

POST

Tätigkeits- bericht

2022/2023



Bundesnetzagentur

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Klaus Müller

Präsident der Bundesnetzagentur

Inhalt

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

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

I Marktentwicklung

A Marktstrukturdaten

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

1. Postwesen insgesamt

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



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

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

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

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

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

Umsätze auf den Märkten des Postwesens
in Milliarden Euro

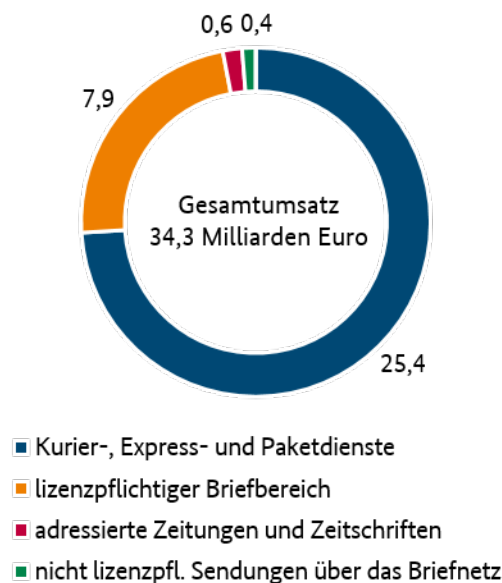


Abbildung 1: Umsätze auf den Märkten des Postwesens



Lizenzpflichtige und nicht-lizenzpflichtige Briefsendungen

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

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

2. Umsatz- und Mengenentwicklung

2.1 Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen

Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen können sowohl im Wege der Ende-zu-Ende-Zustellung befördert werden als auch dem Teilleistungsbe- reich unterliegen. Teilleistungssendungen zeichnen sich dadurch aus, dass Postdienstleistungs- unternehmen sowie Unternehmen mit großen Sendungsmengen direkt bei der DP AG und DP IHS zur Zustellung einliefern, für deren Be- förderung bereits eine Vorleistung (z. B. Vorsor- tierung oder Frankierung) erbracht wurde. Für diese berechnet die DHL Group ein vermindertes Entgelt (siehe Kapitel I B Netzzugang). Bei der Ende-zu-Ende-Zustellung und im Bereich der

Teilleistungen ist die Umsatz- und Sendungs- mengenstruktur im Markt sehr unterschiedlich. Daher werden die Daten im Folgenden jeweils auch getrennt dargestellt.

2.1.1 Umsatz und Sendungsmenge im Lizenzbereich insgesamt

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

Entwicklung der Umsätze

Im lizenzpflichtigen Briefbereich blieben die Umsätze insgesamt stabil bei 7,86 Milliarden Euro im Jahr 2021 und ebenso 7,86 Milliarden Euro im Jahr 2022. Im Gegensatz dazu wird für das Jahr 2023 im gesamten Lizenzbereich mit rückläufigen Umsätzen in Höhe von knapp sechs Prozent gerechnet.

Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietenden

in Milliarden Euro

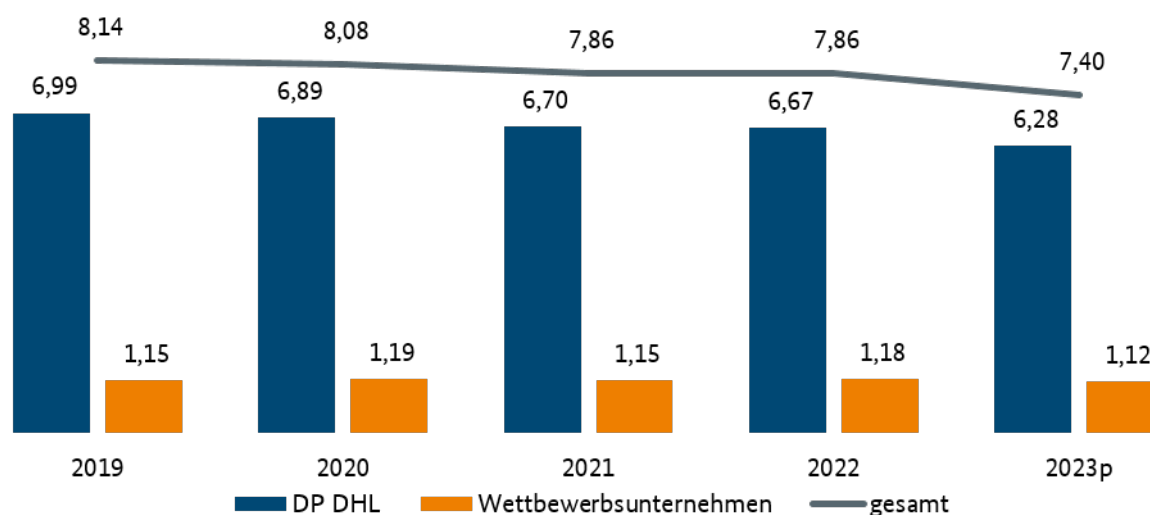


Abbildung 2: Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietenden

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

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

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

Entwicklung der Sendungsmengen

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

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

Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

in Milliarden Stück

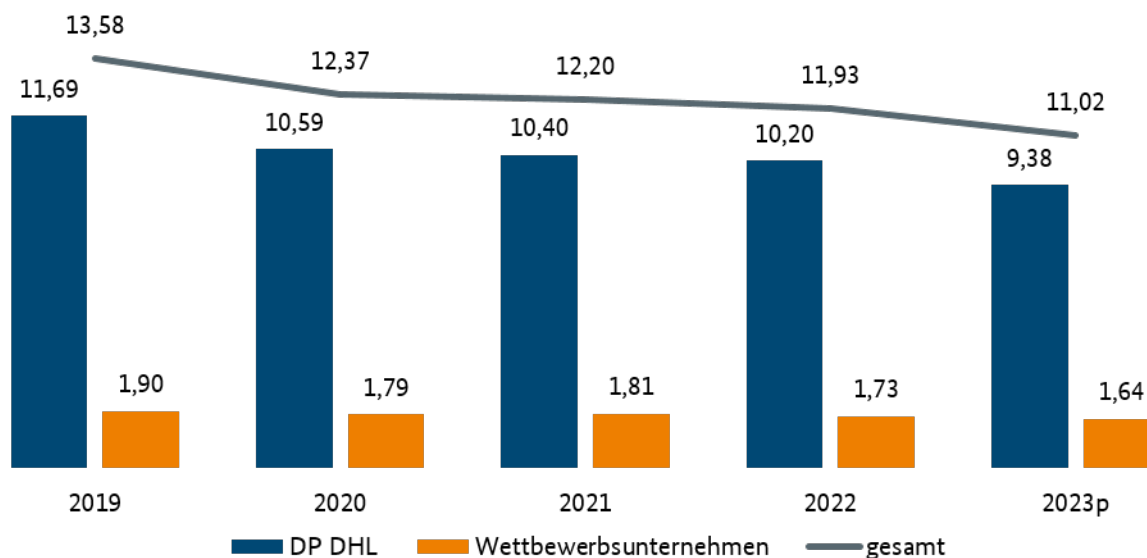


Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

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

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

2.1.2 Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen der Wettbewerbsunternehmen

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

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

in Milliarden Euro

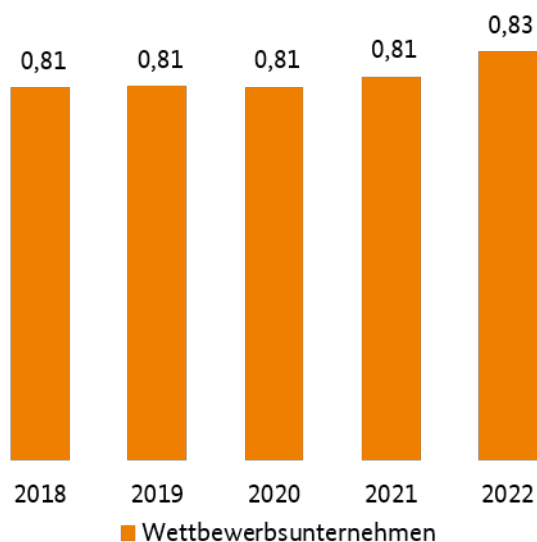


Abbildung 4: Umsätze inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen

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

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

in Milliarden Euro

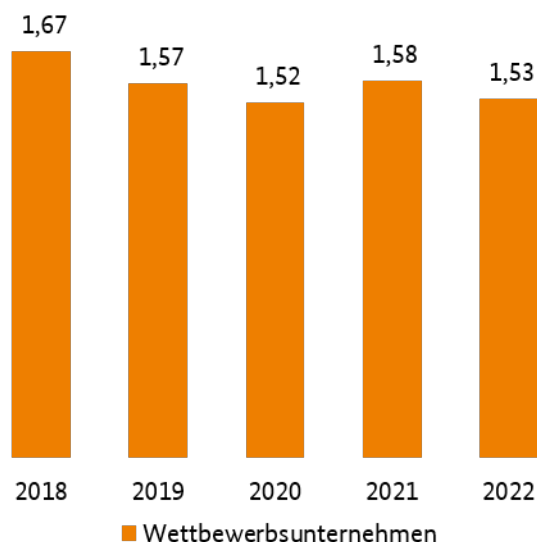


Abbildung 5: Sendungsmenge inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm der Wettbewerbsunternehmen

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

Briefsendungen Wettbewerbsunternehmen nach Art der Zustellung im Jahr 2022

in Prozent

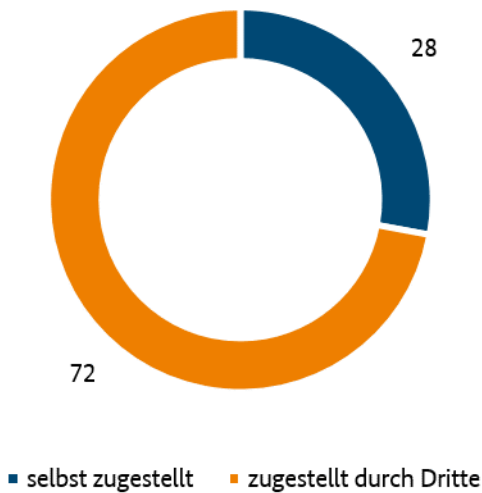


Abbildung 6: Briefsendungen Wettbewerbsunternehmen nach Art der Zustellung im Jahr 2022

2.1.3 Teilleistungssendungen

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

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

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

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

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

Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietenden
in Millionen Euro

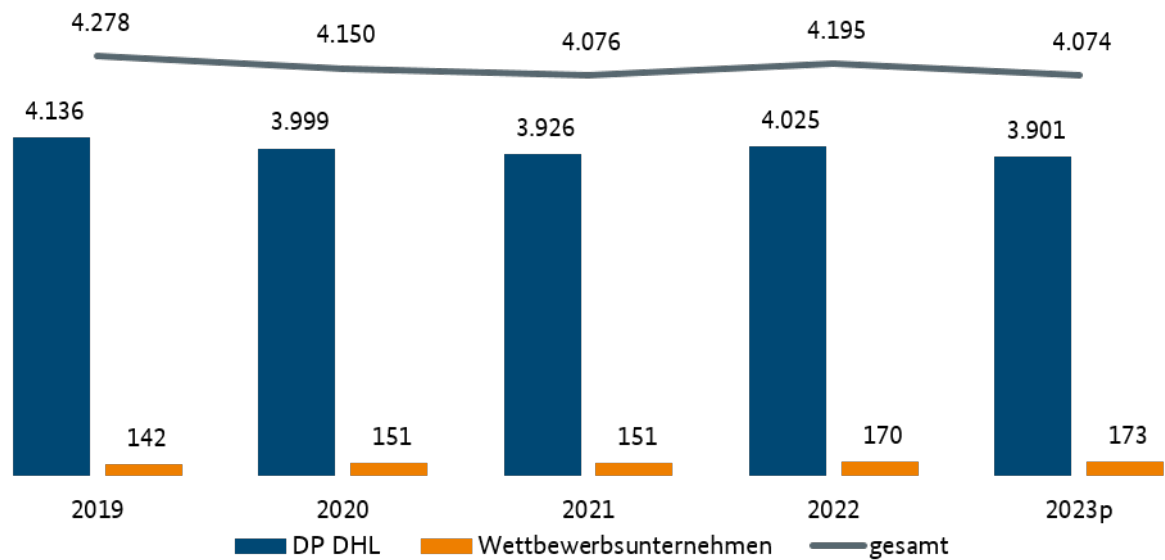


Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietenden

2.1.4 Förmliche Zustellung

Als Briefdienstleistung umfasst die förmliche Zustellung die Beförderung von Schriftstücken - unabhängig von ihrem Gewicht - nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln. Die Umsätze in diesem Bereich stiegen im Jahr 2022 auf rund 134 Millionen Euro (2021: rund 117 Millionen Euro). Dies entspricht einem Anstieg von 14,49 Prozent. Der Umsatz von der DP DHL stieg von 100 auf 118 Millionen Euro, für Wettbewerbsunternehmen sank der Umsatz von 17 Millionen Euro im Jahr 2021 auf rund 16 Millionen Euro im Jahr 2022.

Umsatz Förmliche Zustellung nach Anbietenden

in Millionen Euro

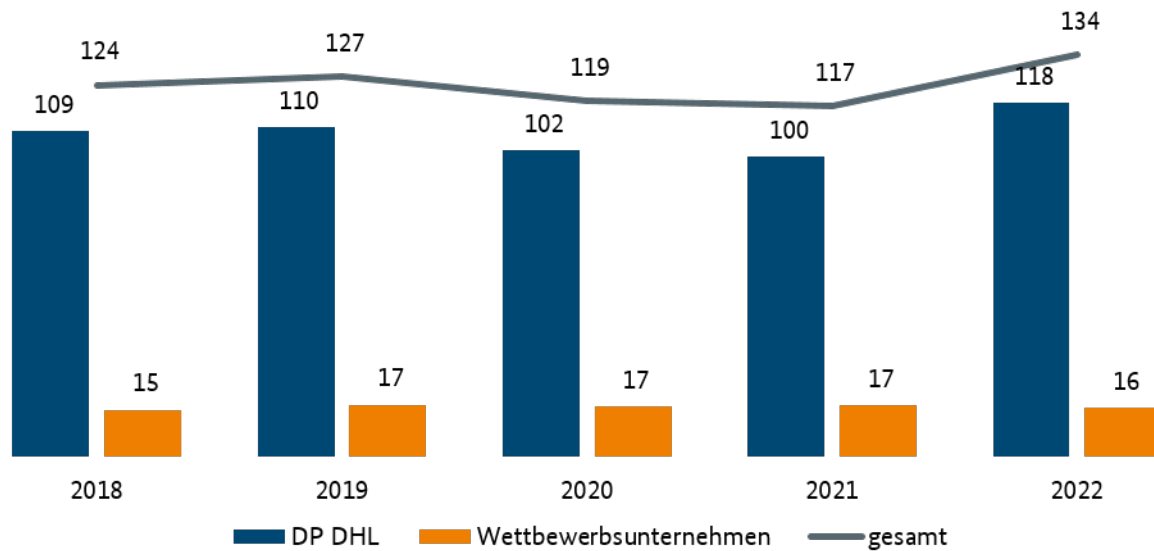


Abbildung 8: Umsatz Förmliche Zustellung nach Anbietenden

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

Sendungsmenge Förmliche Zustellung nach Anbietenden

in Millionen Stück

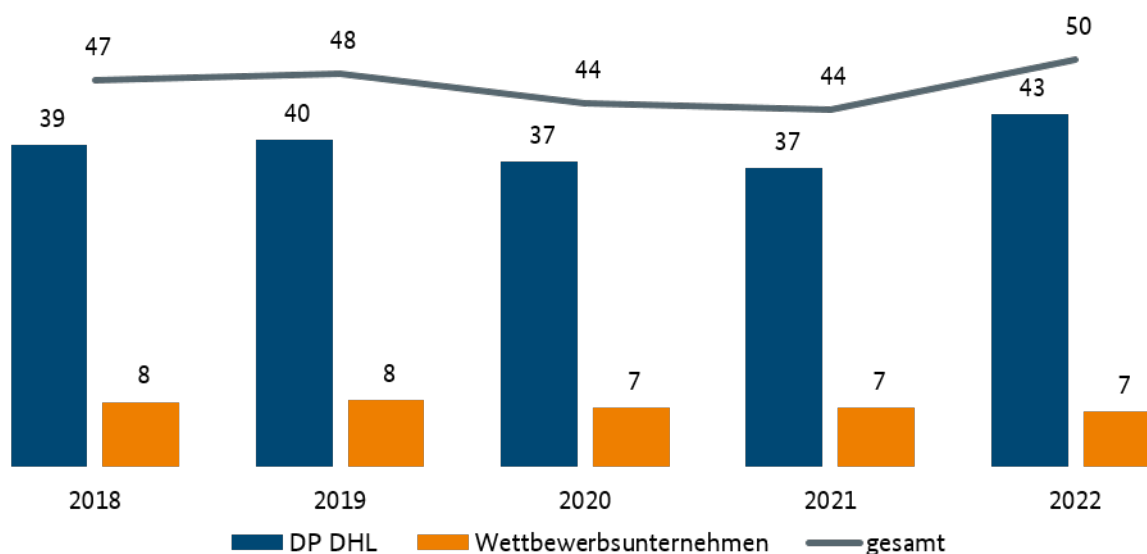


Abbildung 9: Sendungsmenge Förmliche Zustellung nach Anbietenden

2.1.5 Wettbewerb im lizenzpflichtigen Briefbereich

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

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

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

der bei der Bundesnetzagentur gemeldeten lizenzierten Postdienstleistungsunternehmen liegt deutlich höher. Dies liegt zum einen an ruhenden Lizenzen und zum anderen daran, dass Unternehmensgruppen ihre Meldungen zusammenfassen und somit in der Regel nur das Mutterunternehmen Daten an die Bundesnetzagentur übermittelt. Für weitere Informationen zur Umsatzkonzentration der Wettbewerbsunternehmen (siehe Kapitel I A 7.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbsunternehmen).

2.1.6 Kundschaftsstruktur im lizenzpflichtigen Briefbereich

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

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

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

Sendungsmengenanteile nach Auftraggebenden im lizenzpflichtigen Briefbereich im Jahr 2022 in Prozent

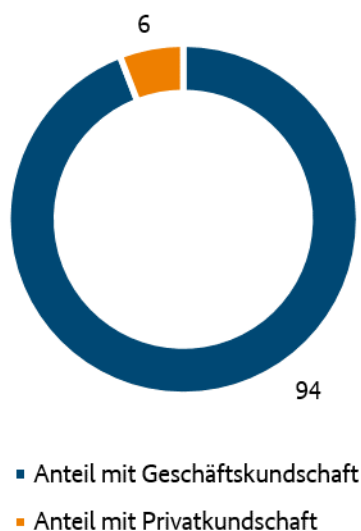


Abbildung 10: Sendungsmengenanteile nach Auftraggebenden im lizenzpflichtigen Briefbereich im Jahr 2022

2.2 KEP-Dienstleistungen

Die Umsätze im KEP-Bereich gingen im Jahr 2022 leicht um 1,06 Prozent zurück (von 25,65 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf 25,38 Milliarden Euro in 2022). Für das Jahr 2023 rechnen die Unternehmen mit einem Anstieg der Umsätze um rund 4,74 Prozent auf insgesamt 26,58 Milliarden Euro. Mit ca. 73 Prozent des Gesamtumsatzes ist für das Jahr 2022 der Großteil der im KEP-Bereich erzielten Umsätze dem Paketbereich zuzuordnen. Elf Prozent der Umsätze wurden in der Expresssparte und 16 Prozent im Kurierbereich erwirtschaftet.



Segmente des KEP-Bereiches

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

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

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

Die Umsatzentwicklung in den einzelnen Segmenten des KEP-Bereiches war im Berichtszeitraum unterschiedlich. Während die Umsätze im Kurier- und Paketbereich leicht rückläufig waren, verzeichneten die Expressdienstleistungsunternehmen leichte Umsatzgewinne.

Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten

in Milliarden Euro

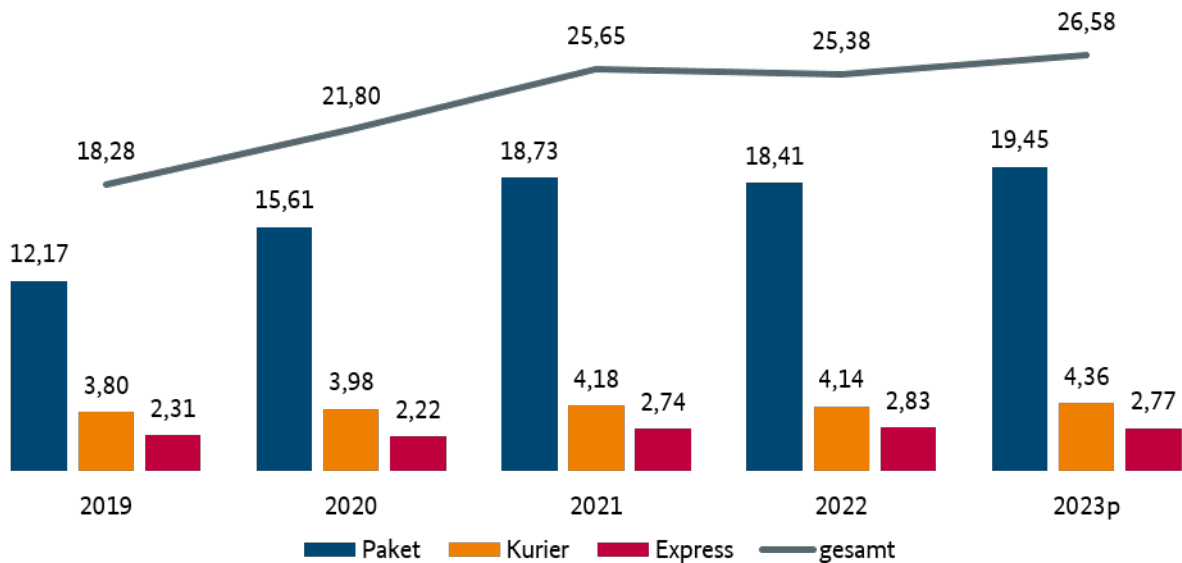


Abbildung 11: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten

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

Der weit überwiegende Teil der Sendungen im KEP-Bereich sind Pakete. Nur ein vergleichsweise kleiner Anteil entfällt auf Expresssendungen. Der Umsatzanteil des Expresssegments fällt im Gegensatz hierzu erheblich größer aus (siehe Abbildung 1). Dies spiegelt die deutlich höheren Stückumsätze in diesem Bereich wider.



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

Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

in Milliarden Stück

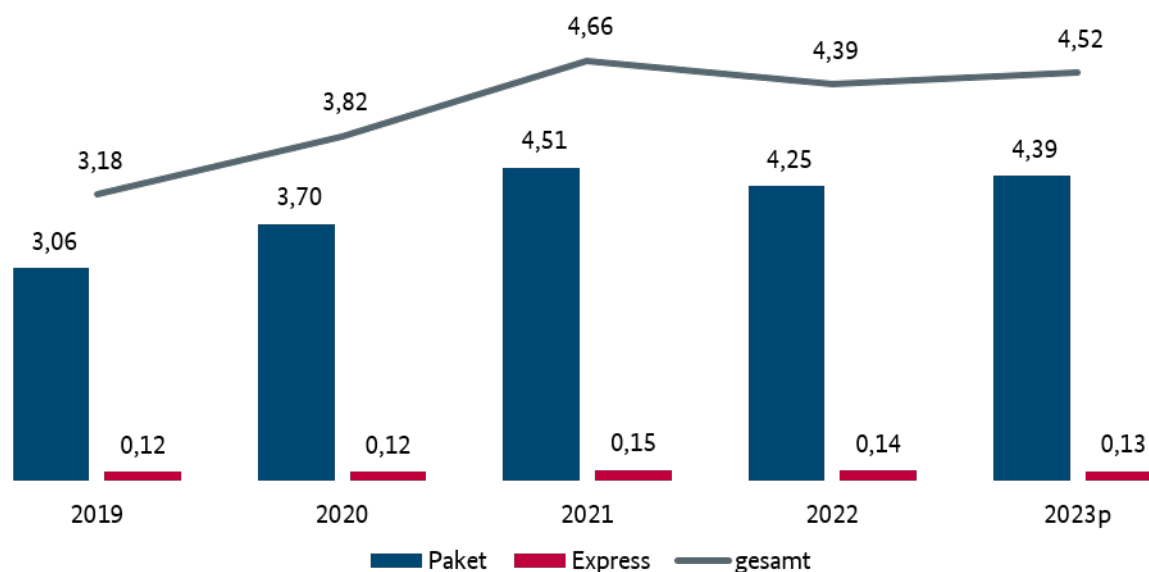


Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

2.2.1 Paketdienstleistungen

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

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



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

2.2.1.1 Paketsendungen Inland und grenzüberschreitend

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

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

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

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

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

Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland in Milliarden Euro

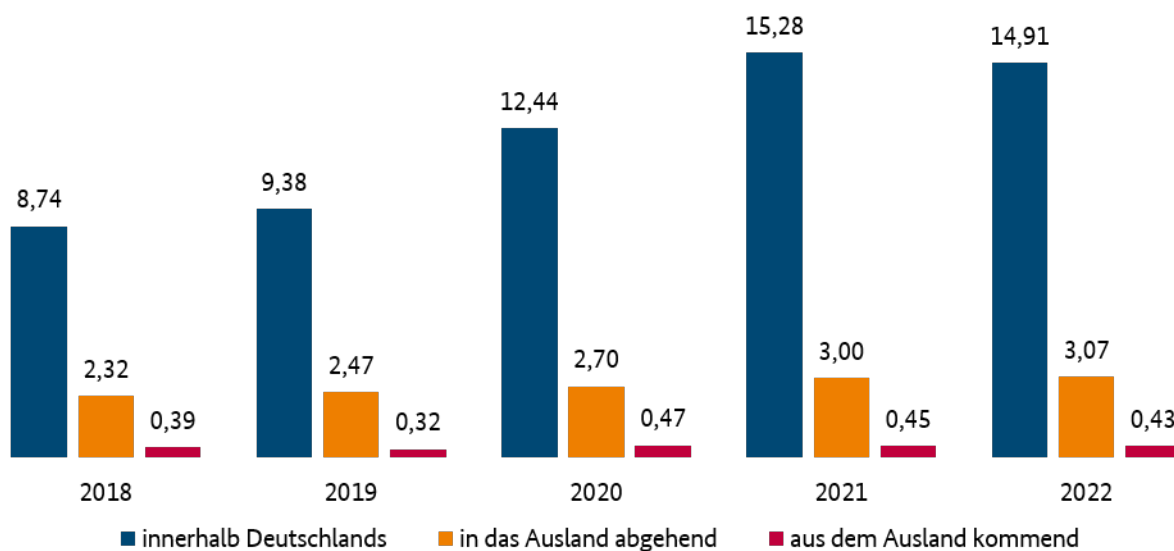


Abbildung 13: Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland

Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland

in Milliarden Stück

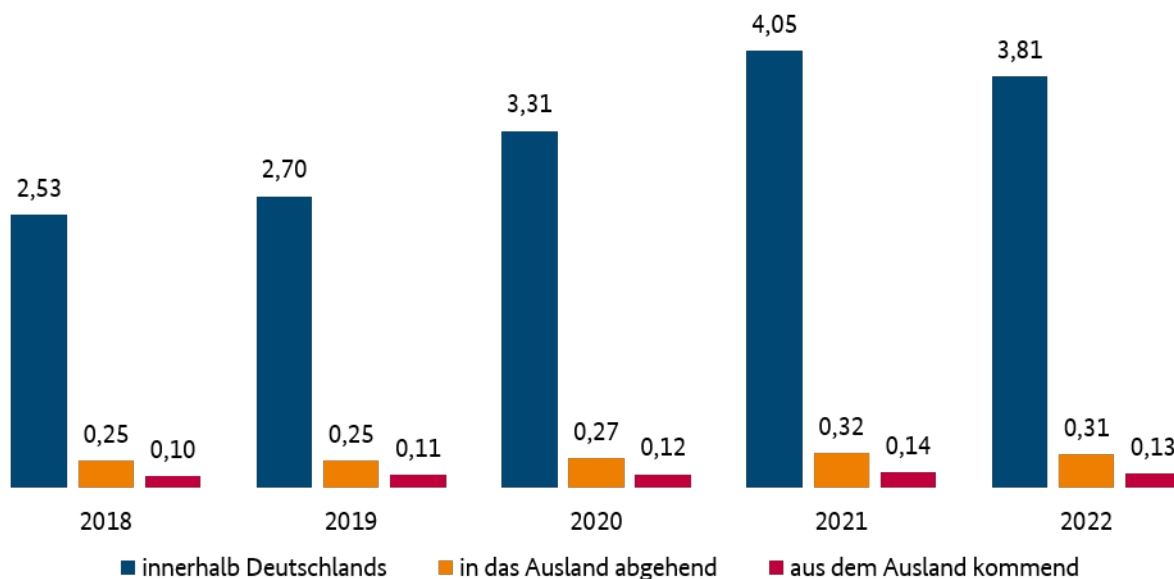


Abbildung 14: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland

2.2.1.2 Paketsendungen nach Sendungsströmen

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

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

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



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

Paketmarkt B2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p

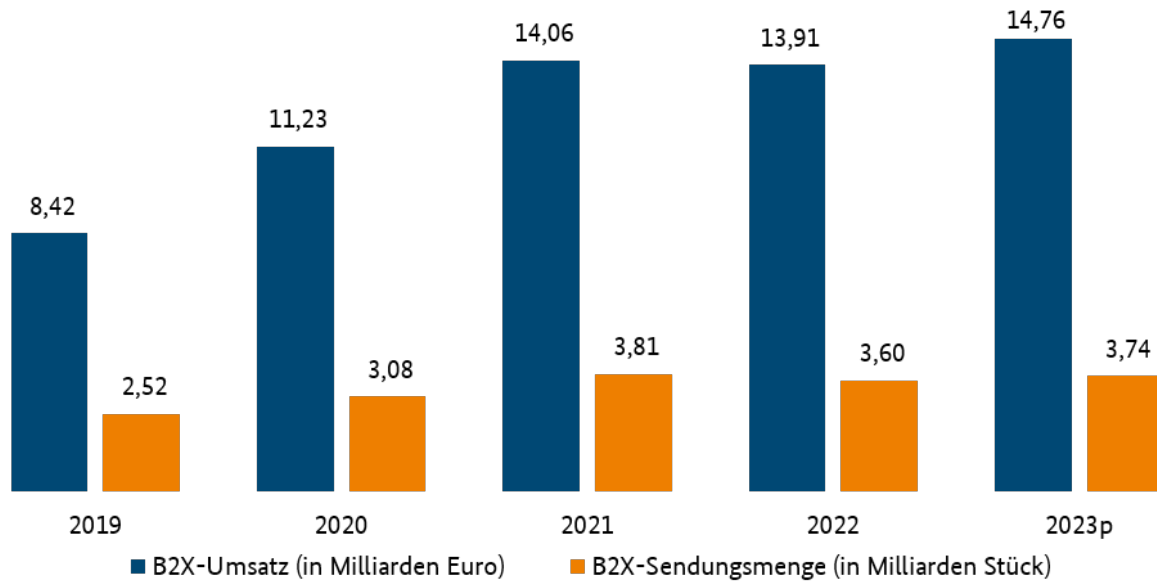


Abbildung 15: Paketmarkt B2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p

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

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

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

Paketmarkt C2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p

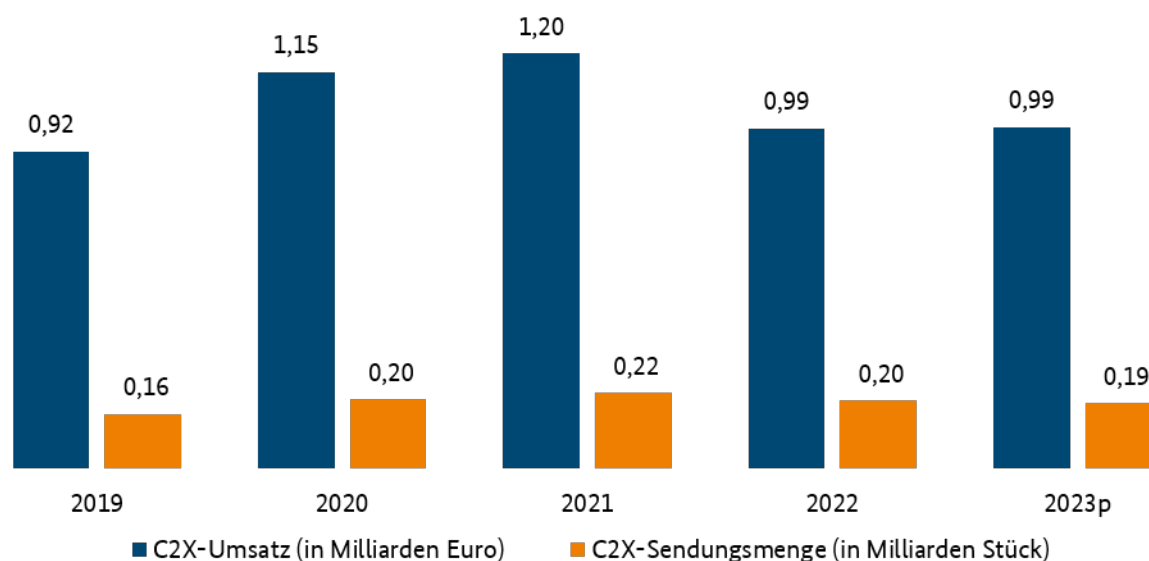


Abbildung 16: Paketmarkt C2X-Umsätze und -Sendungsmengen 2019-2023p

2.2.2 Kurier- und Expressdienstleistungen

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

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

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

entspricht einem Rückgang von gut acht Prozent.

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

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

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

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

Umsätze Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022

in Prozent

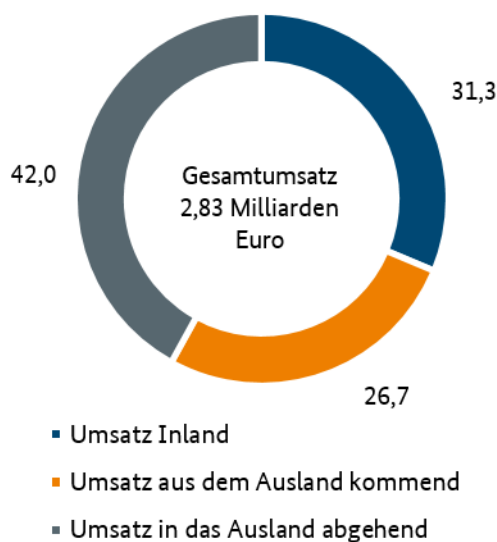


Abbildung 17: Umsätze Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022

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

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



Wie entstand der Europäische Wirtschaftsraum (EWR)?

Der EWR ist im Jahr 1994 durch ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den sogenannten EFTA-Staaten (Europäische Freihandelsassoziation) Island, Liechtenstein und Norwegen entstanden. Die Schweiz als EFTA-Land ist nicht am EWR beteiligt. Die EWR-Mitglieder bilden einen gemeinsamen Markt.

Sendungsmengen Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022

in Prozent

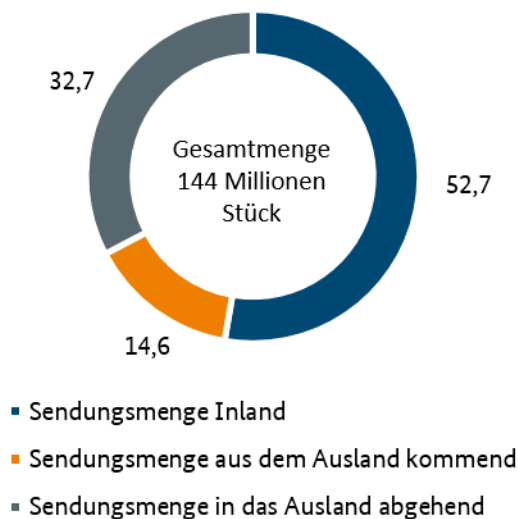


Abbildung 18: Sendungsmengen Expressbereich nach In- und Ausland im Jahr 2022

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

2.2.2.1 Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich

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

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

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

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

Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich im Jahr 2022

in Stück

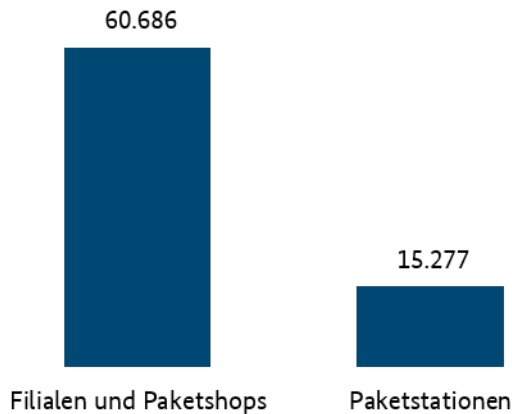


Abbildung 19: Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich im Jahr 2022

3. Beschäftigungsentwicklung

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

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

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

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

in Stück

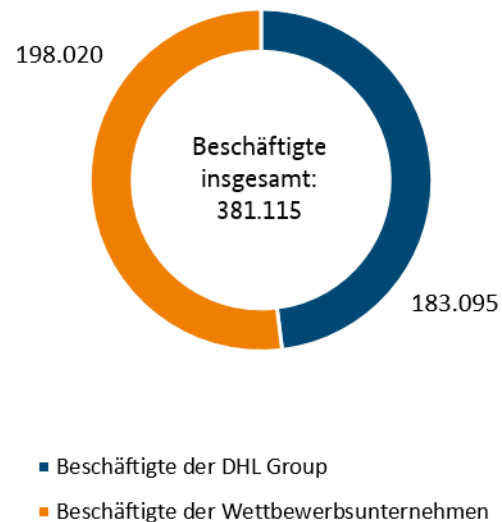


Abbildung 20: Beschäftigte in den Märkten des Postwesens im Jahr 2022, Stichtag 30. Juni 2022

4. Entwicklung nationaler Briefpreise

Der Briefmarkt wurde seit dem Jahr 1998 schrittweise für den Wettbewerb geöffnet. Von 2003 bis 2013 lag das Porto für den Standardbrief konstant bei 0,55 Euro. Nach dem 1. Januar 2013 wurde das Porto schrittweise auf 0,62 Euro im Jahr 2015 angehoben.

Briefpreise* DP AG 2014-2023

in Euro

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

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 1: Briefpreise DP AG 2014-2023

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

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

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

In Übereinstimmung mit der Methodik des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung des Verbraucherpreisindex wurde der Briefpreisbeförderungssindex auf Grundlage des Basisjahres 2020 ermittelt. Die Werte der Vorjahre sowie der Folgejahre wurden entsprechend umbasiert. Die Preise wurden jeweils mit der Mengenverteilung des Basisjahres 2020 gewichtet. Konstante Portopreise führen somit nicht zu einer Veränderung des Index, Veränderungen des Briefbeförderungssindex weisen hingegen eindeutig auf

eine veränderte Preisgestaltung hin. Abweichungen im Produktmix (z. B. Verschiebung der Nachfrage einzelner Produkte) wirken sich nicht auf den Index aus. Vermischungen von Mengen- und Preiseffekten werden somit verhindert.

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

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

Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DP AG

Basisjahr 2020=100

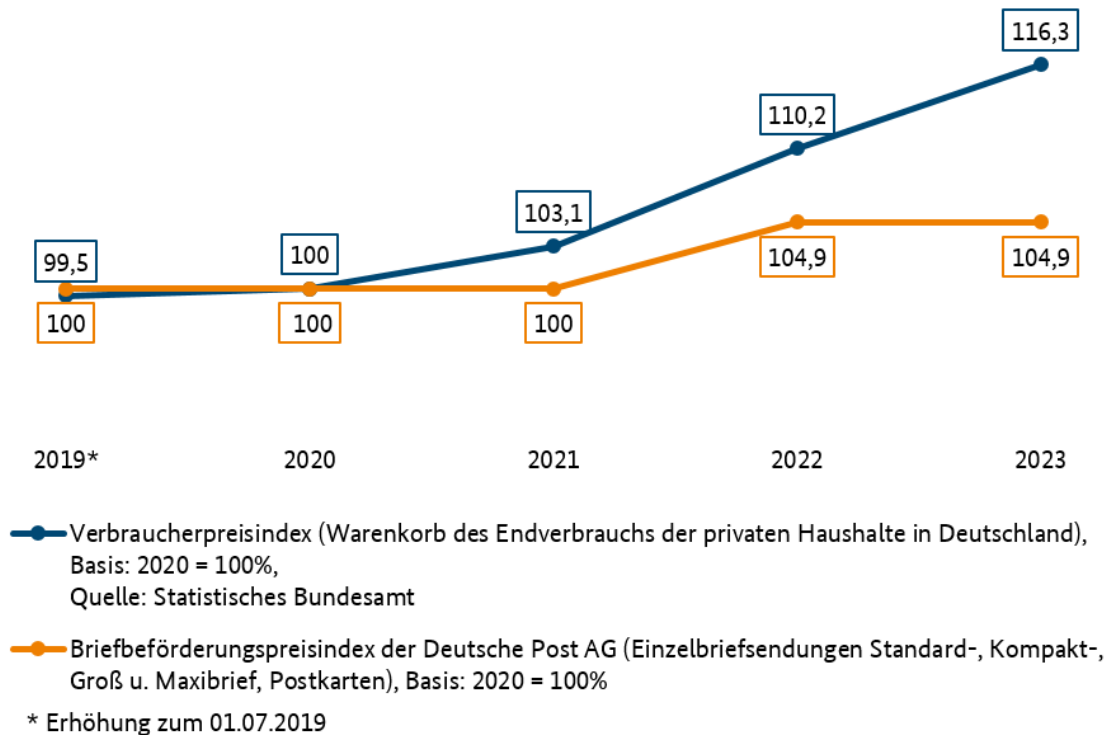


Abbildung 21: Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DP AG

5. Paketpreise im nationalen Vergleich

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

Neben Briefsendungen sind auch Pakete bis 20 Kilogramm vom Universaldienst umfasst. Der von der Bundesnetzagentur durchgeführte Paketpreisvergleich soll als Informationsquelle sowohl eine Einordnung der inländischen Paketpreise von bundesweit aktiven Marktteilnehmern ermöglichen als auch eine Gelegenheit zur Einschätzung der Preise im internationalen Vergleich (siehe Kapitel I A 6.2 Paketpreise im internationalen Vergleich) bieten.

Für den nationalen Vergleich wurden die Preise der im Jahr 2022 größten auf dem deutschen Markt aktiven Paketdienstleistungsunternehmen betrachtet, die standardmäßig eine Beförderung von Privatkundschaftspaketen im Inland anbieten (DP DHL, DPD, GLS, Hermes). Im Fokus der Analyse stehen Privatkundschaftspakete im Standardversand, bei der DPDHL sind dies vor allem die zum Universaldienst gehörenden Produkte (Pakete bis 20 Kilogramm).

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

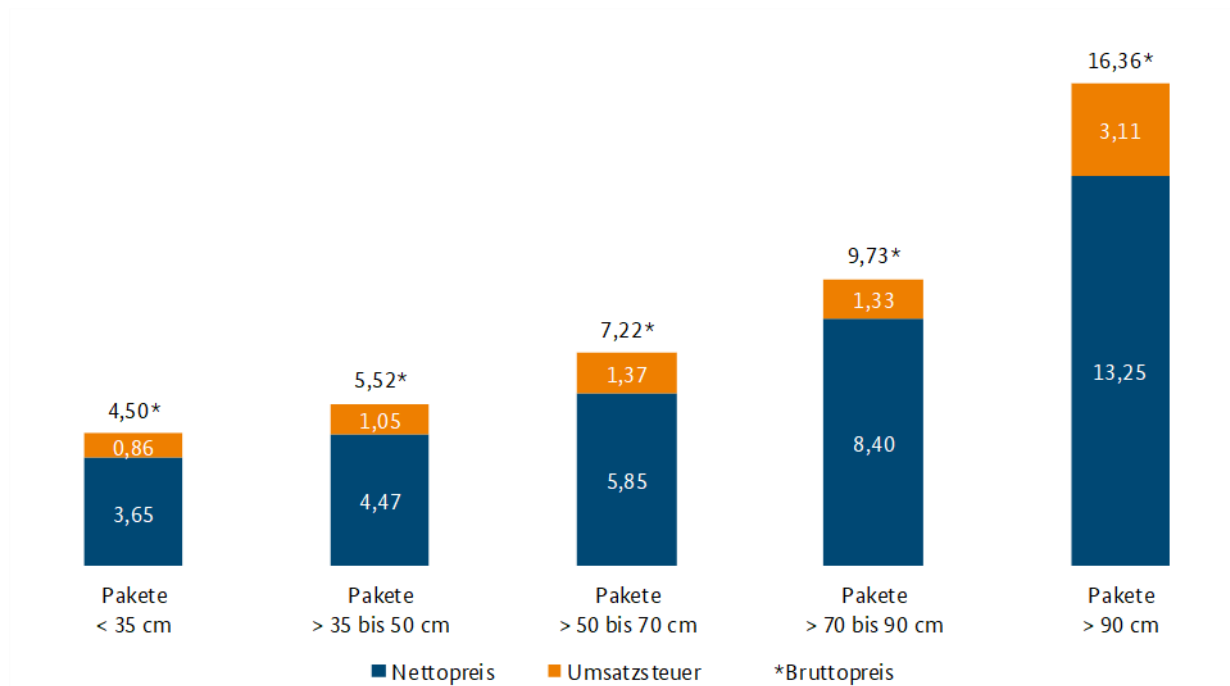


Abbildung 22: Durchschnittliche Preise für die Frankierung in der Filiale bzw. dem Paketshop

Die für den Vergleich herangezogenen Produkte sind bei den Unternehmen unterschiedlich definiert. Während bei der DP DHL eine Differenzierung nach Gewicht erfolgt, stellen die anderen Unternehmen auf individuell vorgegebene Höchstmaße (Paketgröße) ab. Damit lassen sich die Produkte der DP DHL und der anderen Unternehmen nicht direkt miteinander vergleichen. Daher wurde hilfsweise auf das Kriterium „Summe aus längster und kürzester Seite“ (Abmessung) abgestellt. Hieraus ergeben sich fünf Produktgruppen. Beispielhaft können die Durchschnittspreise (Netto, Brutto) bei Frankierung in Filiale/Paketshop pro Produktgruppe der Abbildung 22 entnommen werden. Besonders bei den Durchschnittswerten der letzten beiden Gruppen ist zu beachten, dass die mangels einheitlicher Vorgaben erfolgte hilfsweise Bildung der Pro-

duktgruppen dazu führt, dass die DP DHL im Gegensatz zu den anderen Unternehmen mit jeweils drei Produkten pro Gruppe vertreten ist. In den ersten drei Produktgruppen liegt die DP DHL unterhalb der ermittelten Durchschnittswerte. Die Produkte der DHL Group gehören aber alle zum Universaldienst und sind somit von der Umsatzsteuer befreit. In den beiden letzten Produktgruppen liegen die Produkte der DP DHL sowohl oberhalb als auch unterhalb des jeweiligen Durchschnitts. Die Durchschnittswerte werden hier allerdings nicht unwesentlich durch die in den Produktgruppen überproportional vertretenen Produkte der DP DHL bestimmt.

6. Internationale Marktbeobachtung

6.1 Briefpreise im europäischen Vergleich

Im April 2023 hat die Bundesnetzagentur zum wiederholten Male einen Preisvergleich für die Briefprodukte Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief im Privatkundensegment veröffentlicht. Der Preisvergleich beschränkt sich auf die Vergleichsprodukte der Universaldienst anbietenden im europäischen Ausland. Insgesamt wurden 30 Länder in die Untersuchung einbezogen. Die Vergleichsgruppe setzte sich aus allen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie den Mitgliedern der Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) Island, Norwegen und Schweiz zusammen. Für Länder, die nicht dem Euro-Raum angehören, erfolgte eine Umrechnung der Briefpreise in Euro. Die Wechselkursumrechnung basiert auf den Referenzangaben der Europäischen Zentralbank (EZB) zum Stand 2. Januar 2023.

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

Die nachfolgende Übersicht bildet die Ergebnisse des durchgeführten Vergleichs ab. Der jeweilige Realpreis der DP AG liegt regelmäßig unter dem europäischen Durchschnitt. Die Produkte Groß- und Maxibrief werden im Vergleich zum europäischen Durchschnitt deutlich günstiger angeboten. Die Differenz liegt hier bei 1,46 Euro bzw. 1,34 Euro.

Übersicht durchschnittlicher Preise für den Standardbrief in Europa (Mittelwerte)

in Euro

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

Quelle: Bundesnetzagentur

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

6.2 Paketpreise im internationalen Vergleich

Für den internationalen Paketpreisvergleich wurden die Filial-/Paketshop-Preise der Universaldienstleistungsunternehmen aus 30 europäischen Ländern inflationsbereinigt gegenübergestellt. Grundlage des Vergleichs bilden die Produkte der DP DHL, da diese sich zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet hat. Für die Produkte der DP DHL – „Paket S“, „Paket M“, „Paket L“ und „Paket XL“ – wurde jeweils ein länderspezifisches Pendant recherchiert und anschließend wurden Produktgruppen gebildet. Da eine erhebliche Bandbreite hinsichtlich Maß, Gewicht und Zustellqualität besteht, lassen sich einige Produkte der ausländischen Universaldienst anbietenden mehreren Vergleichsprodukten der DP DHL zuordnen. Die Durchschnittspreise für alle Produktgruppen können der folgenden Abbildung entnommen werden. Die DP DHL liegt mit ihren Preisen (Paket S: 5,31 Euro, Paket M: 6,77 Euro, Paket L: 9,19 Euro, Paket XL: 15,96 Euro) jeweils unterhalb des europäischen Durchschnitts.

Internationale Durchschnittspreise nach Produktgruppen
in Euro

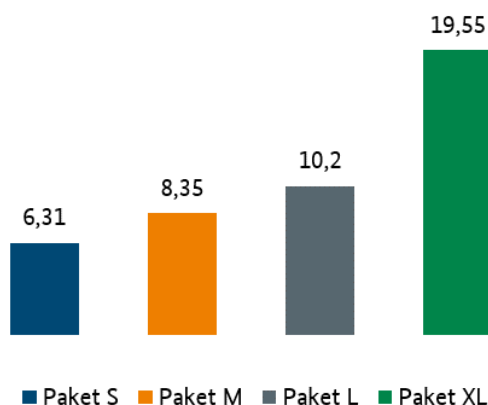


Abbildung 23: Internationale Durchschnittspreise nach Produktgruppen

7. Analyse der Marktentwicklung im Postwesen

7.1 Allgemeine wirtschaftliche Lage

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

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

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

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

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

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

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

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

Umsatz- und Sendungsmengenverteilung lizenzpflichtiger Briefbereich und Paketbereich 2022
in Prozent

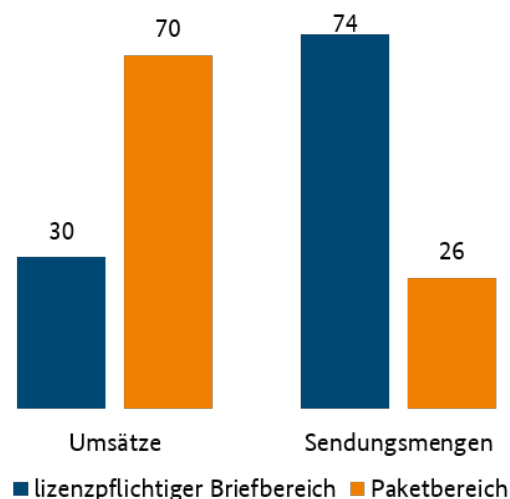


Abbildung 24: Umsatz- und Sendungsmengenverteilung lizenzpflichtiger Briefbereich und Paketbereich 2022

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

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

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

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

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

7.2 Marktentwicklung im Briefbereich

7.2.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen

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

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

nämlich trotz seines Sendungsmengenrückgangs weiterhin eine hohe Bedeutung zu.

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

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

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



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

7.2.2 Wettbewerbsverhältnisse

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

Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

in Prozent

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

Quelle: Bundesnetzagentur

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

Tabelle 3: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

in Prozent

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

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 4: Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietenden

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



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

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

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

Teilleistungssendungen nach Einlieferung

in Prozent

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

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 5: Teilleistungssendungen nach Einlieferung

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

7.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbsunternehmen

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

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

Umsatzverteilung der Wettbewerbsunternehmen

in Prozent

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

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 6: Umsatzverteilung der Wettbewerbsunternehmen

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

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

7.2.4 Wettbewerbsperspektiven im Briefbereich

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich

7.3.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen

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

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

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

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

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

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

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

Wachstum im Onlinehandel

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

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

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

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

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

Anstieg bei Warengruppen 1. Halbjahr 2023 in Prozent

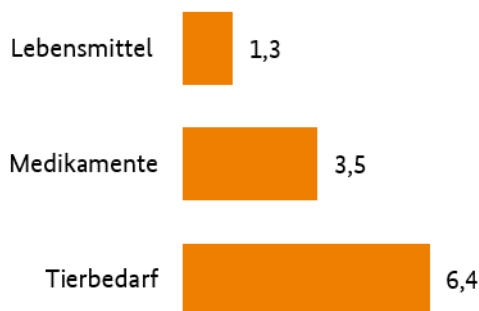


Abbildung 25 Anstieg bei Warengruppen 1. Halbjahr 2023

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

Jahr 2022 Bekleidung sowie Elektronikartikel und Telekommunikation.¹⁰

7.3.2 Marktstruktur KEP-Markt

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

Aufgrund der dynamischen Marktentwicklung, die durch die insgesamt steigende Bedeutung des Onlinehandels getrieben wird, und der damit verbundenen steigenden Anforderungen der Kundschaft erweitern die KEP-Dienste ihr Leistungsspektrum fortlaufend. Dieses umfasst z. B. die Zustellung innerhalb bestimmter Zeitfenster, die Zusammenarbeit der KEP-Dienstleistungsunternehmen mit denen anderer Branchen zur Erschließung neuer Märkte - wie die Belieferung der Haushalte mit Lebensmitteln - oder das Angebot verschiedener Zustelloptionen. Einzelne Unternehmen spezialisieren sich, z. B. auf die Zustellung schnell benötigter Mittel im Krankenhausbereich.

Kurierbereich

Der Kurierbereich ist geprägt von vielen kleinen Unternehmen (meist Einzelunternehmen), die in der Regel regional tätig sind. Teilweise arbeiten die Kurierdienstunternehmen in großen Netzwerken (z. B. GO! oder Inline Kurierdienst). Der deutsche Kuriermarkt gilt allgemein als gesättigt

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

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

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

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

Expressbereich

Im Expressbereich sind neben den großen global agierenden Expressunternehmen (z. B. DHL Group, FedEx und UPS) auch mittelständische Unternehmen im deutschen Markt aktiv, die sich teilweise in Verbünden zusammengeschlossen haben (z. B. GEL oder GO!). Expressdienste befördern traditionell fast ausschließlich B2B-Sendungen. Ihre wirtschaftliche Entwicklung ist somit sehr konjunkturabhängig. Zusätzliche Wachstumspotentiale ergeben sich durch den Onlinehandel, der die Nachfrage nach Expressdienstleistungen im B2C-Segment steigen lässt. Hierbei handelt es sich meist um online erworbene große und schwere Waren mit Sondermaßen wie z. B. Möbel und große elektronische Geräte, auf deren Beförderung die klassischen Paketdienste nicht ausgelegt sind. Die Anbietenden übernehmen dabei nicht nur die Zustellung der Waren, sondern bieten teilweise auch zusätzliche Services wie Montage oder Anschluss an.

Paketmarkt

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

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

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

7.3.3 Wettbewerbsverhältnisse im Paketbereich

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sendungsmengenanteile Paketdienstleistungsunternehmen 2022 (Inland und grenzüberschreitend)



Abbildung 26: Sendungsmengenanteile Paketdienstleistungsunternehmen 2022 (Inland und grenzüberschreitend)

7.3.4 Amazon neueste Entwicklungen

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

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

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

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

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

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



EU-Fusionskontrollverfahren

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

EU-Prüfverfahren in Sachen Amazon

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

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

nach den EU-Kartellrechtsvorschriften für rechtlich bindend erklärt.

Relevant für die Postmärkte sind die folgenden Verpflichtungen von Amazon:

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

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

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

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

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

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



Überwachungstreuhänderschaft

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

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

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

Amazons Rollen im Paketbereich

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

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

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



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

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

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

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

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

Auswirkungen der vertikalen Integration im Paketmarkt

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

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

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

die Versandorganisation bis hin zur Abwicklung der Retouren.¹⁴

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

7.4 Ökologische Nachhaltigkeit im Postsektor

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

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

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

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

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

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

7.5 Zukunftstechnologien und Innovationen im Blick der Marktbeobachtung

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

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

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

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

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

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

Ausblick

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

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

B Netzzugang

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

Die DP AG ist als marktbeherrschendes Postdienstleistungsunternehmen nach Maßgabe der postgesetzlichen Regelungen verpflichtet, den Wettbewerbsunternehmen einen Zugang zu ihrem Netz anzubieten. Der Begriff des Netzes kann sowohl auf eine physische Netzinfrastruktur verwendet werden als auch Dienstleistungsnetze charakterisieren. Im Postsektor beschränkt sich die physische Komponente auf die Netzknotenpunkte, insbesondere auf die Briefzentren. Die Verbindung der Netzpunkte erfolgt über Dienstleistungsstrukturen, wodurch der Postsektor im Vergleich zu den Telekommunikations-, Energie- und Eisenbahnsektoren weniger kapital- und eher personalintensiv ist.

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

Netzstruktur im Postsektor

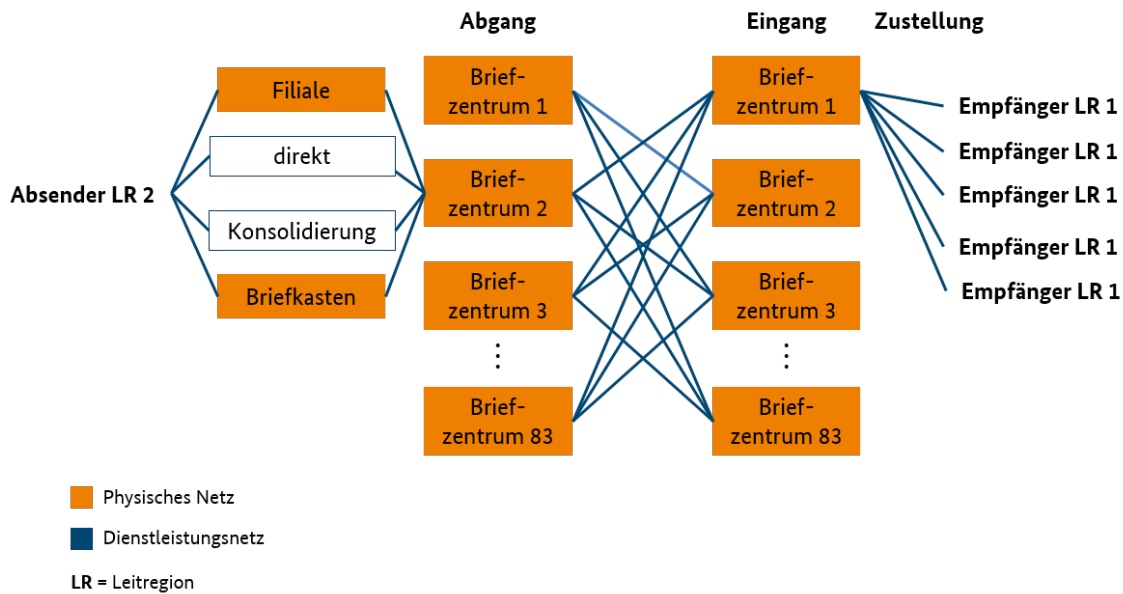


Abbildung 27: Netzstruktur im Postsektor



In Deutschland gibt es für den Ende-zu-Ende-Wettbewerb zwei Zusammenschlüsse von regional und bundesweit tätigen Postdienstleistungsunternehmen, die über eine Kooperation miteinander ein paralleles Netz anbieten, das von der DP AG unabhängig ist. Die einzelnen Unternehmen führen die Briefsendungen ihrer Kundschaft zusammen und stellen innerhalb ihrer Regionen die Zustellqualität sicher. Bei diesen Zusammenschlüssen handelt es sich um die mail alliance und P2 Die zweite Post. Die mail alliance wurde Anfang 2010 gegründet. Gesellschafter der mail alliance sind die Mediengruppe Pressedruck, die PIN AG, die MADSACK Mediengruppe, die FUNKE Mediengruppe, die Deutsche Versand Service GmbH und die CITI-POST-Verbund GmbH. Der Gesamtverbund umfasst ca. 55.000 Beschäftigte. Das Verbundnetzwerk P2 Die zweite Post besteht aus über 50 regionalen Briefdiensten und ist seit 2008 im Postmarkt aktiv. Das gesamte Sendungsaufkommen der im Verbundnetzwerk P2 zusammengeschlossenen regionalen Briefdienste beträgt über 600 Millionen Briefsendungen im Jahr. Angaben dazu, wie viele Briefsendungen des gesamten Sendungsvolumens über das Verbundnetz verteilt bzw. zugestellt werden, liegen der Bundesnetzagentur nicht vor.



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

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

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

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

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

Beispiel der Teilleistungsart Briefzentrum Abgang (BZA)

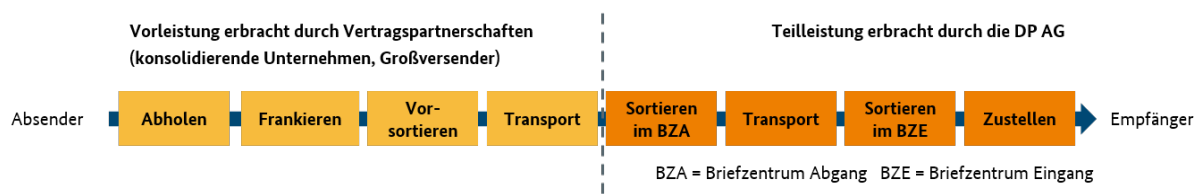


Abbildung 28: Beispiel der Teilleistungsart Briefzentrum Abgang (BZA)

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

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

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

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

Entgeltlogik von Teilleistungen bei Einlieferung im BZE im Jahr 2023

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

Quelle: Bundesnetzagentur

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

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

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

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

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

Quelle: Bundesnetzagentur

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

II Tätigkeiten

A Marktbeobachtung

Zu den Regulierungstätigkeiten gehört es, die Entwicklungen auf den Postmärkten kontinuierlich zu überwachen, um sie zu bewerten. Die jährlich von der Bundesnetzagentur durchgeführte Markterhebung spielt dabei eine wichtige Rolle. Diese Erhebung stützt sich auf das gesetzlich verankerte Auskunftsrecht der Bundesnetzagentur gegenüber den Unternehmen im Bereich Brief sowie im Kurier-, Express- und Paketbereich (KEP-Bereich).

1. Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung

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

Zur Erfüllung dieser Aufgabe steht der Bundesnetzagentur gem. § 45 PostG ein Auskunfts- und Prüfungsrecht gegenüber allen an der Erbringung von Postdienstleistungen beteiligten Unternehmen zur Verfügung. Für die Marktbeobachtung umfasst das Auskunftsrecht die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmen und Vereinigungen, während das Prüfungsrecht sämtliche geschäftlichen Unterlagen einschließt.

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

2. Durchführung der Marktbeobachtung

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

Die Daten werden von den befragten Unternehmen über eine verschlüsselte Verbindung einge-

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

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

Der Datenbestand konnte in den vergangenen Jahren durch die gewonnenen Informationen sukzessive bereinigt und somit der Umfang der zu befragenden Unternehmen von Jahr zu Jahr deutlich reduziert werden. Um eine hohe Ergebnisqualität sicherzustellen, wurde darauf geachtet, dass trotz des geringeren Erhebungsumfangs der Abdeckungsgrad nahezu gleichbleibend hoch ist. Die freigewordenen Kapazitäten konnten in eine vertiefte Plausibilisierung und Aufbereitung der Daten investiert werden.

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



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

Hierzu wurden ca. 12.300 Unternehmen angeschrieben. Nur durch regelmäßige Vollerhebungen kann sichergestellt werden, dass strukturelle Veränderungen im Markt rechtzeitig erkannt werden, so dass der Erhebungszuschnitt und -umfang in den Folgejahren wieder entsprechend angepasst werden kann.

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

B Lizenzierung

Die Zahl gültiger Lizenzen auf dem Briefmarkt war in den letzten Jahren in etwa gleichbleibend. Seit dem Jahr 2022 ist die Zahl der erteilten Lizenzen leicht rückläufig. Die Zahl der Marktaustritte übersteigt die Zahl erteilter Lizenzen. Eine Trendwende lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

1. Erteilung, Anpassung, Übertragung

1.1 Lizenzerteilung

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

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

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



Was ist eine Postlizenz?

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

Zahl der neuen Lizenzen und Marktaustritte in Stück

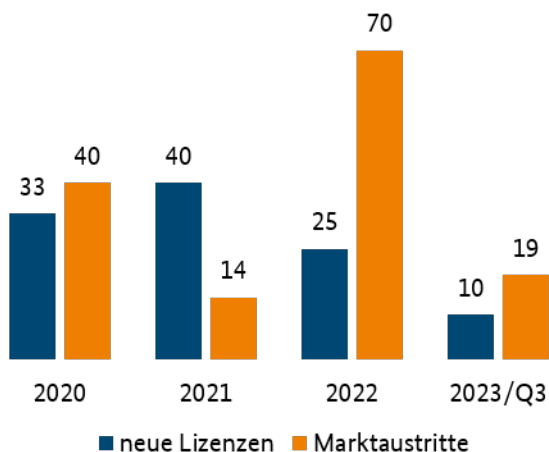


Abbildung 29: Zahl der neuen Lizenzen und Marktaustritte

Derzeit gibt es 1.078 wirksame Lizenzen am Markt. Die Zahl aktiver lizenzierten Postdienstleistungsunternehmen ist allerdings geringer, weil es Unternehmen mit mehreren Lizenzen gibt und teilweise Betriebe ihre lizenzpflichtige Tätigkeit aufgegeben haben, aber noch im Besitz ihrer Lizenzen sind. Seit dem Jahr 2014 liegt die Zahl gültiger Lizenzen in einem Bereich zwischen 1.050 und 1.150. Nachdem diese Zahl über viele Jahre kontinuierlich gesunken war und es im Jahr 2022 einen Höchststand an Marktaustritten gab, kann derzeit insgesamt nun von einer Stagnation ausgegangen werden.

Aufgrund starker jährlicher Schwankungen im Verhältnis von erteilten Lizenzen zu Marktaustritten lässt sich eine Trendumkehr weg von steigenden hin zu fallenden Zahlen nicht ableiten. Die Gesamtentwicklung ist zum einen auf die rückläufigen Sendungsmengen im Briefmarkt, zum anderen auf die wettbewerbliche Konsolidierung im Bereich der Briefbeförderung seit dem Wegfall der Exklusivlizenz der DP AG zu-

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



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

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

1.2 Anpassung und Übertragung von Lizenzen

Veränderungen im Geschäftsbetrieb von Lizenznehmenden machen oft eine Anpassung der Lizenz erforderlich. Der häufigste Grund sind Wechsel in der Geschäftsführung, dabei wird vor Anpassung der Lizenz die Zuverlässigkeit der neuen Leitungsperson(en) überprüft. Sollte sich die neue Geschäftsführung als unzuverlässig erweisen, was jedoch in der Praxis sehr selten der Fall ist, müsste die Lizenz ggf. widerrufen werden. Gelegentlich werden Lizenzen auch übertragen. Dies ist z. B. der Fall, wenn das Geschäft an

ein Nachfolgeunternehmen übergeben wird. Das Unternehmen, das die Lizenz übernimmt, wird in gleicher Weise überprüft wie bei einem Neuantrag.

1.3 Elektronische Antragstellung

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

2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen

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

Erstverstoß) auf das Versäumnis hingewiesen und ggf. aufgefordert, Unterlagen zur Prüfung der Zuverlässigkeit einzureichen. Wiederholte Verstöße können ggf. den Widerruf der Lizenz zur Folge haben.

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

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

C Anzeigepflicht

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

Wer Postdienstleistungen erbringt, ohne einer Lizenz zu bedürfen, hat die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs der Bundesnetzagentur gemäß § 36 Satz 1 PostG schriftlich anzuzeigen. Anzeigepflichtig ist demnach die Beförderung von:

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

Auch einzelne Bearbeitungsschritte der Beförderungskette sind als Teile der Wertschöpfung anzeigepflichtig (z. B. die Annahme oder Abholung der Postsendung, die Sortierung, die Weiterleitung, der Transport, die Auslieferung bzw. Zustellung der Postsendung). Darüber hinaus müssen Paketzustelldienst anbietende nach Art. 4 der

Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste (EU 2018/644) der Bundesnetzagentur weitere Angaben bspw. zur Zahl der Beschäftigten in ihrem Unternehmen mitteilen. Die Zahl der angezeigten Postdienstleistenden erhöhte sich im Beobachtungszeitraum und beträgt Ende 2023 etwa 68.000 angezeigte aktive Betriebe. Diese umfassen stationäre Einrichtungen und Transportierende.

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

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

D Postgeheimnis und Postmarktplüfungen

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

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

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

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

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

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

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

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

Einen besonderen Fall der Verletzung des Postgeheimnisses stellte im Berichtszeitraum das

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

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

E Zusammenarbeit mit anderen Behörden im anzeige- und lizenzpflichtigen Bereich

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

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

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

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

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

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

2. Zusammenarbeit mit der Generalzolldirektion

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

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

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

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

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

F Universaldienst und Bürgereingaben

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

1. Universaldienst

Die Qualität im Postbereich steht in zunehmendem Maße im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Bundesnetzagentur akquiriert unterschiedliche qualitätsrelevante Daten der Postunternehmen, insbesondere zu Postdienstleistungen, die eine flächendeckende Grundversorgung sicherstellen sollen. Dazu gehören u. a. Messdaten zu den Brieflaufzeiten, Aufbereitung und Auswertungen der Briefkastendaten sowie Daten zu Filialen und Agenturen. Dabei liegt der Fokus auf der Deutschen Post AG (DP AG). Mehr

und mehr wird auch die Sendungsqualität der Wettbewerbsunternehmen unter die Lupe genommen, zum Beispiel durch die Messung der Paketlaufzeiten durch ein extern beauftragtes Unternehmen. Das Qualitätsmonitoring ermöglicht eine zuverlässige Beurteilung der jeweils aktuellen Lage und der vorhandenen Dienstleistungsqualität im Postmarkt. Zudem geben die Bürgereingaben, die bei der Bundesnetzagentur eingehen, Aufschluss über mögliche Defizite in bestimmten Gebieten. Eine Vielzahl dieser Qualitätskennzahlen veröffentlicht die Bundesnetzagentur auf ihrer Internetseite.



Post-Universaldienstleistungsverordnung - Grundversorgung

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

1.1 Zustellung und Laufzeiten

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

1.1.1 Briefzustellung und -laufzeiten

Die Briefzustellung muss mindestens einmal werktäglich – somit auch an Samstagen – erfolgen. Briefe müssen durch Einwurf in den Briefkasten oder durch persönliche Aushändigung zugestellt werden, sofern keine Abholung vereinbart ist. Ist dies nicht möglich, kann die Sendung an eine Ersatzperson übergeben werden – es sei denn, eine gegenteilige Weisung der absendenden Person oder der Empfangspersonen liegt vor. Ein Ausschluss der Zustellung kann erfolgen, wenn die Wohn- oder Geschäftsadresse nur unter unverhältnismäßigen Schwierigkeiten zu erreichen ist oder eine geeignete als auch zugängliche Vorrichtung für den Empfang von Briefsendungen (in der Regel der Hausbriefkasten) fehlt.

Im Jahresdurchschnitt müssen mindestens 80 Prozent der Briefsendungen in Deutschland am folgenden Werktag ausgeliefert werden (E+1), 95 Prozent müssen nach zwei Werktagen (E+2) ankommen. Es gibt keinen gesetzlichen Anspruch, dass ein einzelner Brief innerhalb dieser Fristen befördert wird. Der Bundesnetzagentur werden regelmäßig die Ergebnisse der von der DP AG beauftragten Brieflaufzeitmessung vorgelegt. Die Messung wird durch ein externes Qualitäts- und Marktforschungsinstitut im Einklang mit der Norm DIN EN 13850 durchgeführt und ist vom TÜV Rheinland zertifiziert.

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

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

Brieflaufzeiten - Verbrauchersicht seit 2014

in Prozent

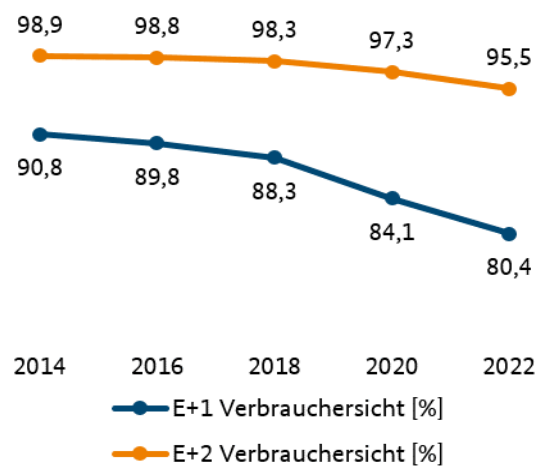


Abbildung 30: Brieflaufzeiten - Verbrauchersicht seit 2014

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

Brieflaufzeiten - Betriebssicht seit 2014

in Prozent

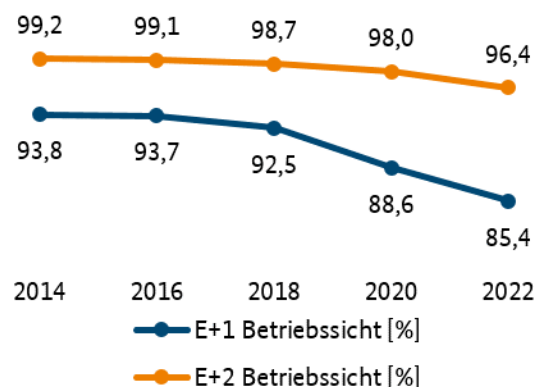


Abbildung 31: Brieflaufzeiten - Betriebssicht seit 2014

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

E+1

80,4 % VS

85,4 % BS

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

E+2

95,5 % VS

96,4 % BS

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

1.1.2 Paketzustellung und -laufzeiten

Die Paketzustellung muss mindestens einmal werktäglich – somit auch an Samstagen – erfolgen. Pakete sind persönlich zuzustellen oder an

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

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

E+2

96,1 %

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

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

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

in Prozent

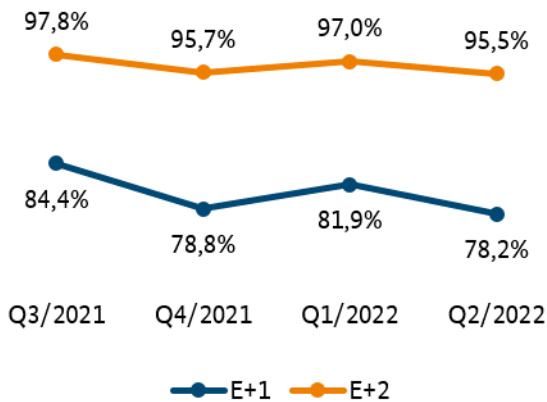


Abbildung 32: Paketlaufzeiten - Marktquote national Wettbewerb bei 5-Tage-Woche (quartalsweise)

1.2 Filialen und Agenturen

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

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

in zusammenhängend bebauten Gebieten in maximal 2.000 Metern erreichbar sein.



Annahmestellen der Paketdienstleistungsunternehmen

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

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

Stationäre Einrichtungen - Filialen/Agenturen der DP AG

in Stück

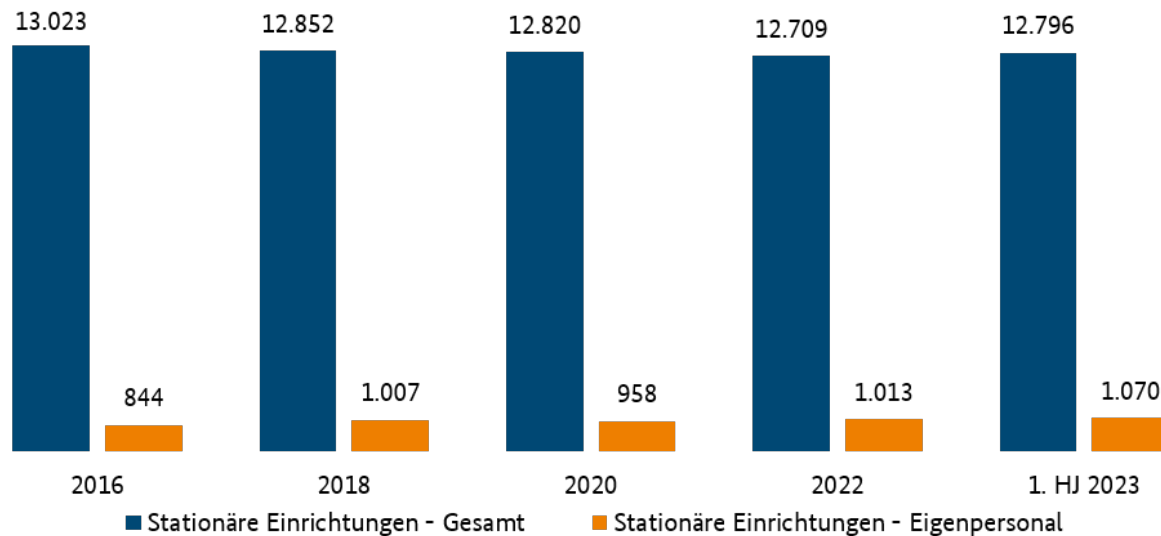


Abbildung 33: Stationäre Einrichtungen Filialen/Agenturen der DP AG

1.3 Briefkästen

In zusammenhängend bebauten Wohngebieten darf der Weg zum Briefkasten 1.000 Meter nicht überschreiten.

Darüber hinaus müssen Briefkästen jeden Werktag geleert werden. Für die Leerungszeiten sind die Bedürfnisse des Wirtschaftslebens zu berücksichtigen. Außerdem ist an Sonn- und Feiertagen bedarfsgerecht zu leeren.

Diese Vorgaben waren mit den Briefkästen der DP AG bis Jahresmitte 2023 weitgehend erfüllt. Hinzu kommen in verschiedenen Städten und Gemeinden auch Briefkästen der Wettbewerbsunternehmen, die in ihrer Anordnung allerdings nicht an der Post-Universaldienstleistungsverordnung ausgerichtet sind.

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

Briefkästen der DP AG (Stichtag 30. Juni 2023)

in Stück

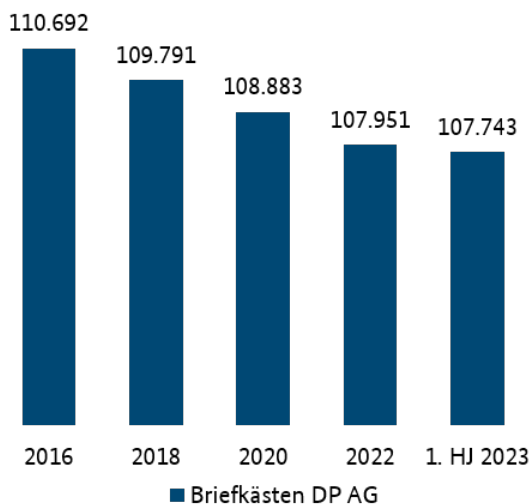


Abbildung 34: Briefkästen der DP AG (Stichtag 30. Juni 2023)

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

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

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

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

in Stück

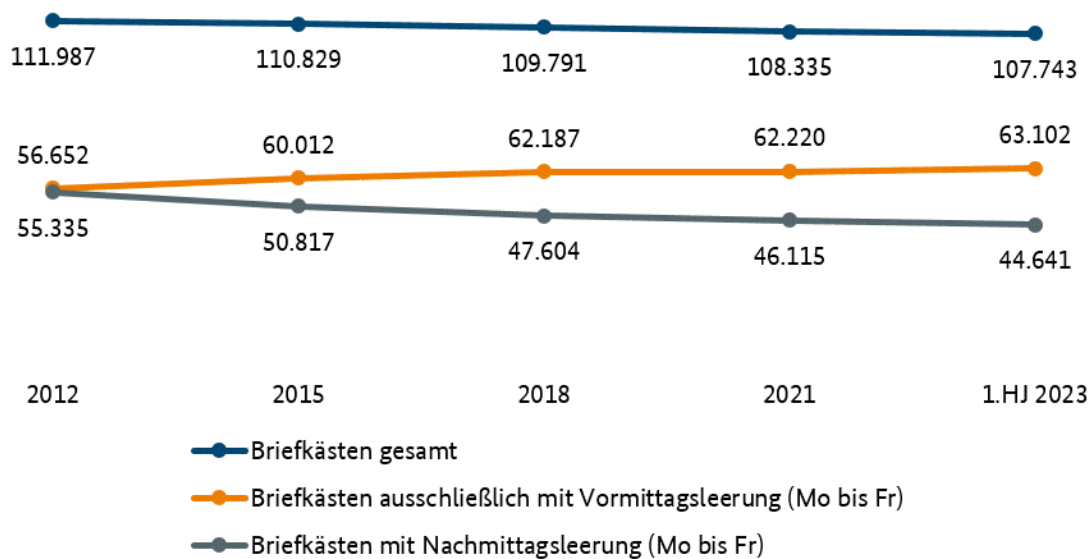


Abbildung 35: Briefkästen nach Tagesleerungszeit der DP AG (Stichtag 30. Juni 2023)

2. Bürgereingaben Post

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

2.1 Eingaben

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

Entwicklung Eingaben im Postbereich
(Stichtag 30. September 2023)
in Stück

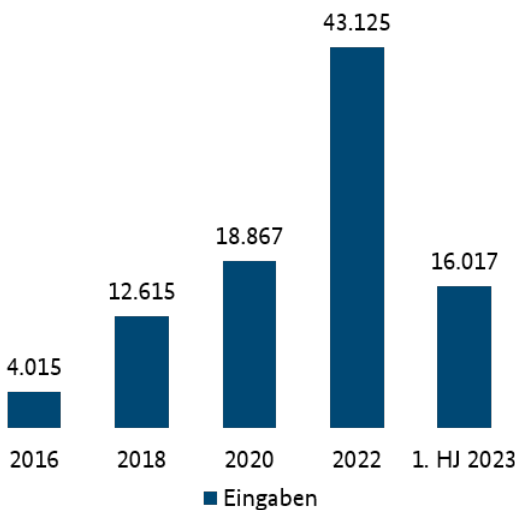


Abbildung 36: Entwicklung Eingaben im Postbereich
(Stichtag 30. September 2023)

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

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

2.2 Eingabegründe

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

Eingabegründe Postbereich (Stichtag 30. Juni 2023)

in Prozent

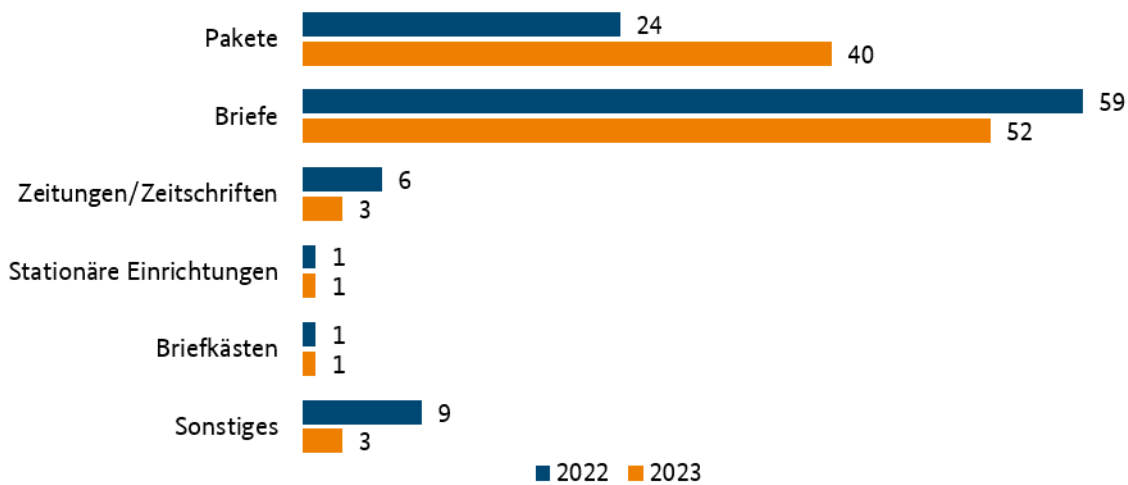


Abbildung 37: Eingabegründe Postbereich (Stichtag 30. Juni 2023)

2.2.1 Eingabegründe Paket

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

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

Eingabegründe Paket – 2022 und 1. Halbjahr. 2023

in Prozent

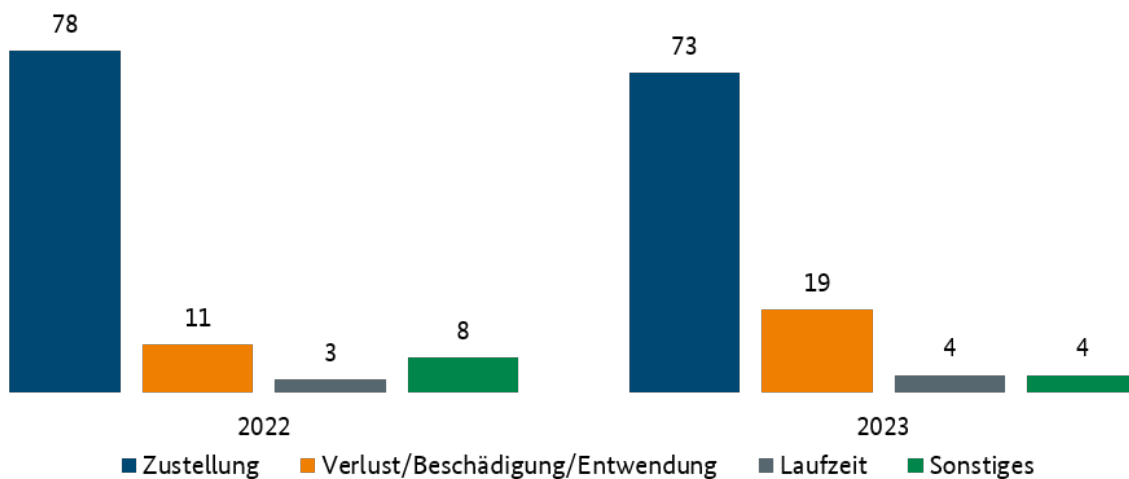


Abbildung 38: Eingabegründe Paket – 2022 und 1. Halbjahr 2023

Eingabegründe Brief 2022 und 1. Halbjahr 2023
in Prozent

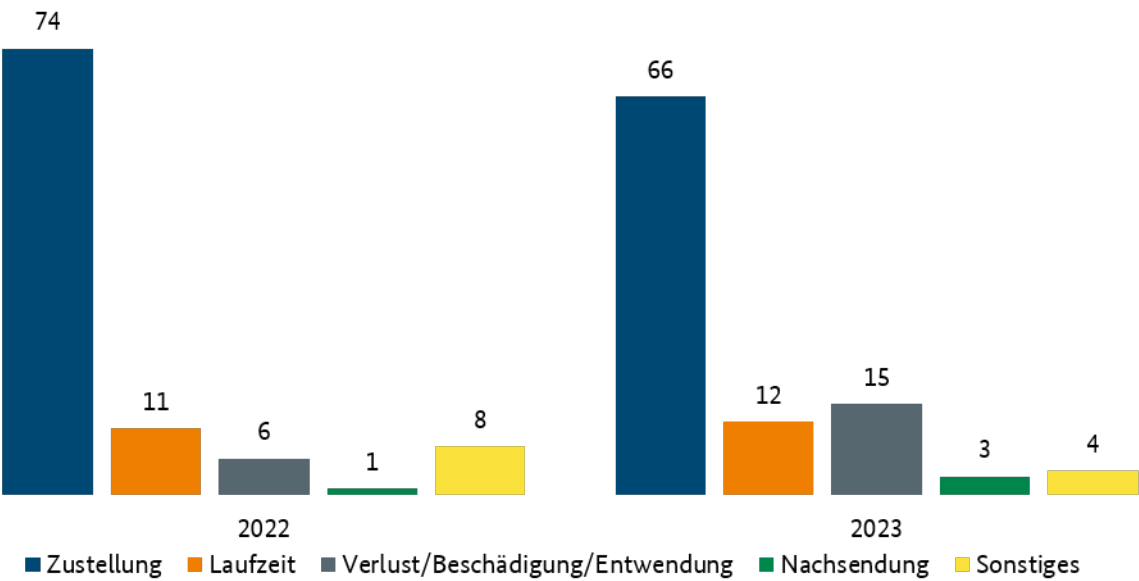


Abbildung 39: Eingabegründe Brief 2022 und 1. Halbjahr 2023

2.2.2 Eingabegründe Brief

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

Weitere häufige Eingabegründe waren in beiden Berichtsjahren der Verlust oder die Beschädi- gung von Briefsendungen, eine zu lange Laufzeit oder eine mangelhafte Nachsendung von Brie- fen.

2.3 Eingaben pro Bundesland

In beiden Berichtsjahren kamen die meisten Ein- gaben aus Nordrhein-Westfalen. Ebenfalls konn- ten aus Bayern und Baden-Württemberg zahlrei- che Eingaben verzeichnet werden. Aus den Bun- desländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gingen in beiden Berichtsjahren die wenigsten Eingaben ein.

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

Eingaben pro Bundesland (Stichtag 30. Juni 2023)

in Stück

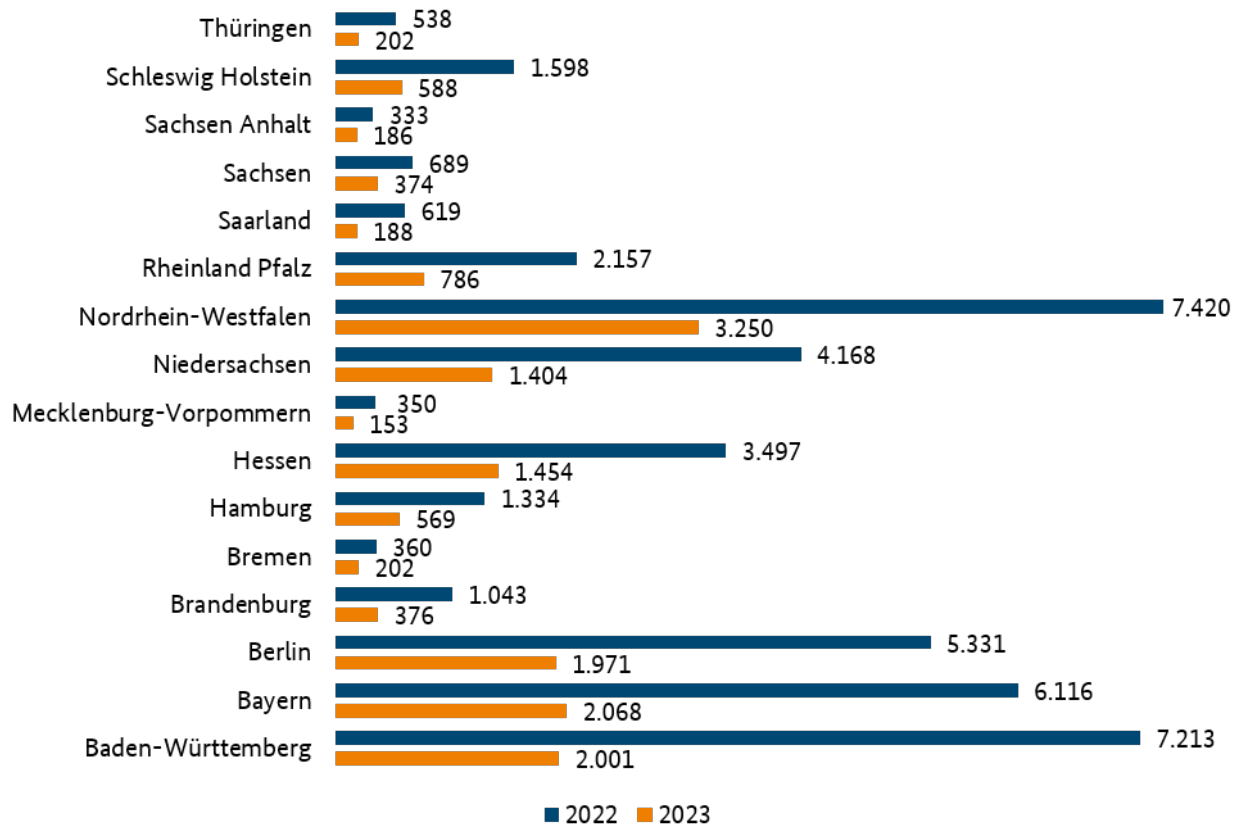


Abbildung 40: Eingaben pro Bundesland (Stichtag 30. Juni 2023)

2.4 Eingaben nach Postunternehmen

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

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

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

92 %

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

Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen
im Jahr 2022
in Prozent

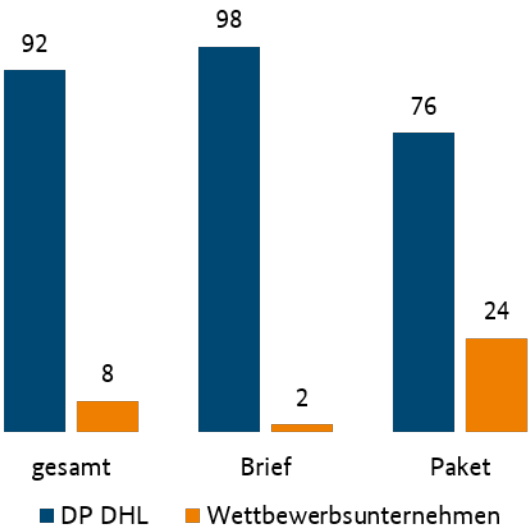


Abbildung 41: Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen im Jahr 2022

Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen
1. Halbjahr 2023
in Prozent

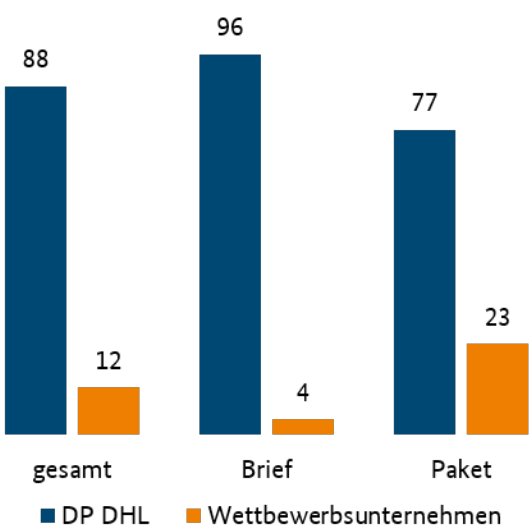


Abbildung 42: Eingaben nach Wettbewerbsunternehmen 1. Halbjahr 2023

3. Anlassprüfungen der Bundesnetzagentur

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

Anlassprüfungen, die im Jahr 2022 insgesamt durchgeführt wurden:

86 Vorgänge

18 Prüfungen fanden im 1. Halbjahr 2023 bislang statt.

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

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

G Schlichtungsstelle Post

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

1. Gesetzlicher Auftrag

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

Zweck der Schlichtung

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

Teilnahmepflicht

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

Gesetzliche Grundlage

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

Die PostSchliV und weitere Informationen zur Schlichtungsstelle Post sind auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Darüber hinaus berichtet die Schlichtungsstelle Post in ihren jährlichen eigenständigen Tätigkeitsberichten sowie dem alle zwei Jahre erscheinenden Evaluationsbericht Post über ihre Arbeit.



Tipps für Verbraucherinnen und Verbraucher

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

2. Die Schlichtungsstelle

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

3. Das Schlichtungsverfahren

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

als Brief oder Fax bei der Schlichtungsstelle Post eingereicht werden.

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

Kosten

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

Ausgang der Schlichtung

Die Schlichtungsstelle Post versucht, zwischen den Parteien zu vermitteln. Sie bewertet die von beiden Seiten vorgebrachten Argumente sowie Belege und unterbreitet ggf. - unter Beachtung der Ausführungen beider Parteien - einen konkreten Vorschlag zur Einigung. Ziel ist ein für alle zufriedenstellendes Ergebnis zur Beilegung des Streits.

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



Schlichtungsantrag: Gründe und Antragstellung

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

Verfahrensdauer

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

4. Ablehnungsgründe

Die Schlichtungsstelle lehnt den Schlichtungsantrag ab, wenn:

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

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

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

5. Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren

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

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

Entwicklung der Schlichtungsanträge 2019 – 2023 in Stück

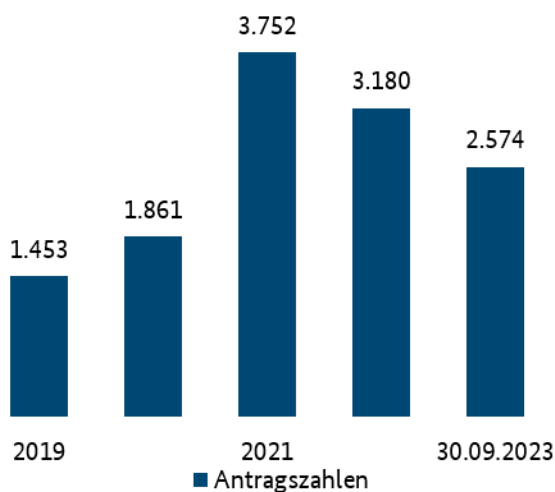


Abbildung 43: Entwicklung der Schlichtungsanträge 2019 – 2023

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

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

Abschluss der Schlichtungsverfahren 2022 - 2023
in Prozent

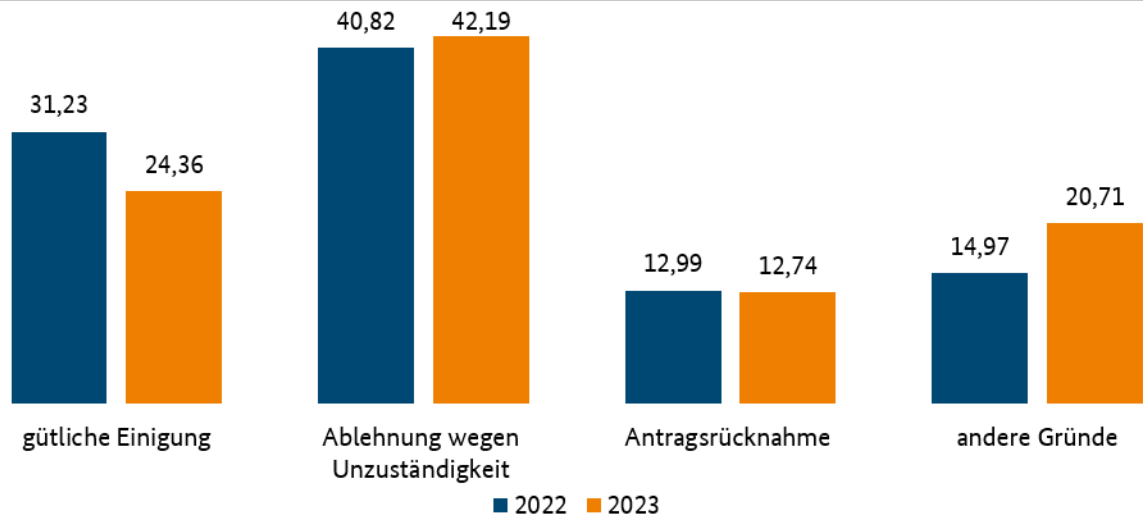


Abbildung 44: Abschluss der Schlichtungsverfahren 2022 – 2023 (Stichtag 30. September 2023)

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

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

Antragsgründe 2022 – 2023
in Prozent

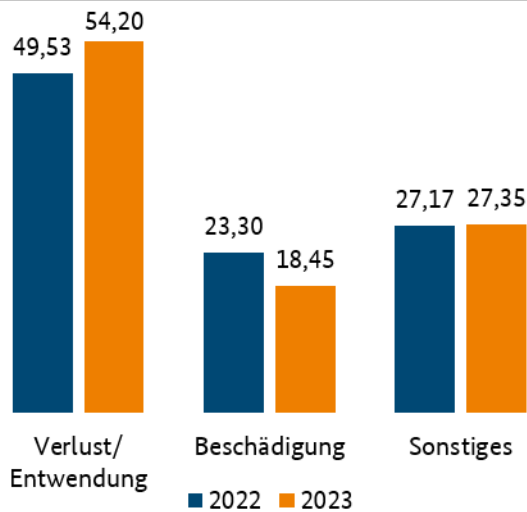


Abbildung 45: Antragsgründe 2022 – 2023 (Stichtag 30. September 2023)

Antragstellende 2022 - 2023
in Prozent

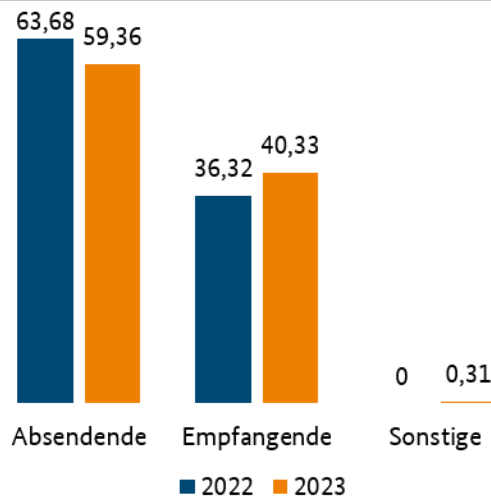


Abbildung 46: Antragstellende 2022 – 2023 (Stichtag 30. September 2023)

Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2022 – 2023

in Prozent

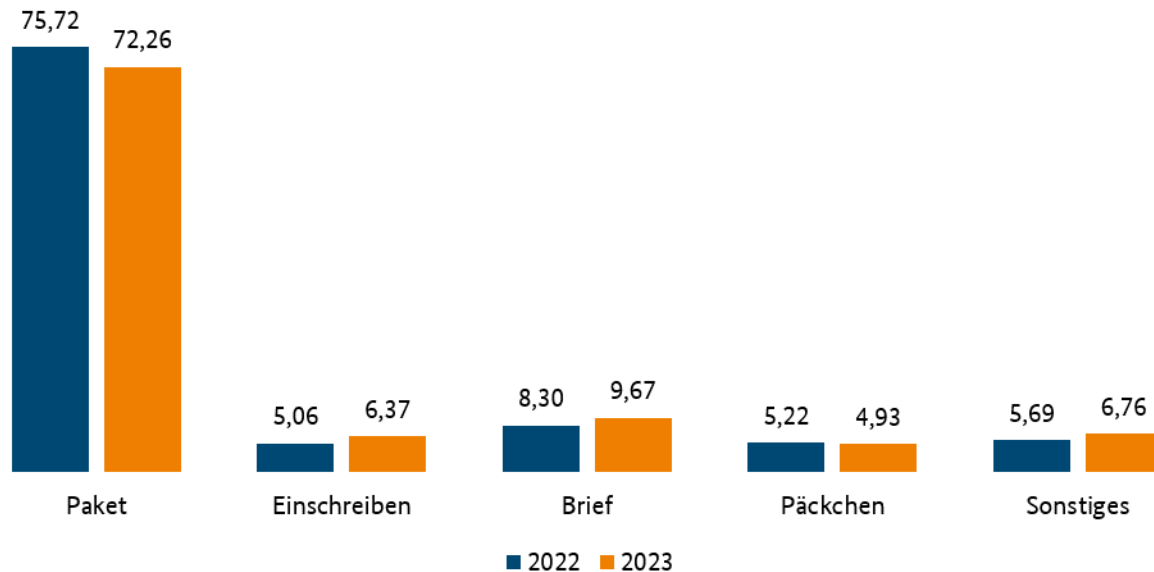


Abbildung 47: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2022 – 2023 (Stichtag 30. September 2023)

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

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

Anträge E-Commerce / kein E-Commerce

2022 – 2023

in Prozent

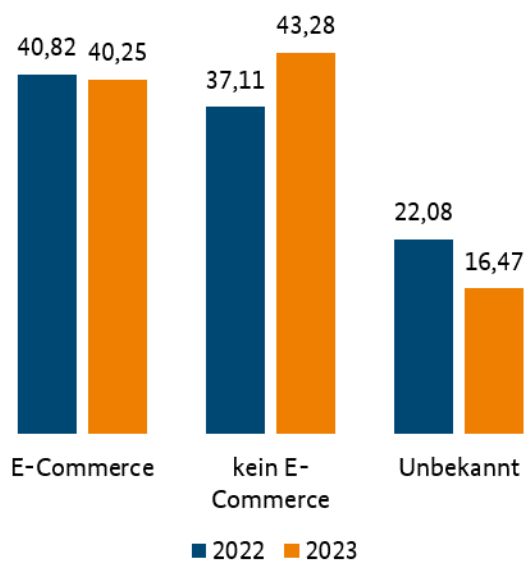


Abbildung 48: Anträge E-Commerce / kein E-Commerce 2022 – 2023 (Stichtag 30. September 2023)

H Normung

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

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

Internet und Digitalisierung haben in den vergangenen Jahren eine Dynamik entwickelt, die auch im Postbereich einen gesteigerten Bedarf an Normen und standardisierten Prozessen nach sich zieht. Schon lange ist deshalb nicht mehr nur die physische Komponente der Postdienstleistung Gegenstand der Standardisierung im

Postsektor. Der stetig wachsende Onlineversandhandel sowie die zunehmende Digitalisierung und Automatisierung beeinflussen inzwischen viele Postdienstleistungen unmittelbar (z. B. kontaktlose Zustellung, elektronische Sendungsverfolgung, Datenformate und Schnittstellen bei der automatisierten Postbearbeitung). Der Themenkomplex Nachhaltigkeit hat ebenso vielfältige Auswirkungen auf den Postsektor.



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

Die Bundesnetzagentur setzt sich dafür ein, dass mit Hilfe eines harmonisierten Normenwerkes der freie Warenverkehr im Binnenmarkt gewährleistet und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Europäischen Union sowie auf globalen Märkten gestärkt wird. Normen und Standards sind damit entscheidende Instrumente für den Erfolg von Unternehmen am

Weltmarkt. Die Industrie und der Dienstleistungssektor, die ihrerseits die Bedeutung der Standardisierung erkannt haben, sind die Haupttreiber bei der Entwicklung von Normen.

1. Deutsches Institut für Normung (DIN)

Auf nationaler Ebene arbeitet die Bundesnetzagentur schwerpunktmäßig in den jeweiligen Ausschüssen des Deutschen Instituts für Normung (DIN) mit. Beim Arbeitsausschuss „Postalische Dienstleistungen“ sind Arbeitsgruppen angesiedelt, welche national die Normungsaktivitäten auf europäischer Ebene spiegeln. Obmann des Ausschusses ist seit 2020 Andreas Schumann (BdKEP). An den entsprechenden Sitzungen auf europäischer und internationaler Ebene nehmen einzelne nationale Expertinnen und Experten des DIN-Ausschusses teil.



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

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

2. Europäisches Komitee für Normung (CEN)

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

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



Wesentliche Zielsetzungen des Mandates M/590 sind:

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

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

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

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

3. Internationale Organisation für Normung (ISO)

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

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

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

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

Organisationsstruktur des ISO-TC 315

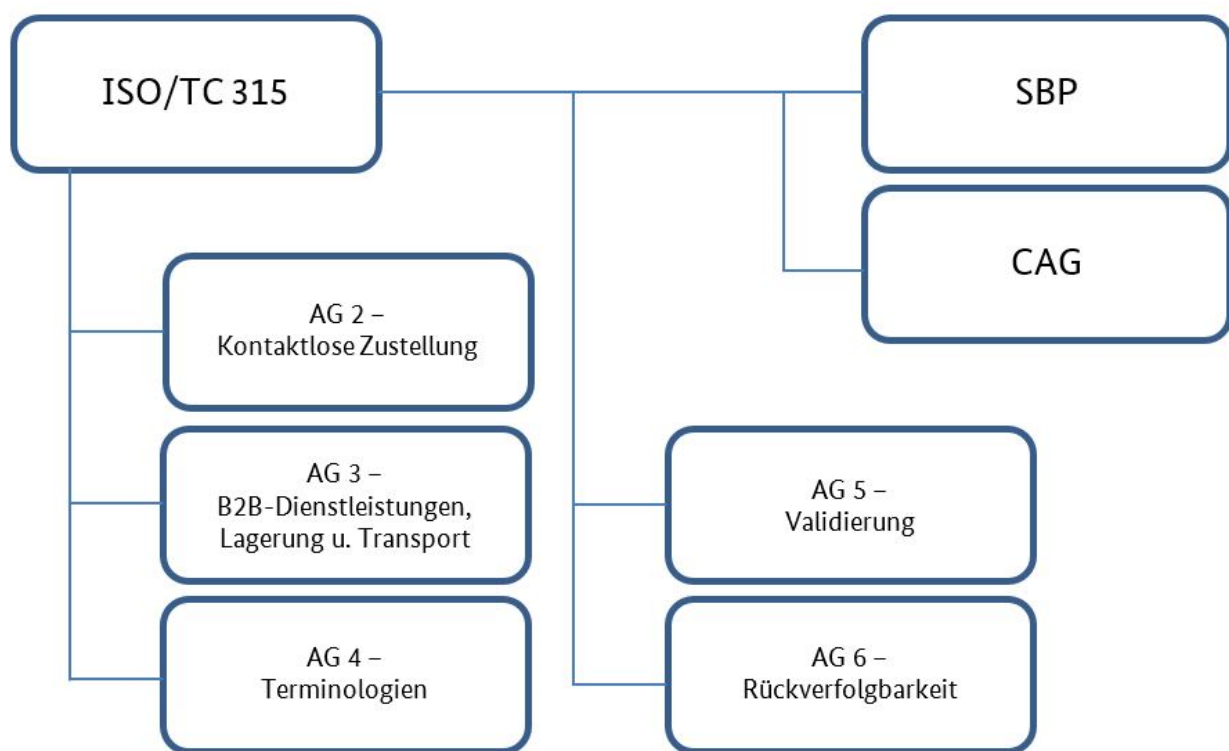


Abbildung 49: Organisationsstruktur des ISO-TC 315

¹⁷ Strategic Business Plan

¹⁸ Chair's Advisory Group

I Internationale Zusammenarbeit

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

1. Europäische Aktivitäten, ERGP

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

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

ERGP Struktur 2022/2023

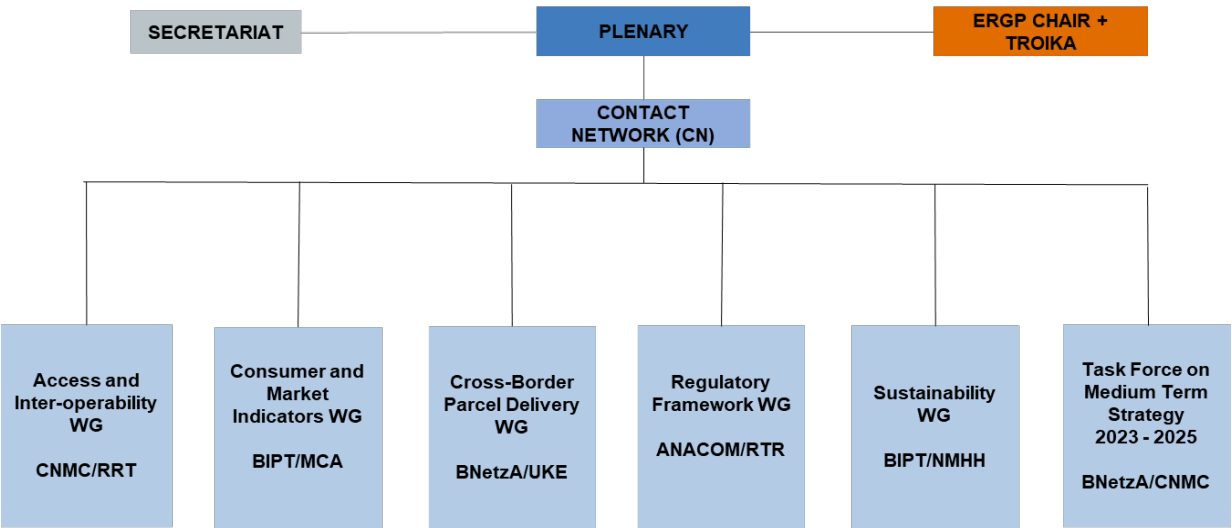


Abbildung 50: ERGP Struktur 2022/2023



Die ERGP

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

1.1 ERGP-Vollversammlungen 2022

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

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

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

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

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

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

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

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

Des Weiteren wurden die folgenden Dokumente verabschiedet:

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

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

Vorsitz der ERGP weiterhin Petros Galides (OCECPR) inne.

1.2 ERGP Stakeholders Forum 2022

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

1.3 ERGP Vollversammlungen 2023

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

Des Weiteren wurden die zwei Dokumente zur Veröffentlichung verabschiedet:

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

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

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

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

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

1.4 Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung

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



Die EU-Paketverordnung

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

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

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

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

1.5 Arbeitsgruppe zum Rechtsrahmen

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

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

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

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

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

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

2. CEPT - CERP

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

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

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

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

Organisationsstruktur von CERP

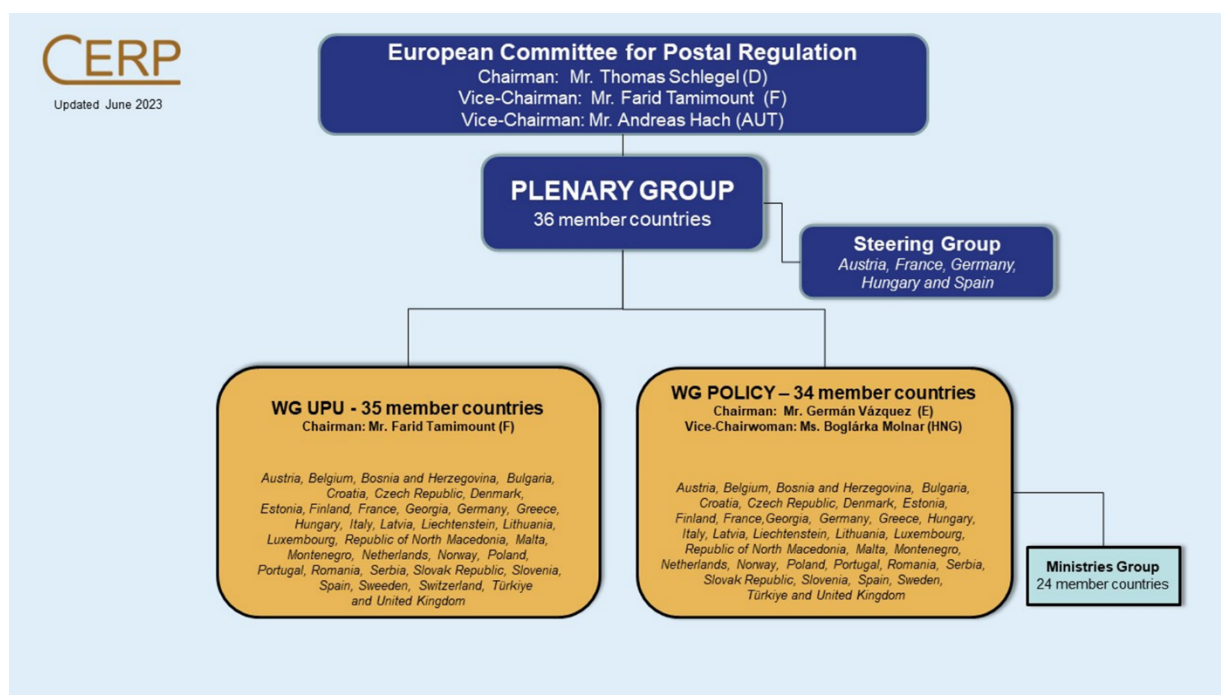


Abbildung 51: Organisationsstruktur von CERP²²

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

3. Weltpostverein (WPV/UPU)

3.1 Organisationsstruktur

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



Der Weltpostverein ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen

Die Gründung erfolgte am 9. Oktober 1874 in Bern. Deutschland ist in besonderer Weise mit dem Weltpostverein verbunden, da Generalpostmeister Heinrich von Stephan den Anstoß für die Gründung des internationalen „Allgemeinen Postvereins“ gab.

Das BMWK vertritt Deutschland im WPV und wird dabei von der Bundesnetzagentur unterstützt. Zur Wahrnehmung der vertraglich vereinbarten betrieblichen Rechte und Pflichten im Rahmen des WPV hat die Bundesregierung die

Deutsche Post AG (DP AG) als Betreiberin benannt.

3.2 Kongresszyklen

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

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

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

J Bericht der Beschlusskammer

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

1. Beschlusskammertätigkeiten

1.1 Entgeltgenehmigungen

Entgeltgenehmigungen können zum einen durch Festlegung der Porti für Postdienstleistungen per Einzelentgeltgenehmigungsverfahren oder zum anderen im Wege des Price-Cap-Verfahrens ergehen. Bei letzterem werden vergleichbare Produkte in sogenannten Körben zusammengefasst, für die eine Maßgröße (z. B. Preiserhöhungsspielraum, Auflagen) vorgegeben wird. Innerhalb der Körbe kann die Deutsche Post AG (DP AG) dann die Preise selbst festlegen, indem z. B. ein Produkt verbilligt und ein anderes verteuert wird. Die Maßgrößen für den Berichtszeitraum wurden mit Beschluss BK5-21/004 vom 23. November 2021 festgelegt. Das Price-Cap aus dem Jahr 2018 war bis Ende 2021 festgeschrieben. Für den Berichtszeitraum war daher ein neues Maßgrößenverfahren durchzuführen, mit welchem die Änderungsraten für die Privatkundenporti ab 1. Januar 2022 und – verfahrensbedingt zunächst vorläufig – neue Porti im Rahmen einer neuen Price-Cap-Entgeltgenehmigung festgelegt wurden.

1.2 Nachträgliche Entgeltkontrolle

Entgelte für Postdienstleistungen, die nicht lizenzpflichtig sind (z. B. Paketdienstleistungen) oder deren Anwendung von einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen abhängt (z. B. Geschäftskundenprodukte), unterliegen nicht der vorherigen Genehmigungspflicht (ex ante). Allerdings können diese Produkte im Wege der nachträglichen Entgeltkontrolle (ex post) überprüft werden. Die Beschlusskammer wird hier tätig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie ungerechtfertigte Auf- oder wettbewerbsbeeinträchtigende Abschlüsse enthalten oder zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Nachfragenden gleichartiger Postdienstleistungen führen.

1.3 Anordnung von Zugangsansprüchen für Wettbewerbsunternehmen

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

Für diese Zugangsansprüche werden durch die Beschlusskammer 5 auch die Entgelte festgelegt.

1.4 Zugang zu Teilleistungen

Die DP AG muss zudem sowohl Unternehmen mit hohen Sendungsmengen (Unternehmen mit großen Sendungsmengen) als auch den Wettbewerbsunternehmen Teilleistungen anbieten. Das bedeutet, dass Unternehmen, die Zugang beanspruchen, ihre Briefe an bestimmten Stellen in das Verteilnetz der DP AG einspeisen dürfen. Die DP AG muss ihnen dafür einen (sich auch nach der eingespeisten Menge und der Qualität der Vorleistung richtenden) Preisnachlass gewähren. Wenn ein solcher Teilleistungszugang auf Nachfrage von der DP AG nicht freiwillig eingeräumt wird, wird er durch entsprechende Anordnung der Beschlusskammer gewährt. Dabei werden die wesentlichen Vertragsbedingungen für einen solchen Zugang – das gilt für Teilleistungen gleichermaßen wie auch für den Zugang zu Postfachanlagen und Adressinformationen – von der Beschlusskammer festgelegt, wenn sich die beteiligten Parteien nicht einigen können. Da der Teilleistungszugang die Einlieferungen von höheren Sendungsmengen erfordert, unterliegen die Entgelte nicht der Ex-ante-Genehmigungspflicht. Sie können von der Beschlusskammer bei Missbrauchsverdacht aber nachträglich (ex post) überprüft werden.

1.5 Allgemeine Missbrauchsaufsicht

Die Beschlusskammer übt die allgemeine Missbrauchsaufsicht gegenüber dem auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschenden Unternehmen aus. Das marktbeherrschende Unternehmen darf die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen nicht ohne sachlichen Grund beeinträchtigen.

2. Ausgewählte Verfahren

2.1 Überblick 2022 und 2023

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

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

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

2.2 Verfahren der Beschlusskammer

2.2.1 Maßgrößenverfahren im Jahr 2021

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

Die Beschlusskammer ermittelte einen Preiserhöhungsspielraum von 4,6 Prozent. Das neue Preisniveau ergab sich aus der Differenz der Inflationsrate in Höhe von 3,25 Prozent und der Produktivitätsfortschrittsrate, die auf minus 1,35 Prozent festgelegt wurde. Damit liegt die aktuell ermittelte Preisänderungsrate deutlich unter der vorangegangenen Preisperiode, die noch 8,86 Prozent betrug.

Die am 18. März 2021 in Kraft getretenen neuen Regelungen des Postgesetzes zur Gewinnermittlung und Lastenverrechnung kamen erstmals zur Anwendung. Die Gewinnermittlung erfolgte – wie zuvor – auf Grundlage eines Benchmarks der Umsatzrenditen europäischer Postdienstleistungsunternehmen. Die Verrechnung von Lasten nach Tragfähigkeit war – abweichend von der bisherigen Praxis – nur möglich, soweit ein Verrechnungszusammenhang bestand. Ein solcher Zurechnungszusammenhang besteht insbesondere bei Nutzung gleicher Netzinfrastrukturen.

Eine unzulässige Quersubventionierung des Paketbereichs durch den Price-Cap-Bereich findet nicht statt. Erstmals werden wegen der gestiegenen Profitabilität des Privat- und Geschäftskundenpaketsegments infolge des E-Commerce-Booms sämtliche im Paketbereichsnetz anfallende Lasten auch im Paketproduktnetz erwirtschaftet. Eine – nach alter Rechtslage zulässige, nach neuer Gesetzeslage jedoch nicht mehr zulässige – Verlagerung von Lasten des Paketnetzes in Richtung Price-Cap-Bereich erfolgte erstmals nicht.

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

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

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

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

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

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

2.2.3 Urteile des Verwaltungsgerichts Köln

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.4 Antrag auf Widerruf der aktuellen Maßgrößenentscheidung

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

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

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

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

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

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

sich auf die Kosten der DP AG nicht signifikant aus.

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

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

2.2.5 Entgeltgenehmigungsverfahren E-Postbrief mit klassischer Zustellung

2.2.5.1 BK5-21/016

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

Genehmigte Entgelte E-Postbrief

in Euro

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

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 9: Genehmigte Entgelte E-Postbrief

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

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

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

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

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

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

2.2.5.2 BK5-22/011

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

Genehmigt wurden folgende E-Postbrief-Entgelte:

Genehmigte Entgelte E-Postbrief

in Euro

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

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 10: Genehmigte Entgelte E-Postbrief

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

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

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

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

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

2.2.5.3 BK5-23/011

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

Genehmigte Entgelte E-Postbrief

in Euro

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

Quelle: Bundesnetzagentur

Tabelle 11: Genehmigte Entgelte E-Postbrief

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

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

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

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

2.2.5.4 BK5-21/014

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

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

Produkt „HIN“ (Auslieferung)

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

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

Produkt „WEG“ (Abholung)

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

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

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

Produkt „HIN + WEG“

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

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

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

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

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

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

2.2.5.5 BK5-21/015

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

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

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

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

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

2.2.5.6 Entgelte für Zugang zu Adressänderungsinformationen

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

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

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

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

2.3 Preis-Kosten-Schere (PKS)

2.3.1 Grundsätzliches

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

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

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

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

Werkzeug, um spezifische Missbrauchskonstellationen im Vorleistungsbereich abzuwenden.

2.3.2 Vorgehen der Beschlusskammer im Berichtszeitraum

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

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

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

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

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

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

2.4 Spannungsfeld Postrecht und Vergaberecht

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

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

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

III Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz

A Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz

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

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



Festlegung der Universaldienstleistungen

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

Die Bundesnetzagentur hat bereits in den vergangenen Jahren konkrete Anknüpfungspunkte

für eine Überarbeitung und Weiterentwicklung des Post-Universaldienstes dargelegt.

In ihrer Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz im Tätigkeitsbericht 2018/2019 hat die Bundesnetzagentur verschiedene Aspekte aufgelistet, die eine Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung des Universaldienstes einschließen sollte. Die Bundesnetzagentur hat zudem darauf hingewiesen, dass es für die zukünftige Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung in Deutschland entscheidend sein wird, eine Balance zwischen den Erwartungen der Menschen an Fortbestand bzw. Fortentwicklung der Leistungsstandards einerseits und möglichen Marktentwicklungen andererseits zu finden. Dabei gilt es, das Vertrauen der Menschen in eine verlässliche Postversorgung zu erhalten und der gesetzlichen Anforderung Rechnung zu tragen, die Grundversorgung mit Postdiensten in Deutschland zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen.

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

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

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

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

Anpassung der Laufzeitvorgaben

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

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

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

Automatisierte Einrichtungen

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

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

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

sowohl für den ländlichen Raum als auch für urbane Gebiete.

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

Befugnisse der Bundesnetzagentur

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

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

Fazit

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

IV Politische und Wissenschaftliche Begleitung

A Beirat

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

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



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

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

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

Zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung einer flächendeckenden, angemessenen und ausreichenden Grundversorgung (Universaldienst) ist der Beirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen sowie Maßnahmen zu beantragen. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

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

B Wissenschaftliche Beratung

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

1. Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

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

2. Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR)

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

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

Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der jeweiligen Sparten treffen sich in teils unterschiedlicher Zusammensetzung außerhalb der festgelegten Sitzungstermine, um z. B. Studien oder Stellungnahmen zu erarbeiten. Sie veröffentlichen Beiträge zu Themen, die die Aufgaben und Entscheidungen der Bundesnetzagentur betreffen.

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

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

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

Abbildung 51: Organisationsstruktur von CERP	94
--	----

Tabellenverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AG	Arbeitsgruppe
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Anacom	Autoridade Nacional de Comunicações
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
B2B	Business to Business
B2C	Business to Customer
BBD	Bundesverband Briefdienste e. V.
BdKEP	Bundesverband der Kurier- und Expressdienste
bevh	Bundesverband E-Commerce und Versandhandel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIEK	Bundesverband Paket und Expresslogistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIPT	Regulierungsbehörde Belgien
BS	Betriebssicht
bspw.	beispielsweise
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZA	Briefzentrum Abgang

BZE	Briefzentrum Eingang
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CA	Council of Administration
CEN	European Committee for Standardisation
CEPT	European Conference of Postal and Telecommunications Administrations
CERP	European Committee for Postal Regulation
CNMC	Regulierungsbehörde Spanien
CO ²	Kohlendioxid
DE	Deutschland
d. h.	das heißt
DE-Mail	ein auf E-Mail-Technik beruhendes, hiervon aber technisch getrenntes Kommunikationsmittel zur „sicheren, vertraulichen und nachweisbaren“ Kommunikation im Internet
DIN	Deutsches Institut für Normung
DMA	Digital Markets Act
DP AG	Deutsche Post Aktiengesellschaft
DP DHL	Deutsche Post DHL
DPD	Dynamic Parcel Distribution
DP EPS	Deutsche Post E-Post Solutions GmbH
DP IHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH
DSA	Digital Services Act

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

GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HJ	Halbjahr
ISO	International Organization for Standardisation
KeL	Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung
KEP	Kurier-Express-Paket
KI	Künstliche Intelligenz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MTS	Medium Term Strategy
NMHH	Regulierungsbehörde Ungarn
Nr.	Nummer
p	Prognosewert
P2	Zweite Post
PaketVO	Paketverordnung
PDEF	Parcel Delivery Environmental Footprint
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PEntgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PKS	Preis-Kosten-Schere
POC	Postal Operations Council
PO	Portugal
PostG	Postgesetz

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

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

Impressum

Herausgeber

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

Stand

November 2023

Druck

MKL Druck GmbH & Co. KG
Graf-Zeppelin-Ring 52, 48346 Ostbevern

Bildnachweis

rh2010 / Adobe Stock / Titel- und Rückseite

Text




Referat für Ökonomische und rechtliche
Grundsatzfragen der Regulierung der Postmärkte;
Marktbeobachtung und Marktabgrenzung
Postbereich

Bundesnetzagentur

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



www.bundesnetzagentur.de

-  x.com/BNetzA
-  social.bund.de/@bnetza
-  youtube.com/BNetzA