



Präsidentenkammer

Aktenzeichen: BK1-26-002

**Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
gemäß §§ 36, 37 PostG**

Briefmarkt

öffentliche Fassung

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Ergebnis der letzten Marktmachtfeststellung	5
3	Produktbeschreibung	6
4	Datengrundlage	7
5	Möglichkeit der Stellungnahme nach § 100 Abs. 1 und 2 PostG	8
6	Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt	9
7	Marktdefinition	9
7.1	Sachlich relevanter Markt – Umfang des Marktes	10
7.1.1	Basisbrief bis 2.000 g	10
7.1.2	Brief bis 2.000 Gramm mit Zusatzleistungen	11
7.1.3	Physischer Anteil des Hybridbriefes bis 2.000 Gramm	12
7.1.4	Über das Briefnetz beförderte Warensendung	15
7.2	Sachlich relevanter Markt – außerhalb des Marktumfangs	20
7.2.1	Elektronische Kommunikation	20
7.2.2	Teil- und unadressierte Werbesendungen	27
7.2.3	Kurierbriefsendungen und Expressbriefsendungen	27
7.2.4	Förmliche Zustellung	28
7.2.5	Pressepost	29
7.3	Sachlich relevanter Markt – Submärkte	29
7.3.1	Abgrenzung nach Kundengruppen	29
7.3.2	Abgrenzung nach anderen Kriterien	32
7.3.2.1	Abgrenzung nach Art der Erbringung	33
7.3.2.2	Abgrenzung nach Gewichtsstufen	34
7.3.2.3	Abgrenzung nach Laufzeiten	35
7.3.2.4	Abgrenzung nach Zielen (Inlands- und Auslandssendungen)	36
7.3.2.5	Abgrenzung nach dem Inhalt	38
7.4	Räumlich relevanter Markt	38
8	Ziele und Grundsätze der Regulierung	39
9	Berücksichtigung der Grundsätze des allgemeinen Wettbewerbsrechts	40
10	Prüfung auf Vorliegen potenzieller Regulierungsbedürftigkeit	40
10.1	Marktzutrittsschranken	42
10.1.1	Rechtliche und regulatorische Marktzutrittsschranken	42
10.1.2	Strukturelle Marktzutrittsschranken	42
10.2	Tendenz zu wirksamem Wettbewerb	45

10.2.1	Gesamtmarkt.....	45
10.2.2	Submarkt für Geschäftskunden.....	46
10.2.3	Submarkt für Privatkunden.....	48
10.2.4	Schlussfolgerung.....	49
10.3	Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreichend.....	49
10.3.1	Sektorspezifische Regulierungsinstrumente im Postgesetz	49
10.3.2	Erforderlichkeit sektorspezifischer Regulierung	50
10.3.3	Schlussfolgerung.....	50
11	Prüfung der Marktbeherrschung.....	51
11.1	Marktanteile.....	51
11.2	Finanzkraft (Zugang zu Kapitalmärkten/finanzielle Ressourcen)	54
11.3	Größen- und Verbundvorteile	55
11.4	Marktzutrittsschranken	57
11.5	Potenzieller Wettbewerb.....	57
11.6	Einfluss von auf benachbarten Märkten erbrachten Dienstleistungen im Bereich der Kommunikation (E-Substitution).....	57
11.7	Gesamtschau und Ergebnis.....	59
12	Nennung des Unternehmens mit marktbeherrschender Stellung.....	60
Anlage 1		61

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Preisvergleich Bruttopreise Warensendungen und Briefe, 2006	17
Abbildung 2 - Preisvergleich Bruttopreise Warensendungen und Pakete, 2006	17
Abbildung 3 - Gründe für den Briefversand (Verbraucher).....	21
Abbildung 4 - Gründe von Kleinunternehmen gegen die Nutzung elektronischer Kommunikation mit der Verwaltung	22
Abbildung 5 - Sendungsmengen im Briefbereich.....	22
Abbildung 6 - Wahrscheinlichkeit für elektronische Kommunikation von Kleinunternehmen	24
Abbildung 7 - Sendungsmengenanteil Geschäftskundensegment	47
Abbildung 8 - Sendungsmengenanteile Privatkundensegment	49
Abbildung 9 - Teilleistungen nach Art der Einlieferung 2017-2025p	52
Abbildung 10 - Entwicklung der Teilleistungssendungsmengen	53
Abbildung 11 - Zukünftiger Briefversand durch Verbraucher	61
Abbildung 12 - Gründe für den Briefversand.....	63
Abbildung 13 - Gründe, mit der öffentlichen Verwaltung nicht elektronisch zu kommunizieren	64
Abbildung 14 . Wahrscheinlichkeit für elektronische Substitution.....	67
Abbildung 15 - Briefmengenentwicklung im internationalen Vergleich	68

1 Einleitung

Infolge der Novellierung des Postgesetzes (PostG) kommt es bei der Regulierung des Postsektors zu einem Wechsel von einer verfahrensbezogenen zu einer regelmäßigen Marktdefinition und -analyse (§§ 35 ff. PostG) durch die Bundesnetzagentur.

In einem ersten Schritt sind gemäß § 36 PostG durch die Bundesnetzagentur Postmärkte festzulegen, die für eine Regulierung in Betracht kommen können.

In Ausübung pflichtgemäßen Ermessens nimmt die Bundesnetzagentur zunächst die Segmente in den Blick, die – zumindest in Teilen – der Entgeltgenehmigungspflicht nach § 40 Abs. 1 PostG unterworfen sein könnten. Neben Briefdienstleistungen¹ zählen dazu insbesondere die Privatkundenpakete (C2X-Paketsendungen).

Für jeden der zu definierenden Märkte ist in einem zweiten Schritt gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 1 PostG zu prüfen, ob dieser für eine Regulierung in Betracht kommt (Drei-Kriterien-Test). Sofern ein Postmarkt für eine Regulierung in Betracht kommt, ist gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 2 PostG zu prüfen, welches oder welche Unternehmen auf diesem Postmarkt über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Die Marktanalyse schließt nach § 37 Abs. 4 PostG mit der Feststellung ab, dass ein (bzw. mehrere) Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung auf dem festgelegten Postmarkt verfügt (verfügen) oder dass Regulierungsbedarf auf dem festgelegten Postmarkt nicht besteht.

Etwaige durch die zuständige Beschlusskammer 5 ggf. zu erlassende Maßnahmen im Rahmen des anstehenden Maßgrößenverfahrens sind nicht Gegenstand dieser Festlegung.

2 Ergebnis der letzten Marktmachtfeststellung

Die letzte Feststellung der marktbeherrschenden Stellung erfolgte im Rahmen des Verfahrens BK5-24-003 gemäß der Übergangsregelung des § 112 Abs. 6 Sätze 1 und 2 PostG auf der Grundlage der vor Inkrafttreten des neuen Postgesetzes getroffenen, fortgeltenden Feststellungen (Beschluss vom 11.11.2024).

Sachliche Marktabgrenzung:

Als sachlich relevanter Markt wurde die gewerbliche Beförderung von inländischen und in das Ausland abgehenden Briefsendungen von bis zu 2.000g von Privat- und Geschäftspersonen identifiziert. Eine Abgrenzung nach Kundengruppen wurde somit nicht vorgenommen. Hierbei handelte es sich um die Feststellung des Fortgeltens einer Marktmachtfeststellung nach altem Recht und nicht um eine auf drei Jahre geltende Marktdefinition nach § 36 PostG n.F. In den Verfahren nach altem Recht konnte die Abgrenzung nach Endkunden dahingestellt bleiben, da die Price-Cap-Verfahren keine Geschäftskundenleistungen umfassten. Im Ergebnis wäre es zudem sowohl bei einer Abgrenzung von Privat- und Geschäftskunden als auch bei einem Gesamtmarkt eindeutig zu einer Marktbeherrschung gekommen. In der vorliegenden Marktanalyse erfolgt nachstehend eine Prüfung hinsichtlich einer möglichen Marktabgrenzung nach Kundengruppen.

¹ Vgl. Begründung zum Entwurf des Postmodernisierungsgesetz – PostModG, BT-Drs. 20/10283, S. 116, zu § 36 PostG.

Räumliche Markabgrenzung:

In räumlicher Hinsicht wurde festgestellt, dass der sachlich abgegrenzte Markt einem bundesweiten Markt entspricht.

Prüfung der marktbeherrschenden Stellung:

Es wurde festgestellt, dass die DPAG über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

Die nach der Übergangsregelung getroffene Marktabgrenzung erfolgte fallbezogen und stellt somit kein Präjudiz für die Marktdefinition im Rahmen dieser Festlegung dar.

3 Produktbeschreibung

Das PostG definiert in § 3 eine Reihe von Briefdienstleistungen oder briefähnlichen Sendungsformen. Dazu gehören in erster Linie Briefsendungen, Einschreibesendungen, Wertsendungen und Warensendungen sowie Zeitungen und Zeitschriften, soweit diese durch Anbieter befördert werden, die Postdienstleistungen gewerbsmäßig erbringen.

Unter Briefsendungen werden adressierte schriftliche Mitteilungen verstanden, wobei Bücher, Kataloge und wiederkehrend erscheinende Druckschriften wie Zeitungen und Zeitschriften keine schriftlichen Mitteilungen sowie Mitteilungen, die den Empfänger nicht mit Namen bezeichnen, sondern lediglich mit einer Sammelbezeichnung von Wohnung oder Geschäftssitz versehen sind, nicht adressiert sind (§ 3 Nr. 6 PostG). Bücher, Kataloge und Pressesendungen sowie unadressierte oder teildressierte schriftliche Mitteilungen sind damit keine Briefsendungen.

Einschreibesendungen sind definiert als adressierte Sendungen, die pauschal gegen Verlust, Entwendung oder Beschädigung versichert sind und gegen Empfangsbestätigung ausgehändigt werden (§ 3 Nr. 8 PostG).

Wertsendungen sind definiert als adressierte Sendungen, deren Inhalt in Höhe des vom Absender angegebenen Wertes gegen Verlust, Entwendung oder Beschädigung versichert sind (§ 3 Nr. 21 PostG).

Als Warensendungen werden adressierte Sendungen beschrieben, die Waren mit oder ohne Handelswert enthalten und deren Gewicht 2 Kilogramm, deren Längen- und Breitenmaße das Format DIN C4 und deren Höhe 5 Zentimeter nicht überschreiten (§ 3 Nr. 20 PostG). Es handelt sich dabei somit um kleinformatige, briefähnliche Sendungen, die Waren enthalten.

Zeitungen und Zeitschriften sind definiert als wiederkehrend erscheinende Druckschriften, die herausgegeben werden, um die Öffentlichkeit über Tagesereignisse, Zeit- oder Fachfragen durch presseübliche Berichterstattung zu unterrichten (§ 3 Nr. 22 PostG).

Eine förmliche Zustellung ist die Zustellung von Schriftstücken unabhängig von ihrem Gewicht nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln (vgl. § 61 Satz 1 PostG).

Briefdienstleistungen werden in der Bundesrepublik Deutschland von der Deutschen Post AG (im Weiteren: DPAG) bundesweit sowie von anderen Briefdienstleistern i.d.R. regional erbracht, wobei regionale Briefdienstleister eine bundesweite Zustellung über regionale Kooperationspartner oder über den Teilleistungszugang des marktbeherrschenden Unternehmens erreichen können.

Die Sendungen werden generell sowohl für Privatkunden als auch für Geschäftskunden angeboten, wenngleich ein Teil der Briefdienstleister nur Leistungen für Geschäftskunden anbietet. Preise und Bedingungen für Geschäftskunden sind mit den einzelnen Versendern individuell vereinbart oder beruhen auf allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Mengenrabatte vorsehen (insb. im Rahmen des Teilleistungszugangs). Für Privatkunden gelten Listenpreise und die AGB eines Briefdienstleisters für Einzelsendungen. Dabei ist zu beachten, dass Geschäftskunden, die die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von individuell auszuhandelnden Verträgen (z.B. bei einem zu geringen Sendungsvolumen) oder von Mengenrabatten nicht erfüllen, ebenso wie Privatkunden auf die Beförderung zu Listenpreisen und AGB für Einzelsendungen angewiesen sind.

In der nachfolgenden Analyse wird der Begriff Geschäftskunden gleichgesetzt mit „Beförderung zu individuell vereinbarten Preisen und Bedingungen oder zu allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Mengenrabatte vorsehen“. Privatkunden hingegen sind gleichgesetzt mit „Beförderung zu Listenpreisen und AGB für Einzelsendungen“. Darin sind aber immer auch kleine Geschäftskunden enthalten, die keine individuellen Vereinbarungen mit Briefdienstleistern abschließen (können) oder die keine Mengenrabatte in Anspruch nehmen (können), da sie sich nicht für die Inanspruchnahme von Sonderkonditionen oder den Teilleistungszugang qualifizieren. Diese können nicht getrennt werden, weil beim Verkauf von Briefmarken und Einwurf in den Briefkasten nicht danach gefragt wird, ob diese für private oder geschäftliche Zwecke gekauft werden.

4 Datengrundlage

In die vorliegende Analyse sind Erkenntnisse aus Daten und Angaben von Unternehmen eingegangen, die als Anbieter auf den Märkten für Postdienstleistungen tätig sind.

Für den Briefmarkt lagen bereits Daten in ausreichender Detailtiefe aus den jährlichen Markterhebungen vor, so dass in einem Auskunftersuchen nur noch wenige ergänzende Daten, dafür aber weitere notwendige Angaben zu den Wettbewerbsverhältnissen erhoben wurden. Eine Doppelerhebung im Rahmen des förmlichen Auskunftersuchens hätte zu einer unnötigen Belastung der Unternehmen geführt.

Im Rahmen eines förmlichen Auskunftersuchens, das mit Datum vom 08.10.2025 versendet worden ist, wurden von insgesamt 36 Unternehmen Daten zum Briefmarkt erfragt.

Grundlage für die Auswahl der Unternehmen war es, ein genaues Bild über die Akteure und ihre Wettbewerbsbedingungen zu erhalten. Dazu wurde Bezug genommen auf Daten, die aus der jährlich stattfindenden Markterhebung vorliegen. Befragt wurden die größten Unternehmen (nach Umsatz), die zusammen insgesamt mindestens 95 Prozent des Marktes abbilden.

Für den vorliegenden Briefmarkt sind dies 19 Unternehmen. Um ggf. regionalen Besonderheiten und Geschäftsmodellen Rechnung tragen zu können, wurde die Liste der zu befragenden Unternehmen so erweitert, dass 98 Prozent des Marktes gemessen an den Sendungsmengen 2024 (gemäß der Markterhebung 2024/2025) abgebildet werden. Dies entspricht 17 weiteren Unternehmen. Bei einem Unternehmen hat sich herausgestellt, dass dieses nur als Subunternehmer tätig ist, so dass insgesamt 35 relevante Unternehmen befragt wurden.

Der im Rahmen des oben genannten Auskunftersuchens verwendete Fragebogen diente einer umfassenden Erhebung zu den Wettbewerbsverhältnissen auf dem Briefmarkt. Wie bereits oben erwähnt, wurden nur solche Informationen erhoben, die nicht bereits im Rahmen der Markterhebung von den Unternehmen vorgelegt worden waren. Die relevanten Leistungen und Produkte wurden beschrieben und es wurden allgemeine Unternehmensdaten, die Geschäftsmodelle sowie die gesellschaftsrechtliche Verbundenheit der Unternehmen und deren Finanzkraft für die Jahre 2022-2024 abgefragt. Konkret handelt es sich dabei vor allem um Angaben zu Preisen und Vertragsbeziehungen, Einschätzungen zur Nachfragesubstitution und zur Angebotsumstellungsflexibilität, den Wettbewerbsbedingungen für die einzelnen Produkte, dem Zugang zu Beschaffungsmärkten und zum (potentiellen) Marktzutritt. Ferner wurden Fragen zu Aspekten einer Marktbeherrschung, einer Regulierungsbedürftigkeit und zu den Grundsätzen und Zielen der Regulierung adressiert.

Da das erste Mal eine Erhebung im Rahmen der Erstellung einer Marktanalyse nach § 37 PostG durchgeführt wurde, wurde den Unternehmen eine freiwillige Informationsveranstaltung angeboten, in der der Aufbau des Fragebogens erläutert wurde und allgemeine Hinweise zur Befüllung gegeben wurden. Sich aus dieser Veranstaltung ergebende Fragen, die über den Einzelfall hinausgingen, wurden im Nachgang auch per E-Mail an alle Unternehmen kommuniziert.

Die Frist für das Auskunftersuchen bis zum 31.10.2025 wurde auf Antrag bis zum 14.11.2025 verlängert. Bis Ende November 2025 lagen alle erforderlichen Rückmeldungen der Unternehmen vor. Nach Eingang der Datenlieferungen wurden die Angaben plausibilisiert und ausgewertet.

Hinweis: Die Angaben der Unternehmen zu einzelnen Aspekten der Wettbewerbsverhältnisse beziehen sich ausschließlich auf das o.g. Auskunftersuchen. Sofern es um Marktdaten geht, beziehen sich diese auch auf die Ergebnisse der jährlichen Markterhebungen, wie oben beschrieben. Als letzte vorliegende Erhebung werden Daten des Jahres 2024 verwendet.

Da in der Marktanalyse nach § 37 Abs. 1 PostG u.a. auch der benachbarte Markt der elektronischen Kommunikation zu berücksichtigen ist, wurde im Auftrag der Bundesnetzagentur eine Verbraucherstudie zur elektronischen Substitution im Briefbereich von r & c durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragungen von Privatpersonen und kleinen Unternehmen wurden im Anschluss durch die Bundesnetzagentur selbst und durch das WIK ausgewertet.

Die Bundesnetzagentur hat bei der Erstellung dieser Festlegung auch immer aktuelle Entwicklungen im Markt berücksichtigt, sodass im Laufe der Ermittlungen darauf reagiert werden konnte, und Prognosen auf Basis der Unternehmensangaben, die im Folgenden getroffen worden sind, ggf. angepasst werden konnten. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse entsprechen also den zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Festlegung aktuellen Gegebenheiten.

5 Möglichkeit der Stellungnahme nach § 100 Abs. 1 und 2 PostG

Um der DPAG (§ 100 Abs. 1 PostG) und Personen, die von dem Verfahren berührte Wirtschaftskreise vertreten (§ 100 Abs. 2 PostG), die Gelegenheit der Stellungnahme zu geben, hat die Bundesnetzagentur am 11.05.2026 ein Eckpunktepapier mit den wesentlichen Inhalten dieser Festlegung zum Briefmarkt auf ihren Internetseiten veröffentlicht. Es wurde bis zum 29.05.2026 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Insgesamt drei Stellungnahmen der nachfolgend aufgeführten Unternehmen sind eingegangen (in alphabetischer Reihenfolge), die sich allerdings nicht ausschließlich auf den Briefmarkt beziehen:

- DPAG
- nox Germany GmbH
- United Parcel Service Deutschland S.à r.l. & Co. OHG (UPS)

Die in den Stellungnahmen vorgetragenen Punkte sind an den jeweiligen, inhaltlich passenden Textstellen im Folgenden aufgegriffen und eingearbeitet worden.

Die Stellungnahmen wurden auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht².

6 Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt

Mit Schreiben vom 23.06.2026 wurde das Bundeskartellamt um die Herstellung des Einvernehmens nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 PostG gebeten. Die 2. Beschlussabteilung des Bundeskartellamts hat das Einvernehmen im Hinblick auf die für Regulierungszwecke in diesem Beschluss getroffene Marktdefinition und -analyse betreffend den Markt für „Briefsendungen“ mit Schreiben vom 24.06.2026 erteilt.

7 Marktdefinition

Gemäß § 36 PostG sind sachlich und räumlich relevante Postmärkte zu definieren.

Ein Postmarkt zeichnet sich durch die gewerbliche Beförderung von Postsendungen aus, wozu gemäß § 3 Nr. 15 PostG Briefsendungen, Pakete, Warensendungen sowie Bücher, Kataloge, Zeitungen oder Zeitschriften (soweit diese durch Anbieter befördert werden, die Postdienstleistungen erbringen) zählen. Postsendungen müssen nach den Begriffsbestimmungen des PostG das Merkmal der Körperlichkeit erfüllen und adressiert sein.

Die Abgrenzung zwischen Postmärkten und Nicht-Postmärkten ist gesetzlich vorgegeben. Dienstleistungen, die keine Postdienstleistungen sind, können nicht der Regulierung nach dem Postgesetz unterliegen. Die Definition der Postdienstleistung markiert die Grenze des Anwendungsbereichs der regulatorischen Vorschriften des Postgesetzes³ und somit die äußere Grenze für die Marktdefinition.

Postmärkte untereinander werden auf Grundlage des Bedarfsmarktkonzepts abgegrenzt. Hiernach sind dem relevanten Angebotsmarkt sämtliche Produkte und Dienstleistungen zuzurechnen, die sich aus Sicht der Nachfrager nach ihren Eigenschaften, ihrem Verwendungszweck und ihrer Preislage so nahestehen, dass der verständige Verbraucher sie als für die Deckung eines bestimmten Bedarfs geeignet in berechtigter Weise abwägend miteinander vergleicht und als gegeneinander austauschbar ansieht.⁴ Maßgeblich für den Verwendungszweck sind nicht

² https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK1-GZ/2026/BK1-26-0002_BK1-26-0003/BK1-26-0002_BK1-26-0003_Eckpunkt Papier.html?nn=870470

³ Vgl. VG Köln, Urteil vom 30.08.2019 – 25 K 5770/16.

⁴ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB, § 18 Rn. 24.

physikalisch-technische Eigenschaften, sondern die funktionale Austauschbarkeit. Die Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes konzentriert sich deshalb darauf, diejenigen Produkte zu identifizieren, die sich in einer aktuellen oder beachtenswerten potenziellen Konkurrenzsituation mit den Waren und Dienstleistungen befinden, die den abzugrenzenden Markt betreffen.

Das allein auf die Sicht der Nachfrager abstellende Bedarfsmarktkonzept birgt aber in manchen Fällen die Gefahr einer zu engen Marktabgrenzung, bei der nicht alle relevanten Wettbewerbsverhältnisse erfasst werden, denen die beteiligten Unternehmen ausgesetzt sind. Es ist daher in solchen Fällen auch zu prüfen, ob ggf. andere Unternehmen ihr Angebot kurzfristig und ohne größeren Aufwand umstellen können, um auf veränderte Wettbewerbsbedingungen zu reagieren (Angebotsumstellungsflexibilität).⁵ Gemäß den Leitlinien der EU-Kommission für die Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht⁶ (im Folgenden: TK-Leitlinien) im Telekommunikationsbereich, die man für die Zwecke dieser Festlegung ergänzend heranziehen kann, stellt die Angebotssubstitution allerdings ein nachrangiges Kriterium dar.⁷ Daher wird im Folgenden hauptsächlich auf das Bedarfsmarktkonzept bzw. die funktionelle Austauschbarkeit abgestellt.

Die Bundesnetzagentur berücksichtigt bei der Definition des sachlich und räumlich relevanten Marktes auch die Regulierungsziele:

1. die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen (Universaldienst) (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 PostG) und
2. die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten des Postsektors, insbesondere auch im ländlichen Raum (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 PostG).

Im Folgenden werden zunächst alle Leistungen dargestellt, die zum sachlich relevanten Markt gehören (Umfang des Marktes). Danach wird erläutert, ob eine Unterteilung in Submärkte erfolgt oder nicht. Abschließend wird der räumliche Markt definiert.

7.1 Sachlich relevanter Markt – Umfang des Marktes

Der Briefmarkt umfasst die folgenden Dienstleistungen:

- **Basisbrief bis 2.000g**
- **Brief bis 2.000g mit Zusatzleistungen (wie Einschreib- und Wertsendung)**
- **Physischer Anteil des Hybridbriefes bis 2.000g**
- **Über das Briefnetz beförderte Warensendung**

7.1.1 Basisbrief bis 2.000 g

Basisbriefe bis 2.000 Gramm bilden den Ausgangspunkt für die Prüfung und sind somit im Briefmarkt zu berücksichtigen.

Basisbriefe im Sinne dieser Festlegung bezeichnen Briefsendungen ohne Zusatzleistungen wie Dienste für Einschreibe- oder Wertsendungen.

⁵ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 50.

⁶ Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, (2018/C 159/01).

⁷ Vgl. TK-Leitlinien der EU-Kommission, 2018, Rn. 27, 28, 41.

In früheren Price-Cap-Verfahren zählten zum sachlich relevanten Markt alle Postdienstleistungen, bei denen Briefe mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm von gewerbsmäßigen Anbietern eingesammelt, weitergeleitet bzw. zugestellt wurden (lizenzpflichtige Briefdienstleistungen). Genehmigungspflichtig waren nur Entgelte eines marktbeherrschenden Lizenznehmers auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen (§ 19 PostG a.F.), wobei sich die Lizenzpflicht auf Briefsendungen beschränkte, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1.000 Gramm betrug (§ 5 Abs. 1 PostG a.F.). Auch nach der alten Fassung war eine Briefsendung als adressierte schriftliche Mitteilung definiert (§ 4 Nr.2, Satz 1 PostG a.F.).

Mit dem PostG n.F. haben sich die Marktzutrittsbedingungen geändert. Generell können Briefdienstleistungen von allen Unternehmen erbracht werden, die im Anbieterverzeichnis bei der Bundesnetzagentur eingetragen sind (§ 4 Abs. 1 PostG n.F.). Eine gesonderte Lizenzpflicht für die Erbringung von Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm ist entfallen. Die Entgeltregulierung knüpft nicht mehr an die Grenze von 1.000 Gramm an.

Da die in Deutschland tätigen Postdienstleister keine Briefsendungen mit einem Gewicht von mehr als 2.000 Gramm anbieten, können 2.000 Gramm als Höchstgrenze für den sachlich relevanten Markt festgehalten werden. Die bisherige Grenze von 1.000 Gramm war lediglich der rechtlichen Definition einer lizenzpflichtigen Dienstleistung geschuldet. Da diese normative Grenze entfallen ist, gibt es keinen Grund mehr, an der Abgrenzung für Briefe bis 1.000 Gramm festzuhalten.

Basisbriefe haben eine Regellaufzeit. Eine garantierte Laufzeit oder einen festgelegten Zustellzeitpunkt weisen sie nicht aus.

Gemäß § 12 Abs. 1 PostG haben Anbieter Briefsendungen an der in der Anschrift genannten Adresse durch Einwurf in eine für den Empfänger bestimmte und ausreichend aufnahmefähige Vorrichtung für den Empfang von Briefsendungen oder durch Aushändigung an den Empfänger zuzustellen. Weitere Vorschriften in den Abs. 2 bis 4 regeln die Vorgehensweise in Fällen, in denen der Briefkasteneinwurf oder die persönliche Aushändigung nicht möglich ist bzw. der Empfänger nur unter unverhältnismäßigen Schwierigkeiten erreichbar ist.

Basisbriefe können eine (eingeschränkte) Sendungsverfolgung enthalten. Ein Teil der Postdienstleister bietet seinen (Geschäfts-)Kunden optional eine Sendungsverfolgung an. Darüber hinaus bietet die DPAG für Basisbriefsendungen eine sog. Basis-Sendungsverfolgung an, die die Bearbeitung im Start- und Zielbriefzentrum dokumentiert. Voraussetzung dafür ist die Verwendung einer Briefmarke mit Matrixcode oder einer Internetbriefmarke sowie die Nutzung der Post&DHL App. Da seit dem 1. Januar 2022 alle herausgegebenen Briefmarken der Bundesrepublik Deutschland über einen Matrixcode verfügen, ist davon auszugehen, dass die eingeschränkte Sendungsverfolgung standardmäßig verfügbar ist, sofern die Kunden die entsprechende App nutzen. Inwieweit die Kunden dies tatsächlich nutzen, ist nicht bekannt.

7.1.2 Brief bis 2.000 Gramm mit Zusatzleistungen

Briefe bis 2.000 Gramm mit Zusatzleistungen (wie Einschreib- und Wertsendungen) sind im Briefmarkt zu berücksichtigen.

Bei Einschreibe- und Wertsendungen handelt es sich nicht um eigenständige Leistungen, sondern um Briefdienstleistungen, die Zusatzleistungen enthalten. Das Entgelt für die Zusatzleistung wird zusätzlich zum Beförderungsentgelt für die Basisbriefsendungen erhoben. Diese

Dienstleistungen sind daher nicht separat zu betrachten, da sie immer Bestandteil der Briefdienstleistung sind, für die sie in Anspruch genommen werden.

Aufgrund dieser untrennbaren Verbindung sind diese Briefe mit Zusatzleistungen auch demselben Markt wie die Basisbriefsendungen zuzuordnen. Daher spielt es auch keine Rolle, dass es sich bei Briefen mit einer Zusatzleistung Wert, deren Inhalt in Höhe des vom Absender angegebenen Wertes gegen Verlust, Entwendung oder Beschädigung versichert sind, i.d.R. nicht um eine adressierte schriftliche Mitteilung handeln wird, sondern um eine Sendung, die Wertgegenstände (und somit Waren) enthält. Der Versand bestimmter Wertgegenstände sowie von Bargeld ist z.B. gemäß der AGB der DPAG⁸ unter bestimmten Bedingungen ausdrücklich erlaubt.

7.1.3 Physischer Anteil des Hybridbriefes bis 2.000 Gramm

Der physische Anteil des Hybridbriefes ist im Briefmarkt zu berücksichtigen.

Bei hybriden Briefsendungen handelt es sich um Sendungen, die elektronisch bei einem Dienstleister eingeliefert werden. Dieser Dienstleister kann ein Anbieter von Postdienstleistungen sein, muss es aber nicht zwangsläufig sein. Diese Sendungen werden dann vom Dienstleister gedruckt, kuvertiert und frankiert und zum Versand oder zur Konsolidierung einem Postdienstleister übergeben. Der Postdienstleister konsolidiert die Sendungen ggf. mit anderen Sendungen und liefert diese als Teilleistungssendungen zur Zustellung ein oder stellt diese selbst zu.

Die angebotene Dienstleistung kann ein Komplettangebot sein - bestehend aus Sendungserstellung (elektronische Datenübermittlung, Druck, Kuvertierung und Frankierung) und Sendungsbeförderung (Einlieferung beim Postdienstleister und anschließende Zustellung). Der Versender (i.d.R. Gewerbe- und Geschäftskunden) schließt einen Vertrag über die Erbringung der gesamten integrierten Dienstleistung ab. Die Einzelpreise für die verschiedenen Varianten von hybriden Briefen orientieren sich dabei an den Entgelten der entsprechend vergleichbaren, rein physischen Briefprodukte (Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief), die konsolidiert bei der DPAG oder anderen Postdienstleistern eingeliefert werden.

In den bisherigen Entgeltgenehmigungsverfahren der Deutschen Post E-Post Solutions GmbH (DP EPS) zum „E-Post Brief mit klassischer Zustellung“ ist die Bundesnetzagentur bei der Markt-abgrenzung davon ausgegangen, dass die Dienstleistung „E POST Brief mit klassischer Zustellung“ entlang der Wertschöpfungskette in die Bestandteile Sendungserstellung und Sendungsbeförderung trennbar ist. Zur Sendungserstellung zählt die elektronische Datenübermittlung vom Versender an den Anbieter der Dienstleistung (elektronische Beförderung) sowie das Drucken, Kuvertieren und Frankieren der Sendung. Die anschließende Sendungsbeförderung erfolgt durch Einlieferung der Sendungen bei einem Dienstleister zur Konsolidierung (physische Beförderung).

Die beiden Leistungen eines Hybridbriefes, die Sendungserstellung und die Sendungsbeförderung, sind voneinander trennbare Dienstleistungen.

Da die Sendungserstellung elektronisch erfolgt, ist sie mangels Körperlichkeit keine Postdienstleistung im Sinne des Postgesetzes und kann folglich nicht dem (rein physisch definierten) Briefmarkt zugeordnet werden.

⁸ Vgl. § 2 Nr. 6 AGB, Stand 01/2025.

Darüber hinaus beruht die Trennbarkeit der beiden Dienstleistungen auch auf der Tatsache, dass der Nachfrager und somit der Versender die einzelnen Komponenten (Sendungserstellung und Sendungsbeförderung) grundsätzlich auch einzeln am Markt nachfragen kann. Für die Sendungserstellung existieren am Markt zahlreiche Anbieter, die entsprechende Leistungen losgelöst von der Sendungsbeförderung anbieten. Hierzu zählen insbesondere Lettershops und Druckdienstleister. Darüber hinaus besteht für Versender auch die Möglichkeit, die Sendungen selbst zu erstellen.

Ebenso haben Nachfrager die Möglichkeit, ihren Bedarf an Sendungsbeförderung separat am Markt zu decken. Zum einen können sie die erstellten Sendungen an einen der zahlreichen Konsolidierer oder Briefdienstleister übergeben, der die Sendungen selbst zustellt oder mit anderen Briefen konsolidiert und im Rahmen eines Teilleistungsvertrags bei der DPAG einliefert. Im Falle einer Einlieferung bei der DPAG stehen allen Konsolidierern in Abhängigkeit von der Sendungsmenge dieselben Teilleistungsrabatte zur Verfügung. Somit kann der Versand zu vergleichbaren Konditionen wie bei einem Hybridbrief, der als Komplettleistung angeboten wird, realisiert werden. Zum anderen haben Versender bei entsprechenden Einlieferungsmengen die Möglichkeit, selbst einen Vertrag mit einem Briefdienstleister, Konsolidierer oder einen Teilleistungsvertrag mit der DPAG abzuschließen und die Sendungen direkt bei DPAG einzuliefern.

Die Nachfrager der einen Komponente sind somit nicht zwangsläufig immer auch Nachfrager der anderen Komponente: Die Nachfrager der Sendungserstellung fragen nicht automatisch auch die Sendungsbeförderung nach, und Nachfrager der Beförderungsleistung haben nicht zwingend einen Bedarf an Sendungserstellung.

Gegen die beschriebene Trennbarkeit der Leistungskomponenten könnten mögliche Lock-In-Effekte ins Feld geführt werden. Für solche Effekte ist entscheidend, dass ein hybrides Produkt eine integrierte Dienstleistung darstellt, die dem Nutzer neben dem Versand von Briefsendungen weitere Dienstleistungen bietet. Hier sind beispielsweise die Archivierung von Sendungen in einer Cloud oder ein elektronischer Briefkasten zu nennen. Lediglich für Geschäftskunden mit geringen Sendungsmengen sind solche Lock-In-Effekte aufgrund von Bequemlichkeit und Gewohnheit zu erwarten, sodass diese Kunden bei geringfügigen Änderungen des Preises für Hybridsendungen von einem Anbieterwechsel absehen würden.

Bei Geschäftskunden mit größeren Mengen an Briefsendungen ist dagegen nicht von Lock-in-Effekten auszugehen, da bei ihnen schon aufgrund ihrer Mengen regelmäßig eine höhere Preissensibilität und Wechselbereitschaft vorliegt und sie selbst bei geringfügigen Preiserhöhungen deutlich mehr Anreize haben, bei Preiserhöhungen auf alternative Angebote auszuweichen.

Ein weiterer Faktor, der für das Festhalten an der Trennbarkeit der Leistung spricht, ist die nach wie vor geringe Bedeutung von hybriden Briefsendungen im Vergleich zum gesamten Briefmarkt. Im Rahmen ihrer jährlichen Markterhebung hat die BNetzA festgestellt, dass der Anteil hybrider Briefsendungen am gesamten lizenzpflichtigen Briefvolumen im Jahr 2021 unter 2 Prozent lag. Im Jahr 2024 lag der Anteil hybrider Briefsendungen am Briefmarktvolumen (inkl. Warensendungen) bei nur 4 Prozent.

Darüber hinaus ist der Bundesnetzagentur bekannt, dass Anbieter existieren, die im Bereich der Hybridpost (insbesondere Sendungserstellung, nicht aber der Beförderung physischer Sendungen) aktiv sind. Hierbei handelt es sich jedoch in Abgrenzung zu hybriden Briefsendungen vorwiegend um hybride Massensendungen, die auch teil- oder unadressiert sein können (z.B.

Werbesendungen) und daher nicht mit den Leistungen auf dem vorliegenden Markt vergleichbar sind. Bei Sendungen, die unadressiert oder lediglich teladressiert sind, handelt es sich indes nicht um Postdienstleistungen im Sinne des Postgesetzes (s. dazu auch Kapitel 7.2.2).

Aus Sicht der Nachfrager ist eine funktionale Austauschbarkeit zwischen Hybridbriefen und physischen Briefen gegeben.

Nachfrager können ihren Bedarf an Hybridbriefen in gleicher Weise wie durch die am Markt angebotenen, rein physischen Briefsendungen decken. Zum einen dadurch, dass sie die Mitteilungen, die eigentlich als E-Post-Brief versendet werden sollen, selbst ausdrucken, kuvertieren sowie frankieren und anschließend für den physischen Versand bei einem Postdienstleister, einem Konsolidierer oder im Rahmen eines eigenen Teilleistungsvertrages direkt bei der DPAG einliefern. Zum anderen besteht die Möglichkeit, Druck, Kuvertierung und Frankierung an einen Dienstleister auszulagern (Druckdienstleister oder Lettershop). Dieser liefert die Sendungen dann im Namen des Versenders bei einem Postdienstleister, einem Konsolidierer oder aufgrund eines bestehenden Teilleistungsvertrags direkt bei der DPAG ein.

Somit ist hier aus Sicht der Nachfrager eine funktionale Austauschbarkeit gegeben. Dies wird auch dadurch deutlich, dass sich die Preise für die einzelnen Varianten des E-Post-Briefs mit klassischer Zustellung bzw. der vergleichbaren Angebote der Wettbewerber für hybride Einzelsendungen an den jeweiligen Preisen des vergleichbaren physischen konsolidierten Einzelprodukts orientieren.

Hybride Briefsendungen sind wie Basisbriefe durch eine Regellaufzeit gekennzeichnet. Eine garantierte Laufzeit oder ein festgelegter Zustellzeitpunkt bestehen – wie beim Basisbrief – ebenfalls nicht. Ferner unterliegt auch der physische Anteil der Hybridbriefe dem Postgeheimnis gemäß § 64 Abs. 2 PostG.

Der physische Teil der hybriden Briefdienstleistung ist aus Anbietersicht mit den Basisbriefen austauschbar.

Postdienstleister müssen Hybridbriefe nicht als Komplettleistung anbieten, sondern können sich auf die Beförderungsleistung beschränken. Damit erbringen sie dieselbe Leistung wie auch bei der Beförderung von (rein physischen) Briefsendungen.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur gibt es keine unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen, da der physische Teil der hybriden Briefdienstleistungen ebenso behandelt wird wie die physischen Briefsendungen.

Die DPAG hat im Auskunftersuchen angegeben, dass die Wettbewerbsbedingungen für physische und hybride Briefsendungen homogen seien. Produktion (Druck und Kuvertierung) und Beförderung der Sendungen seien vollständig entbündelbar, so dass die Produktion der Sendung einem anderen Markt zuzurechnen sei als die Beförderung der Sendung. Die Wettbewerbsverhältnisse auf den Märkten für die Sendungsbeförderung von Sendungen, die hybrid eingeliefert würden, unterschieden sich nicht von denen für andere physische Sendungen.

Die überwiegende Mehrheit der Wettbewerber sieht die Marktverhältnisse für physische und hybride Briefsendungen dagegen als inhomogen an. Die angegebenen Gründe liegen aber vor allem an kostenunterdeckenden Preisen im Druckbereich, der nicht zum sachlich relevanten Briefmarkt gehört. So wird von einigen Wettbewerbern angeführt, dass die DPAG und ihre Tochterunternehmen selbst kleinen Kunden nicht erklärbare Rabatte anbiete bzw. es kostenunterdeckender

Preise im Druckbereich gebe. Es wird darauf hingewiesen, dass das Wettbewerbsumfeld durch eine deutlich höhere Anzahl von Wettbewerbern geprägt sei als im reinen Zustellbereich, auch wenn die DPAG hier eine deutliche Dominanz habe. Ferner wird ausgeführt, dass Hybridsendungen in einem stärker digitalisierten und prozessoptimierten Umfeld angeboten würden, während physische Briefe von Zustell- und Netzstrukturen abhängig seien. Zudem seien die Fixkosten (wie z.B. die Abholung beim Kunden oder an Briefkästen) bei physischen Briefsendungen im Vergleich zu hybriden Briefsendungen um einiges höher.

Allerdings beziehen sich die Wettbewerber nur auf die Sendungserstellung, während hier nur der physische Anteil des Hybridbriefes relevant ist. Hierbei bestehen keine Unterschiede zum physischen Brief.

In der Gesamtwertung ist aus Sicht der Bundesnetzagentur der physische Teil der hybriden Briefdienstleistungen mit den physischen Briefdienstleistungen austauschbar und gehört somit zum vorliegenden Briefmarkt.

7.1.4 Über das Briefnetz beförderte Warensendung

Über das Briefnetz beförderte Warensendungen, die hinsichtlich der Maße der Definition des PostG entsprechen, sind Teil des Briefmarktes.

Warensendungen sind kleinformatige, briefähnliche Sendungen. Es handelt sich hierbei zwar nicht um Briefsendungen im rechtlichen Sinne (§ 3 Nr. 6 PostG: adressierte schriftliche Mitteilungen), aber Warensendungen sind adressierte Sendungen, die Waren mit oder ohne Handelswert enthalten und stellen somit Postdienstleistungen dar. Insofern können Warensendungen und Briefsendungen grundsätzlich einem gemeinsamen Markt zugeordnet werden.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur besteht nach dem Bedarfsmarktkonzept für Nutzer eine Austauschbarkeit von Warensendungen mit Briefen (insbesondere Groß-/Maxibrief).

Warensendungen haben grundsätzlich ein ähnliches Format wie Basisbriefsendungen und unterscheiden sich vom Inhalt. Der Inhalt an sich ist aber kein taugliches Abgrenzungskriterium, da der Inhalt von Postsendungen vertraulich und dem Briefdienstleister daher unbekannt ist. Auch ist es möglich und durchaus üblich, Waren (mit oder ohne Handelswert) in gewöhnlichen Briefsendungen zu versenden, alleine oder als Beilage zu einem Brief oder einer Glückwunschkarte.

Auch ist es nicht die einzige Art von Briefsendungen, die Waren enthalten: Auch der Basisbrief mit Zusatzleistung Wert (national) ist in aller Regel eine warentragende Sendung, da nicht davon auszugehen ist, dass jemand eine adressierte schriftliche Mitteilung im Wert von 500 Euro versichert. Die AGB der DPAG sehen vor, dass in Briefsendungen mit der Zusatzleistung Wert (national) Bargeld bis zu 100 Euro, Valoren II. Klasse⁹ sowie gültige Briefmarken, Warengutscheine, Fahr- und Eintrittskarten im Wert von bis zu 500 Euro versendet werden dürfen. Auch verweist z.B. die DPAG in ihren Hinweisen zu Formaten darauf, dass in Briefsendungen bis 2.000 Gramm auch Magazine oder Bücher verschickt werden können.¹⁰

Das PostG sieht für Warensendungen außerdem ein Höchstgewicht von 2.000 Gramm wie für Briefsendungen vor. Auch die maximalen Abmessungen sind bei der DPAG für Briefsendungen und Warensendungen dieselben. Damit dürften diese Sendungen i.d.R. (anders als Pakete)

⁹ Z. B. Edelmetalle (Gold, Silber), Schmuck, Uhren, Edelsteine.

¹⁰ https://www.deutschepost.de/de/b/brief_postkarte.html, abgerufen am 23.04.2026.

briefkastenfähig und über das Briefnetz beförderbar sein. Bei den Wettbewerbern liegen teilweise etwas andere Bedingungen, z.B. ein maximales Gewicht von 1.000 Gramm und „Briefkastenfähigkeit“ vor.

Auch die Regelungen für die Zustellung von Warensendungen sind gemäß § 12 Abs. 5 PostG dieselben wie für Briefe. Die Regellaufzeiten von 4 Tagen sind mit denen von Briefen vergleichbar.

Grundsätzlich enthält die Warensendung der DPAG keine Sendungsverfolgung und sie kann auch nicht (z.B. mit einem Einschreiben) hinzugebucht werden, um z.B. den Empfang zu dokumentieren. Da aber die Frankierung der Warensendung mittels klassischer Briefmarke oder Internetbriefmarke erfolgt, ist damit – ebenso wie bei den Briefsendungen – eine eingeschränkte Sendungsverfolgung über die Bearbeitung im Start- und Zielbriefzentrum möglich, sofern der Kunde die entsprechende Post-DHL App nutzt (vgl. Kapitel 7.1.1).

Andere Wettbewerber bieten Warensendungen teilweise auch mit Sendungsverfolgung an.

Ein Privatkunde wird in der Regel nicht analysieren, ob er eine adressierte schriftliche Mitteilung oder eine Ware versenden möchte, sondern sich überlegen, wie er seinen Versandwunsch am besten realisieren kann. Für kleine, flache Waren, die in einen Umschlag passen (und somit auch briefkastenfähig sind), wird er daher durchaus sowohl eine Brief- als auch eine Warensendung in Betracht ziehen.

Geschäftskunden werden eine Brief- oder Warensendung in Betracht ziehen, wenn sie für kleine Waren mit geringem Wert und dem Versand in einem Briefumschlag geeignet ist. Bei Verträgen eines größeren Versenders mit einem Postdienstleister dürfte auch der Sortimentsgedanke¹¹ eine Rolle spielen. Dabei können verschiedene Produkte einen einheitlichen sogenannten Sortimentsmarkt bilden, wenn der Kunde das Vorhandensein eines Produktsortiments beim Anbieter erwartet. Dies dürfte regelmäßig der Fall sein, da ein Kunde eines Briefdienstleisters auch erwarten dürfte, dass dieser Warensendungen (dasselbe Produkt nur mit anderem Inhalt) anbietet.

Sowohl Privat- als auch Geschäftskunden, die kleine Waren versenden möchten, werden die verschiedenen Preise der hierfür relevanten Produkte miteinander vergleichen. In der folgenden Graphik findet sich ein Preisvergleich der unterschiedlichen Produkte zu Einzelsendungstarifen¹².

¹¹ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Thomas, 7. Aufl. 2025, GWB § 36 Rn. 76.

¹² Ein Vergleich der individuell vereinbarten Preise für Geschäftskunden ist nicht möglich.

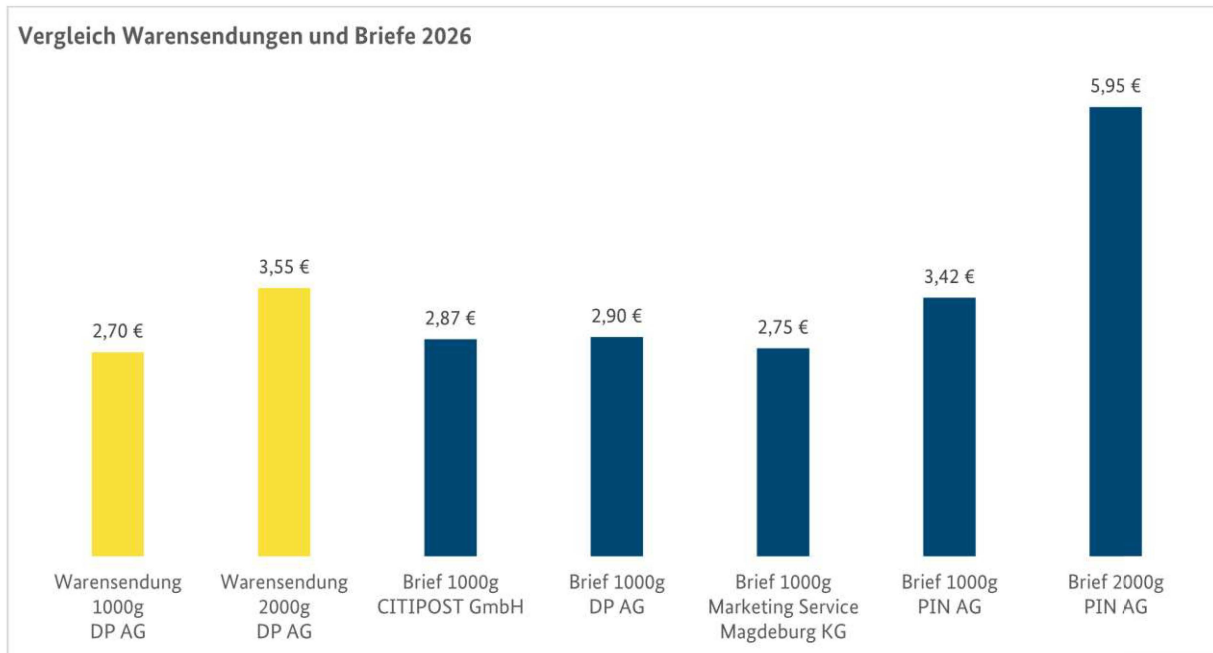


Abbildung 1 – Preisvergleich Bruttopreise¹³ Warensendungen und Briefe, 2026

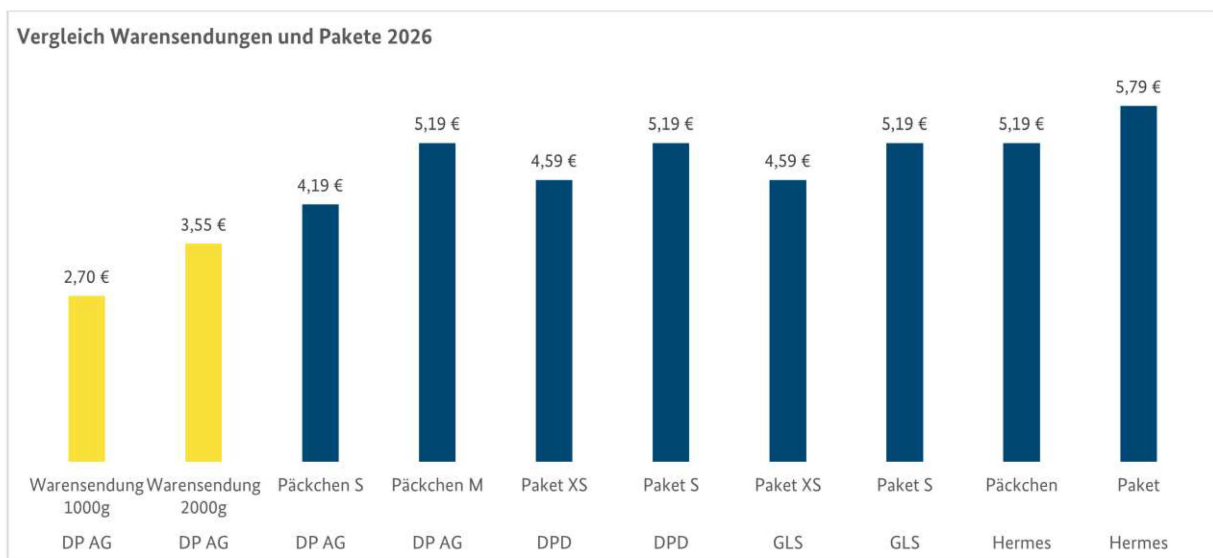


Abbildung 2 – Preisvergleich Bruttopreise¹⁴ Warensendungen und Pakete, 2026

Aus den Preisvergleichen geht hervor, dass die Preisdifferenzen zwischen den Warensendungen und den Briefen deutlich geringer sind als die Preisdifferenzen zwischen Warensendungen und vergleichbaren Paketprodukten. Insofern sprechen die Preise eher für eine Austauschbarkeit der Warensendungen mit den Briefsendungen.

Seit dem 01.01.2025 bietet die DPAG kein spezifisches Warensendungsprodukt für Geschäftskunden mehr an, dass der Definition des §3 Nr. 20 PostG entspräche. Stattdessen wurde das Produkt „Kleinpaket“ mit geänderten Produktmerkmalen eingeführt. Die laut AGB maximale Höhe übersteigt mit 8 cm die gesetzlich definierte Maximalhöhe einer Warensendung. Damit ist dieses von

¹³ Preise, die der Endverbraucher zahlt. Universaldienstleistungen sind von der Umsatzsteuer befreit, so dass hier der Bruttopreis keine Umsatzsteuer enthält.

¹⁴ Preise, die der Endverbraucher zahlt. Universaldienstleistungen sind von der Umsatzsteuer befreit, so dass hier der Bruttopreis keine Umsatzsteuer enthält.

der DPAG angebotene Produkt nicht briefkastenfähig und somit nicht mit den übrigen Warensendungen zu vergleichen. Dieses Produkt „Kleinpaket“ gehört somit nicht dem vorliegenden sachlich relevanten Markt an.

Auch Päckchen und Pakete sind nicht Teil des Briefmarktes. Anders als Warensendungen sind sie regelmäßig nicht briefkastenfähig. Kleinformatige Pakete sowie Päckchen der DPAG werden teilweise über das Briefnetz befördert, können aber, anders als z.B. Warensendungen, nicht mit den üblichen Briefmarken freigemacht und in einen Briefkasten der DPAG eingeworfen werden.

Amazon bietet (den auf seiner Plattform registrierten Händlern) kleinformatige Sendungen an, die briefkastenfähig sind. Zwar sind auch die Preise ähnlich wie die Preise von Warensendungen der DPAG und anderer Briefdienstleister. Allerdings haben diese Sendungen andere Qualitätsmerkmale. Sie haben beispielsweise eine vollständige Sendungsverfolgung. Sie haben auch keine Regellaufzeit von bis zu vier Tagen, sondern werden in der Regel am nächsten Tag zugestellt, sofern der Empfänger nicht aus persönlichen Gründen einen anderen Tag bevorzugt, z.B. den Amazon-Liefertag¹⁵ oder „Versand ohne Eile“¹⁶. Somit haben diese Sendungen Merkmale, die der Nachfrager eher mit denen eines Pakets in Verbindung bringt.

Aus Anbietersicht ist eine Austauschbarkeit gegeben, weshalb Warensendungen dem Briefmarkt zuzuordnen sind. Diese Austauschbarkeit aus Anbietersicht liegt dann vor, wenn Warensendungen über das Briefnetz transportiert werden. Insofern gehören briefkastenfähige Warensendungen, deren Beförderung über das Briefnetz erfolgt, zum sachlich relevanten Markt.

Für Briefdienstleister sind Briefsendungen und Warensendungen austauschbar. Sie bedürfen keiner unterschiedlichen betrieblichen Behandlung und werden gleichermaßen im Briefnetz befördert. Dass ggf. bei kleineren (nicht genormten) Briefkästen eine Sendung mit den angegebenen Höchstmaßen dem Empfänger übergeben oder ggf. in einer Poststelle oder Paketstation zur Abholung bereitgestellt werden muss, trifft sowohl auf Brief- als auch auf Warensendungen zu.

Unbeachtlich ist, dass die DPAG „Warensendungen“ im Sinne ihrer AGB auf der letzten Meile vermehrt im Rahmen der Verbundzustellung gemeinsam mit Paketen befördert, da dies auf Briefe ebenso zutrifft. Soweit die DPAG in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkten vorträgt, dass sie auch kleinformatige Pakete und Päckchen teilweise in Briefzentren sortiert, vermag dies nicht die anbieterseitige Austauschbarkeit von Warensendungen mit Briefen zu widerlegen.

Sofern hingegen kleinformatige Sendungen im Paketnetz befördert werden, haben sie auch die entsprechenden Merkmale. Diese sind z.B. Paketankündigung, vollständige Sendungsverfolgung und ggf. die Möglichkeit, einen anderen Tag oder Ablageort auszuwählen. Diese erfordern eine andere Behandlung als die Briefdienstleistungen mit ihren Qualitätsmerkmalen. Insofern besteht für Paketdienstleistungen keine Austauschbarkeit aus Anbietersicht. Dies gilt auch für kleinformatige Sendungen von Amazon. Diese werden ebenfalls nicht über das Briefnetz befördert, so dass dies nicht für eine Zugehörigkeit zum sachlich relevanten Briefmarkt spricht.

Daher sind aus Anbietersicht im Briefnetz beförderte Warensendungen für die Briefdienstleister austauschbar mit Briefsendungen. Für Sendungen, die zwar die Höchstmaße und das

¹⁵ Auswahl eines festen Wochentags, an dem alle Bestellungen der Woche gebündelt zugestellt werden.

¹⁶ Verzicht auf den schnellsten Versand, für den der Kunde i.d.R. einen Rabatt (oftmals 1 Prozent des Kaufpreises) oder Aktionsguthaben erhält.

Höchstgewicht von Warensendungen im Sinne des Postgesetzes einhalten, aber zur Beförderung über Paketnetze bestimmt sind und Leistungsmerkmale einer Paketdienstleistung aufweisen, gilt dies nicht.

Die DPAG führt in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkten aus, dass diese Entscheidung willkürlich sei: eine produktionstechnische Abgrenzung, d.h. ob eine Warensendung über das Brief- oder über das Paketnetz transportiert werde, sei nicht möglich. Die Warensendungen der DPAG würden über das Netz befördert, das gerade verfügbare Kapazitäten habe. Sendungsmengen (abhängig vom Beförderungsweg) könnten nicht gemessen werden. Zur Auslastung des Briefnetzes würden auch kleine Pakete hierüber befördert. Es müsse daher einheitlich auf das Versandbedürfnis abgestellt und Warensendungen dem Paketmarkt zugeordnet werden.

Auch UPS führt aus, dass Warensendungen Teil des Paketmarktes seien. Die Nachfrager würde nach dem Versandbedürfnis auswählen. Sie würden eine Briefsendung für ein Kommunikationsbedürfnis auswählen und eine Versandart für Waren, wenn sie Waren versenden möchten. Eine Warensendung habe nach dem Bedarfsmarktkonzept den gleichen Verwendungszweck wie ein Paket – sie diene dem Transport von A nach B.

Aus Anbietersicht dürfte es keine Rolle spielen, welche Produktionsmittel für die betreffende Leistung eingesetzt werden, um sie einem Markt zuzuordnen. Keinesfalls ausgeschlossen sei, dass Warensendungen auch über Produktionsmittel des Paketnetzes befördert werden. Wie an der Praxis der Verbundzustellung ersichtlich, würden Produktionsmittel im Netzwerk der Deutsche Post / DHL variabel eingesetzt. Anzunehmen sei, dass auch bspw. Paketzentren in der Lage seien, Warensendungen zu prozessieren. Gänzlich verwirren müsse in diesem Zusammenhang der Umstand, dass die Eckpunkte so gelesen werden können, dass Warensendungen nur dann nicht zum C2X-Paketmarkt zu zählen wären, wenn sie tatsächlich über das Briefnetz transportiert würden. Unklar bleibe dann, wie es sich mit solchen Warensendungen (dem erzielten Umsatz) verhalte, die nicht (oder nur teilweise) diesen Weg nehmen.

Aus Sicht von UPS sei eine fehlerhafte Zuordnung relevanter Mengen von Paketsendungen geeignet, die Ergebnisse der Regulierung zu beeinflussen, was dazu führen dürfte, die Qualität der Marktaufsicht aufgrund mangelhafter Grundlagen zu beeinträchtigen.

Die Bundesnetzagentur hat ausführlich dargelegt, warum es von Seiten der Nachfrager eine Austauschbarkeit gibt. Würde man konsequent alle warentragenden Briefsendungen dem Paketmarkt zuordnen, so müssten im Übrigen die im PostG als Wertbrief beschriebenen Briefsendungsformen ebenfalls dem Paketmarkt zugeordnet werden: Es ist unwahrscheinlich, dass ein Versender eine adressierte schriftliche Mitteilung mit 500 Euro versichern würde. Außerdem wird z.B. in den AGB der DPAG ausgeführt, welche Waren in einem Wertbrief versandt werden dürfen. Vgl. hierzu auch Kapitel 7.1.2 (Briefe mit Zusatzleistungen).

Darüber hinaus vermag das Argument, dass die DPAG ihre Sendungen über das Netz befördere, das gerade verfügbare Kapazitäten habe, nicht zu überzeugen. Zwar werden nach Angaben der DPAG kleine Pakete auch zur Auslastung des Briefnetzes darüber befördert. Briefe werden aber nicht über das Paketnetz befördert.

Entgegen dem Verständnis aus den Stellungnahmen ist die Definition, dass diejenigen Warensendungen, die über das Briefnetz befördert werden, zum Briefmarkt gehören, offensichtlich nicht auf jede einzelne Sendung bezogen, sondern lediglich darauf, ob der Postdienstleister über ein Briefnetz verfügt und ein warentragendes Produkt anbietet, das betrieblich wie ein Brief

behandelt wird. Auch werden die Ergebnisse der Regulierung wegen der geringen Mengen durch die Zuordnung von Warensendungen zum Briefmarkt nicht beeinflusst. Insofern ist die Qualität der Marktaufsicht durch die festgelegte Zuordnung der Warensendung zum Briefmarkt gewährleistet.

7.2 Sachlich relevanter Markt – außerhalb des Marktumfangs

- **Elektronische Kommunikationsmittel**
- **Teil- und unadressierte Werbesendungen**
- **Pressesendungen sowie Zeitungen und Zeitschriften**
- **Förmliche Zustellung**
- **Express- und Kurierbriefsendungen**

7.2.1 Elektronische Kommunikation

Elektronische Kommunikation (z.B. E-Mails) sind sowohl normativ als auch nach dem Bedarfsmarktkonzept vom vorliegenden sachlich relevanten Markt abzugrenzen.

Bei elektronischen Kommunikationsmitteln handelt es sich mangels Körperlichkeit nicht um Postsendungen, sodass damit verbundene Dienstleistungen nicht den „Postmärkten“ zuzurechnen sind. Daher sind sie nicht Teil des sachlich relevanten Marktes.

In der Marktanalyse sind jedoch gemäß § 37 Abs. 1 Satz 2 PostG die Auswirkungen des Marktes für elektronische Kommunikation als benachbarten Markt auf die Wettbewerbssituation im Briefmarkt zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 11.6)

Unabhängig von der normativen Abgrenzung sind elektronische Kommunikationsmärkte auch nach dem Bedarfsmarktkonzept abzugrenzen.

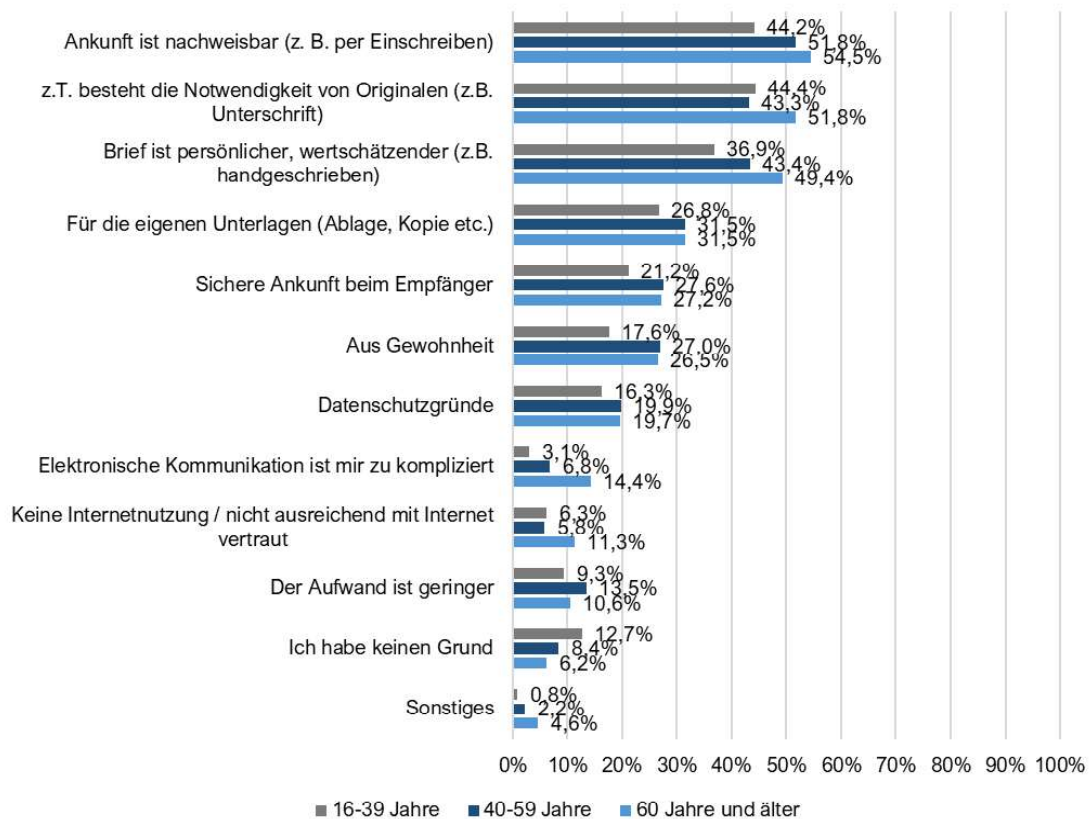
Dies ergibt sich auch aus der von der Bundesnetzagentur beauftragten repräsentativen Verbraucherstudie, die von r&c durchgeführt wurde. Diese wurde durch das WIK in einer Kurzstudie für die Bundesnetzagentur ausgewertet. Hiernach spielt die Briefpost zu kommunikativen Zwecken sowohl für die große Mehrheit der Privatpersonen als auch für die große Mehrheit der Unternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten heute und in den kommenden fünf Jahren immer noch eine Rolle, auch wenn die Briefnachfrage tendenziell zurückgeht. Dies liegt auch daran, dass für bestimmte Anwendungsfälle der elektronische Versand noch immer nicht ausreichend funktioniert, auch wenn rechtliche Änderungen der letzten Jahre die digitale Übermittlung bestimmter Mitteilungen oder Dokumente ermöglichen. Verschiedene Vorgaben, rechtliche Unsicherheit, organisatorischer und finanzieller Aufwand erschweren den Wechsel zum digitalen Versand.

Insgesamt zeigen Verbraucherinnen und Verbraucher differenzierte Präferenzen für die Nutzung von physischen Briefsendungen und digitalen Kommunikationskanälen. Vor allem die Art der Sendung beeinflusst die Bereitschaft zur Substitution. Für Grußkarten, Postkarten und persönliche Briefe ist die Substitutionsbereitschaft eher gering, während sie für geschäftliche und behördliche Sendungen höher ausfällt. Dennoch sind Verbraucher nicht bereit, diese Sendungen vollständig elektronisch abzuwickeln, da Gewohnheiten, Präferenzen, rechtliche und praktische Gründe weiterhin für den Briefversand und -empfang und damit für eine komplementäre Nutzung sprechen. Hinzu kommt, dass nicht für alle Anwendungsfälle des Briefversands eine digitale

Lösung zur Verfügung steht, und nicht alle Verbraucher gleich geübt im Umgang mit digitalen Anwendungen sind.

In Abb. 38 der WIK-Kurzstudie werden die Gründe angegeben, warum Verbraucherinnen und Verbraucher weiterhin Briefe versenden. Teilweise werden rechtliche Gründe angegeben (z.B. nachweisbare Ankunft oder die Notwendigkeit von Originalen), teilweise handelt es sich um persönliche Präferenzen (z.B. die Einschätzung, dass ein Brief persönlicher ist oder dass die elektronische Kommunikation als kompliziert empfunden wird).

Abbildung 38 - F107 Gründe für Verbraucher, weiterhin Briefe zu versenden



Frage F107: Und welche Gründe sprechen aus Ihrer Sicht dafür, weiterhin Briefe zu versenden? n=2.000 (16-39 Jahre=590; 40-59 Jahre=825; 60 Jahre und älter=585).

Quelle: Bundesnetzagentur, 2025, Elektronische Substitution im Briefbereich, Zielgruppe Verbraucher, S. 24.
Abbildung 3 - Gründe für den Briefversand (Verbraucher)

Auch wenn bei Kleinunternehmen eine hohe Bereitschaft zur Substitution existiert, zeigen die Befragungsergebnisse, dass sie Briefpost und digitale Kanäle aus ähnlichen Gründen wie die Verbraucher nach wie vor komplementär nutzen. Dies zeigt sich in Abb. 44 der WIK-Kurzstudie.

Abbildung 44 – Gründe, warum Kleinunternehmen die elektronische Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung dem Brief nicht vorziehen



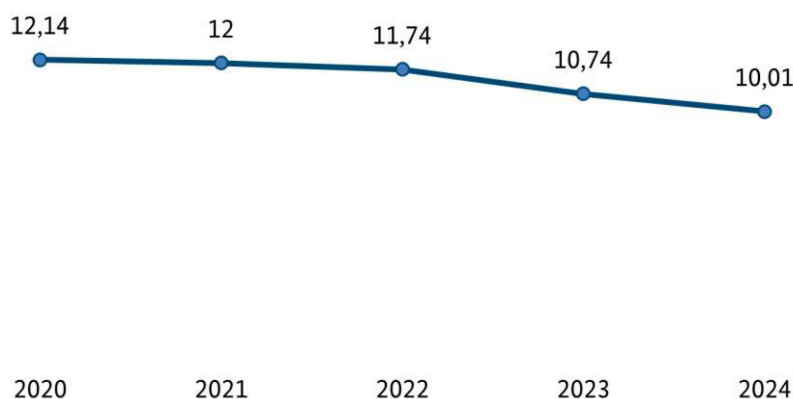
Frage F105a: Warum ziehen Sie die elektronische Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung dem Brief nicht vor? (n=54)

Quelle: Bundesnetzagentur, 2025, Elektronische Substitution im Briefbereich, Zielgruppe Unternehmen, S. 15)
Abbildung 4 - Gründe von Kleinunternehmen gegen die Nutzung elektronischer Kommunikation mit der Verwaltung

Die Befragung ergab, dass - auch wenn zu erwarten ist, dass sich die Substitution in den nächsten Jahren beschleunigen wird - Briefe und digitale Kanäle - je nach Anlass und Sendungsart - weiterhin komplementär genutzt werden. Dies zeigt sich auch daran, dass die Sendungsmengen in Deutschland bisher nur moderat zurückgegangen sind.

Sendungsmengen im Briefbereich

in Milliarden



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 5 - Sendungsmengen im Briefbereich

Dies zeigt, dass physische Briefsendungen und digitale Kommunikationsprodukte unterschiedliche Merkmale haben, die aus Nachfragersicht nicht vollständig austauschbar sind, sondern je

nach Versendungszweck und -anlass ausgewählt werden und somit komplementär genutzt werden (vergleiche dazu auch Kapitel 11.6).

In ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkten hat die DPAG ausgeführt, dass der Einfluss elektronischer Kommunikation auf die Marktabgrenzung des Briefmarktes berücksichtigt werden müsse. In diesem Zusammenhang hat sie auf ein Gutachten zur Rolle der elektronischen Substitution im Bereich Dialogmarketing aus dem Jahr 2016 hingewiesen (E.CA Economics Marktabgrenzung Dialog Marketing; 2016¹⁷ und L&A Economics, 2016¹⁸). Hierbei wurde das Marktvolumen für adressierte Werbesendungen bestimmt, indem zum Umsatz der adressierten Werbesendungen der DPAG und der Wettbewerber auch Umsätze aus Online-Medien hinzuaddiert wurden. Diese Online-Medien umfassen Online-Werbung wie E-Mail und sozialen Medien. Je nachdem, welche Online-Medien hierbei einbezogen wurden, wurden für die DPAG Marktanteile in Höhe von 29 Prozent (nur zielgerichtete Online-Medien) bzw. 22 Prozent (alle Online-Medien) errechnet. Dies führte gemäß der Studie zu einem Marktanteil der DPAG, der deutlich unter der Vermutungsschwelle für eine Marktbeherrschung liegt.

Diese Gutachten wurden bereits für das Verwaltungsverfahren wegen nachträglicher Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte für das Produkt „Impulspost“ im Jahr 2016 (BK5-16/012) vorgelegt. Die zuständige Beschlusskammer 5 hat sich mit den darin enthaltenen Argumentationen ausführlich auseinandergesetzt und diese – im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt – im Ergebnis zurückgewiesen.

Zum einen hat sie darauf hingewiesen, dass sie – wie die Europäische Kommission in verschiedenen Entscheidungen – von einer Trennung physischer und digitaler Werbung ausgehe¹⁹. Zum anderen sieht sie die Studien nicht als Nachweis für spürbare preisinduzierte Substitutionsbeziehungen zwischen den verschiedenen physischen und elektronischen Formen des Dialogmarketings an.²⁰

Darüber hinaus ist die Studie von 2016 für das aktuelle Verfahren der Marktabgrenzung nicht mehr relevant, da sich die Gegebenheiten nicht nur im Postsektor, sondern auch im sich rasch wandelnden digitalen Bereich geändert haben. Aktuelle empirische Erhebungen hat die DPAG zu diesem Thema im Übrigen nicht vorgelegt.

Die aktuellere repräsentative Verbraucherstudie, die von r&c für die Bundesnetzagentur durchgeführt und im Rahmen einer Unterstützungsleistung vom WIK in einer Kurzstudie ausgewertet wurde, kommt im Hinblick auf Werbesendungen zu anderen Ergebnissen. Hiernach ist die Substitutionsbereitschaft von kleinen und mittleren Unternehmen bei Werbesendungen sogar weniger ausgeprägt als für Briefsendungen.

Kleinunternehmen zeigen eine höhere Bereitschaft als Verbraucher, bestimmte Sendungsarten elektronisch zu substituieren. Fast drei Viertel der befragten Unternehmen würden eher oder sehr wahrscheinlich geschäftliche Sendungen an andere Unternehmen elektronisch versenden, wenn ein entsprechender Kanal zur Verfügung stünde, und noch mehr als zwei Drittel die

¹⁷ E.CA Economics, Der Markt für zielgerichtete physische und digitale Werbung – Eine empirische Untersuchung im Auftrag der Deutsche Post AG, 12. Mai 2016.

¹⁸ Lademann & Associates, Marktabgrenzung im Dialogmarketing, Wettbewerbsökonomisches Gutachten zur Vorlage bei der Bundesnetzagentur, 12. Mai 2016.

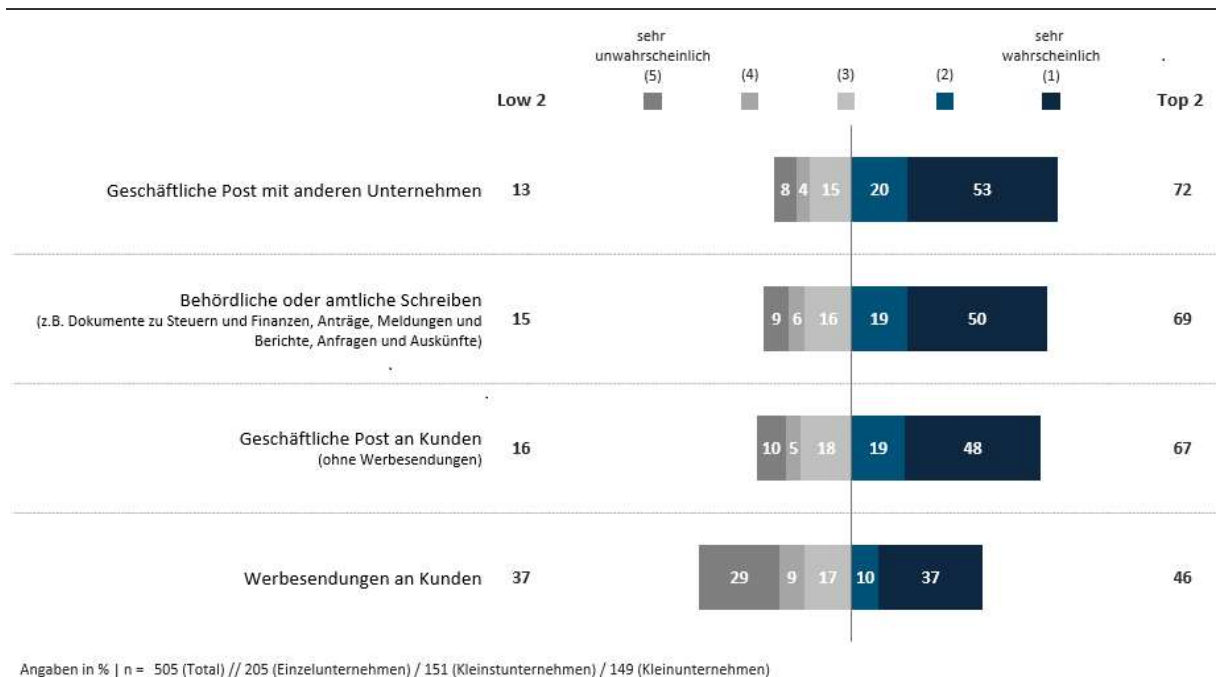
¹⁹ Vgl. BK5-16/012, S. 22 f.

²⁰ Vgl. BK5-16/012, S. 25 ff.

Kommunikation mit Behörden. Dabei fällt auf, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Unternehmen Werbesendungen an Kunden substituieren würden, deutlich geringer ist als bei geschäftlicher Post und Behördensendungen.²¹

Auch wenn die Studie keine Großversender einbezogen hat, widerlegt sie doch zumindest für einen Teil der Unternehmen die von der DPAG aufgestellten Behauptungen, die auf sachlichen und technologischen Gegebenheiten von vor 10 Jahren basieren.

Abbildung 45 - Wahrscheinlichkeit für elektronische Substitution



Frage F108: Wie wahrscheinlich würde Ihr Unternehmen folgende Briefsendungen auf einem elektronischen Weg versenden, wenn er Ihnen zur Verfügung stünde? n=505.

Quelle: Bundesnetzagentur, 2025, Elektronische Substitution im Briefbereich, Zielgruppe Unternehmen, S. 18.

Abbildung 6 - Wahrscheinlichkeit für elektronische Kommunikation von Kleinunternehmen²²

Darüber hinaus belegen Studien, dass der Erfolg von physischen Werbebriefen i.d.R. höher ist als von digitalen Werbemedien.

So untersucht der Collaborative Marketing Club (CMC) jährlich in Zusammenarbeit mit der DPAG die Performance von Werbebriefen. 2026 hatte die CMC Print-Mailing Studie²³ (Bestandskundenaktivierung) das Fokusthema „Wie gezielte Anreize die Wirtschaftlichkeit von Print-Mailings steigern“. Die Studie bietet dem Werbemarkt Standardkennziffern zur Wirkung von

²¹ Vgl. WIK-Kurzstudie, S. 53.

²² Vgl. WIK-Kurzstudie, S. 53.

²³ CMC Print-Mailing-Studie 2026 | https://www.deutschepost.de/de/d/dialogmarketing/cmc-studie-2026.html?cid=c_dp_202614038_2877&s_kwcid=AL16093131807889165630!e!!g!!cmc%20print%20mailing%20studie&gad_source=1&gad_campaignid=21857510331&gclid=EA1aIQobChMIo-K_xZ2BIQMVR5doCR0razXXEAAAYASAAEgJG6PD_BwE#anfordern, abgerufen am 17.06.2026.

Werbebriefen an, mit den Parametern wie Conversion Rate (CVR)²⁴, Zeitverlauf der Bestellungen, Warenkorbbhöhe, Return on Advertising Spend (ROAS) sowie zur Auswirkung von Print-Mailings auf den Website-Traffic. Dafür untersuchte sie die Performance von Print-Mailings an die Bestandskundschaft von 35 Online-Shops mit insgesamt 858.490 Print-Mailings im Aktionszeitraum vom 26.09.2025 bis zum 28.02.2026.

Zu den Ergebnissen der Studie gehören, dass Print-Mailing ein wirksames Werbemittel ist, um die Bestandskundschaft zu aktivieren. Es erzielt im Untersuchungszeitraum eine durchschnittliche CVR von 4,0 Prozent. Der Werbebrief ist auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten mit gedämpfter Kauflaune ein effektives Werbemittel²⁵. Die Studie zeigt auch, dass 46 Prozent aller Bestellungen erst ab der fünften Woche nach dem Versand eingehen. Die Wirkung von Print-Mailings ist besonders langanhaltend. Sie bleiben sehr häufig lange in den Haushalten und können so noch Monate nach der Zustellung Bestellungen auslösen.²⁶ Ferner wird ausgeführt, dass jeder in Print-Mailings investierte Euro einen Umsatz von 9,61 Euro bringt²⁷. Auch besuchen 8,5 Prozent der Bestandskunden nach Erhalt von Print-Mailings den Online-Shop.²⁸

Im Dialogmarketing-Monitor 2022 der DPAG^{29 30} wird ausgeführt, dass volladressierte Werbesendungen mit Ausgaben von rund 4,8 Mrd. Euro knapp 12 Prozent des Werbemarktes ausmachen. Der Anteil der Unternehmen, die volladressierte Werbung³¹ versenden, liegt bei 17 Prozent - 2022 etwas mehr als eine halbe Million Unternehmen. Eine namentlich nicht genannte Professorin für Marketing und Betriebswirtschaftslehre (sowie international ausgewiesene Expertin für Markenführung und Marketing-Exzellenz) wird mit den Worten zitiert „In einer zunehmend digitalen Welt haben Print-Mailings einen großen Vorteil: Sie sind etwas Haptisches, die Leute haben etwas in der Hand. Sie können hochwertiger und persönlicher gestaltet werden als Online-Werbung.“ Der Blick auf Branche und Unternehmensgröße verdeutlicht zum wiederholten Male, dass volladressierte Werbesendungen insbesondere im Handel und von umsatzstärkeren Unternehmen genutzt werden.³²

Zu den wichtigsten Nutzungsgründen für volladressierte Werbesendungen zählen³³ Eignung für Kundenbindung (65 Prozent), Möglichkeit der persönlichen Ansprache (60 Prozent), zielgruppenspezifischer Versand (59 Prozent) und hohe Kundenakzeptanz (57 Prozent). Es wird ausgeführt, dass Werbesendungen ein wichtiges Marketinginstrument mit hohem Aufmerksamkeitspotenzial bleiben, zumal sie meist mehrere Personen eines Haushalts erreichen.³⁴ 80 Prozent der Personen blättern an sie adressierte Werbesendungen durch, knapp 60 Prozent schauen sie intensiver

²⁴ Die Conversion Rate (Konversionsrate) ist eine der wichtigsten Kennzahlen, um den Erfolg von Marketing- und Werbekampagnen zu messen. Die CVR gibt den Prozentsatz der Nutzer an, die nach dem Betrachten oder Anklicken einer Werbeanzeige eine vorab definierte Aktion ausgeführt haben.

²⁵ Vgl. CMC Print-Mailing-Studie 2026, Deutsche Post S. 6.

²⁶ Vgl. CMC Print-Mailing-Studie 2026, Deutsche Post S. 7.

²⁷ Vgl. CMC Print-Mailing-Studie 2026, Deutsche Post S. 9.

²⁸ Vgl. CMC Print-Mailing-Studie 2026, Deutsche Post S. 10..

²⁹ Dialogmarketing-Monitor 2022, Studie 34, Werbemarkt Deutschland.

³⁰ [Dialogmarketing-Monitor 2022 | https://shop.deutschepost.de/dmm-2022.](https://shop.deutschepost.de/dmm-2022)

³¹ Entsprechen den „adressierten Werbesendungen“ des PostG, im Gegensatz zu teil- und unadressierten Werbesendungen.

³² Vgl. CMC Print-Mailing-Studie 2026, Deutsche Post S. 20 f.

³³ n=277 befragte Unternehmen, die volladressierte Werbesendungen nutzen, Anteile gewichtet.

³⁴ Vgl. CMC Print-Mailing-Studie 2026, Deutsche Post S. 41 f.

an und knapp 50 Prozent berücksichtigen die Information bei einer Kaufentscheidung. 64 Prozent haben angegeben, sie auch an andere Personen des Haushalts weiterzugeben.³⁵

Eine Studie des WIK³⁶ beschreibt zwei Prognosemodelle für die zukünftige Briefentwicklung. Das WIK weist darauf hin, dass zahlreiche Studien auf eine höhere Preiselastizität der Versender von Werbesendungen im Vergleich zu Versendern von Einzelsendungen und anderer geschäftlicher Sendungen hinwiesen. Dies lasse sich dadurch begründen, dass Werbetreibende typischerweise eine Vielzahl von Werbemedien gleichzeitig nutzten und bei einem gegebenen Werbebudget den Marketingmix optimierten. Steigende Zustellkosten für Werbebriefe in einem fixen Budget könnten daher zu einer sinkenden Nutzung dieses Kanals und einer Verlagerung auf andere Kanäle führen.³⁷

Gleichwohl führt das WIK aus, dass im Segment (adressierter) Werbesendungen die Substitutionsrate deutlich geringer sei als in anderen Briefsegmenten. Mit Verweis auf eine Studie der Deutschen Post von 2024³⁸ wird ausgeführt, dass durch adressierte Werbesendungen höhere Responsequoten erreicht würden als durch digitale Werbemedien. Das WIK geht davon aus, dass auch in den nächsten zehn Jahren physische Werbesendungen eine besondere Wirkung bei den Empfängerinnen und Empfängern erzielen könnten, und daher nicht im gleichen Maße wie Kommunikations- und Transaktionssendungen reduziert würden.³⁹

Bei den prognostizierten Briefmengen bis 2035 liegt der prozentuale Mengenrückgang für adressierte Briefsendungen - mit einer Ausnahme - unter dem für andere Briefsendungssegmente, vgl. nachstehende Abbildung.

Segment	2023	2035 Szenario 1	Rückgang Szenario 1	2035 Szenario 2	Rückgang Szenario 2
Briefkommunikation C2X	1,0	0,4	63%	0,2	77%
Briefkommunikation B2C	4,1	2,3	45%	1,4	66%
Briefkommunikation B2B	1,5	0,3	82%	0,1	91%
Adressierte Werbesendungen	3,6	1,9	48%	1,3	64%
Inländische Briefsendungen	10,3	4,8	53%	3,1	70%

Tabelle 1 - Prognostizierte Briefmengen im Jahr 2035 (in Mrd.), Quelle: WIK

Das WIK geht davon aus, dass der Mengenrückgang in den Segmenten für Briefkommunikation zum größten Teil auf den Einfluss der elektronischen Substitution zurückzuführen sei. Der Anteil der substitutionsbedingten Mengenverluste im Jahr 2035 betrage in allen drei Segmenten mehr als zwei Drittel. Im Segment der adressierten Werbesendungen sei der Einfluss der Substitution

³⁵ Vgl. S. 43 der Studie. N=1504 befragte Privatpersonen.

³⁶ Vgl. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 541: Quantitative Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen. Bad Honnef, Dezember 2025.

³⁷ Vgl. S. 15, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 541: Quantitative Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen. Bad Honnef, Dezember 2025.

³⁸ Deutsche Post, 2024, Werbemarkt Deutschland, Dialogmarketing-Monitor 2024, Studie 36.

³⁹ Vgl. S. 18, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 541: Quantitative Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen. Bad Honnef, Dezember 2025.

deutlich geringer. Der Mengenverlust in diesem Segment werde durch die preislichen Effekte dominiert.⁴⁰

Die Studie des WIK und die beiden in Zusammenarbeit mit der DPAG durchgeführten Studien zeigen, dass nicht alleine die Kosten das Werbemedium bestimmen, sondern dass eine Vielzahl anderer Faktoren eine wichtige Rolle spielen. In Bezug auf adressierte Briefsendungen sind dies insbesondere das Eingehen auf persönliche Präferenzen der Empfänger sowie der Erfolg von Marketingaktionen. Daher ist nicht davon auszugehen, dass adressierte Werbesendungen im Betrachtungszeitraum (nahezu) vollständig durch digitale Werbemedien substituiert werden.

Die r&c-Verbraucherbefragung kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. Hiernach ist die elektronische Substitution für adressierte Werbesendungen geringer ausgeprägt als für Briefsendungen. Beide Studien (Verbraucherbefragung und die WIK-Kurzstudie) kommen zum Ergebnis, dass neben der rein normativen Abgrenzung auch keine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht vorliegt (s.o.), so dass elektronische Kommunikationsmittel nicht dem Briefmarkt zugehören. Demgemäß sind die Auswirkungen des Marktes für elektronische Kommunikation als benachbarter Markt erst bei der Marktanalyse zu berücksichtigen.

Die DPAG schreibt in ihrer Stellungnahme zum Eckpunktepapier, dass aufgrund der Beschränkung der r&c-Verbraucherbefragung auf Privatpersonen und kleine Unternehmen die Bedeutung der elektronischen Kommunikation - mit Blick auf die Substitution bei unterschiedlichen Sendungsanlässen - nicht hinreichend beleuchtet werden könne. Insbesondere ließen sich aus einer solchen Befragung keine Aussagen über das Nachfrageverhalten und die Versandbedürfnisse mittlerer und größerer Unternehmen ableiten. Die Befragung von großen Unternehmen sei insbesondere deshalb entscheidend, da ca. 80 % des Sendungsvolumens und ca. 60 % des Briefumsatzes der DPAG im Inland auf die Produkte für Massenversender (Teilleistungen und Dialogmarketing) entfielen. Es hätte daher auch und vor allem einer Befragung der Großversender bedurft, inwieweit ihre Nachfrage durch den Einfluss der zunehmenden Digitalisierung betroffen ist.

Wie bereits dargestellt, gibt es eine Reihe von Studien, die sich mit dem Sendungsverhalten unterschiedlicher Versendergruppen und Versandungsanlässe - darunter auch umsatzstarken Unternehmen - befassen. Um auch das Verhalten von Privatkunden und kleinen Unternehmen näher zu beleuchten, verfolgte die r&c-Verbraucherbefragung gerade diesen Ansatz. Zum genauen Studiendesign vergleiche Kapitel 11.6.

7.2.2 Teil- und unadressierte Werbesendungen

Bei teil- und unadressierten Werbesendungen handelt es sich gemäß §3 Nr. 15 PostG nicht um Postdienstleistungen, da es sich hierbei nicht um adressierte Sendungen handelt. Daher gehören diese nicht dem vorliegenden Markt an, vgl. auch vorstehendes Kapitel.

7.2.3 Kurierbriefsendungen und Expressbriefsendungen

Eine Austauschbarkeit von dem Briefmarkt zuzuordnenden Briefsendungen mit Kurier- oder Expressbriefsendungen ist aus Nachfragersicht aufgrund der deutlich höheren Qualitätsmerkmale und den daraus resultierenden deutlich höheren Preisen nicht vorhanden. Bei einer

⁴⁰ Vgl. S. 24, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 541: Quantitative Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen. Bad Honnef, Dezember 2025.

gewöhnlichen Briefsendung fehlt es zudem an der für Kuriersendungen charakteristischen permanenten persönlichen Begleitung der Sendung. Expressbriefsendungen haben i.d.R. einen garantierten Zustelltag, während eine gewöhnliche Briefsendung nur über eine Regellaufzeit verfügt.

Daher gehören Kurier- und Expressbriefsendungen nicht zum sachlich relevanten Markt.

7.2.4 Förmliche Zustellung

Dienstleistungen mit förmlicher Zustellung sind nicht in den sachlich relevanten Briefmarkt zu integrieren.

Bei der förmlichen Zustellung handelt es sich um eine Dienstleistung, die sich von der klassischen Briefbeförderung wesentlich unterscheidet. Es handelt sich dabei um die Übermittlung von Dokumenten an einen Empfänger unter Einhaltung bestimmter rechtlicher Vorgaben. Ist für eine amtliche Mitteilung gesetzlich eine förmliche Zustellung vorgesehen, wird ein Postzustellungsauftrag erteilt.

Postzustellungsaufträge werden meistens in Fällen von z.B. Bußgeld- oder Mahnverfahren oder auch gerichtlichen Verfahren verwendet. Dabei wird urkundlich festgehalten, wem, wann, wo und unter welchen Bedingungen das Schriftstück zugestellt wurde. Dies kann als Ersatzzustellung durch Niederlegung erfolgen, falls die reguläre Zustellung nicht möglich ist. Diese Zustellungsurkunde wird dann anschließend dem Auftraggeber zugestellt. Die Folge der förmlichen Zustellung sind die Gültigkeit der Rechtswirkungen des Bescheides/der amtlichen Mitteilung. Der Empfänger kann sich der Zustellung der Mitteilung und den damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen nicht entziehen.

Die Nicht-Austauschbarkeit geht auch daraus hervor, dass es nur einen kleinen, rechtlich festgelegten Nachfragerkreis gibt. Auftraggeber von Postzustellungsaufträgen sind nach den Vorgaben der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln, lediglich Gerichte und Gerichtsvollzieher sowie Verwaltungsbehörden. Für diese ist ein Postzustellungsauftrag nicht austauschbar mit den übrigen Briefsendungen, da der Postzustellungsurkunde die besondere Beweiskraft einer öffentlichen Urkunde zukommt (§§ 182, 418 ZPO), die den Zugang einer Sendung sowie den Zeitpunkt ihres Zugangs beweist. Anders als beim Rückschein einer Einschreibsendung, den der Empfänger zu unterschreiben hat, wird die Postzustellungsurkunde vom Postbeschäftigten unterschrieben, sodass der Empfänger hier den Zugang nicht vereiteln kann. Der Auslieferungsbeleg eines Einwurfeinschreibens begründet demgegenüber bloß einen Anscheinsbeweis.⁴¹

Soweit die DPAG in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkten eine anbieterseitige Austauschbarkeit von Briefen und förmlicher Zustellung in wenig überzeugender Weise allein daraus herzuleiten versucht, dass auch andere Briefdienstleister förmliche Zustelleistungen anbieten, ändert dies nichts an der fehlenden Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager. Soweit die DPAG ferner vorträgt, förmliche Zustellungen seien dem Briefmarkt normativ auf der Grundlage des Postgesetzes von 1997 zuzurechnen, geht die Argumentation ins Leere. Postmärkte untereinander sind

⁴¹ Vgl. MüKoBGB/Einsele, 10. Aufl. 2025, BGB § 130 Rn. 46.

nach dem Bedarfsmarktkonzept abzugrenzen sind und nicht normativ, erst recht nicht auf der Grundlage inzwischen außer Kraft getretener Gesetze.

7.2.5 Pressepost

Die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften stellt normativ nur dann eine Postdienstleistung dar, wenn sie gemäß § 3 Nr. 15 PostG durch Anbieter befördert werden, die auch Briefsendungen, Pakete oder Warensendungen befördern. Demnach können auch nur die von diesen Anbietern erbrachten Beförderungsleistungen von Pressesendungen (Pressepostsendungen) den Postmärkten zugeordnet werden.

Eine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht von Pressepostsendungen und Briefsendungen besteht allerdings nicht, weil für die Versender von Pressepostsendungen, insbesondere von Tageszeitungen, eine Zustellung der Sendungen bei ihren Endkunden zu einem bestimmten Termin, in der Regel am Erscheinungstag, erforderlich ist. Dazu gehört auch die Zustellung von Sonntagszeitungen. Die Zustellung von Zeitungen dient der Bereitstellung möglichst aktueller Informationen⁴².

Bei der Zustellung von Briefen steht vielmehr im Vordergrund, dass den Empfänger eine Mitteilung überhaupt erreicht. Eine schriftliche Mitteilung verliert ihre Bedeutung in der Regel auch nicht dadurch, dass sie später als gewünscht zugeht. Briefsendungen haben nur Regellaufzeiten und werden im Übrigen nicht an Sonntagen zugestellt.

Auch aus Anbietersicht ist eine Austauschbarkeit nicht gegeben. Sowohl das Format von Pressesendungen als auch die Sicherstellung einer termingerechten Zustellung erfordern eine besondere betriebliche Behandlung. Dies schlägt sich in einem anderen Leistungs- und Preismodell nieder.

Aus den genannten Gründen sind Pressepostsendungen nicht dem vorliegenden sachlich relevanten Markt zuzuordnen.

7.3 Sachlich relevanter Markt – Submärkte

Nach der Bestimmung des Gesamtmarktes ist zu prüfen, ob es Gründe gibt, diesen Markt weiter in Submärkte zu unterteilen.

7.3.1 Abgrenzung nach Kundengruppen

Der Briefmarkt ist nach Art der Endkunden in folgende Submärkte zu unterteilen:

- **Privatkundensegment;**
- **Geschäftskundensegment.**

Nachfolgend werden entsprechend der üblichen Gepflogenheiten die Begriffe Privatkunden und Geschäftskunden genutzt. So werden als Geschäftskunden solche Kunden bezeichnet, deren Sendungsvolumen ausreichend ist, um mit den Anbietern von Briefdienstleistungen individuell ausgehandelte Verträge abzuschließen oder um vom Anbieter festgelegte Mengenrabatte in Anspruch zu nehmen (z.B. im Rahmen des Teilleistungszugangs). Privatkunden hingegen sind solche, die mangels Sendungsvolumen die in den Listenpreisen und AGB festgehaltenen Preise und

⁴² Vgl. § 3 Nr. 22 PostG: „um die Öffentlichkeit über Tagesereignisse zu unterrichten“.

Bedingungen für Einzelsendungen erhalten. Dies ergibt sich daraus, dass Privatkunden die Voraussetzungen für individuelle Vereinbarungen oder den Teilleistungszugang nicht erfüllen. Dazu können z.B. auch kleine Geschäftskunden, Organisationen, Selbständige oder Vereine gehören, die sich z.B. wegen zu geringer Sendungsvolumen nicht für die Inanspruchnahme von Sonderkonditionen oder den Teilleistungszugang qualifizieren. Wie Privatkunden kaufen sie Briefmarken und werfen ihre Sendungen in den Briefkasten ein oder reichen sie in einer Filiale bzw. Agentur ein.

Zwischen dem Privatkunden- und dem Geschäftskundensegment besteht kaum eine Austauschbarkeit aus Nachfrager- oder aus Anbietersicht. Die Wettbewerbsbedingungen unterscheiden sich zwar dadurch, dass alternative Anbieter von Briefdienstleistungen fast ausschließlich Produkte für Geschäftskunden anbieten, allerdings wirkt sich dies nicht gravierend aus. Denn auch wenn sich im – attraktiveren – Geschäftskundensegment mit relativ mehr Anbietern etwas mehr „Wettbewerb“ als im Privatkundensegment herausbildet, beträgt der Marktanteil für Briefsendungen (einschließlich Warensendungen) der DPAG - nach Sendungsmengen und nach dem Umsatz – im Gesamtmarkt nach wie vor über 85 Prozent und ist in den letzten Jahren sogar noch angestiegen. Im Ergebnis ist die Differenz der Marktanteile in den beiden Submärkten somit eher gering und führt insbesondere nicht dazu, dass zwei separate Märkte abzugrenzen wären, so dass es bei einem Briefmarkt bleibt. Im Ergebnis wird eine Unterteilung in zwei Submärkte für Privat- und Geschäftskunden vorgenommen.

Die Leistungen für Privat- und Geschäftskunden sind aus Nachfragersicht nur beschränkt austauschbar.

Die Produkte zur Teilleistung durch die DPAG oder Konsolidierer oder alternative Ende-zu-Ende-Produkte zu Sonderkonditionen sind für Geschäftskunden konzipiert, die mittelgroße bis sehr große Sendungsmengen aufweisen. Theoretisch könnte ein Geschäftskunde seine Sendungen auch zu den Bedingungen, die auch ein Privatkunde auswählen könnte, versenden. Allerdings ist dies unwahrscheinlich, da er die Preise und sonstigen Bedingungen, die er bei entsprechenden Sendungsmengen individuell vereinbaren oder die er aufgrund von Mengenrabatten in Anspruch nehmen kann, für ihn günstiger bzw. besser sind. Ein Privatkunde hingegen hat keine Möglichkeit, Sonderkonditionen zu erhalten oder den Teilleistungszugang in Anspruch zu nehmen, da seine Sendungsmengen zu gering sind. Daher kommen für ihn nur die Sendungsleistungen zu Listenpreisen und AGB für Einzelsendungen in Frage, für die im Übrigen keine Registrierung beim Anbieter notwendig ist. Allerdings bieten einige Anbieter auch die Möglichkeit, einmalige Versandaktionen (in größerem Umfang) durchzuführen, ohne einen längerfristigen Vertrag abzuschließen. Diese temporären Aktionen ändern an der Unterscheidung aber nichts, da diese auch nur Großversendern offensteht.

Auch die Art der Einlieferung ist eine andere. Während Privatkunden öffentliche Briefkästen oder Poststellen nutzen, um ihre Briefsendungen dort abzugeben, lassen Geschäftskunden i.d.R. ihre Briefsendungen in einem Briefzentrum einliefern oder von einem Postdienstleister abholen. Einige Briefdienstleister sehen für die Abholung beim Kunden Mindestmengen vor. Für die Bepreisung gibt es kein einheitliches Modell. Während einige Anbieter monatliche Entgelte vorsehen, wird bei anderen kundenindividuell nach Aufwand, Mengen etc. abgerechnet.

Sieben der befragten Anbieter haben angegeben, dass sie eine Mindestvertragsdauer haben. Diese beträgt je nach Anbieter zwischen [REDACTED]. Mindestumsätze oder -mengen werden von 7 Anbietern erhoben.

Die Mehrzahl der Anbieter hat angegeben, dass sie für Geschäftskunden eine Registrierung oder kundenindividuelle Rahmenvereinbarungen vorsieht. Ein Teil davon bietet auch Dienstleistungen für kleinere Geschäftskunden oder Privatkunden an, bei denen Briefmarken (vor Ort oder online) erworben werden und die Briefsendungen über einen Briefkasten oder über stationäre (Partner-)Einrichtungen eingeliefert werden können. Allerdings machen die Privatkundenleistungen bei keinem dieser Unternehmen mehr als 10 Prozent am Gesamtumsatz aus. Bei den meisten Unternehmen sind es deutlich weniger.

Dies zeigt, dass Privatkunden in der Regel bereits deshalb nicht auf Produkte für Geschäftskunden zurückgreifen können, weil sie die Leistungen nur mit einer Registrierung oder einem Rahmenvertrag, aber nicht als Einzelleistung erwerben können.

Eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht ist nicht vorhanden.

Ein großer Teil der Wettbewerber der DPAG bieten ihre Produkte nur für Geschäftskunden an. Eine Erweiterung ihrer Tätigkeit auf Privatkunden ist nicht kurzfristig oder ohne größere Kosten möglich. Privatkunden sind auf ein (möglichst engmaschiges) Netz von Annahmestellen (Briefkästen oder Poststellen) angewiesen, damit sie ihre Briefsendungen aufgeben können. Briefdienstleister, die ihre Leistungen auch für Privatkunden anbieten, verfügen regional (in ihrem Tätigkeitsgebiet) über verschiedene Annahmestellen (Briefkästen, Service Points, Partnershops o.ä.). Briefdienstleister, die ihre Leistungen nur für Geschäftskunden anbieten, verfügen teilweise nicht über Annahmernetze oder lediglich über Abgabepunkte an den Zustellstützpunkten. Der Aufbau und Betrieb eines solchen Netzes wäre für Postdienstleister, die nur Geschäftskunden bedienen, mit erheblichem Aufwand verbunden.

In der Erhebung wurden die Anbieter, die bisher nur für Geschäftskunden anbieten, befragt, ob sie bei einer Preiserhöhung von 5 bis 10 Prozent durch die etablierten Anbieter ihre Leistungen auch für Privatkunden anbieten würden und wenn ja, wie schnell. Nur ein Anbieter hat die Frage bejaht und angegeben, dass ihm dies [REDACTED] möglich wäre. Ein weiterer Anbieter hat angegeben, dass er viele Leistungen bereits für die Privatkundschaft anbiete. Für die Umsetzung im gesamten Verbreitungsgebiet sei [REDACTED] zu rechnen, um das Briefkastennetz weiter auszubauen. Alle anderen Anbieter haben die Frage verneint.

Es ist daher nicht davon auszugehen, dass reine Geschäftskundenanbieter in absehbarer Zeit ihre Leistungen auch für Privatkunden anbieten würden.

Es bestehen gewisse Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen.

Die Tatsache, dass eine große Zahl der Wettbewerber der DPAG ihre Dienste ausschließlich für Geschäftskunden anbieten, zeigt sich auch in den Wettbewerbsbedingungen. Betrachtet man das Segment für die Privatkunden, so verfügt die DPAG hier über eine fast monopolartige Stellung. Die Privatkunden haben wenig Möglichkeiten, auf andere Wettbewerber auszuweichen. Im Segment für Geschäftskunden verfügt die DPAG zwar ebenfalls über eine überragende Marktposition. Allerdings gibt es hier eine gewisse Zahl an Wettbewerbern, die regional tätig sind (in Bezug

auf die Annahme von Sendungen). Teilweise sind sie über Kooperationen und Teilleistungen in der Lage, die Briefe im gesamten Bundesgebiet zuzustellen.

Ergebnis

Zwischen dem Privatkunden- und dem Geschäftskundensegment besteht kaum eine Austauschbarkeit aus Nachfrager- oder aus Anbietersicht. Die Wettbewerbsbedingungen unterscheiden sich zwar dadurch, dass alternative Anbieter von Postdienstleistungen fast ausschließlich Produkte für Geschäftskunden anbieten, allerdings wirkt sich dies nicht gravierend auf das Marktergebnis aus. Denn auch wenn sich im – attraktiveren – Geschäftskundensegment mit relativ mehr Anbietern etwas mehr „Wettbewerb“ als im Privatkundensegment herausbildet, beträgt der Marktanteil für Briefsendungen (einschließlich Warensendungen) der DPAG – nach Sendungsmengen und nach dem Umsatz – im Gesamtmarkt nach wie vor über 85 Prozent und ist in den letzten Jahren sogar noch angestiegen. Im Ergebnis ist die Differenz der Marktanteile in den beiden Submärkten somit gering und führt insbesondere nicht dazu, dass zwei separate Märkte abzugrenzen wären, so dass es – wie in den früheren Entscheidungen in den Maßgrößenverfahren (BK5-24-003 und BK5-21-004) – bei einem Briefmarkt bleibt. Dieser wird aber in zwei Submärkte für Privat- und Geschäftskunden unterteilt.

Die DPAG hat in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkten vorgetragen, dass eine Aufteilung in zwei getrennte Märkte (nicht Submärkte) sachgerecht sei, ähnlich wie bei den Paketen. Die ähnlichen Marktanteile von Privat- und Geschäftskunden ergäben sich nur dadurch, dass adressierte Werbesendungen fälschlicherweise dem Briefmarkt zugeordnet würden, und weil der gesetzlich normierte Teilleistungszugang bei Marktanteilsberechnung der DPAG zugeordnet würde.

Wie oben dargelegt sind die Wettbewerbsbedingungen in beiden Submärkten ähnlich und die Differenz der jeweiligen Marktanteile so gering, dass es bei einem Briefmarkt bleibt.

Zur Einordnung von adressierten Werbesendungen wird auf die Ausführungen in Kapitel 6.2.1, zur Einordnung der Teilleistungen auf Abschnitt 6.3.2.1 und 10.1 verwiesen.

7.3.2 Abgrenzung nach anderen Kriterien

Es erfolgt keine Unterteilung in Submärkte nach:

- **Art der Erbringung (Ende zu Ende und Teilleistung);**
- **Gewichtsstufen;**
- **Laufzeiten;**
- **Zielen (ins Ausland abgehend und Inland);**
- **Inhalt**

Aus Nachfragersicht sind Sendungen einer bestimmten Ausgestaltung an sich nicht mit einer Sendung einer anderen Ausgestaltung vollständig austauschbar. Jedoch hätte eine derart strikte Form der Anwendung des Bedarfsmarktkonzeptes zur Folge, dass für geringe Differenzierungen in den Ausprägungen oder sogar jeden einzelnen Brief ein eigener sachlich relevanter Markt abzugrenzen wäre. Eine derartige Marktabgrenzung wäre allerdings zu eng und daher nicht mehr aussagekräftig hinsichtlich der insgesamt bestehenden Wettbewerbsbedingungen⁴³. Zudem ist von einer Austauschbarkeit aus Sicht der Anbieter auszugehen.

⁴³ Vgl. Bechtold/Bosch, 11. Aufl. 2025, GWB § 18 Rn. 9.

Im Einzelnen:

7.3.2.1 Abgrenzung nach Art der Erbringung

Eine Dienstleistung kann auf unterschiedliche Art und Weise zugestellt werden. Abhängig davon, welche Netzkapazitäten einem Dienstleister zur Verfügung stehen, kann eine Postdienstleistung Ende zu Ende (bei den Wettbewerbern nur regional), in Kooperation mit anderen Postdienstleistern oder durch die Inanspruchnahme von Teilleistungen durch einen Wettbewerber oder Konsolidierer zugestellt werden. Die DPAG verfügt als einziger Dienstleister über ein flächendeckendes Netz.

Eine Aufteilung in Submärkte hinsichtlich der Beförderung wird nicht vorgenommen.

Bei dem Angebot der Konsolidierung handelt es sich somit um eine Dienstleistung, bei der Konsolidierer die Sendungen ihrer Kunden gesammelt (i.d.R.) an die DPAG weitergeben, um eine bestimmte Sendungsmenge zu erreichen, welche in Kombination mit Vorleistungen (Abholen, Frankieren, Vorsortieren und Transport der Briefsendungen) eine Rückerstattung in Abhängigkeit der Sendungsmenge für die Konsolidierer ermöglicht. Diese Rückerstattung (ggf. abzüglich einer Bearbeitungsgebühr) geben die Konsolidierer nach ihren jeweils abgeschlossenen Verträgen an ihre Kunden weiter, welche ohne die Konsolidierer nicht genügend Sendungsmengen haben, um die Mindestmenge für eine direkte Einlieferung bei der DPAG erreichen zu können. Zusätzlich haben die Konsolidierer die Möglichkeit, einen Vertrag über Infrastrukturleistungen mit der DPAG abzuschließen, um weiteren Rabatte vom Briefporto zu erzielen. Hierzu müssen die Konsolidierer im Auftragsmanagement der DPAG ihre Sendungsmengen ankündigen und ein bestimmtes Frankierlayout verwenden. Diesen Vertrag über Infrastrukturleistungen können aber auch Endkunden abschließen, welche die Mindestsendungsmenge der DPAG nicht erreichen können und ihre Sendungen mittels Konsolidierer an die DPAG weitergeben. Unterschieden werden des Weiteren die Einlieferungsarten Briefzentrum Eingang (BZE) und Briefzentrum Ausgang (BZA) bei der DPAG. Die Bedingungen und Mengenrabatte für die Einlieferungsart BZE sind höher angesiedelt, da hier die von der DPAG erbrachte Leistung einen geringeren Umfang hat.

Eine Abgrenzung der Einlieferungsarten BZA und BZE in zwei verschiedene Märkte entfällt, da es in der Abgrenzung nicht auf einen einzelnen Nachfragenden, sondern auf die Gesamtheit der Nachfrager ankommt, welche einen Mix der beiden Einlieferungsarten wählen. Darüber hinaus handelt es sich prinzipiell um die gleiche Leistung, die lediglich an einem anderen Ort und daher zu einem anderen Preis erbracht wird. Der andere Preis ist aber nicht Ausdruck von Wettbewerb, sondern hängt mit dem Umfang der durch die DPAG erbrachten Leistung zusammen. Im Übrigen tritt der Preisunterschied, sofern er nicht signifikant ist, gegenüber dem Verwendungszweck zurück.

Bei den Dienstleistungen Abholen, Frankieren, Vorsortieren und Transportieren handelt es sich um Zusatzservices für Geschäftskunden, welche die postalische Wertschöpfungskette (bestehend aus Einsammeln, Befördern und Zustellen) ergänzen. Dabei müssen die Zusatzleistungen einer bestimmten geregelten Form nach den Verträgen der DPAG entsprechen. Dennoch handelt es sich hierbei um Leistungen, die Teil der eigentlichen Briefdienstleistung sind und auch vom Geschäftskunden selbst erbracht werden könnten. Auch diejenigen Geschäftskunden, die nicht direkt bei der DPAG einliefern können, haben die Wahl, ob sie über einen Vertrag über Infrastrukturleistungen bei der DPAG eine Rückerstattung erhalten. Die Zusatzservices sind demnach für Geschäftskunden mit einer Eigenleistung austauschbar. Es ändert sich somit nicht die

Briefbeförderungsleistung an sich, sondern nur das Ausmaß, in dem diese von den Dienstleistern erbracht wird.

Für den Endkunden (Geschäftskunden) sind Briefsendungen austauschbar, unabhängig davon, ob sie direkt bei dem Briefdienstleister eingeliefert, von diesem abgeholt oder an einen Konsolidierer übergeben werden. Der Endkunde kauft in erster Linie die Dienstleistung der Briefbeförderung und der zugehörigen Zustellung ein. Ob er sich nun für eine eigene Einlieferung entscheidet, weil es den Konditionen der Dienstleistung entspricht (bspw. im Falle eines direkten Vertrages mit der DPAG oder mit einem der Wettbewerber über einen ähnlichen Vertrag) oder er die Sendungsmengen von einem Konsolidierer abholen lässt, bei welchem er nach Absprache genauso die Möglichkeit der eigenen Einlieferung hätte, hängt von der Präferenz und den Bedürfnissen des einzelnen Endkunden ab. Für die Gesamtheit der Endkunden jedoch sind die Einlieferungsarten austauschbar, denn eine eigene Lieferung mag günstiger sein, kostet jedoch Zeit und Aufwand und reduziert somit die (geringe) Kostenersparnis. Der letztliche Verwendungszweck bleibt aber der Gleiche: Die Briefe kommen bei dem Postdienstleister an, welcher die Beförderung und auch die Zustellung erbringt.

Es existiert keine vertragliche Beschränkung für Substitute, denn weder Endkunden noch Konsolidierer sind über den Vertrag bei der DPAG gezwungen, Gebrauch von diesem Produkt zu machen. Sie können weiterhin komplett frei wählen, da auch kein Mindestgebrauch vorgeschrieben wird.

Eine Abgrenzung nach konsolidierten Sendungsmengen kann zurückgestellt werden, da ein Endkunde, der nicht die Mindestmengen der DPAG erreicht, einen Dienstleistungsvertrag mit einem alternativen Postdienstleister abschließen kann, der ihm bessere Konditionen bietet als die Ende-zu-Ende Briefbeförderung der DPAG zu Listenpreisen. Nachdem die Sendungsmengen bei dem alternativen Postdienstleister angekommen sind, unabhängig davon auf welchem Wege, erwartet der Endkunde die Erfüllung des Dienstleistungsvertrages, nämlich die Zustellung seiner Sendungsmengen. Über einen eigenen Vertrag über Infrastrukturleistungen könnte der Endkunde auf die Einlieferung von Teilleistungssendungen bei der DPAG bestehen. Allerdings ist dies direkt mit der Leistung eines Konsolidierers austauschbar, welcher ebenfalls diesen Vertrag bei der DPAG abgeschlossen hat und die darin vereinbarte Rückerstattung (ggf. abzüglich einer Bearbeitungsgebühr) selbst an den Endkunden weitergibt. Ob die Endkunden nun einen Vertrag bei der DPAG abschließen oder nicht, hängt von deren Bedürfnissen und Präferenzen ab. Für die Gesamtheit der Endkunden aber zählt letztlich nicht, wie Briefe zugestellt werden, ob über eine Konsolidierung und einschließender Einlieferung bei der DPAG oder einer Ende-zu-Ende Zustellung. Folgend sind die beiden Produkte miteinander austauschbar.

Es erfolgt aus den genannten Gründen keine weitere Unterteilung des Marktes nach der Art der Erbringung.

7.3.2.2 Abgrenzung nach Gewichtsstufen

Eine Unterscheidung nach verschiedenen Gewichtsstufen erfolgt nicht.

Zwar gelten für die einzelnen Gewichtsstufen unterschiedliche Preise. Diese beruhen aber nicht auf unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen, sondern auf unterschiedlichen Kosten.

Eine Unterteilung der Briefsendungen nach Gewicht ist nicht angezeigt, da es für unterschiedliche Gewichtsstufen keinen anderen Bedarf gibt. Die bisherige Grenze von 1.000 Gramm war

lediglich der rechtlichen Definition einer lizenzpflichtigen Dienstleistung geschuldet. Da diese normative Grenze entfallen ist, gibt es keinen Grund mehr, eine Abgrenzung für Briefe bis 1.000 Gramm vorzunehmen. Dies galt auch im letzten Preisverfahren (BK5-24-003), das 2024 nach den Übergangsvorschriften des neuen PostG durchgeführt wurde.

Der vorstehend beschriebene Bedarf der Nachfrager nach Briefdienstleistungen mit Merkmalen wie der Regellaufzeit (auch wenn sich diese für den internationalen Bereich unterscheidet), bestimmten Formaten oder der Geltung des Postgeheimnisses ändert sich nicht durch verschiedene Gewichtsstufen.

An sich ist für den Nachfrager eine Sendung mit einem bestimmten Gewicht (in einer bestimmten Gewichtsstufe) nicht mit einer Sendung mit einem anderen Gewicht (einer anderen Gewichtsstufe) austauschbar. Eine solch strikte Anwendung des Bedarfsmarktkonzepts hätte jedoch zur Folge, dass letztlich jede Gewichtsstufe als eigener sachlich relevanter Markt abzugrenzen wäre. Eine derartige Marktabgrenzung wäre indes zu eng und daher nicht mehr aussagekräftig hinsichtlich der insgesamt bestehenden Wettbewerbsbedingungen. Folglich wird von der ‘Korrekturbedürftigkeit’ des Bedarfsmarktkonzeptes ausgegangen, um zu realitätsnahen Ergebnissen zu gelangen.⁴⁴

Aus Sicht der Anbieter ist in jedem Fall von einer Austauschbarkeit auszugehen, da die Anbieter alle Gewichtsstufen bis 2 kg anbieten (i.d.R. angelehnt an die Gewichtsstufen der DPAG). Sofern es einzelne Postdienstleister gibt, die nur Briefe bis 1 kg anbieten, ist dies der früheren Beschränkung aus der Lizenzpflicht gemäß PostG a.F. geschuldet. Es ist aber davon auszugehen, dass diese technisch in der Lage sind, auch Briefsendungen bis 2 kg anzubieten.

Eine Unterteilung in Submärkte für Briefsendungen mit verschiedenen Gewichtsstufen ist somit nicht geboten.

7.3.2.3 Abgrenzung nach Laufzeiten

Die DPAG gibt an, dass die Regellaufzeit für Basisbriefsendungen zwei Werktage beträgt, für Einschreiben einen Werktag und für Dialogpost bis zu vier Werktagen⁴⁵ betragen kann. Die meisten Wettbewerber haben eine Regellaufzeit von zwei Werktagen angegeben, wobei auch Regellaufzeiten von einem bzw. drei oder vier Werktagen vorkommen.

Für den Nutzer ist wichtig, dass die Briefsendung verlässlich innerhalb eines gewissen Zeitrahmens ankommt. Angesichts der abnehmenden Bedeutung von Briefsendungen als Kommunikationsinstrument erscheint die Geschwindigkeit der Briefbeförderung weniger wichtig als die Verlässlichkeit.

In einer von der DPAG in Auftrag gegebenen Forsa-Studie⁴⁶ wurden die Nutzer auch zu Aspekten der Laufzeit von Briefsendungen gefragt. Bei „wichtige Aspekte des Briefversands“ haben 89 Prozent der Befragten angegeben, dass es sehr wichtig sei, dass der Brief zuverlässig beim Empfänger

⁴⁴ Vgl. Bechtold/Bosch, 11. Aufl. 2025, GWB § 18 Rn. 9.

⁴⁵ Keine Zustellung am Montag.

⁴⁶ forsa: Die Deutsche Post und die DHL in der Einschätzung der Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. Berlin, 20. September 2024.

ankomme. Demgegenüber hielten es nur 23 Prozent der Befragten für sehr wichtig, dass der Brief den Empfänger am nächsten Werktag erreiche⁴⁷.

Zum Zeitraum für eine Zustellung gefragt, hielten insgesamt 44 Prozent der Befragten einen Zeitraum von zwei Werktagen für akzeptabel 43 Prozent der Befragten einen Zeitraum von drei Tagen und nur 12 Prozent einen Zeitraum von vier Werktagen.⁴⁸

30 Prozent der Befragten wären in jedem Fall bereit, einen Aufpreis für die Zustellung am nächsten Werktag zu zahlen, wenn es wichtig wäre, dass ein Brief am nächsten Tag zugestellt wird. 40 Prozent der Befragten haben angegeben, dass sie eher dazu bereit wären einen Aufpreis zu zahlen, während die übrigen Befragten nicht bereit wären, einen Aufpreis zu zahlen.⁴⁹

Eine Versendung von Briefen mit einer Regellaufzeit von einem Werktag ist bei der DPAG für Privatkunden nur noch mit der Zusatzleistung Einschreiben möglich. Es ist aber fraglich, ob für Kunden, die eine Einschreibsendung versenden, tatsächlich der Laufzeitaspekt im Vordergrund steht, oder ob es nicht vielmehr darauf ankommt, den Empfang dieser Sendung nachweisen zu können. Da das neue Preismodell der DPAG somit seit dem 01.01.2025 gültig ist, sind verlässliche Aussagen darüber zum jetzigen Zeitpunkt schwierig. Erst im Zeitablauf wird man anhand der Sendungsmengenentwicklung sehen können, ob diese nach Änderung des Preismodells bzw. der Regellaufzeiten dauerhaft verändert, weil die Endkunden Einschreibesendungen nutzen, um eine bessere Regellaufzeit zu wählen.

Geschäftskunden können teilweise zwischen unterschiedlichen Laufzeiten wählen, abhängig von den kundenindividuellen Bedürfnissen. Der DVPT hat in seiner Stellungnahme zur Postgesetz-Novelle im Juni 2022 ausgeführt, dass die Zuverlässigkeit der Qualitätszusage (Anm.: in Bezug auf die Laufzeiten) wichtiger sei als die reine Laufzeit und der Preis. Diese Aussage beruht auf einer repräsentativen Umfrage des DVPT von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen aus allen wichtigen Branchen. Das Versandvolumen der befragten Organisationen beträgt 1,12 Milliarden Sendungen pro Jahr, mithin ca. 12 Prozent des gesamten Aufkommens von Geschäftsbriefen in Deutschland. Dabei wurde die Zustellqualität von 67 Prozent der Befragten und der Preis von 39 Prozent als sehr wichtig beurteilt.⁵⁰

Insgesamt ist daher eher von einer Austauschbarkeit aus Nachfragersicht auszugehen.

Da davon auszugehen ist, dass die Briefdienstleister alle Laufzeiten von einem bis vier Werktagen anbieten können, liegt auch eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht vor.

7.3.2.4 Abgrenzung nach Zielen (Inlands- und Auslandssendungen)

Eine Unterscheidung nach Zielen erfolgt nicht, weder im Hinblick auf Inlands- und Auslandssendungen noch im Hinblick auf unterschiedliche Ziele im Ausland.

⁴⁷ Vgl. forsa: Die Deutsche Post und die DHL in der Einschätzung der Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. Berlin, 20. September 2024, S. 10.

⁴⁸ Vgl. forsa: Die Deutsche Post und die DHL in der Einschätzung der Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. Berlin, 20. September 2024, S. 11.

⁴⁹ Vgl. forsa: Die Deutsche Post und die DHL in der Einschätzung der Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. Berlin, 20. September 2024, S. 12.

⁵⁰ Vgl. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-Novelle-PostG/dvpt_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 08.06.2026., S. 2 f. der Stellungnahme.

Der vorstehend beschriebene Bedarf der Nachfrager nach Briefdienstleistungen mit Merkmalen wie der Regellaufrzeit (auch wenn sich diese für den internationalen Bereich unterscheidet), bestimmten Formaten oder der Geltung des Postgeheimnisses bleibt auch für das Ausland der gleiche.

Zwar gelten für Auslandssendungen höhere Preise im Vergleich zu den nationalen Sendungen. Diese beruhen aber nicht auf unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen, sondern auf unterschiedlichen Kosten.

An sich ist für den Nachfrager eine Sendung von einem Ort zu einem bestimmten anderen Ort (Inland oder Ausland) nicht mit einer Sendung zu einem bestimmten anderen Ort (Inland oder Ausland) austauschbar. Eine solch strikte Anwendung des Bedarfsmarktkonzepts hätte jedoch zur Folge, dass letztlich jede Verbindung zwischen zwei Orten als eigener sachlich relevanter Markt abzugrenzen wäre. Eine derartige Marktabgrenzung wäre indes zu eng und daher nicht mehr aussagekräftig hinsichtlich der insgesamt bestehenden Wettbewerbsbedingungen⁵¹.

Aus Sicht der Anbieter ist in jedem Fall von einer Austauschbarkeit auszugehen, da die international abgehenden Briefsendungen bis zur Übergabe an der Grenze im selben Netz wie inländische Briefsendungen bearbeitet und transportiert werden. Sofern es überhaupt Spezialanbieter für einzelne Zielstaaten gibt, sind diese jedenfalls die Ausnahme und ohne Einfluss auf den Gesamtmarkt. Dies spricht gegen eine Unterteilung in Submärkte.

Die Wettbewerbsbedingungen unterscheiden sich für – den ohnehin geringen Anteil an – Sendungen in das Ausland (nur knapp 3 Prozent des Gesamtmarktes) zwar in gewissem Maße von denen für die inländischen Briefsendungen. Allerdings betrug der Marktanteil der DPAG (inklusive ihrer Tochterunternehmen) für in das Ausland abgehende Briefsendungen 2024 [REDACTED] Prozent und spricht somit ebenfalls deutlich für eine Marktbeherrschung. Daher sprechen auch die annähernd homogenen Wettbewerbsbedingungen für einen gemeinsamen sachlich relevanten Markt. Eine Unterteilung in Submärkte für Inlandssendungen und in das Ausland abgehende Sendungen ist somit nicht geboten.

Die DPAG hat in ihrer Stellungnahme zum Eckpunktepapier ausgeführt, dass sie im Erhebungsverfahren als Anlage 11 weitere Erläuterungen zum Exportmarkt beigefügt habe. Sie hat darauf hingewiesen, dass die Exportmärkte auch im Briefbereich durchaus differenziert zu betrachten seien, und verweist auf die dort getroffenen Aussagen im Hinblick auf das internationale Lösungsgeschäft, welches sich sowohl nachfrage- als auch produktionsseitig deutlich von internationalen Standardsendungen unterscheide.

An der genannten Anlage 11 hatte die DPAG angegeben, dass sich das internationale Lösungsgeschäft („direct entry“) dadurch auszeichne, dass es die Nachfrage des Versenders nach einem Auftritt im Ausland als lokales Unternehmen bediene. So könne sich der Versender gegenüber seinen Auslandskunden als nationales Unternehmen präsentieren, ohne tatsächlich eine lokale Infrastruktur vorhalten zu müssen. Ggf. werde ihm eine nationale Absenderadresse im Zielland zur Verfügung gestellt, um die „Responsequote“ zu erhöhen.

Aus Sicht der Nachfrager seien diese Sendungen somit nicht mit den Standardsendungen des Exportlandes austauschbar, sondern müssten den nationalen Märkten der Zielländer zugeordnet werden. Auch liege keine Angebotssubstitution vor. Der weit überwiegende Teil der Sendungen

⁵¹ Vgl. Bechtold/Bosch, 11. Aufl. 2025, GWB § 18 Rn. 9.

werde über Direktfahrten außerhalb des Netzes für inländische Sendungen bei den jeweiligen ausländischen Postgesellschaften eingeliefert. Die Beauftragung der Transportleistung für die Verbringung der Palletten ins Ausland erfolge entweder durch die DPAG oder durch den Kunden selbst. Aus Angebotssicht sei der Transport der Sendungen bis zum Einlieferungsort deshalb dem äußerst fragmentierten Transport- bzw. Speditionsgeschäft zuzurechnen.

Letztlich kommt es bei der Beurteilung, ob Briefsendungen ins Ausland dem Briefmarkt in Deutschland zuzuordnen sind, darauf an, wer sich gegenüber dem Versender zur Beförderung der Sendungen an die jeweiligen Empfänger verpflichtet. Verpflichtet sich der deutsche Anbieter gegenüber dem Versender, die Sendungen aus Deutschland zu den ausländischen Empfängern zu befördern, so sind diese Sendungen auch dann dem deutschen Briefmarkt zuzurechnen, wenn er sich hierzu eines ausländischen Anbieters bedient. Verpflichtet sich der deutsche Anbieter hingegen nur zur Einlieferung der Sendungen beim ausländischen Anbieter, der die Sendungen wiederum aufgrund einer eigenen vertraglichen Beziehung mit dem Versender befördert, so sind die Sendungen dem jeweiligen ausländischen Briefmarkt zuzuordnen.

7.3.2.5 Abgrenzung nach dem Inhalt

Briefsendungen sind nicht nach ihrem Inhalt abzugrenzen.

Dies ergibt sich daraus, dass eine solche Abgrenzung nach dem Inhalt von Briefpostsendungen auf Schwierigkeiten stoßen dürfte, da der Inhalt einer Briefsendung dem Postgeheimnis unterliegt und somit dem Briefdienstleister nicht bekannt ist. Dem steht nicht entgegen, dass es Sendungsformen gibt, bei denen sich der Briefdienstleister ein „Prüfrecht“ vorbehält, dem der Versender zustimmt.

Bei dem Inhalt eines Briefes kann es sich um verschiedene Arten von adressierten schriftlichen Mitteilungen (z.B. Bestellungen, Rechnung, Glückwunschkarten, Urlaubspostkarten), um eine Werbesendung oder um eine Ware handeln. In ihrer Stellungnahme zu den Eckpunktepapieren hat die DPAG vorgebracht, dass Werbesendungen (von Geschäftskunden) von sog. Transaktionssendungen abgegrenzt werden müssten und dies mit den unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen (starke elektronische Substitution bei Werbesendungen) begründet, vgl. dazu auch Kapitel 7.2.1.

Aus Nachfragersicht besteht kein unterschiedlicher Bedarf, der auf dem Inhalt einer Briefsendung beruht. Zwar ist eine Briefsendung an einer Person nicht austauschbar mit einer Briefsendung an eine andere Person. Diese Abgrenzung wäre, wie bereits ausgeführt, indes zu eng und daher nicht mehr aussagekräftig hinsichtlich der insgesamt bestehenden Wettbewerbsbedingungen.

Auch aus Anbietersicht ist eine Austauschbarkeit gegeben, zumal der Anbieter keine Kenntnis vom Inhalt hat.

Eine Abgrenzung nach dem Inhalt ist auch im Hinblick auf das Postgeheimnis nicht sachgerecht.

7.4 Räumlich relevanter Markt

Eine Unterteilung in regional begrenzte Märkte erfolgt nicht, da die Wettbewerbsbedingungen bundesweit einheitlich sind.

Die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht ist für die Prüfung der räumlichen Marktabgrenzung kein sinnvolles Kriterium. An sich ist für den Nachfrager eine Sendung von einem Ort zu einem bestimmten anderen Ort (Inland oder Ausland) nicht mit einer Sendung zu einem bestimmten anderen Ort (Inland oder Ausland) austauschbar. Insofern ist auch der Zugangspunkt (Briefkasten, Poststelle) eines Nachfragers in einem Ort nicht mit dem Zugangspunkt in einem anderen Ort austauschbar. Eine solch strikte Anwendung des Bedarfsmarktkonzepts hätte jedoch zur Folge, dass letztlich jeder Zugangspunkt eines Nachfragers als eigener räumlich relevanter Markt abzugrenzen wäre. Eine derartige Marktabgrenzung wäre indes zu eng und daher nicht mehr aussagekräftig hinsichtlich der insgesamt bestehenden Wettbewerbsbedingungen.

Der räumlich relevante Markt bestimmt sich nach der Einheitlichkeit oder Unterschiedlichkeit der Wettbewerbsverhältnisse. So können einzelne zu demselben relevanten Markt gehörende Dienstleistungen dann zu einem auch in geografischer Hinsicht einheitlichen relevanten Markt zusammengefasst werden, wenn im Bundesgebiet weitgehend einheitliche Wettbewerbsbedingungen herrschen⁵².

Aufgrund der Existenz von regionalen Wettbewerbern auf dem Briefmarkt wären unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen und damit eine Differenzierung zwischen verschiedenen Regionen zumindest denkbar. Allein die Tatsache, dass es in unterschiedlichen Regionen, insbesondere in Ballungsgebieten, mehr Anbieter der relevanten Leistungen gibt als in ländlichen Regionen, rechtfertigt nicht die Annahme unterschiedlicher räumlich relevanter Märkte, da es typisch für Ballungsgebiete ist, dass es dort mehr Anbieter gibt als in ländlichen Regionen. Ausschlaggebend ist, ob die größere Zahl an Anbietern in bestimmten Regionen zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen gegenüber anderen Gebieten geführt hat.

Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen sind dann gegeben, wenn sich die Anbieter in einer oder mehreren Regionen zu einer deutlich anderen Strategie gegenüber benachbarten Regionen deutlich anderen Strategie veranlasst sehen (Differenzierung von Produkten und Preisen)⁵³.

Briefdienstleistungen werden von den Anbietern – auch in Kooperationen – zu bundesweit einheitlichen Konditionen bzw. einheitlich für ihr gesamtes Tätigkeitsgebiet angeboten. Eine unterschiedliche Strategie im Hinblick auf bestimmte Regionen liegt nicht vor.

Der abgegrenzte sachlich relevante Markt ist somit räumlich als bundesweiter Markt zu definieren.

8 Ziele und Grundsätze der Regulierung

Gemäß § 36 PostG sind im Rahmen der Marktdefinition die beiden folgenden Regulierungsziele zu berücksichtigen:

1. die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen (Universaldienst) (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 PostG),

⁵² Vgl. dazu *Wendland*: in: Beck'scher TKG-Kommentar, vor § 33, Rn. 50.

⁵³ Vgl. dazu *Wendland*: in: Beck'scher TKG-Kommentar, vor § 33, Rn. 50.

2. die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten des Postsektors, insbesondere im ländlichen Raum (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 PostG).

Die hier vorgenommene Marktdefinition steht im Einklang mit diesen Regulierungszielen.

Sie ist dazu geeignet, die Entgeltregulierung durch die Bundesnetzagentur auf dem Briefmarkt zu ermöglichen, sofern dieser regulierungsbedürftig ist, um einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb sicherzustellen. Sie dient der Verhinderung von Preisgestaltungen, die den Wettbewerb auf dem Briefmarkt beeinträchtigen könnten. Soweit Entgelte für Universaldienstleistungen genehmigungspflichtig sind, dient dies insbesondere dem Ziel, erschwingliche Preise für Briefdienstleistungen im Universaldienst sicherzustellen.

Zudem ist die vorgenommene Marktdefinition geeignet, die Zugangsregulierung für Brief- und Warensendungen nach § 54 PostG zu ermöglichen. Auch der Zugangsanspruch für Zeitungen und Zeitschriften knüpft an eine marktbeherrschende Stellung auf einem Briefmarkt an (§ 54 Abs. 4 PostG). Die Zugangsregulierung sowohl für Brief- und Warensendungen als auch für Zeitungen und Zeitschriften ist erforderlich, um auch regionalen Briefdienstleistern die Annahme überregionaler Sendungen zu ermöglichen, und dient somit der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs.

9 Berücksichtigung der Grundsätze des allgemeinen Wettbewerbsrechts

Gemäß § 36 PostG sind im Rahmen der Marktdefinition die Grundsätze des allgemeinen Wettbewerbsrechts zu berücksichtigen.

In der hier vorgenommenen Marktdefinition manifestieren sich die Grundsätze des allgemeinen Wettbewerbsrechts insbesondere in der Anwendung des Bedarfsmarktkonzepts, um verschiedene Postmärkte voneinander abzugrenzen. Soweit dagegen vom Bedarfsmarktkonzept abgewichen wird, um auf normativer Ebene zwischen Postmärkten und Nicht-Postmärkten zu unterscheiden, ist dies eine Konsequenz der besonderen rechtlichen Regelungen des Postgesetzes, die den Grundsätzen des allgemeinen Wettbewerbsrechts vorgehen.

10 Prüfung auf Vorliegen potenzieller Regulierungsbedürftigkeit

Die Bundesnetzagentur prüft gemäß § 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PostG im Rahmen einer Marktanalyse, welche Postmärkte für eine Regulierung in Frage kommen. Dabei kommen nach § 36 festgelegte Postmärkte in Betracht, es sei denn, die Bundesnetzagentur stellt im Rahmen des Drei-Kriterien-Test fest, dass der Markt nicht oder nicht mehr durch beträchtliche und anhaltende strukturelle oder rechtliche Marktzutrittschranken gekennzeichnet ist, dass der Markt angesichts des erreichten Standes des Wettbewerbs innerhalb des relevanten Zeitraums zu funktionsfähigem Wettbewerb tendiert oder dass die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein ausreicht, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken (§ 37 Abs. 2 PostG).

Das Gesetz geht damit zunächst von der Regulierungsbedürftigkeit eines festgelegten Postmarktes aus. Diese Vermutung wird widerlegt, wenn eines der drei Kriterien nicht (mehr) erfüllt ist. Die

Systematik weicht damit vom Drei-Kriterien-Test im Telekommunikationsrecht nach § 11 Abs. 2 TKG ab.

Stellt die Bundesnetzagentur anhand des Drei-Kriterien-Tests fest, dass ein Markt für eine Regulierung nach diesem Teil in Betracht kommt, prüft sie in einem nächsten Schritt, ob ein oder mehrere Unternehmen gemeinsam auf diesem Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügen (§ 37 Abs. 3 PostG). Marktbeherrschend ist dabei jedes Unternehmen, das nach § 18 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen als marktbeherrschend anzusehen ist (§ 3 Nr. 12 PostG),

In Ermangelung einer bestehenden Anwendungspraxis im Postsektor können telekommunikationsrechtliche Grundsätze für die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests herangezogen werden, wobei rechtliche und ökonomische Besonderheiten des Postsektors stets zu berücksichtigen sind.

Die Explanatory Note der Europäischen Kommission zur TK-Märkteempfehlung⁵⁴ (im Folgenden: Explanatory Note TK-Märkteempfehlung) stellt klar, dass zwar sowohl im Rahmen der Prüfung des Drei-Kriterien-Tests als auch bei der Untersuchung auf das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht dieselben Faktoren einbezogen werden können, sich der Drei-Kriterien-Test aber dennoch von der Prüfung, ob ein oder mehrere Unternehmen auf einem bestimmten Markt marktmächtig sind, unterscheidet.⁵⁵

In entsprechender Anwendung dieses Grundsatzes können auch in der postrechtlichen Marktanalyse im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests dieselben Faktoren einbezogen werden wie bei der Untersuchung des Vorliegens einer marktbeherrschenden Stellung; zugleich handelt es sich aber beim Drei-Kriterien-Test und bei der Prüfung, ob ein oder mehrere Unternehmen marktbeherrschend sind, um zwei unterschiedliche Prüfungen.

Beim Drei-Kriterien-Test liegt der Schwerpunkt der Prüfung auf allgemeinen Markteigenschaften und -strukturen mit dem Ziel, Märkte, die für eine Regulierung nach PostG in Betracht kommen, zu identifizieren. Die Prüfung der Marktbeherrschung zielt hingegen auf die Feststellung ab, ob ein bestimmter Anbieter, der auf dem für die Regulierung in Betracht kommenden Markt aktiv ist, eine marktbeherrschende Stellung innehat. Der Drei-Kriterien-Test soll damit grundsätzlich nicht durch eine Prüfung der Marktgegebenheiten die Prüfung der marktbeherrschenden Stellung vorwegnehmen, sondern vielmehr eine Vorauswahl derjenigen Märkte treffen, die für den Einsatz von Regulierungsinstrumenten in Betracht kommt.

Daher ist bei der Untersuchung der drei Kriterien noch keine umfassende, konkret-individualisierende Prüfung notwendig. Die Prüfung der konkreten Wettbewerbsverhältnisse auf den zu untersuchenden Märkten kann im Einzelfall im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests zweckmäßig sein, sollte aber grundsätzlich der Prüfung der marktbeherrschenden Stellung vorbehalten bleiben.⁵⁶

⁵⁴ EU-Kommission, Commission Staff Working Document - Explanatory Note – Accompanying the Document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code, SWD(2020) 337 final, vom 18.12.2020.

⁵⁵ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung (EU) 2020/2245, S. 15 f.

⁵⁶ Vgl. Bundesnetzagentur, Beschluss BK 4-05-002/R vom 05.10.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur 2005, S. 1461ff., S. 79 f. der dort anliegenden Festlegung der Präsidentenkammer vom 24.06.2005; Zum summarischen Charakter der „Drei Kriterien“ vgl. Elkettani, K&R Beilage 1/2004, 11 (13); A.

Nachstehend werden die drei Kriterien für den sachlich relevanten Briefmarkt sowie für die beiden Submärkte für Privatkunden und Geschäftskunden untersucht.

10.1 Marktzutrittsschranken

Marktzutrittsschranken können grundsätzlich ein unabhängiges wettbewerbswidriges Verhalten eines Unternehmens mit einem erheblichen Marktanteil fördern. Die Zutrittsschranken beeinträchtigen die bestehende und auch die potenzielle Wettbewerbsfähigkeit des Marktes, indem sie den potenziellen Wettbewerb erschweren.⁵⁷ Marktzutrittsschranken können strukturell, rechtlich oder regulatorisch sein.

10.1.1 Rechtliche und regulatorische Marktzutrittsschranken

Rechtlich oder regulatorisch bedingte Hindernisse sind nicht auf wirtschaftliche Bedingungen zurückzuführen, sondern ergeben sich aus legislativen, administrativen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen. Diese können von einem Markteintritt abschrecken, oder diesen verzögern und/oder sich auf die Stellung von Betreibern auf dem betreffenden Markt auswirken.⁵⁸

Rechtliche oder regulatorische Zugangsschranken sind auf dem Briefmarkt nicht vorhanden. Zwar müssen sich neu in den Markt eintretende wie auch bestehende Anbieter nach den Vorschriften der §§ 4ff. PostG in das Anbieterverzeichnis der Bundesnetzagentur eintragen lassen. Dies dürfte aber die Unternehmen nicht vom Marktzutritt abschrecken.

10.1.2 Strukturelle Marktzutrittsschranken

Eine strukturelle Marktzutrittsschranke liegt vor, wenn der Stand der Technik und die Beschaffenheit des Netzes mit der damit verbundenen Kostenstruktur und/oder die Höhe der Nachfrage so beschaffen sind, dass sie asymmetrische Bedingungen zwischen den Betreibern schaffen, die den Markteintritt oder die Expansion von Wettbewerbern verhindern. Hohe strukturelle Schranken können z. B. vorliegen, wenn der Markt durch absolute Kostenvorteile, erhebliche Größen- und/oder Verbundvorteile, Kapazitätsengpässe und hohe versunkene Kosten gekennzeichnet ist. Solche Schranken sind in Sektoren zu finden, die auf den Aufbau von Netzen angewiesen sind, wie z. B. Festnetze im Telekommunikationssektor.⁵⁹ Marktzutrittsschranken liegen vor allem dann vor, wenn der Eintritt in den relevanten Markt hohe Investitionen und die Planung von Kapazitäten über einen langen Zeitraum erfordert, um rentabel zu sein.⁶⁰

Um das Vorhandensein hoher und nicht vorübergehender Schranken auszuschließen, reicht es nicht aus, zu prüfen, ob ein Markteintritt erfolgt ist oder wahrscheinlich erfolgen wird, sondern es ist vielmehr zu untersuchen, ob ein neuer Marktzutritt ohne Regulierung hinreichend zeitnah

A. Doll/Nigge, MMR 2004, 519 (insbesondere 520 und 524), und Loetz/Neumann, German Law Journal 2003, 1307 (1321); Scheurle/Mayen/Kirchner/Mayen/Käseberg, 3. Aufl. 2018, TKG § 10 Rn. 53-54.

⁵⁷ Vgl. EU Kommission, Commission staff working document accompanying the document communication from the Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services, SWD (2018) 124 final, vom 27.4.2018., S. 26f. (im Folgenden: Explanatory Note TK-Leitlinien).

⁵⁸ Vgl. EMPFEHLUNG (EU) 2020/2245 DER KOMMISSION vom 18. Dezember 2020 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die gemäß der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, Erwägungsgrund 10.

⁵⁹ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur TK-Märkteempfehlung, S. 12.

⁶⁰ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zu den TK-Leitlinien, S. 26.

und stabil erfolgen kann, so dass er die Marktmacht begrenzen kann. Ein Markteintritt in kleinem Maßstab (z. B. in einem begrenzten geografischen Gebiet) wird nicht als ausreichend angesehen, wenn der Markt größer ist, da es unwahrscheinlich ist, dass dadurch ein spürbarer Druck auf (ein) marktbeherrschende(s) Unternehmen ausgeübt werden kann.

Auf dem Briefmarkt sind derzeit ca. 400 Unternehmen⁶¹ neben der DPAG tätig. Allerdings sind diese vorwiegend kleine Unternehmen, die ausschließlich regional tätig sind. Selbst in Zusammenschlüssen erreichen sie nicht annähernd ein flächendeckendes Netz, so dass sie in jedem Fall auf den (regulierten) Teilleistungszugang bei der DPAG angewiesen sind.

Außerdem sind die Kapazitäten der Wettbewerber gering, was sich daran zeigt, dass sie nur sehr geringe Marktanteile haben und daher nicht in der Lage sind, kurzfristig ihre Kapazitäten in großem Umfang auszuweiten. Die Marktanteile werden im nachfolgenden Kapitel betrachtet.

Aufgrund ihrer geringen Kapazitäten und der nur regionalen Flächendeckung sind die Wettbewerbsunternehmen auf dem Briefmarkt nicht in der Lage, spürbaren Druck auf die DPAG auszuüben. Sie sind im Gegenteil in hohem Maße auf den regulierten Teilleistungszugang angewiesen. Würde dieser (mangels Regulierungsbedürftigkeit) entfallen, wären ihre Möglichkeiten auf dem Markt deutlich eingeschränkt, da sie nur regionale Gebiete bedienen könnten. Gerade für Geschäftskunden ist es aber oft wichtig, dass sie Sendungen in das ganze Bundesgebiet (und in das Ausland) versenden können.

Auch die Kontrolle über eine nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur ist ein für die Marktherrschaft wichtiger Faktor⁶². Es handelt sich um eine im Bereich der Netzwirtschaften besonders häufig anzutreffende Marktzutrittsschranke. Der Ausbau dieser notwendigen Infrastruktur erfordert nämlich umfangreiche Anfangsinvestitionen, die häufig nicht lohnenswert sind.

Die DPAG verfügt als einzige über eine auf das gesamte Bundesgebiet bezogene flächendeckende postalische Infrastruktur, bestehend aus einem dichten Netz aus Einlieferungspunkten, Sortier- und Verteilzentren und flächendeckender Zustellung. So hat sie im Auskunftersuchen angegeben, sie habe Überkapazitäten durch ein überdimensioniertes Annahmernetz (Briefkästen, Filialen) aufgrund von Universaldienstvorgaben.

Andere Wettbewerber verfügen nur in ihrem Tätigkeitsgebiet über eine solche Infrastruktur, und auch das nicht immer flächendeckend. Der Aufbau einer solchen Infrastruktur erfordert umfangreiche Anfangsinvestitionen, die sich nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums rentieren. Dies gilt umso mehr für den Briefmarkt, der bereits jetzt von sinkenden Briefmengen gekennzeichnet ist, so dass die (notwendige) langfristige Perspektive für den Ausbau von Infrastrukturen nicht vorhanden ist.

Die DPAG ist der Auffassung, dass es keine Marktzutrittsschranken gebe. Sie begründet dies damit, dass es keine versunkenen Kosten, wenig Kapitalbedarf und keine bürokratischen Hürden gebe. Eine Flächendeckung sei über Teilleistungseinlieferungen möglich.

Ein Wettbewerbsunternehmen ist der Auffassung, dass die Möglichkeit zum Marktzutritt sehr positiv sei, sofern die Fach- und Sachkunde zur Lizenzerteilung vorhanden sei und Chancengleichheit hergestellt werde. Es gebe noch viele Gebiete ohne Wettbewerb. Ein Konsolidierer

⁶¹ Vgl. Briefmarktbericht 2024 der Bundesnetzagentur, https://www.bundesnetzagentur.de/Shared-Docs/Mediathek/Berichte/2024/Briefmarktbericht2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3

⁶² Vgl. Säcker/Körber/Heinen-Hosseini/Woesler, 4. Aufl. 2023, TKG/TTDSG § 11 Rn. 25.

schätzt die Möglichkeit zum Markteintritt als sehr hoch ein. Man brauche nur die richtigen Partner (Lettershops) und Kontakt zu einem Postdienstleister. Mit einer nennenswerten Menge erhalte man Kooperationsrabatte und könne so gut als Konsolidierer den Markt betreten.

Die anderen Wettbewerber, die eine Einschätzung abgegeben haben (21 Unternehmen), halten einen Marktzutritt für schwierig bzw. eingeschränkt bis nahezu unmöglich. Gründe hierfür seien die Preisgestaltung der DPAG (Preisunterbietung) und die minimale Regulierung der DPAG als Marktbeherrscher, hohe Anfangsinvestitionen in Sortier- und Zustellinfrastruktur sowie den Einsatz nachhaltiger Technologien, hohe Mindestlöhne, rückläufige Briefvolumina und damit ein insgesamt schrumpfender Briefmarkt und eine fortschreitende Digitalisierung. Während für ein befragtes Unternehmen der Marktzutritt für Konsolidierer als eher möglich erschien, werden von einem anderen Anbieter die geringen Sendungsmengen in ländlichen Gebieten als zusätzliches wirtschaftliches Hindernis gesehen.

Bei den Expansionshemmnissen für bereits im Markt befindliche Anbieter sieht die Einschätzung leicht anders aus. Neben der DPAG sind 9 Anbieter (ohne weitere Begründung) der Auffassung, dass es keine Expansionshemmnisse gebe.

18 Anbieter hingegen sehen Expansionshemmnisse. Diese werden u.a. begründet mit der Marktmacht der DPAG, insbesondere mit der Preispolitik der DPAG und deren Tochter DPIHS, z.B. deren dauerhafte Weitergabe des Maximalrabatts auch an kleine Kunden in Kombination mit einem viel zu niedrigen Handlingsfee. Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Sicherung bereits erreichter Marktanteile eine Herausforderung darstelle, geschweige denn die Expansion, da die Erhöhung der Reichweite erneut mit hohen Anfangsinvestitionen in einem schrumpfenden Markt verbunden sei.

Die Bundesnetzagentur kommt zu dem Schluss, dass der Briefmarkt durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet ist.

Die DPAG führt in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkten aus, dass das Vorhandensein struktureller Marktzutrittsschranken aus der Tatsache abgeleitet werde, dass nur sehr wenige kleinere Unternehmen in dem Markt tätig seien, die nicht in der Lage wären, ihre Kapazitäten kurzfristig auszuweiten. Worin diese Marktzutrittsschranken tatsächlich liegen sollen, lasse sich dem Eckpunkt Papier nicht entnehmen. Tatsächlich seien die Marktzutrittsschranken aus ökonomischer Sicht eher gering, da der Aufbau von Briefnetzen im Gegensatz zu leitungsgebundenen Netzeindustrien faktisch nicht mit versunkenen Kosten verbunden sei und durch den normierten Teilleistungszugang auch kleinere, regional tätige Postdienstleister in der Lage seien, eine bundesweite Briefbeförderung anzubieten. Im Gegenteil sei mit der Abschaffung der Lizenzpflicht der Markteintritt noch einmal deutlich erleichtert worden.

Die Bundesnetzagentur hat in der vorliegenden Marktanalyse ausführlich dargelegt, dass der Briefmarkt von strukturellen Marktzutrittsschranken geprägt ist. Dies umso mehr, da die Sendungsmengen – anders als bei den Paketmärkten – kontinuierlich sinken.

Bei dem Hinweis, dass die Marktzutrittsschranken aus ökonomischer Sicht gering seien, weil durch den normierten Teilleistungszugang auch kleinere, regional tätige Postdienstleister in der Lage seien, eine bundesweite Briefbeförderung anzubieten, handelt es sich um einen Zirkelschluss: wäre die DPAG nicht mehr regulierungsbedürftig (weil es wie hier von ihr ausgeführt keine Marktzutrittsschranken gäbe), würde sie den „normierten Teilleistungszugang“, den sie bisher auf Basis der Regulierung anbieten muss, auch nicht mehr (freiwillig) anbieten. Damit wären,

wie bereits oben ausgeführt, regionale Briefdienstleister nicht mehr in der Lage, eine bundesweite Briefbeförderung anzubieten.

10.2 Tendenz zu wirksamem Wettbewerb

Im Rahmen des zweiten Kriteriums sind vorwiegend Marktanteile sowie das Ausmaß und die Verbreitung konkurrierender Netze und Infrastrukturen zu bewerten.

Im Sinne des § 18 Abs. 1 GWB ist ein Unternehmen marktbeherrschend, wenn es auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt keinem oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat. Die Existenz eines marktbeherrschenden Unternehmens bedeutet im Umkehrschluss, dass es keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb gibt.

Bei der Beurteilung der Marktstellung ist insbesondere der Marktanteil des betreffenden Unternehmens zu berücksichtigen.⁶³ Marktanteile werden oftmals als Marktmachtindikator verwendet, da sie am deutlichsten Erfolg und Leistungsfähigkeit eines Unternehmens ausweisen.⁶⁴ Werden beispielsweise konstant sehr hohe Marktanteile festgestellt, so ist dies als Indiz für das Fehlen einer Tendenz zu wirksamem Wettbewerb zu werten.

Dabei versteht die Rechtsprechung den Marktanteil i. d. R. als den durch den Umsatz ausgedrückten Wertanteil eines Produktes am relevanten Markt und nicht als Mengenanteil. Bei homogenen Produkten ist auch der Mengenanteil aufschlussreich. Bei heterogenen Produkten und bei Dienstleistungen ist der Wertanteil der gebotene Indikator.⁶⁵ Dieser spiegelt die tatsächlichen Marktverhältnisse bzw. die Stellung der Anbieter am Markt besser wider als entsprechende Mengenteile.

Zur Beurteilung der Marktverhältnisse stehen der Bundesnetzagentur die Ergebnisse ihrer Markterhebung zur Verfügung. Zur Ergänzung wurden im Auskunftersuchen für die Marktanalyse im Briefbereich vereinzelte Kennzahlen abgefragt.

Nachfolgend werden die Marktanteile nach Umsatz und nach Sendungsmengen für den sachlich relevanten Briefmarkt sowie getrennt für die beiden Submärkte geprüft. Da der Submarkt für Privatkunden nur einen sehr kleinen Teil des Briefmarktes ausmacht, liegen bei Betrachtung des Gesamtmarkts (für Privatkunden und Geschäftskunden) die Marktanteile sehr nahe an denen des Submarktes für Geschäftskunden.

10.2.1 Gesamtmarkt

Betrachtet man den gesamten Briefmarkt, so hatte die DPAG im Jahr 2024 einen Marktanteil nach Umsatz von 88 Prozent. Dazu zählen auch alle verbundenen Tochterunternehmen, die Briefdienstleistungen erbringen. In den vergangenen Jahren waren die Anteile der DPAG am Gesamtbriefmarkt nahezu konstant. Von 2023 auf 2024 ist der Marktanteil sogar um ca. einen Prozentpunkt angestiegen.

⁶³ Vgl. auch GWB §18 Abs. 3 Nr. 1.

⁶⁴ Vgl. Säcker/Körber/Heinen-Hosseini/Woesler, TKG/TTDSG, 4. Auflage 2023; § 11 Rn. 44.

⁶⁵ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 118.

Die restlichen 12 Prozent des Umsatzes verteilen sich auf die knapp 400 Wettbewerber. Der Wettbewerber mit dem größten Marktanteil kommt auf weniger als fünf Prozent. Alle weiteren Wettbewerber haben Marktanteile von weniger als einem Prozent.

Auch unter Berücksichtigung der Sendungsmengen sind keine Veränderungen der Marktanteile bei der DPAG zu erkennen. Auch hier lag der Marktanteil für das Jahr 2024 bei 88 Prozent. Die Veränderung der Marktanteile von 2023 auf 2024 lag wie bei den Umsätzen bei einer Zunahme von einem Prozentpunkt. Auch die Marktanteile bei den Wettbewerbern entsprechen denen nach den Umsätzen.

Nachfolgend werden auch die beiden Submärkte betrachtet.

10.2.2 Submarkt für Geschäftskunden

Die DPAG hatte im Jahr 2024 im Submarkt für Geschäftskunden einen auf den Umsatz bezogenen Marktanteil von gut [REDACTED] Prozent. Dabei werden der DPAG auch die Umsatzanteile der mit ihr verbundenen Tochterunternehmen, die ebenfalls Briefdienstleistungen erbringen, zugerechnet.⁶⁶ Das sind derzeit die DP InHaus Services GmbH, DP E-Post Solutions GmbH, DP Dialog Solutions GmbH und DHL Express Germany GmbH. Folglich besitzt die DPAG eine herausragende Marktstellung.

Der Umsatzanteil der DPAG war über die vergangenen Jahre hinweg nahezu konstant und 2024 gegenüber dem Vorjahr sogar leicht angestiegen (um knapp 2 Prozentpunkte). Eine marktbeherrschende Stellung wird gemäß § 18 Abs. 4 GWB bereits ab einem Marktanteil von 40 Prozent vermutet. Daher wird die DPAG ihre herausragende Stellung auf dem relevanten Markt auch in den Folgejahren beibehalten, selbst wenn es zu leichten Verschiebungen der Marktanteile kommen sollte.

Die restlichen knapp [REDACTED] Prozent des Umsatzes verteilen sich im Jahr 2024 auf knapp 400 Wettbewerber, von denen aber nur ein kleiner Kreis von Unternehmen Umsätze von über 10 Mio. Euro erwirtschaftet hat. Keines der Unternehmen, die auf dem betrachteten Submarkt für Geschäftskunden tätig sind, war bislang in der Lage, seine Position in größerem Umfang auszubauen. Der Wettbewerber mit dem größten Marktanteil kommt auf weniger als 5 Prozent. Bei allen anderen Wettbewerbern liegt der Marktanteil unter einem Prozent. Bei vielen Wettbewerbern ist der Marktanteil so gering, dass er nur im Bereich der dritten Nachkommastelle liegt.

Auch wenn zur Beurteilung der Marktstellung der DPAG der Marktanteil bezogen auf die Sendungsmengen herangezogen würde, fiel das Ergebnis eindeutig aus. Die vorliegenden Daten be-
ziffern den mengenmäßigen Marktanteil der DPAG im Jahr 2024 auf rund [REDACTED]
[REDACTED] Prozent. Damit ist der Marktanteil gegenüber dem Vorjahr nahezu identisch geblieben. Gleiches gilt für die Marktanteile der Wettbewerber.

⁶⁶ Der Marktbeherrschungsbegriff des § 37 PostG richtet sich gem. § 3 Nr. 12 PostG nach den Vorgaben des GWB, so dass der funktionelle Unternehmensbegriff des Kartellrechts anzuwenden ist.

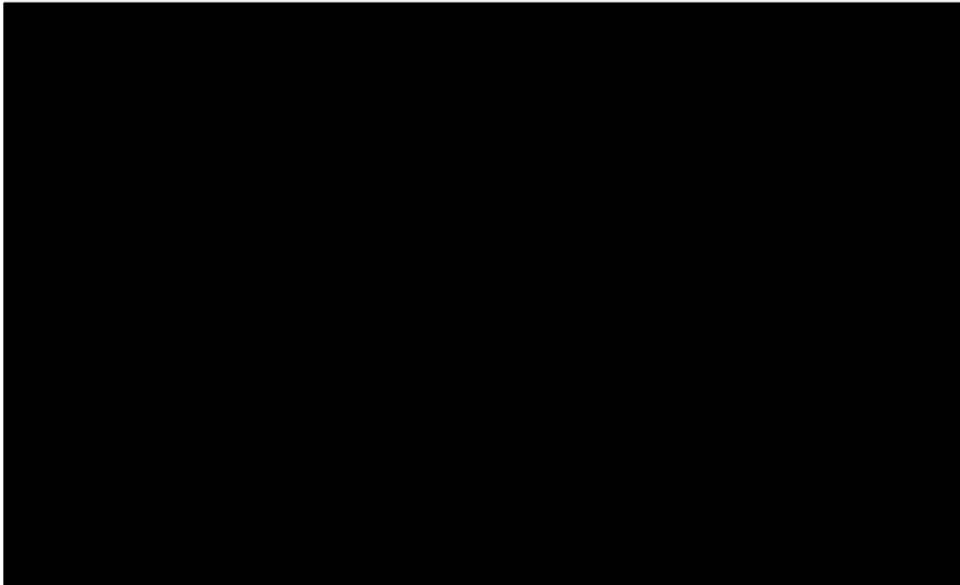


Abbildung 7 - Sendungsmengenanteil Geschäftskundensegment

Neben den relativen Marktanteilen wird auch die Marktkonzentration anhand des Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) betrachtet. Dieser ist ein gängiges Maß zur Bestimmung der Marktkonzentration. Der Index addiert die quadrierten Marktanteile aller Unternehmen in dem besagten Markt. Er nimmt Werte zwischen 0 und 10.000 ein. In Anlehnung an die Leitlinien der Europäischen Kommission zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse⁶⁷ werden für die Interpretation des HHI folgende Intervalle zugrunde gelegt: Ein HHI-Wert unter 1.000 zeigt eine niedrige Konzentration an, Werte zwischen 1.000 und 2.000 deuten auf eine moderate Konzentration hin und Werte über 2.000 weisen auf eine hohe Konzentration hin. Berücksichtigt wird hier der HHI-Index auf Grundlage der Umsatzanteile. Für das Jahr 2024 beträgt der HHI-Index für den Submarkt für Geschäftskunden 7581 und lässt somit auf einen hoch konzentrierten Markt schließen.

Selbst die größeren Marktteilnehmer dürften daher nicht in der Lage sein, die Verhaltensspielräume der DPAG in absehbarer Zukunft entscheidend zu beeinflussen. Der Abstand des Marktanteils sowohl nach Sendungsmengen als auch nach Umsätzen der DPAG zum nächstgrößeren Anbieter ist überragend und unterstreicht deren besondere Marktstellung.

Zu weiteren Ausführungen vgl. Kapitel 11.1 (Marktanteile) in der Marktbeherrschungsprüfung.

Die DPAG führt in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkten aus, dass die Begründung des Eckpunktepapiers zum zweiten Kriterium („keine Tendenz zu funktionsfähigem Wettbewerb“) die gebotene, zukunftsgerichtete Prognose ersichtlich unzutreffend auf eine statische Marktanteilsbetrachtung (88 Prozent DPAG; Zersplitterung der übrigen Anteile) reduziere und damit voraussetze, dass die – im Eckpunktepapier vorgenommene, jedoch wie ausgeführt zu kritisierende – Marktabgrenzung zutreffe. Auf dieser überaggregierten Grundlage seien die herangezogenen Marktanteile jedoch nicht belastbar für die Frage, ob einzelne Märkte innerhalb des relevanten

⁶⁷ Vgl. Europäische Kommission, Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. C31 vom 5.2.2004, S. 5 – 18. (Hinweis: Die Europäische Kommission hat 30.04.2026 eine öffentliche Konsultation zum Entwurf der neuen Fusionskontrollleitlinien eingeleitet. Diese sehen aber derzeit keine Änderungen zu diesem Punkt vor.)

Zeitraums zu funktionsfähigem Wettbewerb tendierten. Beispielsweise die bereits erwähnten tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse bei ins Ausland abgehender Geschäftskundenkommunikation bleiben außer Betracht, obwohl dort der wettbewerbliche Disziplinierungsdruck maßgeblich von großen Postgesellschaften der Zielländer (ehemaligen Monopolisten) und deren Konditionen ausgehe; diese Disziplinierungseffekte des Wettbewerbs seien in einer pauschalen Inlands-Marktanteilslogik nicht erfasst.

Angesichts der überragenden Marktstellung der DPAG auf den beiden Submärkten ist – insbesondere in einem Markt mit kontinuierlich sinkenden Sendungsvolumina – nicht davon auszugehen, dass selbst der größte Wettbewerber mit einem Marktanteil von derzeit unter 5 Prozent in Betrachtungszeitraum in der Lage ist, seinen Marktanteil erheblich auszuweiten und somit wettbewerblichen Druck auf die DPAG auszuüben. Für die anderen Wettbewerber, deren Marktanteil unter einem Prozent liegt (teilweise deutlich darunter), gilt dies umso mehr. Es ist daher nicht ersichtlich, woher also ein Marktteilnehmer kommen sollte, der in Zukunft entscheidenden Wettbewerbsdruck auf die DPAG ausüben könnte.

Zu den Kritikpunkten an der aus Sicht der DPAG unzutreffenden Marktabgrenzung, die bereits dort vorgetragen und gewürdigt wurden, wird auf die entsprechenden Kapitel verwiesen.

10.2.3 Submarkt für Privatkunden

Auf dem Submarkt für Privatkunden sind die Marktverhältnisse noch eindeutiger. Das liegt daran, dass eine größere Anzahl an alternativen Briefdienstleistern, so auch der größte Wettbewerber der DPAG [REDACTED], ausschließlich im Geschäftskundensegment tätig sind.

Die DPAG hatte 2024 einen umsatzbezogenen Marktanteil von gut [REDACTED] Prozent. Zwar ist der Marktanteil gegenüber dem Vorjahr um ca. 1 Prozentpunkt zurückgegangen. Gleichwohl liegt eine überragende Marktstellung vor. Keines der übrigen für Privatkunden tätigen Unternehmen kam auf einen Marktanteil von mehr als einem Prozent. Ähnliches gilt für die Sendungsmengen. Hier ist der Marktanteil der DPAG von [REDACTED] Prozent im Jahr 2023 sogar auf [REDACTED] Prozent im Jahr 2024 gestiegen.

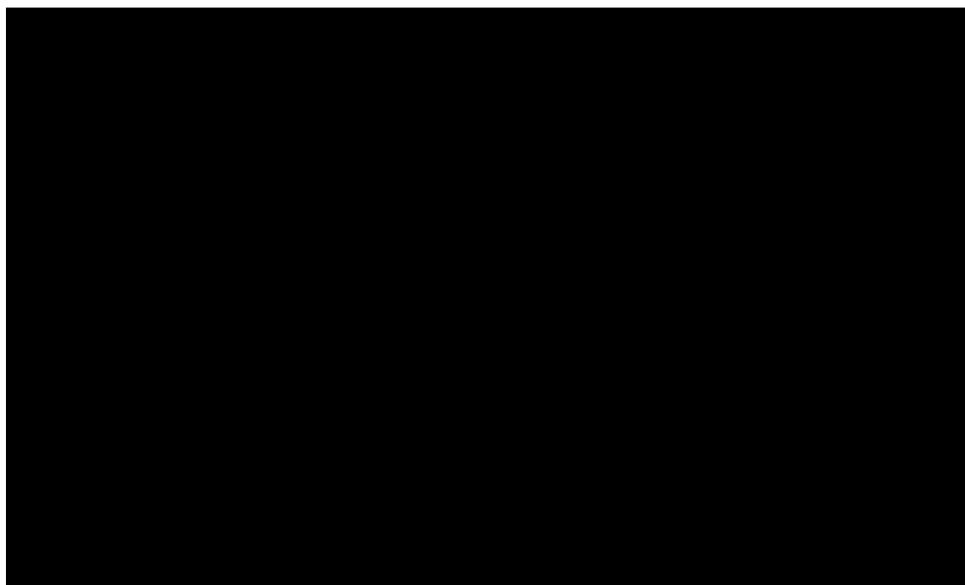


Abbildung 8 - Sendungsmengenanteile Privatkundensegment

Für den Submarkt für Privatkunden ist der Herfindahl-Hirshmann-Index noch größer als für den Submarkt für Geschäftskunden: Hier liegt er für das Jahr 2024 bei 9330. Somit ist für den zu betrachtenden Submarkt für Privatkunden ebenfalls von einem hoch konzentrierten Markt auszugehen.

Selbst die größeren Marktteilnehmer dürften daher nicht in der Lage sein, die Verhaltensspielräume der DPAG in absehbarer Zukunft entscheidend zu beeinflussen. Der Abstand des Marktanteils sowohl auf die Sendungsmengen als auch auf die Umsätze der DPAG zum nächstgrößeren Anbieter ist überragend und unterstreicht deren besondere Marktstellung.

Für weitere Kennzahlen siehe Kapitel 11.1 (Marktanteile).

10.2.4 Schlussfolgerung

Die Marktanteile sowie die Konzentrationsmaße zeigen, dass es auf dem vorliegenden Briefmarkt mit seinen beiden Submärkten für Privat- und Geschäftskunden im Betrachtungszeitraum keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb gibt.

10.3 Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreichend

Im Rahmen des dritten Kriteriums ist gemäß § 37 Abs. 2 Nr. 3 PostG zu prüfen, ob die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein ausreicht, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenwirken zu können.

10.3.1 Sektorspezifische Regulierungsinstrumente im Postgesetz

Anders als das allgemeine Wettbewerbsrecht sieht Kapitel 5 PostG spezifische Instrumente der Entgelt- und Zugangsregulierung für Briefe und Warensendungen vor, um der marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens zu begegnen, sofern der entsprechende Markt regulierungsbedürftig ist.

So unterliegen – auf einem regulierungsbedürftigen Markt – Entgelte für Universaldienstbriefe der ex-ante-Regulierung (§ 40 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PostG). Im Rahmen der Zugangsregulierung sind marktbeherrschende Unternehmen zudem verpflichtet, einen Teilleistungszugang für Briefe und Warensendungen anzubieten (§ 54 Abs. 1 und 3 PostG), wobei die Entgelte dieser Zugangsleistungen ebenfalls der ex-ante-Regulierung unterliegen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 PostG). Diese Instrumente sind deutlich intensiver als die des allgemeinen Wettbewerbsrechts. Sie wirken präventiv und greifen unabhängig davon, ob ein Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung festgestellt wurde.

Auch im Rahmen der ex-post-Regulierung (§ 40 Abs. 2 i.V.m. § 49 PostG) sind die postrechtlichen Instrumente intensiver als die des allgemeinen Wettbewerbsrechts. So kann die Bundesnetzagentur – auf einem regulierungsbedürftigen Markt – Entgelte oder Verträge für unwirksam erklären (§ 49 Abs. 3 Sätze 2 und 3 PostG). Darüber hinaus gelten vergleichsweise kurze Verfahrensfristen. Auf begründeten Antrag eines Wettbewerbers ist innerhalb von zwei Monaten über die Einleitung eines Verfahrens zu entscheiden (§ 49 Abs. 6 Satz 1); das Verfahren selbst ist regelmäßig

innerhalb von vier Monaten ab der Einleitung abzuschließen (§ 49 Abs. 3 Satz 1). Zur Durchführung von ex-post-Prüfungen kann die Bundesnetzagentur zudem auf ihr bereits vorliegende Entgeltinformationen zurückgreifen, da Entgelte und Entgeltmaßnahmen marktbeherrschender Unternehmen der Bundesnetzagentur unmittelbar nach Vertragsschluss zur Kenntnis zu geben sind (§ 50 Abs. 3 PostG).

Schließlich steht der Bundesnetzagentur das Instrument der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht nach § 58 PostG zur Verfügung.

10.3.2 Erforderlichkeit sektorspezifischer Regulierung

Die bloße Existenz spezifischer entgelt- und zugangsregulatorischer Instrumente, die eingriffstintensiver und schneller einsetzbar sind als jene des allgemeinen Wettbewerbsrechts, kann für sich genommen jedoch noch nicht die Regulierungsbedürftigkeit eines Marktes begründen. Ansonsten wäre die Regulierungsbedürftigkeit immer gegeben und liefere das dritte Kriterium ins Leere. Vielmehr ist entscheidend, ob die sektorspezifischen Instrumente des Postgesetzes erforderlich sind, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken.⁶⁸

Das Marktversagen auf dem Briefmarkt ist durch den sehr hohen Marktanteil eines einzelnen Unternehmens von über 85 Prozent gekennzeichnet (s. o.). Insbesondere im Privatkundensegment gibt es in vielen Regionen keine alternativen Wettbewerber, die Briefdienstleistungen anbieten. Vor diesem Hintergrund ist die ex-ante-Regulierung von Briefentgelten erforderlich, um überhöhte Preise und anderes missbräuchliches Verhalten des Unternehmens mit überragender Marktstellung zu verhindern.

Die ausschließlich regional tätigen Wettbewerber sind zudem in hohem Maße auf den regulierten Teilleistungszugang angewiesen. Würde dieser entfallen, würde dies den Wettbewerbsbedingungen nachhaltig schaden. Wettbewerber könnten keine Sendungen mehr nach Gebieten befördern, in denen keine alternativen Zustelldienste tätig sind, und drohten damit aus dem Markt gedrängt zu werden. Die Zugangsregulierung für Brief- und Warensendungen ist daher erforderlich, um einen funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Briefmarkt sicherzustellen.

Um zu verhindern, dass der Zugangsanspruch durch prohibitiv hohe Zugangsentgelte unterlaufen wird, ist in der Konsequenz auch die ex-ante-Regulierung der Zugangsentgelte erforderlich.

Entgelte für Werbesendungen sowie Endkundenentgelte für Warensendungen unterliegen der nachträglichen Entgeltregulierung. Auch diese ist erforderlich, um einem missbräuchlichen Ausnutzen der marktbeherrschenden Stellung schnell und effektiv entgegenzutreten zu können.

10.3.3 Schlussfolgerung

Aufgrund des gravierenden Marktversagens sind die – schärferen – sektorspezifischen Regulierungsinstrumente, die das PostG zur Verfügung stellt, erforderlich. Denn nur sie bieten die nötige Eingriffstiefe und Schnelligkeit, um einen Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung zu verhindern bzw. diesem frühzeitig effektiv entgegenzutreten.

⁶⁸ Vgl. Geppert/Schütz/Louven/Ufer, 5. Aufl. 2023, TKG § 11 Rn. 24.

11 Prüfung der Marktbeherrschung

Ein Unternehmen ist im Sinne des § 18 Abs. 1 GWB marktbeherrschend, wenn es auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt keinem oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat.

Auf dem hier festgelegten Briefmarkt hat die DPAG einen Marktanteil von über 40 Prozent, so dass ihre marktbeherrschende Stellung vermutet wird (§ 18 Abs. 4 GWB). Die marktbeherrschende Stellung der DPAG ist jedoch auch unabhängig vom gesetzlichen Vermutungstatbestand auf der Grundlage der Kriterien des § 18 Abs. 3 zu bejahen.

11.1 Marktanteile

Nicht nur im Rahmen der gesetzlichen Vermutung des § 18 Abs. 4 GWB, sondern auch bei der Beurteilung der Marktstellung nach § 18 Abs. 3 GWB ist insbesondere der Marktanteil des betreffenden Unternehmens zu berücksichtigen (§ 18 Abs. 3 Nr. 1 GWB).

Marktanteile werden oftmals als Marktmachtindikator verwendet, da sie am deutlichsten Erfolg und Leistungsfähigkeit eines Unternehmens ausweisen.⁶⁹ Dabei versteht die Rechtsprechung den Marktanteil i. d. R. als den durch den Umsatz ausgedrückten Wertanteil eines Produktes am relevanten Markt und nicht als Mengenanteil. Dies gilt insbesondere bei heterogenen Produkten und Dienstleistungen⁷⁰. Der Marktanteil nach Umsatz spiegelt die tatsächlichen Marktverhältnisse bzw. die Stellung der Anbieter am Markt besser wider als entsprechende Mengenanteile. Bei homogenen Produkten ist auch der Mengenanteil aufschlussreich.

Zur Beurteilung der Marktverhältnisse stehen der Bundesnetzagentur die Ergebnisse ihrer Markterhebung zur Verfügung. Betrachtet man den gesamten Briefmarkt, so hat die DPAG im Jahr 2024 einen Marktanteil nach Umsatz von 88 Prozent. Dazu zählen auch alle verbundenen Tochterunternehmen, die Briefdienstleistungen erbringen. Die bevorstehende Umstrukturierung der DPAG hat keine Auswirkungen auf die Marktanteile des Unternehmens insgesamt. Im Rahmen der Umstrukturierung soll das Geschäftsfeld Post & Paket Deutschland der DPAG auf eine Tochtergesellschaft "Deutsche Post AG neu" übertragen werden. Die Muttergesellschaft DPAG soll in "DHL AG" umbenannt werden. Die Hauptversammlung der DPAG hat die Umstrukturierung am 5. Mai 2026 beschlossen. Die Umstrukturierung wird mit Eintragung in das Handelsregister wirksam. Zu diesem Zeitpunkt werden auch die postrechtlichen Rechte und Pflichten gemäß § 4 Postaufgabenüberleitungsgesetz (BGBl. 2025 I Nr. 345) i.V.m. der Postaufgabenübertragungsverordnung (BGBl. 2026 I Nr. 114) von der Muttergesellschaft auf die Tochtergesellschaft übergehen.

In den vergangenen Jahren waren die Anteile der DPAG am Gesamtbriefmarkt nahezu konstant. Von 2023 auf 2024 ist der Marktanteil um ca. 1 Prozentpunkt angestiegen. Die restlichen 12 Prozent des Umsatzes verteilen sich auf die knapp 400 Wettbewerber. Der Wettbewerber mit dem größten Marktanteil kommt auf weniger als 5 Prozent. Alle weiteren Wettbewerber haben Marktanteile von weniger als 1 Prozent. Auch unter Berücksichtigung der Sendungsmengen sind keine Veränderungen der Marktanteile bei der DPAG zu erkennen. Auch hier liegt der Marktanteil für das Jahr 2024 bei 88 Prozent. Die Veränderung der Marktanteile von 2023 auf 2024 beträgt wie

⁶⁹ Vgl. Säcker/Körber/Heinen-Hosseini/Woesler, TKG/TTDSG, 4. Auflage 2023; § 11 Rn. 44.

⁷⁰ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 118.

unter Berücksichtigung des Umsatzes bei einer Zunahme von 1 Prozentpunkt. Das Gleiche gilt auch für die Wettbewerber.

Teilleistungssendungen werden wie üblich⁷¹ vollständig der DPAG zugerechnet. Selbst wenn man die von den Wettbewerbern bei der DPAG eingelieferten Teilleistungssendungen bei ihrem Mengenanteil unberücksichtigt ließe, betrüge der mengenmäßige Marktanteil der DPAG 2024 noch gut [REDACTED] Prozent. Auch in den Jahren davor hat er jeweils mehr als [REDACTED] > Prozent betragen. Denn nur ein sehr geringer Teil, nämlich lediglich [REDACTED] der Teilleistungen insgesamt, werden von den Wettbewerbern bei der DPAG eingeliefert. Der weitüberwiegende Teil an Teilleistungssendungen wird von Endkunden direkt bei der DPAG eingeliefert ([REDACTED]). Die restlichen [REDACTED] stammen von Konzernunternehmen der DPAG. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, sind die von Endkunden direkt eingelieferten Sendungsmengen von 2017 bis 2024 um [REDACTED]. Gleichzeitig sank der Anteil an der Gesamtmenge um gut [REDACTED] Prozentpunkte. Die von Wettbewerbern bei der DPAG eingelieferten Sendungsmengen gingen im gleichen Zeitraum ebenfalls um gut [REDACTED] zurück, während die Anteile an der Gesamtmenge zwischen 2017 und 2024 um ca. [REDACTED] abnahmen. Im Gegensatz dazu sind die von eigenen Tochterunternehmen bei der DPAG eingelieferten Sendungsmengen von 2017 auf 2023 um gut [REDACTED] gestiegen. Damit einhergehend erhöhte sich der Anteil an der eingelieferten Gesamtmenge um [REDACTED]. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die von den Wettbewerbern eingelieferten Sendungsmengen deutlich weniger als [REDACTED] Prozent der gesamten Teilleistungen ausmachen.

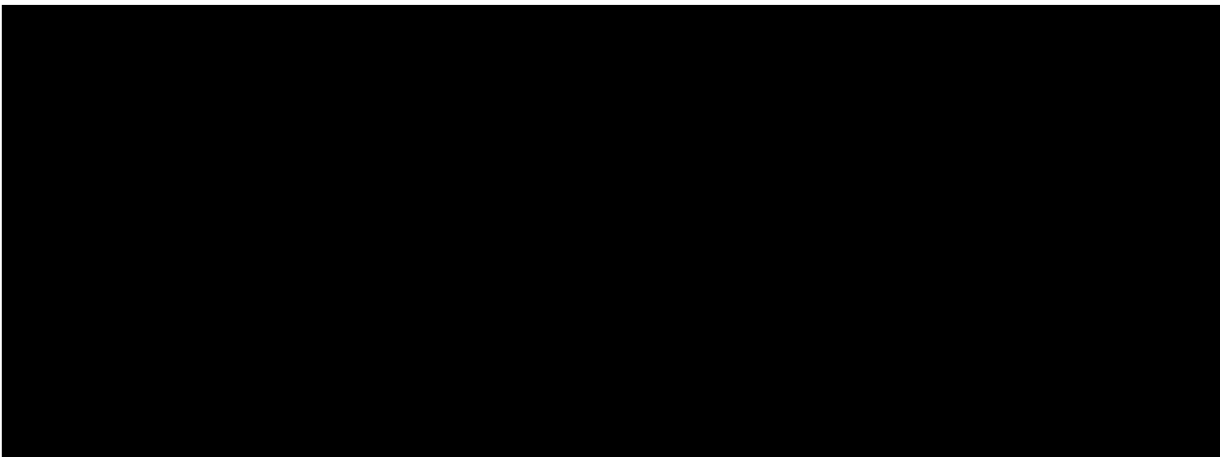


Abbildung 9 - Teilleistungen nach Art der Einlieferung 2017-2025p

⁷¹ Vgl. z.B. BK5-24/003, S. 19 f. öffentliche Fassung.

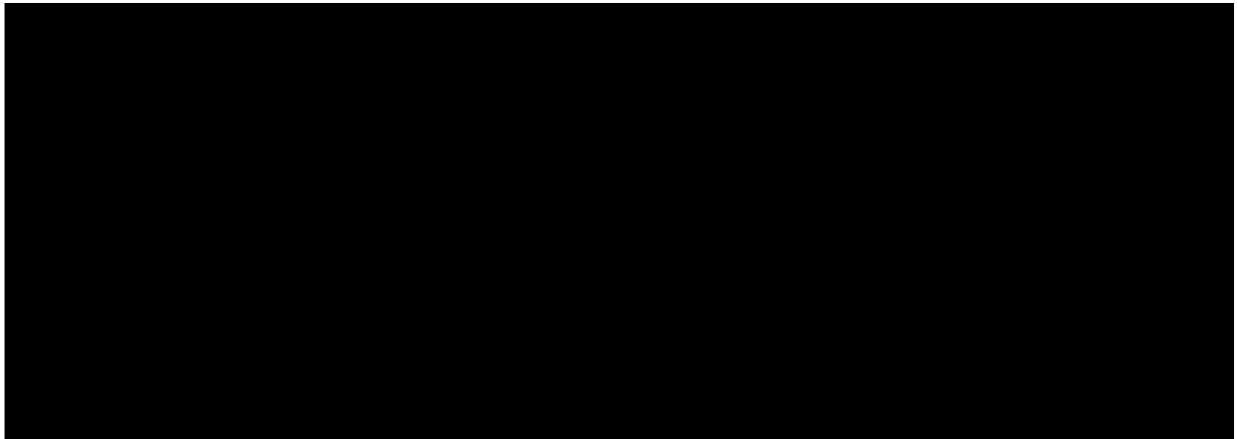


Abbildung 10 - Entwicklung der Teilleistungssendungsmengen⁷²

Die DPAG hatte im Jahr 2024 im Submarkt für Geschäftskunden einen auf den Umsatz bezogenen Marktanteil von gut [REDACTED] Prozent. Dabei werden der DPAG auch die Umsatzanteile der mit ihr verbundenen Tochterunternehmen, die ebenfalls Briefdienstleistungen erbringen, zugerechnet⁷³. Das sind DP InHaus Services GmbH, DP E-Post Solutions GmbH, DP Dialog Solutions GmbH und DHL Express Germany GmbH.

Der Umsatzanteil der DPAG war über die vergangenen Jahre hinweg nahezu konstant und 2024 gegenüber dem Vorjahr sogar leicht angestiegen (um knapp 2 Prozentpunkte). Eine marktbeherrschende Stellung wird gemäß §18 Abs. 4 GWB bereits ab einem Marktanteil von 40 Prozent vermutet. Bei einem Marktanteil von gut [REDACTED] Prozent hat die DPAG folglich eine herausragende Marktstellung auf dem relevanten Markt. Diese wird die DPAG auch in den Folgejahren beibehalten können, selbst wenn es zu leichten Verschiebungen der Marktanteile kommen sollte.

Keines der auf dem Briefmarkt tätigen Unternehmen war bislang in der Lage, seine Position in größerem Umfang auszubauen. Bei vielen Wettbewerbern ist der Marktanteil so gering, dass er nur im Bereich der dritten Nachkommastelle liegt. Auch wenn zur Beurteilung der Marktstellung der DPAG der Marktanteil bezogen auf die Sendungsmengen herangezogen würde, fiel das Ergebnis eindeutig aus. Die vorliegenden Daten beziffern den mengenmäßigen Marktanteil der DPAG im Jahr 2024 auf etwa [REDACTED] Prozent. Damit ist der Marktanteil gegenüber dem Vorjahr nahezu identisch geblieben. Gleiches gilt für die Marktanteile der Wettbewerber.

Auf dem Submarkt für Privatkunden sind die Marktverhältnisse noch eindeutiger. Das liegt daran, dass viele alternative Briefdienstleister, so auch der größte Wettbewerber der DPAG [REDACTED] ausschließlich im Geschäftskundensegment tätig ist.

Die DPAG hatte 2024 einen umsatzbezogenen Marktanteil von gut [REDACTED] Prozent. Zwar ist der Marktanteil gegenüber dem Vorjahr um ca. 1 Prozentpunkt zurückgegangen.

⁷² P = Prognosewert auf Basis der Unternehmensprognosen.

⁷³ Der Marktbeherrschungsbegriff des § 19 PostG richtet sich gem. § 4 Nr. 6 PostG nach den Vorgaben des GWB, so dass der funktionelle Unternehmensbegriff des Kartellrechts anzuwenden ist. Lizenznehmer nach §§ 4 Abs. 1, 51 S.1 PostG alt ist die DPAG, nicht jedoch der DPAG-Konzern.

Gleichwohl liegt eine überragende Marktstellung vor. Keines der übrigen für Privatkunden tätigen Unternehmen kam auf einen Marktanteil von mehr als einem Prozent. Ähnliches gilt für den Marktanteil im Hinblick auf die Sendungsmengen. Hier ist der Marktanteil der DPAG von [REDACTED] Prozent im Jahr 2023 auf [REDACTED] Prozent im Jahr 2024 gestiegen.

Die drei größten Geschäftskunden der DPAG machen zusammen für das Geschäftsjahr 2024 lediglich [REDACTED] Prozent ihres gesamten Briefsendungsaufkommens aus. Beim größten Wettbewerber [REDACTED] machen die drei größten Geschäftskunden im Jahr 2024 [REDACTED] Prozent des Briefsendungsaufkommens aus. Bei den zwei nächstgrößeren Wettbewerbern sind es [REDACTED] Prozent für die [REDACTED] und [REDACTED] Prozent bei der [REDACTED]. Das spiegelt die Abhängigkeit der Wettbewerber von einzelnen Großkunden wider, während die Abhängigkeit der DPAG von einzelnen Großkunden eher gering ist. Der Verlust eines Großkunden bei einem Wettbewerber kann somit großen Einfluss auf die Wettbewerbssituation haben.

Insgesamt bleibt die Situation für die Wettbewerber schwierig. Laut Medienberichten hat die dvs im Februar 2026 einen Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens in Eigenverantwortung gestellt.⁷⁴ Sofern die Sicherstellung und Fortführung des Geschäftsbetriebs im Insolvenzverfahren nicht gelingt, könnten sich die Marktanteile der DPAG noch weiter vergrößern, so dass sie ihre Marktstellung ausweiten könnte.

11.2 Finanzkraft (Zugang zu Kapitalmärkten/finanzielle Ressourcen)

§ 18 Abs. 3 GWB nennt weitere Kriterien für die Beurteilung der Marktstellung eines Unternehmens im Vergleich zu seinen Wettbewerbern, hierzu zählt u.a. die Finanzkraft. Die DPAG besitzt im Vergleich zu anderen Anbietern im Briefmarkt eine überragende Finanzkraft.

Das Merkmal der Finanzkraft ist neben dem Marktanteil das wichtigste Kriterium. Die Finanzkraft umfasst die Gesamtheit der finanziellen Mittel und Möglichkeiten eines Unternehmens, insbesondere die Finanzierungsmöglichkeiten nach Eigen- und Fremdfinanzierung sowie seinen Zugang zum Kapitalmarkt. Die wettbewerbliche Bedeutung rührt daher, dass namentlich im Vergleich zu Mitkonkurrenten überragende Finanzkraft besondere Verhaltensspielräume eröffnet, ggf. ein Gewinntransfer und Verlustausgleich über verschiedene Märkte hinweg möglich wird und Verdrängungsstrategien in Betracht kommen. Regelmäßig muss geklärt werden, wie sich eine festgestellte Finanzkraft auf dem relevanten Markt auswirkt. Das Vorhandensein anderer finanzkräftiger Konkurrenten kann die Annahme einer überragenden Marktstellung eines Einzelunternehmens ausschließen. Bei der Prüfung von Verdrängungsmöglichkeiten auf Grund höherer Finanzkraft kann sich das Vorhandensein eines weiteren finanzkräftigen Konkurrenten zugunsten kleinerer Anbieter wie eine Art Schutzschirm auswirken, da in solchen Fällen Verdrängungsstrategien keinen Erfolg auf Dauer versprechen können.⁷⁵

⁷⁴ Handelsblatt vom 24.02.2026: Post-Konkurrent DVS beantragt Insolvenz. Link: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/post-post-konkurrent-dvs-beantragt-insolvenz/100202914.html>, abgerufen am 09.06.2026.

⁷⁵ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 125, 126.

Die Finanzkraft der DPAG zeichnet sich seit vielen Jahren durch ein EBIT vor Zinsen und Steuern in den Unternehmensbereichen Post & Paket und e-Commerce von 1 Mrd. Euro aus.

Der Konzernumsatz der DPAG für Postdienstleistungen in Deutschland blieb in den vergangenen Jahren relativ konstant und betrug 2024 [REDACTED] Euro.

Das EBIT des Segments Post & Paket lag im Jahr 2022 bei 1,27 Mrd. Euro und ist im Geschäftsjahr 2023 auf 870 Mio. Euro gefallen⁷⁶ (das entspricht einem Rückgang von 31,5 Prozent). Im Jahr 2024 ist das EBIT um 5,6 Prozent auf 821 Mio. Euro gefallen.⁷⁷

Im Gegensatz dazu hatte der größte Wettbewerber [REDACTED] 2024 einen Gesamtumsatz von ca. [REDACTED] Euro und ein daraus resultierendes EBIT von [REDACTED] Euro. Die Unternehmensumsätze der zwei weiteren größten Wettbewerber [REDACTED] betrugen 2024 je ca. [REDACTED] Euro. Die [REDACTED] verzeichnete für 2024 ein E-BIT von [REDACTED] Euro und die [REDACTED] von [REDACTED] Euro.

Diese im Verhältnis zu den Wettbewerbern überragende Finanzkraft versetzt die DPAG in die Lage, die Wettbewerbsverhältnisse im relevanten Markt zu ihren Gunsten beeinflussen zu können. Angesichts der geringen Marktanteile und Kapazitäten der Wettbewerber müssten diese mindestens über eine ähnlich hohe Finanzkraft wie die DPAG verfügen. Dies ist aber nicht der Fall.

11.3 Größen- und Verbundvorteile

Die Nutzung von Verbundvorteilen der DPAG, über die kein Wettbewerber in dieser Form verfügt, spricht für eine herausragende Marktstellung der DPAG.

Größenvorteile führen dazu, dass ein Unternehmen, das eine größere Menge eines Produktes herstellt, dieses Produkt kostengünstiger produzieren kann als kleinere Wettbewerber. Verbundvorteile sind Kostenvorteile, die sich für ein Unternehmen aus der Produktion von mehr als nur einem Produkt bzw. Bereitstellung von mehr als nur einer Leistung ergibt. Sie beruhen auf der gemeinsamen Nutzung von Produktionsfaktoren. Größen- und Verbundvorteile führen dazu, dass ein großer und diversifizierter Anbieter über Kostenvorteile gegenüber kleineren Unternehmen verfügt. Kostenvorteile können es Wettbewerbern erschweren, sich auf dem Markt gegenüber dem etablierten Unternehmen zu behaupten und dessen Verhaltensspielräume zu beschränken.⁷⁸

Die DPAG verfügt gegenüber den Wettbewerbern, die nur regionale Infrastrukturen haben, über (absolute) Größenvorteile. Die hohe Kapazitätsauslastung der gesamten Infrastruktur führt aufgrund des hohen Sendungsvolumens zu Skalenvorteilen. Sie mindern die Stückkosten trotz tendenziell sinkender Sendungsmengen. Zusätzlich bedient sich der Großteil der Anbieter von Briefdienstleistungen für die Beförderung und Zustellung ihrer Sendungen des Teilleistungszugangs der DPAG. Dies verstärkt ihre Mengenvorteile.

⁷⁶ Vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2023, S.47.

⁷⁷ Vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2024, S. 44

⁷⁸ Vgl. Geppert/Schütz/Balz, 5. Aufl. 2023, TKG vor § 10 Rn. 60, 61.

Die DPAG verfügt als einziges Unternehmen bundesweit über Verbundvorteile, die durch die gemeinsame Nutzung der Zustellnetze für Brief- und Paketsendungen entstehen. Zwar hat die DPAG im Auskunftersuchen verneint, über Größen- und/oder Verbundvorteile zu verfügen. Sie hat aber zur Frage von Überkapazitäten angegeben, diese seien vorhanden durch ein überdimensioniertes Annahmenetz (Briefkästen, Filialen) aufgrund von Universaldienstvorgaben. Allerdings können die Filialen auch zur Abgabe/Abholung von Paketsendungen genutzt werden.

Verbundvorteile wurden von der DPAG im Auskunftersuchen nicht benannt. Allerdings setzt das Unternehmen bereits seit Längerem auf den Ausbau und die Flexibilisierung der Verbundzustellung von Briefen und Paketen. 2019 hat es berichtet, dass es ca. 54 Prozent der Pakete im Verbund mit Briefen zustellt. Zu diesem Zeitpunkt hat das Unternehmen angegeben, in den Bau von mehr als 400 neuen Zustellbasen in der Verbundzustellung zu investieren, in so genannte „Kombi-Zustellbasen“ vorwiegend in ländlichen Regionen. Diese sollen hinreichen Fläche für die Brief-, Verbund- und Paketzustellung bieten. Je nach Sendungsaufkommen können die Arbeitsbereiche für Brief- und Paketzusteller in der Größe verschoben werden.⁷⁹

Dies ist in den letzten Jahren noch weiter intensiviert worden, insbesondere da aufgrund sinkender Briefmengen auch im Briefnetz und bei der Zustellung Kapazitäten frei geworden sind, die für die Beförderung von kleineren Paketen genutzt werden können. In ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkten hat die DPAG angegeben, dass zur Auslastung des Briefnetzes kleinformatige Paketsendungen ebenfalls zu einem wesentlichen Teil in Briefzentren sortiert würden. Auch auf der letzten Meile erfolge aufgrund der Verbundzustellung, die inzwischen in mehr als der Hälfte aller Zustellbezirke erfolge, eine gemeinsame Zustellung von Dokumenten und warentragenden Sendungen.

Gerade in ländlichen Gebieten, in denen die Kosten in der Zustellung deutlich höher liegen als in städtischen Gebieten, kann die DPAG durch die Verbundzustellung Kostenvorteile generieren, die keinem anderen Wettbewerber möglich sind.

So führt auch das WIK in seinem Diskussionsbeitrag zu Prognosemodellen zur Nachfrage von Briefdienstleistungen aus, dass die Verbundzustellung für die DPAG ein wichtiges Instrument zur Kostenreduktion in der Zustellung sei. In ihrer Präsentation der Quartalszahlen für das dritte Quartal 2025 habe die DHL Group angekündigt, in Deutschland die Verbundzustellung auf 90% bis zum Jahr 2030 auszuweiten.⁸⁰ Wie an anderer Stelle im Beitrag dargestellt, betrage der Flächenanteil der städtischen Gebiete im Bundesgebiet 31%. Folglich werde die DHL Group im Jahr 2030 auch in vielen Städten zumindest gebietsweise im Verbund zustellen.⁸¹

Das WIK geht in seinen Szenario-Berechnungen auch davon aus, dass die DPAG ohne Verbundzustellung bis zum Jahr 2030 – je nach Szenario – die Anzahl der Zustelltage auf etwa drei pro Woche senken müsste, um das Kostenniveau nicht stärker steigen zu lassen als die Inputkosten. Bis 2035 wäre sogar ein Absinken auf weniger als zwei Tage erforderlich.⁸²

⁷⁹ Vgl. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 466: Verbundproduktion im Zustellmarkt: Briefnetze mit Paketen oder Paketnetze mit Briefen? Bad Honnef, Dezember 2020.

⁸⁰ DHL Group, 2025, Q3 2025 Results, Bonn, November 6, 2025 S. 6; vgl. S. 37, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 541: Quantitative Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen. Bad Honnef, Dezember 2025.

⁸¹ Vgl. S. 36 f., WIK Diskussionsbeitrag Nr. 541: Quantitative Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen. Bad Honnef, Dezember 2025.

⁸² Vgl. S. 36 f., WIK Diskussionsbeitrag Nr. 541: Quantitative Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen. Bad Honnef, Dezember 2025.

Zwar gibt es auch Verbundvorteile von Verlagsgesellschaften, die auch Briefdienstleister sind. Diese dürften aber einen erheblich geringeren Umfang verfügen und sind außerdem nur regional tätig.

Daher spricht auch das Kriterium der Verbundzustellung für eine Marktbeherrschung durch die DPAG.

11.4 Marktzutrittsschranken

Bestehen Hürden für Wettbewerber, in den Markt einzutreten, resultiert hieraus die marktbeherrschende Stellung des jeweiligen im Markt befindlichen Unternehmens. Solche Marktzutrittsschranken könnten ein Unternehmen mit hohen Marktanteilen dazu verleiten, nicht-wettbewerblich zu agieren und den Zutritt für Wettbewerber zusätzlich zu erschweren.

Wie in Kapitel 10.1.2 ausgeführt, ist der Briefmarkt durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet.

11.5 Potenzieller Wettbewerb

Zur Bewertung, ob auf dem Briefmarkt Marktbeherrschung vorliegt, ist zu prüfen, ob potenzieller Wettbewerb besteht. Da ein Marktzutritt weiterer Unternehmen, die von ihrer Größe und ihren Kapazitäten her einen Einfluss auf den Wettbewerb nehmen könnten, unwahrscheinlich ist, besteht kein potenzieller Wettbewerb.

Potenzieller Wettbewerb kann bereits vorliegen, wenn ein Markteintritt „aufgrund konkreter Anhaltspunkte mit einiger Wahrscheinlichkeit“ zu erwarten ist. Erforderlich dafür wäre hierbei (jedenfalls), dass dieser Markteintritt auch wirtschaftlich sinnvoll ist. Sofern sich konkrete Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Marktteilnehmer den Eintritt eines neuen Wettbewerbers in den Markt nach den objektiven Gegebenheiten für möglich und damit (jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen) für wahrscheinlich halten, kann dieser Umstand auch für die Bewertung eine Rolle spielen, ob wesentlicher Wettbewerb besteht.⁸³

Wie bereits in Kapitel 10.1.2 ausgeführt, geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass der Briefmarkt durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet ist. Dazu gehört auch, dass es sich beim Briefmarkt um einen Markt mit sinkendem Sendungsmengen handelt. Auch wenn die Sendungsmengen nicht so stark sinken wie in anderen Ländern, ist nicht davon auszugehen, dass sich der Trend in Zukunft umkehren wird. Daher ist ein Marktzutritt weiterer Unternehmen, die von ihrer Größe und ihren Kapazitäten her einen Einfluss auf den Wettbewerb nehmen könnten, generell unwahrscheinlich.

11.6 Einfluss von auf benachbarten Märkten erbrachten Dienstleistungen im Bereich der Kommunikation (E-Substitution)

Wettbewerbsdruck könnte auch durch Unternehmen und ihren Leistungen bestehen, die sie auf benachbarten Märkten anbieten. Eine wichtige Entwicklung, die auch von den Marktteilnehmern genannt wurde, ist die seit Jahren stattfindende elektronische Substitution (im Folgenden: E-Substitution). Hierbei nutzen die Verbraucher und Unternehmen elektronische

⁸³ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 105.

Kommunikationsmittel wie E-Mails, SMS, Messenger-Dienste, Telefonanrufe oder die Mail-Systeme von Unternehmen und Vergleichsplattformen, um einen Teil ihres Kommunikationsbedarfs zu decken.

Um das Verhalten von Verbrauchern und (kleinen) Unternehmen im Zusammenhang mit der E-Substitution zu untersuchen, hat die Bundesnetzagentur bei r&c⁸⁴ eine repräsentative Verbraucherstudie mit Befragungen von Privatpersonen und kleinen Unternehmen durchgeführt.

Veränderte Kommunikations- und Konsumgewohnheiten der Menschen aufgrund der Digitalisierung haben unmittelbare Auswirkungen auf den Briefsektor. Um untersuchen zu können, inwiefern klassische Briefsendungen durch elektronische Kommunikation ersetzt werden, wurden im Rahmen dieser Studie Informationen darüber erhoben, in welchem Maße Verbraucher sowie kleinere Unternehmen (bis 49 Mitarbeiter, die aufgrund ihrer Sendungsmenge keine individuell vereinbarten Preise bekommen) aktuell (physische) Briefsendungen nachfragen und welche elektronischen Alternativen stattdessen genutzt werden (E-Substitution).

Die Stichprobengröße betrug n = 2.000 (Verbraucher) bzw. n = 505 Unternehmen im Befragungszeitraum 19.5.-26.5.2025 (Pretest) und 16.6.-18.7.2025 (Hauptfeldphase). Die Ergebnisse der Verbraucherbefragung wurden nach Abschluss der Hauptfeldphase anhand der Bevölkerungsstrukturmerkmale Geschlecht, Alter, Bildung und Bundesland in Deutschland gewichtet, um eine repräsentative Strukturgleichheit der Stichprobe mit der Grundgesamtheit zu erzielen.⁸⁵

Ferner hat die Bundesnetzagentur eine Kurzstudie zu Fragen der E-Substitution bei der WIK-Consult GmbH (im Folgenden: WIK) in Auftrag gegeben. Grundsätzlich soll darin herausgearbeitet werden, inwiefern Substitution physischer Briefe durch digitale Kommunikation die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Briefmarkt beeinflussen kann. Im Rahmen dieser Kurzstudie werden die Ergebnisse der repräsentativen Verbraucherstudie von r&c analysiert. Außerdem wurde vom WIK untersucht, inwieweit gesetzliche Regelungen (Schriftformerfordernis etc.) dazu beitragen, dass Briefe nicht vollständig durch elektronische Kommunikationsmittel substituiert werden können. Vergleiche mit anderen Ländern, die erklären, warum in Deutschland vergleichsweise wenig E-Substitution stattfindet, sowie plausible Erwartungen für die nächsten fünf Jahre, wurden ebenfalls in dieser Kurzstudie aufgezeigt.

Die Auswertung der Befragungen von r&c zeigen, dass die Ausweitung der digitalen Kommunikation nicht zu einer vollständigen Substitution von Briefsendungen führt. Es zeigt sich vielmehr, dass die Nutzung von Briefsendungen und elektronischen Kommunikationsmitteln komplementär⁸⁶ stattfindet, da die Briefsendungsmengen sich – anders als in den meisten europäischen Ländern – nur relativ gering verringert haben. Es gibt Verbraucher und Unternehmen, die weiterhin auf den Briefversand angewiesen sind bzw. diesen aus verschiedenen Gründen dem digitalen Versand vorziehen und somit nur auf diesem Weg erreicht werden können.

Dennoch hat die digitale Substitution über die letzten Jahre zu einem Rückgang der Briefmenge und hierbei insbesondere der umsatzstarken Briefkommunikation (ohne Werbe- und

⁸⁴ rc - research & consulting GmbH.

⁸⁵ Vgl. Methodenbericht zu Bundesnetzagentur, r&c, 2025, Elektronische Substitution im Briefbereich.

⁸⁶ Unter komplementärer Nutzung wird verstanden, dass Verbraucher und Unternehmen zusätzlich zur Briefpost digitale Kanäle beim Versand von Kommunikation nutzen. Das bezieht sich auf das allgemeine Kommunikationsverhalten, nicht auf einen konkreten Kommunikationsanlass.

Pressesendungen) geführt. Dieser Prozess wird sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen und zu einer weiteren Marktschrumpfung führen.

Die wichtigsten Ergebnisse der WIK-Kurzstudie werden nachfolgend in Anhang 1 zusammengefasst wiedergegeben.

Im Auskunftersuchen wurde die Frage gestellt, welche benachbarten Märkte Einfluss auf den relevanten Markt haben könnten. Teilweise wurde auf Einflüsse von Logistikleistungen, Arbeitskräftemangel, Mindestlohn und Investitionen in neue Technologien verwiesen. 11 Anbieter, darunter auch die DPAG, haben auf den Einfluss der elektronischen Kommunikation hingewiesen. Die DPAG sieht einen starken Wettbewerbsdruck durch elektronische Substitution bei Briefen (Regelkommunikation) und adressierten Werbesendungen. Andere Wettbewerber wiesen darauf hin, dass die Digitalisierung die Briefmengen reduziere, während gleichzeitig die Nachfrage an digitalen Lösungen steige.

Fünf Wettbewerber haben ausgeführt, dass Druckdienstleister des Monopolisten DPAG, wie die sogenannte DPEPS, den Briefmarkt negativ beeinflussten, weil sie durch den Druck Konditionen an Kunden weitergäben, die kleinere Postunternehmen benachteiligten. So entstehe eine Marktverzerrung, die den Wettbewerb schwäche und die Marktmacht der DPAG stärke.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Briefmengenrückgang mit wirtschaftlichen Risiken einhergeht, von denen grundsätzlich alle Briefdienstleister im Markt betroffen sind. Allerdings sind die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Risiken für die Wettbewerber im Briefmarkt aufgrund eines geringeren Diversifizierungsgrades und fehlender Verbundvorteile größer als für die DPAG. Der fortschreitende Briefmengenrückgang durch digitale Substitution besonders bei der Briefkommunikation erhöht für die Wettbewerber das wirtschaftliche Risiko stärker als für die DPAG und damit die Wahrscheinlichkeit für weitere Marktaustritte. Das hat zur Folge, dass der durch die digitale Substitution hervorgerufene zukünftige Briefmengenrückgang die Marktstellung der DPAG perspektivisch eher stärkt als schwächt.

11.7 Gesamtschau und Ergebnis

In der Gesamtschau der oben untersuchten Kriterien wird deutlich, dass die DPAG und die mit ihr verbundenen (§ 36 Abs. 2 GWB) oder zusammengeschlossenen Unternehmen (§ 37 Abs. 1 GWB) auf dem hier betrachteten bundesweiten Briefmarkt mit seinen beiden Submärkten für Privat- und Geschäftskunden über eine marktbeherrschende Stellung im Sinne von § 3 Nr. 12 PostG verfügt. Dafür sprechen insbesondere die überragenden Marktanteile, die Finanzkraft und die Verbundvorteile. Es ist nicht erkennbar, dass sich dies innerhalb des Beurteilungszeitraums ändern könnte. Die von der DPAG angeführte elektronische Substitution führt zwar tendenziell zu sinkenden Briefmengen, hebt aber nicht die marktbeherrschende Stellung der DPAG auf, sondern führt eher zu einer Stärkung ihrer Position auf dem Briefmarkt.

12 Nennung des Unternehmens mit marktbeherrschender Stellung

Auf dem in dieser Festlegung abgegrenzten bundesweiten Briefmarkt (vgl. Kapitel 7.4) mit seinen beiden Submärkten für Privat- und Geschäftskunden verfügt die

Deutsche Post AG

und die mit ihr verbundenen (§ 36 Abs. 2 GWB) oder zusammengeschlossenen Unternehmen (§ 37 Abs. 1 GWB) über eine marktbeherrschende Stellung und unterliegt den Regelungen des Kapitels 5 Abschnitte 2 und 3 sowie des § 62 Satz 3 PostG.

Die Feststellung der Marktbeherrschung gilt für das gesamte Unternehmen im Sinne des § 3 Nr. 19 PostG. Die bevorstehende Übertragung des Geschäftsfelds Post & Paket Deutschland der Deutsche Post AG auf die Tochtergesellschaft „Deutsche Post AG neu“ und die Umbenennung der Deutsche Post AG in „DHL AG“ hat keine Auswirkung auf die marktbeherrschende Stellung des Unternehmens insgesamt.

Bonn, den 30.06.2026

Dr. Brönstrup

Müller

Haller

(Beisitzerin und
Berichterstatterin)

(Vorsitzender)

(Beisitzerin)

Anlage 1

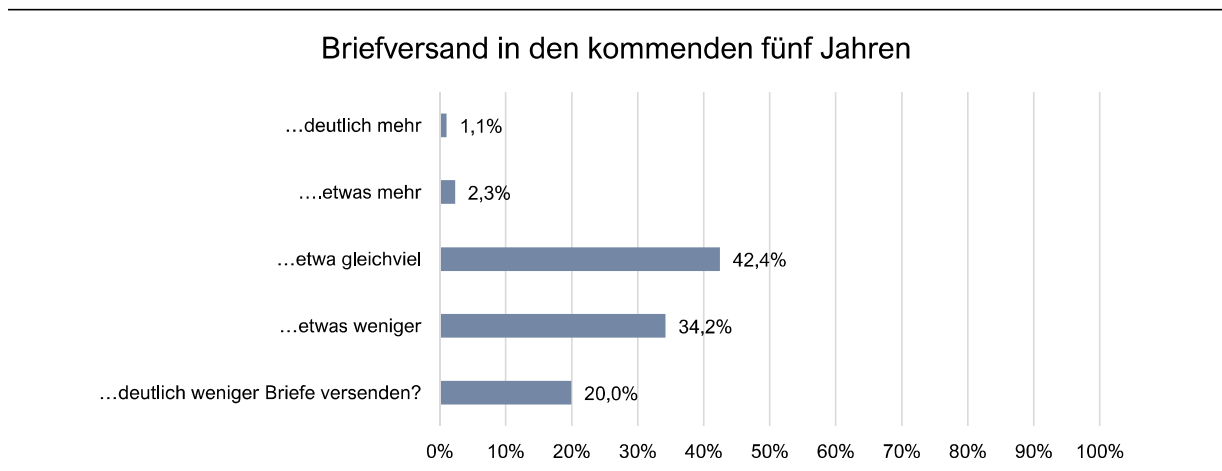
Die wichtigsten Ergebnisse der WIK-Kurzstudie werden nachfolgend zusammengefasst wiedergegeben.

Entwicklung der Briefsendungsmengen

Die Berichterstattung der DHL Group lässt vermuten, dass die preisregulierten Sendungen (bis 2024 beinhaltete dies im Wesentlichen die Einzelsendungen im Bereich Briefkommunikation) mengenmäßig stärker zurückgegangen sind als die Teilleistungssendungen (vgl. Jahresabschlusspräsentationen des Konzerns für die Finanzjahre 2020 bis 2024). Der Umsatz mit Privatkunden im preisregulierten Bereich hat sich nach Angaben des Konzerns zwischen 2020 und 2024 halbiert (von rund einer Milliarde auf circa eine halbe Milliarde Euro, vermutlich bezogen auf briefmarken-freigemachte Sendungen).

Die repräsentative Verbraucherbefragung von r&c zeigt, dass Briefpost zu kommunikativen Zwecken für die große Mehrheit der Privatpersonen heute und in den kommenden fünf Jahren immer noch eine Rolle spielt, auch wenn ihre Briefnachfrage tendenziell zurückgeht. So haben jeweils ca. 40 Prozent der Befragten angegeben, dass sie vor fünf Jahren mehr bzw. genauso viele Briefe versandt haben. Auch für die nächsten fünf Jahre gehen gut 40 Prozent der befragten Privatpersonen davon aus, dass sie etwa genauso viele Briefe versenden werden.

Abbildung 4 - Zukünftiger Briefversand durch Verbraucher



Was denken Sie, wie wird sich der Briefversand in den kommenden 5 Jahren für Sie persönlich verändern? Werden Sie voraussichtlich ... Briefe versenden? n=1,894 (16-39 Jahre=562; 40-59 Jahre=786; 60 Jahre und älter=546).

Anmerkung: Kaum Variation zwischen den Altersgruppen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Bundesnetzagentur, 2025, Elektronische Substitution im Briefbereich, Zielgruppe Verbraucher, S. 27 (Rohdaten).

Abbildung 11 - Zukünftiger Briefversand durch Verbraucher

Die Befragten nannten sehr unterschiedliche Gründe für ihre gesunkene Nachfrage. Am häufigsten wurde über alle Alters- und Bildungsgruppen genannt, dass sich vieles online schneller erledigen lässt und dass sie E-Mail oder Messenger-Dienste nutzen.

Eine zurückgehende Nachfrage zeigt sich auch beim Briefempfang durch Privatpersonen. Der Rückgang hier ist nicht nur Folge des gesunkenen Briefversands durch Privatpersonen an andere Privatpersonen, sondern auch Folge des zurückgehenden Versands durch große Institutionen wie

beispielsweise Versicherungen und Banken oder Telekommunikationsunternehmen, auch infolge des Angebots digitaler Kanäle (häufig über unternehmenseigene Plattformen).

Briefpost zu kommunikativen Zwecken mit Kunden, anderen Unternehmen und Behörden spielt für die große Mehrheit der Unternehmen bis 49 Beschäftigte heute und in den kommenden fünf Jahren immer noch eine Rolle, auch wenn sie erwarten, dass ihre Briefnachfrage auch zukünftig zurückgehen wird. Bei den befragten Unternehmen zeigt sich bei der Entwicklung der Briefnachfrage (als Versender und Empfänger) ein ähnliches Bild wie bei den Privatpersonen. Gründe für die gesunkene Briefnachfrage sind, wie bei den Verbrauchern, die vermehrte Nutzung von E-Mail oder Messenger-Diensten, da diese Alternativen als schneller, umweltfreundlicher, kostengünstiger und immerhin von 29 Prozent dieser Gruppe als sicher eingeschätzt werden.

Rechtliche Vorgaben zur Versandform

Für bestimmte Anwendungsfälle ist der elektronische Versand noch immer nicht ausreichend, jedoch ermöglichen rechtliche Änderungen in den letzten Jahren die digitale Übermittlung bestimmter Mitteilungen oder Dokumente. Versender müssen jedoch beim Wechsel von Brief- zu elektronischer Kommunikation allgemeine und spezialgesetzliche Vorgaben beachten, die rechtliche Unsicherheit, organisatorischen und finanziellen Aufwand nach sich ziehen. Insgesamt wird dadurch der Wechsel zum digitalen Versand erschwert. Insbesondere ist bei kleinen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen nicht immer zu erwarten, dass die Voraussetzungen für den digitalen Versand bereits vorliegen.

Selbst wenn die gesetzlichen Vorgaben keine Schriftform verlangen und somit ein digitaler Versand mit wenig technischem Aufwand möglich wäre, können Datenschutzvorgaben oder spezialgesetzliche Anforderungen den elektronischen Versand erschweren oder sogar verhindern.

Eine weitere faktische Notwendigkeit zur Nutzung briefgebundener Kommunikation kann dadurch geboten sein, dass Gerichte die elektronische Form nicht als beweiskräftig für die Zustellung ansehen. Versender können vor Gericht den Zugang einer Nachricht per Brief aufgrund der Zustellungs- und Bekanntgabefiktionen⁸⁷ einfacher nachweisen. Für Versender ergibt sich dadurch bei Fristsachen oder Mahnungen der faktische Zwang zur Nutzung des Briefkanals. In der Praxis werden daher z. B. die dritte und vierte Mahnung aus Gründen der Beweisführung vor Gericht üblicherweise per Brief versendet.

In der repräsentativen Befragung von rc nannten mehr als die Hälfte der befragten Kleinunternehmen und fast die Hälfte der Verbraucher als Gründe für den Briefversand und den Briefempfang, dass zum Teil die Notwendigkeit von Originalen bestehe und die Ankunft des Schreibens nachweisbar sein sollte. Auch Datenschutzgründe spielten sowohl für Unternehmen als auch für Verbraucher eine Rolle.

Zugang zu digitalen Kommunikationskanälen

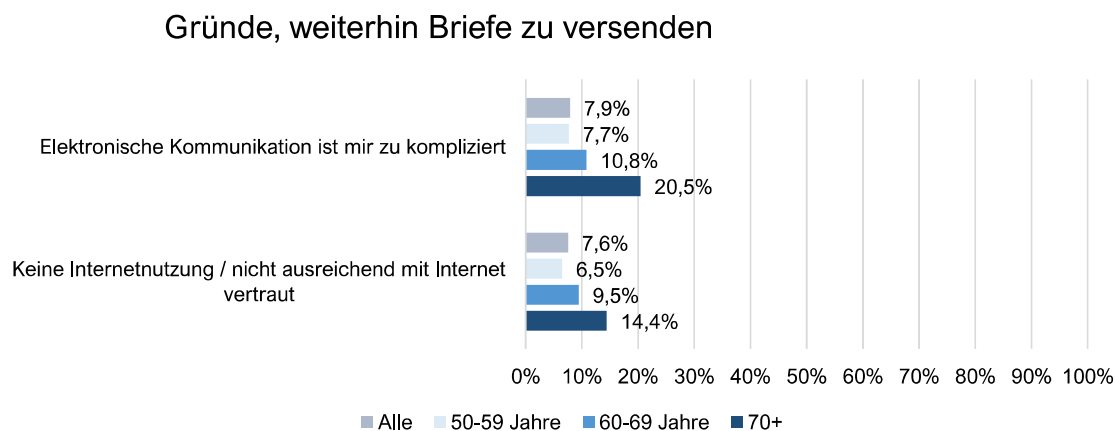
Mehr als sieben Prozent der Haushalte in Deutschland verfügen nicht über einen Zugang zum Internet und damit digitale Kommunikationskanäle. Das ist ein deutlich höherer Anteil als in den

⁸⁷ Zustellungs- und Bekanntgabefiktionen finden sich in verschiedenen Verfahrensgesetzen und Gerichtsordnungen, z. B. § 41 Abs. 2 VwVfG, § 122 Abs. 2a AO, § 270 ZPO.

Vergleichsländern⁸⁸. Ein weiterer Teil der Bevölkerung hat zwar einen Zugang, nutzt das Internet aber kaum. Insgesamt versuchen etwa zehn Millionen Menschen in Deutschland, digitale Anwendungen zu vermeiden.⁸⁹ Sie können somit von Unternehmen und Behörden digital nicht erreicht werden. Ebenso erfüllt ein geringerer Anteil der deutschen Unternehmen die erforderlichen Digitalisierungsvoraussetzungen als in anderen Ländern. Ein Mangel an Beschäftigten mit notwendigen digitalen Fähigkeiten kann zudem den Prozess der Digitalisierung in Behörden und Unternehmen bremsen.

Auch die Verbraucherbefragung von r&c liefert Hinweise auf fehlende digitale Fähigkeiten und Kenntnisse im Umgang mit digitalen Anwendungen, die zu einer Präferenz für den Briefversand und -empfang führen. Bei der Verbraucherbefragung sticht hervor, dass besonders die Personen über 60 Jahre Gründe dieser Art nennen.

Abbildung 24 - Verbraucherbefragung: Gründe für den Briefversand



Frage F107 Und welche Gründe sprechen aus Ihrer Sicht dafür, weiterhin Briefe zu versenden / empfangen?
n=2.000 (50-59 Jahre=493, 60-69 Jahre=370, 70+ =215).

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis von Bundesnetzagentur, 2025, Elektronische Substitution im Briefbereich, Zielgruppe Verbraucher, S. 24.

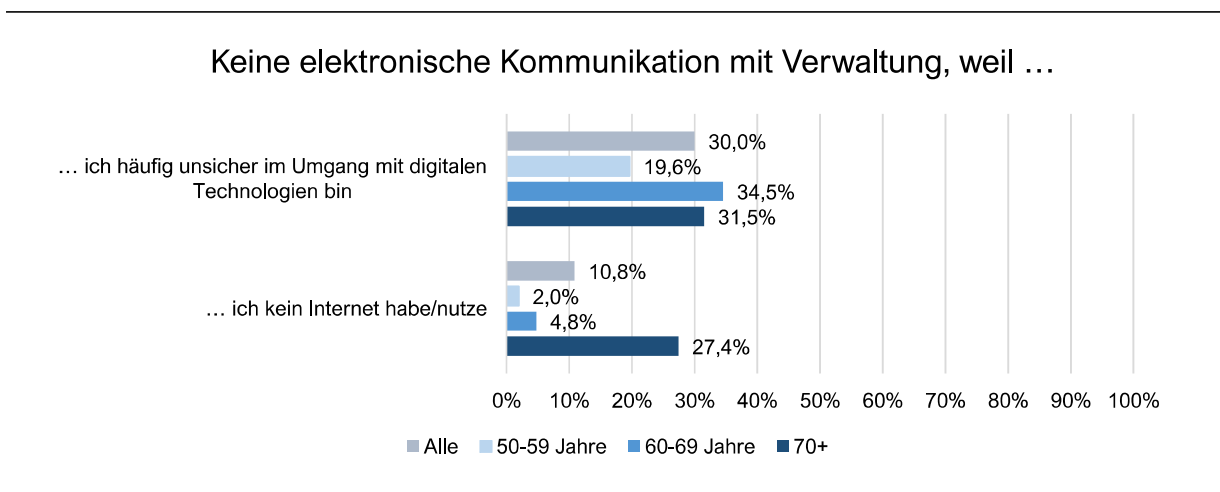
Abbildung 12 - Gründe für den Briefversand

Das gilt in noch stärkerem Umfang für Personen, die explizit nicht digital mit der öffentlichen Verwaltung kommunizieren wollen.

⁸⁸ WIK-Kurzstudie auf Basis von Eurostat (Indikatorcode isoc_ci_in_h).

⁸⁹ WIK-Kurzstudie auf Basis der von der Bundesagentur für Arbeit und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unterstützten Studie „D21 Digital Index“.

Abbildung 25 - Verbraucherbefragung: Gründe, mit der öffentlichen Verwaltung nicht elektronisch zu kommunizieren



Frage F105a: Warum ziehen Sie die elektronische Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung dem Brief nicht vor? n=277 (50-59 Jahre=51, 60-69 Jahre=84, 70+ =73).

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis von Bundesnetzagentur, 2025, Elektronische Substitution im Briefbereich, Zielgruppe Verbraucher, S. 20.

Abbildung 13 - Gründe, mit der öffentlichen Verwaltung nicht elektronisch zu kommunizieren

Kein bundesweites sicheres, digitales Postfach

Internationale Erfahrungen zeigen, dass staatlich organisierte sichere, digitale Postfächer die digitale Substitution des Briefversands beschleunigen. Wenn deutsche Postnutzer zusätzlich oder anstelle von Briefen digitale Kommunikationskanäle nutzen wollen, können sie dazu nicht auf ein bundesweit verfügbares System zur eindeutigen digitalen Identifikation und sicheren Kommunikation (sicheres digitales Postfach) zurückgreifen. Andere Länder haben solche Systeme teilweise bereits vor mehr als zehn Jahren eingeführt.

Ein Versuch aus dem Jahr 2011, ein solches System zu etablieren, scheiterte an der geringen Nutzerakzeptanz. Mit dem De-Mail-Gesetz im Jahr 2011 sollte ein staatlich organisiertes, von privaten Betreibern bereitgestelltes, sicheres digitales Postfach entstehen. Auch die Deutsche Post war zunächst daran beteiligt, stieg jedoch aus dem System aus und entwickelte eine eigene Anwendung unter der Bezeichnung „E-Post“. Beide Systeme, DE-Mail und E-Post, sind mittlerweile eingestellt.

Präferenzen der Versender und Empfänger

Deutschland ist im internationalen Vergleich bei digitalen Anwendungen wie dem Online-Banking oder der Nutzung der digitalen Interaktion mit Behörden weit weniger fortgeschritten. Ebenso gibt es noch starke Präferenzen für den Briefversand und -empfang sowohl bei Verbrauchern als auch Unternehmen mit bis 49 Beschäftigten.

Um Behörden und Unternehmen die Möglichkeit zu geben, digital zu kommunizieren, müssen die Nutzer entweder selbst den digitalen Kanal wählen oder ihr Einverständnis erklären. Ein Teil der Bevölkerung bevorzugt jedoch andere Arten der Kommunikation, seien es Briefe, Telefonate

oder persönliche Gespräche (z. B. bei Behördengängen oder im Geschäft/einer Unternehmensfiliale). In der Befragung durch die Bundesnetzagentur nannten Verbraucher neben rechtlichen oder technischen Gründen auch weitere persönliche Präferenzen als Grund dafür, weiterhin Briefe beim Versand und Empfang zu bevorzugen: mehr als 40 Prozent der Befragten präferieren Briefe, weil sie persönlicher sind, mehr als ein Viertel nennen Gewohnheit und 11 Prozent geringeren Aufwand. Bei den Kleinunternehmen sind es immerhin noch 21 Prozent (Versand) und 25 Prozent (Empfang), die Briefe aus Gewohnheit bevorzugen, knapp 12 Prozent (Versand) bzw. 14 Prozent (Empfang) aufgrund des geringeren Aufwands.

Komplementäre Nutzung von Briefen und elektronischen Medien

Die überwiegende Mehrheit der befragten Verbraucher und Kleinunternehmen hat in den letzten 12 Monaten Briefe empfangen oder versendet.

Tabelle 4 - Anteil von Verbrauchern und Kleinunternehmen, die Briefe nutzen (2025)

	Versenden Briefe	Empfangen Briefe
Verbraucher	86%	99%
Kleinunternehmen	96%	99%

Quelle: Bundesnetzagentur, 2025, Elektronische Substitution im Briefbereich, Zielgruppe Verbraucher und Zielgruppe Unternehmen.

Tabelle 2 - Anteil von Verbrauchern und Kleinunternehmen, die Briefe nutzen

Die Verbraucherbefragung von r&c stellt keine direkten Fragen zur komplementären Nutzung verschiedener Kommunikationskanäle. Es können jedoch einige Hinweise aus der Befragung zur parallelen Nutzung verschiedener Kommunikationskanäle abgeleitet werden, zusätzlich wird auf weitere Quellen verwiesen.

Hinweise auf eine komplementäre Nutzung von digitalen und physischen Kommunikationskanälen in Deutschland lassen sich bereits aus der Marktentwicklung ableiten. Die Briefmenge ist zwar seit dem Jahr 2015 um insgesamt 35 Prozent gesunken, was einem durchschnittlichen, jährlichen Rückgang um 4,7 Prozent entspricht. Im gleichen Zeitraum ist allerdings das Datenvolumen im deutschen Breitband-Internetverkehr um jährlich 27,7 Prozent gewachsen. Teil dieses Datenverkehrs ist auch die digitale Kommunikation über E-Mail, Messengerdienste und Plattformen. Unter der Annahme, dass auch dieser Datenverkehr zugenommen haben, deutet es darauf hin, dass digitale und physische Kommunikationskanäle in keinem rein substitutiven Verhältnis zueinanderstehen.

In der Verbraucherbefragung von r&c wurde die Nutzung von E-Mail- und Messenger-Diensten als ein Grund für den Rückgang des Briefversands genannt. Nichtsdestotrotz versendet nach wie vor eine Mehrheit der befragten Unternehmen und Privatpersonen immer noch Briefe zu verschiedenen Anlässen.

Insgesamt zeigen Verbraucher differenzierte Präferenzen für die Nutzung von physischen Briefsendungen und digitalen Kommunikationskanälen. Vor allem die Art der Sendung beeinflusst die Bereitschaft zur Substitution. Für Grußkarten, Postkarten und persönliche Briefe ist die

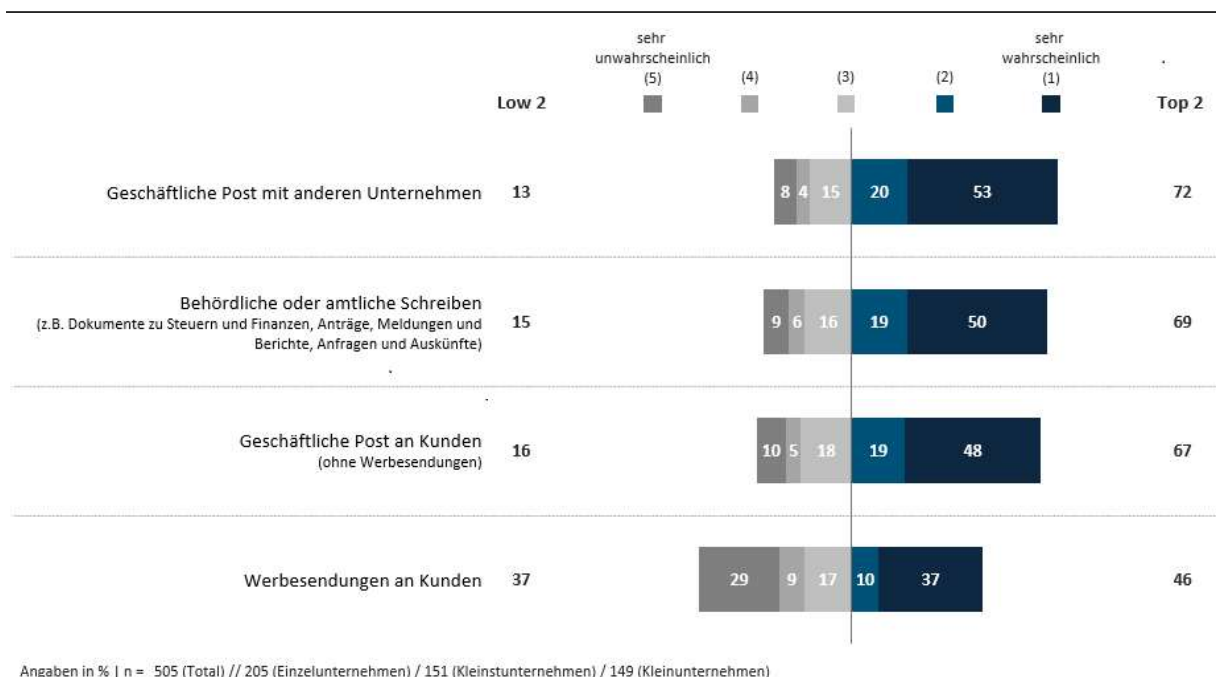
Substitutionsbereitschaft eher gering, während sie für geschäftliche und behördliche Sendungen höher ausfällt. Dennoch sind Verbraucher nicht bereit, diese Sendungen vollständig elektronisch abzuwickeln, da Gewohnheiten, Präferenzen, rechtliche und praktische Gründe weiterhin für den Briefversand und -empfang und damit für eine komplementäre Nutzung sprechen. Hinzu kommt, dass nicht für alle Anwendungsfälle des Briefversands eine digitale Lösung zur Verfügung steht, und nicht alle Verbraucher gleich geübt im Umgang mit digitalen Anwendungen sind.

Preissteigerungen um 20 Cent hätten für die Hälfte (50 Prozent) der Befragten keine Auswirkungen. Diese Gruppe würde ihr Nutzungsverhalten nicht verändern. Allerdings zeigen sich Unterschiede zwischen den Altersgruppen: nur 36 Prozent der bis 39-Jährigen würde trotz steigender Preise gleichviele Briefe versenden, aber 60 Prozent der ab 60-Jährigen. Dies spricht tendenziell für eine unelastische Nachfrage. Selbst bei steigenden Porti ist also davon auszugehen, dass der Großteil der Verbraucher weiter Briefe versendet – obwohl Verbraucher sich bewusst sind, dass digitale Alternativen zu geringeren Kosten zur Verfügung stehen. Dies ist ein weiterer Hinweis auf eine komplementäre Nutzung von Briefen und elektronischen Kanälen.

Auch wenn bei Kleinunternehmen eine hohe Bereitschaft zur Substitution existiert, zeigen die Befragungsergebnisse, dass Briefpost und digitale Kanäle - aus ähnlichen Gründen wie bei den Verbrauchern - nach wie vor komplementär genutzt werden.

Im Vergleich zu den Verbrauchern versendet und empfängt ein größerer Anteil der Kleinunternehmen physische Briefe. Kleinunternehmen zeigen eine höhere Bereitschaft als Verbraucher, bestimmte Sendungsarten elektronisch zu substituieren. Fast drei Viertel der befragten Unternehmen würden eher oder sehr wahrscheinlich geschäftliche Sendungen an andere Unternehmen elektronisch versenden, wenn ein entsprechender Kanal zur Verfügung stünde, und noch mehr als zwei Drittel die Kommunikation mit Behörden.

Abbildung 45 - Wahrscheinlichkeit für elektronische Substitution



Frage F108: Wie wahrscheinlich würde Ihr Unternehmen folgende Briefsendungen auf einem elektronischen Weg versenden, wenn er Ihnen zur Verfügung stünde? n=505.

Quelle: Bundesnetzagentur, 2025, Elektronische Substitution im Briefbereich, Zielgruppe Unternehmen, S. 18

Abbildung 14. Wahrscheinlichkeit für elektronische Substitution

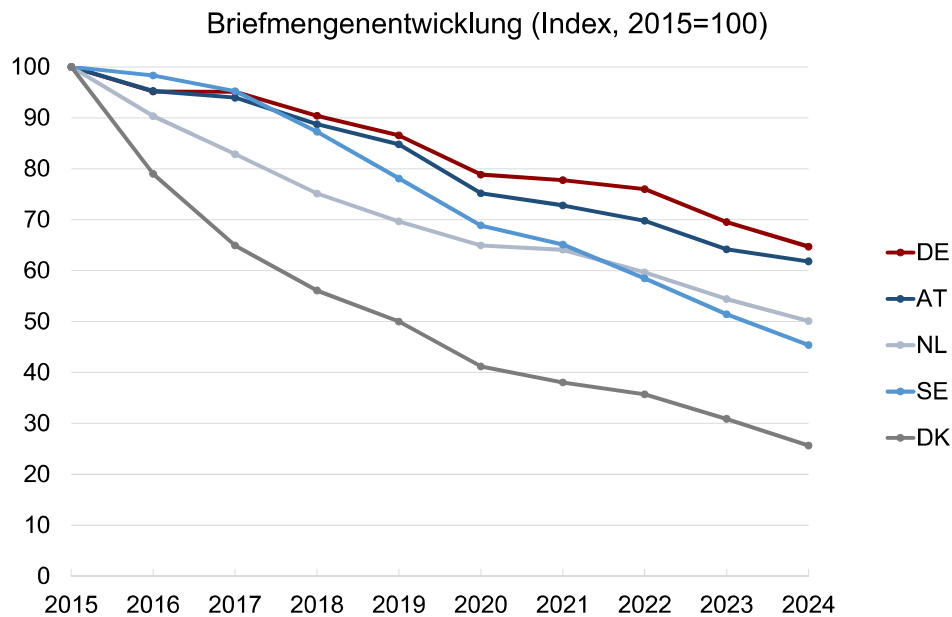
Die Mehrheit der Kleinunternehmen (53 Prozent) würde bei einer Preiserhöhung um 20 Cent ihre Versandmenge nicht verändern (Abbildung 47), etwas mehr als bei den Verbrauchern (50 Prozent). Dies weist darauf hin, dass Kleinunternehmen noch stärker als Verbraucher auf den Briefkanal im Versand angewiesen sind. Nur ein sehr kleiner Teil (2 Prozent) der Befragten gibt an, bei einer Portoerhöhung „nur unvermeidbare“ Briefe zu versenden. Selbst bei steigenden Preisen ist damit nicht zu erwarten, dass die Briefnutzung von Kleinunternehmen stark zurückgeht. Kleinunternehmen werden also trotz einer hohen Offenheit gegenüber elektronischen Versandkanälen weiter Briefe versenden, was die komplementäre Nutzung unterstreicht.

Erwartungen zur Substitution und Komplementarität in den nächsten fünf Jahren in Deutschland

Der internationale Vergleich zeigt, dass der Briefmengenrückgang und der Digitalisierungsgrad eines Landes einen engen Zusammenhang aufweisen. Gleichzeitig wird im Vergleich deutlich, dass auch in den anderen europäischen Ländern diese Transformation Zeit erfordert bzw. erfordert hat. In Deutschland sind erst kürzlich rechtliche Änderungen vorgenommen worden, deren Auswirkungen noch nicht in der Praxis der Postnutzer angekommen sind. Unserer Einschätzung nach ist zu erwarten, dass sich in den nächsten Jahren die Substitution in Deutschland beschleunigen wird. Die internationalen Erfahrungen und die Ergebnisse der Verbraucher- und Unternehmensbefragung zeigen, dass der physische Briefversand noch für einen großen Teil der Verbraucher und Unternehmen eine hohe Bedeutung haben wird. Digitale Kanäle sind aus Sicht der Nutzer auch zukünftig nicht oder nur bedingt geeignet, Briefe zu ersetzen. In den nächsten fünf Jahren ist daher weiterhin eine komplementäre Nutzung von physischen Briefen und elektronischen Kommunikationskanälen je nach Anlass und Sendungsart zu erwarten.

Die Briefmengen im deutschen Postmarkt sind in den letzten 10 Jahren weniger stark gesunken als in den Vergleichsländern.

Abbildung 50 - Briefmengenentwicklung (gesamt) im internationalen Vergleich (indexiert)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Marktberichten der Regulierungsbehörden (DE, DK, NL und SE) und des Postbetreibers (AT).

Abbildung 15 - Briefmengenentwicklung im internationalen Vergleich

Die Ausführungen haben gezeigt, dass Deutschland bei den Voraussetzungen der Digitalisierung eine Umsetzungslücke im Vergleich zu den anderen vier Ländern aufweist. Bei nahezu allen betrachteten Digitalisierungsindikatoren schneidet Deutschland schlechter ab als die Vergleichsländer.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Anpassung der rechtlichen Vorgaben nur langsam Änderungen des Briefversandverhaltens auslösen wird. Für eine starke Beschleunigung der Substitution und damit des Briefmengenrückgangs in den nächsten fünf Jahren fehlt vor allem ein bundesweites, sicheres, digitales Postfach oder Portal, das die digitale Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung für ein breites Anwendungsspektrum ermöglicht und ggf. sogar als Infrastruktur von privaten Unternehmen genutzt werden könnte. Dies ist ein weiteres Argument für eine Fortsetzung der komplementären Nutzung von Briefen und elektronischen Kanälen.

Die Verbraucherbefragung zeigt allerdings, dass ein erheblicher Teil der Verbraucher durchaus digitale Kommunikationskanäle oder Plattformen nutzen würde, stünden sie denn zur Verfügung, besonders für die Kommunikation mit Behörden und Unternehmen.

Die Befragung der Kleinunternehmen führt tendenziell zu ähnlichen Ergebnissen. Rund zwei Drittel der befragten Unternehmen würden Briefsendungen auf elektronischem Weg versenden, wenn dieser zur Verfügung stünde. Dabei steigt die Bereitschaft mit der Unternehmensgröße bei geschäftlicher Post mit Kunden und anderen Unternehmen.

Trotz dieser Hinweise auf eine hohe Substitutionsbereitschaft sprechen die Einschätzungen zur Nachfrage selbst im Fall von Preiserhöhungen gegen eine vollständige Substitution von Briefen in den nächsten fünf Jahren. Eine Mehrheit von Verbrauchern und Kleinunternehmen würde nach eigener Einschätzung ebenso viele Briefe versenden, sollte das Briefporto steigen. Diese geringe Preissensibilität weist auf eine Abhängigkeit vom Kommunikationskanal Brief hin, die

nicht kurzfristig reduziert werden kann, sei es durch Verfügbarkeit geeigneter Alternativen, Gewohnheiten oder Mangel an Kenntnissen. Abhängig von dem Versandanlass und der Sendungsart wollen Privatpersonen und Unternehmen weiterhin Briefe nutzen. Nur etwa jeder zehnte Verbraucher sieht keinen Grund, weiter Briefe zu versenden oder zu empfangen; bei den Unternehmen sind es nur 8 Prozent, die keinen Grund für den Briefversand sehen, und 16 Prozent beim Empfang.

Einfluss des digitalen Versands auf die Wettbewerbsverhältnisse im Briefmarkt

Die digitale Substitution hat über die letzten Jahre zu einem Rückgang der Briefmenge und insbesondere der umsatzstarken Briefkommunikation (ohne Werbe- und Pressesendungen) geführt. Dieser Prozess wird sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen und zu einer weiteren Marktschrumpfung führen. Gleichzeitig ist der digitale Versand in Deutschland bei weitem noch kein vollständiges Substitut für den Briefversand. Diejenigen Bürger und Unternehmen, die weiterhin auf den Briefversand angewiesen sind bzw. diesen aus verschiedenen Gründen dem digitalen Versand vorziehen, können daher nur auf diesem Weg erreicht werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die digitale Substitution über die letzten Jahre zu einem Rückgang der Briefmenge geführt hat (ausgenommen sind insbesondere Werbe- und Pressesendungen). Dieser Prozess wird sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen und zu einer weiteren Marktschrumpfung führen.

Von der Mengenentwicklung sind alle Briefdienstleister im Markt betroffen. Allerdings sind die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Risiken für die Wettbewerber im Briefmarkt aufgrund eines geringeren Diversifizierungsgrades und fehlender Verbundvorteile größer als für die Deutsche Post AG. Der fortschreitende Briefmengenrückgang durch digitale Substitution besonders bei der Briefkommunikation erhöht für die Wettbewerber das wirtschaftliche Risiko und damit die Wahrscheinlichkeit für weitere Marktaustritte stärker als für die DPAG. Das hat zur Folge, dass der durch die digitale Substitution hervorgerufene zukünftige Briefmengenrückgang die Marktposition der Deutschen Post AG perspektivisch eher stärkt als schwächt.