



Bundesnetzagentur

# Tätigkeitsbericht

## Post 2014/2015



# Tätigkeitsbericht

## 2014/2015

Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz

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

Referat für Ökonomische Grundsatzfragen der Regulierung der Postmärkte, Marktbeobachtung,  
Marktabgrenzung, Marktbeherrschung Postbereich

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-0

Fax: +49 228 14-8872

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>VORWORT DES PRÄSIDENTEN.....</b>	<b>7</b>
<b>I LAGE UND ENTWICKLUNG DES POSTWESENS.....</b>	<b>9</b>
<b>A Überblick.....</b>	<b>10</b>
<b>B Marktentwicklung.....</b>	<b>11</b>
1. Postmärkte insgesamt .....	11
2. Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen.....	12
3. Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen .....	25
4. Beschäftigte.....	32
<b>C Entwicklung und Struktur des Netzzugangs - Analyse .....</b>	<b>34</b>
1. Zugang zu Teilleistungen.....	34
2. Zugang zu Postfachanlagen .....	37
3. Zugang zu Informationen über Adressänderungen.....	40
<b>D Entwicklung der nationalen Briefpreise.....</b>	<b>42</b>
<b>E Wettbewerbsentwicklung insgesamt.....</b>	<b>44</b>
<b>II STELLUNGNAHME GEMÄß § 47 POSTG.....</b>	<b>47</b>
1. Universaldienst im Zeitalter der Digitalisierung .....	47
2. Impulspapier .....	48
3. Ergebnis der Anhörung zum Impulspapier .....	48
4. Stellungnahme .....	50
<b>III TÄTIGKEITEN.....</b>	<b>53</b>
<b>A Lizenzierung.....</b>	<b>54</b>
1. Lizenzerteilung.....	54
2. Lizenzüberprüfung .....	55

3.	Erlass von Nebenbestimmungen.....	55
4.	Anpassung und Übertragung bestehender Lizenzen.....	55
5.	Beleihung zur Durchführung der förmlichen Zustellung.....	56
6.	Rechtliche Einzelfragen.....	56
<b>B</b>	<b>Arbeitsbedingungen</b> .....	<b>57</b>
1.	Lizenznehmer .....	57
2.	Subunternehmen .....	57
<b>C</b>	<b>Anzeigepflicht</b> .....	<b>58</b>
<b>D</b>	<b>Verbraucherschutz und Universaldienst</b> .....	<b>59</b>
1.	Sicherstellung / Qualität des Post-Universaldienstes .....	59
2.	Verbraucherschutz, -service sowie Verbraucherbeschwerden .....	62
3.	Schlichtung .....	70
<b>E</b>	<b>Postgeheimnis und Datenschutz</b> .....	<b>73</b>
<b>F</b>	<b>Entgeltregulierung</b> .....	<b>75</b>
1.	Price-Cap-Entscheidungen für Briefporti 2014 und 2015.....	75
2.	Durchführung eines neuen Price-Cap-Maßgrößenverfahrens 2015.....	76
3.	Entgeltgenehmigung „Wert national“ .....	77
4.	Entgeltgenehmigung "Hin und Weg" .....	77
5.	Entgeltgenehmigung "E-Postbrief" .....	77
6.	Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen.....	78
7.	Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Adressänderungsinformationen .....	79
8.	Neubescheidungen der Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen und Adressänderungsinformationen für 2002 bis 2006.....	79
9.	Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung .....	80
<b>G</b>	<b>Besondere Missbrauchsaufsicht</b> .....	<b>81</b>
1.	Vorwurf der Gewährung diskriminierender Zugangsbedingungen für Sortier- und Konsolidierungsleistungen durch die DPIHS .....	81
2.	Nicht missbräuchliche Paketentgelte der Deutschen Post DHL im B2C-Segment .....	82
<b>H</b>	<b>Sonstige Aktivitäten</b> .....	<b>84</b>
1.	Postmarktforen .....	84
2.	Beirat.....	84
3.	Wissenschaftliche Beratung .....	85
<b>I</b>	<b>Internationale Aktivitäten</b> .....	<b>89</b>
1.	Weltpostverein .....	89
2.	ERGP .....	90
3.	Europäische und internationale Normung.....	92
4.	CERP .....	96
5.	TAIEX-Projekte und bilaterale Zusammenarbeit.....	96

<b>IV</b>	<b>NATIONALE UND INTERNATIONALE RECHTSPRECHUNG IM BEREICH POST</b>	<b>97</b>
<b>A</b>	<b>Abgeschlossene Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur</b>	<b>98</b>
1.	Verwaltungsgericht Köln zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	98
2.	Bundesverwaltungsgericht zu Entgeltgenehmigungen für die Jahre 2003 bis 2005	99
<b>B</b>	<b>Anhängige Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur</b>	<b>101</b>
1.	Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen	101
2.	Missbrauchsverfahren bei adressierten Werbesendungen	101
3.	Missbrauchsverfahren gegen First Mail	101
4.	Vorlage von Teilleistungsverträgen der DPIHS	101
<b>C</b>	<b>Sonstige Gerichtsentscheidungen</b>	<b>102</b>
1.	EuGH zu dem System „Mengenrabatt je Absender“ der belgischen bpost	102
2.	EuGH zu der Umsetzung der Rückforderung von Pensionssubventionen durch die Bundesrepublik Deutschland	103
3.	EuG zu Beihilfeprüfverfahren der EU-Kommission	103
4.	EuGH zu dem Rabattsystem der dänischen Post Danmark A/S	104
5.	Finanzgericht Köln zu Klagen auf Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht	105
6.	Arbeitsgericht Bonn zu Einsatz von Beamten im Streik	106
7.	Oberverwaltungsgericht NRW zu der Unzulässigkeit von Sonntagsarbeit	106
<b>V</b>	<b>SONSTIGE ENTSCHEIDUNGEN</b>	<b>107</b>
<b>VI</b>	<b>ANHANG</b>	<b>109</b>
	Mitglieder Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR)	109
	<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>111</b>
	<b>TABELLENVERZEICHNIS</b>	<b>113</b>
	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>114</b>
	<b>IMPRESSUM</b>	<b>119</b>



# Vorwort des Präsidenten

Der deutsche Postmarkt zeichnete sich insgesamt durch eine stabile Entwicklung im Briefbereich aus, während der schnell wachsende Paketmarkt mit neuen Angeboten und dem umfassenden Ausbau der Lieferstrukturen auf den rasant wachsenden Online-Handel reagierte. In diesem Bereich präsentierte sich der Postmarkt im Berichtszeitraum mit innovativen Produkten und neuen Geschäftsmodellen. Nicht zuletzt haben Wettbewerb und die fortschreitende Digitalisierung diese Entwicklung beflügelt. Die Optimierung der Zustellung auf der letzten Meile nahm bei den Innovationen einen hohen Stellenwert ein. Gleichzeitig wurden neue, verbrauchergerechte Infrastrukturlösungen entwickelt und erprobt.

Dies zeigt, dass die Postmärkte beträchtlichen Veränderungen unterliegen. Die Bundesnetzagentur kümmert sich auch hier um die Sicherung einer leistungsfähigen Infrastruktur. Primär bietet die zunehmende Digitalisierung Raum für Neuerungen und Umgestaltungen, setzt daneben aber auch traditionelle Geschäftsmodelle unter Druck. Damit stellt sich die Frage nach dem Umfang einer zeitgemäßen, ausreichenden postalischen Grundversorgung neu. Zur Vorbereitung der gesetzlich geforderten Empfehlung hierzu setzt die Bundesnetzagentur auf einen konstruktiven Dialog mit dem Markt und hat 2014 ein Impulspapier zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes zur Diskussion gestellt. Die Diskussion ergab, dass zumindest gegenwärtig noch keine Änderungen am Rahmen des Universaldienstes erforderlich sind, die Entwicklung aber weiter verfolgt werden muss.

Im Fokus standen auch die wesentlichen Arbeitsbedingungen im lizenzierten Postbereich, die von der Bundesnetzagentur bei den Lizenznehmern sowie bei den Subunternehmen umfassend überprüft wurden. Knapp 1.300 Lizenznehmer und in einer darauf aufbauenden Untersuchung 3.800 Subunternehmer wurden befragt. Im Kern ergab die Untersuchung, dass wesentliche Arbeitsbedingungen von Lizenznehmern eingehalten werden. Bei Subunternehmern stellt die Briefbeförderung in der Regel nicht das Kerngeschäft ihrer wirtschaftlichen Betätigung, sondern eine Nebenerwerbsquelle dar und die Lohnhöhe bestimmt sich damit letztlich nicht durch das Briefgeschäft.

Die Bundesnetzagentur genehmigte im Berichtszeitraum zwei leichte Portoerhöhungen für den Standardbrief. Aufgrund der Price-Cap-Entscheidung aus dem Jahr 2013 kann die Deutsche Post AG (DP AG) jährliche Entgeltanhebungen von 0,2 Prozent unterhalb der Inflationsrate des Vorjahres beantragen. Da die Anhebung der Standardbriefentgelte den erlaubten Preiserhöhungsspielraum für den zugrunde gelegten Korb von Postdienstleistungen gesprengt hätte, mussten gleichzeitig andere Entgelte abgesenkt werden. Anfang 2015 trat eine neue Post-Entgeltregulierungsverordnung in Kraft, auf deren Basis zukünftige Entgeltentscheidungen

getroffen werden müssen. Für die Regulierung im Briefgeschäft werden künftig auch Gewinnmargen vergleichbarer europäischer Postunternehmen anzulegen sein.

Der wettbewerbsorientierten Regulierung des Postmarktes durch die Bundesnetzagentur kommt auch in Zukunft eine hohe Bedeutung zu. Das gesetzliche Ziel, einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb sicherzustellen, bleibt vorrangig. Allerdings sind der Regulierung mit den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen enge Grenzen gesetzt. Eine Anpassung, wie sie im Telekommunikationsbereich über die Jahre hinweg erfolgte, und eine Schärfung des Regulierungsinstrumentariums sind aus Sicht der Bundesnetzagentur deshalb sinnvoll. Insgesamt ist festzuhalten: Auch in Zeiten sich ändernder Kommunikationsgewohnheiten sind postalische Dienstleistungen ein wichtiger Bestandteil nicht nur der Infrastruktur, sondern auch im Hinblick auf ein funktionsfähiges Gemeinwesen. Große Mengen an Nachrichten werden weiterhin in schriftlicher Form verschickt. Die steigende Zahl der beförderten Güter und Waren verdeutlicht, wie sehr die Gesellschaft und die arbeitsteilig organisierte Wirtschaft auf hochwertige Angebote von Beförderungsdienstleistungen angewiesen sind.



Jochen Homann

Präsident der Bundesnetzagentur für Telekommunikation, Post, Elektrizität, Gas und Eisenbahnen

# **I Lage und Entwicklung des Postwesens**

# A Überblick

Die Postmärkte befinden sich in einem tiefgreifenden strukturellen Wandel. Die erkennbaren Veränderungen verlaufen dabei nicht einheitlich: Während der lizenzpflichtige Bereich (gewerbsmäßige Beförderung von Briefen bis 1.000 Gramm) eher stagniert, weil einem stetig zunehmenden Substitutionsprozess durch elektronische Medien ausgesetzt, weist der nicht lizenzpflichtige Teil signifikante Zuwächse auf und wird zunehmend die zentrale Rolle im Postsektor übernehmen.

Getrieben ist der Fortschritt vor allem bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) durch produktionsbedingte Veränderungen, die u. a. zu einer Beschleunigung der Beförderungskette führen und erhebliche Einsparungs-, aber auch Verbesserungspotenziale gegenüber bisherigen Verfahren bieten. Auf der anderen Seite greifen nachfragebedingte Faktoren nachhaltig in die Geschehnisse der Postmärkte ein. Insbesondere Veränderungen der Kaufgewohnheiten und des Bestellwesens führen zu einer Ausweitung des E-Commerce. Entwicklungen des angrenzenden Bereiches, der in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den eigentlichen Postmärkten steht, gewinnen damit eine zunehmende Bedeutung auch für das Regulierungsumfeld.

Auf diese – weitgehend irreversiblen – Veränderungen hat sich die Bundesnetzagentur eingestellt und ihre gesetzliche Aufgabe der Marktbeobachtung daran zukunftsorientiert ausgerichtet. Sie hat eine Studie in Auftrag gegeben, deren Ziel es war, der Bundesnetzagentur umfängliche, aktuelle Informationen über den eigentlichen Bereich der KEP-Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig auch sämtliche Einflussfaktoren sowie deren bisherige Ausprägung und zukünftige Entwicklung im Umfeld der KEP-Dienstleistungen aufzuzeigen und zu quantifizieren.

Im Wege einer öffentlichen Ausschreibung hat die M-R-U GmbH Hamburg zusammen mit dem Institut für angewandte Logistik IAL der Hochschule Würzburg-Schweinfurt den Zuschlag für die Erstellung der umfangreichen Expertise erhalten, auf deren Inhalt sich dieser Bericht in weiten Teilen stützt.

Wie bisher gehen die Resultate im lizenzpflichtigen Bereich auf eigene Untersuchungen zurück. Die Ergebnisse hierzu wurden, wie auch in den Jahren zuvor, durch unmittelbare Abfrage bei den Lizenznehmern gewonnen.

## B Marktentwicklung

### 1. Postmärkte insgesamt

Im Jahr 2014 wurden in den Postmärkten Umsätze von insgesamt 28,8 Mrd. Euro erzielt. Das ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 2,5 Prozent (Umsätze 2013: 28,1 Mrd. Euro).

#### Postmärkte insgesamt 2014



Abbildung 1: Postmärkte 2014 - Umsatz insgesamt

Zu den Postmärkten zählen neben der lizenzpflchtigen Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm die Beförderung von Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP) sowie die Zustellung von adressierten Zeitungen und Zeitschriften.

Der lizenzpflchtige Briefbereich und der Bereich der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften waren im Jahr 2014 von moderaten Rückgängen geprägt. Die insgesamt positive Entwicklung der Postmärkte wurde von deutlichen Zuwächsen von Umsätzen und Sendungsmengen, insbesondere im Paketbereich getragen. Wesentlicher Grund hierfür ist der boomende E-Commerce.

Für das Jahr 2015 ist aufgrund des prognostizierten Wachstums des Versandhandels über das Internet eine weitere positive Entwicklung der Postmärkte zu erwarten.

## 2. Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen

### 2.1 Definition und Abgrenzung

Zu den nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen zählt hauptsächlich die gewerbliche Beförderung von Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP). Daneben fallen in diesen Bereich die Beförderung von Briefsendungen über 1.000 Gramm (u. a. Kataloge, Bücher und Broschüren) sowie von adressierten Zeitungen und Zeitschriften. Zu den Briefsendungen über 1.000 Gramm ist anzumerken, dass diese in der Praxis zumeist dem Markt der Beförderung von Standardpaketen zugerechnet werden. Folglich beinhalten die nachfolgenden Angaben zum Bereich Paket auch Briefsendungen über 1.000 Gramm.

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

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

Paketdienste sind geprägt durch einen sehr hohen Grad an Standardisierung und Automatisierung, die Sendungen sind dabei auf ein Maximalgewicht von 31,5 Kilogramm (teilweise auch 70 Kilogramm) beschränkt. Die Beförderungslaufzeiten betragen in der Regel 24 bis 72 Stunden, werden allerdings nicht garantiert. Am deutschen Markt sind hauptsächlich fünf Unternehmen mit eigenen flächendeckenden Netzen tätig (DHL, DPD, Hermes, GLS und UPS).

Aufgrund der dynamischen Marktentwicklung, die insbesondere von dem stetig wachsenden Versandhandel über das Internet getrieben wird, erweitern die KEP-Dienste ihr Leistungsspektrum. Dies macht eine isolierte Betrachtung der einzelnen Bereiche des Marktes immer schwieriger.

## 2.2 Marktdaten

### 2.2.1 Umsatz und Sendungsmengen der Bereiche Kurier-, Express und Paket

Im Berichtszeitraum setzte sich die positive Entwicklung des KEP-Marktes aus den Jahren 2010 bis 2013 weiter fort. Im Jahr 2014 lagen die Umsätze im KEP-Markt insgesamt bei 19,3 Mrd. Euro. Das entspricht einem Plus im Vergleich zum Vorjahr von 4,0 Prozent (Umsatz insgesamt im Jahr 2013: 18,6 Mrd. Euro). Damit lag das Wachstum im KEP-Markt über dem Wachstum des BIP (+ 1,6 Prozent<sup>1</sup>).

Der KEP-Markt in Deutschland entspricht in etwa einem Viertel des europäischen KEP-Marktes und ist damit der mit Abstand größte innerhalb Europas.

	2013	2014	Prozentuale Veränderung
<b>Umsatz (in Mrd. Euro)</b>	18,6	19,3	+ 4,0 %
<b>Sendungsmenge (in Mrd. Stück)</b>	2,5	2,7	+ 4,9 %

Tabelle 1: Deutscher KEP-Markt im Überblick

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), Fachserie 18, Reihe 1.4, S. 44

Der größte Anteil des Umsatzes entfiel im Jahr 2014 mit 46 Prozent auf den Bereich Paket (9,0 Mrd. Euro). Der Umsatzanteil im Bereich Express betrug 34 Prozent (6,6 Mrd. Euro) und im Bereich Kurier 20 Prozent (3,8 Mrd. Euro).

**Umsatzanteil 2014**  
in %

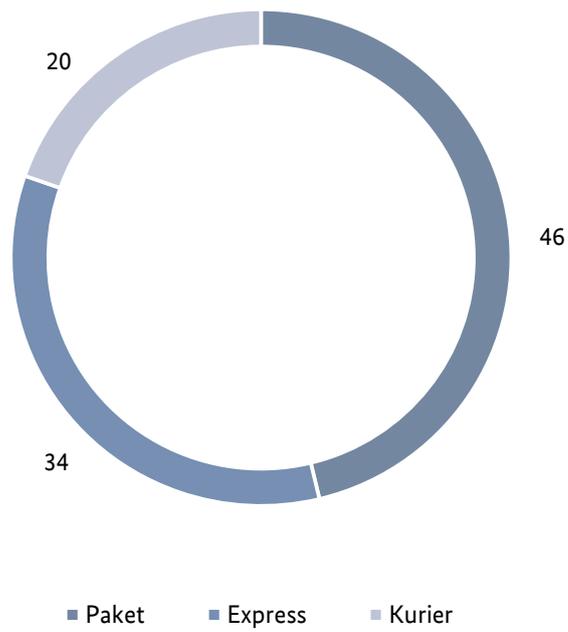


Abbildung 2: Umsatzanteil Bereiche KEP 2014

Zwar konnte in allen drei Bereichen im Jahr 2014 ein Umsatzplus im Vergleich zum Vorjahr erwirtschaftet werden, die Zuwächse fielen allerdings sehr unterschiedlich aus: Paket + 6,7 Prozent, Express + 2,2 Prozent und Kurier + 1,0 Prozent. Auch in den Jahren 2010 bis 2013 war die Entwicklung der Bereiche nicht homogen. Während der Paketbereich mit Steigerungen von bis zu 7,6 Prozent im Jahr 2011 (gegenüber dem Vorjahr 2010) die positive Gesamtentwicklung des KEP-Marktes entscheidend beeinflusste, waren die Anstiege im Bereich Express deutlich moderater. Im Kurierbereich waren nach einem Umsatzanstieg im Jahr 2011 in den Folgejahren 2012 und 2013 sogar Umsatzrückgänge von – 0,7 Prozent bzw. – 2,2 Prozent zu verzeichnen.

### Umsatzveränderung zum Vorjahr in %

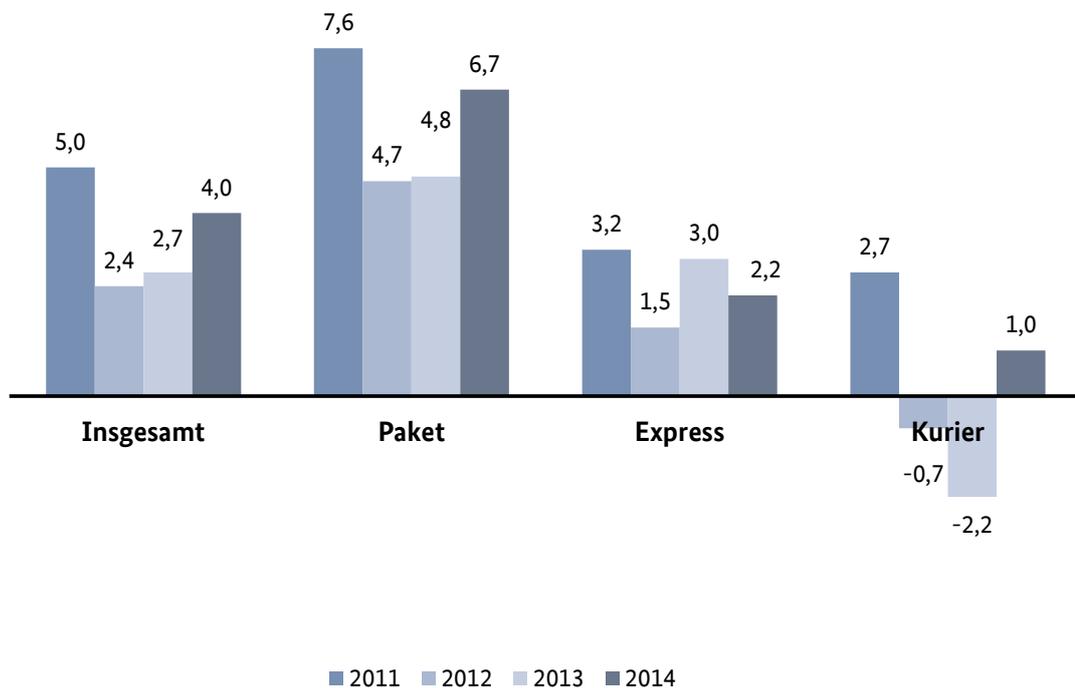


Abbildung 3: Prozentuale Veränderung Umsatz 2011 bis 2014

Auch bei den Sendungsmengen setzte sich der positive Trend der Vorjahre fort. Insgesamt stiegen sie im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 4,9 Prozent und lagen bei 2,7 Mrd. Sendungen (Sendungsmengen insgesamt im Jahr 2013 2,5 Mrd.).

Mit 81 Prozent (2,2 Mrd. Sendungen) wurden mit Abstand die meisten Sendungen im Bereich Paket befördert. Auf die Bereiche Express und Kurier entfielen 10 Prozent (270 Mio. Sendungen) bzw. 9 Prozent (232 Mio. Sendungen) aller Sendungen.

**Sendungsmengenanteil 2014**  
in %

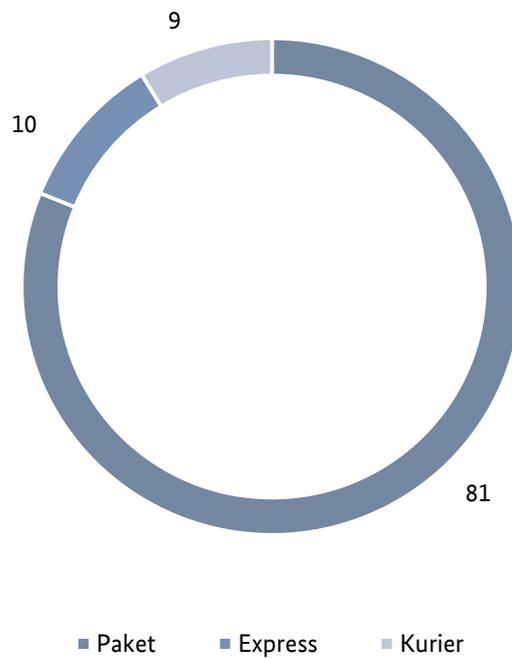


Abbildung 4: Sendungsmengenanteile Bereiche KEP 2014

Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Sendungsmenge im Paketbereich um 5,9 Prozent. In den Bereichen Express und Kurier fielen die Anstiege mit 1,5 Prozent bzw. 0,5 Prozent deutlich moderater aus. Genau wie beim Umsatz war auch die Entwicklung der Sendungsmengen in den Jahren 2010 bis 2013 heterogen.

### Sendungsmengenveränderung zum Vorjahr in %

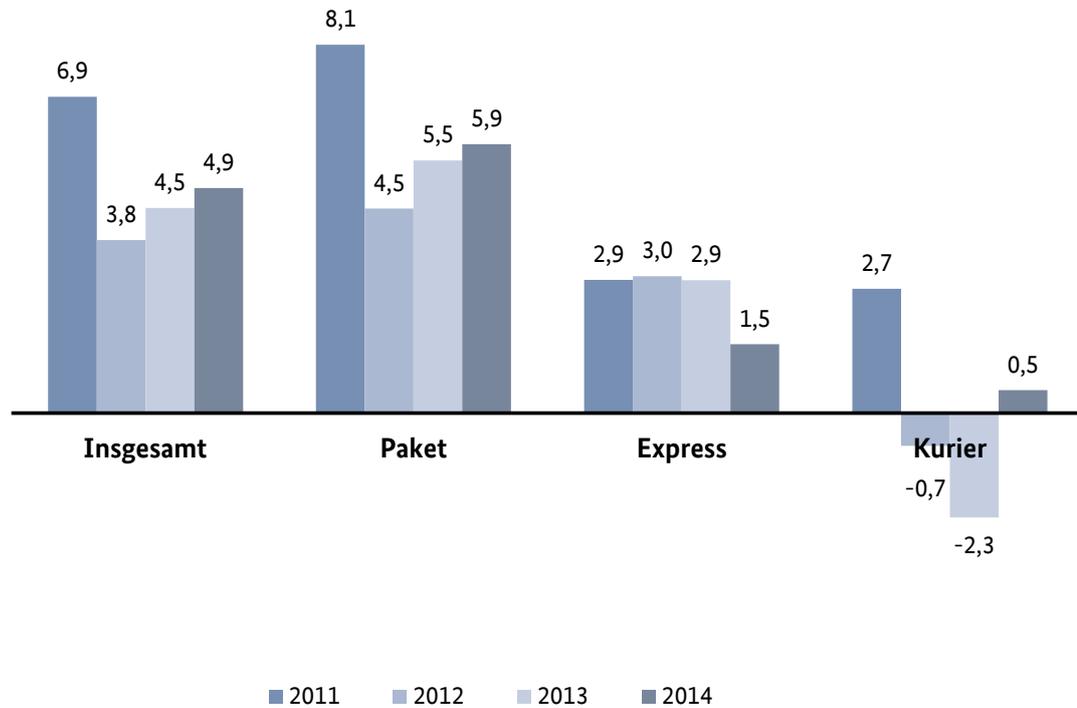


Abbildung 5: Prozentuale Veränderung Sendungsmengen 2011 bis 2014

Betrachtet man die Umsatz- und Sendungsmengenentwicklung der einzelnen Bereiche des KEP-Marktes, wird deutlich, dass der Bereich Paket über die letzten Jahre an Bedeutung gewonnen hat. So stieg sein Anteil am gesamten KEP-Markt im Zeitraum von 2010 bis 2014 gemessen am Umsatz um 4 Prozentpunkte (Umsatzanteil 2010: 42 Prozent) und gemessen an den Sendungsmengen um 3 Prozentpunkte (Sendungsmengenanteil 2010: 78 Prozent). Hauptgrund für diese Entwicklung ist der boomende Online-Handel, von dem der Paketbereich aufgrund seines günstigen Preis-Leistungs-Verhältnisses besonders stark profitiert.

Für das Jahr 2015 ist für den KEP-Markt insgesamt mit einer weiterhin positiven Entwicklung zu rechnen. Auf Basis der vorliegenden Informationen werden der Umsatz um ca. 3,5 Prozent und die Sendungsmenge um ca. 4 Prozent ansteigen.

### 2.2.2 Sendungsströme

Die Beförderungsleistungen im KEP-Markt lassen sich nach B2B -, B2C- und C2X -Sendungsströmen unterteilen. Traditionell prägte das Geschäft mit B2B-Sendungen den KEP-Markt. Aufgrund des stetig zunehmenden E-Commerce und den damit steigenden Paketmengen nimmt die Bedeutung des B2C-Segments immer weiter zu. Im Paketbereich werden seit einigen Jahren jährlich mehr B2C- als B2B-Sendungen befördert. Eine exakte Abgrenzung zwischen den genannten Segmenten ist zunehmend schwierig. Es ist zu beobachten, dass durch sich ändernde Empfängeranforderungen und neue Produkte, die mittels E-Commerce vertrieben werden, auch Express- und Kurierdienste verstärkt im B2C-Segment tätig sind.

Im Jahr 2014 entfielen immerhin 3 Prozent der Kurier- und 5 Prozent der Expresssendungen auf das B2C-Segment.

Seit dem Jahr 2010 (Umsatz 3,5 Mrd. Euro) stieg der Umsatz im B2C-Segment insgesamt um 41 Prozent auf 4,9 Mrd. Euro im Jahr 2014. Im selben Zeitraum wuchs der Umsatz im B2B-Segment nur um 6 Prozent: von 12,6 Mrd. Euro in 2010 auf 13,3 Mrd. Euro im Jahr 2014.

#### Umsatzanteil in %

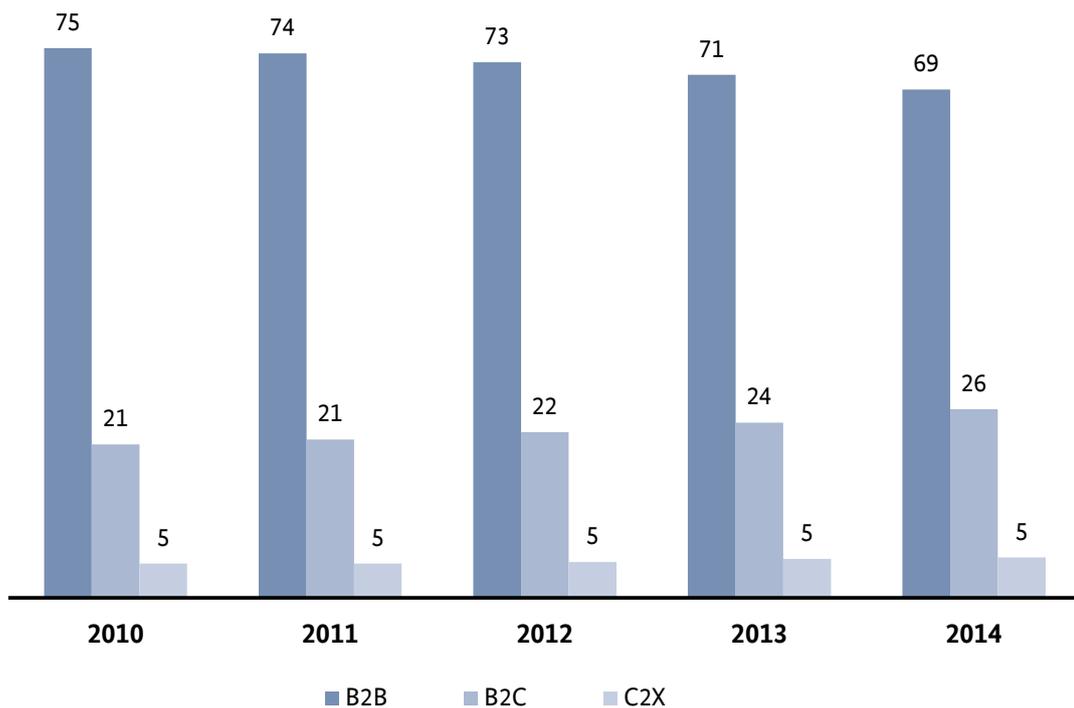


Abbildung 6: Umsatz insgesamt nach Sendungsströmen 2010 bis 2014

Entsprechend ist der Umsatzanteil des B2C-Segments am gesamten KEP-Markt seit dem Jahr 2010 (21 Prozent) um 5 Prozentpunkte auf 26 Prozent im Jahr 2014 gestiegen. Dagegen schrumpfte der Anteil des B2B-Segments im selben Zeitraum um 6 Prozentpunkte von 75 Prozent im Jahr 2010 auf 69 Prozent in 2014. Das C2X-Segment behielt über den gesamten Zeitraum hinweg aufgrund von deutlichen Umsatzzuwächsen (von 782 Mio. Euro in 2010 auf 1,1 Mrd. Euro in 2014) einen Umsatzanteil von 5 Prozent.

Der im Vergleich zu den Sendungsmengen große Anteil des auf das B2B-Segment entfallenden Umsatzes ist auf die relativ hohen Preise pro Sendung in den Bereichen Express und Kurier zurück zu führen.

Die Sendungsmenge im B2C-Segment stieg um insgesamt 34 Prozent an, von 872 Mio. Stück in 2010 auf 1,2 Mrd. Stück im Jahr 2014. Im selben Zeitraum wuchs die Menge der B2B-Sendungen nur um 12 Prozent (von 1,2 Mrd. in 2010 auf 1,3 Mrd. in 2014).

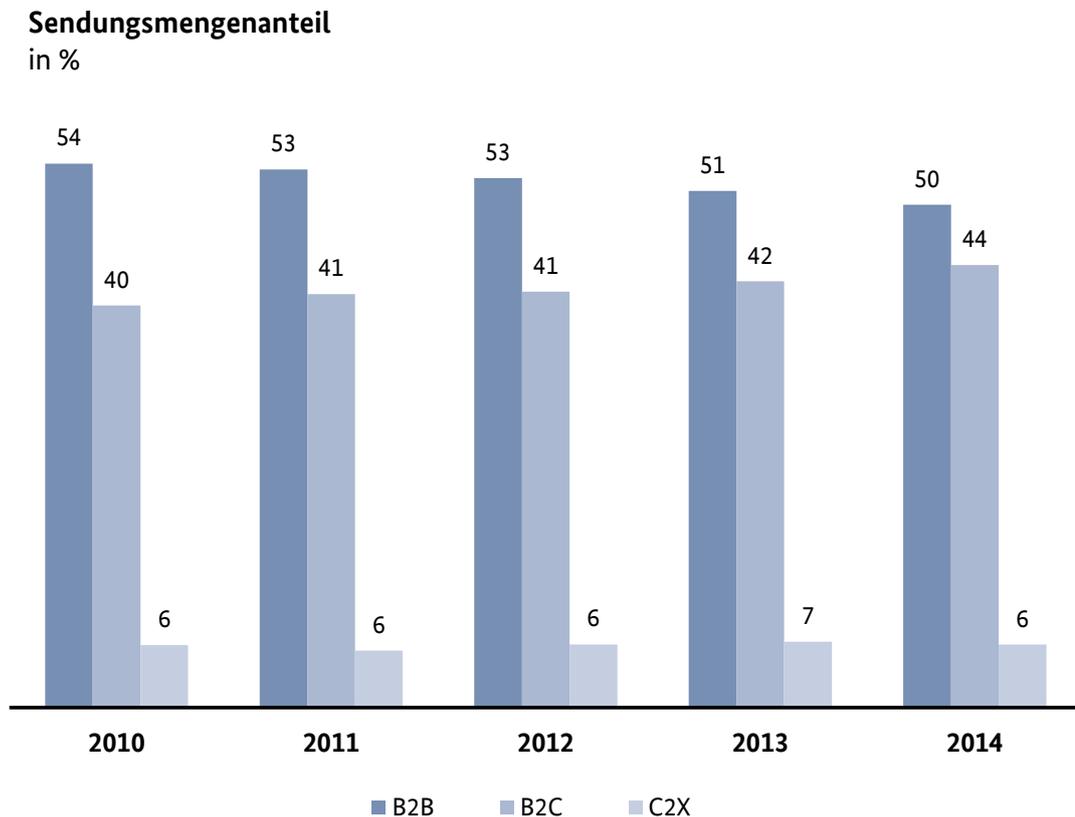


Abbildung 7: Sendungsmengen insgesamt nach Sendungsströmen 2010 bis 2014

Damit waren im Jahr 2014 44 Prozent aller KEP-Sendungen dem B2C-Segment zuzuordnen. Der Anteil der B2C-Sendungen stieg im Vergleich zu 2010 um 4 Prozentpunkte (Anteil B2C-Sendungen im Jahr 2010: 40 Prozent). Dagegen nahm der Sendungsmengenanteil im B2B-Segment von 2010 bis 2014 kontinuierlich ab, von 54 Prozent in 2010 auf 50 Prozent im Jahr 2014.

Das B2C-Segment beinhaltet auch Retourensendungen, da diese in der Regel von den Versendern vergütet werden. Mit dem boomenden E-Commerce ist auch die Anzahl der Retourensendungen auf 140 Mio. Sendungen im Jahr 2014 gestiegen, das entspricht ca. 12 Prozent des B2C-Segments.

Die Sendungsmenge im C2X-Segment ist im Zeitraum von 2010 bis 2014 um insgesamt 23 Prozent gestiegen. Der Anteil der C2X-Sendungen blieb trotz dieses Anstiegs über die Jahre nahezu unverändert und lag 2014 bei 6 Prozent. Größtenteils handelt es sich in diesem Segment um Sendungen, die durch den Verkauf gebrauchter Gegenstände über das Internet ausgelöst werden, wie beispielsweise Konsumelektronik sowie Bücher oder Bekleidung.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Umsatz- und Sendungsmengenanteile zugunsten des B2C-Segments verschoben haben. Diese Entwicklung spiegelt die überdurchschnittlichen Wachstumsraten im Paketbereich wider (siehe oben).

### 2.3 Grenzüberschreitende Sendungen

Die Bedeutung grenzüberschreitender Sendungen ist in den einzelnen Bereichen des KEP-Marktes sehr unterschiedlich. Während sie im Expressbereich zum Kerngeschäft zählen, sind Kurierdienste in der Regel nur regional tätig. Im Paketbereich nimmt die grenzüberschreitende Beförderung von Sendungen durch den wachsenden Versandhandel über das Internet zwar zu, befindet sich aber immer noch auf sehr niedrigem Niveau.

Im Jahr 2014 wurden insgesamt 266 Mio. grenzüberschreitende Sendungen befördert. Das entspricht einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr von knapp 4 Prozent (Sendungsmenge 2013: 256 Mio. Stück).

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Grenzüberschreitende Sendungen in Mio. Stk.</b>	220	236	245	256	266

Tabelle 2: Volumen grenzüberschreitender Sendungen von 2010 bis 2014

Der niedrige Anteil grenzüberschreitender Sendungen spiegelt sich auch im Kaufverhalten der Kunden wider. So liegt der Anteil der Kunden, die einmal im Quartal bzw. im Halbjahr über das Internet im Ausland einkaufen, bei nur 13 Prozent. Einmal monatlich sind es sogar nur 5 Prozent.

Ein möglicher Grund für die sehr verhaltene Entwicklung in diesem Bereich sind Barrieren im grenzüberschreitenden Versandhandel wie zum Beispiel hohe Preise im Vergleich zu inländischen Sendungen und mangelnde Preistransparenz oder intransparente Bestimmungen bei Retourensendungen. Um sicherzustellen, dass für eine grenzüberschreitende Zustellung sowohl kleineren Online-Händlern als auch Endkunden hochwertige, gut zugängliche und erschwingliche Paketdienstleistungen zur Verfügung stehen, hat die Europäische Kommission nach dem Grünbuch (2012) und Roadmap (2013) nun die DSM Initiative (Mai 2015) und die Paketinitiative (erstes Halbjahr 2016) in Vorbereitung<sup>2</sup>.

Für die Zukunft ist mit einer Zunahme von grenzüberschreitenden Sendungen zu rechnen.

<sup>2</sup> Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 16.12.2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1254\\_de.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1254_de.htm?locale=en), abgerufen am 10.09.2015

## 2.4 Adressierte Zeitungen und Zeitschriften

Ebenfalls nicht der Lizenzpflicht unterliegt die Zustellung von adressierten Zeitungen und Zeitschriften (sog. Fremdzustellung). In der Regel werden Zeitungen und Zeitschriften über eigene Zustellnetze von den Verlagen selbst an die Abonnenten ausgeliefert. Presseerzeugnisse, die nicht über die verlagseigenen Zustellnetze verteilt werden können, werden meist durch Postdienstleister zugestellt. Dies betrifft etwa 15 Prozent des gesamten Sendungsaufkommens in diesem Bereich.

Die Menge der beförderten Presseerzeugnisse war in den letzten Jahren insgesamt rückläufig. Im Jahr 2014 betrug sie 12,8 Mrd. Stück, das entspricht einem Rückgang im Vergleich zum Jahr 2013 um knapp 4 Prozent. Ein Grund für die anhaltend rückläufige Entwicklung ist die elektronische Substitution.

Auf dem Wege der Fremdzustellung wurden im Jahr 2014 1,9 Mrd. Zeitungen und Zeitschriften befördert, das sind ca. 8 Prozent weniger als im Jahr 2013. Hiermit erzielten Postdienstleister einen Umsatz in Höhe von 830 Mio. Euro (- 8 Prozent im Vergleich zu 2013). Für 2015 ist mit weiteren Rückgängen zu rechnen.

Der überwiegende Teil der adressierten Zeitungen und Zeitschriften wird nach wie vor von der DP AG befördert (ca. 84 Prozent im Jahr 2014). Andere Postdienstleister spielen in diesem Bereich nur eine untergeordnete Rolle.

## 2.5 Entwicklungstreiber des KEP-Marktes

Wesentliche Treiber des KEP-Marktes sind der zunehmende Versandhandel über das Internet, technische Innovationen und gesellschaftliche Veränderungen.

Der E-Commerce-Umsatz wuchs im Jahr 2014 um 7 Prozent<sup>3</sup>. Mit durchschnittlich + 24 Prozent fiel das Wachstum in den davorliegenden Jahren (2008 bis 2013) noch deutlicher aus. Auch für das Jahr 2015 ist mit einem weiteren Anstieg der Umsätze in diesem Bereich zu rechnen. Allein im 2. Quartal 2015 stiegen die Umsätze im Vergleich zur Vorjahresperiode um 14 Prozent<sup>4</sup>. Steigende Mengen und Umsätze im KEP-Markt, insbesondere im Paketbereich, waren bzw. sind die Folge (siehe oben).

Die zunehmende Nutzung von Internet und elektronischer Kommunikation sowie die weitere Verbreitung von Breitband- und mobilem Internet treiben den E-Commerce zusätzlich an. Ebenso wirken sich gesellschaftliche Veränderungen wie der Wunsch nach bequemem Konsum und Versorgung positiv auf den Online-Handel aus.

Der technische Fortschritt hat aber auch wachstumsdämpfende Effekte auf den KEP-Markt. Die zunehmende Digitalisierung von Dokumenten, Schriftstücken und Artikeln, die zumeist online vertrieben werden (z. B. DVDs / Blue Rays, Bücher oder Software) beeinflusst die Sendungsmengen der Unternehmen in den KEP-Bereichen.

---

<sup>3</sup> Vgl. Pressemitteilung des BEVH vom 03.03.2015,

<https://www.bevh.org/presse/pressemitteilungen/details/datum/2015/maerz/artikel/bewegtes-jahr-2014-fuer-online-und-versandhandel/>, abgerufen am 10.09.2015

<sup>4</sup> Vgl. Generalanzeiger Bonn vom 14.08.2015, „Mehr Einkäufe im Internet“

### Anbieter im B2C-Segment

Der stetig wachsende Online-Handel hat zu steigenden Umsätzen und Sendungsmengen vor allem im B2C-Segment geführt. Dies hat einige Anbieter, die bisher ausschließlich im B2B-Segment tätig waren, dazu bewogen, ihre Geschäftstätigkeit auch auf das B2C-Segment auszuweiten. So sind aktuell neben Deutsche Post DHL (DP DHL) und Hermes auch DPD, GLS und UPS mit eigenen Netzen bundesweit im B2C-Geschäft tätig. Hierzu betreiben sie eine große Anzahl an Annahme- und Abholstellen für Pakete.

### Online-Handel dehnt sich auf immer mehr Warengruppen aus

Der E-Commerce erstreckt sich auf ein immer größeres Spektrum an Waren. Neuerdings werden auch sehr große und schwere Waren wie z.B. Möbel und große elektronische Geräte online vertrieben und an den Endkunden versendet. Der Online-Handel mit der Warengruppe „Möbel und Dekoration“ stieg im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr sprunghaft um 52 Prozent auf 2,5 Mrd. Euro, was eine Zunahme des Sendungsvolumens mit Artikeln dieser Art um 65 Prozent zur Folge hatte.

Der Verbraucher erwartet dabei wie gewohnt eine zeitlich rasche Zustellung. Aufgrund von Volumen und Gewicht sowie gegebenenfalls gewünschten Mehrwertservices (z.B. Anschluss, Montage), können diese Waren aber nicht im weitgehend standardisierten und automatisierten Produktionssystem eines klassischen Paketdienstes abgewickelt werden. Spediteure haben entsprechend reagiert und bieten nunmehr die Beförderung dieser Waren inklusive der gewünschten Mehrwertservices mit festgelegten Zustellfenstern an. Somit stellt diese Leistung laut Definition eine Expressdienstleistung dar. Die Grenzen zwischen dem klassischen KEP-Markt und angrenzenden Branchen - hier das Speditionsgewerbe - verschwimmen.

Auch der Online-Handel mit Lebensmitteln hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Zwar liegt sein Anteil am gesamten Lebensmittelhandel noch auf niedrigem Niveau (ca. 1,2 Prozent), das entspricht aber immerhin rund 2,6 Mrd. Euro Jahresumsatz. Es ist zu erwarten, dass dieser Markt in den nächsten Jahren stark wachsen wird<sup>5</sup>.

Eine besondere Herausforderung in diesem Bereich ist die Beförderung von frischen, gekühlten und tiefgekühlten Lebensmitteln. Sie erfordert spezielle Transportfahrzeuge oder -boxen und ist besonders zeitkritisch. Einige Online-Händler haben daher ihr Angebot auf haltbare, nicht temperaturempfindliche Lebensmittel beschränkt. Auch Amazon ist seit neuestem auf diesem Gebiet tätig<sup>6</sup>. Dagegen bieten beispielsweise die Einzelhandelskette Rewe oder die Online-Supermärkte allyouneedfresh und myTime.de die vollständige Produktpalette an Lebensmitteln im Internet an. Dabei übernimmt Rewe die Auslieferung der Waren selbst, während die Produkte der Online-Supermärkte von Paketdiensten wie DPD und DHL zugestellt werden<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Vgl. Generalanzeiger Bonn vom 16.10.2015, „Lebensmittelkauf per Mausclick“

<sup>6</sup> Vgl. Generalanzeiger Bonn vom 16.10.2015, „Lebensmittelkauf per Mausclick“

<sup>7</sup> Vgl. [http://willkommen.allyouneedfresh.de/ueber\\_uns/](http://willkommen.allyouneedfresh.de/ueber_uns/), abgerufen am 10.09.2015 und [http://wgospace.wgo-service.de/einkaufslad.typo/fileadmin/user\\_upload/Presse/myTime.de\\_3\\_Jahre.pdf](http://wgospace.wgo-service.de/einkaufslad.typo/fileadmin/user_upload/Presse/myTime.de_3_Jahre.pdf), abgerufen am 15.09.2015

### **Taggleiche Zustellung (Sameday-Zustellung)**

Der Online-Handel im lokalen Umfeld bietet den Kurierdiensten vermehrt neue Betätigungsfelder im B2C-Segment. Anders als die klassischen Paketdienste können sie online bestellte Waren durch Direktfahrt noch am selben Tag an den Empfänger zustellen. Dies ist insbesondere für den Online-Vertrieb von Lebensmitteln von großer Bedeutung. Aber auch für andere Waren wie Elektronikartikel wird aufgrund der Kundenanforderungen zunehmend die Sameday-Zustellung angeboten.

### **Ausrichtung des Angebots auf die Anforderungen der Empfänger**

Mit der wachsenden Bedeutung des B2C-Segments rücken die Empfänger der Beförderungsleistung und ihre individuellen Anforderungen an die Zustellung immer weiter in den Fokus der KEP-Dienstleister. Wenn möglich, passen die Dienstleister ihre operativen Strukturen daran an. Dies betrifft insbesondere individuelle und flexible Zustelloptionen.

Neben der Zustellung an der Haustür bieten die Unternehmen auch die Lieferung an eine Wunschfiliale oder eine Packstation an. Gelingt der erste Zustellversuch bei der Hauszustellung nicht, können Kunden ihre Sendung an einen vorab bestimmten Ersatzempfänger liefern lassen.

Empfänger messen der Zustellung an individuell vereinbarten Tagen oder Zeiten besondere Bedeutung zu. Die KEP-Dienstleister kommen diesem Wunsch mit flexiblen und individuellen Angeboten wie beispielsweise der Abendzustellung entgegen. Für die Unternehmen geht es dabei auch um die Reduzierung der erfolglosen Zustellversuche und somit um Kosteneinsparungen.

Die DP DHL bietet seit 2013 die Möglichkeit, Pakete in einen am Haus aufgestellten Paketkasten einlegen zu lassen. Der Zugang ist auf die eigenen Zusteller begrenzt. Das bisherige Angebot zielt besonders auf Ein- und Zweifamilienhäuser ab. Presseberichten zufolge plant die DP DHL im Jahr 2016 auch, eine entsprechende Einrichtung für Mietshäuser auf den Markt zu bringen<sup>8</sup>. Die Wettbewerber der DP DHL arbeiten an einem Konkurrenzprodukt: Die Unternehmen DPD, GLS, Hermes und UPS haben einen anbieterneutralen Paketkasten entwickelt und das Gemeinschaftsunternehmen ParcelLock GmbH gegründet. Die „Unibox“ wurde im Oktober 2015 der Öffentlichkeit präsentiert und soll nach einem Feldversuch im Sommer 2016 auf den Markt kommen<sup>9</sup>.

### **KEP-affine Märkte**

Im Zuge des boomenden E-Commerce und dem damit einhergehenden Wachstum im B2C-Segment, haben Unternehmen des KEP-Marktes und anderer Branchen eine Reihe von KEP-affinen Dienstleistungen entwickelt. Sie stellen selbst keine eigentliche Transportdienstleistung dar, haben aber einen technischen, organisatorischen oder prozessualen Bezug zu KEP-Dienstleistungen, insbesondere Paketdienstleistungen.

---

<sup>8</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.09.2015, „Post plant für nächstes Jahr Paketkästen für Mietshäuser“ (S. 19)

<sup>9</sup> Vgl. Artikel "Der DHL-Paketkasten bekommt Konkurrenz", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.10.2015

Es handelt sich um neue Liefermodelle und Services meist mit lokaler bzw. regionaler Ausrichtung, die einen forcierenden Effekt auf KEP-Beförderungen haben. Die einzelnen Services sind sehr vielfältig, so dass die unten beschriebenen Beispiele nur eine kleine Auswahl der existierenden Dienste darstellen.

In Deutschland sind Plattformen aktiv, über die neben einigen Online-Händlern auch der stationäre Einzelhandel für bestimmte Warengruppen seine Produkte zusätzlich im Internet vertreibt: so z.B. [schuhe.de](http://schuhe.de). Der Kunde sucht auf der Plattform die gewünschten Schuhe aus und bekommt die Information, welches der örtlichen Geschäfte das gewünschte Paar führt. Alternativ ist auch die Bestellung bei einem der angeschlossenen Online-Shops möglich.

Das Online-Portal [allyouneed](http://allyouneed.de) (früher [meinpaket.de](http://meinpaket.de)), das kleinen und mittelgroßen Händlern unterschiedlicher Branchen den Absatz ihrer Waren im Internet bietet, wird von DP DHL selbst betrieben. Im Jahr 2011 wurde das Angebot durch die Beteiligung am Online-Supermarkt [allyouneedfresh](http://allyouneedfresh.de) (früher [allyouneed](http://allyouneed.de)) um Lebensmittel erweitert. Die Auslieferung der Waren übernimmt DP DHL selbst.

Ebenfalls als KEP-affine Dienste zählen Internetplattformen zur Vermittlung lokaler bzw. regional tätiger Kurierdienste wie beispielsweise [Liefery](http://Liefery.com) und [Tiramizoo](http://Tiramizoo.com). Beide bieten dem Empfänger eine Zustellung noch am selben Tag.

[Pakadoo](http://Pakadoo.com) ist ein Service, der sich an Unternehmen richtet, die ihren Beschäftigten eine Zustellung von Paketen an den Arbeitsplatz anbieten möchten. Die Unternehmen richten hierfür einen [Pakadoo-Point](http://Pakadoo-Point.com) ein. Kunden geben bei ihrer Online-Bestellung die Adresse des Unternehmens als Lieferadresse und ihre [Pakadoo-ID](http://Pakadoo-ID.com) an und können ihre Pakete dann am [Pakadoo-Point](http://Pakadoo-Point.com) abholen.

### 3. Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen

#### 3.1 Marktentwicklung

Die Umsätze im lizenzpflichtigen Briefbereich stiegen im Jahr 2014 auf insgesamt 8,59 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Plus von 0,4 Prozent gegenüber dem Jahr 2013. Für das Jahr 2015 rechnet der Markt mit einer weiteren Umsatzsteigerung von 1,2 Prozent auf 8,7 Mrd. Euro.

Die Sendungsmengen waren im Jahr 2014 erneut leicht rückläufig. Wurden im Jahr 2013 16,1 Mrd. Sendungen befördert, sank die Zahl in 2014 auf 15,9 Mrd. Stück. Der Rückgang der Briefmengen fiel mit -1,4 Prozent im Verhältnis zu anderen europäischen Ländern jedoch moderat aus.

**Umsatz und Sendungsmengen**

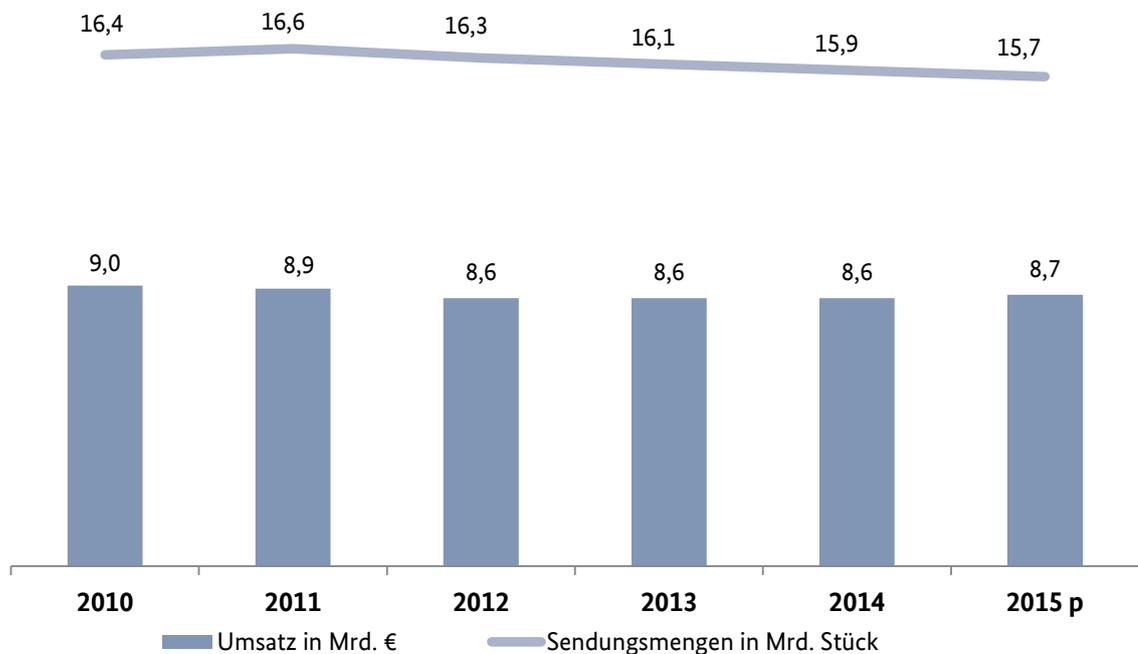


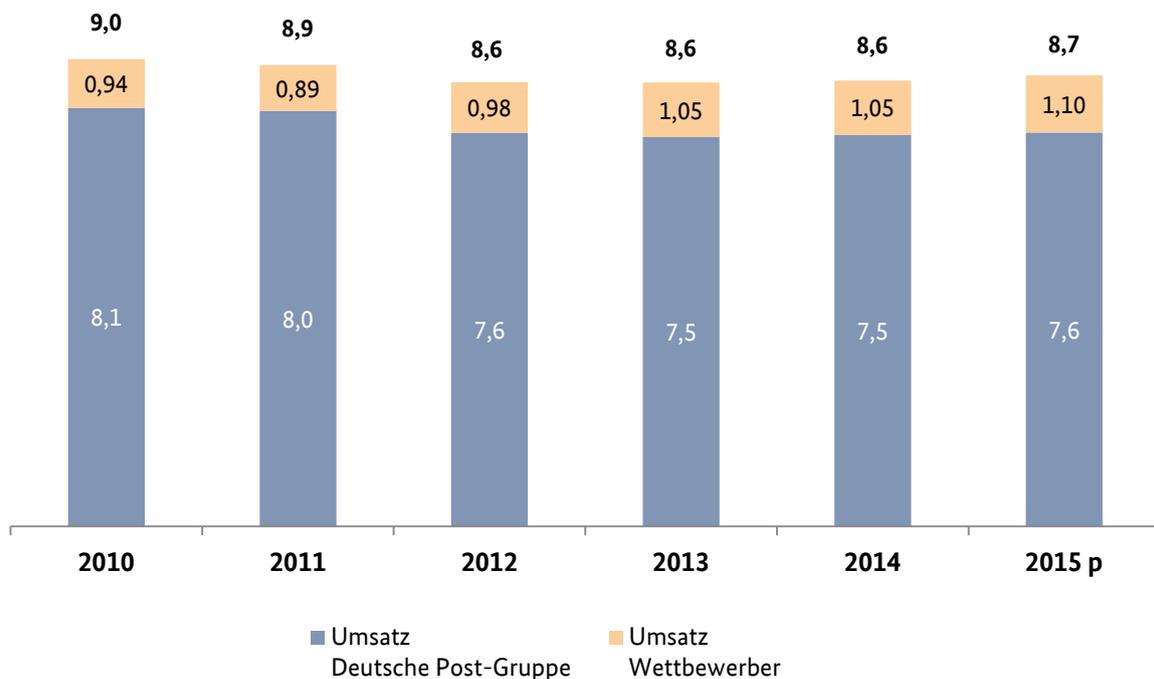
Abbildung 8: Umsätze und Mengen im lizenzpflichtigen Bereich

Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe konnten ihre Umsätze von 0,9 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2014 steigern. Ihr Marktanteil stieg im gleichen Zeitraum von 10,4 Prozent auf 12,2 Prozent im Jahr 2014. Der Umsatz der Deutsche Post-Gruppe (DP AG, DP Dialog Solutions, DP E-Solutions, DHL und DP InHaus Services) ging im selben Zeitraum von 8,1 Mrd. Euro auf 7,5 Mrd. Euro zurück, der Umsatzanteil sank von 89,6 Prozent auf 87,8 Prozent (einschließlich aller Teilleistungssendungen).

Trotz Stabilisierung des Wettbewerbs auf nahezu gleichbleibendem Niveau hat sich an der dominanten und marktbeherrschenden Stellung der Deutsche Post-Gruppe weiterhin nichts geändert.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Prognosewerte (p) der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe für das Jahr 2015 mit einem geplanten Umsatzplus von 4,9 Prozent eher optimistisch, während die Deutsche Post-Gruppe – vorsichtig geschätzt – mit einem leichten Umsatzplus von 0,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr rechnet.

### Umsatz nach Anbietergruppen in Mrd. €



(Abbildung enthält Rundungsdifferenzen)

Abbildung 9: Umsätze nach Anbietergruppen 2010 bis 2015

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015 p
Deutsche Post-Gruppe	89,6%	90,0%	88,5%	87,7%	87,8%	87,3%
Wettbewerber	10,4%	10,0%	11,5%	12,3%	12,2%	12,7%

Tabelle 3: Umsatzanteile nach Anbietergruppen in Prozent 2010 bis 2015

Die Sendungsmengen sind im Jahr 2014 erneut leicht auf 15,9 Mrd. Stück gefallen. Dabei stagnierten die Mengen der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe, während die Mengen der Deutsche Post-Gruppe im Jahr 2014 einen Rückgang von 0,2 Mrd. Stück verzeichneten. Auch für 2015 rechnet die Deutsche Post-Gruppe mit einer Reduzierung um -1,7 Prozent, während die Wettbewerber mit Mengensteigerungen von + 4,6 Prozent rechnen.

### Sendungsmenge in Mrd. Stück

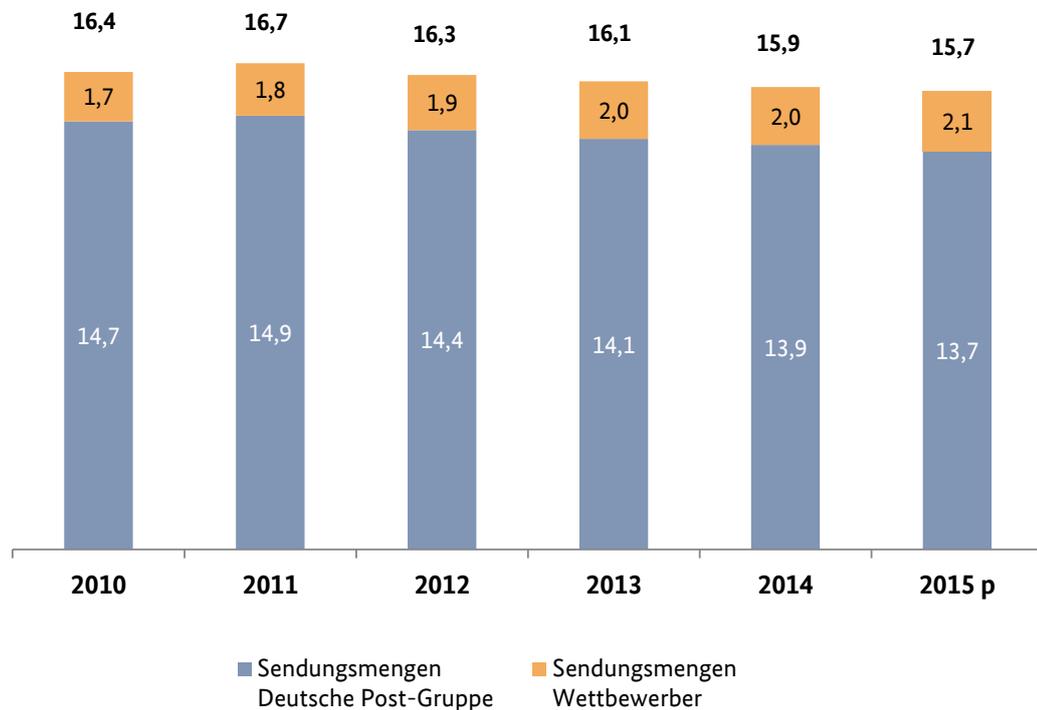


Abbildung 10: Entwicklung der Sendungsmengen

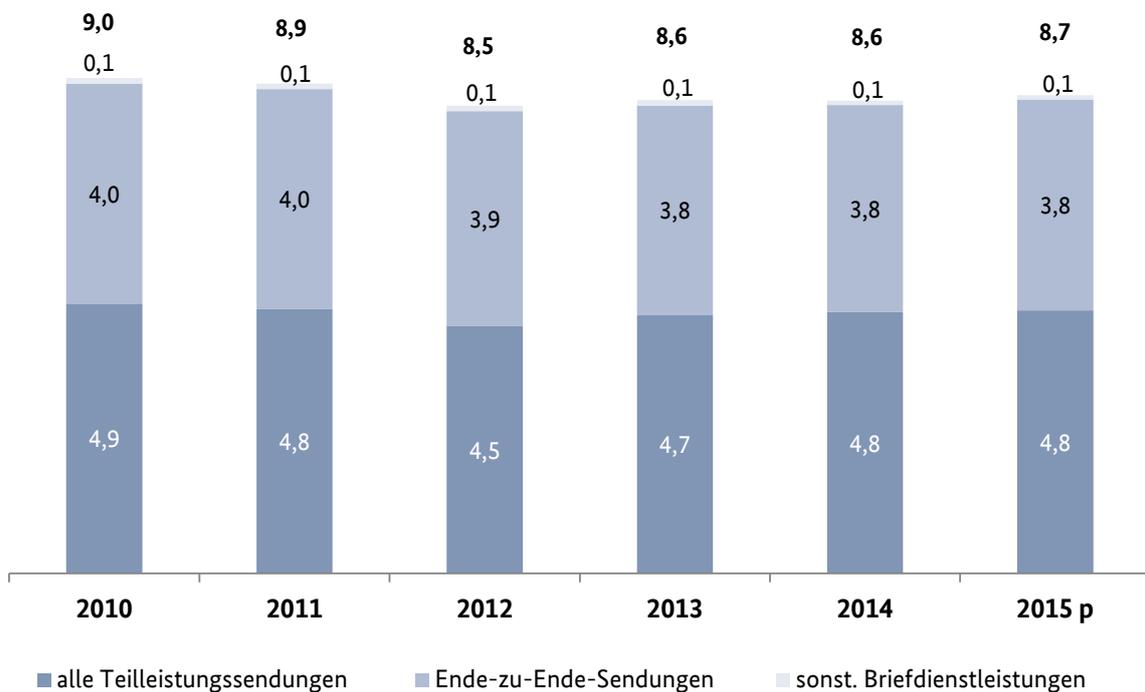
### 3.2 Teilleistungssendungen

Teilleistungen werden nachgefragt, wenn z.B. Großversender oder Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe Sendungen bei der DP AG einliefern, für die bereits Vorleistungen (z. B. Vorsortierung, Frankierung) erbracht wurden. Die DP AG gewährt den Einlieferern gemäß der erbrachten Vorleistungen Rabatte (s. a. Kapitel I. C: Entwicklung und Struktur des Netzzugangs).

Zu den sonstigen Briefdienstleistungen zählen u. a. Postfachleerungen, die Einlieferung oder das Abholen von Sendungen sowie Sortier- und Freimachungsleistungen.

Die Umsätze der einzelnen Kategorien zeigen einen stabilen Verlauf: Während die Umsätze mit Teilleistungen seit dem Jahr 2010 mit 4,9 Mrd. Euro nur leicht auf 4,8 Mrd. Euro im Jahr 2014 sanken, fiel der Umsatzrückgang bei den Ende-zu-Ende Briefleistungen mit 0,2 Mrd. Euro im selben Zeitraum minimal höher aus (2010: 4,0 Mrd. Euro, 2014: 3,8 Mrd. Euro).

### Umsatz nach Produktgruppen in Mrd. €



(Abbildung enthält Rundungsdifferenzen)

Abbildung 11: Aufteilung der Gesamtumsätze nach Produktgruppen

Der Umsatz der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im Teilleistungsbereich liegt seit 2010 - wie bei den sonstigen Briefdienstleistungen - nahezu unverändert bei rund 0,1 Mrd. Euro (nicht bildlich in obiger Grafik dargestellt). Auch der Umsatz der Deutsche Post-Gruppe blieb trotz geringfügig sinkender Mengen in diesem Zeitraum stabil.

### 3.3 Ende-zu-Ende-Sendungen

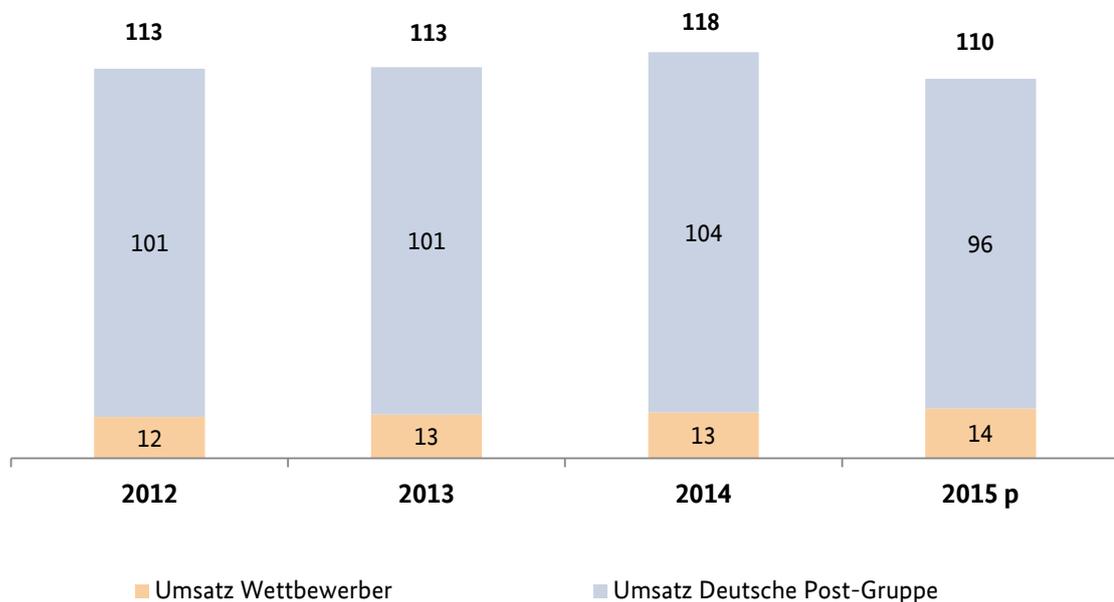
Ende-zu-Ende-Sendungen umfassen alle Sendungen, bei denen in der Regel alle Arbeitsschritte vom Einsammeln bis zur Zustellung in einer Hand liegen.

Die Deutsche Post-Gruppe beförderte im Jahr 2014 3,4 Mrd. Ende-zu-Ende-Sendungen und erzielte damit einen Umsatz von 2,9 Mrd. Euro. Für das Jahr 2015 rechnet die Deutsche Post-Gruppe mit 3,3 Mrd. Sendungen und einem Umsatz von 2,9 Mrd. Euro. Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe beförderten in diesem Segment im Jahr 2014 2,0 Mrd. Sendungen und erzielten einen Umsatz von 0,9 Mrd. Euro. Für das Jahr 2015 rechnen sie mit einer Umsatzsteigerung auf 1,0 Mrd. Euro bei einer Menge von 2,1 Mrd. Sendungen.

### 3.4 Förmliche Zustellung

Die Anzahl der beförderten förmlichen Zustellungen ist seit 2010 um 11 Prozent gestiegen. 2014 wurden insgesamt 46 Mio. Sendungen befördert und ein Umsatz von 118 Mio. Euro erzielt. Die Deutsche Post-Gruppe erzielte im Jahr 2014 mit 39 Mio. Stück einen Umsatz von 104 Millionen Euro. Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe setzten im selben Zeitraum 13 Millionen Euro um und beförderten 7 Millionen Sendungen. Der Umsatzanteil der Wettbewerber betrug im Jahr 2014 11,3 Prozent bei einem Mengenanteil von 14,4 Prozent. Für das Jahr 2015 erwarten die Wettbewerber leicht steigende Mengen- und Umsatzanteile, während die Deutsche Post-Gruppe mit geringen Umsatz- und Mengenrückgängen rechnet.

#### Umsatz Förmliche Zustellung in Mio. €



(Abbildung enthält Rundungsdifferenzen)

Abbildung 12: Umsatzentwicklung Förmliche Zustellung in Mio. Euro

### Sendungsmenge Förmliche Zustellung in Mio. Stk.

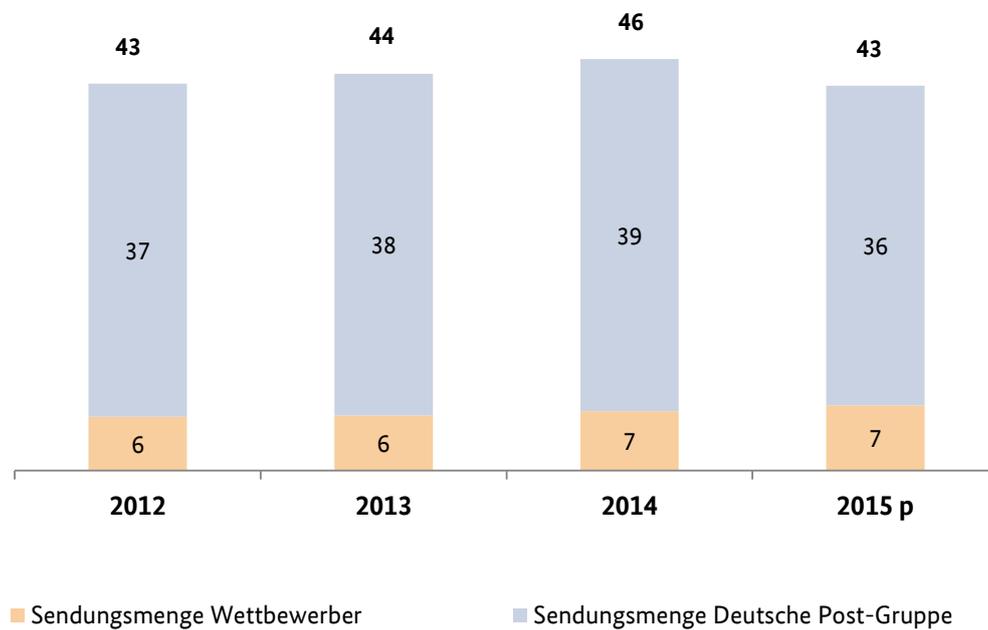


Abbildung 13: Mengenentwicklung Förmliche Zustellung in Mio. Stück

### 3.5 Marktstruktur

Im Jahr 2014 schieden weitere Wettbewerber aus dem Markt aus (s. a. Kapitel III. A: Lizenzierung). Bei dem weit überwiegenden Teil handelte es sich um kleinere Unternehmen mit einem Jahresumsatz unter 1 Mio. Euro. Für die folgenden Jahre wird mit einer Fortsetzung dieses Trends bei gleichzeitiger Abnahme der neu zu erteilenden Lizenzen gerechnet.

Die Anzahl der größeren Wettbewerber ist relativ stabil. Diese Unternehmen sind schon seit geraumer Zeit am Markt aktiv, konnten ein tragfähiges Geschäftsmodell etablieren und ihre Umsätze und Marktanteile insgesamt leicht steigern. Zugleich ist die Struktur der Wettbewerber nach wie vor heterogen: Etwa 74 Prozent der Unternehmen erzielen Jahresumsätze von weniger als 500.000 Euro. 21 Prozent der Unternehmen erwirtschaften Umsätze zwischen einer und 10 Mio. Euro. Dem gegenüber stehen nur rund 5 Prozent an Unternehmen, die mehr als 10 Mio. Euro pro Jahr umsetzen.

Umsatz	bis 100.000 €	> 100.000 €	> 500.000 €	> 1 Mio. €	> 10 Mio. €	Gesamt- anzahl
		bis 500.000 €	bis 1 Mio. €	bis 10 Mio. €		
2010	~ 330	108	44	93	20	595
2011	~ 330	117	42	90	22	601
2012	~ 350	113	36	103	28	630
2013	~ 350	94	42	94	26	606
2014	~ 325	97	28	92	27	569

Tabelle 4: Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich nach Umsatzgruppen (ohne Deutsche Post-Gruppe)

Auch die Verteilung der Umsätze der Wettbewerber spiegelt diese Entwicklung wider: So entfielen auf 5 Prozent der Wettbewerber 65 Prozent des Umsatzes, während 57 Prozent der Unternehmen zusammen lediglich ein Prozent des Gesamtumsatzes erzielten (jeweils ohne Deutsche Post-Gruppe).

#### Unternehmenskonzentration 2014 (ohne Deutsche Post-Gruppe)

Umsatzanteil  
in %

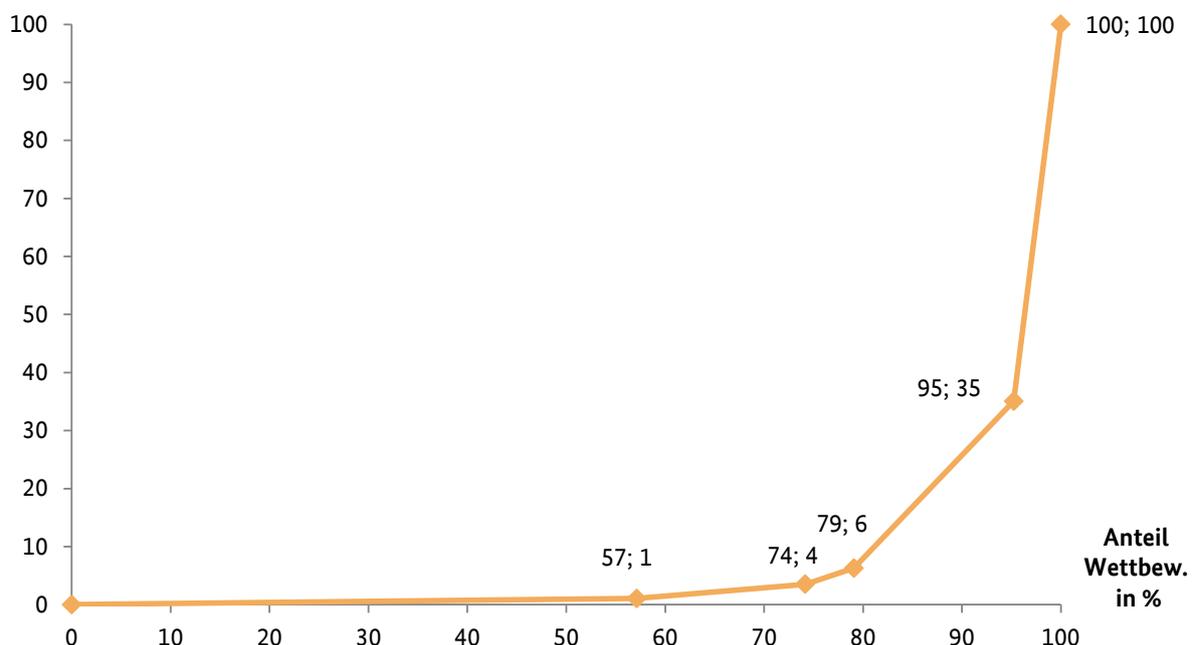


Abbildung 14: Unternehmenskonzentration 2014 (ohne Deutsche Post-Gruppe)

Die Wettbewerber konzentrieren sich hauptsächlich auf das Geschäftskundensegment. Der Umsatzanteil der Briefdienstleitungen im geschäftlichen Bereich betrug bei den Wettbewerbern im Jahr 2014 im Durchschnitt 95 Prozent. Der Mengenanteil lag bei 96 Prozent. Ein Großteil der Wettbewerber gab an, Dienstleitungen sogar ausschließlich für geschäftliche Auftraggeber zu erbringen.

Bei der Deutsche Post-Gruppe lag der Umsatzanteil der geschäftlichen Auftraggeber insgesamt bei 84,4 Prozent und einem Mengenanteil von 91,5 Prozent. Der Umsatzanteil der privat in Auftrag gegebenen Dienstleistungen betrug 15,6 Prozent, der Mengenanteil 8,5 Prozent.

Briefdienstleistungen für Privatkunden werden fast ausschließlich von der Deutsche Post-Gruppe erbracht. Ein nennenswerter Wettbewerb findet in diesem Marktsegment nach wie vor nicht statt.

Der gesamte Umsatz privater Auftraggeber belief sich im Jahr 2014 auf 1,23 Mrd. Euro. Davon wurden 1,18 Mrd. Euro von der Deutsche Post-Gruppe umgesetzt, während die Wettbewerber hier lediglich 0,05 Mrd. Euro erzielten. Die Deutsche Post-Gruppe ist im Bereich der privaten Briefbeförderung das eindeutig marktbeherrschende Unternehmen.

### Umsatz nach Auftraggebern in Mrd. €

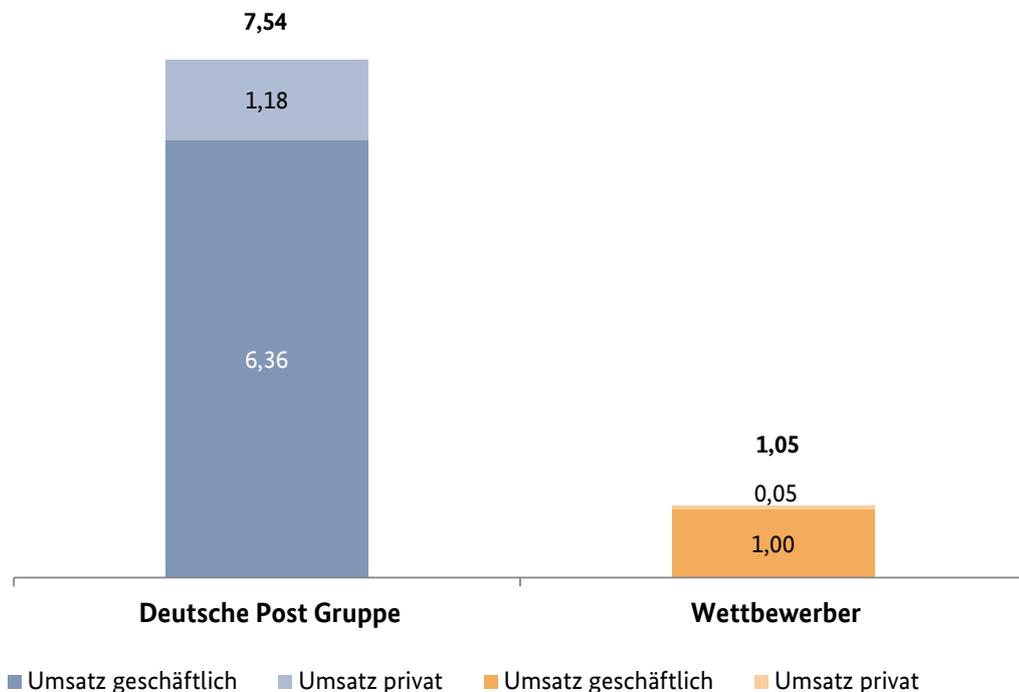


Abbildung 15: Umsatzanteile nach Auftraggebern der Briefbeförderung 2014

## 4. Beschäftigte

Eine valide Aussage über die Zahl der Beschäftigten im nicht lizenzpflichtigen und lizenzpflichtigen Bereich des Postwesens gestaltet sich zunehmend schwierig. Viele Unternehmen bieten Dienstleistungen beider Bereiche an. So befördert die Großzahl der Unternehmen neben Briefen bis 1.000 Gramm auch Produkte mit einem Gewicht über 1.000 Gramm und darüber hinaus auch Pakete. Für eine trennscharfe Darstellung wäre es erforderlich, den jeweiligen Anteil der Tätigkeiten erfassen zu lassen, die auf den lizenzpflichtigen bzw. nicht lizenzpflichtigen Bereich entfallen. Dies erscheint in der Praxis jedoch nur mit unverhältnismäßigem

Aufwand realisierbar. Zudem kann eine nach Einsatzgebiet differenzierte Erfassung der Arbeitszeit den Unternehmen nicht zwingend auferlegt werden.

Nach Angaben der Unternehmen waren im Jahr 2014 insgesamt 167.306 Beschäftigte im lizenzpflichtigen Briefbereich tätig, davon 148.518 bei der Deutsche Post-Gruppe. Diese Zahl beinhaltet sowohl Vollzeitbeschäftigte wie auch Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte.

### Beschäftigte im lizenzpflichtigen Briefbereich 2014

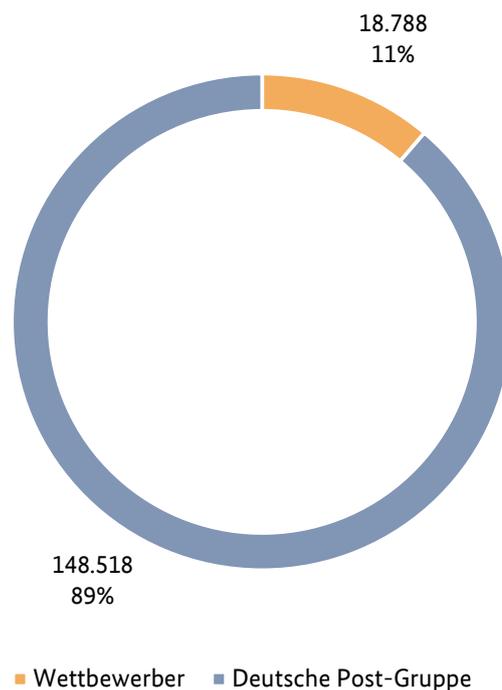


Abbildung 16: Beschäftigte im lizenzpflichtigen Briefbereich 2014

Für den nicht lizenzpflichtigen Bereich ist auf Basis der vorliegenden Informationen von ca. 365.000 Beschäftigten (Vollzeit-, Teilzeitbeschäftigte sowie geringfügig Beschäftigte) auszugehen. Unter Berücksichtigung der positiven Entwicklung im KEP-Markt, insbesondere im Paketbereich, ist mittelfristig ein weiterer Anstieg der Zahl der Beschäftigten bei den Unternehmen zu erwarten. Legt man die Erhebungen im lizenzpflichtigen Briefbereich der vergangenen Jahre zugrunde, kann weiter davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Beschäftigten kontinuierlich leicht rückläufig sein wird<sup>10</sup>.

Eine abschließende Aussage über die Anzahl der Vollzeitäquivalente lässt sich weder im lizenzpflichtigen Briefbereich noch bei den lizenzfreien KEP-Diensten treffen.

<sup>10</sup> Tätigkeitsbericht Post 2012/2013, S. 38

# C Entwicklung und Struktur des Netzzugangs - Analyse

## 1. Zugang zu Teilleistungen

Teilleistungen sind die um die Eigenleistungen der Nachfrager verminderten Teile der ansonsten als Ganzes erbrachten Briefbeförderungsleistung (BVerwG, Urteil vom 20.05.2009, Az. 6 C 14.08). Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist verpflichtet, Teile der von ihm erbrachten lizenzpflichtigen Briefbeförderungsleistungen grundsätzlich gesondert anzubieten (§ 28 PostG). Diese Verpflichtung trifft auf die Deutsche Post-Gruppe als (absoluten) Marktbeherrscher im Briefbereich zu.

Der Zugang zu diesem Netz der Deutsche Post-Gruppe steht sowohl ihren Wettbewerbern als auch ihren Endkunden zu gleichen Konditionen offen. Der Netzzugang ermöglicht es somit u. a. regional tätigen Wettbewerbern ihren Kunden eine bundesweit flächendeckende Zustellung anzubieten.

Damit sich die Bundesnetzagentur einen Überblick über das Marktgeschehen verschaffen kann, hat das marktbeherrschende Unternehmen, hier also die Deutsche Post-Gruppe, alle abgeschlossenen Verträge über Teilleistungen der Bundesnetzagentur nach § 30 PostG innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss vorzulegen.

In den Jahren 2014 und 2015 schloss die Deutsche Post-Gruppe insgesamt 16.540 (2014) bzw. 13.734 (2015, Stand 31.10.2015) neue Teilleistungsverträge mit Endkunden und Wettbewerbern ab. Dabei kann bislang inhaltlich zwischen solchen Teilleistungsverträgen unterschieden werden, bei dem der Vertragspartner des Marktbeherrschers primär Transportvorleistungen erbringt, solchen, bei denen er Vorsortierungen leistet und solchen, bei denen er die Entgeltsicherungen vornimmt.

### 1.1 Teilleistungen mit Transportvorleistungen

Diese Teilleistungen erfordern vom Vertragspartner des Marktbeherrschers unabhängig davon, ob es sich um einen Wettbewerber oder einen Endkunden handelt, dass dieser einen Teil des gesamten Transportweges der Dienstleistung des Grundproduktes erbringt.

Jahr	2014			
	Individualsendungen		Inhaltsgleiche Sendungen	Gesamt
	BZA	BZE	BZE	BZA/BZE
Teilleistungsvertrag				
Vertragspartner Endkunden	37	73	5	115
Vertragspartner Wettbewerber	10	20	2	32
Vertrag zur Kooperation bei Infopost			34	

Tabelle 5: Teilleistungsverträge mit Transportvorleistungen im Jahr 2014

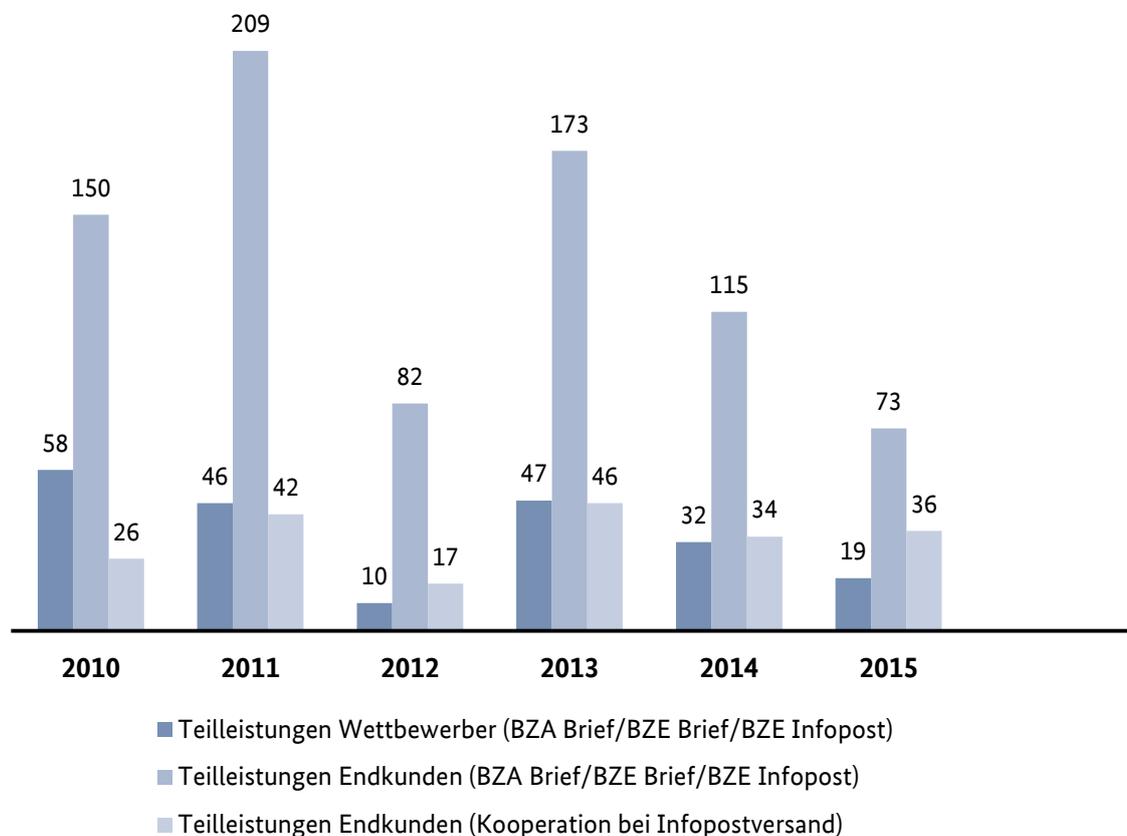
Jahr	2015			Gesamt
	Individualsendungen		Inhaltsgleiche Sendungen	
	BZA	BZE	BZE	BZA/BZE
Teilleistungsvertrag				
Vertragspartner Endkunden	21	49	3	73
Vertragspartner Wettbewerber	8	10	1	19
Vertrag zur Kooperation bei Infopost	36			

(Stand: 31.10.2015)

Tabelle 6: Teilleistungsverträge mit Transportvorleistungen im Jahr 2015

Die Zahl neuer Vertragsabschlüsse mit Wettbewerbern sank seit 2008 von 125 Abschlüssen auf 19 Abschlüsse im Jahr 2015 (Stand 31.10.2015), die mit Endkunden von 438 auf 73. Darüber hinaus wären von der faktischen Ausgestaltung her hier auch noch die Teilleistungsverträge „Kooperation bei Infopost“ hinzuzufügen, die quasi als BZA-Verträge für inhaltsgleiche Sendungen fungieren. Die Neuabschlüsse zu diesem Vertragstypus, bislang allerdings nur auf Endkunden beschränkt, fielen von 2008 bis 2015 (Stand 31.10.2015) von 209 auf 36.

### Anzahl Teilleistungsverträge



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 17: Teilleistungsverträge mit Beförderungsleistungen zu oder beginnend an Großannahmestellen

## 1.2 Teilleistungen mit Vorsortierungsvorleistungen

Hierzu zählen die Teilleistung „Kooperation bei Infopostversand“ (siehe unter 1.1) und die Vorsortierung Infopost (LR- und PLZ-Sortierung für Bund-/Behälterfertigung oder LZ- und LR-Sortierung für Palettenfertigung). Zu der Vorsortierung Infopost wird aber kein schriftlicher Vertrag abgeschlossen.

## 1.3 Teilleistungen mit Entgeltsicherungsvorleistungen

Diese Vertragsgruppe wird von dem Vertragstypus „Freimachung über Absenderfreistempelung“ dominiert. Insgesamt sank die Anzahl der Teilleistungsverträge, die Entgeltsicherungen zum Inhalt haben, von 16.344 (2014) auf bislang 13.587 (Stand 31.10.2015).

Jahr	2014	2015
Freimachung über Absenderfreistempelung	16.094	13.412
Freimachung mit DV-Anlagen Absender	17	14
Freimachung mit DV-Anlagen Dienstleister	16	14
Teilnahme am DV-Freimachungsverfahren	217	147
(Stand 31.10.2015)		

Tabelle 7: Teilleistungsverträge mit Entgeltsicherungsvorleistungen 2014 und 2015

## 1.4 Zusatzvereinbarungen zu Teilleistungsverträgen

Für die Einlieferung von Sendungen verbundener Unternehmen besteht bei einem Teil der Teilleistungsverträge die Möglichkeit, einen Zusatzvertrag abzuschließen. Dadurch können die Sendungen dieser Unternehmen gemeinsam eingeliefert werden, um durch die Bündelung ggf. eine höhere Entgeltermäßigungsstufe zu erreichen. Bislang wurden aber nicht alle Abschlussmöglichkeiten ausgeschöpft. Zusatzvereinbarungen können grundsätzlich von Endkunden und Wettbewerbern abgeschlossen werden.

Jahr	2014	2015
Zusatzvereinbarung Teilleistungen BZA Kunde Brief	2	1
Zusatzvereinbarung Teilleistungen BZE Kunde Brief	1	1
Zusatzvereinbarung zum Vertrag über die Kooperation bei Infopostversand	12	17
(Stand: 31.10.2015)		

Tabelle 8: Zusatzvereinbarungen zu Teilleistungsverträgen 2014 und 2015

## 2. Zugang zu Postfachanlagen

### 2.1 Marktsituation

Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist nach § 29 Abs. 1 PostG grundsätzlich verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt die Zuführung von postfach-adressierten Sendungen zu den von ihm betriebenen Postfachanlagen zu gestatten. Die Verträge über den Zugang zu den Postfachanlagen des marktbeherrschenden Lizenznehmers unterliegen ebenfalls der Vorlagepflicht nach § 30 PostG.

Die Anzahl der jährlich neu geschlossenen Verträge in diesem Bereich pendelt auf einem sehr niedrigen Niveau. Wurden im Jahr 2014 drei Verträge neu geschlossen, so war es im Jahr 2015 kein Vertrag (Stand 31.10.2015).

### 2.2 Ausgestaltung der Dienstleistung durch den Marktbeherrscher

Zur Erbringung der Dienstleistung nimmt die DP AG die vom Lizenznehmer eingelieferten postfach-beanschrifteten Briefsendungen bei den vertraglich vereinbarten Postfachanlagen an und legt sie dort in die Postfächer ein. Ausgenommen sind Sendungen mit Zusatzleistungen, z. B. Sendungen, die nur gegen Empfangsbestätigung, Ablieferungsnachweis oder Einzug des Nachnahmebetrages an den Empfänger zugestellt werden sollen. Die vereinbarten Postfachanlagen können sich bei den Großannahmestellen Brief oder bei den Partnerfilialen der DP AG befinden. Darüber hinaus können es auch eigenständige Postfachanlagen sein.

Die Entgelte für die Inanspruchnahme dieser Dienstleistung durch die Wettbewerber unterliegen der Genehmigung der Bundesnetzagentur.

Die Annahme der einzulegenden Briefsendungen erfolgt bei Postfachanlagen der Partnerfilialen werktäglich innerhalb der jeweiligen örtlichen Öffnungszeiten, montags bis freitags jedoch längstens bis 16.00 Uhr und samstags längstens bis 11.00 Uhr. Die Zeiten für die Annahme zur Einsortierung in die Postfächer sind in Ziffer 2 Abs. 2 Satz 1 der AGB Postfach-Zugang geregelt. Die Regelung in Ziffer 2 Abs. 2 Satz 1 der AGB Postfach-Zugang gelten auch für Annahme zur Einsortierung in die Postfächer bei den Großannahmestellen Brief der DP AG. Insoweit wird nicht unterschieden zwischen Filialen und Großannahmestellen.

Abweichend nimmt die DP AG die Briefsendungen bei eigenständigen Postfachanlagen, also solchen, die keiner Filiale angeschlossen sind, zu den jeweils dort vorgegebenen örtlichen Sortierzeiten zum Einlegen in die Postfächer entgegen. Diese Zeiten sind in Ziffer 2 Abs. 2 Satz 2 AGB Postfach-Zugang geregelt.

Die Festlegung der Sortierzeiten liegt in der Verantwortung der jeweiligen Niederlassungen und wird individuell vor Ort geregelt.

Vertragsgemäß nimmt die DP AG alle Sendungen an, die der Lizenznehmer auf der Grundlage seiner ihm von der Bundesnetzagentur erteilten Lizenz befördert. Darüber hinaus nimmt die DP AG auch andere Sendungen zur Einlegung in die Postfächer an. Sie müssen aber größenkompatibel zum Postfach sein.

Die (Brief-) Sendungen haben den Anforderungen der AGB Postfach-Zugang zu entsprechen. Sie müssen insbesondere eine korrekte und vollständige Postfach-Anschrift tragen, die den Namen des Empfängers, die

Postfach-Nummer und den Bestimmungsort mit vorangestellter Postfach-Postleitzahl enthalten. Sendungen mit unvollständigen Postfach-Anschriften werden nicht angenommen. Vorausverfügungen sind ebenfalls nicht zugelassen.

Auf der Aufschriftseite der Sendungen muss der einliefernde Lizenznehmer einen deutlich sichtbaren Hinweis auf seine Firma angebracht haben. Diesbezüglich hat der Lizenznehmer schon beim Vertragsabschluss und darüber hinaus unverzüglich bei jeder Änderung der DP AG einen Musterabdruck zur Verfügung zu stellen. Zudem hinterlegt der Lizenznehmer einen Musterabdruck bei den Annahmestellen der vereinbarten Postfachanlagen.

Die Sendungen müssen nach folgenden Regeln geordnet in stabilen und stapelfähigen Behältnissen des Lizenznehmers an den vereinbarten Postfachanlagen eingeliefert werden:

- Einsortierung der Sendungen in die Behältnisse mit gleichgerichteten Aufschriften.
- Aufsteigende Vorsortierung der Sendungen nach Postfach-Schränken (Postfach-Postleitzahl) sowie innerhalb der Postfach-Schränke aufsteigende Vorsortierung nach Postfach-Nummern.
- Vorsortierung sämtlicher Sendungen für einen Empfänger nach nur einer Postleitzahl, d. h. Sendungen für Großempfänger werden gesammelt übergeben, auch wenn die Postleitzahlen auf den Sendungen verschieden sind.
- Bei einer Gesamteinlieferungsmenge von mehr als 50 Stück je Postfachanlage und Tag müssen die Sendungen mit einer fortlaufenden Nummerierung (hintereinander aufsteigende Zahlenfolge) jeweils mit 1 beginnend versehen sein. Die Nummerierung muss immer an der gleichen Stelle auf der Sendungsumhüllung angebracht werden.
- Um Verwechslungen mit Briefsendungen der DP AG zu vermeiden, dürfen die Sendungen nicht in deren Briefbehältern eingeliefert werden.
- Der Lizenznehmer übergibt der DP AG bei jeder Einlieferung einen/eine vollständig und zutreffend ausgefüllten Einlieferungsbeleg/Einlieferungsliste. Der Einlieferungsbeleg/die Einlieferungsliste muss bei jeder Einlieferung einen entsprechend generierten Matrixcode aufweisen. Andernfalls ist die DP AG berechtigt, die Einlieferung abzulehnen. Außerdem hat der Lizenznehmer zur Legitimation bei der Einlieferung seine POSTCARD vorzulegen. Die POSTCARD (ohne Zahlungsfunktion) wird dem Lizenznehmer von der DP AG nach Vertragsabschluss kostenlos zur Verfügung gestellt und dient ausschließlich seiner Identifikation.

### 2.3 Beurteilung durch die Nutzer

Im Rahmen einer Sondererhebung der Bundesnetzagentur im Jahr 2015 zur Nutzung des Zugangs zu Postfachanlagen konnte festgestellt werden, dass Sendungen, die an Postfächer adressiert sind, grundsätzlich an jedem Werktag eingeliefert werden. Aber selbstverständlich schwankt die Nutzung im Laufe der Woche. Am häufigsten werden Sendungen am Dienstag, Mittwoch und Donnerstag eingeliefert. Zwei von drei Nutzern der Dienstleistung Zugang von Postfachanlagen liefern an diesen Wochentagen Sendungen ein. Dabei sind die Einlieferungen von Lizenznehmer zu Lizenznehmer naturgemäß unterschiedlich hoch. Während ein Drittel aller Einlieferer allgemein maximal 19 Sendungen einliefert, sind es bei jedem zwanzigsten immerhin 500 und mehr Sendungen. Das dürfte - zumindest tendenziell - auch mit der Höhe der von den Nutzern insgesamt beförderten Sendungen im Zusammenhang stehen: ca. 30 Prozent aller Nutzer der Dienstleistung

Postfachanlagenzugang haben innerhalb der letzten drei Monate vor der Befragung weniger als 300.000 Sendungen befördert und zugestellt, aber nur 6 Prozent der Nutzer haben im gleichen Zeitraum zwischen 10 Mio. und 30 Mio. Sendungen befördert und zugestellt.

Nur knapp die Hälfte aller Postfachanlagen-Zugangsnutzer ist mit den Annahmezeiten wirklich zufrieden. Dabei reicht die Wunschliste der weniger zufriedenen Nutzer von früheren Annahmezeiten über spätere Annahmezeiten bis zu ganztägigen Annahmezeiten oder auch einheitlichen Annahmezeiten. Hier scheint es also Verbesserungspotential zu geben.

Vor diesem Hintergrund ist möglicherweise auch der niedrige Anteil der über Postfachanlagen zugestellten Sendungen zu sehen: Nahezu vier von fünf Lizenznehmern, die diese Dienstleistung nutzen, stellen maximal 1 Prozent ihrer Sendungen über Postfachanlagen zu. Dieses Bild wird dadurch verstärkt, wenn berücksichtigt wird, dass vier von zehn Nutzern - zumindest auch - adressierte Sendungen statt an die Postfachadresse an die Hausanschrift zustellen. Dabei schwankt der Anteil dieser abgeänderten Zustellungen von unter 0,1 Prozent bis über 3 Prozent am gesamten Zustellaufkommen.

Möglicherweise führen auch Probleme bei der Einlieferung der Sendungen bei den Annahmestellen der DP AG zu einer kritischen Haltung gegenüber dieser Dienstleistung. Mögen die Beanstandungen durch die Bediensteten der Annahmestellen berechtigt sein oder auch nicht, festzuhalten bleibt, dass bei mehr als der Hälfte aller Nutzer in den letzten drei Monaten vor der Befragung eine oder mehrere Einlieferungen beanstandet wurden. Das könnte auch als Zeichen für eine erforderliche Anpassung der Ausgestaltung dieser Dienstleistung gesehen werden.

## **2.4 Verwendung des Postfachzugangs**

Die Dienstleistung Zugang zu Postfachanlagen der DP AG wird von den Nutzern nicht nur für das Einlegen von lizenzpflichtigen Postsendungen genutzt. Jeder dritte Zugangsberechtigte nutzt diese Dienstleistung auch für andere, kleinere Produkte. Über 50 Prozent dieser „Zusatzverwender“ haben die Dienstleistung auch für Zeitschriften, Zeitungen oder Warensendungen genutzt. Auch Kataloge, Büchersendungen und Päckchen wurden schon zum Einlegen in die Postfächer übergeben.

### 3. Zugang zu Informationen über Adressänderungen

#### 3.1 Marktsituation

Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist zudem nach § 29 Abs. 2 PostG verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt den Zugang zu den bei ihm vorhandenen Informationen über Adressänderungen zu gestatten. Auch diese Verträge sind der Bundesnetzagentur innerhalb eines Monats nach Vertragsschluss vorzulegen (§ 30 PostG).

Auch die Anzahl der neu geschlossenen Verträge in diesem Bereich ist gering. Im Jahr 2014 wurden fünf Verträge über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen neu geschlossen; im Jahr 2015 waren es vier Verträge (Stand 31.10.2015).

#### 3.2 Ausgestaltung der Dienstleistung durch den Marktbeherrscher

Zur Erbringung dieser Dienstleistung erhält die Deutsche Post-Gruppe die Informationen durch die Nachsendeaufträge ihrer Kunden. Die zu entrichtenden Entgelte der Wettbewerber unterliegen der Genehmigung der Bundesnetzagentur.

Innerhalb des Konzerns hat die DP AG die Deutsche Post Direkt GmbH damit beauftragt, die technische Ausgestaltung dieser Dienstleistung zu übernehmen. Die Deutsche Post Direkt GmbH übernimmt ebenfalls die Leistungserbringung hinsichtlich der Betreuung der Wettbewerber im täglichen Handling. Demgegenüber erfolgen das Vertragsmanagement (Anbahnung, Abschluss, Pflege, Änderung, Archivierung) sowie die Abrechnung durch die DP AG.

Die Deutsche Post-Gruppe bietet den Zugang zu Adressänderungen in drei verschiedenen Varianten an:

Bei der Variante „Einzelabgleich“ muss sich der Wettbewerber über seinen Browser an seinem persönlichen Online-Konto authentifizieren, das nach Vertragsabschluss mit der DP AG auf dem Internetserver der Deutsche Post Direkt GmbH für ihn eingerichtet wurde. Im Anschluss kann er eine Suchanfrage starten und die in der Regel von unzustellbaren Sendungen entnommenen Altadressen auf zugehörige Umzugsadressen abgleichen. Ferner kann er sich bei Bedarf die erhaltenen Umzugsinformationen für seine Zustelltätigkeiten ausdrucken.

Bei der Variante „Batch- oder Sammelabgleich/Stapelverarbeitung“ meldet sich der Nutzer ebenfalls zunächst an seinem Online-Konto an. Der Unterschied zum „Einzelabgleich“ besteht darin, dass in einem Arbeitsgang eine Vielzahl von Adressen abgeglichen werden kann, und zwar mittels einer Datei, in der alle zu überprüfende Altadressen aufgeführt sind.

Die dritte Variante, der sogenannte „Optionale Webservice“, steht für diejenigen Wettbewerber zur Verfügung, die eine automatisierbare, technische Anbindung an den Zugang zu Adressänderungen wünschen. Die Anbindung bzw. Integration ist vom Wettbewerber zu beauftragen, und die Kosten hierfür sind von ihm zu tragen.

Zur Unterstützung des Wettbewerbers bei Problemen mit dem Adresszugang bietet die Deutsche Post Direkt GmbH zwei verschiedene Möglichkeiten an. Der „First-Level-Support“ bietet Hilfe bei immer wiederkehrenden, bekannten Fragestellungen an und wird telefonisch abgewickelt.

Der „Second-Level-Support“ kommt bei Problemstellungen in Betracht, die einer kundenspezifischen Lösung bedürfen. Hierfür wird ein separater Vertrag zwischen dem Wettbewerber und der Deutsche Post Direkt GmbH abgeschlossen.

### **3.3 Beurteilung durch die Nutzer**

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2015 auch eine Sondererhebung zum Zugang zu Adressänderungen durchgeführt. Die Befragung ergab, dass von den angebotenen Abgleichvarianten der Einzelabgleich mit Abstand am häufigsten verwendet wird. Drei von vier Anfragen erfolgen über diese Variante. Etwa 80 Prozent der Nutzer nehmen sie an vier oder mehr Tagen in Anspruch. Der große Zuspruch zu dieser Variante deutet auf eine ausgereifte, nutzerfreundliche Dienstleistung hin. So haben neun von zehn Nutzern keinerlei Problem mit der Dienstleistung.

Demgegenüber ist der Batch- oder Sammelabgleich / die Stapelverarbeitung nicht sehr gefragt. Lediglich jede zwanzigste Abfrage erfolgt auf diesem Wege. Allerdings ist daran zu erinnern, dass mit jeder Abfrage gleich eine Vielzahl von Adressabgleichen erfolgen kann. In technischer Hinsicht gelingt den Nutzern die Anmeldung zu dieser Angebotsvariante über das Internet reibungslos. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse aus Sicht der Nutzer nicht unbedingt den Erwartungen entsprechen. Möglicherweise kann hier noch eine Optimierung des Verfahrens erfolgen, ebenso wie evtl. auch die Handhabung hinsichtlich der Benutzerführung nachgebessert werden könnte.

Einen fühlbar höheren Zuspruch im Vergleich zum Batch- oder Sammelabgleich / zur Stapelverarbeitung erhält der optionale Webservice: Jede fünfte Anfrage erfolgt über diese Dienstleistungsvariante. Ebenso wie der Einzelabgleich wird er von ca. 80 Prozent der Nutzer an vier oder mehr Wochentagen genutzt. Allerdings scheint die technische Implementierung nicht ganz so einfach zu sein: Bei zwei von zehn Anwendern gab es Probleme bei der Integration der Software, und vier von zehn Anwendern benötigten interne oder externe IT-Fachleute zur Installation der Software. Nach der Installation erscheinen die Probleme allerdings weitgehend gelöst: Lediglich einer von zehn Nutzern stuft die Handhabung als deutlich benutzerunfreundlich ein.

Werden alle Varianten des Zugangs zu Adressänderungen zusammen genommen, so ist festzustellen, dass die Nutzer in hohem Maße mit den vom Marktbeherrscher gelieferten Informationen zufrieden sind: Neun von zehn sehen den Umfang der gelieferten Informationen als ausreichend an, ebenso viele stufen auch die Form der gelieferten Informationen so ein.

### **3.4 Verwendung der Adressdaten**

Die Dienstleistung Zugang zu Adressänderungen der Deutsche Post-Gruppe wird von den Nutzern nicht nur für die Zustellung von Briefen genutzt. Ebenso häufig wird sie für Zustellung von Zeitungen / Zeitschriften und Päckchen / Warensendungen in Anspruch genommen.

## D Entwicklung der nationalen Briefpreise

Seit der Öffnung des Briefmarktes im Jahr 1998 waren die Preise für Einzelbriefsendungen innerhalb Deutschlands (Standard-, Kompakt-, Groß-, Maxibrief sowie Postkarte) zunächst stabil. Im Zeitraum von 1998 bis 2009 ist das Preisniveau inflationsbereinigt sogar um mehr als 20 Prozent gesunken<sup>11</sup>.

<b>Jahr</b>	<b>2010-2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Standardbrief bis 20 g</b>	0,55	0,58	0,60	0,62
<b>Kompaktbrief bis 50 g</b>	0,90	0,90	0,90	0,85
<b>Großbrief bis 500 g</b>	1,45	1,45	1,45	1,45
<b>Maxibrief bis 1.000 g</b>	2,40	2,40	2,40	2,40
<b>Postkarte</b>	0,45	0,45	0,45	0,45
(jeweils zum 01.01. des Jahres)				(in Euro)

Tabelle 9: Briefpreise 2010 bis 2015

Nach dem 01.01.2013 wurde das Porto für den Standardbrief mit Genehmigung durch die Bundesnetzagentur im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens schrittweise von 0,55 Euro auf aktuell 0,62 Euro angehoben. Gleichwohl lag der Anstieg des Briefbeförderungspreisindex von 2010 bis 2015 noch immer leicht unter dem Anstieg des Lebenshaltungskostenindex, so dass das Preisniveau für Einzelbriefsendungen insgesamt in diesem Zeitraum inflationsbereinigt um 0,6 Prozent gesunken ist.

<sup>11</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2009, S. 143

## Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG

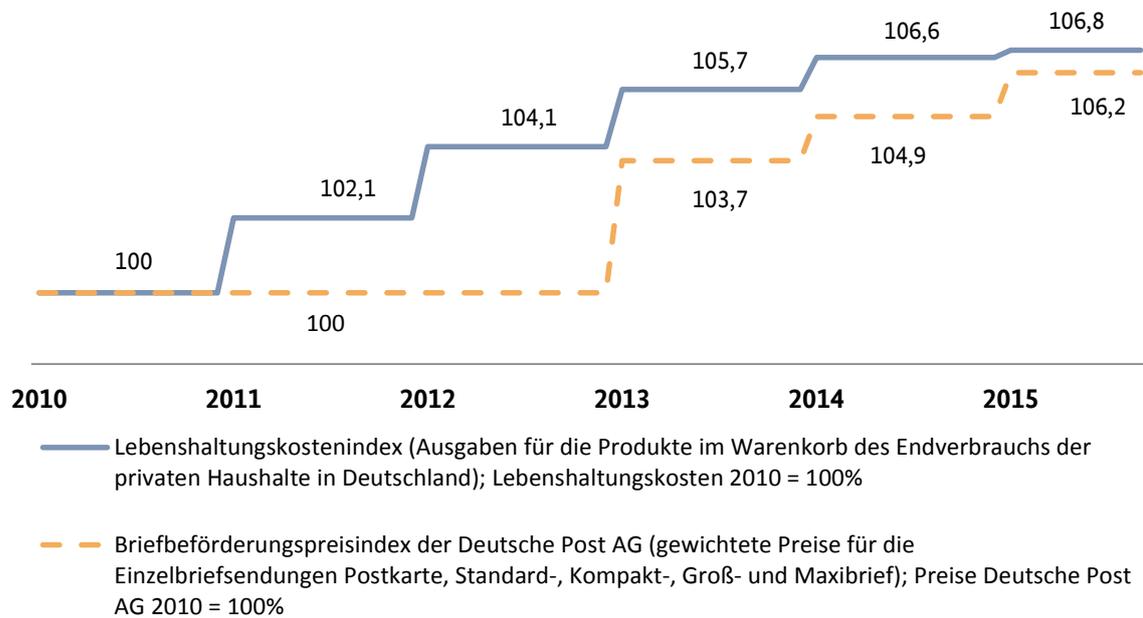


Abbildung 18: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG

## E Wettbewerbsentwicklung insgesamt

### Lizenzpflichtiger Briefbereich

Der Briefmarkt insgesamt ist geprägt von leicht rückläufigen Sendungsmengen. Gleichzeitig sind die Umsätze stabil. Bedingt durch die zunehmende elektronische Substitution ist, anders als im KEP-Bereich, mit weiteren Mengenrückgängen zu rechnen. Es wird erwartet, dass sowohl in der privaten als auch in der geschäftlichen Kommunikation physische Briefdienstleistungen noch stärker durch elektronische Angebote verdrängt werden. Zu einer Verstärkung der elektronischen Substitution könnte auch das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG) beitragen, in dem die Behörden zur Schaffung von Zugängen für rechtsverbindliche elektronische Kommunikation verpflichtet werden (vgl. § 2 EGovG). Wie stark der Mengenrückgang ausfallen wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

Nach wie vor ist die Deutsche Post-Gruppe mit einem Marktanteil von rund 88 Prozent das eindeutig marktbeherrschende Unternehmen. Der Aufbau und Unterhalt von alternativen flächendeckenden Zustellnetzen ist im Hinblick auf tendenziell sinkende Sendungsmengen und die daraus resultierende geringe Auslastung nur schwer zu realisieren.

Die Vermutung, dass sich der Teilleistungsbereich als Impulsgeber für mehr Wettbewerb im Briefmarkt erweisen könnte, kann anhand der vorliegenden Marktdaten (s. a. Kapitel I.B.3: Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen) derzeit nicht bestätigt werden. Die Umsätze, die von den Wettbewerbern in diesem Bereich erzielt wurden, stagnieren (s. a. Kapitel I.B.3: Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen.), während die DP AG mit ihrer Tochter Deutsche Post InHaus Services GmbH selbst in diesem Markt erfolgreich tätig ist.

Die Anzahl der im Markt aktiven Wettbewerber sinkt weiter. Dabei scheiden überwiegend kleine Unternehmen aus. Auch die Zahl neu zu erteilender Lizenzen ist rückläufig (s. a. Kapitel III.A.1: Lizenzerteilung). Es wird damit gerechnet, dass sich dieser Trend in den kommenden Jahren fortsetzt und sich die Marktkonzentration weiter verstärkt. Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe sind mit ihrem Angebot weitgehend auf spezifische Kundengruppen angewiesen und bieten ihre Leistungen vornehmlich Geschäftskunden an. Ein hoher Lohnanteil und die weiterhin geringen Margen erschweren es ihnen, ihre Marktstellung entscheidend auszubauen. Um sich überhaupt im Markt etablieren zu können, müssen sie ihre Dienstleistungen zudem zu Preisen anbieten, die unterhalb derer der Deutsche Post-Gruppe liegen. Hinzu kommt die derzeitige steuerrechtliche Ungleichbehandlung der Angebote der DP AG und deren Wettbewerber bei Universaldienstleistungen.

### KEP-Markt

Die Marktstruktur und die Wettbewerbssituation stellen sich in den einzelnen Bereichen des KEP-Marktes sehr unterschiedlich dar.

Der Kurierbereich ist geprägt von vielen kleinen Unternehmen (meist Einzelunternehmen), die in der Regel regional tätig sind. Teilweise arbeiten die Anbieter in großen Netzwerken. Der deutsche Markt gilt allgemein als gesättigt und ausdifferenziert. Kurierdienste sind hauptsächlich im B2B-Segment tätig. Der Empfängerwunsch nach einer taggleichen Auslieferung von online bestellten Waren bietet Kurierdiensten vermehrt ein

neues Betätigungsfeld im B2C-Segment, weshalb in den nächsten Jahren mit einer positiven Entwicklung zu rechnen ist. In den letzten Jahren war der Kurierbereich eher durch rückläufige Entwicklungen aufgrund von elektronischer Substitution geprägt.

Im Expressbereich sind neben den großen global agierenden Anbietern (z. B. DHL, GO! und FedEx) auch mittelständische Unternehmen im deutschen Markt aktiv, die sich teilweise in Verbänden zusammenschlossen haben. Des Weiteren bieten in Deutschland rund 16.000 Speditionen auch Expressservices an. Expressdienste befördern traditionell fast ausschließlich B2B-Sendungen. Ihre wirtschaftliche Entwicklung ist somit sehr konjunkturabhängig. Zusätzliche Wachstumspotentiale ergeben sich aus der Tatsache, dass die Nachfrage nach Expressdienstleistungen im B2C-Segment zunimmt. Hierbei handelt es sich meist um online erworbene große und schwere Waren wie z.B. Möbel und große elektronische Geräte (s. a. Kapitel I. B. 2: Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen), auf deren Beförderung die klassischen Paketdienste nicht ausgelegt sind. Die Anbieter übernehmen dabei nicht nur die Zustellung der Waren, sondern bieten zusätzlich Services wie Montage oder Anschluss an.

Im Paketbereich herrschen in Deutschland wettbewerbliche Strukturen. Hier sind die nachstehenden fünf Unternehmen führend (alphabetische Reihenfolge): DPD, DP DHL, GLS, Hermes und UPS.

### Umsatzanteil in %

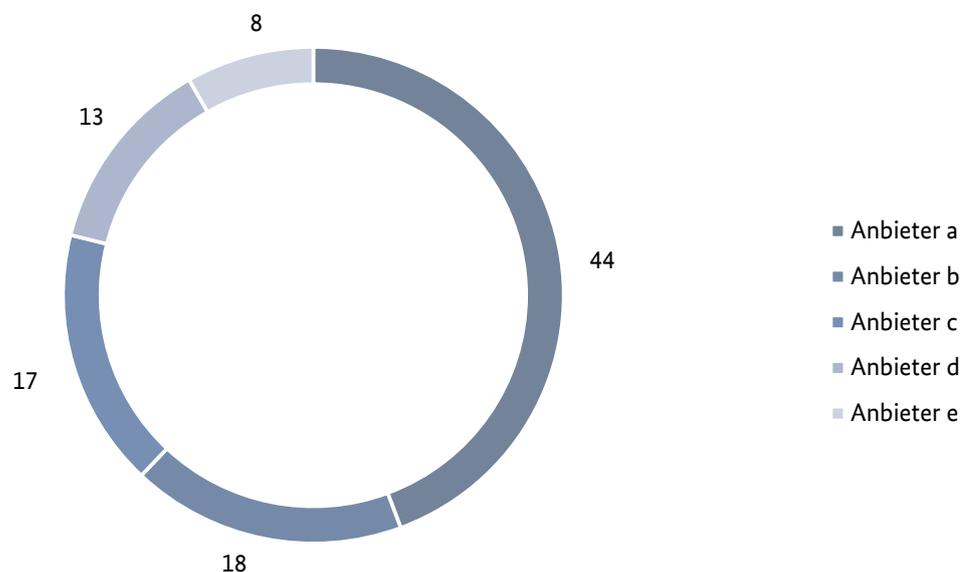


Abbildung 19: Marktanteile (Umsatz) Paketbereich 2014

Das B2C-Segment wurde lange Zeit nur von DP DHL und Hermes bedient, während die anderen Anbieter ausschließlich im B2B-Geschäft tätig waren. Mit dem boomenden Versandhandel über das Internet hat das B2C-Segment in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und die Anbieter von B2B-Beförderung dazu bewogen, im B2C-Segment tätig zu werden. DPD, GLS und UPS haben mittlerweile neben der flächendeckenden Zustellung an Privatempfänger auch ein bundesweites Netz an Annahme- und Abholstellen errichtet (s. a. Kapitel I. B. 2: Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen).

Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass der Abstand zwischen dem Marktanteil des größten Anbieters (44 Prozent) und anderen Akteuren weiterhin deutlich ausfällt. Aufgrund des zu erwartenden weiteren Wachstums des E-Commerce ist auch mit zunehmend wachsenden Mengen und Umsätzen im Paketbereich zu rechnen. Ob dies zu Verschiebungen der Marktanteile führt, bleibt abzuwarten.

Das Wachstumspotenzial der etablierten Paketdienste könnte sich aber auch abschwächen, weil möglicherweise zusätzliche Konkurrenz durch die Online-Händler selbst entsteht. Presseberichten zu Folge plant Amazon, zukünftig seine Waren durch einen eigenen Lieferservice noch am selben Tag an die Kunden auszuliefern<sup>12</sup>. Ferner ist die immer stärker werdende Verhandlungsmacht von Großversendern, wie beispielsweise Amazon oder Zalando, nicht zu verachten.<sup>13</sup> Ferner ist zu beobachten, dass kleine und leichte Artikel zunehmend als kostengünstige Warensendung durch Briefdienstleister befördert werden.

---

<sup>12</sup> Vgl. KEP Nachrichten Nr. 38/17. September 2015

<sup>13</sup> Vgl. Artikel „Unibox: Kampf um Paketkasten im Vorgarten“, [www.welt.de/143730052](http://www.welt.de/143730052), abgerufen am 06.10.2015

## II Stellungnahme gemäß § 47 PostG

Die Bundesnetzagentur ist gemäß § 47 PostG aufgefordert, eine Stellungnahme zu der Frage abzugeben, ob sich eine Änderung der Festlegung des Universaldienstumfangs empfiehlt. In Anbetracht der tiefgreifenden Veränderungen, die die Digitalisierung für die Postmärkte mit sich bringt, wird dem Post-Universaldienst derzeit nicht nur in Deutschland, sondern in einer Vielzahl anderer Länder in und außerhalb von Europa besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Einige Länder haben auf den mit der Digitalisierung einhergehenden Sendungsmengentrückgang bei Briefen bereits mit einer Reduktion von Universaldienstauflagen reagiert. Damit verbunden ist die Hoffnung, Kosten- und Preissteigerungen in Grenzen zu halten.

In Deutschland ist der äußere Druck für kurzfristige Anpassungen zurzeit noch vergleichsweise gering. Der Sendungsmengentrückgang verläuft moderat, die Finanzierung des Universaldienstes ist gesichert. Da Veränderungen im Marktverhalten in der digitalen Welt aber sehr schnell und grundlegend durchschlagen können, sieht die Bundesnetzagentur den dringenden Bedarf, vorausschauend Konzepte für einen tragfähigen und zukunftsfähigen Universaldienst in Deutschland aufzuzeigen und mit den Marktakteuren zu diskutieren.

Das derzeitige Meinungsbild, das die Bundesnetzagentur im Wesentlichen aus der Anhörung des von ihr zum Universaldienst veröffentlichten Impulspapiers gewonnen hat, kann hierbei nur einen Zwischenstand darstellen. Die Bundesnetzagentur hält es für zielführend, zum jetzigen Zeitpunkt noch keine konkreten Vorschläge zur Änderung einzelner Vorschriften zum Universaldienstumfang zu unterbreiten. Aus ihrer Sicht ist es vielmehr angezeigt, die Diskussion zur Erforderlichkeit einer Anpassung des Universaldienstregimes aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse zunächst fortzusetzen und den Wissensstand mit wichtigen Daten und Fakten zu fundieren.

Das weitere Vorgehen steht dabei auf drei Säulen: Konzepte aufzeigen, Verbraucherschutz stärken und Branchendialog fördern.

### 1. Universaldienst im Zeitalter der Digitalisierung

Die Postmärkte unterliegen aufgrund der Digitalisierung erheblichen Veränderungen. Der Umgang mit Postdienstleistungen hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Diese Entwicklung führt einerseits durch Substitutionseffekte zu steigendem Druck auf den Briefmarkt. Andererseits eröffnen sich viele neue Wachstumschancen, die sich insbesondere aufgrund des boomenden E-Commerce im Paketmarkt bemerkbar machen. In diesem Umfeld entwickeln die Marktakteure derzeit vielfältige Geschäftsmodelle und neue,

innovative Lösungen, die häufig auch den privaten Kunden zugutekommen. So profitiert der Paketempfänger z. B. von frei zu wählenden Zustelloptionen wie Wochenend- und Abendzustellung oder der Möglichkeit, Zustellorte noch kurzfristig zu verändern.

Der Universaldienst ist der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen (§ 11 Abs. 2 Satz 2 PostG). Die Frage nach etwaigen Änderungen des Post-Universaldienstes ist im Lichte der fortschreitenden Digitalisierung und ihrer Wirkungen zu beurteilen. Korrespondenz und Kommunikation laufen vielfach über Computer und Smartphones. Die einschlägige Verordnung, die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV), und die europäischen Regelungen der Postdienste-Richtlinie entstammen jedoch den 1990er-Jahren, also einer Zeit, in der die elektronische Kommunikation noch nicht die Massen erreicht hatte. Ziel auf europäischer Ebene war es seinerzeit, eine ausreichende und qualitativ hochwertige Versorgung mit Postdienstleistungen im Sinne eines funktionsfähigen Binnenmarktes erst einmal herzustellen. Die Postmärkte und die sie bewegenden Fragestellungen haben sich seitdem erheblich verändert. Änderungen zu den Universaldienstvorgaben hat es nicht gegeben. Umso dringender stellt sich aus Sicht der Bundesnetzagentur daher die Frage, ob der aktuelle bzw. zukünftige Bedarf noch identisch ist mit dem vor rund 20 Jahren festgestellten Grundbedarf und wie eine zeitgemäße Infrastruktursicherung aussehen sollte.

## 2. Impulspapier

Die Bundesnetzagentur hat im November 2014 zur Vorbereitung der Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz in ihrem Amtsblatt und auf ihrer Internetseite ein Impulspapier zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes zur Kommentierung veröffentlicht. Damit wurde ein offener Prozess gestartet, der es ermöglichte, alle interessierten Kreise im Vorfeld einer Empfehlung einzubeziehen.

In dem Impulspapier werden die wesentlichen Entwicklungen und Herausforderungen dargestellt. Im ersten Teil hat die Bundesnetzagentur den aktuellen europäischen und nationalen Rechtsrahmen für den Post-Universaldienst skizziert. Eine Beschreibung der Entwicklungen auf den Brief- und Paketmärkten schließt daran an, jeweils verbunden mit einer Darstellung der von den Marktakteuren vorangetriebenen Geschäftsmodelle und Innovationen. Es folgt ein kurzer Überblick über bereits von anderen Institutionen veröffentlichte Studien und Berichte zum Universaldienst. Im letzten Teil des Papiers werden die sich aus den Entwicklungen ergebenden Herausforderungen für die postalische Grundversorgung umrissen.

Das Impulspapier wurde inhaltlich bewusst breit angelegt. Das gilt zum einen für die Darstellung der Ideen und Lösungen, mit denen die Unternehmen schon jetzt auf die Herausforderungen reagieren. Zum anderen betrifft es die Darstellung möglicher Entwicklungen, z. B. die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturelementen.

## 3. Ergebnis der Anhörung zum Impulspapier

Die Bundesnetzagentur hat 16 Stellungnahmen zu dem Impulspapier erhalten. Beteiligt haben sich neben der DP AG und den großen Branchenverbänden u. a. die Verbraucherzentralen Nordrhein-Westfalen und Thüringen (VZ NRW / TH), die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (BVKom), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), die Monopolkommission, der Wissenschaftliche Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Alle Stellungnahmen wurden auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Eine Mehrheit der Kommentatorinnen und Kommentatoren plädiert für einen im Wesentlichen unveränderten Fortbestand der geltenden Regelungen der PUDLV. Es wird ein breites Interesse an der Beibehaltung des Status quo deutlich. Daneben sehen die Kommentatoren zum jetzigen Zeitpunkt nur vereinzelten Änderungsbedarf:

In einzelnen Stellungnahmen wird eine teilweise Absenkung der Universaldienstvorgaben vorgeschlagen. Am weitesten geht dabei der Vorschlag, die Paketdienstleistungen angesichts der Wettbewerbsentwicklung ersatzlos aus den Universaldienstvorgaben zu streichen (BIEK). Es wird aber auch angeregt, nur noch in geringem Maße nachgefragte Leistungen, wie z. B. Eil- und Wertbrief, aus dem Katalog der Pflichtleistungen zu streichen (DP AG).

Für Standorte der stationären Einrichtungen gibt es die Forderung nach größerer Flexibilität. Die starren Vorgaben zur Filialdichte sollen aufgeweicht werden, um die Filialstandorte an die tatsächliche Nachfrage anzupassen, ohne dabei jedoch die Gesamtzahl der Filialen zu reduzieren (DP AG).

Zur besseren Überwachung gesetzlicher Qualitätsvorgaben wird die Wiederaufnahme unabhängiger Brieflaufzeitmessungen durch die Bundesnetzagentur gefordert (BVKom, DVPT, Monopolkommission).

Ein weiterer Vorschlag zielt darauf ab, die Gewichtsgrenze für Pakete im Universaldienst auf 31,5 Kilogramm anzuheben bzw. keine Gewichtsgrenze mehr festzulegen. Begründet wird dies vor allem damit, einen Gleichlauf herzustellen zwischen der Praxis der Paketdienstleister und Ausnahmeregelungen für bestimmte Aufzeichnungspflichten von Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern zu Lenk- und Ruhezeiten (BdKEP).

Drei Vorschläge zielen inhaltlich auf einen verbesserten Verbraucherschutz ab. Erstens wurde der Wunsch nach einer expliziten Normierung der Benachrichtigungspflicht bei der Ersatzzustellung eines Pakets geäußert (VZ NRW/TH). Weiter wurden angepasste Datenschutzbestimmungen für Fremdfirmen bei der Paketzustellung gefordert (VZ NRW/TH) sowie die Einrichtung einer zentralen Nachsendedatei (BdKEP). Weit über eine zentrale Nachsendedatei hinaus geht die Idee eines Teils der Paketbranche, eine zentrale Informationsdatenbank aufzubauen, die umfassende Daten zu Anschriften und Empfängerinnen- bzw. Empfängerpräferenzen enthält (BdKEP).

Gefordert wird zudem der Wegfall der Mehrwertsteuerbefreiung der DP AG. Auch die Notwendigkeit, die DP AG und Wettbewerber bei der Haftung für Warensendungen bzw. Päckchen gleich zu behandeln, ist Teil der Forderungen (BIEK). Befürwortet wird auch eine Reduzierung der Vorschriften zur Entgeltgenehmigung (Monopolkommission).

Thematisiert wird die gemeinsame Nutzung von Infrastruktureinrichtungen (BdKEP, Monopolkommission, VZ NRW/TH). So wird in mehreren Stellungnahmen die Einrichtung von gemeinsamen Postannahmestellen angesprochen sowie eine gemeinsame (neutrale) Zustellung. Daneben ist die Entwicklung anbieterneutraler Paketkästen ein Thema. Auch die Förderung der Entwicklung und Etablierung offener Qualitätsstandards wird gefordert. Die Standards müssten anbieterunabhängig erfüllbar sein, Wettbewerber der ehemaligen staatlichen Postverwaltungen sollten an der Erarbeitung maßgeblich beteiligt werden (BdKEP).

Auf das Verhältnis der Unternehmen zu ihren Agenturnehmern zielt der Vorschlag ab, eine Schlichtungsstelle für Agenturnehmer einzurichten. Diese soll bei Streitigkeiten vermitteln und schlichten (BdKEP).

Zur Verbesserung der Citylogistik gibt es die Anregung, ein Tool-Set für die Paketzustellung in Innenstädten einzurichten. Damit sollen den Städten und Kommunen Lösungsoptionen für eine nachhaltige Citylogistik aufgezeigt werden (BIEK).

Den Blick auf die internationalen Gremien richtet der Vorschlag, mehrere Anbieter für den Weltpostverein (WPV) zu benennen. Die Forderung hat zum Ziel, mehr Wettbewerber der ehemaligen staatlichen Postverwaltungen als sog. „benannte Postdienstleister“ (designated operator) im WPV mitarbeiten zu lassen (BdKEP).

Schließlich wurde auf dem am 19. Mai 2015 von der Bundesnetzagentur veranstalteten Postmarktforum, auf dem das Thema „Universaldienst“ einen Schwerpunkt bildete, eine Verpflichtung der Postdienstleister diskutiert, ein verbessertes Beschwerdemanagement zu etablieren.

## 4. Stellungnahme

Die Gewährleistung einer Versorgung mit grundlegenden postalischen Dienstleistungen in allen Teilen Deutschlands ist ein wesentlicher Pfeiler der liberalisierten und dem Wettbewerb geöffneten Märkte. Die Menschen müssen sicher sein, dass eine bestimmte Qualität eingehalten wird und sie nicht willkürlich von Diensten abgeschnitten werden, die für das private und wirtschaftliche Leben allgemein als unabdingbar angesehen werden.

Die von der Digitalisierung getriebenen Veränderungen müssen jedoch reflektiert und bei Zeiten die gebotenen Konsequenzen gezogen werden. Insofern ist es aus Sicht der Bundesnetzagentur unvermeidlich, die gesetzliche Vorgabe, den Universaldienst der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen, verstärkt in den Fokus zu rücken.

Das Ergebnis der schriftlichen Konsultation, die verhältnismäßige Zurückhaltung mit Vorschlägen zu Änderungen an der Post-Universaldienstverordnung, ist vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Marktsituation in Deutschland, insbesondere mit relativ stabilen Sendungsmengen im Briefbereich, durchaus nachvollziehbar. Es darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das geltende Universaldienstregime im Zuge der weiteren Digitalisierung auf den Prüfstand gestellt werden muss.

Auf der Basis der oben skizzierten Stellungnahmen zum Impulspapier, die im Einzelnen geprüft und bewertet wurden, und der Einschätzung der aktuellen Lage sieht die Bundesnetzagentur zurzeit keinen akuten Bedarf für eine Änderung der Universaldienstvorgaben. Sie hält es daher nicht für zielführend, zum jetzigen Zeitpunkt konkrete Vorschläge zur Änderung einzelner Vorschriften zum Universaldienstumfang zu unterbreiten. Allerdings sieht die Bundesnetzagentur angesichts der Dynamik der Marktentwicklungen einen erheblichen Bedarf, die Diskussion mit allen relevanten Akteuren zu intensivieren und tragfähige Konzepte für die zukünftige Gestaltung des Post-Universaldienstes zu entwickeln. Dabei muss auch das Erfordernis eines funktionierenden Verbraucherschutzes angemessen berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der schriftlichen Konsultation können insoweit nur den Beginn der Diskussion markieren.

#### a) Konzepte aufzeigen

Die Bundesnetzagentur wird die Entwicklung von Konzepten für die Zukunft des Post-Universaldienstes aus dem Markt aufgreifen und weiter vorantreiben. Dafür plant sie in einem ersten Schritt verschiedene Maßnahmen. Dazu gehört die Durchführung eines oder mehrerer Workshops mit den relevanten Akteuren, eine Verbraucherbefragung zum bestehenden Bedarf an Postdienstleistungen sowie eine Untersuchung zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Universaldienstleistungen und ggf. ökonomische Betrachtungen.

In den Workshops können Vorschläge in einem unmittelbaren Austausch diskutiert und ggf. weiterentwickelt werden. Thematische Anknüpfungspunkte sind die in den Stellungnahmen zum Impulspapier gemachten Vorschläge, wie z. B. die Anpassung der Vorgaben zu den stationären Einrichtungen.

Zu erörtern und untersuchen sein wird auch die Frage, ob der stetige Sendungsmengenrückgang mittelfristig Reaktionen bei der verlangten Zustellhäufigkeit erforderlich machen könnte. Die Reduzierung der Zustelltag ist in anderen Ländern die erste Wahl um steigende Kostenbelastungen des Universaldienstes volkswirtschaftlich in Grenzen zu halten. Aus Sicht der Bundesnetzagentur müssen zudem grundsätzliche Überlegungen zur zeitgemäßen Konzeption der Universaldienstregelungen stärker in den Fokus rücken. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob angesichts der Marktdynamik nicht eine höhere Flexibilität bei der Bestimmung des Universaldienstumfangs und die Möglichkeit einer schnelleren Anpassung an die Marktentwicklungen sinnvoll sind.

Darüber hinaus ist es Ziel der Bundesnetzagentur, die Diskussion noch besser mit den erforderlichen Fakten und Daten zu unterfüttern. Dazu gehören zusätzliche Erkenntnisse zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Universaldienstleistungen sowie zu den Erwartungen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger. Hier sind weitere Untersuchungen vorzunehmen, um u. a. festzustellen, inwieweit bestimmte Leistungen (wie z. B. Wert- und Eilbriefe) tatsächlich noch der Nachfrage und den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden entsprechen. Eine mögliche Verbraucherbefragung wurde – wie im letzten Tätigkeitsbericht angekündigt – bereits durch die Einholung eines wissenschaftlichen Gutachtens zu Methoden einer Verbraucherbefragung vorbereitet.

#### b) Verbraucherschutz stärken

Die Bundesnetzagentur misst der Frage eines funktionierenden Verbraucherschutzes in Zeiten des boomenden E-Commerce und der dynamischen Marktentwicklung eine zentrale Bedeutung bei. Nicht zuletzt die zunehmenden Beschwerdezahlen zeigen, dass die Belange der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht immer hinreichend gewahrt werden. Es ist daher eine Stärkung der Verbraucherrechte im Postbereich geboten. Anknüpfungspunkte sind u. a. die in der Anhörung zum Impulspapier eingebrachten Vorschläge, eine Verpflichtung zur Benachrichtigung im Fall einer Ersatzzustellung von Paketen zu normieren sowie eine zentrale Nachsendedatei einzurichten. Von besonderer Bedeutung ist zudem eine Verpflichtung der Postdienstleister, ein besser funktionierendes Beschwerdemanagement zu etablieren.

In diesem Zusammenhang sollte der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber in Betracht ziehen, verbraucherschützende Vorgaben nicht zwingend an die Universaldienstleistung zu knüpfen, sondern in einen anderen Regelungsrahmen zum Kundenschutz einzubeziehen, z. B. in die Post-Dienstleistungsverordnung (PDLV). Damit könnte betont werden, dass bestimmte Verbraucherrechte – insbesondere bei der Zustellung – losgelöst vom Universaldienstkontext sichergestellt sind und für alle Anbieter gelten. Hier sollte auch über

behördliche Durchsetzungsbefugnisse bzw. angemessene Sanktionsmechanismen bei Verstößen nachgedacht werden.

c) Branchendialog fördern

Die Anhörung zum Impulspapier hat gezeigt, dass es Fragestellungen, Ideen und Anregungen gibt, die zwar über die unmittelbare Erbringung des Universaldienstes hinausgehen, aber für die Tätigkeit der Bundesnetzagentur sowie für die anderen Marktakteure von Bedeutung sind und weiterverfolgt werden sollten.

Zu diesen Themen gehört zunächst die Frage der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen. In den Stellungnahmen zum Impulspapier haben sich sowohl die DP AG als auch die großen Branchenverbände grundsätzlich offen für solche Ansätze gezeigt. Möglicherweise könnten solche Ansätze dem Universaldienst und dessen Finanzierbarkeit bei sinkenden Sendungsmengen zugutekommen.

Zunehmende Bedeutung gewinnt bei steigendem Paketaufkommen die Frage nach einer funktionierenden Innenstadtlogistik. Die in einer Stellungnahme vorgeschlagene Erstellung eines Tool-Sets zur Innenstadtlogistik scheint daher eine interessante und nützliche Idee. Die Citylogistik, insbesondere im Bereich der letzten Meile, besitzt eine hohe Komplexität. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass in diesem Prozess zahlreiche Akteure mit zum Teil widerstreitenden Interessen und spezifischen Anforderungen eingebunden sind. Die Erstellung und Veröffentlichung eines Tool-Sets mit Leitlinien für eine nachhaltige Citylogistik könnte als Grundlage für die erfolgreiche Realisierung von Projekten herangezogen werden. Da hierbei allerdings nicht ihre unmittelbaren Zuständigkeiten betroffen sind, wird die Bundesnetzagentur das Thema an die zuständigen Ministerien, die Vertreter von Städten und Gemeinden und andere Akteure herantragen.

Mit dem geplanten Vorgehen zur Entwicklung von Konzepten zum Post-Universaldienst und zur Förderung des Branchendialogs setzt die Bundesnetzagentur auch in Zukunft auf einen intensiven Austausch mit allen relevanten Akteuren.

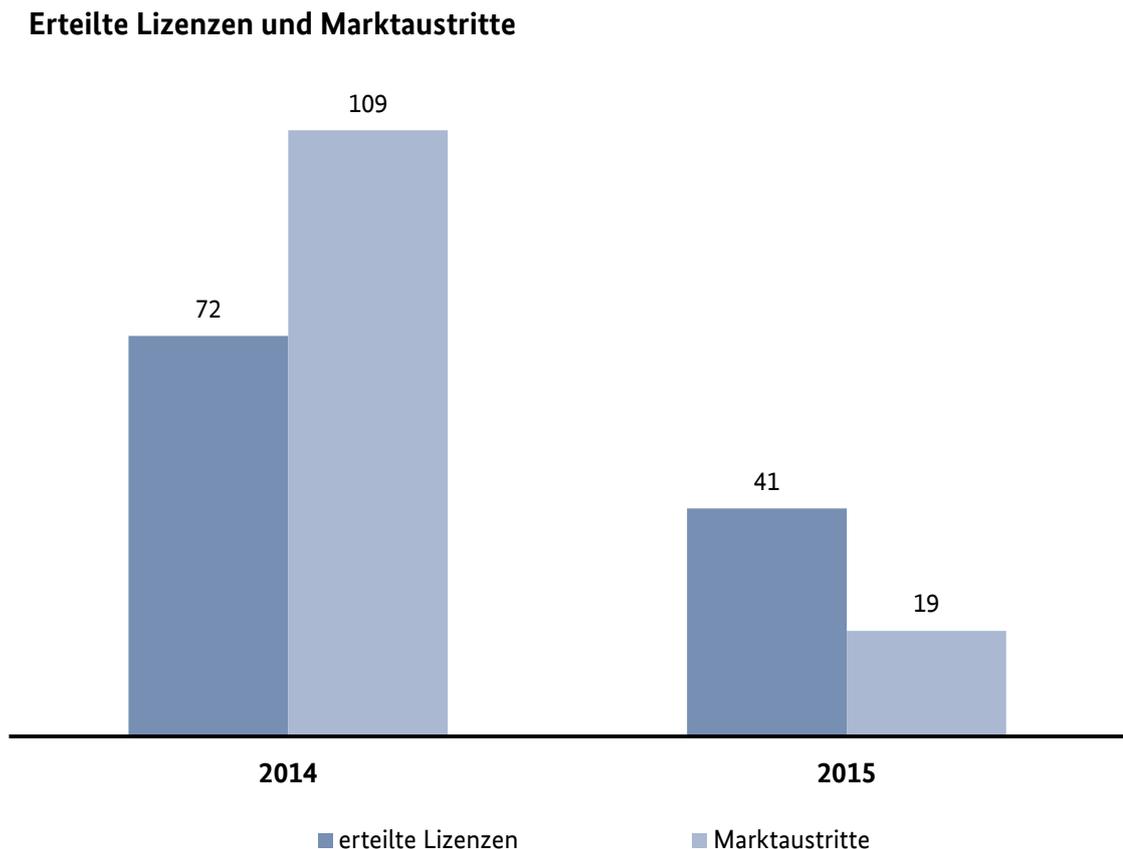
## **III Tätigkeiten**

# A Lizenzierung

## 1. Lizenzerteilung

Eine Lizenz benötigt, wer gewerbsmäßig Briefsendungen mit einem Einzelgewicht bis zu 1.000 Gramm befördert (§ 5 Abs. 1 PostG). Wichtige Ausnahmen hiervon sind Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen, die Briefsendungen für Lizenzinhaber befördern (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 PostG) und Kurierdienste (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 PostG).

Die Bundesnetzagentur hat in den Jahren 1998 bis 2015 insgesamt 2.938 Einzelpersonen und Unternehmen Lizenzen erteilt. Im Jahr 2014 wurden 72 und im Jahr 2015 41 Lizenzen erteilt (Stand 31.10.2015). Dem gegenüber stehen die Marktaustritte von Lizenzinhabern. Diese beliefen sich im Berichtszeitraum auf insgesamt 128. Es gab also mehr Marktaustritte als neu erteilte Lizenzen. Die Anzahl der Lizenznehmer ist damit, dem Trend der letzten Jahre folgend, mittlerweile auf etwa 1.200 zurückgegangen. Zu den wichtigsten Gründen für einen Marktaustritt gehören die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen eines Lizenznehmers, der Verzicht eines Lizenznehmers auf die Rechte und Pflichten aus der Lizenz und der bestandskräftige Widerruf einer Lizenz.



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 20: Lizenzerteilung und Marktaustritte 2014 und 2015

Der weitaus größte Teil der eingegangenen Lizenzanträge wurde positiv beschieden. Nur wenige Anträge wurden abgelehnt, weil der Antragsteller die notwendige Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde nicht besaß oder die zur Prüfung erforderlichen Nachweise nicht einreichte.

Erlangt die Bundesnetzagentur Kenntnis davon, dass eine Person oder ein Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich tätig ist, ohne über eine gültige Lizenz zu verfügen, kann sie in Abhängigkeit von der Schwere des Verstoßes und der Beweislage ein Untersagungsverfahren und ggf. ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten. Dazu hört die Bundesnetzagentur die betroffenen Personen und Unternehmen nach § 28 VwVfG an und weist sie auf die Möglichkeit der Untersagung und den Tatbestand der Ordnungswidrigkeit (§ 49 Abs. 1 Nr. 1 PostG) hin. Je nach Schwere des Verstoßes wird im weiteren Verfahrensverlauf ggf. die gewerbsmäßige Erbringung lizenzpflichtiger Postdienstleistungen unter Androhung eines Zwangsgeldes untersagt und ggf. ein Bußgeld verhängt.

Die Praxis zeigt, dass die angehörten Unternehmen im überwiegenden Teil der Fälle anschließend einen Lizenzantrag stellen.

## 2. Lizenzüberprüfung

Um zu überprüfen, ob die Lizenznehmer ihren Pflichten nachkommen, werden die Lizenzakten einer kontinuierlichen inhaltlichen Revision unterzogen. Zu den Pflichten gehören beispielsweise Mitteilungen über Umfirmierungen, über Änderungen von Anschriften oder in der Geschäftsführung sowie über die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens.

In den Jahren 2014 und 2015 wurden 13 bzw. acht Lizenzen widerrufen. Ein solcher Widerruf erfolgt, wenn der Lizenznehmer keine Gewähr mehr dafür bietet, dass er die für die Ausübung der Lizenzrechte erforderliche Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde besitzt.

## 3. Erlass von Nebenbestimmungen

Die Bundesnetzagentur erteilt Lizenzen häufig mit Nebenbestimmungen. Hierzu ist sie gemäß § 6 Abs. 2 PostG zur Sicherstellung der Regulierungsziele auch nach Erteilung der Lizenz berechtigt.

Häufige Anlässe für die Erteilung von Lizenzen mit Nebenbestimmungen waren:

- Eintragungen im Gewerbezentralregister oder im Führungszeugnis der Lizenznehmer bzw. bei Gesellschaften der für die Gesellschaft handelnden Personen
- erhöhtes Risiko der Kreditausfallwahrscheinlichkeit laut SCHUFA-Verbraucherauskunft

## 4. Anpassung und Übertragung bestehender Lizenzen

Veränderungen bei lizenzpflichtigen Unternehmen bzw. deren Geschäftstätigkeit machen ggf. eine Anpassung der bestehenden Postlizenz erforderlich. Zu diesen Änderungen gehören z. B. die Vergrößerung des Lizenzgebietes, das Anbieten der förmlichen Zustellung oder die Befreiung davon sowie ein Wechsel in der Geschäftsführung. In den Jahren 2014 und 2015 wurden durchschnittlich etwa 30 Lizenzanpassungen jährlich vorgenommen.

§ 7 Abs. 1 PostG bestimmt, dass die Übertragung einer Lizenz der Schriftform und der vorherigen Zustimmung der Bundesnetzagentur bedarf. Eine Übertragung ist nur in den Fällen möglich, in denen die Personen, die für den übertragenden und den übernehmenden Rechtsträger handeln, identisch sind. Die Bundesnetzagentur prüft in jedem Einzelfall, ob die genannten Voraussetzungen erfüllt sind und fordert von den Antragstellern die nötigen Nachweise zur Prüfung der Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde an.

## **5. Beleihung zur Durchführung der förmlichen Zustellung**

Lizenznehmer sind grundsätzlich zur förmlichen Zustellung verpflichtet. Sie können sich von der Erbringung dieser hoheitlichen Tätigkeit nach § 33 Abs. 2 PostG von der Bundesnetzagentur befreien lassen. Von der Möglichkeit der Befreiung haben im Berichtszeitraum 83 Lizenznehmer Gebrauch gemacht.

## **6. Rechtliche Einzelfragen**

### **6.1 Mindestlohn**

Die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns ist wesentliche Arbeitsbedingung im Sinne von § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG. Die Bundesnetzagentur hat den gesetzlichen Mindestlohn in ihrem Lizenzierungsverfahren zu beachten. Werden die im lizenzierten Bereich der Briefbeförderung wesentlichen Arbeitsbedingungen missachtet, darf die Lizenz nicht erteilt werden (gesetzlicher Versagungsgrund). Zwecks Durchsetzung des Mindestlohns und um eine Umgehung desselben zu verhindern, arbeitet die Bundesnetzagentur mit den zuständigen Behörden der Zollverwaltung zusammen.

### **6.2 Vergabestellen**

Lizenznehmer, die an Vergabeverfahren über Postdienstleistungen teilnehmen, wenden sich häufig mit der Bitte um Erteilung eines Negativattests an die Bundesnetzagentur. Darin soll die Behörde der Vergabestelle bestätigen, dass gegenwärtig gegen den Lizenznehmer kein Lizenzwiderrufsverfahren läuft und auch sonst keine Anhaltspunkte vorliegen, die ein lizenzrechtliches Einschreiten erforderlich machen. Mit einer solchen Erklärung wollen die Vergabestellen sicherstellen, dass nur grundsätzlich geeignete Bewerber an dem jeweiligen Verfahren teilnehmen.

## B Arbeitsbedingungen

### 1. Lizenznehmer

Im Zeitraum 2013 bis 2015 untersuchte die Bundesnetzagentur die wesentlichen Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich bei den Lizenznehmern und deren Subunternehmen. Die wesentlichen Arbeitsbedingungen sind zwar im PostG nicht näher definiert, jedoch können anhand der Art des Beschäftigungsverhältnisses, der Entlohnung, der eventuell gewährten Sonderzahlungen und des Urlaubsanspruchs Aussagen über die Arbeitsbedingungen getroffen werden. Dazu wurden in einem ersten Schritt knapp 1.300 Lizenznehmer im Rahmen einer Auskunftsanordnung befragt. Das Ergebnis dieser Untersuchung wurde im Frühjahr 2014 dem Beirat bei der Bundesnetzagentur vorgestellt. Es wurde festgestellt, dass die durchschnittliche Brutto-Lohnhöhe je Stunde bei den Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe im Jahr 2012 im kaufmännischen Bereich bei 14,16 Euro und im gewerblichen Bereich bei 9,46 Euro lag. Bei der Deutsche Post-Gruppe betrug der durchschnittliche Brutto-Stundenlohn 25,43 Euro im kaufmännischen und 16,01 Euro im gewerblichen Bereich, was im Vergleich zu den kleinen und mittleren Unternehmen der Wettbewerber nicht zuletzt auf eine vergleichsweise hohe Finanzkraft und einen hohen Anteil hochqualifizierten Personals in der Deutsche Post-Gruppe zurückzuführen ist. Das Lohnniveau ist insgesamt seit der letzten Erhebung im Jahr 2009 nicht wesentlich angestiegen. Die Lohnunterschiede zwischen alten und neuen Ländern haben sich weiter verringert.

### 2. Subunternehmen

In einem zweiten Schritt wurden die Arbeitsbedingungen bei den Subunternehmen der Lizenznehmer untersucht. Die Erhebung erfolgte bei den Transportunternehmen und bei den Betreibern von Postagenturen getrennt. Die Ergebnisse wurden dem Beirat bei der Bundesnetzagentur im Juni 2015 vorgestellt. Die Befragung richtete sich an insgesamt etwa 2.600 Transportunternehmen (Vollerhebung) und 1.200 Agenturbetreiber (Stichprobe).

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass das Lohnniveau im Jahr 2013 bei den gewerblich Beschäftigten in den Transportunternehmen (Kraftfahrer und Zusteller) mit bundesweit durchschnittlich 8,31 Euro Brutto-Stundenlohn unterhalb des derzeit geltenden Mindestlohns lag. Hier zeigte sich ein deutliches Ost-West-Gefälle von 8,79 Euro in den westdeutschen und 7,41 Euro in den ostdeutschen Ländern. Kaufmännisch Beschäftigte verdienten bundesweit durchschnittlich 10,10 Euro pro Stunde. Weiter zeigte sich, dass die Briefbeförderung bei den Transportunternehmen nur einen kleinen Teil ihrer Tätigkeit ausmachte und für diese wirtschaftlich eher von nachrangiger Bedeutung ist. Bei den Agenturnehmern, die hauptsächlich Einzelhandelsgeschäfte betrieben, war die postalische Tätigkeit zumeist ebenfalls nur eine Nebenerwerbsquelle. Bei den dort häufig als Verkäufer beschäftigten Arbeitnehmern lag der durchschnittliche Brutto-Stundenlohn bei 9,31 Euro und damit oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns.

Die Berichte über die Arbeitsbedingungen im lizenzierten Postbereich stehen auf der Internetseite der Bundesnetzagentur zum Abruf zur Verfügung.

## C Anzeigepflicht

Wer Postdienstleistungen erbringt, ohne einer Lizenz zu bedürfen, hat gemäß § 36 Satz 1 PostG die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs innerhalb eines Monats der Regulierungsbehörde schriftlich anzuzeigen. Die Bundesnetzagentur hat wiederholt festgestellt, dass ihr vor allem Änderungen oder Beendigungen des Betriebs nicht mitgeteilt werden. Deshalb hat sie Anfang 2015 ein Projekt zur Bereinigung des gesamten Datenbestands begonnen.

In diesem Zusammenhang werden Zug um Zug alle bislang gemeldeten anzeigepflichtigen Postdienstleister angeschrieben und um Auskunft zum Fortbestand und zur Art ihrer anzeigepflichtigen Tätigkeit sowie um Mitteilung etwaiger Änderungen ersucht. Dieser fortlaufende Prozess wird unter Berücksichtigung weiterer Meldungen zu einer aktualisierten Datenbank führen.

## D Verbraucherschutz und Universaldienst

### 1. Sicherstellung / Qualität des Post-Universaldienstes

Die Post-Universaldienstleistungsverordnung regelt Inhalt und Umfang der Grundversorgung (Universaldienst). Neben den als Universaldienstleistungen anzusehenden Postdienstleistungen sind zudem bestimmte Qualitätsmerkmale für die Brief- und Paketbeförderung festgelegt. Damit werden insbesondere Vorgaben zur Frequenz und zu Modalitäten der Zustellung, zur Zahl und Verteilung von stationären Einrichtungen und Briefkästen sowie zu den durchschnittlichen Brief- und Paketlaufzeiten gemacht.

#### Zustellung

Die Brief- und Paketzustellung hat mindestens einmal werktäglich – somit auch samstags – zu erfolgen. Ist keine Abholung vereinbart, findet die Zustellung von Briefen durch Einwurf in den Briefkasten oder durch persönliche Aushändigung statt. Ist dies nicht machbar, besteht die Möglichkeit, an eine Ersatzperson zuzustellen – es sei denn, eine gegenteilige Weisung der Empfängerin / des Empfängers liegt vor. Auch Pakete sind persönlich oder an den Ersatzempfänger auszuhändigen.

In den Jahren 2014 und 2015 (Stand 31.10.2015) wurden die Vorgaben aus der PUDLV erfüllt. Allerdings sind die diesbezüglichen Beschwerden seit Sommer 2015 spürbar angestiegen, so dass die weitere Entwicklung sehr genau beobachtet werden muss.

#### Zustellsituation in Hamburg und Umland

Im Jahr 2014 gingen bei der Bundesnetzagentur auffällig viele Beschwerden aus Hamburg und dem Hamburger Umland ein, in denen Unregelmäßigkeiten bei der Briefzustellung durch die DP AG beklagt wurden. Auch Lokalpolitik und Lokalpresse widmeten sich intensiv der Zustellproblematik. Die Bundesnetzagentur machte sich u. a. in einem Vor-Ort-Termin ein eigenes Bild über die Zustellsituation in einem der betroffenen Bezirke Hamburgs. Zudem hat sie verschiedene Maßnahmen ergriffen, um zu überprüfen, ob durch die geschilderten Unregelmäßigkeiten die Erbringung des Universaldienstes beeinträchtigt wird. Insbesondere wurden von der DP AG vertiefte Informationen über Zustellausfälle und Zustellabbrüche in den betroffenen Zustellbezirken sowie über die Personalplanung angefordert, um etwaige systemische Ursachen zu erkennen. Die Prüfung der vorgelegten Informationen dauert an. Eine abschließende Bewertung der Zustellsituation in Hamburg im Hinblick auf die Erbringung des Universaldienstes kann daher noch nicht erfolgen.

#### Stationäre Einrichtungen und Briefkästen

Bundesweit müssen mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen vorhanden sein, in denen Verträge zur Beförderung von Brief- und Paketsendungen geschlossen werden können. Außerdem muss in allen Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens eine stationäre Einrichtung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus muss eine stationäre Einrichtung in zusammenhängend bebauten Gebieten in maximal 2.000 Metern erreichbar sein, wenn die Gemeinden mehr als 4.000 Einwohner zählen oder wenn sie zentralörtliche Funktionen haben.

Diese Vorgabe wurde im Berichtszeitraum erfüllt. Im Jahr 2014 betrieb allein die DP AG 13.165 Filialen / Agenturen für Brief- und Paketdienstleistungen, im dritten Quartal 2015 waren es mit 13.194 stationären Einrich-

tungen etwas mehr als im Vorjahr. In vielen Städten und Gemeinden gab es im Berichtszeitraum zudem zahlreiche stationäre Einrichtungen von Wettbewerbern der DP AG, in denen Briefe zum Versand abgegeben werden konnten.

Beim Aus- und Aufbau des Infrastrukturnetzes zur Abholung oder zum Versand von Paketen verzeichnete die Bundesnetzagentur in den Jahren 2014 und 2015 nach wie vor eine positive Entwicklung. Der Aufwärtstrend der Vorjahre setzte sich fort – bei der DP AG sowie bei den großen Paketdienstleistern DPD, GLS Germany, Hermes Logistik Gruppe oder UPS. Nach Ankündigungen zahlreicher Paketbeförderer planen sie deutschlandweit auch in Zukunft neue Paketshops.

Nach Angaben der Unternehmen gab es Anfang des Jahres 2015 rund 40.000 Paketshops in Deutschland. Neben ihren Postfilialen / -agenturen betrieb die DP DHL rund 12.000 Paketshops. Die Hermes Logistik-Gruppe kam bundesweit auf 14.000 Paketshops, gefolgt von DPD mit 6.000 Shops, GLS Germany mit 5.000 und UPS mit 3.000 Paketshops.

<b>Bundesland</b>	<b>2014</b>	<b>2015<sup>*)</sup></b>
Baden-Württemberg	13.406	13.398
Bayern	19.092	19.092
Berlin	2.215	2.214
Brandenburg	4.777	4.773
Bremen	738	740
Hamburg	1.427	1.419
Hessen	7.771	7.758
Mecklenburg-Vorpommern	4.482	4.521
Niedersachsen	13.133	13.119
Nordrhein-Westfalen	18.327	18.261
Rheinland-Pfalz	4.670	4.661
Saarland	1.625	1.619
Sachsen	8.060	8.051
Sachsen-Anhalt	3.911	3.906
Schleswig-Holstein	4.624	4.612
Thüringen	3.250	3.249
<b>Bundesgebiet</b>	<b>111.508</b>	<b>111.393</b>

\*) Stand 30.09.2015

Tabelle 10: Briefkästen der DP AG

Briefkästen müssen in Deutschland so ausreichend vorhanden sein, dass die Kundinnen und Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr 1.000 Meter Wegstrecke bis zum nächsten Briefkasten zurückzulegen haben. Im Jahr 2014 betrieb die DP AG bundesweit 111.508 Briefkästen, im Jahr 2015 waren es Ende September noch 111.393 Briefkästen. Darüber hinaus standen den Privatkundinnen und -kunden in einer Vielzahl von Städten und Gemeinden Briefkästen von Wettbewerbern zur Verfügung.

**Laufzeiten**

Die Auslieferung von mindestens 80 Prozent aller inländischen Briefe im Jahresdurchschnitt muss gemäß PUDLV an dem Werktag, der dem Einlieferungstag folgt, vorgenommen werden. 95 Prozent der Briefe müssen ihre Empfängerin bzw. ihren Empfänger nach zwei Werktagen erreichen.

Die DP AG lässt Brieflaufzeitmessungen durch ein externes Qualitäts- und Marktforschungsinstitut durchführen. Zertifiziert wird die Messung durch den TÜV Rheinland. Die Messergebnisse werden der Bundesnetzagentur vierteljährlich vorgelegt. Ausweislich dieser Daten wurden die Laufzeitvorgaben für den Berichtszeitraum eingehalten.

## 2. Verbraucherschutz, -service sowie Verbraucherbeschwerden

Im Jahr 2014 gingen bei der Bundesnetzagentur 1.950 Beschwerden per E-Mail und per Brief ein. Das ist im Vergleich zum Jahr 2013 ein Anstieg um fast 60 Prozent. Im Jahr 2015 stieg die Zahl der Beschwerden erneut. Bis zum 31. Oktober 2015 erreichten die Bundesnetzagentur schon 2.344 schriftliche Beschwerden und Anfragen.

Nachstehende Schaubilder zeigen die Verteilung der Beschwerden auf einzelne Produktgruppen. Auf die Rubrik „Sonstiges“ entfällt z. B. das Beschwerdemanagement der Postdienstleister. Sieben Prozent der Beschwerden bezogen sich auf den Streik bei der DP DHL im Sommer 2015. Bemängelt wurde eine zum Teil wochenlange Periode ohne Postzustellung, die häufig fehlende Möglichkeit, selbst in einer Filiale oder in einem Verteilzentrum Post abzuholen sowie unzureichende Informationen und eine schleppende Nachbearbeitung nach Ende des Streiks.

### Beschwerden 2014

in %

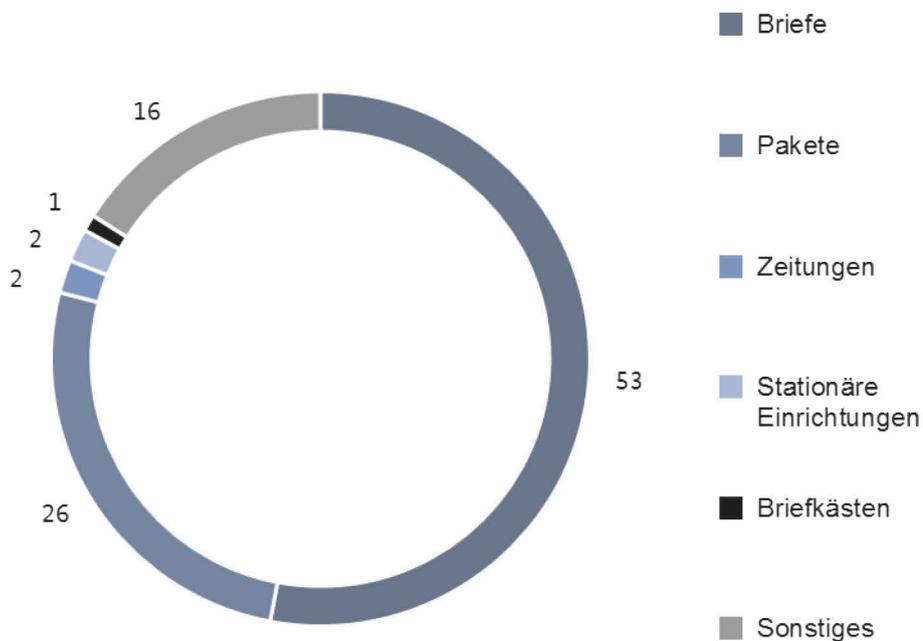
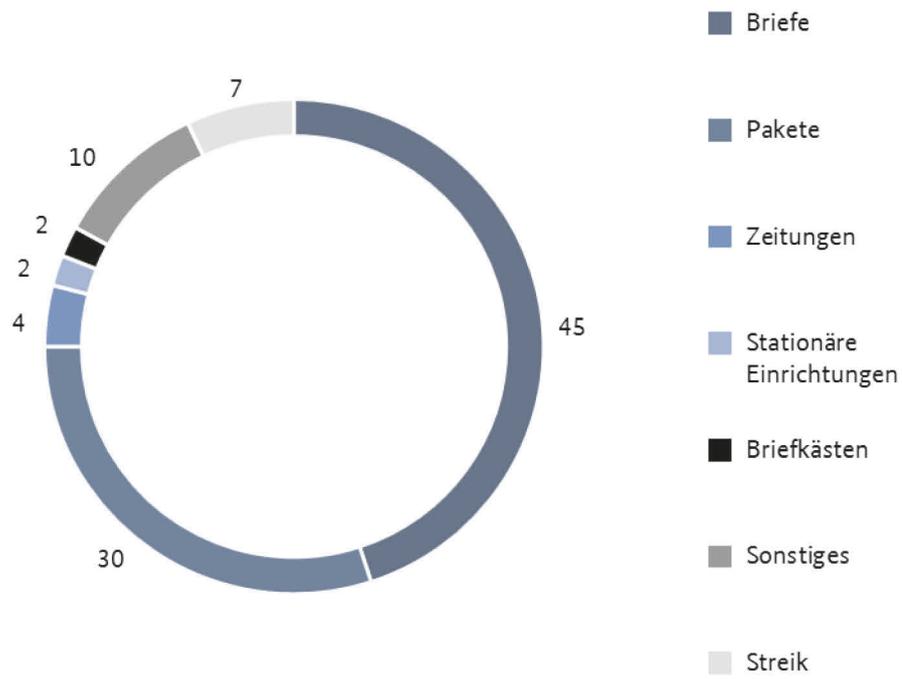


Abbildung 21: Beschwerden 2014

### Beschwerden 2015 in %



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 22: Beschwerden 2015

Im Jahr 2014 gab es bei den Beschwerden aus dem gesamten Bundesgebiet ein deutliches Nord-Süd-Gefälle. Auffallend viele Beschwerden erreichten die Bundesnetzagentur aus Hamburg (356) und dem Hamburger Umland. Etliche Beschwerden kamen absolut gesehen auch aus Nordrhein-Westfalen (247), gefolgt von Hessen (170), Baden-Württemberg (169) und Bayern (161). Die Summe über alle Länder entspricht nicht der Gesamtzahl der Beschwerden aus 2014, weil die Eingaben teilweise keinem bestimmten Bundesland zugeordnet werden konnten.

### Beschwerden 2014

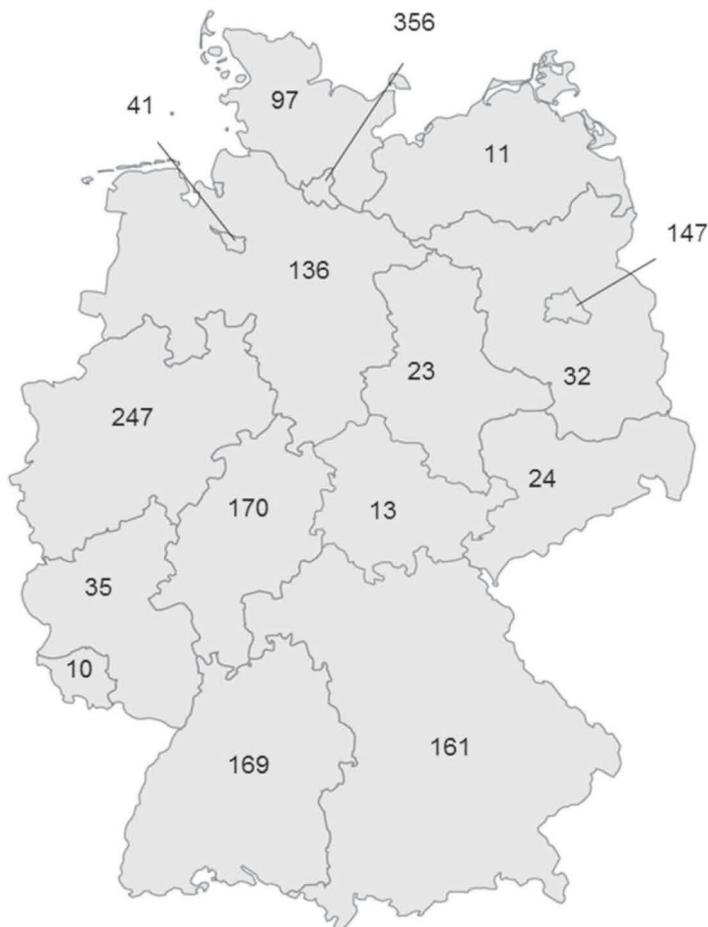
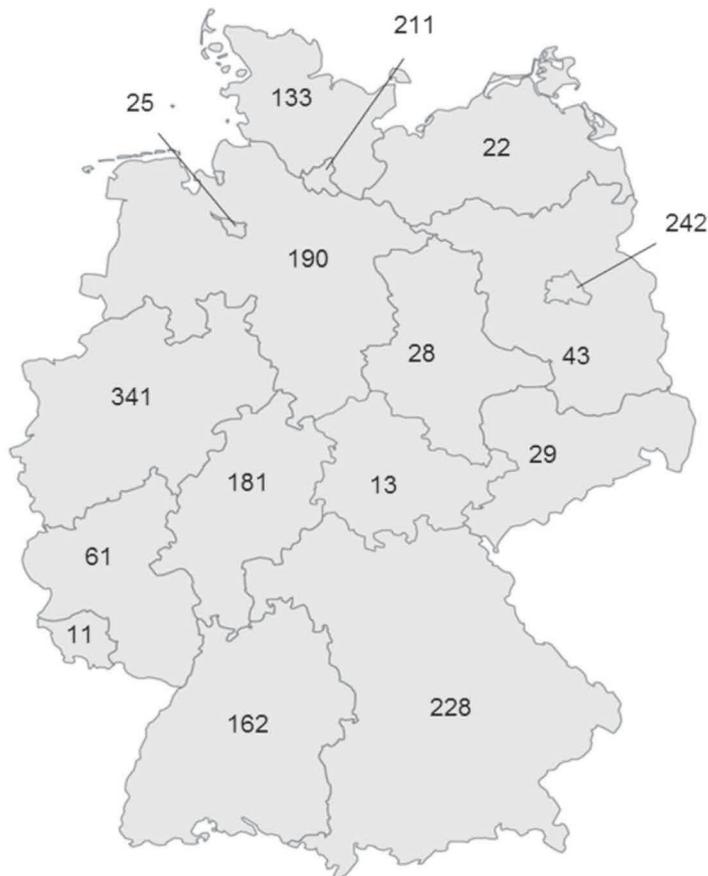


Abbildung 23: Beschwerden nach Bundesländern 2014

Hamburg gab bis Mitte Oktober des Jahres 2015 seinen Spitzenreiter-Platz bei der absoluten Zahl der Beschwerden an Nordrhein-Westfalen (341) ab. Es folgen Berlin (242), Bayern (228) und an vierter Stelle Hamburg (211). Die wenigsten Beschwerden kamen – wie schon 2014 – aus dem Saarland. Die Summe über alle Länder entspricht nicht der Gesamtzahl der Beschwerden aus 2015, weil die Eingaben teilweise keinem bestimmten Bundesland zugeordnet werden konnten.

### Beschwerden 2015

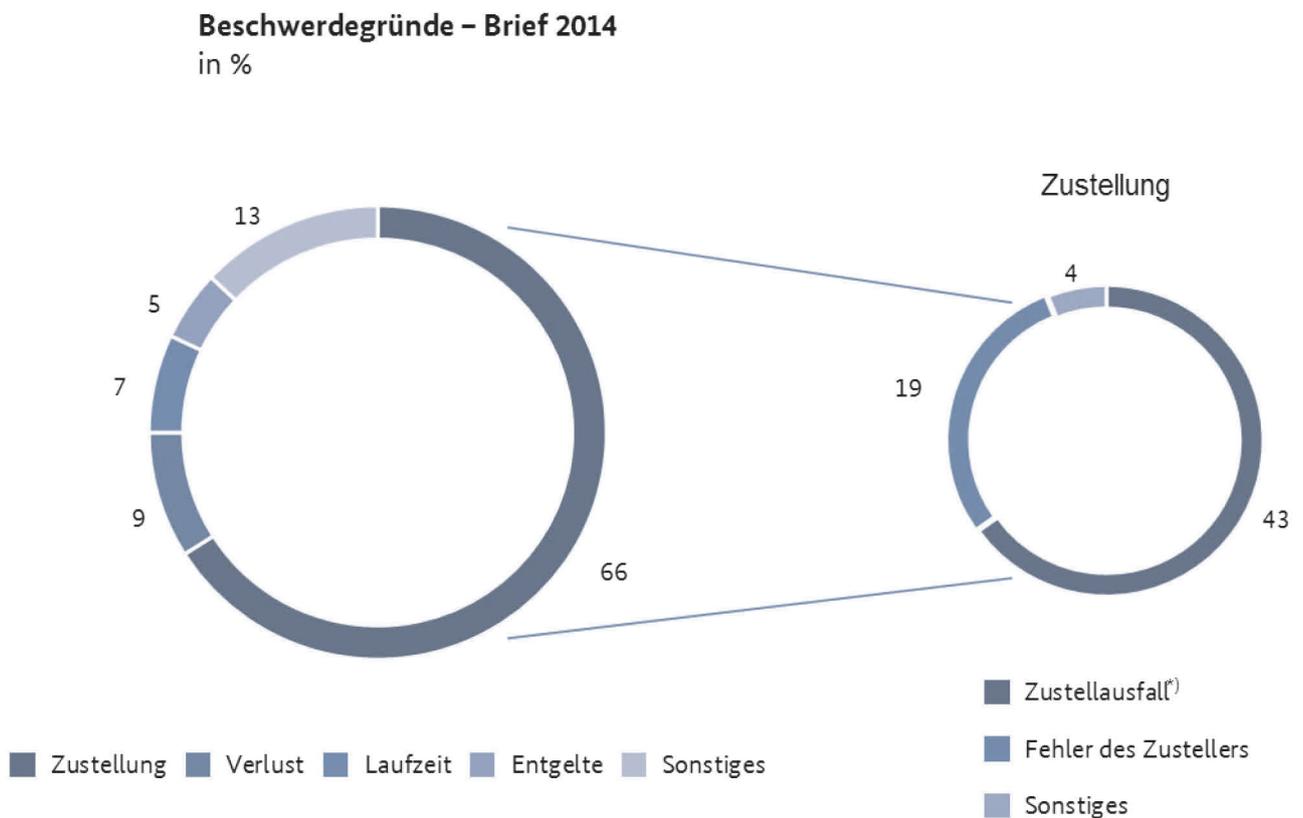


(Stand: 31.10.2015)

Abbildung 24: Beschwerden nach Bundesländern 2015

**Briefe**

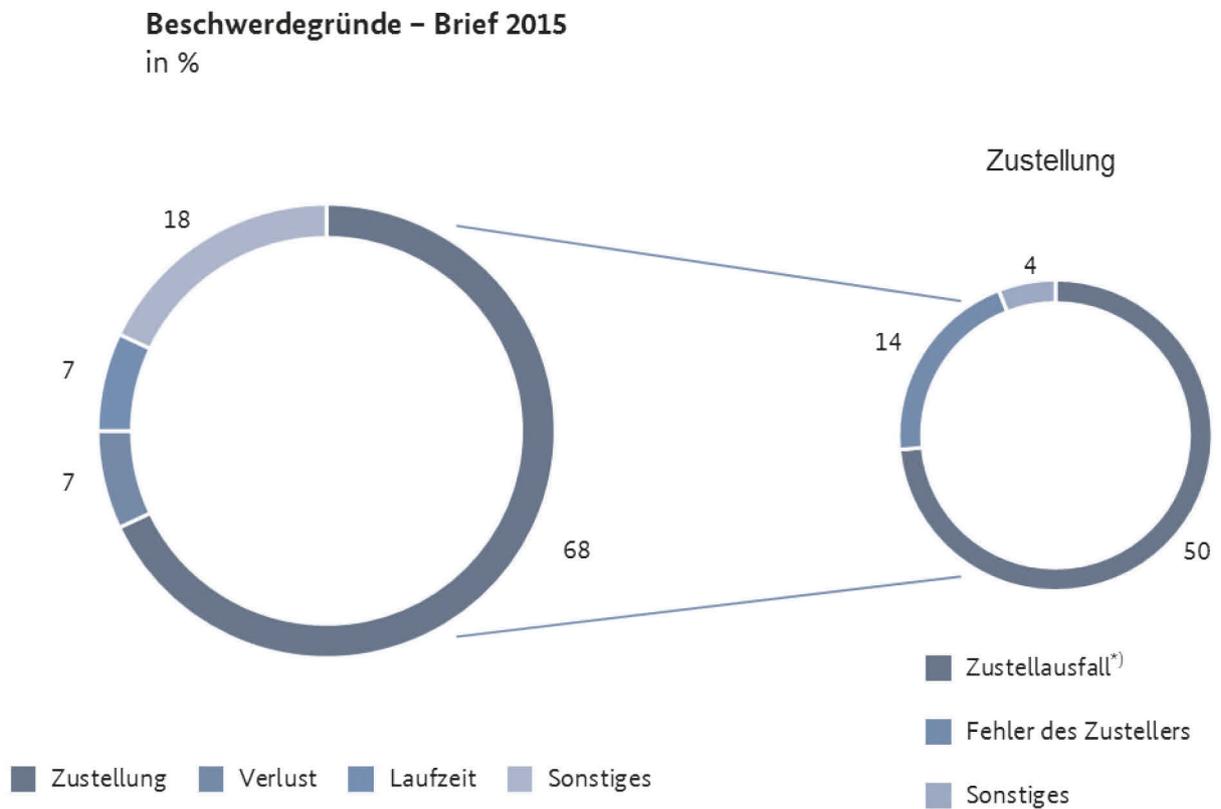
Die aus dem gesamten Bundesgebiet eingegangenen Beschwerden zu Briefen enthielten im Jahr 2014 zum Teil mehrere Gründe. Vor allem Zustellprobleme waren ein Schwerpunkt, z. B. keine Zustellung an bestimmten Wochentagen, keine Zustellung über einen längeren Zeitraum sowie Ersatz- und Falschzustellungen und Rücksendungen ohne ersichtlichen Grund. Danach folgten häufig Beschwerden zum Verlust von Briefen, zu den Laufzeiten der Postsendungen oder auch zu den Entgelten, zu Nachsendungen und Einschreiben sowie Beschädigungen.



\*) Zustellung an Unberechtigte, Rücksendung trotz korrekter Adressangaben, ungesichertes Ablegen etc.

Abbildung 25: Beschwerdegründe - Brief 2014

Eine ähnliche Gewichtung der Beschwerdegründe verzeichnete die Bundesnetzagentur auch in den ersten zehn Monaten des Jahres 2015. Nur das Thema „Entgelte“ spielte bis Mitte Oktober 2015 keine große Rolle. Dafür nahm der Streik bei der DP DHL für einige Zeit einen breiten Raum ein. Viele der in den Monaten Juni und Juli 2015 an die Bundesnetzagentur herangetragenen Zustellausfälle waren daher Folge des Streiks.



\*) Zustellung an Unberechtigte, Rücksendung trotz korrekter Adressangaben, ungesichertes Ablegen etc. (Stand 31.10.2015)

Abbildung 26: Beschwerdegründe - Brief 2015

**Pakete**

Rund um das Paket gab es 2014 und bis Ende Oktober 2015 ebenfalls mehr oder weniger gleichgelagerte Beschwerdegründe. Die Zustellung lag, wie bei den Briefen, im Fokus der Beschwerden. Hier machten viele Kunden ihrem Ärger darüber Luft, dass sie eine Benachrichtigungskarte im Briefkasten fanden, obwohl sie nachweislich zuhause waren und über eine gut hörbare Klingel verfügten. In diesem Zusammenhang verwiesen sie ebenfalls auf anwesende Nachbarn als mögliche Ersatzempfänger. Weitere Beschwerdethemen waren die unberechtigte Rücksendung von Paketen, Verlust und Beschädigung. Eine starke Rolle spielte auch die Unzufriedenheit mit der teilweise fehlerhaften Sendungsverfolgung.

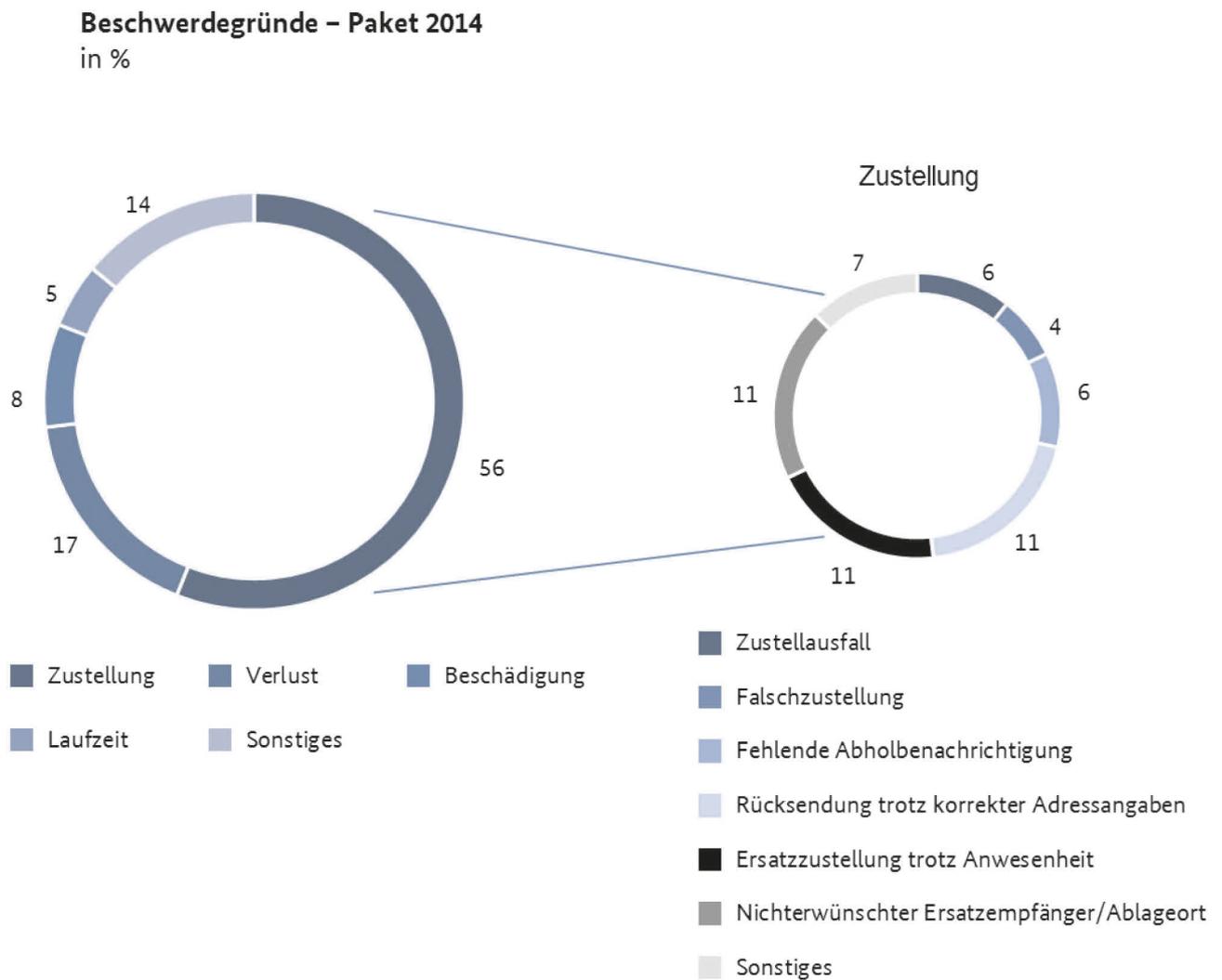
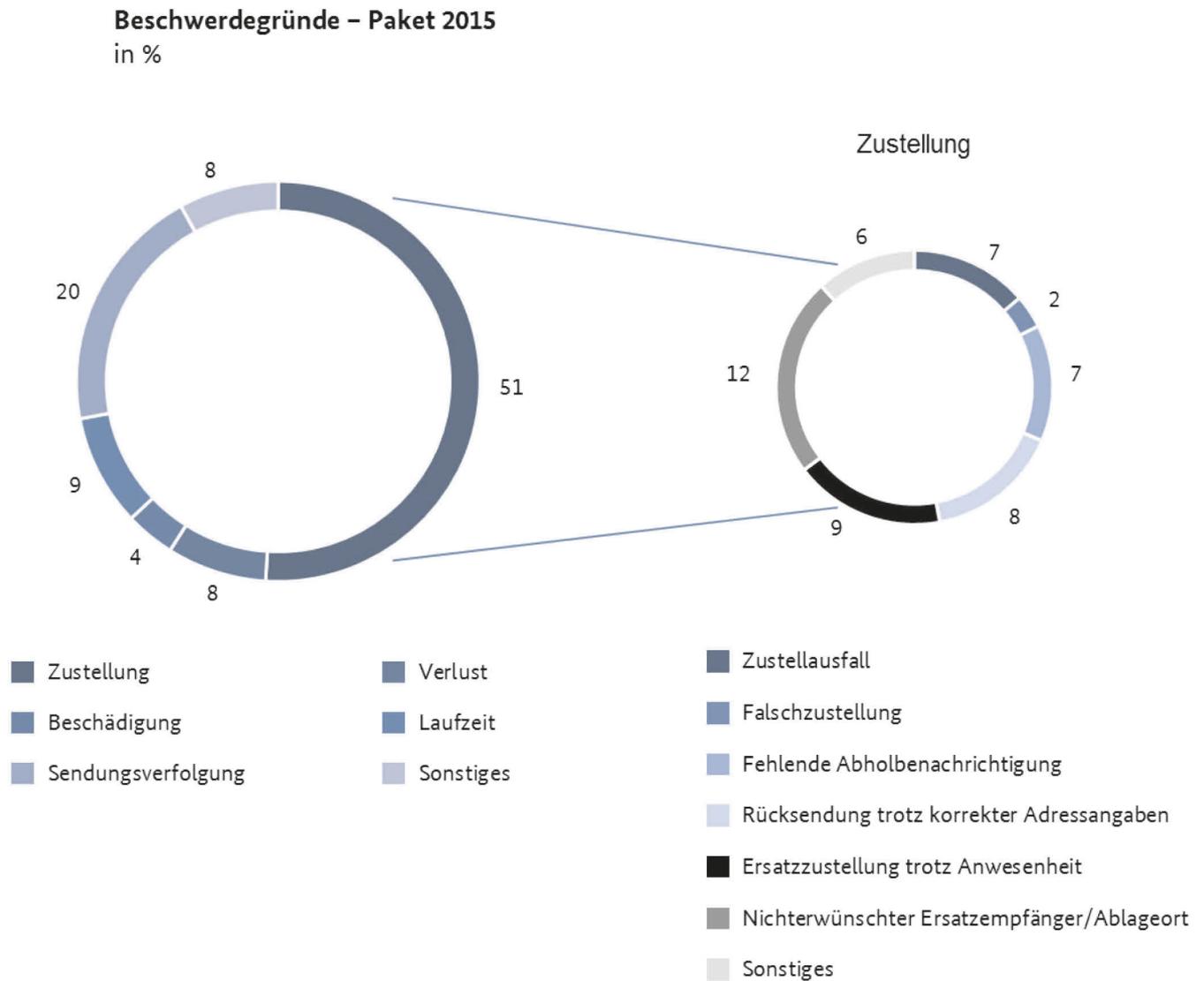


Abbildung 27: Beschwerdegründe - Paket 2014



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 28: Beschwerdegründe - Paket 2015

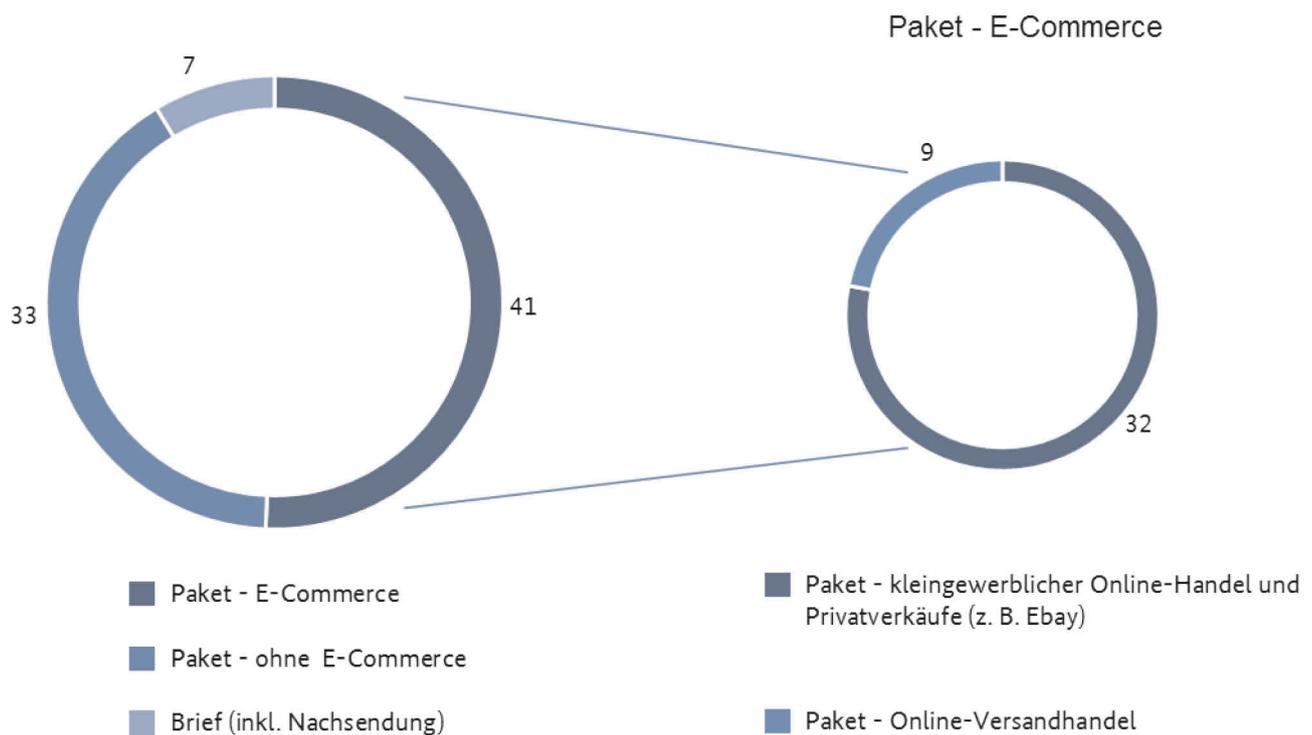
Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2015 einen Leitfaden für Verbraucher in Form eines Flyers mit den wichtigsten Informationen erstellt. Der Flyer steht im Internet unter [www.bundesnetzagentur.de/Presse/Mediathek/Publikationen/Servicehefte](http://www.bundesnetzagentur.de/Presse/Mediathek/Publikationen/Servicehefte) zum Download bereit.

### 3. Schlichtung

Ein Schlichtungsverfahren nach § 10 PDLV können Kunden beantragen, die ihnen zustehende Rechte verletzt sehen, insbesondere bei Verlust, Entwendung oder Beschädigung einer Sendung. In einem solchen Verfahren ist die Bundesnetzagentur Streitsmittler zwischen diesen und dem jeweiligen Dienstleister. Voraussetzung für ein Schlichtungsverfahren ist, dass die Antragstellerin bzw. der Antragsteller zuvor erfolglos versucht hat, sich unmittelbar mit dem Dienstleister zu einigen und dieser bereit ist, an dem Verfahren mitzuwirken.

Die Schlichtung durch die Bundesnetzagentur wird immer häufiger angestrebt. Nachdem die Bundesnetzagentur mit 78 Anträgen bereits im vorangegangenen Berichtszeitraum einen beachtlichen Zuwachs verzeichnet hatte, sind in den Jahren 2014 und bis Ende Oktober 2015 107 Schlichtungsanträge gestellt worden. Die überwiegende Zahl der Schlichtungsanträge betrifft Streitigkeiten, die mit der Beförderung von Paketen in Zusammenhang stehen. Das wiederum sind mehrheitlich Paketsendungen, die infolge von E-Commerce-Geschäften versendet wurden.

#### Schlichtungsverfahren 2014 – 2015 nach Produktart

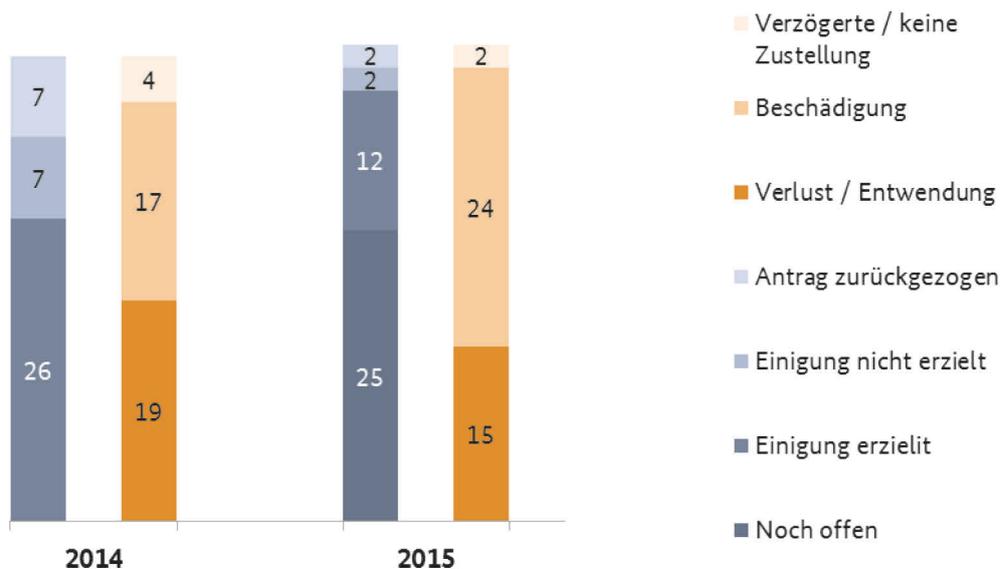


(Stand 31.10.2015)

Abbildung 29: Schlichtungsverfahren nach Produktart 2014 und 2015

Die Zahl der eingeleiteten Verfahren (81) war im Berichtszeitraum geringer als die Zahl der Anträge (107). Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Schlichtung nicht in jedem Fall möglich ist. Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, muss die Schlichtungsstelle den Antrag ablehnen. Es findet ebenfalls keine Schlichtung statt, wenn der Dienstleister nicht zur Mitwirkung bereit ist. Sofern ein Verfahren initiiert wird, hört die Bundesnetzagentur beide Seiten an und wirkt auf eine gütliche Einigung hin. Wenn erforderlich, wird den Parteien ein unverbindlicher Einigungsvorschlag auf Grundlage des Sach- und Streitstands unterbreitet.

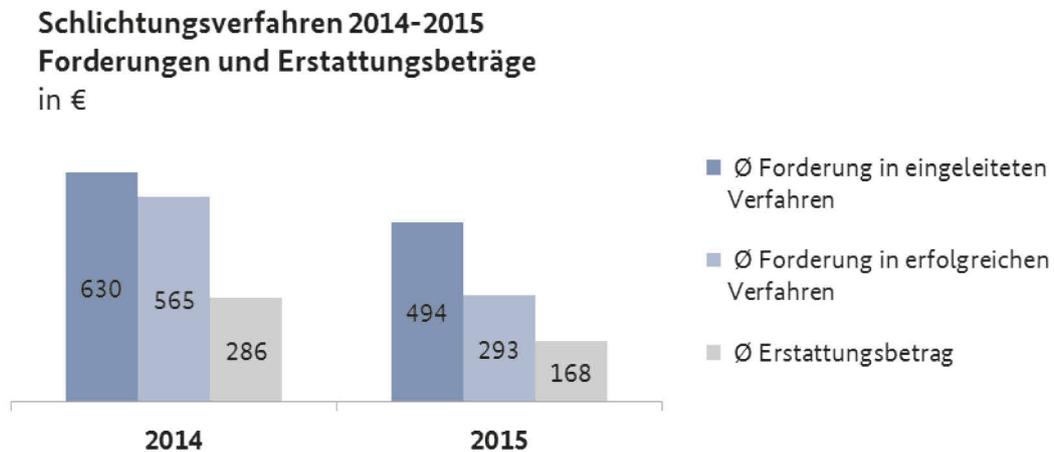
### Verfahrensergebnisse und -gründe 2014-2015



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 30: Verfahrensergebnisse und -gründe 2014 und 2015

In den meisten Schlichtungsverfahren wird eine gütliche Einigung erzielt. Die geltend gemachte Forderung wird aber nur in wenigen Verfahren vollumfänglich beglichen. Soweit die Schlichtungsverfahren erfolgreich waren, lag der Erstattungsbetrag durchschnittlich bei ca. der Hälfte der ursprünglich geltend gemachten Forderung (siehe nachfolgende Grafik).



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 31: Schlichtungsverfahren Forderungen und Erstattungsbeträge 2014 und 2015

Ist das Schlichtungsverfahren ohne Erfolg, so bleibt der Kundin oder dem Kunden der zivilprozessuale Weg offen. Unabhängig vom Verfahrensausgang ist die Streitmittlung mit Kosten verbunden. Diese betragen 0,1 Prozent des Streitwerts, mindestens aber 25 Euro. Welchen Kostenanteil die jeweilige Partei zu tragen hat, entscheidet die Schlichtungsstelle nach dem Sach- und Streitstand.

## E Postgeheimnis und Datenschutz

Die Bundesnetzagentur stellt sicher, dass die privaten Diensteanbieter das Postgeheimnis und die entsprechenden Vorschriften des Datenschutzes wahren. Hierzu ist sie berufen, da der Bund auch nach erfolgter Liberalisierung des Postmarktes gegenüber jedermann das in Artikel 10 Abs. 1 GG gewährte Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis fortlaufend zu garantieren hat.

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

In den Jahren 2014 und 2015 wurden durch Verbraucher und Unternehmen erneut Fragen zur Auslegung und Anwendung maßgeblicher Vorschriften zum Postdatenschutz an die Bundesnetzagentur herangetragen. Hierbei spielten die Pflicht zur Bestellung eines internen Beauftragten für den Datenschutz mit Blick auf die Durchführung der förmlichen Zustellung und der Umfang der Übermittlung personenbezogener Daten im Online-Versandhandel eine zentrale Rolle. Die Bundesnetzagentur erörterte diese Themen mit der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) im Rahmen eines regelmäßig stattfindenden Jour Fixe.

Hinsichtlich der förmlichen Zustellung vertritt die Bundesnetzagentur die Ansicht, dass ein mit ihrer Durchführung betrauter Diensteanbieter nach den Vorschriften für öffentliche Stellen grundsätzlich einen internen Beauftragten für den Datenschutz zu bestellen hat, da er Kraft der sich aus der Postlizenz ergebenden Beleihung im Umfang der förmlichen Zustellung öffentliche Stelle im Sinne des BDSG ist.

Ebenfalls erörterten die Bundesnetzagentur und die BfDI die Frage, ob es zulässig ist, die von dem Empfänger einer Sendung geleistete Unterschrift auf einem Empfangsbeleg einzuscannen und dem Absender diese digital in der Sendungsverfolgung zur Verfügung zu stellen. In dem konkreten Anliegen war die Absenderadresse weder in der Sendung, noch auf dem Empfangsbeleg angegeben. Die Bundesnetzagentur empfiehlt, vor dem Unterschreiben eines Empfangsbelegs die Adressangaben des Absenders einzusehen oder bei dem Zusteller zu erfragen, und weist darauf hin, dass der Empfänger zur Annahme derartiger Sendungen nicht verpflichtet ist.

Die Bundesnetzagentur steht mit der DP AG im Dialog zum Thema fehlgeleitete Wettbewerbersendungen. Hierbei geht es um Postsendungen von Wettbewerbern, die aus unterschiedlichen Gründen in den Postkreislauf der DP AG gelangen. Derzeit wird geprüft, ob der Umgang mit den Wettbewerbersendungen einer Anpassung mit dem Ziel bedarf, die Rückführung von Sendungen in den Kreislauf des von dem Absender ausgewählten Diensteanbieters zu beschleunigen.

Im zurückliegenden Berichtszeitraum wurde die Praxis eines Diensteanbieters beanstandet, nach der dieser die Herausgabe von Sendungen der Sendungsform „Einschreiben“ mit der Begründung verweigerte, auf dem Rückschein müsse neben der Unterschrift auch die Nummer des Personalausweises des Empfängers eingetragen werden. Hierzu stellte die Bundesnetzagentur grundlegend klar, dass die Übermittlung von Ausweisdaten an den Absender ohne Zustimmung des Ausweisinhabers nicht zulässig ist. Zwar dürfen Postdiensteanbieter

unter den Voraussetzungen des § 41 PostG in Verbindung mit § 8 Abs. 2 PDSV Ausweisdaten speichern, jedoch findet die Übermittlung dieser Daten an den Absender keine rechtliche Grundlage.

Im Zusammenhang mit dem Service eines Diensteanbieters, den Status von Paketsendungen online einsehen zu können, wurde gegenüber der Bundesnetzagentur die Sorge geäußert, am Postverkehr unbeteiligte Personen könnten ohne Wissen von Absender und Empfänger deren Sendungsinformationen einsehen, wenn zuvor eine Anmeldung mit Namen und Anschrift des Empfängers, kombiniert mit der E-Mail-Adresse des Unbeteiligten, erfolgt sei. Das betroffene Unternehmen sicherte der Bundesnetzagentur zu, intensiv Maßnahmen durchzuführen, um diese Möglichkeit der Einsichtnahme durch Dritte zu unterbinden.

Die Bundesnetzagentur setzte die bundesweite Überprüfung von Diensteanbietern über den gesamten Berichtszeitraum fort. Hierbei bildeten Paketannahme- und -ausgabestellen einen besonderen Schwerpunkt. Seit Anfang des Berichtszeitraums führte die Behörde insgesamt 961 Prüfungen durch. Davon hatten 217 einen konkreten Anlass zum Gegenstand.

# F Entgeltregulierung

## 1. Price-Cap-Entscheidungen für Briefporti 2014 und 2015

Die Bundesnetzagentur hat mit Beschluss BK5-14-023 vom 15.10.2014 im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens die Entgelte der DP AG für Briefsendungen bis 1.000 Gramm für das Jahr 2015 genehmigt.

Auf der Grundlage der Maßgrößenentscheidung des Jahres 2013 (Entscheidung zur Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgaben von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für den Zeitraum 01.01.2014 bis 31.12.2018; BK 5b-13/001 vom 14.11.2013) hatte die DP AG am 01.10.2014 ihre neuen Entgelte für das Jahr 2015 beantragt.

Im Maßgrößenverfahren 2013 waren die wesentlichen Kriterien für Entgeltänderungen für den Zeitraum 2014 bis 2018 festgelegt worden: die Inflationsrate und die Produktivitätsfortschrittsrate, auch X-Faktor genannt. Der jährliche Preiserhöhungsspielraum ergibt sich hierbei aus der Differenz zwischen Inflationsrate und X-Faktor. Die Produktivitätsfortschrittsrate für den Zeitraum 2014 bis 2018 war auf 0,2 Prozent pro Jahr festgelegt worden. Die DP AG hatte bereits viel in neue Sortiertechnik investiert und Prozessoptimierungen vorgenommen. Weitere Produktivitätssteigerungen sind damit perspektivisch kaum zu erwarten. Auch steigende Personalkosten und sinkende Sendungsmengen führten dazu, dass der X-Faktor gering ausfiel. Verwehrt wurde der DP AG allerdings die Inflationsrate, die die jährliche gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate widerspiegelt, als Entgelterhöhung in voller Höhe an die Kunden weiterzugeben. Preiserhöhungen müssen daher nach der Maßgrößenentscheidung des Jahres 2013 bis 2018 mindestens 0,2 Prozent unter der Inflationsrate liegen.

Die Bundesnetzagentur prüft bei Entgeltanträgen der DP AG dann nur noch, ob der jährliche Preiserhöhungsspielraum korrekt auf die Gesamtheit der Produkte, die der Entgeltregulierung unterliegen, angewandt wurde.

Für 2014 waren mit Beschluss BK5b-13/063 vom 29.11.2013 die Entgelte der DP AG für Briefsendungen bis 1.000 Gramm für das Jahr 2014 genehmigt worden. Die wesentlichen Änderungen betrafen das Porto für den Standardbrief, das um zwei Cent auf 0,60 Euro erhöht wurde. Außerdem stiegen die Preise für Einschreiben um 10 Cent auf 2,15 Euro und für das „Einschreiben Einwurf“ um 20 Cent auf 1,80 Euro.

In 2015 wurde auf Antrag der DP AG das Porto für den nationalen Standardbrief auf 0,62 Euro und die Entgelte für den Versand von Postkarten und Standardbriefen ins Ausland von 0,75 Euro auf 0,80 Euro angehoben. Zudem wurde das Porto für den Kompaktbrief von 0,90 Euro auf 0,85 Euro abgesenkt, damit die Maßgrößenvorgabe für die Gesamtheit aller Price-Cap-Produkte eingehalten war.

Die DP AG hat damit 2015 im dritten Jahr in Folge die Entgelte für den Standardbrief erhöht. Eine Änderung der Rabatte für Teilleistungen wurde nicht vorgenommen, so dass sich auch im Bereich der Geschäftskundenpost im Jahr 2015 die Entgelte für den Standardbrief erhöht haben.

## 2. Durchführung eines neuen Price-Cap-Maßgrößenverfahrens 2015

Die Bundesnetzagentur hatte mit der Price-Cap-Maßgrößenentscheidung 2013 Vorgaben für die Entgeltspielräume bei Briefsendungen bis 1.000 Gramm gemacht, die bis 2018 gelten sollten.

Durch die Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) vom 29. Mai 2015 (verkündet am 05.06.2015; BGBl. I S. 892) hat der Verordnungsgeber jedoch die Rechtsgrundlagen dieser Entscheidung geändert, indem er § 3 Abs. 2 PEntgV neu gefasst hat. Die Vorschrift bestimmt die Zusammensetzung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL), die einen zentralen Maßstab der Entgeltregulierung darstellen.

Die DP AG hat unter Berufung auf die am 06.06.2015 in Kraft getretene Änderung der PEntgV einen Antrag auf Wiederaufgreifen des bestandskräftig abgeschlossenen Maßgrößenverfahrens 2013 gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG gestellt. Die Beschlusskammer 5 hat diesem Antrag mit Bescheid vom 15.06.2015 (Az.: BK5-15/014) stattgegeben.

Als Folge des Wiederaufgreifens hat die Bundesnetzagentur mit Beschluss BK5-15/012 vom 23.11.2015 neue Maßgrößen festgelegt.

Dabei war - als Folge der Ordnungsänderung - die sogenannte Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) anzupassen. Diese wurde für die nächsten drei Jahre auf insgesamt -5,8 Prozent (zuvor 0,2 Prozent p.a.) festgelegt. Die Produktivitätsfortschrittsrate berücksichtigt das Verhältnis von Ausgangsentgeltniveau und dem nunmehr gestiegenen Kostenniveau. Zusammen mit der erwarteten Inflationsrate von 1,7 Prozent pro Jahr wird es der DP AG ermöglicht, Preisanpassungen von bis zu 7,5 Prozent für den Zeitraum 2016 bis Ende 2018 vorzunehmen.

Die Änderungen der PEntgV bestehen darin, dass bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags statt des unternehmerischen Risikos insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen sind, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind. Außerdem sollten die zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens unter Berücksichtigung der in dem Zeitraum insgesamt zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zu einem Preisgenehmigungszeitraum zusammengefasst werden. Eine Aufteilung in verschiedene Price-Cap-Intervalle soll damit während der Laufzeit des Maßgrößenverfahrens entfallen.

Ziel des Verordnungsgebers war, dem regulierten Unternehmen im Rahmen der Preisregulierung eine höhere Rendite zur Umgestaltung der Beförderungsnetze zuzugestehen, um auf die wirtschaftlichen Herausforderungen digitaler Konkurrenz angemessen reagieren zu können. Die damit einhergehenden Auslastungsrisiken der hochgradig personalintensiven Briefbeförderungsprozesse sollten bei der Preisgestaltung adäquat berücksichtigt werden.

Im Rahmen des Verfahrens erfolgte sowohl eine erneute Kostenprüfung als auch eine erneute Bewertung der Sendungsmengenstruktur und -prognose. Ansonsten wurden dem Price-Cap-Maßgrößenverfahren 2015 aber grundsätzlich die gleichen Überlegungen zu Grunde gelegt wie den vorausgegangenen Verfahren 2011 und 2013.

Im Anschluss an die Maßgrößenentscheidung kann die DP AG die konkreten Entgeltänderungen für das Jahr 2016 beantragen. Dieser Antrag lag zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts noch nicht vor. Die DP AG hatte jedoch bereits kundgetan, dass neben einer Anhebung der Entgelte für verschiedene Varianten des Einschreibens eine Erhöhung des Portos für den Standardbrief auf 70 Cent erfolgen soll. Über die Price-Cap-Entgeltgenehmigung wird im Rahmen eines Folgeberichts ausführlich informiert.

### **3. Entgeltgenehmigung „Wert national“**

Mit Schreiben vom 12.03.2014 hatte die DP AG eine Genehmigung für das neue Produkt „Wert national“ beantragt. Die Beschlusskammer hat dem Antrag fristgerecht zum 21.05.2014 stattgegeben.

Mit dieser Zusatzleistung, die zum 01.07.2014 eingeführt wurde, ist es möglich, nationale Briefsendungen (Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief) mit werthaltigem Inhalt mit einer Haftungssumme in Höhe von bis zu 500 Euro, bei Bargeld bis 100 Euro, gegen Verlust oder Beschädigung während des Transports zu versichern.

Für die Inanspruchnahme der Dienstleistung muss neben dem üblichen Sendungsentgelt von beispielsweise 62 Cent noch das Produkt „Einschreiben“ in Höhe von 2,15 Euro erworben werden. Hinzu kommt das Entgelt für das Produkt „Wert national“ in Höhe von 1,80 Euro. Insgesamt kostet der versicherte Versand also mindestens 4,55 Euro im Standardformat. Andere Formate, Gewichte und weitere Zusatzleistungen („Eigenhändig“ und „Rückschein“) wirken entgelterhöhend.

### **4. Entgeltgenehmigung "Hin und Weg"**

Mit Beschluss BK5-14-030 vom 20.11.2014 hat die Beschlusskammer die zum 31.12.2014 auslaufende Entgeltgenehmigung für den Abhol- und Bringservice „Hin und Weg“ der DP AG ersetzt. Das Produkt wird sowohl Geschäfts- als auch Privatkunden angeboten.

Das Entgelt für diesen Service wird – wie in dem aus dem Jahr 2008 stammenden Vorgängerantrag – im Wege einer Preisformel genehmigt. Die wichtigsten Parameter dieser Formel sind die kundenindividuelle Tourenlänge und der Zeitaufwand pro Kunde. Diese Parameter werden mit den niederlassungsspezifischen Minuten- und Kilometersätzen multipliziert.

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

Die Entgelte wurden für den Zeitraum 01.01.2015 bis 31.12.2019 genehmigt.

### **5. Entgeltgenehmigung "E-Postbrief"**

Mit Beschluss BK5-14/032 vom 28.11.2014 hat die Beschlusskammer den Folgeantrag für den „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ des DP AG Tochterunternehmens Deutsche Post E-POST Solutions GmbH mit Wirkung zum 01.01.2015 genehmigt.

Der "E-Postbrief" ist gekennzeichnet durch die elektronische Einlieferung durch den Absender, der sich zuvor bei der DP AG registrieren lassen muss. Die Zustellung erfolgt dann entweder elektronisch bei anderen registrierten Teilnehmern oder physisch. Bei der physischen Zustellung des "E-Postbriefs" werden die vom Absender übermittelten elektronischen Mitteilungen von der Deutsche Post E-POST Solutions GmbH oder einem von ihr beauftragten Dienstleister ausgedruckt, gefalzt, kuvertiert und mit der für die physische Briefbeförderung erforderlichen Freimachung für die vergleichbaren Standardleistungen der DP AG versehen, also z.B. 0,62 Euro für den Standardbrief.

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

Die zu genehmigenden Entgelte betrafen jeweils nur den Teil der insgesamt von der Antragstellerin angebotenen Dienstleistung, der auf die physische Beförderung von Briefsendungen gerichtet ist. Sie stellen damit nicht die insgesamt den Kunden in Rechnung gestellten Entgelte dar. Hinzu kommen für den Absender die Kosten für die elektronische Einlieferung, die Fertigung des Briefes und anfallende Umsatzsteuer. Der Privatkunde zahlt derzeit für den „Standard-E-Postbrief“ nicht das genehmigte Entgelt in Höhe von 0,41 Euro, sondern 0,62 Euro; der Geschäftskunde ab 0,50 Euro (netto). Die Genehmigung endet zum 31.12.2015.

Der E-Postbrief wurde im Juli 2010 eingeführt. Seit 2012 haben verschiedene Unternehmen mit der sog. DE-Mail konkurrierende Angebote auf den Markt gebracht. Die Digitalisierung hält damit auch beim Postversand Einzug und wird die schriftliche Kommunikation zukünftig weiter verändern. Die zunehmend positive Entwicklung von E-Postbrief und DE-Mail sowie die damit möglicherweise verbundenen substituierenden Auswirkungen auf den klassischen Briefversand sind deshalb einflussreiche Themen für die Postregulierung.

Die noch im Jahr 2015 zu treffende Entscheidung für das kommende Kalenderjahr steht noch aus.

## 6. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen

Die Bundesnetzagentur hatte mit Beschluss BK5b-13/053 vom 28.11.2013 die für den Zeitraum vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2016 geltenden Entgelte für den Wettbewerberzugang zu den Postfachanlagen der DP AG genehmigt.

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

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

Das Sortierentgelt wurde von zuletzt 3 Cent auf nunmehr 3,6 Cent pro Sendung angehoben. Das Annahmementgelt wurde dementsprechend von zuletzt 1,14 Euro auf 0,98 Euro abgesenkt. Damit liegt das genehmigte Entgelt deutlich unter dem Entgeltantrag der DP AG, die für die Sendungsannahme ein Entgelt in Höhe von 3,81 Euro beantragt hatte.

## **7. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Adressänderungsinformationen**

Die Beschlusskammer hatte zudem über einen Entgeltgenehmigungsantrag der DP AG, den Zugang zu Adressänderungsinformationen betreffend, zu entscheiden. Die DP AG ist verpflichtet, anderen Postdienstleistern Zugang zu den bei ihr erhobenen Informationen über Adressänderungen, die sie im Zuge von Nachsendeaufträgen ihrer Kunden erhält, entgeltlich zu gewähren.

Die DP AG hat wegen der technologischen Weiterentwicklungen in den vergangenen zehn Jahren das Blackbox-Verfahren beim Adresszugang in einer neuen Version (Adress-Zugang 4.0) auf den heutigen technologischen Standard angepasst. Gleichzeitig hat sie das Verfahren auf verschlüsselte Übertragungsprotokolle anstelle von Smartcards umgestellt.

Anfängliche Probleme seitens der Wettbewerber bei der Anbindung optionaler Zugangsvarianten des Adress-Zugangs 4.0 an ihre Systeme konnte die Kammer im Einvernehmen mit DP AG und Wettbewerbern ausräumen. Ein hinreichend langer Parallelbetrieb von Alt- und Neusystem war gewährleistet.

Die Beschlusskammer hat mit Beschluss BK5b-13/052 vom 28.11.2013 ein Trefferentgelt in Höhe von 0,18 Euro pro erfolgreichem Adressabgleich für den Zeitraum vom 01.01.2014 bis 31.12.2016 genehmigt und ist damit deutlich hinter dem beantragten Entgelt von 0,22 Euro pro Treffer geblieben.

Durch den Zugang zu Adressänderungsinformationen wird es alternativen Postdienstleistern erleichtert, falsch adressierte Sendungen an dem richtigen Empfänger zuzustellen.

## **8. Neubescheidungen der Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen und Adressänderungsinformationen für 2002 bis 2006**

Über die Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen der DP AG musste die Beschlusskammer aufgrund letztinstanzlicher Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 29.05.2013, Az.: BVerwG 6 C 10.11) neu entscheiden. Die Entscheidung betraf die Entgeltgenehmigung für den Zeitraum vom 01.04.2002 bis zum 30.06.2004. Für den Folgezeitraum bis zum 30.06.2006 hatten sich die Parteien in einem gerichtlichen Vergleich zur Übernahme der Entscheidungsgründe des Bundesverwaltungsgerichts geeinigt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass für den streitbefangenen Zeitraum 2002 bis 2004 statt des von der Beschlusskammer genehmigten Entgelts von 0,58 Euro pro Einlieferungsvorgang ein Entgelt in Höhe von 1,04 Euro zu genehmigen ist (beantragt hatte DP AG seinerzeit 1,62 Euro). Das von der Kammer genehmigte Entgelt von 0,04 Euro pro eingelieferter Sendung dagegen wurde vom Gericht nicht beanstandet (beantragt hatte DP AG hier 0,08 Euro).

Entsprechend dem geschlossenen Vergleich hat die Beschlusskammer hat der Neubescheidung des Zeitraums 2004 bis 2006 die Begründung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem vorausgegangenen Verfahren zugrunde gelegt. Für den Zeitraum vom 01.07.2004 bis 30.06.2006 wurden daher Entgelte für den Einlieferungsvorgang in Höhe von 1,37 Euro statt des ursprünglich genehmigten Betrages von 0,57 Euro genehmigt (beantragt seitens DP AG waren seinerzeit 2,00 Euro).

Die Beschlusskammer setzte die gerichtlichen Vorgaben mit Beschlüssen vom 12.02.2014 und 17.07.2014 um (Az.: BK5-14/002 und BK5-14/006). Die DP AG hat die Möglichkeit, die sich bei den Entgelten für den Postfachzugang ab 2002 zu ihren Gunsten ergebenden Entgeltdifferenzen bei den betroffenen Wettbewerbern nachzufordern.

Zuvor waren schon die Entgelte für den Zugang zu Adressänderungsinformationen für die Jahre 2004 bis 2006 und 2006 bis 2008 neu zu bescheiden, nachdem die zuständigen Gerichte rechtskräftig entschieden hatten. Auch für diesen Zugangsanspruch waren die Entgelte auf einen Betrag zwischen den ursprünglich beantragten und den genehmigten Entgelten anzuheben. Aufgrund der Festlegung konkreter Entgelthöhen durch die Gerichte verblieb der Beschlusskammer in keiner dieser Entscheidungen ein Ermessensspielraum.

Relevanz haben die Neubescheidungen sowohl für den Postfachzugang als auch für den Zugang zu Adressänderungsinformationen dadurch erhalten, dass die DP AG ab Juni 2015 die nicht erhobenen Entgelte von den betroffenen Wettbewerbern nachgefordert hat.

## **9. Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung**

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

Im Jahr 2014 wurden zwölf Anträge auf Genehmigung von Entgelten für die förmliche Zustellung gestellt; im Jahr 2015 gab es bis Ende Oktober zehn Anträge. Damit ist das Aufkommen im Vergleich zu den Vorjahren stark zurückgegangen. Der Rückgang dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die etablierten Anbieter nur in geringem Umfang Folgeanträge auf Entgeltänderung gestellt haben und die laufenden Entgeltgenehmigungen zumeist unbefristet sind.

Es wurden sowohl Staffellentgelte als auch Einzelentgelte beantragt, die überwiegend regional, aber auch bundesweit erhoben werden. Zur überregionalen wie zur bundesweiten Zustellung haben sich die alternativen Anbieter zu Kooperationen oder Zustellverbänden zusammengeschlossen. Das höchste genehmigte Entgelt betrug 4,15 Euro. Das geringste Entgelt wurde mit 1,65 Euro genehmigt.

## G Besondere Missbrauchsaufsicht

### 1. Vorwurf der Gewährung diskriminierender Zugangsbedingungen für Sortier- und Konsolidierungsleistungen durch die DPIHS

Ein gegen DPIHS förmlich eingeleitetes Missbrauchsverfahren wurde mit Verfügung der Beschlusskammer vom 18.11.2014 eingestellt. Der Verdacht der Bevorzugung der Compador Dienstleistungs GmbH (CD), an der die DP AG beteiligt ist, gegenüber dem Wettbewerber PostCon beim Zugang zu Sortier- und Konsolidierungsleistungen hatte sich nicht bestätigt.

Die DP AG hatte Ende 2012 eine Minderheitsbeteiligung an der CD erworben. Im Frühjahr 2013 nahm die CD ihre Geschäftstätigkeit auf und fragte Konsolidierungsleistungen bei DPIHS nach. Eine etwa zu diesem Zeitpunkt ebenfalls erfolgte Nachfrage der PostCon Konsolidierung GmbH nach Leistungen der DPIHS (PostCon fragte zunächst gleiche Einlieferungsbedingungen wie die der CD gewährten Bedingungen nach) führte zu einem Angebot der DPIHS, mit welchem PostCon Einlieferungszeiten, sog. Slots, „zugewiesen“ wurden, die zeitlich früher lagen als die der CD. Mit diesem Zeitfenster wäre PostCon im Gegensatz zu der CD eine E+1-Zustellung nicht möglich gewesen.

Die Beschlusskammer 5 hatte daraufhin ein Ermittlungsverfahren gegen DPIHS eröffnet, das dem Verdacht einer Bevorzugung des Beteiligungsunternehmens CD nachging.

Im Laufe des Verfahrens hat sich herausgestellt, dass PostCon tatsächlich eine andere Leistung nachfragte als CD und andere Kunden der DPIHS, nämlich lediglich die Sortierung nach Leitregionen. Insbesondere wollte PostCon ihre Sendungen von DPIHS nicht im Rahmen deren Vertragsverhältnisses (Teilleistungsvertrag) mit der DP AG eingeliefert wissen, sondern unter Nutzung ihres eigenen Teilleistungsvertrages mit der DP AG. Die nachgefragte Sortierleistung wich von den von DPIHS gegenüber der CD und anderen Kunden erbrachten Konsolidierungsleistungen - auch in den erforderlichen Prozessen - deutlich ab. Der Verdacht einer Schlechterstellung der PostCon gegenüber der CD hat sich mangels Vergleichbarkeit der nachgefragten Leistungen damit im Ergebnis nicht bestätigt. Die Frage, ob PostCon ungerechtfertigt ein „schlechteres“ Zeit-Slot angeboten wurde als der CD, stellte sich nicht mehr.

Ob die DPIHS der PostCon den bislang von der CD und anderen Marktteilnehmern nicht nachgefragten Zugang zu reinen Sortierleistungen anbieten muss, hätte nur im Rahmen eines auf Zugang gerichteten Verfahrens (§ 31 PostG), nicht aber in dem seinerzeit laufenden, auf Untersuchung einer Ungleichbehandlung gerichteten Verfahren (§ 32 PostG) geprüft werden können. Auf die Möglichkeit, einen entsprechenden Antrag auf Anordnung eines Netzzugangs zu stellen, war PostCon (bereits im Rahmen eines Zwischenverfahrens vom VG Köln) hingewiesen worden. Im Anschluss an das Verfahren hat die DPIHS sich bereit erklärt, (ohne Anerkennung einer Rechtspflicht) ein Angebot zur Erbringung reiner Sortierleistungen zu unterbreiten. Das Anliegen hat letztlich nicht in einer Nachfrage nach den Leistungen gemündet.

Im Rahmen des Verfahrens wurde die Frage aufgeworfen, ob die DPIHS ihre Leistungen zu kostenunterdeckenden Entgelten im Wege der Durchreichung des vollen Teilleistungsrabattes abzüglich einer nicht kostendeckenden „Handlingpauschale“ anbietet. Die Kostendeckung der Entgelte der DPIHS war nicht Untersuchungsgegenstand. Ihr wird derzeit gesondert nachgegangen.

## 2. Nicht missbräuchliche Paketentgelte der Deutschen Post DHL im B2C-Segment

Wettbewerber der DP DHL hatten sich über – aus ihrer Sicht – zu niedrige Paketentgelte für Versandhandelskunden beschwert. Die Entgelte seien kostenunterdeckend; zumindest seien die internen Verrechnungspreise, zu denen die DHL Vertriebs GmbH Leistungen des Mutterkonzerns DP AG einkaufe, zu gering. Die B2C-Geschäftskundenpakete würden durch die Entgelte im Privatkundenbereich (C2X), insbesondere die sog. Schalterpakete, deren Entgelte kostenüberdeckend seien, subventioniert.

Die wesentlichen Fragen, mit denen sich die Beschlusskammer befasst hat, lauteten:

- Verfügt DP DHL über eine marktbeherrschende Stellung auf dem relevanten Markt? Wie ist in diesem Zusammenhang der sachlich relevante Markt abzugrenzen?
- Liegt - insbesondere mit Blick auf die angewandten Verrechnungspreise – eine missbräuchliche Kostenunterdeckung i. S. d. § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 PostG vor?

Die Vorermittlungen ergaben, dass die DP DHL auf dem relevanten Postmarkt für die Beförderung von Geschäftskundenpaketen marktbeherrschend ist und damit der Regulierung durch die Bundesnetzagentur unterliegt.

In sachlicher Hinsicht gehört zum relevanten Markt die standardisierte Beförderung von Geschäftskundenpaketen bis 31,5 kg in der Sendungsrelationen B2X – insbesondere also die Beförderung von Versandhandelspaketen. Die Kammer geht von einem einheitlichen bundesweiten Markt für Geschäftskundenpakete aus, der sowohl das B2B- als auch das B2C-Teil-Segment umfasst.

Nicht zum sachlich relevanten Markt gehören hingegen sämtliche Sonderversanddienstleistungen wie z.B. Paletten-, Kühlversand (für Lebensmittel), Pharmatransporte sowie Leistungen im Bereich Distributions- und Produktionslogistik. Ebenfalls nicht zum sachlich relevanten Markt gehören Kurier- (vgl. § 5 Abs. 3 PostG) und Expressdienstleistungen, die sich durch eine zeitdefinierte Zustellung mit garantierter Einhaltung der Zeitvorgabe abgrenzen. Auch der Versand von Paketen in der Sendungsrelation C2X ist einem separaten sachlich relevanten Markt zuzuordnen. Die räumliche Relevanz betrifft das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.

Der Marktanteil der DP DHL überschreitet die bei 40 Prozent Marktanteil liegende Vermutungsgrenze des § 18 Abs. 4 GWB. Auch die Betrachtungen der Kriterien des § 18 Abs. 3 GWB führen zu keiner abweichenden Bewertung. Auf dem insoweit abgegrenzten Markt verfügt die DP DHL daher über eine marktbeherrschende Stellung, so dass sie der postrechtlichen Regulierung im Wege der Entgelt- und Missbrauchskontrolle unterliegt. Da die DP DHL auf dem sachlich relevanten Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, unterliegt sie auch der regulatorischen Entgeltkontrolle des § 25 PostG.

Die von der Beschlusskammer durchgeführten Vorermittlungen haben letztlich jedoch keine Anhaltspunkte für einen postregulatorischen Verstoß der von der DP DHL erhobenen Entgelte für die Beförderung von Geschäftskundenpaketen ergeben.

Ausgehend von den durch die DP DHL vorgelegten Kostenunterlagen hat die Kostenprüfung der Kammer ergeben, dass sich die geprüften Entgelte an den KeL orientieren. Missbräuchliche Abschläge von den KeL konnten nicht festgestellt werden. Die vorgelegten Unterlagen zur Geschäfts- und Ertragsituation der

DHL Vertriebs GmbH ließen nicht erkennen, dass das Unternehmen verlustbringend bzw. kostenunterdeckend am Markt agiert.

Auch eine konsolidierte Betrachtung der Kosten und Erlöse der DHL Vertriebs GmbH sowie des Bereiches Geschäftskundenpakete der DP AG zeigte keinen missbräuchlichen Abschlag. Hierbei wurden auch die Leistungsbeziehungen zwischen der DHL Vertriebs GmbH und ihrer Muttergesellschaft DP AG betrachtet. Die DP AG erbringt für die DHL Vertriebs GmbH einen Großteil der Paketproduktion. Die Leistungen werden im Wege einer konzerninternen Verrechnung zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft abgegolten.

Die derzeit angewandten Verrechnungspreise sind postrechtskonform und bewegen sich in den Grenzen marktüblicher Entgelte.

Die Feststellungen der Kammer zeigten allerdings auch, dass für die Zukunft eine Erhöhung der Verrechnungspreise erforderlich ist, um die spezifische Kostensituation der DP AG sowie deren Kostensteigerungen im System der Verrechnungspreisbildung abzubilden.

Die DP AG wird daher – ohne das bisherige mit der EU-Kommission abgestimmte System der Markt- und Verrechnungspreisbildung grundsätzlich in Frage zu stellen – die Verrechnungspreisbildung ab dem Jahr 2015 entsprechend der Feststellungen der Kammer modifizieren. Die Verrechnungspreise für das Geschäftskundenpaket werden schrittweise moderat erhöht. Mit der Erhöhung der Verrechnungspreise ist sichergestellt, dass die Entgelte der DP DHL im Geschäftskundenpaketmarkt über den bisherigen Untersuchungszeitraum hinaus auch weiterhin postrechtskonform sind.

# H Sonstige Aktivitäten

## 1. Postmarktforen

Die Postmarktforen 2014 und 2015 der Bundesnetzagentur fanden jeweils im Mai des Jahres in der NRW-Landesvertretung in Berlin statt.

Im Jahr 2014 stand das Postmarktforum im Zeichen der Qualitätssicherung im Paketbereich. Trends und Herausforderungen sowie Alternativen zur herkömmlichen Paketzustellung regten zu interessanten Vorträgen und intensiven Diskussionen an. Die Veranstaltung spiegelte insbesondere den Postmarkt im Wandel wider und erweiterte den Blick auf neue Geschäftsmodelle.

Die fortschreitende Digitalisierung der Postmärkte und die damit einhergehenden Herausforderungen an einen zukunftsfähigen Universaldienst waren die beherrschenden Themen des Forums 2015.

## 2. Beirat

Der Beirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates zusammen. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirates werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. 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 31. März 2014 wurde Dr. Joachim Pfeiffer, Mitglied des Deutschen Bundestages (CDU), zum neuen Vorsitzenden des Beirates gewählt. Er löste Matthias Machnig, Minister für Wirtschaft, Arbeit und Technologie des Freistaates Thüringen, als Vorsitzenden ab. Zum Stellvertreter wurde Olaf Lies, Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Niedersachsen, gewählt. In der Sitzung am 16.03.2015 fand nach Koalitionsabsprache ein Wechsel im Vorsitz statt. Zum neuen Vorsitzenden des Beirates wurde Klaus Barthel, Mitglied des Deutschen Bundestages (SPD), gewählt.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung des Universaldienstes ist der Beirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen sowie Maßnahmen zu beantragen. Außerdem berät er die Bundesnetzagentur bei der Erstellung ihres Vorhabenplanes. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Beirat hat im Berichtszeitraum elf Mal getagt.

Neben seinen Aufgaben im Telekommunikations- und im Energiebereich hat sich der Beirat auf dem Gebiet des Postwesens schwerpunktmäßig mit der Situation auf dem Postmarkt sowie mit den Arbeitsbedingungen bei den Subunternehmen im Briefbereich befasst.

Der Beirat unterstützt die Bundesnetzagentur weiterhin aktiv bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet des Postwesens. Dabei misst er der Überwachung und Einhaltung einer flächendeckenden,

angemessenen und ausreichenden Grundversorgung (Universaldienst) auch in Zukunft eine besondere Bedeutung zu.

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

### **3. Wissenschaftliche Beratung**

#### **3.1 Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)**

Das WIK führt im Rahmen seines jährlichen Forschungsprogramms Projekte aus dem Bereich der Grundlagenforschung zu regulatorischen und strategischen Fragestellungen in Netzindustrien und infrastruktur-basierten Märkten durch und erhält hierfür Zuwendungen von der Bundesnetzagentur.

Das Forschungsprogramm der Jahre 2014 und 2015 auf dem Gebiet des Postwesens betraf folgende Projekte:

#### **Zur Marktabgrenzung bei Kurier-, Paket- und Expressdiensten**

Kurier-, Express- und Paketmärkte (KEP) gelten traditionell als wettbewerblich strukturierte Branche und wurden in der Vergangenheit nahezu nicht reguliert. Sie unterlagen daher im Wesentlichen nur dem allgemeinen Wettbewerbsrecht.

Diese Studie identifiziert und diskutiert Ansätze für die Abgrenzung unterschiedlicher Produktmärkte in der deutschen KEP-Branche. Die methodische Basis bildet eine Auswertung relevanter ökonomischer Literatur, wettbewerbsrechtlicher Entscheidungen sowie Expertengespräche mit KEP-Unternehmen, Behörden und Verbänden.

Im Zentrum der sachlichen Marktabgrenzung steht die Frage, ob die KEP-Branche einen einheitlichen Markt darstellt oder unterschiedliche Märkte abgegrenzt werden können, etwa separate Märkte für Standardpakete und Expresssendungen oder für Geschäftskunden- (B2B) und Versandhandelspakete (B2C). Das entscheidende Kriterium ist dabei, zwischen welchen Produkten eine ausreichend hohe (angebots- oder nachfrageseitige) Substitutionsbeziehung besteht, um sie demselben Markt zuzuordnen.

Die Studie kommt zum Ergebnis, dass ausreichende Argumente für eine Abgrenzung separater Märkte für Kuriersendungen, Expresssendungen und Standardpaketen vorliegen. Eine weitere Abgrenzung von Märkten für unterschiedliche Expressdienste anhand von Laufzeitgarantien oder unterschiedlichen Zustellzeiten (z.B. bis 10 Uhr morgens) erscheint schwierig begründbar.

Für den Bereich der Standardpakete liefert die Studie folgende Ergebnisse: Privatkunden- bzw. Schalterpakete (C2X) einerseits und Geschäftskundenpaketen (B2X) andererseits erscheinen als unterschiedliche Märkte. Gleichzeitig verändert sich dieser dynamische Markt schnell. Insbesondere ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nicht absehbar, wie erfolgreich traditionelle B2B-Anbieter im B2C-Markt sein werden.

Die Studie liefert keine Empfehlung zur Frage separater B2B- und B2C-Märkte für Standardpakete. Eine abschließende Abgrenzung relevanter Produktmärkte in Wettbewerbs- oder Regulierungsverfahren muss immer die konkreten Fragstellungen dieser Verfahren berücksichtigen.

### Qualitätsindikatoren im Postmarkt

Qualitätsaspekte haben bei Kaufentscheidungen für Dienstleistungen eine entscheidende Bedeutung. Dennoch erscheint die Qualität von Dienstleistungen im Brief- und Paketmarkt für die Öffentlichkeit wenig transparent. Bei der Briefpost richten sich regulatorische Vorgaben zur regelmäßigen Qualitätsmessung traditionell nur auf Laufzeiten. Qualitätsmessungen im Paketmarkt sind relativ teuer und werden daher nur punktuell durchgeführt. Für geschäftliche Massenversender, etwa Online-Händler, ist die Qualität insofern transparenter als für Verbraucher, als sie gezielt die Sendungsverfolgungsdaten aller ihrer Pakete auswerten können und teils Berichte über die Service-Level-Agreements von den Paketdiensten erhalten.

Die Serviceorientierung bei der Zustellung oder das Beschwerdemanagement der Unternehmen werden häufig in Presseberichten oder auf Internet-Portalen kritisiert. Wie relevant diese Kritik ist und ob sich daraus Handlungsbedarf ergibt bleibt unklar, solange keine valide Informationsbasis vorhanden ist.

Dieser Diskussionsbeitrag untersucht den Status quo der Qualitätsmessung im Postmarkt und identifiziert weitere mögliche Indikatoren zur Messung der Dienstleistungsqualität. Die empirische Basis der Studie bilden Beispiele aus anderen Branchen (Online-Handel, Eisenbahn, Luftverkehr und Finanzdienstleistungen) und aus anderen europäischen Postmärkten (Belgien, Frankreich, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich).

Insgesamt lässt sich eine mangelnde Transparenz hinsichtlich des Qualitätsniveaus im deutschen Brief- und Paketmarkt feststellen. Im Vergleich mit anderen Dienstleistungsbranchen (und teils auch ausländischen Postmärkten) erscheinen die öffentlich verfügbaren Informationen über Qualität und der Umgang der Branche mit Kundenbeschwerden wenig differenziert. Die Studie entwickelt Vorschläge zur Qualitätsmessung im deutschen Postmarkt, um die Informationslage zu verbessern.

### Paketshops im Wettbewerb

Beinahe 80 Prozent der deutschen Internetnutzer kaufen bereits über das Internet ein. Haushalte in ländlichen Regionen sind dabei ebenso aktiv wie Bewohner der Ballungsräume. Der E-Commerce-Markt ist der Treiber für das Wachstum bei Paketzustellungen.

Angesichts dieser Nachfrage, auch nach Retourensendungen, sind Annahme- und Abholstellen ein wichtiger Baustein in der Wertschöpfungskette von Paketdiensten. Nahezu alle Paketshops nutzen die vorhandene Einzelhandelsinfrastruktur und bieten den Betreibern ein Zusatzgeschäft als Paketannahmestelle. DHL, Hermes, GLS, UPS und DPD betreiben jeweils mehrere Tausend Paketshops und haben einen weiteren Ausbau angekündigt. Von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen, werden Paketshops exklusiv betrieben, d.h. die Paketdienste schließen vertraglich aus, dass Paketshop-Betreiber parallel für mehrere Paketdienste tätig sind. Infolge des Strukturwandels im Einzelhandel wird es in ländlichen Regionen zunehmend schwierig für Paketdienste, geeignete Einzelhändler zu finden. Teilweise fungieren sogar kommunale Einrichtungen oder in Public-Private-Partnership betriebene „Dorv“-Läden als Paketshops.

Die Studie verfolgt im Wesentlichen drei Ziele: Erstens soll sie eine Bestandaufnahme der Paketshops in Deutschland und der Strategien der Paketdienste mit Blick auf Paketshops liefern. Zweitens soll sie Vor- und Nachteile identifizieren, die sich durch den Betrieb von parallelen Paketshop-Netzen verschiedener Anbieter im Wettbewerb ergeben, insbesondere im ländlichen Raum. Drittens soll sie die Rolle von Kooperationen bei Paketshops aufzeigen und beurteilen. Das Projekt befindet sich noch in Bearbeitung.

**Verbundzustellungen von Briefen und Paketen: Chancen und Risiken für Unternehmen und Verbraucher**

In der Studie soll untersucht werden, welche Bedeutung die Verbundzustellung für den postalischen Universaldienst hat. In Zeiten schrumpfender Briefmengen werden immer wieder Stimmen laut, die eine Reduzierung der Universaldienstleistungen fordern, z.B. weniger Zustelltage pro Woche. Vor diesem Hintergrund soll in der Studie z.B. diskutiert werden, ob die Verbundzustellung dazu beiträgt, dass der Universaldienst auch in Zukunft wirtschaftlich erbracht werden kann und welche Wechselwirkungen es gibt zwischen den steigenden Anforderungen aus der Paketzustellung und dem Universaldienstumfang und der Qualität der Dienstleistung?

Ein weiterer Schwerpunkt der Studie soll sich mit den Implikationen der Verbundzustellung auf die Wettbewerbsposition der Unternehmen im Markt befassen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Vor- und Nachteile Postunternehmen, die Briefe und Pakete zustellen, gegenüber Brief- und Paketunternehmen haben, die Stand-Alone-Netze für Briefe oder Pakete betreiben.

Auch dieses Projekt befindet sich noch in Bearbeitung.

### 3.2 Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR)

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

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

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

Im Berichtszeitraum diskutierte der WAR z. B. über den aufgrund zunehmender Digitalisierung und eines wachsenden Internethandels sich im Wandel befindlichen Postmarkt. Zum Impulspapier der Bundesnetzagentur, das den rechtlichen Rahmen, die Situation auf dem Brief- und Postmarkt sowie relevante Dokumente zur Weiterentwicklung des Universaldienstes im Postmarkt skizziert, erarbeitete der WAR eine auch auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlichte Stellungnahme. In dieser Stellungnahme („Die Zukunft des Post-Universaldienstes – Kontinuität in Zeiten des Umbruchs der Postmärkte“) legte der WAR dar, warum gegenwärtig keine Änderungen des Universaldienstmechanismus in Deutschland erforderlich sind.

# I Internationale Aktivitäten

## 1. Weltpostverein

Die Bundesnetzagentur bringt sich unter der Leitung des BMWi mit diesem in die Arbeiten des Weltpostvereins (WPV), der eine UN-Sonderorganisation ist, und in die seiner Räte, dem Verwaltungsrat und dem Postbetriebsrat, ein.

Das aktuelle Mandat des WPV erstreckt sich über den Zeitraum 2013-2016. Gemäß den Bestimmungen des Weltpostvertrags sind jeweils 40 der 192 Mitgliedsländer auf der Grundlage einer ausgewogenen geographischen Verteilung als Mitglied des Verwaltungsrats gewählt. Mindestens die Hälfte dieser Mitglieder wird bei jedem Kongress neu gewählt und kein Mitgliedsland darf von drei Kongressen hintereinander gewählt werden.

Bei einem Kongress werden ebenfalls die Mitglieder des Postbetriebsrats gewählt. Auch dieser setzt sich aus 40 Mitgliedern zusammen. 24 Sitze sind den Entwicklungsländern vorbehalten, 16 Sitze den entwickelten Ländern. Bei jedem Kongress wird mindestens ein Drittel der Mitglieder neu gewählt.

Aufgrund des Zusammenspiels dieser Bestimmungen ist Deutschland während dieses Mandats Mitglied des Postbetriebsrats, nicht aber des Postverwaltungsrats (und somit dort nicht stimmberechtigt).

Die Geschäfte des WPV werden zwischen den Kongressen vom Internationalen Büro in Bern geführt. Deren Entwicklung ist geprägt durch die Personalpolitik des Internationalen Büros, die generelle Personalknappheit bei den Regierungen, die die Mitgliedsländer im WPV vertreten, die teilweise fehlende Separierung von hoheitlichen und betrieblichen Belangen vor allem in den Entwicklungsländern sowie die wirtschaftliche Entwicklung im Zusammenhang mit E-Commerce. Dadurch standen im Berichtszeitraum auf den ersten Blick mehr betriebliche Themen, die bei näherem Sinn gleichwohl regierungs- und ggf. auch regulierungsrelevant sind, auf der Agenda der beiden Räte.

Hinsichtlich der Entwicklung des E-Commerce hat der WPV frühzeitig für sich erkannt, dass elektronische bzw. hybride Dienstleistungen durchaus postalische Angebote sein können und die Zuständigkeit auch für den elektronischen Teil – unabhängig von der jeweiligen Rechtslage in den Mitgliedsländern – an sich gezogen.

Im Hinblick auf die Beschleunigung der Maßnahmen zur Förderung des E-Commerce haben die zuständigen Projektgruppen des WPV ein E-Commerce-Programm (ECOMPRO) entwickelt, mit dem zum einen das Zustellnetz des WPV so entwickelt werden soll, dass es den Bedürfnissen der E-Commerce-Kunden entspricht, und zum anderen eine integrierte E-Commerce-Infrastruktur geschaffen werden soll, die Marketing, Beförderung, elektronische Abwicklung und vor allem auch elektronische Zahlung umfasst.

Neben möglichen Änderungen bei den Paketprodukteigenschaften wird ebenfalls über neue Preismodelle und qualitätsabhängige Bonuszahlungen zwischen den Betreibern nachgedacht. Entscheidungen stehen weiterhin aus.

Besonders im Bereich der Beförderung ergeben sich regulierungsrelevante Aspekte. Dies betrifft Fragen der elektronischen Voranmeldung von Zolldaten sowie der Sicherheit im Transitverkehr und bei der Beförderung von sogenannten Gefahrgütern.

Angesichts der vorliegenden Konzepte zu Weiterentwicklungen von Produkten und Dienstleistungen ist im Übrigen die Erkenntnis gereift, dass auch im Bereich der Briefpost das Endvergütungssystem an die Marktrealitäten angepasst werden muss. Mit der Vorlage konkreter Vorschläge ist jedoch frühestens Anfang 2016 zu rechnen, so dass möglicherweise den Mitgliedsländern nicht genügend Zeit bleibt, die Modelle vor dem Weltpostkongress 2016 durchzurechnen und zur Entscheidungsreife zu entwickeln.

Auf der (noch ausstehenden) Sitzung des Verwaltungsrats im Herbst 2015 hat dieser sich im Wesentlichen mit der Vorbereitung des Weltpostkongresses und der dort zu behandelnden Kongressvorschläge, -entscheidungen und -resolutionen befasst. Der nächste Weltpostkongress findet statt in Istanbul in der Zeit vom 19.09.2016 bis zum 10.10.2016. Bei dem Kongress wird Deutschland wieder für den Verwaltungsrat kandidieren.

## 2. ERGP

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

Im Jahr 2014 hatte Catalin Marinescu von der rumänischen Regulierungsbehörde ANCOM den Vorsitz in der ERGP. Die Plenarsitzungen der Gruppe, welche der Verabschiedung der in den verschiedenen Arbeitsgruppen erarbeiteten Berichte und Positionspapiere durch die Leitungsebene der nationalen Regulierungsbehörden dienen, fanden 2014 in Lissabon und in Bukarest statt. Am Vortag der beiden Plenarsitzungen fand jeweils ein Workshop statt. In Lissabon diente ein interner Workshop der Erarbeitung des Arbeitsprogramms für das Jahr 2015, während in Bukarest ein öffentlicher Workshop mit interessierten Kreisen zu einem Diskussionspapier der ERGP zur Umsetzung und zur Reichweite des Universaldienstes im Postbereich stattfand.

Der Vorsitz in der ERGP ging 2015 auf Feliksas Dobrovolskis (RRT/Litauen) über. Anfang Juli 2015 fand in Vilnius zunächst ein interner Workshop zur Erarbeitung des Arbeitsprogramms für das Jahr 2016 und nachfolgend die erste Plenarsitzung des Jahres statt. Ein interner Workshop gemeinsam mit dem Gremium der europäischen Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (BEREC) diente dem Erfahrungsaustausch zwischen den Bereichen der Telekommunikations- und Postregulierung im Kontext des digitalen Binnenmarkts. Die zweite Plenarsitzung wurde Anfang Dezember 2015 in Brüssel abgehalten.

Die inhaltliche Arbeit der ERGP ist in insgesamt vier Arbeitsgruppen unterteilt, die sich mit den Themen (1) Kostenrechnung und Preisregulierung, (2) Weiterentwicklung des Universaldienstes, (3) Verbraucherangelegenheiten und Monitoring sowie (4) grenzüberschreitende Paketzustellung mit Bezug zum Online-

Handel (E-Commerce) befassen. Die Bundesnetzagentur ist in allen Arbeitsgruppen vertreten. In der Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat sie zusammen mit der französischen Regulierungsbehörde (ARCEP) den Vorsitz. Zudem wurde Ende 2014 eine Task Force zur Bearbeitung aktueller Themen eingerichtet, die sich in 2015 vor allem mit den Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Fall C-340/13 (bpost) zur Auslegung des Artikels 12 der EU-Postrichtlinie befasst hat (s. a. Kapitel IV. C: Sonstige Gerichtsentscheidungen). Auch in der Task Force wirkt die Bundesnetzagentur mit.

Aus den Arbeitsgruppen sind Berichte und gemeinsame Positionspapiere hervorgegangen, die sich in 2014 u. a. mit aktuellen Fragestellungen zu den Aspekten der Preisregulierung in Zeiten abnehmender Sendungsmengen, zur Qualität von Postdienstleistungen, zur Umsetzung des Berichts zu Indikatoren für die Marktbeobachtung sowie zum besseren Verständnis des europäischen grenzüberschreitenden Paketmarkts befassen. Ein weiterer Bericht aus dem Jahr 2014 hatte ein Benchmarking der Universaldienstpreise zum Inhalt. Zur Umsetzung und zur Reichweite des Universaldienstes im Postbereich wurde 2014 ein Diskussionspapier entwickelt und öffentlich konsultiert. Dieses Dokument war auch Gegenstand eines öffentlichen Workshops im November in Bukarest. Darüber hinaus hat die ERGP Task Force die Kommission hinsichtlich der Implementierung der EU-Postdienstrichtlinie beraten. Die Ergebnisse der Konsultation und des Workshops sind in die Arbeit der ERGP in 2015 eingeflossen.

Im Jahr 2015 sah das Arbeitsprogramm der ERGP u. a. die Erstellung eines internen Berichts zu Kostenstandards zur Bewertung ruinöser („predatory“) oder exzessiver Preisbildung durch die Universaldienstbringer vor. Ein weiterer ERGP-Bericht im Jahr 2015 befasste sich mit einer Nachbereitung des öffentlichen Workshops zur Umsetzung und Reichweite des Universaldienstes. Auch die jährlich wiederkehrenden Berichte zu Servicequalität, Beschwerdebearbeitung und Verbraucherschutz und zu den Hauptindikatoren für die Marktbeobachtung standen 2015 auf der Agenda der ERGP. In einem weiteren Bericht untersuchte die ERGP die Frage, inwieweit die rechtlichen Rahmenbedingungen für die nationale und grenzüberschreitende Paketzustellung mit Bezug zum E-Commerce kohärent sind. Zusätzlich zu den Berichten der Arbeitsgruppen legte die Task Force der ERGP einen Bericht zu den möglichen Auswirkungen des Urteils des EuGH im Fall C-340/13 (bpost) vor.

Auch wenn die Berichte und Positionspapiere der ERGP keine unmittelbare rechtliche Wirkung bzw. Verbindlichkeit entfalten, so kommt ihnen durchaus Bedeutung in Bezug auf eine konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in den Mitgliedstaaten zu („soft law“).

Weiterführende Informationen zu den Berichten und Konsultationsverfahren der ERGP sind abrufbar unter [http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index_en.htm).

### 3. Europäische und internationale Normung

Stetig wachsende Sendungsmengen im Paketbereich und eine verstärkte Digitalisierung wirkten sich in den Jahren 2014 und 2015 auch vermehrt auf die Aktivitäten in den Standardisierungsgremien aus. Dabei waren in der Standardisierung insbesondere drei Haupttreiber zu verzeichnen:

- E-Commerce
- Digitalisierung und Automatisierung
- Sicherheit des Transports

Auch die Europäische Kommission betonte in verschiedenen Dokumenten diese Entwicklung und hob die Bedeutung von Interoperabilität und Standardisierung hervor:

- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Jährliches Arbeitsprogramm 2015 der Union für europäische Normung, KOM(2014) 500 endgültig, vom 30.07.2014,
- Verordnung (Eu) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (eIDAS), ABl. L 257 vom 28.08.2014, S. 73, und
- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, KOM(2015) 192 endgültig, vom 06.05.2015.

Einen direkten Normungsauftrag an das Europäische Komitee für Normung (CEN) gab die Europäische Kommission dann im Mai 2015 bekannt (Normungsauftrag für CEN im Bereich Postdienste und -einrichtungen, Referenz-Nr. CEN/TC331/N 1300). In diesem Dokument stellt die Europäische Kommission noch einmal die bedeutende Rolle der Normung für den Postmarkt und für die Postkunden heraus und teilt ihre konkreten Vorstellungen für den Bereich der Standardisierung mit, die größtenteils bereits in die nachfolgend beschriebenen Tätigkeiten der Arbeitsgruppen eingeflossen sind. Zudem verweist sie auch auf die Überarbeitung bereits vorhandener Standards und betont in diesem Zusammenhang insbesondere den Standard „EN 14012: Grundsätze der Bearbeitung von Beschwerden“, da dem Verbraucherschutz bei der Zunahme des Online-Versandhandels eine besondere Rolle zukommt.

Im CEN ist ein eigens eingerichteter Technischer Ausschuss (TC 331 Postalische Dienstleistungen) mit der Erarbeitung und Festlegung europäischer Normen bzw. technischer Spezifikationen für Postdienste befasst. Dieser CEN/TC 331 besteht aktuell aus vier Arbeitsgruppen, die spiegelbildlich beim Deutschen Institut für Normung (DIN) – und dort beim Arbeitsausschuss Postalische Dienstleistungen – eingerichtet sind. Die Struktur von CEN/TC 331 wurde im aktuellen Geschäftsplan entsprechend der Weiterentwicklung des Postmarktes und der damit einhergehenden Anforderungen an die Standardisierung geändert.

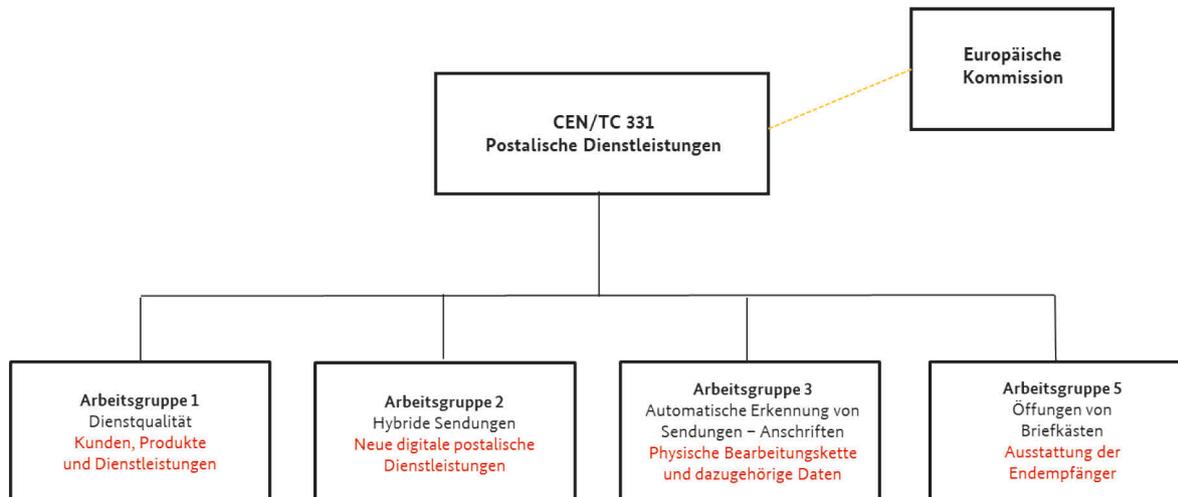


Abbildung 32: Standardisierungsgremien im postalischen Bereich auf europäischer Ebene

Die neue Struktur der Arbeitsgruppen ist in roter Schriftfarbe hervorgehoben.

In den oben aufgeführten Gremien sitzen Vertreter von Regulierungsbehörden, Postunternehmen, Kurier-, Express- und Paketunternehmen, Online-Händler, Industrie, Verbände und Verbraucherorganisationen, die wiederum ebenfalls Mitglieder der nationalen Normungsgremien sind. Im Falle Deutschlands ist dies das DIN. Die Bundesnetzagentur stellte im Berichtszeitraum den Obmann des zuständigen DIN-Ausschusses.

Im Rahmen ihrer Gremienarbeit in den Jahren 2014 und 2015 brachte die Bundesnetzagentur ihre Erfahrungen und die Interessen der deutschen Postregulierung in die konkreten Normierungsaktivitäten ein. Wichtige Aspekte waren in diesem Zusammenhang die Transparenz bei der Entwicklung der Normen und die klare Kommunikation an alle Wettbewerber, den Markt zu fördern sowie Markteintrittsbarrieren durch nicht für Wettbewerber geöffnete Standards entgegen zu wirken. In diesem Zusammenhang achtete die Bundesnetzagentur insbesondere auch auf die Einbindung von Vertretern der Verbraucherinteressen in die Standardisierungsarbeit.

Die Umsetzung der vom CEN angenommenen Normen erfolgt regelmäßig auf freiwilliger Basis. Dabei konnte die Bundesnetzagentur allerdings feststellen, dass die Postunternehmen die Anwendung der einschlägigen Standards zunehmend als Qualitätskriterium sehen, das gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern ähnlich wie eine Zertifizierung zu gutem Ansehen verhilft.

In bestimmten Fällen schreibt die europäische Postrichtlinie jedoch die Verwendung europäischer technischer Normen vor, indem sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, beispielsweise für die Messung der Dienstqualität unter genormten Bedingungen Sorge zu tragen (Brieflaufzeitmessung gemäß EN 13850 - Messung der Durchlaufzeit von Einzelbriefsendungen mit Vorrang und Einzelbriefsendungen erster Klasse von Ende zu Ende). Die Mitgliedstaaten müssen sodann sicherstellen, dass die entsprechende Norm angewendet wird, auch grenzüberschreitend innerhalb der Europäischen Union.

Aufgrund der Tatsache, dass im Bereich der Postdienstleistungen das Paket infolge des stetig zunehmenden Online-Versandhandels immer stärker an Bedeutung gewinnt, sind auch neue Akteure im Bereich der Standardisierung aktiv. Insbesondere die Online-Versandhändler erwarten Transparenz und geeignete

Schnittstellen im Übergang zu anderen Medien und Transportmöglichkeiten. Die Förderung der Interoperabilität war daher auch im Berichtszeitraum eine wichtige Aufgabe der Standardisierungsgremien.

Die Arbeitsgruppe 1 befasste sich in den letzten beiden Jahren im Auftrag der Europäischen Kommission und im Verbraucherinteresse mit einheitlichen Methoden u. a. zur Messung von Falschzustellungen, der Qualität von Nachsendungen und der Beschädigung von Postsendungen. Entsprechende Standards wurden fertiggestellt. Großes Interesse, insbesondere von Online-Versandhändlern, zeigte sich bei der noch andauernden Entwicklung des Standards „Postalische Dienstleistungen - Methode zur Messung der Laufzeit von grenzüberschreitenden Paketen innerhalb der Europäischen Union und Europäische Freihandelszone (EFTA) bei Nutzung eines Sendungsverfolgungssystems“.

In der Arbeitsgruppe 2 fand in Zusammenarbeit mit dem WPV ein reger Austausch bei Normierungsaktivitäten zum Thema der sicheren elektronischen Kommunikation zwischen beiden Institutionen, CEN und WPV, statt. Ziel des Austauschs ist, die Zusammenarbeit zu fördern und Doppelarbeit zu vermeiden. In diesem Zusammenhang sind im Berichtszeitraum insbesondere drei Standards in den Vordergrund gerückt:

- Die technische Spezifikation CEN/TS 16326 basiert auf einheitlichen Festlegungen für Echtheit, Unversehrtheit und Vertrauen der hybriden Postdienstleistung im Hinblick auf die Interoperabilität bei den Dienstleistungen und den Anbietern, die auch digitale Kommunikationsmittel umfasst. Elektronische Zustellung und bestimmte Aspekte der elektronischen grenzüberschreitenden Identifizierung sind damit interoperationalisiert und unterstützen die Weiterentwicklung des Postnetzes.
- Die Standards CEN/TS 15121-1 und CEN/TS 15121-2 legen einen gesicherten elektronischen Postdienst fest, bei dem es auch um die sogenannte Electronic Postal Certification Mark (EPCM) geht. Dieser Dienst bietet einen durch eine Verwaltung als vertrauenswürdige dritte Partei erbrachten Nachweis für elektronische Ereignisse, bezogen auf einen bestimmten Inhalt, einen bestimmten Zeitpunkt und eine oder mehrere identifizierte Parteien.

Durch die neue Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS) nimmt die Tätigkeit der Arbeitsgruppe 2 für die Europäische Kommission eine verstärkte Schnittstellenfunktion wahr. Vor dem Hintergrund dieser Verordnung hat die Europäische Kommission festgestellt, dass mehrere Standardisierungsorganisationen parallel arbeiten. Sie hat damit begonnen, die Arbeiten des Europäischen Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI), des CEN/TC 331, weiterer CEN Komitees und WPV abzustimmen.

Zudem ist in der Arbeitsgruppe 2 damit begonnen worden, die Schnittstellen zwischen Post und Logistik verstärkt in Augenschein zu nehmen. Online-Versandhändler im Zentrum der digitalen Entwicklung des Einzelhandels haben mittlerweile offene, zunächst nicht gewinnorientierte Standards für die Zustellung entwickelt, die sie in ihr bestehendes Lieferkettenmanagementsystem integrieren. Sie arbeiten vorwiegend mit einer technischen Normierung, die ein weltweites Warenwirtschaftssystem gewährleistet (GS1), auf dem Kennzeichnungen (Paketlabel) für den grenzüberschreitenden E-Commerce Verwendung finden.

Während viele Online-Versandhändler ein großes Interesse an offenen Schnittstellen und Standards haben, haben die führenden Unternehmen im Postbereich in der International Post Corporation (IPC) das Programm „E-Commerce Interconnect“ entwickelt, für das rechtlich geschützte (proprietäre) Spezifikationen vom WPV genutzt werden. Für einen geschlossenen Benutzerkreis haben sie geschäftliche Vorgaben entwickelt, die proprietäre Standards und dazugehörige Datenelemente erforderlich machen.

Um diese parallelen Entwicklungen zusammenzuführen, ist in der Arbeitsgruppe 2 ein neues Projekt gestartet worden, das den Titel „Neue postalische Dienstleistungen – Austausch von sendungsbezogenen WPV- und GS1-Daten für die Zustellung an den Empfänger“ trägt. Dieses Projekt hat Auswirkungen auf die Arbeit in den Arbeitsgruppen 1 und 3.

Die Arbeitsgruppe 3, die sich um physische Bearbeitungsketten und dazu gehörigen Daten beschäftigt, hat mit der neuen Arbeitseinheit „Postalische Dienstleistungen – Schnittstellen für grenzüberschreitende Pakete“ begonnen. Dies entspricht dem Normungsauftrag der Europäischen Kommission. Die Entwicklung des E-Commerce-Marktes und die neue Strategie für einen Digitalen Binnenmarkt (DSM-Strategie) sollen dabei im Vordergrund stehen. Die Norm soll die Schnittstelle zwischen dem Online-Händler (jeder geschäftlich handelnde Kunde, der Pakete versendet) und dem ersten Logistikunternehmen benennen. Die Schnittstelle besteht aus drei Elementen:

- Auf dem Paket angebrachte physische Aufkleber mit Informationen zur Identifizierung der Sendung,
- Elektronischer Austausch zwischen Absender und dem Logistikunternehmen bezüglich des Paketversands,
- Daten, die für verschiedene Teile der Lieferkette benötigt werden, insbesondere die Endzustellung an den Empfänger, um den Austausch der sendungsspezifischen Identifizierungen zu erleichtern.

Des Weiteren hat die Arbeitsgruppe 3 eine Revision des Standards „EN 14615 Postalische Dienstleistungen Digitale Frankierung – Anwendungen, Sicherheit und Gestaltung“ aufgegriffen. Das Dokument empfiehlt ein Verfahren für die Erarbeitung von Spezifikationen für Anwendungen digitaler Frankierungen – d. h. Anwendungen, die mit der Verwendung von Digitaldruck- und Bilddatenerfassungstechnologien verbunden sind, insbesondere als Nachweis für die Entgeltabrechnung und/oder –zahlung.

Weiter wurde ein Projekt zur Revision des Standards „EN 14142-4 Adressdatenbanken – Bestandteile von internationalen postalischen Anschriften und Vorlagensprachen“, initiiert. Ziel ist die Schaffung einer weltweit einheitlichen Norm für die Bestandteile von internationalen postalischen Anschriften und Vorlagensprachen, da es immer wichtiger wird, dass die Masse der Postsendungen so adressiert wird, dass die Sendungen automatisch bearbeitet werden können, ohne dass Fehlinterpretationen zu befürchten sind.

Schließlich hat die Arbeitsgruppe 3 auch die Erarbeitung einer neuen Norm „Schnittstellen- und Datenübermittlungsformat zur Erfassung von Automatisierungsereignissen im Postbereich“ begonnen. Diese technische Spezifikation fällt in den Bereich der Open-Standard-Schnittstellen, die gegebenenfalls herstellerunabhängige Schnittstellendefinitionen festlegen. Durch die neue Norm wird es möglich, eine gemeinsame Schnittstelle zu definieren, wodurch sich mehrfaches Konvertieren vermeiden lässt und Kosteneinsparungen erreicht werden können.

Die Arbeitsgruppe 5 hat den Standard „CEN/TS 16819 Paketkästen für den Endverbraucher“ verabschiedet, der dazu beitragen soll, dass jedes Unternehmen Pakete in den Paketkasten einlegen kann. Der Standard gewährleistet eine sichere Paketzustellung in acht verschiedenen Größen mit unterschiedlichen Öffnungsmaßen und einer Nutzungstiefe bis 41 Zentimeter. Von der Europäischen Kommission hat die Arbeitsgruppe 5 zudem den Auftrag bekommen, den Standard für den Paketkasten bei der Weiterentwicklung der Paketstelloptionen in Europa zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang erlangt ein digitaler Zugang zu dem Paketkasten besondere Bedeutung.

## 4. CERP

Nachdem Deutschland zuletzt für zwei Amtszeiten mit insgesamt sechs Jahren den Vorsitz im Europäischen Komitee für Regulierung im Postbereich (CERP) innehatte, wurde bei der Plenarsitzung Ende Mai 2014 in Skopje Ljubisa Mitevski aus der Ehemaligen Jugoslawischen Republik von Mazedonien als neuer Vorsitzender gewählt. Außerdem wurden die Vorsitzenden der beiden Arbeitsgruppen bestätigt bzw. neu gewählt. Die Arbeitsgruppe WPV vertritt dabei die Interessen der europäischen Regulierer im WPV, während sich die Arbeitsgruppe Politik den regulierungsrelevanten Aspekten der Ausgestaltung des Postbereichs – derzeit insbesondere den Fragen der zukünftigen Ausgestaltung des Universaldienstes – widmet. Dieser Aspekt stand auch im Mittelpunkt des Diskussionsforums im Rahmen der darauf folgenden Plenarsitzung im Frühjahr 2015.

Die Bundesnetzagentur begleitet die Arbeiten von CERP in Absprache mit dem BMWi.

## 5. TAIEX-Projekte und bilaterale Zusammenarbeit

Im Sommer 2014 hat die Bundesnetzagentur ein TAIEX-Projekt in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien durchgeführt. Dieses Projekt diente dazu, die europarechtlichen Grundlagen der Entgeltregulierung sowie Fragestellungen in der konkreten Anwendung zu erörtern, damit die Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien bei einem möglichen EU-Beitritt die rechtlichen Anforderungen im Postbereich gemäß der einschlägigen EU-Richtlinie erfüllen kann. Ein Vertreter der Bundesnetzagentur stellte das Entgeltregulierungsregime in Deutschland und aktuelle Fälle vor, um auf diese Weise zu verdeutlichen, dass die getrennte Rechnungslegung eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente Entgeltregulierung darstellt. Zudem wurde anhand der Erfahrungen in Deutschland und in anderen europäischen Ländern aufgezeigt, wie ein Entgeltregulierungsregime für den Universaldienst in einem noch nicht liberalisierten Markt (reservierter Bereich) ausgestaltet werden kann.

Im September 2014 hat in Bonn ein bilateraler Austausch mit einer Delegation der Regulierungsbehörde Gibraltars stattgefunden. Von Seiten der Bundesnetzagentur wurden Referate gegeben zu den Themenbereichen Universaldienst und dessen Finanzierung, Lizenzierung, regulatorische Kostenrechnung sowie europäische Postpolitik. Neben den Vorträgen gab es ausreichend Gelegenheit zu einem gegenseitigen Erfahrungsaustausch und zur Diskussion aktueller Regulierungsthemen.

Anfang Juni 2015 trafen Vertreter der belgischen Regulierungsbehörde und der Bundesnetzagentur zusammen. Das Treffen diente dazu, das deutsche Modell des Universaldienstes zu erläutern und die Erfahrungen des Regulierers in diesem Bereich zu diskutieren.

## **IV Nationale und internationale Rechtsprechung im Bereich Post**

# A Abgeschlossene Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur

## 1. Verwaltungsgericht Köln zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Das Verwaltungsgericht (VG) Köln hat mit Beschluss vom 26 März 2014 (Az. 22 L 1439/13) über den Umfang des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in postrechtlichen Missbrauchsverfahren entschieden. In einem Verfahren der besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG (Az.: BK5a 13/018, vgl. Kapitel III, H, Nr. 1) hatte die Beschlusskammer 5 überprüft, ob ein Anbieter von Konsolidierungsleistungen Nachfrager durch unterschiedliche Bedingungen diskriminiert. Insbesondere in den seitens des Konsolidierers angebotenen Zeitfenstern und Sendungsmengen erkannten potenzielle Kunden eine Schlechterstellung gegenüber anderen Kunden.

Im Beschlusskammerverfahren widersprach das betroffene Unternehmen unter Hinweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der ungeschwärtzten Weitergabe schriftlicher Eingaben an die übrigen Verfahrensbeteiligten. Geheimnisschutz wurde insbesondere hinsichtlich der einzelnen Kunden angebotenen Sendungsmengen und Zeitfenster (ohne Nennung der betroffenen Standorte), aber auch hinsichtlich der Art der angebotenen Leistungen (neben Konsolidierungs- auch reine Sortierleistungen) geltend gemacht. Die Beschlusskammer verneinte den Geheimnischarakter der Angaben und hielt die Bekanntgabe der Angebotsdetails an die am Verfahren beteiligten Unternehmen für verfahrensdienlich. Dem betroffenen Unternehmen wurde die Möglichkeit eingeräumt, vor einer Bekanntgabe der Daten an Dritte gerichtlichen (Eil-)Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

Hinsichtlich der in den Eingaben enthaltenen Einlieferungszeiten und Sendungsmengen einzelner Kunden hat das VG Köln die Auffassung des betroffenen Unternehmens bestätigt und den Geheimnischarakter der Angaben bejaht. Das Gericht wertete die Angaben als exklusives wettbewerbliches Wissen, dessen Preisgabe die Möglichkeit mindere, die Berufsausübung unter Rückgriff auf dieses Wissen erfolgreich zu gestalten.

Hinsichtlich der den Kunden angebotenen Leistungen folgte das VG Köln der Bewertung der Bundesnetzagentur und verneinte den Geheimnischarakter dieser Angaben. Ein Geheimnisschutz scheidet bereits deshalb aus, weil das Unternehmen nach § 28 PostG zum Angebot auch von reinen Sortierleistungen verpflichtet sei. Das Konsolidierungsunternehmen müsse sich die marktbeherrschende Stellung seiner Muttergesellschaft über die auch im Postbereich anwendbare Verbundklausel des § 36 Abs. 2 GWB zurechnen lassen. Als Marktbeherrscher sei das betroffene Unternehmen nach § 28 PostG verpflichtet, auf Nachfrage Teile der erbrachten Beförderungsleistungen gesondert anzubieten. Unter Beförderung verstehe das Gesetz das Einsammeln, Weiterleiten und Ausliefern von Postsendungen. Das Sortieren von Sendungen sei als entscheidender Arbeitsschritt ein Teil der Beförderungskette und damit zugleich eine Teilleistung im Sinne des § 28 PostG.

## 2. Bundesverwaltungsgericht zu Entgeltgenehmigungen für die Jahre 2003 bis 2005

Auf die Klage eines Postkunden hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die von der Bundesnetzagentur im Price-Cap-Verfahren genehmigten Entgelte der DP AG für die Jahre 2003 bis 2005 teilweise aufgehoben (Urteile vom 5. August 2015, Az. 6 C 8.14, 6 C 9.14 und 6 C 10.14). Von der Aufhebung betroffen sind die Entgelte für die Inlandspostdienstleistungen „Standardbrief“, „Kompaktbrief“, „Großbrief“ und „Postkarte“.

Der als Kunde der DP AG klagende eingetragene Verein, dessen Mitglieder ebenfalls Postdienstleistungen erbringen, war mit seinen Klagen in den Vorinstanzen gescheitert, bevor ihm das Bundesverwaltungsgericht nun letztinstanzlich teilweise Recht gab. Das Gericht hat die teilweise Aufhebung auf folgende Gründe gestützt:

Zur Anfechtung einer postrechtlichen Entgeltgenehmigung sei der Postkunde nur insoweit befugt, als die Verletzung eigener Rechte möglich erscheint. Aufgrund ihrer privatrechtsgestaltenden Wirkung (§ 23 PostG) könne die Entgeltgenehmigung die grundrechtlich durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Privatautonomie des Kunden verletzen, soweit er entgeltregulierte Dienstleistungen tatsächlich in Anspruch genommen hat. Hinsichtlich solcher Entgelte, die Briefsendungen des allgemeinen Lebensbedarfs zuzuordnen sind, spreche bereits die Lebenserfahrung für deren Inanspruchnahme, während hinsichtlich anderer Produkte (insbesondere Geschäftskundenprodukt) der Nachweis des Abschlusses konkreter Beförderungsverträge erforderlich sei. Fehle es an einem solchen Nachweis, sei die Klage insoweit bereits unzulässig.

Werde ein Kunde in der beschriebenen Weise von einer postrechtlichen Entgeltgenehmigung in seiner Privatautonomie betroffen, führe deren Verstoß gegen materielle Vorschriften des Postrechts zur Regelung der Entgelthöhe ohne Weiteres zu einem Aufhebungsanspruch. Es komme dabei nicht darauf an, ob die Genehmigungsvoraussetzungen dem Schutz des Kunden dienen. Dies habe der Senat bereits zum Telekommunikationsrecht entschieden. Dass im Postrecht nicht nur Vorleistungsentgelte, sondern im Kern Endkundenentgelte reguliert werden, rechtfertige keine andere Bewertung.

Die Garantie effektiven Rechtsschutzes fordere, dass sich die Prüfung der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen im zweistufigen Price-Cap-Verfahren sowohl auf die vorgeschaltete Maßgrößenentscheidung als auch auf die anschließende Entgeltgenehmigung erstreckt. In der erstgenannten Entscheidung werden Dienstleistungen in Körben zusammengefasst, für die so zusammengefassten Dienstleistungen das gewichtete Ausgangsentgeltniveau festgestellt und Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte – insbesondere die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens – vorgegeben, die Referenzzeiträume für die Maßgrößen festgelegt sowie die Geltungsdauer der Entscheidung, die regelmäßig in einzelne Price-Cap-Perioden unterteilt ist, bestimmt. Im Entgeltgenehmigungsverfahren prüft die Behörde dann nur noch, ob mit den zur Genehmigung gestellten Entgelten die zuvor festgelegten Maßgrößen eingehalten werden. Die gerichtliche Kontrolle auf beide Stufen zu erstrecken, sei jedenfalls dann geboten, wenn anders keine wirkungsvolle gerichtliche Kontrolle erlangt werden könne.

Unter Anwendung dieser Grundsätze erweise sich die Maßgrößenentscheidung vom 26. Juli 2002, die den Entgeltgenehmigungen der Jahre 2003 bis 2005 zugrunde liegt, als rechtswidrig. Zwar sei die Beschlusskammer zu Recht davon ausgegangen, dass das Ausgangsentgeltniveau nicht nur aus einem bereits genehmigten Entgelt gebildet werden dürfe. Zudem habe es ihr – und nicht dem Ordnungsgeber – zugestanden, die einzelnen Produktkörbe zu bilden.

Rechtsfehlerhaft sei hingegen die Festlegung der Produktivitätsfortschrittsrate erfolgt. In der Absicht, bereits tätige und potentielle Wettbewerber keinem zu starken Preisdruck auszusetzen, hatte die Beschlusskammer der DPAG im Rahmen der erstmaligen Durchführung des Price-Cap-Verfahrens höhere Entgelte ermöglicht. Dieses mit den Regulierungszielen des Postgesetzes begründete Vorgehen – so das Gericht – stehe im Widerspruch zu den postrechtlichen Vorgaben. Zwar stehe der Beschlusskammer bei der Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate ein Beurteilungsspielraum zu, dieser werde jedoch durch § 20 Abs. 1 PostG und § 20 Abs. 2 Satz 1 a. E. und Satz 2 PostG gesetzlich beschränkt. Der in den Vorschriften enthaltene Maßstab der erweiterten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, der zugleich den Inhalt des Aufschlagsverbots aus § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PostG bilde, habe einen bindenden Charakter und diene nicht nur als Orientierungspunkt für die weitergehende Prüfung.

Die Aufhebung der auf Grundlage der rechtswidrigen Maßgrößenentscheidung erlassenen Entgeltgenehmigungen der Jahre 2003 bis 2005 beschränkt das BVerwG auf das Rechtsverhältnis zwischen dem klagenden Postkunden und der DPAG. Die Annahme der subjektiven Teilbarkeit der Entgeltgenehmigung entspricht der Rechtsprechung zur telekommunikationsrechtlichen Entgeltgenehmigung.

Das BVerwG hat mit seiner Entscheidung klargestellt, dass der Postkunde wirksamen Rechtsschutz gegen alle Entscheidungen im Rahmen der postrechtlichen Price-Cap-Entgeltregulierung erlangen kann.

## **B Anhängige Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur**

### **1. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen**

Nachdem das BVerwG über die Rechtmäßigkeit der Entgeltgenehmigung für den Zugang zu Postfachanlagen vom 6. Februar 2002 im Geltungszeitraum vom 1. April 2002 bis 30. Juni 2004 entschieden hatte (Urteil vom 29. Mai 2013, Az. 6 C 10.11), sind die Nachfolgenehmigungen noch in der ersten Instanz anhängig. So werden die Genehmigungen vom 30. Juni 2006 (BK5b-06/055, VG Köln 22 K 3463/06), vom 19. November 2009 (BK5b-09/063, VG Köln 22 K 8185/09), vom 21. November 2012 (BK5b-12/032, VG Köln 22 K 7109/12) und vom 28. November 2013 (BK5b-13/053, VG Köln 22 K 8012/13) in Zukunft noch einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen. Von den angegriffenen Entgeltgenehmigungen werden die Zeiträume vom 1. Juli 2006 bis zum 31. Dezember 2016 umfasst.

### **2. Missbrauchsverfahren bei adressierten Werbesendungen**

Mit Entscheidung vom 30. April 2012 (BK5a-11/024) hat die Beschlusskammer 5 der DP AG aufgegeben, Verstöße gegen das Diskriminierungsgebot beim Angebot des Produkts „Adressierte Werbesendungen: Infopost und Infobrief National“ abzustellen (s. Tätigkeitsbericht Post 2012/2013, Seite 69 f.). Eine Anfechtungsklage gegen die Entscheidung ist vor dem VG Köln anhängig (22 K 3396/12).

### **3. Missbrauchsverfahren gegen First Mail**

In einem Verfahren gegen die DP AG und die First Mail Düsseldorf GmbH, eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der DP AG, hatte die Beschlusskammer bereits im Jahre 2011 (Beschluss vom 14. Juni 2011, BK5b-11/018) Verstöße gegen die Entgeltmaßstäbe des Postgesetzes und das Diskriminierungsverbot festgestellt und die Unternehmen aufgefordert, die festgestellten Verstöße unverzüglich abzustellen (s. Tätigkeitsbericht Post 2010/2011, Seite 74 f.). Nachdem das VG Köln (Beschluss vom 1. September 2011, 22 L 1011/11) und das OVG NRW (Beschluss vom 15. November 2011, 13 B 1082/11) im Eilverfahren von der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Beschlusskammer ausgegangen sind, ist vor dem VG Köln (22 K 3725/11) nun das Hauptsacheverfahren anhängig.

### **4. Vorlage von Teilleistungsverträgen der DPIHS**

Ebenfalls vor dem VG Köln (22 K 3555/14) anhängig ist eine Anfechtungsklage der DPIHS. Die DPIHS ist ein einhundertprozentiges Tochterunternehmen der DP AG und erbringt für ihre Kunden die teilleistungskonforme Aufbereitung und anschließende Einlieferung von Sendungen in das Netz der DP AG im Rahmen eines Teilleistungsvertrages. Das Unternehmen war durch Bescheid verpflichtet worden, der Bundesnetzagentur sämtliche Teilleistungsverträge im Sinne des § 28 PostG gemäß § 30 PostG vorzulegen, die sie mit Kunden geschlossen hatte. Die DPIHS ist der Auffassung, nicht zur Vorlage der Verträge verpflichtet zu sein, da zwar der zwischen ihr und der DP AG bestehende Vertrag ein Teilleistungsvertrag im Sinne des § 28 PostG sei, nicht hingegen die zwischen ihr und ihren Kunden vereinbarten Verträge.

## C Sonstige Gerichtsentscheidungen

### 1. EuGH zu dem System „Mengenrabatt je Absender“ der belgischen bpost

Der EuGH hat sich im Rahmen eines Vorlageverfahrens mit der Zulässigkeit eines Rabattsystems auseinandergesetzt. Neben operativen Rabatten, die als Gegenleistung für Kosteneinsparungen aufgrund bestimmter Vorleistungen allen Absendern und Konsolidierern gewährt wurden, enthielt das im Jahre 2010 vom belgischen Incumbent bpost SA (bpost) eingeführte Rabattsystem auch reine Mengenrabatte. Als Bemessungsgrundlage stellten die Mengenrabatte bei der Einlieferung von Sendungen durch Konsolidierer nicht auf die Gesamtmenge der Sendungen aller Absender ab, sondern auf die Sendungsmenge, die individuell von jedem einzelnen Absender erzeugt wurde. Mit diesem System reagierte bpost nach eigenem Bekunden auf die Praxis mancher Konsolidierer, die Sendungen mehrerer Absender lediglich zu sammeln, um in den Genuss der höchsten Mengennachlässe zu gelangen, ohne dabei irgendeine operative Tätigkeit auszuüben. Vorrangiges Ziel des Rabattsystems sei nach ihrer Ansicht, die Absender anzureizen, mehr Sendungen zu verschicken. Die belgische Regulierungsbehörde (IBPT) erkannte in dem Rabattmodell einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, indem Absender und Konsolidierer unterschiedlich behandelt würden.

Auf Vorlage des Brüsseler Appellationshofs, vor dem bpost Klage gegen die Entscheidung der IBPT erhoben hat, hat der EuGH mit Urteil vom 11. Februar 2015 (C-340/13) entschieden. Das beschriebene Rabattmodell sei mit dem europäischen Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der für den Postbereich in Art. 12 vierter und fünfter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67/EG niedergelegt ist, vereinbar.

Dieser allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz verlange, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, eine solche Behandlung sei objektiv gerechtfertigt. Zwar würden Absender und Konsolidierer ungleich behandelt, indem der Absender mit einer hohen eingelieferten Sendungsmenge einen Rabatt realisieren könne, den der Konsolidierer bei der Einlieferung gleicher Mengen verschiedener Absender nicht erzielen könne. Mit Blick auf das von bpost verfolgte Ziel, die Absender anzureizen, höhere Sendungsmengen zu generieren, seien Absender und Konsolidierer jedoch nicht in einer vergleichbaren Situation. Denn allein Absender hätten die Möglichkeit, höhere Sendungsmengen zu generieren. Konsolidierer könnten dagegen nicht zu einer Erhöhung der Sendungsmengen beitragen. Vielmehr laufe die Möglichkeit, allein durch Konsolidierung von Sendungen höhere Rabatte zu erzielen, dem mit dem Rabattsystem verfolgten Anreizzweck zuwider. Aufgrund der unterschiedlichen Situationen von Absendern und Konsolidierern sei eine unterschiedliche Behandlung nicht zu beanstanden.

Diese Einschätzung stehe nicht im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH zu operativen Rabatten (EuGH, Urteile vom 6. März 2008, C-287/06 - C-292/06). Bezüglich solcher Rabatte befänden sich Absender und Konsolidierer in einer vergleichbaren Situation, soweit die Rabatte in gleichem Maße die beim Postdienstleister durch die Eigenleistungen des Einlieferers eingesparten Kosten widerspiegeln.

## 2. EuGH zu der Umsetzung der Rückforderung von Pensionssubventionen durch die Bundesrepublik Deutschland

Auf Grundlage von Regelungen des Postpersonalrechtsgesetzes übernimmt die Bundesrepublik Deutschland einen Teil der Kosten, die die DP AG aufgrund von Zahlungen an ihre ehemaligen Beamten entstehen. Durch Beschluss (2012/636) hat die Europäische Kommission festgestellt, dass diese Pensionssubventionen mit dem Binnenmarkt vereinbar seien, soweit sie für Beamte in preisregulierten Diensten geleistet wurden. Mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbarende Beihilfen stellten sie jedoch dar, soweit sie für Beamte geleistet würden, die in nicht preisregulierten Diensten tätig waren. Die Kommission verpflichtete die Bundesrepublik Deutschland, die letztgenannten Zahlungen von der DP AG zurückzufordern. Diese Entscheidung wurde sowohl von der Bundesrepublik Deutschland als auch von der DP AG mit Klagen angegriffen, die noch immer anhängig sind.

Während die gerichtliche Überprüfung der Kommissionsentscheidung in der Hauptsache noch aussteht, haben sich auch bei der einstweiligen Umsetzung der Rückzahlungsverpflichtung unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Rückforderungshöhe gezeigt. Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich zur Differenzierung zwischen preisreguliertem und nicht preisreguliertem Bereich auf Entscheidungen der nationalen Kartellbehörden gestützt. Diese Entscheidungen gehen von einem einheitlichen, preisregulierten Geschäftskundenpaketmarkt aus. Dem entsprechend wurden für diesen Bereich keine Pensionssubventionen zurückgefordert. Die Europäische Kommission ist hingegen der Auffassung, die Bundesrepublik Deutschland sei verpflichtet gewesen, für den in Rede stehenden Zeitraum zwischen 2003 und 2012 eine eigenständige Markt- abgrenzung nachträglich vorzunehmen. Diese – so die Kommission – werde ergeben, dass der Versand von Geschäftskundenpaketen an Geschäftskunden (sog. business-to-business- oder B2B-Markt) einen eigenständigen Markt darstelle, der – mangels marktbeherrschender Stellung der DP AG nicht dem preisregulierten Bereich zuzurechnen sei. Träfe diese Einschätzung der Kommission zu, so hätte die Bundesrepublik Deutschland einen höheren Betrag an Pensionssubventionen zurückzufordern als bislang erfolgt.

Der EuGH hat mit Urteil vom 6. Mai 2015 (C-674/13) entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet gewesen wäre, eine neuerliche, den Zeitraum 2003 bis 2012 umfassende Markt- abgrenzung vorzunehmen. Dabei wäre zu ermitteln gewesen, ob der B2B-Markt einen eigenständigen Markt dargestellt habe und ob – sollte dies der Fall sein – eine marktbeherrschende Stellung der DP AG auf diesem Markt vorgelegen habe. Durch den Verzicht auf eine solche Markt- abgrenzung habe die Bundesrepublik Deutschland daher gegen europäische Verpflichtungen verstoßen.

## 3. EuG zu Beihilfeprüfverfahren der EU-Kommission

Das EuG hat mit Urteil vom 18.09.2015 (T-421/07) entschieden, dass die EU-Kommission 2007 ihr Beihilfe- prüfverfahren betreffend staatliche Beihilfen der Bundesrepublik Deutschland an die DP AG nicht hatte ausweiten dürfen und die Entscheidung der Kommission vom 12.09.2007 (Beihilfe C 36/07 [ex NN 25/07]) für nichtig erklärt.

Die EU-Kommission hatte bereits 1999 ein Beihilfeprüfverfahren hinsichtlich verschiedener Maßnahmen zugunsten der Deutschen Post eingeleitet und im Jahr 2002 entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland der DP AG eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfe in Höhe von 572 Mio. Euro gewährt habe, die zurückzufordern sei. Diese Entscheidung erklärte das EuG 2008 für nichtig, was 2010 durch den EuGH bestätigt wurde.

2007 erließ die EU-Kommission die Entscheidung, das 1999 eingeleitete Prüfverfahren zu ergänzen, um festzustellen, ob die DP AG über die 572 Mio. Euro hinaus einen überhöhten Ausgleich erhalten habe. Gegen diese Entscheidung erhob die DP AG im Jahr 2007 die vorliegende Klage beim EuG, welches die Klage im Jahr 2011 als unzulässig abwies. Der EuGH hob dieses Urteil 2013 auf und verwies die Rechtssache an das EuG zurück. Der EuGH stellte in seinem Urteil fest, dass das 1999 eröffnete Beihilfeprüfverfahren durch die erste Entscheidung der EU-Kommission von 2002 vollständig abgeschlossen sei.

Das EuG hat in seiner erneuten Entscheidung vom 18.09.2015 die Entscheidung der EU-Kommission von 2007 nunmehr für nichtig erklärt. Die angefochtene Entscheidung der EU-Kommission von 2002 sei unter Verstoß gegen die Verordnung Nr. 659/1999 und den Grundsatz der Rechtssicherheit erlassen worden, da durch sie das mit der Entscheidung von 2002 vollständig abgeschlossene förmliche Prüfverfahren wieder eröffnet worden sei, um eine neue Entscheidung zu erlassen, ohne die Entscheidung von 2002 zu widerrufen oder zurückzunehmen. Die streitigen Maßnahmen seien nämlich bereits Gegenstand dieses durch die Eröffnungsentscheidung von 1999 eingeleiteten förmlichen Prüfverfahrens gewesen, das durch die Entscheidung der EU-Kommission von 2002 vollständig abgeschlossen wurde. Die EU-Kommission könne sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die Entscheidung von 2002 durch Nichtigerklärung im Jahr 2008 rückwirkend weggefallen sei.

#### **4. EuGH zu dem Rabattsystem der dänischen Post Danmark A/S**

Der EuGH hatte im Rahmen eines Vorlageverfahrens (C-23/14, Post Danmark II) zu entscheiden, anhand welcher Kriterien zu beurteilen ist, ob das Rabattsystem eines marktbeherrschenden Unternehmens eine wettbewerbswidrige Verdrängungswirkung entfalten kann. Anlass dieser Vorlage war ein Rabattsystem der Post Danmark A/S. Das fragliche Rabattsystem gewährte je nach geschätzter Jahreseinlieferungsmenge einen gestaffelten Rabatt von 6 Prozent bis 16 Prozent. Der Rabatt stand unter dem Vorbehalt, dass die zu Beginn eines Jahres geschätzten Sendungsmengen tatsächlich erzielt wurden. Der letztlich festgelegte Rabattsatz fand somit auf alle im betreffenden Zeitraum aufgegebenen Sendungen Anwendung, nicht nur auf diejenigen, die die anfangs geschätzte Menge überschritten. Entsprechend traf einen Kunden, dessen Auftragsvolumen sich als niedriger erwies als das geschätzte, eine Rückerstattungspflicht gegenüber Post Danmark.

Der EuGH hat mit Urteil vom 6. Oktober 2015 entschieden, dass die Frage, ob das Rabattsystem eines marktbeherrschenden Unternehmens geeignet ist eine wettbewerbswidrige Verdrängungswirkung zu entfalten, anhand einer Gesamtwürdigung sämtlicher Umstände zu entscheiden ist. Dabei seien insbesondere die Kriterien und Modalitäten der Rabattgewährung, der Umfang der beherrschenden Stellung des betreffenden Unternehmens und die besonderen Wettbewerbsbedingungen auf dem relevanten Markt zu prüfen. Die Feststellung dieser Umstände bezogen auf das beschriebene Rabattsystem der Post Danmark überließ der EuGH dem vorlegenden See- und Handelsgericht. Nach der für ihn erkennbaren Aktenlage sei jedoch festzustellen, dass das beschriebene Rabattsystem eine wettbewerbswidrige Verdrängungswirkung entfalte. Auch ohne eine förmliche Verpflichtung der Kunden, ihren Bedarf ausschließlich oder zu einem bestimmten Teil bei der Post Danmark zu decken, sei das Rabattsystem geeignet, den Bezug bei konkurrierenden Unternehmen zu erschweren. Die vergleichsweise hohen Rabatte von 6 bis 16 Prozent sowie der vergleichsweise lange Referenzzeitraum von einem Jahr lösten eine erhebliche Sogwirkung aus.

Mit seiner Entscheidung präziserte der EuGH seine bisherige Rechtsprechung zur Missbräuchlichkeit von Rabattsystemen. Er stellte klar, dass es für die Beurteilung des Rabattsystems eines marktbeherrschenden Unternehmens nicht maßgeblich darauf ankomme, ob dieses System einer herkömmlichen Kategorie

– den (zulässigen) Mengenrabatten oder den (unzulässigen) Treuerabatten – zugeordnet werden könne. Entscheidend sei, ob die gewährten Rabatte geeignet sind, eine Verdrängungswirkung auf dem relevanten Markt zu entfalten, für die es an einer wirtschaftlichen Rechtfertigung, nämlich der Weitergabe einer Kostenersparnis an die Kunden, fehlt.

## **5. Finanzgericht Köln zu Klagen auf Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht**

Im März 2015 wies das Finanzgericht Köln die Klage eines Wettbewerbers der DP AG ab. Das Gericht befand, dass die von dem Unternehmen erbrachten Postdienste nicht nach § 4 Nr. 11b UStG von der Umsatzsteuer zu befreien sind. Das Gericht begründete dies damit, der Wettbewerber erbringe keine flächendeckende Unversaldienstleistung, da er teilweise auf die Infrastruktur der DP AG für die Zustellung zurückgreife. Damit erspare sich das Unternehmen selbst unwirtschaftliche Kostenstrukturen. Dies ist dem Gericht zufolge nicht vereinbar mit der Intention der Steuerbefreiung. Auch nahm der Kläger nicht an sechs Werktagen Zustellungen vor, wie dies von der PUDLV vorgeschrieben sei. Der Kläger legte Revision zum Bundesfinanzhof ein.

Drei weitere Wettbewerber der DP AG, die förmliche Zustellungen nach § 33 PostG anbieten, hatten ebenfalls Klage auf Befreiung von der Verpflichtung zur Erhebung und Abführung von Umsatzsteuer erhoben. Das Finanzgericht wies auch diese Klagen ab. Zur Begründung führte es aus, die förmliche Zustellung sei nur für Behörden und Gerichte zugänglich. Auch bei diesen drei Klagen wurde die Revision zugelassen.

## 6. Arbeitsgericht Bonn zu Einsatz von Beamten im Streik

Das Arbeitsgericht Bonn (3 Ga 18/15) hat am 26. Mai 2015 im Wege des einstweiligen Verfügungsverfahrens entschieden, dass die DP AG im Streik Beamte einsetzen darf. Ein freiwilliger Einsatz von Beamten auf bestreikten Arbeitsplätzen sei zulässig. Eindeutige Widersprüche und damit ein fehlendes Einverständnis der eingesetzten Beamten seien nicht erfolgt oder nicht beweisbar.

Mit Entscheidung vom 2. Juli 2015 wies das Bonner Arbeitsgericht (3 Ga 20/15) erneut einen Antrag von ver.di im einstweiligen Verfügungsverfahren ab. Die Gewerkschaft hatte beantragt, der DP AG zu untersagen, Beamte gegen ihren Widerspruch auf Arbeitsplätzen streikender Arbeitnehmer einzusetzen. Das Gericht stellte nach der mündlichen Verhandlung fest, dass sich allenfalls einzelne mögliche Widersprüche bestätigt hätten, jedoch nicht zweifelsfrei ein Verstoß im gravierenden Umfang vorlag. Dies rechtfertige jedoch keinen tiefgreifenden Eingriff in die Betriebsorganisation der DP AG.

## 7. Oberverwaltungsgericht NRW zu der Unzulässigkeit von Sonntagsarbeit

Das OVG NRW hat am 10. Juli 2015 (4 B 791 und 792/15) die Eilentscheidung des VG Düsseldorf (15 L 2301 und 2312/15) bestätigt, wonach die DP AG und die DHL Delivery Düsseldorf GmbH an Sonntagen keine Post zustellen dürfen. Die Unternehmen wollten die Sonntagszustellung zum Abbau des streikbedingten Arbeitsrückstandes nutzen. Zuvor hatte die Bezirksregierung Düsseldorf beiden Postdienstleistungsunternehmen untersagt, ihre Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen Briefe, Päckchen und Pakete zustellen zu lassen und sonstige Postdienstleistungen zu erbringen, weil dies gegen das Arbeitszeitgesetz verstoße. Das Erfordernis zeitnaher Zustellung und das nachvollziehbare Interesse am Abbau von Rückständen seien zumindest bei gewöhnlicher Post nicht höher zu gewichten als der Feiertagsschutz, selbst wenn damit eine geringfügige weitere Verzögerung bei der Auslieferung verbunden sein sollte.

Während einige Bundesländer Anträge der DP AG auf Sonntagszustellung zurückwiesen, billigten andere Bundesländer die ausnahmsweise Zustellung.

## V Sonstige Entscheidungen

Seit 2012 hat das Bundeskartellamt die Gewährung von Rabatten an Großkunden durch die DP AG überprüft (B 9 - 128/12). Mit Beschluss vom 2. Juli 2015 hat es nun festgestellt, dass die DP AG gegen nationales und europäisches Recht verstoßen hat. Zum einen habe sie mit Kunden Entgelte für die Ende-zu-Ende-Beförderung von Briefsendungen vereinbart, die niedriger waren als die Entgelte für das Vorleistungsprodukt, das Wettbewerber für eigene Ende-zu-Ende-Angebote an Endkunden bei der DP AG nachfragen können (Preis-Kosten-Schere). Zum anderen habe die DP AG mit Kunden Vereinbarungen abgeschlossen, die unzulässige Treuerabatte bzw. Alleinbezugsbindungen enthielten.

Die Entscheidung des Bundeskartellamtes bezieht sich auf Verträge zwischen der DP AG und vier großen Telekommunikationsunternehmen. In den Verträgen wurden bestimmte Zielpreise für einzelne Postdienstleistungen festgelegt. Diese vereinbarten Entgelte lagen unterhalb der Entgelte, die die Kunden unter Berücksichtigung des jeweiligen Sendungsmixes nach den geltenden Preisen der DP AG hätten erzielen können und auch unterhalb der Vorleistungsentgelte, die Wettbewerber als Grundlage für ein eigenes Endkundenangebot hätten in Anspruch nehmen müssen. Es war Wettbewerbern daher unmöglich, ein vergleichbares Angebot an diese Kunden zu unterbreiten.

Um die niedrigeren Entgelte zu rechtfertigen, wurden zwischen den Vertragspartnern verschiedene Instrumente vereinbart, die als entgeltliche Leistung in die Entgeltberechnung einfließen. So wurde etwa der Aufdruck des Logos der DP AG oder des Schriftzuges „versendet durch die Deutsche Post“ mit einem Entgelt-nachlass je Sendung vergütet. Gleiches galt für die Lieferung sog. Qualitätsdaten (Mitteilung oder Weiterleitung von Kundenbeschwerden über die Zustellung). In einem Fall wurde ein Großkundenrabatt gewährt, wenn in einem Quartal bestimmte Einlieferungsmengen erreicht wurden. Das Bundeskartellamt hat diesen Instrumenten insgesamt keinen eigenständigen wirtschaftlichen Wert beigemessen, der die niedrigeren Entgelte rechtfertigen könne. Vielmehr nahm es an, dass die verschiedenen Vereinbarungen als bloße Instrumente zur Erreichung des vereinbarten Zielpreises dienten.

Daneben enthielten die Verträge unzulässige Kundenbindungen in Form von Treuerabatten bzw. Alleinbezugsvereinbarungen. Denn die Einräumung der Rabatte in Form der beschriebenen Zielpreisvereinbarungen knüpfte an die Deckung von deutlich mehr als 90 Prozent des Gesamtbedarfes an Postdienstleistungen bei der DP AG an. In Verbindung mit Vertragslaufzeiten von 27 bis 63 Monaten entfalteten diese faktischen Alleinbezugsbindungen eine unzulässige Sogwirkung und stellten damit ein unzulässiges Wettbewerbsverhalten dar.



## VI Anhang

### Mitglieder Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR)

<p>Prof. Dr. Wolfgang Ballwieser (emer.) Fakultät für Betriebswirtschaft Ludwig-Maximilians-Universität Ludwigstr. 28 RG, 80539 München</p>	<p>Prof. Dr. Frank Brettschneider **) Universität Hohenheim Fachgebiet Kommunikationswissenschaft Fruwirthstraße 46, Kavaliershaus 3 70593 Stuttgart</p>
<p>Univ.-Prof. Dr. Torsten J. Gerpott Mercator School of Management Universität Duisburg-Essen Lehrstuhl Unternehmens- und Technologieplanung Lotharstr. 65, 47057 Duisburg</p>	<p>Prof. Dr. Ludwig Gramlich *) Technische Universität Chemnitz Professur für öffentliches Recht und Öffentliches Wirtschaftsrecht Reichenhainer Str. 39, 09126 Chemnitz</p>
<p>Prof. Dr. Justus Haucap **) Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf</p>	<p>Dr. Iris Henseler-Unger **) General Manager and Director (WIK) Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef oder: Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef</p>
<p>Univ.-Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M. Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) Öffentlich-rechtliche Abteilung Leonardo-Campus 9, 48149 Münster</p>	<p>Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M. Fakultät für Rechtswissenschaft Universität Regensburg Universitätsstraße 31, 93053 Regensburg</p>

<p>Prof. Dr. Herbert Kubicek *)          Institut für Informationsmanagement          Bremen GmbH (ifib)          Forschungsinstitut an der Universität Bremen          Am Fallturm 1 D, 28359 Bremen</p>	<p>Univ.-Prof. Dr.-Ing. Albert Moser          Leiter des Instituts für Elektrische Anlagen und          Energiewirtschaft          RWTH Aachen          Schinkelstraße 6, 52062 Aachen</p>
<p>Dr. Karl-Heinz Neumann *)          Geschäftsführer und Direktor des          (WIK) Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur          und Kommunikationsdienste GmbH          Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef           oder: Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef</p>	<p>Prof. Dr. Dres. h. c. Arnold Picot (Vorsitz)          Universität München          Forschungsstelle für Information, Organisation          und Management          Ludwigstraße 28, 80539 München</p>
<p>Univ.-Prof. Dr. Dr. Franz Jürgen Säcker          Institut für Energie- und          Regulierungsrecht Berlin e. V.          EUREF-Campus 13          Torgauer Str. 12 – 15, 10829 Berlin</p>	<p>Prof. Dr. Jens-Peter Schneider **)          Albert-Ludwigs-Universität Freiburg          Institut für Medien- und Informationsrecht          Rempartstr. 4, 79085 Freiburg</p>
<p>Prof. Dr. Wolfgang Ströbele (emer.) *)          Universität Münster          Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie          Universitätsstr. 14- 16, 48143 Münster</p>	<p>Prof. Dr.-Ing. Peter Vary          Institut für Nachrichtengeräte und          Datenverarbeitung          RWTH Aachen          52056 Aachen</p>

\*) bis 31.12.2014

\*\*) ab 01.01.2015

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Postmärkte 2014 - Umsatz insgesamt .....	11
Abbildung 2: Umsatzanteil Bereiche KEP 2014 .....	14
Abbildung 3: Prozentuale Veränderung Umsatz 2010 bis 2014 .....	15
Abbildung 4: Sendungsmengenanteile Bereiche KEP 2014.....	16
Abbildung 5: Prozentuale Veränderung Sendungsmengen 2010 bis 2014 .....	17
Abbildung 6: Umsatz insgesamt nach Sendungsströmen 2010 bis 2014 .....	18
Abbildung 7: Sendungsmengen insgesamt nach Sendungsströmen 2010 bis 2014.....	19
Abbildung 8: Umsätze und Mengen im lizenzpflichtigen Bereich.....	25
Abbildung 9: Umsätze nach Anbietergruppen 2010 bis 2015 .....	26
Abbildung 10: Entwicklung der Sendungsmengen.....	27
Abbildung 11: Aufteilung der Gesamtumsätze nach Produktgruppen.....	28
Abbildung 12: Umsatzentwicklung Förmliche Zustellung in Mio. Euro.....	29
Abbildung 13: Mengenentwicklung Förmliche Zustellung in Mio. Stück.....	30
Abbildung 14: Unternehmenskonzentration 2014 (ohne Deutsche Post-Gruppe).....	31
Abbildung 15: Umsatzanteile nach Auftraggebern der Briefbeförderung 2014 .....	32
Abbildung 16: Beschäftigte im lizenzpflichtigen Briefbereich 2014.....	33
Abbildung 17: Teilleistungsverträge mit Beförderungsleistungen zu oder beginnend an Großannahmestellen .....	35
Abbildung 18: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG .....	43
Abbildung 19: Marktanteile (Umsatz) Paketbereich 2014 .....	45
Abbildung 20: Lizenzerteilung und Marktaustritte 2014 und 2015 .....	54
Abbildung 21: Beschwerden 2014.....	62

Abbildung 22: Beschwerden 2015.....	63
Abbildung 23: Beschwerden nach Bundesländern 2014.....	64
Abbildung 24: Beschwerden nach Bundesländern 2015.....	65
Abbildung 25: Beschwerdegründe - Brief 2014 .....	66
Abbildung 26: Beschwerdegründe Brief 2015 .....	67
Abbildung 27: Beschwerdegründe Paket 2014.....	68
Abbildung 28: Beschwerdegründe Paket 2015.....	69
Abbildung 29: Schlichtungsverfahren nach Produktart 2014 und 2015.....	70
Abbildung 30: Verfahrensergebnisse und -gründe 2014 und 2015 .....	71
Abbildung 31: Schlichtungsverfahren Forderungen und Erstattungsbeträge 2014 und 2015.....	72
Abbildung 32: Standardisierungsgremien im postalischen Bereich auf europäischer Ebene.....	93

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Deutscher KEP-Markt im Überblick.....	13
Tabelle 2: Volumen grenzüberschreitender Sendungen von 2010 bis 2014.....	20
Tabelle 3: Umsatzanteile nach Anbietergruppen in Prozent 2010 bis 2015 .....	26
Tabelle 4: Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich nach Umsatzgruppen (ohne Deutsche Post-Gruppe).....	31
Tabelle 5: Teilleistungsverträge mit Transportvorleistungen im Jahr 2014.....	34
Tabelle 6: Teilleistungsverträge mit Transportvorleistungen im Jahr 2015.....	35
Tabelle 7: Teilleistungsverträge mit Entgeltsicherungsvorleistungen 2014 und 2015 .....	36
Tabelle 8: Zusatzvereinbarungen zu Teilleistungsverträgen 2014 und 2015 .....	36
Tabelle 9: Briefpreise 2010 bis 2015.....	42
Tabelle 10: Briefkästen der DP AG.....	60

# Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
B2B	Business to Business
B2C	Business to Customer
B2X	Business to Any
BdKEP	Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V.
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIEK	Bundesverband Paket und Expresslogistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bpost	belgische nationale Postunternehmen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVKom	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzw.	beziehungsweise
C2X	Customer to Any
ca.	circa
CD	Compador Dienstleistungs GmbH
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CERP	Europäisches Komitee für Regulierung im Postbereich
d. h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung
DP AG	Deutsche Post Aktiengesellschaft
DP DHL	Deutsche Post DHL
DPD	Dynamic Parcel Distribution
DPIHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH
DSM	Digitaler Binnenmarkt
DVPT	Deutscher Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.
E+1	Einwurfstag + 1 Werktag
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
EN	Europäische Norm
ERGP	Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste
etc.	et cetera

EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GLS	General Logistics Systems
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GS1	Global Standards One
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IBPT	belgische Regulierungsbehörde
KeL	Kosten der effizienten Leitungsbereitstellung
KEP	Kurier-Express-Paket
LR	Leitregion
LZ	Leitzzone
Mio.	Million
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
p	Prognosewert
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PDSV	Postdienste-Datenschutzverordnung
PEntgV	Postentgeltregulierungsverordnung

PLZ	Postleitzahl
PostG	Postgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
PZA	Postzustellungsauftrag
s.	siehe
S.	Seite
s. a.	siehe auch
SCHUFA	Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung
sog.	sogenannte
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
TC	Technical Committee
TH	Thüringen
TNT	Thomas Nationwide Transport
TS	Technische Spezifikation
u. a.	unter anderem
UPS	United Parcel Service
Urt. v.	Urteil vom
UStG	Umsatzsteuergesetz
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZ	Verbraucherzentrale

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

# Impressum

## **Herausgeber**

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn

## **Bezugsquelle | Ansprechpartner**

Tulpenfeld 4  
53113 Bonn  
info@bnetza.de  
www.bundesnetzagentur.de  
Tel. +49 228 14-0  
Fax +49 228 14-8872

## **Stand**

Dezember 2015

## **Druck**

Siebengebirgsdruck GmbH & Co.KG

## **Text**

Referat für Ökonomische Grundsatzfragen der Regulierung der Postmärkte, Marktbeobachtung, Marktabgrenzung, Marktbeherrschung Postbereich