

Monopolkommission

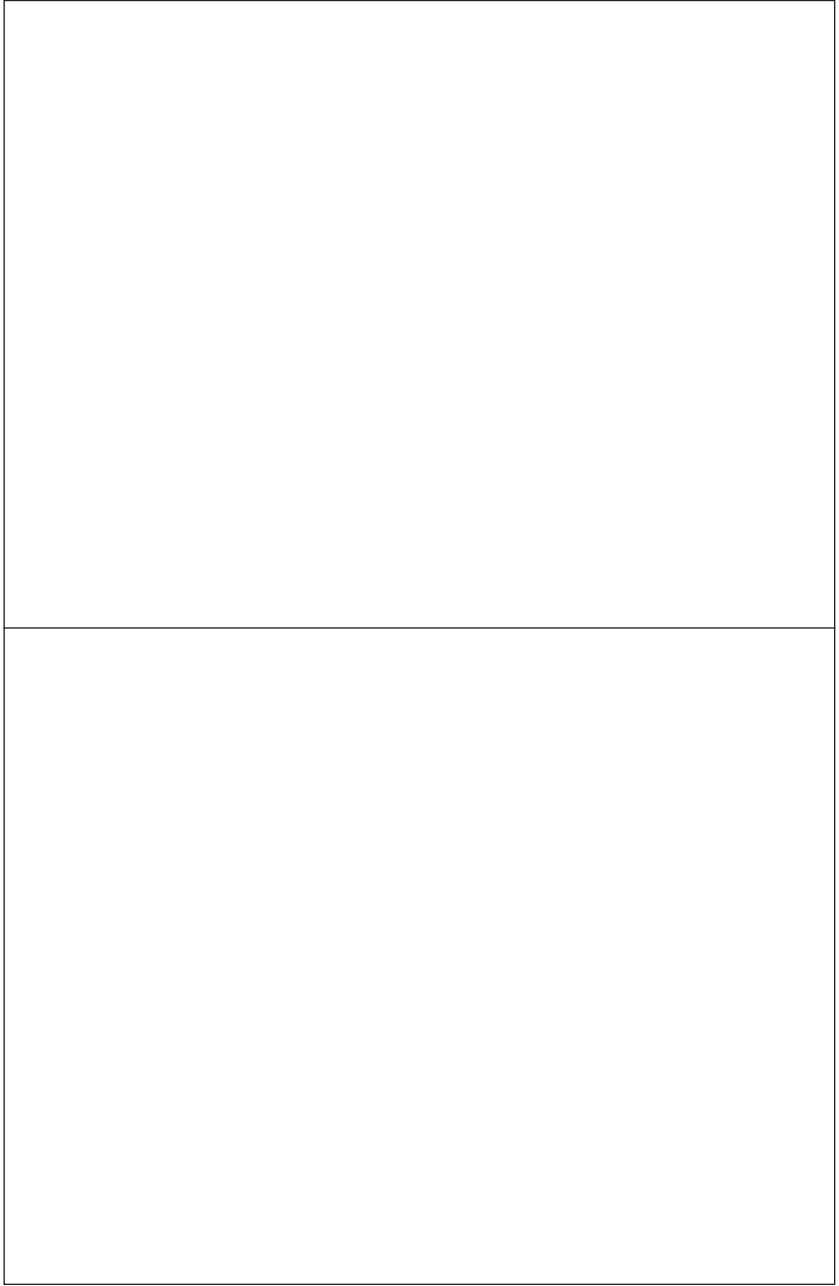
# Post 2023: Postwesen durch Wettbewerb erneuern!

13. Sektorgutachten

Gutachten der Monopolkommission gemäß § 44 PostG  
in Verbindung mit § 195 Abs. 2, 3 TKG



**Nomos**



Monopolkommission

**Post 2023:  
Postwesen durch Wettbewerb erneuern!**

13. Sektorgutachten

Gutachten der Monopolkommission gemäß § 44 PostG  
in Verbindung mit § 195 Abs. 2, 3 TKG



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1843-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-4577-2 (ePDF)

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>1</b>
<b>Kurzfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>Kapitel 1</b>	
<b>Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten.....</b>	<b>15</b>
1.1 Stärkung der Resilienz des Briefbereichs durch wettbewerbsfördernde Postgesetznovelle wird immer dringlicher.....	15
1.2 Amazon nun zweitgrößter Paketdienstleister hinter Deutsche Post AG.....	21
<b>Kapitel 2</b>	
<b>Offene Punkte für eine Postgesetznovelle .....</b>	<b>26</b>
2.1 Maßstäbe in § 20 Postgesetz führen zu überhöhten Entgelten .....	27
2.2 Durchsetzbarkeit der Entgeltregulierung bei Vorliegen einer Preis-Kosten-Schere stärken .....	28
2.3 Teilleistungszugang auf weitere Sendungstypen ausweiten .....	28
2.4 Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur stärken.....	29
2.5 Bußgeldrahmen erhöhen und Vorteilsabschöpfung einführen.....	30
2.6 Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur stärken .....	31
2.7 Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten anhand eines Drei-Kriterien-Tests prüfen.....	33
2.8 Lizenzpflicht abschaffen und Anzeigepflicht digitalisieren .....	34
2.9 Einsichtsrechte der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur im Postbereich .....	35
<b>Kapitel 3</b>	
<b>Fortentwicklung des Universaldienstes .....</b>	<b>38</b>
3.1 Umfang der Universaldienstvorgaben überprüfen .....	39
3.1.1 Unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben für den Universaldienstumfang lassen grundsätzlich weite Ausgestaltungsspielräume .....	41

3.1.2	Stationäre Einrichtungen: Automatisierte Lösungen unter Berücksichtigung der Belange hilfsbedürftiger Personen in Betracht ziehen .....	42
3.1.3	Reduktion der Laufzeitvorgaben durch Einführung eines weiteren Produkts erproben.....	44
3.1.4	Derzeitige Vorgaben zur Zustellregelmäßigkeit reichen über unionsrechtliches Mindestmaß hinaus.....	49
3.1.5	Notwendigkeit einzelner Formen der Sonderzustellung kritisch hinterfragen .....	50
3.1.6	Regelmäßige Überprüfung der Universaldienstvorgaben durch die Bundesnetzagentur .....	52
3.2	Durchsetzbarkeit der Universaldienstverpflichtungen ermöglichen.....	53
3.2.1	Die geltenden Regelungen des Postgesetzes sind ungeeignet, um regionale und zeitlich beschränkte Defizite zu beheben.....	54
3.2.2	Benennung eines Universaldienstverpflichteten und Erweiterung der Eingriffs- und Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur.....	57
3.2.3	Universaldiensterbringung durch Wettbewerber ermöglichen.....	59
3.3	Weiter steigende Kosten notfalls durch öffentliche Mittel statt Umlagemechanismus finanzieren .....	60
3.4	Abbau von Arbeitsplätzen durch Universaldienstanpassung nicht zu befürchten .....	65
3.5	Fazit und Empfehlungen .....	66

## **Kapitel 4**

### **Schutz der Beschäftigten auf den Postmärkten ..... 71**

4.1	Daten zu Verstößen gegen Rechte der Beschäftigten auf den Postmärkten.....	73
4.1.1	Kaum Verstöße gegen Rechte der Beschäftigten im Briefbereich.....	74
4.1.2	Unzureichende Datenlage bei Verstößen im Bereich der KEP-Dienste..	75
4.2	Evaluierung des Paketboten-Schutz-Gesetzes abwarten.....	77
4.3	Mögliche neue Regelungen für KEP-Dienste sollten den Wettbewerb nicht behindern .....	79
4.4	Fazit und Empfehlungen .....	85

## **Kapitel 5**

### **Würdigung der Amtspraxis..... 88**

- 5.1 Anwendung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung durch die Bundesnetzagentur . 88
  - 5.1.1 Die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung ist ein wichtiges Instrument zur Wettbewerbsförderung ..... 88
  - 5.1.2 Geeigneten Maßstab für Preis-Kosten-Scheren-Prüfung wählen ..... 92
  - 5.1.3 Fazit und Empfehlungen..... 95
- 5.2 Wettbewerbsfördernde Ausgestaltung des Teilleistungszugangs prüfen ..... 96
  - 5.2.1 Vergabe der Zeitslots für Einlieferungen am Teilleistungszugang ..... 97
  - 5.2.2 Transparenz der Laufzeiten für Produkte am Teilleistungszugang ..... 98
  - 5.2.3 Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang..... 100
  - 5.2.4 Fazit und Empfehlungen..... 103
- 5.3 Keine Quersubvention durch Gewinne aus dem Universaldienst zulassen ..... 104
- 5.4 Verdacht auf kartellrechtswidrige Vereinbarungen im Bereich Geschäftskundenbriefe ..... 107

## **Kapitel 6**

### **Handlungsempfehlungen .....113**

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Umsätze des Segments lizenzpflichtige Briefe nach Anbietergruppe...	17
Abbildung 1.2: Sendungsmengen des Segments lizenzpflichtige Briefe nach Zustellnetz.....	18
Abbildung 1.3: Sendungsmengenanteile im Segment lizenzpflichtige Briefe im Jahr 2022 nach Auftraggeber.....	19
Abbildung 1.4: Nutzungsstruktur am Teilleistungszugang der Deutsche Post AG .....	20
Abbildung 1.5: Zustellstruktur bei alternativen Briefdienstleistern .....	21
Abbildung 1.6: Umsätze in den Segmenten des KEP-Bereichs .....	22
Abbildung 1.7: Verteilung der inländischen Paketsendungen nach Kundensegment...	22
Abbildung 1.8: Amazons Anteil am Umsatz im Onlinehandel im Jahr 2022 .....	24
Abbildung 3.1: Anzahl der Universaldienstanpassungen durch europäische Länder in den letzten 10 Jahren.....	40
Abbildung 3.2: Anzahl der europäischen Länder mit 5/6-Tages-Zustellung .....	49
Abbildung 3.3: Nachnahme- und Expresssendungen im Briefbereich in Mio. Stück ....	52
Abbildung 3.4: Anteil der mit Eigenpersonal der Deutsche Post AG betriebenen stationären Einrichtungen in der ersten Jahreshälfte 2023.....	66
Abbildung 5.1: Wertschöpfungskette für Teilleistungssendungen .....	88
Abbildung 5.2: Spanne zwischen Entgelt für Zugangsleistung und Endkundenleistung	89
Abbildung 5.3: Entgelterhöhung zur Nivellierung der Skalen- und Größenvorteile .....	94
Abbildung 5.4: Mögliche Anpassung der Teilleistungsentgelte.....	102
Abbildung 5.5: Beteiligungsstruktur Deutsche Post AG & Max Ventures Management GmbH .....	108
Abbildung 5.6: Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages der Compador Dienstleistungs GmbH .....	110



## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 4.1: Eingeleitete Ermittlungsverfahren im Briefbereich – Anzahl und Anteil an Ermittlungsverfahren insgesamt .....	74
Tabelle 5.1: Mengenrabatte 2023 bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs am BZA am Beispiel des Standardbriefs .....	90



## Vorwort

Die Monopolkommission legt mit diesem Bericht ihr 13. Sektorgutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den deutschen Postmärkten vor und erfüllt damit den gesetzlichen Auftrag nach § 44 Postgesetz (PostG) i. V. m. § 195 Abs. 2, 3 Telekommunikationsgesetz (TKG). Sie nimmt Stellung zu der Frage, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht, und weist auf notwendige Änderungen im Postgesetz, in der Post-Entgeltregulierungsverordnung sowie in der Post-Universaldienstleistungsverordnung hin.

Die Monopolkommission hat zur Vorbereitung des Gutachtens Behörden, Verbände und Unternehmen um schriftliche Stellungnahmen gebeten. Die Bundesnetzagentur, das Bundeskartellamt, der Bundesverband Briefdienste e. V., der Bundesverband E-Commerce und Versandhandel Deutschland, der Bundesverband Paket & Expresslogistik e. V., der Bundesverband Druck und Medien e. V., die Deutsche Post AG, der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., die Francotyp-Postalia Holding AG, die General Logistics Systems Germany GmbH & Co. OHG, die Hermes Germany GmbH, die United Parcel Service Deutschland S.à.r.l. & Co. OHG, die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. sowie die ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft haben schriftliche Stellungnahmen eingereicht.

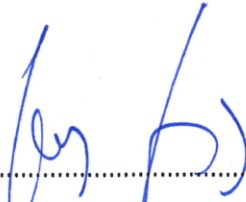
Zusätzlich hat die Monopolkommission in einer nicht öffentlichen mündlichen Anhörung am 13. September 2023 mit den Marktteilnehmern und Verbänden die vorläufigen Ergebnisse des Gutachtens diskutiert. In der Anhörung waren vertreten: Amazon, der Bundesverband Briefdienste e. V., der Bundesverband der Kurier-Express-Post Dienste e. V., der Bundesverband Paket & Expresslogistik e. V., der Bundesverband Druck und Medien e. V., die Deutsche Post AG, der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. sowie die ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.

Am selben Tag erörterten die Vizepräsidentin der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Frau Barbie Haller, und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde mit der Monopolkommission Themen der Wettbewerbsentwicklung und der Regulierung der Postmärkte. Am 12. Oktober 2023 erfolgte eine Diskussion der vorläufigen Gutachtenergebnisse mit dem Vizepräsidenten des Bundeskartellamtes, Herrn Prof. Dr. Konrad Ost, und mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundeskartellamtes.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Monopolkommission führten zahlreiche Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamtes und Vertretern von Unternehmen und Verbänden. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Beiträge und Auskünfte.

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

Bonn, den 13. Dezember 2023



Jürgen Kühling



Constanze Buchheim



Tomaso Duso



Pamela Knapp



Dagmar Kollmann