



Präsidentenkammer

Aktenzeichen: BK1-26-003

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

Markt für Privatkundenpakete

öffentliche Fassung

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	5
2	Ergebnis der letzten Marktmachtfeststellung	5
3	Produktbeschreibung.....	6
4	Datengrundlage.....	8
5	Möglichkeit der Stellungnahme	9
6	Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt.....	9
7	Marktdefinition.....	9
7.1	Sachlich relevanter Markt – Umfang des Marktes	11
7.1.1	Abgrenzung gegenüber durch das Briefnetz beförderte Warensendungen.....	11
7.1.2	Abgrenzung gegenüber Sendungen mit einem Gewicht über 31,5 kg	12
7.1.3	Abgrenzung gegenüber B2X-Paketsendungen	12
7.1.4	Abgrenzung gegenüber Kurier- und Expressdienstleistungen.....	13
7.1.5	Abgrenzung gegenüber Briefsendungen	13
7.2	Submärkte.....	14
7.2.1	Submärkte nach Gewichtsstufen oder Abmessungen	14
7.2.2	Submärkte nach Vertriebsweg.....	15
7.2.3	Submärkte nach Zustellart.....	15
7.2.4	Submärkte nach Haftung.....	15
7.2.5	Submärkte nach Sendungsverfolgung.....	16
7.2.6	Submärkte nach (Regel-)Laufzeiten	16
7.2.7	Submärkte nach Zielen	17
7.3	Räumlich relevanter Markt.....	18
8	Berücksichtigung der Regulierungsziele	18
9	Berücksichtigung der Grundsätze des allgemeinen Wettbewerbsrechts.....	18
10	Prüfung auf Regulierungsbedürftigkeit.....	19
10.1	Marktzutrittsschranken.....	20
10.1.1	Rechtliche und regulatorische Marktzutrittsschranken.....	20
10.1.2	Strukturelle Marktzutrittsschranken.....	20
10.2	Tendenz zu wirksamem Wettbewerb.....	22
10.3	Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreichend	26
10.3.1	Sektorspezifische Regulierungsinstrumente im Postgesetz	26
10.3.2	Erforderlichkeit sektorspezifischer Regulierung	27
10.3.3	Schlussfolgerung.....	28
11	Prüfung der Marktbeherrschung.....	28

11.1	Marktanteile	28
11.2	Finanzkraft (Zugang zu Kapitalmärkten/finanzielle Ressourcen)	29
11.3	Größen- und Verbundvorteile.....	30
11.4	Marktzutrittsschranken	32
11.5	Potenzieller Wettbewerb	32
11.6	Einfluss von auf benachbarten Märkten erbrachten Dienstleistungen im Bereich Transport und Logistik.....	32
12	Nennung des Unternehmens mit marktbeherrschender Stellung.....	34
Anhang 1		35
Anhang 2		36
Anhang 3		37

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Entwicklung der Umsätze und Sendungsmengen auf dem Markt für Inlands-Privatkundenpakete.....	23
Abbildung 2 - Inlands-Marktanteile bei Privatkundenpaketen DPAG und Wettbewerber basierend auf dem Umsatz.....	24
Abbildung 3 - Inlands-Marktanteile bei Privatkundenpaketen DPAG und Wettbewerber basierend auf der Sendungsmenge.....	25
Abbildung 4 - Entwicklung des Konzentrationsmaßes HHI 2020-2025p.....	26

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 (§§ 35ff. 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.¹ Neben Briefdienstleistungen 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 fand auf Grundlage der in § 112 Abs. 8 Satz 2 PostG geregelten Übergangsregelung im Rahmen des Verfahrens BK5-24/003² statt. Darin hat die Bundesnetzagentur festgelegt:

Sachliche Marktabgrenzung:

Als sachlich relevanten Markt wurde die gewerbliche Beförderung von inländischen und in das Ausland abgehenden Paketsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 31,5 kg, die hauptsächlich von Privatpersonen und Unternehmen mit geringen Sendungsmengen zu Einzelpreisen (C2X-Sendungen) beim Anbieter eingeliefert werden, identifiziert.

Räumliche Markabgrenzung:

In räumlicher Hinsicht wurde der sachlich abgegrenzte Markt als bundesweiter Markt definiert.

Prüfung der beträchtlichen Marktmacht:

Als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht wurde die Deutsche Post AG (DPAG) festgestellt.

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

² BK5-24/003 vom 11.11.2024.

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

3 Produktbeschreibung

Gemäß § 3 Nr. 14 PostG sind Pakete definiert als adressierte Sendungen bis 31,5 Kilogramm Gewicht, die Waren mit oder ohne Handelswert enthalten. Diese normative Obergrenze von 31,5 kg gilt ebenso anbieterseitig bei den meisten Paketdienstleistern.

Die DPAG bietet Paketprodukte in verschiedenen Kategorien an. Das Haupt-Unterscheidungsmerkmal ist dabei das Gewicht des Paketes: bis 2 kg, bis 5 kg, bis 10 kg, bis 20 kg und bis 31,5 kg. Weitere Produkteigenschaften sind die standardmäßig enthaltene Haftung (bis 500 Euro), die standardmäßige Sendungsverfolgung sowie eine Regellaufzeit von E+1 bis E+2 (ohne garantierten Zustellzeitpunkt). Die Preisspanne reicht von 6,19 Euro (Paket bis 2 kg) bis 23,99 Euro (Paket bis 31,5 kg). Im Preis für das Paket bis 31,5 kg ist die Umsatzsteuer enthalten. Pakete bis 20 kg Gewicht sind von der Umsatzsteuer befreit.³

Daneben bietet das Unternehmen zwei Päckchen-Produkte bis jeweils 2 kg an, die sich anhand ihrer Größenmaße unterscheiden. Das kleinere Päckchen S kostet 4,19 Euro, das etwas größere Päckchen M kostet 5,19 Euro. Beide Produkte sind ebenfalls umsatzsteuerbefreit und unterscheiden sich von den angebotenen Paketen dadurch, dass weder Haftung noch Sendungsverfolgung enthalten sind.

Neben der DPAG sind Hermes Germany GmbH (Hermes), DPD Deutschland GmbH (DPD), General Logistics Systems Germany GmbH & Co. OHG (GLS) und United Parcel Service Deutschland S.à r.l. & Co. OHG (UPS) große Anbieter auf dem Markt für Privatkundenpakete. Im Folgenden werden die Produkte von DPAG, Hermes und DPD sowie von GLS und UPS miteinander verglichen. Die Produkte der weiteren Unternehmen sind wegen geringer Mengen im Markt weniger relevant und werden daher nicht explizit aufgeführt. Ein ausführlicher tabellarischer Vergleich der Produkteigenschaften sowie der Preise der relevanten Paketprodukte finden sich in Anhang 1 und Anhang 2.

Grundsätzlich kann bei allen anbietenden Unternehmen ein Privatkundenpaket bis max. 31,5 kg aufgegeben werden, wobei sich die für Privatkunden auf dem Markt angebotenen Paketprodukte der genannten Unternehmen in der Produktausgestaltung und der Preisstruktur unterscheiden. Die Einteilung der Paketkategorie und damit auch des Preises wird bei der DPAG nach Gewichtsklassen (in kg pro Paket) vorgenommen. Bei DPD und Hermes erfolgt die Produktdifferenzierung anhand der Paketmaße (Summe aus längster und kürzester Seite) bei einem gleichzeitig erlaubten generellen Maximalgewicht (20 bzw. 25 kg). Die Höchstpaketmaße der einzelnen Produktkategorien im Angebot der DPAG zeigen sich in Teilen überschneidend, so kann ein Paket mit bis zu 5 kg Gewicht die gleiche Größe aufweisen wie eines mit bis zu 10 kg oder mit bis zu 20 kg. Der Preis unterscheidet sich dann u. a. durch die unterschiedliche Gewichtsklasse.

Eine Sendungsverfolgung (Track & Trace) und eine betragsmäßige Haftung bei Verlust sind zusätzliche Merkmale, die bezogen auf die Produkteigenschaften auftreten und unterschiedlich ausgestaltet sein können. So bietet die DPAG bei den sogenannten „Päckchen“ als Sonderfall weder eine Sendungsverfolgung noch eine Haftung an. Diese sind auch nicht als Zusatzleistung zu

³ Produkte und Preise Stand 01.01.2026.

erwerben. Für alle Pakete bietet die DPAG eine Sendungsverfolgung und eine maximale Haftung in Höhe von 500 Euro an. Bei Hermes und DPD sind diese Leistungsmerkmale hingegen standardmäßig in allen Produkten eingebunden. Was die Haftung betrifft, gewährt DPD eine generelle maximale Haftung von 520 Euro. Hermes bietet 500 Euro, außer bei der kleinsten Produktkategorie („Päckchen“), bei der die Haftung 50 Euro beträgt.

Die Regellaufzeiten aller anbietenden Unternehmen liegen für Standardpakete im nationalen Raum mit 1 bis 2 Werktagen im gleichen Rahmen. Diese Angabe ist allerdings unverbindlich und stellt damit keine Garantieleistung dar. Bei Hermes liegt die Regellaufzeit bei 3 Werktagen.

Die Zustellung von Privatkundenpaketen erfolgt in der Regel an der Haustür des Empfängers (oder einer anderen entgegennehmenden Person bzw. Ablage an einem Wunschort). Daneben können bei Abwesenheit des Empfängers auch alternative Zustellungsmöglichkeiten genutzt werden wie eine Paketstation sowie die Abholung in einer Postfiliale bzw. einem Paketshop. Einige Wettbewerber der DPAG bieten spezielle Tarife an, wenn ein Paket in einen Paketshop zugestellt wird und somit keine Haustürzustellung erfolgt (siehe Anhang 2).

Wegen der aufgeführten Unterschiede in den Produkteigenschaften und insbesondere durch die beiden verschiedenen Ansätze der Produktdifferenzierung (nach Gewichtsklasse und nach Abmessungen), lassen sich die Produkte hinsichtlich ihres Preises nicht unmittelbar vergleichen.

Die nationalen Brutto-Preise für den Standardpaketversand (inkl. Päckchen) liegen mit Stand März 2026 zwischen 4,19 Euro für die niedrigste Paketkategorie (bei DPAG)⁴ und 23,99 Euro für die höchste (bei GLS).

Neben Gewicht und Abmessungen können auch weitere Faktoren Einfluss auf den Preis nehmen. So ist die Zustellung in einen Paketshop bei Hermes und DPD günstiger als die Zustellung an der Haustür. Auch die Art der Frankierung kann sich auf den Preis auswirken, so sind online frankierte Pakete beispielsweise bei Hermes und bei GLS günstiger als solche, die in Paketshops frankiert werden. Die Höhe der Ersparnis variiert jedoch stark zwischen den einzelnen Paketgrößen. Bei DPD ist lediglich eine Online-Frankierung möglich. Bei der DPAG ist weder die Art der Zustellung (Haustür oder Packstation) noch die Art der Frankierung preisrelevant. Es gibt allerdings bestimmte Produkte, die ausschließlich online angeboten werden (Paket 2kg).

Einen Aufschlag für eine Lieferung auf eine nationale Insel („Inselzuschlag“) setzt DPD mit 15 Euro an, wohingegen Hermes sowie die DPAG keinen Aufschlag erheben. Letztere arbeiten laut eigener Aussage mit einer Mischkalkulation.

Die Zusatzservices, die von allen Unternehmen angeboten werden, zählen zum eigentlichen Markt dazu, da sie keine eigenständigen Dienstleistungen darstellen und nur in Verbindung mit einem Privatkundenpaket in Anspruch genommen werden können. Eine Übersicht über angebotene Zusatzleistungen findet sich in Anhang 3.

⁴ Dieses Päckchen, sowie alle anderen Paketprodukte bis 20 kg der DPAG sind als Universaldienstleistungen von der Umsatzsteuer befreit.

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.

Einige Informationen lagen bereits aus den jährlichen Markterhebungen vor, sodass in einem Auskunftersuchen noch ergänzende Daten bzw. eine größere Detailtiefe abgefragt wurden sowie weitere notwendige Angaben zu den Wettbewerbsverhältnissen erhoben wurden.

Im Rahmen eines förmlichen Auskunftersuchens, das mit Datum vom 08.10.2025 versendet worden ist, wurden von insgesamt 15 Unternehmen Daten zum Markt für Privatkundenpakete 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 95% des Paketbereichs abbilden. Dies sind das allerdings lediglich sechs Unternehmen, die mit deutlichem Abstand die Liste der umsatzstärksten Unternehmen anführen. Um das Marktgeschehen auch über diese Unternehmen hinaus beurteilen zu können, wurde die Liste der zu befragenden Unternehmen auf alle Unternehmen mit einem Mindestumsatz in Höhe von 5 Mio. Euro im Jahr 2024 (gemäß der Markterhebung 2024/2025) erweitert.

Der im Rahmen des oben genannten Auskunftersuchens verwendete Fragebogen diente einer umfassenden Erhebung zu den Wettbewerbsverhältnissen auf dem Markt für Privatkundenpakete. Wie bereits oben erwähnt wurden nur solche Informationen erhoben, die nicht bereits im Rahmen der Markterhebung von den Unternehmen vorgelegt worden waren, um eine unnötige Belastung der Unternehmen zu vermeiden. 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 bis 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 per E-Mail an alle Unternehmen kommuniziert.

10 Unternehmen haben eine Verlängerung der Beantwortungsfrist (31.10.2025) für das Auskunftersuchen beantragt und Aufschub bis zum 14.11.2025 erhalten. 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 beziehen sich ausschließlich auf das o.g. Auskunftersuchen. Sofern es um Marktdaten geht, beziehen sich diese auf die Ergebnisse der jährlichen

Markterhebungen, wie oben beschrieben. Als letzte vorliegende Erhebung werden Daten des Jahres 2024 und Prognosewerte für 2025 verwendet.

Die Bundesnetzagentur hat bei der Erstellung dieser Festlegung 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

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 Markt für Privatkundenpakete 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 Markt für Privatkundenpakete beziehen:

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

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 veröffentlicht.⁵

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 Privatkundenpakete (C2X-Pakete) mit Schreiben vom 26.06.2026 erteilt.

7 Marktdefinition

Gemäß § 36 PostG legt die Bundesnetzagentur sachlich und räumlich relevante Postmärkte fest. Sie berücksichtigt dabei die Ziele der Regulierung nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 PostG sowie das allgemeine Wettbewerbsrecht.

Die Definition des sachlich und räumlich relevanten Marktes ist Voraussetzung für die Analyse der Wettbewerbsbedingungen. Es gilt folglich diejenigen Produkte zu identifizieren, die sich in

⁵ Vgl. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK1-GZ/2026/BK1-26-0002_BK1-26-0003/BK1-26-0002_BK1-26-0003_Eckpunktepapier.html?nn=870470.

einer aktuellen oder beachtenswerten potenziellen Konkurrenzsituation mit den Waren und Dienstleistungen befinden, die den Gegenstand des Verfahrens betreffen.

Ausgangspunkt für diese Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes ist zunächst die normative Vorgabe, dass gemäß § 36 PostG zwischen Postmärkten und Nicht-Postmärkten zu unterscheiden ist. Diese Definition bildet die Grenze des Anwendungsbereichs der regulatorischen Vorschriften des Postgesetzes⁶ 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 in berechtigter Weise abwägend miteinander vergleicht und für die Deckung eines bestimmten Bedarfs als geeignet und als gegeneinander austauschbar ansieht.⁷ Maßgeblich für den Verwendungszweck ist die funktionale Austauschbarkeit.

Das allein auf die Sicht der Nachfrager abstellende Bedarfsmarktkonzept birgt in manchen Fällen jedoch 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).⁸ Gemäß den Leitlinien der EU-Kommission für die Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht⁹ (im Folgenden: TK-Leitlinien) im Telekommunikationsbereich, die man für die Zwecke dieser Festlegung ergänzend heranziehen kann, stellt die Angebotssubstitution allerdings ein nachrangiges Kriterium dar.¹⁰ Daher wird im Folgenden hauptsächlich auf das Bedarfsmarktkonzept bzw. die funktionelle Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager 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 wird der Markt zunächst in sachlicher Hinsicht definiert (Kapitel 7.1). Danach wird dargestellt, warum keine Unterteilung in Submärkte erfolgt (Kapitel 7.2) und anschließend wird der Markt in räumlicher Hinsicht definiert (Kapitel 7.3).

⁶ Vgl. VG Köln, Urteil vom 30.08.2019 – 25 K 5770/16.

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

⁸ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 50.

⁹ Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, (2018/C 159/01).

¹⁰ Vgl. TK-Leitlinien, 2018, Rn. 27, 28, 41.

7.1 Sachlich relevanter Markt – Umfang des Marktes

Zum sachlich relevanten Markt für Privatkundenpakete zählt die gewerbliche Beförderung von inländischen und in das Ausland abgehenden Paketsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 31,5 kg, die zum Einzelsendungstarif befördert werden (C2X-Sendungen). Ausgenommen sind über das Briefnetz beförderte Warensendungen. Im Markt für Privatkundenpakete ebenfalls nicht berücksichtigt werden:

- Sendungen mit einem Gewicht von mehr als 31,5 kg;
- Pakete, die zu vom Einzelsendungstarif abweichenden Entgelten befördert werden (Massensendungen);
- Kurier- und Expresssendungen.

Paketsendungen werden generell sowohl für Privatkunden als auch für Geschäftskunden angeboten, wenngleich ein Teil der Paketdienstleister nur für Geschäftskunden anbietet. Preise und Bedingungen für Geschäftskunden sind mit den einzelnen Versendern individuell vereinbart oder beruhen auf allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Mengenrabatte vorsehen. Für Privatkunden gelten die Listenpreise und die AGB eines Paketdienstleisters für Einzelsendungen.¹¹ Dabei ist zu beachten, dass Geschäftskunden mit einem geringen Sendungsvolumen keine eigenen Verträge mit gesonderten Preisen und Bedingungen abschließen und auch keine Mengenrabatte in Anspruch nehmen können. Sie sind dann ebenso wie Privatkunden auf die Beförderung zu Listenpreisen und AGB für Einzelsendungen angewiesen.

In der nachfolgenden Analyse wird der Begriff Geschäftskunden (B2X) gleichgesetzt mit „Beförderung zu individuell vereinbarten Preisen und Bedingungen oder zu allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Mengenrabatte vorsehen“. Der Begriff Privatkunden (C2X) hingegen wird gleichgesetzt mit „Beförderung zu Listenpreisen und AGB für Einzelsendungen“. Darin sind aber immer auch kleine Geschäftskunden enthalten, die aufgrund zu geringer Sendungsmengenvolumina keine eigenen Verträge zu gesonderten Preisen und Bedingungen abschließen (können) oder die keine Mengenrabatte in Anspruch nehmen (können), sondern wie Privatkunden zu Listenpreisen und AGB für Einzelsendungen versenden. Diese können nicht getrennt werden, weil beim Frankieren und der Abgabe eines Paketes nicht danach gefragt wird, ob die Beförderung für private oder geschäftliche Zwecke erfolgen soll.

7.1.1 Abgrenzung gegenüber durch das Briefnetz beförderte Warensendungen

Bei Warensendungen handelt es sich um kleinformatige, briefähnliche Sendungen, die keine schriftlichen, adressierten Mitteilungen sind, sondern Waren mit oder ohne Handelswert enthalten (vgl. § 3 Nr. 20 PostG). Ihr Höchstgewicht ist –ähnlich wie bei Briefsendungen– auf 2.000 g beschränkt. Im Unterschied zu Paketsendungen, werden Warensendungen für gewöhnlich über das Briefnetz zugestellt.

Warensendungen, sofern sie über das Briefnetz transportiert werden, sind Teil des Briefmarktes und daher nicht Teil des Marktes für Privatkundenpakete. Es gibt auf dem Markt derzeit kein

¹¹ Bietet ein Anbieter gegenüber Privatkunden eine Mehrzahl an Paketmarken zu rabattierten Preisen an (z.B. 10er-Sparset), ändert dies nichts an der Einordnung der zugrundeliegenden Tarife als Einzelsendungstarife, da eine solche Preisgestaltung trotz Rabatts auf den Versand einzelner Pakete ausgelegt ist.

spezifisches Angebot für Warensendungen für Privatkunden, die nicht über das Briefnetz transportiert werden. Anders als Warensendungen sind Päckchen und Pakete regelmäßig nicht briefkastenfähig. Kleinformatige Pakete sowie Päckchen der DPAG werden teilweise über das Briefnetz befördert, können aber, anders als Warensendungen, nicht mit den üblichen Briefmarken freigemacht und in einen Briefkasten der DPAG eingeworfen werden.

Pakete weisen verglichen mit Warensendungen zudem andere Qualitätsmerkmale auf. Sie haben beispielsweise eine vollständige Sendungsverfolgung und eine geringere Regellaufzeit (wenn auch nicht garantiert).¹²

Daher gehören Warensendungen nicht zum sachlich relevanten Markt.

7.1.2 Abgrenzung gegenüber Sendungen mit einem Gewicht über 31,5 kg

Nicht zu den Postmärkten gehören Sendungen mit einem Gewicht von mehr als 31,5 kg, da es sich hierbei nicht um Pakete gemäß § 3 Nr. 14 PostG handelt. Sie sind daher nicht direkt in der Marktdefinition des Paketmarktes, sondern als benachbarter Markt zu berücksichtigen.

Neben dieser normativen Abgrenzung ist auch nach dem Bedarfsmarktkonzept davon auszugehen, dass keine ausreichende Substituierbarkeit zu Paketsendungen bis 31,5 kg besteht. So deckt der Versand von besonders schweren Produkten grundsätzlich einen anderen Bedarf und ist damit nicht austauschbar mit dem Versand von Paketen gemäß § 3 Nr. 14 PostG. Ebenso ist keine Substituierbarkeit aus Anbietersicht anzunehmen. Einzelne Unternehmen führten in der Befragung aus, dass bereits schwerere Sendungen bis 31,5 kg in den Abläufen (z.B. beim Sortieren) mehr Aufwand erzeugen, dies gilt umso mehr bei Sendungen über 31,5 kg.

Daher gehören Sendungen mit einem Gewicht größer als 31,5 kg nicht zum sachlich relevanten Markt.

7.1.3 Abgrenzung gegenüber B2X-Paketsendungen

Pakete, die zu Einzelsendungstarifen beim Anbieter eingeliefert werden (C2X, Privatkundenpakete), sind von Sendungen zu individuell vereinbarten Konditionen (B2X, Massensendungen) aufgrund des Bedarfsmarktkonzeptes abzugrenzen.¹³

Aus Sicht der Nutzer liegt keine Austauschbarkeit vor. Gerade bei geringen Sendungsvolumina scheidet die Inanspruchnahme von Mengenrabatten oder eine individuelle Vereinbarung über Lieferpreise und -bedingungen aus. Bei einer Vielzahl von Sendungen (B2X, Massensendungen) hingegen ist es für den Nutzer von Vorteil, Mengenrabatte zu nutzen oder gesonderte Konditionen über den Paketversand zu vereinbaren, um Preisvorteile in Anspruch nehmen zu können und um die Dienstleistung auf die eigenen Bedürfnisse anpassen zu können.

Außerdem sind die Annahmewege unterschiedlich. So ist für Privatkundenpakete (C2X) ein dichtmaschiges Annahmnetz erforderlich, während B2X-Sendungen entweder in einem

¹² In Kapitel 7.1.4 der Festlegung für den Briefmarkt (BK1-26-002) wird ausführlich auf die Punkte der DPAG und von UPS aus den Stellungnahmen zu den Eckpunktepapieren eingegangen.

¹³ Als Bestandteil des Privatkundensegments (C2X) sind auch die nicht von den Versendern vorfinanzierten Retouren-Sendungen einzuordnen. Dies gilt allerdings nur für den Fall, dass bei der Rückbeförderung einer zuvor bestellten Ware durch den Endkunden ein Entgelt für die Retournierung zu entrichten ist.

Sortierzentrum eingeliefert oder aber beim Versender abgeholt werden. Geschäftskunden steht zudem häufig ein breiteres Angebot an Serviceleistungen zur Verfügung (z.B. umfangreichere Benachrichtigungen für Empfänger oder ein Netzwerk für die Annahme von Retouren)¹⁴.

In der durchgeführten Befragung führten die Unternehmen zudem aus, dass sich die Anforderungen hinsichtlich Kapazitäten und Qualität, sowie insbesondere auch bzgl. der Preissensitivität stark zwischen C2X- und B2X-Produkten unterscheiden. Im B2X-Bereich setze man auf kundenindividuelle Logistiklösungen mit vertraglich gebundenen Großvolumina und mit entsprechenden Rabatten. Dabei stünden ggf. auch technische Integrationsmöglichkeiten im Fokus. Durch das Wachstum im Onlinehandel gebe es außerdem eine hohe Verhandlungsmacht vertikal integrierter Nachfrager, die Mengen in den Eigenversand verlagern können. Für C2X-Pakete sei die Dichte an Einlieferungspunkten ausschlaggebend.

Daher gehören Paketsendungen, die zu vom Einzelsendungstarif abweichenden Entgelten befördert werden (B2X-Paketsendungen), nicht zum sachlich relevanten Markt.

7.1.4 Abgrenzung gegenüber Kurier- und Expressdienstleistungen

Kurier- und Expresssendungen sind ökonomisch aufgrund des Bedarfsmarktkonzepts vom C2X-Paketmarkt abzugrenzen.

Eine Austauschbarkeit ist aus Nachfragersicht nicht gegeben. Kuriersendungen werden in der Regel schnellstmöglich und auf direktem Wege – also nicht liniengebunden, sondern meist durch Einzelfahrten – zum Empfänger befördert. Dabei ist ein Zugriff auf die Sendung stets möglich, sei es persönlich durch den Kurier oder durch eine permanente technische Überwachung der Sendung. Die Anforderungen an solche Sendungen, die entsprechend höhere Entgelte haben, unterscheiden sich daher deutlich von Privatkundenpaketen.

Expresssendungen können im Gegensatz dazu zwar auch gesammelt befördert werden. Hauptunterscheidungsmerkmal zu Privatkundenpaketen, deren Laufzeit unverbindlich ist (siehe Kapitel 3), ist allerdings eine garantierte Zustellung bis spätestens zu einem vorher festgelegten Zeitpunkt.

Beide Dienstleistungen decken also den Bedarf eine Sendung mit hoher Verbindlichkeit und hoher Geschwindigkeit zu befördern und sind somit nicht mit C2X-Sendungen austauschbar.

Auch aus Sicht der Anbieter sind beide Sendungsarten ebenfalls nicht substituierbar, da sich die Anforderungen an das Transportnetzwerk deutlich unterscheiden. So muss sich die Transportlogistik flexibel auf Einzelsendungen ausrichten anstatt auf automatisierte Abläufe abzustellen.

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

7.1.5 Abgrenzung gegenüber Briefsendungen

Wie in Kapitel 7.1.1 erläutert, sind Paketsendungen von Warensendungen nach dem Bedarfsmarktkonzept abzugrenzen. Umso deutlicher ist eine Abgrenzung auch zu Briefsendungen vorzunehmen. Eine Austauschbarkeit, insbesondere mit großformatigen Paketsendungen besteht

¹⁴ Vgl. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 402: Zur Marktabgrenzung bei Kurier-, Paket- und Expressdiensten, Bad Honnef, November 2025, S. 70.

nicht. Ebenso wenig ist es möglich, Waren mit einem Gewicht über 2.000 g in einer Briefsendung befördern zu lassen.

Daher gehören Briefsendungen nicht zum sachlich relevanten Markt.

7.2 Submärkte

Der sachlich relevante Markt ist nicht in Submärkte zu unterteilen.

Eine C2X-Paketsendung soll den Bedarf eines Privatkunden nach Versand einer Ware (mit oder ohne Handelswert; Einzelsendung bzw. geringe Sendungsmenge), die mit einer Regellaufzeit von E+1/E+2 (ohne garantierten Zustellzeitpunkt) an den Empfänger in der Regel an der Haustür zugestellt wird, decken. Bei entsprechender Verfügung durch die empfangende Person ist auch eine Zustellung an eine automatisierte Paketstation oder an eine Filiale/Paketshop möglich. In der Regel werden solche C2X-Paketsendungen mit Sendungsverfolgung, Zustellnachweis und Haftung angeboten und nachgefragt; bei geringem Warenwert ist auch die Beförderung ohne diese Services denkbar. Privatpersonen sowie Geschäftskunden mit geringen Sendungsmengen benötigen in der Regel für die Einlieferung einer Sendung einen Zugangspunkt (z. B. eine Filiale/einen Paketshop oder eine automatisierte Paketstation).¹⁵

Die von den verschiedenen Anbietern auf dem Markt angebotenen Paketprodukte decken diesen Bedarf aus Sicht der nachfragenden Personen ab. Die Leistungen sind insofern grundsätzlich miteinander austauschbar. Aufgrund unterschiedlicher Geschäftsmodelle existieren beim Versand zwar geringfügige Unterschiede bezüglich der zulässigen Maße und des Gewichts sowie der Preise. Die Nachfrageseite kann bundesweit jedoch aus diesen Angeboten auswählen und das Produkt nachfragen, das ihren Bedürfnissen im jeweiligen Einzelfall am besten entspricht.

7.2.1 Submärkte nach Gewichtsstufen oder Abmessungen

Eine Unterscheidung nach verschiedenen Gewichtsstufen und/oder Abmessungen erfolgt nicht.

Der Bedarf der Nachfrager nach Paketsendungen hängt vom zu versendenden Gut ab. Dies bestimmt letztlich die Auswahl zwischen den verschiedenen Paketprodukten, die durch Kriterien wie Gewichtsstufen oder Abmessungen definiert werden. Daher ist für den Nachfrager eine Sendung mit einem bestimmten Gewicht (bzw. in einer bestimmten Gewichtsstufe) oder einer bestimmten Abmessung nicht mit einer Sendung mit einem anderen Gewicht (bzw. einer anderen Gewichtsstufe) oder einer anderen Abmessung austauschbar. Eine solch strikte Anwendung des Bedarfsmarktkonzepts hätte 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.¹⁶

Aus Sicht der Anbieter ist von einer Austauschbarkeit auszugehen. Zwar gelten für die einzelnen Gewichtsstufen unterschiedliche Preise. Diese beruhen aber nicht auf unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen, sondern auf unterschiedlichen Kosten. Im Rahmen der Unternehmensbefragung gaben einzelne Unternehmen an, dass die unterschiedlichen Kosten aus einem

¹⁵ Vgl. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 402: Zur Marktabgrenzung bei Kurier-, Paket- und Expressdiensten, Bad Honnef, November 2025, S. 131.

¹⁶ Bechtold/Bosch, 11. Aufl. 2025, GWB § 18 Rn. 9.

unterschiedlichen Handling im Zustellprozess (z.B. beim Sortieren) resultieren. So können kleinere und leichtere Paketsendungen durch höhere Sortiergeschwindigkeiten, Standardisierung und Bündelung im Zustellprozess effizienter verarbeitet werden, was die Prozesskosten senke. Diese Unterschiede im Zustellprozess treffen alle Marktteilnehmer, sodass sich daraus keine Unterschiede bzgl. der Wettbewerbsbedingungen ergeben.

Eine Unterteilung in Submärkte für Paketsendungen mit verschiedenen Gewichtsstufen und/oder Abmessungen ist somit nicht geboten.

7.2.2 Submärkte nach Vertriebsweg

Eine Unterscheidung nach verschiedenen Vertriebswegen erfolgt nicht.

Nutzer müssen ihr Paket frankieren und an den Paketdienstleister übergeben. Fürs Frankieren bieten die meisten Anbieter sowohl eine Online-Frankierung an, als auch den Kauf einer Versandmarke in den Filialen/Paketshops. Dort kann die Sendung auch an den Paketdienstleister übergeben werden. Alternativ können Sendungen je nach Anbieter auch an Paketstationen abgegeben oder (bei verfügbaren Kapazitäten) einem Zusteller mitgegeben werden. Gegen Aufpreis wird eine Sendung auch beim Versender abgeholt (vgl. z.B. Zusatzleistungen in Anhang 3).

Die Vertriebswege sind grundsätzlich miteinander austauschbar. Aufgrund unterschiedlicher Geschäftsmodelle existieren zwar geringfügige Unterschiede bezüglich der Frankier- und Annahmemodalitäten. Die Nachfrageseite kann bundesweit jedoch aus diesen Angeboten auswählen und das Produkt mit den Eigenschaften nachfragen, das ihren Bedürfnissen im jeweiligen Einzelfall am besten entspricht.

Eine Unterteilung in Submärkte für verschiedene Vertriebsarten ist somit nicht geboten.

7.2.3 Submärkte nach Zustellart

Eine Unterscheidung nach verschiedenen Zustellarten erfolgt nicht.

Üblicherweise werden Pakete an der Haustür des Empfängers zugestellt (oder einer anderen entgegennehmenden Person bzw. Ablage an einem Wunschort). Daneben können bei Abwesenheit des Empfängers auch alternative Zustellungsmöglichkeiten genutzt werden wie eine Paketstation oder die Abholung in einer Postfiliale (DPAG) bzw. einem Paketshop (DPD, Hermes). Einige Anbieter bieten spezielle (günstigere) Tarife an, wenn ein Paket in einen Paketshop zugestellt wird und somit keine Haustürzustellung erfolgt (vgl. Anhang 2). Die Nachfrageseite kann bundesweit aus diesen Angeboten auswählen und das Produkt nachfragen, das ihren Bedürfnissen im jeweiligen Einzelfall am besten entspricht.

Eine Unterteilung in Submärkte für verschiedene Zustellarten ist somit nicht geboten.

7.2.4 Submärkte nach Haftung

Eine Unterscheidung danach, ob eine Haftung übernommen wird, erfolgt nicht.

Die verschiedenen C2X-Paketprodukte der unterschiedlichen Paketdienstleister bieten alle eine Haftung an (siehe Anhang 1) und sind diesbezüglich somit miteinander austauschbar. Der maximale Haftungsbetrag liegt bei den meisten Unternehmen in einem ähnlichen Rahmen (ca. 500

Euro) und ist somit größtenteils vergleichbar¹⁷. Ebenfalls zum Markt zählen zwar auch die Päckchen-Produkte der DPAG, die bei identischer Regellaufzeit weder Nachverfolgbarkeit, Zustellnachweis noch Haftung enthalten. Die anderen Paketdienstleister bieten jedoch preislich vergleichbare Paketprodukte an, die diese Leistungen standardmäßig beinhalten. Die Nachfrageseite kann bundesweit aus den verschiedenen Angeboten auswählen und das Produkt nachfragen, das ihren Bedürfnissen im jeweiligen Einzelfall am besten entspricht. In der durchgeführten Befragung geben einzelne Unternehmen zwar an, dass Produkte mit Haftung gegenüber solchen ohne Haftung schwer nachzubilden seien. Allerdings böten alle großen Paketdienstleister ihre Produkte standardmäßig mit Haftung an, sodass sich die Wettbewerbsbedingungen dahingehend auch nicht unterscheiden würden.

Eine Unterteilung in Submärkte für Produkte mit und ohne Haftung ist somit nicht geboten.

7.2.5 Submärkte nach Sendungsverfolgung

Eine Unterscheidung danach, ob eine Sendungsverfolgung angeboten wird, erfolgt nicht.

Die verschiedenen C2X-Paketprodukte der unterschiedlichen Paketdienstleister bieten alle eine Sendungsverfolgung/Track & Trace an (siehe Anhang 1) und sind diesbezüglich somit miteinander austauschbar. Ebenfalls zum Markt zählen zwar auch die Päckchen-Produkte der Deutschen Post AG, die identische Regellaufzeit weder Nachverfolgbarkeit, Zustellnachweis noch Haftung enthalten. Die anderen Paketdienstleister bieten jedoch preislich vergleichbare Paketprodukte an, die diese Leistungen standardmäßig beinhalten. Die Nachfrageseite kann bundesweit aus den verschiedenen Angeboten auswählen und das Produkt nachfragen, das ihren Bedürfnissen im jeweiligen Einzelfall am besten entspricht. In der durchgeführten Befragung geben einzelne Unternehmen an, dass eine Sendungsverfolgung erhöhte Anforderungen insbesondere an Kostenstrukturen mit sich bringe. Da die großen Paketdienstleister ihre Produkte jedoch standardmäßig mit Sendungsverfolgung anbieten, würden sich die tatsächlichen Wettbewerbsbedingungen dahingehend nicht unterscheiden.

Eine Unterteilung in Submärkte für Produkte mit und ohne Sendungsverfolgung ist somit nicht geboten.

7.2.6 Submärkte nach (Regel-)Laufzeiten

Eine Unterscheidung nach verschiedenen (Regel-)Laufzeiten erfolgt nicht.

Für die Beförderung von C2X-Paketsendungen geben die Anbieter regelmäßig eine Regellaufzeit von ein bis zwei Tagen ab Einlieferung an (E+1/E+2). Die Zustellung innerhalb dieser Zeitspanne ist allerdings nicht garantiert.

Für den Nutzer ist wichtig, dass die Paketsendung verlässlich innerhalb eines gewissen Zeitrahmens ankommt. Eine kurzfristige garantierte Zustellung ist den Nutzern jedoch eher weniger wichtig. In einer von der DPAG in Auftrag gegebenen Forsa-Studie¹⁸ wurden die Nutzer auch zu Aspekten der Laufzeit von Paketsendungen gefragt. Bei „wichtige[n] Aspekte[n] bei Paketen“ haben 99 Prozent der Befragten angegeben, dass es sehr wichtig sei, dass das Paket zuverlässig beim Empfänger ankomme. Demgegenüber hielten es nur 10 Prozent der Befragten für sehr wichtig,

¹⁷ Eine Ausnahme ist GLS. Hier beträgt die Haftung bis zu 750 Euro, vgl. Anhang 1.

¹⁸ Vgl. forsa: Die Deutsche Post und die DHL in der Einschätzung der Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. Berlin, 20. September 2024.

dass das Paket den Empfänger am nächsten Werktag erreiche. 58 Prozent halten dies hingegen für weniger wichtig oder sogar unwichtig.¹⁹ Insgesamt ist daher eher von einer Austauschbarkeit aus Nachfragersicht auszugehen.

Da die Laufzeiten bei der Paketzustellung nicht garantiert werden, besteht seitens der Anbieter ein gewisses Maß an Flexibilität die Sendungsmengensteuerung je nach Auftragslage vorzunehmen. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass alle Paketdienstleister ihr Netz so ausgerichtet haben, dass eine Zustellung am nächsten Tag möglich ist.

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

Eine Unterteilung in Submärkte nach (Regel-)Laufzeiten ist somit nicht geboten.

7.2.7 Submärkte nach Zielen

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

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

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 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 Wettbewerbsbedingungen. Folglich wird von der „Korrekturbedürftigkeit“ des Bedarfsmarktkonzeptes ausgegangen, um zu realitätsnahen Ergebnissen zu gelangen.²⁰

Aus Sicht der Anbieter ist von einer Austauschbarkeit zwischen nationalen und grenzüberschreitenden Sendungen mindestens bzgl. des nationalen Teils der Auslandssendungen auszugehen, da die international abgehenden Paketsendungen bis zur Übergabe an der Grenze im selben Netz bearbeitet und transportiert werden. Die Austauschbarkeit bzgl. des internationalen Teils des Zustellweges dürfte insbesondere davon abhängig sein, ob ein Anbieter selbst im Ausland zustellt oder die Paketsendung an ein Partnerunternehmen übergibt. Der Unterschied in der Kosten- und Organisationsstruktur zwischen einem eigenen Zustellnetzwerk und der Zusammenarbeit mit Partnerunternehmen dürfte aber nicht so weitreichend sein, dass sie eine Unterteilung in Submärkte rechtfertigen würde. Alle großen Paketdienstleister bieten zudem sowohl innerdeutsche als auch Sendungen in das Ausland an.

¹⁹ Vgl. forsa: Die Deutsche Post und die DHL in der Einschätzung der Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. Berlin, 20. September 2024, S. 19.

²⁰ Vgl. Bechtold/Bosch, 11. Aufl. 2025, GWB § 18 Rn. 9.

7.3 Räumlich relevanter Markt

Der räumlich relevante Markt bestimmt sich – ebenso wie der sachlich relevante Markt – nach den Austauschmöglichkeiten aus der Sicht der Nachfrager.²¹

C2X-Paketsendungen werden grundsätzlich bundesweit zu einheitlichen Konditionen angeboten. Aus Sicht des Nachfragers ist es nicht von Bedeutung, an welchem Ort innerhalb des Bundesgebietes er seinen Bedarf an C2X-Paketsdienstleistungen decken möchte und wo in Deutschland der Adressat ansässig ist. Die geltenden Beförderungstarife sind je nach Ort der Zustellung für alle inländischen Versender identisch. Zwar verlangen einzelne Anbieter einen Aufschlag für bestimmte Regionen („Insel-Zuschlag“), dies rechtfertigt jedoch keine Aufteilung in eigene regionale Märkte.

In räumlicher Hinsicht entspricht der hier relevante Markt folglich dem bundeseinheitlichen C2X-Paketmarkt für inländische und in das Ausland abgehende Sendungen bis 31,5 kg.

8 Berücksichtigung der Regulierungsziele

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

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.

²¹ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Auflage 2024, GWB § 18 Rn. 58.

10 Prüfung auf 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-Tests fest, dass der Markt nicht oder nicht mehr durch beträchtliche und anhaltende strukturelle oder rechtliche Marktzutrittsschranken 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 (GWB) 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-Märkteempfehlung²² (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.²³

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,

²² Vgl. 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.

²³ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur TK-Märkteempfehlung (EU) 2020/2245, S. 15 f.

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.²⁴

Nachstehend werden die drei Kriterien für den sachlich relevanten Markt für Privatkundenpakete 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.²⁵ 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.²⁶

Rechtliche oder regulatorische Zugangsschranken sind auf dem Markt für Privatkundenpakete nicht vorhanden. Zwar müssen sich neu in den Markt eintretende wie auch bestehende Anbieter nach den Vorschriften der §§ 4 ff. 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-

²⁴ Vgl. Bundesnetzagentur, Beschluss BK4-05/002/R vom 05.10.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur 2005, S. 1461 ff., 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. 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.

²⁵ 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. 26 f. (im Folgenden: Explanatory Note TK-Leitlinien).

²⁶ Vgl. EU-Kommission, TK-Märkteempfehlung (EU) 2020/2245, Erwägungsgrund 10.

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.²⁷ 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.²⁸

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 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.

In den letzten Jahren ist auf dem Markt für Privatkundenpakete keinem Unternehmen der Markteintritt mit nennenswerten Marktanteilen gelungen. Der Bundesnetzagentur liegen zudem keine Hinweise vor, dass ein solcher Markteintritt im relevanten Zeitraum bevorsteht.

Neben dem Eintritt eines neuen Unternehmens in den Markt, ist auch relevant, ob bereits etablierte Anbieter ihr Angebot signifikant erweitern können und so Wettbewerbsdruck aufbauen können. In der Befragung der Unternehmen geben [REDACTED] Unternehmen an, derzeit nicht über signifikante Überkapazitäten zu verfügen. Es ist daher nicht zu erwarten, dass sich die Marktanteile kurzfristig in größerem Umfang durch eine Ausweitung des Angebots einzelner Anbieter verschieben werden und so spürbarer Druck auf die DPAG entstehen wird. Die Marktanteile werden im nachfolgenden Kapitel 10.2 genauer betrachtet.

In ihrer Stellungnahme zu den veröffentlichten Eckpunkten vertritt die DPAG die Position, dass keine strukturellen Marktzutrittsschranken bestünden. In der Unternehmensbefragung zur Marktanalyse hatte sie hingegen auf die Frage, wie die Möglichkeiten von Unternehmen auf dem Markt neu tätig werden zu können, beurteilt werden, noch wie folgt beantwortet: „Im C2X-Markt erschwert der notwendige Aufbau eines flächendeckenden Annahmenetzes den Markteintritt (...)“.²⁹ Letztere Aussage deckt sich mit Angaben weiterer Unternehmen.

Im Rahmen der Unternehmensbefragung wurde ebenfalls abgefragt, ob Unternehmen, die derzeit noch keine Sendungen für Privatkunden anbieten, dies tun würden, wenn das Preisniveau bei Privatkundenpaketen um 5-10% höher liege (Angebotsumstellungsflexibilität). [REDACTED]

[REDACTED] Dies deutet darauf hin, dass ein Markteintritt Planungen über einen langen Zeitraum erfordert, um rentabel zu sein und dass unterschiedliche Geschäftsbedingungen die Expansion von Wettbewerbern verhindern.

Die DPAG wirft in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunktepapieren explizit die Frage nach der Angebotsumstellungsflexibilität des Wettbewerbers Amazon auf, der sich derzeit auf Massensendungen im E-Commerce (B2X-Paketmarkt) konzentriert und bislang nicht auf dem Markt für Privatkundenpakete tätig ist. Nach Ansicht der DPAG könne Amazon jedoch „schnell auch in den

²⁷ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur TK-Märkteempfehlung (EU) 2020/2245, S. 12.

²⁸ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zu den TK-Leitlinien, S. 26.

²⁹ Vgl. Antwort der DPAG im Abschnitt I.1 des Auskunftersuchens.

C2X-Markt eintreten“. Amazon selbst führt in der Unternehmensbefragung zu diesem Punkt aus, dass das Unternehmen [REDACTED]

[REDACTED]. Derzeit gibt es aus anderen Ländern keine Beispiele dafür, dass Amazon sein Geschäftsfeld auf die Zustellung von Privatkundenpaketen erweitert hat.

Unabhängig von den gemachten Angaben der Unternehmen unterscheidet sich die Situation im Markt für Privatkundenpakete deutlich vom Markt für Massensendungen (vgl. Kapitel 7.1.3). Für Privatkunden ist ein Annahmenetz mit Filialen, Paketshops und Paketautomaten erforderlich, das nur mit hohen Investitionen aufgebaut werden kann. Dies bedeutet zudem, dass der Markt von hohen versunkenen Kosten und erheblichen Größenvorteilen geprägt ist.

Ob Investitionen in ein Annahmenetz für Privatkunden lohnenswert sind, bestimmt sich auch über zu erzielende Margen. Zwar ist die Marge pro Paket bei Privatkunden höher als bei Massensendungen, dafür macht die Sendungsmenge von Privatkundenpaketen verglichen mit der Sendungsmenge von Massenversendern nur ca. 5% aus. Bei der Auswahl des Paketdienstleisters bleiben viele Privatkunden außerdem häufig bei ihren Gewohnheiten. Konsumentenbefragungen zur Beliebtheit von Paketdienstleistern zufolge genießt die DPAG bei Privatkunden ein hohes Ansehen.^{30 31} Neue Anbieter müssten sich also auch diesbezüglich erstmal auf dem Markt etablieren.

Daher kommt die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass der Markt für Privatkundepakete durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet ist.

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.³² Marktanteile werden oftmals als Marktmachtindikator verwendet, da sie am deutlichsten Erfolg und Leistungsfähigkeit eines Unternehmens ausweisen.³³ 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

³⁰ <https://www.handelsdaten.de/deutschsprachiger-einzelhandel/yougov-brandindex-ranking-marken-paketdienstleister-deutschland-2024>, zuletzt abgerufen am 11.06.2026.

³¹ <https://www.dtg.de/surveys/kundenbefragung-die-beliebtesten-paketdienste-deutschlands-2019/>, zuletzt abgerufen am 11.06.2026.

³² Vgl. auch GWB §18 Abs. 3 Nr.1.

³³ Vgl. Säcker/Körber/Heinen-Hosseini/Woesler, 4. Auflage 2023; TKG/TTDSG § 11 Rn. 44.

Produkten ist auch der Marktanteil nach Mengen aufschlussreich. Bei heterogenen Produkten und bei Dienstleistungen ist der Marktanteil nach Umsatz der gebotene Indikator.³⁴ Dieser spiegelt die tatsächlichen Marktverhältnisse bzw. die Stellung der Anbieter am Markt besser wider als entsprechende Mengenanteile.

Zur Beurteilung der Marktverhältnisse stehen der Bundesnetzagentur die Ergebnisse ihrer Markterhebung zur Verfügung. Ergänzende Angaben wurden im Zuge des Auskunftersuchens für die Marktanalyse abgefragt.³⁵

Auf dem Markt für Privatkundenpakete sind ca. 50 Unternehmen neben der DPAG tätig. Die größten Mitbewerber (in alphabetischer Reihenfolge) sind DPD, GLS, Hermes und UPS. Diese fünf Unternehmen decken bereits mehr als 98% des Marktes für Privatkundenpakete ab. Die meisten weiteren Wettbewerber sind sehr kleine Unternehmen, deren Marktanteile sich nur in der zweiten bzw. dritten Nachkommastelle bewegen.

Wie Abbildung 1 zeigt, ging die Sendungsmenge der Inlands-Privatkundenpakete von 0,18 Mrd. Stück im Jahr 2020 auf 0,14 Mrd. Stück im Jahr 2025 zurück. Dies entspricht einem Rückgang von ca. 22%. Der Umsatz sank von 1,02 Mrd. Euro in 2020 auf 0,9 Mrd. Euro in den Jahren 2022 und 2023 und stieg bis 2025 auf 0,92 Mrd. Euro an. Somit lag der Umsatz im Jahr 2025 ca. 10% unter dem Umsatz in 2020.

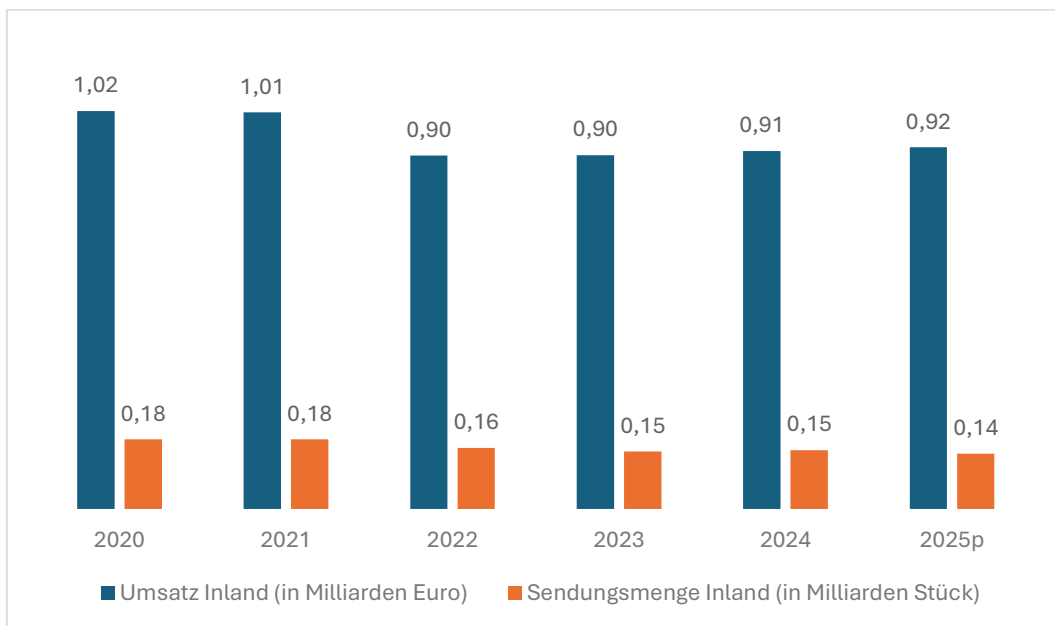


Abbildung 1 - Entwicklung der Umsätze und Sendungsmengen auf dem Markt für Inlands-Privatkundenpakete

Ebenfalls zum Markt für C2X-Paketdienstleistungen zählen Paketsendungen, die in das Ausland abgehen. Differenzierte Daten dazu sind nicht Teil der jährlichen Markterhebung und wurden daher im Rahmen des Auskunftersuchens für die Marktanalyse abgefragt. Einige Unternehmen haben hierzu allerdings keine vollständigen Daten vorlegen können. Daher wurden für die Analyse auch Daten einbezogen, die für das Verfahren BK5-24/003 nacherhoben worden sind. Die Auswertung hat ergeben, dass sich die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den rein inländischen

³⁴ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 118.

³⁵ Vgl. auch Tätigkeitsbericht Post 2024/2025 der Bundesnetzagentur und Bericht zum Paketmarkt 2024 der Bundesnetzagentur.

Sendungen einerseits und den inländischen und in das Ausland abgehenden Sendungen andererseits nicht wesentlich unterscheiden.

Dies liegt vor allem daran, dass der Anteil der Sendungen, die in das Ausland abgehen, verglichen mit den nationalen Sendungen relativ gering ist. Zudem hat die Auswertung aus dem Jahr 2024 für das Verfahren BK5-24/003 ergeben, dass der Anteil der C2X-Sendungen bei den Wettbewerbern DPD, GLS, Hermes und UPS (in alphabetischer Reihenfolge) deutlich geringer ausfällt als bei der DPAG. Folglich würden sich die im Folgenden ausgewiesenen Inlands-Marktanteile der DPAG durch Einbeziehen der in das Ausland abgehenden Sendungen eher noch erhöhen.

Nachfolgend werden die Marktanteile basierend auf den Inlands-Umsätzen und Inlands-Sendungsmengen für den sachlich relevanten Markt für Privatkundenpakete dargestellt. Die Daten basieren jeweils auf der aktuellsten Markterhebung (vgl. Kapitel 4).^{36 37}

Abbildung 2 zeigt die Inlands-Marktanteile basierend auf dem Umsatz allein für das Privatkundensegment. Hier liegt der Marktanteil der DPAG für 2024 bei [REDACTED] Prozent. Dazu zählen auch alle verbundenen Tochterunternehmen.³⁸ Seit 2023 haben sich die Anteile der DPAG auf dem Markt für Privatkundenpakete nur wenig verändert. Zuvor war der Marktanteil von [REDACTED] Prozent in 2021 auf das aktuelle Niveau gefallen.

Die restlichen Marktanteile verteilen sich auf die ca. 50 Wettbewerber, wobei die DPAG, DPD, GLS, Hermes und UPS (in alphabetischer Reihenfolge) zusammen mehr als 98 Prozent des Marktes abdecken. Entsprechend kommen weitere Wettbewerber nur auf sehr geringe Marktanteile, meistens nur im Bereich der zweiten bzw. dritten Nachkommastelle. Nur sehr wenige Wettbewerber erwirtschaften im Markt für Privatkunden einen Umsatz über 1 Mio. Euro.



Abbildung 2 - Inlands-Marktanteile bei Privatkundenpaketen DPAG und Wettbewerber basierend auf dem Umsatz

³⁶ Daten für 2025 sind als Prognosedaten mit einem p gekennzeichnet und beruhen auf den erwarteten Daten der Unternehmen.

³⁷ Die dargestellten Daten weichen leicht vom Tätigkeitsbericht 2024/2025 ab, da in den Daten für den Markt für Privatkundenpakete keine Warensendungen enthalten sind.

³⁸ 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.

Der nächstgrößte Wettbewerber nach der DPAG gemessen am Inlandsumsatz in 2024 ist mit einem Marktanteil in Höhe von [REDACTED] Prozent [REDACTED].

Wie Abbildung 3 zeigt, verändern sich auch auf Basis der Sendungsmengen die Marktanteile der DPAG nicht wesentlich. Der Marktanteil für das Jahr 2024 liegt bei etwas niedrigeren [REDACTED] Prozent. Beim größten Wettbewerber zeigt sich hingegen ein umgekehrtes Bild. Bei [REDACTED] liegt der Marktanteil nach Sendungsmenge in 2024 bei [REDACTED] Prozent und damit höher als auf Basis der Umsatzzahlen. Dies deutet darauf hin, dass [REDACTED] im Durchschnitt pro Sendung einen günstigeren Preis anbietet.



Abbildung 3 - Inlands-Marktanteile bei Privatkundenpaketen DPAG und Wettbewerber basierend auf der Sendungsmenge

Eine marktbeherrschende Stellung wird gemäß § 18 Abs. 4 GWB bereits ab einem Marktanteil von 40 Prozent vermutet. Folglich besitzt die DPAG mit einem Marktanteil von über 75 Prozent eine herausragende Marktstellung. Selbst wenn es zu leichten Verschiebungen der Marktanteile kommen sollte, ist innerhalb des relevanten Zeitraums nicht davon auszugehen, dass sich die Marktanteile stark zu Lasten der DPAG verändern werden. Selbst die größeren Marktteilnehmer dürften daher nicht in der Lage sein, die Verhaltensspielräume der DPAG in absehbarer Zukunft entscheidend zu beeinflussen. Der Abstand der Marktanteile sowohl auf Basis der Sendungsmengen als auch auf Basis der Umsätze zwischen der DPAG und dem nächstgrößten Anbieter ist überragend und unterstreicht die besondere Marktstellung der DPAG.

HHI-Index

Neben den Marktanteilen wird zur Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse auch die Marktkonzentration anhand des Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) betrachtet. Der HHI ist ein gängiges Maß zur Bestimmung der Marktkonzentration. Der Index addiert die quadrierten Marktanteile aller Unternehmen im betrachteten Markt und misst somit die absolute Marktkonzentration. Er nimmt Werte zwischen 0 und 10.000 ein. In Anlehnung an die Leitlinien der Europäischen

Kommission zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse³⁹ 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 Markt für Privatkundenpakete innerhalb Deutschlands 6250 und lässt somit auf einen hoch konzentrierten Markt schließen. Wie Abbildung 4 zeigt, ist der HHI in den letzten Jahren zwar leicht zurückgegangen, allerdings weiterhin auf einem hohen Niveau.

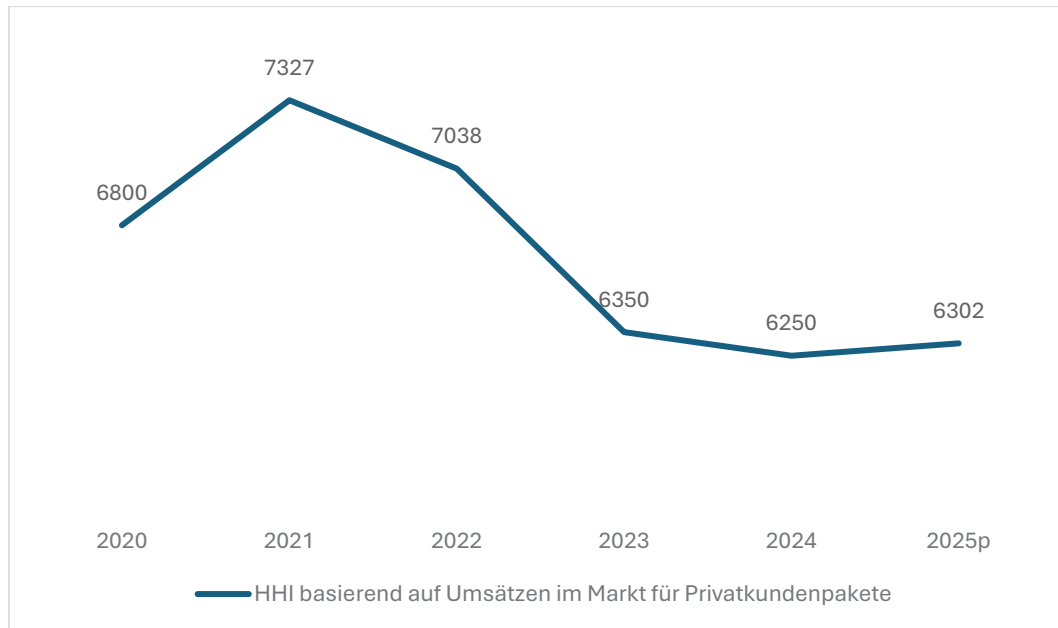


Abbildung 4 - Entwicklung des Konzentrationsmaßes HHI 2020-2025p

Die Marktanteile sowie die Konzentrationsmaße zeigen, dass es auf dem vorliegenden C2X-Paketmarkt 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 Entgeltregulierung für Paketsendungen vor, um der marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens zu begegnen, sofern der entsprechende Markt regulierungsbedürftig ist.

³⁹ 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.).

So unterliegen – auf einem regulierungsbedürftigen Markt – Entgelte für Universaldienstpakete der ex-ante-Regulierung (§ 40 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PostG). Die Entgeltgenehmigungspflicht ist ein deutlich intensiveres Instrument als es die des allgemeinen Wettbewerbsrechts sind. Sie wirkt präventiv und greift 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 PostG); das Verfahren selbst ist regelmäßig innerhalb von vier Monaten ab der Einleitung abzuschließen (§ 49 Abs. 3 Satz 1 PostG). 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 das dritte Kriterium liefe ins Leere. Vielmehr ist entscheidend, ob die sektorspezifischen Instrumente des Postgesetzes erforderlich sind, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken.⁴⁰

Das Marktversagen auf dem Markt für Privatkundenpakete ist durch den sehr hohen Marktanteil eines einzelnen Unternehmens von über 75 Prozent gekennzeichnet (s. o. Kapitel 10.2). Vor diesem Hintergrund ist die Regulierung von Paketentgelten erforderlich, um missbräuchliche Preisgestaltungen des Unternehmens mit überragend marktbeherrschender Stellung zu verhindern.

Das marktbeherrschende Unternehmen profitiert von erheblichen Skaleneffekten, die sich über niedrigere Kosten in einen erheblichen Wettbewerbsvorteil überführen lassen. Denn das Unternehmen mit Größenkostenvorteilen kann durch strategische Preisgestaltung die Wettbewerber aus dem Markt drängen.

Da Privatkunden in der Regel nur wenige Pakete versenden, haben sie im Gegensatz zu Geschäftskunden bzw. großen Versendern keine Verhandlungsmacht. Geschäftskunden können dagegen Preise verhandeln und durch ihre Nachfragemacht disziplinierend auf die Preisgestaltung wirken. Dies spricht ebenfalls für die Notwendigkeit einer sektorspezifischen Regulierung im Markt für Privatkundenpakete.

⁴⁰ Vgl. Geppert/Schütz/Louven/Ufer, 5. Aufl. 2023, TKG § 11 Rn. 24.

Entgelte für Privatkundenpakete mit einem Gewicht zwischen 20 und 31,5 kg unterliegen der nachträglichen Entgeltregulierung. Auch diese ist erforderlich, um einem missbräuchlichen Ausnutzen der marktbeherrschenden Stellung schnell und effektiv entgegenzutreten zu können.

Die von der DPAG in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunktepapieren aufgeworfene Frage, ob bei der durchschnittlichen Höhe der Haushaltsausgaben für Postdienstleistungen ein sektorspezifisches Schutzbedürfnis der Verbraucher überhaupt bestehe, scheint zu implizieren, dass die DPAG überhöhte Verbraucherpreise als akzeptabel ansieht.

Für die Frage der Regulierungsbedürftigkeit entscheidend sind die Marktverhältnisse.

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.

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 Markt für Privatkundenpakete hat die DPAG einen Marktanteil von über 40 Prozent, sodass 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 GWB 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.⁴¹ 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 Dienstleistungen⁴². 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.

Auf dem Markt für Privatkundenpakete hat die DPAG im Jahr 2024 einen Marktanteil nach Umsatz von über 75 Prozent. Dazu zählen auch alle verbundenen Tochterunternehmen. Die bevorstehende Umstrukturierung der DPAG hat keine Auswirkungen auf die Marktanteile des Unternehmens insgesamt. Im Rahmen der Umstrukturierung soll das Geschäftsfeld Post & Paket

⁴¹ Vgl. Säcker/Körber/Heinen-Hosseini/Woesler, 4. Auflage 2023, TKG/TTDSG § 11 Rn. 44.

⁴² Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 118.

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.

Der Umsatzanteil der DPAG war über die vergangenen Jahre hinweg nahezu konstant und ist 2024 gegenüber dem Vorjahr nur leicht gesunken (um knapp 1 Prozentpunkt) (vgl. Kapitel 10.2). Von einer marktbeherrschenden Stellung ist gemäß §18 Abs. 4 GWB bereits ab einem Marktanteil von 40 Prozent auszugehen. Daher wird die DPAG ihre herausragende Stellung auf dem relevanten Markt auch in den Folgejahren beibehalten können, selbst wenn es zu leichten Verschiebungen der Marktanteile kommen sollte.

Keines der auf dem Markt für Privatkundenpakete tätigen Unternehmen war bislang in der Lage, seine Position in größerem Umfang auszubauen. Der zweitgrößte Wettbewerber [REDACTED] hat seinen Marktanteil nach Umsatz im Jahr 2024 bei [REDACTED] Prozent stabilisieren können, nachdem er in den Jahren 2021-2023 [REDACTED]. Damit wird das Niveau des Jahres 2020 ([REDACTED] Prozent) jedoch nicht erreicht. Der Prognosewert für 2025 weicht nur minimal vom Marktanteil in 2024 ab.

Auch wenn zur Beurteilung der Marktstellung der DPAG der Marktanteil bezogen auf die Sendungsmengen herangezogen würde, fiel das Ergebnis eindeutig aus. So sinken die Marktanteile nach Sendungsmenge der DPAG zwar in den letzten Jahren, bleiben jedoch bei deutlich über 75 Prozent (vgl. Kapitel 10.2).

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 Markt für Privatkundenpakete 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 eine 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 aufgrund 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.⁴³

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 Ergebnis vor Zinsen und Steuern EBIT des Segments Post & Paket Deutschland lag im Jahr 2022 bei 1,27 Mrd. Euro⁴⁴ und ist im Geschäftsjahr 2023 auf 870 Mio. Euro gefallen (das entspricht einem Rückgang von 31,5 Prozent).⁴⁵ Im Jahr 2024 ist das EBIT um 5,6 Prozent auf 821 Mio. Euro gefallen.⁴⁶

Trotz des Rückgangs liegt das Ergebnis dennoch weit über dem EBIT der größten Wettbewerber. Während DPD und Hermes für Deutschland für die Jahre 2022 bis 2024 ein negatives EBIT aufweisen⁴⁷, lag es für GLS im Jahr 2022 bei [REDACTED] Euro, im Jahr 2023 bei [REDACTED] Euro und im Jahr 2024 bei [REDACTED] Euro. UPS hatte im Jahr 2022 ein EBIT in Höhe von [REDACTED] Euro, im Jahr 2023 lag es bei [REDACTED] Euro und im Jahr 2024 bei [REDACTED] Euro. Damit ist das EBIT des finanzstärksten Wettbewerbers weniger als halb so hoch wie das der DPAG. Dies verdeutlicht die große Diskrepanz der finanziellen Performance der Wettbewerber im Vergleich zur DPAG.

Die DPAG verfügt nach wie vor über eine überragende Finanzkraft, die sie in die Lage versetzt, 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, um Wettbewerbsnachteile ausgleichen zu können. 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

⁴³ Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 125, 126.

⁴⁴ Vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2022, S. 39.

⁴⁵ Vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2023, S. 47.

⁴⁶ Vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2024, S. 44.

⁴⁷ Vgl. Bundesanzeiger Verlag GmbH, Auszug aus dem Unternehmensregister: Jahresabschlüsse der Hermes Germany GmbH (Amtsgericht Hamburg, HRB 108245) zum Geschäftsjahr vom 01.03.2023 bis zum 29.02.2024 und vom 01.03.2024 bis zum 28.02.2025; vgl. Bundesanzeiger Verlag GmbH, Auszug aus dem Unternehmensregister: Jahresabschlüsse der DPD Deutschland GmbH (Amtsgericht Aschaffenburg, HRB 8887) zum Geschäftsjahr vom 01.01.2023 bis zum 31.12.2023 und vom 01.01.2024 bis zum 31.12.2024.

Unternehmen verfügt. Kostenvorteile können es Wettbewerbern erschweren, sich auf dem Markt gegenüber dem etablierten Unternehmen zu behaupten und dessen Verhaltensspielräume zu beschränken.⁴⁸

Die DPAG verfügt als einziges Unternehmen bundesweit über Verbundvorteile, die durch die gemeinsame Nutzung der Zustellnetze für Brief- und Paketsendungen entstehen. Zwar können auch die anderen Wettbewerber dadurch über Verbundvorteile verfügen, dass sie mit Briefdienstleistern Kooperationen eingehen können. Dadurch, dass die Wettbewerber der DPAG auf dem Briefmarkt nicht über ein flächendeckendes Zustellnetz verfügen, sind die möglichen Verbundvorteile solcher Kooperationen im Vergleich zu den Verbundvorteilen der DPAG jedoch stark begrenzt.

Weitere 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 hinreichend Fläche für die Brief-, Verbund- und Paketzustellung bieten. Je nach Sendungsaufkommen können die Arbeitsbereiche für Brief- und Paketzusteller in der Größe verschoben werden.⁴⁹

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.

Neben der Möglichkeit einer effizienten Auslastung der eigenen Zustellsysteme und damit einhergehenden unmittelbaren Kostenvorteilen erleichtern es Verbundvorteile auch auf Transformationsanforderungen (z.B. im Bereich der Automatisierung)⁵⁰ zu reagieren. So können sich Investitionen in einem Produktbereich auch auf die Effizienz der Dienstleistung anderer Produkte positiv auswirken, was die Marktstellung der DPAG langfristig begünstigen kann.

Durch eine gesteigerte Innovationskraft und neue Technologien lassen sich nachhaltig Wettbewerbsvorteile erzielen. Technologische Investitionen, die Produktivitätsgewinne und Qualitätsverbesserungen bewirken, sind vor allem für Unternehmen mit hoher Finanz- und

⁴⁸ Vgl. Geppert/Schütz/Balz, 5. Aufl. 2023, TKG vor§ 10 Rn. 60, 61.

⁴⁹ Vgl. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 466: Verbundproduktion im Zustellmarkt: Briefnetze mit Paketen oder Paketnetze mit Briefen? Bad Honnef, Dezember 2020.

⁵⁰ Nox Germany GmbH regt in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkt papieren an, bei der Analyse auch Transformationsanforderungen zu berücksichtigen.

Innovationskraft möglich. Vor diesem Hintergrund ist es insbesondere für kleinere Wettbewerber tendenziell schwieriger die Marktstellung der DPAG zu schwächen.⁵¹

Daher spricht auch das Kriterium von Verbundvorteilen 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 Markt für Privatkundenpakete durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet.

11.5 Potenzieller Wettbewerb

Zur Bewertung, ob auf dem Markt für Privatkundenpakete 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.⁵²

Wie bereits in Kapitel 10.1.2 ausgeführt, geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass der Markt für Privatkundenpakete durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet ist. Es ist nicht ersichtlich, dass weitere Unternehmen, die von ihrer Größe und von ihren Kapazitäten her einen Einfluss auf den Wettbewerb nehmen könnten, mit einiger Wahrscheinlichkeit im relevanten Zeitraum eintreten werden.

11.6 Einfluss von auf benachbarten Märkten erbrachten Dienstleistungen im Bereich Transport und Logistik

Nach § 37 Abs. 1 PostG hat die Bundesnetzagentur bei der Marktanalyse auch den Einfluss von auf benachbarten Märkten erbrachten Dienstleistungen zu berücksichtigen.

Im Rahmen der Unternehmensbefragung zeigt sich bei der Frage, ob es Einflüsse benachbarter Märkte auf dem Markt für Privatkundenpakete gibt, ein zweigeteiltes Bild:

⁵¹ Vgl. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 542: Auswirkungen neuer Technologien auf Paketmärkten, Bad Honnef, Dezember 2025.

⁵² Vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Aufl. 2024, GWB § 18 Rn. 105.

Ein Teil der Unternehmen bejaht zwar, dass (gerade internationale) Logistik- und Transportmärkte relevant für ihr Geschäft sind und grundsätzlich Einfluss auf die Verfügbarkeit von Infrastruktur, Preisgestaltung und Leistungsqualität nehmen könnten. In der Praxis wirke sich dies allerdings nicht konkret auf das Privatkundenangebot aus. Transport- und Logistikdienstleistungen würden vorwiegend für Geschäftskunden angeboten. Die DPAG gibt bei der Unternehmensbefragung an, dass „[d]er C2X-Markt [...] klar von den Märkten für Express- und Transportdienstleistungen sowie Logistik getrennt werden“ könne.

Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass Unternehmen auf den Logistik- und Transportmärkten ihr Geschäft im relevanten Zeitraum nicht auf den C2X-Paketmarkt ausdehnen werden. Dies scheint insbesondere vor dem Hintergrund unwahrscheinlich, als dass Wettbewerber der DPAG im Briefbereich, deren Angebote sich ausschließlich an Geschäftskunden richten, ihre Geschäftstätigkeit bislang auch nicht auf Privatkunden ausgeweitet haben.

GLS und [REDACTED] sehen wachsende Einflüsse der Märkte eCommerce und Re-Commerce für Privatkundenpakete. So würden sich die Sendungsmengen durch C2C-Marktplätze verändern. Preisaktionen auf Verkaufsplattformen könnten Konsumenten in ihrer Wahl des Paketdienstleisters und der Produkteigenschaften (z.B. Haustürzustellung vs. Zustellung in Filiale/Paketshop) beeinflussen.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist der sog. eCommerce in erster Linie ein benachbarter Markt des Marktes für Geschäftskundenpakete (B2X). Der sog. Re-Commerce-Markt, womit insbesondere Verkaufsplattformen gemeint sind, auf denen (auch) Privatkunden vermehrt („Second-Hand“-) Waren anbieten, verkaufen und ggf. versenden, ist eine Entwicklung aus jüngster Zeit. Sie kann längerfristig zur Folge haben, dass sich die Anforderungen von Privatkunden an Paketdienstleistungen mit der Zeit verändern.

Zu unterscheiden sind hierbei ggf. C2B2C-Modelle, bei denen die Versandkosten ab einem gewissen Mindestbetrag häufig von den Plattformen übernommen werden, die ihrerseits Konditionen für Geschäftskunden erhalten.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch aus den Daten nicht ersichtlich, dass sich die Einflüsse auf den vorliegenden sachlichen relevanten Markt auswirken. Derzeit deutet nichts darauf hin, dass sich der Markt für Re-Commerce im Betrachtungszeitraum auf die Marktmacht der DPAG auswirkt. Die Bundesnetzagentur wird diese Entwicklung weiter beobachten.

12 Nennung des Unternehmens mit marktbeherrschender Stellung

Auf dem in dieser Festlegung abgegrenzten bundesweiten Markt für Privatkundenpakete (vgl. Kapitel 7) 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 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
Berichterstatlerin)

(Vorsitzender)

(Beisitzerin)

Anhang 1

Produkteigenschaften Paketversand Deutschland 2026

Anbieter	Produkt	Gewicht (kg)	Höchstmaß		Gurtmaß	Tracking	max. Haftung in €
			L x B x H in cm	längste + kürzeste Seite max. in	Länge + 2 x Breite + 2 x Höhe max. in cm		
DHL	Päckchen S	bis 2	35 x 25 x 10 mind.	–	–	–	–
	Päckchen M	bis 2	60 x 30 x 15	–	–	–	–
	Paket 2 kg	bis 2	60 x 30 x 15	–	–	ja	500
	Paket 5 kg	bis 5	120 x 60 x 60	–	300	ja	500
	Paket 10 kg	bis 10	120 x 60 x 60	–	300	ja	500
	Paket 20 kg	bis 20	120 x 60 x 60	–	300	ja	500
	Paket 31,5 kg	bis 31,5	120 x 60 x 60	–	–	ja	500
DPD	XS	max. 20	–	35	250	ja	520
	S	max. 20	–	50	250	ja	520
	M	max. 20	–	70	250	ja	520
	L	max. 20	–	90	250	ja	520
	XL	max. 20	–	–	300	ja	520
GLS*	XS	max. 40	200 x 80 x 60	35	–	ja	750
	S	max. 40	200 x 80 x 60	50	–	ja	750
	M	max. 40	200 x 80 x 60	70	–	ja	750
	L	max. 40	200 x 80 x 60	90	–	ja	750
	XL	max. 40	200 x 80 x 60	–	300	ja	750
Hermes	Päckchen	max. 25	–	37	–	ja	50
	S-Paket	max. 25	–	50	–	ja	500
	M-Paket	max. 25	–	80	–	ja	500
	L-Paket	max. 25	–	120	–	ja	500
UPS	Extra- klein	max. 2	–	LxBxH = max. 10.000 cm ³	400	ja	510
	Klein	max. 5	–	max. 25.000 cm ³	400	ja	510
	Mittel	max. 10	–	max. 50.000 cm ³	400	ja	510
	Groß	max. 15	–	max. 75.000 cm ³	400	ja	510
	Extra- groß	max. 20	–	max. 100.000 cm ³	400	ja	510

Quelle: Bundesnetzagentur, Paketpreisvergleich 2025, Internetrecherche, Stand: 27.03.2026

Anhang 2

Brutto-Preise Paketversand Deutschland 2026

Anbieter	Produkt	inkl. USt.			Online-Frankierung	
			Haustür	Filiale/ Paket-shop	Haustür	Filiale/ Paket-shop
DHL	Päckchen S	–	4,19 €	4,19 €	4,19 €	4,19 €
	Päckchen M	–	5,19 €	5,19 €	5,19 €	5,19 €
	Paket 2 kg	–			6,19 €	6,19 €
	Paket 5 kg	–	7,69 €	7,69 €	7,69 €	7,69 €
	Paket 10 kg	–	10,49 €	10,49 €	10,49 €	10,49 €
	Paket 20 kg	–	18,99€	18,99€	18,99€	18,99€
	Paket 31,5 kg	ja	23,99 €	23,99 €	23,99 €	23,99 €
DPD	XS	ja	–	–	4,59 €	3,49 €
	S	ja	–	–	5,19 €	3,99 €
	M	ja	–	–	6,90 €	5,69 €
	L	ja	–	–	10,90 €	10,69 €
	XL	ja	–	–	18,40 €	–
GLS*	XS	ja	5,00 €	5,00 €	4,59 €	3,29 €
	S	ja	6,50 €	6,50 €	5,19 €	3,89 €
	M	ja	7,70 €	7,70 €	6,89 €	5,59 €
	L	ja	12,00 €	12,00 €	10,89 €	10,00 €
	XL	ja	22,00 €	22,00 €	22,00 €	22,00 €
Hermes	Päckchen	ja	5,25 €	–	5,19 €	3,99 €
	S-Paket	ja	6,79 €	–	5,79 €	4,89 €
	M-Paket	ja	7,95 €	–	6,99 €	5,90 €
	L-Paket	ja	11,95 €	–	10,99 €	9,90 €
UPS	Extra-Klein	ja	–	–	6,14 €	4,59 €
	Klein	ja	–	–	7,68 €	6,49 €
	Mittel	ja	–	–	11,27 €	10,08 €
	Groß	ja	–	–	19,49 €	18,28 €
	Extra groß	ja	–	–	20,49 €	19,30 €

*GLS: Send@ParcelShop bei Online-Frankierung

Quelle: Bundesnetzagentur, Paketpreisvergleich 2025, Internetrecherche, Stand: 27.03.2026

Anhang 3

Zusatzservices Paketversand Deutschland 2026

DPAG: (Preise Stand 1.1.2026)		
<i>Päckchen und Pakete:</i>		
Paket oder Päckchen abholen lassen*		+ 3,00 €
Paket oder Päckchen als Rolle versenden		+ 3,99 €
<i>Für Pakete darüber hinaus:</i>		
Hinzubuchbar gegen Verlust oder Beschädigung zusätzliche Transportversicherung	Versicherung bis 2.500 €	+ 6,99 €
	Versicherung bis 25.000 €	+ 19,99 €
Sperrgut versenden		+ 28,99 €
Paket mit Nachnahme versenden**		+ 8,99 €
Paket mit Alterssichtprüfung**	Altersprüfung ab 16 Jahren	+ 1,99 €
	Altersprüfung ab 18 Jahren	+1,99 €
Paket mit einem Liefertag versenden		+ 0,99 €
* (ab 4 im Warenkorb kostenlos)		
** (nur online)		
DPD: (Preise Stand 27.3.2026, Internetseite)		
Abliefernachweis (P.O.D.):	Sie wollen die Gewissheit, dass Ihr Paket gut angekommen ist? Dafür gibt es den Abliefernachweis (P.O.D.) von DPD. Gegen eine Gebühr erhalten Sie ihn als Bestätigung für die erfolgreiche Zustellung.	
Paket oder Päckchen abholen lassen		+ 3,20 € (XS) bis + 7,10 € (XL)
Hermes: (Preise Stand 2.3.2026)		
Sperrgut versenden		+ 19,95 €
Paket oder Päckchen abholen lassen		+ 5,00 €
Zusätzliche Paketklassen für Abholung verfügbar		28,99 € (XL) 33,99 € (XXL) (Preis inkl. Servicezuschlag, Sperrgut inklusive)

Quelle: Internetrecherche, Stand: 27.03.2026