



Bundesnetzagentur

Tätigkeitsbericht

Post 2018/2019



Tätigkeitsbericht Post 2018/2019

Bericht gemäß § 47 Abs. 1 Postgesetz

Stand: November 2019

Vorwort des Präsidenten

Die Brief- und Paketmärkte entwickeln sich unterschiedlich, die beiden letzten Jahre zeigen dies deutlich. Digitalisierung und E-Commerce sorgten für stabile Zuwächse – vor allem im Paketmarkt. Die Menge der Pakete steigt, dafür sorgt der stetig wachsende Online-Handel. Die Zahl der Briefe sinkt allerdings. Digitale Nachrichten verdrängen immer stärker den klassischen Brief. Dennoch ist der physische Brief für Gesellschaft und Wirtschaft weiterhin unerlässlich und von besonderer Bedeutung.

Nach wie vor stagnieren die Wettbewerbsentwicklungen im Briefmarkt. Mit einem Marktanteil der Deutschen Post AG von deutlich über 80 Prozent kann nicht von einem sich selbst tragenden Wettbewerb gesprochen werden. Die Deutsche Post AG nimmt immer noch eine marktbeherrschende Stellung ein.

Die Wettbewerber konnten auch in den letzten beiden Jahren nur geringe Marktanteile für sich behaupten. Zudem sind die Mengen im Briefmarkt nach moderaten Rückgängen in den Vorjahren im letzten Jahr deutlicher gesunken. Auch für die Zukunft ist hier mit weiter rückläufigen Zahlen zu rechnen. Allerdings gibt es derzeit keine belastbaren Anzeichen für eine zunehmende Beschleunigung dieses Rückgangs in nächster Zukunft, anders als in einigen unserer Nachbarländer.

Der Paketmarkt glänzt daneben durch den ungebremsten Anstieg des Online-Handels mit wachsender Dynamik. Er positionierte sich auch in den letzten Jahren mit stetig steigenden Sendungsmengen ganz vorne in den Postmärkten. Ein Ende der Zuwächse ist bisher nicht in Sicht. Zu den steigenden Sendungsmengen gesellen sich inzwischen aber auch ernstzunehmende Herausforderungen, wie die spürbaren Engpässe auf dem Arbeitsmarkt. Hier ist die gesamte Branche gefordert, um für qualifizierte Arbeitnehmer attraktiv zu bleiben.

Auch in den Bereichen Innenstadtlogistik, Umweltauflagen und Innovationen, bei der kostenintensiven Haustürzustellung sowie der Entwicklung neuer Zustellkonzepte sieht die Bundesnetzagentur besondere Herausforderungen für die Paketdienste. Die letzte Meile, die Beförderung der Pakete direkt zum Empfänger, ist der Schlüssel zum Erfolg. Es ist der teuerste und aufwändigste Teil in der Beförderungskette. Hier kann die Digitalisierung helfen – z. B. mit optimierten Zustellrouten und Möglichkeiten zur Paketabholung auch außerhalb normaler Ladenöffnungszeiten.

All diesen Entwicklungen will auch der Gesetzgeber begegnen. Eine Novelle des seit über 20 Jahre geltenden Postgesetzes ist geplant. Eckpunkte wurden dazu im Sommer 2019 veröffentlicht.

Die Menschen erwarten zu Recht eine verlässliche Postversorgung in allen Regionen Deutschlands. Mit einer Änderung des Postrechtsrahmens sollen Wettbewerbsentwicklungen unterstützt, Verbraucherrechte gestärkt und die Qualität der Postdienstleistungen verbessert werden. Dabei wird es entscheidend sein, eine Balance zwischen den Erwartungen der Menschen an den Fortbestand bzw. die Fortentwicklung der Leistungsstandards und den Auswirkungen der Digitalisierung zu schaffen.

Die Bundesnetzagentur begrüßt und begleitet die Gesetzesinitiative, um den Postrechtsrahmen für die Welt von heute und morgen fit zu machen.


Jochen Homann

Präsident der Bundesnetzagentur

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Präsidenten	3
Inhaltsverzeichnis	5
I MARKTENTWICKLUNG	9
A Marktstrukturdaten	10
1. Postwesen insgesamt	10
1.1 Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen (Definition)	11
1.2 Nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen (Definition)	11
2. Umsatz- und Mengenentwicklung	13
2.1 Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen	13
2.1.1 Umsatz und Sendungsmenge im Lizenzbereich insgesamt	13
2.1.2 Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen der Wettbewerber	18
2.1.3 Teilleistungssendungen	20
2.1.4 Förmliche Zustellung	22
2.1.5 Anbieterstruktur Wettbewerber im Lizenzbereich	24
2.1.6 Kundenstruktur im Lizenzbereich	24
2.2 KEP-Dienstleistungen	26
2.2.1 Paketdienstleistungen	31
2.2.2 Kurier- und Expressdienstleistungen	35
2.2.3 Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich	38
3. Beschäftigungsentwicklung	39
4. Entwicklung nationaler Briefpreise	40
5. Internationale Marktbeobachtung	42
5.1 Briefpreise im europäischen Vergleich	42
5.2 Internationaler Vergleich der Briefmärkte	43
6. Analyse der Marktentwicklung im Postwesen	45
6.1 Allgemeine wirtschaftliche Lage des Postwesens	45
6.2 Marktentwicklung im Briefbereich	47
6.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich	50
B Netzzugang	56
II TÄTIGKEITEN	61
A Marktbeobachtung	62
1. Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung	62
2. Durchführung der Marktbeobachtung	62
B Lizenzierung	64
1. Erteilung, Anpassung und Übertragung von Lizenzen	64
2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen	66
3. Zusammenarbeit mit dem Zoll	66
C Ordnungswidrigkeiten	67

1.	Allgemeines.....	67
2.	Behördenübergreifende Tagung.....	67
3.	Verstöße ausländischer Unternehmen.....	67
D	Anzeigepflicht.....	68
E	Netzzugang und Entgelte.....	70
F	Beschlusskammertätigkeiten, ausgewählte Verfahren und Anforderungen an die Regulierung.....	71
1.	Beschlusskammertätigkeiten.....	71
2.	Ausgewählte Verfahren.....	72
2.1	Price-Cap-Maßgrößenverfahren.....	72
2.2	Price-Cap-Entgeltgenehmigung.....	73
2.3	E-Postbrief mit klassischer Zustellung.....	76
2.4	Infrastrukturabbatt.....	77
2.5	Digitale Kopie.....	79
2.6	Änderung der AGB für den Zugang zu Teilleistungen.....	79
2.7	Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen.....	80
2.8	Internationaler Warenversand.....	80
2.9	Vereinheitlichung Bücher- und Warensendungen.....	81
2.10	Beschränkung Dialogpost auf Sendungen mit werblichem Inhalt.....	83
2.11	Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung.....	85
G	Internationale Zusammenarbeit.....	86
1.	Europäische Aktivitäten, ERGP.....	86
1.1	ERGP.....	86
1.2	Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung.....	88
1.3	Arbeitsgruppe zum regulatorischen Rechtsrahmen.....	89
2.	Europäische und internationale Normung.....	90
3.	Weltpostverein.....	94
4.	Bilaterale Zusammenarbeit.....	96
H	Universaldienst und Verbraucherschutz.....	97
1.	Universaldienst.....	97
1.1	Zustellung.....	97
1.2	Stationäre Einrichtungen und Briefkästen.....	97
1.3	Laufzeiten / Qualitätsmessungen.....	100
2.	Verbraucherschutz.....	102
2.1	Beschwerdestelle.....	102
2.2	Briefe.....	109
2.3	Pakete.....	113
2.4	Regionale Beschwerdeentwicklung.....	118
3.	Schlichtungsstelle Post.....	119
3.1	Gesetzlicher Auftrag.....	119
3.2	Ablauf des Schlichtungsverfahrens.....	120
3.3	Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren.....	121
3.4	Gegenstand der Schlichtungsanträge.....	124
I	Postgeheimnis und Datenschutz, Postmarktprüfungen.....	126
III	STELLUNGNAHME GEMÄß § 47 POSTGESETZ.....	129
A	Allgemeine Erwägungen.....	130

B	Nationale und Internationale Initiativen	132
C	Stellungnahme	134
IV	RECHTSPRECHUNG IM BEREICH POST, POLITISCHE UND WISSENSCHAFTLICHE BEGLEITUNG	139
A	Rechtsprechung	140
	1. Vorlage von Teilleistungsverträgen der DPIHS GmbH	140
	2. OVG NRW: Beschwerde der Compador Dienstleistungs GmbH gegen die Pflicht zur Vorlage von Teilleistungsverträgen erfolglos	142
	3. Verwaltungsgericht Köln entscheidet zum Price Cap 2015 (Urteile vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/15 und 25 K 9943/16)	143
	4. Nichtauszahlung von Teilleistungsrabatten wegen Aufrechnung (OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2019, Az. 13 B 506/18, zu BNetzA Bescheiden vom 15.08.2017 und 25.09.2017 (Az. BK 5- 17/025)	145
	5. Kein Recht auf Abschluss von Werbeverträgen mit der DP AG	146
	6. Firstmail-Entscheidung der Bundesnetzagentur gerichtlich bestätigt	147
	7. Infopost-Entscheidung der Bundesnetzagentur gerichtlich bestätigt	148
	8. Verwaltungsgericht bestätigt Entgeltgenehmigungen für den E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung	150
	9. Verwaltungsgericht Köln bestätigt Vorgehen der Bundesnetzagentur gegen die Entgelte des Produkts Impulspost	152
	10. Sonstige Entscheidungen – Zustellfiktion für amtliche Schreiben	154
B	Politische und wissenschaftliche Begleitung	155
	1. Beirat	155
	2. Wissenschaftliche Beratung	155
	2.1 Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)	155
	2.2 Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR)	156
	3. Postmarktforen	156
	VERZEICHNISSE	157
	Abbildungsverzeichnis	158
	Tabellenverzeichnis	160
	Abkürzungsverzeichnis	161
	Impressum	168

I Marktentwicklung

A Marktstrukturdaten

1. Postwesen insgesamt

Im Jahr 2018 wurden in den Märkten des Postwesens insgesamt Umsätze in Höhe von 27,3 Mrd. Euro erzielt. Die entsprechenden Vorjahresumsätze betragen insgesamt rund 26,9 Mrd. Euro. Wachstumsimpulse gingen dabei vor allem vom Kurier-, Express- und Paketbereich aus. Für den Briefbereich waren nach moderaten Rückgängen in den Vorjahren im Jahr 2018 deutlichere Rückgänge im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen.

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

Im Jahr 2018 stieg der Umsatz mit Kurier-, Express- und Paketsendungen um rund 6,4 Prozent auf 17,7 Mrd. Euro (2017: 16,6 Mrd. Euro). Die entsprechende Sendungsmenge stieg um 7,6 Prozent auf 3,0 Mrd. Stück (2017: 2,8 Mrd. Stück). Im lizenzpflichtigen Briefbereich sank der Umsatz 2018 gegenüber dem Vorjahr um 4,7 Prozent auf rund 8,4 Mrd. Euro (2017: rund 8,8 Mrd. Euro). Die Sendungsmengen gingen in diesem Bereich um 4,8 Prozent auf 14,2 Mrd. Stück in 2018 zurück (2017: 14,9 Mrd. Stück).

Umsatz Märkte des Postwesens 2018 insgesamt
in Mrd. Euro

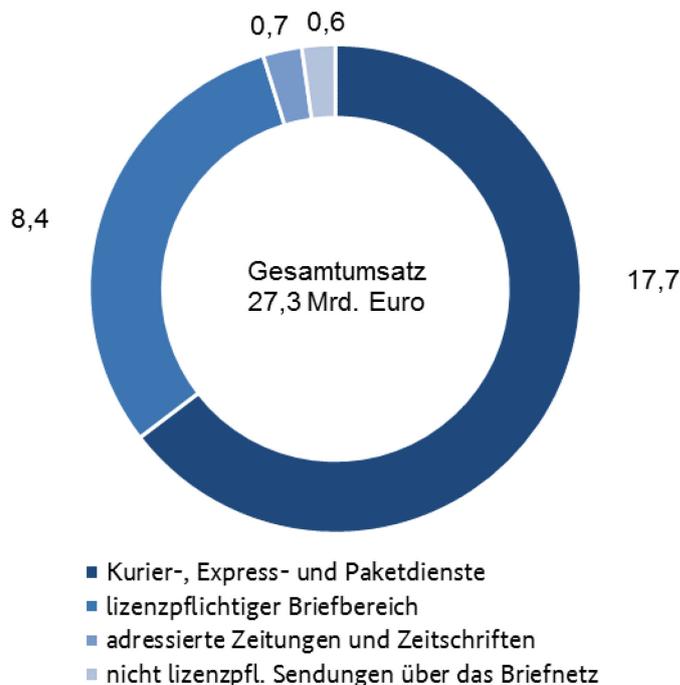


Abbildung 1: Umsatz Märkte des Postwesens 2018 insgesamt

Der Pressedistributionsmarkt (Anzeigenblätter, Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Zeitschriften) zeigte von 2017 zu 2018 einen deutlicheren Mengenrückgang von knapp 1,7 Mrd. auf 1,6 Mrd. Sendungen. Dies entspricht einem Minus von 3,8 Prozent. Aufgrund der Entwicklungen der Vorjahre und der zunehmenden Verdrängungen von Printmedien wird auch für das Jahr 2019 insgesamt mit Mengenrückgängen gerechnet.

Für das Jahr 2019 ist mit einer positiven Entwicklung der Märkte des Postwesens insgesamt zu rechnen. Beflügelt durch das weitere Wachstum im Online-Handel wird für den KEP-Bereich wiederum mit steigenden Umsätzen und Sendungsmengen gerechnet. Dagegen sind weitere Sendungsmengenrückgänge im lizenzpflichtigen Briefbereich zu erwarten.

1.1 Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen (Definition)

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. Ausgenommen von der Lizenzpflicht sind: Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen von Lizenznehmern, die Beförderung von Briefsendungen, die anderen Sendungen beigelegt sind und ausschließlich deren Inhalt betreffen sowie Kurierdienstleistungen.

1.2 Nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen (Definition)

Zu den nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen zählen hauptsächlich die gewerbliche Beförderung von Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP). 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), Bücher- und 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.

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

Paketdienste sind geprägt durch einen sehr hohen Grad an Standardisierung und Automatisierung. Die Sendungen sind dabei auf ein Maximalgewicht von 31,5 Kilogramm (inzwischen teilweise auch 70 Kilogramm) beschränkt.

Die Beförderungslaufzeiten betragen in der Regel 24 bis 72 Stunden, werden allerdings nicht garantiert. Am deutschen Markt sind hauptsächlich fünf Unternehmen mit eigenen flächendeckenden Netzen tätig (DHL, DPD, GLS, Hermes und UPS).

Aufgrund der dynamischen Marktentwicklung, die insbesondere von dem stetig wachsenden Versandhandel über das Internet getrieben wird, erweitern die KEP-Dienste ihr Leistungsspektrum fortlaufend. Dieses umfasst z. B. die Zustellung innerhalb bestimmter Zeitfenster, die Zusammenarbeit der KEP-Dienstleister mit Unternehmen zur Erschließung neuer Märkte – wie die Belieferung der Haushalte mit Lebensmitteln - oder das Angebot verschiedener Zustelloptionen. Eine isolierte Betrachtung der einzelnen Bereiche des Marktes wird somit immer schwieriger.

2. Umsatz- und Mengenentwicklung

2.1 Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen

Der Lizenzpflicht unterliegen Briefdienstleistungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm, sowohl als Ende-zu-Ende-Beförderung als auch als Teilleistung. Teilleistungssendungen zeichnen sich dadurch aus, dass Großversender oder Wettbewerber 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 (s. a. Kapitel I B: Entwicklung und Struktur des Netzzugangs). 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.

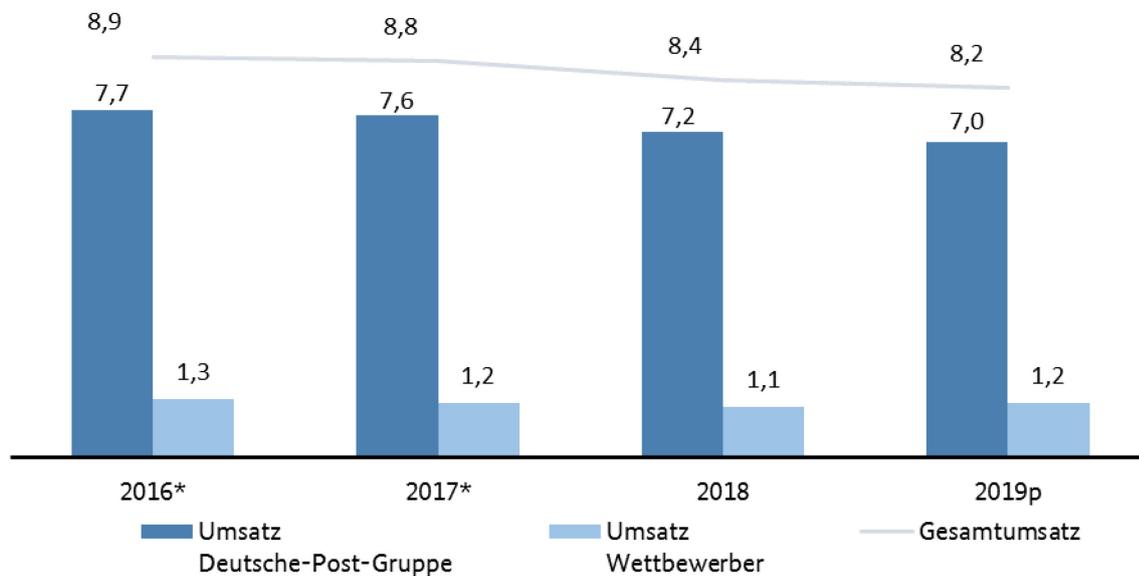
2.1.1 Umsatz und Sendungsmenge im Lizenzbereich insgesamt

Im Folgenden wird die Marktentwicklung im lizenzpflichtigen Briefbereich bis 1.000 Gramm anhand von Umsätzen und Sendungsmengen dargestellt. Bei den im Folgenden dargestellten Absolutzahlen handelt es 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.

Entwicklung der Umsätze

Im lizenzpflichtigen Briefbereich (Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm) gingen die Umsätze von 8,8 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 8,4 Mrd. Euro im Jahr 2018 zurück (-4,7 Prozent). Für 2019 wird für den gesamten Lizenzbereich mit rückläufigen Umsätzen gerechnet.

Umsätze lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen in Mrd. Euro



*Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, sodass die entsprechenden Daten erst ab dem Jahr 2016 dargestellt werden.

Abbildung 2: Umsatz im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietergruppen

Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe hatten im lizenzpflichtigen Briefbereich einen leichten Umsatzrückgang von rund 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 gemeldet. Dies entspricht einem Rückgang von rund 2,1 Prozent. Für das Jahr 2019 rechnen die Wettbewerber mit einem leichten Umsatzanstieg auf etwas unter 1,2 Mrd. Euro.

Die Deutsche Post-Gruppe (hierzu zählen im Briefbereich neben der Deutsche Post AG auch die Tochterunternehmen Deutsche Post InHaus Services GmbH, Deutsche Post E-POST Solutions GmbH, Deutsche Post Dialog Solutions GmbH, DHL Express Germany GmbH und Compador Dienstleistungs GmbH) erzielte einen Umsatz von rund 7,2 Mrd. Euro im Jahr 2018 (2017: rund 7,6 Mrd. Euro), das ist ein Minus von ca. 5,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die Sendungsmenge sank um knapp 5,5 Prozent, von 12,9 Mrd. Stück im Jahr 2017 auf 12,2 Mrd. Stück in 2018. Für das Jahr 2019 werden bei nahezu konstanten Mengen Umsatzrückgänge von ca. 2,4 Prozent prognostiziert.

Der Anteil der Deutschen Post-Gruppe am Umsatz der lizenzpflichtigen Briefdienstleistungen insgesamt blieb im Berichtszeitraum nahezu konstant. Er stieg von 86,4 Prozent im Jahr 2017 geringfügig auf 86,5 Prozent im Jahr 2018. Folglich ging der umsatzbezogene Marktanteil der Wettbewerber im Jahr 2018 auf rund 13,5 Prozent zurück (2017: rund 13,6 Prozent).

Auf Grundlage der vorliegenden Prognosen ist für das Jahr 2019 mit einem leichten Rückgang des Umsatzanteils der Deutschen Post-Gruppe und entsprechend mit einem leichten Anstieg des Umsatzanteils der Wettbewerber zu rechnen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob diese Prognose in Anbetracht der Anhebung des Briefportos zum 01.07.2019 durch die DP AG Bestand haben wird.

Die Deutsche Post-Gruppe bleibt somit das mit großem Abstand dominierende Unternehmen im Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen.

Umsatzanteile nach Anbietergruppen

Jahr	2016*	2017*	2018	2019p
Deutsche-Post-Gruppe	86,5%	86,4%	86,5%	85,4%
Wettbewerber	13,5%	13,6%	13,5%	14,6%

**Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, sodass die entsprechenden Daten erst ab dem Jahr 2016 dargestellt werden.*

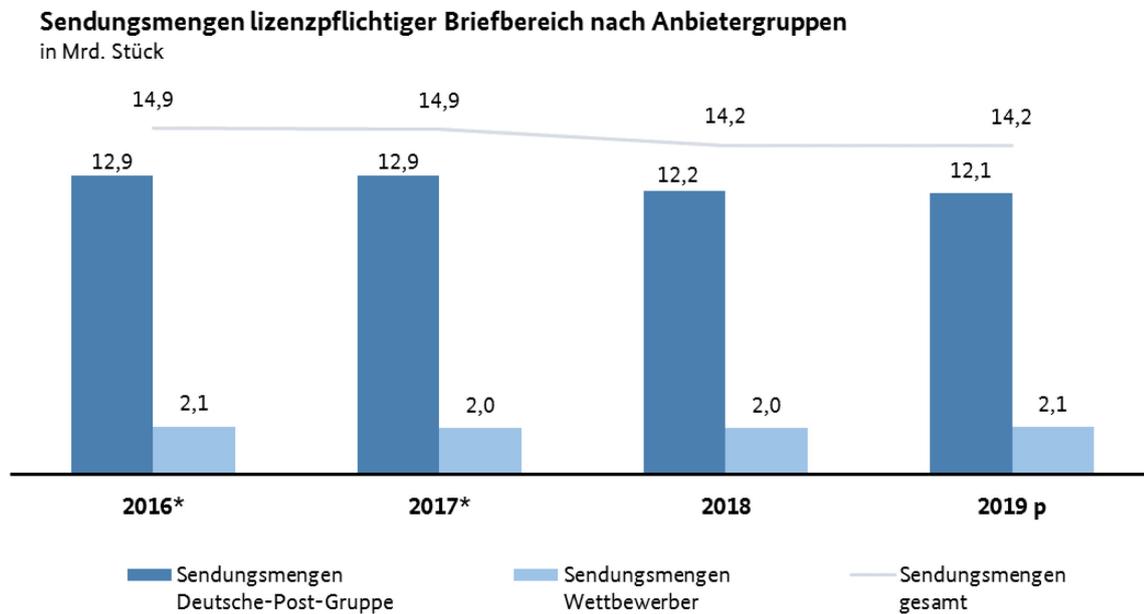
Tabelle 1: Umsatzanteile nach Anbietergruppen

Entwicklung der Sendungsmengen

Die Sendungsmengen insgesamt sanken im Jahr 2018 um rund 4,8 Prozent auf 14,2 Mrd. Stück (2017: 14,9 Mrd. Stück). Für das Jahr 2019 ist nach derzeitigen Informationen mit nur leichten Sendungsmengentrüben zu rechnen (ca. 0,2 Prozent).

Bei der Deutsche Post-Gruppe gingen die Sendungsmengen im Jahr 2018 um 5,5 Prozent auf rund 12,2 Mrd. Stück zurück (2017: rund 12,9 Mrd. Sendungen). Für das Jahr 2019 geht die Deutsche Post-Gruppe von leichten Mengentrüben aus. So werden für dieses Jahr Sendungsmengen in Höhe von 12,1 Mrd. Stück erwartet. ¹

Die Sendungsmengen der Wettbewerber im lizenzpflichtigen Briefbereich insgesamt blieben dagegen nahezu unverändert. Sie beförderten weiterhin rund 2,0 Mrd. Sendungen, das waren 0,5 Prozent weniger als im Vorjahr. Für das Jahr 2019 wird ein leichter Anstieg der Sendungsmengen erwartet.



**Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, sodass die entsprechenden Daten erst ab dem Jahr 2016 dargestellt werden.*

Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen

¹ Die Menge der Teilleistungssendungen (Erläuterung siehe Kapitel A 2.1.1) wird vollständig der Deutsche Post-Gruppe zugerechnet, da auf ihrer Seite der größte Teil der Wertschöpfung entsteht.

Die Sendungsmengenanteile der Deutsche Post-Gruppe sowie ihrer Wettbewerber an der Gesamtmenge lizenzpflichtiger Briefsendungen ist im Berichtszeitraum weitgehend konstant geblieben. Der Mengenanteil der Deutsche Post-Gruppe betrug im Jahr 2018 rund 86 Prozent. Die restlichen rund 14 Prozent entfielen auf die Vielzahl der Wettbewerber. Hierbei ist zu beachten, dass die Menge der Teilleistungssendungen (Erläuterung siehe Kapitel A 2.1.1) 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.

Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Bereich nach Anbietergruppen				
Jahr	2016*	2017*	2018	2019p
Deutsche-Post-Gruppe	86,1%	86,6%	85,9%	85,5%
Wettbewerber	13,9%	13,4%	14,1%	14,5%

**Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, sodass die entsprechenden Daten erst ab dem Jahr 2016 dargestellt werden.*

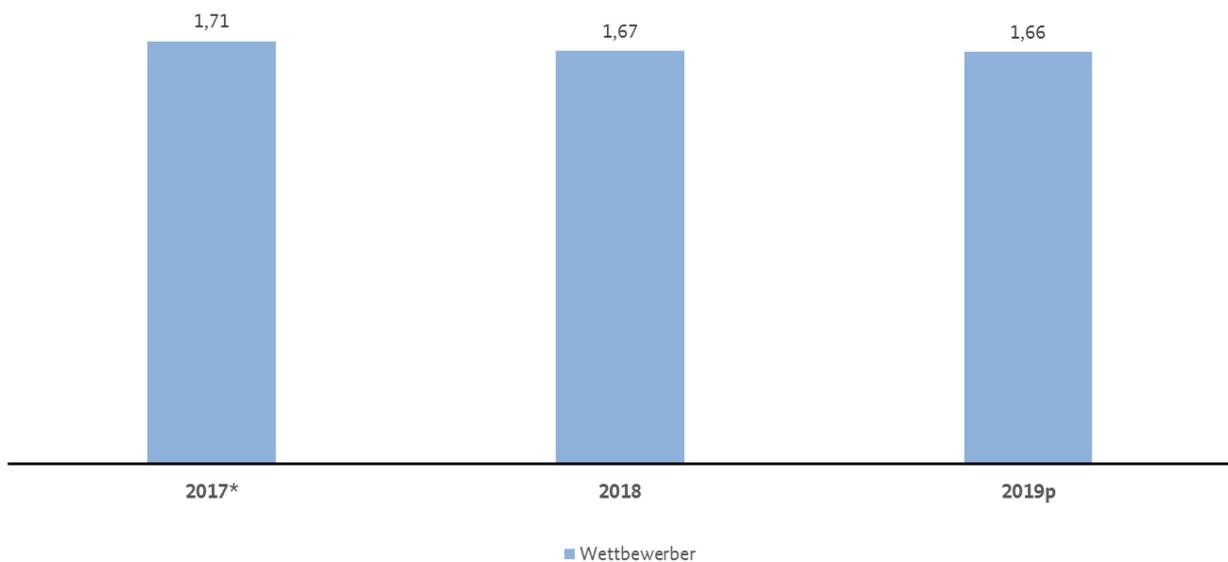
Tabelle 2: Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Bereich nach Anbietergruppen

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

Im Bereich inländischer Ende-zu-Ende Briefsendungen beförderten die Wettbewerber im Jahr 2018 rund 1,67 Mrd. Sendungen. Bei einer Vorjahresmenge von 1,71 Mrd. Stück (2017) entspricht dies einem Rückgang von 2,4 Prozent. Die befragten Unternehmen rechnen für das Jahr 2019 mit einer nahezu gleichbleibenden Sendungsmenge von 1,66 Mrd. Stück.

Inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm in Mrd. Stück

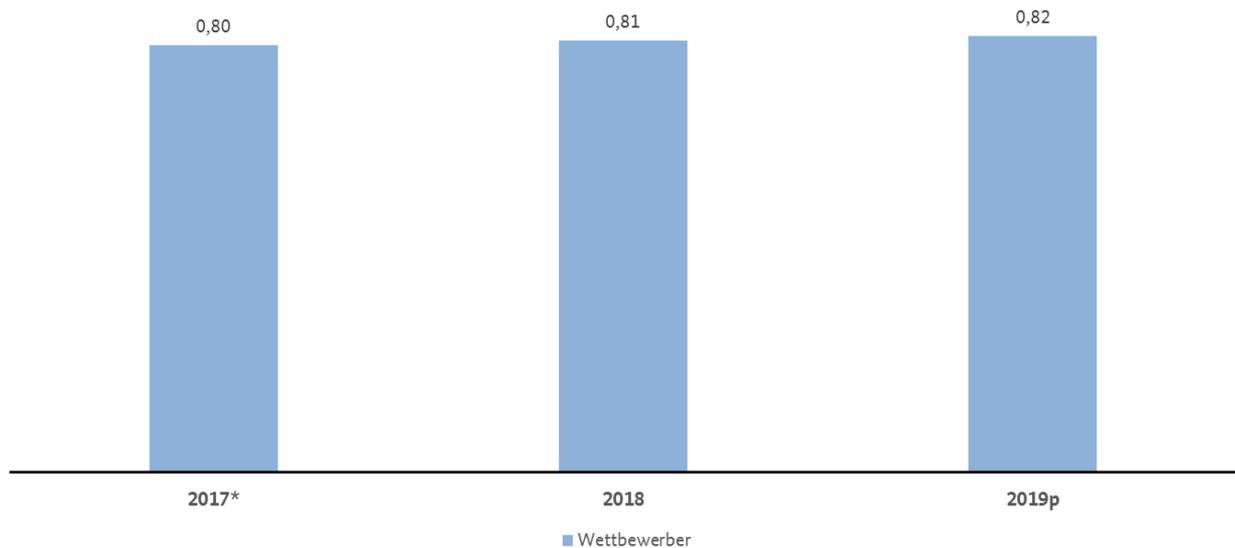


**Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, so dass die entsprechenden Daten hier erst ab dem Jahr 2017 dargestellt werden.*

Abbildung 4: Inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm

Die Wettbewerber erzielten in diesem Segment im Jahr 2018 Umsätze in Höhe von rund 0,8 Mrd. Euro. Dies entsprach einem leichten Umsatzplus von rund 1,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die befragten Unternehmen rechnen für das 2019 mit einem weiteren leichten Umsatzanstieg von 1,6 Prozent.

Umsätze inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm
in Mrd. Euro

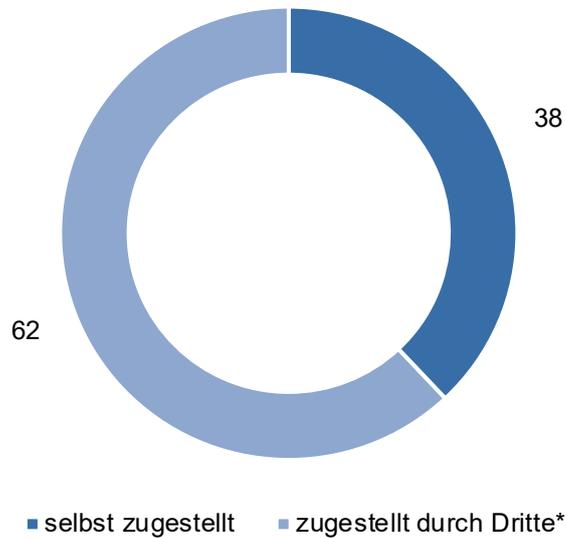


**Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, so dass die entsprechenden Daten hier erst ab dem Jahr 2017 dargestellt werden.*

Abbildung 5: Umsätze inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm

Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe gaben an, rund 38 Prozent dieser Sendungen selbst zuzustellen. Rund 62 Prozent der Sendungen wurden mit Hilfe von Kooperationspartnern zugestellt oder an Konsolidierer (ohne Unternehmen der Deutsche Post-Gruppe) übergeben.

Briefsendungen Wettbewerber nach Art der Zustellung (2018) in Prozent



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

Abbildung 6: Briefsendungen nach Art der Zustellung Wettbewerber (2018)

2.1.3 Teilleistungssendungen

Ein Großteil der 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 (s. a. Kapitel I B: Entwicklung und Struktur des Netzzugangs).

Die Umsätze mit Teilleistungssendungen insgesamt sind im Jahr 2018 um rund 6,3 Prozent zurückgegangen. Gegenüber dem Vorjahr 2017 (rund 4,7 Mrd. Euro) wurden im Jahr 2018 rund 4,4 Mrd. Euro mit Teilleistungen umgesetzt. Der Großteil hiervon entfiel auf die Deutsche Post-Gruppe.

Im Jahr 2018 erwirtschaftete die Deutsche Post-Gruppe mit der Beförderung von Teilleistungssendungen knapp 4,3 Mrd. Euro, während die Umsätze ihrer Wettbewerber in diesem Bereich 0,14 Mrd. Euro betragen. Dies entspricht bei der Deutsche Post-Gruppe einem Minus von 6,1 Prozent. Bei den Wettbewerbern fiel der Rückgang gegenüber dem Vorjahr (2017) mit 1,1 Prozent geringer aus.

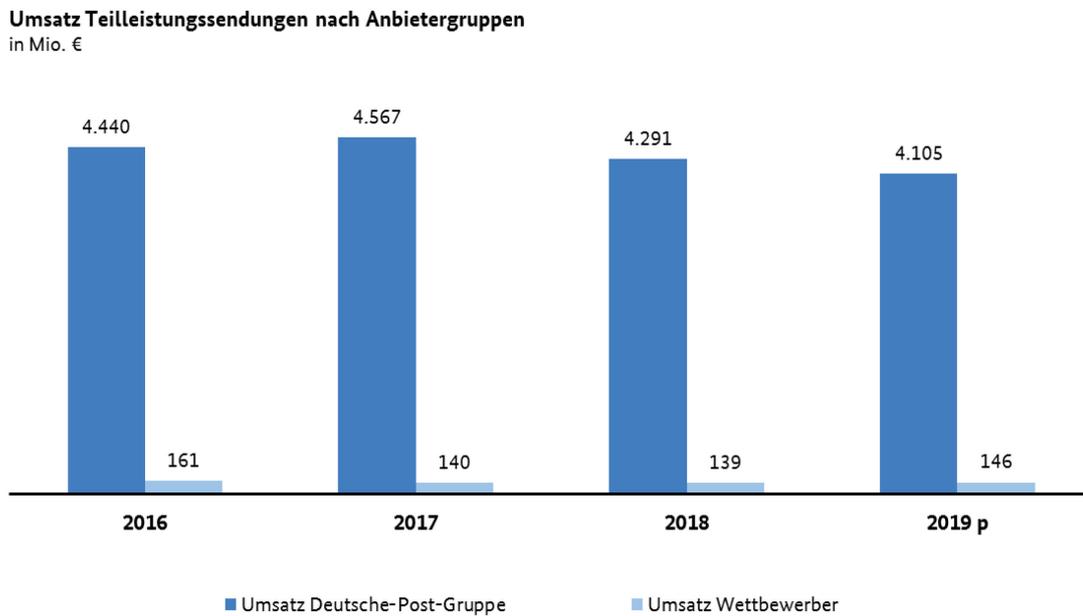


Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietergruppen

Im Jahr 2018 beförderte die Deutsche Post-Gruppe im Teilleistungsbereich insgesamt 9,3 Mrd. Sendungen. Das waren 5,8 Prozent weniger Sendungen als im Vorjahr (Teilleistungssendungen 2017: 9,9 Mrd. Stück). Im Jahr 2018 wurden hiervon 1,1 Mrd. Stück (das entspricht einem Anteil von ca. 12 Prozent) von Wettbewerbern bei der DP AG eingeliefert. Der weit überwiegende Teil verteilte sich somit auf eigene Kunden der DP AG und konzerneigene Unternehmen.

Teilleistungssendungen nach Einlieferung in Mrd. Stück

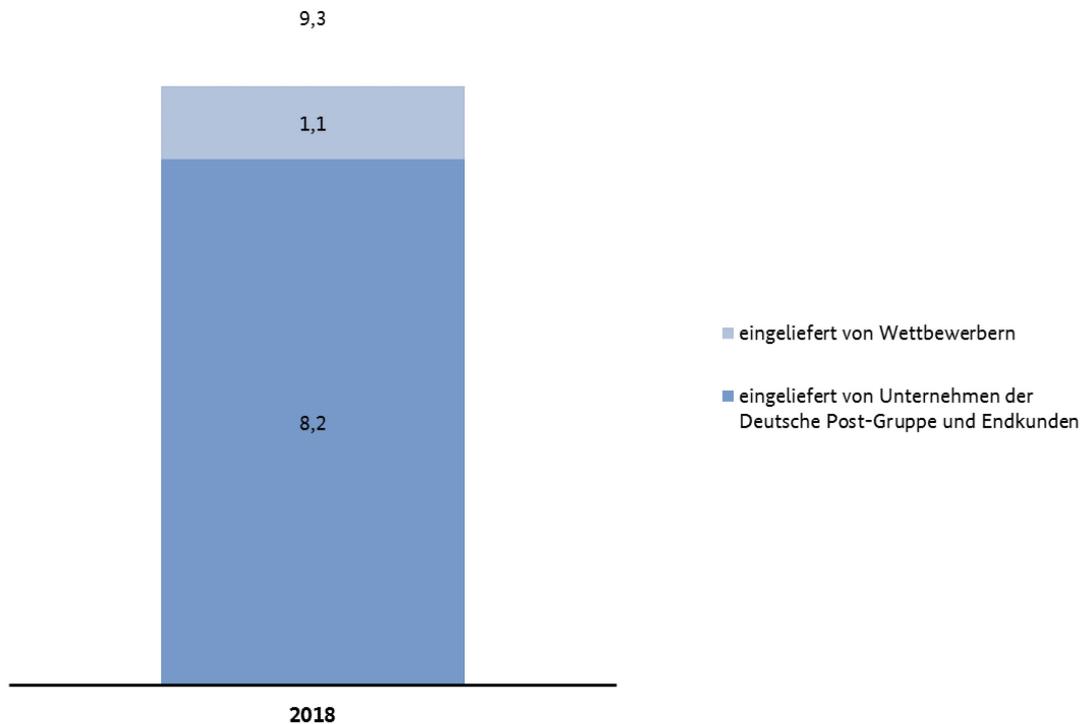


Abbildung 8: Teilleistungssendungen nach Einlieferung 2018

2.1.4 Förmliche Zustellung

Die Umsätze im Bereich förmliche Zustellung sanken im Jahr 2018 leicht auf rund 124 Mio. Euro (2017: rund 126 Mio. Euro). Während der Umsatz der Deutsche Post-Gruppe konstant bei etwa 109 Mio. Euro blieb, sank der Umsatz der Wettbewerber von 17 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 15 Mio. Euro im Jahr 2018.

In Bezug auf die Mengenentwicklung verzeichnete die Deutsche Post-Gruppe im Jahr 2018 einen leichten Rückgang um 1,4 Prozent (von rund 40 Mio. Stück im Jahr 2017 auf rund 39 Mio. Stück in 2018). Die Sendungsmengen der Wettbewerber sanken im selben Zeitraum um 2,1 Prozent auf knapp 8 Mio. Stück.

Für das Jahr 2019 gehen sowohl die Wettbewerber als auch die Deutsche Post-Gruppe von nahezu gleichbleibenden Umsätzen und Sendungsmengen aus.

Umsatz Förmliche Zustellung
in Mio. Euro

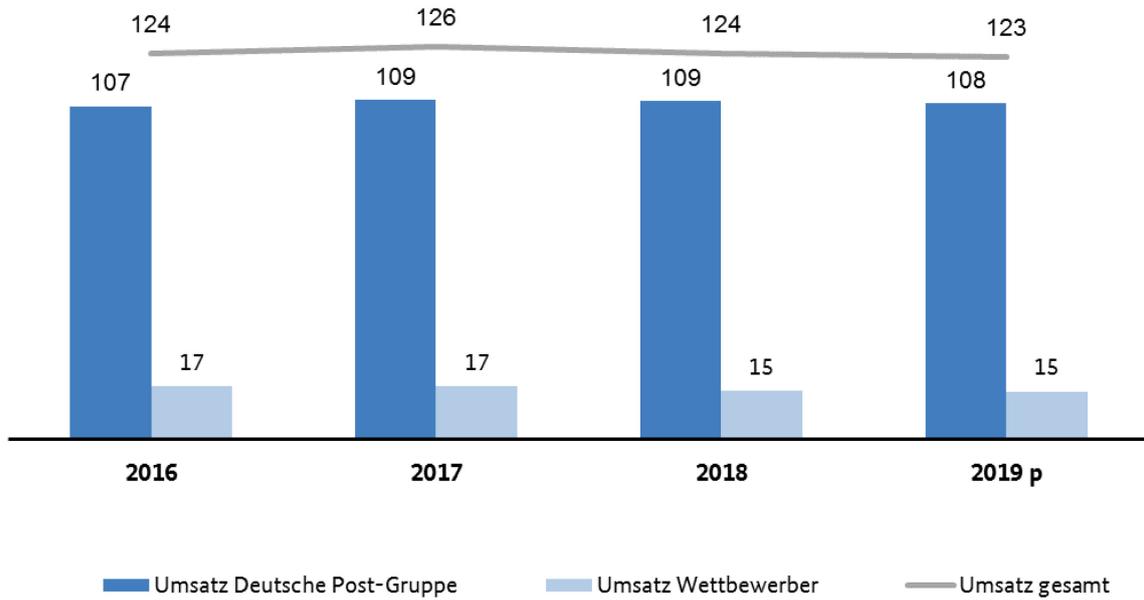


Abbildung 9: Umsatz Förmliche Zustellung

Sendungsmenge Förmliche Zustellung
in Mio. Stück

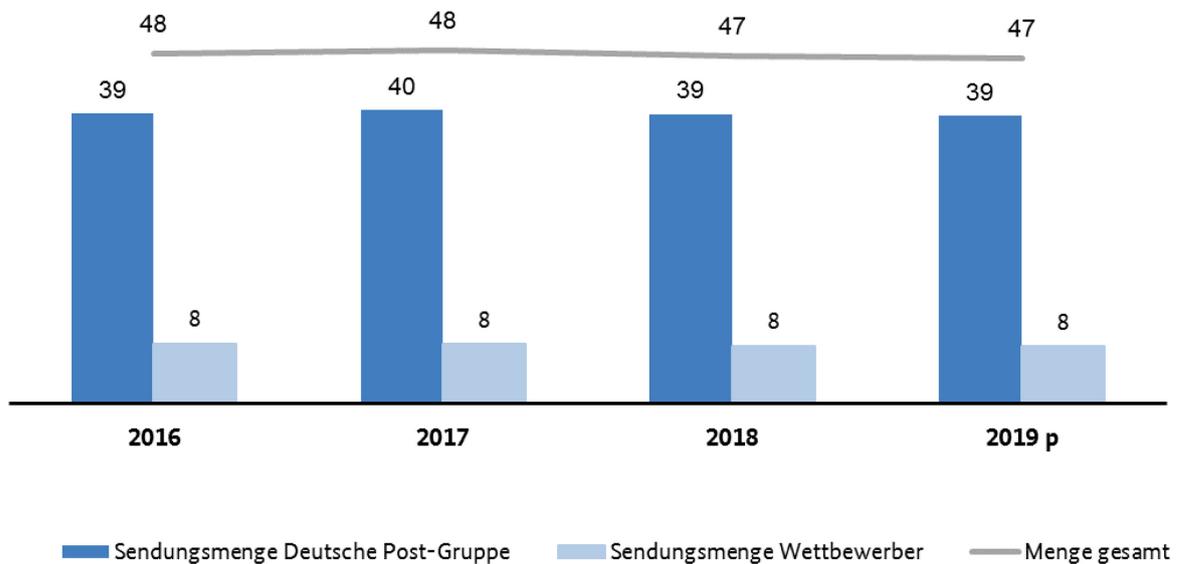


Abbildung 10: Sendungsmenge Förmliche Zustellung

2.1.5 Anbieterstruktur Wettbewerber im Lizenzbereich

Die Wettbewerbsstruktur blieb auch im Berichtszeitraum heterogen. Dies resultiert 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 stieg im Jahr 2018, wohingegen in den höheren Umsatzgruppen die Anzahl der Unternehmen leicht gesunken ist.

Insgesamt gaben 500 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.

Umsatzkonzentration der Wettbewerber 2018

	TOP 5	TOP 10	TOP 20	Rest
Umsatzanteil in Prozent	28,8%	44,0%	61,6%	38,4%
Anteil der Unternehmen	1,0%	2,0%	4,0%	96,0%

Tabelle 3: Umsatzkonzentration der Wettbewerber 2018

2.1.6 Kundenstruktur im Lizenzbereich

Die Wettbewerber konzentrierten sich hauptsächlich auf das Geschäftskundensegment. Sowohl der Umsatz- als auch der Mengenanteil der Wettbewerber mit geschäftlichen Auftraggebern lagen im Jahr 2018 durchschnittlich bei 97 Prozent. Ein Großteil der Wettbewerber gab zudem an, ausschließlich für Geschäftskunden tätig zu sein. Briefdienstleistungen für Privatkunden wurden fast ausschließlich von der Deutsche Post-Gruppe erbracht.

Bei der Deutsche Post-Gruppe lag der Umsatzanteil der geschäftlichen Auftraggeber insgesamt bei rund 83 Prozent, bei einem Mengenanteil von etwa 92 Prozent. Briefsendungen von Privatkunden und Kleinstunternehmen machten bei der Deutsche Post-Gruppe demnach insgesamt etwa 8 Prozent der Sendungsmengen bei einem Umsatzanteil von rund 17 Prozent aus.

Daraus ergibt sich folgende Aufteilung der im Jahr 2018 erzielten Umsätze bezogen auf den Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen:

Umsatz 2018 nach Auftraggebern

in Mrd. Euro

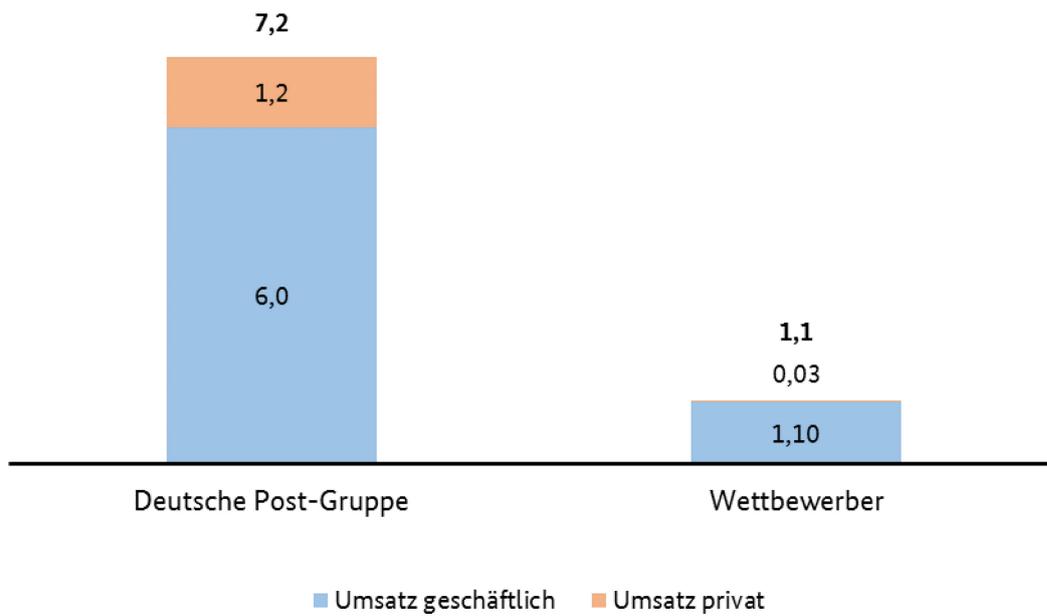


Abbildung 11: Umsatz nach Auftraggebern 2018

2.2 KEP-Dienstleistungen

Aufgrund der immer größer werdenden Bedeutung von KEP-Dienstleistungen für den Postmarkt in Deutschland (insbesondere im Paketbereich), hat sich die Bundesnetzagentur entschlossen, die Datenerhebung auf diesen Bereich auszuweiten und die Marktteilnehmer eigenständig zu befragen. Die Bundesnetzagentur erhält auf diese Weise den größtmöglichen Einblick in das Marktgeschehen. Im Jahr 2018 hat die Bundesnetzagentur erstmals die Markterhebung im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen vollständig eigenhändig durchgeführt und Zahlen zu Umsätzen und Mengen und Marktstrukturen erhoben.

In ihrer eigenen Erhebung hat die Bundesnetzagentur für die Abgrenzung des KEP-Marktes und seiner Segmente - insbesondere im Hinblick auf das Sendungsgewicht - eindeutiger Grenzen definiert. Nach der Definition der Bundesnetzagentur wurden nur Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 31,5 kg berücksichtigt, um internationalen Regelungen Rechnung zu tragen und den Postmarkt klarer als bislang vom Güterverkehr und Logistikmarkt abzugrenzen. Es hat sich gezeigt, dass in den Studien der Vorjahre zum Teil auch Sendungen mit höherem Gewicht enthalten waren. Die Fokussierung der Markterhebung auf den KEP-Bereich im engeren Sinne führt zum Teil zu Abweichungen der aktuellen Ergebnisse der Markterhebung im Vergleich zu früheren Marktdaten. Hiervon ist insbesondere der Expressbereich betroffen, sodass für diesen Bereich die Marktzahlen der Berichtsjahre nicht mit denen der Vorjahre (insbesondere 2017) vergleichbar sind. Der statistisch ausgewiesene Rückgang hat in der Realität nicht stattgefunden (siehe Tabelle 4), sondern ist sachnäheren Definitionen geschuldet.

Bei den im Folgenden dargestellten Absolutzahlen handelt es 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.

Im Jahr 2018 wurden im KEP-Bereich insgesamt 17,7 Mrd. Euro erwirtschaftet. Damit setzt sich der positive Trend der Vorjahre weiter fort. Für das Jahr 2019 ist mit weiteren Steigerungen zu rechnen: Die Umsatzprognose zeigt einen Anstieg um knapp 6,4 Prozent (2019p Umsatz: 18,8 Mrd. Euro).

Mit rund 65 Prozent wurde auch 2018 der Hauptanteil des Umsatzes im Paketsegment erzielt. Im Expressbereich wurden 15 Prozent und im Kurierbereich rund 20 Prozent erwirtschaftet.

Umsatzanteil 2018 in Prozent

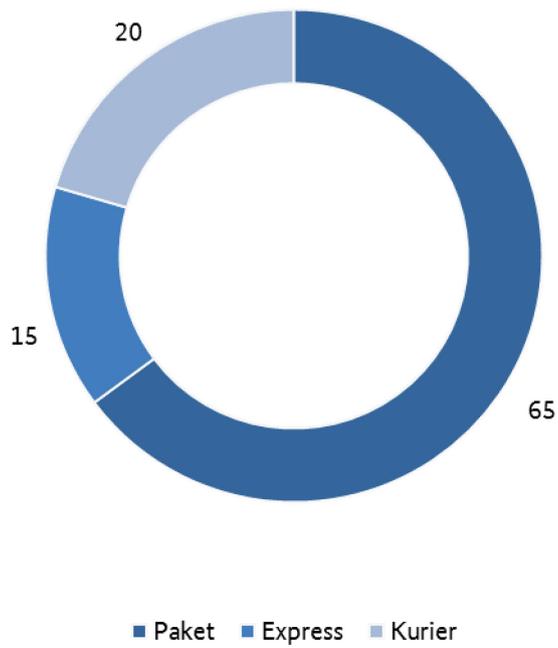


Abbildung 12: Umsatzanteile KEP 2018 in Prozent

Die Umsatzentwicklung in den einzelnen Segmenten des KEP-Bereichs war im Berichtszeitraum unterschiedlich. Während die Umsätze im Paketbereich stark angestiegen sind, war die Entwicklung im Kurierbereich deutlich moderater.

Umsatzentwicklung im KEP-Markt nach Segmenten in Mrd. Euro**

Jahr	2017	2018	2019p
Kurier	3,6	3,6	3,7
Express	2,9*	2,6	2,6
Paket	10,2	11,4	12,5
KEP-Gesamt	16,6	17,7	18,8

* Für den Expressbereich sind die Marktzahlen 2017 nicht mit denen der Folgejahre zu vergleichen. Der hier ausgewiesene Rückgang ist sachnäheren Definitionen geschuldet.

**Tabelle enthält Rundungsdifferenzen

Tabelle 4: Umsatzentwicklung KEP-Markt nach Segmenten in Mrd. Euro

Im KEP-Bereich insgesamt wurden im Jahr 2018 ca. 3,0 Mrd. Sendungen befördert. Entsprechend der Umsatzentwicklung setzte sich auch bei den Sendungsmengen der positive Trend der Vorjahre weiter fort. Für das Jahr 2019 ist mit weiteren Mengensteigerungen zu rechnen: Die Prognose zeigt einen Anstieg um 8,1 Prozent (2019p Umsatz: 3,2 Mrd. Stück).

Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

in Mrd. Stück



* Für den Expressbereich sind die Marktzahlen 2017 nicht mit denen der Folgejahre zu vergleichen. Der hier ausgewiesene Rückgang ist sachnäheren Definitionen geschuldet.

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

Verhältnis Sendungsmenge Paket / Express 2018 in Prozent

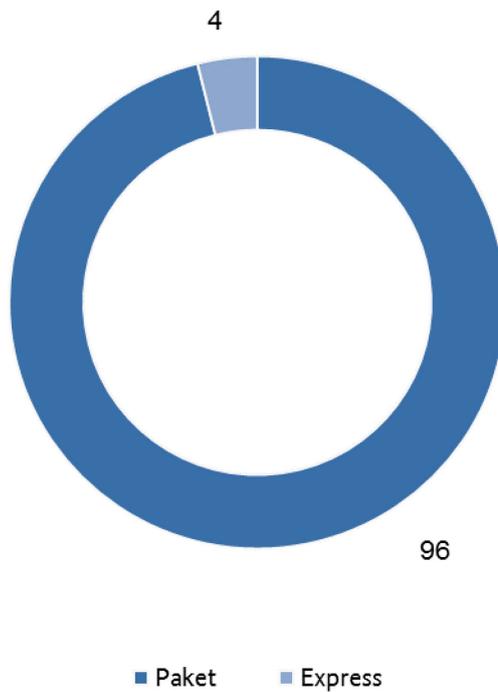


Abbildung 14: Verhältnis Sendungsmenge Paket / Express 2018

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

2.2.1 Paketdienstleistungen

Die wirtschaftliche Entwicklung im Paketbereich wird maßgeblich vom boomenden E-Commerce und dem daraus resultierenden Paketmengenwachstum beeinflusst. Im Jahr 2018 wurden in diesem Bereich insgesamt (inländische und grenzüberschreitende Sendungen) 11,4 Mrd. Euro erwirtschaftet. Das waren ca. 12,4 Prozent mehr als im Vorjahr (Paket Umsatz 2017: 10,2 Mrd. Euro, siehe Tabelle: Umsatzentwicklung KEP-Markt in Mio. Euro).

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass dieser enorme Anstieg zum Großteil auf starke Zuwächse bei grenzüberschreitenden Sendungen zurückzuführen ist, die im Verhältnis zu Inlandssendungen deutlich teurer sind. Die genaue Überprüfung der Einzelangaben einiger großer Unternehmen hat gezeigt, dass die Angaben aus dem Jahr 2017 in diesem Bereich teilweise unvollständig waren. Betrachtet man die inländischen Paketsendungen separat, betrug der Umsatzanstieg im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr 6,6 Prozent (Paket Inland 2017: 8,0 Mrd. Euro, 2018: 8,6 Mrd. Euro).

Im Paketbereich insgesamt lag die Sendungsmenge im Jahr 2018 bei 2,88 Mrd. Stück. Im Vergleich zum Vorjahr war ein Anstieg um 8,2 Prozent zu verzeichnen (Sendungsmenge 2017: 2,7 Mrd. Stück, siehe Abbildung: Sendungsmengenentwicklung KEP). Bei separater Betrachtung der inländischen Paketsendungen fiel der Sendungsmengenanstieg mit knapp 7,1 Prozent etwas niedriger aus (von 2,4 Mrd. Stück in 2017 auf 2,5 Mrd. Stück).

Für das Jahr 2019 wird für den Paketbereich insgesamt (inländische und grenzüberschreitende Sendungen) mit einem kräftigen Umsatzplus von 8,9 Prozent auf knapp 12,5 Mrd. Euro gerechnet.

Grenzüberschreitende Paketsendungen

Erstmalig hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 die Mengen und Umsätze grenzüberschreitender Paketsendungen (das sind Sendungen, die in das Ausland versendet oder aus dem Ausland in Deutschland zugestellt werden) separat bei den Marktteilnehmern abgefragt.

Im Jahr 2018 betrug der Anteil der Umsätze, die auf inländische Sendungen entfielen, 76 Prozent der gesamten Paketumsätze.

Der Umsatzanteil der grenzüberschreitenden Sendungen, die in das Ausland abgehen, betrug im Betrachtungszeitraum 21 Prozent. Hierbei handelte es sich überwiegend um Umsätze aus der Paketbeförderung in die Länder des EWR. 3 Prozent der Umsätze wurden mit aus dem Ausland kommenden Sendungen erwirtschaftet. Der Großteil dieser Sendungen stammte aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR).

Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland
in Prozent (2018)

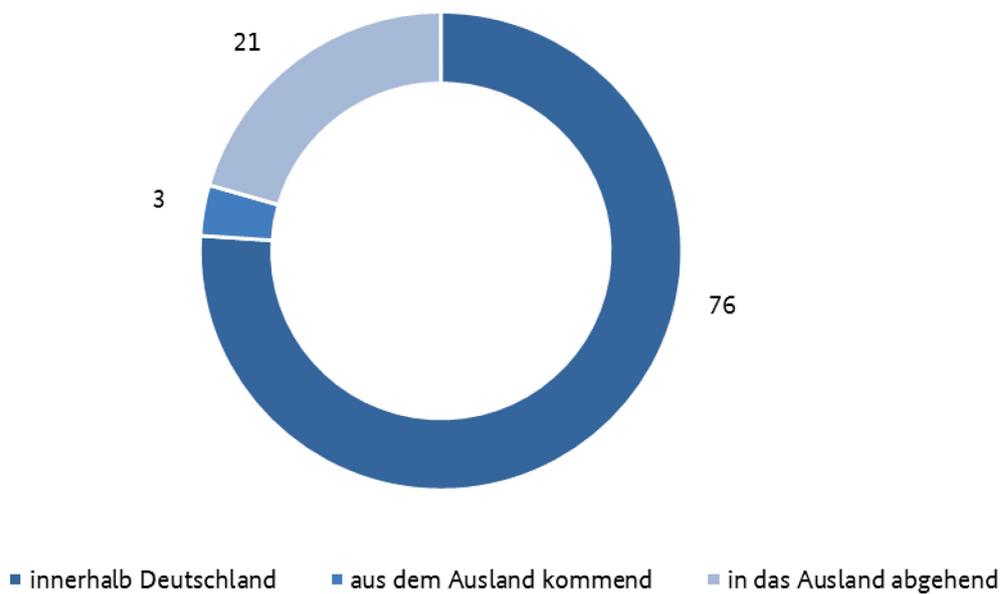


Abbildung 15: Verteilung Paketumsätze nach Inland/Ausland 2018

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung der entsprechenden Sendungsmengen im Jahr 2018. Während 83 Prozent aller Paketsendungen innerhalb Deutschlands befördert und zugestellt wurden, betrug der Anteil der in das Ausland abgehenden Sendungen 14 Prozent. Aus dem Ausland kamen 3 Prozent der Sendungsmenge nach Deutschland. Hierbei überwogen Sendungen, die aus Ländern des EWR kommen bzw. in das EWR-Ausland abgingen.

Der deutlich höhere Umsatzanteil (24 Prozent) bei grenzüberschreitenden Sendungen gegenüber dem entsprechenden Sendungsmengenanteil (17 Prozent) ist auf den hohen Stückumsatz in diesem Bereich zurückzuführen.

Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland in Prozent (2018)

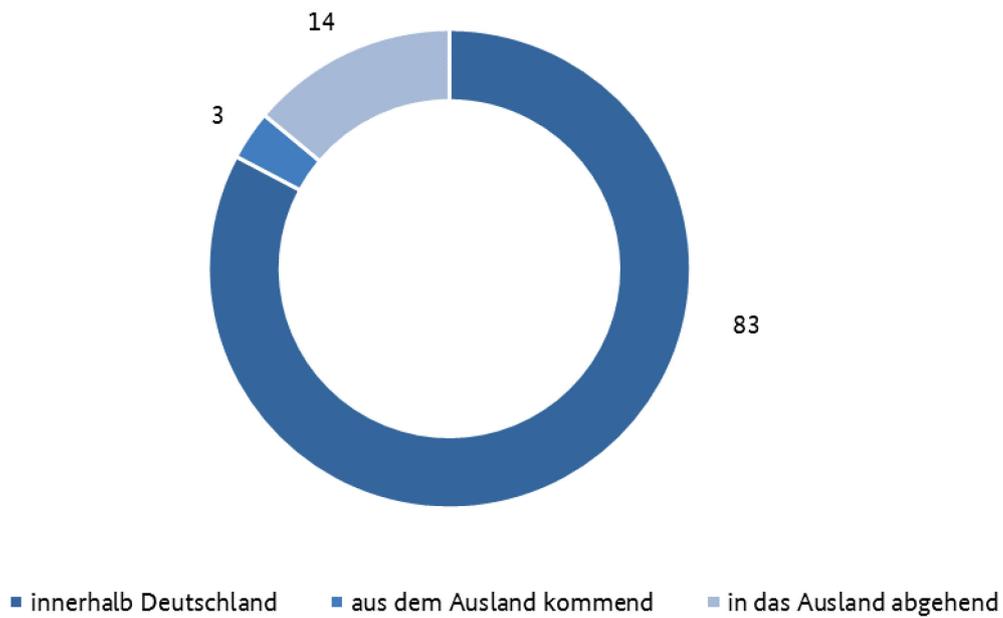


Abbildung 16: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland 2018

Paketsendungen nach Preiskonditionen

Erstmals hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 die Mengen und Umsätze inländischer Paketsendungen differenziert nach Preiskonditionen bei den Marktteilnehmern erhoben. Hierbei war zu unterscheiden zwischen solchen Sendungen, die zu Einzelpreisen bei den Anbietern eingeliefert wurden, und solchen, die zu gesondert ausgehandelten Konditionen eingeliefert wurden.

Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2018
in Prozent

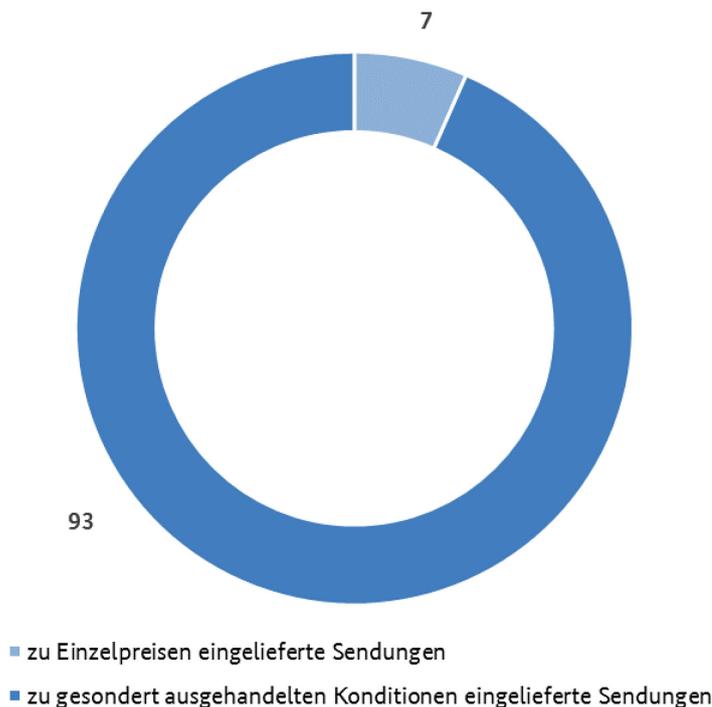


Abbildung 17: Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2018

Es ist festzustellen, dass im Jahr 2018 lediglich 7 Prozent der inländischen Paketsendungen zu Einzelpreisen bei den Anbietern eingeliefert wurden. Hierzu zählen typischerweise Sendungen von Privatpersonen (ausgenommen Retouren im Online-Handel) 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 Online-Händler wie Amazon oder Zalando an ihre Käufer versenden. Vergleicht man die Stückumsätze miteinander, zeigt sich, dass im Jahr 2018 der Umsatz pro Paket, welches zu Einzelpreisen versendet wurde bei durchschnittlich 5,76 Euro lag. Dahingegen betrug der Stückumsatz von Paketen, die zu Sonderkonditionen befördert wurden, durchschnittlich 3,27 Euro. Grund für diesen Preisunterschied sind u. a. große Sendungsmengen je Versender, die zu deutlich niedrigeren Stückkosten im Vergleich zu denen bei Einzelsendungen führen.

2.2.2 Kurier- und Expressdienstleistungen

Sowohl der Kurier- als auch der Expressbereich profitierte im Berichtszeitraum vom boomenden E-Commerce. Die positiven Effekte fielen hier aber grundsätzlich geringer als im Paketbereich aus, da der Schwerpunkt von Kurier- und Expressdienstleistungen in der Regel im Segment der B2B-Sendungen liegt. Das durch den E-Commerce induzierte Wachstum betrifft jedoch vorwiegend das B2C-Segment. Hierbei ist aber zu beachten, dass auch im Kurier- und Expressbereich der Anteil von B2C-Sendungen, vor allem aufgrund spezieller Kundenanforderungen, wie z. B. Same Day-Zustellung, tendenziell steigt.

Insgesamt wurden im Jahr 2018 mit Expressdienstleistungen Umsätze in Höhe von 2,6 Mrd. Euro erwirtschaftet. Für das Jahr 2019 wird mit einem Umsatzplus von 1,4 Prozent gerechnet (Umsatz 2019p: rund 2,6 Mrd. Euro). Für den Expressbereich können aus den oben genannten Gründen die Zahlen der Jahre 2017 und 2018 nicht miteinander verglichen werden, sodass die Umsätze tatsächlich auf den für 2018 ausgewiesenen Betrag gestiegen sein dürften (siehe Tabelle 4).

Im Jahr 2018 wurden im Expresssegment insgesamt 116 Mio. Sendungen befördert. Für das Jahr 2019 ist mit einer Sendungsmenge von 120 Mio. Stück zu rechnen. Dies entspricht einem Anstieg von knapp 3 Prozent.

Erstmalig hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 die Mengen und Umsätze grenzüberschreitender Expresssendungen (das sind Sendungen, die in das Ausland versendet oder aus dem Ausland in Deutschland zugestellt werden) bei den Marktteilnehmern separat erhoben. Grenzüberschreitende Sendungen sind für den Umsatz im Expressbereich von großer Bedeutung, da hier vergleichsweise hohe Stückumsätze erzielt werden

Im Jahr 2018 betrug der Anteil der Umsätze, die auf inländische Sendungen entfielen, 29 Prozent. Der Umsatzanteil der grenzüberschreitenden Expresssendungen, die in das Ausland abgehen, betrug im Betrachtungszeitraum 50 Prozent. Hierbei handelte es sich - anders als im Paketbereich - überwiegend um Umsätze aus der Expressbeförderung in die Länder außerhalb des EWR. 21 Prozent der Umsätze wurden mit aus dem Ausland kommenden Sendungen erwirtschaftet. Etwa zwei Drittel dieser Sendungen stammte aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR).

Expressdienstleistungen Umsatz (2018)
in Prozent

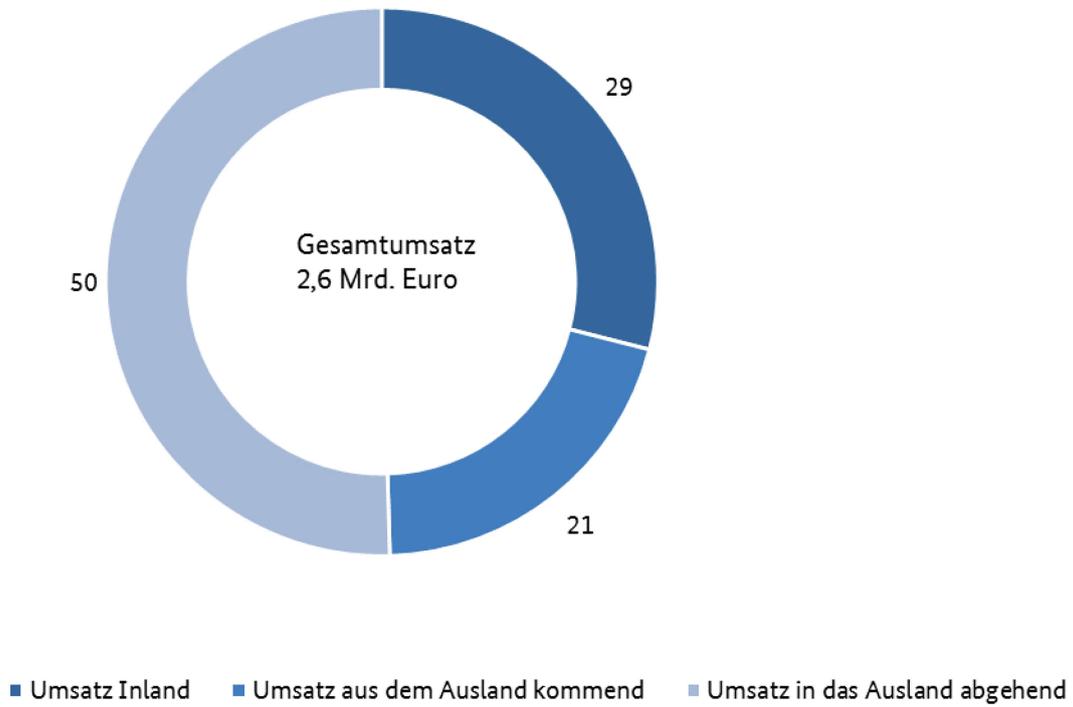


Abbildung 18: Expressdienstleistungen Umsatz (2018)

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 2018 entfielen 53 Prozent aller Expresssendungen auf das Inland. Der Anteil der Sendungen, die für die Zustellung im Ausland vorgesehen waren betrug 32 Prozent. Hier überwogen die Sendungen, die in Länder des EWR-Auslands abgingen. Insgesamt 15 Prozent der Sendungen kamen aus dem Ausland, hauptsächlich aus Ländern des EWR.

Expressdienstleistungen Sendungsmenge (2018) in Prozent

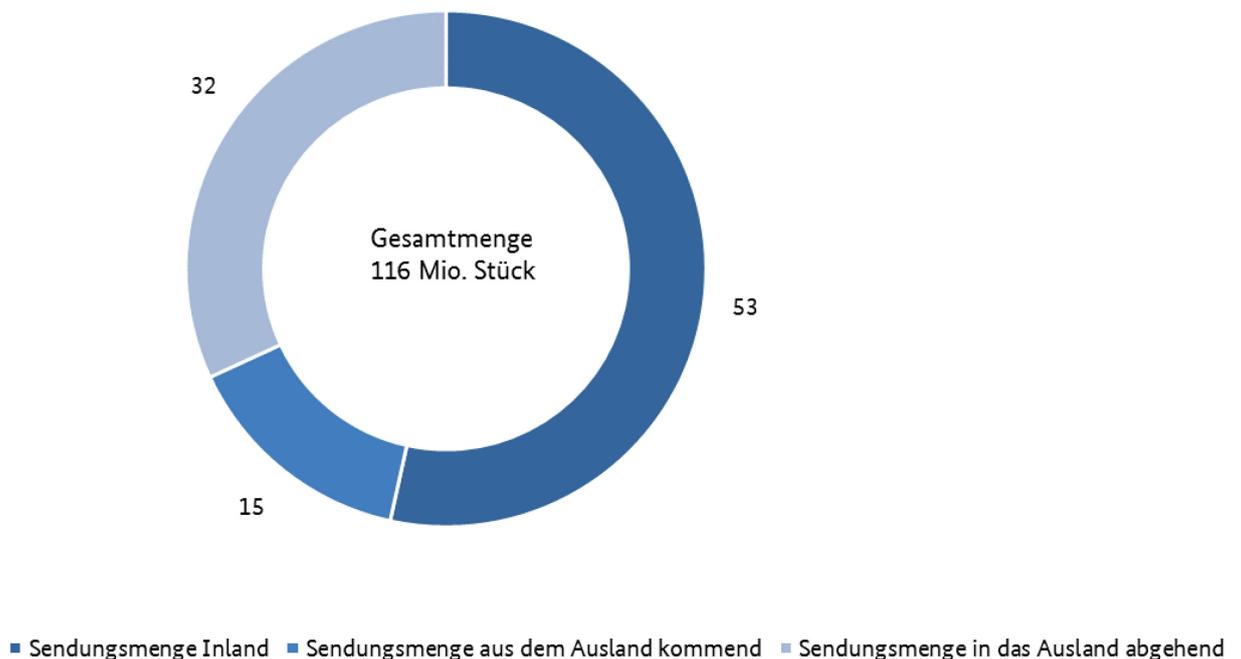


Abbildung 19: Expressdienstleistungen Sendungsmenge (2018)

Im Kurierbereich stiegen die Umsätze um ca. 2,0 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf etwas mehr als 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2018. Für das Jahr 2019 wird erneut mit einer leichten Umsatzsteigerung gerechnet. Die Anbieter im Kurierbereich erfassen zum Teil keine einzelnen Sendungen, da in diesem Bereich typischerweise nach Fahrten abgerechnet wird. Eine Sendungsmenge im Kurierbereich, die mit dem Paket- bzw. Expresssegment vergleichbar wäre, lässt sich somit nicht genau bestimmen. Daher wurde an dieser Stelle auf die Angaben zu Mengen im Kurierbereich verzichtet (s. a. Kapitel 2.2).

2.2.3 Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich

Die KEP-Dienstleister bieten den Absendern und Empfängern zahlreiche Zugangs- und Zustellpunkte. Diese bestehen unter anderem aus Filialen/Paketshops, Paketstationen und Paketboxen. Unter Paketboxen versteht man Empfangseinrichtungen für Pakete beim Empfänger sowohl in Ein- als auch in Mehrfamilienhäusern und in Geschäftsräumen.

Die in der Grafik aufgeführten ca. 4.200 Paketstationen im Jahr 2018 hatten insgesamt über 400.000 Fächer für den Empfang und den Versand der Sendungen. Aufgrund der steigenden Sendungsmengen insbesondere im Paketbereich sowie der Zustellproblematik auf der letzten Meile (siehe unten) ist für die kommenden Jahre mit einer weiteren Zunahme zu rechnen. So hat insbesondere die Deutsche Post Gruppe bereits angekündigt, die Zahl der Packstationen bis 2025 auf rund 7.000 zu erhöhen.

Anzahl der Zugangs- und Zustellpunkte KEP-Bereich 2018

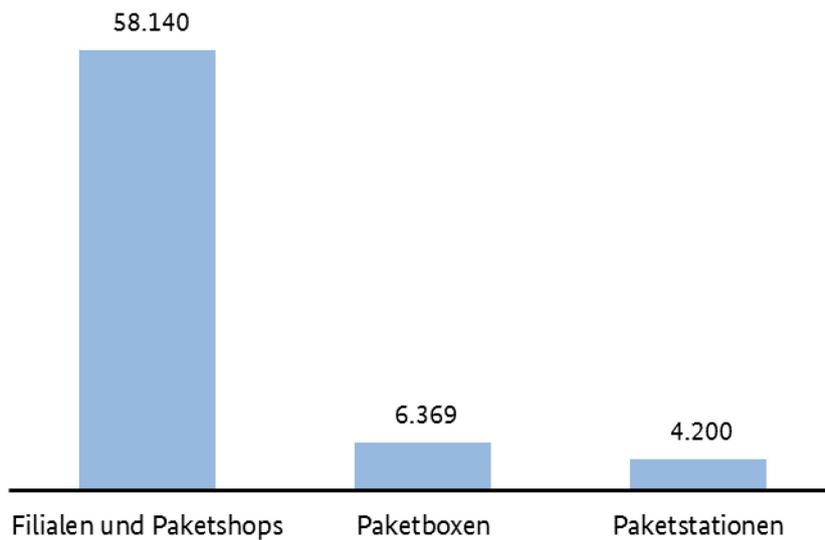


Abbildung 20: Anzahl der Zugangs- und Zustellpunkte KEP-Bereich.

3. Beschäftigungsentwicklung

Im Jahr 2018 waren insgesamt 389.308 Beschäftigte im Postwesen tätig. Dies umfasst die Beschäftigten, die Dienstleistungen in Deutschland im lizenzpflichtigen und im anzeigepflichtigen Bereich erbringen, inklusive einer Schätzung für die Anzahl der Beschäftigten bei Subunternehmern. Hierzu zählen nicht Beschäftigte, die andere Aufgaben als Postdienstleistungen erfüllen sowie Beschäftigte in anderen Ländern.

Beschäftigte in den Märkten des Postwesens

2018

Stichtag: 30.06.2018

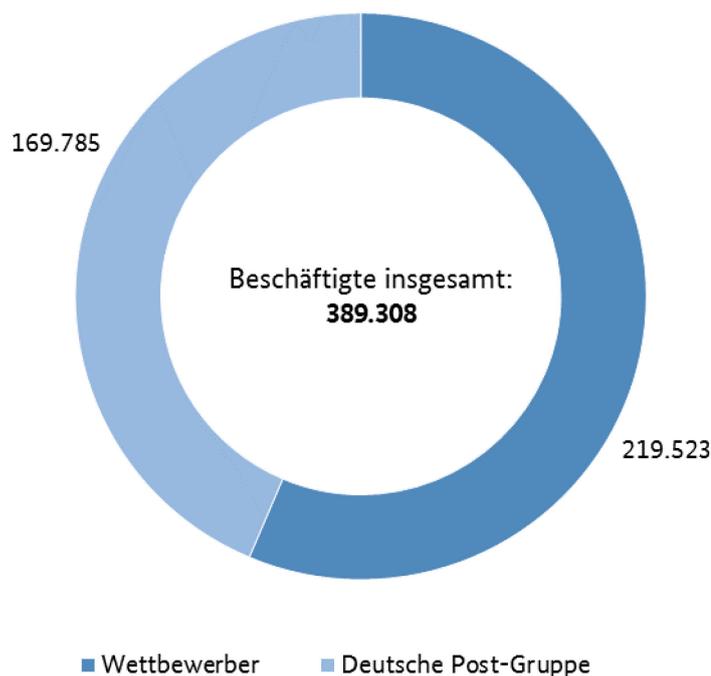


Abbildung 21: Beschäftigte in den Märkten des Postwesens 2018, Stichtag: 30.06.2018

Für das Jahr 2019 ist von einem Anstieg der Anzahl der Beschäftigten auszugehen. Treibendes Element hierfür ist der anhaltende Trend des E-Commerce, der zu deutlichem Umsatz- und Mengenwachstum vor allem im Paketbereich geführt hat.

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.

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 01.01.2013 wurde das Porto schrittweise auf 0,62 Euro in 2015 angehoben. 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 01.01.2016 bis 30.06.2019.

Zum 01.07.2019 erteilte die Bundesnetzagentur eine vorläufige Genehmigung einer Portoerhöhung für den Standardbrief auf 0,80 Euro. Die entsprechende Maßgrößenentscheidung gilt bis zum 31.12.2021.

Briefpreise* DP AG 2010 bis 2019
in €

Jahr	2010-2012	2013	2014	2015	2016-2018	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 01.07.2019

Tabelle 5: Briefpreise DP AG 2010 bis 2019

Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DPAG

Basisjahr 2015 = 100

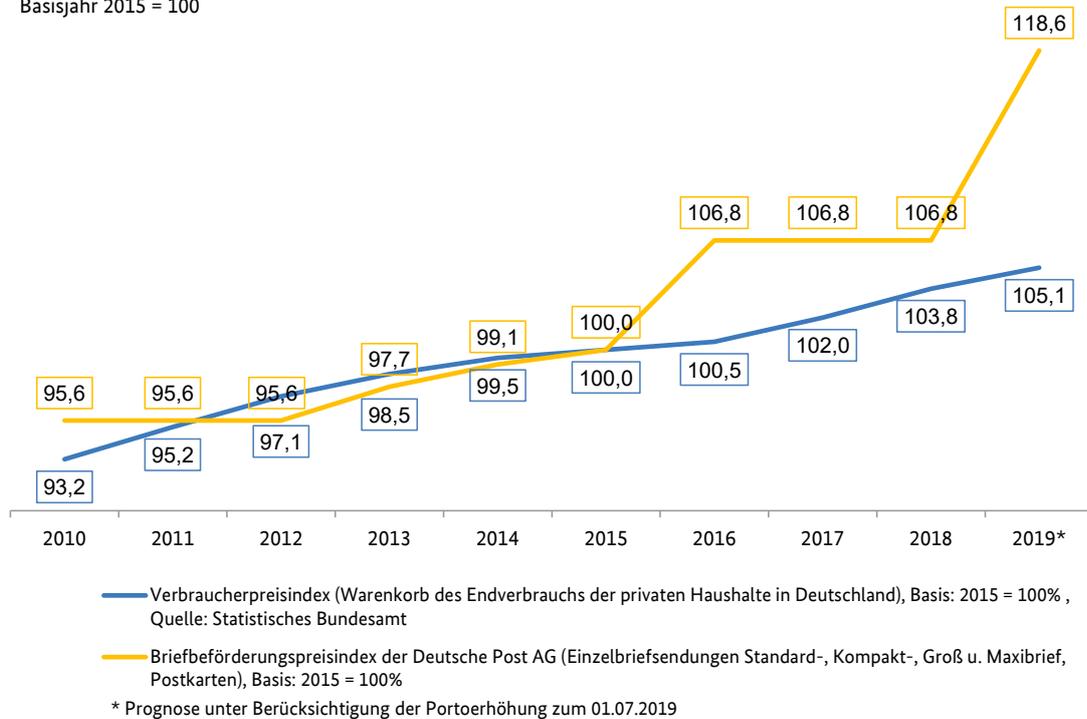


Abbildung 22: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG

5. Internationale Marktbeobachtung

5.1 Briefpreise im europäischen Vergleich

Im April 2019 hat die Bundesnetzagentur zum wiederholten Male einen Preisvergleich für die Briefprodukte Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief im Privatkundensegment veröffentlicht. Der Preisvergleich beschränkt sich auf die Vergleichsprodukte der Universaldiensteanbieter im europäischen Ausland.

Insgesamt wurden 31 Länder in die Untersuchung einbezogen. Die Vergleichsgruppe setzte sich aus allen 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie 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 31.12.2018.

In vielen Ländern werden - im Gegensatz zu Deutschland - zwei Produkte für den 20g Standardbrief (Inland) angeboten: ein Premiumbrief mit einer Zustellqualität E+1 und ein Standardprodukt mit Zustellqualität E+X. Daher wurden für den 20g Standardbrief 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. Die nachfolgende Übersicht bildet die Ergebnisse des durchgeführten Vergleichs ab, wobei die Preiserhöhung des Portos (inflationbereinigt) in Deutschland zum 01.07.2019 berücksichtigt wurde.

Übersicht der durchschnittlichen Preise für den Standardbrief in Europa

Standardbrief	Vergleich E+1	Vergleich E+1	Vergleich E+X	Preis DP AG
Mittelwert gesamte Vergleichsgruppe	0,97 €* [*]	0,74 €** ^{**}	0,72 €	0,78 €
Mittelwert börsennotierte Unternehmen	0,98 €* [*]	0,74€** ^{**}	0,70 €	0,78 €
Mittelwert nicht börsennotierte Unternehmen	0,97 €* [*]	0,74€** ^{**}	0,65 €	0,78 €
Kompaktbrief	0,89 €			0,93 €
Großbrief	2,26 €			1,52 €
Maxibrief	3,97 €			2,65 €

Tabelle 6: Übersicht der durchschnittlichen Preise für den Standardbrief in Europa

Im Vergleich wird deutlich, dass das jeweilige Porto der DP AG für den Standard- und Kompaktbrief über dem jeweiligen europäischen Durchschnittwert liegt. Die Produkte Groß- und Maxibrief werden hingegen im Vergleich zum europäischen Durchschnitt deutlich günstiger angeboten (rund 33 Prozent im Vergleich zum Mittelwert).

5.2 Internationaler Vergleich der Briefmärkte

Die Briefmärkte in Europa weichen in ihrer Größe und Entwicklung deutlich voneinander ab. Die Gründe dafür liegen im unterschiedlichen Kommunikationsverhalten, sowie in der unterschiedlichen Größe und Bevölkerungsanzahl der betrachteten Länder.

Die drei Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien sind hinsichtlich ihrer Fläche und Einwohnerzahl deutlich größer als die übrigen europäischen Länder. Unter anderem deshalb finden sich dort die größten Briefmärkte in Europa. Vergleicht man die europäischen Briefmärkte im Zeitablauf, so stellt man einen teilweise deutlichen Rückgang fest. Der größte Rückgang konnte in Dänemark verzeichnet werden, wo die Briefmenge 2017 gegenüber 2015 um 34 Prozent sank. In Italien reduzierte sich der Briefmarkt um 21 Prozent, in der Slowakei um 13 Prozent sowie in Frankreich um 12 Prozent. In Deutschland ging er um 4 Prozent zurück.

Briefmarktgröße europäische Länder in Mrd. Stück

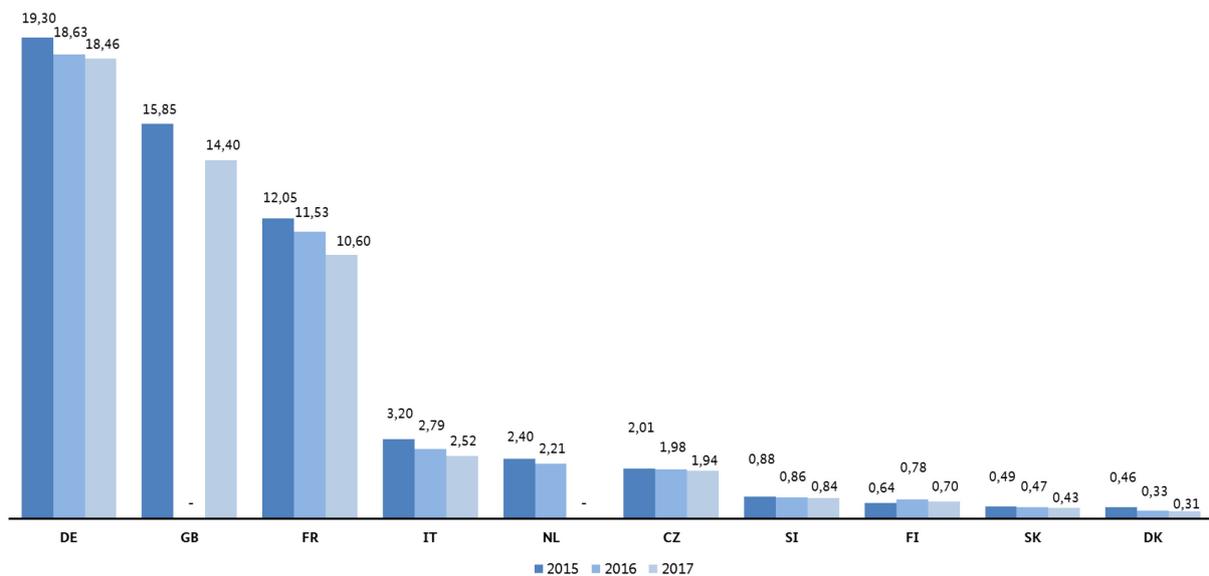


Abbildung 23: Briefmarktgröße europäische Länder in Mrd. Stück (Quelle UPU Postal Statistics 2018)

Auch bei der Anzahl der zugestellten Briefe je Einwohner in den einzelnen Ländern ergeben sich große Unterschiede. Im Jahr 2017 wurden in Italien pro Einwohner lediglich 42 Briefe zugestellt. Das entspricht durchschnittlich etwa vier Briefen pro Monat. Die größte Anzahl an Briefen erhielten die Slowenen mit 405 Stück pro Jahr oder durchschnittlich 34 Stück pro Monat. In Deutschland wurden 223 Briefe pro Einwohner zugestellt, was im Durchschnitt 18 Briefen pro Monat entspricht.

Für diese Unterschiede gibt es verschiedene Ursachen. Dazu zählen die wirtschaftliche Lage und die unterschiedlichen bevorzugten Kommunikationsmittel zwischen Unternehmen, Behörden und Bürgern. Dabei spielt auch der Grad der Digitalisierung der einzelnen Länder eine große Rolle.

Briefe pro Einwohner in den europäischen Ländern in Stück

	2011	2015	2017
SI	498	427	405
GB	289	245	218
DE	240	239	223
CZ	244	191	183
FR	238	187	159
NL	227	142	k.A.
FI	155	116	128
SK	78	91	79
DK	144	81	53
IT	81	54	42

Quelle: UPU Postal Statistics 2018

Tabelle 7: Briefe pro Einwohner in den europäischen Ländern in Stück

6. Analyse der Marktentwicklung im Postwesen

6.1 Allgemeine wirtschaftliche Lage des Postwesens

Die Wirtschaft in Deutschland hat sich über die vergangenen Jahre hinweg positiv entwickelt. Wesentlicher Motor für die positive Lage ist die starke Exportwirtschaft, aber auch die gute Binnennachfrage. Im Jahr 2018 wuchs das Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt um 1,5 Prozent. Damit flachte das Wachstum im Vergleich zu den Vorjahren zwar etwas ab, blieb insgesamt aber auf Wachstumskurs.³ Für das Jahr 2019 wird mit einem weiteren Abflauen der Konjunktur gerechnet.⁴

Einhergehend mit der guten wirtschaftlichen Entwicklung stieg auch die Beschäftigung in Deutschland über die letzten Jahre hinweg deutlich an. Im Jahr 2018 war ein weiterer Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 1,3 Prozent zu verzeichnen. Gleichzeitig liegt die Zahl der Erwerbslosen derzeit auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung 1990.⁵

Die allgemein gute wirtschaftliche Lage hat sich auch positiv auf den Logistiksektor ausgewirkt, zu dem die einzelnen Bereiche des Postwesens zählen. Nach einem Wachstum von 3 Prozent im Jahr 2017, wird für die Jahre 2018 und 2019 mit einem weiteren Anstieg von jeweils bis zu 3 Prozent gerechnet. Allerdings bestehen hierbei Unsicherheiten insbesondere aufgrund des Fachkräftemangels (u. a. Fahrermangel), der das Wachstum hemmen könnte.⁶ Aber auch der ggf. anstehende Brexit und Unsicherheiten aufgrund von Handelskonflikten (v. a. USA/China) dämpfen die Erwartungen.

Sowohl der Brief- als auch der KEP-Bereich profitieren von einer guten wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt. Maßgeblich für die Entwicklung im Berichtszeitraum sind die tiefgreifenden strukturellen Veränderungen aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung, die sich in beiden Bereichen fortgesetzt haben.

Der Briefbereich befindet sich grundsätzlich in einer Phase von Sendungsmengentrübungen. Die fortschreitende Digitalisierung führt zu Änderungen des Kommunikationsverhaltens sowohl im gesellschaftlichen als auch im geschäftlichen Leben. Immer mehr Kommunikation erfolgt digital über, E-Mails, soziale Netzwerke, Messenger-Dienste, SMS oder sonstige Apps. Dies hat über die letzten Jahre hinweg zu tendenziell sinkenden Briefmengen geführt. Allerdings fielen die Rückgänge in den vergangenen Jahren moderat aus. Ein Grund hierfür ist sicherlich auch die gute wirtschaftliche Lage und die in Deutschland nicht umfassend fortgeschrittene Digitalisierung. Denn ein großer Anteil der gesamten Briefmenge entfällt auf Geschäftspost und insbesondere auf Werbepost. Die Unternehmen nutzen weiterhin verhältnismäßig teure, aber besser wahrgenommene Werbepost anstelle von deutlich günstigeren digitalen Alternativen (z. B. E-Mails) für Werbe- und Kundenbindungszwecke. Sollte sich die Wirtschaftslage erwartungsgemäß eintrüben, hätte dies, neben der E-Substitution, sicher auch weitere Mengentrübungen im Briefbereich zur Folge.

³ vgl. Statistisches Bundesamt, Erste Ergebnisse zur gesamtwirtschaftlichen Lage 2018, Stand Januar 2019, S. 3

⁴ vgl. u. a. ZEW Finanzmarktreport, August 2019

⁵ vgl. Statistisches Bundesamt, Erste Ergebnisse zur gesamtwirtschaftlichen Lage 2018, Stand Januar 2019, S. 4

⁶ vgl. TOP 100 der Logistik 2018/2019, S. 1

Der boomende E-Commerce führte in den vergangenen Jahren zu einem enormen Anstieg der Paketmenge und in geringerem Maße auch der Sendungen im Kurier- und Expressbereich, insbesondere im Bereich von Sendungen von Geschäftskunden an Privatleute (B2C-Sendungen). Die gute Binnennachfrage und Konsumlaune der Bevölkerung verstärkte das Wachstum im B2C-Segment der KEP-Branche zusätzlich.

Daneben profitiert der gesamte KEP-Bereich als wesentliches Infrastrukturelement für die Wirtschaft von der guten wirtschaftlichen Lage insgesamt. Gerade das Segment der Sendungen von Geschäftskunden an Geschäftskunden (B2B-Sendungen) ist in hohem Maß von der wirtschaftlichen Entwicklung in allen Branchen abhängig, wobei die Wachstumsraten in diesem Bereich niedriger ausfielen als im B2C-Segment.

Für die deutsche Wirtschaft, aber auch für die gesamte Gesellschaft, ist ein funktionsfähiger und leistungsstarker Postmarkt von besonderer Bedeutung. Hochwertige Postdienstleistungen vereinfachen dezentral organisierte Produktions- und Fertigungsprozesse, ermöglichen es Unternehmen Kosteneinsparungen zu realisieren (z. B. just-in-time-Produktion, schnelle Beschaffung von Ersatzteilen für Maschinen) und vergrößern im Zuge der Globalisierung Absatzmärkte. Berechnungen der UPU zufolge gehört Deutschland in Sachen Qualität (hierzu zählen u. a. Zuverlässigkeit, Vernetzung, Widerstandsfähigkeit) bei Postdienstleistungen weltweit zu den TOP 5.⁷

Durch die Digitalisierung nimmt dabei die Bedeutung des KEP-Bereichs auch für die Verbraucher stetig zu. Neben Büchern, Bekleidung und Elektronikartikeln werden zunehmend auch Güter für den täglichen Bedarf wie z. B. Lebensmittel oder Medikamente / Pharmazieprodukte und Möbel über das Internet gekauft und von KEP-Dienstleistern an Privatleute ausgeliefert. Mit Blick auf die Daseinsvorsorge -insbesondere auch im ländlichen Raum-, die in Zeiten des demografischen Wandels und der zunehmenden Verstädterung stärker in den Fokus rückt, ist davon auszugehen, dass die Bedeutung von KEP-Dienstleistungen weiterwachsen wird.

Dagegen nimmt die Bedeutung von Briefdienstleistungen für Gesellschaft und Wirtschaft im Zuge der Digitalisierung tendenziell weiter ab. Elektronische Kommunikation via E-Mail, SMS, Messenger-Dienste und andere Online-Dienste hat über die letzten Jahre hinweg die Briefmenge leicht zurückgehen lassen (siehe oben). Für eine rechtssichere Kommunikation insbesondere zwischen Privatleuten und Unternehmen bzw. Behörden ist eine gute Versorgung mit Briefdienstleistungen in Deutschland jedoch weiterhin unerlässlich.

Die Digitalisierung der Verwaltung und die Akzeptanz rechtssicherer elektronischer Kommunikation lassen weitere, deutlichere Sendungsmengentrübkänge erwarten.

⁷ UPU (Universal Postal Union), April 2018 „Postal Development Report 2018“, S. 11

6.2 Marktentwicklung im Briefbereich

Auswirkungen der Digitalisierung

Die rasch voranschreitende Digitalisierung führt sowohl in der Wirtschaft als auch im gesellschaftlichen Leben zu einer Veränderung des Kommunikations- und Konsumverhaltens. Während diese Veränderungen zu Wachstum in allen Bereichen des KEP-Markts führen, ist der Briefmarkt in Deutschland geprägt von tendenziell sinkenden Sendungsmengen. Dennoch kommt dem Briefmarkt als Garant für rechtsverbindliche Kommunikation- insbesondere mit Behörden und Gerichten, mit dem gesetzlich festgeschriebenen Briefgeheimnis und der besonderen Wahrnehmung des Briefes beim Empfänger (z. B. bei Werbepost) weiterhin eine hohe Bedeutung zu.

Dies wird auch deutlich, wenn man das Verhältnis von Briefmenge zu Paketmenge näher betrachtet.

Im Jahr 2018 beförderten die Unternehmen im lizenzpflichtigen Brief- und Paketbereich in Deutschland insgesamt 17,1 Mrd. Sendungen. Der weitüberwiegende Teil davon (83 Prozent) waren Briefe. Paketsendungen kamen auf einen Anteil von 17 Prozent. Allerdings ist der Anteil der Pakete seit 2010 kontinuierlich gewachsen. Damals lag der Paketanteil noch bei 11 Prozent.⁸ Hier werden die gegenläufigen Entwicklungen in den beiden Bereichen (wachsende Paketmenge durch den boomenden E-Commerce vs. sinkende Sendungsmengen aufgrund von E-Substitution) deutlich.

Verhältnis Brief- und Paketmenge (2018)
in Prozent

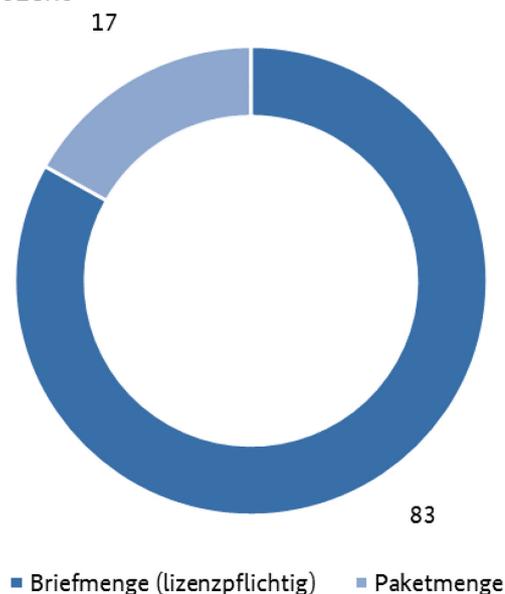


Abbildung 24: Verhältnis Brief- und Paketmenge (2018)

⁸ Vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Postwesen 2010/2011, S. 27

Insgesamt zeigen sich für den Berichtszeitraum (2018 und 2019) rückläufige Sendungsmengen und Umsätze im Briefbereich (siehe Kapitel I.A.2). Von den Rückgängen betroffen sind sowohl die Deutsche Post-Gruppe als auch ihre Wettbewerber. Als Ursache für diese Entwicklung ist die Digitalisierung und die mit ihr voranschreitende elektronische Substitution zu nennen. Es wird erwartet, dass sowohl im privaten als auch im geschäftlichen Bereich elektronische Kommunikation (E-Mail, SMS, Messenger-Dienste und andere Online-Dienste) weiter zunehmen werden. Inwieweit diese Veränderungen physische Briefdienstleistungen zunehmend verdrängen werden, kann auf Basis der derzeit vorliegenden Marktinformationen noch nicht abgeleitet werden.

Zu einer Verstärkung der elektronischen Substitution in Deutschland könnte u. a. auch das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen⁹ (OZG) wesentlich beitragen. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist die Umsetzung und Einführung von eGovernment in Deutschland insgesamt noch nicht sehr weit vorangeschritten. Ganz anders stellt sich die Situation beispielsweise in Dänemark dar: Die Briefmengen sind über die letzten Jahre stark zurückgegangen. Hier sind alle Bürger verpflichtet einen „digitalen Briefkasten“ zu besitzen und öffentliche E-Services zu nutzen.¹⁰

Es bleibt aber festzuhalten, dass es derzeit, insbesondere im Hinblick auf die Rechtsverbindlichkeit und das Briefgeheimnis aus Sicht der Bundesnetzagentur keine allgemein akzeptierte und eingeführte elektronische Alternative zum Brief in Deutschland gibt. Dies belegen die geringen Nutzerzahlen von Dienstleistungen wie der DE-Mail oder des E-Postbriefs.

⁹ 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.

¹⁰ vgl. WIK, Diskussionsbeitrag 436 (Oktober 2018), S. 5

Wettbewerbsverhältnisse

Nach wie vor ist die Deutsche Post-Gruppe mit einem Marktanteil von rund 86 Prozent das eindeutig marktbeherrschende Unternehmen in Deutschland. Da die Briefmenge tendenziell zurückgeht, ist auch für die nähere Zukunft nicht mit einer erheblichen Intensivierung des Wettbewerbs im Briefmarkt zu rechnen.

Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich (2018) in Prozent

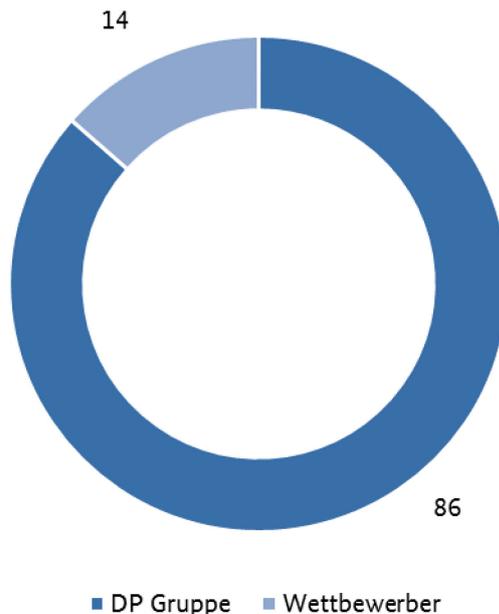


Abbildung 25: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich (2018)

Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe sind mit ihrem Angebot weitgehend auf spezifische Kundengruppen angewiesen und bieten ihre Leistungen vornehmlich Geschäftskunden an. Im Jahr 2018 betrug das Verhältnis von Geschäfts- zu Privatkundengeschäft der Wettbewerber im Briefbereich 97 Prozent zu 3 Prozent. Ein hoher Lohnanteil und die weiterhin geringen Margen erschweren es ihnen, ihre Marktstellung im Bereich des Ende-zu-Ende-Wettbewerbs entscheidend auszubauen. Der Aufbau und Unterhalt von alternativen flächendeckenden Zustellnetzen ist im Hinblick auf tendenziell sinkende Sendungsmengen und die daraus resultierende geringe Auslastung nur schwer zu realisieren.

Auch im Bereich des Teilleistungswettbewerbs haben sich die Marktverhältnisse in den letzten Jahren nicht zugunsten der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe verändert. Zuletzt ist die von den Wettbewerbern bei der Deutsche Post-Gruppe eingelieferte Menge an Teilleistungssendungen zurückgegangen. Diese betrug im Jahr 2018 ca. 12 Prozent der gesamten Briefmenge in diesem Bereich. Den größten Anteil machen von Endkunden eingelieferte Teilleistungssendungen aus. Der Rest entfällt auf Sendungen, die von Tochterfirmen bei der DP AG eingeliefert werden.

6.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich

Marktstruktur und Wettbewerbsverhältnisse

Die Marktstruktur in den einzelnen Bereichen des KEP-Marktes ist sehr unterschiedlich.

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 taggleichen 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.

Im Expressbereich sind neben den großen global agierenden Anbietern (z. B. 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 E-Commerce, 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.

Im nationalen Paketmarkt sind weitestgehend wettbewerbliche Strukturen vorhanden. Im Wesentlichen existieren fünf große Anbieter (in alphabetischer Reihenfolge: Deutsche Post DHL, DPD, GLS, Hermes und UPS), die ihre Dienstleistungen sowohl im Geschäftskunden- als auch im Privatkundenbereich flächendeckend anbieten und mit eigenen Annahme- und Abholstationen bundesweit vertreten sind. Daneben existieren eine Vielzahl weiterer kleiner Anbieter im Markt, die für sich allein genommen deutlich geringere Sendungsmengen und Umsätze im Paketbereich (hier Sonstige) haben. Zusammengefasst haben sie aber einen umsatzbezogenen Marktanteil von ca. 15 Prozent.

Die Paketbranche war durch besonders hohe Wachstumsraten geprägt, von denen die meisten Paketbeförderer profitieren konnten. Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Abstand des Marktführers (Umsatzanteil 44 Prozent) auf den nächst größten Wettbewerber (Umsatzanteil 14 Prozent) nach wie vor deutlich ist.

Die Umsatzanteile der einzelnen Anbieter am gesamten Umsatz, der mit der Beförderung von inländischen Paketsendungen im Jahr 2018 erzielt wurde, ist in anonymisierter Weise in der folgenden Abbildung dargestellt.

Umsatzanteile Inland einzelner Anbieter im Paketbereich (2018) in Prozent

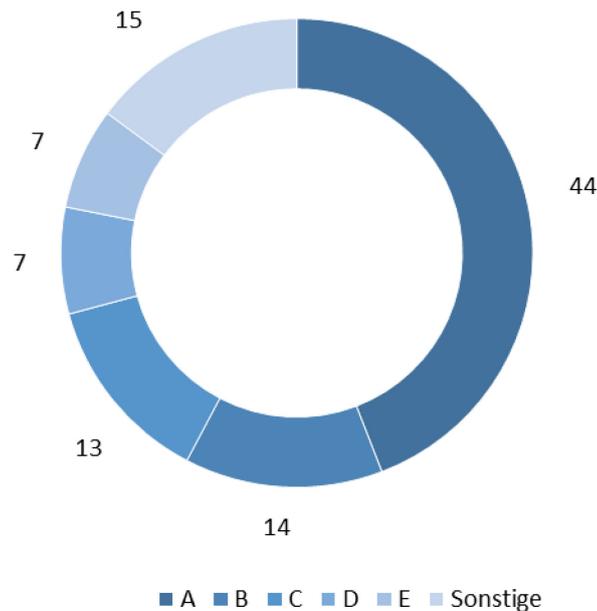


Abbildung 26: Umsatzanteile Inland einzelner Anbieter im Paketbereich

Neben den fünf großen Anbietern existieren eine Vielzahl weiterer kleiner Anbieter im Markt, die für sich allein genommen deutlich geringere Sendungsmengen und Umsätze im Paketbereich haben, zusammen aber einen Anteil von ca. 15 Prozent ausmachen (hier: Sonstige). Dazu zählen Unternehmen deren Kerngeschäft in anderen Bereichen liegt (z. B. Expressversand) oder die nur in Marktnischen aktiv sind (z. B. grenzüberschreitende Sendungen in ein bestimmtes Land) aber auch die Unternehmen die im Auftrag von Amazon die Zustellung übernehmen (siehe unten).

E-Commerce

Wesentlicher Entwicklungstreiber für die Unternehmen im KEP-Bereich war im zugrundeliegenden Berichtszeitraum nach wie vor die voranschreitende Digitalisierung. Sie führt zu deutlichem Wachstum, insbesondere im Paketbereich, stellt die Unternehmen der Branche gleichzeitig aber auch vor große Herausforderungen.

Seit Beginn der Digitalisierung wächst der Versandhandel über das Internet (E-Commerce) stetig. Dies führt zu deutlichen Mengen- und Umsatzsteigerungen vor allem im Paketbereich.

Im Jahr 2018 sind die E-Commerce-Umsätze erneut deutlich gestiegen, um plus 10,4 Prozent auf insgesamt 65,1 Mrd. Euro. Für das Jahr 2019 wird mit einem weiteren Umsatzanstieg um 10,5 Prozent gerechnet.¹¹ Insgesamt betrug der Anteil des E-Commerce am Einzelhandel im Jahr 2018 rund 13 Prozent. Für die Zukunft wird ein weiteres Umsatzwachstum in diesem Bereich erwartet. Zum Vergleich lag der entsprechende Wert im Jahr 2010 bei knapp 4 Prozent.¹²

Mit einem Plus von 20,3 Prozent im Jahr 2018 stieg der Onlinehandel mit Lebensmitteln besonders stark. Zu beachten ist allerdings, dass hier das Ausgangsniveau im Vergleich zu anderen Warengruppen noch immer gering ist. Aber auch der E-Commerce bei anderen Warengruppen, bei denen der Onlinehandel eine größere Rolle spielt (u. a. Bekleidung, Unterhaltungsmedien, Elektroartikel, Spielwaren), ist im Jahr 2018 erneut gestiegen.¹³

Es ist somit davon auszugehen, dass vom Onlinehandel auch in den nächsten Jahren deutliche Wachstumsimpulse für den KEP-Markt ausgehen werden.

Letzte Meile und City Logistik

Die Haustürzustellung ist bei den Empfängern in Deutschland immer noch die mit großem Abstand beliebteste Zustellart. Dieser besondere, im Ausland nicht unbedingt übliche, Service führt jedoch dazu, dass die letzte Meile für die Postdienstleister im KEP-Bereich der kostenintensivste Teil der Beförderungskette ist. Aufgrund der Vielzahl der Stopps können Paketfahrer während ihrer Tour insgesamt nur eine geringere Gesamtmenge zustellen als beispielsweise bei einer reinen Paketshopzustellung. Jeder vergebliche Zustellversuch bedeutet zudem weiteren Zeitverlust und die Verlängerung der Tour.

Für die letzte Meile ist es daher das Ziel der Unternehmen, eine möglichst hohe Erstzustellungsquote zu erreichen. Die zunehmende Digitalisierung in den Arbeitsprozessen der Postdienstleister ermöglicht eine Sendungsverfolgung nahezu in Echtzeit. Dies bietet die Möglichkeit, auch noch relativ kurzfristig auf den weiteren Beförderungsprozess Einfluss nehmen zu können. So hat der Empfänger inzwischen die Möglichkeit, bis kurz vor der Zustellung einen alternativen Ablageort zu wählen, oder das Paket noch an eine andere Adresse oder an seinen Arbeitsplatz umzulenken. Somit kann die Sendung zugestellt werden, obwohl der Empfänger selbst nicht zu Hause ist.

Ein besonderer Fokus der Paketdienstleister liegt daneben auf der Zustellung in Paketstationen und Paketshops, da hier bei einem Stopp eine größere Anzahl von Paketen gleichzeitig zugestellt werden kann. So bauen alle Paketdienstleister ihr Netz an Paketshops und Paketstationen stetig weiter aus.

¹¹ Vgl. bevh, Pressemitteilung vom 22.01.2019 „Auch in 2018 zweistelliges E-Commerce-Wachstum“.

¹² Vgl. ibi research an der Universität Regensburg GmbH, Pressemitteilung vom 09.01.2019 „Prognose: E-Commerce-Anteil am Einzelhandelsumsatz wird bis 2024 nochmals deutlich steigen“.

¹³ Vgl. bevh, Pressemitteilung vom 22.01.2019 „Auch in 2018 zweistelliges E-Commerce-Wachstum“.

Im Zuge der wachsenden Diskussionen um den zunehmenden Verkehr und die damit zusammenhängende Schadstoffbelastung in den Städten, stehen die Paketdienstleister und deren Zusteller vor neuen Herausforderungen.

Paketdienstleister kommen nicht umhin, aufgrund wachsender Kundenanforderungen und erhöhtem Druck der Kommunen in innovative und umweltfreundliche City-Logistikkonzepte zu investieren.

So wächst die Unzufriedenheit der Stadtverwaltungen und Einwohner über den die wachsende Verkehrsbelastung sowie die damit verbundenen steigenden Emissionen. Im Zuge dessen planen die Kommunen strengere Auflagen z. B. durch Dieselfahrverbote oder Umweltzonen, um die Belastungen durch Verkehr, Emissionen und Lärm zu reduzieren.

Die Elektrifizierung der Lieferflotten ist daher für die Paketdienstleister ein zentraler Baustein ihrer City-Logistikkonzepte. Dies führt zwar zu einer Verbesserung der Schadstoffbilanz, trägt aber nicht zur Entlastung des Verkehrsaufkommens auf den Straßen bei.

Um die urbane Logistik auch in dieser Hinsicht zukunftsfähiger zu gestalten, werden innovative Pilotprojekte ins Leben gerufen. Dazu zählen beispielsweise City-Hubs oder Mikrodepots.¹⁴ Von dort aus übernehmen dann Lastenräder und kleinere Elektrofahrzeuge die weitere Zustellung bis zum Empfänger. Da jedoch in vielen Städten nicht immer geeignete und vor allem bezahlbare Standorte für City-Hubs und Mikro-Depots zur Verfügung stehen, wird weiterhin nach Möglichkeiten gesucht, um Lastenräder auch ohne Mikro-Depots effizient einsetzen zu können.

Die Diskussionen zur zukünftigen Gestaltung der Innenstadtlogistik haben gerade erst begonnen. Dabei stehen kommunale Ziele im Hinblick auf autofreie Innenstädte den individuellen Kundenwünschen gegenüber. Die Privat- aber auch die Geschäftskunden in den Städten erwarten weiterhin schnelle und kostengünstige Lieferungen – möglichst am gleichen Tag - oder auch die Zustellung innerhalb eines bestimmten Zeitfensters. Die in Innenstädten gelegenen Geschäfte bauen zudem ihre Lagerkapazitäten ab und sind bei der Lieferung ihrer Waren daher auf die KEP-Dienstleister angewiesen. Eine Lieferung ohne Lieferverkehr ist aber nicht möglich.

Bei der Entwicklung von zukunftsfähigen Lösungen sind deshalb, über die Anbieter von Postdienstleistungen hinaus, alle Beteiligten gefordert.

¹⁴ Vgl. Urbane Logistik 2030 in Deutschland, S. 4 ff.

Eigenzustellung von Amazon

Eine besondere Bedeutung für den Paketbereich in Deutschland hat der mit Abstand größte Online-Händler Amazon. Der E-Commerce-Umsatz von Amazon in Deutschland betrug im Jahr 2018 knapp 9,3 Mrd. Euro. Damit erzielte Amazon in Deutschland fast dreimal so viel Umsatz wie der zweitgrößten Anbieter (otto.de).¹⁵ Laut Medienberichten ist davon auszugehen, dass Amazon als Großkunde allein beim Anbieter DHL, für knapp 18 Prozent der Paketmenge steht.¹⁶

Im Jahr 2015 startete Amazon mit dem Aufbau eines eigenen Zustellnetzwerkes. Dieses wurde über die letzten Jahre hinweg kontinuierlich erweitert und beschränkt sich bislang weitgehend auf die großen Ballungsgebiete. Die Zustellung erfolgt dabei durch Subunternehmen (meist kleine und mittelgroße Kurier- oder Speditionsunternehmen). Aktuell hat das Unternehmen laut Medienberichten angekündigt für den Großraum München selbst ca. 200 Fahrer einstellen zu wollen.

In den USA betreibt Amazon seit 2018 und in Großbritannien seit 2019 einen eigenen Paketdienst. Dieses Angebot gilt für Partner von Amazon, die ihre Produkte auf der Amazon-Internetseite anbieten. In Zukunft soll der Service auch für fremde Sendungen zur Verfügung stehen. Dabei ist es das Ziel, in den USA günstigere Preise als FedEx und UPS anzubieten.¹⁷ Inwieweit das Unternehmen für Deutschland eine vergleichbare Strategie verfolgt, ist bislang nicht bekannt.

Konkurrenz für die etablierten Anbieter, insbesondere von Paketdienstleistungen, entsteht hierdurch in unterschiedlicher Hinsicht. Zum einen dämpft der Markteintritt von Amazon mit seiner besonderen Marktstellung im Bereich des E-Commerce (siehe oben) das Wachstumspotential (Umsatz, Sendungsmengen) der bislang existierenden Anbieter, sodass diese nicht mehr im vollen Umfang vom E-Commerce-Boom profitieren können. Zudem wird die ohnehin eingeschränkte Verhandlungsmacht gegenüber dem Versender Amazon weiter geschwächt. Daher sind Preiserhöhungen für die KEP-Dienstleister nur sehr schwer durchzusetzen.

Zusätzlich dazu verknappt der Aufbau der Eigenzustellung von Amazon das bereits geringe Angebot an Fahrern für alle Anbieter von KEP-Dienstleistungen. Wobei insbesondere solche Unternehmen betroffen sind, die für die Zustellung hauptsächlich auf den Einsatz von Subunternehmen angewiesen sind.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Größe von Amazon als Versandhändler in Kombination mit dem Aufbau des eigenen Zustellnetzwerkes zu deutlichen Veränderungen der Marktstruktur sowie der Wettbewerbsverhältnisse im Paketbereich führen können. Die Bundesnetzagentur wird daher die weitere Entwicklung in diesem Bereich verstärkt beobachten.

¹⁵ Vgl. Hamburger Abendblatt, Ausgabe vom 10.09.2019 „Amazon, Otto und Zalando sind vorne“.

¹⁶ Vgl. Handelsblatt, 24.06.2018) <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/paketgeschaef-so-abhaengig-ist-die-post-von-amazon/22724300.html> (abgerufen am 30.09.2019)

¹⁷ Vgl. Handelsblatt, 24.06.2018) <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/paketgeschaef-so-abhaengig-ist-die-post-von-amazon/22724300.html> (abgerufen am 30.09.2019)

Grenzüberschreitender Warenversand

Das Inkrafttreten der EU-PaketVO im Jahr 2018 (Verordnung (EU) 2018/644 vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste) hat den Fokus der Marktbeobachtung verstärkt auf grenzüberschreitende Paketsendungen gelenkt. Vorrangiges Ziel der Verordnung ist es, durch mehr Transparenz und gezielte Regulierung mit Blick auf den Universaldienst und die wachsende Bedeutung des Onlinehandels, grenzüberschreitende Paketsendungen zu erschwinglichen Preisen überall und für jeden (vor allem für kleine und mittlere Unternehmen und Privatpersonen) in der Europäischen Union verfügbar zu machen. Ferner soll die Verordnung zu einer weiteren Entwicklung des Onlinehandels führen.¹⁸

Die Ergebnisse der Markterhebung zeigen, dass im Jahr 2018 bereits knapp ein Viertel der Umsätze im Paketbereich mit der Beförderung grenzüberschreitender Sendungen erzielt wurden. Der entsprechende Sendungsmengenanteil betrug etwas weniger als ein Fünftel; ein Großteil dieser Sendungen waren abgehende Auslandssendungen (d.h. Sendungen die von Deutschland aus in einem anderen Land zugestellt werden), die innerhalb der Europäischen Union bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums zugestellt wurden (siehe Kapitel I.A.2.2.1).

Neben der Deutschen Post DHL sind insbesondere UPS, GLS als Tochterunternehmen der britischen Royal Mail, und DPD als Tochterunternehmen der französischen La Poste am Markt tätig. Für diese Anbieter sind die Marktanteile mit den entsprechenden Anteilen bei inländischen Paketsendungen vergleichbar (siehe oben). Insgesamt liegen somit wettbewerbliche Strukturen vor, wobei sich der Großteil der Umsätze in diesem Bereich auf wenige Anbieter konzentriert.

Im Rahmen der Markterhebung war festzustellen, dass für den Bereich des grenzüberschreitenden Paketversands durch den boomenden Onlinehandel für die nächsten Jahre mit überproportionalem Wachstum zu rechnen ist.

Wie hoch das Wachstum in diesem Bereich in der näheren Zukunft tatsächlich ausfallen wird, ist derzeit aber noch nicht absehbar. Unsicherheiten bestehen insbesondere vor dem Hintergrund des bevorstehenden gegebenenfalls Brexits und der internationalen Handelskonflikte, die vor allem zwischen den USA und China ausgetragen werden und inwieweit sie sich insgesamt negativ auf den globalen Handel auswirken bzw. auswirken werden.

Daher bleibt es abzuwarten, ob die neuen europäischen Regelungen insbesondere zur Preistransparenz den grenzüberschreitenden Paketversand zusätzlich stimulieren werden, und welche Auswirkung dies auf die Marktentwicklung und Marktstruktur in Deutschland haben wird.

¹⁸ Vgl. Verordnung (EU) 2018/644 vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste

B Netzzugang

Die Deutsche Post 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.

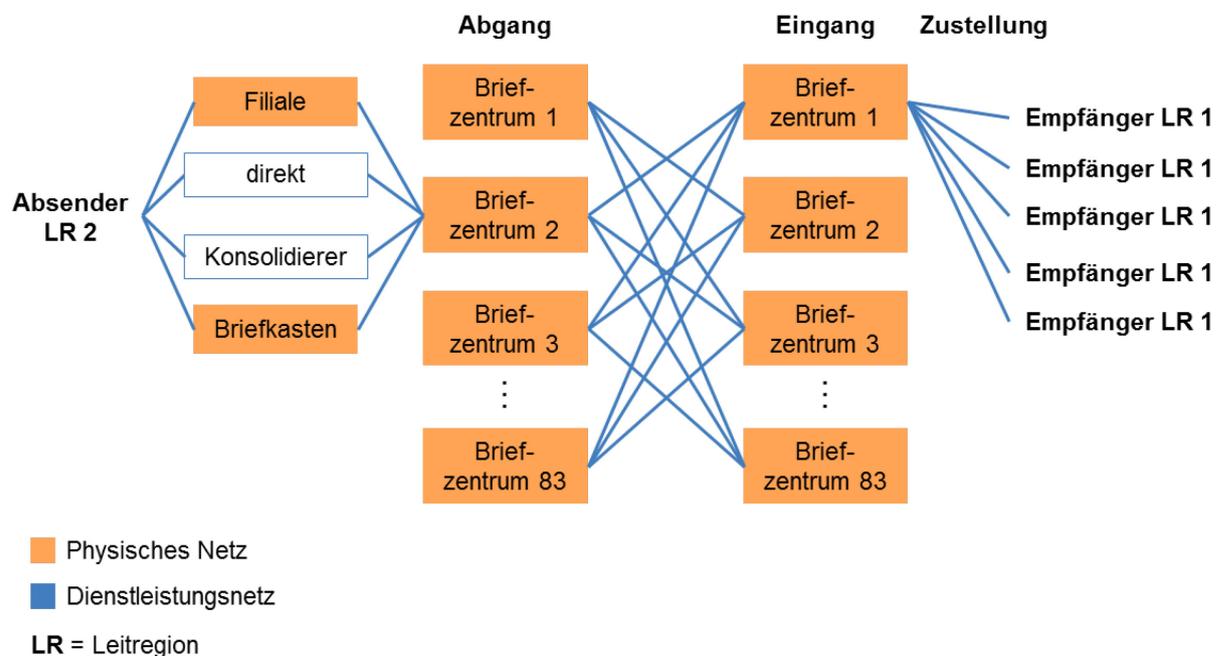


Abbildung 27: Netzstruktur im Postsektor

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 regionaler Postdienstleister soll die Möglichkeit der bundesweiten Zustellung unabhängig von dem Briefnetz der DP AG gewährleisten. Die einzelnen Postdienstleister führen die Sendungen ihrer 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**¹⁹ wurde Anfang 2010 gegründet. Gesellschafter der mail alliance sind Postcon, Logistic Mail Factory und der Citypostverbund. Zu den Partnern der mail alliance zählen nach eigenen Angaben 120 private Zustellbetriebe mit 55.000 Zustellern. Betrieben wird die mail alliance von der mailworXs GmbH. In fünf Umschlagplätzen (Berlin, Hannover, Bochum, Darmstadt und Würzburg) werden die Sendungen der regionalen Briefdienste zusammengeführt und weitergeleitet. Über das Verbundsystem der mail alliance sollen 11 Millionen Sendungen vom gesamten Sendungsaufkommen der regionalen Briefdienste im Jahr verteilt bzw. zugestellt werden.

Das Verbundnetzwerk **P2 Die zweite Post**²⁰ besteht nach eigenen Angaben aus über 40 regionalen Briefdiensten und ist seit 2008 im Postmarkt aktiv. Die nachfolgende Abbildung zeigt die regionale Verteilung der Briefdienste. Das gesamte Sendungsaufkommen der im Verbundnetzwerk P2 zusammengeschlossenen regionalen Briefdienste beträgt 720 Millionen Sendungen im Jahr von rund 50.000 Kunden. Im Gesamtverbund sind 45.000 Mitarbeiter beschäftigt. Angaben dazu, wie viele Sendungen von dem gesamten Sendungsvolumen über das Verbundnetz verteilt bzw. zugestellt werden, liegen der Bundesnetzagentur nicht vor. Der Zusammenschluss verschiedener regionaler Postdienstleister kann die Möglichkeit der bundesweiten Zustellung unabhängig von dem Briefnetz der DP AG gewährleisten. Die einzelnen Postdienstleister führen die Sendungen ihrer Kunden zusammen und stellen innerhalb ihrer Regionen eine hohe Zustellqualität sicher. Über das Verbundnetzwerk kann der einzelne Postdienstleister die Dienste von anderen Kooperationspartnern nutzen und die Zustellung über seine Region hinaus anbieten.

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

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. Kunden

¹⁹ Angaben zum Verbundnetzwerk sind dem Internetauftritt www.mailalliance.net entnommen.

²⁰ Angaben zum Verbundnetzwerk sind dem Internetauftritt www.die-zweite-post.de entnommen

der DP AG sind somit nicht gezwungen, die Gesamtleistung als Vollprodukt abzunehmen, während es der Netzzugang den Wettbewerbern ermöglicht, ihren Kunden eine flächendeckende Zustellung zu ermöglichen.

Die gesamte Beförderungsleistung der DP AG ergibt sich aus der Annahme der Briefsendung vom Absender bis hin zur Übergabe an den Empfänger. Unter einer Teilleistung im Sinne des § 28 Abs. 1 PostG ist jeder abgrenzbare Teil der Beförderungskette eines Postdienstleisters zu verstehen.²¹ 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.²² 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.

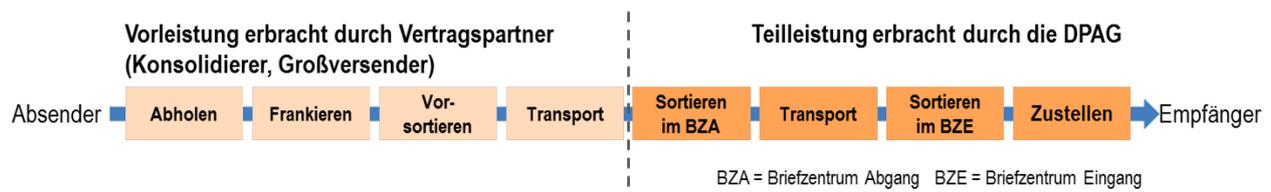


Abbildung 28: Beispiel der Teilleistungsart BZA (Briefzentrum Abgang)

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 Kunden 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 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.²³ Eine Einlieferung im Briefzentrum Eingang erhöht die erzielbare Vergütung weiter, da die Leistungen des Briefzentrums

²¹ Vgl. BVerwG v. 20.05.2009 - 6 C 14.08; OVG v. 22.01.2008 - 13 A 4362/00; VG Köln v. 01.12.2015 - 22 K 3555-14

²² Vgl. VG Köln v. 01.12.2015 - 22 K 3555/14

²³ Vgl. AGB der Deutschen Post für Teilleistungszugang bei der Beförderung von Briefen gegenüber gewerbsmäßige Konsolidierung (AGB Teilleistungen Brief)

Abgang und der zwischen den Briefzentren erforderlichen Transport nicht in Anspruch genommen werden müssen. Die Briefsendungen befinden sich in diesem Fall bereits in der Zielregion 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 vom Kunden 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 in den Jahren 2018 und 2019 (ab 01.07.) gezeigt.

Entgeltlogik von Teilleistungen

	2018		01.01.2019	
	Relativ	Absolut	Relativ	Absolut
Porto Standardbrief	100%	0,700 €	100%	0,800 €
Rückerstattung für Erbringung von Infrastrukturleistungen	3%	0,021 €	5%	0,040 €
Rückerstattung für Teilleistung bei BZA Einlieferung	38%	0,266 €	43%	0,344 €
zusätzl. Rückerstattung für Teilleistungen bei BZE Einlieferung	3%	0,021 €	3%	0,024 €
erzielte maximale Rückerstattung	44%	0,308 €	51%	0,408 €
Porto Standardbrief für Geschäftskunden	56%	0,392 €	49%	0,392 €

Tabelle 8: Entgeltlogik von Teilleistungen in 2018 und 2019 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.

Entgelte für Großversender und Konsolidierer 2019

	Entgelte nach Einlieferungsart		Entgelte nach Einlieferungsart inkl. Rückerstattung für Infrastrukturleistung			Porto
	BZA	BZE	Entgeltsicherung	TL-Entgelt BZA bei max. Rückerstattung	TL-Entgelt BZE bei max. Rückerstattung	
Standardbrief	0,456 €	0,432 €	0,040 €	0,416 €	0,392 €	0,800 €
Kompaktbrief	0,618 €	0,590 €	0,048 €	0,570 €	0,542 €	0,950 €
Großbrief	1,039 €	0,992 €	0,078 €	0,961 €	0,915 €	1,550 €
Maxibrief	1,863 €	1,782 €	0,135 €	1,728 €	1,647 €	2,700 €
Postkarte	0,342 €	0,324 €	0,030 €	0,312 €	0,294 €	0,600 €

Tabelle 9: Entgelte für Großversender und Konsolidierer 2019

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 51 Prozent - derzeit also 40,8 ct des Portos in Höhe von 80 ct - für den Standardbrief betragen.

II Tätigkeiten

A Marktbeobachtung

1. Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung

Mit dem Tätigkeitsbericht legt die Bundesnetzagentur den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes gem. § 47 PostG u. a. die Lage und die Entwicklungen auf den Postmärkten dar. Auf Grundlage des Tätigkeitsberichts sowie der Stellungnahme der Bundesregierung übernimmt der Bundestag die parlamentarische Verantwortung für die Entwicklung auf den Postmärkten. Ergänzt wird der Blick auf den Markt durch den ebenfalls vorzulegenden Bericht der Monopolkommission. Dieser untersucht, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe steht der Bundesnetzagentur gem. § 45 PostG ein Auskunfts- und Prüfungsrecht gegenüber allen in den Postmärkten tätigen Unternehmen zu. Für die Marktbeobachtung umfasst das Auskunftsrecht die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmen und Vereinigungen, während das Prüfungsrecht sämtliche geschäftlichen Unterlagen einschließt.

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>. Gleichzeitig ermöglicht die Bundesnetzagentur allen Lizenznehmern, aber auch noch die bislang bestehenden Kommunikationskanäle (hauptsächlich per Brief oder Fax) zu nutzen.

Auf dem Portal erfolgen die Dateneingabe und die Übermittlung durch die befragten Unternehmen an die Bundesnetzagentur über eine verschlüsselte Verbindung. Die benötigten individuellen Zugangsdaten für das Online-Portal 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 Online-Handels steigt die Bedeutung des Kurier-, Express- und Paketbereichs (KEP) stetig (siehe I.A. 2.2). 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.

Hierzu hat die Bundesnetzagentur in den Jahren 2018 und 2019 neben den rund 1.100 Unternehmen des lizenzpflichtigen Bereichs jeweils auch knapp 10.000 Unternehmen, die im Bereich von KEP-Dienstleistungen aktiv sind, im Rahmen ihrer Markterhebung befragt. Als Datengrundlage (Firmenname, Anschrift) für die Auswahl der zu befragenden Unternehmen steht der Bundesnetzagentur die Gesamtzahl der nach § 36 PostG angezeigten Unternehmen zur Verfügung. Ergänzend hat die Bundesnetzagentur mit einer kleinen Auswahl

von bedeutenden Marktteilnehmern persönliche, leitfadengestützte Interviews geführt. Hierbei wurden überwiegend qualitative Fragen zur aktuellen Marktsituation und bedeutenden Entwicklungstrends in der KEP-Branche erörtert.

Die Marktdaten im KEP-Bereich für die Vorjahre wurden jeweils vollständig von externen Instituten zur Verfügung gestellt.

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 Durchführungsverordnung²⁴ 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 zu erheben, die Pakete befördern und auf dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaates tätig sind und in aggregierter Weise an die EU-Kommission zu übermitteln (weitere Informationen siehe Kapitel II.F.1.2).

Um Doppelerhebungen zu vermeiden und den bürokratischen Aufwand für die Unternehmen in Deutschland möglichst gering zu halten, hat die Bundesnetzagentur, die geforderten Indikatoren in die bestehende Markterhebung integriert (z. B. Aufgliederung nach inländischen und grenzüberschreitenden Sendungen im KEP-Bereich).

²⁴ 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

1. Erteilung, Anpassung und Übertragung von Lizenzen

Die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1.000 Gramm unterliegt der Lizenzpflicht (§ 5 Abs. 1 PostG). Keine Lizenz benötigt, 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).

Die Gesamtzahl der Lizenzerteilungen lag in den Jahren von 1998 bis 2019 bei etwa 3.200. Nachdem es in den Jahren 2016 und 2017 eine relativ hohe Zahl sowohl von Lizenzerteilungen (insgesamt 162) als auch von Marktaustritten (Lizenzrückgaben und Lizenzwiderrufe, insgesamt 163) gegeben hatte, kam es in den Jahren 2018 und 2019 in beiden Kategorien zu einem vergleichsweise starken Rückgang. 2018 wurden lediglich 32 Lizenzen erteilt, 2019 sogar nur 16 Lizenzen. Die Zahl der Marktaustritte lag 2018 bei 31 und 2019 bei 47. Der Anstieg der Austritte ist teilweise auf mehrere Serienbriefe der Bundesnetzagentur an die Lizenznehmer zurückzuführen, in deren Folge eine Reihe von Unternehmen auffiel, die ihre Gewerbetätigkeit oder die Erbringung von Postdienstleistungen aufgeben hatten. Diese sind der Aufforderung der Bundesnetzagentur zur Rückgabe ihrer Lizenz nachgekommen.

Anzahl der neuen Lizenzen und der Marktaustritte

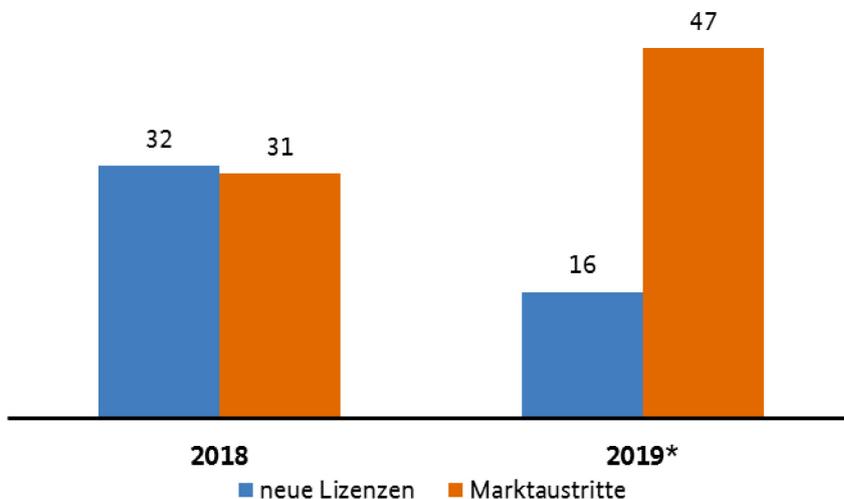


Abbildung 29: Anzahl der neuen Lizenzen und der Marktaustritte

* Stand Oktober 2019

Derzeit gibt es etwa 1.100 wirksame Lizenzen am Markt. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Lizenzen bis zum Jahr 2018.

Verhältnis gültiger Lizenzen zu ungültigen Lizenzen

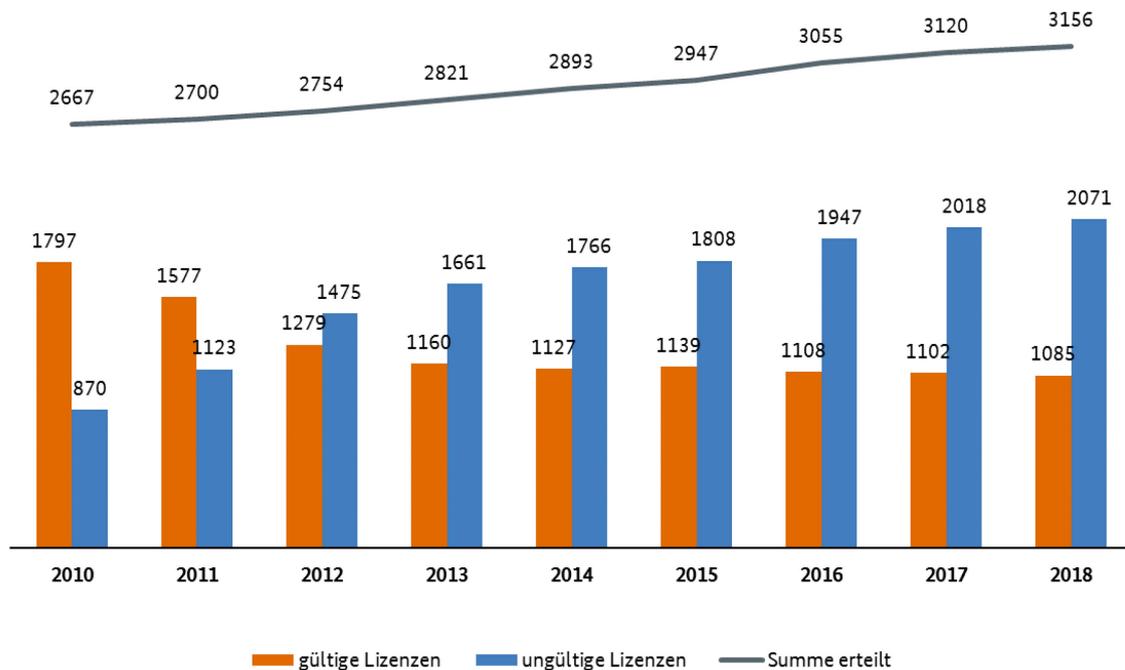


Abbildung 30: Verhältnis gültiger Lizenzen zu ungültigen Lizenzen

Lizenznehmer sind grundsätzlich zur förmlichen Zustellung (hoheitliche Zustellung mit Zustellungsurkunde) verpflichtet. Hiervon können sie sich nach § 33 Abs. 2 PostG befreien lassen. Von den 42 neuen Lizenznehmern im Berichtszeitraum machten 31 von der Möglichkeit der Befreiung Gebrauch.

Bei Veränderungen im Geschäftsbetrieb von Lizenznehmern ist oft eine Anpassung der Lizenz erforderlich. Dies ist insbesondere bei Geschäftsführerwechseln und Änderungen des Lizenzgebiets der Fall. Bei Wechseln in der Geschäftsführung wird vor Anpassung der Lizenz die Zuverlässigkeit der neuen Leitungsperson(en) überprüft. Während solche Anpassungen relativ häufig vorkommen, sind Übertragungen von Lizenzen von einem Inhaber auf einen anderen in der Praxis eher selten. Der Übertragungsempfänger wird in gleicher Weise geprüft wie ein neuer Antragsteller.

Seit dem Berichtsjahr 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 vorgenommen werden. Alternativ können Lizenzanträge sowie Änderungs- und Verzichtsmittelungen nach wie vor in Papierform oder per E-Mail eingereicht werden.

Am 1. Juli 2019 ist die Verordnung zur Zulassung und Benennung sogenannter Benannter Betreiber in Kraft getreten. Benannter Betreiber ist, wer zur verbindlichen Wahrnehmung der Rechte und Pflichten, die sich aus dem Weltpostvertrag für die Bundesrepublik Deutschland ergeben, zugelassen und benannt worden ist. Diese Rechte und Pflichten wurden in der Vergangenheit von der Deutschen Post AG wahrgenommen. Nunmehr haben auch andere Unternehmen des Postmarkts die Möglichkeit, Benannter Betreiber zu werden. Hierfür kann bei der Bundesnetzagentur ein Antrag gestellt werden. Informationen über die einzureichenden Unterlagen und Nachweise sowie weitere Einzelheiten zum Antragsverfahren finden sich auf der Internetseite der Bundesnetzagentur im Bereich Post, Unterpunkt Lizenzierung.

2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen

Stellt die Bundesnetzagentur fest, 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 für das betreffende Unternehmen das Erfordernis besteht, 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.

3. Zusammenarbeit mit dem Zoll

Mit Wirkung zum 16. November 2016 schloss die Bundesnetzagentur eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Zoll. Gegenstand der Vereinbarung ist die Kooperation bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Die Behörden informieren sich gegenseitig, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Erbringer von Postdienstleistungen wesentliche Arbeitsbedingungen nicht einhält, z. B. Sozialabgaben nicht leistet oder den Mindestlohn nicht zahlt. Wenn ein entsprechender Verdacht besteht, können die Bundesnetzagentur und das jeweilige Hauptzollamt eine gemeinsame Prüfung bei dem betreffenden Unternehmen durchführen. Ist das Unternehmen Inhaber einer Postlizenz, kann ihm diese Lizenz ggf. entzogen werden, wenn sich der Verdacht bestätigt.

Im Februar 2019 wurde eine gemeinsame Prüfung mit dem Hauptzollamt Köln durchgeführt. Bei dem geprüften Unternehmen, das sich im Großraum Köln befand, handelte es sich um einen großen Paketdienstleister. Vor Ort konnten keine offensichtlichen postrechtlichen Verstöße festgestellt werden.

C Ordnungswidrigkeiten

1. Allgemeines

Die Bundesnetzagentur kann bei diversen Verstößen gegen Bestimmungen des Postgesetzes Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten. Die in der Praxis häufigsten Verstöße sind die lizenzpflichtige Beförderung von Briefsendungen ohne Lizenz und die Nichtbeachtung der Anzeigepflicht. Im Berichtszeitraum sprach die Bundesnetzagentur hier in insgesamt 23 Fällen Verwarnungen aus oder erließ Bußgeldbescheide. Hiervon handelte es sich einmal um einen Verstoß gegen die Lizenzpflicht und 22-mal um Verstöße gegen die Anzeigepflicht. Es wurden insgesamt 15 Verwarnungen ausgesprochen und 8 Bußgelder verhängt. Die Gesamthöhe der verhängten Geldbußen betrug etwa 2.400,00 Euro (mit Gebühren und Auslagen).

Auch im aktuellen Berichtszeitraum wurden wieder ganz überwiegend Verstöße gegen die Anzeigepflicht geahndet. Nach § 36 PostG muss, wer Postdienstleistungen erbringt, ohne einer Lizenz zu bedürfen, die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs innerhalb eines Monats der Bundesnetzagentur schriftlich anzeigen. Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung dieser Vorschrift anhand einer Datenbank und Prüfungen vor Ort.

2. Behördenübergreifende Tagung

Die Bundesnetzagentur richtete am 19. und 20. September 2018 den fünften Erfahrungsaustausch der Bußgeldreferate der Bundesbehörden zum Vollzug von Ordnungswidrigkeitenverfahren aus. Insgesamt nahmen 49 Personen aus elf verschiedenen Bundesbehörden und Bundesministerien an der zweitägigen Veranstaltung teil. Ein Schwerpunkt der Tagung lag auf den Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Vollzugs. Darüber hinaus hat die Polizei Nordrhein-Westfalen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die praktischen Möglichkeiten des Vorgehens bei der Durchsuchung von Geschäftsräumen informiert. Im Jahr 2019 wurde der Erfahrungsaustausch von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in Frankfurt am Main ausgerichtet.

3. 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. Die Fahrer dieser Unternehmen waren zum großen Teil zwischen Osteuropa und dem Vereinigten Königreich unterwegs und beförderten Personen und Waren, letztere zumeist als adressierte Sendungen. 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, z. B. Verstöße gegen das Personenbeförderungsgesetz oder das Fahrpersonalgesetz, die vorrangig von anderen Behörden geahndet wurden.

D Anzeigepflicht

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 kg 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).

Im Jahr 2018 hat die Bundesnetzagentur erneut festgestellt, dass viele Postdiensteanbieter ihrer Anzeigepflicht aus dem PostG nicht nachkommen. Dies beruht vielfach darauf, dass die gesetzliche Regelung nicht bekannt ist. Der Markt verändert sich aufgrund des Online-Versandhandels schnell und viele neue Paketshops nehmen ihre Tätigkeit für einen der großen Paketdienstleister oftmals zunächst in Unkenntnis der Anzeigepflicht auf. Aus diesem Grund fordert die Bundesnetzagentur regelmäßig die großen Paketdienstleister auf, für eine Anzeige ihrer Subunternehmer Sorge zu tragen. Gleichzeitig ermittelt die Bundesnetzagentur auf dem Postmarkt im Rahmen von Postmarktprüfungen und Desktop-Recherchen, ob neue und noch nicht angezeigte Postdienstleister am Markt tätig sind. Die Bundesnetzagentur hat während des Berichtszeitraums deutschlandweit bislang mehr als 6.000 Paketshops auf die Einhaltung der Anzeigepflicht gemäß § 36 PostG und des Postgeheimnisses gemäß § 39 PostG überprüft (vgl. hierzu Kapitel I).

Eine große Anzahl stellt auch die Tätigkeit wieder ein, sodass auf dem Markt der Postdiensteanbieter eine hohe Fluktuation, besonders im Bereich der sogenannten Paketshops, die Postdienste nur als Nebenprodukt anbieten, zu beobachten ist.

Der Bestand angezeigter Postdiensteanbieter erhöht sich leicht und beträgt Ende 2019 etwas mehr als 62.000 angezeigte aktive Unternehmen.

Eingang Anzeigen 2014 - 2019 in Tsd.

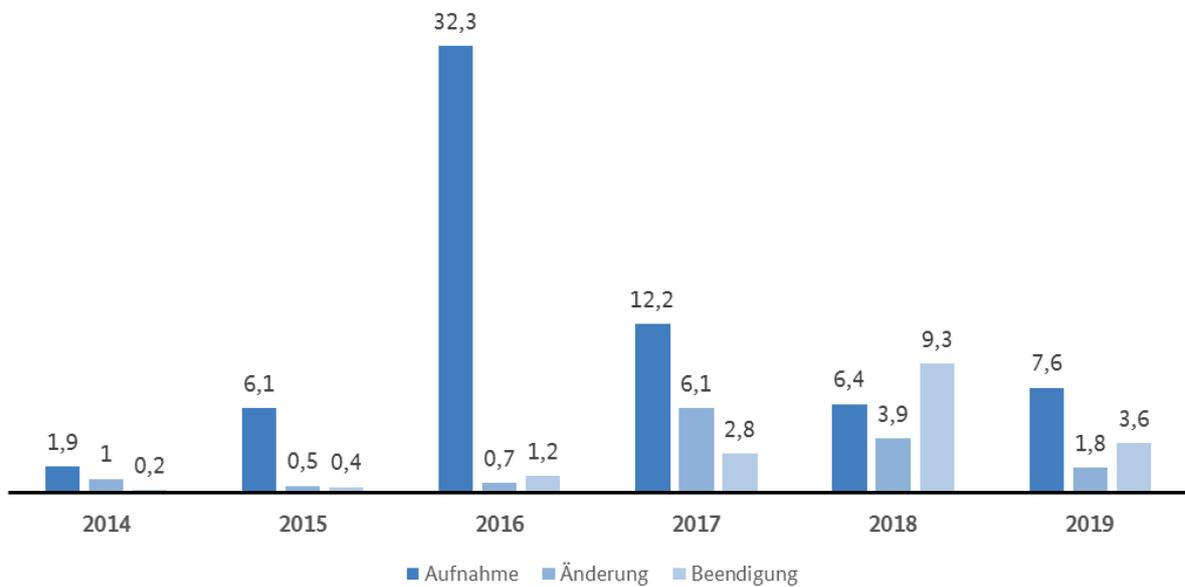


Abbildung 31: Eingang Anzeigen 2014 - 2019

Die Anzahl der angezeigten aktiven Postdiensteanbieter stabilisiert sich in den Jahren 2018 und 2019 und steigt nur noch leicht an. Die Information der Marktteilnehmer durch die Bundesnetzagentur bezüglich der Abmeldepflicht bei Beendigung der Postdienstleistung äußert sich besonders im hohen Zuwachs von Beendigungen im Jahr 2018.

E Netzzugang und Entgelte

Die Bundesnetzagentur hat zu Beginn des Jahres 2018 die Ergebnisse einer Marktbefragung zur Einführung des Infrastrukturrabatts der DPAG²⁵ veröffentlicht. Im Ergebnis hat die Marktbefragung gezeigt, dass mehr Transparenz beim Netzzugang in Bezug auf die Zugangsbedingungen und der Kommunikation von Änderungen von Zugangsbedingungen hilfreich wäre.

In 2019 hat die Bundesnetzagentur erstmals einen Bericht über die Bedingungen und Entgelte für Großversender und Konsolidierer veröffentlicht.²⁶ Der Bericht gibt einen umfassenden Überblick über die relevanten vertraglichen Vereinbarungen, die von der DP AG zum Teilleistungszugang angeboten werden, und führt die darin enthaltenen Bedingungen für den Netzzugang auf.

Für die Konsolidierer Deutsche Post Inhaus Services GmbH (DPIHS) und Compador Dienstleistungs GmbH hat die Bundesnetzagentur die Vorarbeiten zur Prüfung der Verträge über Teilleistungen, welche nach § 30 PostG vorgelegt wurden bzw. werden, und deren Bedingungen und Entgelten abgeschlossen und bereitet die Daten aus den vorliegenden Verträgen auf. Bei Compador wurden rund 900 Verträge erfasst, welche nach dem Zwischenergebnis eines Gerichtsverfahrens im Sommer 2019 vorlegt wurden. Bei der DPIHS gestaltet sich die Prüfung wesentlich aufwendiger. Hier bedurfte es zunächst einer Aufbereitung der Verträge und Nachforderung von Unterlagen bei der DPIHS (weit über 3000 Vertragsdokumente). Die Bundesnetzagentur besitzt allerdings noch immer keine vollständige Übersicht über die Entgelte und Bedingungen der DPIHS und muss Verträge bzw. Vertragsänderungen immer wieder nachfordern.

Seit Anfang 2018 befasst sich die Bundesnetzagentur erneut und vertieft mit dem internen Rechnungswesen der DPAG aufzuklären. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass § 10 Abs. 2 PostG es der Regulierungsbehörde ermöglicht, die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung vorzugeben und das EU-Recht eine Konformitätsprüfung hinsichtlich der Postdiensterrichtlinie vorsieht.

25

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/Postfachanlagen/StudieMarktbefragungInfrastrukturrabatt.pdf?__blob=publicationFile&v=2

26

https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/EntgelteTeil/EntgelteTeil-node.html

F Beschlusskammertätigkeiten, ausgewählte Verfahren und Anforderungen an die Regulierung

1. Beschlusskammertätigkeiten

Die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Entgeltregulierung und die besondere Missbrauchsaufsicht auf den Postmärkten. Ihre gesetzliche Aufgabe ist es, den Wettbewerb auf den Postmärkten zu fördern und die Verbraucher vor unangemessenen Porti zu schützen.

Zu diesem Zweck steht der Beschlusskammer ein umfangreiches Portfolio an Werkzeugen und Verfahrensarten gegenüber einem marktbeherrschenden Unternehmen zur Verfügung:

- Entgeltgenehmigungen, also Festlegung der Porti für Postdienstleistungen per Einzelentgeltgenehmigungsverfahren oder 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 DP AG dann die Preise selbst festlegen, indem z. B. ein Produkt verbilligt und ein anderes verteuert wird. Das Price Cap aus dem Jahr 2015 war bis Ende 2018 festgeschrieben. Im Berichtszeitraum war daher ein neues Maßgrößenverfahren durchzuführen, mit welchem die Änderungsraten für die Privatkundenporti ab 2019 und – verfahrensbedingt derzeit noch vorläufig – neue Porti im Rahmen einer neuen Price-Cap-Entgeltgenehmigung festgelegt wurden.
- Entgelte für Postdienstleistungen, die nicht lizenzpflichtig sind oder deren Anwendung von einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen abhängt, unterliegen nicht der ex-ante Genehmigungspflicht. Allerdings unterfallen diese Geschäftskundenprodukte der nachträglichen Entgeltkontrolle. Die Beschlusskammer wird hier tätig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie ungerechtfertigte Auf- oder wettbewerbsbeeinträchtigende Abschlüsse enthalten oder zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Nachfragern gleichartiger Postdienstleistungen führen.
- 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.
- 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. 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.

- Die Beschlusskammer übt außerdem die allgemeine Missbrauchsaufsicht gegenüber dem auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschenden Anbieter aus. Das hat den Hintergrund, dass das marktbeherrschende Unternehmen die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Anbieter nicht ohne sachlichen Grund beeinträchtigen darf.
- Auch die Entgeltgenehmigung für die förmliche Zustellung gehört zum Aufgabenbereich der Beschlusskammer. Abweichend von der üblichen Entgeltgenehmigungspraxis werden für diese Postdienstleistung auch die Entgelte nicht marktbeherrschender Postdienstleister überprüft und genehmigt.

2. Ausgewählte Verfahren

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

2.1 Price-Cap-Maßgrößenverfahren

Am 03.06.2019 hat die Beschlusskammer 5 die Maßgrößen für die Briefstandardprodukte (u. a. Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief, Postkarte, abgehende Auslandssendungen, aber auch Zusatzleistungen wie Einschreiben, Nachnahme) festgelegt, Az.: BK5-18/003. Die Maßgrößenentscheidung bildet den Rahmen, der den Preisveränderungsspielraum der Briefporti für die kommenden Jahre festlegt. Die Preisveränderungsrate ermittelt sich aus der Inflationsentwicklung und der unternehmensspezifischen Produktivitätsfortschrittsrate, dem sog. X-Faktor. Der X-Faktor errechnet sich auf Basis der Kosten- und Mengenentwicklung bei der DP AG.

Die Bundesnetzagentur ermittelte für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis 31.12.2021 eine Preiserhöhungsrate von 8,86 Prozent, die sich aus Produktivitätsrückgängen bei der DP AG von 5,41 Prozent und einem Inflationsausgleich von 3,45 Prozent zusammensetzt. Weil die DP AG Preisanhebungen nicht bereits zum 01.01.2019 vornehmen konnte, wurde die Preisänderungsrate zusätzlich um rund 0,3%-Punkte pro Monat korrigiert, um wirtschaftliche Nachteile für die „verspätete“ Entgeltanpassung zu kompensieren. Die DP AG konnte daher bei dem geplanten Inkrafttreten neuer Briefentgelte zum 01.07.2019 letztlich von einem Preiserhöhungspotential von 10,63 Prozent Gebrauch machen.

Die Entscheidung berücksichtigte auch die Auswirkungen der von der DP AG Mitte 2018 – während des laufenden Price-Cap-Verfahrens – angekündigten Umstrukturierungen und Effizienzsteigerungen. Danach entstehen der DP AG höhere Kosten unter anderem dadurch, dass ca. 5.000 zusätzliche Mitarbeiter in der Zustellung eingesetzt werden sollen. Die Bundesnetzagentur wird kontrollieren, dass die angekündigten Neueinstellungen auch tatsächlich erfolgen, und hat zu diesem Zweck der DP AG entsprechende Berichtspflichten auferlegt.

Das Verfahren gestaltete sich ausgesprochen aufwendig:

Die Bundesnetzagentur hatte mit Schreiben vom 06.02.2018 das Maßgrößenverfahren eingeleitet und die DP AG zur Einreichung von Nachweisen u. a. von Kosten und Sendungsmengen aufgefordert. Dem kam die DP AG mit verschiedenen Schreiben und sich – aufgrund aktueller Entwicklungen – teilweise jedoch widersprechenden Angaben nach.

Dies führte dazu, dass die Bundesnetzagentur am 31.10.2018 im Wege der einstweiligen Anordnung die Fortgeltung der bis Ende 2018 gültigen Porti für die Briefstandardprodukte über den 31.12.2018 hinaus beschließen musste. Mit der einstweiligen Anordnung wurde der Zeitraum bis zur endgültigen Genehmigung neuer Briefentgelte, die - ebenfalls mittels einstweiliger Anordnung - vorläufig mit Beschluss vom 19.06.2019 erfolgte (vgl. sogleich), überbrückt. Die Maßnahme war erforderlich, weil die ursprünglich vorgelegten Kostenunterlagen aufgrund einer Gewinnwarnung der DP AG aus Juni 2018, verbunden mit der Ankündigung umfassender Umstrukturierungen, technischer Innovationen und Personalmaßnahmen, aktualisiert werden mussten.

Die der Beschlusskammer zur Prüfung vorgelegten Kostendaten und Prognosen (Stand: Mai 2018) wurden nach der Gewinnwarnung in Teilen obsolet. Eine Entscheidung auf Grundlage überholter Kostendaten hätte die angekündigten Maßnahmen und bei der DP AG stattfindenden Veränderungen nicht berücksichtigen können. Die DP AG hatte mehrfach zu Personal- und Sachkostenänderungen vorgetragen, zuletzt am 05. Oktober 2018. Allerdings war auch dieser Vortrag für eine Anerkennung noch nicht hinreichend belegt. Eine fristgerechte Entscheidung, die zu einer Genehmigung von Entgelten zum 01.01.2019 hätte führen sollen, konnte daher nicht erfolgen.

Nachdem die DP AG Ende November aktualisierte Kostendaten vorgelegt hatte, wurde ihr Mitte Januar 2019 der Entwurf einer beabsichtigten Entscheidung zur gesetzlich vorgesehenen Kommentierung vorgelegt. Diese Entscheidung sah einen Preiserhöhungsspielraum von (nur) 4,8 Prozent vor. Im März 2019 entschied sich der Verordnungsgeber, den 2015 neu gesetzten Vergleichsmaßstab für die Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags zu konkretisieren. Der DP AG waren infolgedessen höhere Gewinne zuzubilligen. Der Entscheidungsentwurf war daher an die geänderte Verordnungslage entsprechend anzupassen. Mitte April 2019 konnte die beabsichtigte Entscheidung zur Kommentierung durch Wettbewerber, Verbraucherschutzorganisationen wie auch alle anderen interessierten Kreise vorgelegt und das Maßgrößenverfahren am 03.06.2019 nach Einarbeitung der Kommentare und Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt endgültig beschieden werden.

2.2 Price-Cap-Entgeltgenehmigung

Die BK5 hatte am 03.06.2019 die Maßgrößen für die Price-Cap-Produkte festgelegt (BK5-18/003), vgl. zuvor Punkt 2.1. Taggleich hatte DP AG den darauf basierenden Entgeltgenehmigungsantrag eingereicht.

Die Bundesnetzagentur hat sodann am 19.06.2019 die neuen Briefporti der DP AG ab 01.07.2019 antragsgemäß genehmigt, Az.: BK5-19/013. Die Genehmigung erfolgte allerdings nicht abschließend, sondern vorläufig in Form einer einstweiligen Anordnung. Die vorläufige Regelung gilt bis zur endgültigen Entscheidung, längstens aber bis Ende 2021 – also zum Auslaufen der Maßgrößenentscheidung. Die Genehmigung neuer

Porti, die sich im Rahmen der von der Bundesnetzagentur zuvor festgelegten Preiserhöhungsspielräume bewegen, soll von Gesetzes wegen innerhalb von zwei Wochen nach Antrag erfolgen. Die vorläufige Entscheidung trägt diesem Bedürfnis nach zeitnaher Entscheidung Rechnung. Die abschließende Entscheidung wird ergehen, sobald zwei Verbände angehört wurden, die die Beiladung zum Entgeltgenehmigungsverfahren beantragt hatten. Der Abschluss des Verfahrens innerhalb der vorgesehenen 2-Wochen-Frist war aufgrund der Beiladungen nicht mehr möglich. Die Beiladungen dienen insbesondere dem Zweck, die Festlegungen des Maßgrößenverfahrens nochmals einer inzidenten Kontrolle zuzuführen. Auch wird in dem förmlichen Verfahren die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung erforderlich.

Die von der Bundesnetzagentur innerhalb der 2-Wochen-Frist nach Antragstellung am 03.06.2019 vorgenommene Bewertung der Antragsunterlagen der DP AG ergab, dass die geplanten Entgeltmaßnahmen rechtmäßig sind und die Vorgaben des Maßgrößenverfahrens einhalten. Die Bundesnetzagentur hatte sich daher entschieden, die bereits in die Wege geleiteten Entgelterhöhungen durch eine vorläufig erteilte Genehmigung umzusetzen und nicht bis zum Abschluss der rechtlich gebotenen Anhörung hinauszuschieben.

Im Hinblick auf die gesetzlich vorgesehene Entscheidungsfrist hatte die DP AG die Einführung neuer Entgelte zum 01.07.2019 vorgesehen und auch entsprechende Maßnahmen bereits in die Wege geleitet (Information von Verbrauchern, Groß- und Teilleistungskunden sowie Agenturnehmern, Änderung der Leistungsverzeichnisse, Anpassung der Abrechnungssysteme, Beauftragung von Software- und Maschinenherstellern, Beauftragung für den Druck neuer Briefmarken im Zusammenspiel mit dem Bundesministerium für Finanzen).

Ein weiteres Aufschieben der Genehmigung hätte zudem dazu geführt, dass die Porti später höher ausfallen würden. Der DP AG entstanden seit Jahresbeginn nachgewiesene höhere Kosten, die nicht zeitnah über (die eigentlich zum 01.01.2019 geplante) Portoerhöhungen gedeckt werden konnten. Hierfür wurde im Maßgrößenverfahren eine nach Monaten bemessene Kompensation festgelegt. Die Porti wären daher mit jeder Verzögerung weiter angestiegen. Die einstweilige Anordnung vermied eine weitere Belastung der Versender, eröffnete aber gleichzeitig die Möglichkeit, Einwände der Beigeladenen nochmals gewissenhaft zu prüfen und in der endgültigen Entgeltgenehmigung – soweit nicht bereits aufgrund der Kommentierung der Maßgrößenentscheidung schon geschehen – zu berücksichtigen.

Die wichtigste Portoänderung aufgrund der einstweiligen Entgeltgenehmigung betraf den nationalen Standardbrief, dessen Porto von 0,70 Euro auf 0,80 Euro angehoben wurde. Außerdem wurde das Porto um jeweils 10 Cent für den Kompaktbrief auf 0,95 Euro, den Großbrief auf 1,55 Euro und den Maxibrief auf 2,70 Euro angehoben. Das Entgelt für Postkarten stieg von bisher 0,45 Euro auf 0,60 Euro.

Daneben wurden die Preise für Zusatzleistungen und grenzüberschreitende Briefsendungen erhöht. Der Preis für einen Standardbrief International stieg von bisher 0,90 Euro auf 1,10 Euro. Außerdem kostet der Kompaktbrief International seit dem 01.07.2019 1,70 Euro statt bisher 1,50 Euro. Das Porto für eine Postkarte ins Ausland stieg um 5 Cent auf 0,95 Euro.

Die nachfolgend aufgelisteten Entgelte wurden (vorläufig) genehmigt:

Preise¹⁾ Basisprodukte und Zusatzleistungen (National)

Basisprodukt	Preis ab 01.07.2019	alt
Postkarte	0,60 €	0,45 €
Standardbrief	0,80 €	0,70 €
Kompaktbrief	0,95 €	0,85 €
Großbrief	1,55 €	1,45 €
Maxibrief	2,70 €	2,60 €
Zusatzleistung		
Prio	1,00 €	0,90 €
Einschreiben Einwurf	2,20 €	2,15 €
Einschreiben Rückschein	2,20 €	2,15 €
Einschreiben Eigenhändig	2,20 €	2,15 €
Rücksendung Dialogpost über Premiumadress ²⁾	0,25 €	0,11 €

1) Preise sind Endpreise und nach UStG umsatzsteuerfrei (ausgenommen Rücksendung Dialogpost)

2) Preise zzgl. gesetzlicher Umsatzsteuer

Tabelle 10: Preise Basisprodukte und Zusatzleistungen (National)

Preise¹⁾ Basisprodukte und Zusatzleistungen (International)

Basisprodukt	Preis ab 01.07.2019	alt
Postkarte	0,95 €	0,90 €
Standardbrief	1,10 €	0,90 €
Kompaktbrief	1,70 €	1,50 €
Zusatzleistung		
Einschreiben (und Basispreis Wert)	3,50 €	2,50 €
Eigenhändig	2,20 €	2,15 €
Rückschein	2,20 €	2,15 €

Preise¹⁾ Briefe International zum Kilotarif

	Preis ab 01.01.2020	Preis bis 31.12.2019
Preis je Stück	0,64 €	0,54 €
Preis je kg	10,07 €	8,50 €
	Preis ab 01.01.2021	Preis bis 31.12.2020
Preis je Stück	0,79 €	0,64 €
Preis je kg	12,36 €	10,07 €

1) Preise sind Endpreise und nach UStG umsatzsteuerfrei (ausgenommen Rücksendung Dialogpost)

Tabelle 11: Preise Basisprodukte und Zusatzleistungen (international)

2.3 E-Postbrief mit klassischer Zustellung

Mit Beschluss BK5-18/018 vom 29.11.2018 genehmigte die Beschlusskammer 5 den neunten Folgeantrag für den „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ des DP AG-Tochterunternehmens Deutsche Post E-POST Solutions GmbH (DP EPS) mit Wirkung zum 01.01.2019.

Die Beschlusskammer genehmigte bei den Basisprodukten die beantragten Entgelte. Die DP EPS bietet seit dem 01.01.2019 aufgrund der mangelnden Nachfrage keine Zusatzleistungen für E-Postbriefe (Einschreiben etc.) mehr an. Der Antrag war daher gegenüber den Vorjahren um diese Entgelte bereinigt.

Der E-Postbrief ist gekennzeichnet durch die elektronische Einlieferung durch den Absender, der sich zuvor bei der DP AG registrieren lassen muss. Die Zustellung erfolgt dann entweder elektronisch (bei anderen registrierten Teilnehmern) oder physisch. Bei der physischen Zustellung des E-Postbriefs werden die vom Absender übermittelten elektronischen Mitteilungen von der 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. 0,70 Euro (bzw. 0,80 seit dem 01.07.2019) für den Standardbrief.

Anschließend werden diese Briefsendungen der Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) – die diese Sendungen als Konsolidierer bei der DP AG im Rahmen des Teilleistungszugangs einliefert – zur Zustellung beim 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 Kunden in Rechnung gestellten Entgelte dar. Hinzu kommen für den 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 0,442 Euro, sondern 0,70 Euro (bzw. 0,80 seit dem 01.07.2019). Die Genehmigung endet am 31.12.2019. Ein Widerrufsvorbehalt gilt für den Fall, dass sich die der Kostenkalkulation zugrunde gelegten Entgelte oder Kosten für zur Erbringung des E-Postbriefs in Anspruch genommene Leistungen anderer zum Konzern DP DHL gehörender Unternehmen (z. B. der Infrastruktur- oder die Teilleistungsrabatte) unterjährig ändern. Zwar wurde das Grundentgelt zur Jahresmitte aufgrund der Price-Cap-Entscheidung angehoben. Die DP AG passte jedoch zeitgleich die Teilleistungsrabatte an, die für das zur Genehmigung stehende E-Postentgelt entscheidend sind. Infolgedessen änderten sich die Teilleistungsentgelte, die eine wesentliche Entgeltkomponente des E-Postbriefentgelts darstellen, allenfalls marginal. Von einem Widerruf der Entgeltgenehmigung konnte vor diesem Hintergrund abgesehen werden.

Im Genehmigungsverfahren hatte die DP AG zudem angekündigt, künftig das Produkt „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ mit dem neuen Dienstleistungsangebot „Digitale Kopie“ (siehe sogleich) zu verknüpfen; je nach Zugangsvariante verpflichtend oder optional für den Versender. Die „Digitale Kopie“ sollte im Jahr 2019 beworben und sodann eingeführt werden. Mit der digitalen Kopie soll dem Empfänger der Empfang einer physischen Briefsendung durch Vorabübermittlung eines digitalen Zwillings angekündigt werden. Hierzu muss der Versender der DP AG eine Kopie des Sendungsinhalts als PDF-Datei zur Verfügung stellen, was bei Übermittlung der E-Postbrief-Datei zur Erstellung der physischen Sendung unproblematisch sein dürfte. Die Wettbewerber der DP AG bzw. der DP EPS sahen im Angebot der „Digitalen Kopie“ und in der Kopplung zum E-Postbrief Potential für missbräuchliche Wettbewerbsbeeinträchtigungen. Zwar gingen mit der Leistung „Digitale Kopie“ noch aufklärungsbedürftige Fragen einher. Die „Digitale Kopie“ war jedoch nicht Gegenstand des Entgeltgenehmigungsverfahrens für den physischen E-Postbrief.

Anders als der im Vorjahr diskutierte Infrastrukturrabatt (siehe sogleich) stellt die „Digitale Kopie“ keine Kostenposition des E-Postbriefs dar. Somit war sie für die Entgeltgenehmigung nicht kosten- und entgeltrelevant. Die Entgelte konnten daher genehmigt werden. Etwas missbräuchlichen Wirkungen der Leistung „Digitale Kopie“ könnte im Falle einer Postrechtswidrigkeit im Wege der postrechtlichen Missbrauchsaufsicht begegnet werden.

Wie in den Jahren zuvor haben der Bundesverband Briefdienste e.V. (bbd) und ein Wettbewerber Klage gegen die Entscheidung beim Verwaltungsgericht Köln eingereicht.

2.4 Infrastrukturrabatt

Die DP AG führte zum 01.01.2018 einen neuen Rabatt ein, den sog. Infrastrukturrabatt. Der Infrastrukturrabatt wird nur für Teilleistungssendungen gewährt und ermöglichte den Teilleistungskunden ab dem Jahr 2018, die

ebenfalls zum 01.01.2018 wirksam werdende Erhöhung der Teilleistungsentgelte abzufangen. Die Teilleistungskunden müssen allerdings (zusätzliche) Eigenleistungen erbringen, um den Infrastrukturrabatt zu erhalten.

Um in den Genuss des Infrastrukturrabattes zu kommen, muss derjenige, der die Sendung frankiert, einen gesonderten Vertrag mit DP AG abschließen, das Freimachungs-Layout anpassen (um die Briefsendungen trackingfähig zu machen und mit weiteren Informationen versehen zu können) und die Einlieferung der Sendungen im elektronischen Auftragsmanagement der DP AG anmelden. Frankierer kann sowohl der Versender als auch ein Konsolidierer (also ein Wettbewerber der DP AG) sein. Auch Tochterunternehmen der DP AG bieten einen solchen Frankierservice an.

Der Infrastrukturrabatt soll kurz- bis mittelfristig u. a. zu einer höheren Automatisierung der Entgeltsicherung bei Teilleistungseinlieferungen führen. Die Entgeltsicherung soll damit effizienter und effektiver werden. Langfristig sollen die mit dem Infrastrukturrabatt vergüteten Kennzeichnungen und Voranmeldungen der Briefe eine verbesserte Produktionsplanung und -steuerung ermöglichen und damit Kosteneinsparungen in den wesentlichen Produktionsbereichen (Sortierung, Transport und Zustellung) erzielen.

Die Bundesnetzagentur begrüßt die mit dem Infrastrukturrabatt einhergehende Digitalisierung der Wertschöpfungsprozesse in der Brieflogistik. Diese Anpassungen bei der Briefeinlieferung sind Voraussetzung dafür, neue Dienstleistungen entwickeln und zeitgemäße Abrechnungsprozesse einführen zu können. Die durch das neue Frankier-Layout ermöglichte Sendungsverfolgung beim Brief ist aus Kundensicht auch deshalb gewünscht, weil (national) immer mehr kleine und leichte Waren über Sendungsformate des Briefs verschickt werden und die Kunden wie im Paketbereich eine Information über die erfolgreiche Zustellung erwarten. Insofern wurde die Einführung des Infrastrukturrabatts auch von den Marktteilnehmern grundsätzlich begrüßt.

Allerdings wurde der zeitliche Einführungspfad des Infrastrukturrabatts sowohl von Wettbewerbern als auch von Versendern kritisiert. Dies unter anderem, weil die DP AG über das Vorhaben, das einer aufwändigen technischen Umsetzung auf Seiten der Kunden bedurfte, nicht rechtzeitig informiert hatte. Aufgrund der Vorwürfe aus dem Markt hatte die Bundesnetzagentur eine Marktbefragung durchgeführt und sowohl die DP AG, Hersteller von Frankiermaschinen, relevante Software-Produzenten, Konsolidierer, Großversender und Postdienstleister angeschrieben. Außerdem hatten sich im Laufe der Sachverhaltsaufklärung die Verbände bbd und DVPT geäußert. Im Ergebnis zeigte sich, dass viele Kunden und Postdienstleister die technischen Voraussetzungen nicht zum 01.01.2018 erfüllen konnten. Die Prozesse benötigten mehr Zeit, da z. B. Maschinen nachgerüstet oder ausgetauscht, Software angepasst und Mitarbeiter auf neue Abläufe geschult werden mussten.

Im Dezember 2017 entschied sich die DP AG, bis zum 30.04.2018 eine Übergangsphase zu gewähren, in der vereinfachte Anforderungen für den Erhalt des Infrastrukturrabatts galten. Damit konnten Bedenken der Bundesnetzagentur gegen die Einführung des Infrastrukturrabatts ausgeräumt werden.

2.5 Digitale Kopie

Die DP AG hat zum 01.01.2019 das Produkt „Digitale Kopie“ eingeführt. Mit der „Digitalen Kopie“ soll dem Empfänger eine physische Briefsendung durch Vorabübermittlung eines digitalen Zwillings angekündigt werden. Die „Digitale Kopie“ setzt stets eine hybride Kommunikation voraus. Der Versender physischer Briefpost (typischerweise ein Geschäftskunde) stellt DP AG parallel zum physischen Brief den elektronischen Sendungsinhalt in einem vorgegebenen Datenformat (beispielsweise PDF) zur Verfügung.

Falls der Empfänger der Briefsendung (typischerweise ein Privatkunde) zugleich E-Post-Kunde ist, erfolgt zusätzlich zur Zustellung der physischen Sendung die Zusendung des digitalen Abbilds vorab an die E-Post-Adresse. Zusätzlich zur klassischen Briefbeförderung soll Empfängern in Zeiten der Digitalisierung mit diesem Angebot die Möglichkeit der – auch ortsunabhängigen - Vorabinformation über Sendungsinhalte gegeben werden.

DP AG bietet als Anreiz für eine beschleunigte Markteinführung Großkunden, die bestimmte Mindestmengen pro Quartal einliefern und über die Datenhoheit bezüglich des Inhalts verfügen, eine Vergütung in Höhe von 3 Cent pro eingelieferter Digitaler Kopie an. Hiermit sollen notwendige, mit der Einführung und der Nutzung der Digitalen Kopie beim Versender entstehende Implementierungskosten abgedeckt werden.

Der bbd hat sich mit einer Beschwerde an die Beschlusskammer gewandt und sieht in der Vergütung eine missbräuchliche Rabattgewährung auf die Briefbeförderungsleistung. Außerdem befürchtet der Verein eine Verletzung des Postgeheimnisses und datenschutzrechtliche Probleme.

Die Bundesnetzagentur betrachtet die Digitale Kopie wegen der engen Verbindung zu Briefdienstleistungen aktuell unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit dem Postgesetz.

Vieles spricht allerdings dafür, dass die Digitale Kopie als rein elektronische Mitteilung im Gegensatz zum physischen Brief nicht dem Postgeheimnis nach § 39 PostG unterfällt, da sie keine Postdienstleistung darstellt. Zu datenschutzrechtlichen Fragen befindet sich die Bundesnetzagentur im Dialog mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

2.6 Änderung der AGB für den Zugang zu Teilleistungen

Die DP AG hat im Frühjahr 2018 die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zugang zu den Teilleistungen Brief neugestaltet. Betroffen hiervon sind die Verträge, Zusatzvereinbarungen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Teilleistungszugangs Brief BZA (Briefzentrum Abgang) und BZE (Briefzentrum Eingang) für Kunden und gewerbsmäßige Konsolidierer, die vornehmlich redaktionell angepasst wurden. Die bestehenden Teilleistungsverträge wurden in drei Wellen zum 31.03.2018, zum 30.04.2018 und zum 31.05.2018 ordentlich gekündigt. Gleichzeitig wurde den Vertragspartnern der Abschluss neuer Verträge angeboten. Der Abschluss von Teilleistungsverträgen verpflichtet den Vertragspartner nicht zur Einlieferung von Briefen. Deshalb bleiben förmlich auch Verträge gültig, die nicht gelebt werden. Da die DP AG die Änderung der AGB nicht im Wege einer Änderungskündigung (mit Widerspruchsrecht des Vertragspartners) durchführte, wurden ungenutzte Verträge mangels Reaktion des Vertragspartners unwirksam. Die Maßnahme diente daher auch einer Bereinigung des - auch bei der Bundesnetzagentur gemeldeten - Vertragsbestands.

Es gab zunächst einige Bedenken von Wettbewerbern und Konsolidierern hinsichtlich der Beweggründe und Auswirkungen der Anpassungen. Diese wurden jedoch nicht aufrechterhalten bzw. durch DP AG aufgeklärt. Nachhaltige Beschwerden aufgrund der Umstellungen sind nicht zu verzeichnen. Im Ergebnis sah die Kammer nach erfolgter Überprüfung der AGB-Änderungen keine Veranlassung, gegen die vorgenommenen Vertragsanpassungen einzuschreiten.

2.7 Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen

Die Bundesnetzagentur hat mit Beschluss BK5-18/014 vom 01.10.2018 die für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2021 geltenden Entgelte für den Wettbewerberzugang zu den Postfachanlagen der DP AG genehmigt.

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

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

Das Sortierentgelt wurde auf 3,7 Cent pro Sendung konstant gehalten. Das Annahmeentgelt wurde von 1,00 € auf nunmehr 0,99 € leicht abgesenkt. Damit liegt das genehmigte Entgelt deutlich unter dem Entgeltantrag der DP AG, die für die Sendungsannahme ein Entgelt in Höhe von 3,51 € beantragt hatte.

2.8 Internationaler Warenversand

Die Bundesnetzagentur hat für Privatkunden bei der DP AG auf ein neues, preisgünstiges Päckchen-Produkt für den internationalen Warenversand hingewirkt.

Mit dem PÄCKCHEN XS INTERNATIONAL, das zum 15.04.2019 eingeführt wurde, ergänzt die DP AG das Produktportfolio für Privatkunden um eine günstige Warenversandmöglichkeit. Mit dem neuen Produkt können Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Waren wieder preisgünstig international versenden. Der Versand kleinformatiger Waren bis 2 kg kostet innerhalb der EU 4,89 € und weltweit 8,89 €. Sendungen ab einem Gewicht von 500g werden damit bei einem Versand innerhalb der EU sogar günstiger als der bisherige internationale Brief- und Warenversand.

Zum Jahresbeginn 2019 hatte die DP AG Vorgaben des Weltpostvereins umgesetzt, wonach eine Trennung von internationalen Briefsendungen nach Waren- und Dokumenteninhalten erforderlich ist. Bereits zu Beginn 2018 hatte sie das Produkt „Warenbrief International“ für Privatkunden eingestellt. Das hatte viele

Kunden dazu bewogen, Briefprodukte wie den Groß- und Maxibrief International für den Versand kleinerer Waren in das Ausland zu nutzen. Der Versand von Waren in Briefsendungen war jedoch seit dem 01.01.2019 nicht mehr zulässig. Für private Versender stiegen deshalb die Entgelte für die günstigste grenzüberschreitende Warenversandmöglichkeit von bislang 3,70 € (Warenversand per Großbrief bis 500 g) auf 9 € (Päckchenversand in die EU) bzw. 16 € für den weltweiten Päckchenversand. Diese Entgelterhöhungen für Privatkunden hatten zu einem signifikanten Beschwerdeaufkommen geführt.

Die Bundesnetzagentur hatte den Sachverhalt daraufhin aufgegriffen. Denn anders als bei Privatkunden bietet die DP AG für Geschäftskunden ein internationales Warenpostprodukt für einen Preis zwischen 3,20 € und 17,00 € an. Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Produkts sind: Das Führen eines Gewerbebetriebs, Online-Registrierung, Freimachung per Internetmarke sowie eine Mindesteinlieferung von fünf Sendungen pro Quartal. Aufgrund der geringen Mindesteinlieferungsmenge für Geschäftskunden, die dem Bedarf von Privatkunden ähnelt, hatte die Bundesnetzagentur erwogen, ein Missbrauchsverfahren wegen der Ungleichbehandlung vergleichbarer Kundengruppen einzuleiten. Das Verfahren hätte darauf abgezielt, für Privatkunden ein vergleichbares Produkt wie für Geschäftskunden zu erreichen; das hätte im Zweifel auch das Erreichen einer quartalsweisen Mindesteinlieferungsmenge vorausgesetzt. Die DP AG hat im Hinblick auf die regulatorischen Bedenken das neue Produkt PÄCKCHEN XS INTERNATIONAL entwickelt, für das keine Mindestmenge gilt. Für das Päckchen XS INTERNATIONAL ist aber – wie bei dem Geschäftskundenprodukt Warenpost International – die Onlinefrankierung erforderlich.

2.9 Vereinheitlichung Bücher- und Warensendungen

Die DP AG hatte im April 2019 angekündigt, zum 01.07.2019 das Bücher- und Warensendungsangebot durch eine Zusammenlegung der Dienstleistungen zu vereinfachen. Statt bislang sechs sollten ab dem 01.07.2019 nur noch zwei Produkte angeboten werden, die sich durch das zulässige Sendungsgewicht (bis 500 Gramm / bis 1.000 Gramm) unterscheiden. Durch die Produktzusammenfassung sollte das historisch bislang günstigere Bücherversand-Produkt auf das Preisniveau der Warensendung angehoben werden.

Die Bundesnetzagentur hatte die mit der Ankündigung verbundene erhebliche Preiserhöhungen und Formatveränderungen insbesondere bei den Büchersendungen zum Anlass genommen, die Preismaßnahme auf Einhaltung der Maßstäbe des Postgesetzes zu prüfen, die DP AG um Stellungnahme gebeten und Kostenunterlagen angefordert.

Noch während der laufenden Überprüfung beschloss die DP AG, die Maßnahme auf den Jahreswechsel zu verschieben, vgl. <https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2019/deutsche-post-raeumt-kunden-uebergangsfrist-bei-buecher-und-warensendungen-bis-jahresende-ein.html>.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist die Verschiebung begrüßenswert. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass sich der betroffene (gewerbliche) Bücherversand auf die kurzfristige Entgelterhöhung nicht einstellen und Veränderungen in seinen Budgetplanungen nicht berücksichtigen konnte. Die Verschiebung gibt Verlagen, Buchhandlungen und Antiquariaten die Möglichkeit, neue Geschäftsmodelle in sich ändernden Märkten zu beleuchten und sich hierauf einzustellen, indem z. B. Versandkosten erhoben/ angehoben oder andere Versandmodelle gewählt werden. Auch ein Ausweichen auf alternative Lieferdienste könnte sich anbieten und wäre im Sinne einer Wettbewerbsförderung zu begrüßen.

Der längere zeitliche Vorlauf versetzt die Bundesnetzagentur zudem in die Lage, die Preismaßnahme vor ihrer Einführung vertieft prüfen zu können, insbesondere auch der Frage nachzugehen, welche von der DP AG in ihre Kostenkalkulation bislang nicht eingepreisten Kostensteigerungen – vorgetragen sind vor allem Lohn- und Transportkostensteigerungen – es im Bereich der Bücher- und Warensendungen gegeben hat.

Unter dem Blickwinkel des Postgesetzes ist zu der geplanten Preisanhebung auf folgendes hinzuweisen:

Die Entgelte für Bücher- und Warensendungen unterliegen nicht der vorherigen Entgeltgenehmigungspflicht durch die Bundesnetzagentur. Die DP AG musste die beabsichtigte Entgelterhöhung der Bundesnetzagentur daher nicht zur Genehmigung vorlegen. Gleichwohl muss sie die Entgeltmaßstäbe des Postgesetzes einhalten. Das Postgesetz verlangt jedoch, dass sich die Entgelte – auch der nicht genehmigungspflichtigen Postdienstleistungen – an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren haben. Sie dürfen keine Aufschläge enthalten, die der Anbieter nur auf Grund seiner marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann, aber auch keine Abschläge, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Postdienstleister beeinträchtigen. Zum Dritten dürfen die Entgelte für gleichartige Postdienstleistungen einzelnen Nachfragern keine Vorteile gegenüber anderen Nachfragern einräumen.

Die Zusammenfassung der Produkte Bücher- und Warensendung ist unter Kostengesichtspunkten dem Grunde nach zunächst nicht zu beanstanden. Bei einer Kostenprüfung, wie sie das Postgesetz vorsieht, dürften sich für die DP AG allein aufgrund des Sendungsinhalts kaum Unterschiede bei den Beförderungskosten ergeben. Die Unterscheidung zwischen Bücher- und Warensendungen ist historisch bedingt; die bisherige Entgeltprivilegierung des „Kulturgutes Buch“ war zu Zeiten der Deutschen Bundespost politisch motiviert. Bei Schaffung des Postgesetzes wurden entsprechende Sonderregelungen für bestimmte Produkte in Abhängigkeit vom Sendungsinhalt nicht fortgeschrieben. Soweit der Versand von Büchern gleiche Kosten wie der Versand anderer Waren verursacht, gibt die strenge Kostenorientierung des Postgesetzes der Bundesnetzagentur nach heutiger Rechtslage keine Möglichkeit, die Beibehaltung der Preisprivilegierung für Bücher anzuordnen. Der historische Förderungsgedanke konnte bislang lediglich als Rechtfertigung für eine unterschiedliche Bepreisung von Bücher- und Warensendungen bei gleichen Kosten herangezogen werden. Wenn die DP AG auf diese Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung verzichtet, kann das auf Grundlage des Postgesetzes nicht beanstandet werden.

Die Veränderung der Maße (insbesondere der künftig zulässigen "Höhe" der Sendungen von nur noch 5 cm) begründete die DP AG damit, dass neben dem geringeren Volumen, das für automatisierte Sortierprozesse wichtig sei, auch die „Briefkastenfähigkeit“ sichergestellt werden solle. Schmalere Sendungen passen in die Transportbehälter der Zusteller sowie die Briefkästen der Empfänger, 15 cm hohe Sendungen, die bislang nach den AGB zulässig waren, jedoch nicht. Sendungen über 5 cm Höhe verursachen damit höhere Kosten als Sendungen bis 5 cm. Bücher- und Warensendungen sind auch deshalb günstiger als Paketprodukte, weil bei ihnen – wie bei Briefen – die Zustellung nicht nachweispflichtig ist. Der Zusteller kann die Zustellung durch bloßen Einwurf der Sendung in den Briefkasten bewirken und muss nicht klingeln, in Hochhäusern das richtige Stockwerk aufsuchen und bei Nichtanwesenheit des Empfängers kostenintensivere Zustellalternativen (Zustellung beim Nachbarn, Hinterlegung, Verbringung der Sendung zur Abholung in eine Filiale jeweils verbunden mit dem Ausfüllen einer Benachrichtigungskarte) wählen.

2.10 Beschränkung Dialogpost auf Sendungen mit werblichem Inhalt

Mit Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3396/12 hat das Verwaltungsgericht Köln den sog. Infopost-Beschluss der Kammer bestätigt. Die Bundesnetzagentur hatte der DP AG darin eine Ungleichbehandlung von Versendern inhaltsgleicher und vom Betrag her unterschiedlicher Rechnungen untersagt (Beschluss vom 30.04.2012, Az. BK5a-11/024). Das Urteil ist rechtskräftig.

Die Ausführungen des Urteils bestätigen die Ansicht der Kammer, dass Grund für den Zugang zum günstigen Dialogpost-Produkt nicht die Inhaltsgleichheit, sondern nur der Sendungsanlass sein kann.

Ein vergünstigter Versand ist daher nur für solche Kundengruppen erlaubt, bei denen die DP AG einem verstärkten Substitutionsdruck ausgesetzt ist. Das sind nur die Versender von Briefen mit werblichem Inhalt.

Allein das Merkmal der Inhaltsgleichheit für eine Begünstigung von Sendungen gegenüber anderen Versendern von Transaktionspost („normaler Geschäftspost“) anzuerkennen, führt – wie beim reinen Rechnungsversand – zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung der Versender nicht inhaltsgleicher Geschäftspost. Aus Nachfragersicht unterscheidet sich inhaltsgleiche von inhaltsverschiedener Transaktionspost nicht. Auch die Wertschöpfungskosten sind identisch. Eine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar. Die Versender unterliegen zudem einem identischen Substitutionsdruck durch elektronische Medien. Auch insofern gilt das gleiche wie für die Ungleichbehandlung von Rechnungsversendern.

Die Beschlusskammer hat die DP AG nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils daher aufgefordert, die festgestellte Ungleichbehandlung von Versendern inhaltsgleicher und nicht inhaltsgleicher Transaktionspost bis zum Jahreswechsel 2019/2020 abzustellen. Die DP AG hat zugesichert, ihre AGB in Form der Produktbroschüre „Dialogpost National“ im Sinne der Forderung der Bundesnetzagentur anzupassen. Die Verlagerung eines erheblichen Sendungsvolumens in den Teilleistungsbereich dürfte einen positiven Impuls für den Wettbewerb im Briefmarkt setzen.

Folgende Sendungsarten und -anlässe dürften von der Maßnahme betroffen sein:

- Markt- und Meinungsforschung
- allgemeine Kundeninformationen, z. B.:
 - AGB-Änderungen
 - Reiseunterlagen (u. a. Voucher)
 - Bestellbestätigungen
 - Informationen über Preisanpassungen
- Rückrufaktionen
- konkrete Nutzungshinweise von z. B. Kreditkarten, Versicherungen zu einem bestehenden Vertrag
- Vertragslaufzeiten, -änderungen, -kündigungen
- öffentliche Bekanntmachungen oder Mitteilungen; z. B. auch Wahlbenachrichtigungen
- Abfragen und Anforderungen
- Jahres- und Geschäftsberichte
- reine Preislisten
- Bescheide (keine Gebührenbescheide)
- Einladungen zu Jahreshauptversammlungen, Aktionärsversammlungen, Mitgliederversammlungen
- Mitgliederausweise
- Mitarbeiterzeitungen
- Einladungen an Mitarbeiter
- Informationen über Umfirmierungen, Geschäftsübernahme, Firmenumzug, Änderung von Ansprechpartnern/ Zuständigkeiten/ Geschäftszeiten oder Ähnliches

2.11 Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung

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

Bei der förmlichen Zustellung zeigte sich in den Jahren 2018 / 2019 wenig Veränderung im Markt. Im Jahr 2018 gab es sieben Anträge auf Genehmigung von Entgelten für die förmliche Zustellung. Im Jahr 2019 lag die Anzahl der Anträge zum Redaktionsschluss für den Tätigkeitsbericht (Stand: November 2019) ebenfalls bei sieben Anträgen. Damit liegt das Aufkommen deutlich niedriger als in den Vorjahren (Anträge in 2016: 17; in 2017: 29).

Der Rückgang ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass – im Gegensatz zu den Vorjahren – deutlich weniger Folgeanträge gestellt wurden. 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. Für diese Dienstleister entfällt damit die Pflicht zur Entgeltgenehmigung nach § 34 PostG.

Es wurden im Berichtszeitraum 2018 / 2019 sowohl Staffellentgelte als auch Einzelentgelte beantragt, die überwiegend regional, aber auch für die bundesweite Zustellung erhoben werden. Das höchste genehmigte Entgelt betrug 4,50 €. Das geringste Entgelt wurde mit 1,95 € genehmigt.

G Internationale Zusammenarbeit

1. Europäische Aktivitäten, ERGP

1.1 ERGP

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

Im Jahr 2018 hatte die belgische Regulierungsbehörde BIPT den Vorsitz in der ERGP, der im Jahr 2019 dann von der portugiesischen Regulierungsbehörde ANACOM übernommen wurde. Die ERGP-Plenarsitzungen, welche der Verabschiedung der in den verschiedenen Arbeitsgruppen erarbeiteten Berichte und Positionspapiere durch die Leitungsebene der nationalen Regulierungsbehörden dienen, fanden 2018 in Oslo/Norwegen und in Belgrad/Serbien sowie 2019 in Ponta Delgada/Portugal und Den Haag/Niederlande statt. Am Vortag der Plenarsitzungen in Belgrad und Den Haag fand jeweils ein öffentlicher Workshop zu den Themen „The Postal Framework – Views from within and outside the EU“ bzw. „Regulating Postal Markets with Data“ statt. Den Plenarsitzungen in Oslo und Ponta Delgada gingen interne Workshops voraus.

Die inhaltliche Arbeit der ERGP war in den Berichtsjahren in insgesamt fünf Arbeitsgruppen zu den folgenden Themen unterteilt:

- Regulatory Framework
- Regulatory Accounting
- Market Indicators
- Cross-Border Parcel Delivery
- Access Regulation

Die Bundesnetzagentur war in allen Arbeitsgruppen auf der Arbeitsebene vertreten. In der Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hatte sie im gesamten Berichtszeitraum zusammen mit der griechischen Regulierungsbehörde EETT den Vorsitz. Im Jahr 2019 hat die Bundesnetzagentur zusätzlich die Taskforce zur Erarbeitung einer neuen Medium Term Strategy 2020-2022 zusammen mit der griechischen Regulierungsbehörde EETT geleitet.

Aus den Arbeitsgruppen sind in den Jahren 2018 und 2019 diverse Berichte und gemeinsame Positionspapiere hervorgegangen, die nach ihrer Verabschiedung durch die Vertreter der nationalen Regulierungsbehörden auf Leitungsebene veröffentlicht wurden. In beiden Jahren wurden die jährlichen Berichte zu Servicequalität,

Beschwerdebearbeitung und Verbraucherschutz sowie zu den Hauptindikatoren für die Marktbeobachtung fortgeschrieben. Weitere Berichte befassten sich 2018 mit der Anwendung des Transparenz-, Nichtdiskriminierungs- und Verhältnismäßigkeitsprinzips in der Zugangsregulierung (ERGP(18)27 „ERGP Report on the application in access regulation of the principles of transparency, non-discrimination and proportionality as incorporated in the Postal Services Directive“). Des Weiteren wurde 2018 der Bericht zur „Allocation of delivery costs“ (ERGP(18)42) veröffentlicht.

Im Jahr 2018 sah das Arbeitsprogramm der ERGP u. a. einen Bericht zur Berechnung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung vor. Darüber hinaus war für die Arbeit der ERGP in den Jahren 2018 und 2019 insbesondere auch die Umsetzung der EU-Paketverordnung 2018/644/EU von Bedeutung. Die Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat hierbei technische Unterstützung für die Europäische Kommission geleistet, insbesondere für die von der Europäischen Kommission zu erlassende Durchführungsverordnung zu Artikel 4 und die zu erstellenden Leitlinien für Artikel 6 der Verordnung.

Ein besonders wichtiger Bericht war der „ERGP Report on Developments in the postal sector and implications for regulation“ (ERGP(18)49), auf dem die „ERGP Opinion on the review of the regulatory framework for postal services“ (ERGP(19)12) aufbaut. Die ERGP hat in der Stellungnahme Vorschläge für aus ihrer Sicht notwendige Änderungen der Postdienste-Richtlinie 2002/8/EG aufgrund der geänderten Marktgegebenheiten gemacht. Beide Dokumente wurden 2019 veröffentlicht. Des Weiteren hat die ERGP im Jahr 2019 den „Report on the development of postal networks and access practices regarding infrastructure related to the parcel market“ (ERGP(19)10) veröffentlicht, der sich mit den Änderungen des Zugangs zum postalischen Netz vor dem Hintergrund geänderter Brief- und Paketmengen befasst.

Im Jahr 2019 stand neben der Erarbeitung der „ERGP Opinion on the review of the regulatory framework for postal services“ sowie der zukünftigen Medium Term Strategy 2020-2022 die fortgesetzte Unterstützung der technischen Implementierung der Paketverordnung an. Der Entwurf der Medium Term Strategy 2020-2022 (ERGP(19)7) wurde nach dem ersten Plenum 2019 zur Konsultation gestellt, die drei Säulen wurden entsprechend der geänderten Bedeutung angepasst und die Reihenfolge verschoben:

- Pillar 1: Revising the postal sector
- Pillar 2: Promoting a competitive EU postal single market
- Pillar 3: Empowering end-users and ensuring a user-oriented universal service

Die ERGP hat in beiden Jahren ein sog. „Stakeholder Forum“ in Brüssel durchgeführt, bei denen besonders relevanten Themen sowie der Entwurf des künftigen Arbeitsprogramms mit den interessierten Kreisen und europäischen Verbänden diskutiert werden.

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

http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index_en.htm.

1.2 Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung

Die Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat im Berichtszeitraum technische Unterstützung für die Europäische Kommission zur Umsetzung der Paketverordnung, die am 22. Mai 2018 in Kraft getreten ist, geleistet. Ziel der Paketverordnung ist es, zur weiteren Entwicklung des grenzüberschreitenden Online-Handels beizutragen. Verbraucher und kleine Unternehmen sollen eine bessere Übersicht über die Preise für Paketsendungen erhalten. Außerdem wird die Marktbeobachtung der Regulierungsbehörden erweitert.

Im Einzelnen sieht die Paketverordnung vor, dass Paketzustellanbieter – abhängig von der Unternehmensgröße – zur Stärkung der regulatorischen Aufsicht den nationalen Regulierungsbehörden einmalig mit einer Registrierung sowie dann jährlich im Rahmen der Marktbeobachtung, bestimmte Informationen übermitteln müssen (Artikel 4). 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 Bundesnetzagentur zu übermitteln. Diese Tarife werden im Anschluss an die Europäische Kommission übermittelt und von dieser veröffentlicht (Artikel 5). Darüber hinaus werden die Tarife der Universaldienstanbieter daraufhin bewertet, ob sie unangemessen hoch sind (Artikel 6).

Die Arbeitsgruppe hat bereits 2017 auf Grundlage der jeweiligen Verordnungsentwürfe mit den Arbeiten für die technische Unterstützung der Kommission begonnen, die 2018 auf Basis des endgültigen Verordnungstextes weitergeführt wurden.

Zur Umsetzung der Informationspflichten der Paketzustellanbieter wurden Erhebungsbögen erarbeitet. Diese wurden von der Europäischen Kommission mit einer Durchführungsverordnung für alle Mitgliedstaaten der EU verbindlich vorgeschrieben. Dies dient der Vergleichbarkeit der von den nationalen Regulierungsbehörden erhobenen Daten. Außerdem hat die Arbeitsgruppe Grundsätze für die Prüfung und Bewertung von grenzüberschreitenden Tarifen durch die nationalen Regulierungsbehörden verfasst, die als Grundlage für die Leitlinien der Europäischen Kommission gedient haben.

Ab Ende 2018 war die Arbeitsgruppe das Forum für die Diskussion und Klärung von Detailfragen, die sich für die nationalen Regulierungsbehörden bei der Vorbereitung und Umsetzung der einzelnen Aufgaben ergeben haben.

Die Anwendung der einzelnen Artikel durch die nationalen Regulierungsbehörden wird Gegenstand zweier Berichte der ERGP zu Artikel 4 bzw. Artikel 5 und 6 sein. Die Berichte werden einen Überblick über die Erfahrungen der nationalen Regulierungsbehörden mit der Datenerhebung bzw. der Bewertung der Tarife geben. Dabei werden auch der Verwaltungsaufwand der Behörden und soweit bekannt Probleme der Paketdienstleister bei der Bereitstellung der Daten aufgenommen. Der Fokus liegt auf möglicherweise aufgetretenen Problemen und deren Lösungsmöglichkeiten.

Die Berichte werden aber nicht nur einen Überblick geben, sondern auch die Erfahrungen und Probleme analysieren, um ggf. Empfehlungen für mögliche technische Änderungen der Durchführungsverordnung, der Leitlinien oder ggf. auch der Paketverordnung geben zu können (die zu einer besseren Umsetzung führen). Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen, die Anfang 2020 vorliegen werden, sollen auch als Beitrag für die Evaluierung der Europäischen Kommission gemäß Artikel 11 lit. c der Paketverordnung dienen.

In dieser Arbeitsgruppe hatte die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum zusammen mit der griechischen Regulierungsbehörde (EETT) den Vorsitz. Auch ist sie als Verfasser maßgeblich an der Interpretation der Verordnung und der Erstellung der o. g. Dokumente beteiligt.

1.3 Arbeitsgruppe zum regulatorischen Rechtsrahmen

Die ERGP-Arbeitsgruppe zum regulatorischen Rechtsrahmen ist zu Beginn des Jahres 2018 aus der ERGP-Arbeitsgruppe zum Universaldienst hervorgegangen. Da das ERGP-Arbeitsprogramm 2018 für diese Gruppe einen Bericht zu den Entwicklungen im Postsektor und deren Bedeutung für die Regulierung vorgesehen hatte, wurde mit der Umbenennung der nunmehr erweiterte Arbeitsfokus dieser Gruppe nachvollzogen. Im Jahr 2019 hat die Arbeitsgruppe auf Basis des vorangegangenen Berichts eine Stellungnahme der ERGP zur Überarbeitung des regulatorischen Rechtsrahmens für den Postsektor entwickelt.

In dem Bericht, der Ende 2018 verabschiedet und zur öffentlichen Konsultation gestellt wurde, analysiert die ERGP die Marktentwicklungen und Veränderungen, die im Postsektor seit Inkrafttreten der ersten EU-Postdienstrichtlinie im Jahr 1998 stattgefunden haben. Im Weiteren stellt der Bericht dar, welche Implikationen sich aus diesen Marktentwicklungen für die Regulierung und den zukünftigen Rechtsrahmen ergeben. Im Anschluss an die öffentliche Konsultation wurde der Bericht Anfang 2019 veröffentlicht.

In der ersten Jahreshälfte 2019 hat die ERGP-Arbeitsgruppe auf der Grundlage der Erkenntnisse des Berichts eine Stellungnahme zur Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für Postdienste konzipiert. Der Entwurf wurde Ende Juni auf einem ERGP-Workshop und der daran anschließenden ERGP-Plenarsitzung zur Diskussion gestellt und nach seiner Verabschiedung auf der Internetseite der ERGP veröffentlicht.

In ihrer Stellungnahme führt die ERGP u. a. aus, dass technologische Entwicklungen und ein geändertes Konsumentenverhalten zu fundamentalen Veränderungen in den Postmärkten geführt haben. Während Postsendungen als Kommunikationsmittel infolge elektronischer Substitution zukünftig weiterhin rückläufig sein dürften, werde die Bedeutung der Postdienste für die Auslieferung von Waren infolge des stetig zunehmenden Onlinehandels deutlich steigen.

Die Stellungnahme endet mit Empfehlungen an die Europäische Kommission für eine mögliche Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für Postdienste. Darin führt die ERGP aus, dass Regulierungskonzepte, Definitionen und Abgrenzungen zu anderen Märkten (z. B. Transport, Telekommunikation) grundlegend neu zu überdenken seien. Insbesondere die wettbewerblichen Aspekte und die Marktbeobachtung sollten in einem zukünftigen Rechtsrahmen gestärkt werden. In verbraucherschützenden Regelungen gilt es, die Empfänger/innen der Postsendungen stärker in den Fokus zu nehmen und Minimumstandards festzulegen.

In ihren Empfehlungen für einen zukünftigen Rechtsrahmen stellt die ERGP außerdem die Notwendigkeit heraus, eine Balance zwischen einer stärkeren Harmonisierung und der notwendigen Flexibilität der Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung nationaler Besonderheiten zu finden. Insbesondere bei der Anpassung des Universaldienstes an die technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen sollte nicht nur das Mindestangebot an Postdienstleistungen festgelegt, sondern auch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, den Universaldienst an die nationalen Gegebenheiten anzupassen. Im Hinblick auf die

Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden sollte in einem neuen Rechtsrahmen eine stärkere Harmonisierung angestrebt werden.

Die Bundesnetzagentur hat im Berichtszeitraum die Projekte dieser Arbeitsgruppe umfangreich unterstützt. Sie hat ihre Erfahrungen aktiv sowohl in den Bericht zu den Entwicklungen im Postsektor und deren Bedeutung für die Regulierung als auch in die ERGP-Stellungnahme zur Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für Postdienste eingebracht. Die Arbeitsergebnisse der ERGP sollen nunmehr in Überlegungen der Europäischen Kommission einfließen, ob und inwieweit der europäische Postrechtsrahmen zu aktualisieren ist.

2. Europäische und internationale Normung

Europäische und internationale Normen funktionieren wie eine gemeinsame Sprache, die Handelspartner auf dem globalen Markt verwenden. Die Anwendung von Normen und Standards erleichtert den Marktzugang für Produkte und Dienstleistungen. Normen reduzieren nichttarifäre Handelshemmnisse und erleichtern den weltweiten Handel. Die Bundesnetzagentur setzt sich dafür ein, dass mit Hilfe eines harmonisierten europäischen Normenwerkes der freie Warenverkehr im Binnenmarkt gewährleistet und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Europäischen Union gestärkt werden. Normen und Standards werden damit zu entscheidenden Instrumenten 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.

Im Postbereich werden die europäischen Standardisierungsaktivitäten durch das Europäische Komitee für Normung (CEN²⁷) wahrgenommen. Zuständig ist bei CEN der Technische Ausschuss 331 (TC 331 Postalische Dienstleistungen). CEN/TC 331 besteht aktuell aus vier Arbeitsgruppen, die spiegelbildlich beim Deutschen Institut für Normung (DIN) – und dort beim Arbeitsausschuss Postalische Dienstleistungen – eingerichtet sind: (1) Kunden, Produkte und Dienstleistungen, (2) Neue digitale postalische Dienstleistungen, (3) Physische Bearbeitungskette und dazugehörige Daten sowie (4) Ausstattung der Endempfänger. Im CEN-Ausschuss TC 331 und in dessen Arbeitsgruppen arbeiten permanent 60 Experten aus 34 europäischen Ländern. Hier kooperieren in relevanten Standardisierungsfragen Vertreter von Industrie, Postunternehmen, Online-Händler, Verbände und Verbraucherorganisationen wie auch Vertreter von Regulierungsbehörden und Ministerien, die jeweils Mitglieder der nationalen Normungsgremien sind. Für Deutschland ist dies das DIN, das Deutsche Institut für Normung. Die Bundesnetzagentur stellte im Berichtszeitraum den Obmann des zuständigen DIN-Ausschusses und den Vorsitzenden von CEN/TC 331.

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

²⁷ CEN = Comité Européen de Normalisation = Europäisches Komitee für Normung

Vermeidung von Doppelarbeiten und die gemeinsame Entwicklung von aktuell besonders wichtigen technischen Standards. Seit 2018 kommt es auch vermehrt zu einer Zusammenarbeit mit ETSI²⁸ und ISO²⁹.

Maßgebend in der europäischen postalischen Standardisierung ist der Normungsauftrag der Europäischen Kommission³⁰, das sogenannte Mandat M/548, dessen Ziel es ist:

- eine starre Produkt- und Gewichtskategorisierung zu beseitigen,
- eine Unterscheidung der Postsendungen nach Inhalt (Dokumente versus Waren) einzuführen,
- eine durchgängige Gewichtskategorie von 0-31,5 kg einzurichten,
- die technischen Schnittstellen für die Sicherheits- und Zollabfertigungsanforderungen im Hinblick auf die elektronische Datenvoranmeldung gemäß den Vorgaben der Weltzollunion (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 müssen.

Die Bundesnetzagentur achtet bei der Entwicklung von Normen insbesondere darauf, dass die nationalen und europäischen rechtlichen Vorgaben eingehalten werden und dass nicht neue Marktmacht im physischen Postbereich entsteht beziehungsweise auf den elektronischen Postbereich übertragen wird. 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.

Im Bereich der Qualität der Dienste wurde u. a. die Technische Spezifikation 15472:2016 „Postalische Dienstleistungen – Methode zur Messung der Durchlaufzeit von grenzüberschreitenden Paketen innerhalb der Europäischen Union und EFTA bei Nutzung eines Nachverfolgungssystem“ zur Bewertung der Transitdauer bei der Zustellung grenzüberschreitender Postsendungen mittlerweile fertiggestellt und veröffentlicht. Diese versetzten Postdienstleister und Kunden in die Lage, Sendungen nicht nur in Echtzeit zu verfolgen (Track und Trace), sondern schafften darüber hinaus die Möglichkeit, zu jeder Zeit Einfluss auf den Transportvorgang zu nehmen.

Der Standard „EN 14012 Postalische Dienstleistungen – Dienstqualität – Grundsätze der Bearbeitung von Beschwerden“ stellt ein genormtes Instrument für die Bewertung und Bearbeitung von Beschwerden über beschädigte, zu spät zugestellte oder verloren gegangene Postsendungen dar. Er wurde im Jahr 2008 verabschiedet, als der Brief im Vordergrund der Betrachtung stand. Auf Betreiben der Europäischen Kommission und nach Intervention der Verbraucherverbände wurde dieser Standard 2019 überarbeitet und

²⁸ ETSI = European Telecommunications Standards Institute = Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen

²⁹ ISO = International Organization for Standardisation = Internationale Organisation für Normung

³⁰ M/548 = DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION vom 1.8.2016 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

dabei aufgrund des wachsenden E-Commerce und dem damit einhergehenden steigenden Paketaufkommen der Fokus verstärkt auf Paketsendungen gelegt.

Im Bereich der Interoperabilität hat CEN TC 331 die für digitale Freimachungsvermerke bestehenden Normen überarbeitet, um sie an die aktuellen Anforderungen an einen sicheren Datendruck anzupassen.

Im Berichtszeitraum wurde ferner die Technische Spezifikation CEN/TS 17217 überarbeitet. Diese zielt unter Mitwirkung der Marketingindustrie darauf ab, die Anforderungen an die Bearbeitung von Rückumschlägen bzw. Briefhüllen zu harmonisieren, bei denen die Adresse auf der Rückseite angebracht ist, sodass die Vorderseite frei für Werbung ist.

Ein weiteres aktuelles Thema bei den Aufgaben von CEN TC 331 ist die Normung digitaler, fakultativ mit dem Internet verbundener Paketstationen mit freiem Zugang für den Beförderer und den Verbraucher. Die Bundesnetzagentur unterstützt die Weiterentwicklung des mechanischen Paketkastens zum digitalen Paketkasten mit diskriminierungsfreiem Zugang. Spezifiziert werden die Zugangsanforderungen an das Öffnen und Schließen des digitalen Paketkastens sowie Anforderungen zur Einlieferung und zum Versand von Waren jeglicher Art. Die Fertigstellung und Veröffentlichung dieses Standards ist für Anfang 2020 geplant.

Bei den digitalen Postdiensten unterstützt die Bundesnetzagentur bei CEN die Überarbeitung bestehender Normen im Hinblick auf deren elektronische Sicherheit. Hier geht es im Wesentlichen um die Anpassung der Norm an die Anforderungen der europäischen eIDAS-Verordnung³¹.

Die Europäischen Regularien sehen ab 2021 zwingend die elektronische Datenvoranmeldung (EAD) vor, die bereits jetzt bei Postsendungen in die USA vorgeschrieben ist, insbesondere bei Warensendungen. CEN TC 331 hat sich sehr stark in der Entwicklung einer Schnittstelle zwischen Post- und Zoll Daten engagiert.

Der Weltpostverein verfügt für seine Benannten Betreiber (designated operator) bereits über einen entsprechenden Standard. Alle Bemühungen von CEN TC 331, diesen Standard diskriminierungsfrei auch nicht benannten Betreibern zur Verfügung zu stellen, sind am Einfluss der Benannten Betreiber in dem Europäischen Normungsgremium gescheitert.

³¹ eIDAS = VERORDNUNG (EU) Nr. 910/2014 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG

Im Bereich der physischen Prozess- und verwandten Daten hat CEN TC 331 einen Standard zur Kennzeichnung und für den Austausch von Daten zwischen Online-Händlern und Logistikbetreibern für grenzüberschreitende Pakete entwickelt. In diesem werden drei Schnittstellen zwischen dem Online-Händler und dem ersten Unternehmen festgelegt, und zwar:

- das physische Etikett, das auf der Postsendung angebracht wird und Angaben zur Identifizierung der Sendungen enthält,
- der elektronische Datenaustausch zwischen dem Absender und dem Unternehmen zum Paketversand,
- die Daten, die für die verschiedenen Teile der Lieferkette benötigt werden, insbesondere die Endzustellung beim Empfänger, um den Austausch zwischen den sendungsspezifischen Kennungen zu ermöglichen.

Dieser Standard bezieht sich im Wesentlichen auf den B2C-Verkehr. Die Logistikbranche hat CEN um Prüfung gebeten, die Logistik-Norm „EN 1573 Bar code – Multi industry label“ mit Schwerpunkt B2B zu integrieren.

Drei weitere Projekte sind 2018 und 2019 durch das Engagement der Industrie angetrieben worden. Dabei geht es um:

- Standardisierte (besonders reißfeste) Verpackungen für briefkastenfähige Sendungen. Eine solche Norm ist von Interesse, da immer mehr E-Commerce-Sendungen größtenteils als Päckchen in Briefkästen eingelegt werden können.
- Temperaturkontrollierte Lebensmittelpakete, da der Handel mit Lebensmitteln nach Aussage einschlägiger Verbände steigen wird.
- Transaktionssicherung im Onlinehandel, welche die Echtheit und Integrität der Identifikationsdaten von Onlineshops und Anbietern im Onlinehandel im Interesse von Anbietern und Verbrauchern gewährleisten soll.

3. Weltpostverein

Der Weltpostverein (WPV) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die am 09.10.1874 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.

Zwischen zwei regulären Kongressen nimmt das Internationale Büro (IB) mit Sitz in Bern die Geschäfte des Weltpostvereins wahr. Kontrolliert wird das IB durch den Verwaltungsrat (Council of Administration, CA). Der über die Finanzen des IB bestimmende Verwaltungsrat besteht aus 40 gewählten Mitgliedsländern, zu denen auch Deutschland gehört. Er tagt zweimal jährlich. Ebenso zweimal jährlich tagt der Postbetriebsrat (Postal Operations Council, POC), der für betriebliche Angelegenheiten und Fragen der Standardisierung im internationalen Postverkehr zuständig ist. Auch in diesem Gremium ist Deutschland vertreten.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vertritt Deutschland im Weltpostverein und wird dabei in regulatorischen Fragen von der Bundesnetzagentur unterstützt. Zur Wahrnehmung der vertraglich vereinbarten Rechte und Pflichten im Rahmen des Weltpostvereins hat die Bundesregierung die Deutsche Post AG als Betreiber benannt.

Trotz der intensiven Beratungen und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen in den letzten Jahren in wesentlichen Bereichen ist es den Mitgliedsländern im Rahmen ihrer regulären CA und POC-Sitzungen nicht gelungen, mehrheitliche bzw. konsensfähige Entscheidungsvorlagen zu entwickeln. Da die Themen Reform, Beitragszahlungen, Altersversorgung der Beschäftigten des IB sowie das Thema Endvergütungen (terminal dues) wesentlich für den Fortbestand des Weltpostvereins sind, haben die Mitgliedsländer sich zum zweiten Mal in dessen Geschichte für die Einberufung eines Außerordentlichen Kongresses in Addis Abeba in der Zeit vom 03. - 07.09.2018 entschieden. An diesem Kongress haben über 1000 Delegierte aus 134 Ländern teilgenommen.

Der Kongress war jedoch nur begrenzt erfolgreich. Allein bei der Reform der Struktur des Vereins wurde eine Lösung gefunden und verabschiedet. Einige Regionen des Vereins fühlten sich nämlich unterrepräsentiert. Daher haben die Region Amerika im POC einen Sitz mehr (8+1), Osteuropa einen (6+1), Asien zwei (11+2) und Afrika 4 (11+4) Sitze mehr erhalten. Westeuropa (12) hat keinen weiteren Sitz erhalten. Nunmehr beläuft sich die Gesamtzahl der Mitgliedsländer im POC auf 48.

Bei der Erneuerung des Beitragssystems zum Weltpostverein wurde keine Lösung gefunden. Beim Eintritt in den WPV haben die Mitgliedsländer freie Beitragsklassenwahl. Die Klassen liegen zwischen 0,5 und 50 Einheiten. Senkungen sind nur bei den Kongressen und nur um eine Klasse (maximal fünf Einheiten) möglich. Da Reduzierungen von Beiträgen bei einem gegebenen Budget zu Lasten anderer Beitragszahler gehen, wird über ein neues Beitragssystem beraten. Mangels eines konsensfähigen Vorschlags wurde zumindest beschlossen, Zwischenstufen bei den Beitragsklassen einzuziehen, sodass die Beiträge künftig um maximal drei statt zuvor 5 Einheiten gesenkt werden können. Die Arbeiten an einem neuen Beitragssystem werden aktuell unter deutscher Leitung geführt.

Wenig Fortschritte gab es bei der Reform der Altersversorgung der Beschäftigten des IB. Der WPV verfügt über einen eigenen Rentenfonds für die Beschäftigten des IB. Nach schweizerischem Recht besteht aktuell eine Deckungslücke in diesem Fonds. Solange keine Lösung gefunden wird, steigt der Fehlbetrag. Unklar ist,

wie der Fehlbetrag gedeckt werden soll, ob die Mitgliedsländer diesbezüglich in der Verantwortung sind, ob der Fonds weitergeführt werden soll oder nicht. Daher wird nach Alternativen für die Altersversorgung gesucht. Eine Möglichkeit wäre die Überführung des Rentenfonds in denjenigen der Vereinten Nationen (United Nations Joint Staff Pension Fund, UNJSPF), der sich auf alle teilnehmenden UN-Organisationen stützt. Die Verhandlungen mit dem UNJSPF sind jedoch langwierig. Sie werden von einer Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats begleitet.

Schließlich stand noch die Verabschiedung eines integrierter Produkt- und Vergütungsplans auf der Tagung des außerordentlichen Kongresses 2018. Verabschiedet wurde ein neuer Produktplan, der jetzt nicht mehr nach Gewicht, sondern nach Inhalt unterscheidet (Dokumente bzw. Warensendungen). Nicht einigen konnte man sich hingegen auf ein gemeinsames Endvergütungssystem.

Endvergütungen nennt man die Entgelte, die die Betreiber für die Beförderung der in ihrem Land eingehenden Sendungen erhalten. Deren Höhe bemisst sich auf der Grundlage eines komplexen Systems.

Der zunehmende elektronische Versandhandel führt zu einem wachsenden Aufkommen an Paketen und Päckchen mit Wareninhalt. Gerade letztere verursachen höhere Kosten bei den Dienstleistern aufgrund eines erhöhten Aufwands, u. a. bei der Lagerung und der Zustellung. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die sogenannten Endvergütungen im Weltpostverein inzwischen kontrovers diskutiert werden.

Die USA haben sich zuletzt beim Außerordentlichen Kongress von Addis Abeba dafür eingesetzt, bei eingehenden Warensendungen (insbesondere Päckchen) faire und kostenorientierte Endvergütungen von den ausländischen Postpartnerunternehmen zu erhalten.

Der bei diesem Kongress mehrheitlich gefasste Beschluss, sich bei der Sitzung des POC im Oktober 2018 weiter mit dem Thema Endvergütungen zu beschäftigen, wurde am 17.10.2018 von der Ankündigung der USA überholt, aus dem WPV austreten zu wollen, da ihre Bemühungen, kostendeckendere Endvergütungen für die USA zu erreichen, nicht erfolgreich waren. Alleine wenn die Mitgliedsländer ihre Anforderungen an das Endvergütungssystem akzeptierten, bestünde die Möglichkeit, die Rücktrittsankündigung zurückzunehmen.

Damit nicht andere Länder dem Beispiel der USA folgen, ist es erforderlich, rasch für alle Beteiligten einen integrierten Vergütungsplan mit zufriedenstellenden Endvergütungen auszuhandeln.

Da man sich weder im POC noch im CA einigte und die USA und andere Länder dafür plädierten, wegen der hohen Relevanz keine schriftlichen Voten aller Mitgliedstaaten einzuholen, wurde ein weiterer außerordentlicher Kongress einberufen. Dieser fand in Genf vom 24. bis 26.09.2019 statt.

Während der Debatten fand die von den Amerikanern präferierte Endvergütungsoption keine Mehrheit, da sie zu einer Spaltung des Vereins geführt hätte. Nachdem dies feststand, wurden zahlreiche regionale und bilaterale Gespräche geführt, bei denen insbesondere die USA und Deutschland zentrale Rollen hatten. Schließlich konnte eine Einigung in den wesentlichen Eckpunkten erreicht werden. Hierzu zählt unter anderem die Möglichkeit, im Bereich der E-Commerce-Päckchen und Briefsendungen zukünftig self declared rates abrechnen zu können

Mit dem Kompromiss ist erreicht worden, dass der Weltpostverein als Ganzes bestehen bleibt. Auch konnten erhebliche zusätzliche Verwaltungskosten verhindert werden, da der Austritt der USA eine Neuordnung der Postströme von, nach und durch die USA erforderlich gemacht hätte.

Die Bundesnetzagentur wird das BMWi weiterhin darin unterstützen, die Entwicklung des Weltpostvereins konstruktiv begleiten und dazu beitragen, ein weltweit einheitliches Postwesen zu bewahren, damit der Weltpostverein nicht an den Herausforderungen zerbricht und er weiter den Rahmen für die weltweiten postalischen Dienstleistungen bilden kann.

4. Bilaterale Zusammenarbeit

Neben dem internationalen Austausch auf europäischer Ebene und im Weltpostverein fanden im Berichtszeitraum auch bilaterale Austauschgespräche statt. Initiiert von den Carl Duisberg Centren bzw. der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH fanden sowohl in 2018 als auch in 2019 Austauschgespräche mit Delegationen aus China, Georgien und Aserbaidshan statt. Die Gespräche dienten jeweils der Information über die Regulierung in Deutschland und Europa, über die Aufgaben der Bundesnetzagentur sowie dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch.

H Universaldienst und Verbraucherschutz

1. Universaldienst

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

1.1 Zustellung

Die Brief- und Paketzustellung muss mindestens einmal werktäglich – somit auch an Samstagen – erfolgen. Briefe sollen 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 Empfängerin / des Empfängers liegt vor. Pakete sind ebenfalls persönlich oder an eine Ersatzperson auszuhändigen.

In den Jahren 2018 und 2019 (Stand 30. September 2019) wurden die Vorgaben aus der PUDLV insgesamt erfüllt. Allerdings sind die diesbezüglichen Beschwerden weiter stark gestiegen, sodass die Bundesnetzagentur ihre Überprüfung der Qualitätsmerkmale intensiviert hat.

1.2 Stationäre Einrichtungen und Briefkästen

Bundesweit verlangt der Gesetzgeber mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen, in denen Verträge zur Beförderung von Briefen und Paketen geschlossen werden können. In Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern muss es mindestens eine stationäre Einrichtung geben. Darüber hinaus muss eine solche Einrichtung in zusammenhängend bebauten Gebieten in maximal 2.000 Metern erreichbar sein, wenn die jeweilige Gemeinde mehr als 4.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt oder wenn sie zentralörtliche Funktionen hat.

Diese Vorgabe wurde im Berichtszeitraum erfüllt. Im Jahr 2018 betrieb allein die Deutsche Post AG 12.852 Filialen / Agenturen für Brief- und Paketdienstleistungen. Andere Postdienstleister orientieren sich vielfach nicht an den Vorgaben der PUDLV. Dementsprechend sind sie nicht in allen Städten oder ausreichend großen Gemeinden zu finden. Im Jahr 2019 gab es noch 12.756 Filialen / Agenturen der Deutschen Post AG (Stand Ende August 2019). Hinzu kamen im Jahr 2018 (für das Jahr 2019 lagen bei Drucklegung dieses Berichts noch keine belastbaren Zahlen vor) 58.140 Paketshops sämtlicher am Markt tätigen KEP-Dienstleister (inklusive Deutsche Post DHL).

Stationäre Einrichtungen DP AG 2010 - Ende August 2019

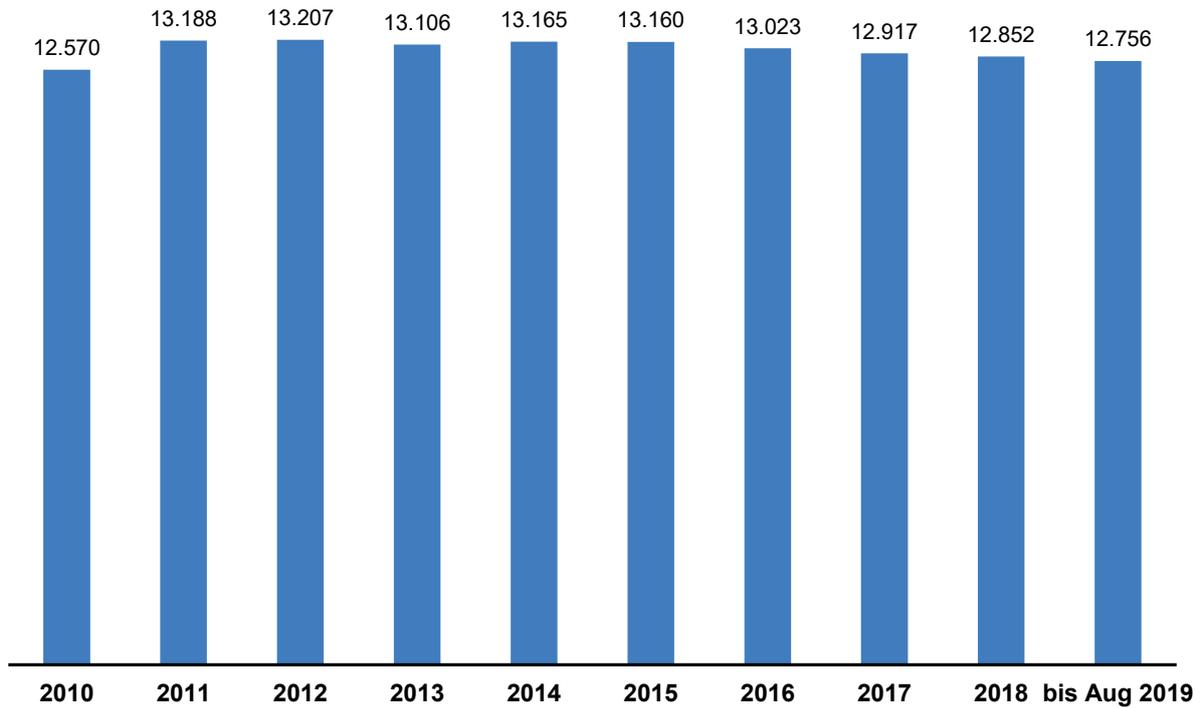


Abbildung 32: Annahmestellen und stationäre Einrichtungen der DP AG 2010 bis August 2019

Die Bundesnetzagentur verzeichnete in den beiden letzten Jahren eine Häufung von Beschwerden zu unregelmäßigen Öffnungszeiten und temporären, unangekündigten Schließungen von einzelnen stationären Einrichtungen (Filialen, Agenturen) der Deutschen Post AG. Für Kundinnen und Kunden bedeutet dies, dass sie oftmals Postsendungen nicht aufgeben bzw. benachrichtigte Sendungen nicht abholen können. Die PUDLV sieht aber vor, dass stationäre Einrichtungen werktäglich nachfragegerecht betriebsbereit sein müssen. Die Bundesnetzagentur verfolgt in den bekanntgewordenen Fällen aufmerksam die Wirksamkeit der von der Deutschen Post AG angekündigten Gegenmaßnahmen.

Briefkästen müssen in Deutschland so vorhanden sein, dass Kundinnen und Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als 1.000 Meter Wegstrecke bis zum nächsten Briefkasten zurückzulegen haben. Im Jahr 2018 betrieb die Deutsche Post AG bundesweit 109.791 Briefkästen. Hinzu kamen in einigen Städten und Gemeinden weitere Briefkästen der Wettbewerber, die allerdings – wie die Filialen und Agenturen der Wettbewerber – in der Regel nicht an den Vorgaben der PUDLV ausgerichtet sind.

Im Jahr 2019 gab es Ende Juni noch 109.594 Briefkästen der Deutschen Post AG. Da in den letzten Jahren nur ein stetiger leichter Rückgang zu verzeichnen ist, sieht die Bundesnetzagentur die Vorgaben aus der PUDLV nach wie vor erfüllt. Die Wettbewerber der Deutschen Post AG betrieben im Jahr 2018 rund 8.850 Briefkästen. Für das Jahr 2019 lagen der Bundesnetzagentur bis zur Drucklegung dieses Berichts keine belastbaren Zahlen vor.

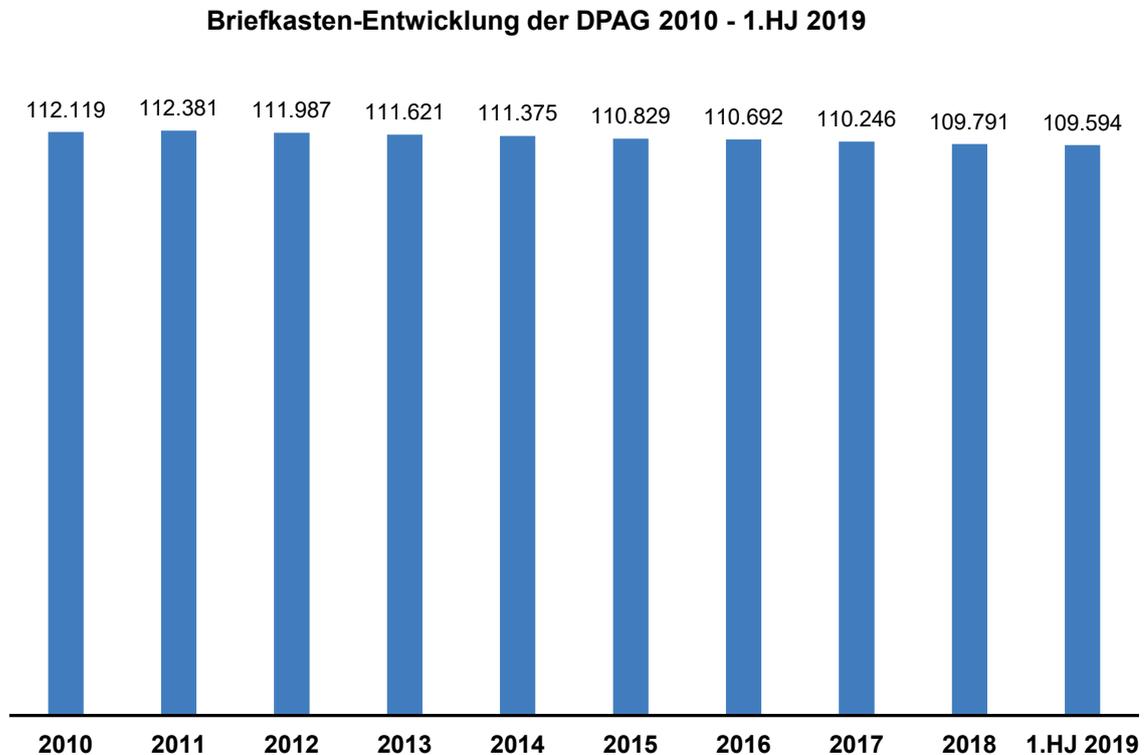


Abbildung 33: Briefkästen 2010 bis 2019; Stand 30. Juni 2019

Da die Leerungszeiten der Briefkästen für viele Menschen und kleine und mittlere Unternehmen von Bedeutung sind, untersuchte die Bundesnetzagentur die Entwicklung der Briefkasten-Leerungszeiten der Deutschen Post AG. Immer häufiger werden Briefkästen nur noch vormittags geleert. Waren es im Jahr 2011 noch 60.213 Kästen, die auch nachmittags geleert wurden, gab es im ersten Halbjahr 2019 nur noch 47.353 Briefkästen mit einer Nachmittagsleerung.

Anzahl der Briefkästen der DP AG und Leerungszeiten 2011 - 1.HJ 2019

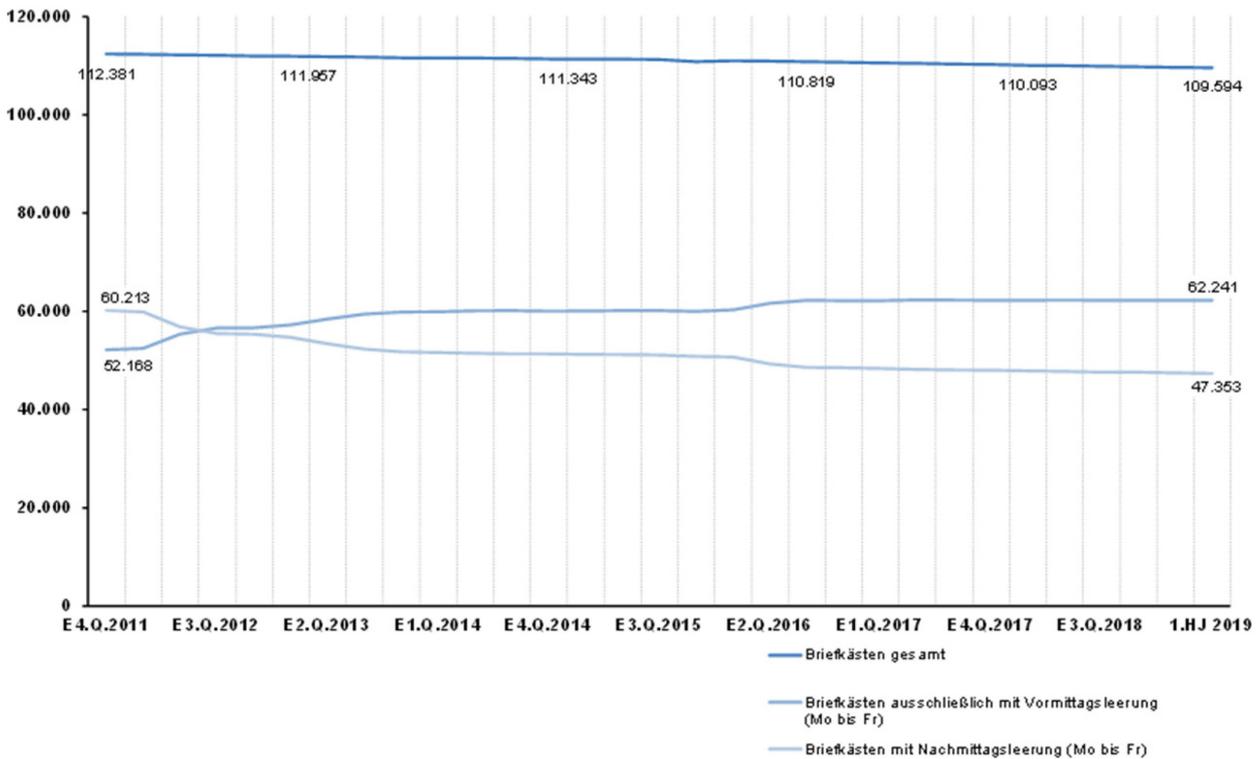


Abbildung 34: Entwicklung der Briefkastenzahl und der Leerungszeiten; Stand 30. Juni 2019

1.3 Laufzeiten / Qualitätsmessungen

Im Jahresdurchschnitt müssen mindestens 80 Prozent der eingelieferten inländischen Briefsendungen an dem ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E+1) ausgeliefert werden, 95 Prozent müssen auf den zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E+2) bei der Empfängerin / dem Empfänger ankommen. Die Deutsche Post AG hat ein externes Institut beauftragt, die Brieflaufzeiten des Unternehmens zu messen und auszuwerten. Die Messung ist durch den TÜV Rheinland zertifiziert und erfolgt auf Basis der europäischen Standards EN 13850 und EN 14534.

Die Ergebnisse übermittelt die Deutsche Post AG regelmäßig an die Bundesnetzagentur. Dazu gehören auch Brieflaufzeiten aus Verbrauchersicht. Das bedeutet, dass die Laufzeitmessung für alle Sendungen, die bis 17 Uhr in einem Briefkasten oder einer Postfiliale eingeliefert worden sind, an diesem Werktag beginnt.

Die gesetzlich geforderte Laufzeitquote E+1 wurde sowohl im Jahr 2018 (88,3 Prozent) als auch im ersten Halbjahr 2019 (88,7 Prozent) erfüllt. Gleiches gilt für die Laufzeitquote E+2 mit 98,3 Prozent im Jahr 2018 und 98,5 Prozent in der ersten Jahreshälfte 2019. Unverkennbar ist aber auch, dass sowohl die E+1-Quote als auch die E+2-Quote seit dem Jahr 2012 bis zum Ende des ersten Halbjahrs 2019 einem leichten Rückgang unterworfen sind. Für die E+1-Laufzeitquote ergibt sich ein Rückgang von 3,6 Prozent, für die E+2-Laufzeitquote beläuft sich der Rückgang auf 0,6 Prozent.

Zur Erweiterung der Datengrundlage, vor allem im Segment der Briefversendung von Geschäftsbriefen, hat die Bundesnetzagentur Nutzungs- und Verwertungsrechte an der „Geschäftskundenstudie zur Laufzeitqualität der DP AG“ des Deutschen Verbands für Post-, Informationstechnologie und Telekommunikation e.V. (DVPT) erworben. Erste Ergebnisse der im Zeitraum April 2019 bis März 2020 laufenden Messung sollen im November 2019 (nach Drucklegung dieses Berichts) vorliegen.

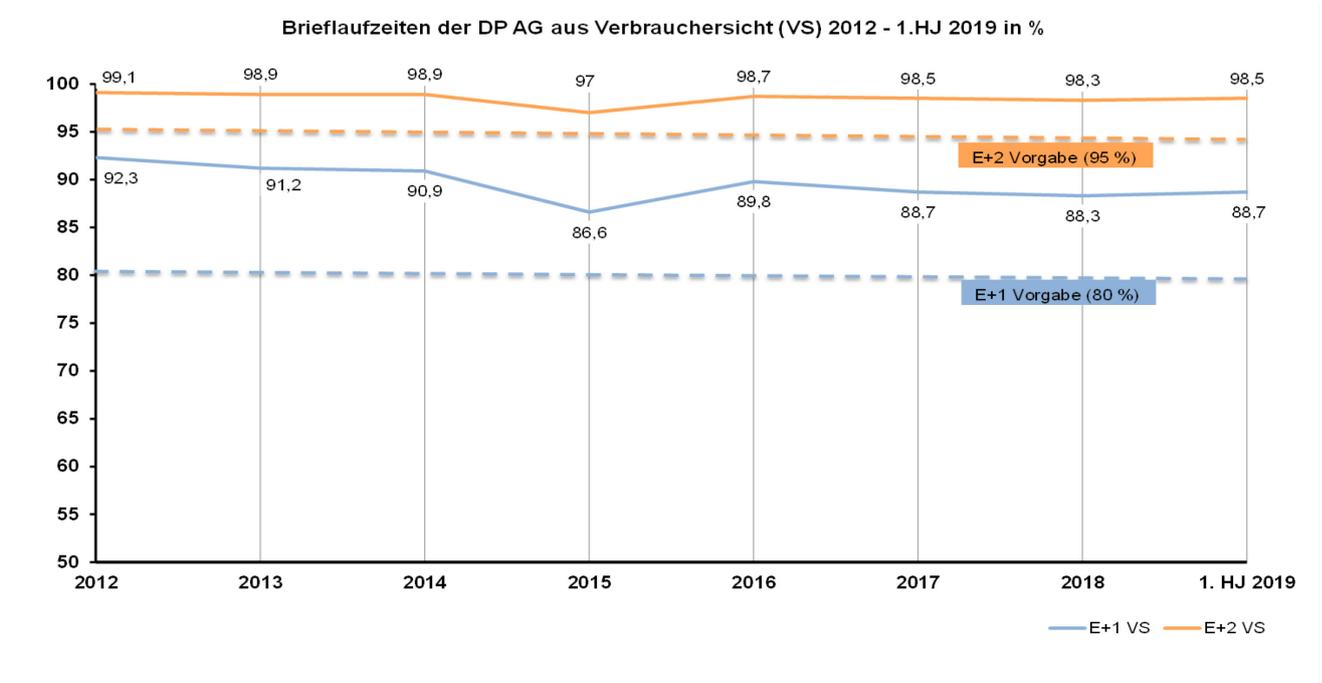


Abbildung 35: Brieflaufzeiten aus Verbrauchersicht; Stand 30. Juni 2019

2. Verbraucherschutz

2.1 Beschwerdestelle

Für Informationen und Auskünfte zu postalischen Fragen stehen den Bürgerinnen und Bürgern mehrere Wege offen: per E-Mail, online und per Briefpost, Fax oder Telefon. Im Berichtszeitraum festigte die Bundesnetzagentur ihre Position als zentrale, bürgernahe Anlaufstelle und als kompetenter Ratgeber. Den Verbraucherservice Post erreichten jährlich stark steigende Beschwerden von Privatleuten sowie mittelständischen Unternehmen zu Unzulänglichkeiten und Ärgernissen bei der Postbeförderung und -zustellung, zu mangelhafter postalischer Infrastruktur oder zu erhöhten Entgelten.

Diese Beschwerden geben der Bundesnetzagentur Aufschluss über eventuelle Mängel in der flächendeckenden Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen. Sie prüft die Beschwerden und holt – wenn notwendig – Stellungnahmen der jeweiligen Postdienstleister ein. Ergibt sich kein zufriedenstellendes Bild, wirkt die Bundesnetzagentur auf Lösungen hin, die schnell Abhilfe schaffen und eine möglichst langfristige Perspektive bieten. Als Behörde und Schnittstelle zwischen Bürgerinnen / Bürgern und Postdienstleistern hat sie eine stärkere Ausgangsposition als Privatpersonen, um schlüssige Antworten und umsetzbare Lösungsvorschläge der Postdienstleister zu erwirken.

Beschwerden

Weitere Jahre in Folge verzeichnete der Verbraucherservice Post deutlich steigende Beschwerdezahlen. Mit 12.615 Beschwerden erreichte den Verbraucherservice Post im Jahr 2018 erstmals eine fünfstellige Beschwerdezahl. Somit kam es im Vergleich zum Vorjahr (6.100 Beschwerden) zu mehr als einer Verdopplung. Im Jahr 2019 gab es einen weiteren Anstieg. Bis 30. September 2019 gingen mit 12.915 Beschwerden bereits mehr Beschwerden ein als im gesamten Vorjahr. Die Beschwerdezahlen für das Jahr 2019 in diesem Bericht sind vorläufige Zahlen, da für den Monat September noch Anpassungen erfolgen können.

Beschwerdeentwicklung

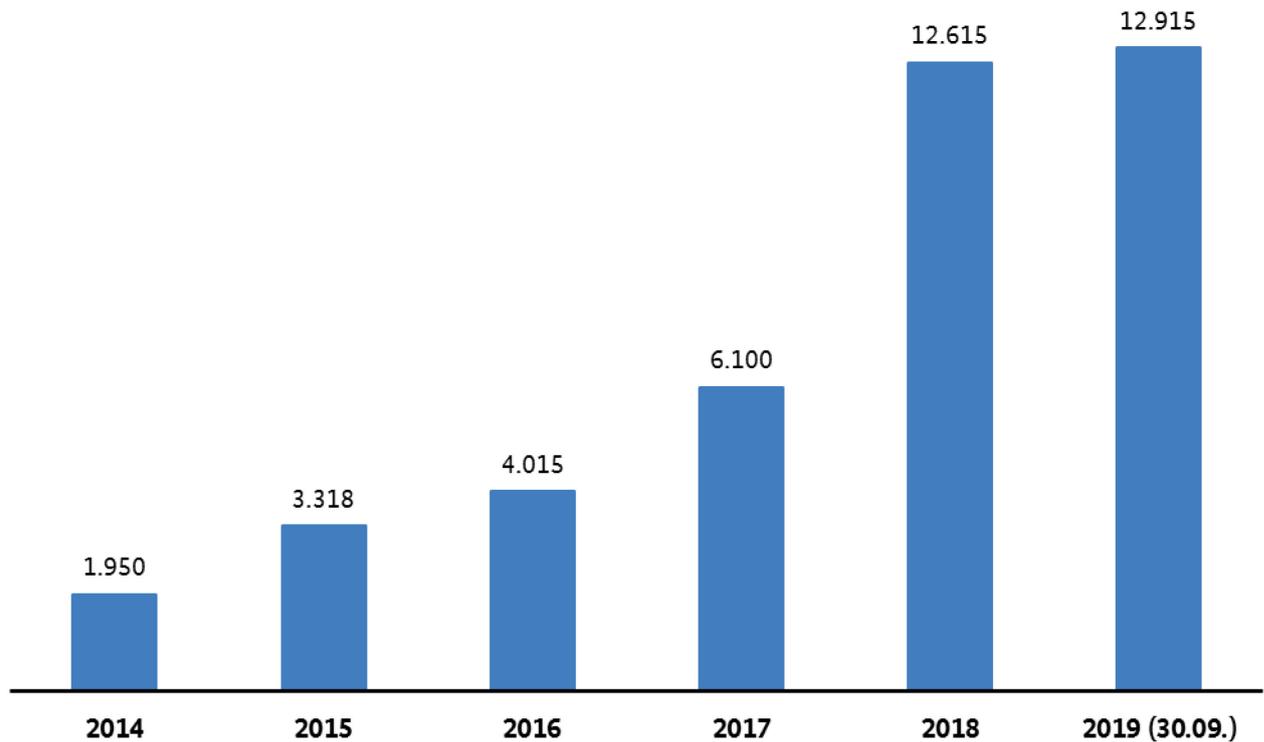


Abbildung 36: Entwicklung schriftliche Beschwerden; Stand 30. September 2019

Die Beschwerden hatten häufig wiederkehrende, spürbare, regional auftretende Probleme zum Inhalt, vor allem bei der Zustellung. Die Postdienstleister, insbesondere die Deutsche Post AG, schienen nicht dauerhaft in der Lage zu sein, die versprochene Leistung kontinuierlich überall in Deutschland abzuliefern.

Die Bundesnetzagentur nimmt diese Entwicklung sehr ernst – vor allem mit Blick auf die Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) zur Grundversorgung. Angesichts der geschilderten Zustellprobleme hält sie es für angezeigt, die Qualität im Postbereich noch besser zu überwachen.

Zudem sah sich die Bundesnetzagentur in den letzten beiden Jahren mehrfach veranlasst, bei der Deutschen Post AG ausführliche Berichte und Stellungnahmen einzufordern. Auslöser dafür waren – neben der Beschwerdelage – eine verstärkt wahrzunehmende mediale Präsenz bei verbraucherrelevanten Themen im Postbereich sowie deutlich steigende Anfragen aus der Bundes- sowie der Kommunalpolitik.

Das Thema „Brief“ gab im Berichtszeitraum am häufigsten Anlass zur Kritik. Mit 9.008 Beschwerdeanlässen im Jahr 2018 und 8.000 Beschwerdeanlässen bis Ende September 2019 war der „Brief“ Nummer eins auf der Liste aller Beschwerdethemen. Das Thema „Paket“ betrafen im Jahr 2018 6.073 Beschwerdeanlässe, im Jahr 2019 bis Ende September 4.766 Beschwerdeanlässe, in beiden Jahren gefolgt von „Zeitungen“ (2018: 773 Beschwerdeanlässe, 2019: 531 Beschwerdeanlässe), „Stationären Einrichtungen“ (2018: 445 Beschwerdeanlässe, 2019: 376 Beschwerdeanlässe), „Briefkästen“ (2018: 96 Beschwerdeanlässe, 2019: 107 Beschwerdeanlässe) und im Jahr 2019 von der „Servicequalität“ (2018 gab es diesen Punkt nicht gesondert in der Datenbank) mit 405 Beschwerdeanlässen. Der Rest der Beschwerdeanlässe (2018: 1.359, 2019: 272) fiel in

den Bereich „Sonstiges“, darunter finden sich u. a. „Einschreiben/Sonderformen“, „Entgelte“ und „Beschädigungen“.

Damit wurde der Verlauf der letzten Jahre zu vermehrten „Brief“-Beschwerden unvermindert fortgesetzt. Lediglich im Jahr 2016 gab es mehr „Paket“-Beschwerden als „Brief“-Beschwerden.

Beschwerdethemen 2018

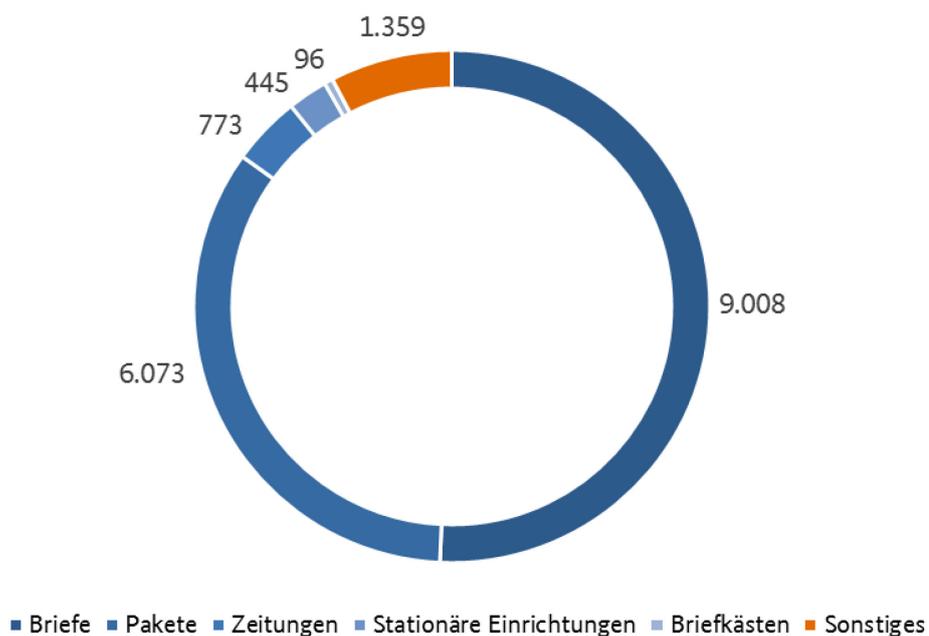


Abbildung 37: Beschwerden Post nach Themen 2018

Beschwerdethemen 2019 (30.09.2019)

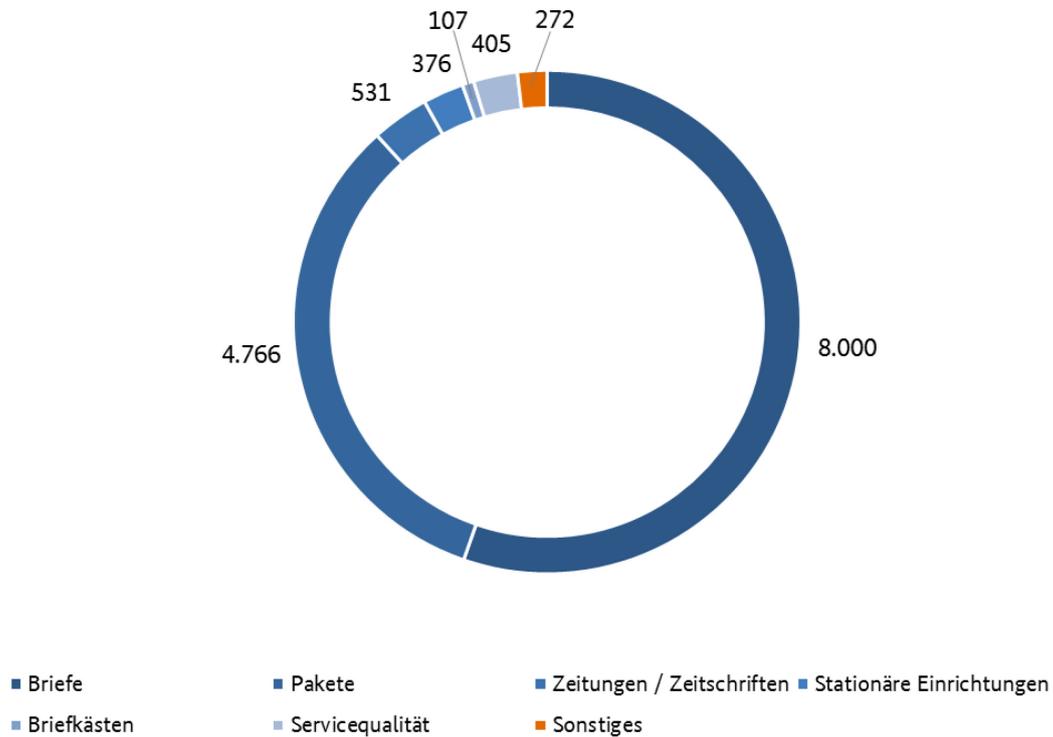


Abbildung 38: Beschwerden nach Themen 2019; Stand 30. September 2019

Neben den schriftlichen Anfragen gab es im Jahr 2018 auch 3.451 telefonische Beschwerden. Das entspricht fast einer Verdopplung im Vergleich zum Vorjahr (1.800 in 2017). Im Jahr 2019 waren es bis Ende September bereits ca. 3.480 beantwortete Anrufe.

Im Vergleich der Bundesländer lag Nordrhein-Westfalen im Jahr 2018 (wie in den Vorjahren) mit 2.104 Beschwerden vorne. Es folgte Baden-Württemberg mit 1.316 Beschwerden, hier kam es sogar fast zu einer Verdreifachung im Vergleich zum Vorjahr (469 in 2017). In Berlin, 1.212 Beschwerden (777 in 2017), kam es dagegen nicht zu einer Verdopplung, im Gegensatz zu Hessen mit 1.209 Beschwerden (552 in 2017) und Bayern mit 1.112 Beschwerden (495 in 2017). Die geringste Kritik kam nicht wie in den Vorjahren aus dem Saarland (89 Beschwerden), sondern aus Mecklenburg-Vorpommern (79 Beschwerden).

Beschwerden pro Bundesland 2018

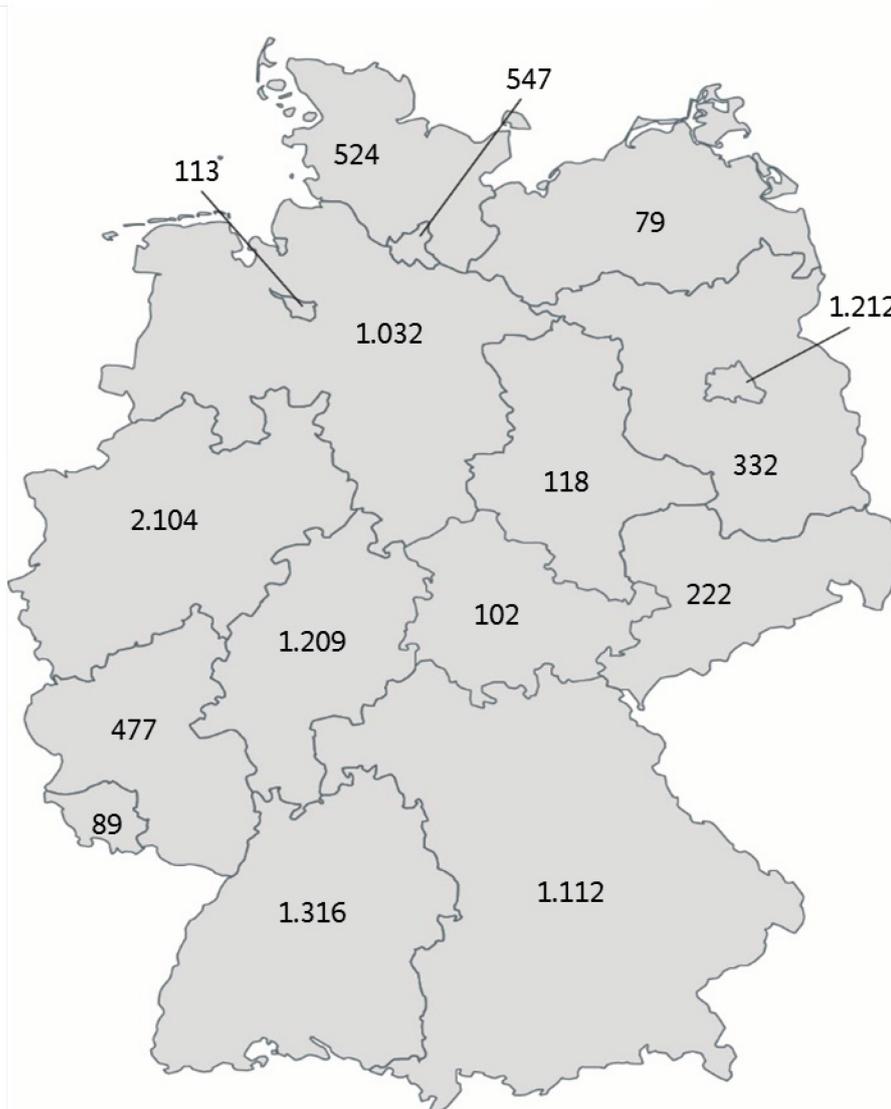


Abbildung 39: Beschwerden pro Bundesland 2018

Im Jahr 2019 wurde die Datenbank erweitert, sodass ab diesem Jahr neben den Beschwerden auch die Zahl der Beschwerdethemen pro Bundesland errechnet werden kann. Bis Ende September 2019 lag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich ebenfalls mit 1.989 Beschwerden sowie 2.228 Beschwerdethemen vorne. Es folgten Baden-Württemberg (1.304 Beschwerden, 1.471 Anlässe), Bayern (1.284 Beschwerden, 1.470 Anlässe), Berlin (1.107 Beschwerden, 1.238 Anlässe), Niedersachsen (1.036 Beschwerden, 1.184 Anlässe) und Hessen (1.025 Beschwerden, 1.175 Anlässe).

Beschwerden pro Bundesland 2019 (30. September 2019)

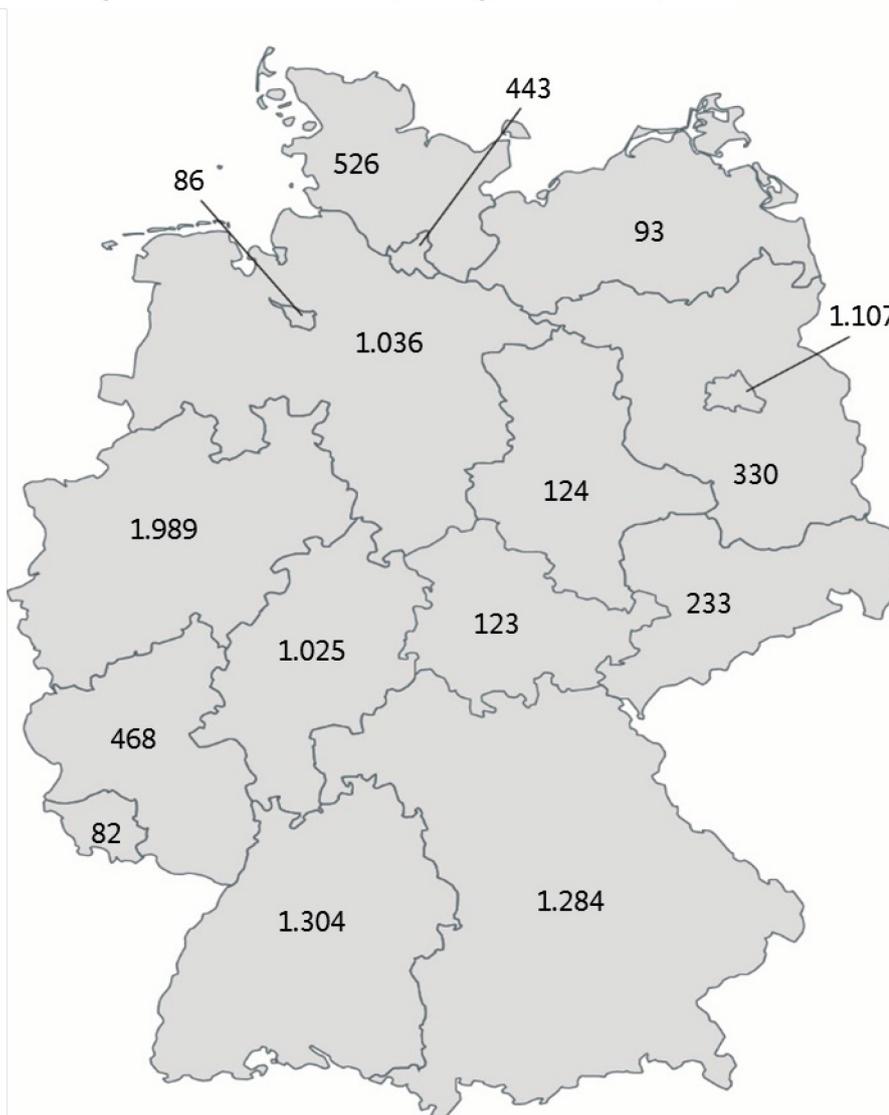


Abbildung 40: Beschwerden pro Bundesland 2019; Stand Ende September 2019

Ins Verhältnis zur Einwohnerzahl des jeweiligen Bundeslands gesetzt, ergibt sich jedoch ein anderes Ranking. Wie in den letzten Jahren bildeten in beiden Berichtsjahren Berlin und Hamburg das Duo an der Spitze, gefolgt von Hessen im Jahr 2018 und Schleswig-Holstein im Jahr 2019.

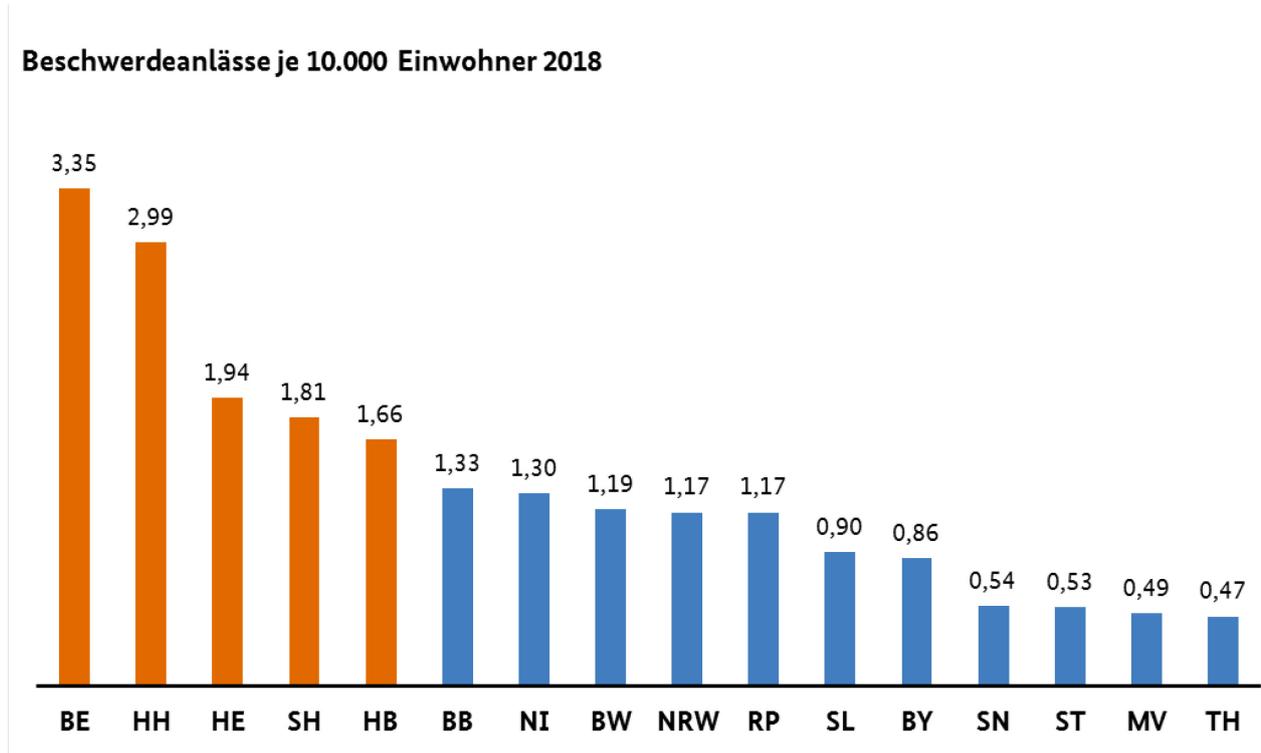


Abbildung 41: Beschwerdeanlässe je 10.000 Einwohner 2018

Beschwerden je 10.000 Einwohner 2019 (30.09.2019)

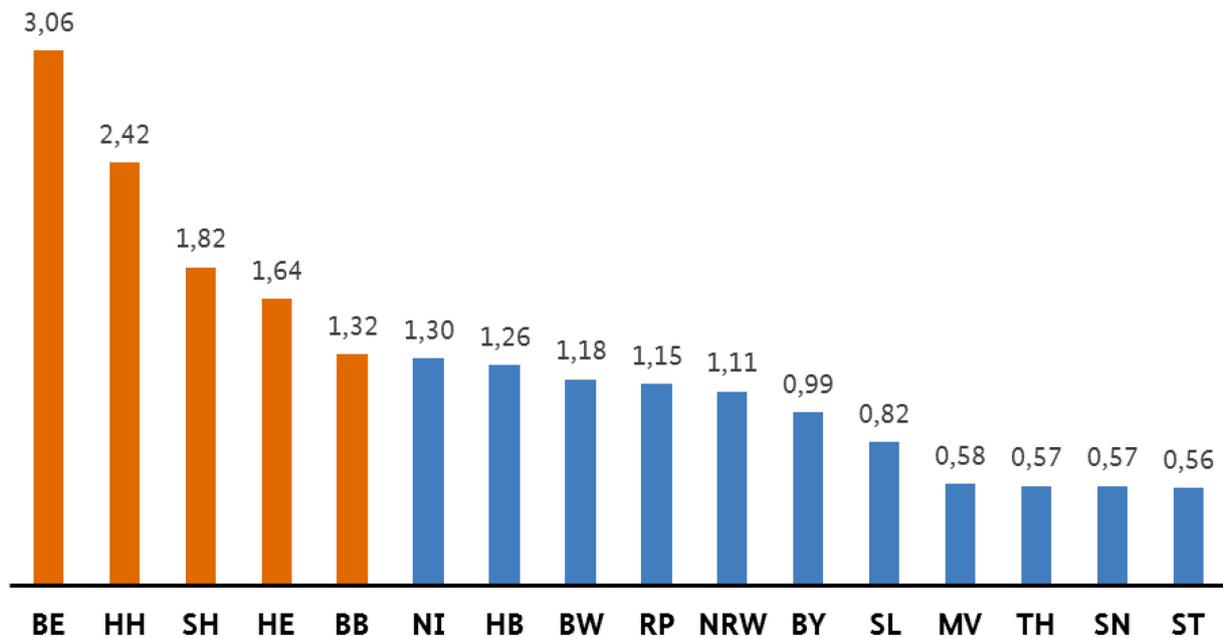


Abbildung 42: Beschwerden je 10.000 Einwohner; Stand 30. September 2019

Auch bei den Beschwerdeanlässen, die wie oben angegeben erstmals im Jahr 2019 exakt in der Datenbank abgebildet werden konnten, lagen Berlin und Hamburg vorne, gefolgt von Schleswig-Holstein und Hessen.

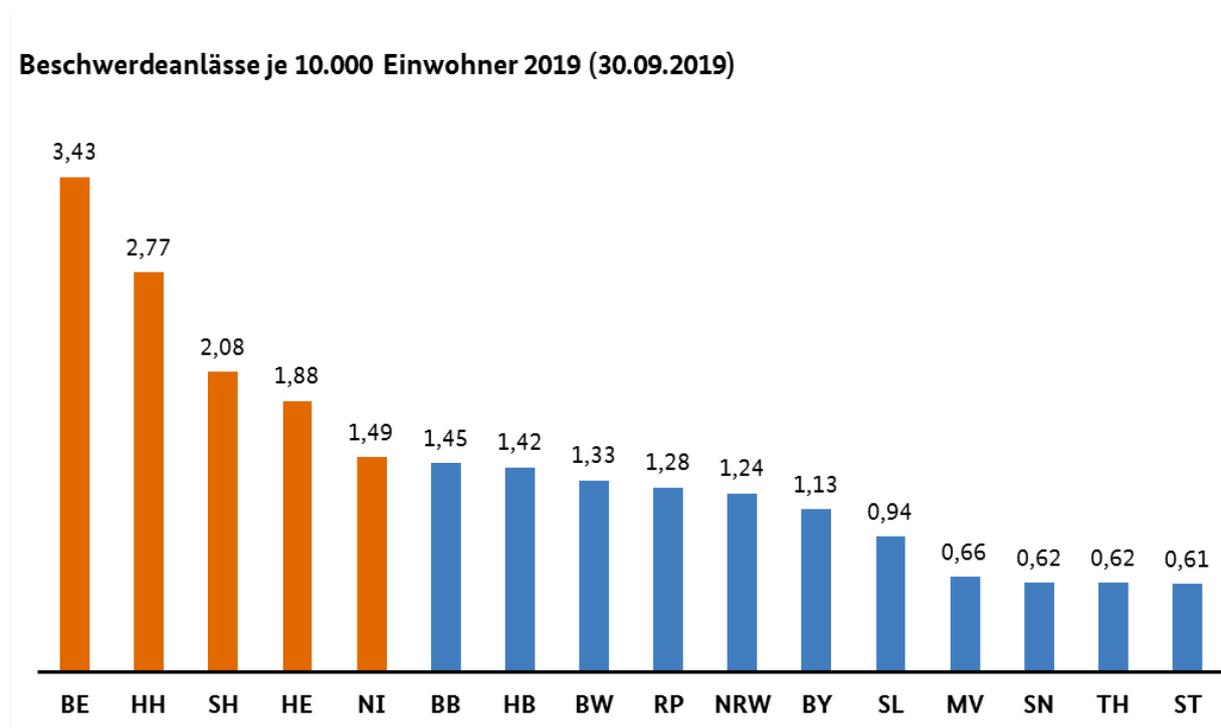


Abbildung 43: Beschwerdeanlässe je 10.000 Einwohner 2019; Stand 30. Juni 2019

2.2 Briefe

Vor allem Missstände bei der Briefzustellung standen im Jahr 2018 und von Januar bis September 2019 im Fokus der Beschwerdeanlässe. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sahen hier 5.385 Anlässe im Jahr 2018 und 4.059 Anlässe bis 30. September 2019, sich an die Bundesnetzagentur zu wenden.

Beschwerdeanlässe - Brief 2018

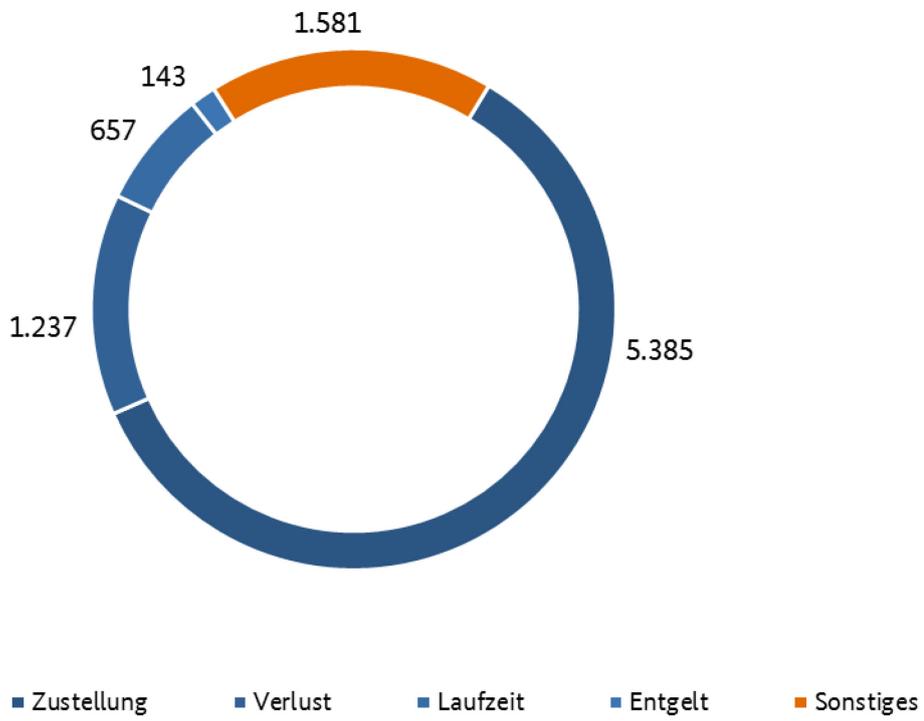


Abbildung 44: Beschwerdeanlässe Brief 2018

Beschwerdeanlässe - Brief 2019 (30.09.2019)

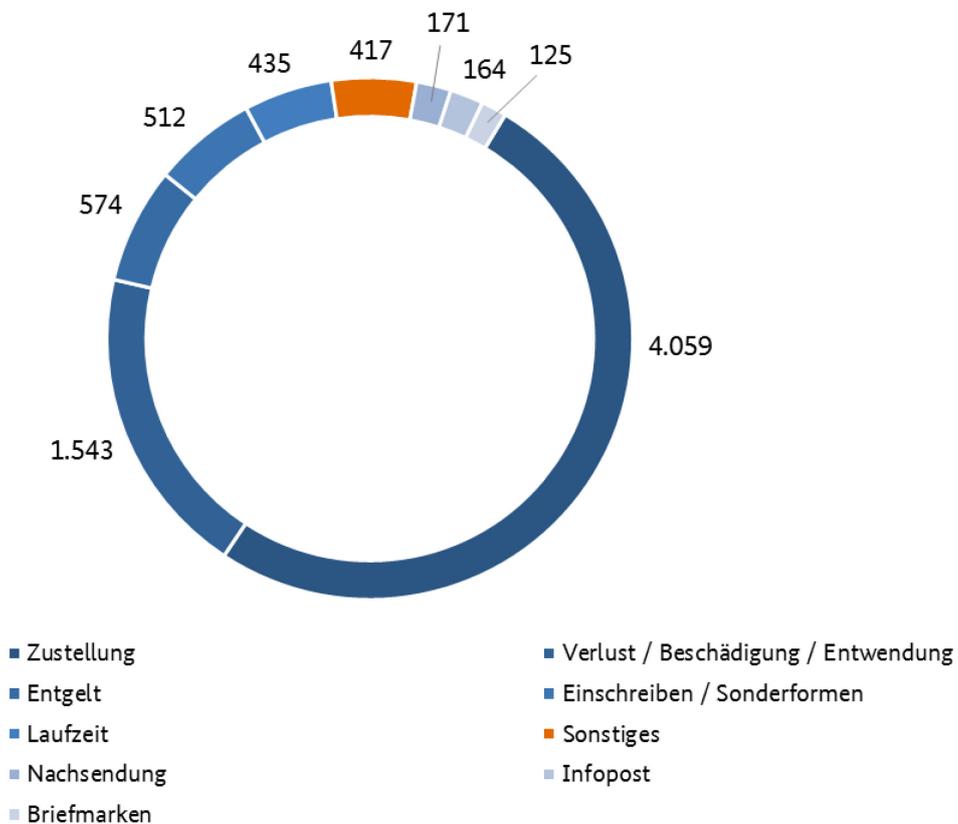


Abbildung 45: Beschwerdeanlässe Brief 2019; Stand 30. September 2019

Regelmäßig wiederkehrende verzögerte Brief-Zustellungen nach häufig tagelangen Zustellausfällen lieferten in beiden Berichtsjahren den Hauptgrund für eine Beschwerde. Auch Zustellausfälle über einen längeren Zeitraum an bestimmten Wochentagen, z. B. an Montagen und Samstagen, sorgten oft für Unmut in der Bevölkerung der betroffenen Regionen. Ebenso nahmen Beschwerdeanlässe zu Falschzustellungen und zu unberechtigten Rücksendungen zu.

Beschwerdeanlässe - Briefzustellung 2018

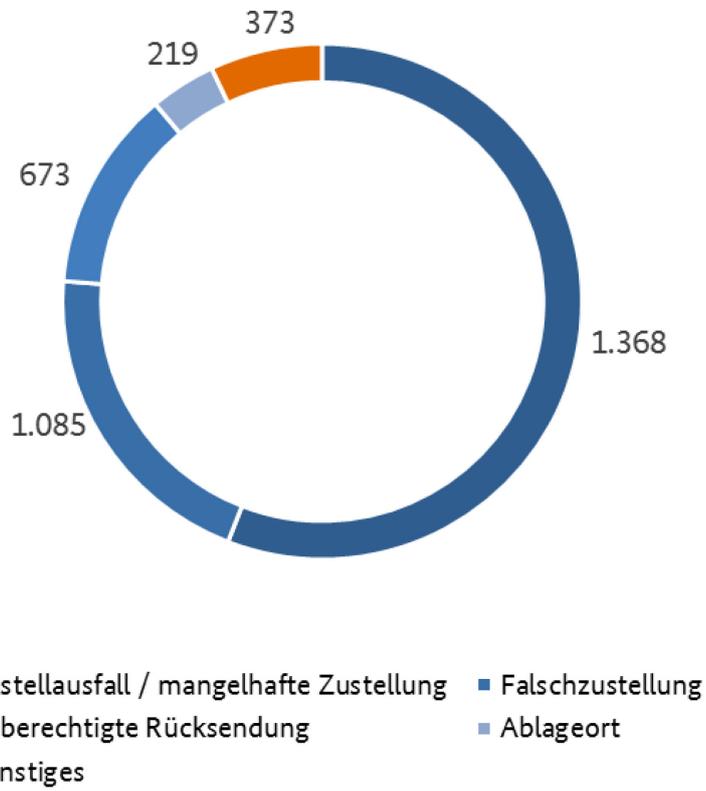


Abbildung 46: Beschwerdeanlässe – Briefzustellung 2018

Beschwerdeanlässe - Briefzustellung 2019 (30.09.2019)

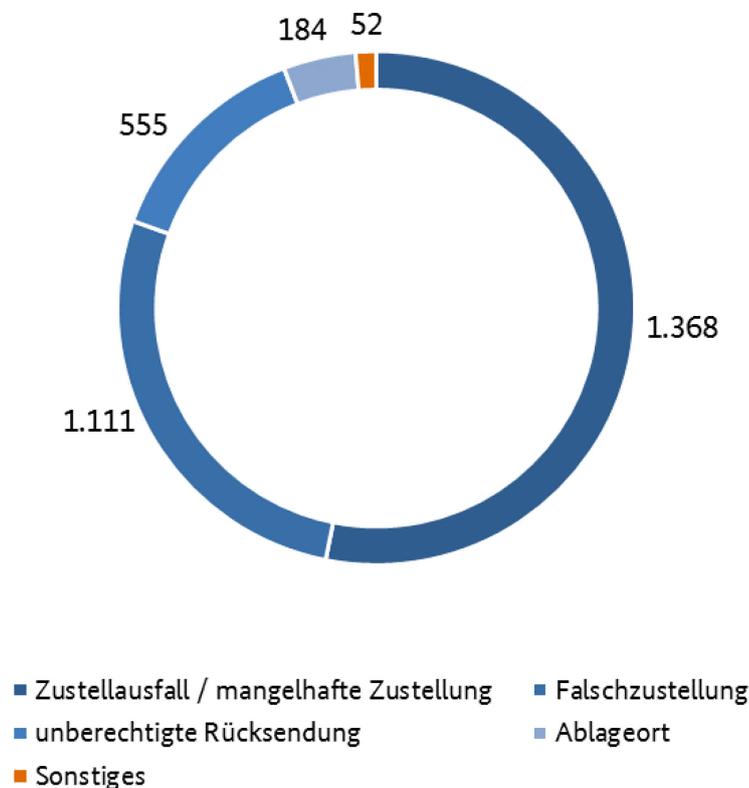


Abbildung 47: Beschwerdeanlässe - Briefzustellung 2019; Stand 30. September 2019

2.3 Pakete

Im Paketbereich verhielt es sich ähnlich wie beim „Brief“. Qualitätsmängel bei der Paketzustellung lieferten im Jahr 2018 und in den ersten neun Monaten 2019 die häufigsten Anlässe für eine Beschwerde. Allein 3.947 aller Paket-Beschwerdeanlässe im Jahr 2018 und 3.133 bis zum 30. September 2019 entfielen auf Zustellmängel.

Zunehmend verärgert (2018: 841 und 2019: 788) äußerten sich die Menschen über den Verlust, die Beschädigung bzw. die Entwendung von Paketen. Weitere 490 Beschwerdeanlässe im Jahr 2018 und 284 Beschwerdeanlässe bis 30. September 2019 betrafen mangelhafte Sendungsverfolgungen. 282 Beschwerdeanlässen im Jahr 2018 und 173 Beschwerdeanlässen bis Ende September 2019 lagen zu lange Laufzeiten zugrunde. Ein weiteres Ärgernis stellten 2018 mit 108 Anlässen und in 2019 mit 114 Beschwerdeanlässen nicht oder mangelhaft funktionierende Paketstationen/Paketkästen dar. Die restlichen Beschwerdeanlässe betrafen den Punkt „Sonstiges“ – z. B. das Beschwerdemanagement der Paketdienstleister oder erfolglose Nachforschungen.

Beschwerdeanlässe - Paket 2018

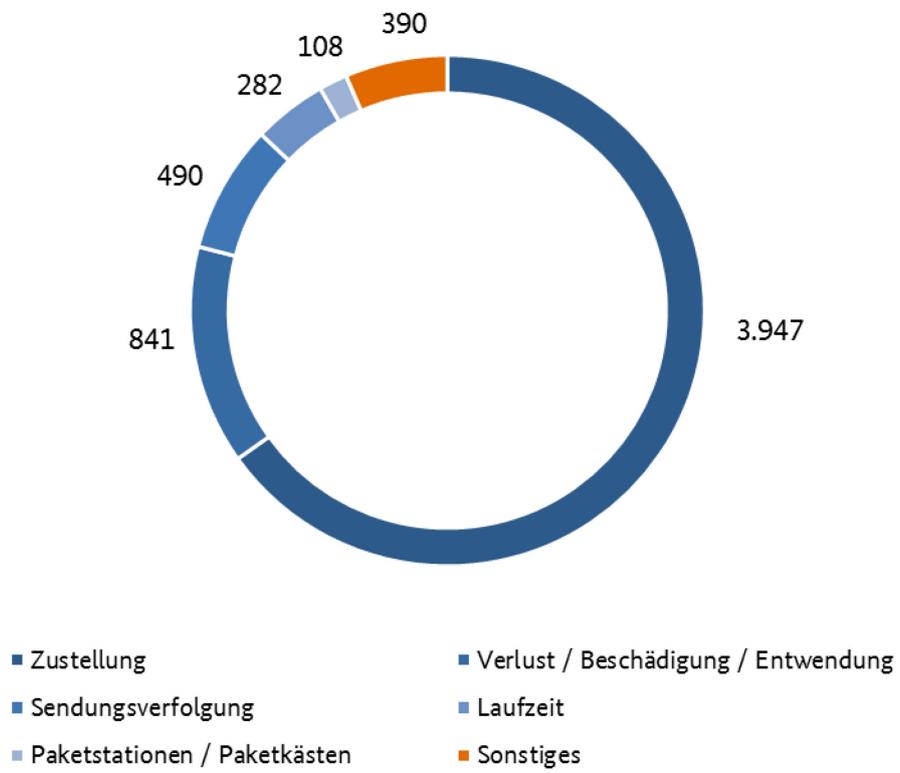


Abbildung 48: Beschwerdeanlässe Paket 2018

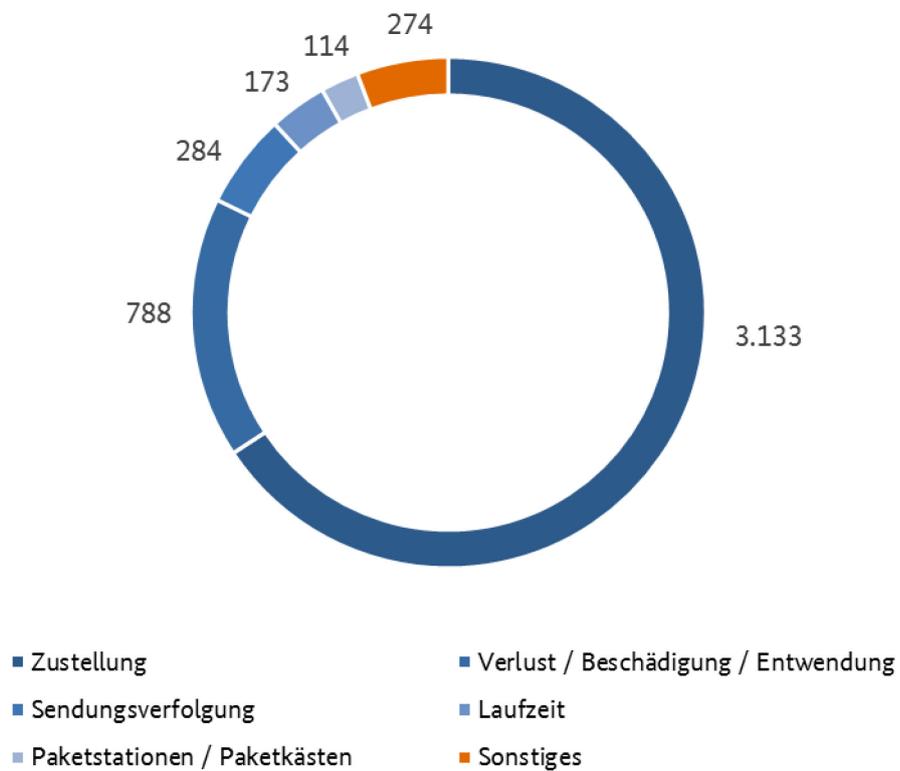
Beschwerdeanlässe - Paket 2019 (30.09.2019)

Abbildung 49: Beschwerdeanlässe Paket 2019; Stand 30. September 2019

Auf der Liste der Zustellmängel im Paketbereich stand in beiden Berichtsjahren an oberster Stelle, die häufig nicht versuchte persönliche Zustellung an die Empfängerin / den Empfänger. Stattdessen fanden die Betroffenen nur eine Benachrichtigungskarte zur Abholung der Sendung in ihrem Briefkasten vor.

Beschwerdeanlässe - Paketzustellung 2018

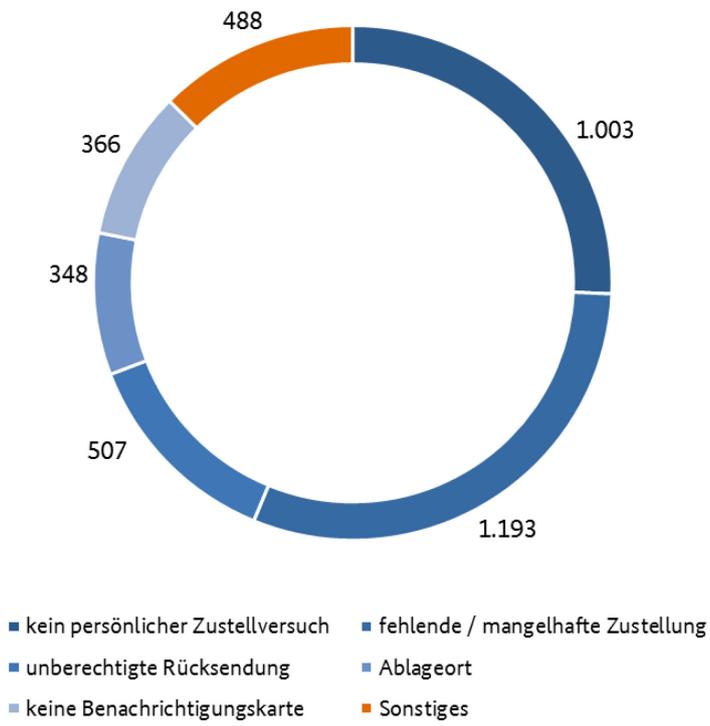


Abbildung 50: Beschwerdeanlässe – Paketzustellung 2018

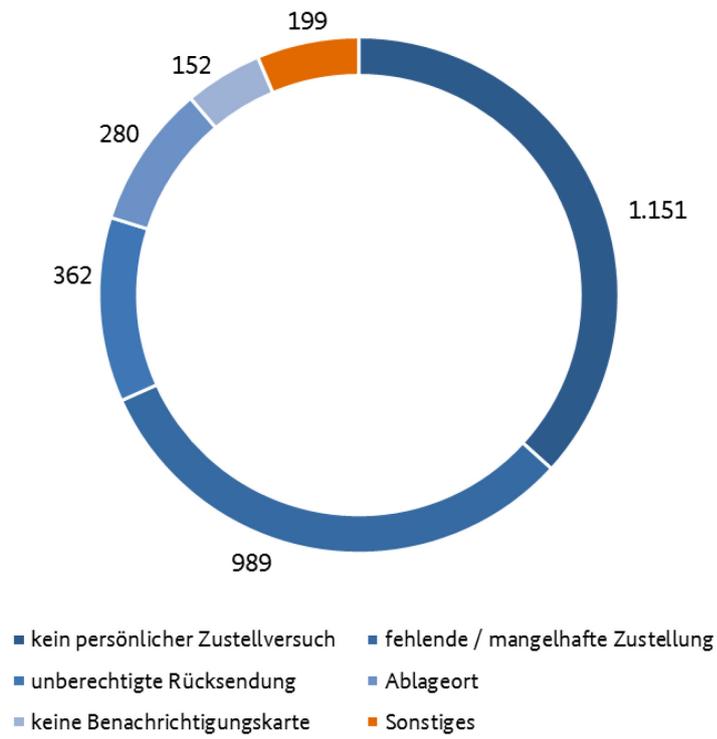
Beschwerdeanlässe - Paketzustellung 2019 (30.09.2019)

Abbildung 51: Beschwerdeanlässe – Paketzustellung; Stand 30. September 2019

2.4 Regionale Beschwerdeentwicklung

Der Verbraucherservice Post verzeichnete in der ersten Jahreshälfte 2019 aus einigen Leitregionen Deutschlands auffällig viele Beschwerden. Unter den Top-Ten der betroffenen Beschwerderegionen lagen Leitregionen aus Berlin und Hamburg vorne.

Leitregion	Region	Beschwerdeanlässe
		1. Halbjahr 2019
10	Berlin	295
22	Hamburg	255
12	Berlin	213
24	Kiel und Umland	190
13	Berlin	184
76	Karlsruhe, Baden-Baden, Landkreis Rastatt	178
14	Berlin, Potsdam und Umland	170
65	Wiesbaden und Umland	157
30	Hannover und Umland	137
63	Offenbach, Aschaffenburg	130

Die Bundesnetzagentur forderte die Deutsche Post AG auf, etwaige Mängel bei der Beförderung und werktäglichen Zustellung von Postsendungen in diesen beschwerdeintensiven Regionen zügig und nachhaltig abzustellen.

Anpassungen in der Datenbank machten eine solche Erhebung möglich. Für das Berichtsjahr 2018 gab es diese Auswertung noch nicht.

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.

Die Schlichtungsverfahren werden auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben der PDLV und des VSBG durchgeführt. Einzelheiten des Verfahrens sind zudem in der Schlichtungsordnung Post (SchliO-Post) geregelt. 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 – VSInfoV) zu finden.

In den Jahresberichten der Bundesnetzagentur und in den alle zwei Jahre erscheinenden Tätigkeitsberichten Post berichtet die Schlichtungsstelle Post regelmäßig über ihre Arbeit. Mit einem jährlich zu erstellenden Schlichtungsbericht kommt sie ihrer gesetzlichen Informationsverpflichtung gemäß § 34 Abs. 1 VSBG i. V. m. § 4 VSInfoV nach.

3.2 Ablauf des Schlichtungsverfahrens

Kundinnen bzw. Kunden von Postdienstleistern können einen Schlichtungsantrag stellen, wenn sie die Verletzung eines Rechts aus der PDLV geltend machen können. Eine solche Rechtsverletzung liegt insbesondere dann vor, wenn eine Postsendung – ein Brief oder ein Paket – auf dem Versandweg verloren ging, entwendet oder beschädigt wurde. Sowohl Absender/innen als auch Empfänger/innen einer Postsendung sind berechtigt, einen Schlichtungsantrag zu stellen. Die Antragstellerin und der Antragsteller müssen jedoch bereits vergeblich versucht haben, eine Einigung mit dem Postdienstleister herbeizuführen, und es dürfen keine Sondervereinbarungen mit dem Dienstleister getroffen worden sein. Außerdem darf zum Antragsgegenstand kein Gerichtsverfahren anhängig sein. Antragsberechtigt sind sowohl natürliche als auch juristische Personen. Das Schlichtungsverfahren ist für beide Seiten gebührenfrei. Allerdings sind die anfallenden Kosten, wie z. B. Porto und andere Auslagen, von den Parteien selbst zu tragen.

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

Die Schlichtung im Postbereich ist ein freiwilliges Verfahren. Das bedeutet, der betroffene Postdienstleister ist nicht verpflichtet, an einem Schlichtungsverfahren teilzunehmen. Außerdem haben beide Seiten die Möglichkeit, ihre Teilnahme am Verfahren jederzeit ohne Angabe von Gründen zu beenden.

Kommt es zu einem Schlichtungsverfahren, erhalten beide Seiten Gelegenheit, ihre Stellungnahmen abzugeben und relevante Nachweise vorzulegen. Wird während des Verfahrens keine Einigung zwischen den Parteien erzielt, bewertet die Schlichtungsstelle den Sachverhalt und unterbreitet einen eigenen Vorschlag für eine gütliche Streitbeilegung. Dabei wägt sie die vorgebrachten Argumente unter Berücksichtigung der Sach- und Rechtslage ab. Ziel ist ein für alle zufriedenstellendes Ergebnis zur Beilegung des Konflikts. Der Vorschlag muss den Parteien innerhalb von 90 Tagen nach Eingang aller relevanten Unterlagen und Informationen übermittelt werden.

Die Parteien sind nicht verpflichtet, den Lösungsvorschlag der Bundesnetzagentur anzunehmen. Akzeptieren sie den Einigungsvorschlag, so kommt eine vertragliche Abrede zwischen den beiden Seiten zustande, die einzuhalten ist.

Auf der Internetseite der Bundesnetzagentur finden die Verbraucherinnen und Verbraucher ein Online-Antragsformular zur Durchführung eines Schlichtungsverfahrens.

3.3 Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren

Nach einem starken Anstieg im Jahr 2017, der u. a. den veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen geschuldet war, pendelte sich die Zahl der Schlichtungsanträge im Jahr 2018 auf dem hohen Niveau des Vorjahres ein. Im Jahr 2019 stiegen die Schlichtungsbegehren erneut an. Das zeigt deutlich ein unvermindertes Bedürfnis der Menschen nach außergerichtlicher Streitbeilegung.

Im Jahr 2018 gingen bei der Schlichtungsstelle Post 1.092 Anträge ein (im Jahr 2017 gab es 1.001 Anträge). Davon waren bis Ende des Jahres 970 Vorgänge abgeschlossen.

Bis zum 30. September 2019 stieg die Zahl der Schlichtungsbegehren mit 1.151 Anträgen erneut.

Schlichtungsanträge 2014 - 2019

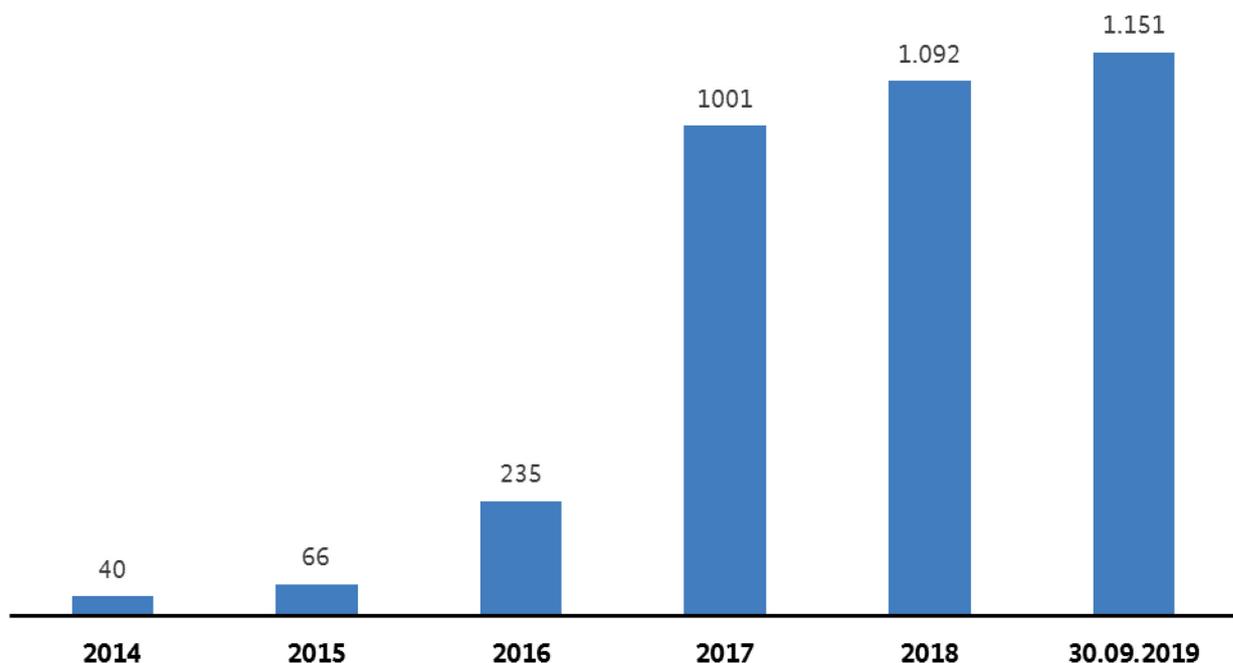


Abbildung 52: Schlichtungsanträge 2014 bis 2019; Stand 30. September 2019

Der jeweilige Postdienstleister lehnte im Berichtsjahr 2018 in 448 Fällen eine Mitwirkung an einem Schlichtungsverfahren ab. In 127 Fällen kam es zu einer Einigung durch das Schlichtungsverfahren. Eine gütliche Einigung ohne ein Verfahren gab es in 154 Fällen und in 87 Fällen erfolgte eine Rücknahme des Antrags. Bei 154 Anträgen musste die Schlichtungsstelle Post im Jahr 2018 ein Verfahren ablehnen, da keine Rechte aus der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) verletzt waren.

Schlichtungsvorgänge 2018

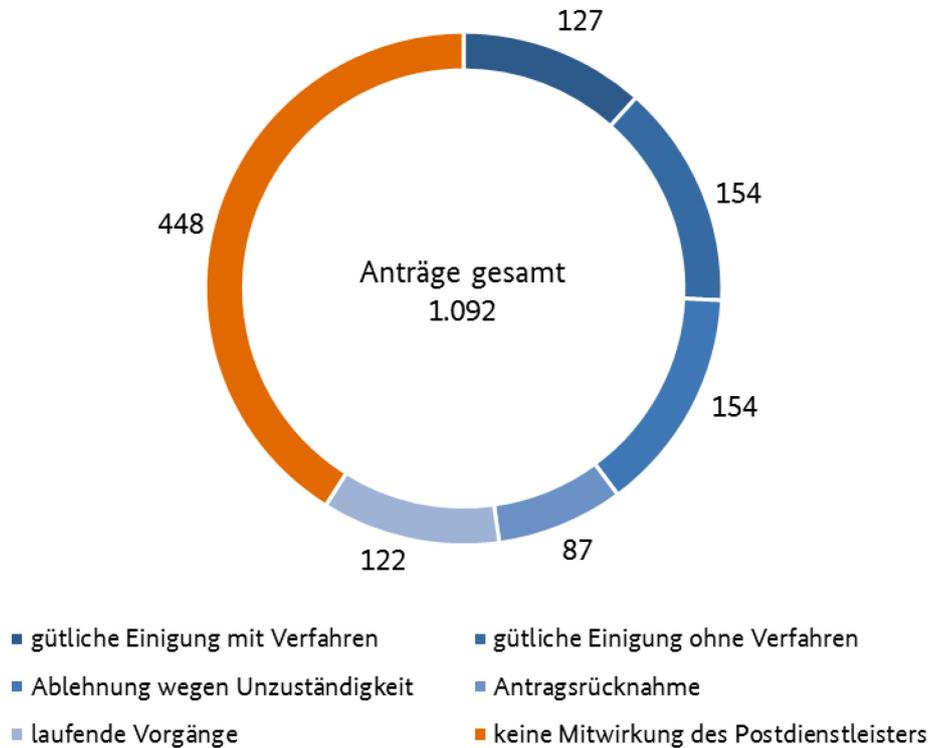


Abbildung 53: Schlichtungsvorgänge 2018

In den Fällen, in denen ein Schlichtungsverfahren eingeleitet wurde, kam es im Jahr 2019 ausnahmslos zu einer erfolgreichen Einigung (141 Fälle). Eine gütliche Einigung ohne Verfahren gab es 2019 in 171 Fällen. Bei 186 Anträgen musste die Schlichtungsstelle die Einleitung eines Verfahrens ablehnen. Hier waren keine Rechte aus der Postdienstleistungsverordnung verletzt. Es wurden z. B. lediglich zu lange Laufzeiten oder unberechtigte Rücksendungen ohne Portoerstattung bemängelt. In 99 Fällen kam es im Jahr 2019 zu einer Antragsrücknahme. In 383 Fällen lehnte der jeweilige Postdienstleister eine Mitwirkung an einem Schlichtungsverfahren ab. Bei Drucklegung des Berichts gab es noch 171 laufende Vorgänge.

Schlichtungsvorgänge 2019

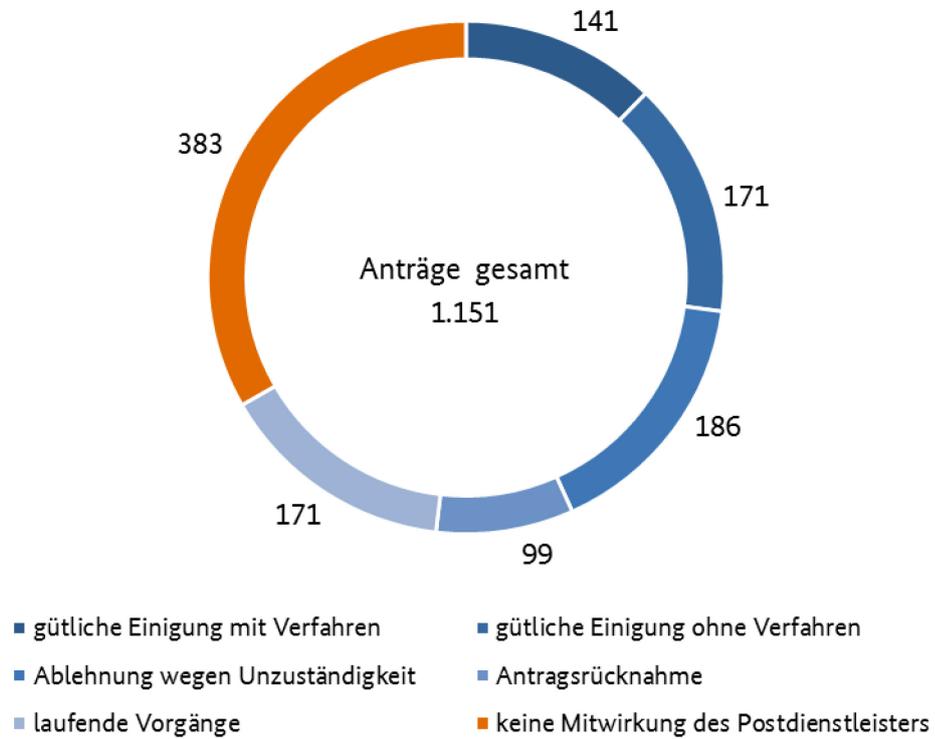


Abbildung 54: Schlichtungsvorgänge 2019; Stand 30. September 2019

3.4 Gegenstand der Schlichtungsanträge

In beiden Berichtsjahren bezog sich die Mehrheit der an die Schlichtungsstelle herangetragenen Streitfälle auf den Verlust bzw. die Entwendung von Postsendungen – 41,6 Prozent im Jahr 2018 und 54,8 Prozent bis Ende September 2019. Es folgten in beiden Jahren Anträge wegen Beschädigung von Sendungen (2018: 39,8 Prozent, 2019 bis Ende September: 27,3 Prozent). Die verbleibenden Anträge bezogen sich u. a. auf zu lange Laufzeiten oder Unregelmäßigkeiten bei der Zustellung.

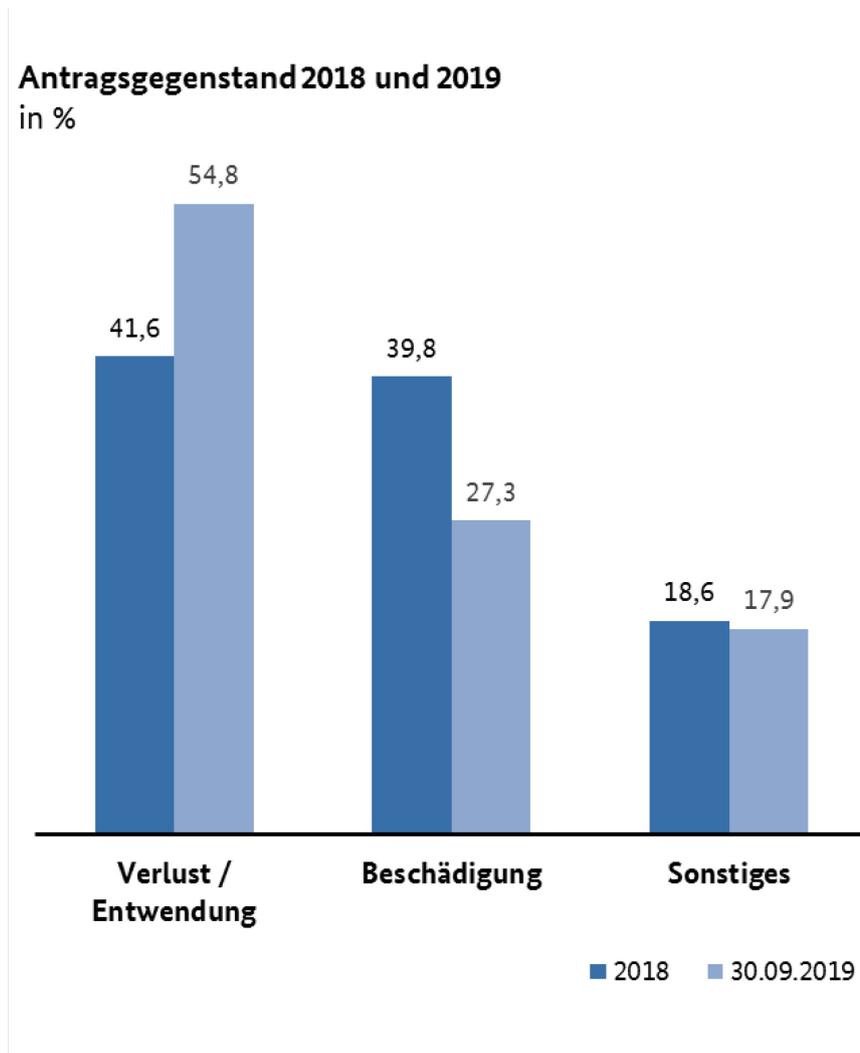


Abbildung 55: Gegenstand des Schlichtungsantrags 2018 und 2019; Stand 30. September 2019

Die Antragstellerinnen und Antragsteller sahen sich im Betrachtungszeitraum am häufigsten Problemen bei der Paketbeförderung gegenüber: 2018 waren es 81,7 Prozent, 2019 betraf das bis Ende September 75,3 Prozent, deutlich weniger Schlichtungsanträge gingen in beiden Jahren zu Problemen mit der Briefbeförderung ein: 5,5 Prozent im Jahr 2018 und 6,6 Prozent bis zum 30. September 2019

Schlichtungsanträge nach Sendart 2018 in %

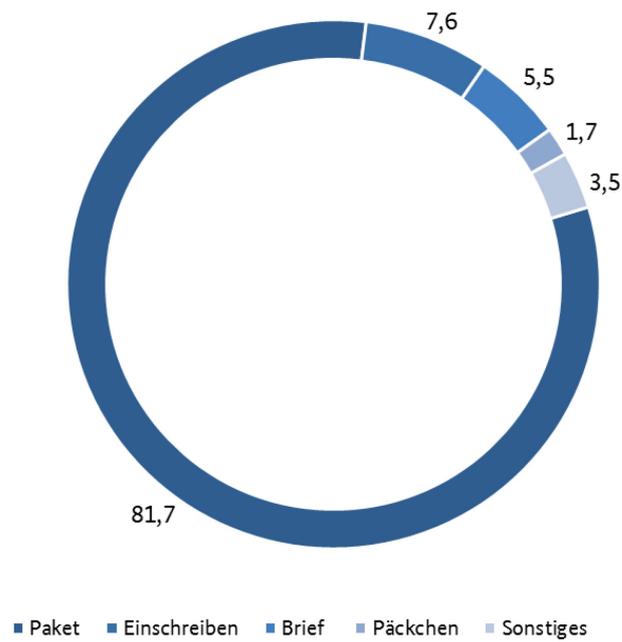


Abbildung 56: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2018

Schlichtungsanträge nach Sendart 2019 in %

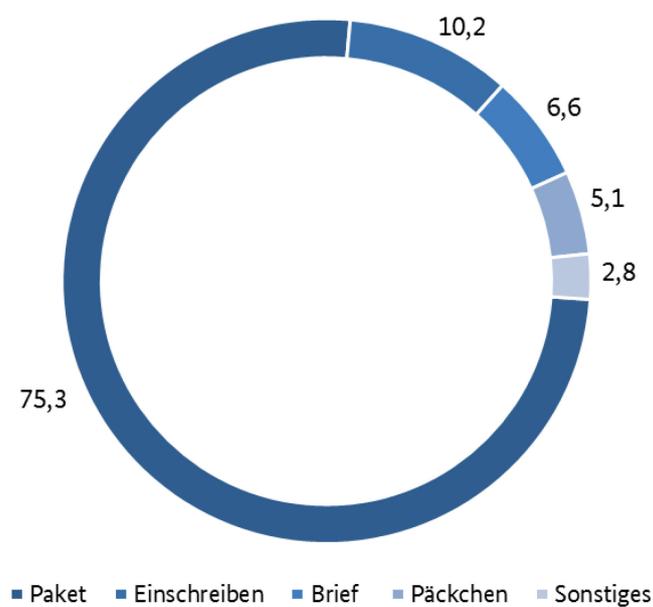


Abbildung 57: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2019; Stand 30. September 2019

I Postgeheimnis und Datenschutz, Postmarktprüfungen

Zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur gehört die Überwachung der Einhaltung sämtlicher Vorschriften zum Schutz des Postgeheimnisses und personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem Erbringen von Postdiensten. Vor dem Hintergrund, dass der Bund das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis aus Artikel 10 des Grundgesetzes trotz erfolgter Liberalisierung und Privatisierung der Postdienste fortlaufend zu garantieren hat, nimmt die Bundesnetzagentur diese Aufgabe wahr.

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

Mit der Einführung der Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union (DSGVO) am 25. Mai 2018 wurde das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) entsprechend angepasst. Neu ist insbesondere die uneingeschränkte rechtliche Unabhängigkeit des Bundes- bzw. der Landesbeauftragten für den Datenschutz als Behörden des Bundes bzw. der Länder in allen Angelegenheiten des Schutzes personenbezogener Daten. Demnach werden sämtliche Vorschriften des PostG und der PDSV zum Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem Erbringen von Postdiensten durch die DSGVO und das auf sie angepasste BDSG überlagert.

Als Folge der Einführung von DSGVO und neuem BDSG beobachtete die Bundesnetzagentur eine stetig steigende Sensibilisierung für den Themenbereich „Datenschutz“ sowohl bei Postdiensteanbietern als auch deren Kunden. Namentlich verzeichnete die Bundesnetzagentur einen starken Anstieg von Anfragen und Beschwerden zu Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten. Häufig zeigte sich dabei, dass nicht vorwiegend der Datenschutz, sondern das Postgeheimnis betroffen war. Regelmäßig wurden Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten in Fällen von Falschzustellungen und Zustellungen geöffneter Briefsendungen beanstandet, deren Absender Behörden, Gerichte, Rechtsanwälte oder Banken waren. In diesen Fällen weist die Bundesnetzagentur darauf hin, dass Fragen des Schutzes personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem Erbringen von Postdiensten seit der Einführung von DSGVO und neuem BDSG ausschließlich durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zu klären sind. Stellt die Bundesnetzagentur bei Überprüfungen von Postdiensteanbietern Verstöße gegen den Datenschutz im Zusammenhang mit dem Erbringen von Postdiensten fest, unterrichtet sie den BfDI hierüber.

Vor dem Hintergrund möglicher Verletzungen des Postgeheimnisses hörte die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum in 97 Fällen Postdiensteanbieter zu ausgebliebener und falscher Zustellung von Briefsendungen und zu geöffnet zugestellten Briefsendungen an. Daher wird die Bundesnetzagentur das diesbezügliche Beschwerdeaufkommen verstärkt beobachten und erforderlichenfalls Maßnahmen zur Abstellung künftiger Verstöße dieser Art treffen.

Auch hat die Bundesnetzagentur sich im Berichtszeitraum mit Anfragen zum Verkauf von Adressdaten für Zwecke der Wahlwerbung auseinandergesetzt. Mehrere Zeitungen hatten berichtet, Adressdaten seien zu Zwecken der Wahlwerbung an politische Parteien verkauft worden. Die Bundesnetzagentur stellte im Rahmen ihrer Ermittlungen fest, dass das betroffene Unternehmen selbst keine Postdienste erbringt und eine mögliche Weitergabe von Adressdaten nicht im Zusammenhang mit der Erbringung solcher Dienste stand. Sie stellte abschließend klar, dass zur rechtlichen Beurteilung der Weitergabe von Adressdaten zu Zwecken der Wahlwerbung der jeweilige Landesbeauftragte für Datenschutz berufen ist, in dessen Bundesland das betroffene Unternehmen seinen Sitz hat.

Über den gesamten Berichtszeitraum hinweg bearbeitete die Bundesnetzagentur zahlreiche Verbraucherbeschwerden zum Postgeheimnis. Häufig wurde von den Beschwerdeführern nicht nur beanstandet, dass Briefe oder Pakete geöffnet oder bei Nachbarn zugestellt wurden, sondern auch, dass der Inhalt der Sendungen nicht mehr vollständig war. Die Bundesnetzagentur bearbeitet sämtliche Beschwerden vor dem Hintergrund möglicher Verletzungen des Postgeheimnisses. Sie weist aber darauf hin, dass ihre Entscheidungen insbesondere hinsichtlich abhandengekommener Gegenstände aus Postsendungen nicht zur Regelung möglicher zivilrechtlicher Ansprüche gegen den Diensteanbieter führen. Diese müssen Betroffene selbst gegebenenfalls gegen den Anbieter richten.

Auch hat die Bundesnetzagentur während des Berichtszeitraums deutschlandweit bislang mehr als 6.000 Paketshops auf die Einhaltung der Anzeigepflicht gemäß § 36 PostG und des Postgeheimnisses gemäß § 39 PostG überprüft.

Nicht selten stellte sie dabei fest, dass Pakete in oder sogar vor den Ladenlokalen unbeaufsichtigt und für jedermann einsehbar bzw. zugänglich gelagert werden. In ihren Beanstandungen gegenüber den Inhabern betroffener Paketshops zeigte sich häufig, dass die bauliche Beschaffenheit des Ladenlokals der großen Menge zu lagernder Pakete nicht genügt (ein Problem, das im Zuge des wachsenden E-Commerce zunehmen könnte). In diesen Fällen wirkt die Bundesnetzagentur auf häufigere Abholfahrten durch den Auftrag gebenden Diensteanbieter hin, um dessen gesetzliche Pflicht zur Wahrung des Postgeheimnisses auch in diesen Paketshops durchzusetzen.

In einigen Fällen wurden Verletzungen des Postgeheimnisses in der Weise beanstandet, dass Paketsendungen bei einem Nachbarn des Empfängers zugestellt wurden. Hierzu machte die Bundesnetzagentur die jeweiligen Beschwerdeführer darauf aufmerksam, dass die Zustellung von Paketsendungen an einen Ersatzempfänger in der Post-Universaldienstleistungsverordnung ausdrücklich vorgesehen ist, sodass in einer derartigen Zustellung grundsätzlich keine Verletzung des Postgeheimnisses liegt. Sie empfiehlt Sendungsempfängern daher, mit dem Postdiensteanbieter zu vereinbaren, die Zustellung an sie adressierter Sendungen an Nachbarn generell auszuschließen.

Als Folge einer solchen Vereinbarung würden diese Sendungen nach erfolglosem Zustellversuch in einer Filiale zur Abholung durch den Empfänger hinterlegt.

Gegenstand weiterer Beschwerden zu Verletzungen des Postgeheimnisses waren fehlerhaft bearbeitete und falsch gestellte Nachsendeaufträge. In einem Fall war der Ex-Mann der Beschwerdeführerin aus der bislang gemeinsamen Wohnung an eine andere Anschrift verzogen. Nachgesendet wurde jedoch nicht nur seine Post, sondern auch die der Beschwerdeführerin. Als Folge erhielt sie ihre Post verzögert oder gar nicht. Die

Bundesnetzagentur empfiehlt dringend, jeden Nachsendeauftrag vor dessen Erteilung auf Richtigkeit zu prüfen.

Auch im Zusammenhang mit vermeintlich oder tatsächlich falscher Postfachzustellung bearbeitete die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum einige Beschwerden über Verletzungen des Postgeheimnisses. In einem Fall hatte der Beschwerdeführer für einen Verein in der Funktion des 1. Vorsitzenden ein Postfach angemietet. Über die Vereinspost hinaus wurde jedoch sämtliche, an den Beschwerdeführer adressierte Privatpost ebenfalls in das Vereinspostfach weitergeleitet. Besteht ein entsprechender Vertrag über die Weiterleitung von Postsendungen in ein Postfach nicht auch mit der Privatperson selbst – etwa als Mitnutzer des Postfachs – dann liegt in der Weiterleitung dieser Postsendungen in das Postfach eines anderen eine Verletzung des Postgeheimnisses, dem die Bundesnetzagentur nachgeht.

Schließlich erhielt die Bundesnetzagentur Kenntnis zu Verletzungen des Postgeheimnisses dergestalt, dass eine Postfachanlage für jedermann gänzlich zugänglich war. Aufgrund ihrer Beschaffenheit konnte von der offenen Rückseite aus jedes Postfach der Anlage unbeaufsichtigt eingesehen werden. Die Bundesnetzagentur mahnte bei dem Betreiber umgehende bauliche Veränderungen der Postfachanlage an und gab ihm auf, unverzüglich dafür Sorge zu tragen, dass die Anlage nicht mehr von jedermann unbeaufsichtigt eingesehen werden kann.

III Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz

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

A Allgemeine Erwägungen

Für das private und wirtschaftliche Leben in Deutschland ist eine flächendeckend erreichbare Daseinsvorsorge ein wichtiges Gut. Sie umfasst Aufgaben und Dienstleistungen, die dem Gemeinwohl dienen und daher von besonderem gesellschaftlichen Interesse sind. Auch die Versorgung mit grundlegenden Postdienstleistungen wird traditionell als Teil der Daseinsvorsorge verstanden. In allen Teilen Deutschlands kann die Bevölkerung eine funktionsfähige Postversorgung in einer bestimmten Qualität erwarten. Dabei gilt allerdings auch die gesetzliche Vorgabe, dass die postalische Grundversorgung den technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen ist. Denn als Teil der Daseinsvorsorge ist die Versorgung mit grundlegenden Postdienstleistungen nicht statisch, sondern folgt einem dynamischen, zukunftsorientierten Konzept, das den Veränderungen in den Bedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung trägt.

Die Postmärkte unterliegen vor allem aufgrund technischer und gesellschaftlicher Entwicklungen im Kommunikationsverhalten der Bevölkerung erheblichen Veränderungen.

Bei der Entwicklung der Briefsendungsmengen spielt dabei die elektronische Substituierung durch E-Mail, Messenger-Dienste und Plattformen eine Rolle. Diese spiegelt sich nicht nur in der Kommunikation unter Privatleuten wider, die deutlich weniger Briefe schreiben als noch vor Jahren. Auch im Bereich der Geschäfts- bzw. Transaktionspost ist in vielen Branchen eine elektronische Substitution von Geschäftsprozessen im Gange (z. B. Banken- und Versicherungsportale oder Rechnungsversand via E-Mail, um nur einige zu nennen). Bei anderen, insbesondere förmlichen und beweisrelevanten Anlässen spielt die physische Briefsendung nach wie vor eine bedeutende Rolle.

Daneben wirken auch andere Entwicklungen auf die Briefsendungsmengen ein. Dazu gehört insbesondere der seit einigen Jahren zu beobachtende Trend, dass kleinformatige Warensendungen zunehmend in Briefformaten oder gesonderten Produkten für den Warenversand über das Briefnetz versendet werden. Dementsprechend fällt der Rückgang an Briefsendungsmengen im europäischen Vergleich in Deutschland bisher moderat aus. Ungeachtet dieser Veränderungen im Briefmarkt bleibt die physische Briefsendung nach derzeitiger Prognose zunächst auch weiterhin unverzichtbar für die Teilnahme breiter Bevölkerungsschichten am sozialen und wirtschaftlichen Leben.

Ganz anders treibt die Digitalisierung dagegen die Entwicklung auf den Märkten für Paket- und Warensendungen. Das starke Wachstum in diesem Segment ist vornehmlich auf Änderungen im Konsumverhalten zurückzuführen. Elektronisch sind vielfältige Waren- und Preisvergleichsmöglichkeiten für jedermann verfügbar, die – nicht zuletzt durch das Versprechen schneller Lieferung – seit Jahren ein rasantes Wachstum im Bereich des E-Commerce begünstigen. Damit verbunden ist ein kontinuierlicher Anstieg der Paket- und Warensendungen. In Regionen, in denen der stationäre Handel die Vielfalt an Waren und Preisvergleichsmöglichkeiten ggf. nicht (mehr) hervorbringt, kommt dem Online-Versandhandel eine besondere Bedeutung zu. Auch für die nächsten Jahre wird dem E-Commerce ein stabiles Wachstum prognostiziert. Eine Teilnahme am Online-Versandhandel verlangt – neben einer funktionsfähigen Breitbandversorgung – funktionsfähige und zuverlässige Paketdienstleistungen, die der Bevölkerung in allen Teilen Deutschlands zur Verfügung stehen.

Vor dem Hintergrund dieser Veränderungsprozesse bleibt die Herausforderung bestehen, sorgfältig zu überprüfen, inwieweit die gegenwärtige postalische Grundversorgung die aktuelle technische und gesellschaftliche Entwicklung noch nachfragegerecht abbildet.

B Nationale und Internationale Initiativen

Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode hat die Regierungskoalition die gravierenden Änderungen auf den Märkten für Postdienstleistungen aufgegriffen und eine Überprüfung und Anpassung des bestehenden Regulierungsrahmens angekündigt. Dementsprechend hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Sommer 2019 ein Eckpunktepapier vorgelegt. Der Zeitplan sieht einen Referentenentwurf zur Novelle des Postgesetzes bis zum Ende des Jahres 2019 vor. Ziele für eine Überprüfung des Rechtsrahmens sollen sein, Postdienstleistungen von guter Qualität sicherzustellen, eine positive Wettbewerbsentwicklung zu gewährleisten und unnötige Regulierungen abzubauen.

Das Eckpunktepapier bestätigt auch für die Zukunft die Notwendigkeit eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes. Es müsse durch ein flächendeckendes Filial- und Briefkastennetz sichergestellt sein, dass Postdienstleistungen für alle Menschen in der Stadt wie auch auf dem Land gut erreichbar sind. Besonders in der Fläche gelte es daher, den Universaldienst auf einem hohen Niveau zu erhalten. Wenn der Universaldienst nicht oder nicht in der vorgegebenen Qualität erbracht werde, solle die Bundesnetzagentur durch geeignete Instrumente in die Lage versetzt werden, die festgestellten Missstände beheben zu können. Geltende Qualitätsstandards im Universaldienst wie z. B. Filial- und Briefkastendichte oder auch Laufzeitvorgaben sollten erhalten bleiben. Auf der anderen Seite solle geprüft werden, ob eine Zustellung an sechs Tagen aufrechterhalten werden soll, während das europäische Recht für den Universaldienst lediglich eine Zustellung an fünf Tagen erfordert.

Eine gute Qualität sei über den Universaldienst hinaus bei allen Postdienstleistungen wichtig, die in Deutschland erbracht werden. Dies solle durch entsprechende Qualitätsvorgaben, mehr Transparenz und wirksame Kundenrechte sichergestellt werden, denen alle Postdienstleister unterliegen sollen. Die Bundesnetzagentur solle als Verbraucherschutzbehörde im Postbereich gestärkt werden. Auch eine Pflicht der Postdienstleister zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur solle geprüft werden.

Neben dieser Initiative auf nationaler Ebene wurde auch auf europäischer Ebene ein Diskussionsprozess in Gang gesetzt. Die Europäische Kommission hat bereits im Jahr 2018 die Studie zu den wesentlichen Entwicklungen im Postsektor (2013-2016) veröffentlicht (European Commission/Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Juli 2018). Zusätzlich hat die Europäische Kommission weitere Studien beauftragt. Darunter befindet sich eine Studie, die sich mit den Bedürfnissen der Nutzer von Postdiensten und einer Bestandsaufnahme zur aktuellen EU-Postdienstrichtlinie befasst. Neben dem Ziel, die Änderungen bei den Bedürfnissen der Nutzer von Postdiensten herauszuarbeiten, dient diese Studie auch dazu, den gegenwärtigen EU-Rechtsrahmens für Postdienste einer grundlegenden Analyse und Bewertung zu unterziehen.

Die Initiativen der Europäischen Kommission haben Auswirkungen auf die Arbeit der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP). So hat eine Arbeitsgruppe der ERGP unter Beteiligung der Bundesnetzagentur einen Bericht zu den Entwicklungen im Postsektor und deren Bedeutung für die Regulierung erarbeitet und nach einer öffentlichen Konsultation zu Beginn des Jahres 2019 veröffentlicht. Der Bericht zeichnet die Veränderungen im Postsektor in den letzten Jahren nach und analysiert deren Auswirkungen auf den aktuellen und künftigen Regulierungsrahmen. Auf diesem Bericht aufbauend hat die Bundesnetzagentur in der ERGP-Arbeitsgruppe an der Erarbeitung einer ERGP-

Stellungnahme zur Überprüfung des EU-Rechtsrahmens mitgewirkt, die im Sommer 2019 veröffentlicht wurde. Die Stellungnahme schlägt u. a. vor, den europäischen Rechtsrahmen grundlegend neu zu fassen und setzt sich daher auch mit den Herausforderungen des postalischen Universaldienstes auseinander. Im Lichte der Entwicklungen auf den Postmärkten beschreibt die Stellungnahme, wie der Universaldienst zukünftig bestimmt werden kann und welche Faktoren bei einer Neubestimmung berücksichtigt werden sollten. In ihren Empfehlungen führt die ERGP aus, dass mögliche Anpassungen des Universaldienstes sowohl ein Mindestangebot an Postdienstleistungen garantieren als auch die Möglichkeit der Mitgliedstaaten vorsehen sollten, den Universaldienst an die nationalen Gegebenheiten anzupassen.

C Stellungnahme

In einer digitalisierten Welt sind funktionsfähige und flächendeckende Brief- und Paketdienstleistungen für das Allgemeinwohl weiterhin unverzichtbar. Die Menschen erwarten eine verlässliche Postversorgung in allen Regionen Deutschlands. Vor diesem Hintergrund gilt es entsprechend der gesetzlichen Vorgabe zu bestimmen, welche konkreten Postdienstleistungen als unabdingbar anzusehen und so dem Universaldienst, der postalischen Grundversorgung, zuzuordnen sind. Dabei ist insbesondere auch zu klären, welche Qualitätsmaßstäbe zukünftig an diese Dienstleistungen angelegt werden sollen.

Die Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung des Universaldienstes sollte die folgenden Aspekte in die Betrachtung einschließen:

- Ausgangspunkt für die Bestimmung der als unabdingbar anzusehenden konkreten Postdienstleistungen sollten die Regelungen der aktuellen Post-Universaldienstleistungsverordnung sein. Diese erklärt in § 1 Abs. 1 einzelne Postdienstleistungen zu Universaldienstleistungen. Dabei handelt es sich derzeit um die Beförderung von Briefsendungen, von adressierten Paketen sowie von Zeitungen und Zeitschriften (vgl. § 1 Abs. 1 PUDLV) die bundesweit zu erschwinglichen Preisen verfügbar sein sollen.
- Mit Blick auf die besonderen Sendungsformen (u. a. Nachnahmesendung und Sendung mit Eilzustellung), die über § 1 Abs. 2 PUDLV in den postalischen Universaldienst einbezogen sind, sollte überprüft werden, inwieweit den konkreten Leistungen tatsächlich noch ein Grundversorgungscharakter zukommt. Dabei sollte geklärt werden, inwieweit die konkreten Sendungsformen im alltäglichen Leben tatsächlich noch für die Bevölkerung relevant sind. Zudem ist der Katalog der besonderen Sendungsformen auch auf seine Konsistenz zu überprüfen. Angesichts der Entwicklungen auf den Postmärkten wäre z. B. zu prüfen, ob eine Nachnahmesendung auch weiterhin lediglich für den Briefbereich in die Grundversorgung einbezogen werden sollte oder ob sie sich für Warensendungen nicht auch auf den Paketbereich erstrecken könnte.
- Neben den konkreten Dienstleistungen mit Grundversorgungscharakter erscheinen auch Klarstellungen zum Anbieter des Universaldienstes angebracht. Universaldienstleistungen können von einem einzelnen Anbieter oder auch einem Verbund von Postdienstleistern erbracht werden. Verbesserungen könnten hier erreicht werden, wenn rechtlich unmissverständlich klargestellt würde, welcher Anbieter oder welcher Verbund von Postdienstleistern konkret welche Universaldienstleistungen erbringt. Hierbei ist vor allem zu überlegen, auf welchem Wege diese Klarstellung erreicht wird. Die Erbringung des Universaldienstes auf Basis einer freiwilligen Selbstverpflichtung – wie die DP AG sie abgegeben hat – ist dabei ebenso auf ihre Tragfähigkeit und Praxistauglichkeit zu überprüfen wie die geltenden Bestimmungen des Postgesetzes zur Ausschreibung des Universaldienstes und Verpflichtung eines Universaldienstanbieters (§§ 13 ff.). Letztere sehen ein sehr komplexes und zeitaufwändiges Verfahren vor, dass wenig geeignet erscheint, regionale und zeitlich begrenzte Defizite in der Grundversorgung zügig abzustellen.

Wenn einem oder mehreren Unternehmen nicht ausdrücklich die Erbringung bestimmter Universaldienstleistungen übertragen wurde, empfehlen sich zumindest klarstellende gesetzliche Regelungen. So könnte z. B. eine gesetzliche Vermutungsregelung eingeführt werden, wonach ein Anbieter, der – wie die DP AG – Mehrwertsteuerentlastungen als Kompensation im Zusammenhang mit

der Grundversorgung in Anspruch nimmt, tatsächlich auch als Universaldienstanbieter im Sinne der geltenden Bestimmungen zu qualifizieren ist. Zudem sollte jeder Postdienstleister verpflichtet sein, seine jeweiligen Universaldienstprodukte wie auch Änderungen ebendieser förmlich bei der Bundesnetzagentur anzuzeigen.

- Hinsichtlich der konkreten Universaldienstleistungen sind insbesondere die Qualitätsmerkmale einer genauen Untersuchung zu unterziehen und ggf. anzupassen. Für die Brief- und die Paketbeförderung ist in diesem Zusammenhang insbesondere relevant, welche Laufzeiten und welche Zustellfrequenzen zukünftig für die jeweilige Universaldienstleistung vorgeschrieben werden sollen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, welche Spielräume der europäische Rechtsrahmen in diesem Zusammenhang zulässt. So sieht dieser bei der Zustellfrequenz z. B. lediglich eine Zustellung an fünf Tagen der Woche vor und nicht die werktägliche Sechs-Tage-Zustellung.
- Teil der Überprüfung der Qualitätsvorgaben sollte auch die Frage sein, welche Vorgaben tatsächlich nur im Bereich des Universaldienstes gelten und welche Vorgaben auch außerhalb des Universaldienstes Anwendung finden sollen. Aus Gründen des Verbraucherschutzes scheint eine Differenzierung bei den Adressaten der Qualitätsvorgaben angezeigt. Während Vorgaben zu stationären Einrichtungen (Filialdichte) oder auch zur Zustellfrequenz eher Grundversorgungscharakter haben, kommt anderen Qualitätsmerkmalen wie z. B. den konkreten Zustellmodalitäten durchaus eine allgemeine verbraucherschützende Wirkung zu. Viele Verbraucher beschreiben es als sehr belastend, wenn ohne ihr Zutun eine Haustürzustellung unterbleibt und das Paket ohne nachweisbaren Zustellversuch in einer Filiale in größerer Distanz zur Abholung bereitgelegt wird. Eine Trennung zwischen Qualitätsvorgaben für Universaldienstangebote und solchen für alle Postdienstleister – auch unabhängig von Fragen der Marktbeherrschung – erscheint daher sinnvoll.
- Bei der Überprüfung der Qualitätsvorgaben ist auch die stetig steigende Zahl der Verbraucherbeschwerden bei der Bundesnetzagentur zu berücksichtigen. Viele Beschwerden deuten darauf hin, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht ausreichend informiert sind. Einheitliche Transparenzvorgaben dürften insoweit Verbesserungen bringen. Diese können z. B. adressatengerechte Aufbereitungen auf den Internetseiten oder anderen Veröffentlichungen der Postdienstleister umfassen. Die Verankerung von Informationspflichten z. B. zu Leistungsversprechen, Haftung und Regellaufzeiten könnte ebenfalls zu einer verbesserten Informationsbasis für Verbraucherinnen und Verbraucher beitragen.
- Zugleich ist vielen Beschwerden bei der Bundesnetzagentur zu entnehmen, dass das Beschwerdemanagement der Postdienstleister die Anliegen der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht immer hinreichend auffängt. Verbesserungen der Beschwerdemöglichkeiten bei den Unternehmen, die z. B. die Erreichbarkeit unternehmensinterner Beschwerdestellen betreffen, sollten daher diskutiert werden. Verbrauchern wäre zudem geholfen, wenn einheitliche Rahmenbedingungen für Beschwerdeverfahren bei den Postdienstleistern geschaffen würden. Auch regelmäßige Veröffentlichungen der Beschwerdezahlen sowie einer Auswertung derselben durch die Postdienstleister würde die Transparenz zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher erhöhen.
- Die Überwachung der Einhaltung der Qualitätsvorgaben könnte durch Berichts- und Meldepflichten für die Postdienstleister sowie ein gesetzliches Instrumentarium, durch das Postdienstleister bei Mängeln entsprechend sanktioniert werden können, gestärkt werden. Im jetzigen Rechtsrahmen ist es für die Bundesnetzagentur schwierig, anhaltenden und strukturellen Mängeln wirksam und nachhaltig zum Wohle der Kundinnen und Kunden zu begegnen. Auch die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, bei

Qualitätsmängeln im Einzelfall für Abhilfe zu sorgen, sind beschränkt.

Turnusmäßige Berichtspflichten zur Entwicklung und Einhaltung einzelner Qualitätsmerkmale können ebenso wie Meldepflichten bei unvorhersehbaren Einschränkungen bestimmter Universaldienstqualitäten zur Aufklärung beitragen. Dies kann gestützt werden durch eine Verpflichtung der Anbieter von Universaldienstleistungen zur Messung der Qualität auf der Grundlage anerkannter Standards. In über der Hälfte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union kann die Regulierungsbehörde Standards zur Qualitätsmessung bestimmen (European Commission/Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Juli 2018, Seite 199 ff.). In vielen Mitgliedstaaten werden jährliche Messungen auch selbst durch die Regulierungsbehörde vorgenommen.

- Bei Nichteinhaltung der Qualitätsvorgaben können wirksame Durchsetzungsbefugnisse und Sanktionsmechanismen dazu beitragen, den Regelzustand zügig wiederherzustellen. Einer wiederholten bzw. anhaltenden Missachtung der Qualitätsvorgaben, die dem jeweiligen Postdienstleister zuzurechnen ist, könnte z. B. durch Ordnungswidrigkeitenverfahren begegnet werden. Hoheitliche Sanktionsbefugnisse sind auch bei temporären oder regional begrenzten Qualitätsmängeln geeignet, für Abhilfe im Einzelfall zu sorgen.

Wirksame Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen sind auf europäischer Ebene durchaus üblich. Ein Vergleich zeigt, dass neben Deutschland lediglich in einem weiteren Land der Europäischen Union (Österreich) keinerlei Sanktionsmechanismus bei der Nichteinhaltung von Qualitätsvorgaben zum Tragen kommt (European Commission/Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Juli 2018, Seite 199 ff.).

- In die Überlegungen zur Neufassung der Qualitätsvorgaben sollte zudem die Frage einbezogen werden, inwieweit eine stärkere Flexibilisierung bei der Universaldienstbestimmung der dynamischen Marktentwicklung Rechnung tragen kann. Die Entwicklungen in anderen europäischen Ländern haben bereits gezeigt, wie der Universaldienst durch z. B. drastische Sendungsmengenrückgänge unter erheblichen Druck geraten und Anpassungen bei den konkreten Universaldienstvorgaben erforderlich machen kann (European Commission/Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Juli 2018, Seite 185 ff.). Die Anpassungen in anderen europäischen Ländern beziehen sich dabei sowohl auf Änderungen bei den konkreten Produkten innerhalb des Universaldienstes (z. B. in Dänemark, Schweden oder Italien durch Einbeziehung von Produkten mit längeren Laufzeiten) als auch auf Ausdifferenzierungen bei der Zustellfrequenz (z. B. in den Niederlanden die Reduzierung von sechs auf fünf Tage, in Finnland die Reduzierung von fünf auf drei Tage in städtischen Regionen oder in Italien die Reduzierung auf zwei bis drei Tage in bestimmten ländlichen Gebieten).

Detailgenaue gesetzliche Regelungen können sich in Anbetracht der dynamischen Marktentwicklung als sehr starr erweisen. Es sollte daher auch überprüft werden, inwieweit der Rechtsrahmen flexible, bedarfsgerechte Anpassungen des Universaldienstes vorsehen kann, die insbesondere dem Kriterium der Erschwinglichkeit des Angebots für Verbraucherinnen und Verbraucher Rechnung tragen. Derartige flexible Lösungen könnten vorsehen, dass gesetzlich lediglich ein Korridor oder ein Mindestniveau festgeschrieben ist. Die konkrete Ausgestaltung des Universaldienstangebots könnte dann durch ein transparentes Verwaltungsverfahren unter Beteiligung aller betroffenen Akteure bestimmt werden. Eine solche Lösung bedingt eine turnusmäßige ausführliche Überprüfung der Universaldienstvorgaben unter Betrachtung der gesellschaftlichen, technischen, geographischen und marktlichen Entwicklungen. Im

Anschluss daran wäre unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Überprüfung das konkrete Universaldienstangebot für einen bestimmten Zeitraum im Verwaltungsverfahren festzulegen.

Für die zukünftige Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung in Deutschland wird es entscheidend sein, eine Balance zwischen den Erwartungen der Menschen an Fortbestand bzw. Fortentwicklung der Leistungsstandards und möglichen Marktentwicklungen, die in anderen europäischen Ländern bereits eingetroffen sind, 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. Die politischen Diskussionen hierzu sind sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene im Gange. Die Bundesnetzagentur begleitet diese Prozesse intensiv und bringt ihre Expertise und Erfahrungen ein. Dazu dienen auch die in dieser Stellungnahme enthaltenen Anregungen zu einer zukünftigen Ausgestaltung des Post-Universaldienstes und des Verbraucherschutzes auf den Postmärkten.

IV Rechtsprechung im Bereich Post, Politische und Wissenschaftliche Begleitung

A Rechtsprechung

1. Vorlage von Teilleistungsverträgen der DPIHS GmbH

Bereits mit Urteil vom 01.12.2015 hatte das Verwaltungsgericht Köln bestätigt, dass die Bundesnetzagentur auch die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) als Tochtergesellschaft der DP AG zur Vorlage von Teilleistungsverträgen auffordern durfte. Diese Berechtigung folge bereits unmittelbar aus dem Gesetz (§ 30 PostG).

In dem Verfahren hatten DPIHS und DP AG die Auffassung vertreten, dass sich die Vorlagepflicht nur unmittelbar an den Marktbeherrscher, nicht aber an dessen verbundene Unternehmen richte. Demgegenüber bezog das Gericht auch die Tochterunternehmen des Marktbeherrschers in die Vorlagepflicht ein und führte hierzu aus, die DPIHS erbringe als einheitliches Unternehmen im Verbund mit der Konzernmutter Teilleistungen gegenüber ihren Kunden. Wie diese Leistungen im Innenverhältnis zur Konzernmutter zu bewerten sind, ließ das Gericht dabei offen.

An den Grundsatzstreit zur Einordnung der Verträge der DPIHS mit ihren Kunden als Teilleistungsverträge und der daraus resultierenden Vorlageverpflichtung – verbunden mit einem Einsichtnahmerecht Dritter – schloss sich ein weiterer gerichtlicher Streit um die Einordnung der Vertragsinhalte als schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse an.

Mit Beschluss vom 15.06.2018 (Az. 13 B 802/17) hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen auf die Beschwerde der Bundesnetzagentur einen Eilantrag der DPIHS vollumfänglich abgelehnt. Dieser hatte die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Zusammenhang mit der Einsichtnahme in Daten aus Teilleistungsverträgen zum Gegenstand. Das Verwaltungsgericht Köln hatte dem Eilantrag im Juni 2017 weitgehend stattgegeben.

Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts hat die DPIHS nach § 30 Abs. 2 PostG hinzunehmen, dass die Bundesnetzagentur anderen Verfahrensbeteiligten oder sonstigen Dritten Einsicht in die im Beschwerdeverfahren noch streitigen Angaben gewährt. § 30 Abs. 2 PostG setze eine Verpflichtung der Bundesnetzagentur zur Einsichtsgewährung voraus. Diese Verpflichtung erstreckte sich auf „Entgelte und andere Bedingungen“ für Teilleistungen sowie für die Zugänge zu Postfachanlagen und Adressänderungen, die nicht in Allgemeinen Geschäftsbedingungen enthalten sind. Die DPIHS könne sich hinsichtlich der im Beschwerdeverfahren streitgegenständlichen Angaben nicht mit Erfolg auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen.

Nachdem DPIHS zunächst gerichtlich gegen die Verpflichtung zur Vorlage ihrer Verträge vorgegangen und gescheitert war, ist mit der Eilentscheidung des Oberverwaltungsgerichts nun auch der Versuch gescheitert, durch Geltendmachung umfangreicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse die gesetzlich vorgesehene Einsichtnahmemöglichkeit ins Leere laufen zu lassen. Die Bundesnetzagentur wird interessierten Wirtschaftsteilnehmern (insbesondere Versendern und Konsolidierern) nunmehr Einsicht in die weitgehend entschwärzten Teilleistungsverträge der DPIHS gewähren.

Der Antrag der DPIHS war nach dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts – soweit er nicht bereits unzulässig war – unbegründet. Einer Einsichtnahme in die „Entgelte und anderen Bedingungen für

Teilleistungsverträge“ könne die DPIHS auch nicht den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entgegenhalten. § 30 Abs. 2 PostG lasse für eine Heranziehung der sich aus § 30 VwVfG ergebenden Anforderungen an den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur insoweit Raum, wie diese nicht Entgelte und andere Bedingungen für Teilleistungen betreffen. Für diese sehe § 30 Abs. 2 PostG spezialgesetzlich und in dem durch diese Vorschrift gezogenen Rahmen eine Veröffentlichung vor. § 30 Abs. 2 PostG sei auch verfassungskonform. Die Regelung verstoße insbesondere nicht gegen Grundrechte der DPIHS aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG.

Bei den offen zu legenden Angaben handele es sich auch um „Entgelte und andere Bedingungen für Teilleistungen“ im Sinne des § 30 Abs. 2 PostG:

- Angaben, mit denen verbindlich Abholungs- und Anlieferungszeiten zugesichert werden, seien „Bedingungen“ im Sinne des § 30 Abs. 2 PostG. Diese seien wesentlicher Vertragsinhalt, da mit ihnen betriebsorganisatorischen Abläufen Rechnung getragen werde und sie zudem den aus Kundensicht regelmäßig wesentlichen Zeitpunkt der Zustellung beim Empfänger bestimmten.
- Die Verpflichtung der DPIHS zur Weiterleitung der Rabatte, die sie von der DP AG erhalte, an ihre Kunden sei ebenfalls als „Bedingung für eine Teilleistung“ zu bewerten. Die DPIHS habe sich für eine Vertragsgestaltung entschieden, bei der im Vertrag an keiner Stelle das konkrete vom Kunden zu zahlende Teilleistungsentgelt für die von der DPIHS erbrachte Leistung benannt werde. Stattdessen enthielten die Verträge nur Komponenten, welche dem Kunden die Berechnung der zu zahlenden Vergütung ermögliche. Ein potentieller Kunde könne Angebote nur vergleichen, wenn er die Vertragskonditionen, die die Berechnungen ermöglichen, kenne. Eine Schwärzung der Rabattstaffeln der DP AG sei daher unzulässig. Andernfalls könne sich die DPIHS durch diese Umschreibung ihres Vergütungsanspruchs jeglicher Transparenz entziehen.
- Die Vergütung pro Brief, die die DPIHS für die Aufbereitung, Einlieferung und Frankierung erhalte, stelle ein klassisches Entgelt dar. Dies gelte auch für die dem Kunden in Rechnung gestellte Vergütung für die Abholung der Sendungen beim Kunden.
- Selbst wenn man – hilfsweise – mit der DPIHS von der Anwendbarkeit des § 30 VwVfG auf die hier in Rede stehenden „Entgelte und Bedingungen für Teilleistungsverträge“ ausginge, führe dies zu keinem anderen Ergebnis. Es fehle an den Voraussetzungen für eine Geheimhaltung nach den sich aus § 30 VwVfG ergebenden Grundsätzen für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, so das Oberverwaltungsgericht.

Nachdem DPIHS die zwischenzeitlich noch eingereichte Klage in der Hauptsache zurückgenommen hat und ein weiterer Eilantrag vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Prüfung angenommen wurde, können die streitbefangenen Teilleistungsverträge nunmehr bei der Bundesnetzagentur eingesehen werden.

2. OVG NRW: Beschwerde der Compador Dienstleistungs GmbH gegen die Pflicht zur Vorlage von Teilleistungsverträgen erfolglos

Ebenfalls um die Vorlage von Teilleistungsverträgen ging es bei einem Eilverfahren, dass die Compador Dienstleistungs GmbH (Compador) gegen einen Bescheid der Bundesnetzagentur geführt hat.

Vorrangig war die Frage zu klären, ob Compador sich die marktbeherrschende Stellung der DP AG zurechnen lassen muss, deshalb selbst als marktbeherrschend gilt und die Vorgaben des Postgesetzes z. B. zur Vorlage von Teilleistungsverträgen nach § 30 PostG erfüllen muss. Zweifel könnten daran bestehen, weil die DP AG nur über eine Minderheitsbeteiligung an Compador verfügt. Aus den vorgelegten Gesellschaftsunterlagen, insbesondere aus dem Gesellschaftsvertrag, schloss die Bundesnetzagentur jedoch auf eine faktische Beherrschung, die sich Compador zurechnen lassen musste.

In beiden Eilinstanzen bestätigten die Gerichte die Ansicht der Bundesnetzagentur. Wie zuvor das Verwaltungsgericht Köln hat auch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 21.03.2019, Az. 13 B 530/18, der Compador die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Pflicht zur Vorlage von Teilleistungsverträgen verweigert. Compador stelle die Annahme des Verwaltungsgerichts Köln, dass sie nach Maßgabe der bis zum 07.06.2018 geltenden (gesellschafts-) vertraglichen Regelungen ein marktbeherrschendes Unternehmen und als solches zur Vorlage von Teilleistungsverträgen verpflichtet sei, nicht durchgreifend in Frage. Compador müsse sich die marktbeherrschende Stellung des Minderheitsgesellschafters DP AG zurechnen lassen.

Zwar hatte Compador nach dem Beschluss des VG Köln im Hinblick auf die dortigen Feststellungen den Gesellschaftsvertrag geändert. Dies änderte aber nicht den Richterspruch. Ob allerdings die Vorlageverpflichtung auch nach der erfolgten Änderung des Gesellschaftsvertrags Geltung beanspruche, sei – so das Gericht – im gerichtlichen Beschwerdeverfahren nicht zu prüfen. Wenngleich es hierzu keiner Entscheidung bedurfte, führte das Gericht aus, es dürfte wohl nicht anzunehmen sein, dass im Postrecht jede für den Wettbewerb bedenkliche Unternehmenskoordination über die Verbundklausel des § 36 Abs. 2 GWB erfasst werden müsste. Wie mit nach der Änderung des Gesellschaftsvertrags geschlossenen Teilleistungsverträgen umzugehen sei, sei im Hauptsacheverfahren zu klären. Insoweit liege eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung – möglicherweise durch die Bundesnetzagentur selbst – nahe.

Compador sei nach § 36 Abs. 2 GWB ein marktbeherrschendes Unternehmen. Ob angesichts der unterschiedlichen Zielsetzung im Anwendungsbereich des Postgesetzes ein weniger starker Einfluss als in § 17 AktG vorgesehen genügen kann, um eine Abhängigkeit zu begründen, müsse vorliegend nicht geklärt werden. Es spreche nämlich Überwiegendes dafür, dass zwischen Compador und der DP AG ein Abhängigkeitsverhältnis im Sinne des § 17 Abs. 1 AktG bestehe.

Im Beschwerdeverfahren sei daher nicht zu klären, ob Compador nach Inkrafttreten der Änderungen des Gesellschaftsvertrags weiterhin nach Maßgabe des § 36 Abs. 2 GWB als mit der DP AG verbundenes Unternehmen anzusehen und deshalb zur weiteren Vorlage von Teilleistungsverträgen verpflichtet sei.

Compador hat die Verträge bis zum Zeitpunkt der Änderung des Gesellschaftsvertrags vorgelegt. Diese Verträge werden erfasst und bewertet. Im Hauptsacheverfahren wird auch der Frage nachzugehen sein, ob die Vorlagepflicht auch für solche Teilleistungsverträge gilt, die nach der Änderung des Gesellschaftsvertrags geschlossen wurden.

3. Verwaltungsgericht Köln entscheidet zum Price Cap 2015 (Urteile vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/15 und 25 K 9943/16)

Das Verwaltungsgericht Köln hat über Klagen des Bundesverbands Paket & Expresslogistik e.V. (BIEK) gegen die Entgeltgenehmigung für den 70-Cent-Standardbrief und die zugrundeliegende Maßgrößenentscheidung aus 2015 entschieden. Das Gericht hat die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen bestätigt.

Der Kläger hat neben der Entgeltgenehmigung (25 K 7243/15) auch den dieser zugrundeliegenden Maßgrößenbeschluss (25 K 9943/16) angefochten. Die Klage gegen den Maßgrößenbeschluss erachtet das Verwaltungsgericht Köln als unzulässig. Es fehle dem Kläger an der erforderlichen Klagebefugnis, weil materielle Rechte, in die der Maßgrößenbeschluss eingreifen könnte, nicht ersichtlich seien (S. 4 ff. des Urteils zum Az. 25 K 9943/16). Der Kläger sei auch nicht rechtsschutzlos gestellt, weil im Klageverfahren gegen die Entgeltgenehmigung, für das das Verwaltungsgericht von dem Vorliegen einer Klagebefugnis ausgeht (S. 10 ff. des Urteils zum Az. 25 K 7243/15), eine inzidente Überprüfung des Maßgrößenbeschlusses erfolgen könne.

Nach der vom Verwaltungsgericht folgerichtig im Verfahren 25 K 7243/15 durchgeführten inzidenten Überprüfung des Maßgrößenbeschlusses erweist sich dieser als formell und materiell rechtmäßig, was die Rechtmäßigkeit der Entgeltgenehmigung zur Folge hat.

Der Berücksichtigung von Universaldienst- und Versorgungslasten nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG und § 3 Abs. 4 S. 3 PEntgV stehe weder nationales Recht noch Verfassungsrecht oder Unionsrecht entgegen. Es liege kein Verstoß gegen § 20 Abs. 1 PostG vor. Die zu § 20 Abs. 2 S. 2 PostG gefundene Bewertung entspreche auch Verfassungsrecht, namentlich Art. 87f GG. Auch das Unionsrecht stehe einer Berücksichtigung von Sonderlasten nicht entgegen.

Das Verwaltungsgericht befasst sich in seiner Entscheidung insbesondere mit der Rechtmäßigkeit der Ermittlung des Gewinnzuschlags und der Festlegung der Produktivitätsfortschrittsrate im Maßgrößenbeschluss.

Die Bundesnetzagentur habe den in 2015 neu gefassten § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV als Grundlage ihrer Entscheidung heranziehen dürfen, weil er nicht gegen höherrangiges Recht verstoße. Nationales Recht stehe der Anwendung des § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV nicht entgegen, da er die von § 20 Abs. 1 und Abs. 2 PostG vorgegebenen Grenzen für genehmigungsfähige Entgelte nicht überschreite und der grundgesetzlichen Gewährleistung eines flächendeckenden Universaldienstes in Art. 87f GG entspreche. Unionsrecht stehe der Anwendung nicht entgegen, weil § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV insbesondere nicht gegen Art. 12 2. Spiegelstrich PostRL und Anhang I letzter Absatz der Post-Richtlinie verstoße.

Die vom Kläger geäußerten methodischen Einwände gegen die Vergleichsmarktbetrachtung seien nicht durchgreifend. Bei der konkreten Anwendung der Vergleichsmarktbetrachtung durch die Bundesnetzagentur seien zudem keine methodischen Fehler erkennbar. Der Bundesnetzagentur stehe bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags hinsichtlich der Methodenwahl kein Beurteilungsspielraum zu. Dafür stehe der Bundesnetzagentur aber ein weitgehender Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Durchführung der Vergleichsmarktbetrachtung zu.

Diesen Beurteilungsspielraum habe die Bundesnetzagentur nicht überschritten:

Der von ihr herangezogene Prüfungsmaßstab bzgl. der Auswahl der Vergleichsländer sei nicht zu beanstanden, weil die in den Vergleich einbezogenen Länder aufgrund der Post-Richtlinie einem einheitlichen Regulierungsrahmen unterliegen. In den Vergleich durften insbesondere auch solche Unternehmen einbezogen werden, die einen Marktanteil von 100 Prozent besitzen. Es sei nicht erforderlich gewesen, in die Vergleichsmarktbetrachtung auch Wettbewerber der etablierten Postunternehmen einzubeziehen. Der unterschiedlich starke Sendungsmengentrückgang führe nicht zu einer mangelnden Vergleichbarkeit der Beigeladenen mit anderen europäischen Postunternehmen. Der Bundesnetzagentur sei es nicht verwehrt, auch solche Unternehmen in die Vergleichsmarktbetrachtung einzubeziehen, die ihre Umsatzrendite nicht nach den IFRS, sondern nach nationalen Vorgaben berechnen. Der Kläger könne auch nicht mit dem Einwand durchdringen, die Bundesnetzagentur habe die Umsatzrenditen nicht konsistent berücksichtigt. Bei der Entscheidung über Korrekturzuschläge sei der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum eingeräumt. Eine über die Gewichtung nach Umsatzmengen hinausgehende Korrektur sei nicht angezeigt gewesen. Die Bundesnetzagentur habe die Ermittlung des Gewinnzuschlags schließlich auch ausschließlich auf die Vergleichsmarktbetrachtung stützen dürfen, ohne dies weiter begründen zu müssen.

Das Ausgangsentgeltniveau sei keinem Effizienztest zu unterziehen. Im Rahmen der Festlegung der Produktivitätsfortschrittsrate seien die Vorgaben des § 3 Abs. 3 S. 1 PEntgV zu beachten. Diese Norm verstoße nicht gegen höherrangiges Recht, namentlich Art. 102 AEUV, Art. 14 Abs. 1 und Abs. 3 PostRL. Das Tragfähigkeitsprinzip sei eine betriebswirtschaftlich anerkannte Methode der Kostenallokation und die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung seien von der Bundesnetzagentur zuvorderst nach dem Verursachungsprinzip zugeordnet worden. Die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips als Ultima Ratio sei gerechtfertigt und mit betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vereinbar.

Es sei nicht feststellbar, dass die Bundesnetzagentur die Produktivitätsfortschrittsrate den Vorgaben der §§ 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG, 4 Abs. 3 PEntgV zuwider festgelegt habe. Die Bundesnetzagentur habe die Grenzen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums nicht überschritten. Sie habe den Sachverhalt hinreichend ermittelt. Die Prognose der Bundesnetzagentur zum Sendungsmengentrückgang sei nicht zu beanstanden. Dass die Produktivitätsfortschrittsrate sprunghaft sei, begründe für sich keine Rechtswidrigkeit der Entscheidung. Denn das Ergebnis einer Rechnung könne nicht fehlerhaft sein, solange die Berechnung selbst den gesetzlichen Anforderungen entspreche. Das Ergebnis sei auch nicht unplausibel und die Annahme einer negativen Produktivitätsfortschrittsrate auch nicht willkürlich. Eine Verletzung von § 20 PostG oder Art. 12 PostRL sei nicht ersichtlich. Der gewählte Zeitraum für die Beurteilung der Mengenentwicklung stelle keinen Verstoß gegen § 2 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Nr. 2 PEntgV dar.

Bei der Prüfung, ob sich die tatsächlichen Kostendaten der Beigeladenen (DP AG) an den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Abs. 1 PostG orientieren, vermochte das Gericht keine Fehler der Bundesnetzagentur zu erkennen. Inwiefern hier eine Verfehlung des KeL-Maßstabs vorgelegen haben sollte, sei aufgrund der dem Gericht vorliegenden Kostendaten nicht ersichtlich. Die Beklagte habe die Herausgabe der vollständigen (ungeschwärzten) Verwaltungsvorgänge verweigert. § 75a Abs. 1 S. 4 TKG 1996 überantworte die Prüfungskompetenz, die objektive Nachvollziehbarkeit eines geltend gemachten Geheimhaltungsinteresses zu beurteilen, in postrechtlichen Regulierungsverfahren aber nicht einer Beschlusskammer der Bundesnetzagentur, sondern dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Es

könne jedoch dahinstehen, ob das Ministerium die Abgabe einer formellen Sperrerklärung zu Unrecht oder zu Recht verweigert habe, weil § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO und § 99 Abs. 2 S. 1 VwGO an das Merkmal der faktischen Verweigerung der Vorlage von Akten anknüpfen. Dem Gericht sei es verwehrt, die Vorlagepflicht durchzusetzen. Einen Antrag nach § 99 Abs. 2 S. 1 VwGO habe der Kläger aber nicht gestellt. Deshalb würdige das Gericht die Nichterweislichkeit der relevanten Tatsachen gemäß § 108 VwGO zu seinen Lasten.

Gegen das Urteil des VG Köln hat der Kläger die zugelassene Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt.

4. Nichtauszahlung von Teilleistungsrabatten wegen Aufrechnung (OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2019, Az. 13 B 506/18, zu BNetzA Bescheiden vom 15.08.2017 und 25.09.2017 (Az. BK 5-17/025))

DP AG hatte der Postcon Konsolidierungs GmbH (Postcon) im Mai 2017 die Auszahlung der Teilleistungsrabatte für den Monat April in Höhe von rund 11 Mio. € verweigert, die dieser vertraglich zustanden. DP AG hatte die Aufrechnung mit Gegenforderungen aus ungerechtfertigter Bereicherung bzw. wegen Schadensersatz aus betrügerischen Handlungen begründet, für die Postcon zivilrechtlich einstehen müsse. Die Beschlusskammer wertete die Zahlungsverweigerung als missbräuchlich und hatte DP AG aufgefordert, das beanstandete Verhalten abzustellen.

Aufgrund staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen bestand eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass durch vertragswidrige Nutzung eines sog. Kollektorenmodells von Postcon gegenüber DP AG fingierte Teilleistungsmengen abgerechnet wurden. Kollektoren der Postcon (Subunternehmer) hatten Sendungen selbst unmittelbar bei DP AG eingeliefert bzw. Einlieferungen vorgetäuscht. Die Abrechnung der fingierten Einlieferungen fand über Postcon statt, die von DP AG Teilleistungsrabatte ausgezahlt erhalten hatte, obwohl seitens der Kollektoren keine entsprechenden Einlieferungen erfolgten. Postcon selbst hatte die Teilleistungsrabatte nach Abzug eines Eigenanteils an die Kollektoren weitergereicht.

Die Beschlusskammer hatte ihre Entscheidung mit folgenden Erwägungen begründet:

Die Beschlusskammer erkannte an, dass es auch einem marktbeherrschenden Unternehmen nicht verwehrt sei, seinen Wettbewerbern zivilrechtliche Forderungen entgegenzuhalten. Die besondere Konstellation führte nach Bewertung der Kammer jedoch dazu, die Durchsetzung der – nach Höhe, Zurechnung und Mitverschulden aufklärungsbedürftigen – Gegenforderung im Wege der Selbsthilfe (Aufrechnung) als treuwidrig und damit unbillig i. S. d. der Missbrauchsaufsicht zu beurteilen und zu untersagen.

Durch den Einbehalt wurde der Konsolidierer Postcon – so die Einschätzung der Kammer – in eine finanzielle Belastungssituation gebracht, die durch das Abrechnungsmodell bei Teilleistungen gerade ausgeschlossen sein sollte.

Die Zahlungsverweigerung ohne entsprechende Information und Aufklärung der Postcon war aus Sicht der Bundesnetzagentur auch angesichts der langfristig bestehenden Geschäftsbeziehungen nicht hinnehmbar. Die DP AG überwältigte mit der Aufrechnung alle Risiken allein auf Postcon, die sich – trotz nicht auszuschließender Verletzung auch eigener Pflichten – selbst als Betrugsopfer der Kollektoren sah. Das Vorgehen erschien unbillig, weil die DP AG die eigene Forderung nicht konkretisieren konnte und eine

langwierige zivilrechtliche Auseinandersetzung mit Postcon über die Höhe der tatsächlich bestehenden Gegenforderung zu erwarten war.

Die DP AG hatte gegen die (sofort vollziehbare) Entscheidung der Bundesnetzagentur Beschwerde beim Verwaltungsgericht Köln mit dem Ziel eingelegt, die aufschiebende Wirkung des Beschlusses bis zum Abschluss der gleichzeitig eingelegten Klage anzuordnen. Das Verwaltungsgericht hatte dem Eilantrag am 23.02.2018 stattgegeben. Mit Beschluss vom 06.03.2019 hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen die Beschwerde der Bundesnetzagentur gegen die Eilentscheidung des VG Köln zur Frage missbräuchlicher Nichtauszahlung von Teilleistungsrabatten zurückgewiesen.

Das Oberverwaltungsgericht hat Zweifel an der Rechtmäßigkeit der auf § 32 Abs. 2 PostG gestützten Verfügung. Jedenfalls spräche Überwiegendes für eine Rechtfertigung des Handelns der DP AG:

Es sei offen, ob durch den einmaligen Einbehalt von Geldern eine marktwirksame Behinderung vorliege. Es fehlten hinreichend konkrete Anhaltspunkte und Vortrag der Postcon für die Annahme, dass der Einbehalt der Teilleistungsrabatte für April 2017 sich tatsächlich dergestalt ausgewirkt hat oder hätte auswirken können, dass das Unternehmen Verpflichtungen gegenüber seinen Kunden nicht nachkommen konnte.

Die Bundesnetzagentur sei richtiger Weise davon ausgegangen, dass die Aufrechnung nicht schon deshalb unbillig sei, weil die DP AG über eine marktbeherrschende Stellung verfüge. Zutreffend sei auch, dass die DP AG in Anerkennung der ihr obliegenden besonderen Verantwortung dafür Sorge zu tragen habe, dass durch ihr Verhalten der wirksame unverfälschte Wettbewerb nicht beeinträchtigt wird. Die DP AG habe jedoch auch ein berechtigtes Interesse, ihr Unternehmen wirtschaftlich zu führen und zivilrechtliche Ansprüche im Unternehmensinteresse zu sichern. Die Abwägung der Interessenlagen gehe zugunsten der DP AG aus.

Die DP AG habe sich um eine einvernehmliche Regelung bemüht. Von der Aufrechnungsmöglichkeit habe sie erst Gebrauch gemacht, nachdem Postcon auf die ihr angebotene Möglichkeit anderweitiger Forderungssicherung nicht eingegangen sei.

Zu berücksichtigen sei auch, dass der von der DP AG geltend gemachte Rückerstattungsanspruch seine Ursache maßgeblich in der Sphäre der Postcon finde und deshalb auch die mit der Aufrechnung verbundene Risikoverschiebung nicht unbillig erscheine.

Mit der einmaligen Nichtauszahlung werde das Konsolidierungsmodell zudem nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Mittlerweile hat die DP AG den einbehaltenen „Teilleistungsrabatt“ auf der Grundlage einer aus anderem Anlass geschlossenen Vergleichsvereinbarung an Postcon ausgezahlt. Die Klage in der Hauptsache wurde daher übereinstimmend für erledigt erklärt.

5. Kein Recht auf Abschluss von Werbeverträgen mit der DP AG

Postcon hatte Ende 2016 beantragt, die Beschlusskammer möge die Bedingungen eines Werbevertrages mit der DP AG festlegen und die Geltung dieses Vertrages anordnen. Die DP AG sollte Postcon im Gegenzug ein

Entgelt dafür zahlen, dass Postcon – wie andere Werbekunden der DP AG – durch Anbringung des Aufdrucks „zugestellt durch“ gefolgt von einem Firmenlogo (Posthorn) für die DP AG werbe.

Diese hatte es abgelehnt, mit Wettbewerbern Werbeverträge zu schließen, auch weil sie nicht Herrin über den ganzen Beförderungsvorgang sei und der Empfänger Qualitätsmängel, die nicht in der Sphäre der DP AG lägen, ihr aufgrund des Werbeaufdrucks zuordnen würde.

Die Beschlussklammer hatte die beantragte Anordnung abgelehnt, da die begehrte Leistung (Werbung gegen Entgelt) keine (teilleistungsfähige) Zugangsleistung zu Postdienstleistungen sei. Das Anordnungsverfahren nach § 31 Abs. 2 PostG fordert eine solche Teilleistung nach § 28 PostG aber als Zugangsvoraussetzung.

Das Verwaltungsgericht Köln hat die Bewertung der Bundesnetzagentur mit Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 1889/16 bestätigt:

Postcon habe keinen Anspruch auf Anordnung einer Werbekooperation zwischen ihr und der DP AG als zusätzlichen Teil der zwischen ihnen (bereits) bestehenden Teilleistungsverträge. Postcon habe ihr Begehren ausdrücklich auf eine Anordnung nach § 31 Abs. 2 PostG beschränkt. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift lägen nicht vor, weil Postcon mit ihrem zur Entscheidung gestellten Begehren keine Teilleistungen im Sinne des § 28 Abs. 1 PostG nachgefragt habe. Das Begehren von Postcon sei nicht auf eine substantielle Änderung des bestehenden Teilleistungszugangs gerichtet. Die Anbringung eines Werbeaufdrucks entlaste die DP AG weder beim reinen Beförderungsvorgang noch werde hierdurch ein anderes Glied der Beförderungskette ersetzt. Dies gelte auch bei der gebotenen Anlegung eines weiten, ökonomisch geprägten Verständnisses des Begriffs der Beförderungsleistung.

Dem Ergebnis der Anwendung nationalen Rechts stehe das europäische Recht nicht entgegen. Es bestehe keine Notwendigkeit, zur Abwendung einer Rechtsschutzlücke für Wettbewerber der DP AG den Anwendungsbereich des § 31 Abs. 2 PostG über seinen Wortlaut hinaus dahin auszudehnen, dass auch ohne konkrete Nachfrage nach einer anderen Teilleistung im Sinne von § 28 PostG veränderte Vertragsbedingungen angeordnet werden können. Mache ein Wettbewerber geltend, vom marktbeherrschenden Unternehmen diskriminiert zu werden, ohne dass für sein konkretes Begehren § 31 Abs. 2 PostG einschlägig sei, könne er dies im Rahmen eines Verfahrens der besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG oder einer Entgeltüberprüfung nach §§ 19, 20, 24, 25 PostG vorbringen, worauf die Bundesnetzagentur hingewiesen habe.

In der mündlichen Verhandlung hatte die Bundesnetzagentur bestätigt, dass sie den Sachverhalt im Rahmen der Missbrauchskontrolle nach § 32 PostG prüfe. Es werden Vorermittlungen durchgeführt, die jedoch bislang nicht zur Eröffnung eines förmlichen Verfahrens geführt haben.

6. Firstmail-Entscheidung der Bundesnetzagentur gerichtlich bestätigt

Die Bundesnetzagentur hatte 2011 das Vorgehen der DP AG beanstandet, mittels des 100%igen Tochterunternehmens Firstmail Düsseldorf GmbH (Firstmail) in Regionen mit aufkeimendem Wettbewerb (Ruhrgebiet, Düsseldorf, Berlin) Briefbeförderungsleistungen anzubieten, deren Entgelte noch unter den Teilleistungsentgelten der DP AG lagen.

Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz gegen die Entscheidung der Kammer waren vor dem Verwaltungsgericht Köln wie vor dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen gescheitert. Das Verwaltungsgericht Köln hat den Beschluss der Bundesnetzagentur mit Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3725/11, nun auch im Hauptsacheverfahren bestätigt. Es wies die Klage der DP AG wegen Erledigung ab. Firstmail, die ihren Geschäftsbetrieb seit langem eingestellt hat, hatte nicht geklagt.

Der DP AG als Muttergesellschaft stehe kein schützenswertes Interesse an der Feststellung einer Rechtswidrigkeit des Vorgehens der Bundesnetzagentur gegenüber Firstmail zu, zumal ein Amtshaftungs- oder Entschädigungsprozess aufgrund der Rechtmäßigkeit des Handelns der Bundesnetzagentur offensichtlich aussichtslos sei.

Die Anfechtungsklage sei unzulässig. Es stehe bestandskräftig fest, dass Firstmail ihr Geschäft nicht mehr mit den angebotenen Postdienstleistungen zu den von der Bundesnetzagentur beanstandeten Entgelten betreiben dürfe. Damit stehe endgültig fest, dass die DP AG über Firstmail nicht mehr günstigere Entgelte für vergleichbare Leistungen anbieten könne.

Das Verwaltungsgericht Köln hat im Zusammenhang mit der Entscheidung einige für die Regulierung und Wettbewerbsentwicklung grundlegende Aussagen getroffen:

Die von der Bundesnetzagentur festgestellte Ungleichbehandlung der Kunden einerseits der DP AG und andererseits der Firstmail sei sachlich nicht gerechtfertigt. Die Erlöse der Firstmail hätten die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht gedeckt. Nicht einmal die originären Wertschöpfungskosten für eine effiziente Leistungsbereitstellung habe Firstmail mit ihren Entgelten erwirtschaftet. Der Einwand der DP AG, die von Firstmail erhobenen Entgelte hätten aber die variablen Kosten gedeckt, weshalb ihr die Bundesnetzagentur hätte nachweisen müssen, dass sie geplant habe, Mitbewerber zu verdrängen, treffe nicht zu. Insbesondere in den Netzindustrien seien die variablen Kosten ein zu niedriger Vergleichsmaßstab, der die Vermutung einer Verdrängungsabsicht kaum begründen könne. Die Kommission wolle daher in solchen Fällen außer den durchschnittlichen variablen Kosten auch die produktspezifischen Fixkosten berücksichtigen und beide Kostenarten zu den durchschnittlichen vermeidbaren Kosten zusammenfassen. Der EuGH habe diesen Ansatz gebilligt. Die von der Klägerin mittels der Firstmail erhobenen Entgelte hätten diese Kosten nicht gedeckt und deshalb Verdrängungspreise dargestellt. Zudem sei die Möglichkeit des Verlustausgleichs (zwischen Firstmail und der DP AG) als ein weiterer Umstand anzusehen, der für die Beurteilung der Missbräuchlichkeit der relevanten Umstände spreche.

Nachdem die DP AG die zunächst fristwährend eingelegte Berufung zurückgenommen hat, ist das Urteil rechtskräftig.

7. Infopost-Entscheidung der Bundesnetzagentur gerichtlich bestätigt

Das Verwaltungsgericht Köln hat mit Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3396/12, eine Entscheidung der Bundesnetzagentur bestätigt, die untersagte, dass die DP AG Versender von Rechnungen ohne sachlichen Grund ungleich behandelt. Die Ungleichbehandlung lag darin, dass Versender inhaltsgleicher Rechnungen anders als Versender individueller Rechnungen in den Genuss der günstigeren Infopost-Entgelte (jetzt Dialogpost) kamen.

Der sachlich relevante Markt sei nach dem einschlägigen Bedarfsmarktkonzept vorliegend der Markt für Postdienstleistungen. Die DP AG beherrsche sowohl den Markt für die Beförderung von einzelnen Briefsendungen als auch – eine Aufteilung des Briefmarkts in mehrere Segmente unterstellt – die Beförderung von Massenbriefsendungen. Selbst wenn es einen eigenständigen Markt für Infopostsendungen gegeben habe oder gebe, habe die DP AG auch diesen beherrscht oder beherrsche ihn. Elektronische Medien seien nicht in die denkbaren Infopostmärkte einzubeziehen. Adressierte Werbebriefe seien weiterhin dem lizenzpflichtigen Briefmarkt und nicht dem Markt für Online-Werbung zuzuordnen. Digitale Post könne jedenfalls in die denkbaren Infopostmärkte schon deshalb nicht einbezogen werden, weil Infopost nicht sofort, nicht einmal taggleich, geschweige denn sicher binnen 24 Stunden, sondern lediglich mit einem Zustellziel von bis zu vier Tagen befördert würde.

Die DP AG behandle Versender von Rechnungen anhand ihrer Zugangsbedingungen zum Produkt Infopost ungleich im Sinne des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PostG, indem sie einzelnen Nachfragern von den Kostenbedingungen her gleichartige Leistungen gegen ein geringeres Entgelt anbiete als anderen Nachfragern. Für die Vergleichbarkeit der Postdienstleistungen komme es auf ihre Austauschbarkeit aus Sicht des Nachfragers an. Die Vergleichbarkeit sei gegeben, weil sich die von Rechnungsversendern nachgefragten Postdienstleistungen der DP AG nur im Merkmal der Regelzustellzeit unterschieden.

Diese Ungleichbehandlung sei sachlich auch nicht gerechtfertigt:

Aus § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, Abs. 2 PostG a.F., der bis zum 31.12.2005 im Hinblick auf inhaltsgleiche Briefsendungen den Geltungsbereich der früheren gesetzlichen Exklusivlizenz geregelt habe, erwachse kein Vertrauensschutz, die Versender beitragsgleicher und beitragsverschiedener Rechnungen ungleich behandeln zu können. Aus der Beschreibung des Umfangs der Exklusivlizenz ließen sich Aussagen zur Rechtfertigung von Preisdifferenzierungen unter Rechnungsversendern nicht herleiten.

Es könne offenbleiben, ob die von der DP AG geltend gemachte historische Rechtfertigung der Entgeltprivilegierung für inhaltsgleiche Sendungen einen sachlichen Grund für die Preisdifferenzierung biete oder ob dieser Grund inzwischen entfallen sei. Ferner könne dahinstehen, ob das Merkmal der Inhaltsgleichheit zur Abgrenzung von anderen Arten entgeltprivilegierter Massensendungen gänzlich untauglich geworden sei. Die DP AG habe nicht den erforderlichen Nachweis erbracht, dass von einer unterschiedlichen Tarifierung beitragsgleicher und nicht beitragsgleicher Rechnungen die Nutzer von Postdienstleistungen in ihrer Gesamtheit profitierten. Sie habe auch keine Unterschiede in den Marktbedingungen des Rechnungsversands innerhalb der Gruppe der Rechnungsversender nachgewiesen.

Soweit die DP AG anhand der Inhaltsgleichheit Rechnungssendungen auf Schwach- und Starklastzeiten verteile, resultierten die damit verbundenen Auslastungseffekte nicht aus der Inhaltsgleichheit der Sendungen, sondern aus den Laufzeitunterschieden zwischen Infopostsendungen und individuellen Teilleistungssendungen.

Die DP AG habe gerade nicht nachgewiesen, dass der Versand inhaltsgleicher gegenüber individuellen Rechnungen unterschiedliche Wertschöpfungskosten verursache.

Nachdem die DP AG die zunächst fristwährend eingelegte Berufung zurückgenommen hat, ist das Urteil rechtskräftig.

Das Urteil beantwortet – über den Versand von Rechnungen als Info-/Dialogpost hinaus – dem Grunde nach auch die Frage, ob die heute im Dialogpostsegment enthaltenen Sendungsarten, die keine Werbung sind, preisbegünstigt gegenüber anderer Geschäftspost befördert werden dürfen. Die Urteilsgründe verneinen die von DPA G bislang praktizierte Gleichbehandlung von Geschäftspost und Werbepost im Dialogpostsegment. Hierbei handelt es sich um im Wesentlichen inhaltsgleiche Sendungen, die als Dialogpost preisprivilegiert gegenüber anderer Geschäftspost befördert werden. Beispiele für solche Sendungsinhalte sind Markt- und Meinungsforschung, AGB-Änderungen, Reiseunterlagen, Kreditkarten, Jahres- und Geschäftsberichte, Einladungen zu Jahreshaupt-, Aktionärs- oder Mitgliederversammlungen oder Mitarbeiterzeitungen

Die Beschlusskammer hat die DP AG daher in Umsetzung des Urteils aufgefordert, die preisprivilegierte Beförderung von Teilen von Geschäftspost (sog. Transaktionspost) zu Dialogpostkonditionen bis Ende 2019 zu beenden (vgl. hier Punkt II. E. 2.10).

8. Verwaltungsgericht bestätigt Entgeltgenehmigungen für den E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung

Mit Urteilen vom 30.08.2019 hat das Verwaltungsgericht Köln gleich drei Entgeltgenehmigungen für den E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung der Deutsche Post E-Post Solutions GmbH (DP EPS), einem Tochterunternehmen der DP AG, für jeweils die Jahre 2016, 2017 und 2018 bestätigt, Az. 25 K 201/16, 25 K 553/17 und 25 K 16124/17. Eine Entscheidung für das Entgelt in 2019 steht noch aus. Geklagt hatte die Postcon Konsolidierung GmbH (Postcon). Das Gericht führte aus:

In allen drei Verfahren sei die Klage jedenfalls zulässig, soweit sie die Postcon in ihrer Eigenschaft als Wettbewerberin der DP EPS erhoben habe. Zwischen Postcon und DP EPS bestehe ein Wettbewerbsverhältnis. Es sei unerheblich, dass Postcon selbst kein hybrides Produkt anbiete. Wettbewerb werde durch Güter und Dienstleistungen konstituiert, die aus Sicht der Nachfrager alternativ erwerblich seien. Das sei jeweils bei allen Einzelkomponenten, aus denen sich die Dienstleistung E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung zusammensetze, der Fall.

Mit Ausnahme des Jahres 2016, in dem Postcon das von der Beigeladenen angebotene Produkt nicht selbst in Anspruch genommen habe, sei die Klage auch zulässig, soweit Postcon sie in ihrer Eigenschaft als Kundin der DP EPS erhoben habe. Der Umstand, dass Postcon sich gegen ein aus ihrer Sicht zu niedrig festgesetztes Entgelt wende, lasse das Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen. Es werde dadurch begründet, dass Postcon als Wirtschaftsunternehmen ein Interesse daran habe, die sich aus der privatrechtsgestaltenden Wirkung der Entgeltgenehmigung ergebenden rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen für die eigene werthaltige Kostenkalkulation verlässlich planen und verantworten zu können.

Die Klagen seien jedoch unbegründet, weil die angegriffenen Entgeltgenehmigungen Postcon nicht in ihren Rechten verletze. Die Versagungsgründe des § 21 Abs. 3 PostG lägen nicht vor. Insoweit verweist das Verwaltungsgericht Köln zunächst auf die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen in dem zur Entgeltgenehmigung für das Jahr 2016 ergangenen Eilbeschluss vom 19.12.2016 (Az. 13 B 936/16). Diesen Ausführungen schließt sich das Gericht auch nach erneuter Überprüfung der Sach- und Rechtslage an. Ergänzend führt es aus:

Die angefochtenen Entgeltgenehmigungen seien formell rechtmäßig. § 21 Abs. 3 PostG beschränke die Prüfung der Bundesnetzagentur im Rahmen der Ex-ante-Regulierung auf offenkundige Missbrauchsverletzungen. Die Bundesnetzagentur habe deshalb lediglich im Wege einer Plausibilitätskontrolle zu prüfen, ob die Entgelte den Maßstäben des § 20 Abs. 2 PostG oder anderen Rechtsvorschriften widersprächen. Im Hinblick auf die Ergebnisse der von ihr durchgeführten Genehmigungsverfahren habe die Bundesnetzagentur von Rechts wegen die Überzeugung haben dürfen, dass die umstrittenen Entgeltgenehmigungen jedenfalls nicht offensichtlich nach § 21 Abs. 3 PostG hätten versagt werden müssen.

Ein Verstoß gegen das Orientierungsgebot des § 20 Abs. 1 PostG sei nicht offensichtlich. Für die Bewertung seien die konkreten Verhältnisse des antragstellenden marktbeherrschenden Unternehmens entscheidend. Vorliegend bildeten gemäß § 36 Abs. 2 GWB die an der Erstellung des Produkts E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung beteiligten und mit der Beigeladenen verbundenen Unternehmen die maßgeblichen konkreten Verhältnisse und Kostenstrukturen für die Entgeltprüfung. Die Kosten eines hinreichend effizienten Wettbewerbers seien dagegen nicht maßgebend. Ob sich aus Art. 102 AEUV etwas anderes ergebe, könne dahinstehen. Denn die von Postcon geltend gemachten rechtlichen Voraussetzungen für die von ihr favorisierte Auslegung des § 20 PostG seien nicht zweifelsfrei. Zudem seien weder die tatsächlichen Kosten eines hinreichend effizienten Wettbewerbers bekannt noch seien die Kosten der Wettbewerber der Beigeladenen offensichtlich. Die Feststellung eines kartellrechtlichen Missbrauchs gemäß Art. 102 AEUV aufgrund einer Preis-Kosten-Schere wäre das Ergebnis einer umfassenden Analyse. Das Ergebnis dieser Analyse sei nicht offensichtlich.

Es sei auch nicht offensichtlich, dass DP EPS mithilfe ihrer Schwestergesellschaft Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) eine verbotene Preis-Kosten-Schere durch sogenannte Eigenkonsolidierung praktiziere. Da DP EPS mit ihrer Schwestergesellschaft DPIHS und mit der DP AG ein einheitliches Unternehmen bilde, könne sich dieses keinen Arbeitsschritt ersparen, sodass kein teilleistungsrelevanter Beitrag vorliege. Vielmehr leiste die Beigeladene mit Unterstützung ihrer Schwestergesellschaft DPIHS durch Eigenkonsolidierung innerhalb des einheitlichen Unternehmens einen unselbständigen Teilabschnitt im Rahmen der gesamten Beförderungskette. Die Rabattangaben in den entsprechenden Teilleistungsverträgen der DPIHS dienten deshalb lediglich als Kalkulationselement zur Entgeltberechnung. Die Bundesnetzagentur habe im Einzelnen in der Begründung der angefochtenen Beschlüsse plausibel dargelegt, dass die von DP EPS zur Bestimmung der Konsolidierungspreise vorgelegten Kostenaufstellungen für Personal-, Sach- und Gemeinkosten sowie den Gewinnzuschlag die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung abbildeten.

Im Verfahren betreffend die Entgeltgenehmigung für das Jahr 2018 sei nicht offensichtlich, dass DP EPS mithilfe der DP AG und der DPIHS eine verbotene Preis-Kosten-Schere durch die Berücksichtigung des sogenannten Infrastrukturrabatts in ihrer Entgeltkalkulation praktiziere. Eine offensichtliche Verfehlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung könne nicht festgestellt werden. Es sei auch nicht offensichtlich, dass der Infrastrukturrabatt für eine effiziente Erbringung der Leistungen, welche einerseits die Beigeladene vertraglich für eine Inanspruchnahme des Infrastrukturrabatts zu erbringen habe und die andererseits der DP AG Arbeitsschritte erspare, mit drei Prozent der jeweiligen Basisentgelte überhöht sei.

Die tatsächlichen Voraussetzungen für die Annahme einer verbotenen Preis-Kosten-Schere im Postrecht lägen offensichtlich nicht vor. Postcon habe nicht einmal offenkundige Tatsachen dafür vorgetragen, dass die Spanne zwischen der streitgegenständlichen Entgeltkomponente und dem Entgelt für den

Teilleistungszugang bei der DP AG so gering sei, dass sie die Möglichkeit anderer effizienter Anbieter ausschließe, vergleichbare Tarife anzubieten.

Schließlich sei nicht offenkundig, dass die Entgelte der DP EPS gegen das Diskriminierungsverbot des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PostG verstießen. Zwar seien die von DP EPS im Konzernverbund erbrachten Postdienstleistungen und die von Postcon angebotenen Konsolidierungsleistungen gleichartig. Die von der DP AG veröffentlichten und die in die Entgeltkalkulation der DP EPS eingeflossenen Teilleistungsentgelte gelten aber für alle Teilleistungspetenten gleichermaßen. Darüber hinaus seien die Kunden der DP EPS nicht einmal Teilleistungspetenten, sondern fragten mit dem Produkt weitere Leistungskomponenten für eine End-to-End-Zustellung nach. Eine Diskriminierung sei zudem weder unter dem Gesichtspunkt der faktischen Gleichstellung von Klein- und Großversendern noch unter dem Gesichtspunkt der Rabattstufen, welche DP EPS wahrscheinlich erreichen werde, offensichtlich.

Die Klägerin hat gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Berufungen eingelegt.

9. Verwaltungsgericht Köln bestätigt Vorgehen der Bundesnetzagentur gegen die Entgelte des Produkts Impulspost

Das Verwaltungsgericht Köln hat in zwei Entscheidungen vom 30.08.2019 das Vorgehen der Bundesnetzagentur gegen die Entgeltgestaltung der DP AG für das Produkt „Impulspost“ bestätigt. Mit dem Produkt Impulspost wollte die DP AG extrem vergünstigte Entgelte für Werbesendungen, die der Neukundenansprache dienen, gewähren. Die Bundesnetzagentur hielt diese Entgeltmaßnahme für kostenunterdeckend und diskriminierend. Da die DP AG der Aufforderung, die Entgelte an die Maßstäbe des Postgesetzes anzupassen nicht nachkam, untersagte die Bundesnetzagentur die Entgelte in einem zweiten Schritt. Sowohl die in dem ersten Schritt ergangene Anpassungsaufforderung (Verfahren 25 K 5770/16) als auch die anschließend erlassene Untersagungsverfügung (Verfahren 25 K 6560/16) waren nach Auffassung des Verwaltungsgerichts rechtmäßig. Die Bundesnetzagentur sei zu Recht zu dem Schluss gelangt, dass die Entgelte einen unzulässigen Abschlag enthielten und die DP AG ihre Kunden ohne sachlichen Grund diskriminiere.

Das Gericht führte aus, die Anpassungsaufforderung sei formell rechtmäßig. Die Bundesnetzagentur habe die Vorschriften hinsichtlich Verfahren, Form und Frist der Entscheidung beachtet. Insbesondere sei der Markttest der DP AG zur Einführung des Produkts Impulspost Gegenstand des Entgeltüberprüfungsverfahrens.

Die Anpassungsaufforderung sei auch materiell rechtmäßig. Sie finde ihre Rechtsgrundlage in §§ 19 S. 2, 25, 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 PostG. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Anpassungsaufforderung komme es auf die Sachlage im Zeitpunkt ihres Erlasses an.

Die DP AG sei auf dem hier relevanten Markt für lizenzpflichtige Standardbriefdienstleistungen für Geschäftskunden marktbeherrschend. Die sachlich relevanten Märkte seien durch das Postgesetz normativ auf Postdienstmärkte begrenzt. Andere Dienstleistungen im Angebot von Postunternehmen blieben regulierungsfrei. Die Gesetzssystematik spreche ebenso wenig gegen eine normative Begrenzung wie das Verfassungs- und das Unionsrecht. Innerhalb des Postsektors erfolge die Abgrenzung des sachlich relevanten

Marktes auf der Grundlage des Bedarfsmarktkonzepts. Zwar könne die marktbeherrschende Stellung durch Substitutionswettbewerb verhindert oder verringert werden, an der beherrschenden Stellung der DP AG auf den Postdienstmärkten bestünden aber nach wie vor keine Zweifel.

Die Entgelte für das Produkt Impulspost enthielten Abschläge, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt für Postdienstleistungen in missbräuchlicher Weise beeinträchtigten. Auch im Rahmen des § 25 Abs. 2 S. 1 PostG bestimme der Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung den Inhalt des Abschlagverbots, auf das § 25 Abs. 2 S. 1 PostG Bezug nehme. Der von der DP AG postulierte Paradigmenwechsel habe im Postgesetz nicht stattgefunden. Durch den beabsichtigten Regelbetrieb sei die Vermutung begründet, dass die DP AG die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Postdienstmarkt beeinträchtige. Es liege auch eine missbräuchliche Verhaltensweise vor, weil das Entgeltverlangen kaufmännischen Grundsätzen widerspreche. Bei sachgerechter und realistischer Würdigung der gesamten Umstände könne das Verhalten der DP AG nur dahin gedeutet werden, dass die niedrigeren Preise eine Verringerung des Wettbewerbs auf einem Markt für Postdienstleistungen bewirken sollten. Die Preissetzung durch die DP AG sei geeignet, die Nachfrage nach der Beförderung adressierter Werbebriefe zur Neukundenansprache zulasten ihrer Wettbewerber auf sie umzulenken.

Die DP AG behandle Kunden anhand ihrer Zugangsbedingungen zum Produkt Impulspost ungleich im Sinne des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PostG. Sie befördere unstreitig adressierte Werbesendungen zur Neukundenansprache zu Impulspost-Konditionen erheblich günstiger als Dialogpost zur Bestandskundenansprache. Die Beförderung von Werbebriefen zur Neukunden- und Bestandskundenansprache seien gleichartige Postdienstleistungen. Entscheidend sei die Sicht der Nachfrager.

Weder die Entgeltabschläge noch die Ungleichbehandlung seien sachlich gerechtfertigt. Der digitalisierungsinduzierte Substitutionswettbewerb stelle keine Rechtfertigung dar. Das Produkt Impulspost sei ohnehin keinem nennenswerten Wettbewerbsdruck durch E-Mail-Marketing und adressierte Online-Werbung ausgesetzt, weil für die damit bezweckte Neukundenansprache digitale Werbeformen wegen § 7 Abs. 2 Nr. 3 UWG grundsätzlich nicht zur Verfügung stünden. Zur Abfederung des Substitutionsdrucks aus der Digitalwirtschaft habe der Verordnungsgeber 2015 die Bemessung des Gewinnzuschlags gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV neu geregelt. Einen angemessenen Gewinnzuschlag habe die DP AG ihrer Kalkulation der Entgelte indes nicht zugrunde gelegt.

Die Anpassungsverfügung verstoße nicht gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot. Das marktbeherrschende Unternehmen dürfe und müsse grundsätzlich selbst entscheiden, welche Handlungsweise wirtschaftlich wünschenswert sei, um die festgestellte Diskriminierung abzustellen.

Die Feststellung der Bundesnetzagentur, dass die bereits geplante Einstellung des Angebots zum 30.06.2016 einer Anpassung gleichstehe, genüge der Handlungspflicht, das regulierte Unternehmen zur unverzüglichen Anpassung der Entgelte aufzufordern.

In dem zweiten Urteil führte das Gericht aus, auch die Untersagungsverfügung sei rechtmäßig. Allein die fortdauernde Wirksamkeit und Vollziehbarkeit der Anpassungsverfügung gemäß § 25 Abs. 2 PostG sei Voraussetzung für den Erlass einer Untersagungsverfügung nach § 25 Abs. 3 PostG und alle weiteren darauf aufbauenden Maßnahmen. Einer inzidenten Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Anpassungsaufforderung bedürfe es im Rahmen der Anfechtung der Untersagungsverfügung im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG nicht. Überdies sei die Anpassungsaufforderung der Bundesnetzagentur rechtmäßig.

Die Unwirksamkeitserklärung der Entgelte finde in § 25 Abs. 3 PostG eine hinreichende Rechtsgrundlage. Neben der Untersagung des beanstandeten Verhaltens stelle die Unwirksamkeitserklärung der postrechtswidrigen Entgelte die zweite in § 25 Abs. 3 PostG vorgesehene Konsequenz aus der Nichterfüllung der Pflicht dar, die aus einer Anpassungsaufforderung resultiere.

Die im Rahmen des zweiten Beschlusses der Bundesnetzagentur ergangene Auskunftsanordnung finde ihre Rechtsgrundlage in § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 PostG i.V.m. § 6 Abs. 1 PEntgV. Die Kontrolle der Einhaltung eines auf Grundlage von § 25 PostG ausgesprochenen Verbots halte sich im Rahmen der Entgeltüberprüfung nach § 25 PostG. Die Bundesnetzagentur müsse in der Lage sein, auf Verstöße gegen ein solches Verbot durch weitere wettbewerbswidrige Entgeltverlangen effektiv und zeitnah reagieren zu können.

Wegen der Bedeutung der Entscheidung auch für zukünftige Entgeltüberprüfungen hat das Verwaltungsgericht Köln in dem Verfahren, das die Anpassungsaufforderung betrifft, die Berufung und die Sprungrevision zugelassen. Die DP AG hat Berufung eingelegt.

10. Sonstige Entscheidungen – Zustellfiktion für amtliche Schreiben

Eine Entscheidung des Bundesfinanzhofs (BFH, Beschluss vom 23. Februar 2018 - X B 61/17, juris) zum Zugang von Sendungen, die von privaten Postdienstleistern befördert werden, sorgte im Berichtszeitraum für Aufmerksamkeit:

Der zehnte Senat entschied in dem Fall einer möglicherweise verfristeten Klage eines Bürgers, dass die Drei-Tages-Zugangsfiktion des § 122 Abs. 2 Nr. 1 AO bei der Einschaltung eines privaten Postdienstleisters erheblich eingeschränkt sein könne. Dies gelte insbesondere dann, wenn dieser zusätzlich Subunternehmen beauftrage. Die Vorinstanz habe eine von Amts wegen bestehende Pflicht zur Sachaufklärung verletzt, weil sie nicht aufgeklärt habe, ob der in Rede stehende Postdienstleister an Montagen überhaupt zustelle. Hierzu habe Anlass bestanden. Ausschließlich Universaldienstleister seien schließlich gem. § 2 Nr. 5 PUDLV verpflichtet, werktätlich zuzustellen. Dass der vorliegend beauftragte Postdienstleister ein Universaldienstleister sei, der verpflichtet wäre, werktätlich zuzustellen, habe das Finanzgericht nicht festgestellt. Die Bekanntgabevermutung des § 122 Abs. 2 Nr. 1 AO wäre im zu entscheidenden Fall jedoch ohne weiteres entkräftet, wenn der vom Finanzamt beauftragte private Postdienstleister an Montagen gar keine Auslieferungen vornehme.

Die Relevanz dieser Entscheidung geht über den Bereich der Finanzverwaltung deutlich hinaus, da etwa das Verwaltungsverfahrenrecht in § 41 Abs. 2 Satz 1 VwVfG eine inhaltsgleiche Zugangsregelung enthält: „Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der im Inland durch die Post übermittelt wird, gilt am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bekannt gegeben.“

Bei Zweifeln soll nach Einschätzung des Bundesfinanzhofs im Klagefall das Gericht ermitteln, ob nach den organisatorischen und betrieblichen Vorkehrungen des privaten Postunternehmens regelmäßig von einem Zugang des zu befördernden Schriftstücks innerhalb von drei Tagen ausgegangen werden kann.

B Politische und wissenschaftliche Begleitung

1. Beirat

Der Beirat bei der Bundesnetzagentur ist ein politisches Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Der Beirat besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates. Die Vertreter oder Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirates und die stellvertretenden Mitglieder werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung berufen.

Der Beirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Am 12. März 2018 wurde Dr. Joachim Pfeiffer (CDU), Mitglied des Deutschen Bundestages, zum Vorsitzenden des Beirates und der bisherige Vorsitzende Olaf Lies (SPD), Minister für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz des Landes Niedersachsen, zum 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. Außerdem berät er die Bundesnetzagentur bei der Erstellung ihres Vorhabenplanes. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Beirat tagt sechs Mal im Jahr. Im Berichtszeitraum hat er sich im Postbereich insbesondere mit einer umfassenden Verbraucherbefragung der Bundesnetzagentur zur Zukunft des Universaldienstes sowie der Vorbereitung einer Markterhebung über die Kurier-, Express- und Paketdienste befasst.

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

2. Wissenschaftliche Beratung

2.1 Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

Jedes Jahr erstellt das WIK für die Bundesnetzagentur unterschiedliche Forschungsvorhaben. Jene Forschungen befassen sich mit Grundlagenforschung zu regulatorischen und strategischen Fragestellungen in auf Netzindustrien und -infrastruktur basierten Märkten. Das WIK führt diese Vorhaben durch und erhält dafür Zuwendungen von der Bundesnetzagentur.

Das Forschungsprogramm im Postbereich für das Jahr 2018 beinhaltete die folgenden Vorhaben:

- City-Logistik für den Paketmarkt (Diskussionsbeitrag Nr. 446)
- Untersuchung zu Berichts- und Anzeigepflichten der Unternehmen und mögliche Weiterentwicklung der zugrundeliegenden Rechtsnorm im Postbereich (Diskussionsbeitrag Nr. 448)

Für das Jahr 2019 umfasst das Forschungsprogramm folgende Vorhaben:

- Entwicklungstrends und Digitalisierung im Markt für Zeitungen und Zeitschriften
- Internationalisierungsstrategien von Brief- und KEP-Unternehmen

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

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

3. Postmarktforen

Das Postmarktforum 2018 fand im Oktober 2018 in der nordrhein-westfälischen Landesvertretung in Berlin statt. Unter dem Titel „Zukunft Brief – Moderne Kommunikationswege“ stand vor allem der Brief im Fokus der Veranstaltung. Diskutiert wurden die Anforderungen an moderne Briefdienstleistungen der Zukunft sowie Brückentechnologien und digitale Postdienstleistungen.

Das Postmarktforum 2019 war zur Berichtslegung unter dem Titel „Postmarkt – Spiel ohne Grenzen?“ für November des Jahres in der Planung. Die thematischen Schwerpunkte sollen auf dem zukünftigen internationalen Rahmen für Warensendungen sowie dem Feld der internationalen Sendungsströme liegen.

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsatz Märkte des Postwesens 2018 insgesamt	10
Abbildung 2: Umsatz im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietergruppen	14
Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen.....	16
Abbildung 4: Inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm	18
Abbildung 5: Umsätze inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm	19
Abbildung 6: Briefsendungen nach Art der Zustellung Wettbewerber (2018).....	20
Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietergruppen	21
Abbildung 8: Teilleistungssendungen nach Einlieferung 2018	22
Abbildung 9: Umsatz Förmliche Zustellung	23
Abbildung 10: Sendungsmenge Förmliche Zustellung.....	23
Abbildung 11: Umsatz nach Auftraggebern 2018	25
Abbildung 12: Umsatzanteile KEP 2018 in Prozent	27
Abbildung 13: Sendungsmengenentwicklung KEP	29
Abbildung 14: Verhältnis Sendungsmenge Paket / Express 2018.....	30
Abbildung 15: Verteilung Paketumsätze nach Inland/Ausland 2018	32
Abbildung 16: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland 2018.....	33
Abbildung 17: Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2018.....	34
Abbildung 18: Expressdienstleistungen Umsatz (2018).....	36
Abbildung 19: Expressdienstleistungen Sendungsmenge (2018).....	37
Abbildung 20: Anzahl der Zugangs- und Zustellpunkte KEP-Bereich.	38
Abbildung 21 Beschäftigte in den Märkten des Postwesens 2018, Stichtag: 30.06.2018	39
Abbildung 22: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG	40
Abbildung 23: Briefmarktgröße europäische Länder in Mrd. Stück (Quelle UPU Postal Statistics 2018).....	43
Abbildung 24: Verhältnis Brief- und Paketmenge (2018).....	47
Abbildung 25: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich (2018)	49
Abbildung 26: Umsatzanteile Inland einzelner Anbieter im Paketbereich	51
Abbildung 27: Netzstruktur im Postsektor	56
Abbildung 28: Beispiel der Teilleistungsart BZA (Briefzentrum Abgang).....	58
Abbildung 29: Anzahl der neuen Lizenzen und der Marktaustritte	64

Abbildung 30: Verhältnis gültiger Lizenzen zu ungültigen Lizenzen	65
Abbildung 31: Eingang Anzeigen 2014 - 2019	69
Abbildung 32: Annahmestellen und stationäre Einrichtungen der DP AG 2010 bis August 2019	98
Abbildung 33: Briefkästen 2010 bis 2019; Stand 30. Juni 2019	99
Abbildung 34: Entwicklung der Briefkastenzahl und der Leerungszeiten; Stand 30. Juni 2019.....	100
Abbildung 35: Brieflaufzeiten aus Verbrauchersicht; Stand 30. Juni 2019.....	101
Abbildung 36: Entwicklung schriftliche Beschwerden; Stand 30. September 2019.....	103
Abbildung 37: Beschwerden Post nach Themen 2018.....	104
Abbildung 38: Beschwerden nach Themen 2019; Stand 30. September 2019	105
Abbildung 39: Beschwerden pro Bundesland 2018.....	106
Abbildung 40: Beschwerden pro Bundesland 2019; Stand Ende September 2019	107
Abbildung 41: Beschwerdeanlässe je 10.000 Einwohner 2018.....	108
Abbildung 42: Beschwerden je 10.000 Einwohner; Stand 30. September 2019.....	108
Abbildung 43: Beschwerdeanlässe je 10.000 Einwohner 2019; Stand 30. Juni 2019.....	109
Abbildung 44: Beschwerdeanlässe Brief 2018.....	110
Abbildung 45: Beschwerdeanlässe Brief 2019; Stand 30. September 2019.....	111
Abbildung 46: Beschwerdeanlässe – Briefzustellung 2018	112
Abbildung 47: Beschwerdeanlässe - Briefzustellung 2019; Stand 30. September 2019	113
Abbildung 48: Beschwerdeanlässe Paket 2018	114
Abbildung 49: Beschwerdeanlässe Paket 2019; Stand 30. September 2019	115
Abbildung 50: Beschwerdeanlässe – Paketzustellung 2018.....	116
Abbildung 51: Beschwerdeanlässe – Paketzustellung; Stand 30. September 2019.....	117
Abbildung 52: Schlichtungsanträge 2014 bis 2019; Stand 30. September 2019.....	121
Abbildung 53: Schlichtungsvorgänge 2018	122
Abbildung 54: Schlichtungsvorgänge 2019; Stand 30. September 2019.....	123
Abbildung 55: Gegenstand des Schlichtungsantrags 2018 und 2019; Stand 30. September 2019.....	124
Abbildung 56: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2018.....	125
Abbildung 57: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2019; Stand 30. September 2019.....	125

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Umsatzanteile nach Anbietergruppen.....	15
Tabelle 2: Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Bereich nach Anbietergruppen	17
Tabelle 3: Umsatzkonzentration der Wettbewerber 2018	24
Tabelle 4: Umsatzentwicklung KEP-Markt nach Segmenten in Mio. Euro.....	28
Tabelle 5: Briefpreise DP AG 2010 bis 2019.....	40
Tabelle 6: Übersicht der durchschnittlichen Preise für den Standardbrief in Europa.....	42
Tabelle 7: Briefe pro Einwohner in den europäischen Ländern in Stück.....	44
Tabelle 8: Entgeltlogik von Teilleistungen in 2018 und 2019 bei Einlieferung im BZE	59
Tabelle 9: Entgelte für Großversender und Konsolidierer 2019.....	60
Tabelle 10: Preise Basisprodukte und Zusatzleistungen (National)	75
Tabelle 11: Preise Basisprodukte und Zusatzleistungen (international).....	76

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
abzgl.	abzüglich
ANACOM	portugiesischen Regulierungsbehörde
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
B2B	Business to Business
B2C	Business to Customer
BB	Brandenburg
bbd	Bundesverband Briefdienste e.V.
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BE	Berlin
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BFH	Bundesfinanzhof
BIEK	Bundesverband Paket und Expresslogistik
BIPT	belgische Regulierungsbehörde
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg

BY	Bayern
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CA	Council of Administration
CDU	Christliche Demokratische Union
CEN	Europäisches Komitee für Normung
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
DK	Dänemark
DP AG	Deutsche Post Aktiengesellschaft
DP DHL	Deutsche Post DHL
DPD	Dynamic Parcel Distribution
DP EPS	Deutsche Post E-Post Solutions GmbH
DPIHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union
DSM	Digitaler Binnenmarkt

DVPT	Deutscher Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.
E+1	Einwurfstag + 1 Werktag
E+X	Einwurfstag + x Werkstage
E-Mail	Elektronische Post
E-Services	Elektronische Dienstleistungen
EAD	elektronische Datenvoranmeldung
EETT	griechischen Regulierungsbehörde
eIDAS	Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmark
EN	Europäische Norm
ERGP	Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste
etc.	et cetera
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
E-Commerce	Elektronischer Handel
E-Postbrief	Elektronischer Postbrief
E-Substitution	Elektronische Substitution
FI	Finnland
FR	Frankreich
g	Gramm

GB	Großbritannien
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GLS	General Logistics Systems
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
IB	Internationale Büro
IFRS	International Financial Reporting Standards
i. S. d.	im Sinne des
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
kg	Kilogramm
LR	Leitregion
LZ	Leitzone

Mio.	Million
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NL	Niederlande
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
OZG	Onlinezugang zu Verwaltungsleistungen
p	Prognosewert
P2	Zweite Post
PaketVO	Paketverordnung
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PDSV	Postdienste-Datenschutzverordnung
PEntgV	Postentgeltregulierungsverordnung
POC	Postal Operations Council
PostG	Postgesetz
PostRL	Post-Richtlinie
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
PZA	Postzustellungsauftrag
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
s. a.	siehe auch

SchliO-Post	Schichtungsordnung Post
SI	Slowenien
SK	Slowakei
SL	Saarland
SMS	Short Message Service
SN	Sachsen
sog.	sogenannte
SPD	Soziale Partei Deutschlands
ST	Sachsen-Anhalt
TC	Technical Committee
TH	Thüringen
TNT	Thomas Nationwide Transport
TS	Technische Spezifikation
u. a.	unter anderem
UNJSPF	United Nations Joint Staff Pension Fund
UPS	United Parcel Service
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VSBG	Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes
VSInfoV	Verbraucherstreitbeilegungs- Informationspflichtenverordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

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

Impressum

Herausgeber

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

Bezugsquelle | Ansprechpartner

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

Stand

November 2019

Bildnachweis

Titelbild: gettyimages, PeopleImages

Druck

MKL Druck GmbH & Co. KG

Text

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

**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