die Angebote mehrerer Anbieter auch in ländlichen Regionen verfügbar. Dies stärkt die Teilhabe dieser Regionen und den Wettbewerb. Regelungen, die die Beauftragung von Subunternehmen behindern, könnten den bestehenden Wettbewerb schwächen und für zukünftige Wettbewerber Markteintrittsbarrieren schaffen. Daher begrüßt die Monopolkommission, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in seinem aktuellen Entwurf für ein neues Postgesetz keine Untersagung der Beauftragung von Subunternehmen im KEP-Bereich vorsehen hat.

150. Besser geeignet sind nach Auffassung der Monopolkommission Maßnahmen, welche die Aufdeckungsrate bei Verstößen erhöhen. Dafür sollte insbesondere die „interne“ Kontrolle durch die Beschäftigten selbst verbessert werden, indem sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte gestärkt werden. Projekte wie das Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit zeigen, dass ein erster wichtiger Schritt darin bestehen kann, die Beschäftigten über ihre Rechte aufzuklären. Paketdienstleister könnten hierzu gesetzlich verpflichtet werden. In der Praxis könnte die Aufklärung aufwandsarm, z. B. durch kurze Onlineschulungen, erfolgen und auch mehrsprachig angeboten werden. Solche Aufklärungspflichten existieren bereits im Bereich des Arbeitsschutzes. Flankiert werden müsste eine solche Maßnahme in einem zweiten Schritt durch eine verbesserte leicht zugängliche bundesweite Möglichkeit, auf Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben online anonym hinzuweisen. Das Onlineportal der zentra-

len externen Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz ist hierfür grundsätzlich geeignet. Das Portal steht derzeit jedoch noch nicht mehrsprachig zur Verfügung. Außerdem müsste es aktiv beworben werden. Der Aufbau einer zusätzlichen Beschwerdestelle bei der Bundesnetzagentur, wie ihn der aktuelle Entwurf für ein neues Postgesetz vorsieht, scheint indes wenig sinnvoll. Es ist zu befürchten, dass potenzielle Hinweisgeber auf der Suche nach dem „richtigen“ Ansprechpartner verunsichert würden. Zudem würde der originäre Auftrag der Bundesnetzagentur, Märkte des Postwesens zu regulieren, verwässert.

151. Über das Stärken der „internen“ Kontrolle durch Beschäftigte hinaus könnte auch die „externe“ Kontrolle durch die zuständigen Aufsichtsbehörden verbessert werden. Hier käme z. B. eine vertiefte Kontrolle bei der Gewerbebeanmeldung von KEP-Dienstleistern durch die Gewerbeaufsichten infrage. Gegen eine Kontrolle durch die Bundesnetzagentur, wie ihn der aktuelle Entwurf für ein neues Postgesetz vorsieht, spricht erneut, dass der originäre Auftrag der Bundesnetzagentur, Märkte des Postwesens zu regulieren, nicht durch darüber hinausgehende Aufträge verwässert werden sollte und zwar insbesondere, wenn andere Behörden bereits über geeignete Expertise verfügen.

152. Die Monopolkommission empfiehlt, für den Fall, dass es im KEP-Bereich auch in Zukunft vermehrt zu Verstößen gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben kommt, nur solche Maßnahmen zu ergreifen, die eine effiziente Bündelung von Sendungsmengen verschiedener bundesweit aktiver Paketdienstleister durch lokal tätige Subunternehmen nicht behindern.

Kapitel 5

Würdigung der Amtspraxis

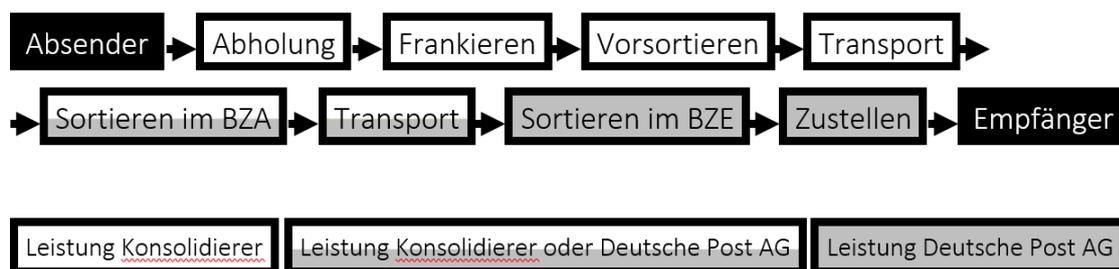
5.1 Anwendung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung durch die Bundesnetzagentur

153. Im März 2021 hat der Gesetzgeber im Rahmen einer kleinen Gesetzesnovelle die Preis-Kosten-Schere als Vermutungstatbestand für eine missbräuchliche Preisgestaltung in § 20 Abs. 4 PostG aufgenommen.¹⁹⁷ Die Einführung eines Preis-Kosten-Schere-Tatbestandes war von der Monopolkommission empfohlen worden.¹⁹⁸ Damit wurde die Entgeltregulierung im Postsektor um ein Instrument ergänzt, mit dem eine missbräuchliche Preisgestaltung des marktbeherrschenden Unternehmens effektiv verhindert werden kann, auch wenn, wie in Kapitel 2.2 bereits thematisiert, in der Praxis Probleme bei der Durchsetzung existieren, die der Gesetzgeber in einer Postgesetznovelle berücksichtigen sollte.

5.1.1 Die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung ist ein wichtiges Instrument zur Wettbewerbsförderung

154. Die Wettbewerber im Briefbereich verfolgen im Wesentlichen zwei verschiedene Geschäftsmodelle: Zum einen gibt es sog. Konsolidierer. Diese verzichten gänzlich auf ein eigenes Zustellnetz. Sie holen Briefe bei Endkundinnen und Endkunden ab, frankieren diese und sortieren sie vor, um sie dann über den sog. Teilleistungszugang direkt an einem Briefzentrum der Deutsche Post AG (entweder dem Briefzentrum Abgang (BZA) oder dem Briefzentrum Eingang (BZE)) einzuliefern (siehe Abbildung 5.1).

Abbildung 5.1: Wertschöpfungskette für Teilleistungssendungen



Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., vgl. Fn. 57, S. 58; eigene Darstellung.

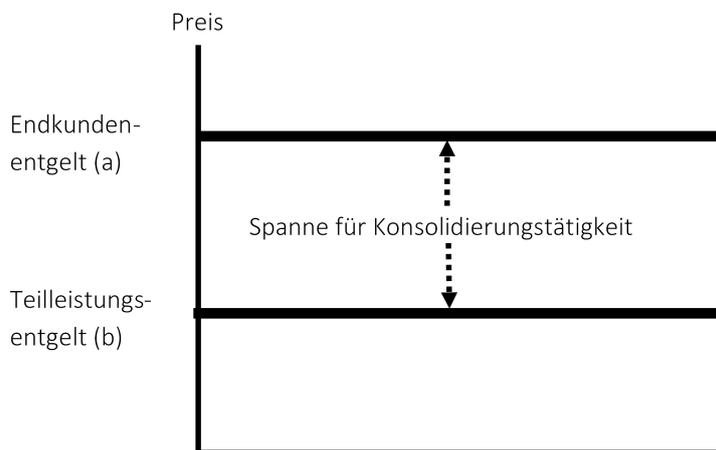
155. Ein zweites Geschäftsmodell ist das der sog. Mischanbieter. Diese verfügen – regelmäßig in Kooperation mit weiteren Mischanbietern – über ein eigenes Zustellnetz. Sie sind nur auf den Teilleistungszugang der Deutsche Post AG angewiesen, wenn Sendungen in Gebieten zugestellt werden müssen, die ihr eigenes Zustellnetz nicht abdeckt.

¹⁹⁷ Gesetz zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, a. a. O., vgl. Fn. 35.

¹⁹⁸ Siehe Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36, Tz. 201 f.

156. Abbildung 5.2 skizziert die Situation bei Vorliegen einer Preis-Kosten-Schere. Diese liegt gemäß § 20 Abs. 4 PostG vor, wenn die Spanne zwischen (a) dem Entgelt, das ein marktbeherrschender Lizenznehmer Wettbewerbern für eine Zugangsleistung nach § 28 PostG in Rechnung stellt, und (b) dem Entgelt, das er für eine Endkundenleistung verlangt, die weitere Wertschöpfungsstufen umfasst, nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Gewinnmarge auf dessen Eigenanteil an der Wertschöpfung zu ermöglichen.

Abbildung 5.2: Spanne zwischen Entgelt für Zugangsleistung und Endkundenleistung



Quelle: Eigene Darstellung.

157. Die Bedeutung des neuen Vermutungstatbestandes für den Wettbewerb im Briefbereich wird klar, wenn man berücksichtigt, dass es Gebiete gibt, in denen ausschließlich die Deutsche Post AG über ein Briefzustellnetz verfügt. Alle Wettbewerber im Briefbereich sind folglich, wollen sie ihren Kundinnen und Kunden eine flächendeckende Zustellung anbieten, mindestens teilweise darauf angewiesen, Briefe durch die Deutsche Post AG zustellen zu lassen.¹⁹⁹

158. An die Deutsche Post AG zahlen die Konsolidierer pro Brief das für den Universaldienst genehmigte Standardentgelt abzüglich diverser Rabatte. Auf diese Weise ergibt sich das sog. Teilleistungsentgelt. Die Höhe des Teilleistungsentgeltes richtet sich primär nach der Anzahl der Briefe pro Einlieferung. Tabelle 1 illustriert die Teilleistungsentgelte pro Brief beispielhaft für die Dienstleistung Standardbrief (bis 20 g). Je mehr dieser Briefe gemeinsam vorsortiert eingeliefert werden, umso niedriger fällt das Teilleistungsentgelt aus. Faktisch wird also ein Mengenrabatt gewährt. Den durch diesen Mengenrabatt erzielten Preisvorteil reichen die Konsolidierer – abzüglich ihrer Marge – an ihre Kundinnen und Kunden weiter.

¹⁹⁹ BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., vgl. Fn. 73, S. 48. Siehe zum Teilleistungszugang auch umfassend und illustrativ BNetzA, Bedingungen und Entgelte für Großversender und Konsolidierer im Briefmarkt, Bonn, 2022.

Tabelle 5.1: Mengenrabatte 2023 bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs am BZA am Beispiel des Standardbriefs

Sendungsmenge pro Einlieferung	Mengenrabatt auf 85 Cent	Resultierendes Teilleistungsentgelt
ab 5.000 Stk. bis 10.000 Stk.	28 %	61,20 Cent
ab 10.001 Stk.	30 %	59,50 Cent
ab 15.001 Stk.	34 %	56,10 Cent
ab 20.001 Stk.	37 %	53,55 Cent
ab 25.001 Stk.	41 %	50,15 Cent

Quelle: Bundesnetzagentur, Bericht Bedingungen und Entgelte für Großversender und Konsolidierer im Briefmarkt, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Teilleistungen/BerichtEntgeltTeilleistungen2023.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 30. November 2023, S. 12.

159. Zu beachten ist, dass nicht nur Wettbewerber der Deutsche Post AG als Konsolidierer auf dem Markt aktiv sind. Der größte Konsolidierer und zugleich größte Nachfrager des Teilleistungszugangs ist die Deutsche Post Inhaus Services GmbH (DPIHS), eine Konzerntochter der Deutsche Post AG, die sich als solche die marktbeherrschende Stellung der Deutsche Post AG zurechnen lassen muss.²⁰⁰

160. Auch Mischanbieter zahlen die um Rabatte geminderten Teilleistungsentgelte für sortierte und frankierte Sendungsmengen. Die durchschnittlichen Kosten pro Zustellung einer Briefsendung ergeben sich für diese Mischanbieter folglich aus einer Mischkalkulation, welche die Kosten des eigenen Briefzustellnetzes und die Höhe der Teilleistungsentgelte umfasst.

161. Für beide Geschäftsmodelle gilt grundsätzlich: Ist der Abstand zwischen den Teilleistungsentgelten und den Endkundenentgelten der Deutsche Post AG oder ihrer Tochtergesellschaften zu gering, können effiziente Wettbewerber ihren Kundinnen und Kunden keine wettbewerbsfähigen Entgelte bieten, ohne auf eine angemessene Gewinnmarge zu verzichten. Sie werden mittelfristig aus dem Markt gedrängt. In einem solchen Fall liegt eine Preis-Kosten-Schere vor.

162. Eine Situation, in der Wettbewerber, die den Teilleistungszugang nutzen, mit einer Preis-Kosten-Schere konfrontiert sind, kann durch das marktbeherrschende Unternehmen prinzipiell auf zweierlei Arten erzeugt werden. Entweder indem es sein Teilleistungsentgelt zu hoch oder

²⁰⁰ Als Konzernunternehmen muss sich die DPIHS die Marktbeherrschung des Mutterkonzerns im Bereich der lizenzpflichtigen Briefdienstleistungen bis 1000 g zurechnen lassen. BNetzA, BK5-22/006, 29. Juni 2022, Konsultation der bisherigen Ergebnisse zum Vorliegen einer PKS 2, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2022/BK5-22-0006/BK5-22-0006_Marktkonsultation.html?nn=269546, Abruf am 27. Juni 2023, S. 9 f.

indem es seine Endkundenentgelte zu niedrig festsetzt. In der Praxis kann mit dem Vermutungstatbestand der Preis-Kosten-Schere insbesondere Fällen begegnet werden, in denen das Tochterunternehmen des marktbeherrschenden Unternehmens ausgewählten Großkunden missbräuchlich niedrige Endkundenentgelte für die von ihm erbrachten Konsolidierungsdienstleistungen bietet. Der Abstand zwischen dem Teilleistungsentgelt und dem Endkundenentgelt ist in diesem Fall zu gering, als dass vergleichbare effiziente Wettbewerber ähnliche Konsolidierungsdienstleistungen erbringen könnten, ohne auf eine angemessene Gewinnmarge zu verzichten. Mit einer solchen Strategie kann das marktbeherrschende Unternehmen über sein Tochterunternehmen in einer Region den Wettbewerbern einzelne Großversender als Kunden strategisch entziehen. Großversender erzeugen einen Großteil der Briefsendungen in Deutschland. Die Deutsche Post AG gibt an, dass 500 Großversender (ca. 1 Prozent aller Geschäftskunden) etwa die Hälfte des Sendungsvolumens in Deutschland generieren.²⁰¹ Einzelne Großversender können daher ausschlaggebend dafür sein, ob es sich für einen Wettbewerber rentiert, in einer Region eine Infrastruktur für die Abholung und Konsolidierung zu unterhalten.

163. Die neue Regelung vereinfacht unter anderem in solchen Fällen bei Vorliegen der Tatbestandsmerkmale einer Preis-Kosten-Schere einen Eingriff durch die Bundesnetzagentur.²⁰² Wird gemäß § 20 Abs. 4 PostG eine missbräuchliche Wettbewerbsbeeinträchtigung im Sinne des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG vermutet, weil ein Endkundenentgelt sehr niedrig und damit der Abstand zu den Teilleistungsentgelten sehr gering ist, liegt es an dem Unternehmen, die Vermutung zu widerlegen, dass es sich bei der nachgewiesenen Preis-Kosten-Schere nicht um eine missbräuchlichen Wettbewerbsbeeinträchtigung handelt bzw. eine sachliche Rechtfertigung vorliegt (§ 20 Abs. 3 Satz 1 PostG am Ende).

164. Die Bundesnetzagentur prüft nach eigenen Angaben fortlaufend die mehr als 4000 Kundenverträge der DPIHS.²⁰³ Dabei befasst sie sich mit den Entgelten und individuellen Vertragsbedingungen.²⁰⁴ Im Rahmen des Verfahrens BK5-22-006 hat die Bundesnetzagentur eine Dokumentation zum geplanten Vorgehen bei Vorliegen einer Preis-Kosten-Schere veröffentlicht und um Stellungnahmen gebeten.²⁰⁵ Im Zuge dessen hat auch die Monopolkommission Stellung genommen. Sie hat sich dabei insbesondere mit der Frage befasst, wie der Maßstab zu bestimmen ist, mit dem festgestellt wird, ob es einem effizienten Unternehmen möglich ist, eine angemessene Gewinnmarge auf dessen Eigenanteil an der Wertschöpfung zu erzielen. Am 18. Oktober 2023 hat die zuständige Beschlusskammer der Bundesnetzagentur entschieden, in

²⁰¹ Copenhagen Economics, Förderung des Wettbewerbs auf schrumpfenden Postmärkten – wirtschaftliche Überlegungen und Entwicklungen in anderen Ländern, a.a.O., vgl. Fn. 82.

²⁰² Bei der Durchsetzung durch die Bundesnetzagentur bestehen in der Praxis einige Probleme, die legislativ gelöst werden müssen und daher in Kapitel 2.2 thematisiert werden.

²⁰³ Bundesregierung, Neuordnung des Postmarktes, BT-Drs. 20/6630, 2023, S. 11.

²⁰⁴ Ebenda.

²⁰⁵ BNetzA, BK5-22/006, a. a. O., vgl. Fn. 200.

zwölf Fällen jeweils ein Verfahren der nachträglichen Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte gegen die DPIHS einzuleiten.²⁰⁶ Die Kammer begründete die Einleitung der Verfahren damit, dass ihr aufgrund der von der Betroffenen vorgelegten Daten Tatsachen vorlägen, die bezüglich der betroffenen Entgelte die Annahme eines Verstoßes gegen den Maßstab des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG (missbräuchliche Preisabschläge) sowie gegen den Maßstab des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 4 (Preis-Kosten-Schere) rechtfertigen.²⁰⁷ Zuvor hatte die DPIHS förmliche Verfahrenseinleitungen durch Entgelterhöhungen abgewendet.²⁰⁸

5.1.2 Geeigneten Maßstab für Preis-Kosten-Scheren-Prüfung wählen

165. Die Prüfung einer Preis-Kosten-Schere im Sinne des § 20 Abs. 4 PostG setzt voraus, dass die Bundesnetzagentur ermittelt, welche Gewinnmarge für ein „effiziente[s] Unternehmen“ als angemessen angesehen werden kann. Dazu muss bestimmt werden, was ein „effiziente[s] Unternehmen“ im Sinne des Gesetzes ist. Grundsätzlich sind drei Maßstäbe denkbar:

- a) Der sog. „Equally Efficient Operator“ (EEO). Der Maßstab der Prüfung ist ein effizientes Unternehmen, das über mit dem marktbeherrschenden Unternehmen vergleichbare Charakteristika verfügt.²⁰⁹ Hierzu gehören auch Verbund- und Größenvorteile.
- b) Der sog. „Adjusted Equally Efficient Operator“ (AEEO). Der Maßstab der Prüfung ist auch hier ein effizientes Unternehmen, das über mit dem marktbeherrschenden Unternehmen vergleichbare Charakteristika verfügt.²¹⁰ Ausgenommen sind Verbund- und Größenvorteile, die ein effizienter Wettbewerber nicht nachbilden kann.²¹¹ Beispielsweise sollte nicht angenommen werden, dass ein effizienter Wettbewerber Größenvorteile erzielen kann, die eine Unternehmensgröße erfordern, die einem Marktanteil von über 40 Prozent und damit einer vermuteten Marktbeherrschung entsprechen würde.

²⁰⁶ BNetzA, BK5-23-020 bis BK5-23-031, 18. November 2023, Überprüfung der erhobenen Entgelte für Konsolidierungsleistungen hinsichtlich der Einhaltung der Entgeltmaßstäbe des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 4 PostG, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2023/BK5-23-0020/Verfahrenseinleitung_BK5-23-0020_bis_BK5-23-0031.html?nn=269546, Abruf am 25. Oktober 2023.

²⁰⁷ Siehe z. B. BNetzA, BK5-23/020, 18. Oktober 2023, S. 6.

²⁰⁸ Bundesregierung, Neuordnung des Postmarktes, BT-Drs. 20/6630, 2023, S. 11.

²⁰⁹ BEREC, Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test, BoR (14) 190, https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2014/12/BoR_%2814%29_190_BEREC_RA_Guidance_on_ex-ante_margin_squeeze_tests_2014-12-05_f.pdf, Abruf am 27. Juni 2023, S. 18.

²¹⁰ Ebenda.

²¹¹ Norwegian Communications Authority, Principles for use of margin squeeze tests for local access to Telenor's fibre access network in Market 3a (VULA fibre), https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/M3a%20Annex%209%20MST%20Principles_0.pdf, Abruf am 27. Juni 2023, S. 4.

- c) Der so. „Reasonable Efficient Operator“ (REO). Der Maßstab der Prüfung ist ein effizientes Unternehmen, das über die typischen Charakteristika der Wettbewerber des marktbeherrschenden Unternehmens verfügt.²¹²

166. Im Telekommunikationsbereich, der dem Postbereich im Hinblick auf das Regulierungsrecht nahesteht, empfiehlt das von den nationalen Regulierungsbehörden der Europäischen Union besetzte Gremium Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) die Maßstäbe AEEO und REO, wenn in höheren Wertschöpfungsstufen Wettbewerbern ein Marktzutritt ermöglicht werden soll.²¹³ Besteht hingegen die Gefahr der Marktverschließung, d. h. der Verdrängung von etablierten Wettbewerbern, sei der EEO-Maßstab geeignet.²¹⁴

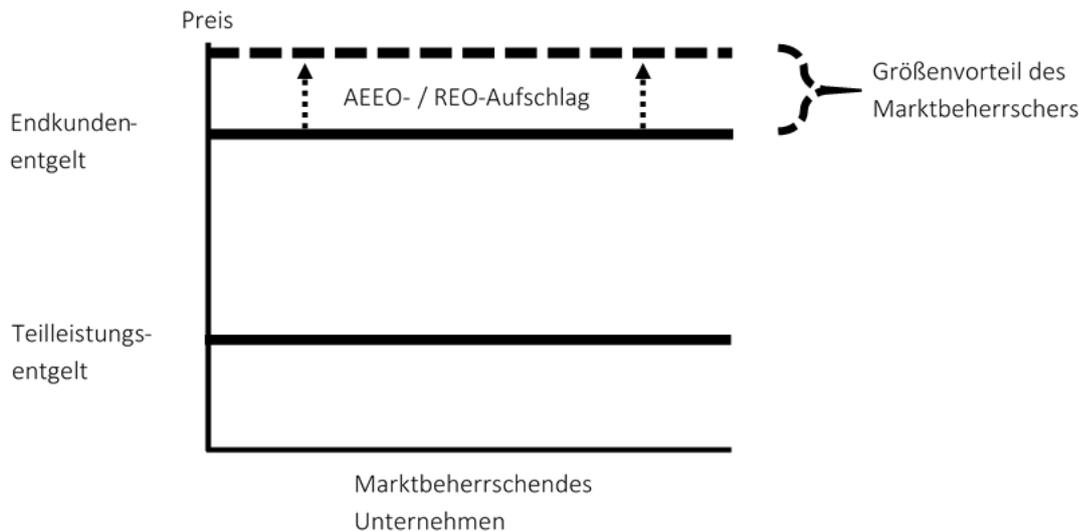
167. Hintergrund dieser Empfehlung ist, dass die Maßstäbe AEEO und REO dazu führen können, dass das marktbeherrschende Unternehmen durch die Regulierung einen zusätzlichen Aufschlag auf seine Entgelte verlangen muss, wenn es über Verbund- oder Größenvorteile verfügt, über die die Wettbewerber nicht verfügen. Dies wird in Abbildung 5.3 illustriert. Die Entgelte würden dann durch den zusätzlichen Aufschlag über den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) liegen. Dies würde Kundinnen und Kunden direkt belasten und das grundlegende Ziel konterkarieren, dass Wettbewerb zu niedrigeren Preisen führen soll. Hinzu kommt, dass die Gefahr bestünde, dass sich Wettbewerber am Markt etablieren, die über ineffiziente Strukturen hinsichtlich ihrer Verbund- und Größenvorteile verfügen. Mit hohen Entgelten sind in der Regel außerdem hohe Gewinne für das marktbeherrschende Unternehmen verbunden. Dies birgt die Gefahr, dass dieses Unternehmen so erlangte Mittel zur Quersubventionierung von Produkten in anderen potenziell wettbewerblichen Märkten nutzen kann. Daneben sollte auch beachtet werden, dass die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung der Maßstäbe zur Ermittlung der KeL nach § 20 PostG auch ohne einen zusätzlichen Aufschlag bereits zu überhöhten Briefentgelten führt. Die Monopolkommission hat hierauf mehrfach hingewiesen.²¹⁵ Ein zusätzlicher Aufschlag würde dieses vom Gesetzgeber verursachte Problem weiter verschärfen.

²¹² BEREC, Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test, a. a. O., vgl. Fn. 209, S. 18.

²¹³ Ebenda.

²¹⁴ Ebenda.

²¹⁵ Siehe unter anderem Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 18 ff.

Abbildung 5.3: Entgelterhöhung zur Nivellierung der Skalen- und Größenvorteile

Quelle: Eigene Darstellung.

168. Aus den genannten Gründen sollten die Maßstäbe AEEO und REO nur temporär in Marktöffnungsphasen Anwendung finden oder in Phasen, in denen das marktbeherrschende Unternehmen (noch) über Verbund- und Größenvorteile verfügt, die von Wettbewerbern nicht abgebildet werden können. In dem Verfahren Post Danmark II, in dem vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) der REO-Maßstab zugrunde gelegt wurde, verfügte der ehemalige Staatskonzern z. B. über eine Exklusivlizenz im Briefbereich.²¹⁶ Dadurch war es den Wettbewerbern in den geöffneten Teilen des Postwesens unmöglich, bestimmte Verbundvorteile nachzubilden. Eine solche Exklusivlizenz besteht in Deutschland jedoch seit dem Jahr 2008 nicht mehr. Der Markt für Briefdienstleistungen ist seit 2008 liberalisiert. Es existieren Wettbewerber im Briefbereich, die sich – wenn auch mit geringen Marktanteilen – langfristig etabliert haben. Denkbar wäre hingegen, dass Größenvorteile existieren, die eine Unternehmensgröße erfordern, die einem Marktanteil von über 40 Prozent und damit einer vermuteten Marktbeherrschung entspricht. Eine solche Unternehmensgröße läge in der Regel über der eines effizienten Unternehmens, das im Wettbewerb steht.

169. Die Monopolkommission hat bereits in ihrer Stellungnahme empfohlen, dass die Bundesnetzagentur auf etablierten Postmärkten in der Regel den EEO-Maßstab zugrunde legen sollte, der sich an einem Unternehmen orientiert, das ebenso effizient ist wie das marktbeherrschende Unternehmen, d. h. über dessen Verbund- und Größenvorteile verfügt. Von diesem Maßstab sollte auf etablierten Postmärkten nur dann abgewichen werden, wenn bestimmte Verbund- und Größenvorteile von Wettbewerbern nicht nachgebildet werden können. Die Bundesnetzagentur hat diese Empfehlung in ihrem „Erfahrungsbericht Preis-Kosten-Schere“ aufgegriffen und ein Gutachten in Auftrag gegeben, in dem ausgehend von den Kostendaten der zur marktbeherrschenden Deutsche Post AG gehörenden DPIHS die Modellierung eines hypothetisch effizienten Wettbewerbers konzipiert werden soll.

²¹⁶ EuGH, C-23/14, 6. Oktober 2015, Post Danmark II, ECLI:EU:C:2015:651, Rn. 59 ff.

170. Ein gesondert zu betrachtender Größenvorteil der DPIHS ist, dass das Rabattsystem am Teilleistungszugang der Deutsche Post AG derzeit so ausgestaltet ist, dass die DPIHS im Durchschnitt niedrigere Vorleistungsentgelte als ihre Wettbewerber zahlt.²¹⁷ Dies wird in Kapitel 5.2.3 detailliert thematisiert. Einem möglichen Missbrauch im Bereich der Vorleistungsentgelte, der zu niedrigen Kosten bei einem Tochterunternehmen der Deutsche Post AG führt, sollte jedoch keinesfalls durch einen regulatorischen Preisaufschlag bei den Endkundenentgelten begegnet werden.

171. Gesondert zu betrachten sind Postmärkte, die sich in der Entstehung befinden und in die Wettbewerber erst noch eintreten müssen oder gerade eingetreten sind. Hier können die Maßstäbe AEEO und REO geeignet sein, um Wettbewerbern den Marktzutritt zu ermöglichen. Ein AEEO- bzw. REO-Maßstab könnte z. B. relevant werden, wenn eine Postgesetznovelle, wie von der Monopolkommission vorgeschlagen und in § 55 PostG-E derzeit auch vorgesehen,²¹⁸ einen Teilleistungszugang für die steigenden Mengen von Warensendungen vorsieht. Bei Warensendungen handelt es sich um Briefsendungen, die üblicherweise günstige und leichte Waren enthalten und über das Briefnetz versandt werden, weil sie zu leicht oder zu klein für Paketsortiermaschinen sind. In diesem Fall könnte die Förderung von Marktzutritten angezeigt sein.

5.1.3 Fazit und Empfehlungen

172. Mit der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung wurde ein Instrument in das Postgesetz aufgenommen, das geeignet ist, um den Wettbewerb vor missbräuchlichem Verhalten des marktbeherrschenden Unternehmens zu schützen. Mit diesem Instrument kann verhindert werden, dass das marktbeherrschende Unternehmen über Tochterunternehmen Wettbewerber in einzelnen Regionen vom Markt verdrängt, indem es ihnen durch missbräuchlich niedrige Endkundenentgelte Großkunden entzieht, die für die Rentabilität wesentlich sind. In der Regulierungspraxis existiert für die Bundesnetzagentur noch eine Hürde hinsichtlich der Möglichkeit, missbräuchliche Verträge für nichtig zu erklären. Die Monopolkommission macht hierzu in Kapitel 2.2 legislative Empfehlungen.

173. Als geeigneten Maßstab für die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung empfiehlt die Monopolkommission ein effizientes Unternehmen, das über Verbund- und Größenvorteile des marktbeherrschenden Unternehmens verfügt. Auf dieser Basis können Vorteile identifiziert werden, die unter den Bedingungen eines funktionierenden Wettbewerbs nicht nachbildbar wären. Beispielsweise sollte nicht angenommen werden, dass ein effizienter Wettbewerber Größenvorteile erzielt, die eine Unternehmensgröße erfordern, die einem Marktanteil von über 40 Prozent und damit einer vermuteten Marktbeherrschung entsprechen würde. Liegen solche Vorteile vor, wäre dies zu berücksichtigen. Aus der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung sollte sich jedoch kein Aufschlag ergeben, durch den die Entgelte über jenen lägen, die sich im Wettbewerb zwischen effizienten Unternehmen ergeben würden. Die derzeit im Postgesetz festgeschriebenen

²¹⁷ BNetzA, BK5-22/006, a. a. O., vgl. Fn. 200, S. 11.

²¹⁸ Siehe Kapitel 2.3.

Entgeltmaßstäbe erlauben es der Deutsche Post AG bereits jetzt, überhöhte Entgelte von ihren Kundinnen und Kunden zu verlangen.²¹⁹

174. Die Monopolkommission stellt gleichwohl fest, dass das derzeitige Mengenrabattsystem am Teilleistungszugang dazu führt, dass die DPIHS, ein Tochterunternehmen der Deutsche Post AG, vergleichsweise niedrigere durchschnittliche Teilleistungsentgelte erzielt.²²⁰ Dies wird in Kapitel 5.2.3 detailliert beschrieben. Probleme, durch niedrige Kosten eines Tochterunternehmens der Deutsche Post AG, die sich aus einer möglicherweise missbräuchlichen Gestaltung des Rabattsystems bei den Vorleistungsentgelten ergeben, sollten nicht über einen Aufschlag bei den Endkundenentgelten auf Basis einer Preis-Kosten-Scheren-Prüfung behoben werden.

5.2 Wettbewerbsfördernde Ausgestaltung des Teilleistungszugangs prüfen

175. Die Bundesnetzagentur hat im Rahmen ihrer Preis-Kosten-Scheren-Prüfung Unternehmen untersucht, die den Teilleistungszugang nutzen. Diese Untersuchung betraf sowohl die DPIHS, ein Tochterunternehmen der Deutsche Post AG, als auch verschiedene Wettbewerber. Dabei stellte die Bundesnetzagentur fest, dass die DPIHS von einer „enge(n) Verzahnung der operativen Prozesse mit denen des Mutterkonzerns“ profitiert und dass sie „Vorteile auch in Gestalt vergleichsweise niedrigerer durchschnittlicher Teilleistungsentgelte“ genießt.²²¹

176. Der Teilleistungszugang bei der Deutsche Post AG gemäß § 28 PostG ist ein zentrales Element der Wettbewerbsförderung im Briefbereich. Keiner der Wettbewerber der Deutsche Post AG verfügt über ein flächendeckendes Zustellnetz. Sie können daher eine deutschlandweite Zustellung nur anbieten, indem sie mindestens Teile ihrer Sendungsmengen durch die Deutsche Post AG zustellen lassen. Umso wichtiger ist es, dass der Teilleistungszugang wettbewerbsfördernd ausgestaltet ist. Das bedeutet vor allem, dass Wettbewerber bei der Inanspruchnahme nicht gegenüber Tochterunternehmen der Deutsche Post AG benachteiligt sein sollten. Bei einer Beeinträchtigung bzw. Behinderung der Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Postdienstleister bzw. Unternehmen am Teilleistungszugang ohne sachliche Rechtfertigung sehen § 32 Abs. 1 Satz 2 PostG bzw. § 7 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) Eingriffsmöglichkeiten seitens der Bundesnetzagentur vor.²²² Zwar ist umstritten, ob das dem allgemeinen Wettbewerbsrecht entstammende Diskriminierungsverbot des Marktbeherrschers auch im Verhältnis zu seinen Tochterunternehmen gilt.²²³ Jedoch spricht, selbst wenn man an dieser tradierten Auffassung im allgemeinen Wettbewerbsrecht noch festhalten möchte, einiges dagegen, dies auch im Regulierungsrecht so zu sehen. Das Postregulierungsrecht ist darauf ausgerichtet, ehemalige Staatsmonopole abzubauen und Wettbewerb zu fördern. Angesichts dieser Zielsetzung und verbunden mit der Tatsache, dass die marktmächtige Stellung der Deutsche

²¹⁹ Siehe Kapitel 2.1.

²²⁰ BNetzA, BK5-22/006, a. a. O., vgl. Fn. 200, S. 11.

²²¹ Ebenda.

²²² Das Verhältnis der beiden Normen zueinander ist nicht völlig klar, siehe dazu Koenig, Ch./Lemberg, N., in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, a. a. O., vgl. Fn. 69, Kapitel D Rn. 879 m. w. N.

²²³ Dies verneint unter Verweis auf das allgemeine Wettbewerbsrecht Sedemund, J., in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, a. a. O., vgl. Fn. 67, § 20 Rn. 108. A. A. Koenig, Ch./Lemberg, N., in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, a. a. O., vgl. Fn. 69, Kapitel D Rn. 884.

Post AG auf ihre Geschichte als Staatsmonopolist zurückzuführen ist, ist es auch Sicht der Monopolkommission geboten, beim Diskriminierungsverbot strengere Maßstäbe anzulegen, um der Verantwortung des Unternehmens für den Restwettbewerb gerecht zu werden.

5.2.1 Vergabe der Zeitslots für Einlieferungen am Teilleistungszugang

177. Benachteiligungen der Wettbewerber am Teilleistungszugang können in vielerlei Gestalt auftreten. Eine hohe Gefahr besteht bei der Vergabe von Einlieferungszeitslots an den einzelnen Briefzentren der Deutsche Post AG. Die Deutsche Post AG vergibt an jedem einzelnen Briefzentrum Einlieferungszeitslots an die Nutzer des Teilleistungszugangs. Ein später Einlieferungszeitslot stellt für den betreffenden Nutzer des Teilleistungszugangs einen Vorteil dar. Insbesondere Konsolidierer und Mischanbieter erlangen durch späte Einlieferungszeitslots einen Wettbewerbsvorteil.²²⁴ Sie können im Vergleich zu Wettbewerbern ihren Kunden eine spätere Abholung bei gleicher Laufzeit anbieten und zwar ohne höhere Kosten. Dieser komparative Vorteil wird zusätzlich verstärkt, wenn es dadurch gelingt, eine höhere Anzahl von Kunden zu akquirieren und in der Folge ein höheres Sendungsvolumen pro Einlieferung am Teilleistungszugang zu erzielen. Wie Tabelle 5.1 zeigt, ist die Höhe der Teilleistungsentgelte an die Einlieferungsmenge gekoppelt. Folglich bezahlt ein Konsolidierer bzw. Mischanbieter mit höherem Sendungsvolumen weniger Entgelt pro Sendung, wenn es ihm gelingt, eine höhere Rabattstufe zu erreichen.

178. Wettbewerber äußern gegenüber der Monopolkommission immer wieder den Verdacht, dass die DPIHS als Tochterunternehmen der Deutsche Post AG häufiger von späten Einlieferungszeitslots profitiert als andere Nutzer des Teilleistungszugangs. Aus Sicht der Monopolkommission ist es plausibel, dass kontinuierlich die Gefahr besteht, dass Tochterunternehmen bei der Vergabe an den einzelnen Briefzentren bevorzugt werden. Bereits in ihrem letzten Gutachten hat die Monopolkommission daher empfohlen, dass die Vergabe der Einlieferungszeitslots regelmäßig durch die Bundesnetzagentur geprüft wird.²²⁵ Eine solche Prüfung ist nach Auskunft der Bundesnetzagentur ohne einen besonderen Anlass (z. B. einer Beschwerde) nicht möglich, weil gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen keine hinreichenden allgemeinen Auskunftsrechte bestehen.²²⁶ Die Monopolkommission empfiehlt dennoch, dass die Bundesnetzagentur weiterhin versucht, an die notwendigen Daten zu gelangen. Zudem sollte sie auch weiterhin entsprechenden Hinweisen aus dem Markt nachgehen.

5.2.2 Transparenz der Laufzeiten für Produkte am Teilleistungszugang

179. Die Monopolkommission hatte in ihrem letzten Gutachten außerdem das Thema transparente Laufzeiten für eingelieferte Sendungen am Teilleistungszugang aufgegriffen und mehr Transparenz empfohlen.²²⁷ Die Transparenz für Nutzer des Teilleistungszugangs, d. h. auch für die Wettbewerber der Deutsche Post AG, hat sich insofern erhöht, als dass nun der kostenlose

²²⁴ In der Literatur wird etwa eine unzulässige Diskriminierung für den Fall angenommen, dass für Konsolidierer und Großkunden unterschiedliche Anlieferungszeiten gelten, Koenig, Ch./Lemberg, N., in: in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, a. a. O., vgl. Fn. 69, Kapitel D Rn. 883.

²²⁵ Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 57 ff.

²²⁶ Aussage der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

²²⁷ Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 9, Tz. 44 ff.

Service „Verfolgen Brief Teilleistungen“ von der Deutsche Post AG eingeführt wurde.²²⁸ Dieser erlaubt es den Nutzern des Teilleistungszugangs nachzuvollziehen, an welchem Tag ein Brief am Briefzentrum Eingang (BZE) bearbeitet wurde. Das BZE ist das Briefzentrum, in dessen Nähe sich der Empfänger bzw. die Empfängerin der Briefsendung befindet und von dem aus die regionale Zustellung erfolgt (siehe Abbildung 5.2). Damit ist für Versender transparenter, wann eine Briefsendung (vermutlich) zugestellt wird. Die Uhrzeit der Bearbeitung im BZE wird nicht dokumentiert. Laut Deutsche Post AG beschreibt der angegebene Bearbeitungstag „den Zeitraum von 7.00 Uhr bis 6.59 Uhr und entspricht der Lesung im Zielbriefzentrum.“²²⁹ Inwieweit vom Bearbeitungstag verlässlich auf den tatsächlichen Zustelltag geschlossen werden kann, insbesondere, wenn die Bearbeitung möglicherweise erst am Ende eines Bearbeitungstages erfolgt, ist unklar.

180. Die Deutsche Post AG hatte bisher für Teilleistungssendungen die Laufzeit „E+1“ angeboten. Dies bedeutet, dass in der Regel Sendungen einen Tag nach Einlieferung am Briefzentrum zugestellt werden. Verschiedene Marktteilnehmer haben die Monopolkommission darauf hingewiesen, dass die Deutsche Post AG hinsichtlich der Laufzeiten von am Teilleistungszugang eingelieferten Briefen darauf verweist, dass diese vergleichbar seien mit den Laufzeiten der Briefe, die dem Universaldienst zuzuordnen sind. Für Briefe, die dem Universaldienst zuzuordnen sind, schreibt der Gesetzgeber vor, dass durchschnittlich mindestens 80 Prozent der Briefsendungen am ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag zugestellt werden müssen. Die hierzu regelmäßig von der Deutsche Post AG in Auftrag gegebenen Messungen haben in der Vergangenheit stets ergeben, dass diese Vorgabe erfüllt wurde. Gleichzeitig haben unabhängige Messungen des Deutschen Verbandes für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation (DVPT) gezeigt, dass bei der Nutzung des Teilleistungszugangs die Laufzeit für einzelne Großversender sehr heterogen ausfallen kann.²³⁰ Abhängig vom Standort des Großversenders und der Empfängerinnen und Empfänger sowie von der Jahreszeit kann es sein, dass „E+1“ in Einzelfällen bedeutet, dass weniger als 80 Prozent der Sendungen durch die Deutsche Post AG direkt am nächsten Tag zugestellt werden.²³¹ Die Laufzeitmessung 2021/2022 des DVPT hat ergeben, dass bei einem der untersuchten Großversender, der direkt an Briefzentren einlieferte, nur 71,2 Prozent der Briefsendungen am nächsten Tag zugestellt wurden.²³² Legt man diesen Umstand zugrunde, ist für den einzelnen Teilleistungsnachfrager nur schwer nachvollziehbar, bis wann mit der Zustellung seiner Sendungen tatsächlich zu rechnen ist. Es ist im Einzelfall durchaus möglich, dass diese für einen bedeutenden Anteil der Sendungen erst zwei Tage oder später nach Einlieferung erfolgt.

²²⁸ Deutsche Post AG, Verfolgen Brief Teilleistungen, <https://www.deutschepost.de/de/s/sendungsverfolgung/verfolgen-brief-teilleistungen.html>, Abruf am 22.06.2023.

²²⁹ Deutsche Post AG, Verfolgen Brief Teilleistungen, <https://www.deutschepost.de/de/s/sendungsverfolgung/verfolgen-brief-teilleistungen.html> unter Welche Informationen erhalte ich über den Service "Verfolgen Brief Teilleistungen"?, Abruf am 22.06.2023.

²³⁰ Angaben des DVPT gegenüber der Monopolkommission.

²³¹ Angaben des DVPT gegenüber der Monopolkommission.

²³² Angaben des DVPT gegenüber der Monopolkommission.

181. Zu Beginn des Jahres 2023 hat die Deutsche Post AG nun zusätzlich einen sog. Laufzeitrabatt für Teilleistungen eingeführt. Bei Inanspruchnahme der „flexible[n] Laufzeit E+1 bis 2“ wird ein zusätzlicher Rabatt von drei Prozent gewährt. Nach Angaben der Deutsche Post AG gehen „ca. 50%“ dieser Sendungen „noch am gleichen Tag in die Zustellung“.²³³ Dies entspreche E+1.²³⁴ Der andere Teil werde „in der Regel am Folgetag zugestellt (E+2)“.²³⁵ Diese Formulierungen wurde von Marktteilnehmern als vage wahrgenommen. Mehrfach wurde gegenüber der Monopolkommission geäußert, dass unklar sei, welcher faktische Unterschied bei Inanspruchnahme der langsameren Laufzeit „E+1 bis 2“ zu erwarten sei. Technisch scheint hinter „E+1 bis 2“ die sog. „A/B-Zustellung“ zu stehen. Dabei werden die Zustellbezirke in A- und B-Bezirke aufgeteilt und wechselnd jeweils nur noch jeden zweiten Tag von einem Zusteller bedient, sofern nicht sowieso eine Sendung vorliegt, die E+1 zugestellt werden muss.²³⁶ Der Empfänger bzw. die Empfängerin wird dann folglich nicht mehr an jedem, aber mindestens an jedem zweiten Tag bedient. Die faktischen Auswirkungen dieses Systems auf die Laufzeit sind für Außenstehende nur schwer zu beurteilen. Sie hängen insbesondere auch davon ab, wie häufig Sendungen vorliegen, die an Tagen zugestellt werden müssen, in denen der Zustellbezirk des Empfängers bzw. der Empfängerin eigentlich nicht bedient würde. Unklar ist auch der Einfluss auf Zustellbezirke, in denen eine Verbundzustellung von Briefen und Paketen erfolgt. Der neue Service „Verfolgen Brief Teilleistungen“ kann die Intransparenz nicht auflösen, weil nur die Bearbeitung der Briefsendung im BZE, nicht jedoch die Zustellung im Zustellbezirk erfasst wird.

182. Die Monopolkommission stellt daher fest, dass im Bereich des Teilleistungszugangs weiterhin Indizien existieren, die auf wettbewerbliche Probleme hinsichtlich der Transparenz von Brieflaufzeiten hindeuten. Die Wettbewerber der Deutsche Post AG können eine deutschlandweite Zustellung von Briefsendungen nur anbieten, indem sie mindestens teilweise den Teilleistungszugang der Deutsche Post AG verwenden. Sie werden daher möglicherweise in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten beeinträchtigt, wenn sie ihren Kunden gegenüber keine hinreichend klaren Qualitätsangaben hinsichtlich der Laufzeit von Briefen machen können.

5.2.3 Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang

183. Wie bereits erwähnt, hat die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Preis-Kosten-Scherenprüfung festgestellt, dass die DPIHS als Tochterunternehmen der Deutsche Post AG auch vergleichsweise niedrigere durchschnittliche Teilleistungsentgelte erzielt.²³⁷ Dies resultiere aus dem Anteil des Sendungsaufkommens, für den die DPIHS die maximale Rückerstattung, d. h. den maximalen Teilleistungsrabatt, erhält.

²³³ Deutsche Post AG, Teilleistungsportfolio Brief, https://www.deutschepost.de/de/b/brief_postkarte/teilleistungen_brief.html, Abruf am 26. Oktober 2023.

²³⁴ Ebenda.

²³⁵ Ebenda.

²³⁶ welt.de, Notfall-Plan der Post – das bedeutet die „A-B-Zustellung“ für Sie, 2022, <https://www.welt.de/wirtschaft/article236635991/Corona-Notfall-Plan-der-Post-das-bedeutet-die-A-B-Zustellung-fuer-Sie.html>, Abruf am 22. Mai 2022.

²³⁷ BNetzA, BK5-22/006, a. a. O., vgl. Fn. 200, S. 11.

184. Der Teilleistungszugang ist ein Instrument der Wettbewerbsförderung, die zu den Zielen des Postgesetzes gehört (§ 1 PostG). Dennoch erhält in der Praxis ein Tochterunternehmen der Deutsche Post AG anteilig häufiger als andere Nachfrager des Teilleistungszugangs den Maximalrabatt. Rabatte des marktbeherrschenden Unternehmens dürfen nicht missbräuchlich ausgestaltet sein. Ein Missbrauch kann insbesondere dann vorliegen, wenn die Bedingungen zur Erlangung des Rabatts nur von ausgewählten Kunden erfüllt werden können, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt ist (§ 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG). Ein solcher Fall könnte vorliegen, wenn die Schwellenwerte für die Mengenrabatte so gesetzt sind, dass nur bestimmte Kunden, wie das eigene Tochterunternehmen profitieren und die Schwellensetzung überwiegend nach strategischen Gesichtspunkten, unabhängig von Kostenkriterien, erfolgt ist.²³⁸ Um zu prüfen, ob der Teilleistungszugang missbräuchlich ausgestaltet ist, bedarf es daher mehr als einer reinen Beurteilung von Entgelten auf Basis der Kosten. Selbst wenn die Entgelte der Höhe nach den KeL entsprechen, gilt es zusätzlich zu beachten, dass das marktbeherrschende Unternehmen Mengenrabatte gewährt und nicht nur über Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Anzahl der (Mengen-)Rabattstufen, sondern auch hinsichtlich der Schwellenwertsetzung für die einzelnen Rabattstufen verfügt.²³⁹ Dieser Gestaltungsspielraum kann potenziell missbräuchlich ausgenutzt werden.²⁴⁰

185. Bedenkt man, dass der Teilleistungszugang ein Instrument zur Förderung des Wettbewerbs ist, liegt es nahe, dass es effizienten Wettbewerbern mindestens hypothetisch möglich sein sollte, ebenso häufig hohe Rabatte zu erzielen, wie ein Tochterunternehmen des Marktbeherrschers. Ist dies nicht der Fall, sind Wettbewerber in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten beeinträchtigt. Bei einer Beeinträchtigung bzw. Behinderung der Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Postdienstleister bzw. Unternehmen am Teilleistungszugang ohne sachliche Rechtfertigung sehen § 32 Abs. 1 Satz 2 PostG bzw. § 7 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) Eingriffsmöglichkeiten seitens der Bundesnetzagentur vor.²⁴¹

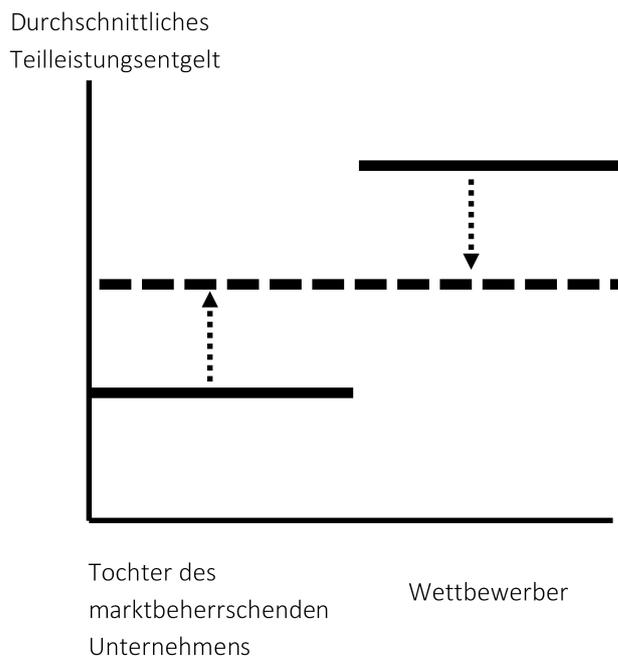
186. Der Fokus einer Prüfung der Gestaltung der Rabattstufen sollte insbesondere auf der Einlieferungsmenge liegen, die mindestens notwendig ist, um den Maximalrabatt zu erreichen. Ist diese so hoch, dass ein effizienter Wettbewerber sie seltener erreicht als das Tochterunternehmen des marktbeherrschenden Unternehmens, dann wäre von der Bundesnetzagentur eine Anpassung des Rabattsystems zu erwirken. Die Anpassung sollte dazu führen, dass das marktbeherrschende Unternehmen und seine Konzerntöchter im geringeren Maße als bisher und die Wettbewerber im höheren Maße als bisher von Mengenrabatten profitieren.

²³⁸ Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 152, Tz. 116.

²³⁹ Tabelle 5.1 zeigt die derzeitigen Mengenrabattstufen beispielhaft anhand des Teilleistungsentgeltes für den Standardbrief (bis 20g) auf.

²⁴⁰ Koenig, Ch./Lemberg, N., in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, a. a. O., vgl. Fn. 69, Kapitel D Rn. 888.

²⁴¹ Das Verhältnis der beiden Normen zueinander ist nicht völlig klar, siehe dazu ebenda, Rn. 879 m. w. N.

Abbildung 5.4: Mögliche Anpassung der Teilleistungsentgelte

Quelle: Eigene Darstellung.

187. Denkbar wäre z. B., dass die notwendige Einlieferungsmenge für das Erreichen der maximalen Rabattstufe abgesenkt wird. Dies wäre innerhalb der Rabattstufe wahrscheinlich mit einer Kostensteigerung pro Einlieferung auf Seiten der Deutsche Post AG verbunden. Folglich müsste das Entgelt in dieser Rabattstufe steigen, damit es dennoch weiterhin den KeL entspricht. Im Ergebnis würde das Tochterunternehmen des marktbeherrschenden Unternehmens durchschnittlich ein höheres Teilleistungsentgelt zahlen, wie Abbildung 5.4 zeigt. Zugleich würden Wettbewerber jedoch häufiger den Maximalrabatt erzielen. Im Durchschnitt fällt das von ihnen gezahlte Teilleistungsentgelt daher, wie in Abbildung 5.4 illustriert, niedriger aus.

188. Daneben sollte vor dem Hintergrund der allgemein sinkenden Sendungsmengen²⁴² jene Einlieferungsmenge, die mindestens notwendig ist, um den Teilleistungszugang überhaupt nutzen zu können, regelmäßig dahingehend geprüft werden, ob es effizienten Wettbewerbern auch in dünn besiedelten Gebieten möglich ist, diese zu erreichen. Andernfalls könnte dies darauf hindeuten, dass das marktbeherrschende Unternehmen in dünn besiedelten Gebieten den Wettbewerb dadurch verdrängt, dass dieser den Teilleistungszugang nicht nutzen kann. Auch dies könnte als missbräuchliche Ausgestaltung des Teilleistungszugangs im Sinne des § 32 Abs. 1 Satz 2 PostG bzw. § 7 PEntgV angesehen werden.

189. Die vereinzelt gegenüber der Monopolkommission geäußerte Sorge, Änderungen der Rabattschwellen am Teilleistungszugang könnten dazu führen, dass effiziente Mischanbieter ihr eigenes Zustellnetz in einzelnen Regionen aufgeben und nur noch als reine Konsolidierer agieren, teilt die Monopolkommission nicht. Solange die Teilleistungsentgelte so ausgestaltet sind, dass sie den KeL entsprechen, muss es einem effizienten Wettbewerber per Definition möglich

²⁴² Siehe Tz. 6.

sein, einen angemessenen Gewinn zu erzielen, wenn er die Zustellung selbst erbringt.²⁴³ Vielmehr bergen gerade zu hohe Rabattschwellen die Gefahr der Sogwirkung, weil Mischanbieter einen Anreiz haben können, Briefmengen bei der Deutsche Post AG einzuliefern, um Rabattschwellen zu erreichen, statt sie in ihr eigenes Zustellnetz einzuspeisen.²⁴⁴

190. Auch die Sorge, dass Großversender vermehrt direkt den Teilleistungszugang nutzen könnten, statt die Dienstleistungen von Konsolidierern in Anspruch zu nehmen, ist aus Sicht der Monopolkommission nicht sachgerecht.²⁴⁵ Die Eigenerbringung einer Wertschöpfungsstufe stellt grundsätzlich auch eine Form von relevantem Wettbewerb dar. Baut ein Großversender eine Infrastruktur auf, um selbst Briefe zu sortieren, zu frankieren und am Teilleistungszugang der Deutsche Post AG einzuliefern, ist er faktisch sogar ein potenzieller neuer Wettbewerber auf dieser Wertschöpfungsstufe, der seine Infrastruktur für Dritte öffnen kann, sobald ihm dies lukrativ erscheint. Profitieren Großversender von einer Anpassung des Rabattsystems, steht dies einer Wettbewerbsförderung folglich nicht entgegen, sondern erleichtert im Gegenteil den Markteintritt neuer effizienter Akteure.

5.2.4 Fazit und Empfehlungen

191. Der Teilleistungszugang ist ein zentrales Element der Wettbewerbsförderung im Postgesetz. Da neben der Deutsche Post AG kein Wettbewerber im Briefbereich über ein flächendeckendes Zustellnetz verfügt, sind die Wettbewerber auf den Teilleistungszugang angewiesen, wenn sie wettbewerbsfähig sein wollen, indem sie die deutschlandweite Zustellung von Briefen anbieten. Umso wichtiger ist es, dass der Teilleistungszugang transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet ist. Insbesondere sollte gewährleistet werden, dass die Deutsche Post AG ihren eigenen Tochterunternehmen keine Vorteile verschafft.

192. Die Monopolkommission hat auf dieser Basis drei Aspekte identifiziert, die im Rahmen der Regulierung berücksichtigt werden sollten. Erstens empfiehlt die Monopolkommission, dass, soweit nach derzeit geltendem gesetzlichen Rahmen möglich, durch Prüfungen sichergestellt wird, dass Tochterunternehmen der Deutsche Post AG, die den Teilleistungszugang nutzen, keine Vorteile bei der Vergabe von Einlieferungszeitslots an den einzelnen Briefzentren genießen. Zweitens empfiehlt die Monopolkommission, dass geprüft wird, ob die Deutsche Post AG die Wettbewerbsmöglichkeiten von Unternehmen, die den Teilleistungszugang nutzen, beeinträchtigt, indem sie keine hinreichend transparenten Angaben²⁴⁶ zu Laufzeiten von Teilleistungssendungen macht. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob für Marktteilnehmer die Laufzeit „E+1“ hinreichend von der Laufzeit „E+1 bis 2“ unterscheidbar ist. Drittens empfiehlt die Monopolkommission, dass bei der Prüfung der Mengenrabatte am Teilleistungszugang die Förderung des Wettbewerbs stärker in den Fokus gerückt wird. Bei einer Prüfung sollte berücksichtigt werden, dass ein missbräuchliches Verhalten auch dann vorliegen kann,

²⁴³ Zumal der derzeitige KeL-Maßstab zu überhöhten Entgelten führt. Siehe dazu Kapitel 2.1.

²⁴⁴ Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 152, Tz. 117.

²⁴⁵ Bzgl. der Nutzungsstruktur des Teilleistungszugangs der Deutsche Post AG siehe Tz. 11.

²⁴⁶ Im Referentenentwurf ist in § 56 Abs. 5 Nr. 1 PostG-E vorgesehen, dass die Bundesnetzagentur festlegen kann, in welchem Umfang und in welcher Form Informationen bezüglich des Teilleistungszugangs zur Verfügung zu stellen sind.

wenn es effizienten Wettbewerbern nicht möglich ist, im Durchschnitt mindestens ähnlich niedrige Teilleistungsentgelte zu erzielen, wie die Tochterunternehmen der Deutsche Post AG.

5.3 Keine Quersubvention durch Gewinne aus dem Universaldienst zulassen

193. Am 16. Mai 2023 beantragte die Deutsche Post AG bei der Bundesnetzagentur einen Widerruf der Maßgrößenentscheidung im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens oder hilfsweise ein Wiederaufgreifen dieses Verfahrens.²⁴⁷ Im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens genehmigt die Bundesnetzagentur die Entgelte, welche die Deutsche Post AG für die Universaldienstleistungen im Briefbereich verlangt, d. h. für jene Briefdienstleistungen, die insbesondere von Privatkundinnen und -kunden genutzt werden. Die aktuelle Entgeltgenehmigung gilt vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2024. Die Deutsche Post AG beehrte mit ihrem Antrag eine Erhöhung der Entgelte mit Wirkung ab dem 1. Januar 2024, also ein Jahr vor dem Ende der Laufzeit der aktuellen Genehmigung. Den Antrag der Deutsche Post AG hat die Bundesnetzagentur in einem Beschluss abgelehnt.²⁴⁸ Die derzeitigen Entgelte für die Universaldienstleistungen im Briefbereich werden daher voraussichtlich bis zum 31. Dezember 2024 Bestand haben.

194. Dem Beschluss der Bundesnetzagentur ist zu entnehmen, dass die Deutsche Post AG mit der Erbringung der Universaldienstleistungen im Briefbereich einen Gewinn erzielt, welcher der Höhe nach dem im Postgesetz vorgesehenen Maßstab entspricht.²⁴⁹ Die Universaldiensterbringung ist für die Deutsche Post AG nach Einschätzung der Bundesnetzagentur also trotz hoher Inflation und hohem Tarifabschluss im Jahr 2023 keineswegs, wie von der Deutsche Post AG öffentlich angedeutet,²⁵⁰ ein Verlustgeschäft, in das sie mehr investiert, als sie verdient.

195. Die Bundesnetzagentur stellt vielmehr fest: *„Die von der Antragstellerin vorgetragene Gründe, die eine Preiserhöhung der Price-Cap-Produkte rechtfertigen sollen, resultieren insoweit ausschließlich aus Entwicklungen außerhalb des genehmigungspflichtigen Price-Cap-Bereichs.“*²⁵¹ Die Deutsche Post AG scheint mit ihrem Antrag also das Ziel verfolgt zu haben, die Entgelte für die Universaldienstleistungen im Briefbereich zu erhöhen, um Entgelterhöhungen in anderen Märkten zu vermeiden.²⁵² Dadurch wäre das Geschäft der Deutsche Post AG in anderen Märkten mit Erlösen aus der Universaldiensterbringung quersubventioniert worden. Wie

²⁴⁷ Deutsche Post AG, Antrag vom 16. Mai 2023, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2023/BK5-23-0014/BK5-23-0014_Antrag_DP_AG_download.pdf?__blob=publication-File&v=4, Abruf am 16. August 2023.

²⁴⁸ BNetzA, BK5-23/014, 7. August 2023.

²⁴⁹ Ebenda, S. 33.

²⁵⁰ FAZ.NET, Post-Chef im Interview: „Die Produktion kommt nicht zurück nach Europa“, 2023, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/deutsche-post-chef-frank-appel-geht-laengste-amtszeit-im-dax-18856729.html>, Abruf am 16. August 2023.

²⁵¹ BNetzA, BK5-23/014, 7. August 2023, S. 34.

²⁵² Siehe dazu auch Deutsche Post AG, Antrag vom 16. Mai 2023, a. a. O., vgl. Fn. 247, S. 12 f.

in Kapitel 2.1 bereits erwähnt, ist § 20 PostG entgegen der Empfehlung der Monopolkommission²⁵³ so gestaltet, dass eine solche Quersubventionierung genehmigungsfähig sein kann. Bestimmte über die KeL hinausgehende Lasten (§ 20 Abs. 3 Satz 2 PostG) müssen nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden, sondern können nach Tragfähigkeit zugeordnet werden (§ 20 Abs. 3 Satz 5 PostG). Werden auf dieser Grundlage Kosten z. B. dem Universaldienstbereich statt dem Geschäftskundenbereich zugeordnet, führt dies zu höheren Entgelten im Universaldienstbereich. Im Geschäftskundenbereich kann eine Entgelterhöhung hingegen vermieden werden und zwar zum Schaden der Wettbewerber, die solche Möglichkeiten der Quersubventionierung nicht besitzen.

196. In ihrem letzten Maßgrößenbeschluss aus dem Jahr 2021 hatte die Bundesnetzagentur die Verschiebung von Lasten grundsätzlich in einer vorab festgelegten Höhe zugelassen.²⁵⁴ In ihrem aktuellen Beschluss vom 7. August 2023 hat sie einer über den bereits genehmigten Umfang hinausgehende Umverteilung von Lasten jedoch nicht zugestimmt. Die Bundesnetzagentur stellt in diesem aktuellen Beschluss zu Recht fest: *„Entgegen der Berechnungsannahmen der Antragstellerin geht die Beschlusskammer nicht davon aus, dass im Nicht-Price-Cap-Bereich die Grenzen der Tragfähigkeit erreicht sind, d. h. weitere Preismaßnahmen nicht mehr durchsetzbar sind bzw. wenn doch, dann nur mit Verlusten. Hinsichtlich der Erlösfähigkeit sind für die Beschlusskammer keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass der Geschäftskundenbereich derart preissensitiv ist, dass Preiserhöhungen zu einem überproportionalen Mengenrückgang verbunden mit Erlösschmälerungen und EBIT-Rückgängen führen.“*²⁵⁵

197. Aus Sicht der Monopolkommission sollte die Bundesnetzagentur genau diesen Prüfmaßstab zukünftig konsequent anwenden. Dies wird in den allermeisten Fällen zu der Einschätzung führen müssen, dass eine Umverteilung von Kosten nach Tragfähigkeit nicht begründet ist. Die Sendungsmengenanteile der Deutsche Post AG deuten darauf hin, dass sie mindestens in den meisten, wenn nicht sogar in allen Märkten des Briefbereichs über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Eine solche Stellung ist dadurch gekennzeichnet, dass das marktbeherrschende Unternehmen über besondere Handlungsspielräume verfügt, d. h. insbesondere auch hohe Entgelte nehmen kann, ohne in bedeutendem Maße Nachfrageeinbrüche z. B. durch eine Kundenabwanderung zu Wettbewerbern zu erleiden.²⁵⁶ Im Briefbereich sind die Marktgegebenheiten in den allermeisten Fällen folglich so, dass die von der Deutsche Post AG angebotenen Dienstleistungen sämtliche von ihnen verursachten Aufwendungen in voller Höhe tragen können.

²⁵³ Monopolkommission, Stellungnahme zur Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestags am 8. Februar 2021 zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern sowie dem Änderungsantrag 19(9)933(neu) der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, 2021, https://www.bundestag.de/resource/blob/820578/61841cb3844d70750da146a708a096dd/19-9-943_Stellungnahme_Kuehling_Vorsitzender-der-Monopolkommission__PostG-Novelle_Anhoerung_08-02-21-data.pdf, Abruf am 16. August 2023, S. 3.

²⁵⁴ BNetzA, BK5-21/004, 23. November 2021, Maßgrößenentscheidung 2022, S. 93 ff.

²⁵⁵ BNetzA, BK5-23/014, 7. August 2023, S. 34.

²⁵⁶ BGH, KVR 6/77, 12. Dezember 1978, Erdgas Schwaben, BGHZ 73, 65-87, Rn. 25; EuGH, United Brands, C-27/76, 14. Februar 1978, ECLI:EU:C:1978:22, Rn. 63/66.

198. Dies könnte selbst Dienstleistungen wie adressierte, teiladressierte und unadressierte Werbesendungen betreffen. In einer aktuellen Entscheidung vom März 2023 stellt das Bundeskartellamt fest, dass im Werbebereich mehrere sachliche Märkte abzugrenzen sind.²⁵⁷ Da die werbenden Unternehmen in der Regel mehrere Werbemedien parallel nutzten, ist die Konkurrenz zwischen verschiedenen Werbemedien eingeschränkt.²⁵⁸ So können Werbesendungen z. B. komplementär zu TV-Werbung und Onlinewerbung genutzt werden. Es sollte daher nicht ohne nähere Untersuchung ausgeschlossen werden, dass die Deutsche Post AG mit ihren Dienstleistungen im Bereich Werbesendungen eine marktbeherrschende Position innehat.²⁵⁹ Ist dies der Fall, wäre die Tragfähigkeit auch hier zu bejahen.

199. Da die derzeitige Entgeltgenehmigung für Universaldienstleistungen im Briefbereich am 31. Dezember 2024 ausläuft, wird die Bundesnetzagentur voraussichtlich im Jahr 2024 ein neues Maßgrößenverfahren eröffnen, das die Basis für eine ab dem 1. Januar 2025 gültige Entgeltgenehmigung bilden wird. Die Monopolkommission stellt mit Blick auf dieses und zukünftige Verfahren fest, dass Aufwendungen verursachungsgerecht zugeordnet werden müssen, wenn sie durch die jeweiligen Geschäftsbereiche getragen werden können (§ 20 Abs. 3 Satz 4 und 5 PostG). Die Monopolkommission ist nach wie vor der Auffassung, dass die Möglichkeit einer Kostenzuordnung nach dem Tragfähigkeitsgrundsatz in dem Postgesetz gestrichen werden sollte.²⁶⁰ Soweit der Gesetzgeber dieser Forderung nicht nachkommt, empfiehlt die Monopolkommission für die Anwendungspraxis, die Tragfähigkeit insbesondere dann anzunehmen, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass die Deutsche Post AG in dem betreffenden Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Es erscheint kaum denkbar, dass in einem Markt, in dem ein Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, Aufwendungen bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können. Der Sendungsmengenanteil der Deutsche Post AG deutet darauf hin, dass diese in den meisten, wenn nicht sogar in allen Märkten des Briefbereichs über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Die marktbeherrschende Stellung sollte zukünftig auf keinen Fall durch die Genehmigung von Quersubventionen gefestigt oder gar weiter verstärkt werden. Eine nicht verursachungsgerechte Kostenzuordnung kommt dann nur in Betracht, wenn Kosten in einem Bereich nicht getragen werden können, der wettbewerblich geprägt ist.

²⁵⁷ BKartA, V-31/22, 16. März 2023, Freigabe der Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens zur Vermarktung von Zeitschriften-Werbeinventar durch die BurdaVerlag GmbH und die Funke Mediengruppe GmbH & Co. KGaA, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Fusionskontrolle/2023/V-31-22.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 19. Oktober 2023, Rn. 142 ff.

²⁵⁸ Ebenda.

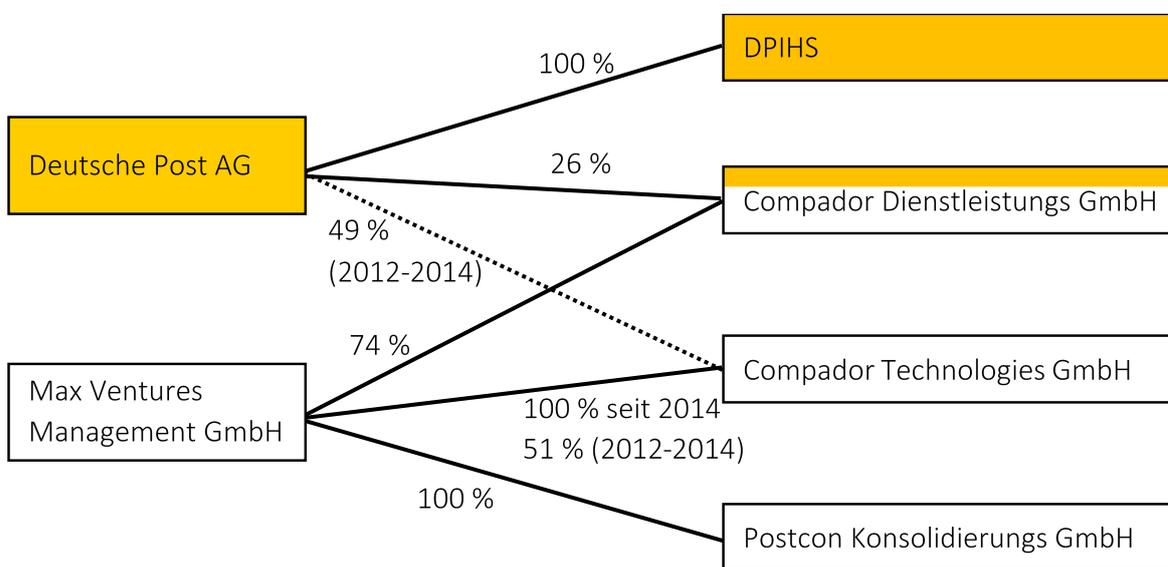
²⁵⁹ Die Bundesnetzagentur hat zuletzt im Jahr 2016 festgestellt, dass die Deutsche Post AG im Bereich adressierte Werbesendungen, der zum Markt für Beförderung adressierter Standard-Briefsendungen von Geschäftskunden gehört, marktbeherrschend ist. BNetzA, BK5-16/012, 28. Juni 2016, Nachträgliche Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte für das Produkt Impulspost, S. 25.

²⁶⁰ Siehe Kapitel 2.1.

5.4 Verdacht auf kartellrechtswidrige Vereinbarungen im Bereich Geschäftskundenbriefe

200. Am 20. Juli 2023 hat das Bundeskartellamt ein Kartellverwaltungsverfahren gegen die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS), die Compador Dienstleistungs GmbH und die Postcon Konsolidierungs GmbH eingeleitet.²⁶¹ Alle drei Firmen sind im Bereich der Briefdienstleistungen für Geschäftskunden aktiv und ihre Dienstleistungen stehen in Konkurrenz zueinander. Die Deutsche Post AG ist sowohl mit der DPIHS als auch mit der Compador Dienstleistungs GmbH direkt verbunden. Die DPIHS ist eine hundertprozentige Tochter der Deutsche Post AG und an der Compador Dienstleistungs GmbH hält die Deutsche Post AG einen Anteil von 26 Prozent.²⁶² Die übrigen 74 Prozent werden von der Max Ventures Management GmbH gehalten. Die Max Ventures Management GmbH ist wiederum zugleich alleiniger Eigentümer der Postcon Konsolidierungs GmbH.²⁶³ Alle vom Verfahren betroffenen Unternehmen sind folglich mindestens indirekt miteinander verflochten (siehe Abbildung 5.5). Daneben existiert mit der Compador Technologies GmbH ein weiteres Tochterunternehmen der Max Ventures Management GmbH, an dem die Deutsche Post AG zumindest zeitweise Anteile gehalten hat.

Abbildung 5.5: Beteiligungsstruktur Deutsche Post AG & Max Ventures Management GmbH



Quelle: Eigene Darstellung.

²⁶¹ BKartA, Bundeskartellamt leitet Verfahren gegen Deutsche Post InHaus Services, Postcon und Compador ein, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/20_07_2023_Briefkonsolidierung.html, Abruf am 23. August 2023.

²⁶² Compador, Über Compador, <https://www.compador.de/unternehmen/beteiligungsstruktur/>, Abruf am 17. August 2023.

²⁶³ Unternehmensregister, Liste der Gesellschafter der Postcon Konsolidierungs GmbH mit Sitz in Ratingen nach den Geschäftsanteilsabtretungen vom 2. November 2021, Amtsgericht Düsseldorf, HRB 88113, 2021; Quantum Capital, Quantum Gruppe verkauft Postdienstleister Postcon Konsolidierungs an eine private Investorengruppe, 2021, <https://www.quantum-capital-partners.com/news/artikel/quantum-gruppe-verkauft-postdienstleister-postcon-konsolidierungs-an-eine-private-investorengruppe.html>, Abruf am 17. August 2023.

201. Das Verhalten von Tochterunternehmen der Max Ventures Management GmbH und deren Beziehungen zur Deutsche Post AG hat bereits in der Vergangenheit die Aufmerksamkeit von Wettbewerbsbehörden auf sich gezogen. Im Dezember 2012 übernahm die Deutsche Post AG 49 Prozent der Gesellschafteranteile an der Compador Technologies GmbH, die zuvor eine hundertprozentige Tochter der Max Ventures GmbH gewesen war.²⁶⁴ Die Compador Technologies GmbH ist auf Sortiermaschinen für Briefe spezialisiert.²⁶⁵ Nach dem Einstieg der Deutsche Post AG weigerte sich die Compador Technologies GmbH gegenüber einem Wettbewerber der Deutsche Post AG, einen Vertrag über die Wartung von Frankiermaschinen fortzuführen.²⁶⁶ Der Sachverhalt war Gegenstand eines Verfahrens beim Bundeskartellamt. Dieses erwirkte, dass von der Compador Technologies GmbH ein den kartellrechtlichen Anforderungen erfüllendes Angebot zum Abschluss eines neuen Vertrages vorgelegt wurde.²⁶⁷

202. Auch die Verbindung der Compador Dienstleistungs GmbH, ein Schwesterunternehmen der Compador Technologies GmbH, zur Deutsche Post AG war bereits Gegenstand eines Verfahrens, in diesem Fall bei der Bundesnetzagentur.²⁶⁸ Im Jahr 2011 wurde die Compador Dienstleistungs GmbH als hundertprozentige Tochter der Max Ventures Management GmbH in das Handelsregister eingetragen.²⁶⁹ Ziel des Unternehmens war es, die Dienstleistungen des Schwesterunternehmens Compador Technologies GmbH durch das Angebot von Konsolidierungsdienstleistungen zu ergänzen.²⁷⁰ Zum Jahresabschluss 2011 wies die Bilanz der Compador Dienstleistungs GmbH einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von knapp über EUR 100.000 auf.²⁷¹ Dies entsprach rund 53 Prozent der Bilanzsumme.

203. Im Dezember 2012 übernahm die Deutsche Post AG neben den bereits erwähnten 49 Prozent Gesellschafteranteilen an der Compador Technologies GmbH²⁷² auch 26 Prozent der Gesellschafteranteile an der Compador Dienstleistungs GmbH.²⁷³ Nach Angaben des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2019 gewährte die Deutsche Post AG der Compador Dienstleistungs GmbH seit diesem Anteilskauf Darlehen, die sich auf ca.

²⁶⁴ Compador, Compador gewinnt Deutsche Post DHL als Investor, 2013, https://www.compador.de/unternehmen/nachrichten-archiv/artikel/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=56&cHash=8fd25cb312446aed1c35ba0ae56dd1f9, Abruf am 18. August 2023.

²⁶⁵ BKartA, Missbrauchsverfahren gegen die Compador Technologies GmbH eingestellt, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2013/23_10_2013_Post_Compador.html, Abruf am 18. August 2023.

²⁶⁶ Ebenda.

²⁶⁷ Ebenda.

²⁶⁸ Siehe dazu bereits Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post, a. a. O., vgl. Fn. 36, Tz. 183 f.

²⁶⁹ Handelsregister, Neueintragung ins Handelsregister B Compador Dienstleistungs GmbH, Amtsgericht Charlottenburg, UR-Nr. 699/2011 B.

²⁷⁰ Compador, Compador gewinnt Deutsche Post DHL als Investor, a. a. O., vgl. Fn. 264.

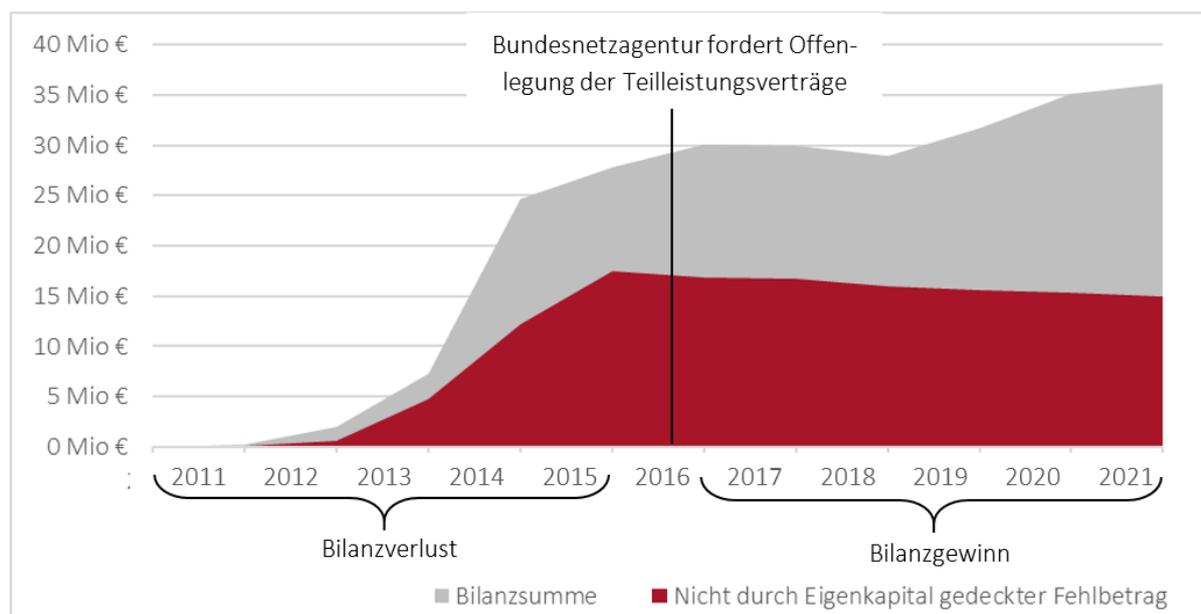
²⁷¹ Bundesanzeiger, Compador Dienstleistungs GmbH Berlin Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 26.07.2011 bis zum 31.12.2011.

²⁷² Siehe Tz. 201.

²⁷³ Unternehmensregister, Liste der Gesellschafter der Compador Dienstleistungs GmbH nach den Geschäftsanteilsabtretungen vom 19.12.2012, Amtsgericht Charlottenburg, HRB 135648 B.

EUR 22 Mio. beliefen.²⁷⁴ Dementsprechend stieg der nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag bis 2015 durch Verluste bei der Compador Dienstleistungs GmbH zügig auf über EUR 17 Mio. bzw. rund 63 Prozent der Bilanzsumme.²⁷⁵ Am 5. September 2016 legte die Bundesnetzagentur in einem Anhörungsschreiben der Compador Dienstleistungs GmbH dar, warum sie dieser die marktherrschende Stellung der Deutsche Post AG zurechne, wodurch die Compador Dienstleistungs GmbH nach § 30 Abs. 1 PostG zur Vorlage von Teilleistungsverträgen verpflichtet sei.²⁷⁶ Gegen den entsprechenden Bescheid der Bundesnetzagentur vom 20. Oktober 2016 legte die Compador Dienstleistungs GmbH Widerspruch ein.²⁷⁷ Ab diesem Jahr verzeichnete die Compador Dienstleistungs GmbH erstmals und in den folgenden Jahren stetig Gewinne, so dass sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nach den neusten Daten mit Stand zum 31. Dezember 2021 moderat auf ca. EUR 15 Mio. bzw. ca. 41 Prozent der Bilanzsumme reduziert hat (siehe Abbildung 5.6).²⁷⁸

Abbildung 5.6: Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages der Compador Dienstleistungs GmbH



Quelle: Bundesanzeiger, Jahresabschlüsse zu den Geschäftsjahren vom 26. Juli 2011 bis zum 31. Dezember 2021 der Compador Dienstleistungs GmbH Berlin.

204. Am 26. April 2018 bestätigte das Verwaltungsgericht Köln, dass die marktbeherrschende Stellung der Deutsche Post AG auch der Compador Dienstleistungs GmbH zuzurechnen sei und

²⁷⁴ OVG Nordrhein-Westfalen, 13 B 530/18, 21. März 2019, ECLI:DE:OVGNRW:2019:0321.13B530.18.00, Rn. 8.

²⁷⁵ Bundesanzeiger, Compador Dienstleistungs GmbH Berlin Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2015 bis zum 31.12.2015.

²⁷⁶ OVG Nordrhein-Westfalen, 13 B 530/18, a. a. O., vgl. Fn. 274, Rn. 9.

²⁷⁷ Ebenda, Rn. 10.

²⁷⁸ Bundesanzeiger, Compador Dienstleistungs GmbH Berlin Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2021 bis zum 31.12.2021.

diese somit verpflichtet sei, Teilleistungsverträge der Bundesnetzagentur vorzulegen.²⁷⁹ Daraufhin legte die Compador Dienstleistungs GmbH zum einen Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ein,²⁸⁰ zum anderen wurde der Gesellschaftervertrag der Compador Dienstleistungs GmbH derart geändert, dass maßgebliche Beschlüsse von den Gesellschaftern auch ohne den Gesellschafteranteil der Deutsche Post AG getroffen werden können.²⁸¹ Im Jahr 2019 bestätigte auch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, dass auf der Grundlage des alten Gesellschaftervertrages die marktbeherrschende Stellung der Deutsche Post AG der Compador Dienstleistungs GmbH zuzurechnen war.²⁸² Mit Bezug auf den neu gefassten Gesellschaftervertrag äußerte das Gericht Zweifel hinsichtlich einer solchen Zurechnung, verwies im Übrigen jedoch darauf, dass diese Fassung nicht Gegenstand des Verfahrens sei und diese Frage in einem gesonderten Hauptsacheverfahren zu klären wäre.²⁸³

205. Im November des Jahres 2021 hat die Max Ventures Management GmbH mit der Postcon Konsolidierungs GmbH einen der größten Konsolidierer in Deutschland vollständig übernommen.²⁸⁴ Neuer Geschäftsführer der Postcon Konsolidierungs GmbH wurde der vorherige Geschäftsführer der Compador Dienstleistungs GmbH, der zugleich auch Gesellschafter der Max Ventures Management GmbH ist.²⁸⁵ Nach Auskunft von Marktteilnehmern gegenüber der Monopolkommission schloss die Postcon Konsolidierungs GmbH zügig von ihr betriebene Briefsortierzentren. Dies deckt sich mit den Angaben, welche die BWPost, ein Marktteilnehmer und Kunde der Postcon Konsolidierungs GmbH gegenüber der Bundesnetzagentur gemacht hat. In ihrem Fall würden die Konsolidierungsleistungen nicht mehr von der Postcon Konsolidierungs GmbH erbracht, sondern seien von dieser an die DPIHS ausgelagert worden.²⁸⁶ Die Informationen, die der Monopolkommission vorliegen, deuten insgesamt darauf hin, dass nach der Übernahme die Wertschöpfung der Postcon Konsolidierungs GmbH nahezu vollständig an die Deutsche Post AG bzw. ihr Tochterunternehmen DPIHS übergegangen ist. Die Deutsche Post AG hat durch diesen Übergang von der Übernahme indirekt profitiert.

²⁷⁹ OVG Nordrhein-Westfalen, 13 B 530/18, a. a. O., vgl. Fn. 274, Rn. 11.

²⁸⁰ Ebenda, Rn. 12.

²⁸¹ Unternehmensregister, Gesellschaftervertrag der Compador Dienstleistungs GmbH Berlin (Stand gem. Gesellschafterbeschluss vom 7. Juni 2018).

²⁸² OVG Nordrhein-Westfalen, 13 B 530/18, a. a. O., vgl. Fn. 274, Rn. 30 ff.

²⁸³ Ebenda, Rn. 74 ff.

²⁸⁴ Unternehmensregister, Liste der Gesellschafter der Postcon Konsolidierungs GmbH mit Sitz in Ratingen nach den Geschäftsanteilsabtretungen vom 2. November 2021, Amtsgericht Düsseldorf, HRB 88113, 2021; Quantum Capital, Quantum Gruppe verkauft Postdienstleister Postcon Konsolidierungs an eine private Investorengruppe, 2021, <https://www.quantum-capital-partners.com/news/artikel/quantum-gruppe-verkauft-postdienstleister-postcon-konsolidierungs-an-eine-private-investorengruppe.html>, Abruf am 17. August 2023.

²⁸⁵ Unternehmensregister, Gesellschafterbeschluss Postcon Konsolidierungs GmbH vom 2. November 2021; Informationen aus der Datenbank „Orbis“ des Anbieters Bureau van Dijk (Stand: Januar 2023).

²⁸⁶ Heuking Kühn Lüer Wojtek PartGmbH, Stellungnahme für BWPOST GmbH & Co. KG vom 14. Oktober 2022, https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2022/BK5-22-0006/stellungnahme_bwpost_vom_14102022.pdf, Abruf am 24. November 2023, S. 3.

206. Die Monopolkommission begrüßt, dass das Bundeskartellamt die Vereinbarungen zwischen der DPIHS, der Compador Dienstleistungs GmbH und der Postcon Konsolidierungs GmbH prüft. Die dargelegte Historie zeigt, dass es zwischen den drei Unternehmen in der Vergangenheit eine Vielzahl von Verflechtungen gab und teilweise immer noch gibt. Es sollte mindestens sichergestellt sein, dass hieraus keine Vereinbarungen resultiert sind, die gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen. Darüber hinaus könnten die Ergebnisse der Untersuchung Hinweise darauf geben, ob der Geschäftskundenbriefbereich ein Markt ist, in dem eine erhebliche und fortwährende Störung des Wettbewerbs im Sinne des § 32f Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 GWB vorliegt. Die Monopolkommission behält sich vor, eine entsprechende Sektoruntersuchung nach § 44 Abs. 4 Satz 1 GWB zu einem späteren Zeitpunkt zu empfehlen.

Kapitel 6

Handlungsempfehlungen

Umfassende Novellierung des Postgesetzes notwendig

207. Im Postgesetz bedarf es umfassender Änderungen, um den Wettbewerb auf den Postmärkten zu stärken. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat im Januar 2023 ein Eckpunktepapier für eine Postgesetznovelle veröffentlicht. Ein für Ende des Sommers 2023 angekündigter Referentenentwurf (PostG-E) wurde kurz vor Erscheinen dieses Gutachtens am 28. November 2023 veröffentlicht. Die Monopolkommission empfiehlt seit vielen Jahren eine umfangreiche Reform. Da die laufende Legislaturperiode nun schon zur Hälfte vorüber ist, ruft die Monopolkommission nachdrücklich dazu auf, den derzeit laufenden Gesetzgebungsprozess zu beschleunigen. Im Einzelnen sollten folgende Anpassungen vorgenommen werden:

- a. Die Maßstäbe der Entgeltregulierung gemäß § 20 PostG sollten nicht länger so gestaltet sein, dass sie der Deutsche Post AG erlauben, von ihren Kundinnen und Kunden überhöhte Entgelte zu verlangen. 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. Zweitens sollte der im Rahmen der KeL ermittelte Gewinnzuschlag nicht anhand einer Vergleichsmarktbetrachtung, sondern auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen ermittelt werden. Drittens sollte der Gesetzgeber die weitreichenden Möglichkeiten, über die KeL hinausgehende Kosten zu berücksichtigen, einschränken. Diese Vorschläge sind in der aktuellen Fassung des Referentenentwurfs noch nicht enthalten und sollten daher im weiteren Gesetzgebungsprozess noch aufgenommen werden.
- b. Verträge des marktbeherrschenden Unternehmens, die missbräuchliche Entgelte oder andere missbräuchliche Konditionen enthalten, sollten von der Bundesnetzagentur unmittelbar für unwirksam erklärt werden können. Die Monopolkommission begrüßt, dass dies im aktuellen Gesetzesentwurf vorgesehen ist.
- c. Der Teilleistungszugang für Briefe sollte auf Warensendungen bis 2.000 Gramm und auf Pressepost erweitert werden. Im aktuellen Gesetzesentwurf wurde diese Empfehlung hinsichtlich der Warensendungen grundsätzlich berücksichtigt.
- d. Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur sollten angepasst werden. Insbesondere sollte die Vorlagepflicht für Verträge über Teilleistungen (§ 30 Abs. 1 PostG) auf individuell ausgehandelte Verträge mit Großkunden im Brief- und Pressepostbereich erweitert werden, die die volle Wertschöpfungskette umfassen. Es sollte außerdem klargestellt werden, dass die Zuweisung von Zeitslots am Teilleistungszugang Bestandteil der vorzulegenden Verträge ist. Zudem sollten analog zu § 203 Abs. 1 Satz 5 Telekommunikationsgesetz (TKG) weitere Auskunftsrechte im Postgesetz verankert werden. Diese sollten gegenüber Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren bestehen, wenn die von den im Postwesen tätigen Unternehmen übermittelten Infor-

mationen nicht ausreichen, um die Regulierungsaufgaben wahrzunehmen. Die Monopolkommission begrüßt, dass der aktuelle Referentenentwurf die Einführung derartiger Auskunftsbefugnisse vorsieht.

- e. Die im Postgesetz vorgesehenen Bußgelder sollten künftig in Relation zum Gesamtumsatz des Unternehmens festgesetzt werden. Zudem sollte das Postgesetz eine Vorteilsabschöpfung vorsehen. Die Monopolkommission begrüßt, dass im aktuellen Gesetzesentwurf eine Vorteilsabschöpfung und eine Schadensersatzpflicht vorgesehen ist.
- f. Die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur sollte dahingehend gestärkt werden, dass sie Zwangs- oder Bußgelder verhängen kann, wenn Postdienstleister ihrer Teilnahmepflicht am Schlichtungsverfahren nicht nachkommen. Dies könnte dadurch erfolgen, dass eine mit § 202 TKG vergleichbare allgemeine Befugnisnorm in das Postgesetz aufgenommen wird, gemäß der Verstöße gegen Verpflichtungen nach diesem Postgesetz oder aufgrund des Postgesetzes im Wege des Verwaltungszwangs unterbunden werden können. Die Monopolkommission begrüßt, dass im Referentenentwurf nun eine Befugnisnorm vorgesehen ist, mit der eine Beteiligung am Schlichtungsverfahren durch Zwangsmittel durchgesetzt werden könnte. Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen sollten die Schlichtungsstelle auch dann anrufen können, wenn der Versender bzw. die Versenderin der Postsendung eine Sondervereinbarung mit dem Postdienstleister getroffen hat. Dazu sollten in § 18a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PostG die Worte „die von Absendern nach Nummer 1 versandt werden“ gestrichen werden. Diese Empfehlung wird im aktuellen Referentenentwurf noch nicht aufgegriffen. Damit die von der bestehenden Regelung bzw. der Neuregelung profitierenden Verbraucherinnen und Verbraucher auch Gebrauch machen können, ist es in einem zweiten Schritt erforderlich, auf die Existenz der Schlichtungsstelle hinzuweisen. Hier wäre etwa denkbar, eine Hinweispflicht im Rahmen des Vertragsschlusses mit dem Händler (§§ 312b BGB ff.) bzw. Postdienstleister (§§ 1 ff. Postdienstleistungsverordnung).
- g. Die Regulierungsbedürftigkeit eines Postmarktes sollte zukünftig anhand des sog. Drei-Kriterien-Tests festgestellt werden, der sich im Telekommunikationsbereich 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 strukturell innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb und (3) das allgemeine 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. Die Monopolkommission begrüßt, dass im aktuellen Referentenentwurf die Einführung eines Drei-Kriterien-Tests vorgesehen ist, der hier unterbreiteten Empfehlung im Wesentlichen entspricht.
- h. Die Lizenzpflicht für Transporteure von Briefsendungen bis 1.000 Gramm sollte aufgehoben werden und durch eine digitale Anzeigepflicht ersetzt werden. Der aktuelle Entwurf für ein neues Postgesetz sieht im Gegensatz dazu eher den Aufbau von Hürden durch eine weitgehende Erlaubnispflicht für die Erbringung von Postdienstleistungen

mit weitreichenden Prüfpflichten für die Bundesnetzagentur vor. Aus Sicht der Monopolkommission gibt es keine Indizien, dass eine derart verschärfte Prüfung von Unternehmen im Briefbereich notwendig ist. Mit Bezug auf den Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste ist die Notwendigkeit mangels geeigneter aktueller Daten unklar.

- i. In das Postgesetz sollte eine Vorschrift eingefügt werden, die den Gesetzauftrag und das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission eigenständig regelt. Die Monopolkommission begrüßt, dass im Referentenentwurf vorgesehen ist, eigenständige Regelungen in das Postgesetz aufzunehmen. Zudem ist positiv zu werten, dass gemäß dem Referentenentwurf künftig ein Akteneinsichtsrecht für die Monopolkommission in das Gesetz aufgenommen werden soll. Die Monopolkommission regt jedoch an, die Einschränkung des Akteneinsichtsrechts bei Altfällen zu streichen.

Fortentwicklung des Universaldienstes notwendig

208. Es ist zu erwarten, dass sich die technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die postalische Kommunikation fortentwickeln. Die Monopolkommission empfiehlt, die Hürden für Anpassungen der Universaldienstverordnung möglichst niedrig auszugestalten. Details der Universaldienstvorgaben sollten wie bisher in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Universaldienstes sollte die Möglichkeit einer Ermächtigungsübertragung an die Bundesnetzagentur unter Beibehaltung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat vorgesehen werden. Der Referentenentwurf sieht hingegen vor, der Bundesnetzagentur Ausgestaltungsbefugnisse im Rahmen der Infrastrukturvorgaben zu übertragen. Außerdem würde das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in § 25 PostG-E zu einer regelmäßigen Evaluierung des Universaldienstes verpflichtet. Die Monopolkommission begrüßt diese geplanten Änderungen, weist jedoch darauf hin, dass eine noch weitergehende Einbeziehung der Bundesnetzagentur sinnvoll wäre.

209. Die Monopolkommission empfiehlt eine bedarfsgerechte Ausgestaltung der Universaldienstvorgaben insbesondere im Briefbereich als Grund- bzw. Mindestversorgung. Die Kosten der Universaldienstleistungen können so auch zukünftig über die Entgelte finanziert werden. Sollten Universaldienstvorgaben, die über den grundgesetzlich verankerten Grundversorgungsauftrag hinausgehen, eine Finanzierung aus den Entgelten künftig nicht mehr möglich machen, wäre eine Finanzierung der Universaldienstleistungen aus öffentlichen Mitteln im Postgesetz vorzusehen, anstatt das Umlageverfahren fortzuschreiben. Insbesondere durch die im aktuellen Entwurf für ein neues Postgesetz vorgesehene Erweiterung auf Paketdienstleister erscheint der Monopolkommission eine Umlagelösung nicht hinreichend rechtssicher. Zumindest sollte eine eingehende Prüfung etwaiger Umlagemechanismen auf ihre Verfassungskonformität hinsichtlich der Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfolgen, sofern dies nicht bereits geschehen ist. Generell ist jedoch zu betonen, dass auch künftig kein Bedarf an einer Finanzierung durch die öffentliche Hand bestehen wird, wenn durch eine moderate Reduktion und Anpassung der Universaldienstvorgaben eine Kostenreduktion erreicht werden kann. Dann ist angesichts der ohnehin abnehmenden Bedeutung von Briefen für die Privathaushalte kaum zu erwarten, dass die von ihnen zu tragenden Kosten eine verfassungs- und unionsrechtlich vorgegebene Erschwinglichkeitsgrenze überschreiten werden.

210. Potenzial für Kosteneinsparungen existiert nach Ansicht der Monopolkommission insbesondere in folgenden Bereichen:

- Bei den in der PUDLV enthaltenen Vorgaben zu stationären Einrichtungen sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass automatisierte Lösungen einen Beitrag bei der Sicherstellung des Universaldienstes leisten können. Hinsichtlich konkreter automatisierter Lösungen sollte eine Erprobungsklausel in das Postgesetz aufgenommen werden. Die im Referentenentwurf neu aufgenommenen Regelungen, die der Bundesnetzagentur Abweichungen von den Infrastrukturvorgaben und die Erprobung neuer Modelle der Postversorgung ermöglichen würden, sind vor diesem Hintergrund sehr zu begrüßen.
- Die derzeitigen Laufzeitvorgaben für Briefe sollten kritisch geprüft werden. Aus Sicht der Monopolkommission wäre eine Lösung denkbar, bei der Universaldienstleistungen mit verschiedenen Laufzeiten angeboten werden. Dabei wären zum einen – wie bisher – Universaldienstleistungen anzubieten, die vorsehen, dass Sendungen in der Regel am nächsten Tag zugestellt werden. Zusätzlich könnten weitere Universaldienstleistungen in die PUDLV aufgenommen werden, die weniger strenge Laufzeitanforderungen einhalten müssen und im Gegenzug günstiger wären. Dadurch könnten die Nutzerinnen und Nutzer in ihrer alltäglichen Kommunikation auf günstige und langsamere Dienstleistungen zurückgreifen und nur dann, wenn die Zustellgeschwindigkeit im Einzelfall wichtig ist, etwa, wenn für eine Kündigung ein Schriftformerfordernis vorgesehen ist, die derzeit bereits bestehenden teuren und schnelleren Dienstleistungen nutzen. Im Referentenentwurf ist hingegen eine Anhebung der Brieflaufzeiten bei einer gesteigerten Verbindlichkeit, nicht jedoch das Vorhalten eines „schnellen“ Produkts im Universaldienstbereich vorgesehen. Auch dieser Ansatz scheint aus Sicht der Monopolkommission gut dafür geeignet zu sein, Kosten zu senken und Bedarfe der Nutzerinnen und Nutzer zu berücksichtigen.
- Eine im Referentenentwurf bislang nicht vorgesehene Reduzierung der Zustelltage im Briefbereich von sechs auf fünf Tage sollte geprüft werden.
- Die Monopolkommission begrüßt, dass Nachnahme- und der Eilzustellungen nach den Vorschlägen des Referentenentwurfs künftig kein Teil des Universaldienstes mehr sein sollen.

211. Da mit der Erbringung des Universaldienstes (finanzielle) Vorteile für die Deutsche Post AG einhergehen, ist sicherzustellen, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Universaldienstleistungen tatsächlich erbracht werden. Derzeit sind die Handlungsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur eingeschränkt. Die Monopolkommission empfiehlt, der Bundesnetzagentur bessere Durchsetzungsmöglichkeiten zu verschaffen. Dafür ist, das Postgesetz so zu formulieren, dass die Deutsche Post AG zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist. Diese klare Verpflichtung kann gegebenenfalls auch mittels Verwaltungszwangs durchgesetzt werden. Dem verpflichteten Unternehmen sollte lediglich ermöglicht werden, sich durch fristgerechte Mitteilung von der Verpflichtung zu lösen. Im Anschluss an eine Lösungserklärung wäre zu prüfen,

ob der Deutsche Post AG und/oder anderen Unternehmen (erneut) eine Universaldienstverpflichtung auferlegt wird und ob gegebenenfalls Kompensationsleistungen hierfür gezahlt werden müssen.

212. Zudem empfiehlt die Monopolkommission, dass hinsichtlich des Universaldienstes neben den bereits bestehenden Bußgeldtatbeständen Anordnungskompetenzen der Bundesnetzagentur geschaffen werden, die auch dann einschlägig sind, wenn regionale und temporäre Universaldienstbeeinträchtigungen vorliegen bzw. drohen. Diese Anordnungskompetenzen sollten im Wege der Zwangsvollstreckung durchgesetzt werden können. Außerdem sollte dafür gesorgt werden, dass die Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur so ausgestaltet sind, dass die Umsetzung der Vorgaben kontrolliert werden kann. Die Monopolkommission begrüßt, dass im Referentenentwurf solche Änderungen an der Gesetzeslage vorgesehen sind.

Stärkung des Schutzes der Beschäftigten von Postdienstleistern

213. Aus Sicht der Monopolkommission ist die Wahrung der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowohl aus sozialpolitischer als auch wettbewerblicher Sicht von hoher Bedeutung. Die gesetzlichen Standards müssen wirksam durchgesetzt werden. Daher empfiehlt die Monopolkommission:

- Der Zoll sollte in seinen die arbeits- und sozialrechtliche Verstöße betreffenden Berichten den KEP-Bereich als eigenen Wirtschaftssektor erfassen.
- Sollten die Ergebnisse der Evaluation des Paketbotenschutzgesetzes zeigen, dass die Zahl der Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben im KEP-Bereich weiterhin hoch ist, sollten Paketdienstleister gesetzlich verpflichtet werden, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch kurze mehrsprachige Onlineschulungen über sozial- und arbeitsrechtliche Bestimmungen zu informieren. Zusätzlich käme eine vertiefte Kontrolle bei der Gewerbeanmeldung von KEP-Dienstleistern durch die Gewerbeaufsichten infrage. Eine vertiefte Kontrolle durch die Bundesnetzagentur dürfte hingegen weniger geeignet sein. Zudem sollten Maßnahmen gezielt den KEP-Bereich adressieren, da im Briefbereich die Daten derzeit darauf hindeuten, dass es nur wenige Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben gibt.
- Das Onlineportal der zentralen externen Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz sollte mehrsprachig zur Verfügung stehen und aktiv beworben werden. Auf den Aufbau einer Beschwerdestelle der Bundesnetzagentur, die in Konkurrenz zu diesem Portal steht, sollte verzichtet werden, um potenzielle Hinweisgeber auf der Suche nach dem „richtigen“ Ansprechpartner nicht zu verunsichern.
- Generell sollte der primäre Auftrag der Bundesnetzagentur, die Märkte des Postwesens zu regulieren, nicht verwässert werden, indem ihr Aufgaben zugeteilt werden, die weit über die Regulierung von Märkten hinausgehen und für die bereits andere Behörden mit entsprechender Expertise existieren.

214. Auf Regelungen, welche die Beauftragung von Subunternehmen behindern, sollte hingegen verzichtet werden. Sie könnten den bestehenden Wettbewerb schwächen und für zukünftige Wettbewerber Markteintrittsbarrieren schaffen.

Würdigung der Amtspraxis

Die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung sollte nicht zu einem allgemeinen Preisaufschlag führen

215. Mit der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung kann verhindert werden, dass das marktbeherrschende Unternehmen und seine Tochterunternehmen die Wettbewerber in einzelnen Regionen vom Markt verdrängen. Die Monopolkommission empfiehlt als geeigneten Maßstab für die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung ein effizientes Unternehmen, das über Verbund- und Größenvorteile des marktbeherrschenden Unternehmens verfügt. Auf dieser Basis können Vorteile identifiziert werden, die unter den Bedingungen eines funktionierenden Wettbewerbs nicht nachbildbar wären. Beispielsweise sollte nicht angenommen werden, dass ein effizienter Wettbewerber Größenvorteile erzielt, die eine Unternehmensgröße erfordern, die einem Marktanteil von über 40 Prozent und damit einer vermuteten Marktbeherrschung entsprechen würde. Liegen solche Vorteile vor, wäre dies zu berücksichtigen.

216. Die Monopolkommission stellt gleichwohl fest, dass das derzeitige Mengenrabattsystem am Teilleistungszugang dazu führt, dass die DPIHS, ein Tochterunternehmen der Deutsche Post AG, vergleichsweise niedrigere durchschnittliche Teilleistungsentgelte erzielt. Probleme, die sich aus einer möglicherweise missbräuchlichen Gestaltung des Rabattsystems bei den Vorleistungsentgelten ergeben und zu niedrigen Kosten bei einem Tochterunternehmen der Deutsche Post AG führen, sollten jedoch nicht über einen Preisaufschlag bei den Endkundenentgelten auf Basis einer Preis-Kosten-Scheren-Prüfung behoben werden.

Wettbewerbsfördernde Ausgestaltung des Teilleistungszugangs prüfen

217. Der Teilleistungszugang ist ein zentrales Element der Wettbewerbsförderung im Postgesetz. Die Monopolkommission hat drei Aspekte identifiziert, die im Rahmen der Regulierung berücksichtigt werden sollten. Die Monopolkommission empfiehlt:

- Soweit nach derzeit geltendem gesetzlichen Rahmen möglich, sollte durch Prüfungen sichergestellt werden, dass Tochterunternehmen der Deutsche Post AG, die den Teilleistungszugang nutzen, keine Vorteile bei der Vergabe von Einlieferungszeitslots an den einzelnen Briefzentren genießen.
- Es sollte geprüft werden, ob die Deutsche Post AG die Wettbewerbsmöglichkeiten von Unternehmen, die den Teilleistungszugang nutzen, beeinträchtigt, indem sie keine hinreichend transparenten Angaben zu Laufzeiten von Teilleistungssendungen macht.
- Außerdem sollte bei der Prüfung der Mengenrabatte am Teilleistungszugang berücksichtigt werden, dass möglicherweise ein missbräuchliches Verhalten vorliegen kann, wenn es effizienten Wettbewerbern nicht möglich ist, im Durchschnitt mindestens ähnlich niedrige Teilleistungsentgelte zu erzielen wie die Tochterunternehmen der Deutsche Post AG.

Keine Quersubvention durch Gewinne aus dem Universaldienst zulassen

218. Die Monopolkommission empfiehlt in zukünftigen Entgeltgenehmigungsverfahren anzunehmen, dass Dienstleistungen der Deutsche Post AG Lasten tragen können, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass die Deutsche Post AG in dem betreffenden Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Der Sendungsmengenanteil der Deutsche Post AG deutet darauf hin, dass diese in den meisten, wenn nicht sogar in allen Märkten des Briefbereichs über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

Verdacht auf kartellrechtswidrige Vereinbarungen im Bereich Geschäftskundenbriefe

219. Die Monopolkommission begrüßt, dass das Bundeskartellamt die Vereinbarungen zwischen der DPIHS, der Compador Dienstleistungs GmbH und der Postcon Konsolidierungs GmbH prüft. Die Ergebnisse der Untersuchung könnten auch Hinweise darauf geben, ob der Geschäftskundenbriefbereich ein Markt ist, in dem eine erhebliche und fortwährende Störung des Wettbewerbs im Sinne des § 32f Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 GWB vorliegt. Die Monopolkommission behält sich vor, eine entsprechende Sektoruntersuchung nach § 44 Abs. 4 Satz 1 GWB zu einem späteren Zeitpunkt zu empfehlen.

