

Unterrichtung

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

Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Post 2024/2025

mit

**14. Sektorgutachten der Monopolkommission – Post 2025:
Neues Postgesetz – Marktgestaltung beginnt!**

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

die Jahre 2024 und 2025 haben für den Postsektor in Deutschland tiefgreifende Neuerungen gebracht. Mit dem Inkrafttreten der Postgesetznovelle im Sommer 2024 wurde nach mehrjähriger Diskussion ein umfassender Rechtsrahmen geschaffen, der den strukturellen Veränderungen des Marktes Rechnung tragen und den Postsektor zukunftsfest gestalten soll.

Im Zentrum des neuen Postgesetzes steht das Ziel, den Postmarkt an die veränderten Rahmenbedingungen einer zunehmend digitalen Kommunikationswelt anzupassen, faire Arbeitsbedingungen zu erhalten sowie gleichzeitig die flächendeckende und erschwingliche Versorgung der Bevölkerung mit postalischen Dienstleistungen sicherzustellen. Der Gesetzgeber setzt dabei den Fokus darauf, den Universaldienst unter den veränderten Marktbedingungen nachhaltig abzusichern, gleichzeitig den Wettbewerb zu fördern und den Marktzugang einheitlich zu regeln.

Das Gesetz stellt in vielerlei Hinsicht eine Modernisierung dar: Es stärkt den Verbraucherschutz, berücksichtigt die fortschreitende Substitution von Briefpost durch digitale Kommunikationsmittel und versucht, faire Wettbewerbsbedingungen in einem sich wandelnden Marktumfeld zu wahren. Gleichzeitig eröffnet es neue Möglichkeiten für Unternehmen, innovative Dienstleistungen zu entwickeln und damit den Bedürfnissen von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen gerecht zu werden.

Die neuen Regelungen zum Anbieterverzeichnis, das die bisherige Zweiteilung in Lizenzpflicht im Briefbereich und Anzeigepflicht im Paketbereich aufhebt, haben trotz aller Übergangsregelungen dazu geführt, dass bei der Bundesnetzagentur ca. 6.000 Anträge auf Eintragung eingegangen sind. Dies hat zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand geführt. Die Neuregelungen zur Marktanalyse ermöglichen eine systematische Datenerhebung und eine vertiefte Beobachtung und Analyse der Marktentwicklungen. Gleichzeitig entsteht auch hier zusätzlicher Aufwand für die Bundesnetzagentur.

Der Arbeit unserer Behörde kommt eine doppelte Verantwortung zu: Zum einen gilt es, die neuen gesetzlichen Vorgaben konsequent und praktikabel umzusetzen und so für einen fairen als auch funktionsfähigen Wettbewerb zu sorgen. Zum anderen müssen wir die Auswirkungen der Reform eng beobachten, um sicherzustellen, dass die Intentionen des Gesetzgebers erreicht werden. Nur so können wir gewährleisten, dass die Ziele einer verlässlichen und modernisierten Grundversorgung bei fairen Wettbewerbsbedingungen auch erreicht werden.

Die Bundesnetzagentur arbeitet zurzeit mit Hochdruck an der Umsetzung der neuen Vorgaben und baut eine medienbruchfreie Datenbank- und Workflowlösung für die Eintragungen in das Anbieterverzeichnis auf. Bis das dafür erforderliche komplexe IT-Tool aufgebaut ist, müssen wir uns – auch angesichts der großen Anzahl von Anträgen – derzeit noch mit einer temporären Lösung behelfen, damit alle Unternehmen in das Verzeichnis eingetragen werden können. Im Bereich der Marktanalyse hat die Bundesnetzagentur mit der Datenerhebung für die Märkte begonnen, die relevant für die nächste Maßgrößenentscheidung sind. Die Ergebnisse der Marktanalyse liegen Mitte 2026 vor.

Schließlich hat die Bundesnetzagentur die Ausschreibung für die Laufzeitmessung zur Überprüfung der Einhaltung der Qualitätskriterien des Universaldienstanbieters Deutsche Post DHL gestartet. Außerdem arbeitet sie zurzeit an dem Digitalatlas, der für mehr Transparenz über die Angebote aller Unternehmen sorgen soll. Schließlich ist am 8. Oktober 2025 der Mängelmelder an den Start gegangen, der eine vereinfachte Beschwerdemeldung ermöglichen soll.

Die Bundesnetzagentur stößt bei der Umsetzung allerdings an personelle Grenzen.

Der Tätigkeitsbericht 2024/2025 gibt Ihnen einen umfassenden Einblick in unsere Arbeit, dokumentiert Entwicklungen im Markt und zeigt auf, welche Herausforderungen und Chancen sich im Zuge des neuen Rechtsrahmens ergeben haben. Er ist zugleich eine Einladung, die Veränderungen im Postsektor gemeinsam mit uns kritisch zu reflektieren und konstruktiv weiterzuentwickeln.

Klaus Müller

Präsident der Bundesnetzagentur

Inhalt

NEUES POSTGESETZ	7
A Novellierung des Postgesetzes.....	8
1. Universaldienst.....	8
2. Schlichtung.....	9
3. Marktzugang	9
4. Marktanalyse.....	10
5. Nachhaltigkeit	10
I MARKTENTWICKLUNG.....	11
A Marktstrukturdaten	12
1. Postmärkte insgesamt	12
2. Umsatz- und Mengenentwicklung.....	14
3. Beschäftigungsentwicklung	31
4. Entwicklung nationaler Briefpreise	32
5. Internationale Marktbeobachtung	34
6. Analyse der Marktentwicklung in den Postmärkten.....	34
B Netzzugang.....	42
II TÄTIGKEITEN	47
A Marktbeobachtung.....	48
1. Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung.....	48
2. Durchführung der Marktbeobachtung	49
3. Studie Nachhaltigkeit im Postsektor	50
4. Verbraucherstudie Elektronische Substitution im Briefbereich.....	52
B Marktanalyse	53
C Marktzugang	54
D Postgeheimnis und Postmarktprüfungen	56
E Beschwerdestelle für Hinweisgebende	58
1. Einrichtung und Aufgaben der Beschwerdestelle	58
2. Verfahrensweise und Datenschutz.....	58
3. Herausforderungen und Ausblick.....	59
F Universaldienst und Bürgereingaben.....	59
1. Universaldienst.....	59
2. Bürgereingaben Post.....	63
3. Anlassprüfungen	69
G Schlichtungsstelle Post	70
1. Gesetzlicher Auftrag.....	70
2. Ziel der Schlichtung	70

3. Das Schlichtungsverfahren.....	70
4. Auswertung der Schlichtungsanträge und -verfahren	72
H Normung.....	75
1. Deutsches Institut für Normung (DIN).....	77
2. Europäisches Komitee für Normung (CEN)	77
3. Internationale Organisation für Normung (ISO).....	78
I Internationale Zusammenarbeit.....	79
1. Europäische Aktivitäten, ERGP	79
2. CEPT - CERP	87
3. Weltpostverein (WPV / UPU).....	88
J Bericht der Beschlusskammer	90
1. Entgeltgenehmigungen.....	90
2. Gerichtsurteile	97
III POLITISCHE UND WISSENSCHAFTLICHE BEGLEITUNG	100
A Beirat	101
B Wissenschaftliche Beratung	102
1. WIK-Consult GmbH	102
2. Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR)	104
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	107
TABELLENVERZEICHNIS.....	109
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	110

Neues Postgesetz

A Novellierung des Postgesetzes

Am 19. Juli 2024 ist das neue Postgesetz in Kraft getreten und hat das alte Postgesetz von 1997 abgelöst. Das novellierte Postgesetz hat eine Vielzahl neuer Aufgaben und Befugnisse für die Bundesnetzagentur geschaffen. Eine flächendeckende Postversorgung und fairer Wettbewerb sollen so – auch in Zeiten sinkender Briefmengen – sichergestellt werden. Die Bundesnetzagentur widmet sich seit Inkrafttreten intensiv der Umsetzung der neuen Regelungen.

1. Universaldienst

Unter dem neuen Postgesetz ist die Deutsche Post AG (DP AG) nunmehr ausdrücklich zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet. Zuvor erbrachte sie den Universaldienst nur aufgrund einer freiwilligen Selbstverpflichtung.

Der Katalog der Universaldienstleistungen wurde reformiert und umfasst nunmehr auch Teilleistungen im Briefbereich, während die Beförderung von Einzelbriefsendungen höherwertiger Qualität sowie die Beförderung von Geschäftskundenpaketen ausdrücklich nicht zu den Universaldienstleistungen zählen.

Die neuen Infrastrukturvorgaben erlauben, dass der Universaldienstanbieter die örtliche Grundversorgung im Einzelfall mit einer automatisierten Station anstelle einer personenbetriebenen Filiale sicherstellen kann; unter der Voraussetzung, dass die Bundesnetzagentur die automatisierte Station im Benehmen mit der örtlichen Kommune zulässt.

Die Laufzeitvorgaben im Universaldienst wurden insbesondere für Briefe angepasst. Im bundesweiten Jahresdurchschnitt müssen nunmehr 95 Prozent aller Briefsendungen innerhalb von drei Werktagen und 99 Prozent innerhalb von vier Werktagen zugestellt werden. Unter dem alten Rechtsrahmen galt die Vorgabe, dass 80 Prozent aller Einzelbriefsendungen am nächsten und 95 Prozent bis zum übernächsten Werktag zugestellt werden mussten. Anders als bisher sieht das neue Postgesetz vor, dass die Bundesnetzagentur eigene Laufzeitmessungen durchführt.

Das neue Postgesetz verleiht der Bundesnetzagentur Durchsetzungsbefugnisse, um die Qualitätsvorgaben im Universaldienst sicherzustellen. Neben einer allgemeinen Anordnungsbefugnis im Falle schwerwiegender, wiederholter oder andauernder Verstöße gegen die Vorgaben des Universaldienstes kann der Verstoß gegen die Laufzeitvorgaben mit einer Geldbuße geahndet werden. Weitere Informationen zum Universaldienst finden sich in Kapitel II F Universaldienst und Bürgereingaben.

2. Schlichtung

Seit der jüngsten Anpassung des Postgesetz im Juli 2024 ist § 34 Postgesetz die zentrale Rechtsgrundlage für die Schlichtung vor der Schlichtungsstelle Post. Außerdem wurden zwei bisher in der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) geregelte schlichtungsfähige Tatbestände in diese neue Schlichtungsvorschrift im Postgesetz übertragen. Hierbei handelt es sich um Verstöße gegen den Anspruch auf Erbringung von Universaldienstleistungen nach § 15 Abs. 4 S. 1 PostG und das Diskriminierungsverbot aus § 15 Abs. 4 S. 2 PostG. Die PDLV wurde im Zuge der Postgesetznovelle aufgehoben.

Bereits durch die Änderung des Postgesetzes im Jahr 2021 haben die Rechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern und das Instrument der außergerichtlichen Streitbeilegung eine deutliche Stärkung erfahren. Seitdem sind Postdienstleistungsunternehmen verpflichtet, an den Verfahren vor der Schlichtungsstelle Post teilzunehmen, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher einen Schlichtungsantrag stellen. Seit der Anpassung des Postgesetzes im Juli 2024 ist auch eine Möglichkeit zur Durchsetzung der Teilnahmepflicht im Falle einer Antragstellung von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Postgesetz verankert. Informationen zur Schlichtungsstelle Post finden sich in Kapitel II G Schlichtungsstelle Post.

3. Marktzugang

Zur Sicherstellung fairer Arbeitsbedingungen und Schaffung von Transparenz im Postbereich hat der Gesetzgeber das Marktzutrittsverfahren vereinheitlicht und neugestaltet. Alle Anbietende, die Postdienstleistungen erbringen wollen, müssen sich nun vor Aufnahme ihrer Tätigkeit in das von der Bundesnetzagentur digital geführte Anbieterverzeichnis eintragen lassen. Das gilt auch für Subunternehmer, die bspw. auf der letzten Meile tätig sind. Postdienstleistungsanbietende dürfen nur solche Unternehmen mit der Erbringung von Postdienstleistungen beauftragen, die in das Anbieterverzeichnis eingetragen sind.

Die Anforderungen an die Eintragung sind dabei an die des ehemaligen Lizenzverfahrens angelehnt. Vor der Eintragung muss die Bundesnetzagentur Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde der Antragstellenden überprüfen; insbesondere ist zu überprüfen, ob sie die geltenden sozial- und arbeitsrechtlichen Vorgaben einhalten. Innerhalb von vier Wochen nach Eingang eines vollständigen Antrags prüft die Bundesnetzagentur, ob Gründe für die Versagung der Eintragung vorliegen. Liegen keine Gründe für die Versagung der Eintragung vor, trägt die Bundesnetzagentur den Antragstellenden in das Anbieterverzeichnis ein. Die Bundesnetzagentur hat die Möglichkeit, bei Verstößen gegen arbeits- oder sozialrechtliche Vorschriften die Eintragung zu widerrufen.

Alle Anbietende, die bei Inkrafttreten des neuen Postgesetzes in Besitz einer gültigen Lizenz zur Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm waren, wurden von Amts wegen in das Anbieterverzeichnis eingetragen. Für Anbietende, die am 18. Juli 2024 nach altem Recht bei der Bundesnetzagentur angezeigt waren, gilt eine gesetzliche Übergangsfrist bis zum 18. August 2026 für die Eintragung. Alle anderen Anbietende müssen seit dem 19. Juli 2024 vor Aufnahme der Tätigkeit einen Antrag auf Eintragung in das Anbieterverzeichnis stellen. Weitere Informationen zu Marktzugang finden sich in Kapitel II C Marktzugang.

4. Marktanalyse

Marktdefinitions- und -analyseverfahren sind nach dem neuen Postgesetz regelmäßig (grds. alle 3 Jahre) unabhängig von den Beschlusskammerverfahren durchzuführen. Das Marktanalyseverfahren besteht aus drei Schritten: 1. der Marktdefinition/-abgrenzung, 2. dem Drei-Kriterien-Test, um die Regulierungsbedürftigkeit festzustellen sowie 3. – falls Regulierungsbedürftigkeit besteht – der Feststellung, ob eine marktbeherrschende Stellung vorliegt.

Dabei hat die Bundesnetzagentur auch den Einfluss von auf benachbarten Märkten erbrachten Dienstleistungen, insbesondere der Bereiche Kommunikation, Transport und Logistik zu berücksichtigen. Die Bundesnetzagentur hat hierzu entsprechende Auskunftsrechte gegenüber Unternehmen außerhalb des Postbereichs erhalten. Weitere Informationen zur Marktanalyse finden sich in Kapitel II B Marktanalyse.

5. Nachhaltigkeit

Eine weitere Neuerung ist, dass die ökologische nachhaltige Erbringung von Postdienstleistungen ein Regulierungsziel darstellt. In diesem Zusammenhang erhält die Bundesnetzagentur zusätzliche Datenerhebungskompetenzen. Vorgesehen ist ab 2026 eine jährliche Datenerhebung getrennt nach Briefen und Paketen. Eine gesetzliche Pflicht der Unternehmen zur Datenlieferung besteht jedoch nicht.

Über die ökologische Nachhaltigkeit hat die Bundesnetzagentur der Bundesregierung regelmäßig zu berichten. Hierfür sollen Treibhausgasemissionen von Anbietenden ab einer bestimmten Größe (gemessen am Umsatz) und über Gesamttreibhausgasemissionen im gesamten Postsektor ermittelt und veröffentlicht werden. Die Verwendung eines Umweltzeichens von Paketdienstleistungsunternehmen soll ebenfalls die Transparenz hinsichtlich der Treibhausgasemissionen der einzelnen Anbietenden erhöhen und einen Anreiz zu mehr Klimafreundlichkeit setzen. Informationen zur Nachhaltigkeitsstudie im Postsektor finden sich in Kapitel II A 3 Studie Nachhaltigkeit im Postsektor.

I Marktentwicklung

A Marktstrukturdaten

Die bestehenden wirtschaftlichen und geopolitischen Unsicherheiten wirkten sich auch in den letzten beiden Berichtsjahren wieder auf den Postmärkten und seine Akteure aus. Trotz bestehender Herausforderungen konnten wieder Zuwächse in Umsätzen und Sendungsmengen im Paketbereich verzeichnet werden.

1. Postmärkte insgesamt

Im Jahr 2024 erzielten die Postmärkte insgesamt Umsätze in Höhe von 35,2 Milliarden Euro. Im Vergleich zum Vorjahr, als die Umsätze bei rund 34,28 Milliarden Euro lagen, entspricht dies einer leichten Steigerung von 2,58 Prozent. Während im Briefbereich ein deutlicher Umsatzrückgang zu verzeichnen war, konnten die Kurier-, Express- und Paketmärkte erneut ein Wachstum verzeichnen. Diese Entwicklung unterstreicht die fortschreitende Verlagerung hin zu paketbezogenen Dienstleistungen, getrieben insbesondere durch den anhaltenden Onlinehandel.



Postmärkte

Die Postmärkte umfassen insgesamt die folgenden Bereiche: Briefbereich bis 2.000 Gramm, Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP), adressierte Zeitungen und Zeitschriften (Pressedistribution) sowie, Bücher- und Warensendungen, teil- und unadressierte Briefsendungen, sowie Katalogsendungen.

Der strukturelle Wandel setzte sich in den Postmärkten im Jahr 2024 weiter fort. Im Bereich der Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP) stieg der Umsatz um rund 5,01 Prozent auf 27,29 Milliarden Euro und erreichte damit ein neues Rekordniveau (2023: 25,98 Milliarden Euro). Die Sendungsmenge erhöhte sich um 5,54 Prozent auf 4,73 Milliarden Stück (2023: 4,49 Milliarden Stück), was vor allem auf die anhaltende Dynamik im Onlinehandel und die wachsende Nachfrage nach schnellen Lieferungen zurückzuführen ist.

Demgegenüber waren die Entwicklungen im Briefbereich erneut rückläufig. Die Umsätze sanken hier um rund 4,39 Prozent auf 6,99 Milliarden Euro (2023: 7,31 Milliarden Euro), während die beförderten Sendungsmengen um 6,89 Prozent auf 10,16 Milliarden Stück zurückgingen (2023: 10,92 Milliarden Stück). Ursachen für diesen Trend bleiben die fortschreitende Digitalisierung und die damit einhergehende Verlagerung von Kommunikation auf digitale Kanäle und die allgemeine wirtschaftliche Lage, u. a. bedingt durch die anhaltende Wachstumsschwäche.

Der Pressedistributionsmarkt, bestehend aus Anzeigenblättern, Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Zeitschriften, erzielte im Jahr 2024 Umsätze in Höhe von rund 0,55 Milliarden Euro und lag damit leicht unter dem Vorjahreswert von 0,58 Milliarden Euro. Für 2025 wird ein weiterer moderater Umsatzrückgang erwartet, der im Wesentlichen auf die fortschreitende Digitalisierung des Medienkonsums sowie steigende Produktions- und Vertriebskosten zurückzuführen ist.

Insgesamt wird für das Jahr 2025 dennoch von einer positiven Entwicklung der Postmärkte ausgegangen. Unternehmensprognosen deuten auf erneute Zuwächse bei Umsatz und Sendungsmengen im Paketbereich hin. Im Gegensatz dazu sind im Briefbereich weitere Rückgänge der Sendungsmengen zu erwarten.

Umsätze auf den Postmärkten

in Milliarden Euro

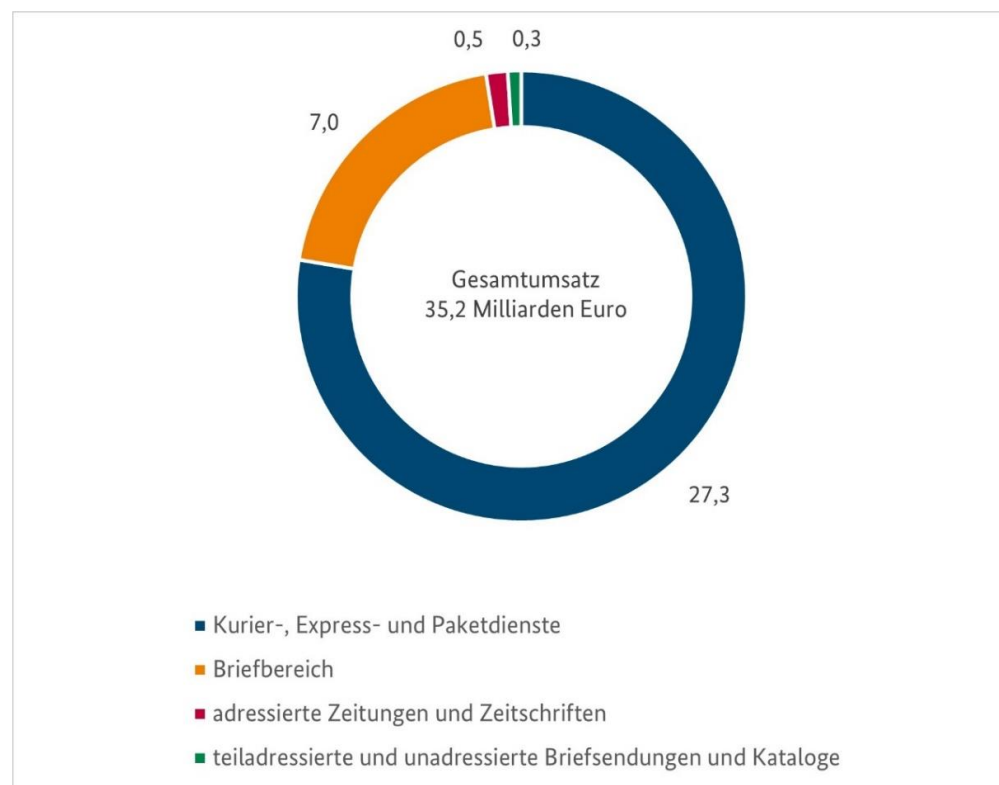


Abbildung 1: Umsätze auf den Postmärkten



Briefsendungen

Nach dem Postgesetz umfasst die Briefdienstleistung die gewerbsmäßige Beförderung von adressierten schriftlichen Mitteilungen. Nicht zu den Briefsendungen zählen Bücher, Kataloge sowie regelmäßig erscheinende Druckschriften wie Zeitungen und Zeitschriften. Ebenfalls ausgenommen sind Sendungen ohne individuelle Anschrift oder lediglich mit Sammelbezeichnungen von Wohnungen oder Geschäftssitzen.

Die Beförderung von Briefsendungen kann in verschiedenen Formen erfolgen, etwa als Teilleistungssendungen, Ende-zu-Ende-Sendungen (national wie international) sowie förmliche Postzustellungsaufträge.

Kleinformative Warensendungen wurden bis 2020 dem Bereich der Briefdienstleistungen zugerechnet, da sie typischerweise von Briefdienstleistern angeboten und über das Briefnetz transportiert werden. Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2018/644 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste werden diese Sendungen jedoch seit 2021 in der Markterhebung dem Paketbereich zugeordnet, da der Wareninhalt im Vordergrund steht (siehe hierzu den Paketmarktbericht 2024).

Mit dem neuen Postgesetz, das am 19. Juli 2024 in Kraft trat, entfällt die frühere Unterscheidung zwischen lizenzpflichtigen Briefsendungen bis 1.000 Gramm und nicht-lizenzpflichtigen Sendungen über 1.000 Gramm. Alle in diesem Bericht dargestellten Daten und Abbildungen orientieren sich an der neuen Rechtslage und berücksichtigen auch rückwirkend Sendungen mit einem Gewicht von über 1.000 Gramm. Ein Vergleich mit älteren Publikationen ist deshalb nur eingeschränkt möglich.

2. Umsatz- und Mengenentwicklung

2.1 Briefdienstleistungen

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 Deutsche Post AG (DP AG) und Deutsche Post In-Haus Services GmbH (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 Briefbereich insgesamt

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

Entwicklung der Umsätze

Im Briefbereich gingen die Umsätze im Jahr 2024 insgesamt zurück. Sie sanken von 7,31 Milliarden Euro im Jahr 2023 auf 6,99 Milliarden Euro im Jahr 2024, was einem Minus von 4,39 Prozent entspricht. Für das Jahr 2025 wird mit einer leichten Steigerung der Umsätze um 1,9 Prozent gerechnet, die im Wesentlichen auf Preisanpassungen zurückzuführen ist.

Der Umsatz der Wettbewerbsunternehmen der DP DHL¹ sank von einer Milliarde Euro im Jahr 2023 auf 0,9 Milliarden Euro im Jahr 2024 und damit um rund 9,38 Prozent. Für das Jahr 2025 wird bei den Wettbewerbsunternehmen mit einem weiteren Rückgang der Umsätze um 1,1 Prozent gerechnet.

Umsätze im Briefbereich nach Anbietenden

in Milliarden Euro

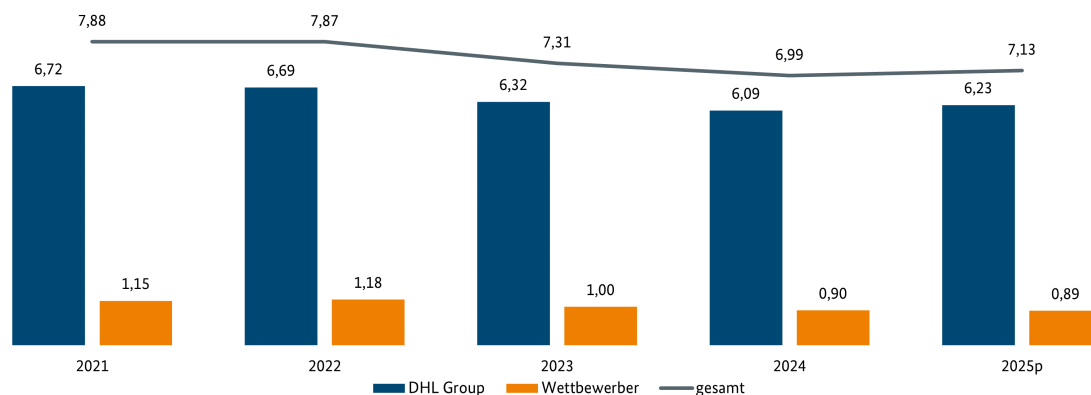


Abbildung 2: Umsätze im Briefbereich nach Anbietenden

Bei der DP DHL gingen die Umsätze im Jahr 2024 ebenfalls zurück. Der Umsatz verringerte sich von 6,32 Milliarden Euro im Jahr 2023 auf 6,09 Milliarden Euro im Jahr 2024, was einem Rückgang um 3,6 Prozent entspricht. Zur DP DHL zählen im Briefbereich neben der DP AG unter anderem die DP IHS, die Deutsche Post E-POST Solutions GmbH (DP EPS), die Deutsche Post Dialog Solutions GmbH sowie

¹Vgl. auch im Folgenden: Hier und an weiteren Stellen wird zur Vereinfachung – wie auch im letzten Tätigkeitsbericht – die Bezeichnung DP DHL verwendet, da die Daten sowohl Daten der DHL als auch der Deutschen Post AG enthalten.

die DHL Express Germany GmbH. Für das Jahr 2025 wird jedoch von der DP DHL ein Anstieg der Umsätze um rund 2,35 Prozent prognostiziert.

Entwicklung der Sendungsmengen

Das Briefvolumen ist 2024 zurückgegangen. Gegenüber 2023 verringerte sich die Zahl der Sendungen von 10,92 Milliarden auf 10,16 Milliarden Stück – ein Minus von 6,89 Prozent. Aus den gemeldeten Marktdaten der Unternehmen ergibt sich für 2025 ein weiterer Rückgang um ungefähr 7,69 Prozent.

Die Wettbewerbsunternehmen der DP DHL verzeichneten 2024 ebenfalls geringere Mengen. Das Volumen verringerte sich von 1,4 Milliarden Stück im Jahr 2023 auf 1,24 Milliarden Stück im Jahr 2024, entsprechend einem Minus von 11,52 Prozent. Nach den gemeldeten Unternehmensdaten wird für 2025 ein erneuter Rückgang um rund 4,46 Prozent prognostiziert.

Auch bei der DP DHL war im Jahr 2024 ein Rückgang zu verzeichnen. Die Mengen gingen von 9,51 Milliarden Stück im Jahr 2023 auf 8,92 Milliarden Stück im Jahr 2024 zurück, was einem Minus von 6,2 Prozent entspricht. Für 2025 rechnet die DP DHL mit einer weiteren Abnahme um rund 8,14 Prozent.

Sendungsmengen im Briefbereich nach Anbietenden

in Milliarden Stück

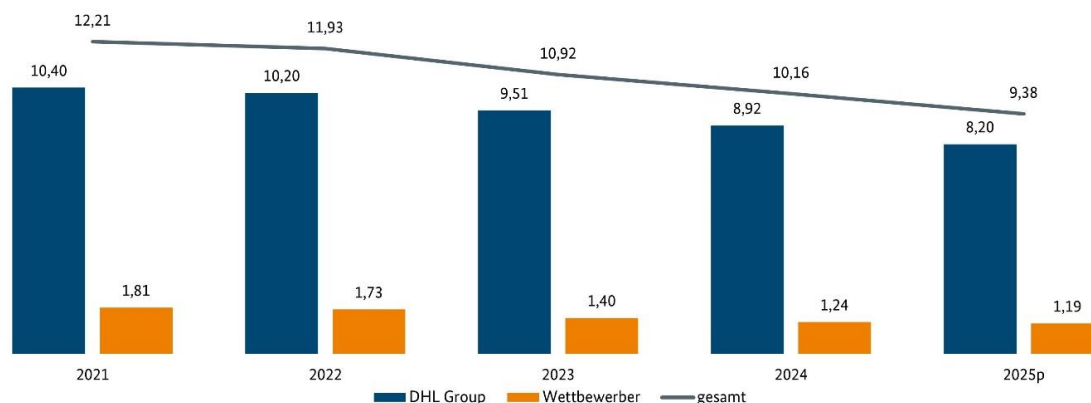


Abbildung 3: Sendungsmengen im Briefbereich nach Anbietenden

2.1.2 Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen der Wettbewerbsunternehmen

Ende-zu-Ende-Briefsendungen sind Briefsendungen bis 2.000 Gramm, die von Wettbewerbsunternehmen der DP DHL selbst zugestellt werden, ohne dass hierfür Teilleistungen (siehe unten) der DP DHL in Anspruch genommen werden.

Im Segment der inländischen Ende-zu-Ende-Briefsendungen verringerten sich die Umsätze dieser Unternehmen um 14,73 Prozent – von 0,7 Milliarden Euro im Jahr 2023 auf rund 0,59 Milliarden Euro im Jahr 2024.

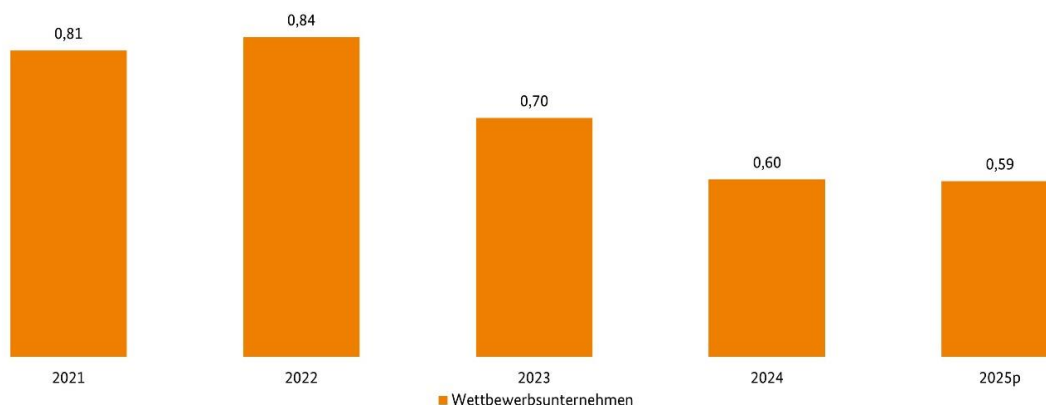
Umsätze inländischer Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 2.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen
in Milliarden Euro

Abbildung 4: Umsätze inländischer Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 2.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen

Die beförderte Sendungsmenge verringerte sich im Jahr 2024 um 13,93 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt wurden 1,08 Milliarden Sendungen transportiert, nach 1,25 Milliarden Sendungen im Jahr 2023.

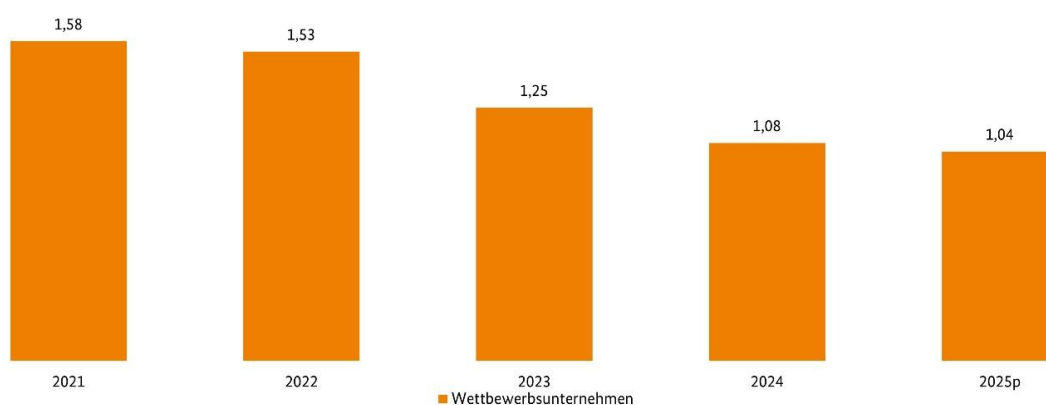
Sendungsmenge inländischer Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 2.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen
in Milliarden Stück

Abbildung 5: Sendungsmenge inländischer Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 2.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen

Von diesen Sendungen wurden rund 35 Prozent durch die Wettbewerbsunternehmen selbst zugestellt. Etwa 65 Prozent erfolgten im Rahmen von Kooperationspartnerschaften oder wurden an konsolidierende Unternehmen (ohne Beteiligung der DP DHL) übergeben.

Briefsendungen Wettbewerbsunternehmen nach Art der Zustellung im Jahr 2024 in Prozent

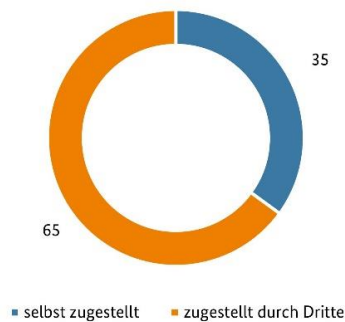


Abbildung 6: Briefsendungen Wettbewerbsunternehmen nach Art der Zustellung im Jahr 2024

2.1.3 Teilleistungssendungen

Ein Großteil der Briefsendungen im Bereich entfällt weiterhin auf sogenannte Teilleistungssendungen. Dabei werden Sendungen von Großversendern oder Wettbewerbsunternehmen bei der DP DHL eingeliefert, für die bereits Vorleistungen wie Vorsortierung oder Frankierung erbracht wurden. Für diese Mengen wird ein vermindertes Entgelt berechnet, das sich nach dem Umfang der erbrachten Vorleistungen richtet.

Die Umsätze mit Teilleistungssendungen gingen im Jahr 2024 zurück. Sie sanken von 4,05 Milliarden Euro im Jahr 2023 auf 3,96 Milliarden Euro im Jahr 2024, was einem Rückgang von 2,14 Prozent entspricht. Für das Jahr 2025 rechnen die Postunternehmen mit einem leichten Anstieg der Umsätze auf 4,04 Milliarden Euro. Der größte Teil des Umsatzes entfiel dabei erneut auf die DP DHL. Diese erwirtschaftete im Jahr 2024 3,8 Milliarden Euro nach 3,89 Milliarden Euro im Jahr 2023, entsprechend einem Minus von 2,37 Prozent. Für 2025 wird auf Basis der Angaben der Unternehmen ein Zuwachs auf 3,87 Milliarden Euro prognostiziert. Die Umsätze der Wettbewerbsunternehmen stiegen im Jahr 2024 um rund 3,58 Prozent.

Im Jahr 2024 belieferten Wettbewerbsunternehmen die DHL Group mit rund 0,87 Milliarden Teilleistungssendungen, was einem Anteil von 12,2 Prozent entspricht. Der überwiegende Teil der beförderten Teilleistungssendungen wurde von konzernangehörigen Unternehmen sowie von Geschäftskundschaft der DP DHL generiert.

Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietenden in Millionen Euro

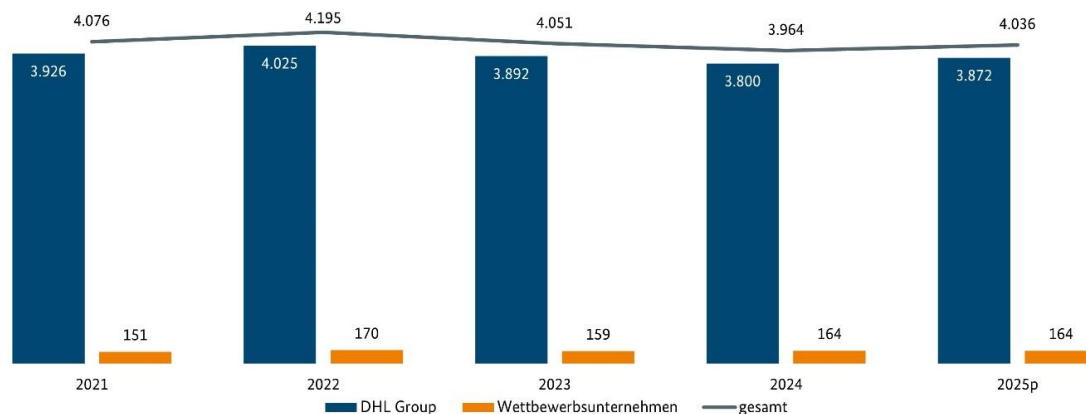


Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietenden

2.1.4 Förmliche Zustellung

Die förmliche Zustellung umfasst als besondere Briefdienstleistung den Transport von Schriftstücken nach den Vorgaben der Prozessordnungen sowie der gesetzlichen Regelungen zur Verwaltungszustellung, unabhängig vom Gewicht der Sendungen.

Die Umsätze in diesem Segment lagen im Jahr 2024 bei 147 Millionen Euro, nach 137 Millionen Euro im Jahr 2023. Das entspricht einer Steigerung von 6,81 Prozent. Die Prognosen der Unternehmen deuten für 2025 auf einen weiteren Anstieg auf 154 Millionen Euro hin.

Bei der DP DHL erhöhten sich die Umsätze im Jahr 2024 von 124 Millionen Euro im Jahr 2023 auf 132 Millionen Euro, was einem Plus von 5,38 Prozent entspricht. Für das Jahr 2025 wird ein weiterer Anstieg auf rund 139 Millionen Euro prognostiziert. Die Umsätze der Wettbewerbsunternehmen stiegen im Jahr 2024 um rund 5,38 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf 15 Millionen Euro, nach 14 Millionen Euro im Jahr 2023.

Umsatz Förmliche Zustellung nach Anbietenden in Millionen Euro

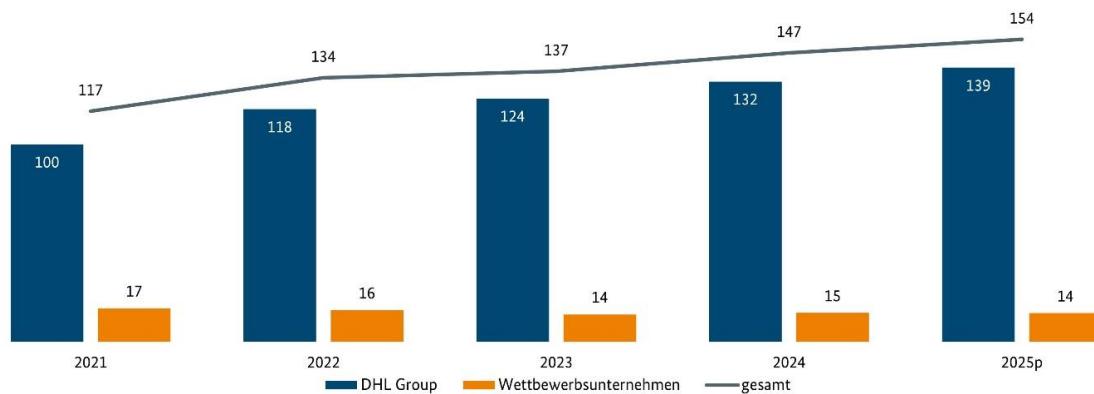


Abbildung 8: Umsatz Förmliche Zustellung nach Anbietenden

Die förmlichen Zustellungen erreichten im Jahr 2024 ein Gesamtvolumen von 53,8 Millionen Sendungen, nachdem im Vorjahr noch 50,3 Millionen verzeichnet worden waren – ein Zuwachs von 6,96 Prozent. Für 2025 wird von den Unternehmen mit einem weiteren Anstieg auf rund 54,25 Millionen gerechnet. Auch die Deutsche Post DHL zeigte in diesem Segment eine positive Entwicklung: von 44,79 Millionen Sendungen im Jahr 2023 auf 47,94 Millionen im Jahr 2024, was einer Steigerung von 7,3 Prozent entspricht. Der Trend dürfte sich 2025 fortsetzen. Die Wettbewerber hingegen bewegten sich nahezu auf Vorjahresniveau – 2024 belief sich das Volumen auf 5,86 Millionen Stück nach 5,51 Millionen im Jahr 2023. Für 2025 wird von den Unternehmen eine leichte Steigerung erwartet.

Sendungsmenge Förmliche Zustellung nach Anbietenden in Millionen Stück

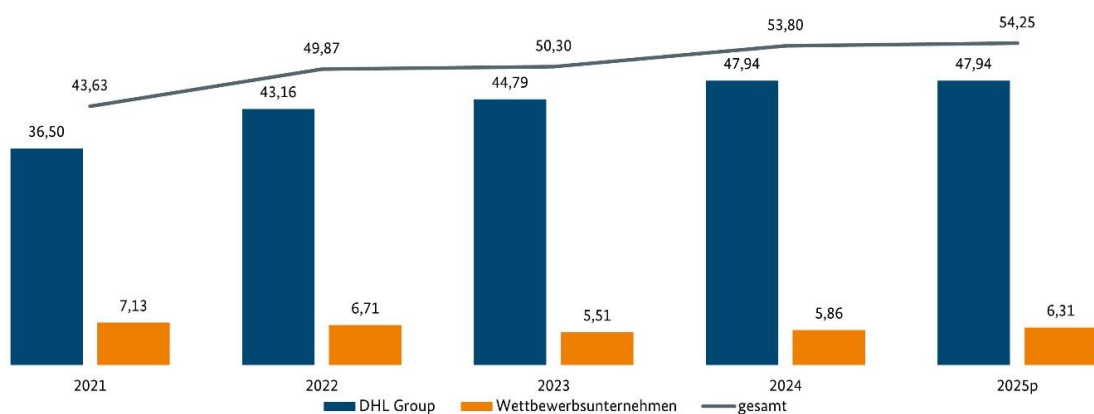


Abbildung 9: Sendungsmenge Förmliche Zustellung nach Anbietenden

2.1.5 Unternehmensstruktur im Briefbereich

Die Struktur der Wettbewerbsunternehmen im Briefbereich bleibt auch im aktuellen Berichtszeitraum heterogen. Dies ist vor allem auf die unterschiedlichen Geschäftsmodelle – wie etwa Konsolidierung oder Ende-zu-Ende-Angebote – sowie auf die regional unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkte der Anbieter zurückzuführen.

Bei der Anzahl kleinere Unternehmen mit Jahresumsätzen bis 500.000 Euro war ein Rückgang zu beobachten. In den höheren Umsatzklassen blieb die Zahl der aktiven Unternehmen nur leicht unter dem Niveau des Vorjahres.

Insgesamt meldeten rund 400 Unternehmen Umsätze im Briefbereich. Die Anzahl der bei der Bundesnetzagentur registrierten Postdienstleistungsunternehmen (bestehend aus ehemals nach § 36 PostG a. F. angezeigten Anbietenden sowie Anbietende, die bereits in das Anbieterverzeichnis gemäß § 4 PostG eingetragen sind; (siehe Kapitel II C Marktzugang) liegt jedoch deutlich darüber. Ein Grund dafür sind Anbietende, die trotz Eintragung aktuell nicht am Markt aktiv sind; zudem fassen Unternehmensgruppen ihre Meldungen häufig zusammen, sodass in der Regel nur die Muttergesellschaft Angaben an die Bundesnetzagentur übermittelt. Hinweise zur Umsatzkonzentration und zu strukturellen Besonderheiten der Wettbewerbsunternehmen finden sich in Kapitel I A 6.2.2 Wettbewerbsverhältnisse/ 6.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbsunternehmen.

2.1.6 Kundschaftsstruktur im Briefbereich

Wie bereits in den Vorjahren entfiel auch im Berichtszeitraum der überwiegende Teil der von Wettbewerbsunternehmen abgewickelten Sendungsmengen auf Geschäftskundschaft. Im Durchschnitt generierten diese Unternehmen – mit Ausnahme der DP DHL – rund 98 Prozent ihrer Umsätze und Sendungsmengen in diesem Segment. Ein erheblicher Teil der Marktteilnehmer gab zudem an, ausschließlich für Geschäftskundschaft tätig zu sein. Dienstleistungen für Privatkundschaft werden damit nahezu ausschließlich durch die DP DHL bereitgestellt.

Bei der DP DHL zeigte sich ein breiteres Kundenspektrum. Im Jahr 2024 entfielen rund 94,2 Prozent der Umsätze und etwa 87,6 Prozent der Sendungsmengen auf Geschäftskundschaft. Der verbleibende Anteil entfiel auf Privatkundschaft und Kleinstunternehmen, die damit etwa 12,4 Prozent der Mengen und 5,8 Prozent der Umsätze ausmachten.

Aus diesen Verhältnissen ergibt sich die nachfolgende Aufteilung der im Jahr 2024 erzielten Umsätze im Markt für Briefdienstleistungen insgesamt.

Sendungsmengenanteile nach Auftraggebern im Briefbereich im Jahr 2024
in Prozent



Abbildung 10: Sendungsmengenanteile nach Auftraggebern im Briefbereich im Jahr 2024

2.2 KEP-Dienstleistungen

Im Jahr 2024 erhöhten sich die Umsätze im KEP-Segment auf 27,29 Milliarden Euro, nach 25,98 Milliarden Euro im Jahr 2023. Dies entspricht einem Anstieg um 5,01 Prozent. Für 2025 wird ein weiterer Zuwachs um rund 6,07 Prozent auf 28,94 Milliarden Euro erwartet. Der größte Anteil entfiel dabei auf den Paketbereich mit rund 75 Prozent des Gesamtumsatzes. Auf die Expresssparte entfielen etwa zehn Prozent und auf den Kurierdienstbereich rund 15 Prozent der Umsätze.



Segmente des KEP-Bereiches

Kurierdienste zeichnen 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.

Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten

in Milliarden Euro

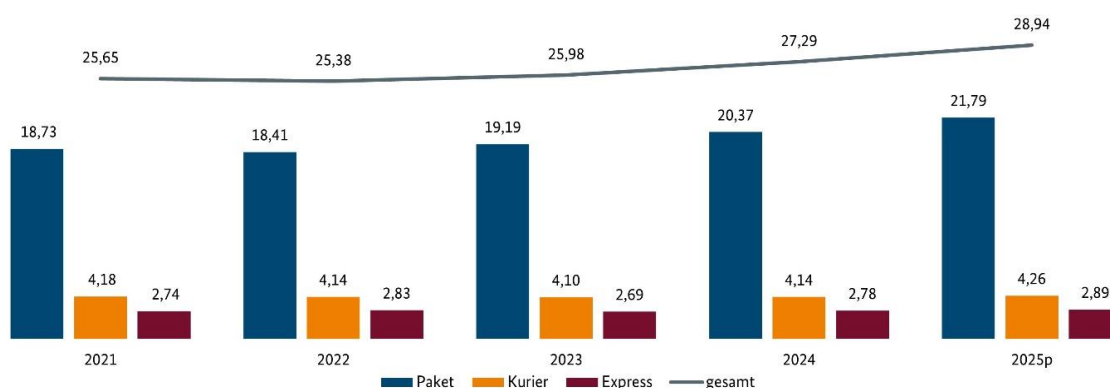


Abbildung 11: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten

Im Jahr 2024 wurden im KEP-Bereich insgesamt rund 4,73 Milliarden Sendungen abgewickelt. Gegenüber 2023 mit 4,49 Milliarden Stück entspricht dies einem Anstieg von 5,54 Prozent. Für 2025 wird mit einem weiteren Zuwachs gerechnet: Nach Angaben der Unternehmen wird für 2025 ein Anstieg der Sendungsmengen auf rund 4,96 Milliarden Stück erwartet, was einer prognostizierten Veränderung von 4,8 Prozent, also einer leicht kleineren Wachstumsrate, entspricht.

Der größte Teil des Volumens entfiel weiterhin auf das Paketsegment. Expresssendungen machten lediglich einen kleineren Anteil an den Gesamtsendungen aus. Ihr Umsatzanteil lag jedoch deutlich höher, was auf die im Vergleich wesentlich höheren Stückumsätze zurückzuführen ist.



Sendungsmengen im Kurierbereich

Sendungsmengen im Kurierbereich, entsprechend dem Paket- bzw. Expresssegment, lassen 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

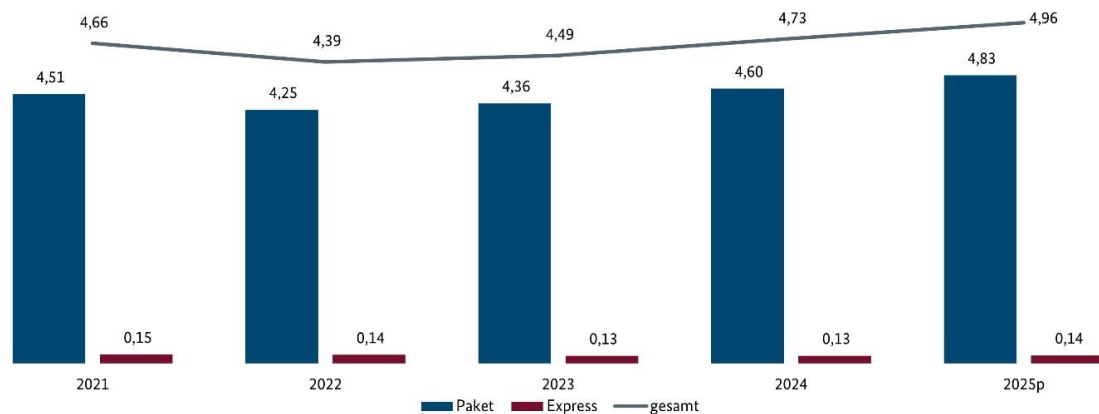


Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

2.2.1 Paketdienstleistungen

Im Jahr 2024 wurden im Paketsegment insgesamt 20,37 Milliarden Euro umgesetzt. Gegenüber dem Vorjahr mit 19,19 Milliarden Euro entspricht dies einem Anstieg von 6,13 Prozent. Für 2025 wird ein weiterer Zuwachs erwartet, die Umsätze sollen nach Prognosen der Unternehmen auf rund 21,79 Milliarden Euro steigen, was einer prognostizierten Steigerung von sieben Prozent entspricht.

Auch die Sendungsmengen entwickelten sich positiv. Im Jahr 2024 wurden insgesamt 4,6 Milliarden Pakete versendet, nach 4,36 Milliarden Stück im Jahr 2023. Dies entspricht einem Plus von 5,65 Prozent. Für 2025 wird ein erneuter - etwas geringerer - Anstieg um rund 4,82 Prozent auf etwa 4,83 Milliarden Sendungen von den Unternehmen prognostiziert.

2.2.1.1 Paketsendungen Inland und grenzüberschreitend

Bei der Erhebung der Marktdaten wird zwischen inländischen und grenzüberschreitenden Paketsendungen unterschieden. Unter Letzteres fallen sowohl Sendungen, die ins Ausland versendet werden, als auch solche, die aus dem Ausland stammen und in Deutschland zugestellt werden.

Im Jahr 2024 entfiel der überwiegende Teil der Umsätze im Paketbereich auf das Inland. Rund 80 Prozent der Gesamterlöse wurden mit innerdeutschen Sendungen erzielt, während 20 Prozent auf grenzüberschreitende Pakete zurückgingen. Von diesen entfielen 17 Prozent auf ins Ausland versandte Sendungen, die größtenteils in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gerichtet waren. Der verbleibende Anteil von rund drei Prozent wurde mit Paketen erzielt, die aus dem Ausland nach Deutschland gelangten, ebenfalls überwiegend aus dem EWR.

Ein ähnliches Verhältnis zeigt sich bei den Sendungsmengen. Im Jahr 2024 machten nationale Sendungen rund 88 Prozent des Gesamtvolumens aus. Auf ins Ausland versandte Pakete entfielen sieben Prozent, während rund fünf Prozent der Sendungen aus dem Ausland nach Deutschland kamen.

Dass der Umsatzanteil grenzüberschreitender Sendungen deutlich über ihrem Mengenanteil liegt, erklärt sich durch die höheren Stückumsätze in diesem Bereich.

Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland

in Prozent

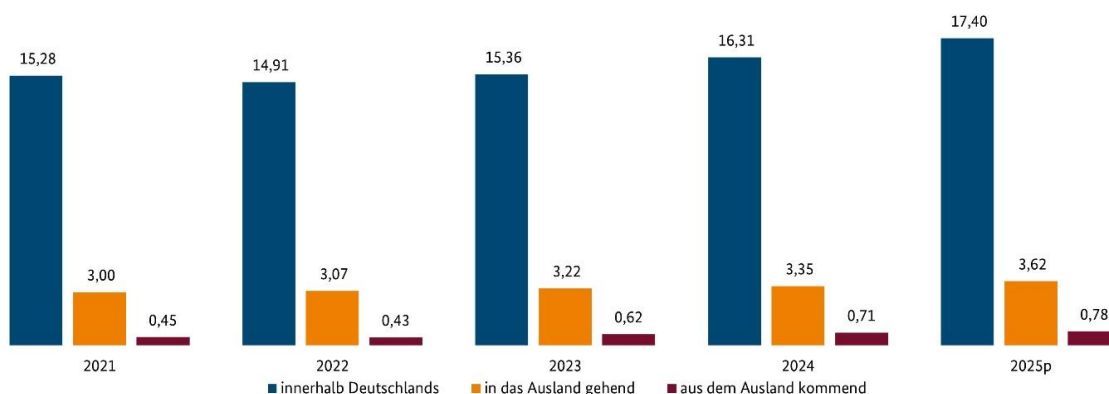


Abbildung 13: Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland

Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland

in Prozent

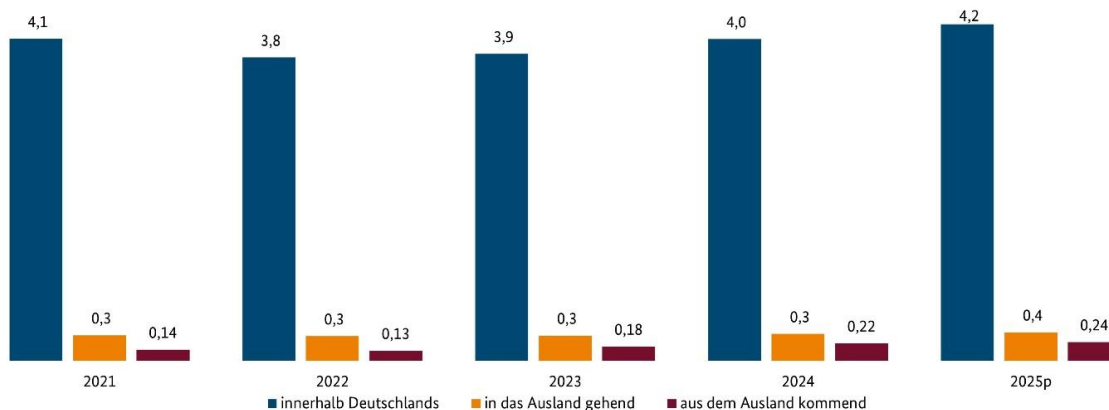


Abbildung 14: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland

2.2.1.2 Paketsendungen nach Sendungsströmen

Die Entwicklung des Paketmarktes wird in erheblichem Maße durch den E-Commerce geprägt, insbesondere im Geschäftskundschaftssegment. Von besonderem Interesse ist daher die differenzierte Betrachtung von Mengen- und Umsatzentwicklung inländischer Sendungen nach Sendungsströmen. Unterschieden wird zwischen Sendungen aus dem Geschäftskundschaftssegment (B2X – Business-to-Consumer/-Business) sowie Sendungen aus dem Privatkundschaftssegment (C2X – Consumer-to-Consumer/-Business).

Der überwiegende Teil der Paketmengen entfällt auf das B2X-Segment. Im Jahr 2024 lag der Anteil bei rund 95 Prozent, während das C2X-Segment etwa fünf Prozent der Mengen ausmachte. Ein ähnliches Bild ergibt sich auf der Umsatzseite: Rund 94 Prozent entfielen auf B2X-Sendungen, während das C2X-Segment sechs Prozent der Erlöse generierte.

Im Jahr 2024 erwirtschafteten die Paketdienstleister im B2X-Segment einen Umsatz von 15,29 Milliarden Euro. Damit konnte gegenüber dem Vorjahr (2023: 14,35 Milliarden Euro) ein deutliches Plus von 6,56 Prozent erzielt werden. Auch das Sendungsvolumen entwickelte sich dynamisch und legte im selben Zeitraum um 5,14 Prozent zu – von 3,66 Milliarden Sendungen im Jahr 2023 auf 3,85 Milliarden Sendungen im Jahr 2024. Für das Jahr 2025 wird auf Basis der Unternehmensprognosen eine Fortsetzung dieses Wachstumskurses erwartet: Der Umsatz dürfte um 6,89 Prozent auf 16,35 Milliarden Euro steigen, während die Sendungsmengen voraussichtlich um 4,85 Prozent auf 4,03 Milliarden Sendungen anwachsen werden (Prognose 2025p).



Unterschiede bei Sendungsmengen- und Umsatzanteilen zwischen B2X und C2X-Paketsendungen

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 2021-2025p

in Milliarden Euro bzw. Stück

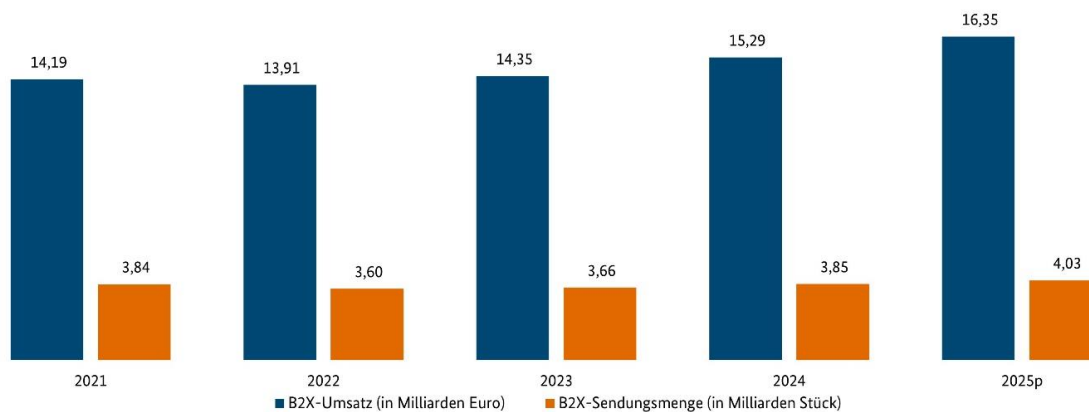


Abbildung 15: Paketmarkt B2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2021-2025p

Im Bereich der C2X-Sendungen blieben die Umsätze und Sendungsmengen auf etwa gleichbleibendem Niveau. Im Jahr 2024 beliefen sich die Umsätze auf rund 1 Milliarde Euro, nach 0,99 Milliarden Euro im Jahr 2023, was einer Steigerung um ein Prozent entspricht. Für 2025 wird mit einer weiteren Steigerung von rund 3,28 Prozent auf rund 1,03 Milliarden Euro gerechnet.

Im C2X-Segment stagnierten die Sendungsmengen im Jahr 2024 bei rund 0,19 Milliarden Stück. Für 2025 wird ein leichter Rückgang erwartet.

Paketmarkt C2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2021-2025p

in Milliarden Euro bzw. Stück

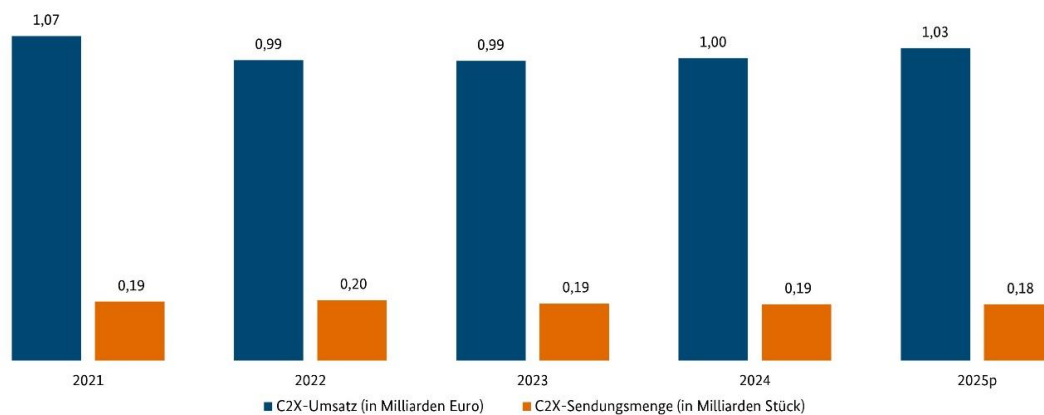


Abbildung 16: Paketmarkt C2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2021-2025p

2.2.2 Kurier- und Expressdienstleistungen

Kurier- und Expresssendungen konzentrieren sich nach wie vor überwiegend auf die Geschäftskundschaft, doch gewinnen Zustellungen an die Privatkundschaft zunehmend an Bedeutung. Treibende Kraft dahinter sind die wachsenden Erwartungen an flexible und besonders zeitnahe Lieferoptionen.

Im Jahr 2024 meldeten die Unternehmen im Expresssegment ein Sendungsvolumen von 130 Millionen Stück, nach 128 Millionen im Vorjahr. Dies entspricht einem Wachstum von 1,82 Prozent. Für 2025 wird ein weiterer Anstieg auf rund 136 Millionen Sendungen prognostiziert, was einer Zunahme von 4,16 Prozent gleichkommt. Vergleichbare Mengendaten für den Kurierbereich stehen nicht zur Verfügung.

Die Umsätze der Expressdienstleister erhöhten sich 2024 auf 2,78 Milliarden Euro (2023: 2,69 Milliarden Euro, +3,47 Prozent). Für das Jahr 2025 wird seitens der Unternehmen ein erneuter Anstieg auf 2,89 Milliarden Euro erwartet (+3,83 Prozent).

Die Analyse der Sendungsströme zeigt, dass im Jahr 2024 rund 32 Prozent der Umsätze auf inländische Expresssendungen entfielen. Weitere 42 Prozent wurden mit ins Ausland gerichteten Sendungen erzielt, wobei ein erheblicher Anteil auf Destinationen außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums

(EWR) entfiel. Die verbleibenden 26 Prozent resultierten aus eingehenden Auslandssendungen, die überwiegend aus Mitgliedstaaten des EWR nach Deutschland gelangten.

Umsatzanteile Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2024

in Prozent

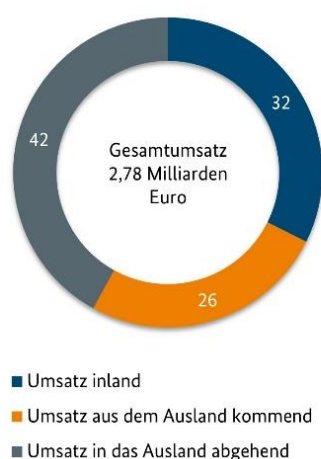


Abbildung 17: Umsatzanteile Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2024



Europäischer 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.

Durch die hohen Stückumsätze grenzüberschreitender Expresssendungen – insbesondere bei Sendungen in und aus Staaten außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) – ergibt sich ein anderes Bild, wenn die Verteilung der Sendungsmengen betrachtet wird.

Im Jahr 2024 entfielen rund 50 Prozent aller Expresssendungen auf inländische Zustellungen. Der Anteil der ins Ausland gerichteten Sendungen lag bei 50 Prozent. Der Anteil der in das Ausland abgehenden Sendungen lag bei rund 35 Prozent. Aus dem Ausland eingehende Sendungen machten 15 Prozent der Gesamtmenge aus; der überwiegende Teil stammte dabei aus Mitgliedstaaten des EWR.

Sendungsmengenanteile Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2024 in Prozent

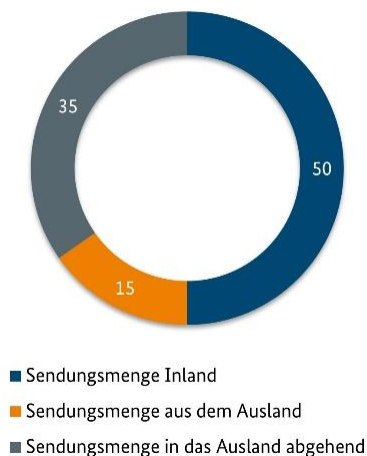


Abbildung 18: Sendungsmengenanteile Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2024

Im Kuriersegment lagen die Umsätze im Jahr 2023 bei rund 4,1 Milliarden Euro und hielten sich 2024 auf nahezu konstantem Niveau. Für 2025 wird auf Basis von Unternehmensdaten ein leichter Anstieg erwartet, sodass die Umsätze voraussichtlich etwa 4,3 Milliarden Euro erreichen werden (+2,99 Prozent).

2.2.2.1 Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich

Die in Deutschland tätigen Paketdienstleistungsunternehmen verfügen über ein weit verzweigtes Netz an Zugangspunkten und Zustellmöglichkeiten. Dieses umfasst Filialen, Paketshops sowie Paketstationen. Zu den Unternehmen mit einem bundesweiten Versorgungsnetz zählen unter anderem DHL, DPD, GLS, Hermes und UPS. Insgesamt stehen 61.407 Einrichtungen für die Einlieferung und Abholung von Paketsendungen zur Verfügung.

Besonders dynamisch entwickelt hat sich in den vergangenen Jahren die Zahl der Paketstationen. Um den steigenden Anforderungen des Onlinehandels zu begegnen, wurde deren Ausbau konsequent vorangetrieben. Aktuell sind ca. 19.803 Stationen in Betrieb, die von unterschiedlichen Unternehmen betrieben werden. Zusammen verfügen sie über mehr als 1,5 Millionen Fächer und ermöglichen eine flexible sowie kontaktlose Abwicklung von Versand- und Empfangsprozessen. Durch die zunehmende Verteilung auf Standorte in Städten und ländlichen Regionen wird die Kundenerreichbarkeit weiter verbessert.

Die kontinuierliche Erweiterung der Infrastruktur verdeutlicht, dass die Paketdienstleistungsunternehmen auf wachsende Erwartungen an Flexibilität, Zugänglichkeit und Nachhaltigkeit reagieren. Damit tragen sie zur Sicherstellung einer flächendeckenden und kundenorientierten Versorgung im digitalen Handel bei.

Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich im Jahr 2024 in Stück

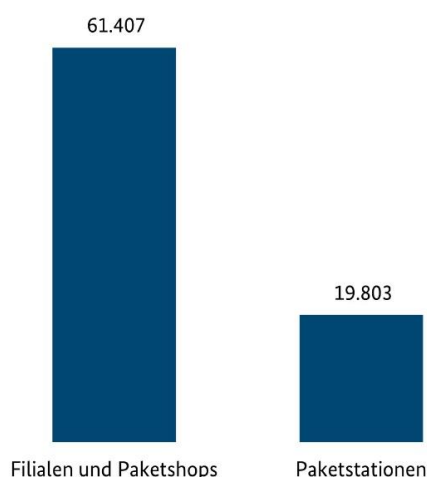


Abbildung 19: Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich im Jahr 2024

3. Beschäftigungsentwicklung

Im Jahr 2024 waren im Postmarkt insgesamt 343.664 Personen beschäftigt. Dies entspricht einem Rückgang um rund sieben Prozent im Vergleich zum Jahr 2023. Hierzu zählen Beschäftigte, die in Deutschland Postdienstleistungen erbringen, zuzüglich einer Schätzung für die Anzahl der Beschäftigten bei Subunternehmen. Nicht berücksichtigt sind Beschäftigte, die andere Aufgaben als Postdienstleistungen wahrnehmen sowie im Ausland tätige Personen der in Deutschland gemeldeten Unternehmen.

Auch für das Jahr 2025 ist mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigtenzahl zu rechnen. Hintergrund sind gesamtwirtschaftliche Entwicklungen, die zu einer nachlassenden Nachfrage und damit zu sinkenden Sendungsmengen, insbesondere im Briefbereich, geführt haben.

Auf eine Darstellung der Beschäftigten getrennt nach Brief- und KEP-Branche wird verzichtet. Eine trennscharfe Aufteilung ist nicht möglich, da beide Bereiche am Markt eng miteinander verflochten sind (Verbundzustellung, branchenübergreifende Kooperationsmodelle sowie briefkastengeeignete Warensendungen).

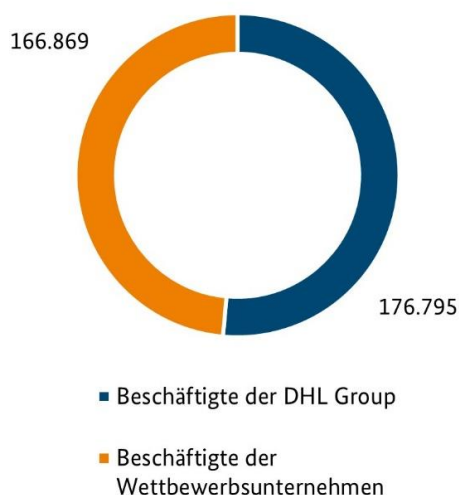
Beschäftigte in den Postmärkten im Jahr 2024, Stichtag 30. Juni 2024

Abbildung 20: Beschäftigte in den Postmärkten im Jahr 2024, Stichtag 30. Juni 2024

4. Entwicklung nationaler Briefpreise

Der Briefmarkt wurde ab 1998 sukzessive für den Wettbewerb geöffnet. In der Zeitspanne von 2003 bis 2013 blieb das Porto für Standardbriefe konstant bei 0,55 Euro. Mit Wirkung nach dem 1. Januar 2013 wurde eine stufenweise Anpassung vorgenommen, die bis 2015 zu einem Entgelt von 0,62 Euro führte.

Briefpreise DP AG 2014-2025

Jahr	2014	2015	2016-2018	2019**-2021	2022-2024	ab 2025
Standardbrief bis 20g	0,60 €	0,62 €	0,70 €	0,80 €	0,85 €	0,95 €
Kompaktbrief bis 50g	0,90 €	0,85 €	0,85 €	0,95 €	1,00 €	1,10 €
Großbrief bis 500g	1,45 €	1,45 €	1,45 €	1,55 €	1,60 €	1,80 €
Maxibrief bis 1.000g	2,40 €	2,40 €	2,60 €	2,70 €	2,75 €	2,90 €
Postkarte	0,45 €	0,45 €	0,45 €	0,60 €	0,70 €	0,95 €

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 1: Briefpreise DP AG 2014-2025

Im Jahr 2015 entschied die Bundesnetzagentur im Rahmen des Maßgrößenverfahrens, das Entgelt für den Standardbrief auf 0,70 Euro anzuheben. Dieser Preis war vom 1. Januar 2016 bis zum 30. Juni 2019

gültig. Zum 1. Juli 2019 trat eine weitere Anpassung in Kraft: Das Porto wurde auf 0,80 Euro festgesetzt und blieb bis Ende 2021 bestehen. Für die Jahre 2022 bis 2024 legte die Bundesnetzagentur im nächsten Verfahren einen Betrag von 0,85 Euro fest.

Die bislang letzte Maßgrößenentscheidung datiert vom 11. November 2024. Auf dieser Grundlage erhöhte die DP AG zum 1. Januar 2025 das Porto für den Standardbrief auf 0,95 Euro. Gleichzeitig stiegen auch die Entgelte für Kompakt-, Groß- und Maxibriefe sowie für Postkarten.

Der Briefbeförderungspreisindex wird von der Bundesnetzagentur in Anlehnung an die Methodik des Statistischen Bundesamtes ermittelt. Ausgangspunkt ist das Basisjahr 2020. Die Werte der Vorjahre und Folgejahre werden auf dieses Basisjahr umgerechnet und mit der Mengenverteilung des Jahres 2020 gewichtet. Dadurch bleiben konstante Entgelte im Index stabil, während Preisänderungen unmittelbar sichtbar werden. Veränderungen im Produktmix, etwa durch eine Verschiebung der Nachfrage zwischen verschiedenen Briefarten, wirken sich nicht aus.

Wie sich der Briefpreisindex künftig entwickeln wird, hängt wesentlich von den Ergebnissen der nächsten Maßgrößenverfahren und den darauf basierenden Entscheidungen der DP AG bei der Umsetzung der ihr mit dem Price-Cap-Verfahren gewährten Spielraum ab.

Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DP AG

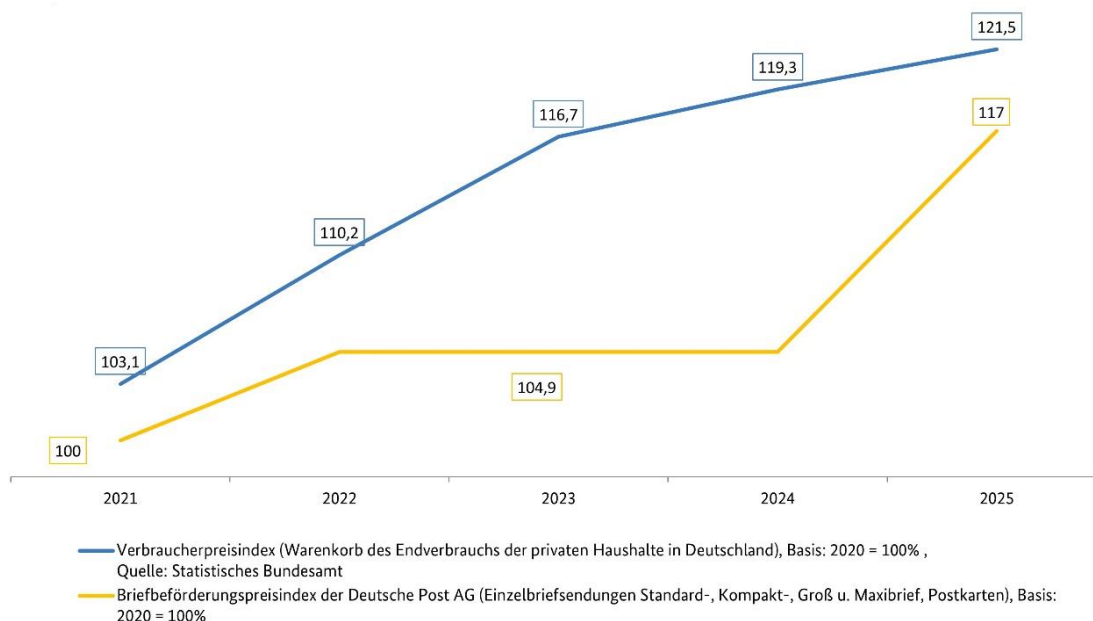


Abbildung 21: Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DP AG

5. Internationale Marktbeobachtung

5.1 Internationaler Briefpreisvergleich

Im April 2025 hat die Bundesnetzagentur zum wiederholten Male einen Preisvergleich für die Briefprodukte Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief im Privatkundensegment veröffentlicht. Der Preisvergleich beschränkt sich auf die Vergleichsprodukte der Universaldienst anbietenden Unternehmen 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 2025. 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 (inflationbereinigt) dar und unterscheidet zusätzlich in börsennotierte und nicht-börsennotierte Unternehmen. Die nachfolgende Übersicht bildet die Ergebnisse des durchgeführten Vergleichs für das Jahr 2025 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 1,92 Euro bzw. 1,95 Euro.

Übersicht durchschnittliche Preise für den Standardbrief in Europa (Mittelwerte)

Standardbrief	Vergleich E+X in Euro	Vergleich E+1 in Euro	Realpreis DP AG in Euro
Mittelwert gesamte Vergleichsgruppe	1,26	2,25	0,93
Mittelwert börsennotierte Unternehmen	0,94	1,44	0,93
Mittelwert nicht börsennotierte Unternehmen	1,36	2,83	0,93
Kompaktbrief	1,47		1,07
Großbrief	3,68		1,76
Maxibrief	4,78		2,83

* ohne FI, IS, NO, PT, RO, da diese Länder kein vergleichbares E+1 Produkt anbieten

Quelle: Bundesnetzagentur

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

6. Analyse der Marktentwicklung in den Postmärkten

6.1 Allgemeine wirtschaftliche Lage

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland war im Berichtszeitraum 2024/2025 weiterhin von einem schwierigen Umfeld geprägt. Bestimmend waren dabei die Folgen des Kriegs in der Ukraine,

eine schwache Weltkonjunktur, die nach wie vor hohen Energiepreise sowie eine insgesamt gedämpfte Investitionstätigkeit. Hinzu kamen steigende Finanzierungskosten und eine weiterhin angespannte Lage am Arbeitsmarkt, insbesondere aufgrund des Fachkräftemangels. Trotz dieser Belastungsfaktoren blieb die deutsche Volkswirtschaft insgesamt stabil, zeigte jedoch nur geringe Wachstumsimpulse.

Das preis-, saison- und kalenderbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) ging im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr leicht zurück.² Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes verringerte sich die Wirtschaftsleistung im Jahresdurchschnitt um 0,2 Prozent. Im Verlauf des Jahres zeigte sich eine schwache Konjunkturdynamik: Das BIP sank im ersten Quartal um 0,5 Prozent, im zweiten Quartal um 0,1 Prozent und im dritten Quartal um 0,3 Prozent gegenüber dem jeweiligen Vorquartal. Erst im vierten Quartal kam die Abwärtsbewegung zum Stillstand.

Im Jahr 2025 setzte sich diese Tendenz fort. Im ersten Quartal verzeichnete die deutsche Wirtschaft ein leichtes Wachstum von 0,3 Prozent gegenüber dem Vorquartal, was auf eine beginnende Stabilisierung hinweist. Im zweiten Quartal ging die Wirtschaftsleistung jedoch erneut leicht zurück (–0,1 Prozent). Für das Gesamtjahr 2025 ergibt sich damit im Durchschnitt eine Stagnation des preisbereinigten BIP. Verschiedene Prognosen bestätigen dieses Bild: Während einige Wirtschaftsforschungsinstitute für 2025 von einem Zuwachs von rund 0,3 bis 0,4 Prozent ausgehen, rechnen andere mit einer weitgehenden Stabilisierung ohne nennenswertes Wachstum. Ein substantieller Wachstumsimpuls bleibt jedoch aus heutiger Sicht unsicher.

Die Erwerbstätigkeit blieb trotz der schwachen Wachstumsentwicklung auf einem hohen Niveau. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erreichte auch im Jahr 2024 einen Rekordwert und lag leicht über dem Niveau des Vorjahres. Ein Einbruch der Beschäftigung ist somit trotz der schwachen Konjunktur bisher ausgeblieben. Dennoch wird erwartet, dass die Anzahl der Arbeitslosen wieder steigt, und die Quote 2025 voraussichtlich über dem Niveau von 2024 liegen wird.

Die einzelnen Segmente der Postmärkte haben sich auch im Jahr 2024 unterschiedlich entwickelt. Haupttreiber dieser Entwicklungen bleibt die fortschreitende Digitalisierung. Während im Briefbereich die elektronische Kommunikation weiterhin zu einem deutlichen Rückgang der Sendungsmengen führt, profitiert der Paketbereich nach wie vor vom anhaltenden Wachstum des Onlinehandels. Die besondere Bedeutung des Paketbereichs wird auch bei der Betrachtung des Verhältnisses von Brief- zu Paketumsätzen deutlich. Im Jahr 2024 erwirtschafteten die Unternehmen in beiden Bereichen insgesamt 27,4 Milliarden Euro. Davon entfielen 74 Prozent auf den Paketbereich und 26 Prozent auf den Briefbereich.

² Vgl. auch im Folgenden: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>, abgerufen am 28.10.2025.

Entwicklung der Umsatzverteilung Briefbereich und Paketbereich in Prozent

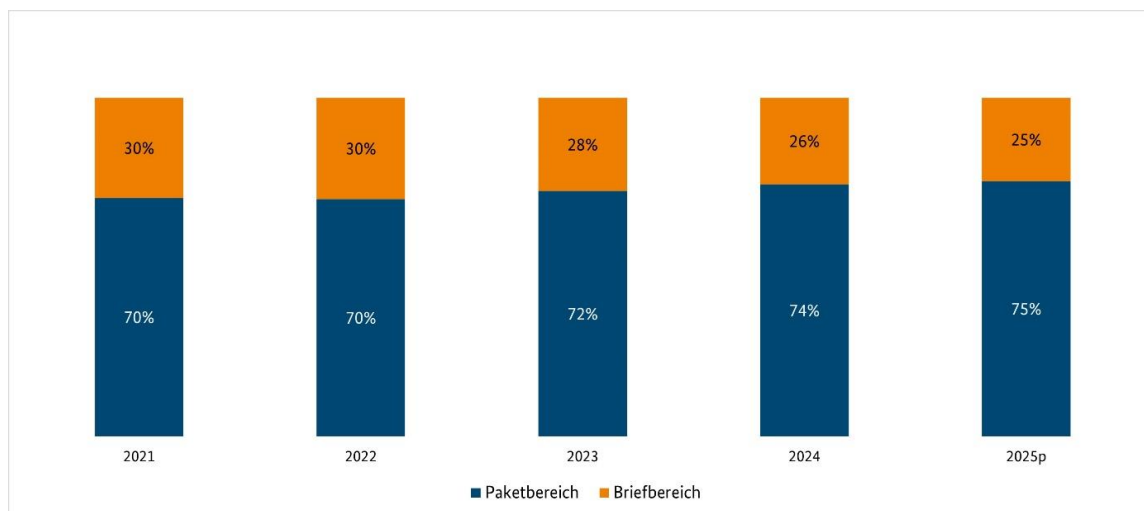


Abbildung 22: Entwicklung der Umsatzverteilung Briefbereich und Paketbereich

6.2 Marktentwicklung im Briefbereich

6.2.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklung

Wie in den vergangenen Jahren ist der Briefmarkt von Sendungsmengenrückgängen geprägt. Die seit dem Jahr 2022 ansteigende Inflation und die damit verbundenen Kostensteigerungen haben den Rückgang nach der Corona-Pandemie wieder anziehen lassen. Des Weiteren ist ein stetiger Grund für die Rückgänge die fortschreitende Digitalisierung.

Die Digitalisierung wirkt sich zwar schon seit einigen Jahren auf den Briefmarkt aus, ersetzt ihn aber nicht. Die Sendungsmengenrückgänge sind eher konstant und die digitalen Kommunikationsmittel sind sowohl im privaten als auch im Geschäftskundsbereich bisher als komplementär einzuordnen.

Die Inflation sowie die Handelskonflikte und die zusammenhängenden Kostensteigerungen führen oft dazu, dass es vor allem einen Sendungsmengenrückgang bei den adressierten Werbesendungen gibt, welcher sich in besseren wirtschaftlichen Lagen wie nach der Corona-Pandemie wieder ein wenig erholt. Auch die alternativen Postdienstleistungsunternehmen werden aufgrund der anhaltenden Inflation vor neue Herausforderungen gestellt. Daher müssen sich die Wettbewerbsunternehmen zunehmend auf Marktumstrukturierungen einstellen und ihre Reichweite neu justieren. Das ist der teilweise Umstieg auf die Netze der DP AG, aber auch die Schließung neuer Verbünde und die damit verbundene Erweiterung ihrer Zustellnetze und den Ausbau von neuen Geschäftstätigkeiten. Hier sollte die Postgesetznovelle ein wenig Abhilfe schaffen mit beispielsweise Zugangsverpflichtungen für Warensendungen oder Zeitungen und Zeitschriften als Wettbewerbsförderung. Die Wirkung dieser Zugangsverpflichtung ist zukünftig noch zu beurteilen.



Zugangsverpflichtungen als Wettbewerbsförderung

Viele alternative Briefdienstleistungsunternehmen könnten mit ihren eigenen Postbeförderungsnetzen nur regionale Lieferungen anbieten. Mit Verbünden untereinander erweitern sie ihr Gebiet, jedoch ist eine flächendeckende Zustellung auch dann noch nicht garantiert. Um jedem Wettbewerbsunternehmen die Möglichkeit einer flächendeckenden Zustellung zu bieten, damit dieser die Chance hat auch andere Kundschaft zu erreichen, werden dem marktbeherrschenden Unternehmen Zugangsverpflichtungen zur Wettbewerbsförderung auferlegt. Mit der Novellierung des Postgesetz wurde die Zugangsverpflichtung für Briefe (Teilleistung) auf die Produkte Warensendung und Zeitung und Zeitschriften erweitert. Somit sollen Briefdienstleistungsunternehmen die Möglichkeit erhalten, ihr Angebotsportfolio um diese Produkte zu erweitern.

6.2.2 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 zunächst über die Jahre nur sehr leicht abgenommen, ist aber in den letzten beiden Jahren 2023 und 2024 wieder angestiegen auf 87,1 Prozent. Damit haben die Wettbewerbsunternehmen im Jahr 2024 nur noch einen Umsatzanteil von 12,9 Prozent. Für das Jahr 2025 ist auf Basis von Unternehmensdaten davon auszugehen, dass der Umsatzanteil der DP DHL weiter leicht ansteigt und der Umsatzanteil der Wettbewerbsunternehmen somit weiterhin leicht zurückgeht.

Umsatzanteile Briefbereich nach Anbietenden

in Prozent

	2022	2023	2024	2025p
DP DHL	85,0	86,4	87,1	87,5
Wettbewerbsunternehmen	15,0	13,6	12,9	12,5

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 3: Umsatzanteile Briefbereich nach Anbietenden

Auch der Sendungsmengenanteil der DP DHL hat sich seit 2017 nur leicht verschoben. Im Jahr 2023 lag der Sendungsmengenanteil der DP DHL bei 87,1 Prozent. Im Jahr 2024 ist er auf 87,8 Prozent angestiegen. Somit hatten die Wettbewerbsunternehmen einen Sendungsmengenanteil von 12,2 Prozent. Für 2025 wird auf Basis der Unternehmensdaten 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.

Sendungsmengenanteile im Briefbereich nach Anbietenden

in Prozent

	2022	2023	2024	2025p
DP DHL	85,5	87,1	87,8	87,3
Wettbewerbsunternehmen	14,5	12,9	12,2	12,7

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 4: Sendungsmengenanteile im Briefbereich nach Anbietenden

Damit hat die DP DHL sowohl nach Umsätzen als auch nach Sendungsmengen weiterhin eindeutig den höchsten Anteil im Briefbereich in Deutschland. Angesichts rückläufiger Sendungsmengen dürfte sich daran tendenziell in den nächsten Jahren wenig ändern.



Analysen zur Konzentration im Briefbereich

Detaillierte Ausführungen und tiefergehende Analysen zur Konzentration im Briefbereich sind dem Briefmarktbericht (Stand: April 2024) 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 Teilleistungsssegments fiel der Anteil, der von Endkundschaft und Konzernunternehmen eingeliefert wurde, von 88,6 Prozent im Jahr 2023 auf 87,8 Prozent in 2024. Die von Wettbewerbsunternehmen eingelieferten Mengen stiegen um 1,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und der Anteil an der Gesamtmenge damit insgesamt um 0,8 Prozentpunkte.

Teilleistungssendungen nach Einlieferung

in Prozent

	2021	2022	2023	2024
Konzernunternehmen und Endkunden bzw. -kundinnen	85,1	86,4	88,6	87,8
Wettbewerbsunternehmen	14,9	13,6	11,4	12,2

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.

6.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbsunternehmen

Die alternativen Briefdienstleistungsunternehmen konzentrieren ihre Produktpalette hauptsächlich auf den Bereich der Geschäftskundschaft. Im Jahr 2024 betrug der Anteil in diesem Segment 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.

Die Geschäftsmodelle der Wettbewerbsunternehmen der DP DHL im Briefbereich sind sehr unterschiedlich und die Wettbewerbsstruktur ist sehr heterogen. Der Fokus der Geschäftsmodelle liegt zu- meist auf der Ende-zu-Ende-Zustellung über Verbünde, auf dem Teilleistungssegment sowie auf der Beförderung von Katalog- und Presseerzeugnissen.

Umsatzverteilung der Wettbewerbsunternehmen

in Prozent

	Top 5	Top 10	Top 20	Weitere
Umsatzanteil	32,7	46,4	64,3	35,7
Anteil der Unternehmen	1,6	3,3	6,6	93,4

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 6: Umsatzverteilung der Wettbewerbsunternehmen

Die Heterogenität spiegelt sich in der Umsatzkonzentration wider. Im Jahr 2024 entfielen fast 32,7 Prozent der Umsätze auf nur 1,6 Prozent der Wettbewerbsunternehmen. Diese bilden die Gruppe der Top fünf. Ein Großteil der Unternehmen, nämlich 95 Prozent, erwirtschaftet nur einen geringen Anteil an Umsätzen (ca. 35,7 Prozent).

6.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich

6.3.1 Struktur im KEP-Bereich

Der KEP-Bereich unterteilt sich in die drei Segmente Kurier, Express und Paket (siehe Kapitel I A 2.2 KEP-Dienstleistungen). Die Marktstrukturen in den einzelnen KEP-Bereichen sind sehr unterschiedlich. Allerdings verschwimmen teilweise die Grenzen zwischen den Bereichen. Daher wird es zunehmend schwieriger, diese trennscharf abzugrenzen oder isoliert zu betrachten.

Aufgrund der dynamischen Entwicklung, die durch die insgesamt steigende Bedeutung des Onlinehandels getrieben wird, und der damit verbundenen Wünsche 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.

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) zusammen. Der deutsche Kuriermarkt gilt allgemein als gesättigt. Kurierdienste sind hauptsächlich im Segment Business-to-Business (B2B) tätig. Der Empfangswunsch nach einer zeitgenauen Auslieferung von online bestellten Waren bietet Kurierdiensten vermehrt ein neues Betätigungsfeld im Segment Business-to-Consumer (B2C).

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 Verbünden 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.

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 B2X (B2B/B2C)- als auch im Bereich C2X (C2B/C2C) flächendeckend an. Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer kleiner Unternehmen im Markt, die deutlich geringere Sendungsmengen und Umsätze im Paketbereich haben.

6.3.2 Wettbewerbsverhältnisse im Paketbereich

Im Vergleich zum Briefmarkt herrschen im Paketmarkt derzeit wettbewerbslichere Strukturen. Die o. g. sechs großen Unternehmen beförderten im Jahr 2024 rund 98 Prozent aller Paketsendungen im Inland und grenzüberschreitend. Hier hat es in den letzten Jahren keine Veränderungen gegeben. Somit ist der Markt weiterhin als hoch konzentriert anzusehen.

Die Marktstruktur unterscheidet sich deutlich nach Segmenten. Im B2X-Bereich, der den überwiegenden Teil des Paketaufkommens ausmacht, ist die Wettbewerbsintensität vergleichsweise höher, da in diesem Segment sechs Anbieter mit relevanten Marktanteilen vertreten sind. Im C2X-Bereich hingegen zeigt sich eine deutlich einseitigere Struktur, die vor allem durch eine nahezu monopolartige Stellung der DP DHL geprägt wird. Konzentrationsmaße wie der Herfindahl-Hirschman-Index und der Gini-Koeffizient verdeutlichen, dass der C2X-Paketbereich insgesamt als stark konzentriert einzustufen ist (vgl. Paketmarktbericht 2024)



Analysen zur Konzentration im Paketbereich

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.

Das Paketvolumen und die entsprechenden Umsätze sind nach einem kleinen Rückgang im Jahr 2022 wieder kontinuierlich gestiegen (siehe Kapitel I A 2.2.1 Paketdienstleistungen).

Betrachtet man die Marktanteile der sechs größten Anbieter auf dem Paketmarkt, so kann man feststellen, dass diese um Marktanteile konkurrieren. Allerdings bewegen sich deren Mengenanteile seit 2023 auf nahezu gleichbleibendem Niveau.

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. Dessen starkes Wachstum der Anfangsjahre und der folgenden Coronajahre hat sich seit 2023 deutlich verlangsamt.

Die übrigen wichtigen Paketdienstleistungsunternehmen (in alphabetischer Reihenfolge: DPD, GLS, Hermes und UPS) haben jeweils einen Sendungsmengenanteil von vier bis 15 Prozent. Da der Marktanteil eines der Unternehmen im Berichtszeitraum knapp unter fünf Prozent gesunken ist, wurde hier der Korridor angepasst.

Insgesamt weist die DP DHL nach wie vor einen deutlichen Marktanteilvorsprung vor den übrigen Unternehmen aus.

Sendungsmengenanteile Paketdienstleistungsunternehmen 2024

Inland und grenzüberschreitend



Abbildung 23: Sendungsmengenanteile Paketdienstleistungsunternehmen 2024 (Inland und grenzüberschreitend)

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

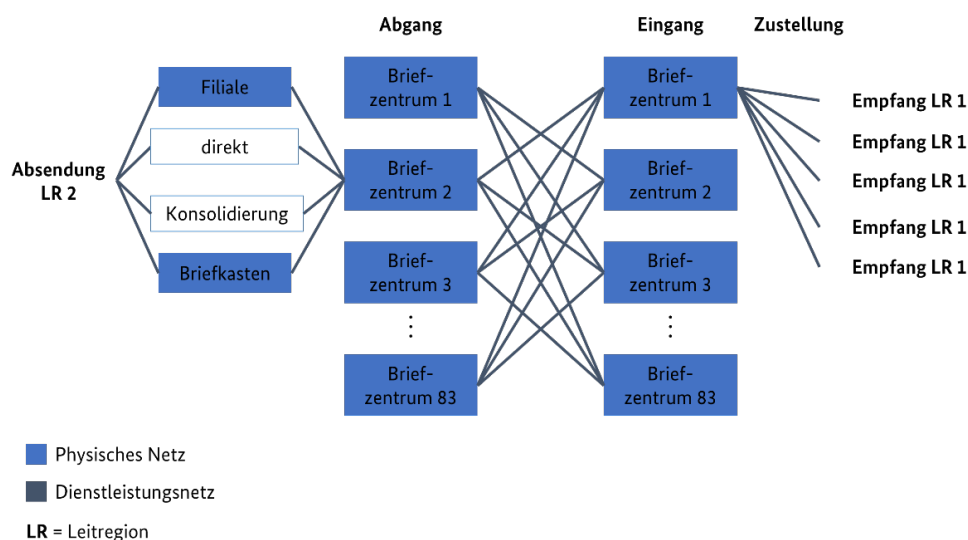


Abbildung 24: Netzstruktur im Postsektor

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. Betrieben wird sie von der mailworXs GmbH mit Sitz in Würzburg und wird von fünf Gesellschafterinnen getragen. Zu den Partnerunternehmen der mail alliance zählen private Zustellbetriebe mit insgesamt ca. 55.000 Zustellenden. Das Verbundnetzwerk P2 Die zweite Post besteht aus regionalen Briefdiensten und ist seit 2008 im Postmarkt aktiv. Es verfügt über drei Hauptumschlagsbasen (Stuttgart, Chemnitz und Biebesheim am Rhein). Der P2-Verbund mit seinen Gesellschaften hat insgesamt über 50.000 Kundinnen und Kunden. Angaben dazu, wie viele Briefsendungen des gesamten Sendungsvolumens über das Verbundnetz verteilt bzw. zugestellt werden, liegen der Bundesnetzagentur nicht vor. 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 Versendenden 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.



Was ist eine Teilleistung?

Unter einer Teilleistung im Sinne des § 54 Abs. 1 PostG ist jeder abgrenzbare Teil der Beförderungskette eines Postdienstleisters zu verstehen. Eine Teilleistung bezeichnet folglich einen von der DP AG erbrachten Abschnitt der gesamten Beförderungsleistung. Die Teilleistung kann neben dem Einsammeln, Weiterleiten und Ausliefern auch das Sortieren der Sendungen umfassen.

Unternehmen mit hohen Sendungsmengen (Großversendende) 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. Großversendende und Konsolidierende haben für die von der DP AG erbrachten Teilleistungen ein mengengestaffelter Entgelt (TL-Entgelt) an die DP AG zu entrichten. Die Differenz zwischen dem Porto und dem jeweiligen TL-Entgelt entspricht einer mengengestaffelten Rückerstattung auf das Porto.

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

Teilleistungskette

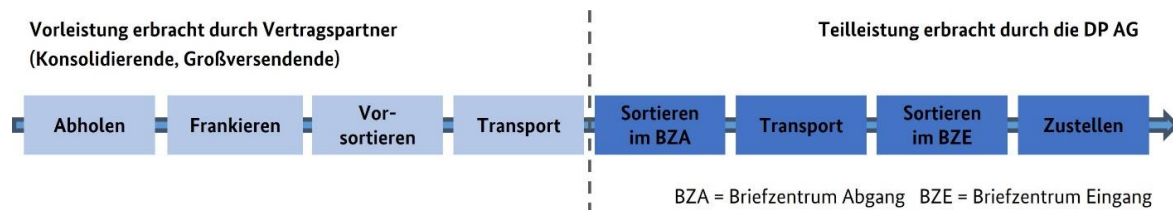


Abbildung 25: Teilleistungskette

Das konsolidierende Unternehmen gibt diese Rückerstattung abzüglich vereinbarter Dienstleistungskosten (Bearbeitungsgebühr) an seine Kundschaft weiter. Die Einlieferung der Basisprodukte (Standard-, Kompakt-, Groß- oder Maxibrief und Postkarte) kann durch Großversendende 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.

Um das Netz der DP AG zu nutzen, müssen Großversendende und konsolidierende Unternehmen Verträge im Sinne des § 54 Abs. 1 PostG mit der DP AG abschließen. In diesen Verträgen werden u. a. die von den Großversendenden bzw. konsolidierenden Unternehmen zu erbringenden Vorleistungen zur Herstellung der Teilleistungsfähigkeit der Briefsendungen, die Anforderungen an die Frankierung und die Regelungen zur Entgeltsicherung festgelegt. Die Verträge werden nach dem Ort der Einlieferung (BZA bzw. BZE) im Netz der DP AG unterschieden. Die DP AG bietet Großversendenden und konsolidierenden Unternehmen zwölf unterschiedliche Verträge und Zusatzvereinbarungen über Teilleistungen an.

Im Rahmen des neuen Postgesetz sind Teilleistungen (TL) in die Price-Cap-Regulierung aufgenommen worden. Damit unterliegen TL-Entgelte der Genehmigungspflicht durch die Bundesnetzagentur, d. h. sie müssen die von der Bundesnetzagentur festgelegten Maßgrößen einhalten (siehe Beschluss BK5-24/003 für die Price-Cap-Regulierung ab 1. Januar 2025) und der Bundesnetzagentur zur Genehmigung vorgelegt werden. Mit Beschluss BK5-24/015 vom 11. Dezember 2024 (vorläufige Anordnung) bzw. 29. April 2025 hat die Bundesnetzagentur die von der DP AG für den Zeitraum ab dem 1. Januar 2025 beantragten TL-Entgelte genehmigt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die ab dem 1. Januar 2025 geltenden TL-Entgelte bei einer Einlieferungsmenge, welche der maximalen Rückerstattungsstufe entspricht.

TL-Entgelte Großverbraucher

	Porto in Euro	Teilleistung Basis in Euro		Teilleistung ID in Euro		Teilleistung E+1	
		BZA	BZE	BZA	BZE	BZA	BZE
Standard- brief	0,950	0,532	0,504	0,504	0,475	0,551	0,523
Kompakt- brief	1,100	0,704	0,671	0,671	0,638	0,726	0,693
Großbrief	1,800	1,224	1,170	1,170	1,116	1,260	1,206
Maxibrief	2,900	2,146	2,059	2,059	1,972	2,204	2,117
Postkarte	0,950	0,532	0,504	0,504	0,475	0,551	0,523

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 7: TL-Entgelte Großverbraucher

II Tätigkeiten

A Marktbeobachtung

Zu den Regulierungstätigkeiten gehört es, die Entwicklungen auf den Postmärkten kontinuierlich zu beobachten, 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

Die Bundesnetzagentur ist verpflichtet, gemäß § 84 Postgesetz (PostG) alle zwei Jahre einen umfassenden Bericht über die Entwicklung und aktuelle Situation auf dem Postmarkt vorzulegen. Dieser Tätigkeitsbericht richtet sich an die gesetzgebenden Organe des Bundes und liefert zentrale Informationen zur Marktentwicklung, die als Grundlage für die parlamentarische Kontrolle und die Bewertung regulatorischer Maßnahmen dienen.

Um ihrer Berichtspflicht nachzukommen, kann die Bundesnetzagentur auf ein weitreichendes Auskunfts- und Prüfungsrecht nach § 90 PostG zurückgreifen. Dieses berechtigt sie, von allen Unternehmen, die Postdienstleistungen erbringen, sowohl Auskünfte über deren wirtschaftliche Verhältnisse einzuholen als auch Einsicht in sämtliche relevante Geschäftsunterlagen zu nehmen. Dadurch ist eine umfassende Marktbeobachtung und Bewertung der Branche gewährleistet.

Parallel zum Tätigkeitsbericht erstellt die Monopolkommission im selben Turnus ein Sektorgutachten, das den Stand und die Entwicklung des Wettbewerbs im Postsektor untersucht. Hierfür ist es der Monopolkommission gestattet, in die Akten der Bundesnetzagentur Einsicht zu nehmen, einschließlich elektronisch gespeicherter Daten und vertraulicher Geschäftsunterlagen, soweit dies für die Erstellung des Gutachtens erforderlich ist. Nach Fertigstellung legt die Bundesregierung das Gutachten der Monopolkommission zusammen mit ihrer eigenen Stellungnahme unverzüglich den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes vor. Weiterführende Informationen sowie aktuelle Gutachten sind unter <https://monopolkommission.de/de/gutachten/sektorgutachten/sektorgutachten-post.html> abrufbar.

2. Durchführung der Marktbeobachtung

Wesentlicher Bestandteil der Marktbeobachtung durch die Bundesnetzagentur ist die jährliche Markterhebung. Hierbei werden die Unternehmen, die in den Postmärkten tätig sind, mit Hilfe eines Fragebogens zu ihren wirtschaftlichen Verhältnissen (insbesondere Umsatz- und Absatzzahlen) befragt. Die Befragung erfolgt online über ein Portal der Bundesnetzagentur.

Die Daten werden von den befragten Unternehmen über eine verschlüsselte Verbindung eingegeben und an die Bundesnetzagentur übermittelt. Die dafür benötigten individuellen Zugangsdaten erhält jedes Unternehmen zu Beginn der Erhebung auf dem Postweg. Die Bundesnetzagentur setzt damit alle Anforderungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (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 6.3 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 Erhebungsumfangs der Abdeckungsgrad nahezu gleichbleibend hoch ist. Die freigewordenen Kapazitäten konnten in eine vertiefte Plausibilisierung und Aufbereitung der Daten investiert werden.



EU-PaketVO (Verordnung (EU) 2018/644 vom 18. April 2018

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.

Um strukturelle Veränderungen im Markt rechtzeitig zu erkennen werden in regelmäßigen Abständen Vollerhebungen durchgeführt, so dass der Erhebungszuschnitt und -umfang in den Folgejahren wieder entsprechend angepasst werden kann.

Für die diesjährige Markterhebung (Referenzjahr 2024/2025) konnte der Erhebungsumfang auf Basis der Ergebnisse der Vorjahre wieder deutlich reduziert werden. So hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2025 rund 1.200 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 2023).

3. Studie Nachhaltigkeit im Postsektor

Grundlagen, Herausforderungen und Handlungsempfehlungen

Im neuen Postgesetz wurde erstmals die ökologische Nachhaltigkeit als Regulierungsziel verankert. Hierbei sind Regelungen enthalten (vgl. §§ 76 PostG), die den Transformationsprozess und damit die Umstellung der Beförderungskette unter Berücksichtigung der ökologischen Nachhaltigkeit, unterstützen und steuern sollen. Insbesondere bestehen für die Bundesnetzagentur zusätzliche Datenerhebungskompetenzen im Hinblick auf die Treibhausgasemissionen, die durch Postdienstleistungen verursacht werden. Bislang gibt es hierzu keinen einheitlich angewendeten und damit vergleichbaren Messstandard im Markt.

Vor diesem Hintergrund hat die WIK-Consult GmbH in Zusammenarbeit mit dem Wuppertal Institut für Umwelt, Energie und Klima im Auftrag der Bundesnetzagentur im Jahr 2024 in einer Studie „[Nachhaltigkeit im Postsektor](#)“³ die aktuellen Entwicklungen im Hinblick auf eine nachhaltige Gestaltung des Postsektors analysiert und verschiedene Handlungsoptionen für die Regulierung und Marktbeobachtung aufgezeigt. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere die verschiedenen Standards zur Treibhausgasbilanzierung untersucht und die verschiedenen Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen.

Die Studie kommt u. a. zu dem Schluss, dass Standards, die einer Transportkettensystematik folgen, besser geeignet sind als Standards mit einer Wertschöpfungskettensystematik, um die Anforderungen an die Datenerhebung zur Nachhaltigkeit im Postsektor zu erfüllen. Dabei profitieren insbesondere Genauigkeit und Vergleichbarkeit von der Definition transportspezifischer Systemgrenzen und

³ Vgl. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Studien/StudieNachhaltigkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=4, online im Internet [angerufen am 04.11.2025].

Allokationsregeln. Nach der Analyse des WIK gilt der Standard DIN EN 17837 aktuell als der am besten geeignete Standard, jedoch ist er bislang nur für das Segment Pakete anwendbar. Dieser wird aber bisher von keinem Dienstleister erhoben. Ein entsprechender Standard für Briefe befindet sich derzeit in Entwicklung. Die Abdeckung anderer Postsegmente wie Kurier- oder Expressdienste ist dagegen bislang unklar. Für diese Bereiche empfiehlt die Studie den Einsatz der aktualisierten Version des Global Logistics Emissions Council (GLEC)-Standards. Für alle weiteren Fälle, insbesondere dort, wo umfassende Transparenzpflichten bestehen, wird das Greenhouse Gas Protocol (GHGP) empfohlen, da dieser Standard mit vielen Offenlegungspflichten auf Unternehmensebene kompatibel ist und zahlreiche kostenlose Leitfäden zur Verfügung stehen.

Ein entscheidender Nachteil aktuell angewandter Standards ist, dass bei paralleler Nutzung verschiedener Standards potenziell inkonsistente und nicht direkt vergleichbare Ergebnisse entstehen könnten. Zudem verursacht die parallele Nutzung mehrerer Standards erhöhte Bürokratielasten, da Anpassungen und parallele Datenerhebungen notwendig sind.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur sollte in jedem Fall darauf geachtet werden, dass veröffentlichte Kennzahlen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen und sowohl für Nutzergruppen als auch für die Politik einen Mehrwert bieten.

Die in der Studie ausgeführte Erläuterung und Bewertung der dargestellten Optionen für Messstandards liefert eine hilfreiche Diskussionsgrundlage. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Regelung zur Transparenz im Postgesetz dahingehend geändert wurde, dass die Berichterstattung nicht mehr verpflichtend, sondern lediglich auf freiwilliger Basis durchzuführen ist. Diese Anpassung erfolgte nach Fertigstellung der Studie, so dass sich die Voraussetzungen für Vorgaben zur Berichterstattung deutlich geändert haben.

Abschließend bewertet die Studie, dass eine Kombination der Standards erforderlich sein könnte, bis spezifische und umfassende Lösungen für alle Postsegmente vorliegen. Dabei empfiehlt sie eine regelmäßige Überprüfung und ggf. Anpassung der verwendeten Standards, um künftigen technologischen und methodischen Entwicklungen gerecht zu werden.

Das Umweltbewusstsein und das Interesse an nachhaltigen Versandoptionen nehmen bei Kundinnen und Kunden zu. Allerdings mangelt es weiterhin an transparenten, vergleichbaren und verbraucher-nahen Informationen zu den Nachhaltigkeitsleistungen der anbietenden Unternehmen. Die veröffentlichten Angaben sind häufig marketingorientiert und erlauben nur eingeschränkt eine objektive Bewertung. Insbesondere Privatkundinnen und -kunden erhalten bislang nur wenige Informationen, während Geschäftskundinnen und -kunden auf Anfrage stärker adressiert werden.

Die Umstellung auf nachhaltige Fahrzeuge und Prozesse stellt für viele anbietende Unternehmen eine große Herausforderung dar. Insbesondere die Elektrifizierung der Zustellflotten ist mit hohen Investitionen, insbesondere in Ladeinfrastruktur, verbunden. Die größten Emissionsanteile entfallen weiterhin auf den Langstreckentransport, für den es bislang kaum marktreife emissionsarme Alternativen gibt.

Die Auswirkungen der Nachhaltigkeitsvorgaben werden von den Postdienstleistungsunternehmen unterschiedlich eingeschätzt. Während fast alle anbietenden Unternehmen von deutlichen Kostensteigerungen durch fahrzeugbezogene Anforderungen ausgehen, werden die Effekte von Transparenz- und Berichtspflichten überwiegend als geringer eingestuft. Im Wettbewerb profitieren große Anbietende, wie DP DHL, von strukturellen Vorteilen – etwa einer frühen Flottenelektrifizierung und der Möglichkeit zur Verbundzustellung –, wohingegen für kleinere und mittlere Marktteilnehmende besonderer Druck auf die Margen entsteht. Die Studie betont die Rolle der Bundesnetzagentur, Transparenz im Markt zu schaffen und damit eine Grundlage für informierte Entscheidungen von Unternehmen, Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie der Politik zu bieten. Ferner ist darauf zu achten, dass Anforderungen wettbewerbsneutral ausgestaltet werden.

Eine Ausweitung der Kompetenzen im Bereich der Nachhaltigkeitsdatenerhebung wird in der Studie empfohlen. Dabei sollte das Erhebungsverfahren schrittweise ausgestaltet und die Berichtspflichten regelmäßig überprüft und angepasst werden, um bürokratische Belastungen zu minimieren. Als Indikatoren für die Berichterstattung werden insbesondere die nationalen Treibhausgasemissionen, der Anteil nachhaltiger Fahrzeuge auf der ersten und letzten Meile sowie Angaben zu Zielen und Maßnahmen der anbietenden Unternehmen empfohlen. Gleichzeitig sollte darauf geachtet werden, dass veröffentlichte Kennzahlen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen und sowohl für Gruppen von Nutzenden als auch für die Politik einen Mehrwert bieten.

4. Verbraucherstudie Elektronische Substitution im Briefbereich

Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung haben sich die Kommunikations- und Konsumgewohnheiten der Menschen grundlegend verändert. Elektronische Kommunikationsmittel haben in den vergangenen Jahren zunehmend klassische, analoge Briefsendungen ersetzt, was sich in einem anhaltenden Rückgang der Briefmengen in Deutschland widerspiegelte.

Vor diesem Hintergrund wurde eine Studie beauftragt, die darauf abzielte, belastbare und differenzierte Informationen über das Ausmaß und die Muster der elektronischen Substitution klassischer Briefsendungen zu erheben. Ziel der Untersuchung war es zu erfassen, in welchem Umfang und durch welche elektronischen Kommunikationsdienste (wie E-Mail, Messenger oder Online-Plattformen) physische Briefe – sowohl im privaten Bereich als auch bei kleinen Unternehmen – ersetzt wurden. Die Studie sollte insbesondere folgende Fragen beantworten: In welchen Bereichen und für welche Arten von Briefsendungen war eine besonders starke Substitution durch elektronische Medien feststellbar oder zu erwarten? In welchen Kommunikationsbereichen wurden weiterhin klassische Briefsendungen bevorzugt? Wie unterschieden sich das Substitutionsverhalten und die Nutzungsmuster nach soziodemografischen Merkmalen wie Alter, Einkommen, Bildungsniveau und Region sowie nach unternehmensspezifischen Merkmalen wie Größe, Branche und Umsatz? Gab es Unterschiede zwischen versendeten und empfangenen Briefen und wie beeinflusste die Preisgestaltung von Briefdienstleistungen das

Substitutionsverhalten? Zudem sollten Aussagen zur zukünftigen Entwicklung und zur Sensitivität gegenüber Preisänderungen ermöglicht werden.

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen wurde eine repräsentative Befragung durchgeführt, die sowohl Privatpersonen (Wohnbevölkerung ab 16 Jahren) als auch kleinere Unternehmen (ohne Rahmenverträge, Versand zu Listentarifen) einschloss.

Die Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur zeigt einen klaren Rückgang des Briefversands bei kleinen Unternehmen sowie Verbrauchern und Verbraucherinnen, da sich viele Anliegen schneller digital erledigen lassen (E-Mail, Messenger, Online-Portale). Briefe werden vor allem deshalb noch versendet, da Originale oder ein rechtssicherer Nachweis erforderlich sind. Privatpersonen betonen zudem den persönlichen und wertschätzenden Charakter. Insofern bleibt sowohl bei den kleinen Unternehmen als auch bei den Privatpersonen ein gewisser Anteil an physischen Briefsendungen erhalten, die nicht substituiert werden. Insbesondere ältere Personen sind bei der Nutzung von elektronischen Medien zurückhaltend. Beim Postempfang dominieren Rechnungen und Werbepost, private Briefe spielen kaum noch eine Rolle. Viele Befragte können sich vorstellen, offizielle Schreiben künftig ausschließlich digital zu empfangen. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass die digitale Nutzung vereinfacht wird und datensichere Lösungen geschaffen werden. Eine Portoerhöhung würde das Volumen zwar weiter einschränken, jedoch rund die Hälfte der kleinen Unternehmen würde ihr Verhalten nicht ändern. Bei der Privatkundschaft ist die Auswirkung altersabhängig. Insgesamt ist laut Studie in den kommenden Jahren mit einem weiteren Rückgang des physischen Briefaufkommens zu rechnen, wobei man davon ausgehen kann, dass insbesondere in den nächsten Jahren ein bestimmter Anteil an Briefsendungen beibehalten wird.

B Marktanalyse

Mit der Einführung des neuen Postgesetzes wurde geregelt, dass zukünftig regelmäßig (grundsätzlich alle 3 Jahre) eine Marktanalyse unabhängig von den Beschlusskammerverfahren durchzuführen ist. Das Marktanalyseverfahren besteht aus drei Schritten. Im ersten Schritt erfolgt die Definition bzw. die Abgrenzung des Marktes. Für jeden der definierten Märkte ist im zweiten Schritt ein Drei-Kriterien-Test durchzuführen, bei dem festgestellt wird, ob eine Regulierungsbedürftigkeit besteht oder nicht. Sofern der entsprechende Markt regulierungsbedürftig ist, erfolgt im dritten Schritt die Feststellung, ob für den betreffenden relevanten Markt ein (bzw. mehrere Unternehmen) über eine marktbeherrschende Stellung verfügt (verfügen) und somit den Regelungen der Abschnitte 2 (Entgeltregulierung) 3 (Zugangsregulierung) und § 62 Satz 3 PostG unterliegt (unterliegen).

Die erste Marktanalyse muss bereits rechtzeitig vor Ablauf der Gültigkeit des Maßgrößenbeschlusses 2024-2026 für die Segmente Briefe und C2X-Pakete vorliegen. Insofern arbeitet die Bundesnetzagentur intensiv an der Konzeptionierung und Umsetzung dieser Marktanalyse. Dazu werden die jeweils

größten Postdienstleister ausführlich zu ihren Angeboten, Preisen und den Wettbewerbsbedingungen befragt. Die Informationen werden ausgewertet und auf dieser Grundlage ein oder mehrere Märkte definiert, zur Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit der Drei-Kriterien-Test durchgeführt und die relevanten regulierungsbedürftigen Märkte bezüglich der Wettbewerbsbedingungen analysiert, um festzustellen, ob ein oder mehrere Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt (verfügen). Die Festlegung durch die Präsidentenkammer ist für Juni 2026 geplant.

C Marktzugang

Das neue Postgesetz beinhaltet wesentliche Änderungen für den Marktzutritt von Anbieter bzw. Anbieterinnen für Postdienstleistungen. Wesentlicher Zweck des neuen Verfahrens ist die Schaffung von Transparenz und die Sicherung fairer Arbeitsbedingungen in der Postbranche durch die Einhaltung sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften.

Postdienstleistungen darf gemäß § 4 Abs. 1 PostG nunmehr nur erbringen, wer in das Anbieterverzeichnis eingetragen ist. Anbieter bzw. Anbieterinnen, die am Tag vor Inkrafttreten des neuen Postgesetzes (d. h. am 18. Juli 2024) über eine gültige Lizenz nach altem Gesetz verfügten, wurden von Amts wegen in das Anbieterverzeichnis eingetragen (§ 112 Abs. 1 Satz 1 PostG).

Für Anbieter bzw. Anbieterinnen, die am 18. Juli 2024 nach altem Recht bei der Bundesnetzagentur gemäß § 36 PostG a. F. angezeigt waren, gilt eine gesetzliche Übergangsfrist bis zum 18. August 2026 für die Eintragung. Alle anderen Anbieter bzw. Anbieterinnen müssen seit dem 19. Juli 2024 vor Aufnahme der Tätigkeit einen Antrag auf Eintragung in das Anbieterverzeichnis stellen.

Voraussetzung für die Eintragung in das Anbieterverzeichnis ist der Nachweis darüber, dass der antragstellende Anbieter bzw. Anbieterinnen über die erforderliche Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde verfügt. Um dies nachzuweisen, müssen die Anbieter bzw. Anbieterinnen der Bundesnetzagentur zahlreiche Unterlagen und Dokumente (z. B. ein erweitertes Führungszeugnis zur Vorlage bei einer Behörde) zur Prüfung vorlegen. Wenn alle mit dem Antrag einzureichenden Unterlagen vollständig vorliegen, prüft die Bundesnetzagentur innerhalb von vier Wochen nach Eingang, ob Gründe für die Versagung der Eintragung vorliegen. Liegen keine Gründe für die Versagung der Eintragung vor, trägt die Bundesnetzagentur die Anbieter bzw. Anbieterinnen in das Anbieterverzeichnis ein.



Vorzulegende Unterlagen und Dokumente

- Erweitertes Führungszeugnis zur Vorlage bei einer Behörde
- Kopie der Gewerbeanmeldung
- Selbstauskunft aus dem Schuldnerverzeichnis
- Unbedenklichkeitsbescheinigungen des Finanzamtes und des Gemeindesteueramtes
- Formblatt „Erklärung zu Straf- und Ermittlungsverfahren“
- Anmeldebescheinigung des gesetzlichen Unfallversicherungsträger.

Die Bundesnetzagentur erreichten in den ersten sechs Wochen nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes allein gut 2.000 Anträge auf Eintragung in das Anbieterverzeichnis, überwiegend von Anbietern bzw. Anbieterinnen, die nicht unter die genannten Übergangsvorschriften fielen. Aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten konnte die Bundesnetzagentur die Vielzahl der Anträge allerdings nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen abarbeiten. Denn jeder Antrag ist einzeln auf Vollständigkeit etc. zu prüfen. Auch muss die Bundesnetzagentur ein entsprechendes IT-Workflow- und Datenbankverfahrens erst aufbauen (s. u.).

Um in diesen Fällen einem faktischen Berufsbetätigungsverbot ohne sachlichen Grund, das eine gravierende Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Berufsfreiheit gleichkommen würde, vorzubeugen, hat die Bundesnetzagentur erstmals am 18. September 2024 eine Allgemeinverfügung erlassen (Vfg. Nr. 87/2024, Bundesnetzagentur Amtsblatt 18/2024 vom 18.09.2024). Diese erlaubt es Personen und Unternehmen, Postdienstleistungen bis zu einer endgültigen Entscheidung über den Antrag vorerst vorläufig zu erbringen. Die Regelungen der Allgemeinverfügung galt bis zum 30. September 2025 und wurde aufgrund des anhaltend hohen Antragseingang mit Verfügung Nr. 73/2025 vom 23. Juli 2025 bis zum 18. August 2026 verlängert.

Die Zahl der eingehenden Anträge ist nach wie vor sehr hoch. Bis zum 15. Oktober 2025 sind bereits 5.906 Anträge auf Eintragung in das Anbieterverzeichnis bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Bislang konnten seit Inkrafttreten des neuen Postgesetzes insgesamt 1.413 Anträge auf Eintragung in das Anbieterverzeichnis positiv beschieden werden.

Die Antragsbearbeitung stellt sich aufgrund der gesetzlichen Anforderungen sowohl auf Seiten der Antragstellenden als auch behördenseitig als sehr komplex und aufwändig dar. Sie ähnelt hinsichtlich des Aufwands dem früheren Lizenzierungsverfahren. Die Bundesnetzagentur muss für die Bearbeitung der Anträge, denen zahlreiche Unterlagen beizufügen sind, umfangreichen Beratungsaufwand betreiben und ggf. bei den Antragstellenden Unterlagen nachfordern, da die mit dem Antrag einzureichenden Unterlagen in der Regel zunächst nicht vollständig vorliegen. Auch die Genehmigungsfiktion nach § 4 Abs. 3 PostG reduziert den Aufwand in der Praxis aus diesen Gründen nur geringfügig.

Deutlich weniger aufwändig stellt sich die Bearbeitung der Anträge denen eine Güterkraftverkehrslizenz bzw. Gemeinschaftslizenz beigelegt ist dar, da in diesen Fällen keine weiteren Unterlagen einzureichen (§ 6 Abs. 4 PostG) sind. Insgesamt 1.014 der oben angegebenen Neueintragungen entfallen auf solche Anträge.

Derzeit muss die Bundesnetzagentur für die Einreichung und Bearbeitung der Anträge eine IT-Übergangslösung nutzen. Diese führt vor allem auf Seiten der Behörde zu vielen Medienbrüchen und manuellen Arbeitsschritten und erschwert die Arbeit zusätzlich. Parallel zur Antragsbearbeitung arbeitet die Bundesnetzagentur an der Umsetzung eines komplett neuen IT-Workflow- und Datenbankverfahrens, das auf Seiten der Behörde eine rein digitale Antragsbearbeitung ermöglicht.

Auch nach Inbetriebnahme dieses IT-Verfahrens wird die Bearbeitung der Anträge mit erheblichem Personalbedarf verbunden sein. Bis zum 18. Juli 2026 werden zwischen 10.000 und 15.000 weitere Unternehmen einen Antrag auf Eintragung in das Anbieterverzeichnis stellen müssen. Dabei handelt es sich um die Anbieter und Anbieterinnen, die nach altem Recht angezeigt waren, und daher noch bis zum Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist weiterhin Postdienstleistungen erbringen dürfen, ohne eingetragen zu sein.

D Postgeheimnis und Postmarktprüfungen

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

Anbieter bzw. Anbieterinnen von Postdienstleistungen 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.) Anbieter bzw. Anbieterinnen, 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.

Ferner geht die Bundesnetzagentur Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über Verstöße gegen das Postgeheimnis nach. In der zurückliegenden Berichtsperiode betrafen diese vor allem Falschzustellungen, ungesicherte Ablagen von Postsendungen oder die Öffnung sowie Beschädigung von Postsendungen und waren zumeist auf das einzelne Fehlverhalten der Zustellkräfte vor Ort oder auch automatisierte Sortierverfahren 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.

Im zurückliegenden Zeitraum gingen überwiegend Beschwerden zur Verletzung des Postgeheimnisses ein. Weiterhin werden Zustellmängel bezüglich Postzustellaufträgen PZA bearbeitet.

Verteilung der Beschwerdefälle

Jahr	Gesamtzahl (*) in Prozent	Postgeheimnis (*) in Prozent	Einschreiben und PZA (*) in Prozent	sonstiges (*) in Prozent
2024	765 (100)	639 (83,5)	81 (10,6)	45 (5,9)
2025	347 (100)	292 (84,1)	39 (11,2)	16 (4,6)

Quelle: Bundesnetzagentur, Stand 30.06.2025

Tabelle 8: Zahlen zum Beschwerdeaufkommen

E Beschwerdestelle für Hinweisgebende

Gemäß § 74 PostG hat die Bundesnetzagentur eine Beschwerdestelle eingerichtet, bei der natürliche Personen im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit Hinweise auf Verstöße gegen Vorschriften im Postsektor melden können. Ziel dieser Regelung ist es, den Schutz von Hinweisgebenden zu gewährleisten, Verstöße frühzeitig zu erkennen und strukturelle Missstände im Postbereich wirksam anzugehen. Die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit der Beschwerdestelle findet sich in § 74 Absätze 1 bis 4 PostG in Verbindung mit dem Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG).

1. Einrichtung und Aufgaben der Beschwerdestelle

Die Beschwerdestelle wurde organisatorisch innerhalb der Bundesnetzagentur als unabhängige und vertrauliche Meldestelle etabliert. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Entgegennahme von Hinweisen über Verstöße gegen sozial-, arbeitsrechtliche oder sektorspezifische Vorschriften im Postsektor
- Dokumentation und sichere Aufbewahrung der Meldungen in Textform, Schutz der Identität der Hinweisgebenden nach Maßgabe des Hinweisgeberschutzgesetzes
- Weiterleitung relevanter Hinweise an zuständige Behörden

Beratung der Hinweisgebenden durch Bereitstellung von Kontaktinformationen geeigneter Beratungsstellen.

2. Verfahrensweise und Datenschutz

Im Berichtszeitraum (ab Inkrafttreten des neuen Postgesetzes) wurden insgesamt 38 Hinweise in mündlicher Form (z. B. telefonisch) sowie in Textform (per E-Mail, Brief, Online-Formular) entgegengenommen (Stand 15. Oktober 2025). Die Beschwerdestelle hat sämtliche Hinweise dauerhaft abrufbar dokumentiert und in einer geschützten Umgebung gespeichert. Die weitere Verarbeitung der Hinweise erfolgt unter Beachtung der Vertraulichkeit gemäß §§ 8, 9 und 28 HinSchG.

Die eingegangenen Hinweise wurden im Rahmen der Risikoanalyse bei der Auswahl von Unternehmen für Prüfungen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 PostG berücksichtigt. Sofern die Inhalte für andere Aufsichts- oder Ermittlungsbehörden relevant waren, erfolgte eine geprüfte Weitergabe unter Einhaltung der Datenschutz- und Vertraulichkeitsvorgaben. Die Bundesnetzagentur hat personenbezogene Daten nur insoweit verarbeitet, wie dies zur Bearbeitung der Meldungen und zur Durchführung anschließender aufsichtsrechtlicher Maßnahmen notwendig war.

3. Herausforderungen und Ausblick

Herausforderungen bestanden teilweise in der Einordnung komplexer Sachverhalte und im Schutz der Identität von Hinweisgebenden in kleineren Betrieben. Zudem konnten aufgrund komplett anonym verfasster Beschwerden in einigen Fällen keine weiteren Untersuchungen eingeleitet werden, da keine oder nicht ausreichende Informationen zum Sachverhalt hierzu vorlagen. Die Aufgaben der Beschwerdestelle nach § 74 PostG wurden im Berichtszeitraum ordnungsgemäß erfüllt.

F Universaldienst und Bürgereingaben

Die Bundesnetzagentur überwacht, ob eine ausreichende und angemessene Grundversorgung mit Postdienstleistungen in Deutschland gewährleistet ist. Zudem wertet sie Bürgereingaben nach regionalen und thematischen Auffälligkeiten aus.

1. Universaldienst

Die Qualität im Postbereich steht auch nach Inkrafttreten der Postgesetznovelle weiterhin im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Bundesnetzagentur überwacht, ob die DP AG als sogenannter Universaldienstanbieter die Qualitätsvorgaben zu Laufzeiten, Filialen und Briefkästen flächendeckend einhält. Zudem prüft die Bundesnetzagentur, ob die DP AG an bestimmten Orten die Grundversorgung mit einer automatisierten Station anstelle einer Filiale erfüllen darf.



Universaldienst

Universaldienst meint eine flächendeckend angemessene und ausreichende Grundversorgung mit Postdienstleistungen. Das Postgesetz legt fest, welche grundlegenden Leistungen erbracht werden müssen und welche Qualitätskriterien dabei im Hinblick auf Laufzeiten, Filialen und Briefkästen gelten. Als Universaldienstanbieter muss sich die Deutsche Post AG an diese gesetzlichen Vorgaben halten.

1.1 Brieflaufzeiten

Die Briefbeförderung durch den Universaldienstanbieter DP AG unterliegt besonderen Qualitätsvorgaben: Im bundesweiten Jahresdurchschnitt müssen mindestens 95 Prozent aller inländischer Briefsendungen an dem dritten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E+3) und 99 Prozent an dem vierten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E+4) ausgeliefert werden. Es gibt keinen gesetzlichen Anspruch, dass ein einzelner Brief innerhalb dieser Fristen befördert wird. Die Bundesnetzagentur überprüft die Laufzeitvorgabe für Briefsendungen durch regelmäßige Laufzeitmessungen unter Berücksichtigung allgemein anerkannter Standards. Bei den Laufzeitangaben wird, nach den Vorgaben der Norm DIN EN 13850, nur noch die Betriebssicht berücksichtigt. Die Laufzeitmessung beginnt dabei mit Entnahme einer Sendung aus dem Briefkasten bzw. mit der Abholung in einer Filiale.

Bis 2024 galten die Laufzeitvorgaben nach der inzwischen außer Kraft getretenen Post-Universaldienstleistungsverordnung. Hiernach waren 80 Prozent aller Einzelbriefsendungen am nächsten Werktag (E+1) und 95 Prozent innerhalb von zwei Werktagen (E+2) auszuliefern. Die DP AG hat diese Vorgaben eingehalten.

Brieflaufzeiten DP AG

in Prozent

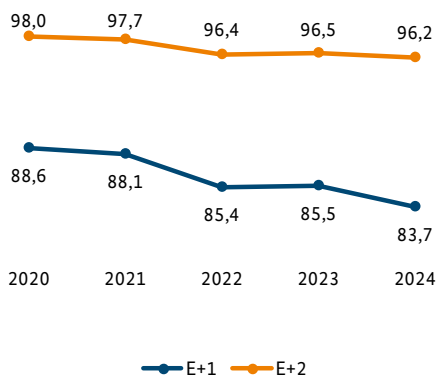


Abbildung 26: Brieflaufzeiten DP AG

1.2 Filialen und automatisierte Stationen

Im Rahmen des Universaldienstes müssen bundesweit mindestens 12.000 Filialen vorhanden sein. In Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern bzw. Einwohnerinnen muss es mindestens eine Filiale geben. Ab 4.000 Einwohnern bzw. Einwohnerinnen muss eine Filiale in zusammenhängend bebauten Gebieten in maximal 2.000 Metern erreichbar sein. Die DP AG betreibt über 12.000 Filialen. Überwiegend handelt es sich dabei um Partnerfilialen. Daneben gibt es Filialen, die die DP AG im Eigenbetrieb führt.

Filialen der DP AG

in Stück

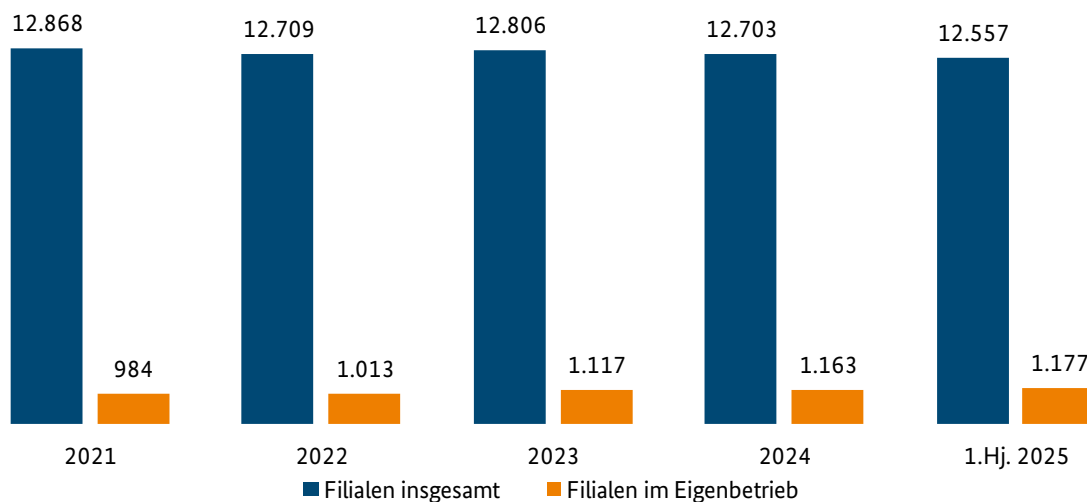


Abbildung 27: Filialen der DP AG (Stichtag: 30. Juni 2025)

Seit Inkrafttreten des neuen Postgesetzes kann die DP AG ihre Verpflichtungen zur flächendeckenden Grundversorgung in bestimmten Fällen auch mit einer automatisierten Station anstelle einer personenbetriebenen Filiale erfüllen. Voraussetzung dafür ist, dass die Bundesnetzagentur die automatisierte Station im Einzelfall zugelassen hat. Die Bundesnetzagentur entscheidet über die Zulassungsanträge der DP AG im Benehmen mit der örtlichen Kommune.

Bei ihrer Entscheidung berücksichtigt die Bundesnetzagentur insbesondere die örtliche Nachfrage nach Postdienstleistungen, die Möglichkeit der Einrichtung einer Filiale sowie die flächendeckend angemessene und ausreichende Verfügbarkeit von Filialen, insbesondere im ländlichen Raum. Bei der Einschätzung dieser Kriterien kommt der Stellungnahme der örtlichen Kommune eine besondere Bedeutung zu.

Anzahl der Anträge auf Zulassung einer automati- sierten Station

504

Seit Inkrafttreten des neuen Postgeset-
zes bis zum 30. Juni 2025

Bis zum 30. Juni 2025 wurden bei 504 eingegangenen Anträgen insgesamt 50 Verfahren abgeschlossen, wobei 46 automatisierte Stationen zugelassen wurden. Vier Anträge wurden seitens der DP AG zurückgenommen. Zu den noch anhängigen Anträgen gehören auch solche, deren Ablehnung die Bundesnetzagentur beabsichtigt.

Zugelassene automatisierte Stationen nach Bundesländern in Stück

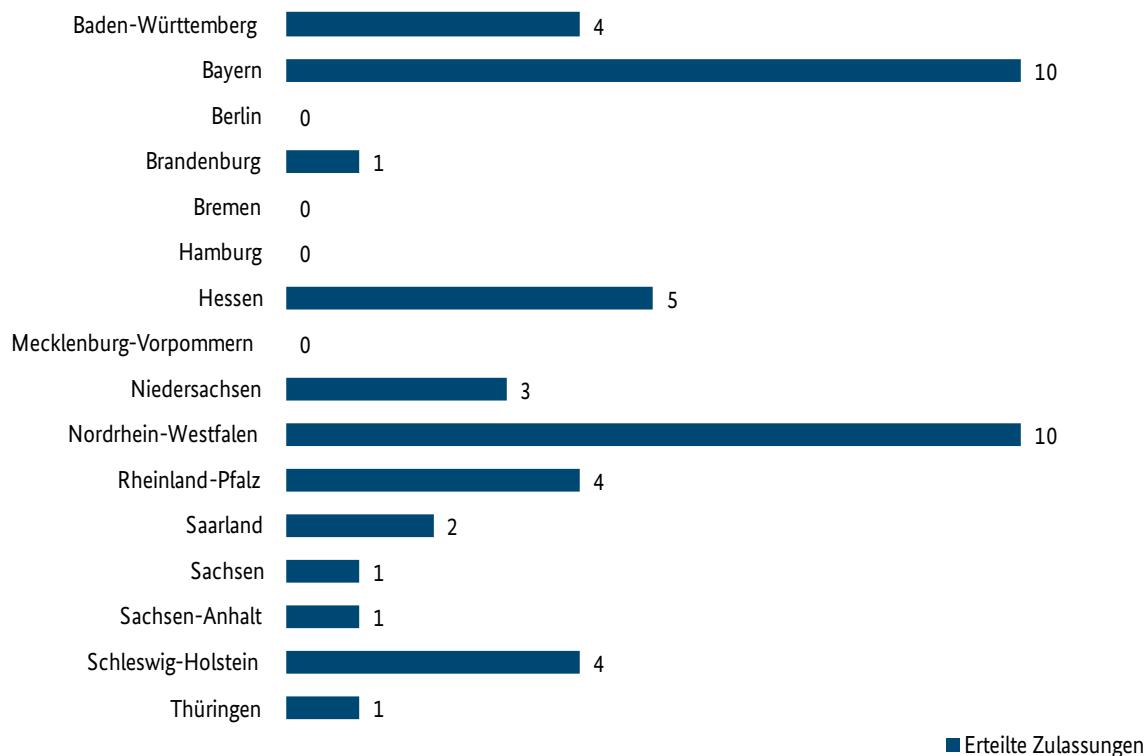


Abbildung 28: Zugelassene automatisierte Stationen nach Bundesländern (Stand: 30. Juni 2025)

1.3 Briefkästen

In zusammenhängend bebauten Wohngebieten darf der nächste Briefkasten des Universaldienstanbieters DP AG in der Regel nicht weiter als 1.000 Meter entfernt sein. Briefkästen müssen jeden Werktag geleert werden. Für die Leerungszeiten sind die Bedürfnisse des Wirtschaftslebens, insbesondere der Verbraucher, zu berücksichtigen. Außerdem ist an Sonn- und Feiertagen bedarfsgerecht zu leeren.

Am 30. Juni 2025 verfügte die DP AG über ca. 108.000 Briefkästen. Die Zahlen der nachfolgenden Grafik beinhalten ausschließlich Briefkästen, die zum jeweiligen Jahresende bzw. Halbjahresende für die Kundschaft erreichbar waren. Temporär stillgelegte Briefkästen (z. B. wegen Baustellen und saisonalem Betrieb o. ä.) sind in den Angaben nicht enthalten.

Briefkästen der DP AG

in Stück

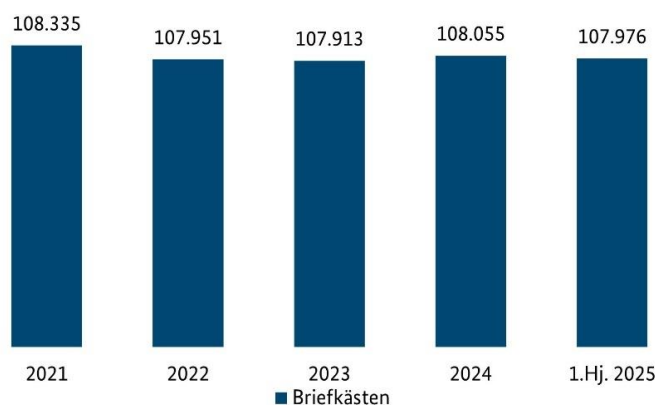


Abbildung 29: Briefkästen der DP AG (Stichtag 30. Juni 2025)

2. Bürgereingaben Post

Die Bundesnetzagentur misst der Sicherstellung der gesetzlichen Vorgaben zur Postversorgung in Deutschland eine zentrale Bedeutung bei. Die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, die bei der Behörde eingehen, leisten dabei einen wichtigen Beitrag: Sie ermöglichen es, Zustellprobleme oder sonstige Verschlechterungen in der Postversorgung frühzeitig zu identifizieren und darauf zu reagieren.

2.1 Beschwerdeentwicklung

Die Anzahl der Beschwerden zu Postthemen bewegt sich seit 2022 auf anhaltend hohem Niveau. Gingen im Jahr 2021 noch rund 15.000 Beschwerden ein, waren es in den Jahren 2022 bis 2024 jeweils deutlich über 40.000 Beschwerden. Im ersten Halbjahr 2025 hat die Bundesnetzagentur knapp 23.000 Beschwerden verzeichnet.

Entwicklung der Beschwerdezahlen

in Stück

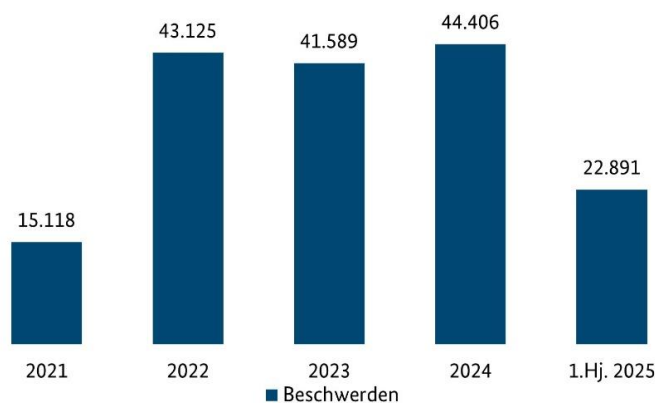


Abbildung 30: Entwicklung der Beschwerdezahlen

2.2 Beschwerdegründe

In den Jahren 2023 und 2024 entfielen jeweils 60 Prozent der Beschwerden auf Briefe und 32 Prozent auf Pakete. Die übrigen Beschwerden betrafen u. a. Zeitungen und Zeitschriften, stationäre Einrichtungen (Filialen) und Briefkästen.

Beschwerdegründe nach Themen

in Prozent

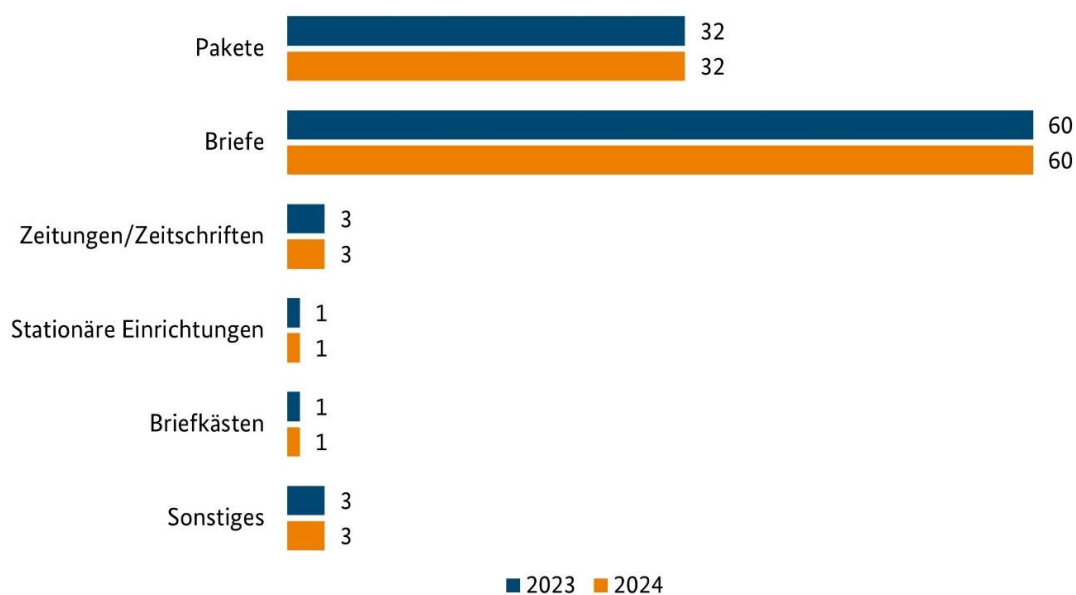


Abbildung 31: Beschwerdegründe nach Themen

2.2.1 Paketbereich

In den Jahren 2023 und 2024 bezogen sich die Paketbeschwerden zu über zwei Dritteln auf Zustellmängel. Bürgerinnen und Bürger kritisierten dabei insbesondere: das Unterlassen eines persönlichen Zustellversuchs, die unsichere Ablage von Sendungen (z. B. offen zugänglich im Hausflur oder vor der Tür) sowie den fehlenden Einwurf von Benachrichtigungskarten im Falle einer Nichtzustellung. Auch Hinweise auf vollständig unterbliebene Zustellungen wurden häufig gemeldet.

Beschwerdegründe im Paketbereich

in Prozent

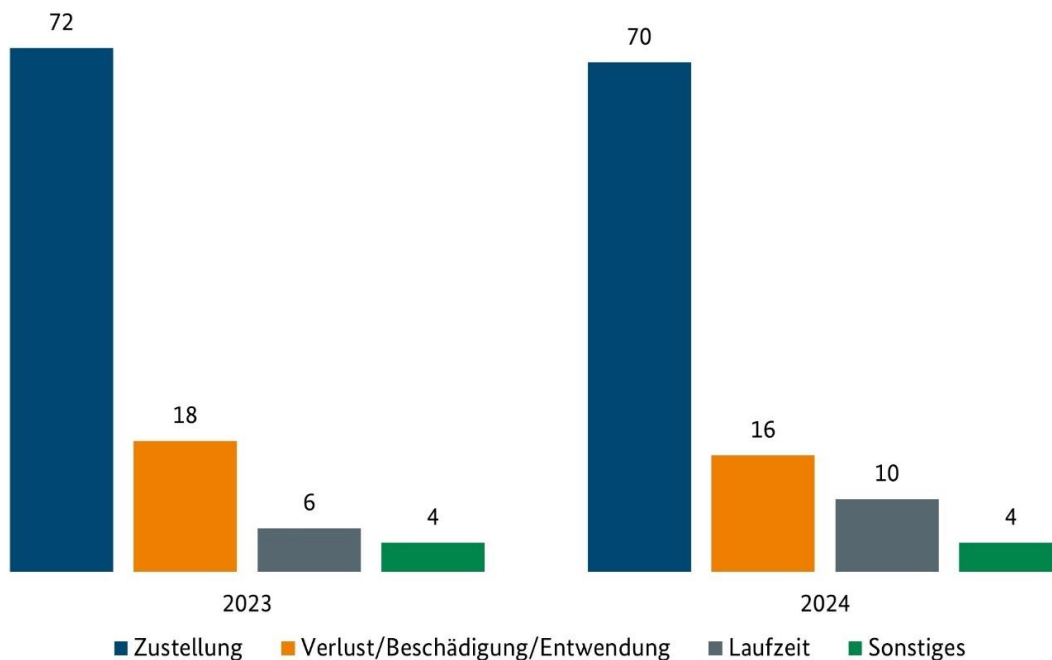


Abbildung 32: Beschwerdegründe im Paketbereich

2.2.2 Briefbereich

Auch im Briefbereich betrafen die Beschwerden in den Jahren 2023 und 2024 mehrheitlich Mängel bei der Zustellung. Dabei wurden insbesondere regelmäßig auftretende Zustellausfälle beanstandet. Weitere Beschwerdeanlässe waren u. a. lange Laufzeiten, der Verlust oder die Beschädigung von Sendungen sowie unzureichende Nachsendungen.

Beschwerdegründe im Briefbereich in Prozent

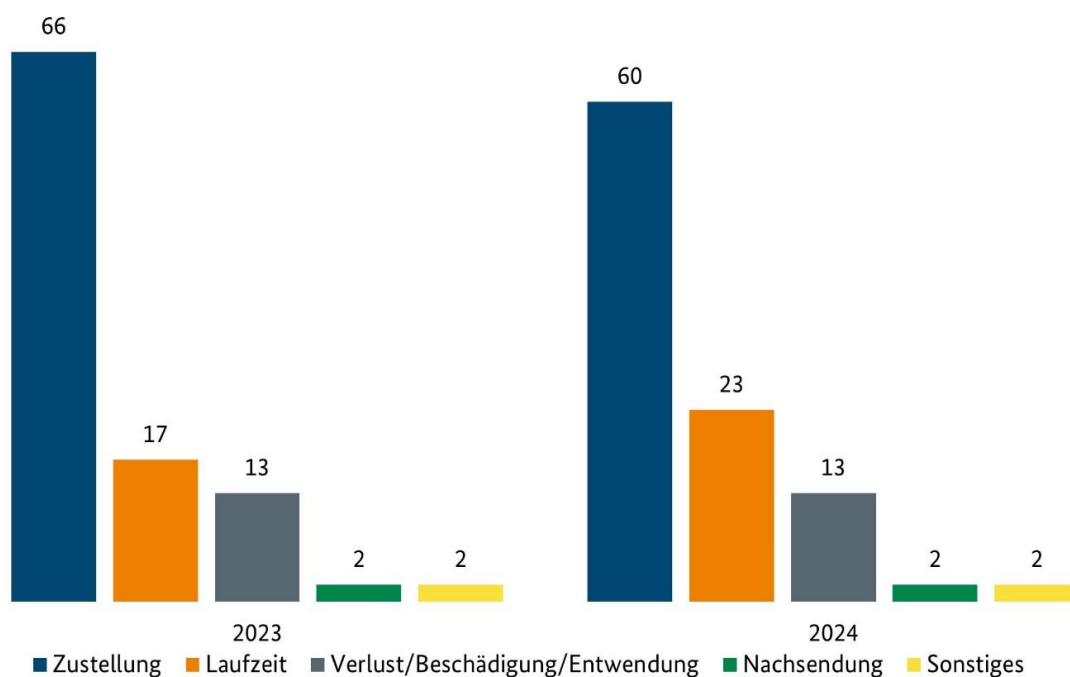


Abbildung 33: Beschwerdegründe im Briefbereich

2.3 Beschwerden nach Bundesländern

Die Beschwerden verteilten sich in den Jahren 2023 und 2024 wie folgt auf die einzelnen Bundesländer:

Beschwerden nach Bundesländern

in Stück

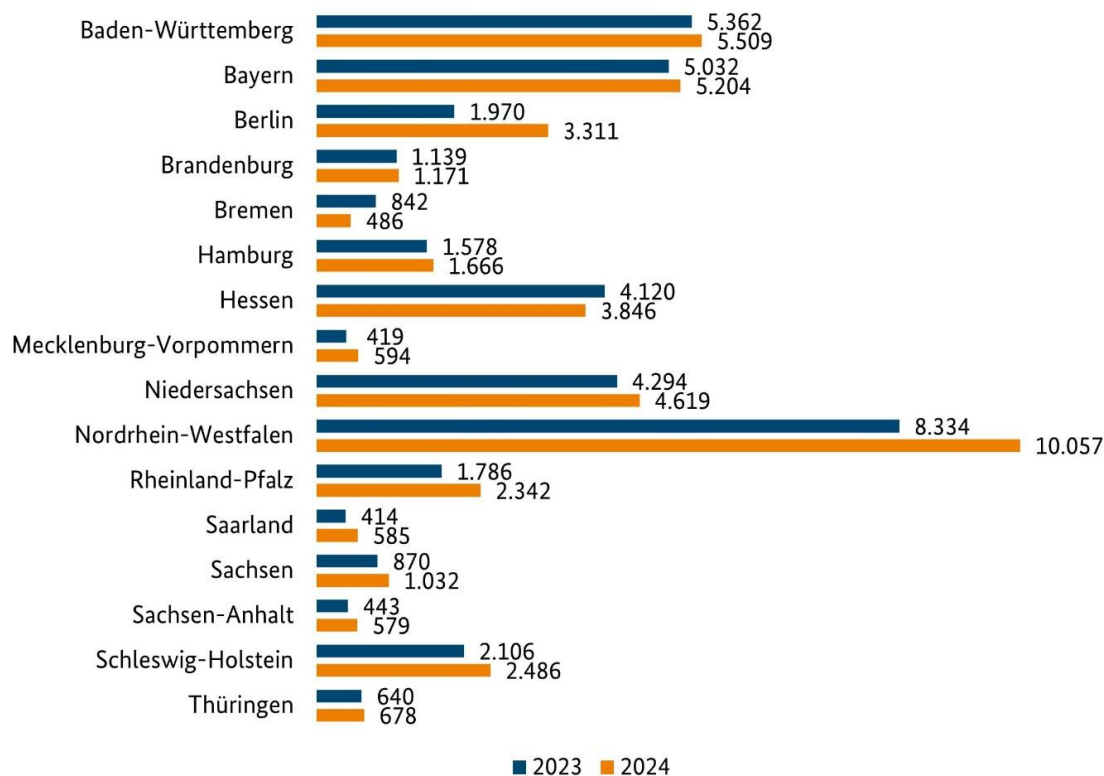


Abbildung 34: Beschwerden nach Bundesländern

2.4 Beschwerden nach Postunternehmen

Die Beschwerden richteten sich in den Jahren 2023 und 2024 überwiegend gegen den Marktführer DP AG.

Beschwerden nach Postunternehmen 2023

in Prozent

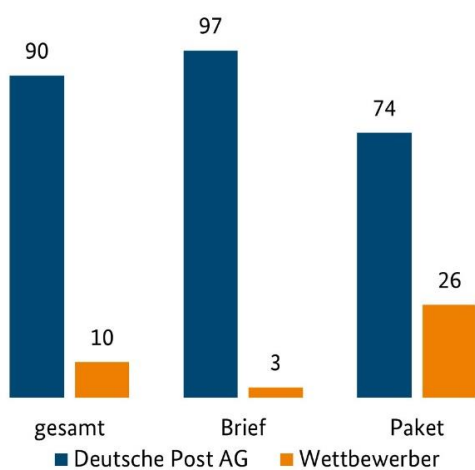


Abbildung 35: Beschwerden nach Postunternehmen 2023

Beschwerden nach Postunternehmen 2024

in Prozent

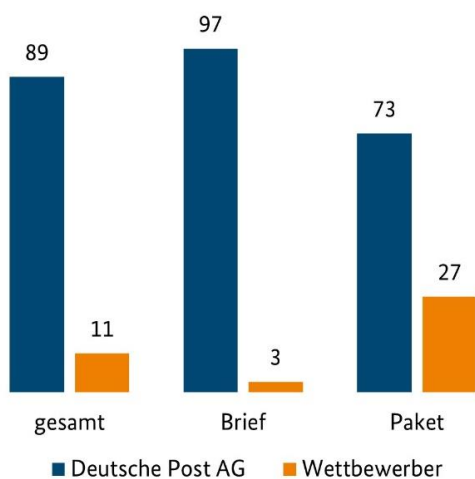


Abbildung 36: Beschwerden nach Postunternehmen 2024

3. Anlassprüfungen

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. Das betroffene Unternehmen muss zudem erläutern, worin die Gründe für die Qualitätsmängel liegen und welche Maßnahmen dagegen ergriffen wurden. Die Anlassprüfungen werden fortlaufend auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

*In den Jahren 2023 und
2024 durchgeführte
Anlassprüfungen:*

57

Betroffen waren insgesamt 84 Postleitzahlgebiete

In den Jahren 2023 und 2024 hat die Bundesnetzagentur 57 Anlassprüfungen in 84 Postleitzahlgebieten durchgeführt. Die häufigsten Gründe für eine kurzfristige und regionale Verschlechterung der Qualität im Briefbereich waren laut den Ergebnissen der Anlassprüfungen organisatorische oder personelle Gründe, z. B. durch Umstellung auf Verbundzustellung oder Personalengpässe aufgrund eines unerwartet hohen Krankenstandes oder unerwartet hoher Sendungsmengen. Alle Anlassprüfungen betrafen die DP AG. Die betroffenen Orte verteilen sich auf das gesamte Bundesgebiet und sind sowohl ländlich als auch städtisch geprägt.

Im ersten Halbjahr 2025 hat die Bundesnetzagentur weitere acht Anlassprüfungen eingeleitet. Außerdem hat die Bundesnetzagentur die hohe Zahl der Beschwerden im Sommer 2025 zum Anlass genommen, sich von der DP AG mehrfach über die aktuelle betriebliche Lage unterrichten zu lassen. Die DP AG hat eingeräumt, dass die betriebliche Lage insbesondere in Teilen des Landes Schleswig-Holstein und der Region Berlin/Brandenburg über die Sommermonate aus verschiedenen Gründen angespannt war. Als Gegenmaßnahmen habe die DP AG in den betroffenen Gebieten zusätzliches Personal rekrutiert und örtliche Leitungskräfte bei der Standortsteuerung gezielt unterstützt. Bei Redaktionsschluss lagen noch keine Erkenntnisse dazu vor, ob die von der DP AG ergriffenen Maßnahmen eine nachhaltige Stabilisierung der Betriebslage bewirkt haben. Nach dem neuen Postgesetz kann die Bundesnetzagentur bei einem schwerwiegenden, wiederholten oder andauernden Verstoß gegen Universaldienstvorgaben verbindliche Maßnahmen anordnen und ggf. Zwangsgelder androhen.

G Schlichtungsstelle Post

Das Interesse an einer außergerichtlichen Streitbeilegung im Postbereich ist größer als je zuvor.

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. Außerdem legt das Postgesetz weitere Einzelheiten für das Schlichtungsverfahren vor der Schlichtungsstelle Post fest. Das Verfahren und der Aufbau der Schlichtungsstelle Post sind in der Post-Schlichtungsverordnung (PostSchliV) geregelt.

2. Ziel der Schlichtung

Die Schlichtung dient der außergerichtlichen Streitbeilegung mit dem Ziel, eine möglichst kostengünstige und schnelle gütliche Einigung im Interesse beider Parteien zu erreichen. Durch die freiwillige Einigung der Parteien schafft die Schlichtung auf beiden Seiten eine hohe Akzeptanz der gefundenen Lösung.

3. Das Schlichtungsverfahren

3.1 Gegenstand der Schlichtung

Gegenstand der Schlichtung sind grundsätzlich Streitigkeiten von Postkundinnen und Postkunden mit einem postdienstleistenden Unternehmen über Rechte und Pflichten bei Verlust, Entwendung oder Beschädigung von Postsendungen (§ 34 Abs. 1 PostG).

Mit der jüngsten Anpassung des Postgesetzes im Juli 2024 wurden zudem zwei bisher in der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) geregelte schlichtungsfähige Tatbestände in diese neue Schlichtungsvorschrift im Postgesetz übertragen. Hierbei handelt es sich um Verstöße gegen den Anspruch auf Erbringung von Universaldienstleistungen nach § 15 Abs. 4 S. 1 PostG und das Diskriminierungsverbot aus § 15 Abs. 4 S. 2 PostG.

3.2 Antragsberechtigung und Teilnahmepflicht

Antragsberechtigt sind sowohl die absendende als auch die empfangende Person einer Postsendung. Sofern eine Verbraucherin oder ein Verbraucher die Schlichtungsstelle Post anruft, ist das postdienstleistende Unternehmen verpflichtet, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen. Im Übrigen ist die Schlichtung im Postbereich ein freiwilliges Verfahren. Für die Durchführung des Schlichtungsverfahrens werden keine Gebühren und Auslagen erhoben. Jede Partei trägt die ihr durch die Teilnahme am Schlichtungsverfahren entstehenden Kosten selbst.

3.3 Schlichtungsantrag

Das von der Schlichtungsstelle Post zur Verfügung gestellte Antragsformular fragt für das Verfahren relevante Sachverhaltsinformationen ab. Der Schlichtungsantrag kann über die Internetseite, per E-Mail, als Brief oder Fax bei der Schlichtungsstelle Post eingereicht werden. Zwingende Voraussetzung für die Durchführung des Schlichtungsverfahrens ist insbesondere, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller im Vorfeld erfolglos versucht hat, sich mit dem postdienstleistenden Unternehmen zu einigen. Zudem dürfen keine Sonderbedingungen für die Postsendung vereinbart worden sein. Sonderbedingungen werden von den postdienstleistenden Unternehmen regelmäßig im kommerziellen Versandhandel mit ihrer Geschäftskundschaft vereinbart. Im Übrigen darf kein Ausschlussgrund für die Durchführung des Schlichtungsverfahrens vorliegen. Ein Ausschlussgrund liegt zum Beispiel dann vor, wenn der Streitwert unter 10 Euro liegt oder ein Gerichtsverfahren bereits rechtshängig ist.

Nach Eingang des Schlichtungsantrags prüft die Schlichtungsstelle Post, ob alle Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen, kein Ausschlussgrund gegeben und der Antrag vollständig ist. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, wird der Antrag dem betroffenen postdienstleistenden Unternehmen als Antragsgegnerin bzw. Antragsgegner weitergeleitet und eine Stellungnahme zu dem Sachverhalt angefordert.

3.4 Verfahrensablauf

Die Schlichtungsstelle Post führt das Verfahren unparteiisch und transparent. Die Parteien erhalten Gelegenheit, zum jeweiligen Vortrag der anderen Partei Stellung zu nehmen. Im Schlichtungsverfahren obliegt es den Parteien, die Tatsachen, Nachweise und Unterlagen, die ihr Vorbringen stützen, beizubringen. Eine Beweisaufnahme findet nicht statt. Diese Möglichkeit steht nur den Gerichten zur Verfügung. Die Schlichtungsstelle Post bewertet den Sachverhalt anhand der jeweiligen Stellungnahmen und vermittelt zwischen den Parteien. In einigen Fällen kann so bereits während des schriftlichen Austausches im laufenden Verfahren eine gütliche Einigung zwischen den Parteien erreicht werden. Verbleibende Unsicherheiten werden im Rahmen des Schlichtungsverfahrens angemessen berücksichtigt und gewertet.

In einigen Fällen stellt sich im laufenden Verfahren heraus, dass ein Ablehnungsgrund gegeben ist. Die einzelnen Ablehnungsgründe sind in der Verfahrensverordnung geregelt. Liegt ein Ablehnungsgrund vor, muss das Verfahren ohne gütliche Einigung für beendet erklärt werden. Der Rechtsweg steht den Parteien selbstverständlich auch dann weiter offen.

Das Schlichtungsverfahren wird in der Regel in Textform (per E-Mail oder Brief) durchgeführt. Eine mündliche Erörterung kann stattfinden, wenn die Schlichtungsstelle Post dies für erforderlich hält und beide Parteien zustimmen.

3.5 Schlichtungsvorschlag

Sobald der Sachverhalt hinreichend aufgeklärt ist und die Schlichtungsstelle Post keine weiteren Unterlagen oder Informationen mehr benötigt, prüft die Schlichtungsstelle Post den Sachverhalt abschließend. Dabei werden die vorgebrachten Angaben und Unterlagen unter Berücksichtigung der Sach- und Rechtslage abgewogen. Kann die Schlichtungsstelle Post mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine Haftung des Postdienstleisters dem Grunde nach annehmen, arbeitet sie einen Schlichtungsvorschlag aus und unterbreitet diesen den Parteien. Die Parteien sind jedoch nicht verpflichtet, den Einigungsvorschlag der Schlichtungsstelle Post anzunehmen. Nehmen beide Parteien den Vorschlag an, kommt eine bindende Abrede zustande. Andernfalls wird das Verfahren ohne gütliche Einigung beendet.



Weitere Informationen

Weitere Informationen zur Schlichtungsstelle Post und zum Schlichtungsverfahren sind auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Dort sind neben Angaben zu notwendigen Verfahrensvoraussetzungen auch Antworten zu häufig gestellten Fragen (FAQ) hinterlegt.

Diese Informationen und das Online-Antragsformular sind unter bundesnetzagentur.de/post-schlichtungsstelle zu finden. Die Anschrift lautet: Bundesnetzagentur, Schlichtungsstelle Post, Referat 523, Postfach 8001, 53105 Bonn.

4. Auswertung der Schlichtungsanträge und -verfahren

4.1 Schlichtungsanträge und sonstige Eingaben

Die Schlichtungsstelle Post unterscheidet zwischen Anträgen auf Durchführung eines Schlichtungsverfahrens und sonstigen Eingaben. Ein formaler Antrag liegt vor, wenn das Antragsformular ausgefüllt und an die Schlichtungsstelle Post übermittelt wurde. Im Übrigen handelt es sich um "sonstige Eingaben". Ein Schlichtungsverfahren wird in diesen Fällen nicht durchgeführt. Die Anzahl der Schlichtungsanträge und sonstigen Eingaben (Eingänge) steigt seit einigen Jahren stetig. Im Jahr 2024 erreichte die Schlichtungsstelle Post mit 4.115 Eingängen einen neuen Höchstwert. Dies entspricht einem Anstieg von 15 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (3.574 Eingänge). Die Zahl liegt erstmals über der 4.000er-Marke und zeigt das wachsende Interesse an einer außergerichtlichen Streitbeilegung. Im ersten

Halbjahr 2025 wurden bereits 2.333 Eingänge erfasst. Es ist daher zu erwarten, dass in diesem Jahr die Gesamtanzahl der Schlichtungsanträge und sonstigen Eingaben im Vergleich zum Vorjahr noch einmal deutlich steigen wird. Das Bedürfnis nach einer außergerichtlichen Streitbeilegung im Postbereich ist so hoch wie nie zuvor.

Schlichtungsanträge und sonstige Eingaben 2022 - 1. Halbjahr 2025

in Stück

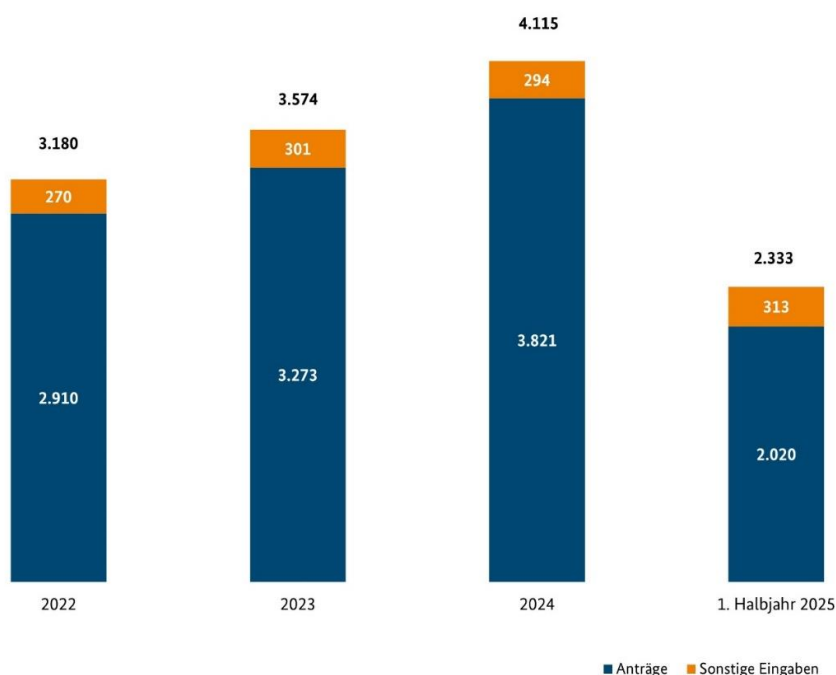


Abbildung 37: Schlichtungsanträge und sonstige Eingaben 2022 - 1. Halbjahr 2025

4.2 Gründe für eine Antragstellung oder sonstige Eingabe

Bei den Gründen für eine Antragstellung oder sonstige Eingabe wird zwischen Verlust/Entwendung und Beschädigung sowie sonstigen Gründen unterschieden. Zu diesen sonstigen Themen zählen unter anderem Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot aus § 15 Abs. 4 PostG und Verstöße gegen den Anspruch auf Erbringung von Universaldienstleistungen, aber auch alle nicht schlichtungsfähigen Sachverhalte, die von Postkundinnen und Postkunden vorgetragen werden. Von den 4.115 Eingängen im Jahr 2024 wurden 2.403 Anträge und sonstige Eingaben (etwa 58 Prozent) aufgrund von Verlust oder Entwendung der Postsendung gestellt. 844 Eingänge (etwa 21 Prozent) hatten eine Beschädigung des Sendungsinhalts zum Anlass und 868 Eingänge (etwa 21 Prozent) entfielen auf sonstige Gründe. Im ersten Halbjahr 2025 wurden von den insgesamt 2.333 Anträgen und sonstigen Eingaben 1.441 (etwa 62 Prozent) wegen Verlust oder Entwendung gestellt, 472 (etwa 20 Prozent) wegen Beschädigung und etwa 18 Prozent aus sonstigen Gründen.

Gründe für Anträge und sonstige Eingaben 2024 - 1. Halbjahr 2025

in Stück



Abbildung 38: Gründe für Anträge und sonstige Eingaben 2024 - 1. Halbjahr 2025

4.3 Verfahrensausgänge

In mehr als einem Drittel der Fälle, in denen ein zulässiger Antrag gestellt wurde, konnte im Berichtszeitraum eine Einigung zwischen den Parteien erreicht werden. Eine Einigung wurde in diesen Fällen entweder bereits durch die Vermittlungsbemühungen der Schlichtungsstelle Post im laufenden Verfahren oder durch die Unterbreitung eines Schlichtungsvorschlages erreicht. Die Einigungsquoten zeigen nach wie vor, dass außergerichtliche Konfliktlösung vor der Schlichtungsstelle Post funktioniert. Die Einigungsquoten belegen, dass die Vermittlungsbemühungen der Schlichtungsstelle Post in einer Vielzahl der Fälle erfolgreich sind und langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren vermieden werden können.

Einigungsquote 2024 - 1. Halbjahr 2025

in Prozent

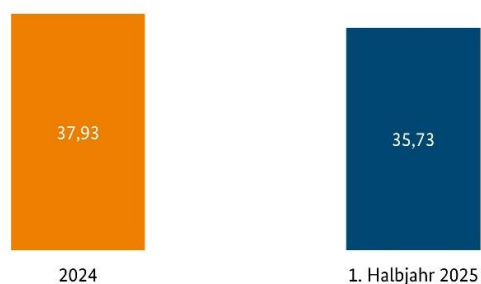


Abbildung 39: Einigungsquote 2024 - 1. Halbjahr 2025

Mit Blick auf die Gesamtzahl aller im Berichtszeitraum abschließend bearbeiteten Verfahren, inklusive der unzulässigen Anträge, macht die Einigungsquote immer noch mehr als ein Fünftel der Verfahrensausgänge aus. Ungefähr 40 Prozent der Anträge mussten abgelehnt werden, beispielsweise weil der Antrag unzulässig war oder keine Aussicht auf Erfolg hatte. In etwa vier Prozent der Fälle verweigerte die Antragsgegnerin die Teilnahme am Schlichtungsverfahren, weil der Antrag nicht durch eine Verbraucherin oder einen Verbraucher gestellt wurde. In circa einem Drittel der Fälle wurde der Antrag im Berichtszeitraum zurückgenommen. Ein Antrag gilt nach der Verfahrensordnung auch dann als zurückgenommen, wenn er nicht innerhalb einer angemessenen Frist vervollständigt wird. Sofern ein Schlichtungsvorschlag unterbreitet wurde, ist dieser in unter einem Prozent der Fälle von mindestens einer Partei abgelehnt worden.

Ergebnis der Schlichtungsverfahren 2024 - 1. Halbjahr 2025

in Prozent

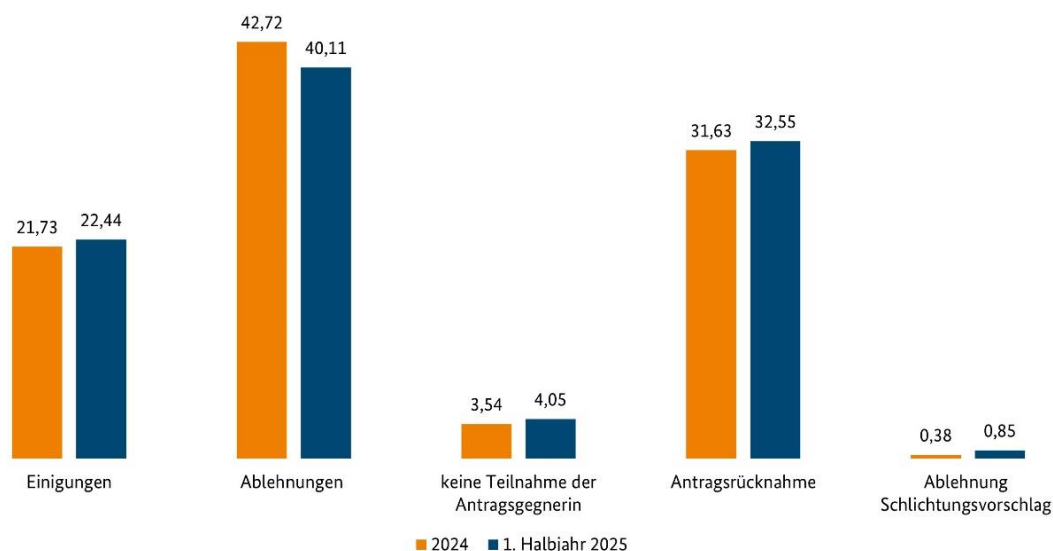


Abbildung 40: Ergebnis der Schlichtungsverfahren 2024 - 1. Halbjahr 2025

H Normung

In enger Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) wirkt die Bundesnetzagentur aktiv an der Weiterentwicklung von Normen im Postsektor mit und

bringt ihre Expertise in nationale, europäische sowie internationale Gremien ein.

Die Postmärkte befinden sich aufgrund von Innovationen bei den Dienstleistungen, dem Einsatz neuer Technologien sowie sich wandelnder Kundenbedürfnisse in einem kontinuierlichen Transformationsprozess. Um diesen Entwicklungen gerecht zu werden, sind fortlaufende Maßnahmen im Bereich der Standardisierung und Normung erforderlich.

Die Harmonisierung technischer Verfahren stärkt die Interoperabilität von Postdienstleistungen und ermöglicht eine reibungslose Zusammenarbeit unterschiedlicher Systeme. Normen fungieren dabei als gemeinsame globale Sprache für alle Prozesse der postalischen Wertschöpfungskette und erleichtern den Zugang zu Märkten für Produkte und Dienstleistungen. Durch die Anwendung einheitlicher Standards werden nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut und der globale Handel nachhaltig gefördert.

Die digitale Transformation hat in den vergangenen Jahren eine Dynamik entfaltet, die auch im Postsektor einen steigenden Bedarf an Normen und standardisierten Prozessen hervorruft. Die Standardisierung umfasst dabei längst nicht mehr ausschließlich physische Postdienstleistungen. Der Onlinehandel verzeichnete in den vergangenen Jahren ein starkes Wachstum und ist dadurch auch zu einem zentralen Treiber der Marktentwicklung geworden. Hinzu kommen Aspekte wie zunehmende Digitalisierung und Automatisierung, die zahlreiche Prozesse unmittelbar prägen – etwa in Form kontaktloser Zustellung, elektronischer Sendungsverfolgung oder einheitlicher Datenformate und Schnittstellen für automatisierte Postdienstleistungen.

Darüber hinaus kommt dem Themenfeld Nachhaltigkeit mit seinen vielfältigen Auswirkungen auf die gesamte postalische Wertschöpfungskette eine maßgebliche Bedeutung zu.

Diese Entwicklungen machen deutlich, dass Normung und Standardisierung heute ein zentrales Instrument zur Gestaltung zukunftsfähiger Postdienstleistungen sind.

**Was sind Normen?**

Normen schaffen eine gemeinsame Sprache im Welthandel. Sie erleichtern den Marktzugang und bauen Handelshemmnisse ab.

1. Deutsches Institut für Normung (DIN)

Auf nationaler Ebene arbeitet die Bundesnetzagentur schwerpunktmäßig in den jeweiligen Ausschüssen des Deutschen Instituts für Normung mit. Neben dem Normenausschuss „Postalische Dienstleistungen“, dessen Arbeitsgruppen national die Normungsaktivitäten auf europäischer Ebene spiegeln, wirkt die Bundesnetzagentur auch bei den Ausschüssen "Empfängerverfügung", "Logistik" und dem Fachbeirat der Koordinierungsstelle Logistik mit. Die einzelnen nationalen DIN-Experten nehmen regelmäßig an den entsprechenden Sitzungen auf europäischer (CEN) sowie internationaler (ISO) Ebene teil.

2. Europäisches Komitee für Normung (CEN)

Im Postbereich werden die innereuropäischen Standardisierungsaktivitäten durch das CEN wahrgenommen. Zuständig ist der Technische Ausschuss TC331 "Postalische Dienstleistungen", in dessen Plenarsitzungen und Arbeitsgruppen zuletzt etwa 80 Experten aus 34 europäischen Ländern mitwirkten. Hier kooperieren in relevanten Standardisierungsfragen Vertreter und Vertreterinnen von Industrie, Postunternehmen, Onlinehändlern, Verbänden und Verbraucherorganisationen wie auch Vertreter und Vertreterinnen von nationalen Ministerien und Regulierungsbehörden - so auch die Bundesnetzagentur.

Die Standardisierungsaktivitäten von CEN/TC 331 erfolgen in enger Abstimmung mit dem Standardisierungsgremium des Weltpostvereins, dem "Standards Board" (siehe Kapitel II 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.

Die Europäische Kommission erteilt in aufeinanderfolgenden Mandaten Normungsaufträge für die europäische Standardisierung von postalischen Dienstleistungen. Im Berichtszeitraum wurde die Erfüllung des Anfang 2023 formal übermittelten Auftrags (M/590) weiterhin vorangetrieben. Insgesamt waren hierbei 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.

3. Internationale Organisation für Normung (ISO)

Auf internationaler Ebene rücken zunehmend logistikrelevante Themen auch abseits von CEN und Weltpostverein (UPU) in den Fokus. So wurden bereits bei ISO mehrere Technische Komitees und Arbeitsgruppen mit Fokus auf Logistik etabliert.

Im Technischen Komitee ISO/TC 315 „Kühlketten-Logistik“ werden Normen entwickelt, die Auswirkungen auf postalische Dienstleistungen und Logistikketten in Europa haben werden. Bei ISO/TC 344 „Innovative Logistics“ werden ebenfalls innovative Konzepte und Standards für moderne Logistiklösungen vorangetrieben.

Angesichts der globalen Relevanz von ISO-Normen ist es von entscheidender Bedeutung, diese Aktivitäten und Entwicklungen konsequent im deutschen und europäischen Interesse zu begleiten. Nur so lassen sich mögliche Divergenzen zu bestehenden Standards und Normen des Weltpostvereins sowie des Europäischen Komitees für Normung frühzeitig erkennen und vermeiden. Besonders wichtig ist dabei eine enge und koordinierte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. In beiden Gremien sind vor allem asiatische Staaten wie Japan, Volksrepublik China, Korea und Indien stark vertreten.

Die Bundesnetzagentur nimmt regelmäßig an den Plenarsitzungen sowie den nachgeordneten Arbeitsgruppen der beiden Technischen Komitees teil. Die Entsendung erfolgt dabei über die nationalen Normenausschüsse des DIN. Für das Komitee ISO/TC 315 übernimmt die Bundesnetzagentur zusätzlich die Delegationsleitung für Deutschland.

I Internationale Zusammenarbeit

Die Bundesnetzagentur ist auf europäischer Ebene im Regulierungsgremium „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 Energie (BMWE), bei der Vertretung Deutschlands im Weltpostverein (WPV).

1. Europäische Aktivitäten, ERGP

Die Struktur der ERGP ist in der folgenden Abbildung dargestellt. In den Jahren 2024/2025 hat sie sechs Arbeitsgruppen zu den verschiedenen Themenbereichen, dabei wurden die fünf regulären Arbeitsgruppen in beiden Jahren um jeweils eine Task Force ergänzt. Die Bundesnetzagentur ist in allen Arbeitsgruppen mit ihrer Expertise vertreten.

Im Jahr 2024 hat sie zusammen mit der griechischen Regulierungsbehörde EETT die Task Force for following and contributing to the EC the prospective study of the European Postal Sector geleitet. Zusammen mit der belgischen Regulierungsbehörde BIPT leitet sie 2025 die Task Force zur Erarbeitung der neuen ERGP Medium Term Strategy (MTS) 2026 - 2028. Außerdem hat sie 2025 in der Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung zusammen mit der polnischen Regulierungsbehörde UKE den Vorsitz innegehabt.

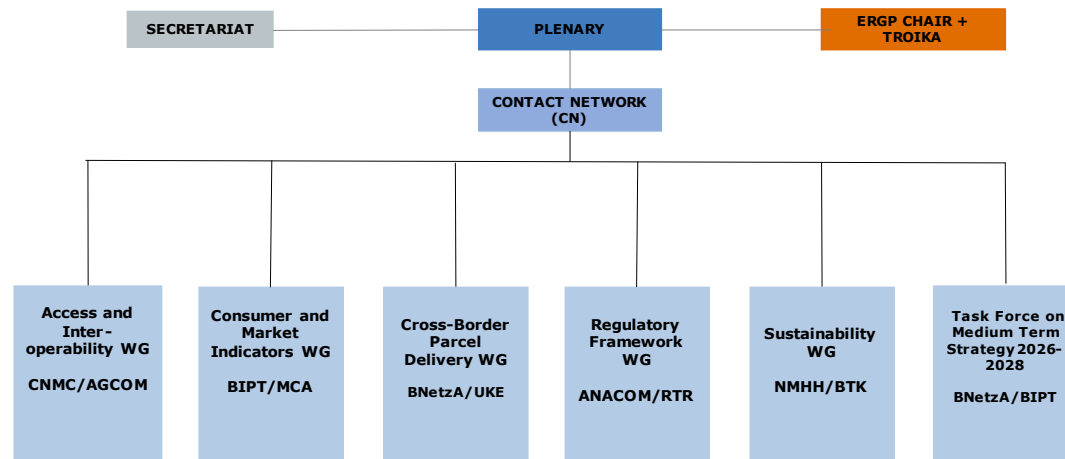
ERGP Struktur

Abbildung 41: ERGP Struktur 2024/2025

**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 2024

Die erste Vollversammlung 2024 fand am 21. Juni 2024 in Wien unter der Leitung des ERGP-Vorsitzenden Dan Sjöblom von der schwedischen Regulierungsbehörde PTS statt. Es wurden das "Draft ERGP

Work Programme 2025" zur öffentlichen Konsultation und der Bericht ERGP PL I (24) 11 – Report on access to the infrastructure for the delivery of parcels verabschiedet.⁴

Am Vortag fand ein öffentlicher Workshop zum Thema schutzbedürftige Postnutzer (vulnerable user) statt. Dort wurde erörtert, wer heutzutage zu den schutzbedürftigen Nutzern zählt und welche Anforderungen und Bedürfnisse diese Nutzer haben, damit sie weiterhin mit adäquaten Postdienstleistungen versorgt werden können. Die wichtigsten Themen wurden aus der Perspektive der potenziell schutzbedürftigen Nutzer, der Postdienstleister und der politischen Entscheidungsträger behandelt. Die Ergebnisse sind in den ERGP-Bericht über die Bedürfnisse schutzbedürftiger Nutzer im Bereich der Postdienste eingegangen, der auf der 27. ERGP-Plenarsitzung im November 2024 verabschiedet wurde.

Die zweite Vollversammlung 2024 fand am 28 und 29. November 2024 in Stockholm statt. Auf der Vollversammlung wurde das konsultierte ERGP-Arbeitsprogramm für 2025 endgültig verabschiedet. Darin liegt der Schwerpunkt auf einem Bericht zu einem neuen Regulierungsrahmen. Weitere wichtige Themen sind die Finanzierung des Universaldienstes sowie technologische Veränderungen und Innovationen im Bereich der Nachhaltigkeit im Postsektor.

Ferner wurden die folgenden Berichte verabschiedet:

- ERGP PL II (24) 7 – ERGP Report on the needs of postal services for vulnerable users
- ERGP PL II (24) 8 – ERGP Report on postal core indicators
- ERGP PL II (24) 9 – ERGP Report on quality of service, consumer protection and consumer handling
- ERGP PL II (24) 11 – ERGP Report the regulation of end-user prices
- ERGP PL II (24) 12– ERGP Report on exploring the possibilities to support environmental sustainability within the postal regulatory framework.

Außerdem wurde Dr. Sandra Maximiano von der portugiesischen Regulierungsbehörde ANACOM zur ERGP-Vorsitzenden 2026 gewählt.

1.2 ERGP Stakeholders Forum 2024

Am 26. September 2024 fand in Brüssel das ERGP Stakeholders Forum statt. Bei diesem wurden den Interessensvertretern des Sektors der Entwurf des Arbeitsprogramms für das nachfolgende Jahr vorgestellt. Des Weiteren gab es zwei Diskussionsrunden, die sich (auch vor dem Hintergrund der von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen zukunftsorientierten Studie zum Postsektor) mit der Zukunft

⁴ Alle ERGP-Dokumente sind abrufbar unter: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/postal-services/european-regulators-group-postal-services_en.

des Postsektors und den wichtigsten Fragen der künftigen Regulierung befasst haben. Außerdem gab es eine Diskussionsrunde, in der es um Fragen der Sicherheit und Resilienz in den Postmärkten ging.

1.3 ERGP-Vollversammlungen 2025

Die erste Vollversammlung 2025 fand am 2. Juli 2025 in Istanbul unter der Leitung des ERGP-Vorsitzen- den Dan Sjöblom von der schwedischen Regulierungsbehörde PTS in dessen zweiter Amtszeit statt. Es wurden der Entwurf der neuen ERGP Medium Term Strategy (MTS) 2026 – 2028“ (siehe Kapitel II I 1.5 Medium Term Strategy) und das darauf basierende "Draft ERGP Work Programme 2026" erörtert und zur öffentlichen Konsultation verabschiedet.

Ferner wurden die folgenden Dokumente verabschiedet:

- ERGP PL I (25) 4 - ERGP Report on the outline of the future postal regulatory framework
- ERGP PL I (25) 19 - ERGP Report on the outcome of the public consultation on the ERGP Report on the outline of the future postal regulatory framework
- ERGP PL I (25) 8 - ERGP Report on Postal Price Indicators
- ERGP PL I (25) 11 - ERGP Report – The delivery ecosystem: value chain and new business models in the postal sector.

Am Vortag fand ein öffentlicher Workshop zum Thema “The Postal Sector in a Digital Age: Innovation & Regulation” statt. Der Workshop befasste sich mit den Auswirkungen von Digitalisierung, künstlicher Intelligenz und Automatisierung auf die Postdienste, den Chancen für Innovationen sowie den sektor- spezifischen Herausforderungen. Die Ergebnisse werden in den Bericht über technologische Verände- rungen und ökologisch nachhaltige Lösungen im Postsektor einfließen, der auf der zweiten ERGP-Voll- versammlung 2025 angenommen wird.

Die zweite Vollversammlung wird am 26. und 27. November 2025 in Tromsø (Norwegen) stattfinden. Dort werden die bereits zur Konsultation veröffentlichten finalen Fassungen der ERGP MTS 2026 – 2028 und des Work Programme 2026 sowie alle anderen noch aussehenden Dokumente des Arbeitspro- gramms 2025 verabschiedet.

1.4 ERGP Stakeholders Forum 2025

Am 14. Oktober 2025 fand in Brüssel das jährliche ERGP Stakeholders Forum statt. Bei diesem wurden den Interessensvertretern des Sektors der Entwurf der MTS 2026 - 2028 und des Arbeitsprogramms für das nachfolgende Jahr vorgestellt. Schwerpunktmäßig wurden folgende Themen im Hinblick auf die mittel- und langfristige Entwicklung des Postsektors vor dem Hintergrund der neuen

Binnenmarktstrategie (Single Market Strategy, SMS)⁵ der Europäischen Kommission erörtert: Zustelldienste – Akteure und gleiche Wettbewerbsbedingungen, Universaldienste in einem sich rasch ändernden Umfeld und die Anforderungen an den Verbraucherschutz, Herausforderungen für die grenzüberschreitenden Zustelldienste.

1.5 Medium Term Strategy (MTS) 2026 - 2028

Bei Erarbeitung der neuen MTS der ERGP wurde der neuen Binnenmarktstrategie⁶ Rechnung getragen. Bereits bei der aktuellen MTS 2023 – 2025⁷ stand die Notwendigkeit einer Überprüfung des EU-Postrechtsrahmens und seiner Ziele im Vordergrund, um angemessen und rechtzeitig auf die Herausforderungen eines sich rasch wandelnden Postsektors reagieren zu können.



Am 21. Mai 2025 hat die Europäische Kommission ihre neue Binnenmarktstrategie (Single Market Strategy, SMS) veröffentlicht. Deren Schwerpunkt liegt auf der Beseitigung von Handelshemmnissen im EU-Binnenmarkt, um mehr Handel, Investitionen und Wachstum in der EU zu ermöglichen. Die SMS enthält auch Maßnahmen zur Förderung des europäischen Dienstleistungsmarktes mit Schwerpunkt auf den Sektoren, die für Bereiche Nachhaltigkeit und Digitalisierung am wichtigsten sind. In diesem Zusammenhang soll auch der EU-Postrechtsrahmen reformiert werden. Ein Vorschlag für einen neuen Rechtsrahmen soll im vierten Quartal 2026 erfolgen.

Der Entwurf der neuen MTS 2026 – 2028 setzt auf der MTS 2023 – 2025 auf und entwickelt diese im Lichte jüngerer technologischen, marktlichen und sonstigen Veränderungen des Postsektors weiter. Die Drei-Säulen-Struktur wird um eine horizontale Achse ergänzt, mit der die zunehmende Bedeutung horizontaler Themen wie z. B. Resilienz, Sicherheit, KI und Nachhaltigkeit und ihres Einflusses auf den Postsektor aufgenommen wird. Im Fokus der ersten Säule steht die Entwicklung des künftigen Regulierungsrahmens des Postsektors. Im Mittelpunkt der zweiten Säule steht die Förderung eines wettbewerblichen dynamischen Binnenmarkts für postalische Dienste. Die dritte Säule richtet ihr Augenmerk auf die Stärkung der Rolle der Endkunden und die Sicherstellung eines Universaldienstes, der den geänderten Präferenzen der Kunden entspricht. Insgesamt spiegelt sich in den drei Säulen die größere

⁵ Mitteilung der Europäischen Kommission, [COM \(2025\) 500 final, The Single Market: our European home market in an uncertain world – A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong, 21 May 2025](#).

⁶ Mitteilung der Europäischen Kommission, [COM \(2025\) 500 final, The Single Market: our European home market in an uncertain world – A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong, 21 May 2025](#).

⁷ [Medium-term Strategy 2023-2025](#)

Dynamik der Postmärkte, die in die angekündigte Überarbeitung des Postrechtsrahmens einfließen muss, um auch zukünftig adäquates regulatorisches Handeln sicherzustellen.

Die Struktur der MTS 2026 – 2028 stellt sich wie folgt dar:

ERGP MTS 2026 - 2028

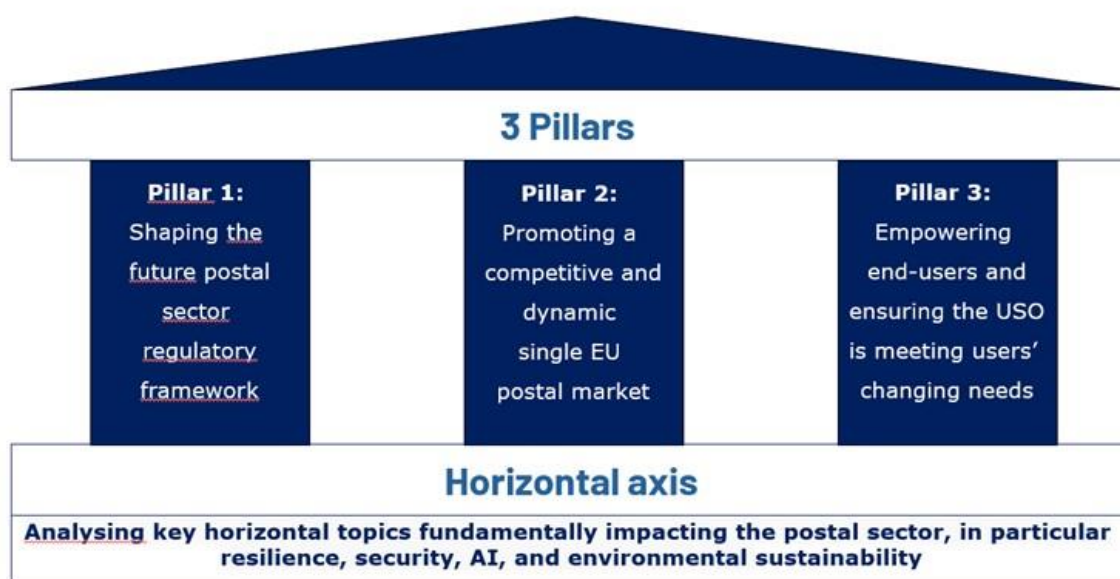


Abbildung 42: ERGP MTS 2026 - 2028

Der Entwurf der MTS 2026 – 2028 wurde vom 7. Juli bis 3. Oktober 2025 konsultiert. Die finale Fassung soll auf dem Plenary in Tromsø am 26./27. November 2025 angenommen werden.

1.6 Arbeitsgruppe zum Rechtsrahmen

Die Arbeitsgruppe zum Rechtsrahmen hat im Berichtszeitraum mit ihrem Bericht über die Skizzierung eines künftigen Postrechtsrahmens (ERGP PL I (25) 4), der im ersten Plenary 2025 angenommen wurde, erneut darauf hingewiesen, dass der aus dem Jahr 1997 stammende europäische Rechtsrahmen für die Regulierung der Postmärkte dringend novelliert werden sollte, und greift hierzu zahlreiche Vorschläge verschiedener Berichte aus den vergangenen Jahren auf.

Die Förderung des Wettbewerbs, die Weiterentwicklung des Binnenmarkts, der Schutz der Rechte und Bedürfnisse der Postnutzer sowie die Gewährleistung erschwinglicher und nachhaltiger Postdienstleistungen sollten nach Ansicht der ERGP weiterhin die grundlegenden Regulierungsziele bleiben.

Die ERGP empfiehlt unter anderem, den Mitgliedstaaten künftig mehr Flexibilität bei der Festlegung ihrer nationalen Universaldienstvorgaben einzuräumen. Zudem spricht sich die ERGP dafür aus, alle

nationalen Regulierungsbehörden mit effektiven Befugnissen im Bereich der Entgelt- und Zugangsregulierung auszustatten, um fairen Wettbewerb auf den Postmärkten zu gewährleisten.

Weitere Arbeitsthemen sind die Sicherheit und Resilienz im Postsektor. So werden unter anderem die neuen Regelungen der NIS-2-Richtlinie (EU) 2022/2555 zur Cybersicherheit aufgegriffen, die nunmehr auch im Postsektor Anwendung finden. Das Thema der informationstechnischen und physischen Sicherheit der Postinfrastruktur hat nicht zuletzt aufgrund der sicherheitspolitischen Herausforderungen, vor denen Europa steht, erheblich an Bedeutung gewonnen und wird in den nächsten Jahren weiter im Fokus der ERGP stehen.

1.7 Arbeitsgruppe zur Nachhaltigkeit

Aufbauend auf die Berichte der letzten Jahre, die sich mit der Analyse nachhaltiger Handlungsfelder im Postbereich befassen haben, hat die Arbeitsgruppe im Berichtszeitraum untersucht, inwieweit das bestehende postalische Regulierungsumfeld zur Förderung ökologischer Nachhaltigkeit beitragen kann sowie den rasanten Herausforderungen durch die Digitalisierung, sich wandelnde Verbraucherpräferenzen und technologische Veränderungen Postsektor begegnen kann.

Der im zweiten Plenary 2024 angenommene ERGP-Bericht 2024 (ERGP PL II (24) 12) untersucht die Möglichkeiten zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit im Rahmen der Postregulierung mit dem Ziel, regulatorische Hebel zu identifizieren, bestehende Zielkonflikte offenzulegen und Vorschläge für eine stärkere Integration von Umweltaspekten in die künftige Postgesetzgebung auf europäischer Ebene zu formulieren.

Ein zentrales Ergebnis des Berichts ist, dass die aktuelle Ausgestaltung des EU-Postrahmens in Teilen im Spannungsverhältnis zu ökologischen Zielen steht. Beispielsweise werden tägliche Zustellverpflichtungen, Anforderungen an flächendeckende Präsenz oder starre Qualitätsvorgaben als mögliche Hindernisse für umweltfreundlichere und flexiblere Zustellmodelle identifiziert. Gleichzeitig zeigt sich, dass eine Reihe von nationalen Regulierungsbehörden bereits aktiv an der Förderung nachhaltiger Maßnahmen mitwirken – etwa durch Datenerhebung, Informationsbereitstellung für Verbraucher oder durch Unterstützung innovativer Zustellkonzepte. Die Mehrheit der nationalen Regulierungsbehörden spricht sich für eine stärkere Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeit im künftigen Regulierungsrahmen aus. Dabei werden unter anderem folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Flexibilisierung von Zustell- und Abholfrequenzen, um emissionsärmere und effizientere Logistikkonzepte zu ermöglichen
- Förderung emissionsarmer Zustellmethoden, etwa durch Anreize für E-Mobilität, alternative Zustellformen oder die Nutzung von Paketstationen
- Einführung umweltbezogener Berichts- und Transparenzpflichten für Postdienstleister, um vergleichbare Nachhaltigkeitsdaten zu schaffen
- Stärkere Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien in die Definition des Universaldienstes.

Zudem wird betont, dass umweltfreundliche Gestaltung nicht allein durch Regulierung erfolgen kann, sondern auch das Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher, die Innovationskraft der Unternehmen und die Zusammenarbeit mit Kommunen und anderen Sektoren entscheidend sind.

Abschließend hebt der Bericht hervor, dass ERGP auch künftig eine koordinierende Rolle einnehmen kann, um sich über bewährte Methoden auszutauschen, gemeinsame Bewertungsmaßstäbe zu entwickeln und die Harmonisierung regulatorischer Ansätze zur ökologischen Nachhaltigkeit im Postsektor voranzutreiben.

Der ERGP-Bericht zur ökologischen Nachhaltigkeit für das Jahr 2025 stellt die Maßnahmen zur Förderung der Anpassung des Postsektors an die sich wandelnde Marktdynamik sowie die digitale Transformation und die sich ändernden Nutzerbedürfnisse in den Mittelpunkt. Der Bericht soll die Bedeutung innovativer Geschäftsmodelle und neuer Technologien hervorheben und deren Potenzial zur Steigerung der Effizienz bei gleichzeitiger Verringerung der Umweltbelastung bewerten.

Dazu werden technologische Veränderungen identifiziert, die erhebliche Auswirkungen auf den Postsektor haben. Zu den wichtigsten Schwerpunkten gehören:

- Prozessautomatisierung und Digitalisierung zur Verbesserung der betrieblichen Effizienz und Verringerung des ökologischen Fußabdrucks
- Die Rolle von Datenanalyse und KI bei der Optimierung der Logistik, der Verbesserung der Rückverfolgbarkeit und der Verbesserung der Sicherheitsmaßnahmen
- Integration innovativer Zustellmethoden, wie z. B. Drohnendienste, mit Schwerpunkt auf der Reduzierung von Emissionen
- Die Auswirkungen dieser technologischen Fortschritte auf die Akteure im Postsektor, wobei sowohl Chancen als auch Herausforderungen identifiziert werden.

Die mögliche Integration von Brief- und Paketzustellnetzen und die Bewertung neuer technologischer Lösungen für die Postzustellung und deren Übereinstimmung mit den Zielen der ökologischen Nachhaltigkeit.

Die Stärkung des Austauschs von Wissen und bewährten Verfahren zwischen den verschiedenen Interessengruppen, der Wissenschaft und den Regulierungsbehörden wird weiterhin eine wichtige Priorität sein, wobei sichergestellt werden muss, dass die nationalen Regulierungsbehörden Zugang zu genauen, konsistenten und vergleichbaren Daten haben, um eine evidenzbasierte Regulierung zu unterstützen, einen fairen Wettbewerb zu fördern und die Rolle der ERGP als führende Behörde in diesem Sektor zu stärken. Der Bericht steht zur Verabschiedung im zweiten Plenary 2025 an.

2. CEPT⁸ - CERP⁹

Die Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation (CEPT) ist ein Zusammenschluss aus 46 europäischen Ländern. Unter ihrem Dach arbeiten drei eigenständige Ausschüsse, deren Vorsitzende das CEPT-Präsidium bilden. Sie hat als regionale Organisation Beobachterstatus im Weltpostverein. Postalische Fragen werden im europäischen Ausschuss für Regulierung Post (CERP) behandelt. CERP setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien und Regulierungsbehörden seiner 37 Mitgliedstaaten zusammen und stellt ein Gremium für europaweite regulierungspolitische Zusammenarbeit im Postsektor dar. Die Bundesnetzagentur bringt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) ihre langjährige Erfahrung aus der Regulierungspraxis in die internationale Zusammenarbeit ein.

Die 37 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 ein Vertreter der Bundesnetzagentur für einen dreijährigen Turnus den CERP-Vorsitz wahr und ist hierdurch auch Mitglied im CEPT-Präsidium.

⁸ Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications

⁹ Comité européen des régulateurs postaux

Organisationsstruktur von CERP

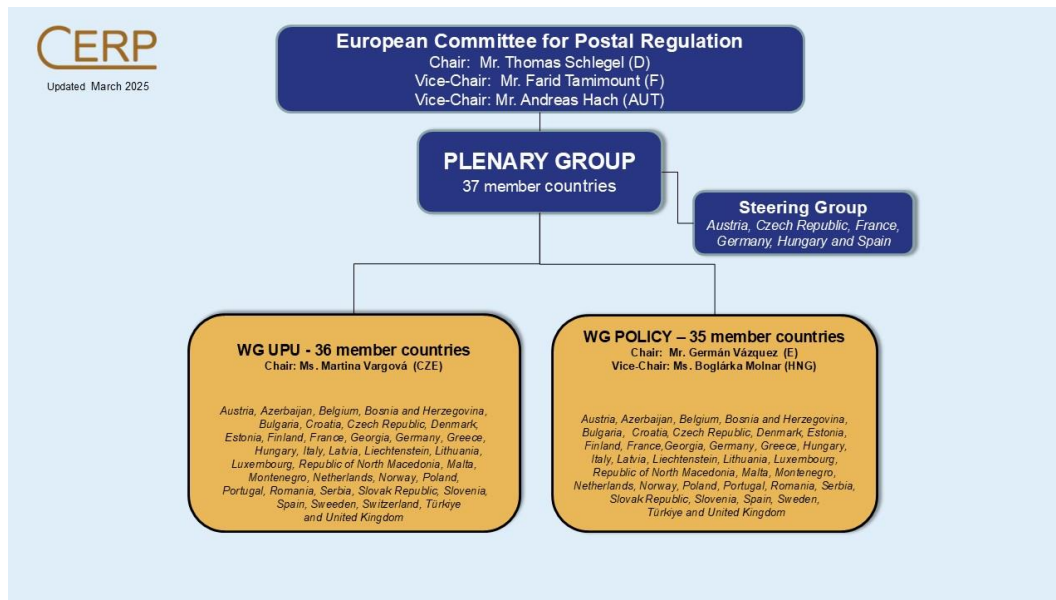


Abbildung 43: Organisationsstruktur von CERP

3. Weltpostverein (WPV / UPU¹⁰)

3.1 Organisationsstruktur

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

Das BMWV 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 DP AG als Betreiber benannt.

¹⁰ Universal Postal Union

**Der Weltpostverein ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen.**

Die Gründung erfolgte am 09. 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.

3.2 Kongresszyklen

2025 endet der aktuelle Turnus, der 2021 mit dem Kongress von Abidjan, der Hauptstadt von Côte d'Ivoire, eingeleitet wurde. Gleichzeitig wurden 2025 mit dem Kongress von Dubai, Vereinigte Arabische Emirate, die Weichen für den nächsten Zyklus gestellt.

Das Führungsduo mit dem Generaldirektor Masahiko Metoki aus Japan und dem stellvertretenden Generaldirektor Marjan Osvald aus Slowenien wurde wiedergewählt. Neben der Aktualisierung der im Rahmen des WPV angebotenen Produkte, der wechselseitigen Vergütungen der benannten Betreiber und der Regeln zur Servicequalität standen zollrechtliche Neuerungen und ihre Auswirkungen auf den internationalen Postverkehr im Fokus.

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. Entgeltgenehmigungen

1.1 Entgeltgenehmigung „E-POST Brief mit klassischer Zustellung im Sendungsformat Maxibrief“

Mit Beschluss BK5-23/034 hat die Beschlusskammer 5 den Änderungsantrag für die Beförderungsleistung „E-POST Brief mit klassischer Zustellung im Format Maxibrief“ des DP AG-Tochterunternehmens DP EPS mit Wirkung zum 1. Januar 2024 genehmigt. Die bisherige Genehmigung wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2024 widerrufen. Gegenüber dem Vorgängerbeschluss (BK5-23/015) ergibt sich hinsichtlich der Höhe des Entgelts eine Erhöhung um 0,10 Euro auf 2,44 Euro.

Der „E-POST Brief mit klassischer Zustellung“ ist eine hybride Briefdienstleistung, bei der die Übermittlung vom Absendenden zum Empfangenden 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 Absendenden die Kosten für die elektronische Einlieferung, die Fertigung des Briefes und anfallende Mehrwertsteuer.

Die genehmigten Entgelte berücksichtigen die zum 1. Januar 2024 neu eingetretenen Tatsachen, die zu Kostenänderungen für die Erbringung der genehmigten Dienstleistung in Anspruch genommenen Vorleistungen anderer konzernangehöriger Unternehmungen ab dem 1. Januar 2024 führen. Dies ist die Steigerung der Entgelte für die Konsolidierungsleistung der Deutsche Post InHaus Services GmbH (DP IHS) ab 1. Januar 2024 sowie die Absenkung der Rabatte für Teilleistungssendungen und die Erhöhung des Laufzeitrabatts bei Teilleistungssendungen der DP AG.

Die Beschlusskammer hat sich den Widerruf der Genehmigung für den Fall vorbehalten, dass sich die Entgelte oder Kosten für zur Erbringung der genehmigten Dienstleistung in Anspruch genommener

Leistungen anderer konzernangehöriger Unternehmen nach Beschlussfassung ändern oder solche Entgelte auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen abgeändert oder Rückerstattungen untersagt werden.

**Beschluss BK5-23/034**

Entgelt steigt um 0,10 Euro von 2,34 Euro auf 2,44 Euro für das Format Maxibrief, Änderung der Konsolidierungsleistungen, Absenkung Teilleistungsrabatte und Erhöhung Laufzeitrabatt

1.2 Entgeltgenehmigung „Teilleistungszugang für das Produkt Warensendung Briefzentrum Abgang (BZA) / Briefzentrum Eingang (BZE)“

Mit Beschluss [BK5-25/006](#) hat die Beschlusskammer 5 den Entgeltgenehmigungsantrag für das Produkt „Teilleistungen Warensendung BZA / BZE“ mit Wirkung zum 1. Juli 2025 genehmigt. Die Wirksamkeit endet am 31. Dezember 2026.

Hintergrund des Antrags ist die erstmalige Einführung der Entgelte für teilleistungsfähige Warensendungen. Gem. § 54 Abs. 3 PostG besteht ein Netzzugangsanspruch von Anbietenden von Briefdienstleistungen zu Teilen der von einem Unternehmen, das auf einem Markt für Briefdienstleistungen marktbeherrschend ist, erbrachten Beförderungsdienstleistung im Bereich der Beförderung von Warensendungen i. S. d. § 3 Nr. 20 PostG.

Bisher sind keine gerechtfertigten Teilleistungszugangsbegehren für Warensendungen bei der Antragstellerin eingegangen. Aus diesem Grund wurde der Antrag vorsorglich gestellt.

Der Gewichtszuschlag wurde entsprechend der wegfallenden bzw. hinzukommenden Prozesse des Grundprodukts „Warensendungen“ angemessen berücksichtigt.

**Beschluss BK5-25/006**

Entgelte werden genehmigt für TL-Warensendungen BZA 2,3436 Euro und TL-Warensendungen BZE 1,8179 Euro. Für den TL-Zugang Warensendungen BZA zwischen 1.000 Gramm und 2.000 Gramm wird ein Gewichtszuschlag von 0,78 Euro genehmigt.

Für den TL-Zugang Warensendungen BZE zwischen 1.000 Gramm und 2.000 Gramm wird ein Gewichtszuschlag von 0,60 Euro genehmigt.

1.3 Einstellung von zwölf Verfahren, in denen mögliche Verstöße von Entgelten für Konsolidierungsleistungen gegen das Abschlagsverbot und die Preis-Kosten-Schere untersucht wurden

Die Bundesnetzagentur hatte am 18. Oktober 2023 zwölf Verfahren zur Überprüfung der erhobenen Entgelte für Konsolidierungsleistungen gegenüber der DP IHS eingeleitet. Die Entgelte wurden dahingehend überprüft, ob diese unerlaubte Preisabschläge enthalten (Preisdumping) bzw. eine Preis-Kosten-Schere (PKS) begründen. Die Anzahl der Verfahren orientierte sich an der Anzahl der betroffenen Dienstleistungszentren der DP IHS.

Ursächlich für die mit Beschlüssen vom 18. Februar 2023 (Az. BK5-23/020 bis BK5-23/031) erfolgten Einstellungen sind die Erhöhungen der von der Kammer als kritisch bewerteten Entgelte durch die DP IHS zum 1. Januar 2024 bzw. 1. März 2024. Da mit Durchführung der Entgeltanpassungen Anhaltspunkte für kostenunterdeckende Entgelte, die zugleich das Vorliegen einer PKS vermuten ließen, beseitigt wurden, hat die Beschlusskammer 5 die entsprechenden Verfahren eingestellt und lässt sich von der DP IHS über die erfolgten Vertragsanpassungen fortlaufend berichten.

Die Beschlusskammer hat die Einstellungsbeschlüsse zur Information der Branche und der interessierten Öffentlichkeit auf der Homepage der Bundesnetzagentur (www.bundesnetzagentur.de) online gestellt.



Die Beschlusskammer hat zwölf Verfahren zur Überprüfung auf Vorliegen möglicher Verstöße gegen das Abschlagsverbot und von Preis-Kosten-Schere eingeleitet. Die Verfahren wurden eingestellt, da die DP IHS die Entgelte angehoben hat.

1.4 Abschluss des Maßgrößenverfahrens

Mit Datum vom 19. Juli 2024 ist das neue Postgesetz in Kraft getreten. Dieses bringt einige Änderungen mit sich. Abweichend vom alten Postgesetz waren in die Entscheidung erstmals neue Produkte in die Maßgrößenregulierung aufzunehmen. Neben den Briefdienstleistungen zum Einzelsendungstarif sind nunmehr auch die Entgelte für Teilleistungen (TL) und Privatkundenpakete (sog. C2X-Pakete, „consumer-to-everyone“) in die Price-Cap-Regulierung zu genehmigen.

Die Ausweitung der Genehmigungspflicht auf Entgelte für Teilleistungen (Geschäftspost) stellt künftig eine konsistente Entgeltentwicklung von Privat- und Geschäftskundenbriefen sicher. Der Gewinnzuschlag wurde auf einer neuen, breiteren Basis ermittelt. Die Gewinnmarge orientiert sich jetzt an den Umsatzrenditen der im EuroStoxx50 vertretenen Unternehmen. Er beträgt 6,56 Prozent. Zudem war für die Price-Cap-Produkte nach den Regelungen des Postgesetz ein Zusatzgewinn zu gewähren. Dieser Zuschlag beträgt bis zu 2,5 Prozent. Der Gewinnsatz liegt bei allen Price-Cap-Produkten in diesem Verfahren bei rund neun Prozent.

Der Maßgrößenentscheidung vom 11. November 2024 ging eine öffentliche Kommentierung voraus. Die beabsichtigte Entscheidung wurde am 25. September 2024 auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Die Gelegenheit zur Stellungnahme wurde von der DP AG, dem Bundesverband Briefdienste e. V. (bbd), dem Bundesverband Paket- und Expresslogistik e. V. (BPEX), dem Bundeskartellamt und der Monopolkommission genutzt. Die eingereichten Stellungnahmen sind in die abschließende Entscheidungsfindung eingeflossen.

Der Beschluss zum Maßgrößenverfahren und die eingegangenen Stellungnahmen können auf der Internetseite der Bundesnetzagentur abgerufen werden.

Die Preissetzungsspielräume (I-X) belaufen sich auf:

- Price-Cap-Korb Brief: 10,48 Prozent
- Price-Cap-Korb Teilleistungen: 10,48 Prozent
- Price-Cap-Korb Paket-C2X: 7,21 Prozent

Die Preissetzungsspielräume setzen sich zusammen aus der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate X (Korb Brief und Korb Teilleistungen: -7,11 Prozent, Paket C2X: -3,84 Prozent) und der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate I (3,37 Prozent).

Auf Basis dieser Preissetzungsspielräume hat die DP AG die im Nachgang genehmigten Porti beantragt, die seit dem 1. Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2026 gelten.



Am 11. November 2024 wurde das Maßgrößenverfahren abgeschlossen, das erstmals die Regelungen des am 19. Juli 2024 in Kraft getretenen neuen Postgesetz berücksichtigt.

Abweichend vom alten Postgesetz wurden neue Produkte in die Maßgrößenregulierung aufgenommen. Die Entscheidung umfasst Briefe zum Einzelsendungstarif, Teilleistungen (Geschäftsbriefe) sowie Pakete zum Einzelsendungstarif (Privatkundenpakete).

Für vollbezahlte Briefe und für Teilleistungen wurde ein einheitlicher Preisspielraum in Höhe von 10,48 Prozent festgelegt.

Für den Korb "Paket-C2X" wurde ein Preisspielraum von 7,21 Prozent bestimmt.

Der Maßgrößenzeitraum erstreckt sich über zwei Jahre (2025 bis 2026). Ein neues Maßgrößenverfahren wird in 2026 eingeleitet.

1.5 Neue Porti zum 1. Januar 2025

Die DP AG hatte am 13. November 2024 im Nachgang zur Maßgrößenentscheidung einen Antrag auf Genehmigung von Entgelten für die Price-Cap-Dienstleistungen gestellt. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die DP AG über jeden Price-Cap-Korb die Vorgaben der Maßgrößenentscheidung eingehalten hat und die Entgelte zu genehmigen sind.

Zu dem Genehmigungsverfahren hatte sich der Bundesverband Briefdienste e. V. (bbd) beiladen lassen. Aufgrund der Beiladung, der damit verbundenen Gewährung einer Einsicht in die Verfahrensakte und der ggf. durchzuführenden öffentlichen mündlichen Verhandlung erfolgte zunächst eine vorläufige Genehmigung der Entgelte. Eine endgültige Entscheidung erfolgte am 29. April 2025. Die vorläufig genehmigten Entgelte wurden darin bestätigt.



Die neuen Porti für Briefe und Schalterpakete sind zum 1. Januar 2025 in Kraft getreten. Die Porti wurden aufgrund einer Beiladung zunächst vorläufig genehmigt. Eine bestätigende endgültige Entscheidung erging am 29. April 2025.

1.6 Herausnahme der Dienstleistung „internationaler Antwortschein“ aus der Price-Cap-Regulierung 2025-2026

Die DP AG hat den Verkauf des Produkts mit Wirkung zum 1. Juli 2025 eingestellt. Da das Entgelt für die Leistung "internationaler Antwortschein" der Price-Cap-Regulierung unterlag, war eine formelle Aufhebung der Entgeltgenehmigung erforderlich. Die Price-Cap-Maßgrößenvorgaben lassen die Einstellung und Herausnahme eines Produkts aus dem Price-Cap-Dienstleistungskorb grundsätzlich zu. Die Bundesnetzagentur hat die Zulässigkeit und die Auswirkungen einer Herausnahme der Dienstleistung aus dem Price-Cap und die Einhaltung der mit Beschluss BK5-24/003 festgelegten Price-Cap-Bestimmungen überprüft. Die Überprüfung zeigte, dass die Price-Cap-Bestimmungen auch nach Herausnahme der Leistung eingehalten werden. Die Einstellung des Verkaufs „internationaler Antwortscheine“ führt zu keiner Beeinträchtigung des Universaldienstes ([Beschluss BK5-25/010](#) vom 6. Juni 2025).

Ein „internationaler Antwortschein“ dient der Vorauszahlung des Portos für den Versand von Briefen aus dem Ausland. Er wird üblicherweise einer Auslandsbriefsendung beigelegt, um dem Empfangenden der Sendung vorab das Porto für sein Antwortschreiben zu bezahlen. Der internationale Antwortschein kann in allen Mitgliedsländern des Weltpostvereins eingelöst werden.

Die DP AG begründet die Einstellung mit einer rückläufigen Nachfrage nach dieser Leistung. Mit der Vereinfachung des internationalen Zahlungsverkehrs und der Zunahme der digitalen Kommunikation habe der im Jahr 1906 eingeführte „internationale Antwortschein“ an Bedeutung verloren. In Deutschland werde die Leistung nur noch in sehr geringer Menge – wohl auch aus rein philatelistischen Gründen – nachgefragt. Auch international gehe die Bedeutung zurück. Derzeit böten nur noch 78 der 192 Mitgliedsländer des Weltpostvereins den internationalen Antwortschein zum Verkauf an.

Nach den Bestimmungen des Weltpostvertrags stellt der Verkauf „internationaler Antwortscheine“ eine freiwillige Leistung dar, vgl. Artikel 18 Abs. 3.2 des Weltpostvertrags (BGBl 2020 Teil II Nr. 21, Seite 1101). Die DP AG ist zum Verkauf nicht verpflichtet. Als benannter Betreiber bleibt sie aber auch nach einer Einstellung des Verkaufs gemäß Art. 18 Abs. 3.2 WPV verpflichtet, „internationale Antwortscheine“ anzunehmen und einzutauschen. Dieser Verpflichtung will die DP AG weiterhin vollumfänglich nachkommen.



Die DP AG hat den Verkauf „internationaler Antwortscheine“ aufgrund rückläufiger Nachfrage zum 1. Juli 2025 eingestellt. Die Dienstleistung wird aus der Price-Cap-Regulierung herausgenommen, das genehmigte Entgelt wird aufgehoben.

1.7 Entgeltgenehmigung für die Leistung Postzustellungsauftrag der DP AG

Die Entgelte für Postzustellungsaufträge (PZA) wurden in verschiedenen Varianten zuletzt im Jahr 2008 (unbefristet) genehmigt. Bei dem PZA handelt es sich um eine besonders qualifizierte Form der Zustellung nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln. Vor allem wird urkundlich festgehalten, wem wann wo und unter welchen Umständen das Schriftstück zugestellt wurde. Anwender des PZA sind entsprechend Behörden, Gerichte und alle weiteren (im Gesetz) benannten Stellen.

Mit Schreiben vom 20. Februar 2025 hatte die DP AG beantragt, die Entgelte anzupassen. Zudem hatte sie einige Änderungen hinsichtlich der Produktgestaltung bei den Vertragskundinnen und -kunden vorgenommen und die Mengengruppen an die aktuellen Produktionsgegebenheiten angepasst. Nach Überprüfungen der Beschlusskammer, fielen dieser Fehler in der ursprünglichen Berechnung auf. Die notwendigen Korrekturen führten zu höheren Kostenansätzen. Die DP AG nahm daraufhin den ursprünglichen Antrag zurück und beantragte mit Schreiben vom 28. März 2025 höhere Entgelte, die dieser Genehmigung nun zugrunde liegen.

PZA werden auch künftig in drei Varianten angeboten. Neben einem Grundprodukt (zum Vollpreis) werden für den Mengenversand Vertragsprodukte „PZA“ und „ePZA“ angeboten, die zukünftig zwei Entgeltstufen ab 10.000 bzw. ab 48.000 Sendungen p. a. vorsehen. Zudem wird preislich nach Klein- und Großformaten differenziert. Bei der Variante „ePZA“ erfolgt zusätzlich eine elektronische Bereitstellung der Zustelldaten.

Folgende Entgelte wurden genehmigt (Beschluss [BK5-25/008](#) vom 23. Mai 2025):

Postzustellungsauftrag

Postzustellungsauftrag	Sendungsmenge pro Jahr	Format Klein-/Großformat	Preis in Euro
Grundprodukt	1	einheitlich	5,62
Vertragsprodukt PZA	10.000 bis 47.999	Kleinformat	4,19
	10.000 bis 47.999	Großformat	4,43
	ab 48.000	Kleinformat	4,15
	ab 48.000	Großformat	4,39
Vertragsprodukt ePZA	10.000 bis 47.999	Kleinformat	4,45
	10.000 bis 47.999	Großformat	4,69
	ab 48.000	Kleinformat	4,36
	ab 48.000	Großformat	4,60

Tabelle 9: Postzustellungsauftrag

Die genehmigten Entgelte sehen im Vergleich zu den bisherigen Tarifen deutliche Erhöhungen vor. Ursächlich hierfür sind deutlich gestiegene Wertschöpfungskosten. Die bisherigen Tarife waren knapp 17 Jahre unverändert.

Die Entgelterhöhungen fallen bei Grund- und Vertragsprodukten unterschiedlich stark aus. Im Ergebnis steigt das Entgelt für das Grundprodukt etwas weniger stark an, als die Entgelte für die Vertragsprodukte. Die Unterschiede resultieren hierbei aus der detaillierten Kostenberechnung der jeweiligen Produkte. Sie sind auf die strukturellen Unterschiede der angebotenen Produktvarianten zurückzuführen, die entsprechend zu unterschiedlichen Prozesskostenansätzen bei den Sortier-, Verkehrs- und Serviceleistungspositionen führen.

Die Wirksamkeit der Genehmigung beginnt am 1. Juli 2025 und endet am 31. Dezember 2026.



Die Bundesnetzagentur hat neue Entgelte für die Leistung Postzustellungsauftrag genehmigt. Die genehmigten Entgelte sehen nach einer langen Phase der Preisstabilität eine deutliche Erhöhung gegenüber den bisherigen Entgelten vor. Die Entgelte werden antragsgemäß vom 01. Juli 2025 bis zum 31. Dezember 2026 genehmigt.

2. Gerichtsurteile

2.1 Überprüfung des Maßgrößenbeschlusses BK5-21/004 aus dem Jahr 2021

Die Klagen diverser Kundinnen und Kunden der DP AG gegen die Portoentgeltgenehmigungen für die Jahre 2022 bis 2024 (BK5-21/018) waren erfolglos.

Hervorzuheben ist die inzidente Überprüfung des Maßgrößenbeschlusses BK5-21/004 aus dem Jahr 2021, auf dem die Entgeltgenehmigungen basieren. Das Verwaltungsgericht Köln stellte fest, dass die zur Ermittlung des Gewinnzuschlags angewendete Vergleichsmarktmethode mit dem sich aus dem europäischen Recht ergebenden Grundsatz der Kostenorientierung der Preise übereinstimme. Nach der Vergleichsmarktmethode seien bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen, die mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar seien. Zudem müssten die Unternehmen in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten tätig sein. Die Bundesnetzagentur habe die Vergleichsmarktbetrachtung korrekt durchgeführt. Auch die Lastenverteilung (u. a. für den Universaldienst) nach dem Tragfähigkeitsprinzip hat das Gericht nicht beanstandet.

Die öffentliche mündliche Verhandlung vor dem VG Köln in den Verfahren 21 K 2966/22, 21 K 1698/23, 21 K 2337/23, 21 K 2338/23 und 21 K 2342/23 fand am 12. Februar 2025 statt.

2.2 Klagen gegen postrechtliche Entgeltgenehmigungen können nur innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung der Entgeltgenehmigung im Amtsblatt der Bundesnetzagentur erhoben werden

Zwei Postkunden wehrten sich gegen das von der Bundesnetzagentur genehmigte Briefporto aus dem Jahr 2015 bzw. 2019. Die Klage haben die Postkundinnen und -kunden allerdings erst nach mehreren Jahren erhoben. Dies begründeten sie damit, zuvor keine Kenntnis von den Genehmigungen gehabt zu haben.

Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) können sie sich hierauf nicht berufen. Es sei Aufgabe der einzelnen Kundinnen und Kunden, sich über die Rechtmäßigkeit einer Portoerhöhung zu erkundigen, sofern sie gegen diese vorgehen wollen. Portoerhöhungen würden nicht nur im Amtsblatt der Bundesnetzagentur veröffentlicht, es werde auch in den Medien darüber berichtet. Wer sich der Kenntnisnahmemöglichkeit verschließe, werde nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts so behandelt, als hätte er Kenntnis gehabt.

BVerwG, Urteile vom 12. Juni 2024, Az. 6 C 11.22 und 6 C 12.22, zu BNetzA-Entscheidung vom 4. Dezember 2015 (Az. BK 5-15-042) und vom 11. Dezember 2019 (Az. BK5-19-013) – rechtskräftig.

2.3 Die Bundesnetzagentur kann nicht verpflichtet werden, über einen bereits beschiedenen Antrag neu zu bescheiden

Das VG Köln hatte in einer Entscheidung zwar die Portogenehmigung 2019 aufgehoben. Den Antrag eines Dritten auf Neubescheidung des ursprünglichen Entgeltgenehmigungsantrags der DP AG wies das VG Köln ebenso ab wie den Antrag auf Verpflichtung der Bundesnetzagentur, die DP AG zur Stellung eines neuen Entgeltgenehmigungsantrags aufzufordern. Im Revisionsverfahren hat das Bundesverwaltungsgericht nun bestätigt, dass dem Dritten kein entsprechender Anspruch auf Neubescheidung zustehe. Ausgangspunkt der Entgeltgenehmigung sei der Antrag des regulierten Unternehmens, nicht der Wunsch eines Dritten.

Ferner stellte das BVerwG klar, dass die in der alten Fassung des Postgesetz normierte Vorgabe, Verträge über Postdienstleistungen seien insgesamt unwirksam, wenn es an einem genehmigten Entgelt fehle, einschränkend auszulegen sei. Nur die in dem jeweils geschlossenen Vertrag enthaltene Entgeltabrede sei bis zur Genehmigung des Entgelts schwebend unwirksam. Die Verpflichtung des regulierten Unternehmens zur Erbringung der betreffenden Postdienstleistung sei hingegen unmittelbar wirksam.

BVerwG, Urteil vom 12. Juni 2024, Az. 6 C 9/22, zu BNetzA-Entscheidung vom 12. Dezember 2019 (Az. BK 5-19-013) und vom 11. Dezember 2019 (Az. BK5-19-013) – rechtskräftig.

2.4 E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung

Das Verwaltungsgericht Köln hat die Klagen gegen zwei Entgeltgenehmigungen für die Beförderung des Produkts "E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung" wegen unzulässiger Rechtsausübung als

unzulässig zurückgewiesen. Die Klagebefugnis sei „erkauft“ worden, um Mängel gegen die Entgeltgenehmigung der Bundesnetzagentur geltend zu machen. Das Produkt sei allein zu dem Zweck in Anspruch genommen worden, um die formalen Voraussetzungen für eine Klage zu schaffen. Daher fehle unter dem Gesichtspunkt der unzulässigen Rechtsausübung das Rechtsschutzbedürfnis.

VG Köln, Urteile vom 19. Juni 2024, Az. 21 K 8546/18 zu BNetzA-Entscheidung vom 27. November 2018 (Az. BK5-18/018) und Az. 21 K 7159/19 zu BNetzA-Entscheidung vom 06. November 2019 (Az. BK5-19-025).

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

Der Beirat bei der Bundesnetzagentur ist ein politisches Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Der Beirat besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates. Die Vertreter oder Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirates und die stellvertretenden Mitglieder werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung berufen. Der Beirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Am 1. Juli 2024 wurden Olaf Lies (SPD), Minister für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung 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 der Umsetzung des neuen Postgesetz in Deutschland beschäftigt. Das aktuelle Verzeichnis der Mitglieder und ihrer Stellvertreter 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. WIK-Consult GmbH

Das Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) befasst sich für die Bundesnetzagentur u. a. mit der Grundlagenforschung zu regulatorischen und strategischen Fragen in Märkten, die in Netzindustrien und -infrastrukturen von Bedeutung sind. Das WIK erstellt jährlich ein Forschungs- und Arbeitsprogramm, aus dem sich die verschiedenen Vorhaben und Projekte für die Bundesnetzagentur ableiten. Das WIK erhält für die Durchführung der Vorhaben Zuwendungen von der Bundesnetzagentur.

Die Entwicklungen auf dem Postmarkt mit starken Änderungen im Verhalten der Kommunikation und Konsum der Bürgerinnen und Bürger haben auch Auswirkungen auf die Postregulierung. Das Forschungsprogramm 2024 beinhaltet die nachfolgenden zwei Vorhaben.

- **Projekt:** [Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen im internationalen Postverkehr auf die Lieferketten im E-Commerce.](#)

Bei diesem Forschungsvorhaben beschäftigte sich das WIK mit den Entwicklungen im grenzüberschreitenden Onlinehandel. Hierbei wurde untersucht, welchen Einfluss die veränderten Rahmenbedingungen im internationalen Warenverkehr auf die Lieferketten im E-Commerce haben. Insbesondere wurden die Auswirkungen auf die Veränderungen der Marktposition der nationalen Postdienstleister innerhalb der EU und der Wettbewerb auf den nationalen Zustellmärkten analysiert. Auch die Auswirkungen auf die Prozesse bei Postimporten und die Kosten im Postversand spielten eine wichtige Rolle.

**Inhalt des Vorhabens: Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen im internationalen Postverkehr auf die Lieferketten im E-Commerce**

In diesem Forschungsvorhaben beschäftigte sich das WIK mit dem grenzüberschreitenden Onlinehandel, insbesondere aus China in die EU. Hierbei wurde analysiert, wie regulatorische Änderungen, technologische Fortschritte und Marktstrategien die globalen Lieferketten verändert haben und welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf die Rolle des traditionellen Postkanals als Versandkanal für grenzüberschreitende Warensendungen hatte. Das WIK kam zum Ergebnis, dass zwar ein Bedeutungsverlust des Postkanals zu beobachten ist, aber dass sich der intensivere Wettbewerb unter den Zustelldienstleistern die Wettbewerbsposition der Deutschen Post nicht stark beeinträchtigen. Dies liegt an ihrer starken Wettbewerbsposition als Zustelldienstleister im deutschen Brief- und Paketmarkt sowie daran, dass sie auch über andere Konzernbereiche erfolgreich als international Konsolidierendes Unternehmen agiert.

- [Nachfragetrends und Auswirkungen auf den Universaldienst.](#)

2024 befasste sich das WIK zudem mit den Entwicklungen der Nachfrage und deren Auswirkungen auf den Universaldienst. Dabei untersuchte das WIK, wie sich die Treiber für den zukünftigen Bedarf und die Nachfrage nach Brief- und Paketdiensten entwickeln. Zudem wurde betrachtet, für welche Anlässe, Nutzungsarten oder Nutzergruppen eine physische Kommunikation in Zukunft obligatorisch ist.

**Inhalt des Vorhabens: Nachfragetrends im deutschen Brief- und Paketmarkt und deren Auswirkungen auf den Universaldienst**

Dieses Forschungsvorhaben kam im Bereich Paket zu dem Ergebnis, dass die E-Commerce-Märkte in den Vergleichsländern Dänemark, Schweden und den Niederlanden ähnlich zu dem in Deutschland sind. Jedoch existieren dort mehr Kunden, die das Internet zum Einkaufen nutzen. Auch gibt es dort mehr Möglichkeiten für die Bezahlung und die Zustellung. Das WIK geht zukünftig von einer Zunahme der Paketmenge aus. Durch Kapazitätsengpässe bei der Sortierung und Zustellung rechnet es mit steigenden Kosten im Paketbereich, allerdings weniger stark als im Briefbereich. Auf dem deutschen Briefmarkt gehen die Sendungsmengen langsamer als in den Vergleichsländern zurück, da Deutschland noch Nachholbedarf bei der Digitalisierung im Vergleich zu den anderen betrachteten Ländern besitzt. Dennoch sind die Folgen für die Postdienstleistungsunternehmen und -nutzer spürbar. Sie resultieren in höheren Preisen und reduzierter Qualität.

Für das Jahr 2025 beinhaltet das Forschungsprogramm für den Postbereich erneut zwei Vorhaben:

- **Auswirkungen neuer Technologien auf Paketmärkte**
- **Quantitative Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen**

Jene Vorhaben werden nach dem Stand der Planungen erst zum Ende des Jahres 2025 und somit nach Veröffentlichung dieses Berichtes abgeschlossen. Alle 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, § 83 PostG (§ 44 PostG a.F.). Der Arbeitskreis tagt jährlich bis zu fünfmal unter Teilnahme des Präsidiums, der Abteilungsleiter, Beschlusskammervorsitzenden sowie von Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) und des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS).

Der Arbeitskreis ist interdisziplinär zusammengesetzt und die Mitglieder werden vom Präsidenten der Behörde berufen. Sie unterstützen die Bundesnetzagentur durch ihre herausragenden rechtlichen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen, betriebswirtschaftlichen und technologischen Erfahrungen

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

Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der jeweiligen Sparten treffen sich in teils unterschiedlicher Zusammensetzung außerhalb der festgelegten Sitzungstermine, um z. B. Studien oder Stellungnahmen zu erarbeiten. Sie veröffentlichen Beiträge zu Themen, die die Aufgaben und Entscheidungen der Bundesnetzagentur betreffen. Informationen zum WAR sind auch im Internet abrufbar.¹¹

¹¹ Vgl. <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/BeiraeteAusschuesse/WAR/start.html>

Anhang

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsätze auf den Postmärkten.....	13
Abbildung 2: Umsätze im Briefbereich nach Anbietenden.....	15
Abbildung 3: Sendungsmengen im Briefbereich nach Anbietenden.....	16
Abbildung 4: Umsätze inländischer Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 2.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen.....	17
Abbildung 5: Sendungsmenge inländischer Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 2.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen.....	17
Abbildung 6: Briefsendungen Wettbewerbsunternehmen nach Art der Zustellung im Jahr 2024.....	18
Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietenden.....	19
Abbildung 8: Umsatz Förmliche Zustellung nach Anbietenden.....	20
Abbildung 9: Sendungsmenge Förmliche Zustellung nach Anbietenden.....	20
Abbildung 10: Sendungsmengenanteile nach Auftraggebenden im Briefbereich im Jahr 2024.....	22
Abbildung 11: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten.....	24
Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express.....	25
Abbildung 13: Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland.....	26
Abbildung 14: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland.....	26
Abbildung 15: Paketmarkt B2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2021-2025p.....	27
Abbildung 16: Paketmarkt C2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2021-2025p.....	28
Abbildung 17: Umsatzanteile Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2024.....	29
Abbildung 18: Sendungsmengenanteile Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2024.....	30
Abbildung 19: Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich im Jahr 2024.....	31
Abbildung 20: Beschäftigte in den Postmärkten im Jahr 2024, Stichtag 30. Juni 2024.....	32
Abbildung 21: Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DP AG.....	33
Abbildung 22: Entwicklung der Umsatzverteilung Briefbereich und Paketbereich.....	36
Abbildung 23: Sendungsmengenanteile Paketdienstleistungsunternehmen 2024 (Inland und grenzüberschreitend).....	42

Abbildung 24: Netzstruktur im Postsektor	43
Abbildung 25: Teilleistungskette	45
Abbildung 26: Brieflaufzeiten DP AG	61
Abbildung 27: Filialen der DP AG (Stichtag: 30. Juni 2025)	61
Abbildung 28: Zugelassene automatisierte Stationen nach Bundesländern (Stand: 30. Juni 2025)	62
Abbildung 29: Briefkästen der DP AG (Stichtag 30. Juni 2025)	63
Abbildung 30: Entwicklung der Beschwerdezahlen	64
Abbildung 31: Beschwerdegründe nach Themen	64
Abbildung 32: Beschwerdegründe im Paketbereich	65
Abbildung 33: Beschwerdegründe im Briefbereich	66
Abbildung 34: Beschwerden nach Bundesländern	67
Abbildung 35: Beschwerden nach Postunternehmen 2023	68
Abbildung 36: Beschwerden nach Postunternehmen 2024	68
Abbildung 37: Schlichtungsanträge und sonstige Eingaben 2022 - 1. Halbjahr 2025	73
Abbildung 38: Gründe für Anträge und sonstige Eingaben 2024 - 1. Halbjahr 2025	74
Abbildung 39: Einigungsquote 2024 - 1. Halbjahr 2025	74
Abbildung 40: Ergebnis der Schlichtungsverfahren 2024 - 1. Halbjahr 2025	75
Abbildung 41: ERGP Struktur 2024/2025	80
Abbildung 42: ERGP MTS 2026 - 2028	84
Abbildung 43: Organisationsstruktur von CERP	88

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Briefpreise DP AG 2014-2025.....	32
Tabelle 2: Übersicht durchschnittliche Preise für den Standardbrief in Europa (Mittelwerte).....	34
Tabelle 3: Umsatzanteile Briefbereich nach Anbietenden.....	37
Tabelle 4: Sendungsmengenanteile im Briefbereich nach Anbietenden.....	38
Tabelle 5: Teilleistungssendungen nach Einlieferung.....	38
Tabelle 6: Umsatzverteilung der Wettbewerbsunternehmen.....	39
Tabelle 7: TL-Entgelte Großverbrauchende.....	46
Tabelle 8: Zahlen zum Beschwerdeaufkommen.....	57
Tabelle 9: Postzustellungsauftrag.....	96

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
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
BK	Beschlusskammer
BMWE	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMDS	Bundeministerium für Digitalisierung und Staatsmodernisierung

BPEX	Bundesverband Paket- und Expresslogistik e.V.
BS	Betriebssicht
bspw.	beispielsweise
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzw.	beziehungsweise
C2X	consumer-to-everyone
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
DPD	Deutscher Paket Dienst
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
E-Postbrief	elektronischer Postbrief
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
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
€	Euro
FAQ	Frequently Asked Questions
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
IB	Internationales Büro
ISO	International Organization for Standardisation
IT	Informationstechnik
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit

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
o. ä.	oder ähnliches
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
PZA	Postzustellungsauftrag
ePZA	elektronische Postzustellungsaufträge
RRT	Regulierungsbehörde Litauen
RTR	Regulierungsbehörde Österreich
MCA	Regulierungsbehörde Malta
S.	Seite
S.	Satz
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
TC ESI	Technical Committee Electronic Signatures
TL	Teilleistungen
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 Kommunikations- dienste
WG	Working Group
WPV	Weltpostverein
z. B.	zum Beispiel
§	Paragraph

Post 2025: Neues Postgesetz – Marktgestaltung beginnt!

14. Sektorgutachten

Gutachten der Monopolkommission
gemäß § 84 Abs. 2 PostG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
Kurz gefasst	3
Kapitel 1	
Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten.....	7
1.1 Briefbereich mit Wettbewerb für digitale Transformation wappnen	7
1.2 Teilweise dynamischer Wettbewerb im Paketbereich	12
1.3 Umgehung der Regulierung im Bereich Warensendungen.....	16
Kapitel 2	
Das neue Postgesetz: Was erreicht wurde, was noch fehlt.....	17
2.1 Viele Empfehlungen der Monopolkommission wurden in das Postgesetz übernommen	17
2.2 Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post beenden.....	19
2.3 Offene Umsatzsteuerfragen im Briefbereich klären.....	19
2.3.1 Ungleichbehandlung schädigt Wettbewerb.....	20
2.3.2 Bevorzugung der Deutschen Post vermeiden	21
2.3.3 Rechtmäßigkeit der Umsatzsteuerbefreiung im Geschäftskundenbereich zweifelhaft.....	21
2.3.4 Politik droht den falschen Weg einzuschlagen	23
2.3.5 Fazit und Empfehlungen.....	24
2.4 Verbliebener Anpassungsbedarf im Postgesetz.....	25
2.4.1 Regulierte Entgelte sollten Preisen unter Wettbewerbsbedingungen entsprechen.....	25
2.4.2 Anbieterverzeichnis und Beschwerdestelle mit Blick auf vermeidbare Bürokratie abschaffen	28
2.4.3 Rolle des Universaldienstes im Briefbereich langfristig planen	30
2.4.4 Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur stärken.....	34
2.5 Ausgewählte Empfehlungen für die Amtspraxis	35
2.5.1 Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang prüfen	35

2.5.2	Vergabe der Zeitslots für Einlieferungen am Teilleistungszugang	37
-------	---	----

Kapitel 3

Amtspraxis in der Entgeltregulierung überdenken	39
--	-----------

3.1	Transparenz über die Ermittlung der Lasten der Deutschen Post für Postbeamtinnen und -beamte herstellen	39
3.2	Lasten aus werktäglicher Zustellung sollten nur Universaldienste umfassen	41
3.3	Höhe der Lasten für Deutsche Post durch Filialnetzvorgaben prüfen	42
3.4	Tragfähigkeit der Geschäftsbereiche der Deutschen Post überdenken	43
3.5	Fazit und Empfehlungen	44

Kapitel 4

Massive wettbewerbliche Defizite im Geschäftskundenbriefbereich	45
--	-----------

4.1	Weiter zunehmende Unternehmenskonzentration	45
4.2	Wettbewerbsimpulse durch kartellbehördliche Intervention schwierig	47
4.3	Überprüfung des Entgeltsystems der Deutschen Post am Teilleistungszugang	48
4.4	Fazit und Empfehlungen	49

Kapitel 5

Handlungsempfehlungen	50
------------------------------------	-----------

Literaturverzeichnis	54
-----------------------------------	-----------

Rechtsquellen	58
----------------------------	-----------

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Sendungsmengen im Briefbereich	7
Abbildung 1.2: Umsätze im Briefbereich.....	9
Abbildung 1.3: Struktur der Zustellung bei Wettbewerbern der Deutschen Post.....	10
Abbildung 1.4: Umsätze der Kurier-, Express-, und Paketdienste	12
Abbildung 1.5: Inländischen Paketsendungen nach Kundensegment.....	13
Abbildung 1.6: Amazons Anteil am Umsatz im Onlinehandel.....	15
Abbildung 2.1: Mögliche Anpassung der Teilleistungsentgelte	37
Abbildung 4.1: Beteiligungsstruktur Deutsche Post & Max Ventures Management GmbH	46

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Entgelte 2025 bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs am BZA und BZE am Beispiel des Standardbriefs.....	35
--	----

Vorwort

Die Monopolkommission legt mit diesem Bericht ihr 14. Sektorgutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den deutschen Postmärkten vor und erfüllt damit den gesetzlichen Auftrag nach § 84 Abs. 2 Postgesetz (PostG). Sie nimmt Stellung zu der Frage, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht, und weist auf notwendige Änderungen im Postgesetz hin.

Die Monopolkommission hat zur Vorbereitung des Gutachtens Behörden, Verbände und Unternehmen um schriftliche Stellungnahmen gebeten. Die Bundesnetzagentur, das Bundeskartellamt, die Amazon Deutschland Services GmbH, der Bundesverband Briefdienste e. V., die Deutsche Post AG, der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., die DPD Deutschland GmbH, die General Logistics Systems Germany GmbH & Co. OHG, die Hermes Germany GmbH und die United Parcel Service Deutschland S.à r.l. & Co. OHG haben schriftliche Stellungnahmen eingereicht.

Zusätzlich hat die Monopolkommission in einer nicht öffentlichen mündlichen Anhörung am 8. Oktober 2025 mit Marktteilnehmern und Verbänden die vorläufigen Ergebnisse des Gutachtens diskutiert. In der Anhörung waren vertreten: die Amazon Deutschland Services GmbH, der Bundesverband Briefdienste e. V., der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V., der Bundesverband Paket- und Expresslogistik e. V., die Deutsche Post AG, sowie der Deutsche Verband für Post Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.

Am selben Tag erörterten die Vizepräsidentin der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Dr. Daniela Brönstrup, sowie der Vizepräsident des Bundeskartellamts, Prof. Dr. Konrad Ost, und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beider Behörden mit der Monopolkommission Themen der Wettbewerbsentwicklung und der Regulierung der Postmärkte.

Mitarbeiter der Monopolkommission führten zahlreiche Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamts, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, des Bundesfinanzministeriums, des WIK Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste sowie Vertreterinnen und Vertretern von Unternehmen und Verbänden. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Beiträge und Auskünfte.

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

Bonn, den 10. Dezember 2025

Tomaso Duso

Constanze Buchheim

Pamela Knapp

Dagmar Kollmann

Ruprecht Podszun

Kurz gefasst

Wie kann die Zukunft des Briefbereichs gestaltet werden?

K1. Die Bedeutung des Briefbereichs hat im Berichtszeitraum weiter abgenommen. Der Wettbewerb ist aufgrund der marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Post auch weiterhin nicht funktionsfähig. Das Beispiel Dänemarks zeigt, wie sich die Situation in Deutschland wahrscheinlich langfristig entwickeln wird. Bei einer konsequenten Digitalisierung besteht praktisch kein Bedarf mehr für Briefpost. In Dänemark ist daher die gesetzlich vorgeschriebene flächendeckende Briefzustellung abgeschafft worden. Der ehemalige Staatsmonopolist stellt dort den Briefversand zum Jahresbeginn 2026 vollständig ein. Briefdienstleistungen werden dennoch weiterhin erbracht, und zwar von einem früheren Wettbewerber. In Deutschland dürften solche Entwicklungen erst in einigen Jahren eintreten. Der Gesetzgeber sollte sich hierauf jedoch bereits zeitnah vorbereiten. Die Zukunft des Briefsektors sollte nicht darin bestehen, das Briefgeschäft des ehemaligen Staatsmonopolisten Deutsche Post so lange wie möglich durch zahlreiche Privilegien zu erhalten. Mit Blick auf eine langfristige Briefversorgung ist es zielführender, den Wettbewerb zu stärken und zu schützen.

Funktioniert der Wettbewerb im Paketbereich?

K2. Die Bedeutung des Paketbereichs nimmt weiter zu. Insbesondere der Onlinehandel ist hier weiterhin ein Treiber. Die Deutsche Post hat auch im Paketbereich eine bedeutende Rolle. Im Segment der von Privatkundinnen und Privatkunden verschickten Pakete verfügt sie über eine marktbeherrschende Stellung. Hier ist der Wettbewerb nicht funktionsfähig. Im Segment der Geschäftskundenpakete ist die Deutsche Post mit über 40 Prozent Umsatzanteil der größte Anbieter. Gleichwohl existiert mit Amazon ein weiterer großer Anbieter, und weitere Paketdienstleister erreichen bedeutende Umsatzanteile. Aus Sicht der Monopolkommission überwiegen die Indizien, dass das Segment der Geschäftskundenpakete derzeit nicht regulierungsbedürftig im Sinne des Postgesetzes ist. Das Segment sollte dennoch intensiv beobachtet werden.

Das neue Postgesetz: Was wurde erreicht? Was fehlt noch?

K3. Das Postgesetz wurde im Juli 2024 umfassend novelliert. Viele Empfehlungen der Monopolkommission wurden in der Gesetzesnovelle umgesetzt. Eine wichtige Neuerung ist z. B., dass die Deutsche Post nun verpflichtet ist, der Bundesnetzagentur Entgelte aus ihren Kundenverträgen unmittelbar nach Vertragsschluss zur Kenntnis zu geben. In der Vergangenheit war es, ohne diese Regelung, in den Bereichen, die nachträglich reguliert werden, kaum möglich, Verstöße gegen die Entgeltmaßstäbe des Postgesetzes aufzudecken.

K4. Einige wichtige Empfehlungen der Monopolkommission fanden noch keine Berücksichtigung. Das trifft insbesondere auf das Thema der Umsatzsteuerbefreiung im Briefbereich zu, das bisher nicht abschließend geklärt ist. Im Zuge der Novellierung des Postgesetzes im Jahr 2024 wurden sog. Teilleistungen der Deutschen Post von der Umsatzsteuer befreit. Die Deutsche Post erlangte dadurch einen Wettbewerbsvorteil im Bereich der Geschäftskundenbriefe. Nach Kritik hatte die Bundesregierung zugesichert, auch alternative Briefdienstleister von der Umsatzsteuer zu befreien. Die zum Erscheinen dieses Gutachtens bestehende Rechtsgrundlage im Umsatzsteuergesetz lässt eine derartige Vorgehensweise auch zu. Die Zusicherung ist indes immer

noch nur teilweise umgesetzt, und es bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten. Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter, insbesondere die Deutsche Post, von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, muss zügig beendet werden. Die Umsatzsteuerbefreiung sowohl für die Teilleistungen der Deutschen Post als auch für die Geschäftskundendienstleistungen der alternativen Briefdienstleister sollte wieder abgeschafft werden, da der Teilleistungszugang besondere Bedürfnisse bestimmter Wirtschaftsteilnehmer erfüllt, nicht aber Grundbedürfnisse der Bevölkerung.

K5. Auch die Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post besteht weiterhin. Über die Kreditanstalt für Wiederaufbau hält der Bund Anteile von 16,99 Prozent. Dies führt zu Interessenkonflikten beim Bund und sollte nach Ansicht der Monopolkommission beendet werden.

K6. Daneben sind insbesondere Empfehlungen der Monopolkommission, die die Festlegung der regulierten Entgelte der Deutschen Post betreffen, bisher nicht umgesetzt worden. Dies führt zu überhöhten Brief- und Paketporti unter anderem für Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Monopolkommission empfiehlt bereits seit Langem,

- dass die Kosteneffizienz der Deutschen Post nicht nur auf Basis von Ist-Kosten, sondern auch anhand eines Kostenmodells geprüft werden sollte, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt. Dies erhöht die Nachvollziehbarkeit der Entgeltregulierungsentscheidungen für Wettbewerber und den Effizienzdruck für die Deutsche Post.
- dass der Gewinnzuschlag nicht anhand der Umsatzrendite von Euro-Stoxx-50-Unternehmen wie Ferrari, L'Oréal und Adidas, sondern auf Basis einer marktüblichen Eigenkapitalverzinsung ermittelt wird.
- dass die gesetzlich festgeschriebene Möglichkeit, bestimmte Kosten nicht verursachungsrecht den vorab regulierten Bereichen zuzuordnen, gestrichen wird. Durch diese Regelung subventionieren unter anderem Verbraucherinnen und Verbraucher über hohe Brief- und Paketporti die Dienstleistungen der Deutschen Post, die nicht Gemeinwohl- sondern Unternehmensinteressen der Deutschen Post dienen.

K7. Außerdem hat sich die Monopolkommission für eine bürokratiearme Erfassung der Postdienstleister über eine Anzeigepflicht eingesetzt. Der Gesetzgeber hat sich stattdessen dafür entschieden, die Unternehmen zu einer aufwendigen Eintragung in ein Anbieterverzeichnis zu verpflichten. Der Verwaltungsaufwand belastet derzeit die Unternehmen und die Bundesnetzagentur. Eine Anzeigepflicht wäre aus Sicht der Monopolkommission weiterhin vorzugswürdig.

K8. Die Anforderungen an den Universaldienst – also die Mindeststandards bei der Postversorgung – hat der Gesetzgeber z. B. hinsichtlich der Brieflaufzeit abgesenkt, um Kosten zu reduzieren. Die Anforderungen hätten nach Ansicht der Monopolkommission stärker abgesenkt werden sollen. Dies gilt insbesondere für die Vorgabe, dass Postsendungen sechs Tage in der Woche zuzustellen sind. Eine Absenkung auf fünf Tage wäre unionsrechtlich möglich. Mit Blick auf eine digitalisierte Zukunft sollte der Gesetzgeber langfristig erwägen, dass die Notwendigkeit einer flächendeckenden Briefzustellung mit hoher Wahrscheinlichkeit gänzlich entfallen wird.

K9. Die Bundesnetzagentur hat Empfehlungen der Monopolkommission bisher nicht umgesetzt, die sich mit der Ausgestaltung des sog. Teilleistungszugangs an den Briefzentren der

Deutschen Post auseinandersetzen. Am Teilleistungszugang werden vorsortierte und frankierte Briefsendungen von Tochterunternehmen der Deutschen Post, Großkunden und Wettbewerbern angenommen. Die Gefahr ist hoch, dass die Wettbewerber gegenüber den anderen Nutzern des Teilleistungszugangs benachteiligt werden. Dies könnte z. B. die Ausgestaltung der Mengenrabattstaffelung und die Zuordnung von Einlieferungslots betreffen. Beides sollte nach Ansicht der Monopolkommission von der Bundesnetzagentur regelmäßig geprüft werden. Das neue Postgesetz bietet hierfür Instrumente.

Was sollte die Bundesnetzagentur bei der Entgeltregulierung beachten?

K10. Die Bundesnetzagentur hat im November 2024 das Price-Cap-Verfahren für Universaldienstleistungen erstmals auf Basis des neuen Postgesetzes durchgeführt. Die Monopolkommission hatte erstmals Einblick in die ungeschwärzte Fassung einer solchen Entscheidung. Sie hat mehrere verbesserungsbedürftige Punkte identifiziert. Diese betreffen die Anerkennung und die Verteilung von Kosten als Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost. Die Anerkennung von Lasten führt zu deutlich höheren Brief- und Paketporti für Verbraucherinnen und Verbraucher und höheren Briefporti für Geschäftskunden. Lasten werden nach Tragfähigkeit und nicht verursachungsgerecht den Geschäftsbereichen der Deutschen Post zugeordnet. Die nach Ansicht der Monopolkommission verbesserungsbedürftigen Punkte sind:

- Bei der Ermittlung der durch Postbeamtinnen und -beamte verursachten Lasten war die Darstellung in der Entscheidung der Bundesnetzagentur für die Monopolkommission nicht ohne mehrfache Rücksprachen nachvollziehbar. Hier ist in künftigen Entscheidungen ein höherer Detailgrad wünschenswert.
- Bei der Anerkennung der Lasten, die aus dem für Universaldienstleistungen gesetzlich vorgeschriebenen sechsten Zustelltag entstehen, werden Kosten von Dienstleistungen berücksichtigt, die keine Universaldienstleistungen sind, aber ebenfalls sechs Tage in der Woche zugestellt werden. Dies ist nach Ansicht der Monopolkommission zweckwidrig.
- Die Mehrkosten für den Betrieb von Post-Shop-Filialen werden generell als Lasten anerkannt, obwohl unklar ist, ob diese aus geschäftlichem Eigeninteresse betrieben werden. Die Bundesnetzagentur sollte prüfen, ob Post-Shop-Filialen der Deutschen Post existieren, die tatsächlich nur aufgrund gesetzlicher Vorgaben betrieben werden.
- Bei der Verteilung der Lasten nach Tragfähigkeit wird nach Ansicht der Monopolkommission die Wettbewerbssituation auf den jeweiligen Märkten nicht hinreichend berücksichtigt. In Bereichen, in denen die Deutsche Post über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, sollte die Zuordnung von Lasten verursachungsgerecht erfolgen.

Wie lässt sich der Wettbewerb im Geschäftskundenbriefbereich wiederbeleben?

K11. Die Wettbewerbssituation im Geschäftskundenbriefbereich hat sich weiter verschlechtert, nachdem die Max-Ventures-Gruppe im Herbst 2024 einen der wenigen verbliebenen unabhängigen Konsolidierer übernommen hat. Die der Monopolkommission vorliegenden Informationen deuten darauf hin, dass die Konsolidierer der Max-Ventures-Gruppe im Wesentlichen als Vertriebsunternehmen tätig sind und die Konsolidierungsleistungen ganz überwiegend von

einem Tochterunternehmen der Deutschen Post erbringen lassen. Das Bundeskartellamt hat im Juli 2025 ein Kartellverfahren beendet, nachdem die Deutsche Post und die Max-Ventures-Gruppe ihre Verflechtungen aufgelöst haben. Es gibt jedoch wenig Anzeichen dafür, dass das behördliche Eingreifen den Wettbewerb wiederbeleben kann. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass die Deutsche Post auch künftig umfangreiche Konsolidierungsleistungen für die Max-Ventures-Gruppe erbringen wird.

K12. Die Monopolkommission begrüßt die Entflechtung, sieht aber immer noch erhebliche Wettbewerbsdefizite im Geschäftskundenbriefbereich. Deshalb sollte das Bundeskartellamt der Rechtsdurchsetzung dort weiterhin eine hohe Bedeutung beimessen. Außerdem verdeutlicht der Sachverhalt, wie wichtig es ist, dass die Bundesnetzagentur die Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang prüft.

Kapitel 1

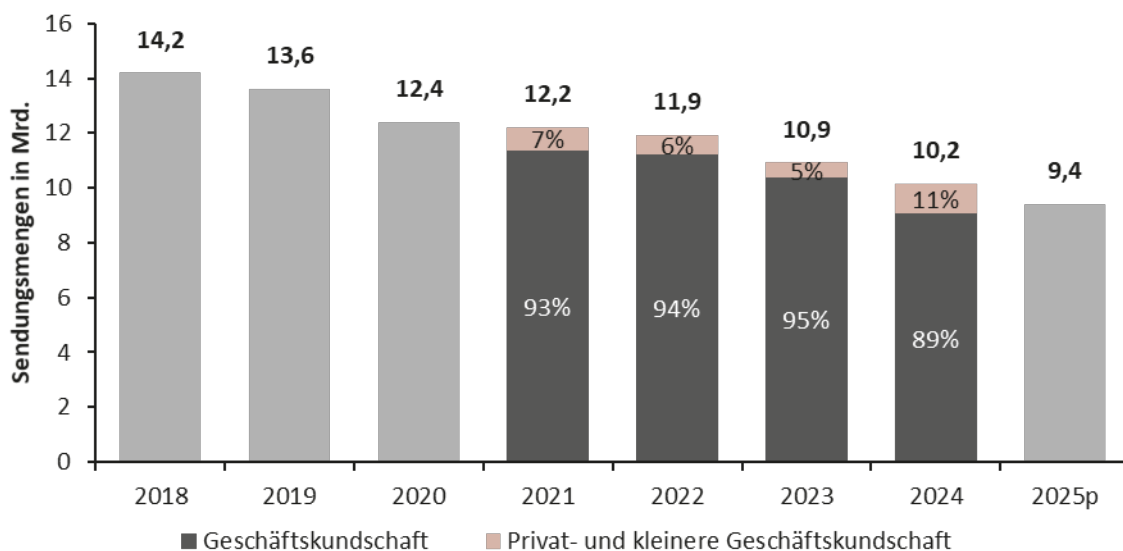
Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten

1. Seit Juli 2024 ist ein neues Postgesetz in Kraft (Postrechtsmodernisierungsgesetz, PostModG, 2024). Es enthält umfassende Änderungen, die den Wettbewerb auf den Postmärkten erheblich stärken könnten. Es gilt, die neuen Regulierungsinstrumente gezielt dort zur Gestaltung des Postbereichs einzusetzen, wo dies notwendig ist. Das betrifft besonders den Briefbereich, der bisher über keinen funktionsfähigen Wettbewerb verfügt.

1.1 Briefbereich mit Wettbewerb für digitale Transformation wappnen

2. Die Bedeutung des Briefbereichs nimmt, wie Abbildung 1.1 zeigt, bereits seit vielen Jahren deutlich ab. Es sind primär gesetzliche Vorgaben und die öffentliche Verwaltung, die noch zu einer Nutzung von Briefpost beitragen oder diese sogar verlangen. Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbraucher haben, wo es ihnen möglich ist, bereits vielfach auf digitale Kommunikation umgestellt und werden dazu auch zunehmend verpflichtet.¹

Abbildung 1.1: Sendungsmengen im Briefbereich



Quelle: Bundesnetzagentur (2025a, S. 14); Bundesnetzagentur (2025b, S. 16, S. 22); Bundesnetzagentur (2023, S. 12, 18); Bundesnetzagentur (2021, S. 12); eigene Darstellung

Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Prognose.

Für die Jahre 2018-2020 und 2025 lagen der Monopolkommission keine Daten zur Verteilung zwischen Privat- und Geschäftskundschaft vor. Die Ursache für den auffällig großen Anteil der Privat- und kleineren Geschäftskundschaft im Jahr 2024 konnte von der Monopolkommission nicht ermittelt werden. Eine nicht nachvollziehbare Änderung in der Datenerfassung ist wahrscheinlich.

¹ Das Wachstumschancengesetz sieht z. B. in bestimmten Fällen eine E-Rechnung vor, Art. 23 Nr. 1 lit. b (Wachstumschancengesetz, 2024).

3. Dieser Prozess wird weiter voranschreiten. Wie in Kapitel 2.4.3 näher erläutert wird, hat dies Implikationen für die Gestaltung der verfassungsrechtlich festgeschriebenen postalischen Grundversorgung (Art. 87f Abs. 1 Grundgesetz, GG). Gemäß Art. 87f Abs. 1 GG gewährleistet der Bund insbesondere im Bereich des Postwesens flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Am Beispiel Dänemarks wird deutlich, dass in einer konsequent digitalisierten Gesellschaft Briefpost kaum noch genutzt und eine gesetzlich vorgeschriebene flächendeckende Briefzustellung verzichtbar wird oder jedenfalls die Maßstäbe für „angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ andere sind. Auch auf EU-Ebene denkt die Europäische Kommission über eine Reform insbesondere der in die Jahre gekommenen Vorgaben zum Universaldienst nach (Europäische Kommission, 2025). Die Reform soll voraussichtlich Ende des Jahres 2026 durch eine neue EU-Verordnung über Zustelldienstleistungen erfolgen. Perspektivisch sollte auch der deutsche Gesetzgeber erwägen, von den bisherigen Anforderungen an die Briefzustellung abzurücken.

Übersicht 1.1: PostNord stellt in Dänemark Briefgeschäft ein

Im März 2025 gab PostNord bekannt, die Zustellung von Briefsendungen in Dänemark zum Ende des Jahres einzustellen. PostNord ist das Nachfolgeunternehmen des ehemaligen staatlichen Monopolisten Post Danmark. Für PostNord galt eine gesetzlich geregelte Universaldienstverpflichtung. Das Unternehmen war dazu verpflichtet, eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbaren Postdienstleistungen sicherzustellen. Von dieser Pflicht wurde das Unternehmen durch entsprechende Gesetzesänderungen befreit.

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Seit dem Jahr 2014 gibt es in Dänemark die Verpflichtung, einen digitalen Briefkasten für die rechtsverbindliche Kommunikation zu besitzen. Dieser Briefkasten dient zum Empfang von Behördennachrichten und zur Nutzung öffentlicher E-Services. Seither sind die analogen Briefmengen in Dänemark stark gefallen.

Angebote der Wettbewerber bleiben bestehen

Kundinnen und Kunden in Dänemark, die weiterhin Briefe versenden möchten, können dies über den Postdienstleister DAO machen.

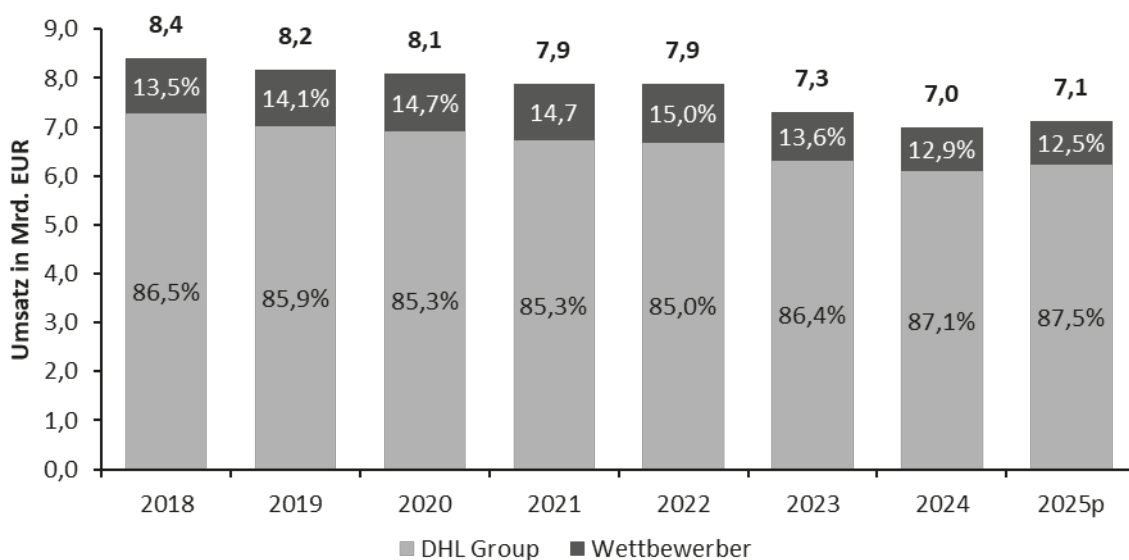
Quellen: WIK (2018, S. 6, 14), BBC (2025), PostNord (2025)

4. Die Digitalisierung der Gesellschaft wird, selbst wenn die flächendeckende Briefzustellung nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben würde, mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht dazu führen, dass keine analogen Briefdienstleistungen mehr angeboten werden. Auch das zeigt das Beispiel Dänemark. Selbst in einer digitalisierten Gesellschaft wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit

noch Urlaubspostkarten und postalische Hochzeitseinladungen geben. Wirtschaftlich tragfähige Marktlösungen werden fortbestehen und neue könnten sich entwickeln. Durch wettbewerbliche Strukturen werden sie gefördert.

5. Die Zukunft des Briefsektors sollte also nicht darin bestehen, das Briefgeschäft des ehemaligen Staatsmonopolisten Deutsche Post so lange wie möglich durch zahlreiche Privilegien zu erhalten. Dies schädigt den Wettbewerb und verhindert nachhaltig wirtschaftlich tragfähige Marktlösungen. Gleichwohl wurde dieser Weg bisher beschritten. Wie in Kapitel 2.4.1 und Kapitel 3 näher erläutert wird, genießt die Deutsche Post zahlreiche Vergünstigungen bei der Entgeltregulierung. Zusätzlich profitiert sie, wie in Kapitel 2.3 erläutert wird, von Privilegien bei der Umsatzsteuer. Mit der Bundesrepublik Deutschland hat sie, wie in Kapitel 2.2 erläutert wird, außerdem einen finanzkräftigen und einflussreichen Anteilseigner. Diese Privilegien sollten nach Ansicht der Monopolkommission abgeschafft werden. Ihre Auswirkungen zeigen sich in Abbildung 1.2. Die Deutsche Post dominiert den Briefbereich mit einem Umsatzanteil von über 85 Prozent.

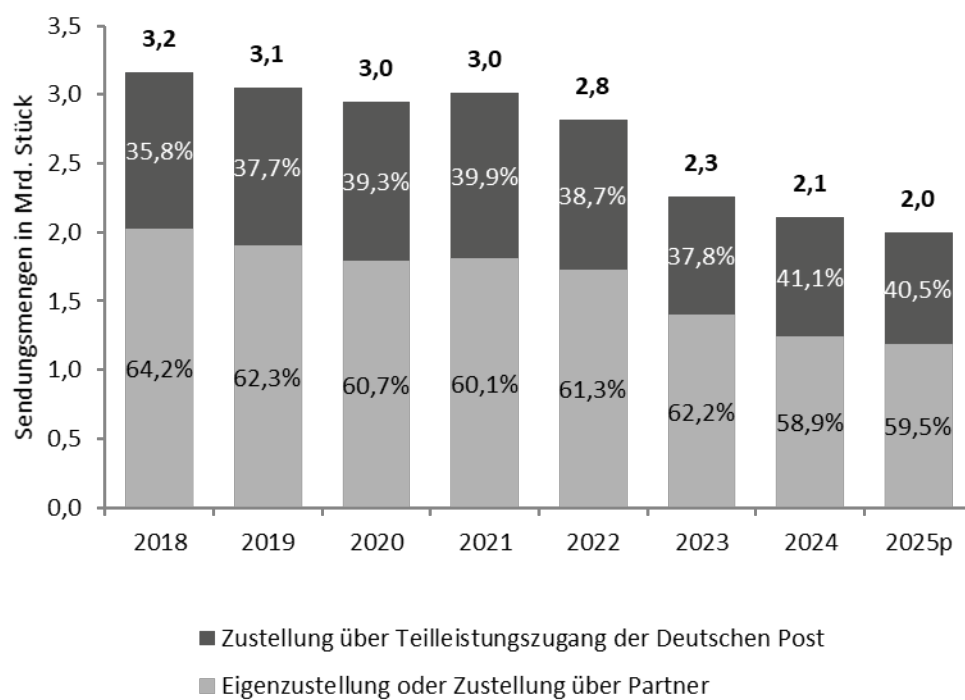
Abbildung 1.2: Umsätze im Briefbereich



Quelle: Bundesnetzagentur (2025b, S. 15); eigene Darstellung

Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Prognose. Der prognostizierte Umsatzanstieg trotz abnehmender Sendungsmengen ist auf eine Erhöhung der Briefporti zurückzuführen.

6. Statt die Deutsche Post zu privilegieren, sollte der Wettbewerb zwischen allen Briefdienstleistern genutzt werden, um den Briefbereich bestmöglich durch die Umbrüche der digitalen Transformation zu begleiten. Der gesetzlich vorgeschriebene Teilleistungszugang ist hierfür ein wichtiges Instrument. Sendungsströme der Briefdienstleister werden dort gebündelt, wo nur ein Briefzustellnetzwerk wirtschaftlich sein kann. Wie bedeutend der Teilleistungszugang insbesondere für die Wettbewerber der Deutschen Post ist, zeigt Abbildung 1.3. Rund 40 Prozent aller Sendungen dieser Anbieter werden über den Teilleistungszugang zugestellt. Kapitel 2.5 befasst sich mit der wettbewerbsfördernden Ausgestaltung dieses wichtigen Zugangs.

Abbildung 1.3: Struktur der Zustellung bei Wettbewerbern der Deutschen Post

Quelle: Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission; eigene Darstellung

Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Prognose.

Übersicht 1.2: Teilleistungszugang

Der Teilleistungszugang ist ein zentrales Element der Wettbewerbsförderung im Geschäftskundenbriefbereich. Er ermöglicht alternativen Briefdienstleistern und Großkunden (Unternehmen oder Behörden) sog. Vorleistungen selbst zu erbringen – wie etwa das Sortieren und Frankieren der Sendungen. Bei der Zustellung wird auf Dienstleistungen der Deutschen Post zurückgegriffen, da sie als einziges Unternehmen über ein flächendeckendes Zustellnetz für Briefpost verfügt.

Verpflichtete und Begünstigte

Deutsche Post: Als marktbeherrschendes Unternehmen ist die Deutsche Post verpflichtet, Teile der Beförderungsleistung gesondert anzubieten. Die marktbeherrschende Stellung wird auch ihren Tochterunternehmen zugerechnet.

Geschäftskunden: Gegenüber Geschäftskunden setzt die Pflicht zur Gewährung des Teilleistungszugangs voraus, dass das gesonderte Angebot für die Deutsche Post wirtschaftlich zumutbar ist (§ 54 Abs. 1 Satz 1 Postgesetz, PostG).

Wettbewerber: Gegenüber anderen Anbietern von Postdienstleistungen besteht eine Teilleistungspflicht nur, wenn das nachfragende Unternehmen nicht marktbeherrschend ist und ansonsten Wettbewerb auf demselben oder einem anderen Markt unverhältnismäßig behindert würde (§ 54 Abs. 1 Satz 2 PostG).

Entgeltregulierung

Die Deutsche Post muss sich ihre Entgelte als marktbeherrschendes Unternehmen vorab von der Bundesnetzagentur genehmigen lassen, wenn die Teilleistungen zu Standardbedingungen erfolgen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 PostG) – auch wenn der Zugang freiwillig gewährt wird (§ 54 Abs. 5 PostG). Sind die Bedingungen für den Teilleistungszugang individuell vereinbart, unterliegen sie der nachträglichen Entgeltkontrolle (§ 40 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 PostG).

Teilleistungsrabatt

Kunden, die lediglich Teile der Beförderungsleistung der Deutschen Post nutzen, erhalten eine Ermäßigung auf das Beförderungsentgelt (sog. Teilleistungsrabatt). Durch die Inanspruchnahme von Konsolidierern, die Sendungen von mehreren Kunden gemeinsam bei der Deutschen Post einliefern, können Kunden einen höheren Teilleistungsrabatt erzielen.

7. Der Wettbewerb sollte nicht nur gefördert, sondern auch wirksam geschützt werden, insbesondere vor einem Missbrauch der Marktmacht durch die Deutsche Post. Wie in Kapitel 2.1 näher erläutert wird, enthält das neue Postgesetz wichtige Neuerungen, die diesem Ziel dienen. Sehr wichtig ist z. B., dass die Ex-post-Regulierung von Geschäftskundenverträgen gestärkt

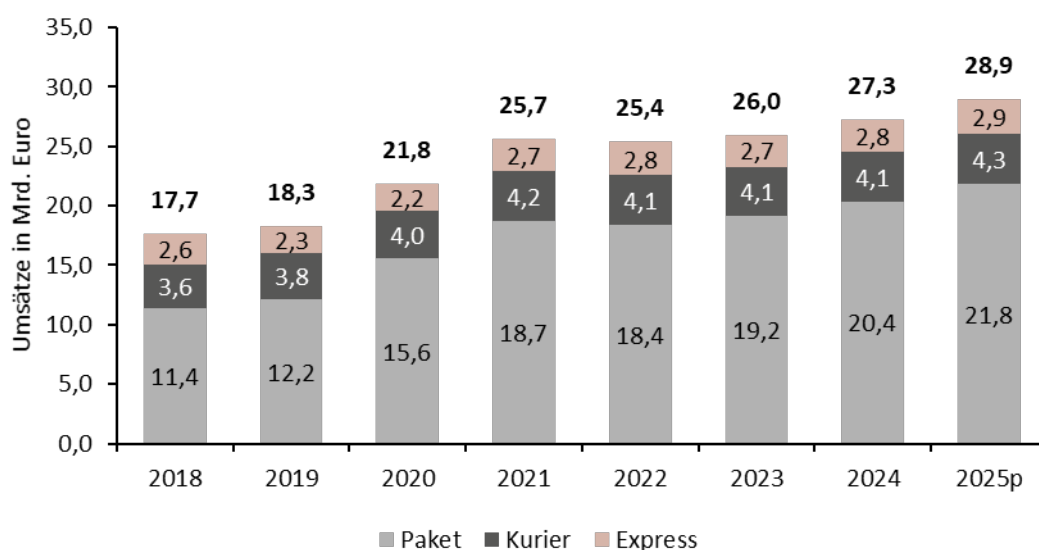
wurde, indem die Deutsche Post nun verpflichtet ist, wichtige Vertragsbestandteile an die Bundesnetzagentur zu melden (§ 50 Abs. 3 PostG). Unter dem alten Postgesetz konnten insbesondere missbräuchlich niedrige Preise der Deutschen Post für einzelne Großversender, die dazu geeignet waren, regional aktive Wettbewerber zu verdrängen, nur schwer aufgedeckt werden. Auch Kapitel 4 widmet sich dem Schutz des Wettbewerbs. Es beleuchtet einen Fall des Bundeskartellamtes und damit die wichtige Rolle dieser Behörde für den Briefbereich.

8. Insgesamt ist die Wettbewerbssituation im Briefbereich derzeit unbefriedigend. Der Wettbewerb ist nicht funktionsfähig. Privilegien der Deutschen Post tragen hierzu wesentlich bei. Perspektivisch bietet das neue Postgesetz Instrumente, um den Wettbewerb zu stärken und zu schützen. Dadurch kann der Markt so gestaltet werden, dass aus der Herausforderung der digitalen Transformation langfristig wirtschaftlich tragfähige Geschäftsmodelle entstehen können.

1.2 Teilweise dynamischer Wettbewerb im Paketbereich

9. Anders als im Briefbereich gibt es bei den Kurier-, Express-, und Paketdiensten (KEP) weiterhin ein stetiges Mengenwachstum. Laut Prognose der Bundesnetzagentur sollen die Umsätze der KEP-Dienste bis Ende des Jahres 2025 um 5,9 Prozent auf insgesamt EUR 28,9 Mrd. steigen (Bundesnetzagentur, 2025b, S. 24). Der Paketbereich macht dabei nicht nur den größten Anteil aus, sondern verzeichnet mit einer prognostizierten Umsatzsteigerung von 6,7 Prozent auch das größte Wachstum (Bundesnetzagentur, 2025b, S. 24). Der prognostizierte Zuwachs im Kurier- (4,9 Prozent) und Expressgeschäft (3,6 Prozent) fällt moderater aus (Bundesnetzagentur 2025b, S. 24).

Abbildung 1.4: Umsätze der Kurier-, Express-, und Paketdienste

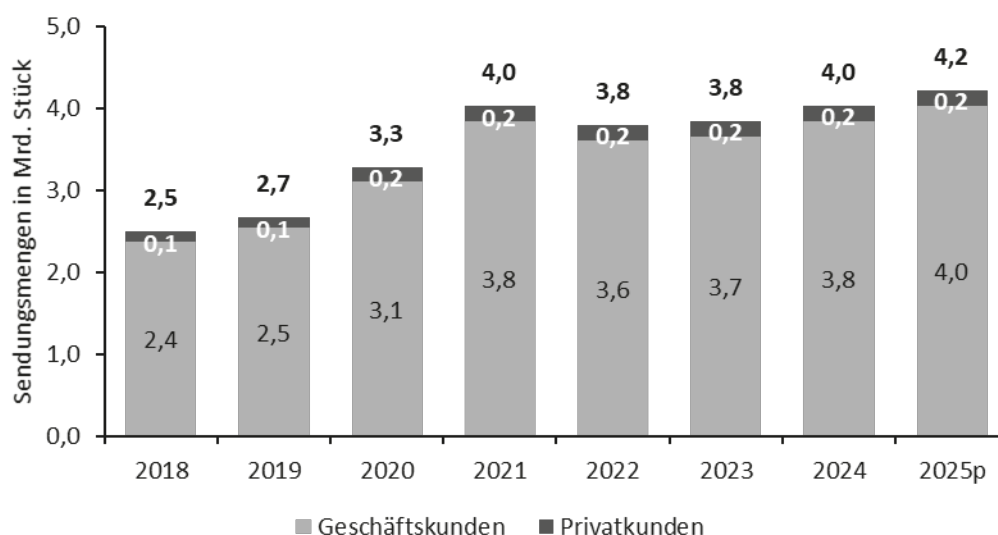


Quelle: Bundesnetzagentur (2025b, S. 24); Bundesnetzagentur (2023, S. 20); Bundesnetzagentur (2021, S. 18); eigene Darstellung

Anmerkung: Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen an die Bundesnetzagentur gemeldeten Prognosewerte.

10. Der Versand der meisten Paketsendungen wird von Geschäftskunden beauftragt (B2X). Vor allem Sendungen, die von Händlern zu Verbraucherinnen und Verbrauchern versandt oder von den Verbraucherinnen und Verbrauchern mit einem vom Händler bereitgestellten Rücksendeetikett beim Paketdienstleister aufgegeben werden, machen einen Großteil der Sendungsmengen aus (BPEX/KE-Consult, 2025, S. 20 f.). Die Sendungsmenge im B2X-Segment überstieg im Jahr 2024 erstmals die Sendungsmenge des außergewöhnlich starken Pandemiejahres 2021 und wird im Jahr 2025 voraussichtlich weiter deutlich wachsen (Bundesnetzagentur 2025b, S. 27). Die Zahl der von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Auftrag gegebenen Paketsendungen (C2X) stagniert hingegen seit dem Jahr 2020 bei knapp unter 0,2 Mrd (Bundesnetzagentur 2025b, S. 28.).

Abbildung 1.5: Inländischen Paketsendungen nach Kundensegment



Quelle: Bundesnetzagentur (2025b, S. 27 f.); Bundesnetzagentur (2023, S. 24 f.); Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission; eigene Darstellung

Anmerkung: Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen an die Bundesnetzagentur gemeldeten Prognosewerte.

11. Das C2X-Segment und das B2X-Segment unterscheiden sich deutlich in der Anbieterstruktur. Im C2X-Segment hat die Deutsche Post eine mit dem Briefbereich vergleichbare Marktstellung und ist marktbeherrschend (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 22 ff.).² Zweitgrößter Anbieter ist Hermes, dessen Umsatzanteil vergleichbar mit dem aller Wettbewerber im Briefbereich zusammengekommen ist (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 30). Die übrigen Anbieter erreichen nur sehr geringe Umsatzanteile (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 30). Eine wesentliche Ursache für diese Situation ist, dass die Deutsche Post als einziges Unternehmen in diesem Bereich den Verbraucherinnen und Verbrauchern keine Umsatzsteuer berechnen muss. Dadurch ist der Wettbewerb im C2X-Segment derzeit nicht funktionsfähig.

² Im Jahr 2020 bezifferte die Bundesnetzagentur den Marktanteil der Deutschen Post im Bereich C2X-Pakete auf über 70 Prozent (BNetzA, 2020).

12. Im B2X-Segment verfügt die Deutsche Post mit über 40 Prozent Umsatzanteil zwar ebenfalls über eine starke Position, es gibt jedoch eine Reihe weiterer Anbieter und einen lebhaften Preis- und Qualitätswettbewerb mit diesen.³ Der zweitgrößte Anbieter ist Amazon mit einem Umsatzanteil im Bereich von 15 bis 25 Prozent.⁴ Amazon ist seit dem Start seines eigenen Paketnetzwerkes im Jahr 2015 rapide gewachsen (Needham, 2016). Möglich war dies aufgrund der zahlreichen Rollen, die Amazon als größter Onlinehändler und Onlinemarktplatzbetreiber mit Blick auf den Paketmarkt einnimmt. Die Monopolkommission hat sich in ihrem Sektorgutachten Post aus dem Jahr 2021 ausführlich mit den Rollen, die Amazon im Paketbereich einnimmt, auseinandergesetzt (Monopolkommission, 2021, Tz. 65 ff.). Das rapide Wachstum von Amazon hat nicht dazu geführt, dass der Umsatzanteil der Deutschen Post erheblich gesunken ist.⁵ Der Umsatzanteil der übrigen Anbieter DPD, GLS, Hermes und UPS liegt jeweils in der Spanne 4 bis 15 Prozent.⁶ Medienberichten ist zu entnehmen, dass DPD und Hermes in den letzten Jahren mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten (handelsblatt.com, 2025).

13. Das zukünftige Wachstum von Amazon dürfte auch weiterhin durch seine Rollen als größter Onlinehändler und Onlinemarktplatzbetreiber getragen werden. Hier konnte der Konzern seine Umsätze deutlich steigern. Der Anteil der von Amazon direkt verkauften Waren blieb zwar in den Jahren von 2022 zu 2024 konstant bei 17 Prozent, der Umsatzanteil der über Amazon Marketplace durch Drittanbieter verkauften Waren stieg jedoch von 39 auf 46 Prozent an, sodass im Jahr 2024 insgesamt 63 Prozent der gesamten Online-Umsätze in Deutschland auf der Amazon-Plattform erzielt wurden (HDE/IFH Köln, 2024, S. 26; HDE/IFH Köln, 2025, S. 25).⁷ Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Bedeutung Amazons im Paketmarkt nicht proportional zu seiner Bedeutung im Onlinehandel wachsen muss. Bei Amazon oder über seinen Marktplatz bestellte Pakete werden weiterhin teilweise von anderen Paketdienstleistern zugestellt.

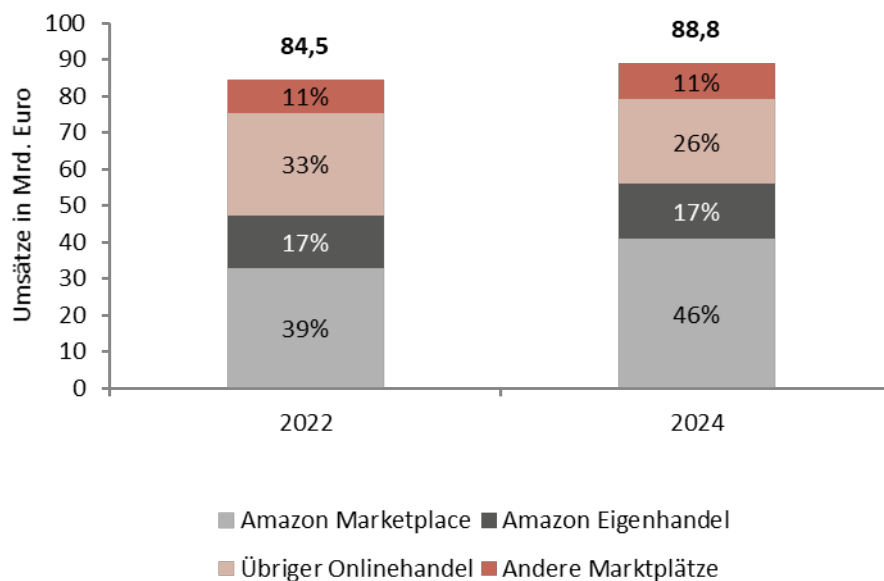
³ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

⁴ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

⁵ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

⁶ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

⁷ Derzeit stehen ausländische Anbieter wie Temu und Shein verstärkt im medialen Fokus. Ausländische Anbieter generieren laut HDE derzeit jedoch insgesamt nur 10 Prozent der Onlineumsätze, wobei von Temu und Shein der größte Anteil stamme (HDE/IFH Köln, 2025, S. 30). Die Zahl der durch Temu und Shein insgesamt versendeten Pakete schätzt der HDE grob auf rund 400.000 Pakete pro Tag (HDE/IFH Köln, 2025, S. 31). Das wären weniger als 150 Millionen Pakete pro Jahr und damit weniger als 3,6 Prozent aller Pakete.

Abbildung 1.6: Amazons Anteil am Umsatz im Onlinehandel

Quelle: HDE/IFH Köln (2024, S. 26); HDE/IFH Köln (2025, S. 25); eigene Darstellung

14. Aus Sicht der Monopolkommission überwiegen die Indizien, dass das B2X-Segment des Paketbereichs derzeit nicht regulierungsbedürftig im Sinne des Postgesetzes ist. In den vergangenen drei Jahren konnte eine Verlangsamung des Wachstums von Amazon im Paketbereich beobachtet werden (Bundesnetzagentur 2025b, S. 41). Das spricht nicht für eine wirksame Hebelung der Marktmacht Amazons aus dem Onlinehandel in den Paketbereich. Auch konkrete Hinweise für eine quasi duopolistische Struktur, bei der die Deutsche Post, Amazon oder beide Unternehmen gemeinsam etwaige Marktmacht zum Nachteil von Kundinnen und Kunden einsetzen, liegen der Monopolkommission derzeit nicht vor. Das Segment sollte, obwohl keine Regulierung angezeigt ist, dennoch intensiv beobachtet werden.

15. Im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes im Jahr 2024 wurden auch die gesetzlichen Vorschriften für die Paketzustellung angepasst (§ 13 PostG). Zwar sollen Pakete weiterhin primär an die Adresse des Empfängers geliefert werden, jedoch sind Paketdienstleister nun verpflichtet, auch abweichende Zustellarten zu akzeptieren. Dazu gehören vom Empfänger bereitgestellte Paketvorrichtungen, anbieterneutrale Paketstationen oder andere individuell vereinbarte Zustellorte. Der Paketdienstleister ist jedoch nur verpflichtet, ein Paket auf Wunsch des Empfängers in eine anbieterneutrale Paketstation zu liefern, wenn ihm dadurch keine zusätzlichen Kosten entstehen.

16. Welche Bedeutung diese Regelung insbesondere mit Blick auf Paketvorrichtungen und anbieterneutrale Paketstationen hat, ist für die Monopolkommission derzeit noch nicht absehbar. Wünschenswert wäre, dass die Branchenteilnehmer in einem ersten Schritt Standards festlegen, durch die die generelle Zugänglichkeit von Paketvorrichtungen und Packstationen für alle Paketdienstleister gewährleistet ist. Diese Standards könnten dann für anbieteroffene Paketstationen, wie die sie z. B. unter dem Namen „Mein Fach“ von der Deutschen Post bereits

betrieben werden, übernommen werden (golem.de, 2025). Auf dieser Basis könnte die Wahlfreiheit der Empfänger bei den Paketstationsangeboten erhöht werden.

1.3 Umgehung der Regulierung im Bereich Warensendungen

17. Warensendungen sind Briefe, die kleine günstige Produkte enthalten. Sie waren vor allem für den Onlinehandel interessant und bildeten im schrumpfenden Briefbereich ein Segment mit Wachstumspotenzial. Mit dem neuen Postgesetz wurden Warensendungen von auf dem Briefmarkt marktbeherrschenden Unternehmen, d. h. der Deutschen Post, einer schärferen Regulierung unterworfen. Insbesondere wurde, auch auf Empfehlung der Monopolkommission, ein Teilleistungszugang für Warensendungen in § 54 Abs. 3 PostG aufgenommen (Monopolkommission, 2021, Tz. 33 f.; Monopolkommission, 2023, Tz. 24 f.). Durch diesen Zugang sollten auch Wettbewerber der Deutschen Post, die über kein deutschlandweites Zustellnetz verfügen, an dem Wachstum des Segments teilhaben können. Die Deutsche Post hat im Jahr 2025 die Dienstleistung „Warenpost“, d. h. Warensendungen für Geschäftskunden, durch die Dienstleistung „DHL Kleinpaket“ ersetzt (Deutsche Post, 2024). Trotz einer ähnlichen Zielgruppe wie bei der Warensendung steht dieses Produkt mit einer Sendungsverfolgung und einer Haftungsübernahme bis EUR 20 Paketen deutlich näher, als dies bei der „Warenpost“ der Fall war (Deutsche Post, o. J.). Einen Teilleistungszugang für „DHL Kleinpaket“ sieht das Gesetz nicht vor. Der Teilleistungszugang für Warensendungen scheint für die Wettbewerber unter dem Konkurrenzdruck des neuen „DHL Kleinpakets“ nicht attraktiv zu sein. Die Änderungen des Produktportfolios bei der Deutschen Post haben nach Einschätzung der Monopolkommission dazu geführt, dass der Zugang nach § 54 Abs. 3 PostG in der Praxis keine wettbewerbsfördernde Wirkung entfalten kann.

Kapitel 2

Das neue Postgesetz: Was erreicht wurde, was noch fehlt

18. Das Postgesetz wurde im Juli 2024 umfassend novelliert. Das neue Postgesetz stärkt insbesondere die gesetzlichen Befugnisse der Bundesnetzagentur. Diese kann die Einhaltung von Verpflichtungen des regulierten Unternehmens Deutsche Post wirksamer kontrollieren sowie den Wettbewerb im Briefbereich wirksamer fördern und schützen. Viele Empfehlungen der Monopolkommission wurden in der Gesetzesnovelle umgesetzt. Einige wichtige Empfehlungen fanden jedoch keine Berücksichtigung. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Entgeltregulierung. Darüber hinaus hat der Bund immer noch nicht sämtliche Anteile an der Deutschen Post veräußert. Auch das Thema der Umsatzsteuerbefreiung von Briefdienstleistern ist von der Bundesregierung immer noch nicht abschließend geklärt. Die daraus resultierende Situation schädigt seit über einem Jahr den Wettbewerb. Die Bundesnetzagentur könnte insbesondere mit ihren erweiterten gesetzlichen Befugnissen nun einige Empfehlungen der Monopolkommission umsetzen, die von ihr unter Geltung des alten Postgesetzes bisher nicht aufgegriffen worden sind.

2.1 Viele Empfehlungen der Monopolkommission wurden in das Postgesetz übernommen

19. Die Bundesregierung hat im Juli 2024 das Postgesetz erstmals nach über 25 Jahren umfassend novelliert. Dabei hat sie viele Empfehlungen der Monopolkommission aufgegriffen. Die wichtigsten sind:

- Die Ex-post-Regulierung wurde erheblich gestärkt, indem das marktbeherrschende Unternehmen verpflichtet ist, der Bundesnetzagentur alle Entgelte und Entgeltmaßnahmen unmittelbar nach Vertragsschluss zur Kenntnis zu geben (§ 50 Abs. 3 PostG).⁸
- Bei der Feststellung eines Missbrauchs (z. B. einer Preis-Kosten-Schere) kann die Bundesnetzagentur nunmehr unmittelbar den zugrundeliegenden Vertrag für unwirksam erklären (§ 49 Abs. 3 Satz 3 PostG).⁹
- Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur wurden, wo dies für die Regulierungsaufgaben notwendig ist, auf Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren erweitert (§ 90 Abs. 1 Satz 4 PostG).¹⁰

⁸ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2024a, S. 4); zuletzt ausführlich in Monopolkommission (2017, Tz. 82 ff.).

⁹ Empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 23).

¹⁰ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 28); zuletzt ausführlich in Monopolkommission (2017, Tz. 193).

- Postdienstleister, die durch ein Verhalten eines marktbeherrschenden Postdienstleisters im Wettbewerb beeinträchtigt werden, können die Einleitung eines Missbrauchsverfahrens beantragen (§ 58 Abs. 4 PostG).¹¹
- Der Teilleistungszugang wurde auf Warensendungen (§ 54 Abs. 3 PostG) sowie Zeitungen und Zeitschriften (§ 54 Abs. 4 PostG) erweitert.¹²
- Es wurde eine Vorteilsabschöpfung bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstößen in das Postgesetz aufgenommen (§ 60 PostG).¹³
- Der Bußgeldrahmen wurde erhöht (§ 111 PostG).¹⁴

20. Darüber hinaus sind auch folgende Empfehlungen der Monopolkommission umgesetzt worden:

- Die Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten wird anhand eines Drei-Kriterien-Tests geprüft (§ 37 Abs. 2 PostG).¹⁵
- Zwischen den Entgelten für Zugangsleistungen, zu deren Angebot das marktbeherrschende Unternehmen nach § 54 PostG verpflichtet ist, und den Entgelten für Endkundenleistungen gilt nun ein Konsistenzgebot (§ 39 Abs. 4 PostG). Entgeltanpassungen dürfen nicht zu stark voneinander abweichen.¹⁶
- Das Postgesetz wurde so formuliert, dass die Deutsche Post zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist und die Bundesnetzagentur die Verpflichtung besser durchsetzen kann (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 PostG, § 22 PostG).¹⁷
- Die Bundesnetzagentur kann nun die Erfüllung aller postgesetzlichen Pflichten, z. B. die Teilnahme von Postdienstleistern an Schlichtungsverfahren, anordnen und die Anordnung mit Zwangsgeld durchsetzen (§ 89 PostG).¹⁸
- Es besteht nun grundsätzlich die Möglichkeit, Infrastrukturvorgaben hinsichtlich der Filialdichte durch automatisierte Poststationen zu erfüllen (§ 17 Abs. 2 PostG).¹⁹

¹¹ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2019, Tz. 198 ff.); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2010, Tz. 138).

¹² Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2024a, S. 5); erstmals in Monopolkommission (2020, S. 2 f.).

¹³ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2024a, S. 4); zuletzt ausführlich in Monopolkommission (2021, Tz. 112 ff.).

¹⁴ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2024a, S. 4); zuletzt ausführlich zu dem Bußgeldrahmen in Monopolkommission (2019, Tz. 204 f.).

¹⁵ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 38 ff.); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2019, Tz. 139 f.).

¹⁶ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2017, Tz. 105); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2015, Tz. 155 ff.).

¹⁷ Empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 76 ff.).

¹⁸ Empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 28).

¹⁹ Empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 55 ff.).

- Die Messungen hinsichtlich der Einhaltung der Laufzeitvorgaben für Universaldienstsendungen werden nicht länger von der Deutschen Post in Auftrag gegeben, sondern von der Bundesnetzagentur vorgenommen (§ 20 Abs. 2 PostG).²⁰
- Es wurde klargestellt, dass die Monopolkommission das Recht auf Akteneinsicht bei der Bundesnetzagentur hat und dass dieses Recht die Auswertung der in elektronischer Form vorliegenden Daten umfasst (§ 84 Abs. 3 PostG).²¹

21. Insgesamt ist die Novellierung des Postgesetzes positiv zu bewerten. Die Wirkung wird in den nächsten Jahren mit fortschreitender Umsetzung in der Regulierungspraxis zu beobachten sein. Eine Belebung des Wettbewerbs ist nach Einschätzung der Monopolkommission möglich.

2.2 Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post beenden

22. Der Bund ist über die KfW zu 16,99 Prozent an der Deutschen Post beteiligt (KfW, 2024). Die Beteiligung führt zu einem Interessenkonflikt des Bundes. Einerseits gestaltet der Bund als Regulierer und Gesetzgeber den Ordnungsrahmen für die Postmärkte. Andererseits hat der Bund als Anteilseigner ein Interesse an der Ertragskraft der Deutschen Post, da Dividendenausüttungen zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes führen. Die Beteiligung des Bundes wirkt sich zudem positiv auf die Bonität der Deutschen Post und damit auf ihre Refinanzierungskonditionen im Vergleich zu Wettbewerbern aus. Dies kann den Wettbewerb verzerren. Eine Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post aus Gründen der Daseinsvorsorge ist hingegen nicht erforderlich. Die Regelungen des neuen Postgesetzes zum Universaldienst reichen für die Absicherung der postalischen Versorgung aus. Auch eine Übernahme der kritischen Infrastruktur durch problematische unionsfremde Investoren ist nicht zu befürchten. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie könnte einen solchen Erwerb gemäß § 59 AWW untersagen.

23. Im Jahr 2024 hat die KfW zuletzt 4 Prozent der Anteile an der Deutschen Post veräußert. Der Erlös betrug EUR 2,2 Mrd. Rechnet man diesen Erlös auf die verbleibenden 17 Prozent hoch, könnte die KfW rund EUR 9 Mrd. mit den verbliebenen Anteilen der Deutschen Post Erlösen. Üblich war in den 2000er-Jahren die jährliche Veräußerung in Tranchen von zirka 5 Prozent. Die Staatsbeteiligung könnte so innerhalb weniger Jahre auf null reduziert und die Privatisierung der Deutschen Post abgeschlossen werden. Der Erlös könnte in Investitionen des Bundes fließen.

24. Die Monopolkommission empfiehlt,

- die verbliebenen Anteile der KfW an der Deutschen Post zu veräußern.

2.3 Offene Umsatzsteuerfragen im Briefbereich klären

25. Im Zuge der Novellierung des Postgesetzes im Jahr 2024 wurden sog. Teilleistungen der Deutschen Post von der Umsatzsteuer befreit. Die Deutsche Post erlangte dadurch einen Wettbewerbsvorteil im Bereich der Geschäftskundenbriefe. Nach Kritik an dieser Situation seitens

²⁰ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2019, Tz. 220); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2017, Tz. 132).

²¹ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 44 ff.); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2008, Tz. 121 ff.).

der Monopolkommission und von Verbänden hatte die Bunderegierung zugesichert, auch alternative Briefdienstleister von der Umsatzsteuer zu befreien. Die zum Erscheinen dieses Gutachtens bestehende Rechtsgrundlage im Umsatzsteuergesetz (Umsatzsteuergesetz, UStG, 2005) ließ eine derartige Vorgehensweise auch zu. Die Zusicherung ist indes immer noch nur teilweise umgesetzt und könnte aufgrund von Rechtsunsicherheiten offenbar sogar zurückgedreht werden. Die Monopolkommission hat sich hierzu im Oktober 2025 in einem Policy Brief geäußert (Monopolkommission, 2025). Sie vertritt die Auffassung, dass Ungleichbehandlungen aufzulösen sind, indem die Befreiung sowohl für die Teilleistungen der Deutschen Post als auch für die Geschäftskundendienstleistungen der alternativen Briefdienstleister abgeschafft wird.

2.3.1 Ungleichbehandlung schädigt Wettbewerb

26. Die Umsatzsteuer in Deutschland beträgt derzeit grundsätzlich 19 Prozent. Umsatzsteuerpflichtige Leistungen sind gegenüber umsatzsteuerbefreiten Leistungen in der Regel nicht konkurrenzfähig. Der Briefbereich liefert hierfür ein anschauliches Beispiel. Bei Briefdienstleistungen für Privatkundinnen und -kunden profitierte bislang ausschließlich die Deutsche Post von einer Umsatzsteuerbefreiung. Daher erreichen die alternativen Briefdienstleister in diesem Segment nur einen Umsatzanteil, der unter 5 Prozent liegt (Monopolkommission, 2021, Tz. 4). Die Umsatzsteuerbefreiung zugunsten der Deutschen Post hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Wettbewerbsverhältnisse trotz der Aufhebung des staatlichen Monopols nie verbessert haben. Im benachbarten Geschäftskundenbriefbereich, in dem zuletzt kein Umsatzsteuerprivileg der Deutschen Post galt, liegt der langjährige Umsatzanteil der alternativen Briefdienstleister immerhin zwischen 15 und 20 Prozent (Monopolkommission, 2021, Tz. 5). Dieser Marktanteil könnte sich, wenn die Deutsche Post auch hier als einziges Unternehmen von einer Umsatzsteuerbefreiung profitiert, zügig verringern. Wenn Unternehmen nicht-vorsteuerabzugsfähigen Geschäftskunden keine umsatzsteuerfreien Angebote machen können, haben sie insbesondere im Briefbereich einen erheblichen steuerlichen Preisnachteil (WIK, 2023, S. 45 ff.). Der Bundesverband Briefdienste (bbd) schätzt, dass die alternativen Briefdienstleister mit nicht-vorsteuerabzugsfähigen Versendergruppen rund 60 Prozent ihrer Umsätze generieren (WIK, 2023, S. 45). Entfallen diese Kundengruppen aufgrund eines Umsatzsteuernachteils, könnte der Betrieb vieler alternativer Zustellnetze unrentabel werden.

27. Trotz Evidenz, dass Umsatzsteuerprivilegien den Wettbewerb potenziell schädigen, plante der Gesetzgeber im Jahr 2024 zunächst, das Umsatzsteuerprivileg der Deutschen Post im Rahmen der Postgesetznovelle einseitig auf deren Teilleistungen zu erweitern. Zu diesem Zweck wurde eine Zuordnung von Teilleistungen in den Katalog an Universaldienstleistungen gemäß § 16 Postgesetz vorgenommen. Hintergrund war ein Rechtsstreit mit der Deutschen Post, bei dem diese vor dem Finanzgericht (FG) Köln einen Etappenerfolg erzielt hatte (FG Köln, 8 K 1248/18, 02.02.2021). Hiergegen hatte die Finanzverwaltung zwar zunächst Revision zum Bundesfinanzhof (BFH) eingelegt. Dieses Verfahren wurde jedoch im September 2024 für erledigt erklärt (BFH, V R 6/21, 13.09.2024). Damit wurde dem BFH die Möglichkeit genommen, abschließend über die zugrundeliegende Rechtsfrage zu entscheiden oder sie dem EuGH vorzulegen. Damit droht aktuell jeder weiteren Gesetzesänderung, dass sie schließlich doch vom EuGH als unionsrechtswidrig beanstandet wird, da dessen Position zur Umsatzsteuerbefreiung des Teilleistungszugangs nicht abschließend geklärt ist.

28. Die Deutsche Post konkurriert über den Teilleistungszugang mit den alternativen Briefdienstleistern. Insbesondere Geschäftskunden stehen vor der Wahl, ihre Briefe alternativen Briefdienstleistern zu übergeben oder sie direkt oder indirekt über Konsolidierer am Teilleistungszugang der Deutschen Post einzuliefern. Die Monopolkommission hat sich – ebenso wie viele Unternehmen und Verbände – im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes daher für eine umsatzsteuerrechtliche Gleichbehandlung der alternativen Briefdienstleister eingesetzt (Monopolkommission, 2024a). Die Bundesregierung ist dem nachgekommen, indem sie zugesagt hat, neben den Teilleistungen der Deutschen Post auch die Geschäftspost alternativer Briefdienstleister von der Umsatzsteuerpflicht zu befreien. Dies ist immer noch nicht vollständig umgesetzt worden. Laut Aussagen des Bundeszentralamtes für Steuern gegenüber der Monopolkommission befand sich Stand September 2025 ein erheblicher Teil der beantragten Freistellungsbescheinigungen noch in der Bearbeitung. Nach Kenntnis der Monopolkommission wird im Bundesfinanzministerium sogar geprüft, ob bereits ausgestellte Bescheinigungen gegebenenfalls aufgehoben werden sollten. Alternative Briefdienstleister, die keine Bescheinigung erhalten haben, leiden folglich seit über einem Jahr an einem existenziellen Wettbewerbsnachteil. Alternative Briefdienstleister, deren Bescheinigungen widerrufen werden könnten, leiden unter erheblicher Rechtsunsicherheit.

2.3.2 Bevorzugung der Deutschen Post vermeiden

29. Der beste Weg, um die derzeit bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, wäre, dass eine Umsatzsteuerbefreiung weder für Teilleistungen der Deutschen Post noch für solche der alternativen Briefdienstleister gewährt wird. Dies würde bedeuten, dass die Umsatzsteuerbefreiung wieder ausschließlich die überwiegend von Privatkundinnen und Privatkunden in Anspruch genommenen Dienstleistungen betrifft, wie dies bis zur Postgesetznovelle im Jahr 2024 der Fall war. Alternativen, die die Deutsche Post oder einige Wettbewerber bevorzugen, würden den Wettbewerb schädigen.

30. Für eine Umsatzsteuerbefreiung insbesondere der Deutschen Post spricht auch nicht, dass diese Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes oder der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost zu tragen hat. Die Deutsche Post genießt bereits erhebliche Vorzüge bei der Entgeltregulierung²² und Entgelte im Privatkundenbrief- und -paketbereich sind aufgrund europäischer Vorgaben von der Umsatzsteuer befreit.

2.3.3 Rechtmäßigkeit der Umsatzsteuerbefreiung im Geschäftskundenbereich zweifelhaft

31. Die Umsatzsteuerbefreiung bestimmter Postdienstleistungen ist in § 4 Nr. 11b UStG geregelt, der Art. 132 Abs. 1 lit. a der Richtlinie 2006/112/EG (Mehrwertsteuersystemrichtlinie, MwStSystRL, 2006) umgesetzt. Diese Norm lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten befreien folgende Umsätze von der Steuer:

²² Siehe Abschnitt 2.4.1.

a) *von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistungen und dazugehörige Lieferungen von Gegenständen mit Ausnahme von Personenbeförderungs- und Telekommunikationsdienstleistungen; [...].“*

32. Auslegungsbedürftig ist vor allem, wann eine von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistung vorliegt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich bereits mehrfach damit befasst. Besonders relevant sind ein Urteil vom 16. Oktober 2019, auf das das FG Köln in der bereits angesprochenen Entscheidung mehrfach Bezug nimmt, sowie ein Urteil vom 23. April 2009 (EuGH, C-357/07, 23.04.2009; EuGH, C-4/18 und C-5/18, 16.09.2019).

33. Voraussetzung für die Steuerbefreiung ist, dass sie eine Tätigkeit betrifft, die dem Gemeinwohl dient.²³ Der EuGH identifiziert diesen Gemeinwohlzweck darin, „postalische Dienstleistungen, die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, zu ermäßigten Kosten anzubieten“ (EuGH, C-357/07, 23.04.2009, Rn. 33). Da nach dem gegenwärtigen Stand des Unionsrechts „ein solcher Zweck im Kern mit dem von der Richtlinie 97/67 verfolgten Zweck, einen Universalpostdienst anzubieten, [übereinstimmt] stellt die letztgenannte Richtlinie [...] einen zweckdienlichen Anhaltspunkt für die Auslegung des Begriffs „öffentliche Posteinrichtungen“ im Sinne dieser Bestimmung dar“ (EuGH, C-357/07, 23.04.2009, Rn. 34 f.). Damit ist klar, dass die Universaldienstvorgaben der Richtlinie 97/67 (Postdiensterrichtlinie, PDRL, 1997) lediglich einen Anhaltspunkt für die Einstufung als gemeinwohlorientiert im Sinne der MwStSystRL bilden, eine Beurteilung anhand der Gemeinwohlkriterien der MwStSystRL jedoch nicht zwingend dazu führen muss, dass jede postrechtliche Universaldienstleistung von der Umsatzsteuer befreit ist. Denn es handelt sich nicht um einen gesetzlich angeordneten Verweis von der MwStSystRL in die Postdiensterrichtlinie.

34. Die gemeinwohlorientierte Auslegung des EuGH verlangt, dass die Befreiung nur für Dienstleistungen gilt, die einem allgemeinen Interesse dienen, nicht aber für solche, „die besonderen Bedürfnissen von Wirtschaftsteilnehmern entsprechen“ (EuGH, C-357/07, 23.04.2009, Rn. 46). Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten zwar Universaldienstleistungen festlegen können, die über die Mindestvorgaben der Postdiensterrichtlinie hinausgehen. Dennoch ist eine Steuerbefreiung nur dann richtlinienkonform, wenn sie einen gemeinwohlorientierten Zweck im Sinne der MwStSystRL verfolgt. Dies hat der EuGH in einem Urteil vom 19. Juni 2025 bekräftigt (EuGH, C-785/23, 19.06.2025, Rn. 56). Umgekehrt ist es für die Umsatzsteuerbefreiung auch nicht erforderlich, dass die in Rede stehenden Leistungen förmlich als Teil des Universalpostdienstes ausgewiesen wurden (EuGH, C-785/23, 19.06.2025, Rn. 58).

35. Dass der Teilleistungszugang im Besonderen und Geschäftspost im Allgemeinen einem solchen gemeinwohlorientierten Zweck dienen, ist höchst fraglich. Jedenfalls kann die EuGH-Rechtsprechung nicht so interpretiert werden, dass jegliche gesetzliche Verpflichtung, bestimmte Dienstleistungen zu erbringen, als steuerfreie Universaldienstleistung anzusehen ist. Insbesondere der Teilleistungszugang dient den eher großen Wirtschaftsteilnehmern, die hohe Briefsendungsmengen nachfragen und für die daher ein Teilleistungszugang rentabel ist, und

²³ Dies ergibt sich schon aus der Überschrift von Titel IX Kapitel 2 („Steuerbefreiungen für bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten“), in das Art. 132 MwStSystRL eingeordnet ist.

zudem der Förderung von Wettbewerbern (d. h. auf Briefdienstleistungen spezialisierte Unternehmen) durch einen Zugang zu „Bottleneck-Ressourcen“ des Marktbeherrschers (Bundesregierung, 1997, S. 27). Zusammenfassend bedeutet dies, dass der Teilleistungszugang den besonderen Bedürfnissen von Wirtschaftsteilnehmern dient und daher keine Universaldienstleistung, d. h. keine von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistung im Sinne der EuGH-Rechtsprechung, ist. Daher folgt aus der nationalen Zuordnung von Teilleistungen zum Universaldienst in § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PostG nicht automatisch eine Pflicht zur Umsatzsteuerbefreiung gemäß der MwStSystRL. Diese Zuordnung ist vielmehr systemfremd. Anders als die anderen Universaldienstverpflichtungen in den §§ 15 ff. PostG, greift die Teilleistungsverpflichtung gemäß § 54 PostG – die überdies auch in einem völlig anderen Abschnitt des Postgesetzes eingeordnet ist – nur gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen. Diese „Universaldienst“-Verpflichtung würde folglich wegfallen, sofern kein Unternehmen als marktbeherrschend eingestuft werden würde. Auch das zeigt, dass sie nicht an Grundbedürfnisse der Bevölkerung anknüpft, sondern vielmehr wirtschaftspolitischen Zielen dient.

36. Für dieses Auslegungsergebnis, d. h. dass der Teilleistungszugang keinen Gemeinwohlzielen im Sinne der MwStSystRL dient, spricht auch, dass der EuGH betont, dass „nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Begriffe, mit denen eine Steuerbefreiung wie die in Art. 132 der [MwStSystRL] vorgesehenen umschrieben wird, eng auszulegen [sind], da sie eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz darstellt, dass jede Dienstleistung, die ein Steuerpflichtiger gegen Entgelt erbringt, der Umsatzsteuer unterliegt“ (EuGH, C-4/18 und C-5/18, 16.09.2019, Rn. 45). Dafür spricht insbesondere auch das EU-Beihilfenrecht aus Art. 107 ff. AEUV, das nicht unterlaufen werden darf. Diese enge Auslegung der Steuerbefreiung hat der EuGH jüngst bestätigt und betont, dass sie „nur für Dienstleistungen in Anspruch genommen werden [kann], die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen“ (EuGH, C-785/23, 19.06.2025, Rn. 55). Damit steht die Umsatzsteuerbefreiung für Teilleistungen, aber auch für Geschäftspost auf „wackeligen Beinen“.

2.3.4 Politik droht den falschen Weg einzuschlagen

37. Das Bundesfinanzministerium arbeitet nach Informationen der Monopolkommission derzeit an einer Überarbeitung der Gesetzeslage. Die Erteilung der Bescheinigungen könnte künftig an die Einhaltung bestimmter Qualitätskriterien geknüpft werden, die sich aus den Universaldienstvorgaben ergeben. Auch die Aufhebung bereits erteilter Bescheinigungen wird diskutiert.

38. Aus Sicht der Monopolkommission ist die Aufnahme weiterer Qualitätsanforderungen in § 4 Nr. 11b UStG der falsche Weg. Die Umsatzsteuerbefreiung von Teilleistungen stößt – wie bereits dargelegt – auf erhebliche unionsrechtliche Bedenken. Zudem hat sie bereits erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb. Anstatt zusätzliche Kriterien in § 4 Nr. 11b UStG einzufügen, sollte dort vielmehr eine Regelung aufgenommen werden, die klarstellt, dass Teilleistungen von der Umsatzsteuerbefreiung ausgenommen sind.

39. Die Überlegung, für die Ausstellung von Umsatzsteuerbescheinigungen weitere Kriterien aufzustellen, führt zudem zu weiteren praktischen Problemen. Die aufgestellten Kriterien müssen einen Sachbezug hinsichtlich der betroffenen Geschäftskundenbriefe aufweisen, wenn die

Steuerbefreiung lediglich für Geschäftskundenbriefpost gelten soll. Eine bloße Übernahme der Universaldienstvorgaben scheidet daher aus. So wäre es etwa höchst fragwürdig, wenn für Dienstleistungen im Bereich der Geschäftskunden Vorgaben bezüglich Briefkästen und Filialstandorten gestellt würden. Denn – anders als bei Privatkundinnen und Privatkunden – werden Briefsendungen bei Geschäftskunden häufig abgeholt. Aber auch andere Kriterien erscheinen nicht als geeignet. Jedenfalls ist aus Sicht der Monopolkommission beispielsweise nicht klar ersichtlich, ob auch Geschäftskunden einen Bedarf an einer Sechs-Tage-Zustellung oder an den für Privatkundinnen und Privatkunden geltenden Brieflaufzeiten haben. Mithin würde die Aufnahme weiterer Kriterien die bereits bestehende Rechtsunsicherheit noch weiter verschärfen.

40. Des Weiteren dürfte die Aufnahme von Qualitätskriterien als Voraussetzung für die Erteilung von Befreiungsbescheinigungen einen erheblichen bürokratischen Aufwand generieren. Sollte die Überprüfung etwa der für Postregulierung grundsätzlich zuständigen Bundesnetzagentur übertragen werden, ist darauf hinzuweisen, dass diese derzeit insbesondere durch das im Rahmen der Postgesetznovelle ebenfalls neu eingeführte Anbieterverzeichnis und weitere Vorgaben erheblich belastet ist. Bei dieser Vorgehensweise drohen daher weitere Verzögerungen für die grundsätzlich berechtigten Briefdienstleister. Dies würde den Wettbewerb weiter schädigen.

2.3.5 Fazit und Empfehlungen

41. Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, gefährdet die Existenz der übrigen Anbieter. Insbesondere durch die Umsatzsteuerbefreiung der Deutschen Post im Bereich der Teilleistungen droht ein Zusammenbruch wesentlicher Teile des Wettbewerbs im Briefbereich. Es müssen schnellstmöglich wieder gleiche Wettbewerbsverhältnisse für alle Anbieter geschaffen werden. Die Monopolkommission hat auf diese problematische Lage bereits im Oktober 2025 in einem Policy Brief hingewiesen (Monopolkommission, 2025). Die rechtlichen Aspekte sprechen für eine Lösung, bei der gleiche Wettbewerbsverhältnisse geschaffen werden, indem – wie in der Vergangenheit (2010-2024) – weder die Teilleistungen der Deutschen Post noch die Dienstleistungen der alternativen Briefdienstleister von der Umsatzsteuer befreit sind. Viele der derzeit bestehenden Rechtsunsicherheiten werden durch eine system- und richtlinienfremde Einordnung von Teilleistungen in den Universaldienst verursacht. Die nun offenbar erwogene Einführung von Qualitätsvorgaben bei der Ausstellung von Freistellungsbescheinigungen würde die Rechtsunsicherheit nochmals erheblich verschärfen und bürokratische Lasten erhöhen.

42. Die Monopolkommission empfiehlt:

- Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter, insbesondere die Deutsche Post, von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, muss zügig beendet werden.
- Die Umsatzsteuerbefreiung sowohl für die sog. Teilleistungen der Deutschen Post als auch für die Geschäftskundendienstleistungen der alternativen Briefdienstleister sollte abgeschafft werden, indem in § 4 Nr. 11b UStG die Teilleistungen ausdrücklich von der Umsatzsteuerbefreiung ausgenommen werden.

2.4 Verbliebener Anpassungsbedarf im Postgesetz

43. Einige Empfehlungen der Monopolkommission haben bei der Novellierung des Postgesetzes keine Berücksichtigung gefunden. Die Wichtigsten werden in den nachfolgenden Unterkapiteln erläutert.

2.4.1 Regulierte Entgelte sollten Preisen unter Wettbewerbsbedingungen entsprechen

44. Die Monopolkommission empfiehlt Veränderungen bei der Festlegung von regulierten Entgelten, also den Porti der Deutschen Post für Briefe und Pakete. Die dafür verwendeten Maßstäbe im Postgesetz sollten sich stärker am Wettbewerb orientieren. § 44 PostG enthält die betreffenden Regulierungsmaßstäbe. Berücksichtigt werden (1) die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, (2) ein angemessener Gewinnzuschlag sowie (3) Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird. Jede dieser drei Komponenten ist in ihrer aktuellen Ausgestaltung kritisch zu bewerten. Vor allem (3) führt jedoch zu erheblich höheren Porti unter anderem für Verbraucherinnen und Verbraucher, die nicht an Porti unter Wettbewerbsbedingungen orientiert sind.

45. Zu (1): Die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und der Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten werden derzeit ausschließlich anhand realer Kosten bestimmt. Dadurch werden keine Effizienzanreize beim regulierten Unternehmen gesetzt. Eine zusätzliche Prüfung anhand eines Kostenmodells, das ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt, würde Effizienzanreize gewährleisten. Zudem würden – unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Deutschen Post – die Entgeltregulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur für Wettbewerber nachvollziehbarer. Im Telekommunikationsbereich hat sich dieses Vorgehen trotz der hohen Komplexität des dortigen Netzes bereits bewährt (§ 40 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 TKG). § 42 Abs. 2 PostG sollte daher so ergänzt werden, dass klargestellt wird, dass die Bundesnetzagentur bei Entgeltgenehmigungen zusätzlich auch eine von der Kostenberechnung des Unternehmens unabhängige Kostenrechnung anstellen und hierfür Kostenmodelle heranziehen kann.

46. Zu (2): Der Gewinnzuschlag wird derzeit im Ergebnis auf Basis der durchschnittlichen Umsatzrendite einer Auswahl von im EuroStoxx 50 gelisteten Unternehmen berechnet (§ 44 Abs. 2 PostG). Hierzu gehören z. B. Adidas, Ferrari und L’Oreal. Umsatzrenditen unterliegen erheblichen Branchenunterschieden. Der Ansatz für die Berechnung des Gewinnzuschlags ist daher willkürlich. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber mit der derzeit gültigen Fassung darauf zielte, dass die Deutsche Post einen Gewinnzuschlag von 6,5 Prozent erhält und Schwankungen eingeschränkt werden (Bundesregierung, 2024, S. 121). Sogar die Deutsche Post selbst hielt im Dezember 2023 im Geschäftskundenbereich einen weitaus niedrigeren Gewinnzuschlag von 4,28 Prozent für angemessen (BNetzA, BK5-23/020, 18.12.2023, S. 5). Die derzeitige Regelung führt folglich zu überhöhten Entgelten zugunsten der Rendite der Anteilseignerinnen und Anteilseigner der Deutschen Post und zulasten der Kundinnen und Kunden. Der Gewinnzuschlag sollte auf Basis einer marktüblichen Verzinsung des eingesetzten Kapitals ermittelt werden. Dieses Verfahren schränkt Schwankungen ebenfalls ein und wurde bis

2015 im Postbereich und wird im Telekommunikationsbereich auch heute noch erfolgreich angewendet. Häufig vorgebrachte Gegenargumente können bei eingehender Prüfung nicht überzeugen:

- Der Eignung einer Eigenkapitalverzinsung steht nicht entgegen, dass die Deutsche Post ein weniger kapitalintensives Unternehmen ist. Es gibt keine wissenschaftliche Evidenz, die eine höhere Kapitalverzinsung bei Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft begründet.²⁴
- Ein höherer Gewinnzuschlag hat keinen positiven Einfluss auf die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Lohn- und Arbeitskosten fließen bereits in die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung ein.

47. Zu (3): Derzeit sieht das Postgesetz vor, „Lasten“ aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Bundespost gesondert zu berücksichtigen (§ 44 Abs. 4 PostG). Der Grundgedanke der Regelung ist, dass der Deutschen Post keine Nachteile in wettbewerblichen Märkten entstehen sollen, weil sie etwaige Sonderlasten zu tragen hat. Die praktische Umsetzung dieser Regelung durch die Bundesnetzagentur wird in Kapitel 3 diskutiert. Mit Bezug auf das Gesetz stellt die Monopolkommission fest, dass unklar ist, ob die Deutsche Post derzeit „Lasten“ trägt, die zu Wettbewerbsnachteilen führen.

48. Als Universaldienstlasten werden von der Bundesnetzagentur in der Praxis die Kosten eines sechsten Zustelltages und Teile der Kosten des Filialnetzes anerkannt (BNetzA, BK5-23/020, 18.12.2023, S. 5). Es ist jeweils fraglich, ob es sich in der Praxis um eine Last handelt. Die sechstägige Zustellfrequenz und die hohe Filialdichte sind wettbewerbsrelevante Qualitätsmerkmale der Dienstleistungen der Deutschen Post. Konkurrierende Postdienstleister – insbesondere im Paketbereich – bieten freiwillig ebenfalls die werktägliche Zustellung und eine hohe Filialdichte. Da sich die Deutsche Post im Wettbewerb mit diesen Anbietern messen muss, spricht viel dafür, dass die werktägliche Zustellung und die hohe Filialdichte keine Lasten sind, sondern aus wirtschaftlichem Eigeninteresse erbracht werden. Die Deutsche Post hat dies mit Bezug auf die werktägliche Zustellung im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes selbst explizit bestätigt. Der Personalvorstand Thomas Ogilvie äußerte sich wie folgt:

„Briefzusteller tragen immer mehr kleinformatige Pakete aus, und Pakete werden eben an sechs Tagen in der Woche ausgeliefert. Durch die Verbundzustellung ergibt sich gar nicht die betriebliche Notwendigkeit zu sagen, wie etwa im Friseurgewerbe pauschal einen freien Montag zu machen“ (General-Anzeiger Bonn, 2023).

49. Als Lasten aus der Rechtsnachfolge der Bundespost werden in der Praxis Mehrkosten für Beamte und Tarifbeschäftigte mit Besitzstand anerkannt. Für Zeiten mit Fachkräftemangel kann die Bindung langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch hohe Löhne jedoch im ge-

²⁴ Lediglich Goodman (2012) argumentiert mit Bezug auf die Postmärkte, dass eine Kapitalverzinsung immaterielle Vermögensgegenstände nicht berücksichtige. Der Autor liefert jedoch weder Nachweise noch Gründe, die plausibel machen, warum immaterielle Vermögensgegenstände für Postunternehmen oder andere Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft von wesentlicher Bedeutung sind. Vergleiche mit dem Goodwill von Microsoft aus dessen Forschungsaktivitäten können nicht überzeugen. Bei Microsoft handelt es sich nicht um ein Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft.

schäftlichen Interesse liegen. Insbesondere die Inkaufnahme von Personalmehrkosten für Tarifbeschäftigte mit Besitzstand zeigt, dass die Deutsche Post diese Kosten zur Bindung erfahrener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tatsächlich auch aus geschäftlichem Interesse hinnimmt. Die bei Inkrafttreten des derzeit gültigen Entgelttarifvertrags (ETV) bereits vorhandenen Beschäftigten erhalten grundsätzlich im Rahmen einer Besitzstandsregelung weiterhin die bisherige höhere (wettbewerbsunübliche) Vergütung, während neu eingestellte Beschäftigte die im Vergleich zu den ursprünglichen Tarifverträgen niedrigere Vergütung erhalten (BNetzA, BK5-21/004, 23.11.2021, S. 80). Eine Besitzstandsregelung ist bei Tarifvereinbarungen auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu beobachten (IG Metall, o. J.). Allerdings ist es nicht unüblich, dass solche Besitzstandsregelungen über die Zeit ganz oder zumindest teilweise abgeschmolzen werden. Dies geschieht schon alleine deshalb, damit Ungleichheiten innerhalb der Belegschaft bei der Entlohnung nicht dauerhaft bestehen bleiben. Bei der Deutschen Post hat es eine solche Annäherung von neuen Tarifen und Alttarifen mit Besitzstandswahrung über lange Zeiträume offenbar nicht oder nur teilweise gegeben.²⁵ Die Anerkennung der daraus entstehenden Kosten als Lasten aus der Rechtsnachfolge der Bundespost lässt unbeachtet, dass diese Besitzstandsregelung Teil der aktuellen Tarifvereinbarung ist und in unabhängigen Verhandlungen durch die Tarifparteien vereinbart wurde. Als Lasten sollten höchstens etwaige Mehrkosten für weiter zu beschäftigende Bundesbeamte anerkannt werden, soweit ihre Besoldung nicht Teil der von der Deutschen Post geschlossenen Tarifvereinbarungen ist.

50. Gemäß § 44 Abs. 5-7 PostG werden die geschilderten „Lasten“ im Rahmen der Entgeltregulierung teilweise nicht verursachungsrecht den einzelnen Geschäftsbereichen zugeordnet. Stattdessen werden Kosten nach „Tragfähigkeit“ von wettbewerblicheren Bereichen in monopolisierte Bereiche verschoben. Im Ergebnis finanzieren unter anderem die Verbraucherinnen und Verbraucher über deutlich zu teure Brief- und Paketdienstleistungen teilweise jene Geschäftsfelder der Deutschen Post, die keine Universaldienstleistungen umfassen. Das heißt, dass einige Dienstleistungen in den wettbewerblicheren Geschäftskundenbereichen von der Deutschen Post deutlich günstiger angeboten werden können. Für Wettbewerber, die keine derartige Quersubvention betreiben können, ergeben sich hieraus Wettbewerbsnachteile. Das Postgesetz sollte so angepasst werden, dass Kosten stets verursachungsgerecht zugeordnet werden. § 44 Abs. 4-7 PostG sollte gestrichen oder zumindest auf etwaige Mehrkosten für weiter zu beschäftigende Bundesbeamte beschränkt werden. Briefe und Pakete würden für Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich günstiger. In den wettbewerblicher geprägten Geschäftsbereichen entstünden durch die Streichung der Regelungen für die Deutsche Post mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Nachteile gegenüber Wettbewerbern. Es würden lediglich Privilegien abgebaut.

51. Die Monopolkommission empfiehlt,

- die Effizienzanreize beim regulierten Unternehmen und die Transparenz der Regulierung zu erhöhen, indem in § 42 Abs. 2 PostG klargestellt wird, dass die Bundesnetzagentur bei Entgeltgenehmigungen zusätzlich auch eine von der Kostenberechnung des

²⁵ Siehe dazu bereits Monopolkommission (2021, Tz. 22).

Unternehmens unabhängige Kostenrechnung anstellen und hierfür Kostenmodelle heranziehen kann.

- § 44 Abs. 2 PostG so zu ändern, dass der Gewinnzuschlag an einer marktüblichen Verzinsung des eingesetzten Kapitals statt an Umsatzrenditen von Euro-Stoxx-50-Unternehmen bemessen wird.
- eine Unterbindung der Quersubventionierung beim regulierten Unternehmen, die durch die Zuordnung von „Lasten“ nach Tragfähigkeit gemäß § 44 Abs. 4-7 PostG derzeit zulässig ist.

2.4.2 Anbieterverzeichnis und Beschwerdestelle mit Blick auf vermeidbare Bürokratie abschaffen

52. In der letzten Postgesetznovelle wurde die Erlaubnispflicht für die Erbringung von Postdienstleistungen von Brief- auf Paketdienste erweitert. Hierfür wurde ein Anbieterverzeichnis in den §§ 4-10 PostG verankert. Zudem wurde eine Beschwerdestelle für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§ 74 PostG) in das Postgesetz aufgenommen. Ziel war die bessere Unterbindung von schlechten Arbeitsbedingungen und damit verbundenen Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben (Bundesregierung, 2024, S. 92). Die Monopolkommission ist der Ansicht, dass dieses Ziel von sehr hoher Bedeutung ist. Gleichwohl gilt es, die Regelungen hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit zu beurteilen. Auch wenn sich die praktische Umsetzung der Regelungen noch in einer sehr frühen Phase befindet, wird, wie nachfolgend beschrieben, bereits jetzt deutlich, dass der durch das Anbieterverzeichnis generierte bürokratische Aufwand erheblich und die Effektivität der Beschwerdestelle bei der Bundesnetzagentur fraglich sind. Die Bundesregierung sollte Maßnahmen ergreifen, die gezielt dort wirken, wo Probleme existieren. Dafür gilt es zunächst, die relevanten Verstöße nicht nur im Brief-, sondern auch im Paketbereich statistisch zu erfassen. Anschließend können in kritischen Bereichen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstärkt über ihre Rechte aufgeklärt und bei der Meldung von Verstößen unterstützt werden.

53. Das alte Postgesetz (PostG a. F., 1997) sah für bestimmte Briefdienstleistungen eine Lizenzpflicht vor (§§ 5-9 PostG a. F.). Die Erbringer sonstiger Postdienstleistungen (z. B. Paketdienstleistungen) unterlagen hingegen lediglich einer Anzeigepflicht (§ 36 PostG a. F.). Die Monopolkommission hatte sich seit Langem dafür ausgesprochen, im Briefbereich die Lizenzpflicht aufzuheben und durch eine Anzeigepflicht zu ersetzen. Hintergrund war, dass insbesondere sehr kleine Unternehmen durch die Lizenzpflicht ohne erkennbaren Zweck mit bürokratischem Aufwand konfrontiert wurden. Ein Widerruf der Lizenz aufgrund fehlender Zuverlässigkeit kam selten vor und wurde auf die Verletzung von Mitwirkungspflichten durch den Lizenznehmer gestützt (Monopolkommission, 2023, Tz. 116). Das neue Postgesetz hat die Situation hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen für die Erbringung von Postdienstleistungen und des bürokratischen Aufwandes verschärft. Es sieht vor, dass sich sowohl Brief- als auch Paketdienstleister in ein Anbieterverzeichnis eintragen. Nur eingetragene Anbieter dürfen Postdienstleistungen erbringen. Stand November 2025 sind gut 6.000 Anträge bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Sie rechnet im Jahr 2026 mit gut 10.000 weiteren Anträgen.²⁶ Die Eintragung ist für die

²⁶ Angaben der Bundesnetzagentur beim Postmarktforum 2025 der Bundesnetzagentur am 18. November 2025.

Unternehmen aufwendiger als bei der Lizenzpflicht nach dem alten Postgesetz. Zudem ist der Prüfauftrag der Bundesnetzagentur umfassender. Ziel des neuen Anbieterverzeichnisses ist insbesondere, dass die Bundesnetzagentur nun Postdienstleister auch im Hinblick auf Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften prüft. Daher müssen im Rahmen der Eintragung z. B. Führungszeugnisse für alle gesetzlichen Vertreter oder zur Geschäftsführung berufenen Gesellschafter eines Unternehmens vorgelegt werden (§ 6 Abs. 3 PostG). Neben vielen weiteren Daten müssen diese Führungszeugnisse von der Bundesnetzagentur geprüft werden. Der bürokratische Aufwand generiert im Ergebnis eine Markteintrittsbarriere für kleine Unternehmen. Die meisten der von der Monopolkommission befragten Postdienstleister und Verbände berichten, dass die Eintragung eine erhebliche Hürde z. B. für Unterauftragnehmer ist. Besonders für Unternehmerinnen und Unternehmer, die eine dem Führungszeugnis entsprechende Unterlage aus dem Ausland vorlegen müssen, könne die Beschaffung mit längeren Wartezeiten verbunden sein. Zudem werde die Möglichkeit eingeschränkt, auf saisonale Schwankungen kurzfristig mit Neubeauftragungen zu reagieren. Ebenfalls zu erwähnen ist, dass das Anbieterverzeichnis bei der Bundesnetzagentur in erheblichem Umfang zusätzliche Personalressourcen bindet, ohne dass diese zusätzliches Personal erhalten hat.

54. In ihrem letzten Gutachten hat die Monopolkommission empfohlen, dass nur dort Maßnahmen getroffen werden sollten, wo sie notwendig sind. Im Briefbereich kommt es nur selten zu sozial- und arbeitsrechtlichen Verstößen. Eine vertiefte Prüfung der Zuverlässigkeit von Briefdienstleistern hinsichtlich gesetzlicher Verstöße bei Arbeitsbedingungen ist daher nicht notwendig. Dennoch müssen auch Briefdienstleister derzeit bei der Eintragung in das Anbieterverzeichnis vollumfängliche Angaben machen. Hier bestünde Potenzial für Bürokratieabbau. Eine bloße Pflicht zur Anzeige, die das sachliche und räumliche Leistungsangebot des jeweiligen Unternehmens umfasst, ist für Briefdienstleister ausreichend. Im Paketbereich gibt es anekdotische Evidenz aus Schwerpunktprüfungen des Zolls, dass es häufig zu Verstößen kommt. Die Datenlage ist jedoch schlecht, weil der Zoll den Paketbereich in seinen Statistiken nur als Teil des sehr viel größeren Logistiksektors erfasst. Der Paketbereich sollte in den Zollstatistiken als gesonderter Bereich erfasst werden, um Notwendigkeit und Wirkung von Maßnahmen objektiv prüfen zu können. Für den Briefbereich erfolgt eine solche gesonderte Erfassung bereits.

55. Darüber hinaus hat die Monopolkommission empfohlen, vor allem die Beschäftigten der Paketdienstleister bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken. Projekte wie das Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit zeigen, dass ein erster wichtiger Schritt darin bestehen kann, die Beschäftigten über ihre Rechte aufzuklären.²⁷ Insbesondere 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 leicht zugängliche bundesweite Möglichkeit, auf Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben online anonym hinzuweisen. Die Beschwerdestelle, welche die Bundesnetzagentur auf Basis

²⁷ Das Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit hat im Jahr 2024 insgesamt, d. h. nicht nur im Paketbereich, 3.343 Personen beraten. Mit der Unterstützung der Beraterinnen und Berater konnten EUR 195.791,55 an ausstehenden Löhnen und Gehältern ausgezahlt werden (Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit, 2024).

des § 74 PostG einrichten musste, scheint hierfür indes ungeeignet. Sie dupliziert lediglich die zentrale externe Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz (Bundesamt für Justiz, o. J.). Es ist zu befürchten, dass potenzielle Hinweisgeber auf der Suche nach dem „richtigen“ Ansprechpartner verunsichert werden. Statt doppelte Infrastrukturen zu unterhalten, wäre es zielführender, die verbesserungswürdige Zugänglichkeit der zentralen externen Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz zu erhöhen. Dazu gehört z. B. die zielgruppengerechte Nutzung von Marketingkanälen für die Erhöhung der Reichweite und die Bereitstellung des Portals in mehreren Sprachen.

56. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass Postdienstleister einer Anzeigepflicht nach dem Vorbild von § 36 PostG a. F. unterworfen werden, welche lediglich das sachliche und räumliche Leistungsangebot des jeweiligen Unternehmens umfasst. Auf die umfangreichen Regelungen in §§ 4-10 PostG sollte verzichtet werden.
- dass die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ des Zolls für eine bessere Datenbasis den Paketbereich in den Statistiken gesondert und nicht als Teil des Logistiksektors erfasst;
- dass im Paketbereich Beschäftigte bei der Wahrnehmung ihrer Rechte gestärkt werden, indem sie von den Unternehmen über ihre Arbeitnehmerrechte, einschließlich der Möglichkeiten, auf Missstände aufmerksam zu machen, aufgeklärt werden müssen. Solche Aufklärungspflichten existieren im Bereich des Arbeitsschutzes bereits.
- die Beschwerdestelle bei der Bundesnetzagentur abzuschaffen, indem § 74 PostG ersatzlos gestrichen wird. Die zentrale externe Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz verfolgt dasselbe Ziel. Die Bundesregierung sollte sich darauf konzentrieren, die Zugänglichkeit dieser zentralen Meldestelle zu verbessern.

2.4.3 Rolle des Universaldienstes im Briefbereich langfristig planen

57. Die gesellschaftliche Bedeutung von Briefpost ist bereits gering und nimmt weiter ab. Die Daten der Bundesnetzagentur zeigen, dass 1,1 Mrd. Briefe von Privatkundinnen und Privatkunden oder kleineren Betrieben versandt wurden.²⁸ Das bedeutet, dass die Einwohnerinnen und Einwohner in Deutschland durchschnittlich weniger als vierzehn Briefe pro Jahr versenden.²⁹ Auch die rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung von Briefpost nimmt ab. Dies zeigt sich in den insgesamt deutlich fallenden Sendungsmengen (siehe Abbildung 1.1). Briefpost wird sukzessive durch digitale Lösungen ersetzt. In der Folge steigen die Kosten pro Briefsendung. Die Notwendigkeit eines verfassungs- und unionsrechtlich garantierten erschwinglichen und zuverlässigen Briefpostangebotes in Deutschland ist insbesondere auf die schleppende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen. Es ist primär die öffentliche Verwaltung, die noch Briefpost nutzt. Unternehmen haben bereits vielfach auf digitale Kommunikation umgestellt und werden dazu auch zunehmend verpflichtet. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass

²⁸ Da diese Zahl die Briefmengen der kleineren Geschäftskundschaft enthält, dürfte die nur von Privathaushalten versandte Menge deutlich geringer sein.

²⁹ Der tatsächliche Durchschnitt dürfte deutlich geringer sein, da die Briefmenge der Privathaushalte und der kleinen Geschäftskundschaft nicht separat von der Bundesnetzagentur erfasst wird.

ein Wegfall des Universaldienstes nicht zwingend bedeuten würde, dass keine Briefdienstleistungen mehr angeboten werden.³⁰ Wirtschaftlich tragfähige Marktlösungen würden fortbestehen und neue könnten sich entwickeln. Perspektivisch sollte der Gesetzgeber daher erwägen, von den bisherigen Anforderungen an die Briefzustellung abzurücken und damit auch die entsprechenden Privilegien abzustellen. Dazu müssten rechtzeitig Pläne entwickelt und – je nach konkreter Ausgestaltung – die verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben geändert werden. Solange am Erhalt des Universaldienstes festgehalten wird, ist es allerdings geboten, Kosten einzusparen und die Finanzierung sicherzustellen.

58. Das neue Postgesetz enthält bereits kostensparende Änderungen. Die Laufzeitvorgaben für Briefe wurden reduziert (§ 18 PostG), und die Infrastrukturvorgaben hinsichtlich des Vorhaltens von Universaldienstfilialen können bei einer Genehmigung durch die Bundesnetzagentur auch durch automatisierte Stationen erfüllt werden (§ 17 Abs. 2 PostG). Auf eine Reduktion der Zustelltage hat der Gesetzgeber hingegen verzichtet. Derzeit muss die Zustellung an allen sechs Werktagen erfolgen (§ 19 PostG). Diese Vorgabe ist nach Ansicht der Monopolkommission zu hoch. Die europäische Postdiensterrichtlinie sieht für grenzüberschreitende Briefsendungen lediglich eine fünftägige Zustellung vor (Art. 3 Abs. 3 PDRL). In nahezu allen Ländern der Europäischen Union ist eine Zustellung an nur fünf oder weniger Tagen vorgesehen.³¹ Eine Besonderheit, warum in Deutschland eine Zustellung an sechs Tagen notwendig sein soll, ist der Gesetzesbegründung des neuen Postgesetzes nicht zu entnehmen (Bundesregierung, 2024, S. 106). Zugleich birgt die Reduktion der Zustelltage für Briefsendungen, insbesondere wenn zukünftig die Briefmengen weiter zurückgehen, erhebliche Kosteneinsparungspotenziale. Diese sollten gehoben werden, indem die gesetzliche Vorgabe in § 19 PostG auf das unionsrechtlich vorgegebene Mindestmaß von fünf Tagen reduziert wird. Zudem sollte sich die Bundesregierung auf Unionsebene für eine Streichung der Universaldienstvorgaben der Postdiensterrichtlinie einsetzen. Die Mitgliedstaaten sollten eigenständig entscheiden können, ob und wie lange eine regelmäßige Versorgung im Bereich der Briefpost noch notwendig ist.

59. Die Universaldienstkosten werden derzeit vollständig über Erlöse aus Postdienstleistungen abgedeckt. Auch im Briefbereich werden derzeit auskömmliche Renditen erzielt. Die Universaldienstkosten sollten aus Sicht der Monopolkommission auch weiterhin über die betreffenden Entgelte für Universaldienstleistungen finanziert werden. Dadurch tragen die Nutznießer des Universaldienstes die anfallenden Kosten. Langfristig sind hinsichtlich der Finanzierung des Universaldienstes im Briefbereich zwei Aspekte zu berücksichtigen. (1) Das Postgesetz sieht vor, dass Universaldienstleistungen erschwinglich sein müssen (§ 21 PostG). Dabei handelt es sich um eine Preisobergrenze. (2) Das Postgesetz sieht einen finanziellen Ausgleich für Nettokosten zur Erbringung des Universaldienstes vor, sofern die Universaldienstleistungen nicht mehr freiwillig erbracht werden und eine staatliche Verpflichtung hierzu zu einer unverhältnismäßigen finanziellen Belastung des Universaldiensteanbieters führt (§ 28 PostG). Würde durch die Bun-

³⁰ Siehe hierzu Kapitel 1.1.

³¹ Lediglich Frankreich und Malta sehen eine Zustellung an sechs Tagen vor. Das Vereinigte Königreich, das nicht mehr Teil der Europäischen Union ist, sieht ebenfalls eine Zustellung an sechs Tagen vor (Copenhagen Economics, 2022, S. 90).

desnetzagentur für eine Universaldienstleistung im Briefbereich festgestellt, dass die kosten-deckenden Entgelte über der Erschwinglichkeitsgrenze gemäß § 21 Abs. 1 PostG liegen, müssten die Entgelte auf die Höhe der Erschwinglichkeitsgrenze festgesetzt werden. Stellt der Universaldienstanbieter in der Folge die Dienstleistung ein, kann er zwar durch die Bundesnetzagentur unter den Voraussetzungen der §§ 27, 28 PostG weiterhin zur Erbringung der Dienstleistung verpflichtet werden. Stellt der durch die Entgelte nicht gedeckte Kostenbestandteil jedoch eine „unverhältnismäßige finanzielle Belastung für den Universaldienstanbieter“ gemäß § 28 Abs. 1 PostG dar, muss dieser ausgeglichen werden.

60. Problematisch ist, dass das neue Postgesetz eine willkürlich gewählte Erschwinglichkeitsgrenze vorsieht. Als erschwinglich gilt eine Universaldienstleistung im Briefbereich, wenn die durchschnittlichen Ausgaben pro Privathaushalt für diese Universaldienstleistung die realen durchschnittlichen Ausgaben pro Haushalt im Jahr 2023 für diese Universaldienstleistung nicht überschreiten (§ 21 Abs. 1 PostG). Das Statistische Bundesamt bezifferte die durchschnittlichen monatlichen Haushaltsausgaben für Briefdienstleistungen im Jahr 2022 auf EUR 2,17.³² Ob dieser Wert für alle Verbrauchergruppen „erschwinglich“ ist, zu hoch oder zu niedrig angesetzt ist, erscheint angesichts der Vorgehensweise, wie dieser Wert ermittelt wird, jedenfalls fraglich. Die unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben, die an die Erschwinglichkeit gestellt werden, lassen dem Gesetzgeber weite Entscheidungsspielräume. Art. 87f Abs. 1 GG sind 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, sodass zwischen Leistung und Gegenleistung zumindest ein „erträgliches Verhältnis“ herrschen muss (von Danwitz, 2004a, Rn. 45).³³ Auch dem Unionsrecht sind keine näheren Angaben zur „Tragbarkeit“ (Art. 3 Abs. 1 PDRL) bzw. „Erschwinglichkeit“ (Art. 12 Abs. 1 PDRL) der Universaldienstleistungen zu entnehmen, sodass der nationale Gesetzgeber auch hier kaum eingeschränkt wird (Reinbothe u. a., 2014, Rn. 157). Es sollte daher künftig besser nicht auf einen Verbraucherpreisindex zu bestehenden faktischen Ausgaben abgestellt werden, sondern entsprechend der verfassungsrechtlichen Bestimmungen ermittelt werden, wann einer Vielzahl von Nachfragern der Zugang zu Universaldienstleistungen faktisch versperrt wird. Hat man auf diese Weise einen Wert ermittelt, kann dieser als Basis für eine künftige Fortschreibung des Preises auf Basis eines Preisindex anhand der Inflation dienen.

61. Problematisch ist auch der finanzielle Ausgleichsmechanismus, der im Postgesetz für den Fall vorgesehen ist, dass aus der Erbringung des Universaldienstes Nettokosten entstehen.³⁴ Die Nettokosten entsprechen den Kosten nach Abzug der Vorteile und Erträge. Der Ausgleichsmechanismus sieht vor, dass Ausgleichszahlungen von Postdienstleistern erhoben werden, deren Umsatz mit Postdienstleistungen im vorangegangenen Jahr mehr als EUR 500.000 betrug (§ 29 Abs. 1 PostG). Das soll gemäß der Gesetzesbegründung z. B. auch die Paketdienstleister betreffen (Bundesregierung, 2024, S. 112). An der Rechtmäßigkeit dieses Ausgleichsmechanismus bestehen Zweifel: Die Verfassungskonformität einer so gestalteten Universaldienstumlage

³² Angaben des Statistischen Bundesamtes gegenüber der Monopolkommission auf Basis der Laufenden Wirtschaftsrechnungen.

³³ Gegen eine „Preisblindheit“ des Art. 87f Abs. 1 GG auch Kühling (2015, Art. 87f Rn. 77).

³⁴ Dazu bereits Monopolkommission (2023, Tz. 99 f.).

wurde bislang zwar noch nicht gerichtlich überprüft, ist in der Literatur jedoch äußerst umstritten (Koenig/Meyer, 2014, S. Rn. 552 m. w. N.). Sie wird von den meisten Autoren als eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion eingeordnet. Für eine Klassifizierung als Vorzugslast, d. h. als Gebühr oder Beitrag, fehlt es an einer Gegenleistung. Die Klassifizierung als Steuer kommt nicht in Betracht, da sie nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließt und zudem eine besondere Aufgabenstellung und keine allgemeine Aufgabe finanzieren soll (von Danwitz, 2004b, Rn. 7 f.). An die Zulässigkeit von Sonderabgaben werden seitens des Bundesverfassungsgerichts hohe Anforderungen gestellt, um ein Unterlaufen der grundgesetzlichen Finanzverfassung zu vermeiden. Es bestehen Konflikte mit den Grundsätzen der Haushaltsverfassung, insbesondere dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans und dem Budgetrecht des Parlaments, und die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen ist gefährdet (Jachmann-Michel/Vogel, 2024, Rn. 18). Als Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion werden eine Gruppenhomogenität und eine Finanzierungsverantwortung der Pflichtigen, eine spezifische Sachnähe zum mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck, eine gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens sowie eine Überprüfung der fortlaufenden Legitimation der Abgabenerhebung und eine besondere haushaltsrechtliche Dokumentation genannt (BVerfG, 2 BvR 1139/12, 2 BvR 1140/12, 2 BvR 1141/12, 06.05.2014, Rn. 116 f.). In der Literatur wurde bisher insbesondere das Vorliegen einer Gruppenhomogenität bezweifelt, und zwar bereits mit Bezug auf die Regelung im alten Postgesetz, die lediglich eine Einbeziehung von Unternehmen aus dem Briefbereich und noch nicht eine Einbeziehung von Unternehmen aus dem Paketbereich vorsah (von Danwitz, 2004b, Rn. 30 ff.). Es besteht umso mehr Grund für Zweifel, wenn künftig bei weiter sinkenden Briefmengen Paketdienstleister zur Finanzierung des Briefuniversaldienstes herangezogen würden. Es ist fraglich, warum diesen eine besondere Finanzierungsverantwortung hinsichtlich einer Versorgung mit Briefen zukommen soll, zumal sie ohne entsprechende Sortiermaschinen nicht in der Lage wären, diese Dienstleistung selbst wirtschaftlich zu erbringen. Schließlich ist auch fraglich, welchen Gruppennutzen Paketdienstleister an einer flächendeckenden Versorgung mit Briefen ziehen würden. Leider ist der Gesetzesbegründung (Bundesregierung, 2024, S. 113) nicht zu entnehmen, dass im Gesetzgebungsverfahren die verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des Umlagemechanismus überprüft wurden, obwohl sie seit Langem in der Literatur diskutiert werden. Es ist daher nicht völlig unwahrscheinlich, dass sich der Umlagemechanismus als verfassungswidrig erweist, sobald der Fall eintritt, dass er aktiviert werden muss. Auf den derzeit vorgesehenen Ausgleichsmechanismus sollte daher verzichtet werden. Bedarf es aufgrund der sich verzögernden Digitalisierung, insbesondere der öffentlichen Verwaltung und aufgrund von Universaldienstvorgaben, die über die verfassungsrechtlich garantierte Grundversorgung hinausgehen, zukünftig einer finanziellen Unterstützung des Universaldienstes, sollten die Nettokosten durch Steuermittel getragen werden. Auf diese Weise werden die volkswirtschaftlichen Kosten dieser politischen Entscheidungen im Bundeshaushalt transparent.

62. Die Monopolkommission empfiehlt,

- § 19 PostG so zu ändern, dass die mindestens zu gewährleistende Zustellfrequenz insbesondere für Briefdienstleistungen fünf und nicht sechs Tage umfasst.
- die Erschwinglichkeitsgrenze für Briefdienstleistungen in § 21 Abs. 1 PostG auf ein „erträgliches Verhältnis“ zwischen Leistung und Gegenleistung als Maßstab festzulegen.

- § 29 PostG zu streichen und stattdessen einen Ausgleich aus öffentlichen Mitteln vorzusehen.

63. Perspektivisch sollte der Gesetzgeber erwägen, von den bisherigen Anforderungen an die Postzustellung abzurücken und damit auch die entsprechenden Privilegien abzustellen. Dazu müssten rechtzeitig die verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben geändert werden.

2.4.4 Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur stärken

64. In allen Bereichen des Postwesens kommt es immer wieder zu Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern (tagesschau.de, 2023). Besonders häufig betroffen ist die Zustellung von Paketen (BNetzA, 2022, S. 13). Eine Besonderheit im Postwesen ist, dass die Postdienstleistung zumeist von den Versenderinnen und Versendern in Auftrag gegeben wird, die Hauptleidtragenden bei Problemen in der Zustellung jedoch die Empfängerinnen und Empfänger sind. Die Bundesnetzagentur verfügt über eine Schlichtungsstelle, bei der Verbraucherinnen und Verbraucher Streitfälle mit Postdienstleistern schlichten lassen können (BNetzA, o. J.). Antragsberechtigt sind grundsätzlich sowohl Versenderinnen und Versender als auch Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen (§ 34 Abs. 1 Satz 2 PostG). Von der Möglichkeit zur Schlichtung gänzlich ausgenommen sind jedoch alle Fälle, in denen die Versenderinnen oder Versender Sonderbedingungen mit dem Postdienstleister vereinbart haben (§ 34 Abs. 1 Satz 1 PostG) (BNetzA, 2022, S. 12). Diese Ausnahme führt dazu, dass ein Großteil des Fernabsatzhandels von der Schlichtung ausgenommen ist (Deutscher Bundestag – Ausschuss für Wirtschaft und Energie, 2021, S. 15). Vor allem große Onlinehändler treffen solche Vereinbarungen über Sonderbedingungen (BNetzA, 2022, S. 12). Bestellen Verbraucherinnen und Verbraucher bei großen Onlinehändlern, können sie sich bei Versandproblemen nicht an die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur wenden. Kleinere Onlinehändler versenden hingegen häufiger ohne Vereinbarungen über Sonderbedingungen. Gibt es bei diesen Bestellungen Probleme mit dem Paketdienstleister, sind diese oft schlichtungsfähig (BNetzA, 2022, S. 12).

65. Aus Sicht der Monopolkommission ist es nicht schlüssig, dass private Empfängerinnen und Empfänger die Schlichtungsstelle nicht anrufen können, weil ihr Paket von einem Unternehmen versandt wurde, das eine Vereinbarung über Sonderbedingungen mit dem ausführenden Postdienstleister getroffen hat. Da die Vereinbarung 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. Zu befürchten ist außerdem, dass die aus der jetzigen Regelung resultierende Ungleichbehandlung der Paketsendungen von großen und kleinen Händlern zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

66. Die Monopolkommission empfiehlt daher,

- § 34 Abs. 1 Satz 1 PostG so zu ändern, dass Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen auch dann das Recht haben, die Schlichtungsstelle anzurufen, wenn es Vereinbarungen über Sonderbedingungen zwischen Absender und Postdienstleister gibt. Dazu sollten in § 34 Abs. 1 Satz 1 PostG die Worte „es sei denn, für die Postsendung wurden Sonderbedingungen vereinbart“ gestrichen werden.

- Verbraucherinnen und Verbraucher auf die Existenz der Schlichtungsstelle hinzuweisen. Hier wäre etwa eine Hinweispflicht im Rahmen des Vertragsschlusses mit dem Händler (§§ 312b BGB ff.) bzw. Postdienstleister (§ 31 PostG) denkbar.

2.5 Ausgewählte Empfehlungen für die Amtspraxis

67. Einige Empfehlungen der Monopolkommission an die Bundesnetzagentur haben unter der Geltung des alten Postgesetzes bisher keine Berücksichtigung gefunden. Die wichtigsten, insbesondere jene, deren Umsetzbarkeit unter der Geltung des neuen Postgesetzes vereinfacht wurde, werden im nachfolgenden Unterkapitel erläutert.

2.5.1 Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang prüfen

68. Der Teilleistungszugang ist eines der wichtigsten Instrumente für die Förderung des Wettbewerbs im Postwesen. Er ermöglicht es Wettbewerbern der Deutschen Post, Sendungen sortiert beim regulierten Unternehmen einzuliefern und durch dieses zustellen zu lassen. Postdienstleister sind in der Regel nur dann wettbewerbsfähig, wenn sie eine deutschlandweite Zustellung anbieten. Da die Deutsche Post im Briefbereich als einziges Unternehmen über ein deutschlandweites Zustellnetz verfügt, müssen alternative Briefdienstleister in einigen Regionen den Teilleistungszugang der Deutschen Post nutzen. Eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung des Teilleistungszugangs ist für sie essenziell. Dennoch bezahlt laut der Bundesnetzagentur in der Praxis ein Tochterunternehmen der Deutschen Post, die DPIHS, niedrigere durchschnittliche Teilleistungsentgelte als die alternativen Briefdienstleister (BNetzA, BK5-22/006, 29.06.2022, S. 11). Der Grund hierfür ist, dass die DPIHS von Mengenrabatten profitiert. Sie hat ein vergleichsweise hohes Sendungsmengenaufkommen und erreicht daher vergleichsweise häufig den maximalen Mengenrabatt. Alternative Briefdienstleister, die mit der DPIHS konkurrieren, leiden daher unter einem Wettbewerbsnachteil, weil bei ihnen im Durchschnitt höhere Kosten anfallen.

Tabelle 2.1: Entgelte 2025 bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs am BZA und BZE am Beispiel des Standardbriefs

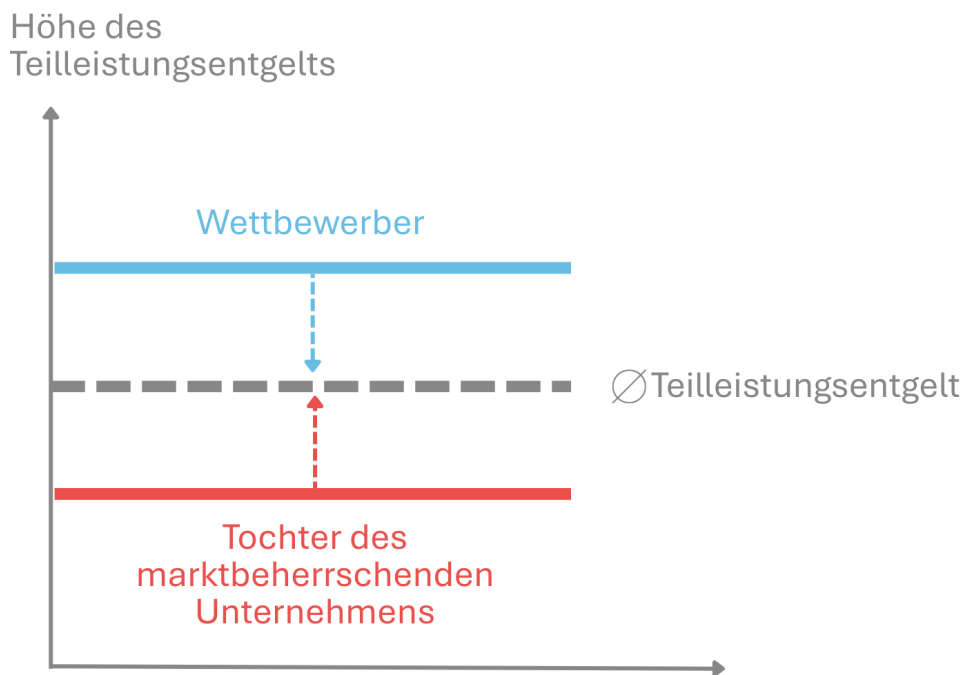
BZA		BZE	
Sendungsmenge pro Einlieferung	Teilleistungsentgelt	Sendungsmenge pro Einlieferung	Teilleistungsentgelt
ab 5.000 Stk.	65,6 Cent	ab 250 Stk.	50,4 Cent
bis 10.000 Stk.			
ab 10.001 Stk.	63,7 Cent		
ab 15.001 Stk.	59,9 Cent		
ab 20.001 Stk.	57,0 Cent		
ab 25.001 Stk.	53,2 Cent		

Quelle: Bundesnetzagentur (BNetzA, BK5-24/015, 29.04.2025, S. 17)

69. Mengenrabatte 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 (§ 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Satz 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 (Monopolkommission, 2023, Tz. 184). Um zu prüfen, ob der Teilleistungszugang missbräuchlich ausgestaltet ist, bedarf es daher mehr als einer reinen Beurteilung von Entgelten auf Basis der Kosten. 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 Wettbewerbschancen beeinträchtigt. 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.

70. Gemäß dem alten Postgesetz unterlagen die Teilleistungsentgelte einer Ex-post-Regulierung. Eine Prüfung war bei Anhaltspunkten für missbräuchliches Verhalten möglich. Gemäß dem neuen Postgesetz unterliegen die Teilleistungsentgelte der Genehmigungspflicht (§ 54 Abs. 5 PostG). Eine Prüfung der Entgelte ist Teil des Genehmigungsverfahrens. Die Bundesnetzagentur sollte, selbst wenn die Entgelte der Höhe nach jeweils den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) gemäß § 44 PostG entsprechen, zusätzlich die Anzahl der (Mengen-)Rabattstufen und die Schwellenwerte für die einzelnen Rabattstufen hinsichtlich möglicher missbräuchlicher Vorteile nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PostG würdigen.³⁵ Dies hat die Bundesnetzagentur in ihrer letzten Entgeltentscheidung vom April 2025 noch nicht explizit getan (BNetzA, BK5-24/015, 29.04.2025). Der Fokus einer Prüfung der Ausgestaltung 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, wäre von der Bundesnetzagentur eine Anpassung des Rabattsystems zu erwirken. Die Anpassung sollte, wie in Abbildung 2.1 illustriert, dazu führen, dass das marktbeherrschende Unternehmen und seine Konzerntöchter in geringerem Maße als bisher und die Wettbewerber in höherem Maße als bisher von Mengenrabatten profitieren. Über alle Nutzergruppen hinweg bliebe das durchschnittliche Teilleistungsentgelt unberührt und würde weiter den KeL gemäß § 44 PostG entsprechen.

³⁵ Tabelle 2.1 zeigt die derzeitigen Mengenrabattstufen beispielhaft anhand des Teilleistungsentgeltes für den Standardbrief (bis 20g).

Abbildung 2.1: Mögliche Anpassung der Teilleistungsentgelte

Quelle: Eigene Darstellung

71. Daneben sollte von der Bundesnetzagentur vor dem Hintergrund der allgemein sinkenden Sendungsmengen³⁶ die Einlieferungs menge, 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 aufgrund einer zu hohen Mindesteinlieferungs menge nicht nutzen kann.

72. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass die Bundesnetzagentur in Entgeltentscheidungen, die den Teilleistungszugang für Briefe betreffen, die Ausgestaltung der Mengenrabatte explizit hinsichtlich eines möglichen missbräuchlichen Vorteils für die Tochterunternehmen der Deutschen Post nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PostG untersucht.

2.5.2 Vergabe der Zeitslots für Einlieferungen am Teilleistungszugang

73. Benachteiligungen der Wettbewerber am Teilleistungszugang können in vielerlei Gestalt auftreten. Eine hohe Gefahr besteht bei der Vergabe von Einlieferungszeitslots an den einzelnen Briefzentren der Deutschen Post. Die Deutsche Post vergibt an jedem einzelnen Briefzentrum Einlieferungszeitslots an die Nutzer des Teilleistungszugangs. Konsolidierer und alternative Briefdienstleister erlangen durch späte Einlieferungszeitslots einen Wettbewerbsvorteil.³⁷ Sie

³⁶ Siehe Abbildung 1.1.

³⁷ In der Literatur wird etwa eine unzulässige Diskriminierung für den Fall angenommen, dass für Konsolidierer und Großkunden unterschiedliche Anlieferungszeiten gelten (Koenig/Lemberg, 2014, Rn. 883).

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 2.1 zeigt, ist die Höhe der Teilleistungsentgelte an die Einlieferungsmenge gekoppelt. Folglich bezahlt ein Briefdienstleister mit höherem Sendungsvolumen weniger Entgelt pro Sendung, wenn es ihm gelingt, eine höhere Rabattstufe zu erreichen. Wettbewerber äußern gegenüber der Monopolkommission immer wieder den Verdacht, dass die DPIHS als Tochterunternehmen der Deutschen Post häufiger von späten Einlieferungszeitslots profitiert als andere Nutzer des Teilleistungszugangs.

74. Aus Sicht der Monopolkommission ist es plausibel, dass fortwährend die Gefahr besteht, dass die Deutsche Post ihre Tochterunternehmen bei der Vergabe der Einlieferungszeitslots an den einzelnen Briefzentren bevorzugt. Solange sie die Vergabe steuert, muss ihr Verhalten regelmäßig stichprobenartig geprüft werden. Da Marktteilnehmer die Vergabe in ihrer Gesamtheit nicht überblicken können, kommt für diese Prüfung nur die Bundesnetzagentur infrage. Bereits in vorangegangenen Gutachten hat die Monopolkommission daher empfohlen, dass die Vergabe der Einlieferungszeitslots regelmäßig durch die Bundesnetzagentur geprüft wird (Monopolkommission, 2021, Tz. 57 ff.). Eine solche Prüfung war nach Auskunft der Bundesnetzagentur nach altem Postgesetz nicht ohne einen besonderen Anlass (z. B. eine Beschwerde) möglich, weil gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen keine hinreichenden allgemeinen Auskunftsrechte bestanden (Monopolkommission, 2023, Tz. 178). Das neue Postgesetz enthält jedoch solche Auskunftsrechte (§ 55 Abs. 4 i. V. m. Abs. 5 Nr. 3 PostG).

75. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass die Bundesnetzagentur das marktherrschende Unternehmen auf Basis des § 55 Abs. 4 i. V. m. Abs. 5 Nr. 3 PostG verpflichtet, ihr Informationen über die Vergabe von Einlieferungszeitslots an den Briefzentren zu übermitteln.
- dass die Bundesnetzagentur die Vergabe von Einlieferungszeitslots an den Briefzentren regelmäßig stichprobenartig auf Chancengleichheit (§ 55 Abs. 2 PostG) für einzelne Nutzer des Teilleistungszugangs prüft.

Kapitel 3

Amtspraxis in der Entgeltregulierung überdenken

76. Die Bundesnetzagentur hat im November 2024 erstmals auf Basis des neuen Postgesetzes das Price-Cap-Verfahren für Universaldienstleistungen durchgeführt (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024). Die zugrunde liegenden Vorschriften sieht die Monopolkommission, wie bereits in Kapitel 2.4.1 erläutert, aus mehreren Gründen kritisch. Die Monopolkommission hatte erstmals Einblick in die ungeschwärzte Fassung einer solchen Entscheidung. Hierbei hat sie neben den ihr bereits bekannten gesetzlichen Mängeln auch mehrere verbesserungsbedürftige Punkte in der behördlichen Umsetzung identifizieren können, auf die im Folgenden eingegangen wird. Diese Punkte betreffen die Anerkennung und die Verteilung von Kosten als Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost (§ 44 Abs. 4-7 PostG).

77. Die Anerkennung von Kosten als Lasten wirkt sich, soweit sie andernfalls als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) nach § 44 Abs. 1 PostG anerkannt würden, zwar nicht unmittelbar auf die Entgelthöhe aus. Lasten können anders als KeL jedoch bei der Kostenzurechnung auch dann den regulierten Bereichen zugeordnet werden, wenn diese Zuordnung nicht verursachungsgerecht ist. Mittelbar erhöht die Anerkennung von Lasten das Porto von Privatkundinnen und -kunden im Brief- und Paketbereich sowie von Geschäftskunden im Briefbereich deutlich.

3.1 Transparenz über die Ermittlung der Lasten der Deutschen Post für Postbeamtinnen und -beamte herstellen

78. Die Mitarbeiterschaft der Deutschen Post setzt sich unter anderem zusammen aus

- Tarifbeschäftigten ohne Besitzstand,
- Tarifbeschäftigten mit Besitzstand³⁸ und
- Postbeamtinnen und -beamten.

79. Als Lasten aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost werden Mehrkosten für Tarifbeschäftigte mit Besitzstand sowie für Postbeamtinnen und -beamte berücksichtigt. Die Kosten für Tarifbeschäftigte ohne Besitzstand dienen als Vergleichsmaßstab. Die Anerkennung von Mehrkosten für Tarifbeschäftigte mit Besitzstand hat die Monopolkommission in der Vergangenheit bereits kritisch kommentiert (Monopolkommission, 2021, Tz. 22).³⁹

80. Die Monopolkommission hat sich im Rahmen ihrer erstmaligen Einsicht in eine ungeschwärzte Entscheidung der Bundesnetzagentur auch mit der Anerkennung von Mehrkosten

³⁸ Zur Erläuterung des Besitzstandes siehe auch Tz. 49.

³⁹ Zur Kritik der Monopolkommission an der Anerkennung von Mehrkosten durch Tarifbeschäftigte mit Besitzstand siehe Tz. 49.

für Postbeamtinnen und -beamte vertieft befasst. Die Informationen in der Entscheidung erwiesen sich dabei als wenig ergiebig und gehen nicht substantiell über jene der öffentlichen Fassung hinaus. In der öffentlichen Fassung heißt es:

„Die Ermittlung des Besitzstandes, der auf Beamte entfällt, erfolgt analog [Anm.: zu jener von Tarifbeschäftigten mit Besitzstand]. Die Beamten werden in Abhängigkeit von der Bewertung des Arbeitspostens einer tariflichen Entgeltgruppe einzelfallbezogen zugeordnet. Danach erfolgt eine Bewertung mit den durchschnittlichen wettbewerbsüblichen Personalkosten der Entgeltgruppe. Der Besitzstand Beamte ergibt sich somit durch Gegenüberstellung der Beamtenbezüge inkl. Personalzusatzkosten (PZK) mit den wettbewerbsüblichen Personalkosten des jeweiligen Arbeitspostens nach dem Entgelttarifvertrag der Betroffenen“ (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 95).

81. Bei der vertieften Analyse ergibt sich eine Reihe von Unklarheiten. Bei der Ermittlung von durch Tarifbeschäftigte mit Besitzstand verursachten Lasten wird von der Bundesnetzagentur die „Besitzstandszulage“ als Last anerkannt (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 95). Diese Zulage kann auf Basis des Tarifvertrags ermittelt werden. Sie ist spezifisch für jede Entgeltstufe in jeder Entgeltgruppe festgelegt. Bei Beamtinnen und Beamten geht die Bundesnetzagentur offenbar nicht ohne Weiteres „analog“ vor. Die Besoldungsgruppen von Beamtinnen und Beamten scheinen nach Ansicht der Bundesnetzagentur keine Entsprechung in der Entgeltgruppensystematik der Tarifbeschäftigten ohne Besitzstand zu haben. Die Bundesnetzagentur scheint vielmehr für jede Beamtin und jeden Beamten unabhängig von der jeweiligen Zugehörigkeit zu einer Besoldungsgruppe und nur anhand der Tätigkeit zu ermitteln, welche Kosten dieser oder diese hypothetisch als Tarifbeschäftigte verursachen würden. Es wird eine „Bewertung des Arbeitspostens“ vorgenommen und dem Ergebnis dieser Bewertung eine Entgeltgruppe der Tarifbeschäftigten ohne Besitzstand zugordnet. Dabei bleibt in der Entscheidung unklar, wie und von wem, d. h. der Deutschen Post oder der Bundesnetzagentur, die „Bewertung des Arbeitspostens“ erfolgt und nach welchen Kriterien, die aus dieser Bewertung hervorgehen, die Zuordnung eines Arbeitspostens zu einer Entgeltgruppe der Tarifbeschäftigten ohne Besitzstand stattfindet.

82. Unklar bleibt in der Entscheidung auch, wie anschließend die „durchschnittlichen wettbewerbsüblichen Personalkosten der Entgeltgruppe“ ermittelt werden. Das betrifft insbesondere die Frage, wie die Erfahrungsstufen berücksichtigt werden. Bei der Deutschen Post finden seit vielen Jahren keine Verbeamtungen mehr statt. Die Beamtinnen und Beamten dürften daher eher hohe Erfahrungsstufen und Tarifbeschäftigte ohne Besitzstand vergleichsweise niedrige Erfahrungsstufen in ihrer jeweiligen Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe innehaben. Ein simpler Vergleich der durchschnittlichen Personalkosten von Tarifbeschäftigten einer Entgeltgruppe mit denen von Beamtinnen und Beamten in vergleichbaren Tätigkeiten würde diesen Unterschied in der Beschäftigtenstruktur nicht berücksichtigen und wäre fehl am Platz. Den Beamtinnen und Beamten wäre vielmehr jeweils eine bzw. ein hypothetische(r) Tarifbeschäftigte(r) ohne Besitzstand gegenüberzustellen, die bzw. der über die gleiche Berufserfahrung in der relevanten Entgeltgruppe verfügt und daher eine äquivalente Erfahrungsstufe hat. Ob die Bundesnetzagentur derzeit so vorgeht, ist aus ihrer Entscheidung nicht ersichtlich.

83. Die Monopolkommission und ihre Mitarbeiter haben zum Thema der Lasten der Deutschen Post für Postbeamtinnen und -beamten mit der Bundesnetzagentur mehrere Gespräche geführt. Die Bundesnetzagentur hat jederzeit Auskünfte erteilt und versucht Unklarheiten aufzuklären. Die Gespräche haben viele, jedoch nicht alle Unklarheiten beseitigt. Ein höherer Detailgrad in künftigen Entscheidungen, der Unklarheiten vorbeugt, wäre aus Sicht der Monopolkommission wünschenswert.

3.2 Lasten aus werktäglicher Zustellung sollten nur Universaldienste umfassen

84. Teil der Universaldienstvorgaben ist, dass eine Zustellung an sechs Tagen in der Woche zu erfolgen hat (§ 19 PostG). Diese gesetzliche Vorgabe zur Zustellfrequenz ist, wie in Abschnitt 2.4.3 erläutert, nach Ansicht der Monopolkommission zu streng. Theoretisch könnten hieraus Lasten entstehen, die anzuerkennen sind.

85. Darüber hinaus sieht die Monopolkommission äußerst kritisch, dass die Bundesnetzagentur auch bei Nicht-Universaldienstleistungen die werktägliche Zustellung als Last anerkennt (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 83 ff.).⁴⁰ Die Beförderung von Brief- und Paketsendungen, die in verschiedener Form von Standardsendungen abweichen (§ 16 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3 lit. a, c, d-f PostG), von Geschäftskundenpaketen (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 PostG) und von Werbesendungen (§ 16 Abs. 2 Nr. 3 lit. b PostG) gehört nicht zu den Universaldienstleistungen. Die Zustellung dieser Sendungen im Allgemeinen und die werktägliche Zustellung im Besonderen sind nicht Teil der gesetzlich definierten postalischen Grundversorgung. Die Anerkennung der werktäglichen Zustellung solcher Sendungen als Universaldienstlast ist nach Auffassung der Monopolkommission nicht zweckmäßig. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung, diese Dienstleistungen zu erbringen. Es steht der Deutschen Post jederzeit frei, die werktägliche Zustellung dieser Postsendungen zu unterlassen.

86. Auch für eine „sonstige sachliche Rechtfertigung“ im Sinne des § 44 Abs. 4 Satz 1 PostG sind dem Beschluss keine Anhaltspunkte zu entnehmen. Eine solche Rechtfertigung könnte z. B. vorliegen, wenn die Verschiebung von Lasten von Nicht-Universaldienstleistungen zu Universaldienstleistungen dazu führt, dass die Nicht-Universaldienstleistungen in höherem Maße Gemeinkosten mitfinanzieren, die auch Universaldienstleistungen betreffen. Jedoch müsste der zusätzliche Gemeinkostenbeitrag der Nicht-Universaldienstleistungen die den Universaldienstleistungen nicht verursachungsgerecht zugeordneten Lasten übersteigen. Nur dann würden im Ergebnis die Entgelte für Universaldienstleistungen niedriger ausfallen. Die Monopolkommission hat schon allein aufgrund der Komplexität eines solchen hypothetischen Wirkmechanismus erhebliche Zweifel, dass dies der Fall ist. Es ist unklar, wie stark sich die Gemeinkostenbeiträge der Nicht-Universaldienstleistungen ändern würden, wenn deren derzeit als Last anerkannten Kosten verursachungsgerecht erwirtschaftet werden müssten. Mögliche Reaktionen der Deutschen Post wären, dass sie bei den betroffenen Nicht-Universaldienstleistungen die Preise erhöht oder die Zustellfrequenz vermindert. Beides könnte zu einem Nachfragerückgang

⁴⁰ In der öffentlichen Entwurfsfassung der Price-Cap-Entscheidung ist ersichtlich, welche Segmente die Bundesnetzagentur grundsätzlich für berücksichtigungsfähig hält (BNetzA, BK5-24/003, 25.09.2024, S. 73 f., Tabelle 34). In der Beschlussfassung ist die entsprechende Tabellenspalte geschwärzt (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 86, Tabelle 34 f.).

bei diesen Dienstleistungen führen und deren Gemeinkostenbeitrag senken. Die Stückkosten der Universaldienstleistungen würden dadurch steigen. Gleichzeitig würden den Universaldienstleistungen jedoch weniger Lasten nach Tragfähigkeit zugeordnet. Das senkt die Stückkosten. Die hohe Komplexität dieser gegenläufigen Effekte führt dazu, dass jede Abschätzung, ob in der Gesamtbetrachtung der kostensteigende oder kostensenkende Effekt überwiegt, mit erheblicher Unsicherheit behaftet ist. Faktisch wäre sogar denkbar, dass die Deutsche Post bei Wegfall der Lastenverschiebung weder den Preis noch die Zustellfrequenz bei den betroffenen Nicht-Universaldienstleistungen ändert und die Gemeinkostenbeiträge unverändert bleiben.

3.3 Höhe der Lasten für Deutsche Post durch Filialnetzvorgaben prüfen

87. Die Bundesnetzagentur hat in früheren Maßgrößenentscheidungen den Unterhalt von Post-Shop-Filialen, die die Deutsche Post betreibt, und Post-Partner-Filialen, die von Dritten im Auftrag der Deutschen Post betrieben werden, nicht als Universaldienstlast anerkannt. Der Grund hierfür war, dass die Deutsche Post dies zum Zeitpunkt der jeweiligen Verfahren nicht geltend gemacht hatte (BNetzA, BK5-18/003, 03.06.2019, S. 96 f.; BNetzA, BK5-21/004, 23.11.2021, S. 76 f.). Im Maßgrößenverfahren für den Zeitraum von Anfang 2019 bis Ende 2021 hatte sie eine solche Geltendmachung lediglich für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt (BNetzA, BK5-18/003, 03.06.2019, S. 97). Im jüngsten Verfahren stellte die Deutsche Post nun ein ihren Angaben nach betriebswirtschaftlich organisiertes und strukturiertes Filialnetz dem gesetzlich vorgeschriebenen Filialnetz gegenüber und machte die Kostendifferenz als Universaldienstlast geltend (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 87 ff.). Die Bundesnetzagentur folgte der Deutschen Post insoweit, als sie zumindest die Kosten der durch die Deutschen Post betriebenen Post-Shop-Filialen abzüglich der durchschnittlichen Kosten einer durch Dritte betriebenen Post-Partner-Filiale als Universaldienstlast anerkannte (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 90 f.).

88. Nach Ansicht der Monopolkommission sollte in zukünftigen Verfahren intensiv geprüft werden, ob tatsächlich Post-Shop-Filialen existieren, die ausschließlich aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und nicht aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben werden. Die Monopolkommission hatte sich bereits in einer Stellungnahme im Rahmen des Verfahrens entsprechend geäußert (Monopolkommission, 2024b, S. 5 f.). Dass Post-Shop-Filialen in der Vergangenheit aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben wurden, zeigt sich daran, dass die Deutsche Post die betreffenden Kosten bisher nicht als Universaldienstlast geltend gemacht hat. Es ist davon auszugehen, dass die Deutsche Post auch zukünftig zumindest den weit überwiegenden Teil ihrer Standorte aus betrieblichem Eigeninteresse unterhält und nicht, weil sie dazu aufgrund der Universaldienstvorgaben verpflichtet ist. Zwar gehen die Briefmengen kontinuierlich zurück, zugleich steigen jedoch die Paketmengen. Beide Sendungsmengen sind für die Wirtschaftlichkeit von Standorten relevant.

89. Bei der Prüfung, ob einzelne Post-Shop-Filialen nicht aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben werden, sollten zwei Kriterien zugrunde gelegt werden. Als erstes Kriterium sollte die Wettbewerbssituation vor Ort in den Blick genommen werden. Befindet sich in der gemäß § 17 Abs. 1 PostG relevanten Umgebung des Standortes auch der Standort mindestens eines weiteren Paket- oder Briefdienstleisters, ist davon auszugehen, dass nicht nur dieser, sondern auch

die Deutsche Post ihren Standort aus betrieblichem Eigeninteresse betreibt. Der Wettbewerber wird einen Standort nur dort betreiben, wo die bei ihm anfallenden Sendungsmengen ausreichend hoch sind, damit sich der Standort rentiert. Da die Deutsche Post im Paket- und Briefbereich über wesentlich höhere Sendungsmengen und daher auch über eine höhere Sendungsdichte als jeder Wettbewerber verfügt, ist es unwahrscheinlich, dass sich ihr Standort in derselben Region nicht rentiert. Auch das Fehlen eines Partners für eine Post-Partner-Filiale kann in solchen Regionen kein ausschlaggebendes Kriterium sein, weil es einem Wettbewerber nachweislich gelungen ist, einen solchen Partner zu finden. Bei der Betrachtung sollten zudem automatisierte Stationen der Wettbewerber berücksichtigt werden. Bei der Errichtung von Paketstationen fallen erhebliche Investitionskosten an. Wettbewerber werden diese nur in Regionen tätigen, in denen das Sendungsaufkommen ausreichend hoch ist. In ihrem Beschluss hatte die Bundesnetzagentur diesen Ansatz der Monopolkommission als grundsätzlich nachvollziehbar bezeichnet und darauf verwiesen, dass hierfür bei künftigen Verfahren die Daten aus dem digitalen Atlas zur Postversorgung genutzt werden können (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 89).

90. Darüber hinaus sollte als weiteres Kriterium die in der jeweiligen Filiale der Deutschen Post anfallende Sendungsmenge berücksichtigt werden. Ist in einer Region kein Wettbewerber aktiv, kann der Betrieb einer Filiale für die Deutsche Post dennoch wirtschaftlich sein. Möglicherweise fallen in der Region nicht genug Sendungen für die Wettbewerber, wohl aber für einen quasi-monopolistischen Standort der Deutschen Post an. Die Deutsche Post ist das einzige Unternehmen, das sowohl im Brief- als auch im Paketbereich über ein breites Angebot verfügt. Das Filialnetz ist für beide Bereiche von hoher Bedeutung. Entscheidend ist daher, ob Standorte unter Berücksichtigung der Nutzung für beide Bereiche wirtschaftlich sind. Ein Standort sollte deshalb nur dann als Universaldienstlast anerkannt werden, wenn alle wesentlichen Sendungsmengen erheblich und kontinuierlich niedriger sind als typischerweise in Filialen mit ähnlicher Größe und ähnlichen Öffnungszeiten. Dabei ist auch die Zahl der Abholungen von Paketen zu berücksichtigen, weil ein betriebliches Eigeninteresse an einem Standort auch daraus erwachsen kann, dass sich die Nachfrage durch lange Fahrtwege bei Abholungen durch Kundinnen und Kunden reduzieren würde.

3.4 Tragfähigkeit der Geschäftsbereiche der Deutschen Post überdenken

91. § 44 Abs. 5 PostG sieht die Möglichkeit vor, dass Kosten, die im Rahmen von § 44 Abs. 4 PostG berücksichtigungsfähig sind, nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden, wenn sie aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten Post 2023 und in ihrer Stellungnahme im Rahmen des vorliegenden Maßgrößenverfahrens empfohlen, eine Tragfähigkeit im Sinne dieser Norm insbesondere dann anzunehmen – und mithin eine rein verursachungsgerechte Kostenzuordnung vorzunehmen –, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass die Deutsche Post in dem betreffenden Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt (Monopolkommission, 2023, Tz. 193; Monopolkommission, 2024b, S. 7). Es erscheint kaum denkbar, dass in einem Markt, in dem ein Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, Kosten bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können. Der Sendungsmengenanteil der Deutschen Post deutet darauf hin, dass diese in den

meisten, wenn nicht sogar in allen Märkten des Briefbereichs, einschließlich des Bereichs „Dialog Marketing“, über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

3.5 Fazit und Empfehlungen

92. Die Anerkennung von Lasten führt zu deutlich höheren Porti für Privatkundinnen und -kunden im Brief- und Paketbereich sowie für Geschäftskunden im Briefbereich. Die Monopolkommission hatte erstmals Einblick in die ungeschwärzte Fassung einer Entscheidung in einem Price-Cap-Verfahren. Hierbei hat sich nach Ansicht der Monopolkommission gezeigt, dass die Anerkennung von Lasten durch die Bundesnetzagentur restriktiver erfolgen sollte.

93. Bei der Ermittlung der durch Postbeamtinnen und -beamte verursachten Lasten ist die Entscheidung der Bundesnetzagentur noch nicht vollumfänglich nachvollziehbar. Die Monopolkommission empfiehlt

- einen höheren Detailgrad in künftigen Entscheidungen hinsichtlich der Frage, wie der Abgleich zwischen den von Postbeamtinnen und -beamte verursachten Personalkosten und den wettbewerbsüblichen Personalkosten erfolgt.

94. Bei der Anerkennung der durch die werktägliche Zustellung verursachten Lasten werden, nach Ansicht der Monopolkommission zweckwidrig, auch Kosten der werktäglichen Zustellung von Dienstleistungen anerkannt, die keine Universaldienstleistungen sind. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass, wenn möglich, in dem zu erwartenden Gerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln (golem.de, 2024), welches die Maßgrößenentscheidung der Bundesnetzagentur vom 11. November 2024 betrifft, eine Rechtswidrigkeit der Anerkennung der werktäglichen Zustellung bei Nicht-Universaldienstleistungen als Last geprüft wird.
- dass die Bundesnetzagentur in künftigen Entscheidungen ausschließlich bei Universaldienstleistungen die werktägliche Zustellung als Last anerkennt.

95. Die Mehrkosten für den Betrieb von Post-Shop-Filialen werden derzeit generell als Last anerkannt, obwohl unklar ist, ob diese aus geschäftlichem Eigeninteresse betrieben werden. Die Monopolkommission empfiehlt, dass die Bundesnetzagentur zukünftig prüft,

- ob tatsächlich Post-Shop-Filialen der Deutschen Post existieren, die nur aufgrund gesetzlicher Vorgaben betrieben werden.
- ob in der relevanten Umgebung kein anderer Brief- oder Paketdienstleister einen Standort unterhält.
- ob die Sendungsmengen erheblich und kontinuierlich niedriger als typischerweise in ähnlichen Filialen der Deutschen Post sind.

96. Schließlich wird bei der Verteilung der Lasten nach Tragfähigkeit nach Ansicht der Monopolkommission die Wettbewerbssituation auf den jeweiligen Märkten nicht hinreichend berücksichtigt. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass in Bereichen, in denen die Deutsche Post über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, die Zuordnung von Kosten ausschließlich verursachungsgerecht erfolgt.

Kapitel 4

Massive wettbewerbliche Defizite im Geschäftskundenbriefbereich

97. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten Post 2023 bereits auf die zunehmende Konzentration im Geschäftskundenbriefbereich hingewiesen. Infolge der zwischenzeitlichen Übernahme der Freesort GmbH durch die Max Ventures Management GmbH hat sich die Marktstruktur dort weiter verschlechtert. Das Bundeskartellamt hat ein Verfahren gegen die zwei weiteren Tochterunternehmen der Max Ventures Management GmbH (die Compador Dienstleistungs GmbH, an der auch die Deutsche Post beteiligt ist, und die Postcon Konsolidierungs GmbH) sowie die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) eingestellt. Die Deutsche Post und die Max-Ventures-Gruppe haben ihre Verflechtungen infolge von wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamts aufgelöst. Es ist zweifelhaft, ob die Maßnahmen für wettbewerbliche Impulse im Geschäftskundenbriefbereich sorgen. Wichtig ist in jedem Fall, dass zusätzlich die von der Monopolkommission empfohlene Überprüfung des Rabattsystems am Teilleistungszugang durch die Bundesnetzagentur erfolgt (siehe Abschnitt 2.5.1).

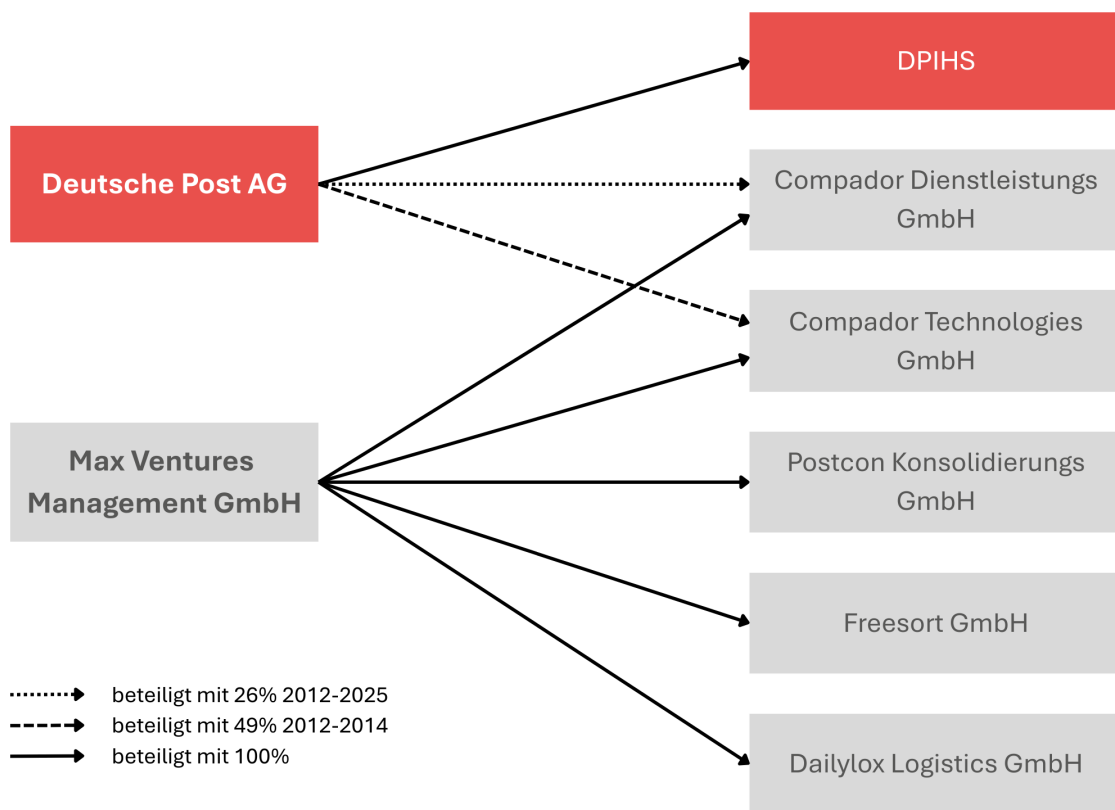
4.1 Weiter zunehmende Unternehmenskonzentration

98. Der Geschäftskundenbriefbereich ist von überragender Bedeutung für den Postsektor. Im Jahr 2024 wurden 89 Prozent aller Briefsendungen von Geschäftskunden und nur 11 Prozent von Privatkunden in Auftrag gegeben (siehe Abbildung 1.1). Im Geschäftskundenbriefbereich nehmen Großkunden – in der Regel Behörden oder Unternehmen – häufig das Angebot von sog. Konsolidierern in Anspruch. Hierbei handelt es sich um Unternehmen, die Vorleistungen wie das Abholen, Frankieren und Sortieren von Geschäftspost übernehmen. Konsolidierer liefern die Briefsendungen gebündelt bei der Deutschen Post oder einem alternativen Briefdienstleister, der über ein eigenes Zustellnetz verfügt, ab. Auch alternative Briefdienstleister nutzen mitunter Konsolidierer für Briefsendungen, die in Regionen zugestellt werden müssen, in denen sie über kein eigenes Zustellnetz verfügen.

99. Das Segment der Konsolidierer ist allerdings zunehmend konzentriert. Der mit Abstand größte Konsolidierer ist die DPIHS, ein Tochterunternehmen der Deutschen Post. Bedeutende Wettbewerber der DPIHS waren vormals die Compador Dienstleistungs GmbH, die Postcon Konsolidierungs GmbH und die Freesort GmbH. Diese drei Unternehmen wurden allerdings sukzessive von der Max Ventures Management GmbH übernommen. Die Monopolkommission hat sich in ihrem 13. Sektorgutachten Post bereits ausführlich mit den Beteiligungen der Max Ventures Management GmbH sowie den Verflechtungen mit der Deutschen Post befasst (Monopolkommission, 2023, Tz. 200 ff.). Nach der Veröffentlichung des letzten Sektorgutachtens erwarb die Max Ventures Management GmbH im Herbst 2024 sämtliche Anteile an der Freesort GmbH von der Francotyp-Postalia Holding AG. Die Freesort GmbH galt als letzter größerer unabhängiger Konsolidierer, der weder der Deutschen Post noch der Max Ventures Management AG gehörte. Neben diesen beiden Unternehmensgruppen gibt es nur kleinere Konsolidierer. Eine Intervention des Bundeskartellamts hatte jüngst zur Folge, dass die Deutsche Post ihre

im Jahr 2012 erworbene Beteiligung an der Compador Dienstleistungs GmbH in Höhe von 26 Prozent an die Max Ventures Management GmbH abgegeben hat (dazu noch Abschnitt 4.2).

Abbildung 4.1: Beteiligungsstruktur Deutsche Post & Max Ventures Management GmbH



Quelle: Eigene Darstellung

100. Der Wettbewerb zwischen den Konsolidierern der Max-Ventures-Gruppe und der DPIHS scheint eingeschränkt zu sein. Nach den der Monopolkommission vorliegenden Informationen sollen die Sortierzentren der Freesort GmbH unmittelbar im Anschluss an ihre Übernahme durch die Max Ventures Management GmbH geschlossen worden sein. Sämtliche Konsolidierer dieser Unternehmensgruppe – die Compador Dienstleistungs GmbH, die Postcon Konsolidierungs GmbH und die Freesort GmbH – sollen im Wesentlichen als Vertriebsgesellschaften tätig sein, während die eigentlichen Konsolidierungsleistungen ganz überwiegend von der DPIHS erbracht werden. Die Max-Ventures-Gruppe verfügt demnach lediglich über (zentrale) Kapazitäten, um die Briefe bei den Geschäftskunden abzuholen. Hierzu dient ein Tochterunternehmen der Max Ventures Management AG, die Dailylox Logistics GmbH. Die der Monopolkommission vorliegenden Informationen deuten darauf hin, dass die Dailylox Logistics GmbH die Briefe jedenfalls zuletzt nahezu ausschließlich der DPIHS übergeben hat, wo die übrigen Vorleistungsschritte – wie das Frankieren, Sortieren und Einliefern der Sendungen in ein Briefzentrum der Deutschen Post – erfolgten. Ob sich an der Zusammenarbeit der Deutschen Post und der Max-Ventures-Gruppe durch die Intervention des Bundeskartellamts (dazu noch Tz. 102) bereits etwas geändert hat oder sich zeitnah ändern wird, ist für die Monopolkommission derzeit nicht ersichtlich.

101. Als marktbeherrschendes Unternehmen ist die DPIHS bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 54 Abs. 1 Satz 2 und 3 PostG zwar grundsätzlich zur Erbringung von Teilleistungen gegenüber den Konsolidierern der Max-Ventures-Gruppe verpflichtet. Die nahezu ausschließliche Übergabe von Briefsendungen an die DPIHS hat aber zur Folge, dass die verbliebenen konkurrierenden Konsolidierer sowie die regional tätigen alternativen Briefdienstleister zuletzt kaum Sendungen von der Max-Ventures-Gruppe erhalten haben. Dadurch haben jene Unternehmen im (Rest-)Wettbewerb mit der Deutschen Post schlechtere Chancen.

4.2 Wettbewerbsimpulse durch kartellbehördliche Intervention schwierig

102. Den vorgenannten Entwicklungen könnten wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen der DPIHS und der Max-Ventures-Gruppe zugrunde gelegen haben. Das Bundeskartellamt stellte Anfang Juli 2025 ein Kartellverwaltungsverfahren gegen Konsolidierer aus den beiden Unternehmensgruppen ein (BKartA, 2025a; BKartA, 2025b). Die Deutsche Post und die Max-Ventures-Gruppe hatten zuvor auf Veranlassung des Bundeskartellamts insbesondere eine gesellschaftsrechtliche Verflechtung aufgelöst. An der Compador Dienstleistungs GmbH waren beide Unternehmensgruppen beteiligt – die Max Ventures Management GmbH mit 74 Prozent und die Deutsche Post mit 26 Prozent der Anteile (siehe dazu bereits Abbildung 4.1). Die Deutsche Post hatte ihre Beteiligung an die Max Ventures Management AG abgegeben, die nunmehr sämtliche Anteile an der Compador Dienstleistungs GmbH hält. Bereits zu Beginn des Verfahrens des Bundeskartellamts hatte die Deutsche Post offenbar keinen beherrschenden Einfluss mehr auf die Compador Dienstleistungs GmbH. Denn der Gesellschaftsvertrag war zuvor im Anschluss an eine gerichtliche Feststellung des beherrschenden Einflusses der Deutschen Post geändert worden (vgl. OVG NRW, 13 B 530/18, 21.03.2019; dazu bereits Monopolkommission, 2023, Tz. 202 ff.). Neben der Auflösung der Unternehmensverflechtung wirkte das Bundeskartellamt darauf hin, dass der Vertrag zur Erbringung der Konsolidierungsleistungen durch die DPIHS für die Max-Ventures-Gruppe aufgehoben wird.

103. Gemeinsame Beteiligungen zwischen Wettbewerbern können Anlass zu kartellrechtlichen Bedenken geben (vgl. BGH, KVR 12/99, 08.05.2001; BGH, KVZ 55/07, 04.03.2008; BGH, KZR 58/07, 23.06.2009). Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass sowohl die vormalige gemeinsame Beteiligung, die Compador Dienstleistungs GmbH, als auch die beiden vormaligen Muttergesellschaften, die Max Ventures Management GmbH (mittels der Postcon Konsolidierungs GmbH sowie der Freesort GmbH) und die Deutsche Post (mittels der DPIHS), als Konsolidierer auftreten.

104. Ob der Ausgang des Kartellverwaltungsverfahrens des Bundeskartellamts zu einer Wiederbelebung des Wettbewerbs im Geschäftskundenbriefbereich und zwischen der DPIHS und der Max-Ventures-Gruppe führt, ist zweifelhaft. Durch die Auflösung der Unternehmensverflechtung scheinen die kartellrechtlichen Risiken für eine Verhaltenskoordinierung zwar verringert worden zu sein. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die DPIHS und die Max-Ventures-Gruppe – als nun nicht mehr gesellschaftsrechtlich verflochtene Unternehmen – einen neuen Vertrag über die Erbringung von Konsolidierungsleistungen abschließen. Auf diese Möglichkeit weist auch das Bundeskartellamt hin (BKartA, 2025a; BKartA, 2025b). Dabei wäre es aus den in Tz. 100 f. genannten Gründen aus Sicht der Monopolkommission mindestens wünschenswert,

dass die Konsolidierer der Max-Ventures-Gruppe die Briefsendungen nicht (nahezu) ausschließlich an die DPIHS übergeben.

105. Im vorliegenden Fall haben die Unternehmen die Verflechtung aufgelöst und den Vertrag über die Erbringung von Konsolidierungsleistungen aufgehoben, ohne dass das Bundeskartellamt sie hierzu formell gemäß § 32 oder § 32b GWB aufgefordert hat. Ob das Bundeskartellamt bei einer streitigen Verfahrensführung weitergehende Verpflichtungen hätte durchsetzen können, ist unklar. Sofern es im Geschäftskundenbriefbereich aber weitere kartellrechtlich bedenkliche Verhaltensweisen geben sollte, wäre es angesichts der massiven wettbewerblichen Defizite in dem Bereich wünschenswert, dass das Bundeskartellamt der Rechtsdurchsetzung dort eine anhaltend hohe Bedeutung beimisst. Ob und inwiefern das Bundeskartellamt etwaige Rechtsverstöße verfolgt, hängt indes auch von dem Aufwand und den Erfolgsaussichten seines Eingreifens ab. Dabei ist zu beachten, dass der Erlass von Abhilfemaßnahmen gemäß § 32 GWB nur zulässig ist, soweit diese zur Abstellung eines Kartellrechtsverstößes geeignet und erforderlich sind. Im Übrigen können wettbewerbliche Defizite, die auf ein möglicherweise wettbewerblich unerwünschtes, aber kartellrechtskonformes Verhalten zurückzuführen sind, mit dem klassischen Kartellrecht nicht behoben werden.

106. Für solche Fälle hat der Gesetzgeber der 11. GWB-Novelle mit § 32f GWB ein neues kartellbehördliches Instrument geschaffen. Dieses Instrument könnte nach Ansicht der Monopolkommission grundsätzlich auch im Geschäftskundenbriefbereich zum Einsatz kommen. Angesichts der insoweit vorhandenen rechtlichen und tatsächlichen Hürden gilt dies jedoch nur für den Fall, dass das jüngst abgeschlossene Verfahren des Bundeskartellamts sowie mögliche weitere verstoßabhängige Interventionen dort nicht für ausreichend Wettbewerb sorgen können.

107. Die Monopolkommission hat bereits in ihrem 13. Sektorgutachten Post auf die Möglichkeit eines Vorgehens gemäß § 32f GWB hingewiesen (Tz. 206). Demnach kann das Bundeskartellamt – gemäß § 32f Abs. 8 GWB im Einvernehmen mit der Bundesnetzagentur – verhaltensorientierte sowie sonstige strukturelle Maßnahmen anordnen, um einer erheblichen und fortwährenden Störung des Wettbewerbs abzuhelpfen. Ein Rückgriff auf § 32f GWB ist möglich, soweit ein kartellrechtswidriges Verhalten der Unternehmen nicht festgestellt werden kann oder die entsprechenden Befugnisse nicht ausreichen, um die Störung des Wettbewerbs wirksam und dauerhaft zu beseitigen (§ 32f Abs. 3 Satz 1 GWB). Neben der Subsidiarität verstoßunabhängiger Maßnahmen ist insbesondere zu beachten, dass das Bundeskartellamt in dem betreffenden Wirtschaftszweig zuvor eine Sektoruntersuchung im Sinne des § 32e GWB durchgeführt haben muss. Ein Vorgehen nach § 32f GWB ist also nur innerhalb enger rechtlicher Grenzen möglich und zudem zeit- und ressourcenaufwendig.

4.3 Überprüfung des Entgeltsystems der Deutschen Post am Teilleistungszugang

108. Für mehr Wettbewerb im Geschäftskundenbriefbereich könnte eine Anpassung der Mengenrabatte am Teilleistungszugang sorgen. Die jetzige Ausgestaltung des Entgeltsystems der Deutschen Post bevorzugt möglicherweise die konzerneigene DPIHS und stärkt deren Marktposition, indem sie die Einlieferung großer Sendungsmengen, die von diesem Unternehmen häufiger erreicht werden können, belohnt.

109. Da die Konsolidierer der Max-Ventures-Gruppe die Briefsendungen laut den der Monopolkommission vorliegenden Informationen – jedenfalls zuletzt – nahezu ausschließlich an die DPIHS übergeben haben, kann die DPIHS noch höhere Mengenrabatte erzielen. Es obliegt der Bundesnetzagentur, zu überprüfen, ob das Entgeltsystem der Deutschen Post am Teilleistungszugang angepasst werden muss (dazu bereits ausführlich Abschnitt 2.5.1).

4.4 Fazit und Empfehlungen

110. Der Geschäftskundenbriefbereich ist zunehmend konzentriert. Durch die Übernahme der Freesort GmbH durch die Max Ventures Management GmbH hat sich die Marktstruktur dort weiter verschlechtert. Die Deutsche Post hat zuletzt einen Großteil aller Konsolidierungsleistungen erbracht; durch die stärkere Präsenz über die Ebene der Zustellung hinaus ist ihr Wertschöpfungsanteil im Briefbereich gestiegen. Darunter leidet nicht nur der Wettbewerb mit den verbliebenen konkurrierenden Konsolidierern, sondern insbesondere jener mit den alternativen Briefdienstleistern.

111. Die Monopolkommission

- begrüßt die Auflösung der Verflechtungen zwischen der Deutschen Post und der Max-Ventures-Gruppe infolge des Kartellverwaltungsverfahrens des Bundeskartellamts.
- ist hinsichtlich der Auswirkungen der kartellbehördlichen Intervention auf den Wettbewerb im Geschäftskundenbriefbereich jedoch wenig optimistisch, insbesondere angesichts einer möglichen Fortführung der Konsolidierungsleistungen für die Max-Ventures-Gruppe durch die DPIHS.
- erachtet es als wünschenswert, dass das Bundeskartellamt der Rechtsdurchsetzung im Geschäftskundenbriefbereich eine anhaltend hohe Bedeutung beimisst.
- verweist auf ihre Empfehlung aus Abschnitt 2.5.1, die Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang zu überprüfen.

Kapitel 5

Handlungsempfehlungen

Generelle den Postmarkt betreffende Empfehlungen

112. Die Briefzustellung wird ganz überwiegend nur noch von der öffentlichen Verwaltung oder aufgrund gesetzlicher Vorgaben genutzt. Mit fortschreitender digitaler Transformation ist damit zu rechnen, dass auch in Deutschland – wie bereits jetzt in Dänemark – der Bedarf für eine Zustellung nach dem bisherigen Muster entfällt.

- Der Gesetzgeber sollte die notwendigen Anpassungsschritte für eine bedarfsgerechte Ausgestaltung des Postuniversaldienstes langfristig planen.

113. Derzeit profitieren nur einzelne Anbieter, insbesondere die Deutsche Post, von einer Umsatzsteuerbefreiung im Bereich der Geschäftskundenbriefe. Dies schädigt den Wettbewerb.

- Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter, insbesondere die Deutsche Post, von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, muss zügig beendet werden.
- Die Umsatzsteuerbefreiung sowohl für die sog. Teilleistungen der Deutschen Post als auch für die Geschäftskundendienstleistungen der alternativen Briefdienstleister sollte abgeschafft werden, indem in § 4 Nr. 11b UStG die Teilleistungen ausdrücklich von der Umsatzsteuerbefreiung ausgenommen werden. Diese Steuerbefreiung widerspricht dem Grundzweck der ihr zugrundeliegenden unionsrechtlichen Vorgabe, da der Teilleistungszugang besondere Bedürfnisse bestimmter Wirtschaftsteilnehmer erfüllt, nicht aber Grundbedürfnisse der Bevölkerung.

114. Die Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post besteht weiterhin. Über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hält der Bund Anteile in Höhe von 16,99 Prozent an der Deutschen Post. Dies führt zu Interessenkonflikten beim Bund.

- Die verbliebenen Anteile der KfW an der Deutschen Post sollten veräußert werden.

Anpassungsbedarf im Postgesetz

115. Einige Empfehlungen der Monopolkommission haben bei der Novellierung des Postgesetzes im Jahr 2024 keine Berücksichtigung gefunden. Die wichtigsten Empfehlungen werden nachfolgend aufgeführt.

- Die Maßstäbe der Entgeltregulierung sollten nicht länger so gestaltet sein, dass sie der Deutschen Post erlauben, von ihren Kundinnen und Kunden überhöhte Entgelte zu verlangen. Erstens sollte, um die Effizienzanreize beim regulierten Unternehmen und die Transparenz der Regulierung zu erhöhen, in § 42 Abs. 2 PostG klargestellt werden, dass die Bundesnetzagentur bei Entgeltgenehmigungen zusätzlich auch eine von der Kostenberechnung des Unternehmens unabhängige Kostenrechnung anstellen und hierfür Kostenmodelle heranziehen kann. Zweitens sollte § 44 Abs. 2 PostG so geändert werden, dass der Gewinnzuschlag an einer marktüblichen Verzinsung des eingesetzten Kapitals statt an Umsatzrenditen von Euro-Stoxx-50-Unternehmen bemessen wird. Drittens sollte die Quersubventionierung beim regulierten Unternehmen unterbunden

werden, die durch die Zuordnung von „Lasten“ nach Tragfähigkeit gemäß § 44 Abs. 4-7 PostG derzeit zulässig ist.

- In der letzten Postgesetznovelle wurde die Erlaubnispflicht für die Erbringung von Postdienstleistungen von Brief- auf Paketdienste erweitert und ein Anbieterverzeichnis in den §§ 4-10 PostG verankert. Ziel war die bessere Unterbindung von schlechten Arbeitsbedingungen und damit verbundenen Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben. So kommt es im Briefbereich zwar nur selten zu sozial- und arbeitsrechtlichen Verstößen. Im Paketbereich gibt es jedoch anekdotische Evidenz aus Schwerpunktprüfungen des Zolls, dass es häufig zu Verstößen kommt. Das alte Postgesetz sah für bestimmte Briefdienstleistungen eine Lizenzpflicht und für die Erbringer sonstiger Postdienstleistungen (z. B. Paketdienstleistungen) lediglich eine Anzeigepflicht vor. Postdienstleister sollten künftig besser einer Anzeigepflicht nach dem Vorbild von § 36 PostG a. F. unterworfen werden, welche lediglich das sachliche und räumliche Leistungsangebot des jeweiligen Unternehmens umfasst. Auf die umfangreichen Regelungen in §§ 4-10 PostG sollte verzichtet werden. Verstöße gegen gesetzliche Vorgaben können besser aufgedeckt werden, wenn Beschäftigte von den Unternehmen über ihre Arbeitnehmerrechte und Beschwerdemöglichkeiten aufgeklärt werden müssen.
- Die Beschwerdestelle für Beschäftigte von Postdienstleistern bei der Bundesnetzagentur sollte abgeschafft werden, indem § 74 PostG ersatzlos gestrichen wird. Die zentrale externe Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz verfolgt dasselbe Ziel. Die Bundesregierung sollte sich darauf konzentrieren, die Zugänglichkeit dieser zentralen Meldestelle zu verbessern.
- Die Universaldienstvorgaben sollten abgesenkt werden. § 19 PostG sollte so geändert werden, dass die Zustellfrequenz insbesondere für Briefdienstleistungen lediglich mindestens fünf – und nicht sechs – Tage umfasst. Die Erschwinglichkeitsgrenze für Briefdienstleistungen in § 21 Abs. 1 PostG sollte auf ein „erträgliches Verhältnis“ zwischen Leistung und Gegenleistung als Maßstab festgelegt werden. Der in § 29 PostG vorgesehene Mechanismus zur Gewährung von Ausgleichszahlungen zwischen Postdienstleistern sollte gestrichen und stattdessen ein Ausgleich aus öffentlichen Mitteln vorgesehen werden.
- Die Bundesnetzagentur verfügt über eine Schlichtungsstelle, bei der Verbraucherinnen und Verbraucher Streitfälle mit Postdienstleistern schlichten lassen können. Von der Möglichkeit zur Schlichtung ausgenommen sind Fälle, in denen die Versenderinnen oder Versender Sonderbedingungen mit dem Postdienstleister vereinbart haben. Diese Ausnahme führt dazu, dass ein Großteil des Fernabsatzhandels aus der Schlichtung ausgenommen ist. Alle Verbraucherinnen und Verbraucher sollten das Recht haben, die Schlichtungsstelle anzurufen. Dazu sollten in § 34 Abs. 1 Satz 1 PostG die Worte „es sei denn, für die Postsendung wurden Sonderbedingungen vereinbart“ gestrichen werden. Verbraucherinnen und Verbraucher sollten zudem auf die Existenz der Schlichtungsstelle hingewiesen werden. Eine Hinweispflicht im Rahmen des Vertragsschlusses mit dem Händler (§§ 312b BGB ff.) bzw. Postdienstleister (§ 31 PostG) wäre denkbar.

Handlungsbedarf in der Amtspraxis

116. Einige Empfehlungen der Monopolkommission an die Bundesnetzagentur haben unter der Geltung des alten Postgesetzes bisher keine Berücksichtigung gefunden. Die wichtigsten Empfehlungen, insbesondere jene, deren Umsetzbarkeit unter der Geltung des neuen Postgesetzes vereinfacht wurde, werden nachfolgend zusammen mit weiteren neuen Empfehlungen aufgeführt.

- Der Teilleistungszugang ist eines der wichtigsten Instrumente für die Förderung des Wettbewerbs im Postwesen. Die DPIHS, ein Tochterunternehmen der Deutschen Post, hat ein vergleichsweise hohes Sendungsmengenaufkommen und erreicht am Teilleistungszugang häufiger als Wettbewerber der Deutschen Post einen maximalen Mengenrabatt. Die Bundesnetzagentur sollte in Entgeltentscheidungen, die den Teilleistungszugang für Briefe betreffen, die Ausgestaltung der Mengenrabatte explizit hinsichtlich eines möglichen missbräuchlichen Vorteils für die Tochterunternehmen der Deutschen Post nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PostG untersuchen.
- Benachteiligungen der Wettbewerber am Teilleistungszugang können in vielerlei Gestalt auftreten. Eine hohe Gefahr einer solchen Benachteiligung besteht bei der Vergabe von Einlieferungszeitslots an den einzelnen Briefzentren der Deutschen Post. Die Bundesnetzagentur sollte die Deutsche Post auf Basis des § 55 Abs. 4 i. V. m. Abs. 5 Nr. 3 PostG verpflichten, ihr Informationen über die Vergabe von Einlieferungszeitslots an den Briefzentren zur Verfügung zu stellen. Sie sollte die Vergabe von Einlieferungszeitslots an den Briefzentren regelmäßig stichprobenartig auf Chancengleichheit (§ 55 Abs. 2 PostG) für einzelne Nutzer des Teilleistungszugangs prüfen.
- Die Monopolkommission hat mehrere verbesserungsbedürftige Punkte in der Umsetzung des Price-Cap-Verfahrens für Universaldienstleistungen durch die Bundesnetzagentur identifiziert. Sie betreffen die Anerkennung und die Verteilung von Kosten als Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost (§ 44 Abs. 4-7 PostG). Erstens ist teilweise ein höherer Detailgrad in den Entscheidungen der Bundesnetzagentur wünschenswert. Dies betrifft insbesondere die Frage, wie der für die Lastenermittlung notwendige Abgleich zwischen den von Postbeamtinnen und -beamten verursachten Personalkosten und den wettbewerbsüblichen Personalkosten erfolgt. Zweitens sollte der Besitzstandszuschlag von Tarifbeschäftigten nicht als Last aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost anerkannt werden. Drittens sollte die Bundesnetzagentur in künftigen Entscheidungen ausschließlich bei Universaldienstleistungen die werktägliche Zustellung als Last aus der Erbringung des Universaldienstes anerkennen. Viertens sollte die Bundesnetzagentur nur solche Post-Shop-Filialen der Deutschen Post als Last aus der Erbringung des Universaldienstes anerkennen, die ausschließlich aufgrund gesetzlicher Vorgaben betrieben werden. Dafür sollte sie prüfen, ob in der relevanten Umgebung kein anderer Brief- oder Paketdienstleister einen Standort unterhält und ob die Sendungsmengen erheblich und kontinuierlich niedriger als typischerweise in ähnlichen Filialen der Deutschen Post sind. Viertens sollten Lasten, die in einem Geschäftsbereich der Deutschen Post anfallen, in dem diese marktbeherrschend ist, ausschließlich verursachungsgerecht zugeordnet und nicht nach Tragfähigkeit auf andere Geschäftsbereiche verteilt werden.

117. Darüber hinaus kommt auch der Durchsetzung des Kartellrechts durch das Bundeskartellamt im Postsektor eine wichtige Rolle zu.

- Das Bundeskartellamt sollte der Rechtsdurchsetzung im Geschäftskundenbriefbereich eine anhaltend hohe Bedeutung beimessen.

Literaturverzeichnis

BBC (2025), Denmark ending letter deliveries is a sign of the digital times, <https://www.bbc.com/news/articles/c3v37plv2edo>, Abruf am 17.11.2025.

Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit (2024), <https://bema.berlin/aktuelles/bema-zahlen-2024/>, Abruf am 22.08.2025.

BKartA (2025a), Briefkonsolidierung – Deutsche Post und Max-Ventures heben Verflechtungen auf, Pressemitteilung, 07.07.2025.

BKartA (2025b), Prüfung von Wettbewerbsbeschränkungen bei Postdienstleistungen, Fallbericht, 30.10.2025.

BNetzA (2020), Pressemitteilung vom 29. Januar 2020, Bundesnetzagentur überprüft Erhöhung der Paketpreise für Privatkunden, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200129_Paket.html, Abruf am 01.12.2025.

BNetzA (2021), Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn, 2021.

BNetzA (2022), Schlichtungsstelle Post Tätigkeitsbericht 2022, Bonn, 2022.

BNetzA (2023), Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, Bonn, 2023.

BNetzA (2025a), Bericht zum Briefmarkt 2024 - Marktdaten und Wettbewerbsverhältnisse (Stand: Februar 2025), 2025.

BNetzA (2025b), Tätigkeitsbericht Post 2024/2025, Bonn, 2025.

BNetzA (o. J.), Schlichtungsstelle Post, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Schlichtung/Schlichtung_Post/start.html, Abruf am 22.08.2025.

BPEX/KE-Consult (2025), Trends erkennen, Chancen ergreifen – KEP-Studie 2025 – Analyse des Marktes in Deutschland, Köln, 2025.

Bundesamt für Justiz (o. J.), https://www.bundesjustizamt.de/DE/MeldestelledesBundes/MeldestelledesBundes_node.html, Abruf am 02.12.2025.

Bundesregierung (1997), Entwurf eines Postgesetzes, BT-Drs. 13/774 vom 30.05.1997.

Bundesregierung (2024), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts, BT-Drs. 20/10283 vom 07.02.2024.

Copenhagen Economics. (2022), Main developments in the postal sector (2017-2021). Volume 1, LU, 2022.

von Danwitz, T. (2004a), in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Auflage, Anhang zu § 11 PostG, § 6 PUDLV.

von Danwitz, T. (2004b), in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Auflage, § 16.

Deutsche Post (2024), Warenversand national: Anfang 2025 wird aus Warenpost das DHL Kleinpaket, Abruf am 20.11.2025.

Deutsche Post (o. J.), Mit dem DHL Kleinpaket günstig und flexibel versenden, <https://www.dhl.de/de/geschaeftskunden/paket/leistungen-und-services/dhl-kleinpaket.html>, Abruf am 20.11.2025.

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Wirtschaft und Energie (2021), Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates – Drucksache 19/20347 – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistungen, BT-Drs. 19/26583 vom 10.02.2021.

Europäische Kommission (2025), EU-Rechtsakt über Zustelldienstleistungen - Aufforderung zur Stellungnahme zu einer Folgenabschätzung, Ares(2025)8720860, Brüssel, 14.10.2025.

General-Anzeiger Bonn (2023), General-Anzeiger Bonn, https://ga.de/news/wirtschaft/regional/deutsche-post-dhl-personalvorstand-thomas-ogilvie-ueber-neue-plaene_aid-92580615, Abruf am 29.06.2023.

golem.de (2024), <https://www.golem.de/news/dhl-post-findet-neue-portopreise-zu-niedrig-und-klagt-2412-191625.html>, Abruf am 26.08.2025.

golem.de (2025), <https://www.golem.de/news/deinfach-dhl-tochter-baut-netz-von-anbieter-neutralen-paketboxen-2502-193280.html>, Abruf am 27.11.2025.

Goodman, A. (2012), An approach to the assessment of whether a ‘commercial rate of return’ is earned by an asset-light universal service network – the UK approach, 26th Conference On Postal And Delivery Economics, Florence School of Regulation, 2012.

handelsblatt.com (2025), <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/logistik-warum-paketdienste-zunehmend-unter-druck-geraten/100135627.html>, Abruf am 28.11.2025.

HDE/IFH Köln (2024), Online Monitor 2024, Berlin/Köln, 2024.

HDE/IFH Köln (2025), Online Monitor 2025, Berlin/Köln, 2025.

IG Metall (o. J.), <https://www.igmetall.de/tarif/tariflexikon/besitzstandsklausel>, Abruf am 22.08.2025.

Jachmann-Michel, M./Vogel, M. (2024), in: Huber, P./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage, Art. 105.

KfW (2024), <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Förderauftrag-und-Geschichte/Privatisierung-der-Deutschen-Post/>, Abruf am 22.08.2025.

Koenig, C./Lemberg, N. (2014), in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, Kapitel D.

Koenig, C./Meyer, M. (2014), in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, Kapitel D.

Kühling, J. (2015), in: Kahl, W. u. a. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 175. Aktualisierung, Art. 87f.

Monopolkommission (2008), 5. Sektorgutachten Post (2008): Monopolkampf mit allen Mitteln (ehem. SG 51), Baden-Baden, 2008.

Monopolkommission (2010), 6. Sektorgutachten Post (2010): Auf Wettbewerbskurs gehen (ehem. SG 57), Baden-Baden, 2010.

Monopolkommission (2015), 9. Sektorgutachten Post (2015): Postwendende Reform – Jetzt! (ehem. SG 74), Baden-Baden, 2015.

Monopolkommission (2017), 10. Sektorgutachten Post (2017): Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten! (ehem. SG 79), Baden-Baden, 2017.

Monopolkommission (2019), 11. Sektorgutachten Post (2019): Neue Chancen für den Wettbewerb, Baden-Baden, 2019.

Monopolkommission (2020), Policy Brief Ausgabe 5: Drängende Reform des Postgesetzes – Jetzt liefern!, 2020.

Monopolkommission (2021), 12. Sektorgutachten Post (2021): Wettbewerb mit neuem Schwung!, Baden-Baden, 2021.

Monopolkommission (2023), 13. Sektorgutachten Post (2023): Postwesen durch Wettbewerb erneuern!, Baden-Baden, 2023.

Monopolkommission (2024a), Stellungnahme zur Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestags am 20. März 2024 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz – PostModG), Wirtschaftsausschuss Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(9)348, 2024.

Monopolkommission (2024b), https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2024/BK5-24-0003/BK5-24-0003_Stellungnahme1.pdf.

Monopolkommission (2025), Policy Brief 15: Offene Umsatzsteuerfragen gefährden Existenz der alternativen Briefdienste!, 2025.

Needham, P. (2016), Amazon plans own delivery operation in Germany, CEP-Research, <https://www.cep-research.com/2016/01/07/amazon-plans-own-delivery-operation-in-germany/>, Abruf am 19.11.2025.

PostNord (2025), PostNord to discontinue handling mail in Denmark in 2026 – focusing exclusively on parcels, <https://group.postnord.com/news-media/2025/postnord-to-discontinue-handling-mail-in-denmark-in-2026--focusing-exclusively-on-parcels/>, Abruf am 17.11.2025.

Reinbothe, J. u. a. (2014), in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, Kapitel C.

tagesschau.de (2023), tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/post-beschwerden-108.html>, Abruf am 22.08.2025.

WIK (2018), Digitalisierung und Briefsubstitution: Erfahrungen in Europa und Schlussfolgerungen für Deutschland, 436, 2018.

WIK (2023), Diskussionsbeitrag Nr. 517: Preis- und Qualitätsstrategien im Briefmarkt: Auswirkungen auf den Zustellwettbewerb in Deutschland, 2023.

Rechtsquellen

Mehrwertsteuersystemrichtlinie, MwStSystRL, Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem vom 28. November 2006, ABl. L 347 vom 11.12.2006, 1.

Postdienst Richtlinie, PDRL, 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.

PostG a. F., Postgesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. I S. 3294 vom 30.12.1997.

Postrechtsmodernisierungsgesetz, PostModG, Gesetz zur Modernisierung des Postrechts vom 15. Juli 2024, BGBl. I Nr. 236 vom 18.7.2024.

Umsatzsteuergesetz, UStG, Umsatzsteuergesetz vom 21. Februar 2005, BGBl. I S. 386 vom 2.3.2005.

Wachstumschancengesetz, Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness vom 27. März 2024, BGBl. I Nr. 108 vom 27.3.2024.