



Bundesnetzagentur

Geschäftsstelle der Beschlusskammern

Per Mail an: 315.Postfach@BNetzA.de

Berlin, 29. Mai 2026

Stellungnahme zum Eckpunktepapier zur Marktdefinition und Marktanalyse für C2X-Pakete (BK1-26-003)

für die United Parcel Service Deutschland S.à r.l. & Co. OHG

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dem vorgelegten Eckpunktepapier unsere Anmerkungen beizutragen.

UPS ist ein weltweit führender Logistikanbieter von Paket- sowie zeitkritischen Express- und Frachtdienstleistungen und beschäftigt derzeit über 20.000 Mitarbeiter an 75 Standorten in Deutschland. Somit ist UPS durch die geplanten Festlegungen des Eckpunktepapiers mindestens mittelbar in seinen Interessen berührt.

Unser wesentlicher Kritikpunkt an der vorgeschlagenen Marktabgrenzung betrifft die in Abschnitt 3 (Eckpunkte der geplanten Festlegung) ausgeführte **Zuordnung von Warensendungen** gemäß § 3 Nr. 20 PostG **zum Briefmarkt**. Dies **ist** aus unserer Anschauung **sachlich unzutreffend**. Vielmehr handelt es sich bei dieser Sendungsform um die Beförderung von Waren mit oder ohne Handelswert und damit um eine Leistung, die dem Paketmarkt zuzuordnen ist.

Zu dieser Einschätzung führt schon die oberflächliche Betrachtung, dass die Menge leichter und kleinformatiger (mithin briefkastenfähiger) Sendungen, in Umschlagkartonagen und Versandtaschen, im Paketmarkt einen erheblichen Anteil am Gesamtaufkommen ausmacht und beständig wächst. Das Angebot „Warensendung“ steht also im Wettbewerb mit Paketdienstleistungen und nicht mit Angeboten der Briefbeförderung.

In den vorliegenden Eckpunkten BK1-26-003 zum Markt für C2X-Pakete ist eine Zuordnung von Warensendungen zum Briefmarkt ebenso wenig schlüssig begründet wie in den Eckpunkten BK1-26-002 zum Briefmarkt. Zugleich dürfte der Gesetzgeber dies mit der Einführung einer gesonderten Leistungsdefinition für Postsendungen auch nicht im Sinn gehabt haben. Vielmehr bestand das Ziel wohl eher darin, privaten Anbietern im Briefmarkt mögliche Geschäftsfelder außerhalb desselben zu erschließen, indem in § 54 (3) PostG eine Zugangsverpflichtung eingeführt wurde. Soweit letztlich Warensendungen einen Beitrag zur Auslastung von (Teilen von) Briefnetzen leisten können, werden sie dadurch nicht zu Briefen im eigentlichen Sinne. Briefe sind schriftliche Kommunikation. Warensendungen sind wie Pakete Teil der Güterlogistik.



Im Einzelnen:

1) Begriffsbestimmungen im PostG

Pakete sind gemäß § 3 Nr. 14 PostG adressierte Sendungen bis 31,5 Kilogramm Gewicht, die Waren mit oder ohne Handelswert enthalten. Eine Eingrenzung oder Ausnahme hierzu nimmt das Gesetz nicht vor. Da nun gemäß § 3 Nr. 20 PostG „Warensendungen adressierte Sendungen [sind], die Waren mit oder ohne Handelswert enthalten und deren Gewicht 2 Kilogramm, deren Längen- und Breitenmaße das Format DIN C4 und deren Höhe 5 Zentimeter nicht überschreiten“, stellen Sendungen nach Nr. 20 folglich eine Teilgesamtheit der Sendungen nach Nr. 14 dar.

Soweit die Frage eingesetzter Produktionsmittel leitend für die Einführung einer Teilgesamtheit im Postrecht war, folgt daraus nicht, dass eine Teilmenge dem allgemeinen Wettbewerb im Paketmarkt entzogen werden sollte. Dies widerspräche schon den Zielen des Gesetzes, namentlich der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten des Postsektors.

2) Marktabgrenzung aus Nutzersicht

Aus Nutzersicht besteht eine Austauschbarkeit von Warensendungen und Paketen in dem relevanten Gewichts- und Größensegment. Im Gegenzug entspricht die Warensendung nicht dem Bedarf von Briefnutzern, sie dient schlicht einem unterschiedlichen Zweck. Nutzer richten ihre Entscheidung an dem Gegenstand ihres Versandbedarfs aus. Somit wählen sie ein Briefprodukt, wenn es sich um eine schriftliche Kommunikation handelt, und eine Versandart für Waren, um solche befördern zu lassen. Das Produkt Warensendung schafft schlicht eine weitere Versandoption für kleine Güter, neben den etablierten Produkten Paket und (im Angebotsspektrum der Deutschen Post) Päckchen.

Ein Vergleich von (kleinen) Paketsendungen und Warensendungen auf Grundlage des Bedarfsmarktkonzepts führt zu eben diesem Ergebnis:

- Aus Kundensicht haben beide Produkte sehr ähnliche Eigenschaften, die Abmessungen für Warensendungen sind mit jenen für das Produkt „Päckchen S“ identisch. Zumal die Beschlusskammer keine Unterteilung des C2X-Paketmarktes anhand weiterer Abgrenzungsmerkmale (wie Vertriebsweg, Zustellart, Laufzeiten, Haftung) vorsieht, lassen sich keine wesentlich unterschiedlichen Merkmale der Produkte identifizieren.
- Warensendungen haben zudem den gleichen Verwendungszweck wie Päckchen und Pakete – sie dienen dem Transport von Waren von A nach B.
- Schließlich befinden sich die Produkte auch in einem ähnlichen Preissegment, das Kunden zum Wechsel von Päckchen zu Warensendungen animieren kann.

Offensichtlich erkennt auch die Anbieterin genannter Leistungen, Deutsche Post / DHL, die Austauschbarkeit der Angebote für Warensendungen und kleine Paketsendungen.



Folgerichtig werden diese Kunden nebeneinander angeboten: vgl. [Kleine Gegenstände günstig und sicher versenden | DHL](#). Dass hier auch Briefprodukte für den Warenversand angeboten werden, stellt die Austauschbarkeit mit Paketprodukten nicht in Frage. Dies ist vielmehr Ausdruck der Zielsetzung von Deutsche Post, ihr Briefnetz mit solchen Sendungen auszulasten, die definitionsgemäß, anhand ihres Inhalts, als Paketsendungen einzuordnen sind.

So greifen auch die Ausführungen in BK1-26-002 zu kurz, wenn alleinig auf die Austauschbarkeit mit dem Produkt Groß-/Maxibrief abgestellt wird. Versandoptionen werden durch Nutzer rein funktional betrachtet, je nach Eignung als Träger für einen individuellen Beförderungsfall. Austauschbarkeit besteht daher keinesfalls allein mit Briefen und die Wahl fällt anhand konkreter Eigenschaften und nicht etwa wegen der Vermarktung als Briefprodukt.

3) Warensendungen aus Anbietersicht

Das Eckpunktepapier konstatiert „aus Anbietersicht sind Warensendungen, die über das Briefnetz befördert werden, mit Briefdienstleistungen austauschbar. Sie gehören daher nicht zum sachlich relevanten C2X-Paketmarkt.“ Diese Aussage überzeugt in mehrfacher Hinsicht nicht.

Zunächst dürfte es keine Rolle spielen, welche Produktionsmittel für die betreffende Leistung eingesetzt werden, um sie einem Markt zuzuordnen. Würde heute ein Anbieter Paketsendungen mit autonomen Fahrzeugen und unbemannten Luftfahrzeugen befördern, so wäre dies ein Alleinstellungsmerkmal. Zugleich würde er keinen anderen Markt als jenen der Warendistribution bzw. Paketlogistik bedienen.

Zweitens verengt die Aussage die Frage der Austauschbarkeit unzutreffend auf den Aspekt der (langfristig variabel zu gestaltenden) Produktion. Keinesfalls ausgeschlossen ist zugleich, dass Warensendungen auch über Produktionsmittel des Paketnetzes befördert werden. Wie an der Praxis der Verbundzustellung ersichtlich, werden Produktionsmittel im Netzwerk der Deutsche Post / DHL variabel eingesetzt. Anzunehmen ist, dass auch bspw. Paketzentren in der Lage sind, Warensendungen zu prozessieren. Gänzlich verwirren muss in diesem Zusammenhang der Umstand, dass die Eckpunkte BK1-26-002 und BK1-26-003 so gelesen werden können, dass Warensendungen nur dann nicht zum C2X-Paketmarkt zu zählen wären, wenn sie tatsächlich über das Briefnetz transportiert werden. Unklar bleibt dann, wie es sich mit solchen Warensendungen (dem erzielten Umsatz) verhält, die nicht (oder nur teilweise) diesen Weg nehmen.

Letztlich entscheidend dürfte die Zielsetzung der Anbieterin sein, welchen Kundenkreis sie mit dem Produkt Warensendung ansprechen will. Dies sind zweifellos Kunden im C2X-Paketmarkt. Das Angebot zielt auf die Nachfrage von Privatkunden, aber auch von gewerblichen Geringversendern, die ebenfalls Pakete zum Einzelsendungstarif nachfragen, die im Eckpunktepapier zutreffend zur Eingrenzung des C2X-Paketmarktes herangezogen wird.



Diese Nachfrage, insbesondere jene von gewerblichen Kleinversendern, versuchen Wettbewerber im Paketmarkt mit niedrigschwelligen Versandangeboten (Basisleistung, einfache Tarifstruktur, ohne Registrierung) ebenfalls zu adressieren. Entsprechend sind die Netzwerke in der Lage, solche kleinformatigen Sendungen zu prozessieren. Wie bereits angedeutet, machen diese Versandstücke einen sehr erheblichen Anteil der (B2X-) Volumina im Paketmarkt aus. Eigenheiten der Verpackung sind insbesondere nicht zur Abgrenzung geeignet. Demnach ist die Beförderung von Warensendungen keineswegs auf Produktionsmittel des Briefnetzes angewiesen. Deren Beförderung über das Briefnetz ist nur ebenso möglich, was kein Kriterium für eine Marktabgrenzung sein kann.

4) Ergebnis

Aus nachfrageökonomischer Sicht sind Warensendungen zwingend dem Paketmarkt zuzuordnen. Die durch die Beschlusskammer gewählte Vorgehensweise, keine Unterteilung des C2X-Paketmarktes in Submärkte vorzusehen, führt zu dem gleichen Ergebnis, dass Warensendungen gemeinsam mit anderen Paketen in dem Marktsegment zu betrachten sind.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass eine fehlerhafte Zuordnung relevanter Mengen von Paketsendungen geeignet ist, die Ergebnisse der Regulierung zu beeinflussen, und somit dazu führen dürfte, die Qualität der Marktaufsicht aufgrund mangelhafter Grundlagen zu beeinträchtigen.

Kontakt:

Lars Purkarthofer

Director Public Affairs Germany

lpurkarthofer@ups.com