



Bundesnetzagentur

Tätigkeitsbericht

Post 2020/2021



Tätigkeitsbericht Post 2020/2021

Bericht gemäß § 47 Abs. 1 Postgesetz

Stand: November 2021



Besuchen Sie unsere
Internetseite

www.bnetza.de/post



Besuchen Sie unsere
Internetseite

www.bnetza.de/post-marktdaten

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

Referat 315

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-0

Fax: +49 228 14-8872

E-Mail: info@bnetza.de

Vorwort des Präsidenten

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

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

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

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

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

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

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

Zu den zentralen Themen bei einer Überarbeitung des Postrechtsrahmens gehört auch die zukünftige Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung in Deutschland. Hier wird es entscheidend sein, eine Balance zwischen den Erwartungen der Menschen an Fortbestand bzw. Fortentwicklung der Leistungsstandards einerseits und Marktentwicklungen andererseits zu finden. Dabei gilt es, das Vertrauen der Menschen in eine verlässliche Postversorgung zu erhalten und der gesetzlichen Anforderung Rechnung zu tragen, die Grundversorgung mit Postdiensten in Deutschland zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen.

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

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



Jochen Homann

Präsident der Bundesnetzagentur

Inhaltsverzeichnis

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

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

I Marktentwicklung

A Marktstrukturdaten

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



Bei den nachfolgend dargestellten Absolutzahlen handelt es sich um gerundete Werte. Die dargestellten Prozentangaben wurden jedoch aus den ungerundeten Umsatz- und Sendungsmengenwerten berechnet, so dass sowohl im Text als auch in den Grafiken und Tabellen Rundungsdifferenzen auftreten können. Die Umsatz- und Sendungsmengenwerte für das Jahr 2021 beruhen auf Schätzungen auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Prognosewerten (2021p).

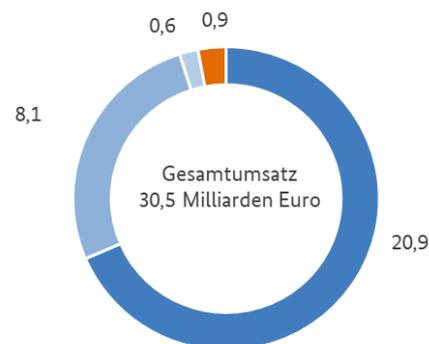
1. Postwesen insgesamt

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

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

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

Umsatz Märkte des Postwesens 2020 insgesamt
in Milliarden Euro



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

Abbildung 1: Umsatz Märkte des Postwesens 2020 insgesamt

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

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



Lizenzpflichtige und nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen:

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

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

2. Umsatz- und Mengenentwicklung

2.1 Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen

Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen können sowohl im Wege der Ende-zu-Ende-Zustellung befördert werden als auch dem Teilleistungsbereich unterfallen. Teilleistungssendungen zeichnen sich dadurch aus, dass Großversender oder Postdienstleister Sendungen bei der Deutsche Post-Gruppe zur Zustellung einliefern, für deren Beförderung bereits eine Vorleistung (z. B. Vorsortierung oder Frankierung) erbracht wurde. Für diese berechnet

die Deutsche Post-Gruppe ein vermindertes Entgelt (siehe Kapitel I B Netzzugang). Bei der Ende-zu-Ende-Zustellung und im Bereich der Teilleistungen ist die Umsatz- und Sendungsmengenstruktur im Markt sehr unterschiedlich. Daher werden die Daten im Folgenden jeweils auch getrennt dargestellt.

2.1.1 Umsatz und Sendungsmenge im Lizenzbereich insgesamt

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

Entwicklung der Umsätze

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

rückläufigen Umsätzen in Höhe von drei Prozent gerechnet.

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

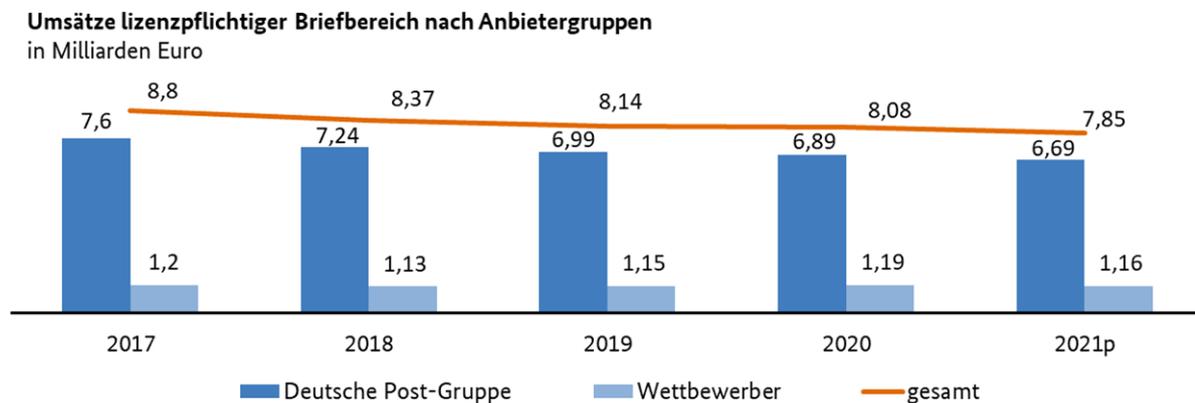


Abbildung 2: Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietergruppen

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

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

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

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

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

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

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

Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen

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

Tabelle 1: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen

Entwicklung der Sendungsmengen

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

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



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

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

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

Die Sendungsmengenanteile der Deutsche Post-Gruppe sowie ihrer Wettbewerber

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

A 2.1.3 Teilleistungssendungen) vollständig der Deutsche Post-Gruppe zugerechnet wird, da auf ihrer Seite der größte Teil der Wertschöpfung entsteht. Der nahezu unverändert hohe Sendungsmengenanteil der Deutsche Post-Gruppe unterstreicht ihre besondere Marktstellung im Bereich lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen.

Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen
in Milliarden Stück

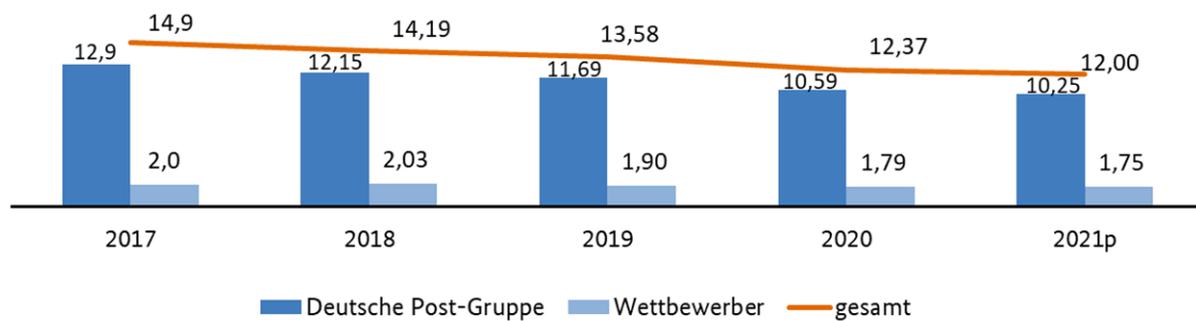


Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen

Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen

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

Tabelle 2: Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Bereich nach Anbietergruppen

2.1.2 Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen der Wettbewerber

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

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

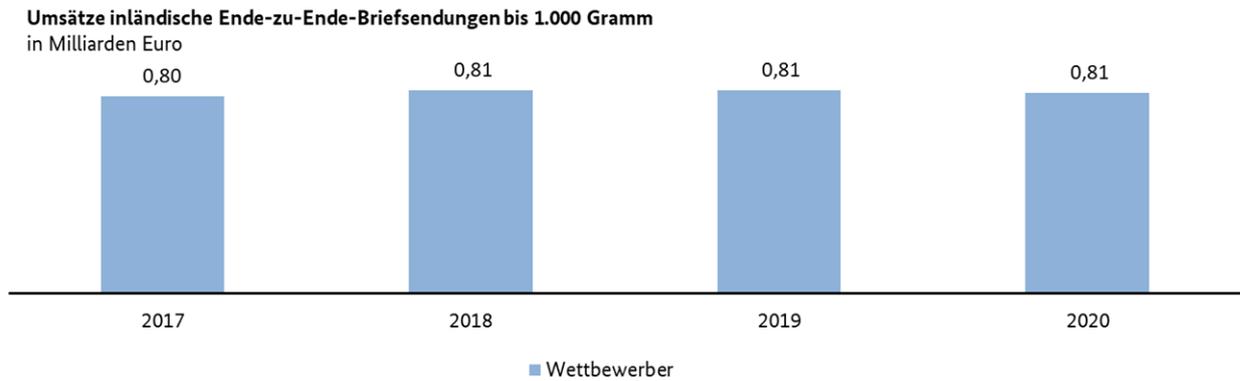


Abbildung 4: Umsätze inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm

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

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

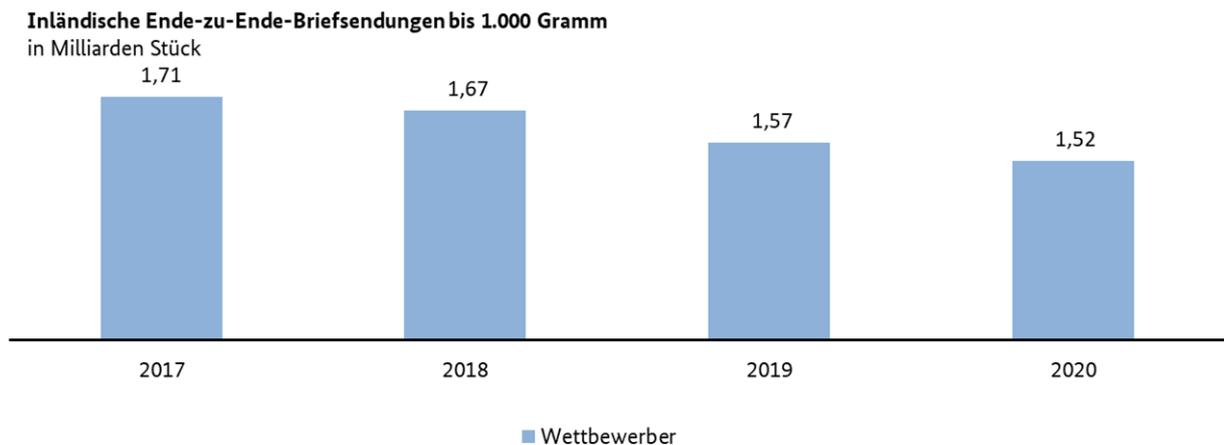
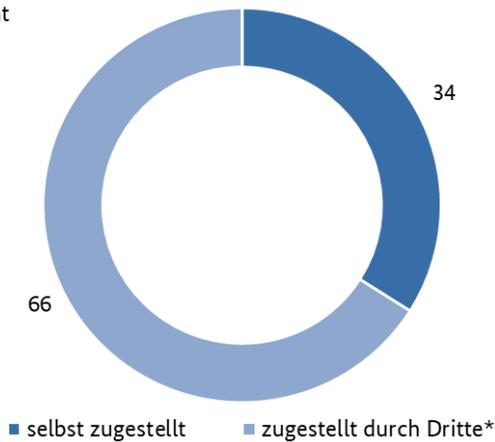


Abbildung 5: Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm

Briefsendungen Wettbewerber nach Zustellungsart 2020
in Prozent



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

Abbildung 6: Briefsendungen Wettbewerber nach Art der Zustellung 2020

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

2.1.3 Teilleistungssendungen

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

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

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

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

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

Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen) zurück zu führen.

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

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

Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietergruppen in Millionen Euro

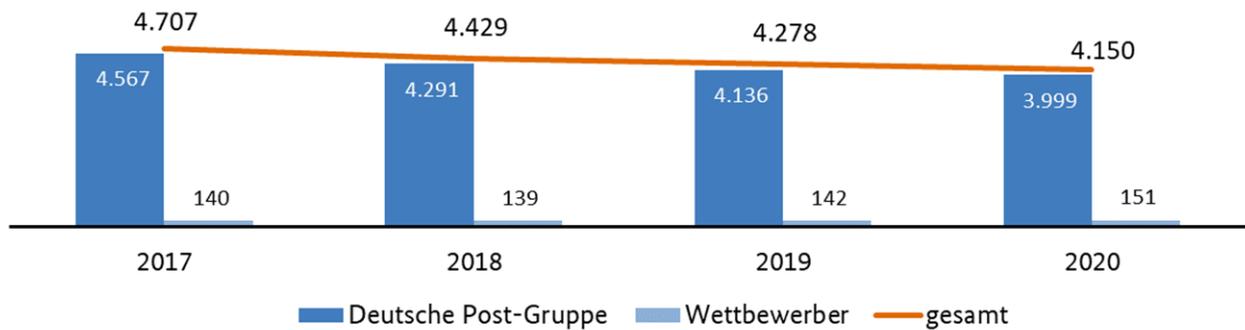


Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietergruppen

2.1.4 Förmliche Zustellung

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

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

Umsatz Förmliche Zustellung in Millionen Euro

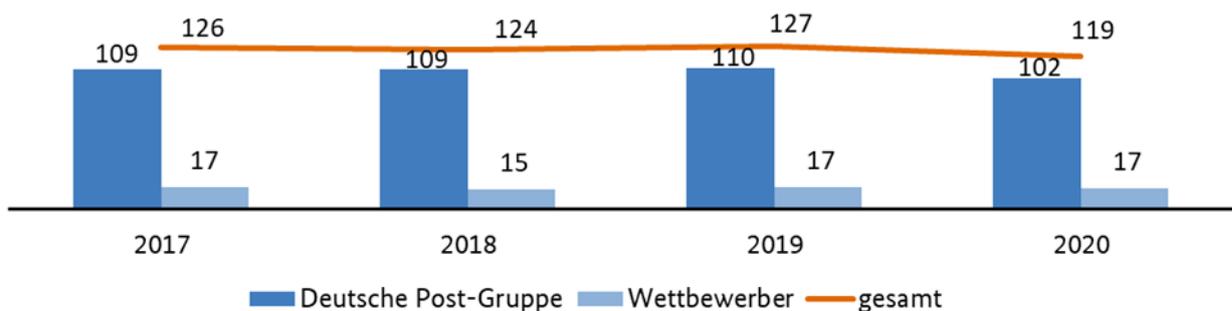


Abbildung 8: Umsatz Förmliche Zustellung

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

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

Sendungsmenge Förmliche Zustellung in Millionen Stück

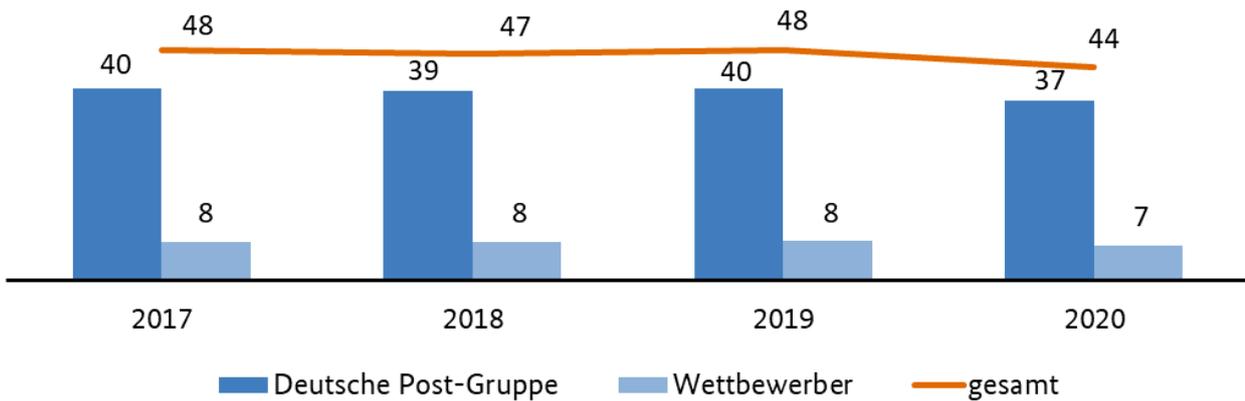


Abbildung 9: Sendungsmenge Förmliche Zustellung

2.1.5 Wettbewerber im lizenzpflichtigen Briefbereich

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

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

Insgesamt gaben rund 400 Unternehmen an, Umsätze im Briefbereich zu generieren. Die Zahl der bei der Bundesnetzagentur gemeldeten Lizenzinhaber liegt deutlich höher. Dies liegt zum einen an ruhenden Lizenzen und zum anderen daran, dass Unternehmensgruppen ihre Meldungen zusammenfassen und somit in der Regel nur das Mutterunternehmen die Zahlen an die Bundesnetzagentur übermittelt. Für weitere Informationen zur Umsatzkonzentration der Wettbewerber siehe Kapitel I A 7.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbern.

2.1.6 Kundenstruktur im lizenzpflichtigen Briefbereich

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

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

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

Umsatz 2020 nach Auftraggebern
in Milliarden Euro

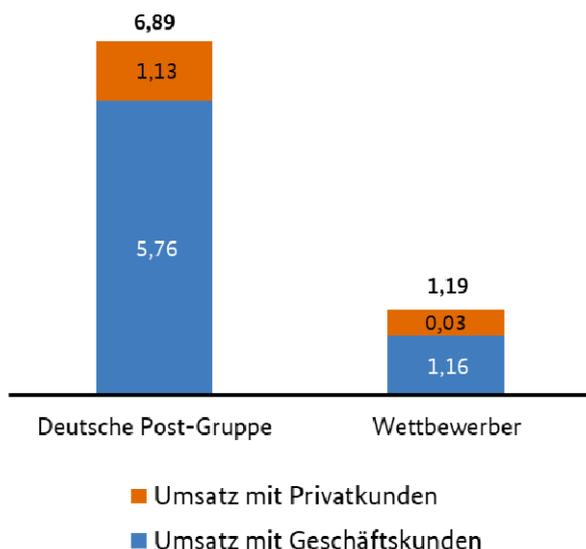


Abbildung 10: Umsatz 2020 nach Auftraggebern

2.2 KEP-Dienstleistungen

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

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



Segmente des KEP-Bereiches:

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

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

Paketdienste sind geprägt durch einen sehr hohen Grad an Standardisierung und Automatisierung. Für die Zwecke der Marktbeobachtung wird von der Bundesnetzagentur ein Maximalgewicht von 31,5 Kilogramm zugrunde gelegt, auch wenn die Maximalgewichte der Paketdienstleister unterschiedlich sind und im Einzelfall bis zu 70 kg betragen können. Damit wird internationalen Regelungen Rechnung getragen und der Postmarkt klarer vom Güterverkehr und Logistikmarkt abgegrenzt. Die Beförderungslaufzeiten betragen in der Regel 24 bis 72 Stunden, werden allerdings nicht garantiert.

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

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

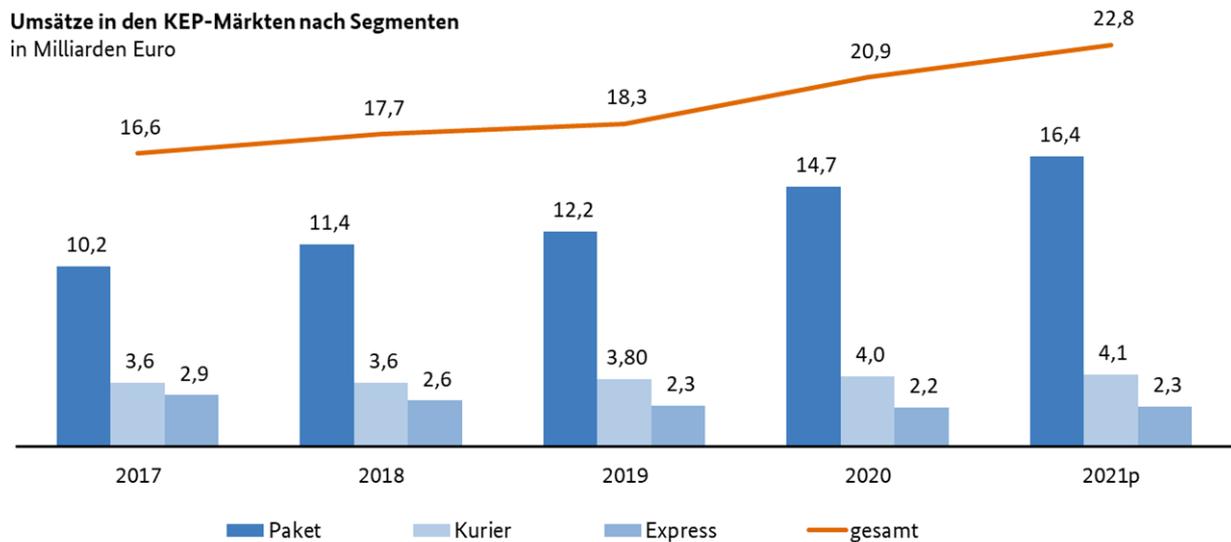


Abbildung 11: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten

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

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

Sendungsmengenentwicklung Paket und Express
in Milliarden Stück

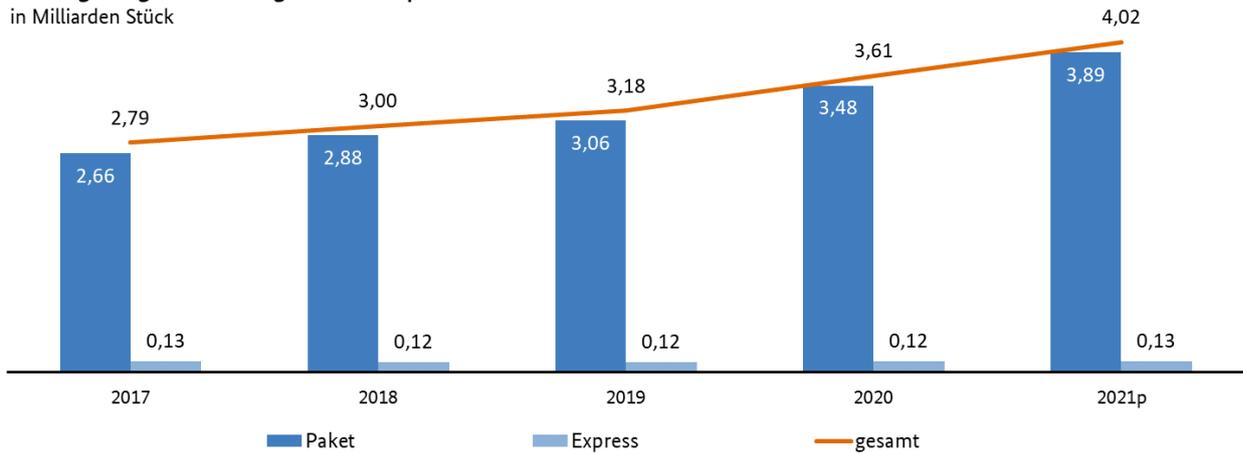


Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

Der weit überwiegende Teil der Sendungen im KEP-Bereich sind Pakete. Nur ein vergleichsweise kleiner Anteil entfällt auf Expresssendungen. Der Umsatzanteil ist aber im Expresssegment erheblich höher (siehe Abbildung 13). Dies spiegelt die deutlich höheren Stückumsätze in diesem Bereich wider.

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

Verhältnis Sendungsmenge Paket/Express 2020
in Prozent

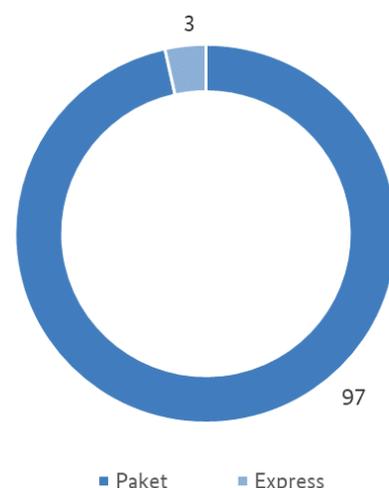


Abbildung 13: Verhältnis Sendungsmenge Paket/Express 2020

2.2.1 Paketdienstleistungen

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

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



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

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

Grenzüberschreitende Paketsendungen

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

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

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

Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland
in Milliarden Euro

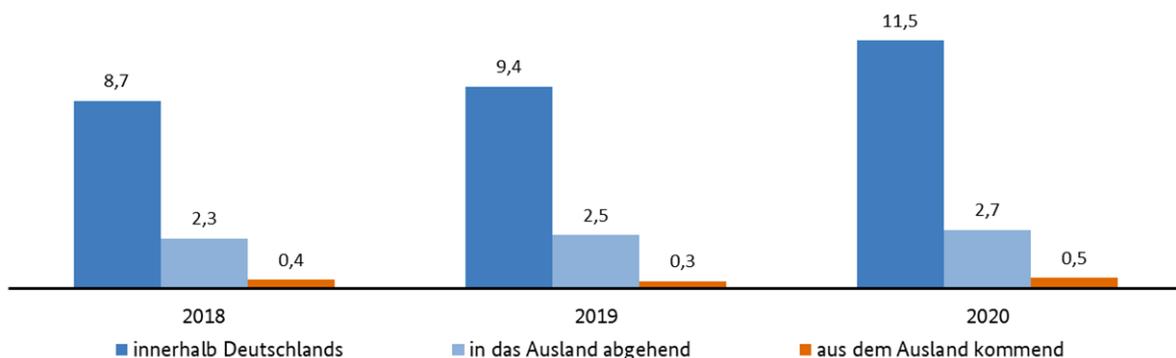


Abbildung 14: Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland

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

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

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

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

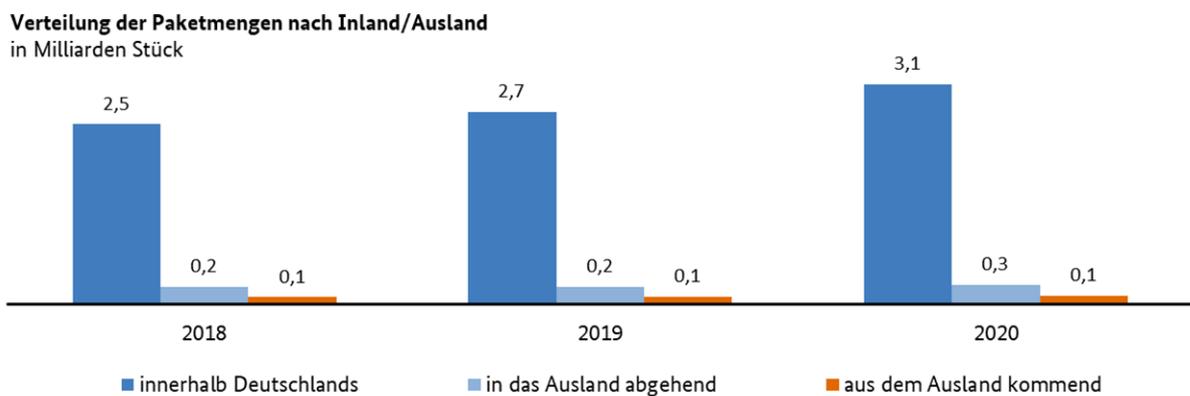


Abbildung 15: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland

Paketsendungen nach Preiskonditionen

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

Im Jahr 2020 wurden sieben Prozent der inländischen Paketsendungen zu Einzelpreisen bei den Anbietern eingeliefert. Hierzu zählen typischerweise Sendungen von Privatpersonen (ausgenommen Retouren im Onlinehandel) sowie Einzelsendungen im B2B-Segment.

Dagegen wurden 93 Prozent aller Sendungen zu gesondert ausgehandelten Konditionen bei den Anbietern eingeliefert. Hierunter fallen u. a. die Sendungsmengen, die Onlinehändler wie z. B. Amazon oder Zalando an ihre Käufer versenden. Vergleicht man die Stückumsätze miteinander, zeigt sich, dass im Jahr 2020 der Umsatz pro Paket, welches zu Einzelpreisen versendet wurde, bei durchschnittlich 5,69 Euro lag und damit geringfügig unter dem Durchschnittspreis aus dem Jahr 2018 (5,76 Euro). Dahingegen betrug der Stückumsatz von inländischen Paketen, die zu Sonderkonditionen befördert wurden, durchschnittlich 3,61 Euro, was einer Steigerung von rund zehn Prozent im Vergleich zum Jahr

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

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



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

2.2.2 Kurier- und Expressdienstleistungen

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

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

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

Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2020
in Prozent

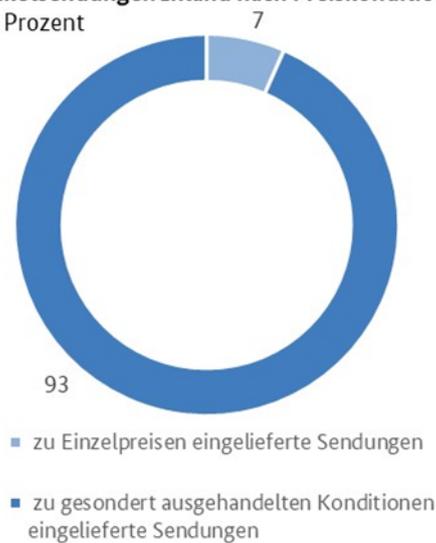


Abbildung 16: Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2020

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

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

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

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

⁴ Vgl. Artikel Süddeutsche Zeitung, 24.09.2021

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

Expressdienstleistungen Umsatz 2020
in Prozent

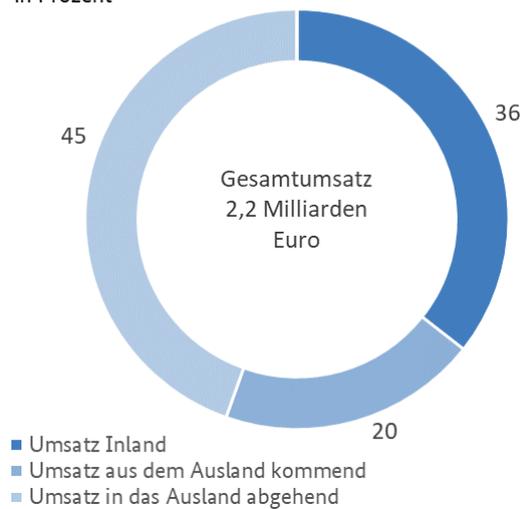


Abbildung 17: Expressdienstleistungen Umsatz 2020



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

Aufgrund des hohen Stückumsatzes grenzüberschreitender Expresssendungen insbesondere bei Sendungen aus und in Länder außerhalb des EWR, stellt sich die Situation bei den Sendungsmengenanteilen anders dar.

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

Expressdienstleistungen Sendungsmenge 2020
in Prozent

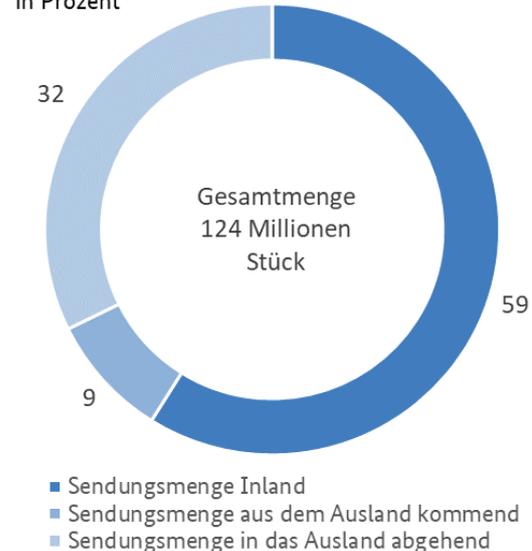


Abbildung 18: Expressdienstleistungen Sendungsmenge 2020

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

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

2.2.3 Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich

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

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

3. Beschäftigungsentwicklung

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

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

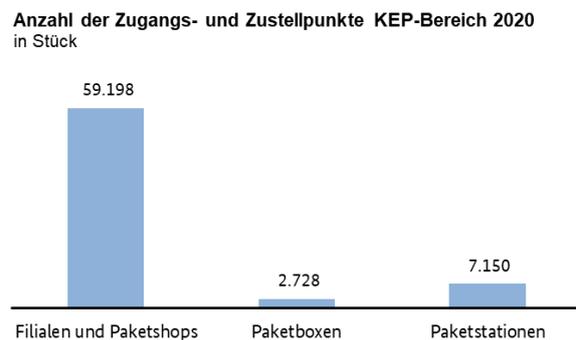


Abbildung 19: Anzahl der Zugangs- und Zustellpunkte KEP-Bereich 2020.

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

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

beschäftigte Personen der in Deutschland gemeldeten Dienstleister.

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

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

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

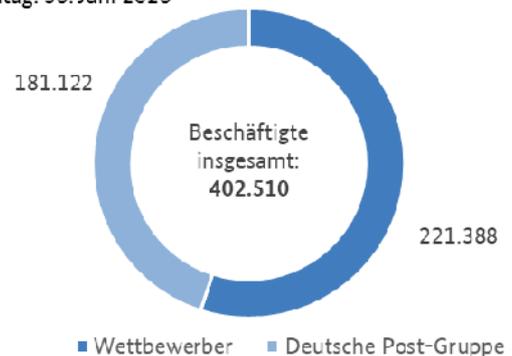


Abbildung 20: Beschäftigte in den Märkten des Postwesens 2020, Stichtag: 30. Juni 2020

4. Entwicklung nationaler Briefpreise

Der Briefmarkt wurde seit dem Jahr 1998 schrittweise für Wettbewerber geöffnet. Von 2003 bis 2013 lag das Porto für den Standardbrief

konstant bei 0,55 Euro. Nach dem 1. Januar 2013 wurde das Porto schrittweise auf 0,62 Euro in 2015 angehoben.

Briefpreise* DP AG 2010 bis 2019

in Euro

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

* jeweils zum 01. Januar des Jahres

** ab 01. Juli 2019

Tabelle 3: Briefpreise DP AG 2010 bis 2019

Aufgrund der Mitte 2015 vorgenommenen Änderung der Postentgeltregulierungsverordnung in Bezug auf die Bestimmung der Gewinnmargen, wurde im Rahmen des Maßgrößenverfahrens 2015 eine Portoerhöhung auf 0,70 Euro durch die Bundesnetzagentur genehmigt. Dieser Preis galt vom 1. Januar 2016 bis 30. Januar 2019.

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

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

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

In Übereinstimmung mit der Methodik des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung des Verbraucherpreisindex wurde der Briefpreisbeförderungsindex auf Grundlage des Basisjahres 2015 ermittelt. Die Werte der Vorjahre sowie der Folgejahre wurden entsprechend

umbasiert. Die Preise wurden jeweils mit der Mengenverteilung des Basisjahres 2015 gewichtet. Konstante Portopreise führen somit nicht zu einer Veränderung des Index, Veränderungen des Briefbeförderungspreisindex weisen hingegen eindeutig auf eine veränderte Preisgestaltung hin. Abweichungen im Produktmix (z. B. Verschiebung der Nachfrage einzelner Produkte) wirken sich nicht auf den Index aus. Vermischungen von Mengen- und Preiseffekten werden somit verhindert.

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

Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG
Basisjahr 2015 = 100

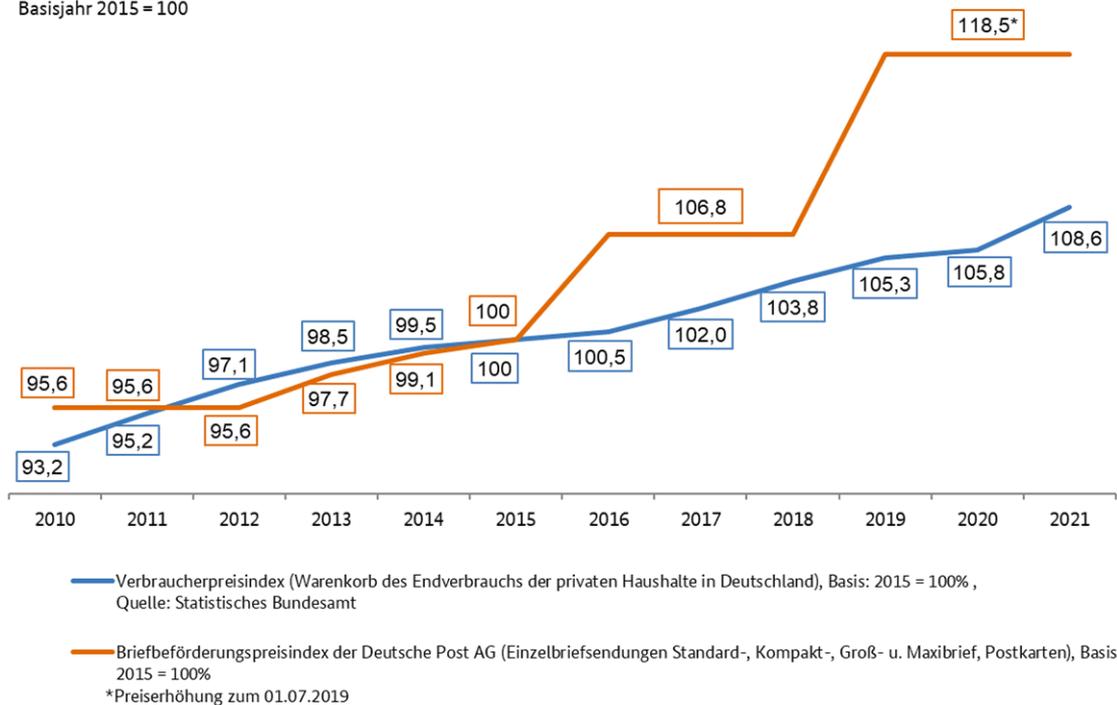


Abbildung 21: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG

5. Paketpreise im nationalen Vergleich

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

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

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

Preise (Frankierung Filiale/Paketshop) - Durchschnittswerte in Euro

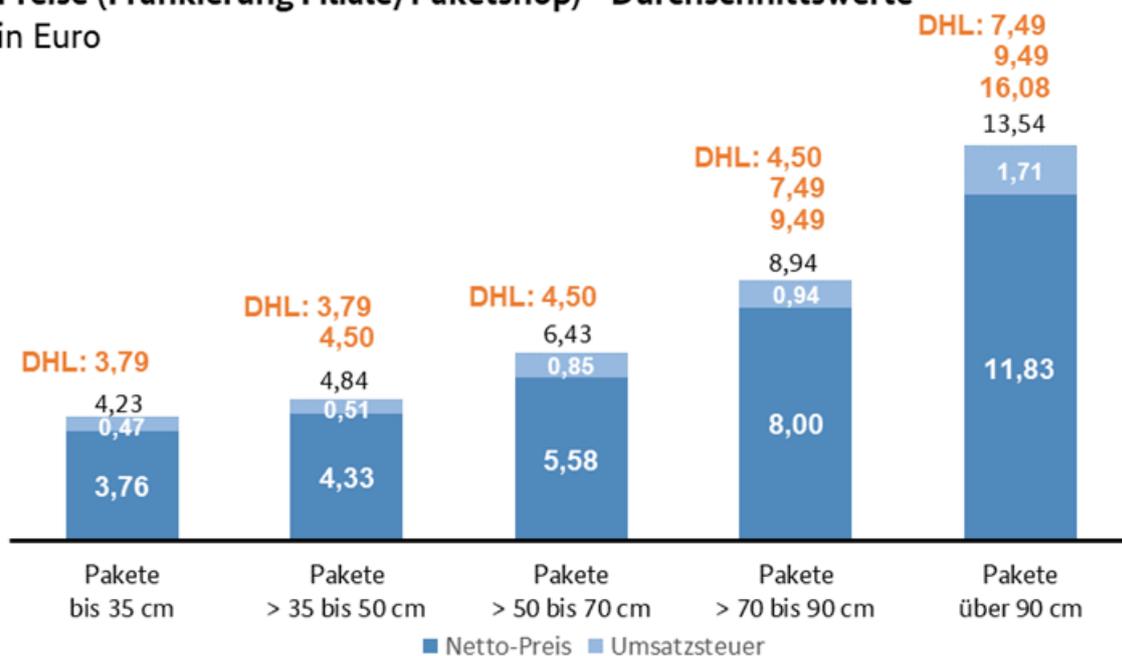


Abbildung 22: Preise (Frankierung Filiale/Paketshop) - Durchschnittswerte

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

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

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

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

6. Internationale Marktbeobachtung

6.1 Briefpreise im europäischen Vergleich

Im April 2021 hat die Bundesnetzagentur zum wiederholten Male einen Preisvergleich für die Briefprodukte Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief im Privatkundensegment der DP AG veröffentlicht.

Der Preisvergleich beschränkt sich auf die Vergleichsprodukte der Universaldiensteanbieter im europäischen Ausland. Insgesamt wurden 31 Länder in die Untersuchung einbezogen. Die Vergleichsgruppe setzte sich aus allen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie dem Vereinigten Königreich und den EFTA-Mitgliedern Island, Norwegen und Schweiz zusammen.

Für Länder, die nicht dem Euro-Raum angehören, erfolgte eine Umrechnung der Briefpreise in Euro. Die Wechselkursumrechnung basiert auf den Referenzangaben der Europäischen Zentralbank (EZB) zum Stand 04. Januar 2021.

In vielen Ländern werden - anders als in Deutschland - zwei Produkte für eine 20 Gramm Briefsendung (Inland) angeboten: ein Premiumbrief mit einer Zustellqualität E+1 und ein Standardprodukt mit Zustellqualität E+X. Daher wurden für die 20 Gramm Briefsendung diese beiden Gruppen in der Untersuchung separat betrachtet. Die Bundesnetzagentur stellte hierbei Nominal- und Realpreise (inflationbereinigt) dar und unterscheidet zusätzlich in börsennotierte und nicht-börsennotierte Unternehmen.

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

Die nachfolgende Übersicht bildet die Ergebnisse des durchgeführten Vergleichs ab.

Übersicht Mittelwerte

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

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

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

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

6.2 Paketpreise im internationalen Vergleich

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

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



Abbildung 23: Internationale Durchschnittspreise nach Produktgruppen

7. Analyse der Marktentwicklung im Postwesen

7.1 Allgemeine wirtschaftliche Lage

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



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

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

Ein weiterer Faktor für die schwierige wirtschaftliche Lage im Berichtszeitraum war der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union (EU) am 31. Januar 2020.⁷ Deutschland und Großbritannien sind wirtschaftlich eng verflochten, so dass sich die Unsicherheiten im Hinblick auf die Handelsbeziehungen bzw. die Wiedereinführung von Zöllen auch negativ auf die Entwicklung der deutschen Wirtschaft ausgewirkt haben. Deutlich wird dies durch den starken Einbruch des Warenverkehrs zwischen Deutschland und Großbritannien im ersten Quartal 2021.⁸

Die Corona-Pandemie hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit in Deutschland. Im Jahr 2020 sank erstmals seit mehr als zehn Jahren die Erwerbstätigkeit und lag ca. ein Prozent unter dem entsprechenden Wert für 2019.⁹

Die schwierige allgemeine wirtschaftliche Lage hat sich auch negativ auf den Logistiksektor insgesamt ausgewirkt, zu dem die einzelnen Bereiche des Postwesens zählen. Nachdem die Umsätze im Logistiksektor seit 2010 kontinuierlich gewachsen sind¹⁰, kam es im Jahr 2020 bedingt durch die Corona-Pandemie zu einem Umsatzrückgang von fünf Prozent.

⁶ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_365_811.html, abgerufen am 19.08.2021

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

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

⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), Eckzahlen zum Arbeitsmarkt Deutschland, 24.08.2021

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

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

Verhältnis Brief- und Paketmenge
in Prozent

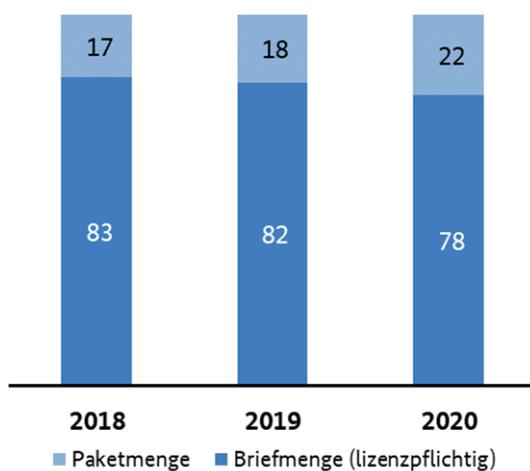


Abbildung 24: Verhältnis Brief- und Paketmenge

7.2 Marktentwicklung im Briefbereich

7.2.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen

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

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

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

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

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

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



Zu einer Verstärkung der elektronischen Substitution in

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

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

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

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

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



Neben den Digitalisierungstendenzen hat auch die Corona-

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

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

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

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

¹² Gemäß § 1 des OZG (Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen) sind Bund und Länder mit Ablauf des Jahres 2022 verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale, die zu einem Portalverbund miteinander verknüpft sind, anzubieten.

¹³ Vgl. Bundesnetzagentur, Vergleich internationaler Briefpreise, April 2020, S. 8

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

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

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

7.2.2 Wettbewerbsverhältnisse

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

Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich 2020
in Prozent

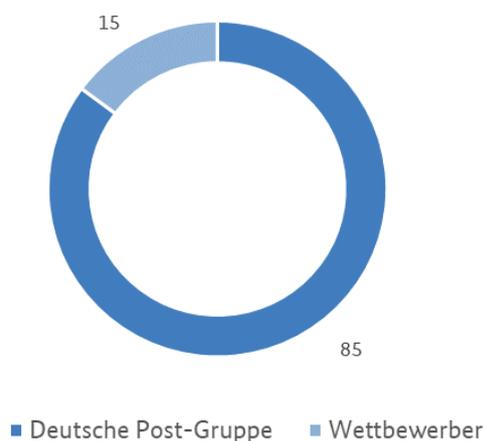


Abbildung 25: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich 2020

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

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

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

¹⁴ Vgl. u. a. WIK Diskussionsbeitrag 466, Dezember 2020, S. 9

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

Zustellnetze für die Wettbewerber nur schwer zu realisieren.

Teilleistungssendungen nach Einlieferung in Prozent

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

Tabelle 5: Teilleistungssendungen nach Einlieferung

7.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbern

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

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

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

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

Umsatzverteilung der Wettbewerber 2020

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

Tabelle 6: Umsatzverteilung der Wettbewerber 2020



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

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

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

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

Lorenzkurve Wettbewerber lizenzpflichtiger Briefbereich 2020

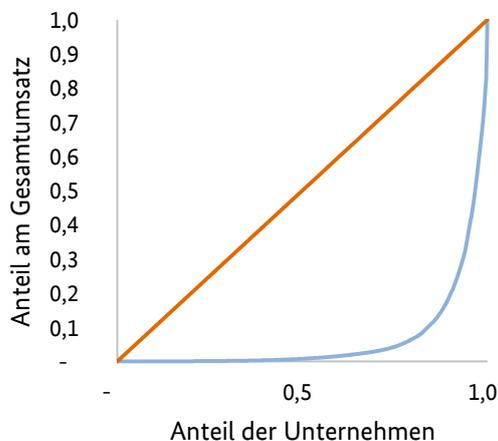


Abbildung 26: Lorenzkurve aller Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Briefbereich 2020

Lorenzkurve Top 100 der Wettbewerber lizenzpflichtiger Briefbereich 2020

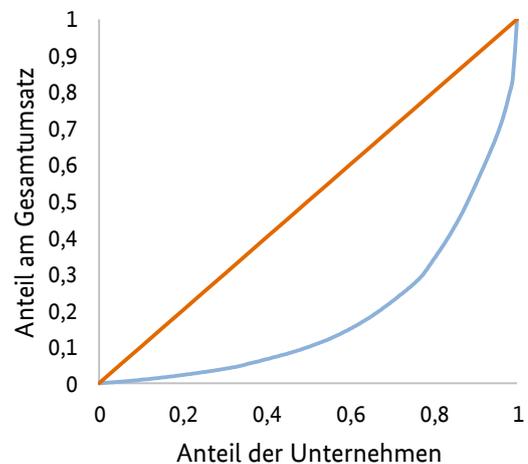


Abbildung 27: Lorenzkurve der Top einhundert der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Briefbereich 2020

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

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

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

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

7.2.4 Digitalisierung und Hybridprodukte

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

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

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

Mit der fortschreitenden Digitalisierung hat sich inzwischen ein Produkt im Postmarkt etabliert, das die analoge und die digitale Welt miteinander verbindet. Die Hybridpost setzt sich aus einer digitalen und einer physischen Komponente zusammen. Dabei wird zwischen der klassischen und der inversen Hybridpost¹⁸ unterschieden.



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

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

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

Sichert ein Dienstleister als Teil des Komplettangebots dem Versender die physische

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich

7.3.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen

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

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

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

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

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



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

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

Wachstum im Onlinehandel

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

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

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

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

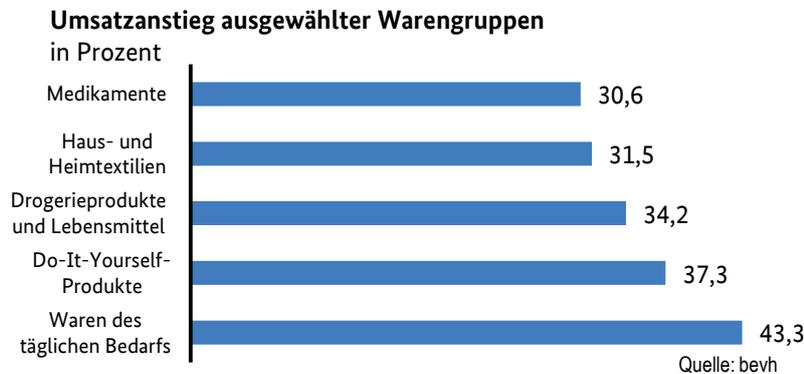


Abbildung 28: Umsatzanstieg ausgewählter Warengruppen (Stichtag 30. Juni 2021)

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

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



Same-Day-Delivery:

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

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

7.3.2 Marktstruktur

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

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

Kurierbereich

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

Expressbereich

Im Expressbereich sind neben den großen global agierenden Anbietern (z. B. DP DHL, UPS und FedEx) auch mittelständische Unternehmen im deutschen Markt aktiv, die sich teilweise in

Verbänden zusammengeschlossen haben (z. B. GEL oder GO!). Expressdienste befördern traditionell fast ausschließlich B2B-Sendungen. Ihre wirtschaftliche Entwicklung ist somit sehr konjunkturabhängig. Zusätzliche Wachstumspotentiale ergeben sich durch den Onlinehandel, der die Nachfrage nach Expressdienstleistungen im B2C-Segment steigen lässt. Hierbei handelt es sich meist um online erworbene große und schwere Waren mit Sondermaßen wie z. B. Möbel und große elektronische Geräte, auf deren Beförderung die klassischen Paketdienste nicht ausgelegt sind. Die Anbieter übernehmen dabei nicht nur die Zustellung der Waren, sondern bieten zusätzlich Services wie Montage oder Anschluss an.

Paketmarkt

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



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

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

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

Besondere Entwicklungen

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

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

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

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

7.3.3 Wettbewerbsverhältnisse im Paketbereich

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

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

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

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

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

Anteil inländischer und grenzüberschreitender Sendungsmengen im KEP-Bereich 2020

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

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

7.3.4 Amazon im Paketmarkt

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

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

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

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

²² Vgl. HDE Online Monitor, S. 24, https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10572, abgerufen am 24.08.2021

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Das Tätigkeitsfeld der Bundesnetzagentur einschließlich der Markterhebung beschränkt sich

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

7.3.5 Nachhaltigkeitsthema: CO₂-Verbrauch im Einzelhandel und im Onlinehandel

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

Gleichermaßen drängt seit einigen Jahren zunehmend das Thema Nachhaltigkeit in das allgemeine Bewusstsein. Ein Aspekt dabei ist, dass der CO₂-Verbrauch bzw. die Treibhausgasemissionen gesenkt werden müssen, um dem Klimawandel entgegen zu wirken.

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

So begegnet dem Onlinehandel aufgrund seiner Menge an Ausgangssendungen, aber auch an Retouren und dem damit zusammenhängenden CO₂-Ausstoß aus Nachhaltigkeitsgründen viel Kritik. Das geänderte Konsumverhalten hin zu

Onlinehandel mit für den Verbraucher überwiegend gebührenfreien Retouren zieht ein gesteigertes Verkehrsaufkommen mit entsprechendem zusätzlichen CO₂-Ausstoß nach sich.²³

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

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

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

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

Datengrundlagen²⁵ zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, da sie das Geschehen verschieden beeinflussen können.

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

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

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

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

7.4 Kleinformatige Warensendungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B Netzzugang

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

Die Deutsche Post AG (DP AG) ist als marktbeherrschender Postdienstleister verpflichtet, Wettbewerbern einen Netzzugang anzubieten. Der Begriff des Netzes kann sowohl auf eine physische Netzinfrastruktur verwendet werden als auch Dienstleistungsnetze charakterisieren. Im Postsektor beschränkt sich die physische Komponente auf die Netzknotenpunkte, insbesondere der Briefzentren.

Die Verbindung der Netzknoten erfolgt über Dienstleistungsstrukturen, wodurch der Postsektor, im Vergleich zu den Telekommunikations-, Energie- und Eisenbahnsektoren, weniger kapital- und eher personalintensiv ist. Für ein Postunternehmen ist daher das Personal (beispielsweise bei Transport und Zustellung) ein entscheidender Faktor.

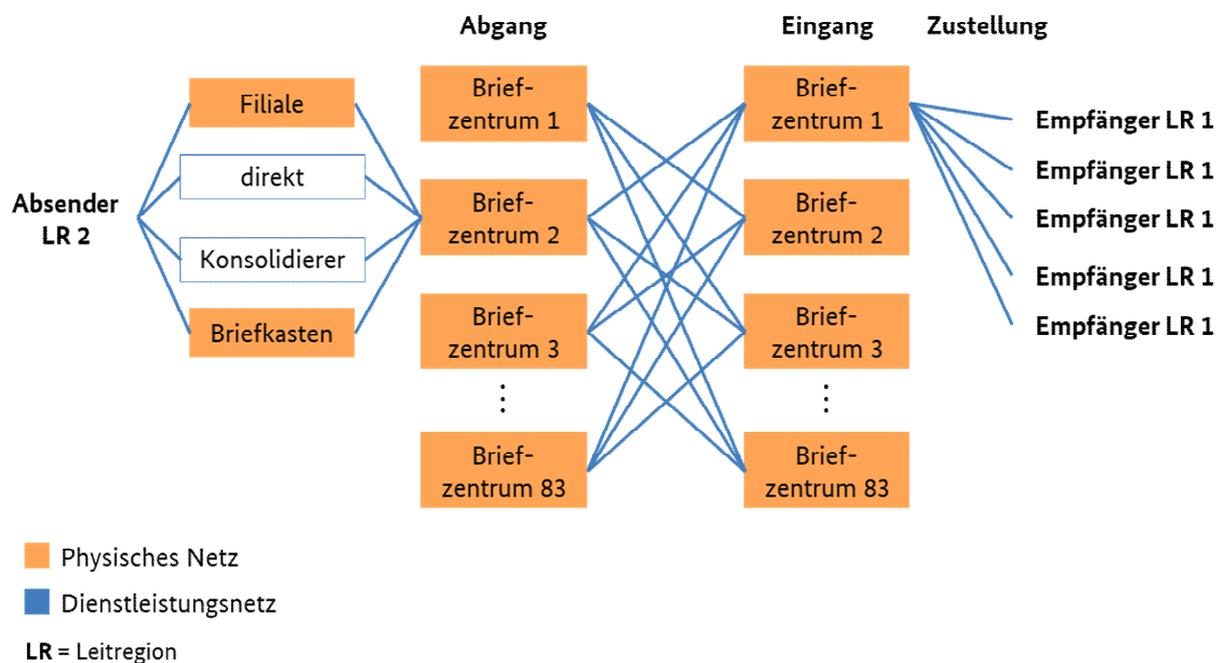


Abbildung 29: Netzstruktur im Postsektor

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

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

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

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

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



Unter einer Teilleistung im Sinne des § 28 Abs. 1 PostG ist jeder abgrenzbare Teil der Beförderungskette eines Postdienstleisters zu verstehen. Eine Teilleistung bezeichnet folglich einen von der DP AG erbrachten Abschnitt der gesamten Beförderungsleistung. Die Teilleistung kann neben dem Einsammeln, Weiterleiten und Ausliefern auch das Sortieren der Sendungen umfassen.

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

Die gesamte Beförderungsleistung der DP AG ergibt sich aus der Annahme der Briefsendung von Absenderin bzw. Absender bis hin zur Übergabe an Empfängerin bzw. Empfänger. Die zu erbringenden Leistungen zur Herstellung der Teilleistungsfähigkeit der Briefsendungen werden

als „Vorleistung“ bezeichnet. Hierunter fallen bspw. die Frankierung, Vorsortierung, Nummerierung und die Einlieferung im Briefzentrum. Die Abgrenzung der gesamten

Beförderungskette in Teilleistung und Vorleistung wird in der nachfolgenden Grafik dargestellt.

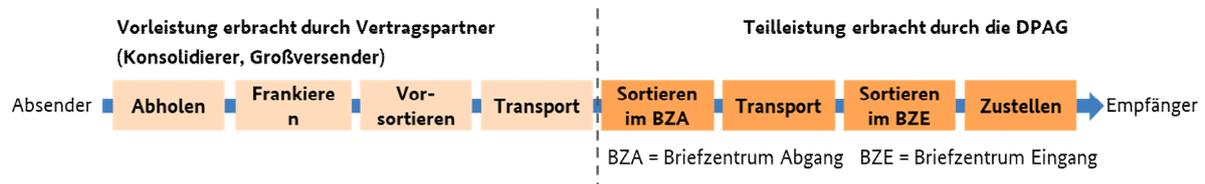


Abbildung 30: Beispiel der Teilleistungsart BZA (Briefzentrum Abgang)

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

Der Konsolidierer gibt diese Rückerstattung abzgl. vereinbarter Dienstleistungskosten (Bearbeitungsgebühr) an seine Kundinnen und Kunden weiter. Die Einlieferung der Basisprodukte (Standard-, Kompakt-, Groß- oder Maxibrief und Postkarte) kann durch Großversender oder Konsolidierer entweder beim Briefzentrum Abgang (bundesweit) oder beim Briefzentrum Eingang (innerhalb der Leitregion des Briefzentrums) der DP AG erfolgen. Eine Einlieferung im Briefzentrum Eingang erhöht die erzielbare Vergütung weiter, da die Leistungen des Briefzentrums Abgang und der zwischen den Briefzentren erforderliche Transport nicht in Anspruch genommen werden müssen. Die

Briefsendungen befinden sich in diesem Fall bereits in der Zielregion der Empfängerin bzw. des Empfängers.

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

Die DP AG bietet Großversendern und Konsolidierern 13 unterschiedliche Verträge und Zusatzvereinbarungen über Teilleistungen an. Die Großversender und Konsolidierer können durch den in Rede stehenden Vertragsabschluss Rückerstattungen auf das zu entrichtende Briefporto für Basisprodukte (Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief) erzielen. In nachfolgender Tabelle wird die Berechnung des Teilleistungsentgelts beispielhaft anhand der optimalen Vertragskonstellation für den Standardbrief im Jahr 2021 gezeigt.

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

Tabelle 8: Entgeltlogik von Teilleistungen in 2021 bei Einlieferung im BZE

Somit ergeben sich die Entgelte für Großversender und Konsolidierer nach Abzug der erzielten Rückerstattung von dem Porto des jeweiligen Briefprodukts. Für Großversender und

Konsolidierer gelten die nachfolgenden Entgelte bei einer Einlieferungsmenge (BZA bzw. BZE ab 25.001 bzw. 250 Sendungen), welche der höchsten Rabattstufe entspricht.

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

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

Tabelle 9: Teilleistungsentgelte für Großversender und Konsolidierer 2021

Für Postkarten und Standardbriefe liegt das Entgelt für Großversender und Konsolidierer bei einer BZE-Einlieferung (inkl. Rückerstattung für Infrastrukturleistung) um knapp über 50 Prozent niedriger als das Porto für Privatkunden. Die

maximal erzielbare Rückerstattung für einen Versender kann bis zu 49 Prozent - derzeit also 39,2 Cent des Portos in Höhe von 80 Cent - für den Standardbrief betragen.

II Tätigkeiten

A Marktbeobachtung

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

1. Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung

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

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

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

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

2. Durchführung der Marktbeobachtung

Wesentlicher Bestandteil der Marktbeobachtung durch die Bundesnetzagentur ist die jährliche Markterhebung. Hierbei werden die Unternehmen, die im Bereich des Postwesens tätig sind, mit Hilfe eines Fragebogens zu ihren wirtschaftlichen Verhältnissen (insbesondere Umsatz- und Absatzzahlen) befragt. Die Befragung erfolgt online über das Portal <https://www.bnetza-post.de>.

Die Daten werden von den befragten Unternehmen über eine verschlüsselte

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

Aufgrund des boomenden Onlinehandels steigt die Bedeutung der KEP-Dienstleistungen stetig (siehe Kapitel I A 7.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich). Um diesem Umstand Rechnung zu tragen und einen tieferen Einblick in die Marktstruktur und -entwicklung zu erhalten, hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 damit begonnen, die notwendigen Daten für die Marktbeobachtung in diesem Bereich mittels einer eigenen Erhebung zu generieren.

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

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

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

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

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



Das Inkrafttreten der EU-PaketVO (Verordnung (EU) 2018/644 vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste) hat den Fokus der Marktbeobachtung verstärkt auf grenzüberschreitende Paketsendungen gelenkt. In der entsprechenden Durchführungsverordnung²⁶ hat die EU-Kommission einen Katalog an Indikatoren zu diesem Thema festgelegt. Gemäß Artikel 4 der EU-PaketVO waren die nationalen Regulierungsbehörden im Jahr 2019 erstmals dazu verpflichtet, entsprechende Daten bei den Unternehmen, die Pakete befördern und auf dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaates tätig sind, zu erheben.

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

B Lizenzierung

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

1. Erteilung, Anpassung, Übertragung

1.1 Lizenzerteilung

Das Postgesetz sieht vor, dass die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1.000 Gramm lizenzpflichtig ist (§ 5 Abs. 1 PostG). Von der Lizenzpflicht ist ausgenommen, wer solche Briefe ausschließlich als Subunternehmen für Lizenzinhaber transportiert (Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen, § 5 Abs. 2 Nr. 1 PostG) oder als Kurierdienst einzelne nachgewiesene Sendungen befördert (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 PostG).



Was ist eine Postlizenz?

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

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

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

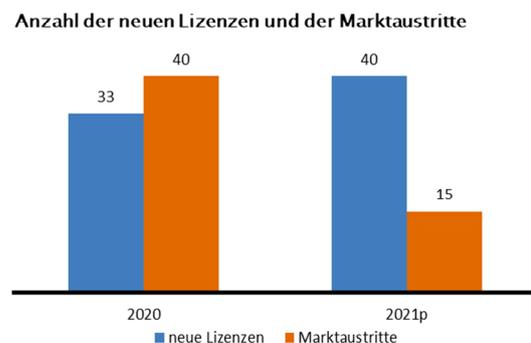


Abbildung 31: Gegenüberstellung der erteilten Lizenzen und Marktaustritte im Jahr 2020 mit den prognostizierten Werten des Jahres 2021

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

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

1.2 Anpassung und Übertragung von Lizenzen

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

1.3 Elektronische Antragstellung

Seit dem Jahr 2019 besteht für Antragsteller die Möglichkeit, die Lizenz über die Internetseite der Bundesnetzagentur elektronisch zu beantragen. Hierfür steht ein Onlineformular zur Verfügung, das ausgefüllt und unmittelbar an die Bundesnetzagentur versandt werden kann. Anlagen können elektronisch beigefügt oder per Post nachgesandt werden. Dies stellt für die Antragsteller eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens dar. Auch Änderungen an einer bestehenden Lizenz oder der Verzicht auf eine Lizenz können elektronisch

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



Die förmliche Zustellung ist eine hoheitliche Form der Zustellung.

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

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

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

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

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

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

2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen

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

Wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Unternehmen lizenzpflichtige Postdienstleistungen erbringt, ohne lizenziert zu sein,

überprüft die Bundesnetzagentur ggf. vor Ort, ob es für das betreffende Unternehmen erforderlich ist, eine Lizenz zu beantragen. Die Bundesnetzagentur kann in solchen Fällen auch Bußgeldverfahren wegen Tätigseins ohne Lizenz einleiten. Ebenso werden Vor-Ort-Prüfungen bei bereits lizenzierten Unternehmen durchgeführt, wenn es Hinweise darauf gibt, dass der jeweilige Lizenznehmer die Lizenzerteilungskriterien nicht mehr erfüllt.

C Anzeigepflicht

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

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

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

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

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

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

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

D Ordnungswidrigkeiten

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

1. Allgemeines

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

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

2. Verstöße ausländischer Unternehmen

Ein Teil der Verstöße gegen die Anzeigepflicht wurde von ausländischen Unternehmen begangen, die grenzüberschreitend Pakete transportierten und deren ordnungswidriges Handeln bei Verkehrskontrollen der Polizei festgestellt wurde. Hierbei handelte es sich zum großen Teil um osteuropäische Personenbeförderungsunternehmen, die nebensächlich Waren als adressierte Sendungen beförderten. Wenn Verstöße festgestellt wurden, behielt die

Polizei von den Fahrern teilweise Sicherheitsleistungen ein, die mit den anschließenden Geldbußen verrechnet wurden. Dies erleichterte die Verfolgung im Ordnungswidrigkeitenverfahren, da die aufwändige Vollstreckung der Bußgeldbescheide im Ausland nicht zu erfolgen brauchte. Oft wurden bei den Polizeikontrollen auch andere Ordnungswidrigkeiten festgestellt, die vorrangig von anderen Behörden geahndet wurden.

E Bericht der Beschlusskammer

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

1. Beschlusskammertätigkeiten



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

1.1 Entgeltgenehmigungen

Zur Entgeltgenehmigung gehören zum einen die Festlegung der Porti für Postdienstleistungen per Einzelentgeltgenehmigungsverfahren und zum anderen im Wege des Price-Cap-Verfahrens. Bei letzterem werden vergleichbare Produkte in sog. Körben zusammengefasst, für die eine Maßgröße (z. B. Preiserhöhungsspielraum, Auflagen) vorgegeben wird. Innerhalb der Körbe kann die Deutsche Post AG (DP AG) dann die Preise selbst

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

1.2 Nachträgliche Entgeltkontrolle

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

Entgeltkontrolle (ex post). Die Beschlusskammer wird hier tätig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie ungerechtfertigte Auf- oder wettbewerbsbeeinträchtigende Abschläge enthalten oder zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Nachfragern gleichartiger Postdienstleistungen führen.

1.3 Anordnung von Zugangsansprüchen für Wettbewerber

Zu den Aufgaben der Beschlusskammer zählt auch die Anordnung von Zugangsansprüchen für Wettbewerber, d. h. hier die Gewährung des Zugangs zu den Postfachanlagen der DP AG und

zu deren Informationen über Adressänderungen. Für diese Zugangsansprüche werden durch die Beschlusskammer 5 auch die Entgelte festgelegt.

1.4 Zugang zu Teilleistungen

Die DP AG muss zudem sowohl Endkunden als auch Wettbewerbern Teilleistungen anbieten. Das bedeutet, dass die Anspruchsteller ihre Briefe an bestimmten Stellen in das Verteilnetz der DP AG einspeisen dürfen und die DP AG ihnen dafür einen (sich auch nach der eingespeisten Menge und der Qualität der Vorleistung richtenden) Preisnachlass gewähren muss (siehe Kapitel I B Netzzugang). Wenn ein solcher Teilleistungszugang auf Nachfrage von der DP AG nicht freiwillig eingeräumt wird, wird er durch entsprechende Anordnung der Beschlusskammer gewährt. Dabei werden die wesentlichen

Vertragsbedingungen für einen solchen Zugang – das gilt für Teilleistungen gleichermaßen wie auch für den Zugang zu Postfachanlagen und Adressinformationen – von der Beschlusskammer festgelegt, wenn sich die beteiligten Parteien nicht einigen können. Da der Teilleistungszugang die Einlieferungen von höheren Sendungsmengen erfordert, unterliegen die Entgelte nicht (mehr) der ex-ante Genehmigungspflicht. Sie können von der Beschlusskammer bei Missbrauchsverdacht aber nachträglich (ex post) überprüft werden.

1.5 Allgemeine Missbrauchsaufsicht

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

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

1.6 Entgeltgenehmigung für die förmliche Zustellung

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

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

2. Ausgewählte Verfahren

2.1 Überblick für die Jahre 2020 und 2021

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



Was ist ein Beschlusskammerverfahren?

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

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

dass Sendungen unzulässig weiterhin zu privilegierten Entgelten befördert würden.

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

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

2.2 Verfahren der Beschlusskammer

2.2.1 Price-Cap-Maßgrößenverfahren (2018)

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

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

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

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



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

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

Wesentliche Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eilantrag des BIEK beim Verwaltungsgericht Köln

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

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

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

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

Verfahren zur Überprüfung der Rücknahme und Neubescheidung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Maßgrößenverfahren 2021

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

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

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

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

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

Zusatzleistungen (Einschreiben, Nachnahme, Wertversand etc.).

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

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

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

bereits in den vorangegangenen Verfahren Anwendung fanden.

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

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

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

2.2.3 Dialogpost

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

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

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

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

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

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

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

2.2.4 Entgeltüberprüfungsverfahren Privatkundenpakete

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

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

2.2.5 E-Postbrief mit klassischer Zustellung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Der E-Postbrief ist gekennzeichnet durch die elektronische Einlieferung durch die Absenderin bzw. den Absender, der sich zuvor bei der DP AG registrieren lassen muss. Bei der physischen Zustellung des E-Postbriefs werden die von Absenderin bzw. Absender übermittelten elektronischen Mitteilungen von der DP EPS oder einem von ihr beauftragten Dienstleister ausgedruckt, gefalzt, kuvertiert und mit der für die physische Briefbeförderung durch die DP AG erforderlichen Freimachung versehen, also z. B. 0,80 Euro seit dem 1. Juli 2019 für den Standardbrief.

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

die diese Sendungen als Konsolidierer bei der DP AG im Rahmen des Teilleistungszugangs einliefert – zur Zustellung bei der Empfängerin bzw. des Empfänger übergeben.

Die von der Beschlusskammer zu genehmigenden Entgelte betreffen jeweils nur den Teil der insgesamt von der Antragstellerin angebotenen Dienstleistung, der auf die physische Beförderung von Briefsendungen gerichtet ist. Sie stellen damit nicht die insgesamt den Kundinnen und Kunden in Rechnung gestellten Entgelte dar. Hinzu kommen für Absenderin bzw. Absender die Kosten für die elektronische Einlieferung, die Fertigung des Briefes und anfallende Mehrwertsteuer. Der Privatkunde zahlt derzeit für den „Standard-E-Postbrief“ nicht das genehmigte Entgelt in Höhe von 0,46 Euro, sondern 0,80 Euro.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.6 Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung

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

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

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

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

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

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

Der deutliche Rückgang gegenüber den Vorjahren dürfte auf die bereits absehbare Gesetzesänderung zurückzuführen zu sein. Hinzu kommt, dass sich mehrere neu in den Markt eingetretene Lizenznehmer von der Verpflichtung zur förmlichen Zustellung nach § 33 Abs. 2 PostG haben befreien lassen und daher von vornherein keiner Entgeltgenehmigung bedurften.

F Internationale Zusammenarbeit

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

1. Europäische Aktivitäten, ERGP

1.1 ERGP

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

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



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

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

Überarbeitung der Geschäftsordnung und weiterer interner Arbeitsregeln.

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

ERGP STRUKTUR 2020/2021

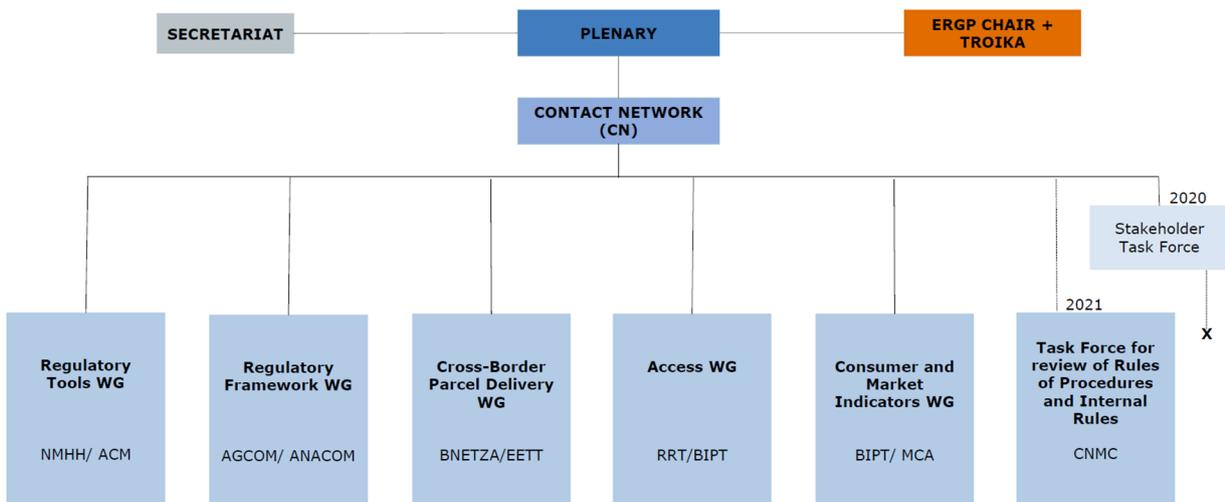


Abbildung 32: ERGP Struktur 2020-2021

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Analyse der Auswirkungen der Pandemie auf den Postmarkt vornehmen.

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

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

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

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

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

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

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

Auch wenn die Berichte und Positionspapiere der ERGP keine unmittelbare rechtliche Wirkung bzw. Verbindlichkeit entfalten, so kommt ihnen durchaus Bedeutung in Bezug auf eine konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in den Mitgliedstaaten zu („soft law“). Weiterführende Informationen zu den Berichten und Konsultationsverfahren der ERGP sind abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/ergp>.

1.2 Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung

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

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



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

Zur Erhöhung der Transparenz haben Anbieter von grenzüberschreitenden Paketzustelldiensten außerdem jährlich ihre Tarife, die für die Zustellung von Einzelpostsendungen gelten, für bestimmte Kategorien von Postsendungen an die nationalen Regulierungsbehörden zu übermitteln. Diese Tarife werden im Anschluss an die Europäische Kommission übermittelt und von dieser veröffentlicht (Artikel 5). Darüber hinaus werden bestimmte Tarife der Universaldienstanbieter daraufhin bewertet, ob sie unangemessen hoch sind (Artikel 6).

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

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

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

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

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

2. Weltpostverein (WPV/UPU²⁷)

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



Der Weltpostverein ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die am 09. Oktober 1874 in Bern gegründet wurde. Deutschland ist in besonderer Weise mit dem Weltpostverein verbunden, da Generalpostmeister Heinrich von Stephan den Anstoß für die Gründung des internationalen „Allgemeinen Postvereins“ gab.

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

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

wurde er zunächst um ein Jahr auf August 2021 verschoben.

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

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

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

²⁷ Universal Postal Union

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

G Normung

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

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

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

Zustellung, elektronische Sendungsverfolgung, Datenformate und Schnittstellen bei der automatisierten Postbearbeitung). Der Themenkomplex Nachhaltigkeit ist ebenso ein Sachgebiet mit vielfältigen Auswirkungen auf den Postsektor. So soll beispielsweise der CO₂-Fußabdruck einer jeden Paketsendung im Vorfeld berechnet werden können. Diese Themen sind daher heutzutage ein wichtiger Teil der Standardisierungsaktivitäten im Postsektor.



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

Die Bundesnetzagentur setzt sich dafür ein, dass mit Hilfe eines harmonisierten Normenwerkes der freie Warenverkehr im Binnenmarkt gewährleistet und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Europäischen Union sowie auf globalen Märkten gestärkt werden. Normen und Standards sind damit entscheidende Instrumente für den Erfolg von Unternehmen am Weltmarkt. Die Industrie und der Dienstleistungssektor, die ihrerseits die Bedeutung der Standardisierung erkannt haben, sind die Haupttreiber bei der Entwicklung von Normen.

1. Deutsches Institut für Normung (DIN)

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



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

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

2. Europäisches Komitee für Normung (CEN)

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

Die Standardisierungsaktivitäten von CEN/TC 331 erfolgen in enger Abstimmung mit dem Standardisierungsgremium des Weltpostvereins, dem „Standards Board“. Die Zusammenarbeit

zwischen beiden Gremien ist in einem „Memorandum of Understanding“ geregelt. Ziele dieser Vereinbarung sind die Vermeidung von Disparitäten und damit einhergehend die gemeinsame Entwicklung von aktuell im Fokus stehenden technischen Standards.

Darüber hinaus wurde die 2018 etablierte Zusammenarbeit mit den Gremien ETSI²⁸ / TC ESI „Electronic Signatures and Infrastructures“ und ISO²⁹ / TC 315 „Cold Chain Logistics“ im Berichtszeitraum weiter vertieft.

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

²⁸ Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen

²⁹ Internationale Organisation für Normung



Wesentliche Ziele des Mandates M/548³⁰ waren:

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

Insgesamt wurden elf einzelne Projekte von der Europäischen Kommission aus den Bereichen Qualität der Dienste, Interoperabilität, digitale Postdienste sowie physische Prozessdaten und verwandte Daten konkret benannt, die bis August 2020 gemäß den Regularien abgeschlossen sein mussten. Pandemiebedingt gab es hierbei zwar einige Verzögerungen, jedoch konnten die Ziele weitgehend erreicht werden.

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

Auftrag sollen Themenfelder, die bei CEN/TC331 fallweise bereits erarbeitet werden, offiziell per Mandat unterstützt werden. Zu erwarten sind konkrete Aufträge für Themen, die besonders während der Pandemie enorm an Bedeutung gewonnen haben, wie etwa Onlinehandel, Digitalisierung bei Postdienstleistungen (Zoll- und Frachtdokumente, Track&Trace-Anwendungen) sowie die kontaktlose Lieferung, aber auch der Themenkomplex Nachhaltigkeit soll ein Schwerpunkt des kommenden Mandates werden. Zu Letzterem zählt beispielsweise ein bereits in Bearbeitung befindlicher Standard (Parcel Delivery Environmental Footprint, PDEF), mit dem der CO₂-Fußabdruck einer jeden Paketsendung im Voraus berechnet werden kann. Ein solcher Standard ist insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung des „European Green Deal“ unerlässlich. Letzteres ist ein von der Europäischen Kommission am 11. Dezember 2019 vorgestelltes Konzept mit der Zielsetzung, innerhalb der Europäischen Union die Netto-Emissionen von Treibhausgasen bis 2050 auf null zu reduzieren.

Die Bundesnetzagentur achtet bei ihrer Mitwirkung an der Entwicklung von Normen insbesondere darauf, dass die nationalen und europäischen rechtlichen Vorgaben eingehalten werden und dass keine neuen marktverzerrenden Monopole im physischen Postbereich entstehen beziehungsweise auf den elektronischen Postbereich übertragen werden. Sie sorgt für Transparenz bei der Veröffentlichung der Arbeitsprogramme und für einen diskriminierungsfreien Zugang bei der Entwicklung der Normen sowie für eine klare Kommunikation an alle Wettbewerber am Markt.

³⁰ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 01.08.2016 über einen Normungsauftrag an das Europäische Komitee für Normung in Bezug auf Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität zur Unterstützung der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, vom 15. Dezember 1997

3. Europäisch-chinesische Zusammenarbeit

Neben der internationalen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und im Weltpostverein fanden im Berichtszeitraum auch bilaterale Austauschgespräche statt. Auf Initiative des Technischen Komitees TC462 des chinesischen Standardisierungsinstituts (SAC³¹) wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit CEN/TC331

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

³¹ Standardization Administration of China

H Universaldienst und Verbraucherschutz

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

1. Universaldienst

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

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



Post-Universaldienstleistungsverordnung - Grundversorgung:

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

1.1 Zustellung

Briefzustellung

Die Briefzustellung muss mindestens einmal werktäglich – somit auch an Samstagen – erfolgen. Briefe müssen durch Einwurf in den Briefkasten oder durch persönliche Aushändigung zugestellt werden, sofern keine Abholung vereinbart ist. Ist dies alles nicht machbar, kann die Post an eine

Ersatzperson übergeben werden – es sei denn, eine gegenteilige Weisung der Absenderin bzw. des Absenders oder der Empfängerin bzw. des Empfängers liegt vor. Im Jahresdurchschnitt müssen mindestens 80 Prozent der Briefsendungen in Deutschland am folgenden Werktag ausgeliefert werden (E+1), 95 Prozent müssen nach zwei Werktagen (E+2) ankommen. Es

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

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

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

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

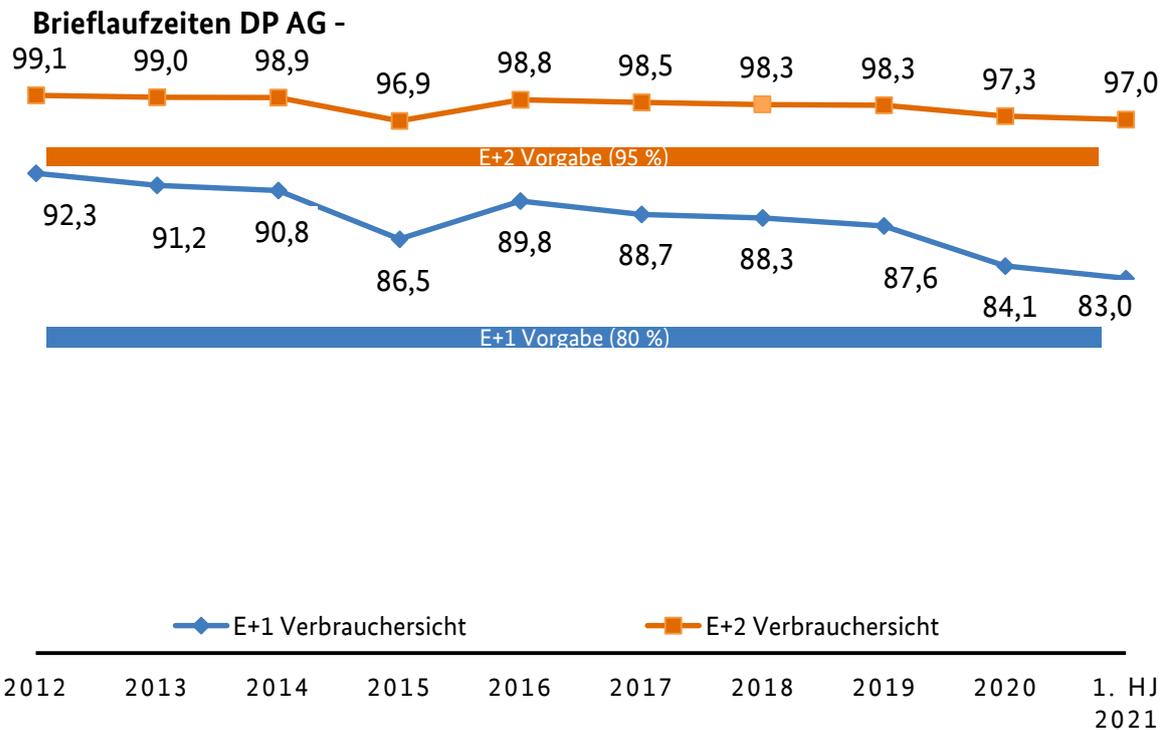


Abbildung 33: Brieflaufzeiten DP AG Verbrauchersicht (Stichtag 30. Juni 2021)

Paketzustellung

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

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

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

Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften

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



Postversorgung während der Corona-Pandemie:

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

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

1.2 Filialen und Agenturen

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

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

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

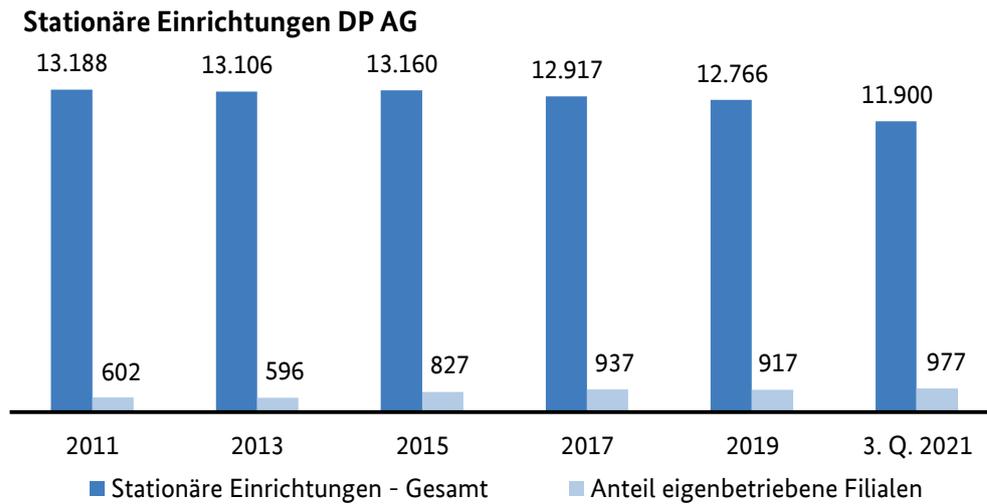


Abbildung 34: Stationäre Einrichtungen DP AG (Stichtag 3. Quartal 2021)

1.3 Briefkästen

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

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

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

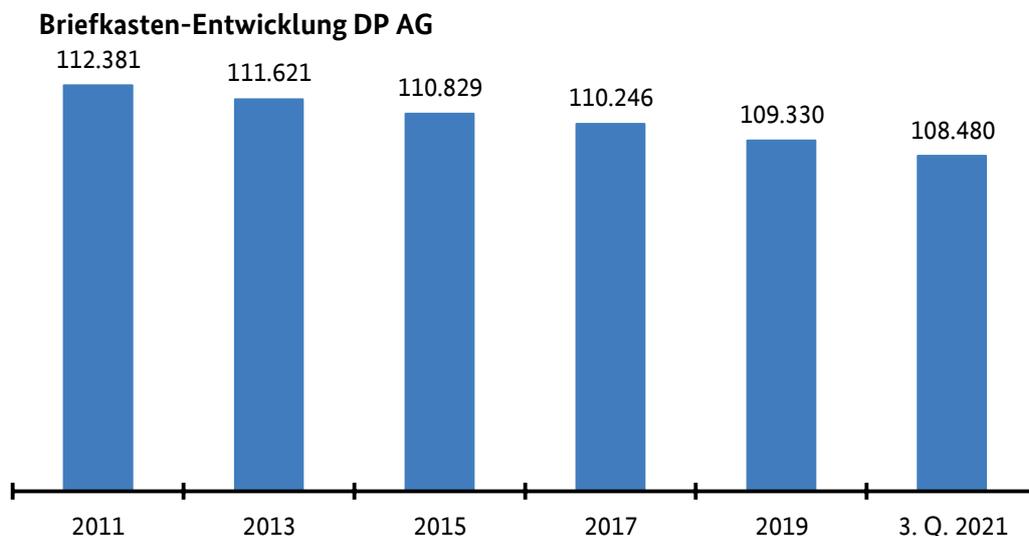


Abbildung 35: Briefkasten-Entwicklung der DP AG (Stichtag 3. Quartal 2021)

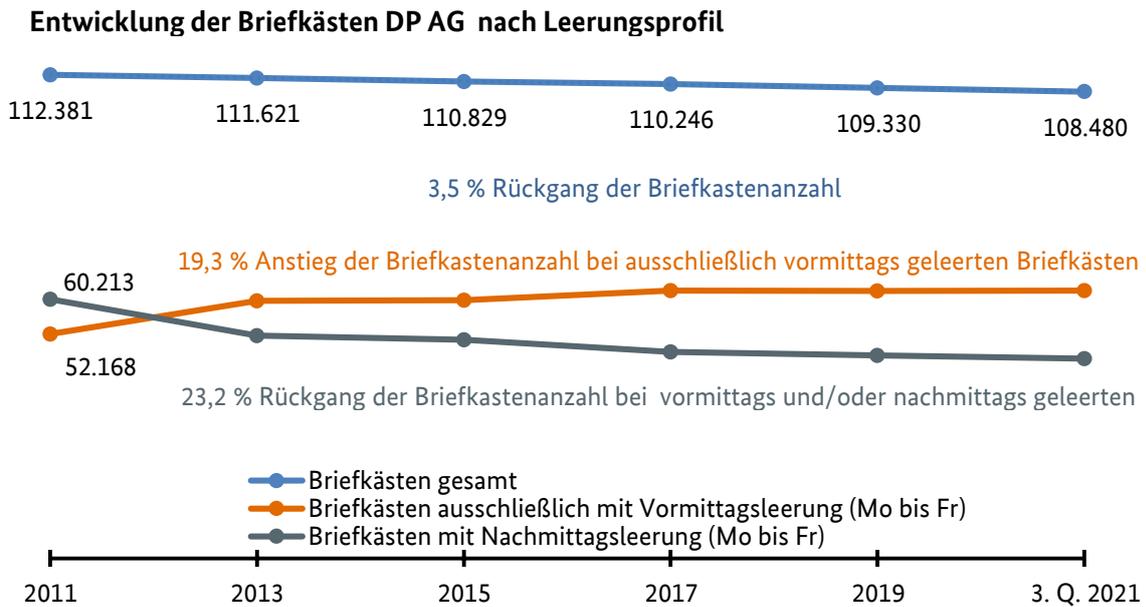


Abbildung 36: Briefkasten-Entwicklung der DP AG nach Leerungsprofil (Stichtag 3. Quartal 2021)

Die Bundesnetzagentur untersucht regelmäßig die Entwicklung der Leerungszeiten. Immer häufiger

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

2. Verbraucherschutz

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

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

Beschwerden

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

Entwicklung Beschwerden und Beschwerdegründe

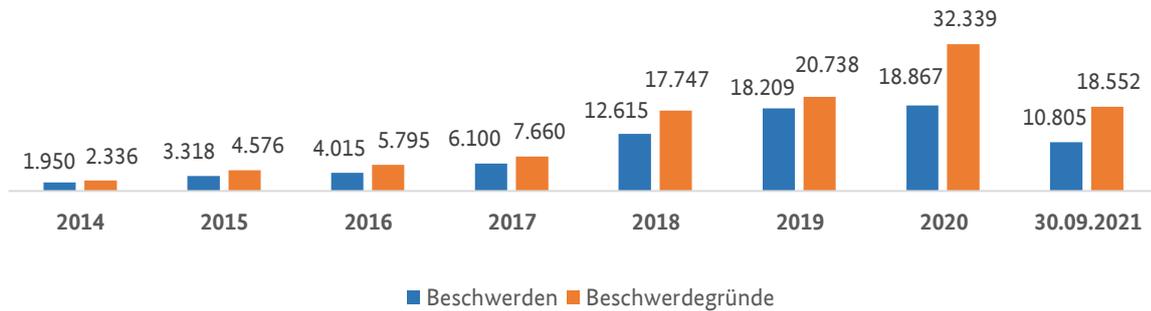


Abbildung 37: Entwicklung Beschwerden und Beschwerdegründe (Stichtag 30. September 2021)

Beschwerdegründe

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

Beschwerdekategorien, sie müssen lediglich angekreuzt werden.

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

Beschwerdegründe in Prozent

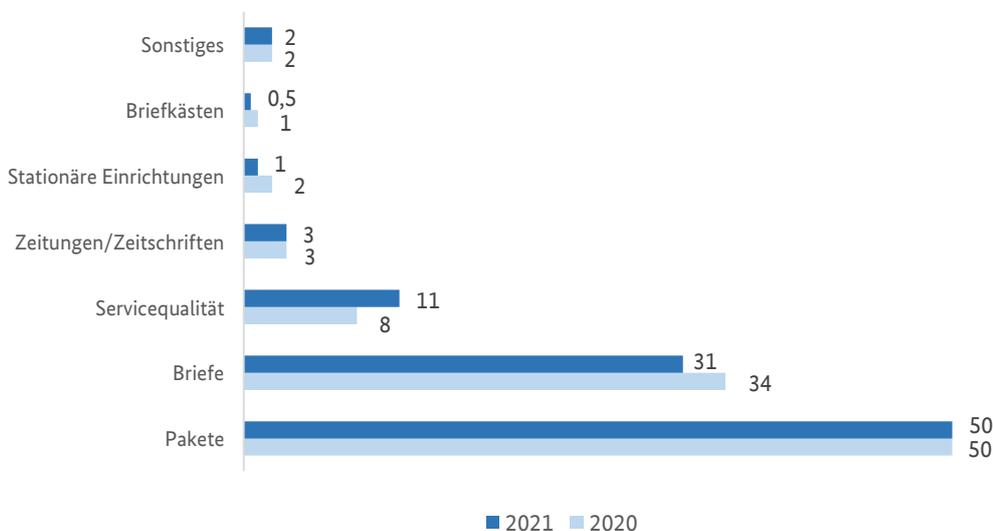
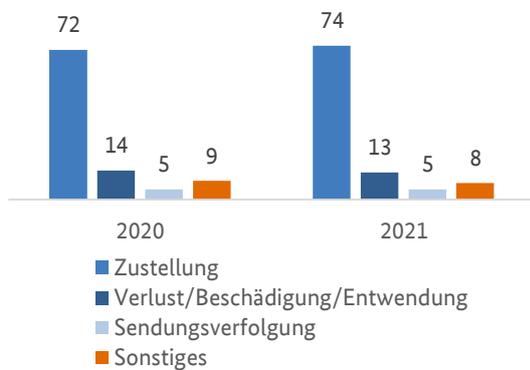


Abbildung 38: Beschwerdegründe (Stichtag 30. Juni 2021)

2.1 Beschwerdegründe Paket

Beschwerdegründe Paket in Prozent



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

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

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

Beschwerdegründe Paketzustellung in Prozent

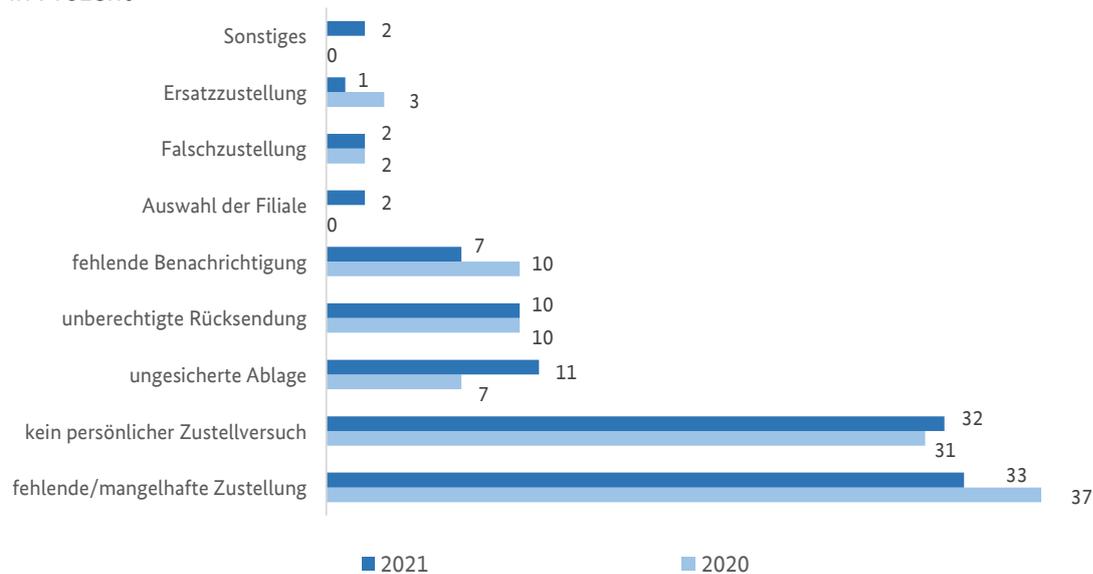


Abbildung 40: Beschwerdegründe Paketzustellung (Stichtag 30. September 2021)



Homepage - Verbraucherportal Post:

Antworten auf häufige Fragen und Beschwerden zu Paketen, Briefen, Filialen und Briekästen sind im Verbraucherportal Post auf der Homepage der Bundesnetzagentur

www.bundesnetzagentur.de/verbraucherportal zu finden. Dort finden Verbraucherinnen und Verbraucher auch das Onlineformular für Fragen und Beschwerden. Ein regelmäßiger Verbraucherradar zum Thema „Post“ gibt einen Überblick über aktuelle Zahlen www.bundesnetzagentur.de/verbraucher-radar.

2.2 Beschwerdegründe Brief

Beschwerdegründe Brief
in Prozent

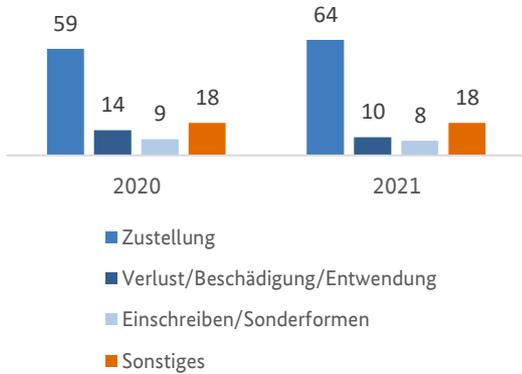


Abbildung 41: Beschwerdegründe Brief (Stichtag 30. September 2021)

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

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

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

Beschwerdegründe Briefzustellung
in Prozent

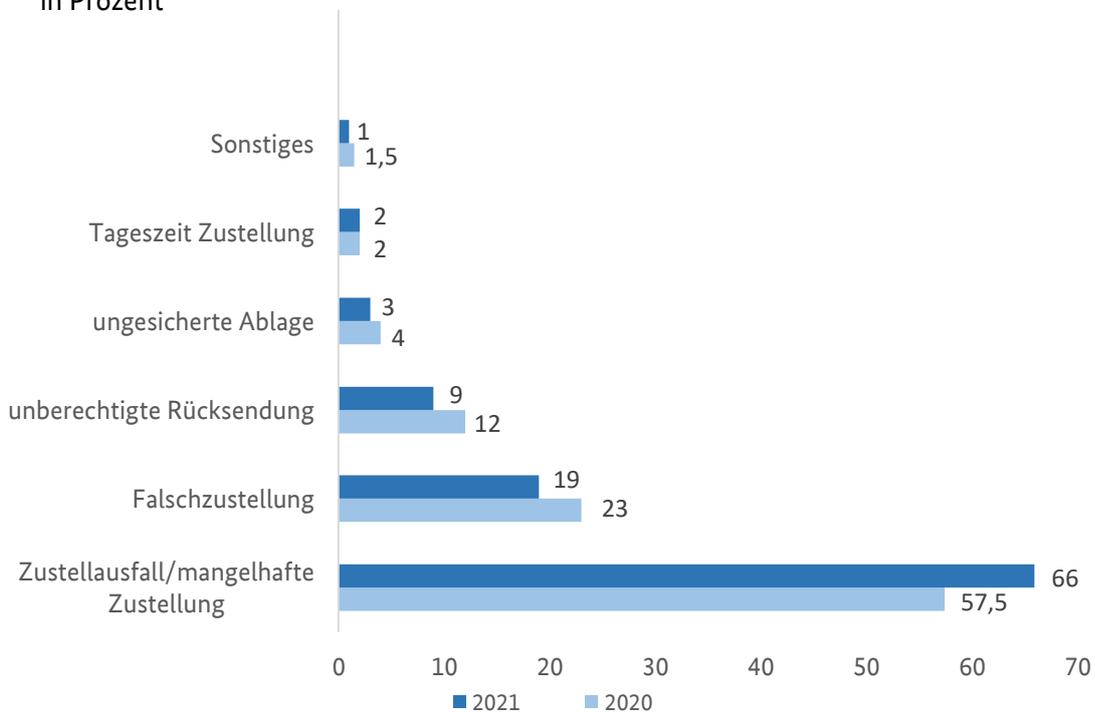


Abbildung 42: Beschwerdegründe Briefzustellung (Stichtag 30. September 2021)

2.3 Anlassprüfungen

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

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

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



Die Prüfverfahren veröffentlicht der Verbraucherservice Post fortlaufend im Verbraucherportal der Homepage der Bundesnetzagentur:
www.bundesnetzagentur.de/anlasspruefungpost

2.4 Beschwerden pro Bundesland

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

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

Beschwerden pro Bundesland in Stück

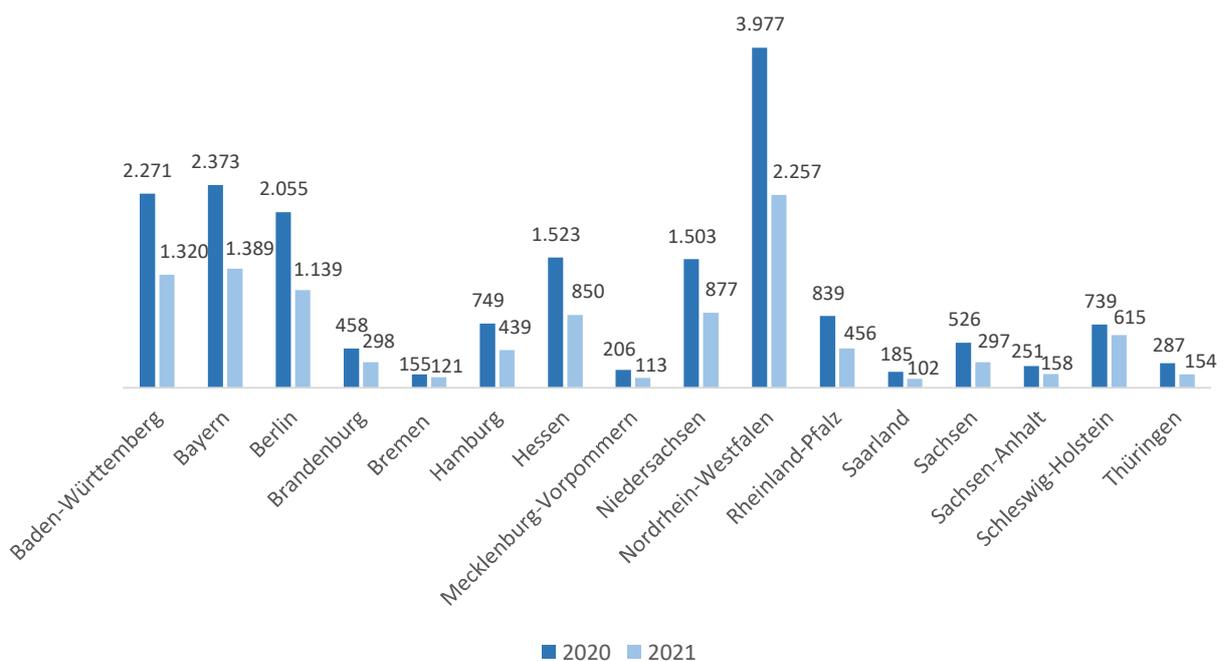


Abbildung 43: Beschwerden pro Bundesland (Stichtag 30. September 2021)

2.5 Beschwerden nach Leitregionen

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

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

Tabelle 10: Verteilung Beschwerdegründe nach Leitregionen 2020 - Top 10

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

Stichtag in 2021: 30. September 2021

Tabelle 11: Verteilung Beschwerdegründe nach Leitregionen 2021 - Top 10

2.6 Beschwerdegründe nach Postunternehmen

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

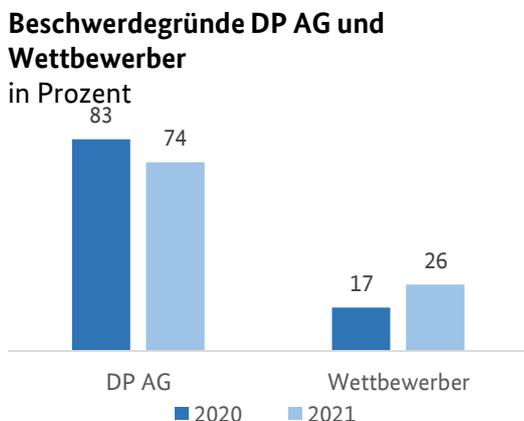


Abbildung 44: Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber (Stichtag 30. September 2021)

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

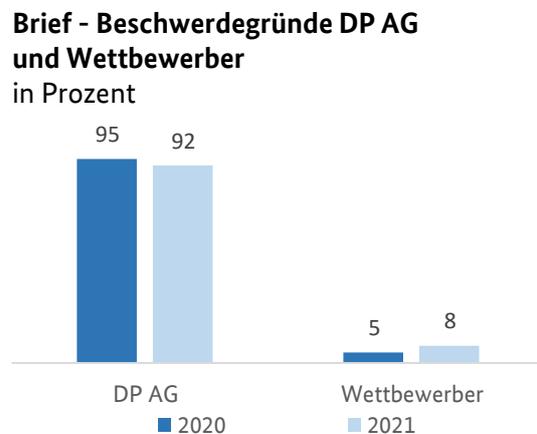


Abbildung 45: Brief - Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber (Stichtag 30. September 2021)

Paket - Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber in Prozent

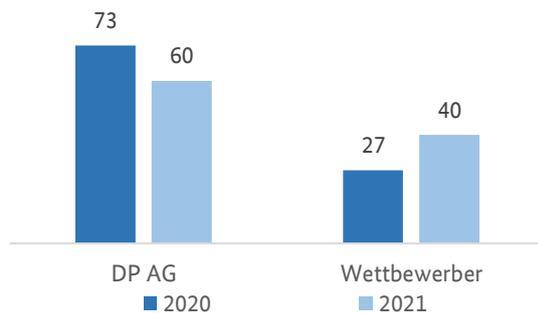


Abbildung 46: Paket - Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber (Stichtag 30. September 2021)

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

3. Schlichtungsstelle Post

3.1 Gesetzlicher Auftrag

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

Sie führt seit Inkrafttreten der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) im August 2001 Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen Anbietern von Postdienstleistungen und ihren Kundinnen und Kunden durch. Seit April 2016 gibt es zudem das VSBG, das der Stärkung außergerichtlicher Streitbeilegungen dient.

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

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

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

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

Die SchliO-Post ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Weitere Informationen zur Schlichtungsstelle Post und zum Schlichtungsverfahren hat die Bundesnetzagentur auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Dort sind auch die Pflichtangaben gemäß § 3 der Verordnung über Informations- und Berichtspflichten nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz

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

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



Tipps für Verbraucherinnen und Verbraucher:

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

3.2 Die Schlichtungsstelle

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

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

3.3 Das Schlichtungsverfahren

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

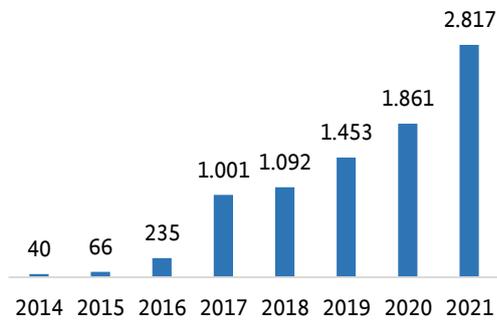
3.4 Ausschlussgründe

Ein Schlichtungsverfahren kommt nicht in Betracht, wenn

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

3.5 Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren

Entwicklung Schlichtungsanträge in Stück



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

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

Verfahrensausgänge in Prozent

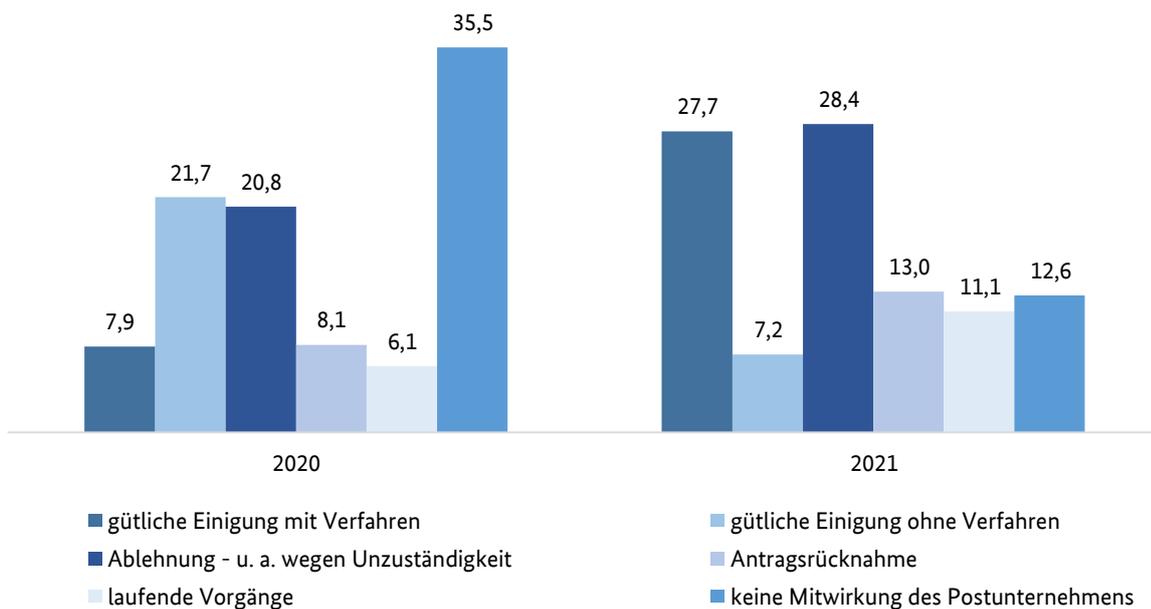


Abbildung 48: Verfahrensausgänge (Stichtag 30. September 2021)

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

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

Antragsgründe
in Prozent

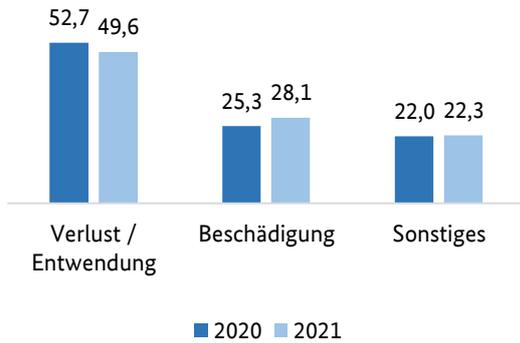


Abbildung 49: Antragsgründe (Stichtag 30. September 2021)

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

Antragstellerin/Antragsteller
in Prozent

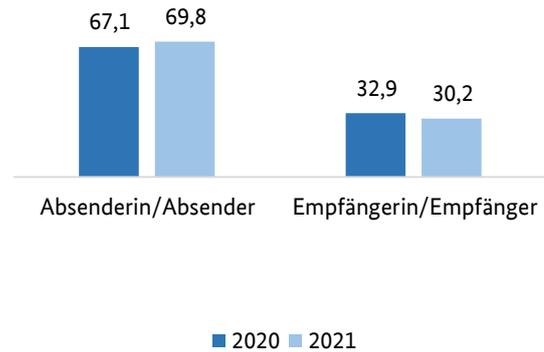


Abbildung 50: Antragstellerin und Antragsteller (Stichtag 30. September 2021)

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

Schlichtungsanträge nach Sendungsart
in Prozent

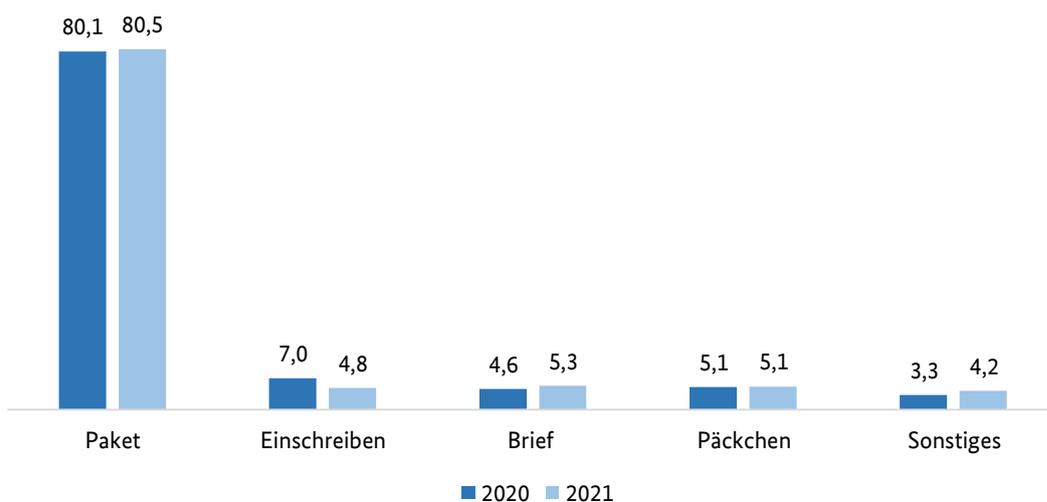
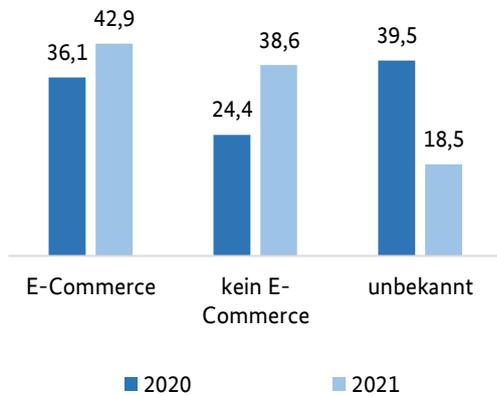


Abbildung 51: Schlichtungsanträge nach Sendungsart (Stichtag 30. September 2021)

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

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

Anträge E-Commerce / kein E-Commerce
in Prozent



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

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

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

Wohnsitz Antragstellerinnen / Antragsteller

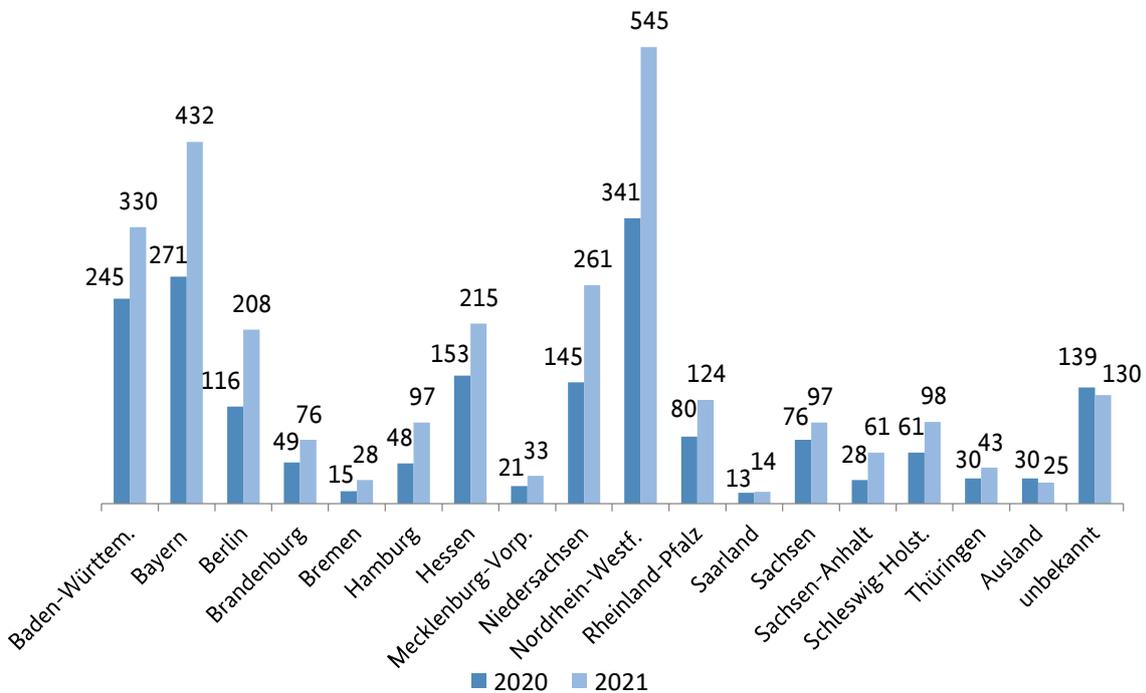


Abbildung 53: Wohnsitz Antragstellerinnen und Antragsteller (Stichtag 30. September 2021)

I Postgeheimnis und Postmarktprüfungen

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

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

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

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

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

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

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

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

Pakets, teils wurde gänzlich auf eine Unterschrift verzichtet.

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

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

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

III Stellungnahme gem. § 47 PostG

Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz

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

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

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

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

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

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

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

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

Ausgestaltung des Universaldienstes einschließen sollte. Die Bundesnetzagentur hat zudem darauf hingewiesen, dass es für die zukünftige Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung in Deutschland entscheidend sein wird, eine Balance zwischen den Erwartungen der Menschen an Fortbestand bzw. Fortentwicklung der Leistungsstandards einerseits und möglichen Marktentwicklungen andererseits zu finden. Dabei gilt es, das Vertrauen der Menschen in eine verlässliche Postversorgung zu erhalten und der gesetzlichen Anforderung Rechnung zu tragen, die Grundversorgung mit Postdiensten in Deutschland zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen.

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

Digitalisierung

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

Onlinehandel auf die Entwicklung der Paketmenge haben.

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

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

Nachhaltigkeit

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

³³ Vgl. BT-Drs. 18/582, 18.02.2014

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

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

Resilienz

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

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

Entwicklung ländlicher Raum

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

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

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

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

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

IV

Politische und Wissenschaftliche Begleitung

A Beirat

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

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

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

Zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung einer flächendeckenden, angemessenen und ausreichenden Grundversorgung (Universaldienst) ist der Beirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte

und Stellungnahmen einzuholen sowie Maßnahmen zu beantragen. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.



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

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

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

B Wissenschaftliche Beratung

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

1. Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

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

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

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

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



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

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

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

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

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

2. Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR)

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

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

sozialpolitischen, betriebswirtschaftlichen und technologischen Erfahrungen und Kompetenzen in Fragen von allgemeiner regulierungspolitischer Bedeutung und bei der Entscheidungsfindung der Behörde.

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

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

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

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

Tabellenverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CA	Council of Administration
CDU	Christlich Demokratische Union
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CHF	Schweizer Franken
CNMC	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, spanische Regulierungsbehörde
CO ²	Kohlendioxid
DE	Deutschland
d. h.	das heißt
DE-Mail	ein auf E-Mail-Technik beruhendes, hiervon aber technisch getrenntes Kommunikationsmittel zur „sicheren, vertraulichen und nachweisbaren“ Kommunikation im Internet
DIN	Deutsches Institut für Normung
DK	Dänemark
DP AG	Deutsche Post Aktiengesellschaft
DP DHL	Deutsche Post DHL
DPD	Dynamic Parcel Distribution
DP EPS	Deutsche Post E-Post Solutions GmbH
DP IHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH
E+1	Einwurfstag + 1 Werktag

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

GLS	General Logistics Systems
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
i. S. d.	im Sinne des
IS	Island
ISO	International Organization for Standardisation
IT	Italien
i. V. m.	in Verbindung mit
k. A.	keine Angaben
KeL	Kosten der effizienten Leitungsbereitstellung
KEP	Kurier-Express-Paket
LLC	Limited Liability Company
LR	Leitregion
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NI	Niedersachsen
NO	Norwegen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OZG	Onlinezugangsgesetz
p	Prognosewert
P2	Zweite Post
PaketVO	Paketverordnung

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

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

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

November 2021

Druck

MKL Druck GmbH & Co. KG

Bildnachweis

Titelbild: Adobe Stock/drazen

Text

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



Besuchen Sie unsere Internetseite

www.bnetza.de/post



Besuchen Sie unsere Internetseite

www.bnetza.de/post-marktdaten

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

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Telefon: +49 228 14-0

Telefax: +49 228 14-8872

E-Mail: info@bnetza.de

www.bundesnetzagentur.de