



Bundesnetzagentur



# Tätigkeitsbericht

Post 2016/2017





# **Tätigkeitsbericht 2016/2017**

## **Bereich Post**

Bericht gemäß § 47 Abs. 1 Postgesetz  
Stand: Dezember 2017

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Referat Ökonomische Grundsatzfragen der Regulierung  
der Postmärkte, Marktabgrenzung, Marktbeobachtung  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn  
Tel.: +49 228 14-0  
Fax: +49 228 14-8872  
E-Mail: [info@bnetza.de](mailto:info@bnetza.de)

# Vorwort des Präsidenten

Die Postmärkte sind ein starker Wirtschafts- und Gesellschaftsfaktor. Das haben die letzten beiden Jahre wieder einmal eindrucksvoll bestätigt. Der boomende E-Commerce und die fortschreitende Digitalisierung belebten die Märkte, die zunehmend an Fahrt aufgenommen haben. Diese dynamischen Entwicklungen bescherten vor allem dem Paketmarkt hohe Wachstumsraten. Gegen den europäischen Trend wurden sogar für den deutschen Briefmarkt leichte Zuwächse gemeldet.

Der verstärkt genutzte Online-Versandhandel trieb vor allem die Paketmengen in die Höhe. Heute ist der Paketmarkt so im Aufschwung, dass viele neue Geschäftsmodelle entstanden sind – und ein Ende ist nicht in Sicht. Die Angebote und Ideen, um Händler und Kundinnen und Kunden zufrieden zu stellen, sind sehr vielfältig, sie überschlagen sich förmlich. Dabei rücken die Bedürfnisse der Privatkundinnen und Privatkunden vermehrt in den Fokus der Unternehmen. Zustellvorgänge wurden optimiert, die Liefergeschwindigkeit nahm rasant zu. Eine Lieferung am selben Tag der Bestellung ist keine Seltenheit mehr – insbesondere bei Lebensmitteln und Pharmaprodukten. Preisgünstige Versandoptionen und verbesserte Zustellmöglichkeiten, wie die kurzfristige Umleitung von Sendungen an andere Lieferadressen, sowie aktuelle Statusabfragen über Sendungsverfolgungen sind mittlerweile Standard.

Auch der Briefmarkt profitiert – trotz Konkurrenz von E-Mail und digitalen Messenger-Diensten wie WhatsApp – vom wachsenden E-Commerce. Heute werden neben den herkömmlichen Briefen zunehmend leichte und kleinteilige Warensendungen, wie Elektronikteile und Bücher, über das Briefnetz transportiert. Zudem ergibt sich aus den Online-Geschäften ein stärkerer Bedarf an zielgenauer, individualisierter Werbung in Papierform. Das erfordert nicht nur neue Akteure, auch die herkömmlichen Briefdienstleister müssen altbewährte Geschäftsmodelle überprüfen, um Schritt halten zu können. Die Digitalisierung fordert kreative und ausbaufähige Geschäftsideen.

Diesen Entwicklungen muss auch der Gesetzgeber Rechnung tragen. Das Postgesetz ist jetzt 20 Jahre alt, somit in die Jahre gekommen. Es kann die Veränderungen der Märkte nicht konsequent berücksichtigen. Angetreten ist es damals primär als „Briefgesetz“. Der Gesetzgeber hatte in den 90er Jahren im Wesentlichen den Briefmarkt im Fokus und wies dem Paketmarkt eher eine Statistenrolle zu. Heute sind die Rollen vertauscht. Das sollte sich im Postgesetz widerspiegeln.

Die damaligen Annahmen „ewig“ statischer Postmärkte, in denen ein Paket maximal 20 Kilogramm wog, Waren und Güter des täglichen Bedarfs im Einzelhandel oder auf dem Wochenmarkt gekauft wurden und Brief-, Paket-, Express- und Kurierleistungen sich eindeutig voneinander abgrenzten, gelten heute so nicht mehr. Auch waren Digitalisierung und E-Commerce Fremdwörter. Es gab zwar schon Handys, aber die Menschen bestellten noch per Fax oder Telefon in großen Versandhäusern, deren Kataloge in den meisten Haushalten zu finden waren. Auch dass es einmal hybride Produkte geben würde, konnte der Gesetzgeber damals nicht voraussehen.

Im Telekommunikationsgesetz zum Beispiel erfolgten seitdem mehrmals grundlegende Überarbeitungen des Rechtsrahmens. Nur das Postgesetz scheint seither ein ruhender Pol im Wandel der Zeiten zu sein. Der Versuch einiger Änderungen vor vier Jahren wurde nicht weiterverfolgt. Seitdem gab es keinen neuen Anlauf.

Die Bundesnetzagentur sieht in ihrer täglichen Arbeit die Notwendigkeit, dass das Postgesetz die Veränderungen der Märkte stärker berücksichtigt. Nur so ist ihr Regulierungsauftrag zeitgemäß zu erfüllen. Die Bundesnetzagentur benötigt ausreichende und sachgerechte Handlungsanweisungen und Handlungsmöglichkeiten für neue Marktentwicklungen, die über die Grenzen des seinerzeit definierten Postwesens hinausreichen. Die Bundesnetzagentur kann nur ein realistisches Bild vom Marktgeschehen liefern, wenn der Gesetzgeber sie befähigt, auch auf angrenzende Märkte und deren Akteure zu schauen. Diese Weitsicht bietet das Postgesetz derzeit nicht.

Bei der Diskussion um mögliche gesetzliche Anpassungen muss ebenfalls die Grundversorgung mit Postdienstleistungen, der sog. Universaldienst, auf den Prüfstand. Hier geht es nicht nur um die Ausgestaltung heute adäquater Mindeststandards für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen, sondern auch um die sinnvolle Ausformung konkreter Verbraucherrechte. Trotz vieler Verbesserungen durch die Entwicklung auf den Postmärkten stoßen gerade private Endkundinnen und Endkunden immer wieder auf Probleme, wenn die Beförderungsleistung nicht in der erwarteten und vereinbarten Qualität erbracht wurde. Sie verfügen zumeist nicht über geeignete gesetzlich festgelegte Möglichkeiten.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Präsidenten .....	3
Inhaltsverzeichnis .....	5
<b>I    MARKTENTWICKLUNG .....</b>	<b>9</b>
<b>A    Marktstrukturdaten .....</b>	<b>10</b>
1.    Postmärkte insgesamt .....	10
1.1    Lizenzpflichtige Postdienstleistungen (Definition) .....	11
1.2    Nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen (Definition) .....	11
2.    Umsatz- und Mengenentwicklung .....	12
2.1    Lizenzpflichtige Postdienstleistungen .....	12
2.1.1    Teilleistungen .....	18
2.1.2    Briefsendungen bis 1.000 Gramm innerhalb Deutschlands .....	18
2.1.3    Förmliche Zustellung .....	18
2.2    Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen .....	20
3.    Beschäftigungsentwicklung .....	23
3.1    Lizenzpflichtige Postdienstleistungen .....	23
3.2    Nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen .....	24
4.    Entwicklung nationaler Briefpreise .....	24
5.    Anbieterstruktur (lizenzpflichtige Postdienstleistungen ohne DPAG) .....	26
6.    Internationale Marktbeobachtung .....	27
6.1    Briefpreise .....	27
6.2    Internationaler Vergleich der Briefmärkte .....	29
<b>B    Marktentwicklung Postmarkt .....</b>	<b>31</b>
1.    Gain-Loss-Analyse KEP-Markt .....	31
1.1    Marktumfeld .....	31
1.2    Veränderungen in der Nachfrage .....	32
1.3    Branchen- und Warengruppenanalyse .....	33
1.4    Wanderungen mit strukturverändernden Potenzialen - mittelfristiger Fokus .....	35
2.    Auswirkungen der Digitalisierung auf Strukturen und Geschäftsmodelle im KEP Bereich .....	35
2.1    Praxisbeispiele .....	36
3.    Auswirkungen der Digitalisierung im Briefbereich - Entwicklungstrends .....	37
3.1    Hybridpost / inverse Hybridpost .....	37
3.2    Versand von Waren über das Briefnetz .....	39
3.3    Überschneidungen / Abgrenzung Brief - Paket .....	39
<b>C    Netzzugang .....</b>	<b>41</b>
<b>II    TÄTIGKEITEN .....</b>	<b>45</b>
<b>A    Marktbeobachtung .....</b>	<b>46</b>
1.    Grundlagen der Marktbeobachtung .....	46
2.    Durchführung der Marktbeobachtung .....	46
<b>B    Lizenzierung .....</b>	<b>48</b>

1.	Erteilung, Anpassung und Übertragung von Lizenzen.....	48
2.	Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen.....	50
3.	Zusammenarbeit mit dem Zoll.....	50
<b>C</b>	<b>Ordnungswidrigkeiten.....</b>	<b>51</b>
1.	Allgemeines.....	51
2.	Verstöße ausländischer Unternehmen.....	51
<b>D</b>	<b>Anzeigepflicht.....</b>	<b>52</b>
<b>E</b>	<b>Beschlusskammertätigkeiten, ausgewählte Verfahren und Anforderungen an die Regulierung.....</b>	<b>54</b>
1.	Beschlusskammertätigkeiten.....	54
2.	Ausgewählte Verfahren.....	55
2.1	E-Postbrief mit klassischer Zustellung.....	55
2.2	Entgeltgenehmigung für die Zusatzleistung „Prio“.....	56
2.3	Entgelte für Zugang zu Adressänderungsinformationen.....	56
2.4	Entgelte für Zugang zu Postfachanlagen.....	57
2.5	Entgelte für Nachnahme und Geldübermittlung.....	57
2.6	Untersagung des auf Neukundenbewerbung ausgerichteten Produkts „Impulspost“.....	58
2.7	Missbrauch durch Einbehalt von Teilleistungsrabatten.....	59
2.8	Zugang zu Werbekooperationen.....	60
2.9	Wahlwerbung.....	61
2.10	Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung.....	61
<b>F</b>	<b>Internationale Zusammenarbeit.....</b>	<b>63</b>
1.	Überblick.....	63
2.	Europäische Aktivitäten, ERGP.....	64
2.1	Entwurf einer Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste.....	64
2.2	ERGP.....	65
3.	Europäische und internationale Normung.....	66
4.	Weltpostverein.....	69
4.1	Weltpostkongress 2016.....	69
4.2	Endvergütungen.....	69
4.3	Reform.....	70
4.4	Ausblick.....	71
5.	Bilaterale Zusammenarbeit.....	71
<b>G</b>	<b>Universaldienst und Verbraucherschutz.....</b>	<b>72</b>
1.	Universaldienst.....	72
1.1	Werk tägliche Zustellung.....	72
1.2	Stationäre Einrichtungen und Briefkästen.....	72
1.3	Laufzeiten / Qualitätsmessungen.....	75
1.4	Verbraucherbefragung.....	76
2.	Verbraucherschutz.....	77
2.1	Beschwerdestelle.....	77
2.2	Beschwerden.....	77
2.3	Briefe.....	81
2.4	Pakete.....	83
2.5	Lagerfristen beim Zoll für Briefsendungen.....	84
3.	Schlichtungsstelle Post.....	85
3.1	Gesetzlicher Auftrag.....	85
3.2	Ablauf des Schlichtungsverfahrens.....	85



3.3	Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren.....	86
3.4	Gegenstand der Schlichtungsanträge.....	89
<b>H</b>	<b>Postgeheimnis und Datenschutz, Postmarktprüfungen .....</b>	<b>91</b>
<b>III</b>	<b>STELLUNGNAHME GEMÄß § 47 POSTGESETZ .....</b>	<b>93</b>
<b>A</b>	<b>Allgemeine Erwägungen .....</b>	<b>94</b>
<b>B</b>	<b>Verbraucherbefragung.....</b>	<b>96</b>
<b>C</b>	<b>Stellungnahme .....</b>	<b>98</b>
<b>IV</b>	<b>RECHTSSPRECHUNG IM BEREICH POST, POLITISCHE UND WISSENSCHAFTLICHE BEGLEITUNG .....</b>	<b>101</b>
<b>A</b>	<b>Rechtsprechung.....</b>	<b>102</b>
1.	Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen.....	102
2.	Eilverfahren E-Postbrief mit klassischer Zustellung .....	102
3.	Eilverfahren Impulspost.....	103
4.	Eilverfahren der DP IHS gegen die Offenlegung vermeintlicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse .....	104
<b>B</b>	<b>Politische und wissenschaftliche Begleitung .....</b>	<b>105</b>
1.	Beirat.....	105
2.	Wissenschaftliche Beratung .....	105
2.1	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK).....	105
2.2	Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR) .....	106
3.	Postmarktforen .....	106
	<b>VERZEICHNISSE .....</b>	<b>109</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>110</b>
	<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>112</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>113</b>
	<b>Impressum.....</b>	<b>117</b>



# **I Marktentwicklung**

# A Marktstrukturdaten

## 1. Postmärkte insgesamt

Im Jahr 2016 wurden in den Postmärkten Umsätze in Höhe von 31,1 Mrd. Euro erzielt. Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr betrug rund 4,5 Prozent (Umsätze 2015: rund 29,8 Mrd. Euro).

Neben Beförderungen von Kurier, Express- und Paketsendungen (KEP) zählen zu den Postmärkten auch die Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm (lizenzpflichtiger Bereich) sowie die Zustellung von adressierten Zeitungen und Zeitschriften.

Wachstumsimpulse gingen dabei sowohl von den Segmenten Kurier-, Paket und Expressdienstleistungen aus. Auch für den Briefbereich wurden leichte Steigerungen gemeldet.

Für das Jahr 2017 wird insgesamt eine weitere positive Entwicklung der Postmärkte erwartet. Insbesondere der KEP-Bereich profitiert dabei vom prognostizierten Wachstum des Versandhandels.

### Umsatz Postmärkte insgesamt 2016

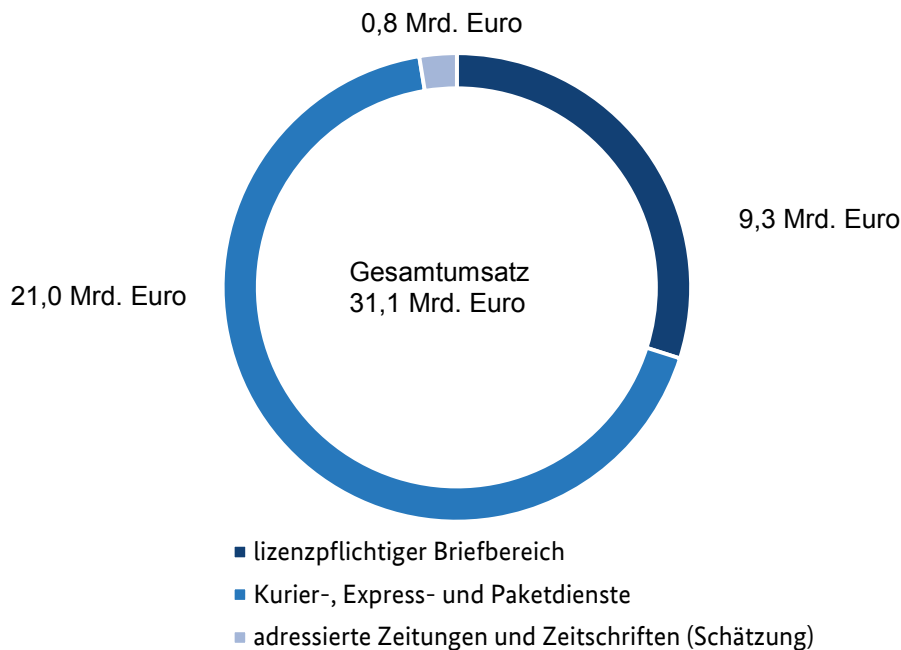


Abbildung 1: Umsatz Postmärkte insgesamt

Im Jahr 2016 stieg der Umsatz mit Kurier-, Paket- und Expresssendungen um rund 4,1 Prozent. Die Sendungsmengen stiegen um rund 6,6 Prozent.

Im Briefbereich stieg der Umsatz 2016 gegenüber dem Vorjahr um 4,8 Prozent auf rund 9,3 Mrd. Euro (2015: rund 8,9 Mrd. Euro). Vor allem die Wettbewerber haben steigende Umsätze und Mengen gegenüber dem Vorjahr gemeldet.

Der Pressedistributionsmarkt (Anzeigenblätter, Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Zeitschriften) zeigten in den Jahren 2010 bis 2015 einen fortgesetzten Mengenrückgang von durchschnittlich etwas mehr als einem Prozent. Lediglich im Segment Zeitschriften gab es in diesem Zeitraum leichte Mengenzuwächse. Exakte Zahlen für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht vor. Aufgrund der Entwicklungen der Vorjahre und der zunehmenden Verdrängungen von Printmedien wird auch für das Jahr 2016 insgesamt mit leichten Mengenrückgängen gerechnet.

### **1.1 Lizenzpflichtige Postdienstleistungen (Definition)**

Das Postgesetz erlaubt es nur denjenigen Personen oder Unternehmen Briefdienstleistungen zu erbringen, die eine Lizenz beantragt und erhalten haben. Lizenzpflichtig wird dabei definiert, als die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen für andere, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1.000 Gramm beträgt. Ausgenommen von der Lizenzpflicht sind:

Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen von Lizenznehmern,

die Beförderung von Briefsendungen, die anderen Sendungen beigelegt sind und ausschließlich deren Inhalt betreffen sowie

Kurierdienste.

### **1.2 Nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen (Definition)**

Zu den nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen zählen hauptsächlich die gewerbliche Beförderung von Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP). Daneben fallen in diesen Bereich die Beförderung von Briefsendungen über 1.000 Gramm (u. a. Kataloge, Bücher und Broschüren) sowie von adressierten Zeitungen und Zeitschriften. Für alle Postdienstleistungen, die keiner Lizenz bedürfen, sieht das Postgesetz eine Anzeige gegenüber der Bundesnetzagentur vor.

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

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

Paketdienste sind geprägt durch einen sehr hohen Grad an Standardisierung und Automatisierung. Die Sendungen sind dabei auf ein Maximalgewicht von 31,5 Kilogramm (inzwischen teilweise auch 70 Kilogramm)

beschränkt. Die Beförderungslaufzeiten betragen in der Regel 24 bis 72 Stunden, werden allerdings nicht garantiert. Am deutschen Markt sind hauptsächlich fünf Unternehmen mit eigenen flächendeckenden Netzen tätig (DHL, DPD, Hermes, GLS und UPS).

Aufgrund der dynamischen Marktentwicklung, die insbesondere von dem stetig wachsenden Versandhandel über das Internet getrieben wird, erweitern die KEP-Dienste ihr Leistungsspektrum fortlaufend. Dies macht eine isolierte Betrachtung der einzelnen Bereiche des Marktes immer schwieriger.

## 2. Umsatz- und Mengenentwicklung

### 2.1 Lizenzpflichtige Postdienstleistungen

Im Briefbereich wurden Umsatzsteigerungen von 8,8 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 9,3 Mrd. Euro im Jahr 2016 gemeldet. Der Anstieg der Sendungsmengen fiel mit rund 0,1 Mrd. Stück deutlich geringer aus (2015: 15,8 Mrd. Stück, 2016 15,9 Mrd. Stück). Für 2017 wird mit stabilen Umsätzen bei geringfügig steigenden Sendungsmengen gerechnet.<sup>1</sup> Als ursächlich für die Umsatzsteigerungen sind neben der Erhöhung der Preise für Briefsendungen auch Verschiebungen im Produktmix zu sehen. Hervorzuheben ist die Zunahme großformatiger Sendungen durch den vermehrten Versand von Waren über das Briefnetz.

**Umsatz insgesamt**  
in Mrd. Euro

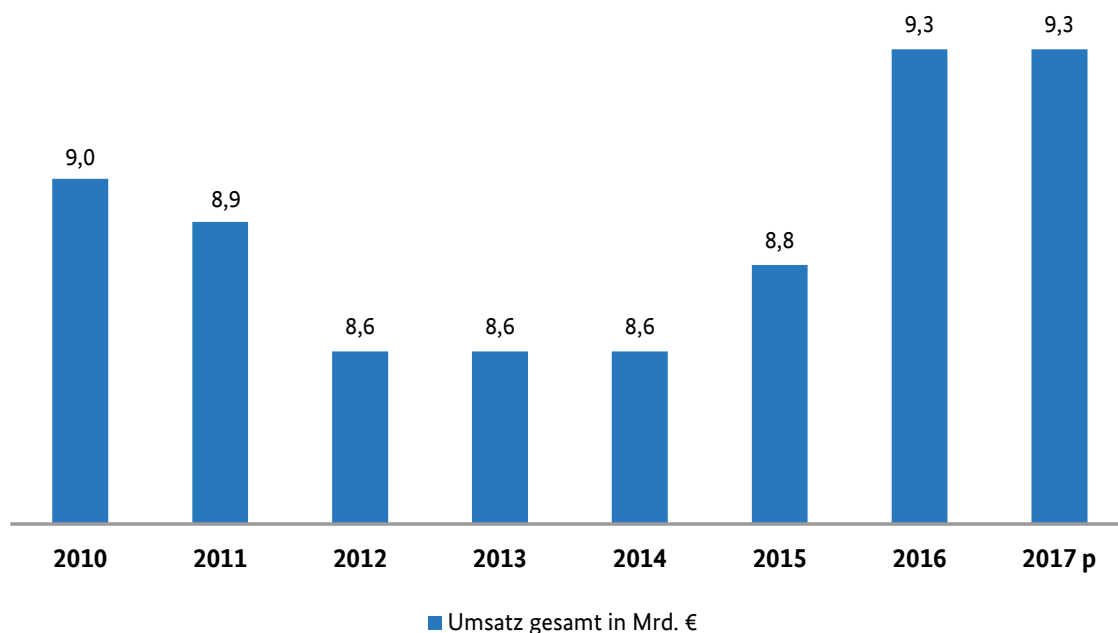


Abbildung 2: Umsatz im Briefbereich

Die Wettbewerber der Deutsche-Post-Gruppe haben Umsatzsteigerungen von rund 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 gemeldet. Auch für das Jahr 2017 rechnen die Wettbewerber mit einem

<sup>1</sup> Das Steigen der Umsätze und Mengen wird derzeit durch erweiterte Nachfragen verifiziert.

weiteren Anstieg von rund 91 Mio. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 6,2 Prozent ( aufgrund mathematischer Rundung in der folgenden Abbildung nicht erkennbar).

Die Deutsche-Post-Gruppe erzielte einen Umsatz von rund 7,8 Mrd. Euro im Jahr 2016 (2015: rund 7,6 Mrd. Euro). Für das Jahr 2017 werden Umsätze auf Vorjahresniveau prognostiziert.

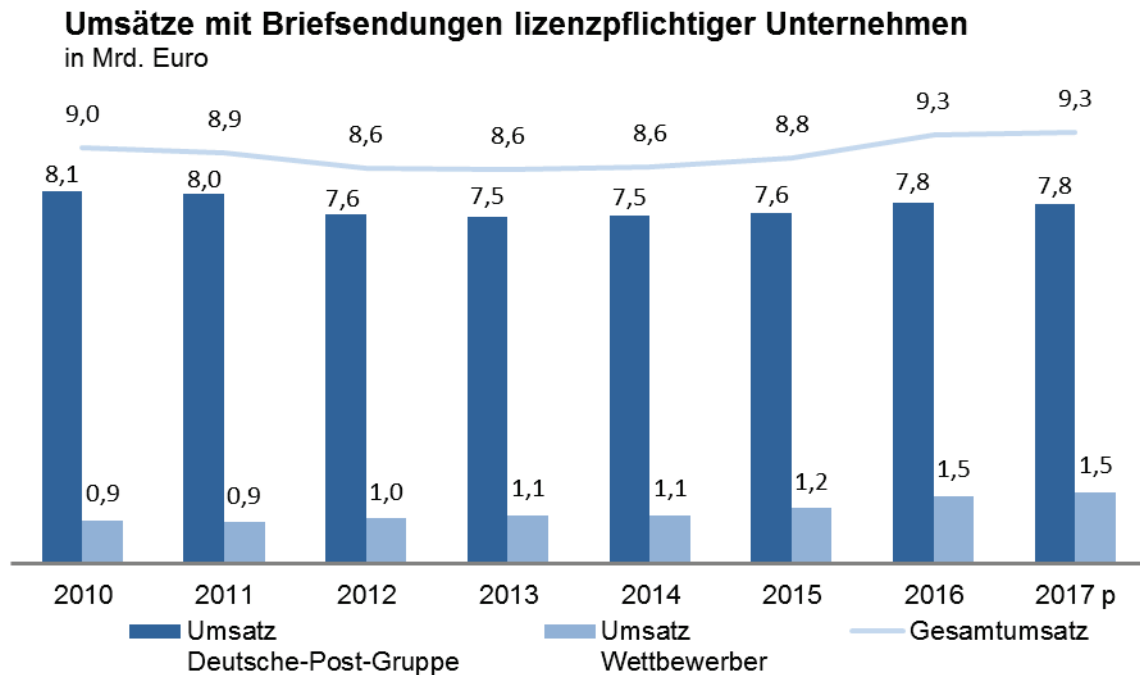


Abbildung 3: Umsätze mit Briefsendungen lizenzpflichtiger Unternehmen

Der Anteil der Deutsche-Post-Gruppe am Umsatz fiel von 86,1 Prozent im Jahr 2015 auf 84,3 Prozent im Jahr 2016. Der umsatzbezogene Marktanteil der Wettbewerber stieg im Jahr 2016 erneut deutlich auf rund 15,7 Prozent (2015: rund 13,9 Prozent).

#### Umsatzanteile nach Anbietergruppen

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 p
Deutsche-Post-Gruppe	89,6%	90,0%	88,5%	87,7%	87,8%	86,1%	84,3%	83,5%
Wettbewerber	10,4%	10,0%	11,5%	12,3%	12,2%	13,9%	15,7%	16,5%

Tabelle 1: Umsatzanteile nach Anbietergruppen

Die Sendungsmengen insgesamt bewegten sich mit rund 15,9 Mrd. Stück auf stabilem Niveau (2015: rund 15,7 Mrd. Sendungen). Bei der Deutsche-Post-Gruppe gingen die Sendungsmengen um rund 2,3 Prozent auf rund 13,1 Mrd. Stück zurück (2015: rund 13,3 Mrd. Sendungen).

Die Wettbewerber konnten ihre Marktposition auch in Bezug auf die Sendungsmengen weiter ausbauen: Wurden im Jahr 2015 noch rund 2,4 Mrd. Sendungen befördert, stieg die Anzahl im Jahr 2016 auf rund 2,8 Mrd. Stück. Die Mengensteigerung im Vergleich zum Jahr 2015 betrug bei den Wettbewerbern rund 16,4 Prozent.

### Sendungsmengen

in Mrd. Stück

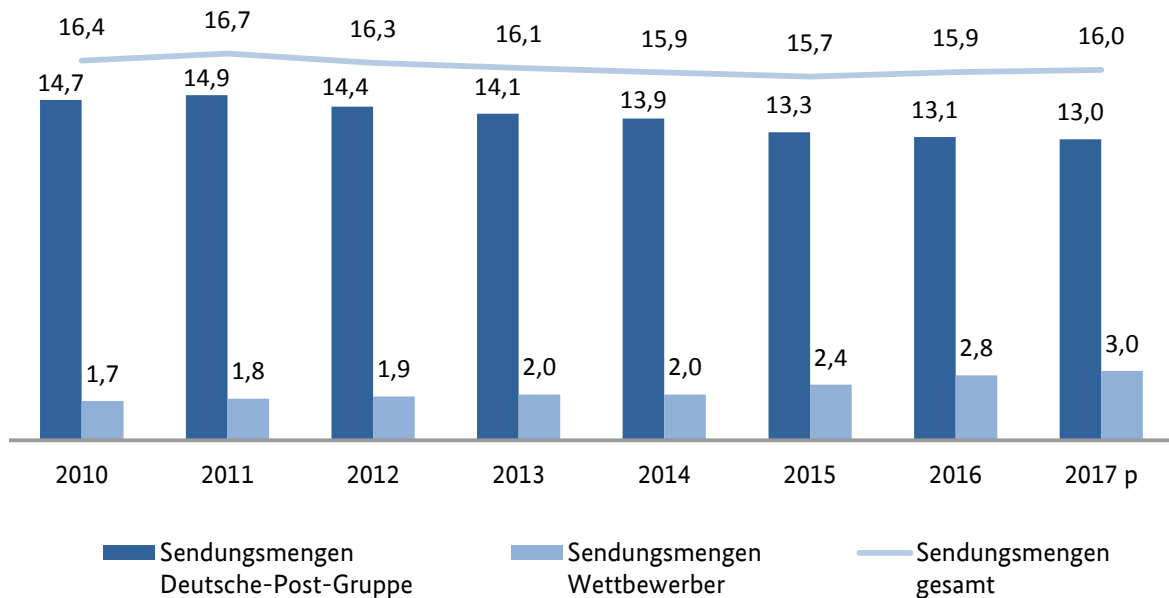


Abbildung 4: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Unternehmen

Für 2017 geht man bei der Deutsche-Post-Gruppe von einem weiteren leichten Mengenrückgang von rund 0,1 Mrd. Stück aus. Die Wettbewerber rechnen hingegen erneut mit einer Steigerung von rund 0,2 Mrd. Sendungen. Die moderaten Mengenrückgänge der Deutsche Post-Gruppe werden nach den Erwartungen der Wettbewerber für das Jahr 2017 demnach sogar leicht überkompensiert.

Trotz dieser positiven wettbewerblichen Entwicklung bleibt die Deutsche Post-Gruppe das bei weitem dominierende Unternehmen im Markt für Briefdienstleistungen.

Die Wettbewerbsstruktur blieb auch im Jahr 2016 heterogen. Dabei konnten umsatzstärkere Wettbewerber ihre Marktposition stabilisieren oder weiter ausbauen. Wie auch in den Vorjahren gingen Wachstumsimpulse vor allem von dieser Gruppe aus. Insbesondere stieg die Anzahl der Unternehmen im Briefbereich mit Jahresumsätzen zwischen einer Million Euro und 10 Millionen Euro im Jahr 2016 deutlich auf 101 Unternehmen an (2015: 86 Unternehmen).

Insgesamt gaben 531 Unternehmen an, Umsätze im Briefbereich zu generieren. Die Zahl der im Rahmen der Vollerhebung befragten Lizenzinhaber lag deutlich höher. So gaben alleine rund 370 Lizenznehmer an, im Jahr 2016 keine Umsätze gemacht zu haben.



**Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich nach Umsatzgruppen\***

(ohne Deutsche-Post-Gruppe)

Umsatz	bis 100.000 €	> 100.000 €	> 500.000 €	> 1 Mio. €	> 10 Mio. €	Gesamt- anzahl
		bis 500.000 €	bis 1 Mio. €	bis 10 Mio. €		
2010	~ 330	108	44	93	20	595
2011	~ 330	117	42	90	22	601
2012	~ 350	113	36	103	28	630
2013	~ 350	94	42	94	26	606
2014	~ 325	97	28	92	27	569
2015	~ 325	102	26	86	35	574
2016	229	116	39	101	46	531

\* Die Zahl der hier dargestellten Unternehmen umfasst lediglich die im Markt aktiven Unternehmen und ist damit geringer als die Zahl der lizenzierten Unternehmen.

Tabelle 2: Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich

Setzt man die Anzahl der Wettbewerber im Markt mit den von ihnen erzielten Umsätzen im Briefbereich in Relation, zeigt sich die unterschiedliche Gewichtung der im Markt tätigen Unternehmen. So erzielten im Jahr 2016 rund 0,6 Prozent der Unternehmen einen Umsatzanteil von rund 32,8 Prozent des Umsatzes aller Wettbewerber. Die umsatzstärksten 10 Wettbewerber (rund 1,1 Prozent aller Wettbewerber) erzielten bereits rund 43,5 Prozent aller Umsätze der Wettbewerber.

**Umsatzkonzentration der Wettbewerber  
2016**

	Top 5	Top 10	Top 20	Rest
<b>Umsatzanteil in Prozent</b>	32,8%	43,5%	58,4%	41,6%
<b>Anteil der Unternehmen</b>	0,6%	1,1%	2,2%	97,8%

Tabelle 3: Umsatzkonzentration der Wettbewerber

In der folgenden Grafik wurden die bei der Bundesnetzagentur lizenzierten Unternehmen anhand der zweistelligen Postleitzahlen gegliedert. Dabei wurde erkennbar, dass es in Deutschland lediglich zwei Gebiete gibt, in denen kein Lizenznehmer ansässig ist. In den meisten Leitregionen sind ein bis fünf oder sechs bis zehn Lizenznehmer ansässig. In wenigen Gebieten sind elf bis 16 Lizenznehmer gemeldet. Insgesamt ist die Anzahl der Lizenznehmer sehr gleichmäßig auf Deutschland verteilt.

Anzahl ansässiger Lizenznehmer

- 0 Lizenznehmer
- 1 - 5 Lizenznehmer
- 6 - 10 Lizenznehmer
- 11 - 16 Lizenznehmer

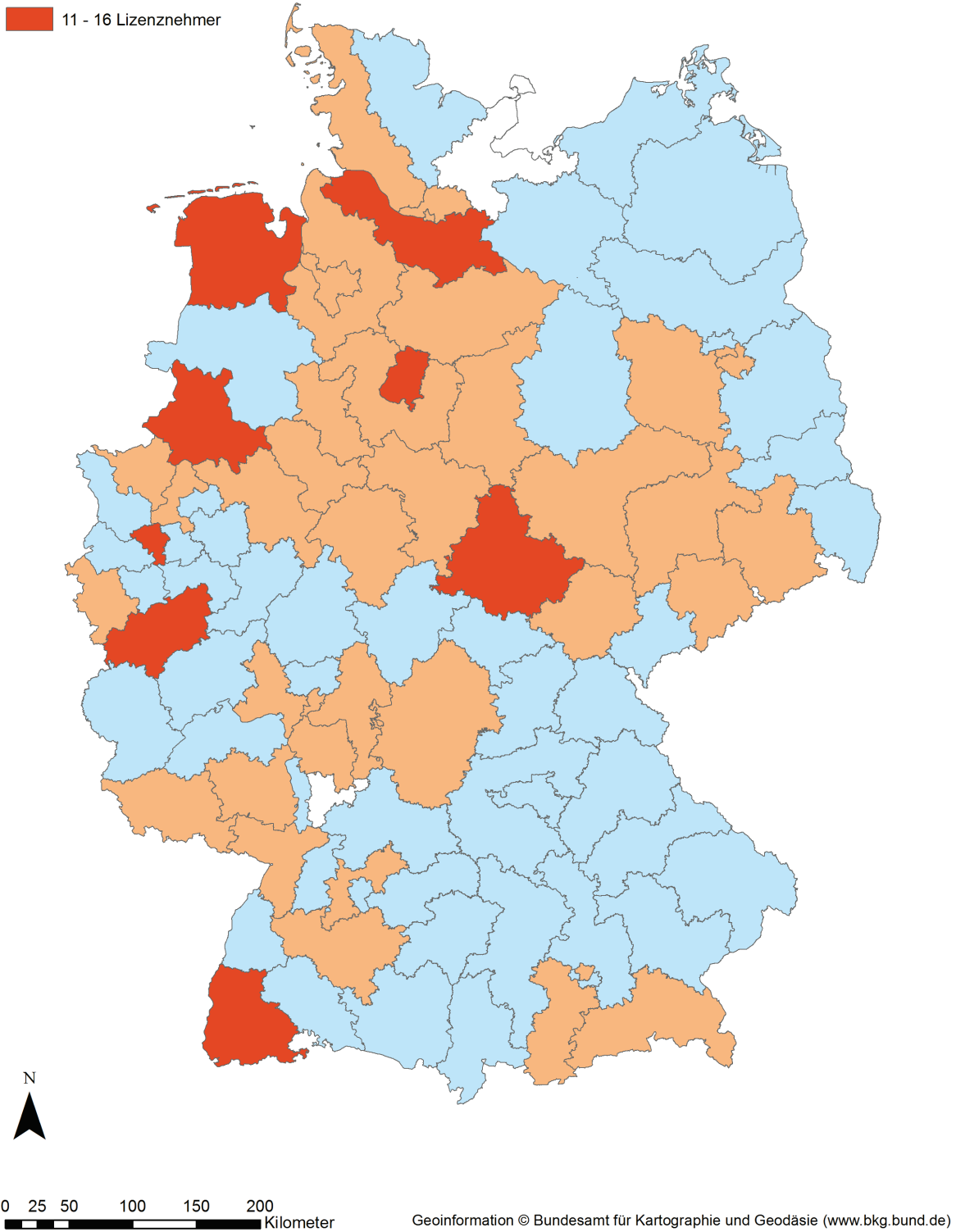
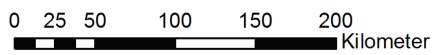
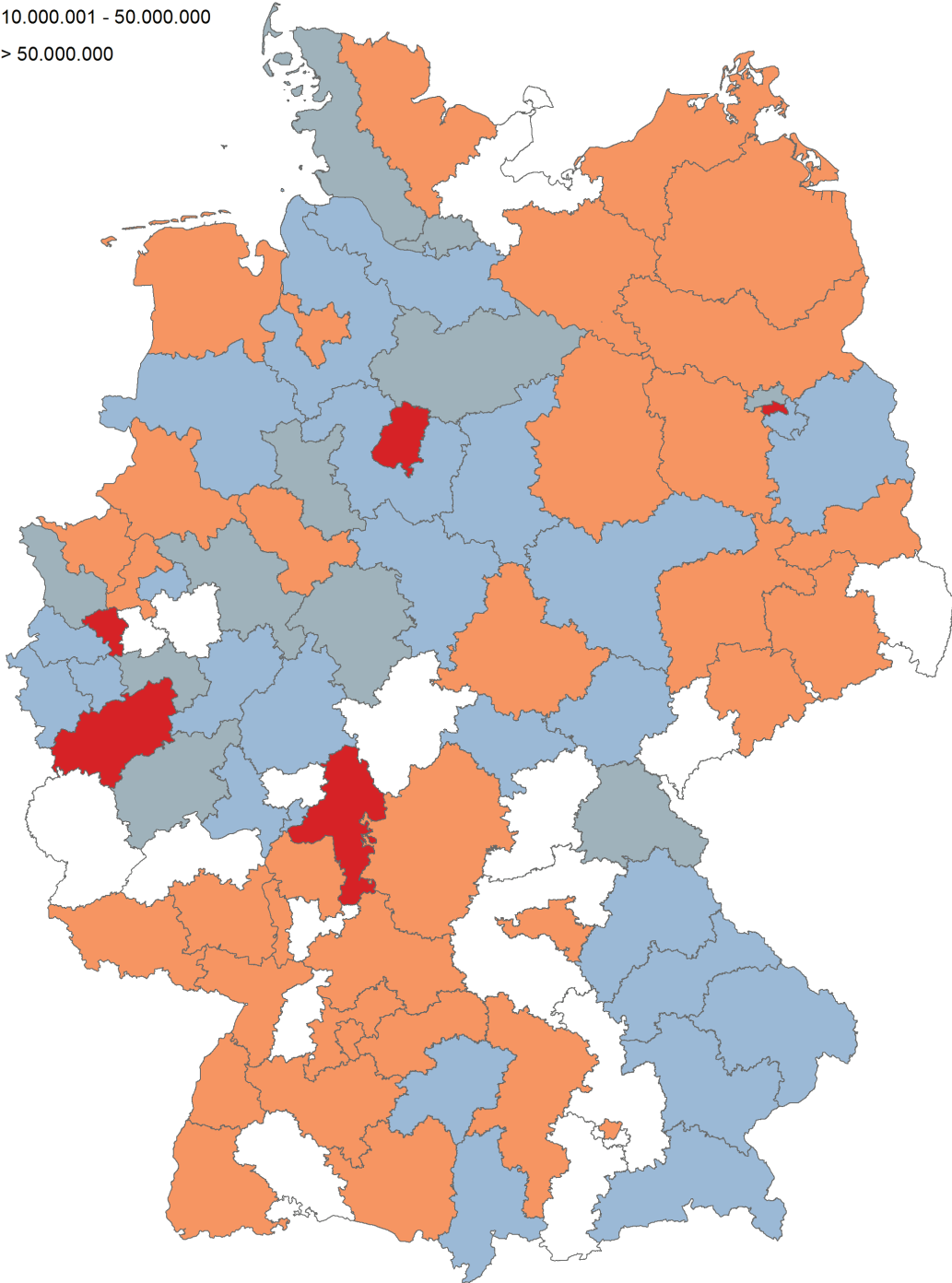
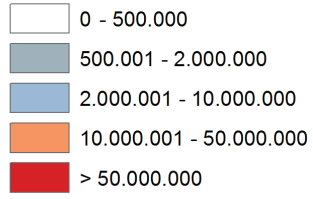


Abbildung 5: Verteilung der ansässigen Lizenznehmer in Deutschland in den Leitregionen

**Umsatz ansässiger Lizenznehmer**



Geoinformation © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie ([www.bkg.bund.de](http://www.bkg.bund.de))

Abbildung 6: Umsatz der in den Leitregionen ansässigen Lizenznehmer in Deutschland

Auf der Karte sind die Umsätze in den zweistelligen Postleitzahlengebieten dargestellt, in denen die Lizenznehmer ihren Sitz haben. Die Umsätze sind sehr heterogen. Viele Lizenznehmer waren deutschlandweit tätig, so dass die Umsätze nicht zwangsläufig in den eingefärbten Gebieten erwirtschaftet wurden. Allerdings war die überwiegende Anzahl von Lizenznehmern lokal tätig. Die Abbildung gibt daher einen Eindruck von der Umsatzverteilung. In den fünf Gebieten, die einen Umsatz von mehr als 50.000.000 € ausweisen, sind diese vor allem auf überregional tätige Unternehmen zurückzuführen.

### **2.1.1 Teilleistungen**

Liefern Großversender oder Wettbewerber Sendungen bei der Deutsche-Post-Gruppe ein, berechnet die Deutsche Post AG (DP AG) ein um die erbrachten Vorleistungen vermindertes Entgelt, z. B. Vorsortierung oder Frankierung (s. a. Kapitel I C: Entwicklung und Struktur des Netzzugangs).

Die Umsätze mit Teilleistungssendungen waren im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr stabil. Insgesamt wurden hier rund 4,57 Mrd. Euro umgesetzt (2015: rund 4,60 Mrd. Euro).

### **2.1.2 Briefsendungen bis 1.000 Gramm innerhalb Deutschlands**

Ein Großteil der lizenzpflichtigen Briefsendungen (ohne Teilleistungen) war 2016 für die Zustellung innerhalb Deutschlands vorgesehen. Insgesamt wurden hier rund 4,68 Mrd. Sendungen transportiert und ein Umsatz von rund 3,05 Mrd. Euro erzielt. Die Wettbewerber beförderten in diesem Segment rund 2,49 Mrd. Sendungen bei einem Umsatz von rund 1,1 Mrd. Euro. Die Unternehmen gaben an, rund 47,7 Prozent dieser Sendungen selbst zuzustellen. Rund 52,3 Prozent der Sendungen wurden mit Hilfe von Kooperationspartnern zugestellt oder an Konsolidierer übergeben.

### **2.1.3 Förmliche Zustellung**

Die Umsätze mit beförderten förmlichen Zustellungen stiegen im Jahr 2016 moderat auf rund 124 Mio. Euro (2015: rund 120 Mio. Euro). Sowohl die Deutsche Post-Gruppe als auch die Wettbewerber konnten leichte Steigerungen verzeichnen. Ein vergleichbares Bild zeigte sich in der leicht positiven Mengenentwicklung (2016: rund 48 Mio. Stück, 2015: rund 46 Mio. Stück). Für das Jahr 2017 rechnet die Deutsche Post-Gruppe mit einem Umsatzrückgang von rund sechs Millionen Euro, während die Wettbewerber von einer Umsatzsteigerung von rund einer Mio. Euro ausgehen.

### Umsatz Förmliche Zustellung

in Mio. €

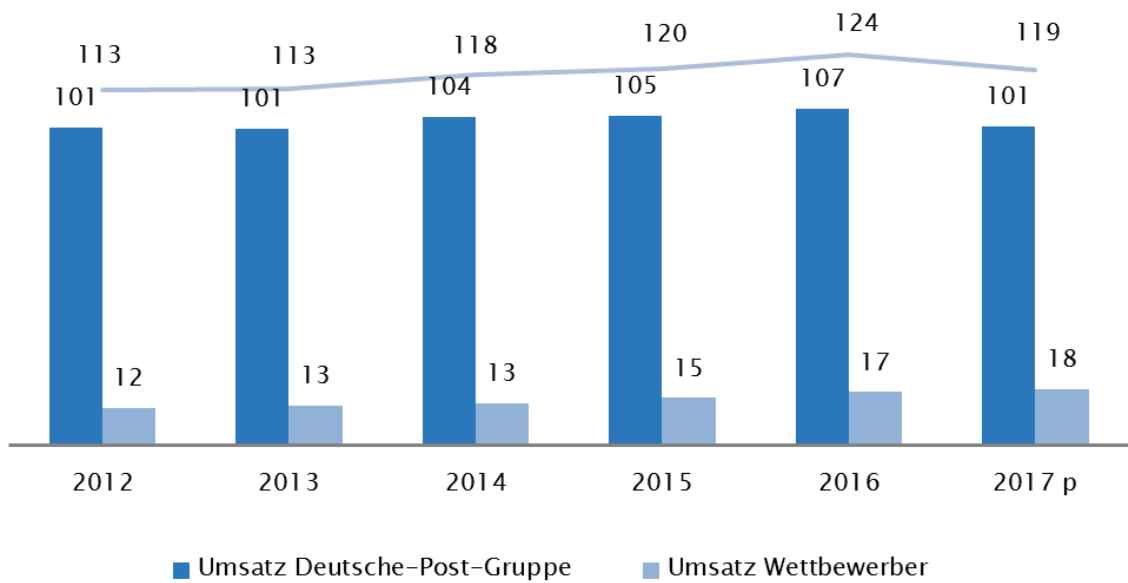


Abbildung 7: Umsatz Förmliche Zustellung

### Sendungsmenge Förmliche Zustellung

in Mio. Stk.

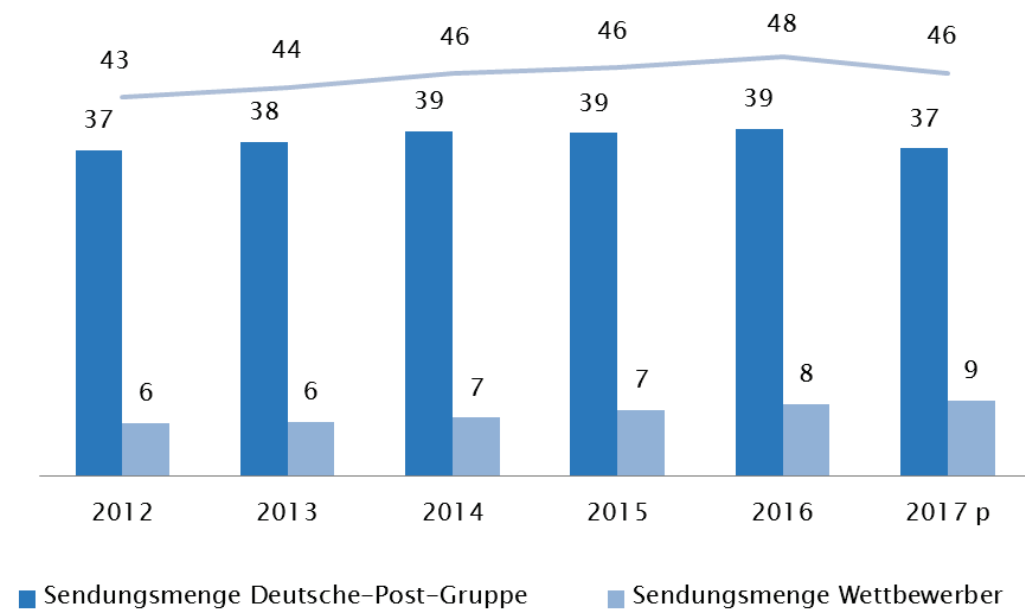


Abbildung 8: Sendungsmenge Förmliche Zustellung

## 2.2 Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen

Auch im Jahr 2016 setzte sich die positive Entwicklung des KEP-Marktes fort. Insgesamt wurden Umsätze von rund 21 Mrd. Euro generiert. Dies entsprach einem Plus von 4,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (2015: rund 20,1 Mrd. Euro).

Der Hauptanteil des Umsatzes wurde auch 2016 im Paketsegment erzielt. Hierauf entfielen im Berichtsjahr rund 49 Prozent der Umsätze (2015: rund 47 Prozent). Im Expressbereich wurden 34 Prozent der Umsätze generiert (2015: rund 34 Prozent), im Kurierbereich rund 17 Prozent (2015: rund 17 Prozent).

### Umsatzanteil 2016 in %

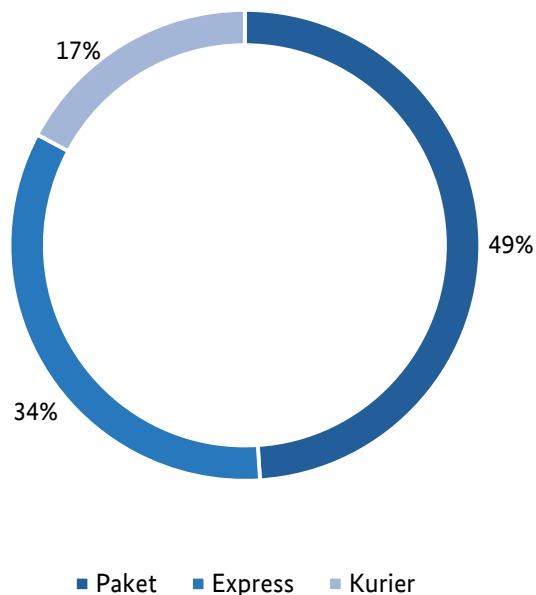


Abbildung 9: Umsatzanteile im KEP-Bereich

Mehr und mehr verschwimmen die Grenzen zwischen den Segmenten: Das veränderte Konsumverhalten und die Erwartungen unterschiedlicher, individualisierter Zustelloptionen auf der letzten Meile erschweren zunehmend eine trennscharfe Abgrenzung der einzelnen Bereiche. Insbesondere bei B2C Sendungen im Expresssegment ist eine Abgrenzung zwischen Kurier- und Express-Segment kaum mehr möglich: Der Großteil der Sendungen wird in konsolidierten Touren befördert, bei denen die Zustellung innerhalb fester Zeitfenster erfolgt. Demnach wären diese Sendungen prozessual dem Express-Segment zuzuordnen. Für das Jahr 2016 blieben diese Sendungen im Kurierbereich daher in allen folgenden Darstellungen unberücksichtigt, wodurch sich der Rückgang der Umsätze in diesem Segment erklärt. Zum Zeitpunkt der Drucklegung lagen noch keine aktualisierten Zahlen zu den Sendungsströmen vor. Diese werden Teil des Jahresberichts der Bundesnetzagentur sein.

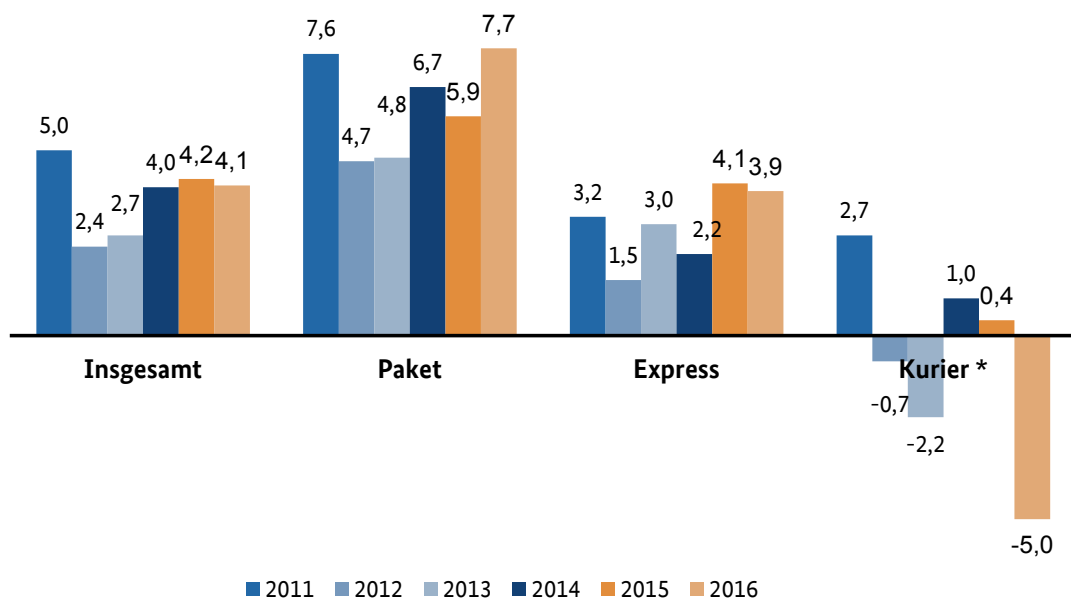
Jahr	2013	2014	2015	2016 *	Veränderung
Kurier	3.741	3.778	3.794	3.606	-5,0%
Express	6.414	6.555	6.824	7.090	3,9%
Paket	8.434	8.996	9.528	10.266	7,7%
<b>KEP-Gesamt</b>	<b>18.589</b>	<b>19.330</b>	<b>20.146</b>	<b>20.962</b>	<b>4,1%</b>

\* Umsätze im Segment Kurier ohne B2C

Tabelle 4: Umsatzentwicklung KEP-Markt in Mio. Euro

Insgesamt konnte im KEP-Bereich ein Umsatzplus erwirtschaftet werden. Allerdings fielen die Veränderungen in den unterschiedlichen Segmenten sehr heterogen aus. Im Paket- und Expressbereich konnten mit 7,7 Prozent bzw. 3,9 Prozent deutliche Zuwächse erzielt werden, während im Kurierbereich (bereinigt um B2C Sendungen) die Umsätze um rund 5 Prozent zurückgingen.

#### Umsatzveränderung zum Vorjahr in %



\* ab 2016 ohne B2C Sendungen

Abbildung 10: Umsatzanteile in den KEP-Segmenten

Auch in Bezug auf die Sendungsmengen spiegelte sich diese Entwicklung wider: Mit rund 83 Prozent entfiel der größte Mengenanteil auf das Paketsegment (2015: rund 82 Prozent). Im Expressbereich wurden rund 10 Prozent der Sendungen befördert (2015: rund 10 Prozent), im Kurierbereich rund 7 Prozent (2015: rund 8 Prozent).

**Sendungsmengenanteil 2016**  
in %

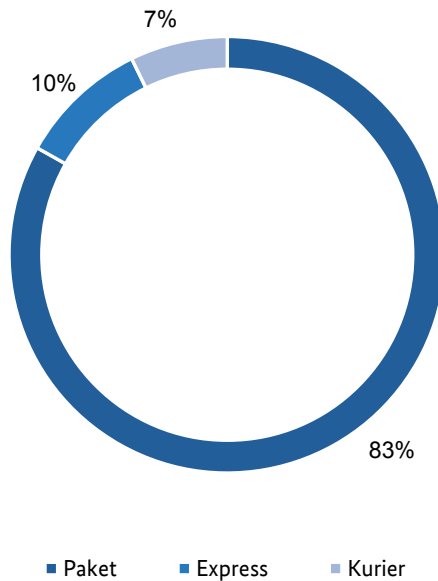


Abbildung 11: Sendungsmengenanteile im KEP-Bereich

Insgesamt erhöhte sich die Sendungsmenge um rund 6,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die Sendungsmengenveränderungen in den KEP-Segmenten waren 2016 unterschiedlich: Während Paket- und Expressbereich deutliche Mengenzuwächse von rund 8,1 Prozent (Paket) bzw. rund 3,9 Prozent (Express) erzielten, gingen die Kuriersendungsmengen (bereinigt um B2C Sendungen) um rund 5,0 Prozent zurück. Eine zunehmende Antizipation spezifischer Empfängerbedürfnisse, die Verkürzung der Lieferzeiten und individuelle Liefermodelle ermöglichten auch im Berichtsjahr deutliche Mengensteigerungen, die sich voraussichtlich auch im Jahr 2017 fortsetzen werden.

**Sendungsmengenentwicklung**  
in Mio. Stück

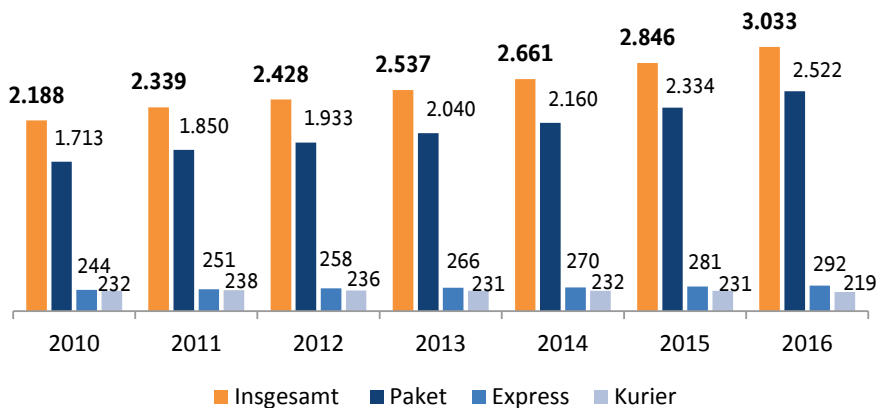


Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung in Mio. Stück in den KEP-Segmenten



### Sendungsmengenveränderung zum Vorjahr in %

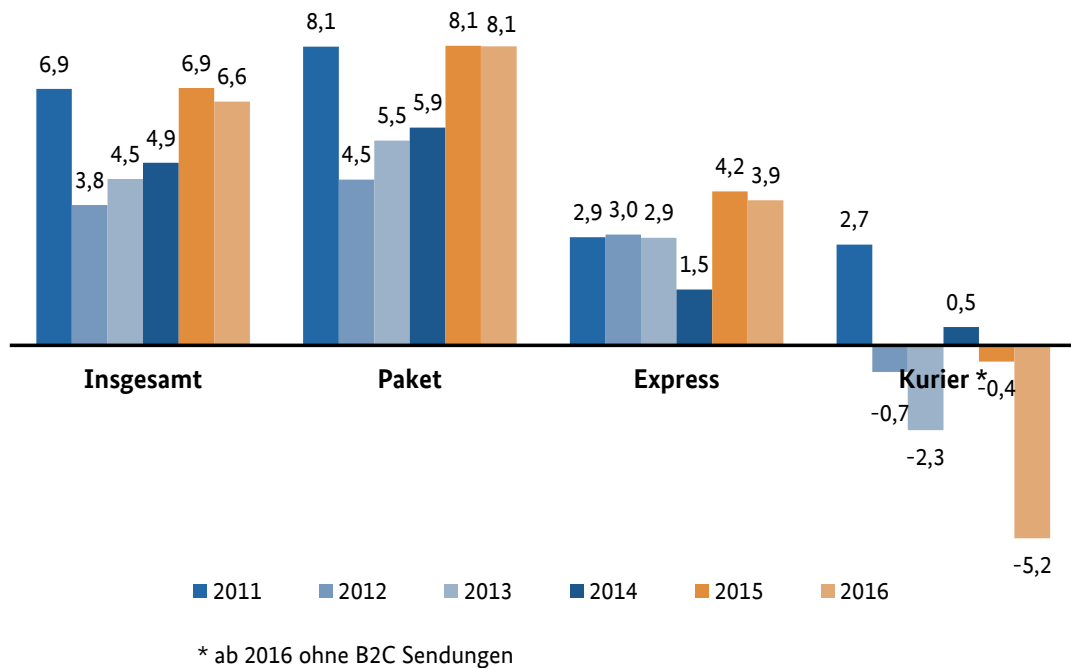


Abbildung 13: Sendungsmengenanteile in den KEP-Segmenten

## 3. Beschäftigungsentwicklung

### 3.1 Lizenzpflichtige Postdienstleistungen

Im Jahr 2016 hatten die lizenzierten Unternehmen insgesamt 176.214 Beschäftigte. Bei der Deutsche Post - Gruppe ging die Zahl der Beschäftigten im Vergleich zum Vorjahr leicht auf 146.826 zurück (2015: 148.669 Beschäftigte). Bei den Wettbewerbern stieg die Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2016 deutlich auf 29.388 (2015: 20.215 Beschäftigte). Gründe für den Anstieg der Beschäftigtenzahlen liegen zum einen im Umsatz- und Mengenwachstum der Wettbewerber. Zum anderen erschweren Überschneidungen und enge Verzahnung zwischen Brief- und Paketbereich eine trennscharfe Abgrenzung der Beschäftigtenzahlen. Auch die Veränderungen in der Logistik und den Wertschöpfungsketten machen eine genaue Abgrenzung zunehmend problematisch.

### Beschäftigte im Briefbereich 2016

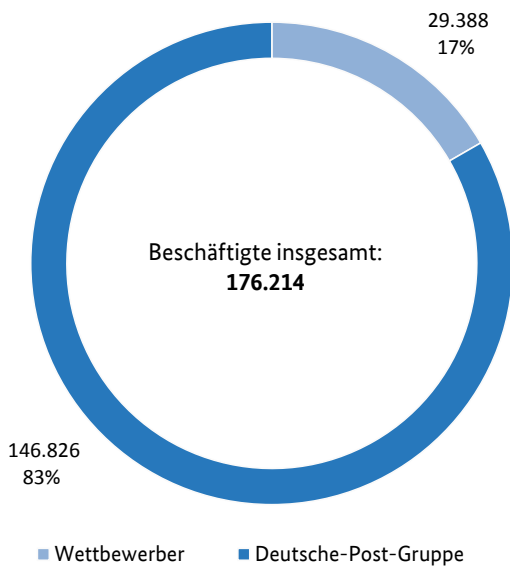


Abbildung 14: Beschäftigte im Briefbereich

### 3.2 Nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen

Zur Beschäftigungsentwicklung im KEP-Bereich lagen zum Berichtszeitpunkt noch keine aktualisierten Zahlen vor. Im Jahr 2015 waren etwa 380.000 Erwerbstätige im KEP-Bereich beschäftigt. Dies entsprach einem Anstieg von rund 4,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Auch für das Jahr 2016 wird mit einem weiteren Anstieg der Beschäftigtenzahlen gerechnet. Insbesondere durch den anhaltenden Boom des E-Commerce und der Nachfrage nach individuellen Liefermodellen und zusätzlichen Services ist mit einem weiteren moderaten Zuwachs von Beschäftigten zu rechnen.

## 4. Entwicklung nationaler Briefpreise

Der Briefmarkt wurde seit dem Jahr 1998 schrittweise für Wettbewerber geöffnet. Von 2003 bis 2013 lag das Porto für den Standardbrief konstant bei 0,55 Euro. Nach dem 01.01.2013 wurde das Porto schrittweise auf 0,62 Euro in 2015 angehoben. Aufgrund der Mitte 2015 vorgenommenen Änderung der Postentgeltregulierungsverordnung in Bezug auf die Bestimmung der Gewinnmargen, wurde im Rahmen des Maßgrößenverfahrens 2015 eine Portoerhöhung auf 0,70 Euro durch die Bundesnetzagentur genehmigt. Dieser Preis gilt seit dem 01.01.2016 bis 31.12.2018. In 2018 wird ein weiteres Maßgrößenverfahren den zukünftigen Preisspielraum der DP AG für einen bestimmten Produktkorb festlegen.

**Briefpreise \* 2010 bis 2017**

in €

Jahr	2010-2012	2013	2014	2015	2016-2017
<b>Standardbrief bis 20 g</b>	0,55	0,58	0,60	0,62	0,70
<b>Kompaktbrief bis 50 g</b>	0,90	0,90	0,90	0,85	0,85
<b>Großbrief bis 500 g</b>	1,45	1,45	1,45	1,45	1,45
<b>Maxibrief bis 1.000 g</b>	2,40	2,40	2,40	2,40	2,60
<b>Postkarte</b>	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45

\* jeweils zum 01. Januar des Jahres

Tabelle 5: Briefpreise 2010 bis 2017

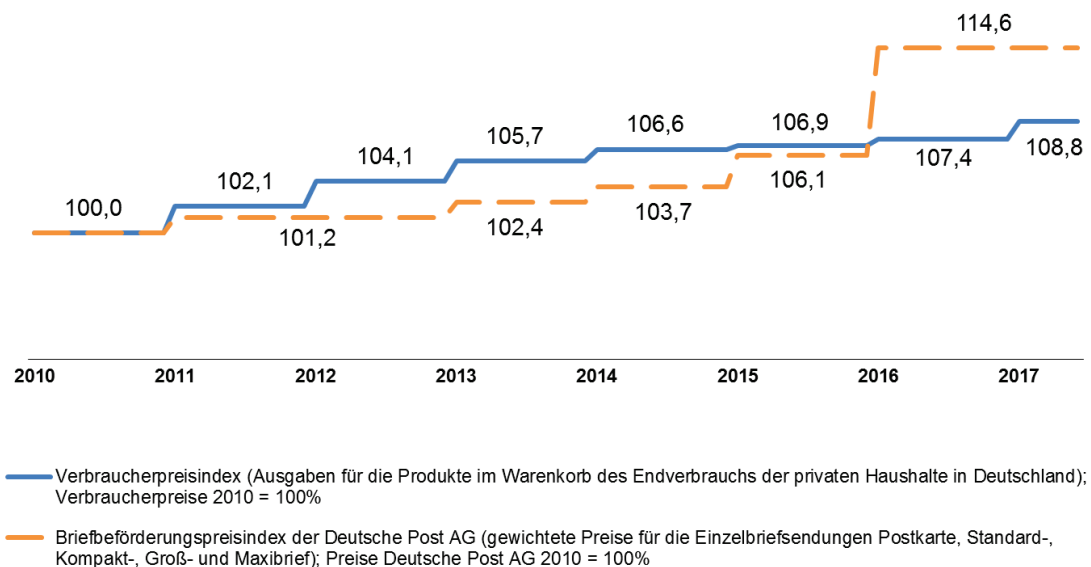
**Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG**

Abbildung 15: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG

Mit der Portoanhebung in 2016 stieg der Briefpreis erstmals seit dem Basisjahr 2010 stärker als der Verbraucherpreisindex. Inflationbereinigt beträgt der Anstieg 5,3 Prozent.

Im Vergleich zum vorherigen Tätigkeitsbericht wurde bei der Darstellung die Gewichtung des Briefbeförderungspreisindex angepasst. Die Preise werden nun mit der abgesetzten Menge des jeweiligen Jahres gewichtet, sodass sich auch bei konstantem Porto eine Veränderung ergeben kann. Eine Erhöhung des Index bei konstanten Preisen wie beispielsweise in 2011 wäre darauf zurückzuführen, dass das teurere Produkt in diesem Jahr stärker nachgefragt wurde. Für 2017 wird auf die Mengengewichtung des Vorjahres abgestellt.

## 5. Anbieterstruktur (lizenzpflichtige Postdienstleistungen ohne DPAG)

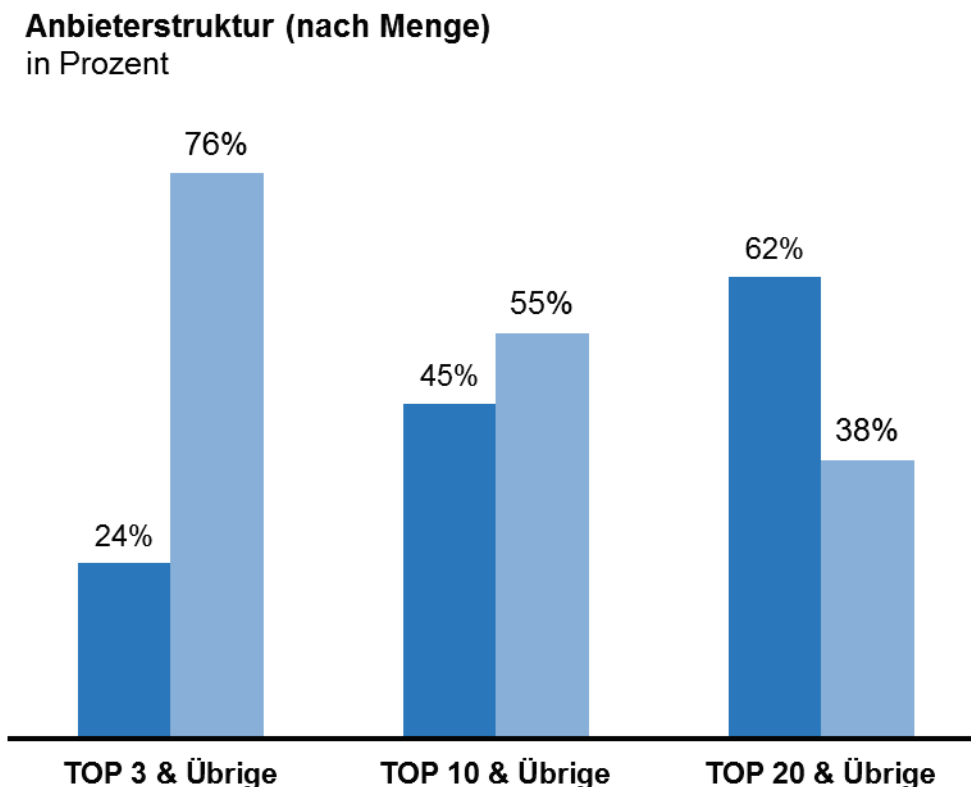


Abbildung 16: Anbieterstruktur

Die Struktur der Wettbewerber ist heterogen. Auf Basis der durch die Wettbewerber beförderten Briefmengen (ohne die DP AG) erreichen die TOP 3 Wettbewerber einen Marktanteil von rund 24 Prozent. Die Gruppe der TOP 10 Unternehmen befördern bereits etwa 45 Prozent der Briefmengen und die TOP 20 Unternehmen haben einen mengenbezogenen Marktanteil von rund 62 Prozent.

Die Wettbewerber konzentrierten sich hauptsächlich auf das Geschäftskundensegment. Sowohl der Umsatz- wie auch der Mengenanteil der Wettbewerber mit geschäftlichen Auftraggebern lagen im Jahr 2016 durchschnittlich bei knapp 96 Prozent. Ein Großteil der Wettbewerber gab zudem an, ausschließlich für Geschäftskunden tätig zu werden. Briefdienstleistungen für Privatkunden wurden fast ausschließlich von der Deutsche Post-Gruppe erbracht.

Bei der Deutsche Post-Gruppe lag der Umsatzanteil der geschäftlichen Auftraggeber insgesamt bei rund 83 Prozent, bei einem Mengenanteil von etwa 92 Prozent. Briefsendungen von Privatkunden und Kleinstunternehmen machten bei der Deutsche Post-Gruppe demnach insgesamt etwa 8 Prozent der Sendungsmengen aus bei einem Umsatzanteil von rund 17 Prozent.

## Umsatz 2016 nach Auftraggebern in Mrd. Euro

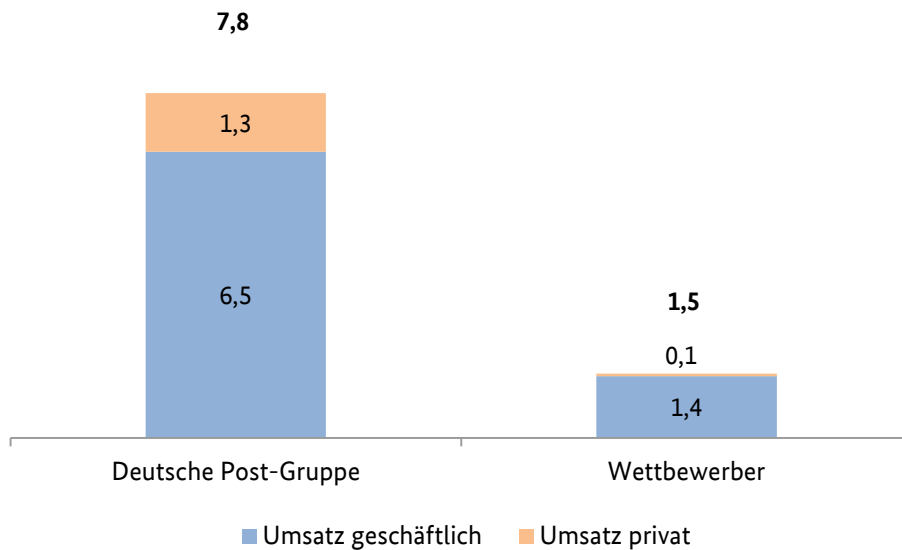


Abbildung 17: Umsatz 2016 nach Auftraggebern

## 6. Internationale Marktbeobachtung

### 6.1 Briefpreise

Unter dem Punkt Entwicklung nationaler Briefpreise (Kapitel 4) wurde bereits dargestellt, dass der Briefbeförderungspreisindex (BBPI) in 2016 infolge der Änderung des PEntgV erstmalig den Verbraucherpreisindex (VPI) in Deutschland übersteigt.

Für die objektive Betrachtung der oben gezeigten Entwicklung von VPI und BBPI wird ein internationaler Vergleich für den Standardbrief vorgenommen.

Insgesamt wurden 31 Länder in die Untersuchung einbezogen. Die Vergleichsgruppe setzte sich aus allen 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie den EFTA-Mitgliedern Island, Norwegen und Schweiz zusammen. Für Länder, die nicht dem Euro-Raum angehören, erfolgte eine Umrechnung der Briefpreise in Euro. Die Wechselkursumrechnung basiert auf den Referenzangaben der Europäischen Zentralbank (EZB) zum Stand 30.12.2016.

Dem Vergleich liegt hierbei der 20g Standardbrief (Inland) mit dem in Deutschland herrschendem Zustellqualitätsmerkmal (E+1) zu Grunde. Sofern in den Vergleichsländern nicht die gleiche Leistung für das Standardbriefprodukt gewählt wurde, wurde auf die Briefprodukte mit vergleichbarer Leistung abgestellt. Kriterien für die Leistung sind die Zustellung des Briefs mit E+1 und einem Gewicht von 20g.

Nachfolgend werden die Nominalbriefpreise der jeweiligen Länder dargestellt. Ausgehend von den Nominalpreisen wurde unter Berücksichtigung der Datenbasis von Eurostat der jeweilige Realpreis bestimmt. Diese, um die länderspezifische Preisänderung bereinigten Briefpreise, wurde unter Verwendung des von

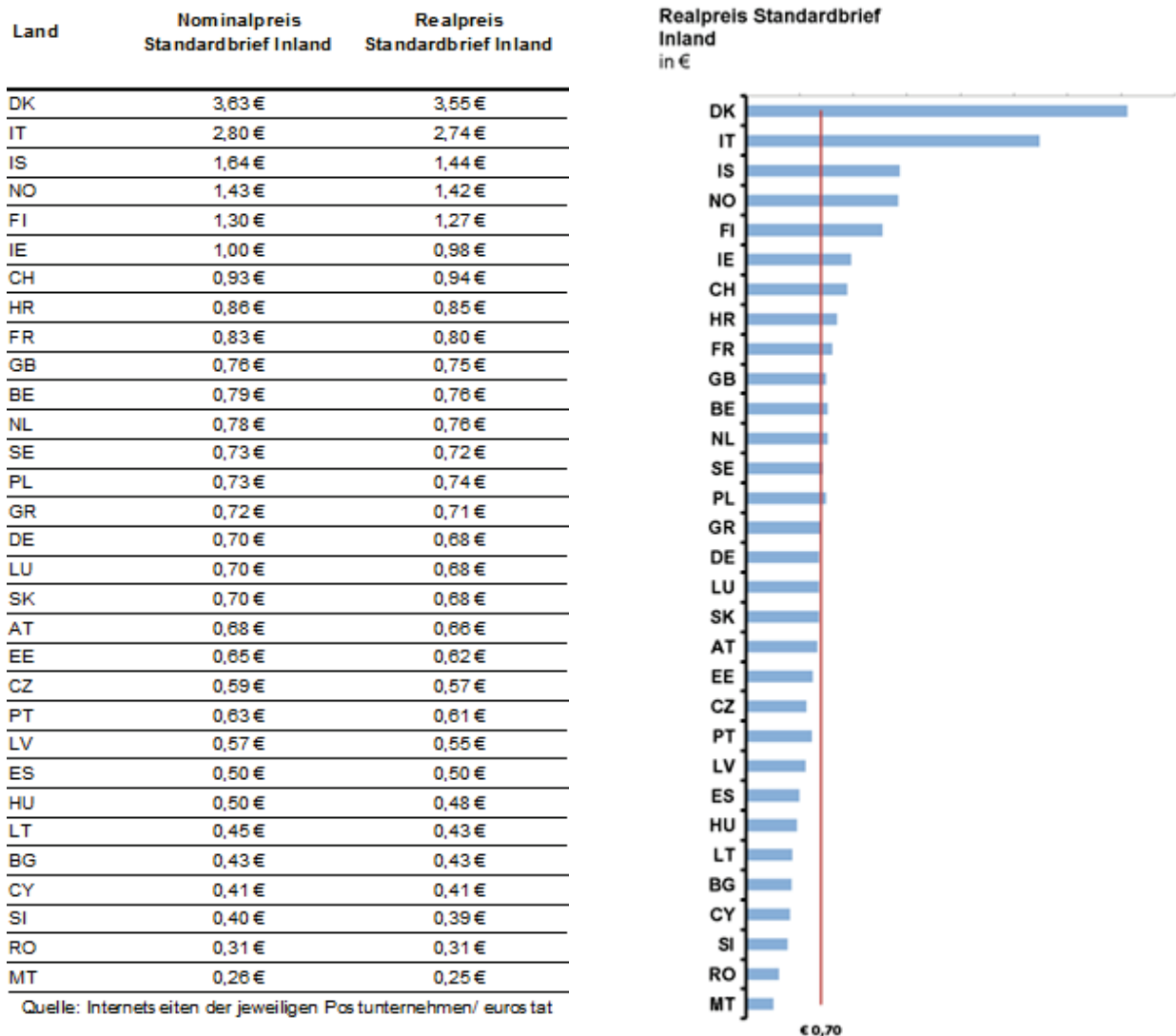


Abbildung 18: Internationaler Briefpreisvergleich vergleichbarer Produkte für Standardbriefe

Eurostat veröffentlichten Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte<sup>2</sup> ermittelt. Hierbei wurde die Preisänderung von 2015 nach 2016 berücksichtigt.

Die Preise für vergleichbare Produkte zum Standardbrief stellen in Dänemark und Italien, in Relation zu den anderen Ländern der Vergleichsgruppe, Ausreißer dar. Mit 3,63 € bzw. 2,80 € liegen diese Vergleichspreise deutlich über den anderen Briefpreisen. Unter Berücksichtigung der beiden Länder stellt sich in der Vergleichsgruppe ein Mittelwert für die nominalen bzw. realen Preise für den Standardbrief Inland in Höhe von 0,88 € bzw. 0,86 € ein. Da jedoch die gewählten Produkte in Dänemark und Italien einen Sonderfall hinsichtlich der Zustellqualität darstellen, ist eine Betrachtung der Vergleichsgruppe unter Ausnahme dieser

<sup>2</sup> Quelle: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tec00120>

beiden Länder sinnvoll. Entfernt man die Länder Dänemark und Italien aus der Vergleichsgruppe, liegt der nominale bzw. reale Vergleichswert bei € 0,72 bzw. € 0,70.

## 6.2 Internationaler Vergleich der Briefmärkte

Der Vergleich ausgewählter Länder zeigte, dass sich die nationalen Briefmärkte erheblich unterscheiden. Dies ist u.a. auf unterschiedlich ausgeprägte Brieftraditionen, die Größe der Länder sowie deren Bevölkerungsanzahl zurückzuführen.

Briefmarktgröße	2011	2015
EE	25.837.400	15.365.000
CY	58.787.116	43.391.530
HR	261.200.175	306.693.958
DK	800.000.000	459.000.000
SK	425.743.495	493.492.002
FI	837.000.000	639.000.000
SI	1.013.027.273	883.148.071
CZ	2.574.778.260	2.013.879.162
NL	3.777.000.000	2.401.000.000
IT	4.934.317.901	3.208.053.351
FR	14.900.000.000	12.045.000.000
GB	18.074.291.171	15.852.465.528
DE	19.784.000.000	19.302.000.000

Quelle: UPU Postal Statistics 2015

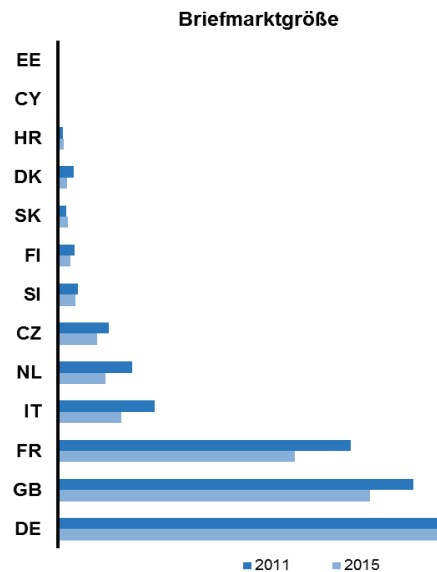


Abbildung 19: Größe der nationalen Briefmärkte in Stück

Frankreich, Großbritannien und Deutschland heben sich bezüglich ihrer Größe und Einwohneranzahl erheblich von den übrigen Ländern ab. Auch aufgrund dieser Faktoren gehören die genannten Ländern zu den großen europäischen Briefmärkten. Im zeitlichen Vergleich der nationalen Briefmärkte zwischen 2011 und 2015 zeigte sich, dass grundsätzlich ein Schrumpfen der nationalen Briefmärkte erfolgte, der jeweilige Rückgang allerdings stark variierte. Während der deutsche Briefmarkt in dem betrachteten Zeitraum um weniger als 3 Prozent zurückging, erfolgte gleichzeitig in Dänemark ein Rückgang von über 40 Prozent der nationalen Briefmenge. Auch in Frankreich und Großbritannien gingen die Briefmengen um rund 20 Prozent bzw. etwa 12 Prozent zurück. Der deutsche Briefmarkt zeigte sich im Vergleich dazu robust. Gegen den Trend entwickelten sich der kroatische Briefmarkt (+17 Prozent) und der slowakische Briefmarkt (+16 Prozent).

Größe und Einwohneranzahl konnten die unterschiedlich großen Briefmärkte allerdings nicht vollständig erklären. Wählt man als Bezugspunkt das Briefaufkommen pro Person und vergleicht diese Werte miteinander, zeigten sich erhebliche Unterschiede in den Daten.

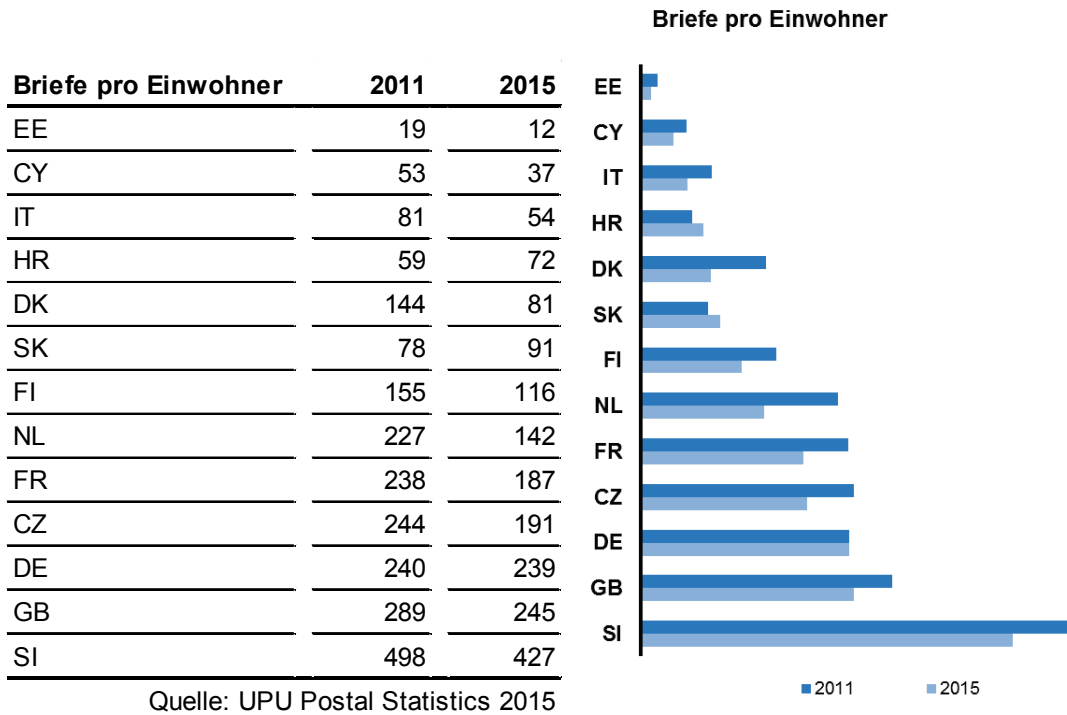


Abbildung 20: durchschnittlich zugestellte Briefe pro Einwohner pro Jahr (2011 und 2015)

In Estland war es im Jahr 2015 ein vergleichsweise seltenes Ereignis, einen Brief zu bekommen. Durchschnittlich wurde dort ein Brief pro Einwohner pro Monat zugestellt. Demgegenüber erhielt die slowenische Bevölkerung durchschnittlich über 35 postalische Nachrichten pro Monat. Deutschland lag mit knapp 20 Briefen pro Monat pro Einwohner im oberen Bereich. Diese Unterschiede zwischen den Ländern sind auf vielfältige Gründe zurückzuführen. Zu diesen zählte die generelle wirtschaftliche Lage, ein kulturell unterschiedlich ausgeprägtes Kommunikationsverhalten zwischen Firmen, Behörden und Bürgern untereinander und miteinander, die unterschiedlich ausgeprägte Wertschätzung der physischen Zustellung von Nachrichten sowie die in den Ländern uneinheitlich fortschreitende Substitution von postalischen Produkten durch digitale Produkte.



## B Marktentwicklung Postmarkt

Das Postwesen unterliegt spürbaren Veränderungen. Deshalb beauftragte die Bundesnetzagentur bei der MRU -GmbH und dem Institut für angewandte Logistik (IAL) das Gutachten "Digitalisierung im Postmarkt: Neue Entwicklungen in den Bereichen KEP und Brief sowie deren Auswirkungen auf die Regulierung" für eine detaillierte Analyse. Im Folgenden werden die Kerninhalte, zum Teil um aktuelle Informationen ergänzt, wiedergegeben. Die Studie selbst kann von der Homepage der Bundesnetzagentur kostenfrei heruntergeladen werden.

### 1. Gain-Loss-Analyse KEP-Markt

Mit der Gain-Loss-Analyse wurden die Ab- und Zuwanderungen der Sendungsmengen innerhalb der KEP-Segmente und angrenzender Teilmärkte beschrieben. Der massive Wandel in der Zustellung, angetrieben durch die Digitalisierung und den E-Commerce, führte zu höchst heterogenen Veränderungen der Teilsegmente, die wiederum in einer stärkeren Konzentration von Marktmacht auf einzelne Marktteilnehmer münden können.

#### 1.1 Marktumfeld

Die hohe Geschwindigkeit der Weiterentwicklung des KEP-Marktes war auf Veränderungen in wirtschaftlichen, politischen, soziodemographischen und technologischen Bereichen zurückzuführen. Ein konkretes Transformationsziel zu einem bestimmten Marktzustand ist dabei nicht absehbar. Vielmehr eröffneten technologische Entwicklungen neue Möglichkeiten, beispielsweise bei der Transparenz und Flexibilisierung von Lieferketten, die wiederum Einfluss auf alle weiteren Lebensbereiche haben. Für die folgende Analyse wurden daher die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit betrachtet und diese, soweit es möglich war, auch perspektivisch analysiert.

Die deutsche Wirtschaft entwickelte sich in den letzten Jahren positiv weiter, sodass auch die Konsumausgaben der Privathaushalte stiegen. Von dieser Entwicklung konnte auch der Versandhandel profitieren und im Jahr 2015 insgesamt rund 52,4 Mrd. Euro umsetzen. 2016 wuchs der dieser erneut um 10,8 Prozent. Für das B2C-Volumen, das den größten Anteil am Versandhandel ausmacht, ergibt sich schätzungsweise für das Jahr 2016 eine Menge von knapp 1,5 Mrd. Sendungen. Aktuelle Zahlen für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht vor.

International wurden in den letzten Jahren die Freihandelsabkommen TTIP und CETA diskutiert. Der Abbau von Handelsbarrieren aufgrund solcher Abkommen führte in der Vergangenheit immer zu einem Wachstum der Handelsaktivitäten zwischen den Vertragsstaaten. Während die Verhandlungen zu TTIP zurzeit pausieren, trat CETA dagegen am 21. September 2017 vorläufig in Kraft. Andersherum könnten mit dem Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union neue Handelshemmnisse entstehen.

Zunehmend problematisch für die innerstädtische Zustellung wurde die Beschränkung aufgrund von Umweltgesichtspunkten. Mitunter wurden die Zeitfenster für eine erlaubte Zustellung eingeschränkt bzw. wurde diskutiert, für bestimmte Fahrzeugtypen die Zufahrt für manche Innenstadtbereiche zu verbieten. Die Deutsche Umwelthilfe beklagte unterschiedliche Luftreinhaltepläne von deutschen Großstädten, um die Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid zu beschleunigen. Daraufhin wurden mehrere Städte

verurteilt, ihre Luftreinhaltepläne erheblich nachzubessern. Politisch besonders relevant war das Urteil zu dem Luftreinhalteplan der Stadt Stuttgart, nach dem es ab dem Jahr 2018 zu Dieselfahrverboten kommen wird. Der gesellschaftliche und politische Willensbildungsprozess zu Fahrverboten und deren Ausweitung auf weitere Städte wurde im Berichtszeitraum nicht abgeschlossen. Für die Lieferung von Waren könnten jedoch erhebliche Restriktionen drohen, wenn weitreichende Dieselfahrverbote verhängt werden.

Die grundsätzliche gute Beschäftigungslage stellte für die Transportbranche ein weiter wachsendes Problem dar. Auf dem Arbeitsmarkt herrschte ein Mangel an Arbeitskräften, die für die Branche tätig werden möchten. Diese Situation besitzt das Potential, die Zustellqualität negativ zu beeinflussen und somit einen hemmenden Einfluss auf das Bestellverhalten zu entfalten. Bei einem anhaltend geringen Angebot von Transportleistungen kann dies zukünftig zu Preissteigerungen führen.

Ein besonderer Treiber ist das internationale Paketvolumen. Im Jahr 2016 hat ca. die Hälfte aller deutschen Konsumenten Waren in Onlineshops gekauft, die nicht in Deutschland ansässig sind. Die Konsumenten versprechen sich Zugang zu sonst nicht verfügbaren Waren oder wollen Preisvorteile nutzen. Daher wuchs dieses Segment von 2015 bis 2016 um 11 Prozent auf über 330 Mio. Pakete an. Aber auch das nationale Nachfrageverhalten führte zu einem Wachstum der Sendungsmengen.

Der demographische Wandel in Verbindung mit der weiter fortschreitenden Urbanisierung könnte die Versorgung der Bevölkerung in ländlichen Gebieten gefährden, wenn die regionalen Sendungsvolumina keine vollständige Netzabdeckung mehr gewährleisten und die Dienstleister ihre Services einschränken würden. Für die Bevölkerung in ländlichen Gebieten wäre dies besonders relevant, da gleichzeitig die Einzelhandelsdichte signifikant zurückgegangen ist und die Versorgung mit Gütern deshalb erheblich komplizierter werden könnte.

Neue Technologien trieben den Wandel im KEP-Markt weiter voran. Neben Lieferrobotern und Drohnen bestand im Bereich von professionellen 3D-Druckern - gerade im B2B-Bereich - die ernstzunehmende Möglichkeit, Lieferketten nicht nur weiter, schneller und transparenter zu machen, sondern diese durch unmittelbares Drucken vor Ort zu ersetzen. Bisher waren diese Effekte nur gering, da insbesondere die hohe Komplexität der jeweiligen Technologie und deren Anschaffungskosten bzw. die rechtlichen Vorgaben als starke Veränderungsbarrieren wirkten. Im Markt war jedoch eine hohe Bereitschaft zur Erprobung neuer Technologien festzustellen.

## **1.2 Veränderungen in der Nachfrage**

Die Kunden tendierten dazu, eine immer größer werdende Vielfalt von Waren online zu bestellen. Hierzu gehören inzwischen auch Waren, die noch vor wenigen Jahren als nicht-versandfähig angesehen wurden. Schon seit mehreren Jahren wurden erhebliche Umsätze mit Bekleidung und Schuhen erwirtschaftet. Segmente wie Lebensmittel oder Möbel machen nach wie vor nur einen sehr geringen Teil der Sendungsmengen aus. Gründe liegen in den besonderen Anforderungen an die Auslieferung in Bezug auf Volumen oder Gewicht bzw. der Verderblichkeit der Waren.

Die Rolle der Sendungsempfänger und deren Komfortanforderungen wuchsen ebenfalls überdurchschnittlich mit. Die Gegebenheiten in der Auslieferung haben sich schon lange von dem im Handelsrecht angelegten Frachtvertrag weiterentwickelt. Im modernen Versandhandel ist es nicht mehr vorstellbar, dass der Versandhändler mit dem Frachtführer einen Frachtvertrag abschließt, ohne den Sendungsempfänger darüber

zu informieren und ihm Einflussmöglichkeiten zu eröffnen. Die Sendungsempfänger wollten jederzeit nachverfolgen können, wo sich die Ware aktuell befindet. Neuerdings wurde auch verstärkt Wert darauf gelegt, die Übergabe der Sendungen in den eigenen Tagesablauf zu integrieren. Bei modernen Onlineshops wurde daher die Möglichkeit eröffnet, den Zustelltag bzw. sogar ein konkretes Zeitfenster am Zustelltag (ggf. gegen Aufpreis) auszuwählen. Ein breites Angebot an Lieferservices wurde von den Kunden positiv aufgenommen und häufig mit einer stärkeren Bestellfrequenz honoriert.

Eine sehr hohe Akzeptanz zeigte sich auch bei Services, bei denen die Kunden vollständig von zeitlichen Restriktionen befreit wurden. Gerade mit Paketautomaten oder Paketboxen, die beide keine Öffnungszeiten kennen, wurde die zeitliche Flexibilität des Bestellvorgangs auch auf die Auslieferung übertragen. Die Kunden zogen es verstärkt vor, anstelle von Laufwegen und Anstehen in den Shops, die Übergabe der Ware durch Automaten abzuwickeln. Einige Kunden wünschten sich verstärkt, ihre Bestellungen, die durch verschiedene Zustellnetzwerke übermittelt wurden, gemeinsam in einem Paketshop abholen zu können. Diesen Komfort- und Zeitgewinn, nicht mehr die Paketshops der einzelnen Anbieter aufsuchen zu müssen, würden die Kunden gern realisieren. Ein solches Angebot war in Deutschland allerdings die absolute Ausnahme.

Einige Anbieter versuchten, mit innovativen Geschäftsmodellen sogar noch einen Schritt weiter zu gehen und die Zustellung nicht mehr an der Zustelladresse zu erledigen, sondern direkt in die Kofferräume der Kunden-PKWs durchzuführen. Dies waren jedoch allererste Pilotversuche in Ballungsräumen, hier sammelten die Anbieter erste Daten, größeren Kundengruppen wurde diese Möglichkeiten noch nicht eröffnet.

Die schnellstmögliche Lieferung von Waren innerhalb eines 2-Stunden-Zeitfenster war dagegen nur für eine sehr kleine Kundengruppe relevant.

### 1.3 Branchen- und Warengruppenanalyse

Anhand der fünf exemplarisch ausgewählten Warengruppen wird der Wandel im Versandhandel beschrieben.

#### Sendungsvolumina in ausgewählten Warengruppen in Mio.

	2014	2015	Veränderung
Bekleidung/Schuhe	267	329	23%
Unterhaltung- und Haushaltselektronik	272	276	1%
Große und schwere Waren	50	67	34%
Lebensmittel	21	32	58%
Medien	177	147	-17%

Quelle nach MRU Gutachten

Tabelle 6: Sendungsvolumina in ausgewählten Warengruppen in Mio. Euro

Es zeigte sich, dass der Onlineversand sich auf immer weitere Warengruppen ausweitet und nach und nach auch bisherige "Randbereiche" erschlossen werden. Ein Indikator für die Veränderungen der Sendungsvolumina unterschiedlicher Warengruppen ist der Lebensmittelversand: Zwar lag der Anteil dieses Segments im Jahr 2015 bei lediglich rund 3,8 Prozent der hier betrachteten Warengruppen (dies entspricht etwa 1,7 Prozent des Gesamtumsatzes). Allerdings wuchs das Sendungsvolumen im Vergleich zum

Vorjahr um rund 58 Prozent. In diesem Bereich wird auch weiterhin ein stark überproportionales Wachstum erwartet, da im Jahr 2016 weitere Anbieter in den Markt eintraten und sich das Bestell- und Konsumverhalten der Kunden nachhaltig verändert.

### Umsatzvolumina in ausgewählten Warengruppen in Mio. Euro

	2014	2015	Veränderung
Bekleidung/Schuhe	16.309	16.736	3%
Unterhaltung- und Haushaltselektronik	9.413	10.980	17%
Große und schwere Waren	2.319	2.693	16%
Lebensmittel	763	908	19%
Medien	6.101	5.702	-7%

Quelle nach MRU Gutachten

Tabelle 7: Umsatzvolumina in ausgewählten Warengruppen in Mio. Euro

Schuhe und Bekleidung stellen die mit Abstand größte Warengruppe im Onlineversand dar. Sie stehen für rund ein Viertel aller B2C Sendungen und werden nahezu ausschließlich als Pakete verschickt. Die Warengruppe weist gleichzeitig die höchste Retourenquote auf. Größere Verschiebungen von Sendungen aus dem Paketsegment in die Segmente Kurier oder Express sind bisher nicht zu erwarten.

In der Warengruppe Unterhaltungs- und Haushaltselektronik ist die Situation ähnlich zu den Warengruppen Schuhe und Bekleidung. Unterschiede ergeben sich, wenn Waren mit Dienstleistungen verbunden werden, bspw. Installation oder Rücknahme von Altgeräten. Mit diesen Zusatzleistungen konnte ein vermehrtes Aufkommen von B2C Sendungen im Kurier- und Expressmarkt erzeugt werden. Die Stärke des Onlineversandes hat aber auch dazu geführt, dass der stationäre Handel zunehmend seine Onlinepräsenz verbessert. Als Zusatz wurde auch gleich eine termingenaue Zustellung angeboten. Diese Entwicklungen führten wiederum zu einer Verlagerung vom Paket- in das Kurier- oder Expresssegment.

Große und schwere Waren sind solche, die aufgrund ihrer Abmessungen und/oder ihres Gewichts nicht standardmäßig von Paketdiensten befördert werden. In diesem Bereich waren Privatkunden besonders aktiv. Gefragt waren Möbel, graue und weiße Ware. Die Auslieferung wurde häufig von Speditionen übernommen. Zunehmend bieten auch verschiedene Paketdienste die Zustellung großer schwerer Waren an.

Auf den steigenden Anteil von B2C-Sendungen reagierte die klassisch B2B-geprägte Branche zunehmend mit auf Verbraucher zugeschnittenen Leistungen. Anstelle von Lieferbedingungen wie "frei Bordsteinkante" traten Zusatzleistungen wie Installation, Aufbau und Entsorgung von Altgeräten.

Der Bereich des Onlineversandes von Lebensmitteln stellte sich dagegen völlig anders dar. Bezüglich Lebensmitteln bestanden bei den Kunden noch sehr starke Vorbehalte, da die Qualität der Ware stark schwankte und nicht standardisiert war. Zu den hygienischen Bedenken kam hinzu, dass die Kunden die Ware nicht selbst prüfen konnten. Daher lag die Präferenz der Kunden darauf, die Waren im stationären Handel zu kaufen. Trotz dieser Hürden versuchten sowohl der stationäre Lebensmittelhandel sowie verschiedene Onlinehändler, diesen Markt zu besetzen. Die Branche ging davon aus, dass die Markterschließung für den E-

Commerce zu erreichen sei. Hierfür wurde an verschiedenen Lösungen gearbeitet, u.a. um eine geschlossene Kühlkette bis zum Kunden sicherzustellen. Die Dienstleistungen wiesen dabei häufig klassische Merkmale von Expressdienstleistungen auf, wie etwa die konkrete Angabe von Zustellzeiten, um den Bedenken der Kunden Rechnung zu tragen. Bisher konnte jedoch noch keinem Anbieter ein Durchbruch gelingen.

Entgegengesetzt entwickelte sich die Warengruppe der Medien. Die Digitalisierung ging hier bereits einen Schritt weiter und substituierte immer stärker die Medienträger selbst. Anstelle des Versandes von Büchern, Blu-Rays und CDs wurden die Inhalte direkt über das Internet bezogen. Der Versand entfällt in diesen Fällen ersatzlos. Zudem gingen einige Versender dazu über, kleine Waren nicht mehr über KEP-Dienstleister auszuliefern, sondern dafür Briefdienstleister in Anspruch zu nehmen.

#### **1.4 Wanderungen mit strukturverändernden Potenzialen - mittelfristiger Fokus**

In dem Zeitraum von 2018 bis 2020 liegt das höchste Wanderungspotenzial in den angrenzenden Märkten und im Paket- und Expressbereich. Es wird vermutet, dass sich die Beliebtheit fester Lieferzeitfenster fortsetzen wird. Dies wird zu deutlichen Zuwanderungen im Expressbereich führen. Zu erwarten ist weiterhin, dass auch die Paketdienstleister ihren Service entsprechend erweitern werden, um keine Attraktivitätslücke in den Augen der Kunden entstehen zu lassen. Aufgrund der großen Volumina im Paketbereich wird hier das größte Wanderungspotenzial angenommen.

Überdies wird vermutet, dass mehrere Onlinehändler ihre Distributionssysteme erweitern werden. So liefert Amazon in einzelnen Ländern bereits die Hälfte des eigenen Sendungsvolumens selbst aus. Bisher sind davon in Deutschland nur erste Ansätze zu erkennen. Wenn Amazon diese Strategie allerdings konsequent auf Deutschland übertragen sollte, liegt hierin ein besonders großes Wanderungspotenzial.

Die Bestellung von Lebensmitteln stellt derzeit noch eine Nische im Versandhandel dar. Der Anteil dieser Warengruppe lag 2015 mit rund 908 Mio. Euro bei etwa 1,7 Prozent des Gesamthandelsumsatzes. Allerdings wird diese Warengruppe perspektivisch deutlich an Bedeutung gewinnen. Logistische Herausforderungen wie die Einhaltung kurzer Lieferzeiten und die Sicherstellung einer geschlossenen Kühlkette führen zu branchenspezifischen Lösungen. Gleichzeitig eröffnet dies erhebliche Wanderungspotenziale. Wenn sich das vermutete starke Wachstum einstellen wird, sind aufgrund der Sensibilität der Ware zum einen starke Wanderungen zum Expresssegment wahrscheinlich. Darüber hinaus entwickeln sich warengruppenspezifische Lösungen, die oftmals von den Lebensmittelhändler selbst betrieben werden.

Mittelfristig wird davon ausgegangen, dass ca. eine Milliarde Sendungen innerhalb des KEP-Marktes bzw. in angrenzende Märkte wandert. Dies entspricht gut einem Drittel des Marktvolumens von 2015.

## **2. Auswirkungen der Digitalisierung auf Strukturen und Geschäftsmodelle im KEP Bereich**

Die zunehmende Digitalisierung führt zu einer Verkürzung der Innovationszyklen und zu einer auf die Nutzer ausgerichteten Konzeption der IT. Außerdem ermöglicht die Digitalisierung eine höhere Transparenz bei den Bestellungen und Lieferungen. Des Weiteren kann sie disruptive Technologien herausbilden.

Beispiele dafür sind die taggleiche Lieferung (same day) oder flexible Lieferungen und Services an bestimmten Wunschtagen oder innerhalb festgelegter Zeitfenster.

## 2.1 Praxisbeispiele

Amazon liefert seine Pakete bisher in München, Berlin und Bochum über verschiedene lokale Kurierdienste aus. Die offizielle Begründung des US-Unternehmens dafür ist, dass die Kunden eine schnellere Belieferung wünschen und diese bisher kaum erhältlich ist. Deshalb bietet Amazon in diesen Modellregionen neben der Belieferung am gleichen Tag auch eine Lieferung innerhalb von 90 Minuten an.

Ende 2001 wurde die erste Packstation der DP AG aufgestellt. Das ist ein Paketautomat, an dem die Kunden rund um die Uhr ihre Sendungen abholen sowie selbst einliefern können. Bis April 2015 waren bundesweit etwa 3.400 Paketautomaten mit ca. 250.000 Paketfächern aufgestellt, an denen Kunden ihre Pakete abgeben und abholen können. Im Mai 2014 gab es dafür über fünf Millionen registrierte Kunden.<sup>3</sup>

Mittlerweile baut Amazon mit seinem Projekt „Amazon Locker“ in mehreren europäischen Städten ebenfalls eigene Paketstationen auf.<sup>4</sup> In Deutschland existieren bisher 180 dieser Stationen, darunter in Köln, Düsseldorf, Dortmund, Oberhausen, Wuppertal, Essen und Duisburg.<sup>5</sup> Ca. 80 der Stationen stehen in Berlin. In München gibt es zurzeit etwa 30 Stück. Bis Ende 2017 soll es rund 300 in Deutschland geben.

Die DP AG hat vor einigen Jahren den Paketkasten für Privatkunden eingeführt. Darunter versteht man einen Briefkasten für Pakete, der vor dem Haus der Kunden aufgestellt wird. Der DHL-Zusteller legt die Sendungen des Empfängers im Paketkasten ab, nimmt seine Retouren und vorfrankierte Sendungen von dort mit.<sup>6</sup> Dabei ist es egal, ob der Besitzer des Paketkastens zu Hause ist. Der Paketkasten der DP AG ist nur für deren Pakete nutzbar.

Das Gemeinschaftsunternehmen ParcelLock der großen Paketzusteller - Hermes, DPD und GLS - bietet ebenfalls einen Paketkasten an. Dieser Paketautomat besitzt ein offenes IT-System für alle Paket-, Kurier- und Lieferdienste. Ähnlich wie die Codes beim Online-Banking, vergibt das ParcelLock-System einmalige TAN Codes, die eine Zustellung durch alle Lieferdienste und Abholung durch den Empfänger ermöglichen.

Durch den Einsatz der Automatisierung ist man in der Lage, Briefe und Pakete schnell und zuverlässig zu sortieren. Dabei werden die Adressinformationen automatisch gelesen und codiert, um damit eine zügige Sortierung und Zustellung aller Sendungen zu erreichen.

Viele Onlinehändler liefern beispielsweise nicht in die Schweiz und nach Liechtenstein. In den grenznahen Regionen hat sich ein neues Geschäftsmodell für Pakete entwickelt. Dabei bestellen Privatleute dieser Länder Waren auf deutschen Internetseiten, die sie in Paketshops in Deutschland nahe ihrer Grenze liefern lassen. Die Kunden aus dem Ausland holen dann ihre bestellten Waren selbst in den deutschen Paketshops ab.

Paketsendungen zeichnen sich durch eine Regellaufzeit und keine garantierten Zustellzeiten aus: In der Regel erfolgt die Zustellung am folgenden Werktag. Eine taggenaue Laufzeitvorhersage ist jedoch möglich. Die Sendungen sind im Gewicht auf i. d. R. 31,5 kg und in ihrer Größe beschränkt. Bei den Systemdienstleistern

---

<sup>3</sup> Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Packstation>

<sup>4</sup> Vgl. <http://boerse.ard.de/aktien/amazon-macht-der-deutschen-post-konkurrenz100.html>

<sup>5</sup> Vgl. <http://www.hybrilog.de/details/alternative-zustellung-der-amazon-locker.html>

<sup>6</sup> Vgl. <https://www.dhl.de/paketkasten>

existiert eine ausgeprägt hohe Standardisierung, Automatisierung und Vereinheitlichung der Prozesse. Das Vorgehen ist nicht an der Einzelsendung, sondern an der Mengenorientierung ausgerichtet.<sup>7</sup>

Früher mussten bei den Versandunternehmen die Mitarbeiter von Regal zu Regal gehen, um die Waren für die Bestellungen zu sammeln. Durch die zunehmende Automatisierung werden dafür heute viele Roboter eingesetzt. Bei Amazon in seinem neuesten Logistikzentrum im nordenglischen Manchester schieben mehrere hundert Roboter Regale durch den Raum und bringen sie zu den Mitarbeitern. Diese nehmen die Waren aus den Regalen und geben sie an Kollegen weiter, die sie in Pakete verpacken. Mithilfe der Roboter kann Amazon schneller, günstiger und zuverlässiger ausliefern. Außerdem kann auf der gleichen Fläche deutlich mehr Ware deponiert werden.<sup>8</sup>

Darüber hinaus halten auch Flugdrohnen Einzug in die Lager der Logistikunternehmen. So werden diese Flugroboter genutzt, um Bestände zu inventarisieren oder Pakete von Hochregalen zu bestimmten Punkten und wieder zurück zu befördern.

### **3. Auswirkungen der Digitalisierung im Briefbereich - Entwicklungstrends**

#### **3.1 Hybridpost / inverse Hybridpost**

Als Hybridpost bezeichnet man ein gemischtes System für den Briefversand. Dabei wird der Brief digital erstellt und ebenfalls digital an einen Druckdienstleister übermittelt. Die erhaltenen Daten werden vom Druckdienstleister gedruckt, kuvertiert, frankiert und von einem Postdienstleister dem Empfänger physisch zugestellt. Für die Einordnung ist es unbedeutend, ob der Dienstleister die einzelnen Produktionsschritte selber durchführt oder hierfür andere Firmen beauftragt. Es ist allein von Bedeutung, dass der Dienstleister dem Versender ein Komplettangebot für Druck, Produktion und Versand macht.

Der technische Fortschritt hat die Bandbreite der Schnittstellen und Anwendungsmöglichkeiten vergrößert. Ein bedeutender Treiber für die Hybridpost ist die Digitalisierung wichtiger Geschäftsprozesse und die Verbesserung der Farbdruck-Qualitäten, so dass es nicht mehr eines aufwendigen Offsetdruckverfahrens bedarf, um gute Farbausdrucke herzustellen.

Verschiedene Postlizenznehmer bieten mittlerweile auch Hybridpostdienstleistungen an. Diese Dienstleistungen werden derzeit als zusätzlicher Service angeboten und gehören nicht zum Kerngeschäft.

Hybridpostspezialisten haben ihr Angebot auf kleine, mittlere und große Sendungsvolumina ausgerichtet. Die Lösungen für bestimmte Branchen richten sich an den spezifischen Bedürfnissen der jeweiligen Versendergruppen aus.

Spezialisten für Werbesendungen bieten die Produktion, Druck, Kuvertierung, Frankierung und Versand von Mailings an. Darunter werden Massenpostsendungen verstanden, die adressiert, teildressiert oder unadressiert sein können.

---

<sup>7</sup> Vgl. [http://www.biek.de/tl\\_files/biek/downloads/papiere/BIEK\\_KEP-Studie\\_2016.pdf](http://www.biek.de/tl_files/biek/downloads/papiere/BIEK_KEP-Studie_2016.pdf)

<sup>8</sup> Vgl. <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/logistik-spezial/amazon-automatisiert-lager-wenn-das-regal-raeder-bekommt/20057656.html>

Entsprechend der diesjährigen Markterhebung der Bundesnetzagentur zur Beförderung von Briefsendungen wurde mit hybriden Briefen 2016 ein Umsatz von knapp 60 Mio. Euro erzielt. In dieser Zeit wurden ca. 104 Mio. hybride Briefe verschickt. Für das Jahr 2017 wird ein Umsatz von 71 Mio. Euro mit einer Sendungsmenge von ca. 123 Mio. Stück erwartet.

Die Gesamtumsätze setzen sich zusammen aus den Entgeltanteilen für die Produktion, den Druck und den Versand (Kuvertierung, Frankierung, Einlieferung/Zustellung). Dabei sind die Bestandteile Produktion und Druck aufgrund der derzeitigen geltenden gesetzlichen Definitionen keine Postdienstleistungen und befinden sich außerhalb des Geltungsbereichs des PostG.

Der technische Fortschritt hat den Bereich der Schnittstellen und Anwendungsmöglichkeiten für die Hybridpost vergrößert. Durch eine Standardisierung der Übertragungswege für Dokumente und andere Sendungen wird eine leichte Eingliederung in vorhandene IT-Systeme der Versender ermöglicht.<sup>9</sup>

Viele Angebote zur Hybridpost stehen auch Verbrauchern offen, die ihre Dokumente und Dateien per E-Mail oder über Portallösungen an den Dienstleister übertragen können. Im Allgemeinen haben die Verbraucher aber nur eine kleine Zahl von Sendungen im Hybridbereich.

Es existieren allerdings auch spezielle Angebote für diese Kundengruppe. Sie gliedern sich in das Design und den Versand von Gruß- und Postkarten über mobile Apps. Dies findet häufig bei Urlaubsgrüßen aus dem Ausland Verwendung. Der Vorteil liegt darin, dass die Zustellung schneller erfolgt und für die Frankierung nur das Inlandsporto anfällt, falls der Versand nach Deutschland geht.

Die Angebote für Hybridpost unterscheiden sich je nach Nachfragegruppe und ihren Anforderungen. Es existiert kein Standardangebot, das alle Wünsche der Nachfrager erfüllen kann.

Für die Hybridpost gibt es durch die technische Weiterentwicklung geringe Markteintrittsschranken. Allerdings werden hohe Anforderungen an den Vertrieb gestellt. Je geringer das nachgefragte Versandvolumen ist, desto stärker muss standardisiert werden, um eine wirtschaftliche Durchführung gewährleisten zu können.

Das Potential der Hybridpost ist im lizenzpflichtigen Briefbereich relativ gering. Einige große Unternehmen haben ihre Briefe auf hybride oder digitale Prozesse umgestellt. Allerdings bleiben viele Firmen aus dem Banken- und Versicherungsbereich noch bei der herkömmlichen Briefproduktion, da sie eigene Druckereien im Haus betreiben. Dennoch gehen die Anbieter für Hybridpost von einer Steigerung der Nachfrage aus, auch wenn die Briefmenge insgesamt zurückgeht.

Die Hybridpost stellt eine Brückentechnologie auf dem Übergang zum reinen digitalen Versand dar. So verschicken beispielsweise Telekommunikationsunternehmen ihre Rechnungen nur noch digital.

Ein ähnliches Produkt wie die Hybridpost, ist die inverse Hybridpost. Darunter versteht man Kommunikationsangebote, bei denen physisch versendete Nachrichten von einem Dienstleister geöffnet,

---

<sup>9</sup> Vgl. Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Hybridpost in Deutschland, 2017



eingescannt und elektronisch den verschiedenen Abteilungen bzw. Empfängern im Unternehmen zur Verfügung gestellt werden.

Bei der inversen Hybridpost als Postdienstleistung liegt eine Vereinbarung zwischen dem Dienstleister und dem Empfänger zugrunde, in der die Bedingungen für die Öffnung, die Verarbeitung und Zustellungsform der Briefobjekte festgelegt sind. Der Empfänger erteilt dem Dienstleister eine Postvollmacht, damit dieser die Nachricht öffnen darf. Ebenso entscheidet der Empfänger darüber, welche Briefe geöffnet und eingescannt werden sollen und was im Anschluss mit den geöffneten Briefen geschehen soll. Dies kann beispielsweise die Nachsendung, Vernichtung oder Aufbewahrung bis zur Abholung durch den Empfänger sein.<sup>10</sup>

Die inverse Hybridpost ist insbesondere für die Unternehmen geeignet, die viel eingehende Transaktionspost bearbeiten müssen. Denn sie können damit die eingegangene Post digitalisieren und an die jeweiligen Empfänger übermitteln.

### **3.2 Versand von Waren über das Briefnetz**

Herkömmlicher Weise werden Waren in Päckchen oder Paketen versandt. Im Zuge des zunehmenden Online-Handels werden jedoch kleinere Gegenstände (z. B. Konzertkarten, Speicherkarten, USB-Sticks, Kabel o. ä.) immer häufiger per Brief verschickt, um Porto zu sparen. Denn Unternehmen gehen beim Versand von kleineren Produkten im B2C-Bereich verstärkt dazu über, das Briefnetz zu nutzen.

Die Bundesnetzagentur ist bestrebt, konkrete Zahlen zu diesem Trend zu erheben. Mit der aktuellen Markterhebung hat die Bundesnetzagentur alle Lizenznehmer befragt, inwieweit der Warenversand über das Briefnetz erfolgt. Einige Lizenznehmer reagierten boten ein spezialisiertes Produkt für den Warenversand über das Briefnetz an.

Im Jahr 2016 wurde beim Versand von Waren über das Briefnetz mit speziell hierfür angebotenen Produkten ein Umsatz von 6,6 Mio. Euro erzielt. Für das Jahr 2017 wird ein Umsatz von 7,8 Mio. Euro erwartet, dies bedeutet eine Steigerung von 17,9 Prozent. Diese Produkte wurden 2016 knapp 6,3 Mio. Mal genutzt. Die Erwartungen für 2017 liegen bei knapp 7 Mio. Stück. Das ist eine Erhöhung um 12,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

Die Bundesnetzagentur geht aber davon aus, dass der Anteil der Waren, die über das Briefnetz verschickt werden, tatsächlich noch viel größer sein dürfte. Allerdings werden diese Waren dann nicht mittels gesonderter Produkte, sondern als „normale“ Briefe in Umlauf gebracht, so dass es den Postdienstleistern nicht möglich ist, hier genaue Zahlen zu ermitteln. Denn alle postalisch verschickten Waren sind durch das Briefgeheimnis geschützt.

### **3.3 Überschneidungen / Abgrenzung Brief - Paket**

Da manchmal für die Versendung von Waren die Möglichkeit besteht, wahlweise statt Paketen auch Briefe zu nutzen, ist es wichtig, diese Produkte voneinander abzugrenzen. Als Maximalgewicht für Briefe gilt laut § 1 Absatz 1 Satz 1 PUDLV zwei Kilogramm. Die meisten Postanbieter definieren jedoch als Höchstgewicht ein Kilogramm.

---

<sup>10</sup> Vgl. Drucksache 18/582 Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode

Laut § 1 Absatz 2 Satz 1 Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) ist das Maximalgewicht für Pakete 20 kg. Die verschiedenen Paketdienste nennen unterschiedliche Höchstgewichte für ihre Paketversendungen. Sie reichen von 30 kg, 31,5 kg, 40 kg bis zu 70 kg. Die Grenzen verschwimmen damit nach oben und unten zusehends.

Allgemein gilt jedoch als Gewichtsobergrenze 31,5 kg. International werden Pakete als Postsendungen unter Ausschluss von Briefen bis zu einem Gewicht von 31,5 kg definiert.

Die verschiedenen Paketdienste machen unterschiedliche Vorgaben für die Größe der Pakete. Ein Päckchen kann beim Marktführer DHL bis zu 60 x 30 x 15 cm groß sein. Das Format eines Pakets darf 120 x 60 x 60 cm nicht übersteigen.<sup>11</sup>

Im Gegensatz zum Päckchen kann man beim Paket die Sendung nachverfolgen. Beim Brief besteht diese Möglichkeit bislang nur, wenn man ihn als Prio-Brief oder Einschreiben verschickt.

Pakete werden i.d.R. von einem Zusteller transportiert. Wird die Lieferung aufgrund des Umfangs und Gewichts allerdings von zwei Personen gebracht, spricht man von Zwei-Mann-Handling.<sup>12</sup>

Seit einiger Zeit bieten die Paketdienste das Zwei-Mann-Handling für den Transport von Möbeln, weißer und brauner Ware oder einer kompletten Küche an. Jenes umfasst auch teilweise den Aufbau, die Montage der neuen Waren und die Entsorgung der alten.<sup>13</sup>

Vermehrt gehen Händler dazu über, bestellte Waren persönlich an die Kunden zuzustellen. Dies ist insbesondere im Lebensmittelbereich der Fall, wie beispielsweise beim Lebensmittellieferdienst von REWE. Solche Eigenbeförderungen sind keine Postdienstleistungen und fallen nicht unter den Anwendungsbereich des PostG. Diese Sichtweise findet sich auch in dem aktuellen Entwurf einer EU-Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste. Danach gelten Unternehmen, die nur inländische Paketzustelldienste im Rahmen eines Kaufvertrages erbringen (...) und im Rahmen des Vertrages persönlich dem Verbraucher die betreffenden Waren zustellen, nicht als Paketzustelldiensteanbieter (Artikel 2 Absatz 2 B).

Die Folge dieser Rechtslage ist, dass ein und dieselbe Leistung, nämlich die Zustellung einer Sendung an einen Kunden, abhängig vom Zustellpersonal, in dem einen Fall eine Postdienstleistung darstellt und damit dem Regelungsbereich des PostG unterfällt und in dem anderen nicht. Somit könnten Unternehmen sich durch eine geschickte Umstrukturierung und eine entsprechende Gestaltung der Arbeitsverträge dem Geltungsbereich des PostG und der darin enthaltenen Regelungen und Schutzvorschriften entziehen.

---

<sup>11</sup> Vgl. <https://www.dhl.de/de/privatkunden/preise/preise-national.html>

<sup>12</sup> Vgl. <https://xpaket.de/zwe-mann-handling/>

<sup>13</sup> Vgl. <https://www.dhl.de/de/geschaeftskunden/paket/ab-200-pakete/nationaler-versand/2-mann-handling.html>

## C Netzzugang

Die DP AG ist als marktbeherrschender Briefdienstleister verpflichtet, Wettbewerbern einen Netzzugang anzubieten. Der Begriff des Netzes kann sowohl auf eine physische Netzinfrastruktur verwendet werden, als auch Dienstleistungsnetze charakterisieren. Im Postsektor beschränkt sich die physische Komponente auf die Netzknotenpunkte, insbesondere die Briefzentren. Die Verbindung der Netzknoten erfolgt über Dienstleistungsstrukturen, wodurch der Postsektor, im Vergleich zu den Telekommunikations-, Energie- und Eisenbahnsektoren, weniger kapital- und eher personalintensiv ist. Für ein Postunternehmen ist daher das Personal (beispielsweise bei Transport und Zustellung) ein entscheidender Faktor.

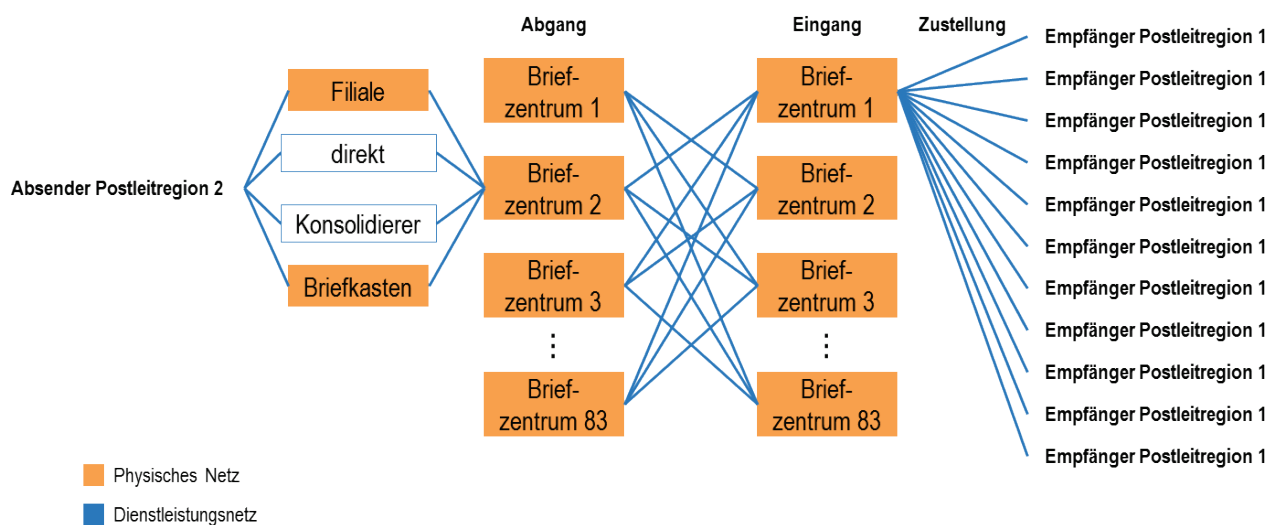


Abbildung 21: Netzstruktur im Postsektor (eigene Darstellung)

Wettbewerb zur DP AG kann über zwei Arten erfolgen: Zum einen über den Aufbau eines parallelen Netzes (Ende-zu-Ende Wettbewerb), zum anderen über Teilnutzung des Netzes der DP AG (Netzzugangswettbewerb). Bei dem Ende-zu-Ende Wettbewerb erbringt der Wettbewerber die Briefbeförderungsleistung vom Absender zum Empfänger in eigener Verantwortung ohne das marktbeherrschende Unternehmen. Dabei ist ein Rückgriff auf Kooperationspartner oder Subunternehmer denkbar. Insbesondere die Zustellung erfolgt häufig in Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen oder im Verbund. Die bekanntesten Verbundnetzwerke sind mail alliance (85 Mitglieder) und P2 Die Zweite Post (46 Mitglieder).

Der zweiten Form des Wettbewerbs, dem Netzzugangswettbewerb, kommt eine besondere Rolle zu, da bislang kein Postdienstleister in der Lage ist, ein bundesweit flächendeckendes Alternativnetz anzubieten. Im Verbund erreichen die Wettbewerber zwar eine deutlich höhere Zustelldichte, sie bleiben jedoch weiterhin auf den Netzzugang der DP AG angewiesen, um ihren Kunden eine lückenlose Flächenabdeckung zu ermöglichen. Charakteristisch für den Netzzugangswettbewerb ist die Doppelfunktion der Unternehmen. So steht der Postdienstleister zwar gegenüber dem Endkunden im Wettbewerb mit der DP AG, ist jedoch selbst Kunde des Marktbeherrschers als Abnehmer von sogenannten Teilleistungen.

Eine Teilleistung bezeichnet den von der DP AG erbrachten Abschnitt der Beförderungsleistung wie beispielsweise Sortierung, Transport oder Zustellung. Die Vorleistung ist demgegenüber der Teil der

Beförderungsleistung, der durch den Wettbewerber oder Endkunden geleistet wird. Sie besteht beispielsweise aus Frankierung, Vorsortierung, Einlieferung. In diesem Prozess stellt die Teilleistung – obwohl diese zeitlich nach der Vorleistung erbracht wird – das Vorprodukt dar, d.h. die Wettbewerber sind auf die Teilleistung zwingend angewiesen. Eine Unterteilung in vor- und nachgelagerten Markt verdeutlicht die vertikale Integration der DP AG. Auf dem vorgelagerten Markt (Teilleistung) sind die alternativen Briefdienstleister Kunden der DP AG, auf dem nachgelagerten Markt (vollständige Beförderungsleistung) stehen sie in Konkurrenz zu der DP AG um den Endkundenauftrag.

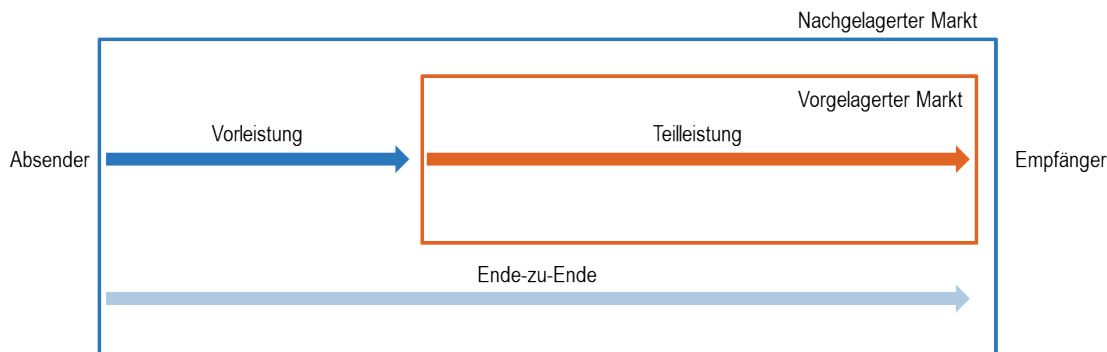


Abbildung 22: Vor- und nachgelagerter Markt (Quelle: BKartA)

Teilleistungen setzen üblicherweise den Abschluss eines Vertrags mit der DP AG voraus, welcher der Bundesnetzagentur gemäß § 30 Postgesetz vorgelegt werden muss. Unterschieden werden kann in Entgeltsicherungsleistungen, Vorsortierungsleistungen und Transportleistungen. Entgeltsicherung bedeutet, die Vorleistung besteht in der Freimachung inkl. Datenmatrixcode mithilfe einer Frankiermaschine oder Software. Die Vorsortierungsleistung besteht darin, Sendungen nach Leitregion oder Postleitzahl zu sortieren. Bei Transportleistungen liefert der Vertragspartner Sendungen frankiert und vorsortiert in Bunde oder Behälter in ein Briefzentrum ein. Nachfolgende Abbildung zeigt beispielhaft die Vorleistung und Teilleistung für die Vertragsart BZA (Briefzentrum Abgang).

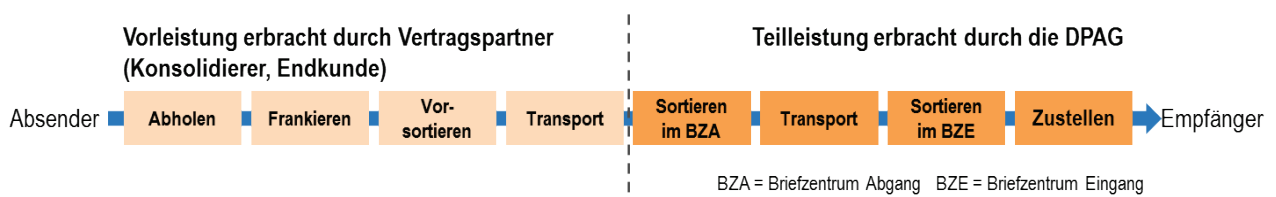


Abbildung 23: Beispiel der Teilleistungsart BZA (eigene Darstellung)

Das Teilleistungsentgelt wird berechnet, indem je nach Umfang der Vorleistung ein Nachlass (sog. Rabatt) auf das übliche Porto gewährt wird. Die Entgelte unterliegen einer nachträglichen Kontrolle durch die Bundesnetzagentur. Der Rabatt für BZE ist höher als der für BZA, da bei Einlieferung der Sendungen in ein BZE der Transport zwischen dem Briefzentrum des Absenders zu einem Briefzentrum des Empfängers für die DP AG entfällt.

Standardbrief		
BZA Kunde Brief / BZA Konsolidierung Brief		
Mindestanzahl Sendungsmengen pro Einlieferung	Rabatte gesamt	
	in %	in ct
5.000 bis 10.000 Sendungen	26%	18,2
10.001 bis 15.000 Sendungen	29%	20,3
15.001 bis 20.000 Sendungen	33%	23,1
20.001 bis 25.000 Sendungen	37%	25,9
ab 25.001 Sendungen	41%	28,7

Standardbrief		
BZE Kunde Brief / BZE Konsolidierung Brief		
Mindestanzahl Sendungsmengen pro Einlieferung	Rabatte gesamt	
	in %	in ct
250	44%	30,8

Tabelle 8: Teilleistungsrabatte BZA und BZE für einen Standardbrief (absolute Werte auf Basis eines 70ct Briefs)

Aufgrund der mengenabhängigen Rabattierung hat sich auf dem Briefmarkt das Geschäftsmodell der Konsolidierung etabliert. Konsolidierer bündeln die Sendungen mehrerer Versender (ggf. erfolgt eine Abholung beim Versender), sortieren diese nach Leitregionen vor und liefern sie in ein Briefzentrum ein. Dadurch soll der größtmögliche Rabatt erreicht werden, welcher abzüglich eines Kosten- und Gewinnanteils als geringeres Porto an die Versender weitergereicht wird. Deutschlandweite Konsolidierer sind beispielsweise Postcon Konsolidierung und Freesort. Größter Konsolidierer ist jedoch die zur DP AG gehörende Deutsche Post Inhaus Services (DPIHS). Mithilfe der DPIHS tritt die Deutsche Post als ihr eigener Kunde auf (es besteht ein Teilleistungsvertrag zwischen der DP AG und der DPIHS) und ermöglicht ihren Geschäftskunden ebenfalls das Ausschöpfen der maximal möglichen Rabatte, falls diese jeweils für sich allein die entsprechenden Sendungsmengen nicht erreichen. Dieses Geschäftsmodell der DP AG und DPIHS wird auch als Eigenkonsolidierung bezeichnet. Nach einem Urteil des VG Köln vom 1. Dezember 2015 ist auch die DPIHS wie ihre Konzernmutter nach § 30 Postgesetz zur Vorlage ihrer Verträge bei der Bundesnetzagentur verpflichtet. In 2017 (Stand bis zum 30.09.2017) schloss die DPIHS 104 Neuverträge ab. Insgesamt bestehen somit 2.589 Verträge. Die DP AG hat im selben Zeitraum 47 Neuverträge zu Teilleistungen BZA/BZE/Dialogpost abgeschlossen. Insgesamt bestehen 4.969 Verträge (inkl. Infopost). Es kann jedoch keine Aussage dazu getroffen werden, wie viele der Altverträge aktiv genutzt werden, da keine Einlieferungsverpflichtung des Kunden gegenüber der DPIHS oder der DP AG besteht.

Neben dem Teilleistungszugang benennt das Postgesetz in den §§ 28 und 29 zwei weitere Zugangsarten: Zugang zu Postfachanlagen und Adressänderungsinformationen. In 2017 (bis zum 30.09.2017) schloss die DP AG bisher zwei neue Verträge über den Zugang zu Postfachanlagen und keinen weiteren Vertrag über den Zugang zu Adressänderungen ab. Damit wurden insgesamt 340 Verträge zum Postfachzugang und 489 Verträge zum Adressänderungszugang abgeschlossen. Mit der Beschränkung auf spezifische Zugangstatbestände stellt das Postgesetz nicht auf einen allgemeinen diskriminierungsfreien Netzzugang ab und ist hinsichtlich der Regulierungsinstrumente eingeschränkter als beispielsweise der Telekommunikations- und Energiesektor (vgl. hierzu § 21 TKG und § 20 EnWG). Die Bundesnetzagentur hat beide Netzzugänge in zwei Studien untersucht und die Ergebnisse veröffentlicht.<sup>14</sup> Die Untersuchungen dieser beiden Zugangsleistungen zeigen, dass die Bereitstellung durch das marktbeherrschende Unternehmen DP AG und die Inanspruchnahme durch ihre Wettbewerber weitgehend reibungslos funktionieren.

<sup>14</sup> Siehe hierzu:

[https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen\\_Institutionen/Marktbeobachtung/ZugangAdressaenderungsinfos/ZugangAdressaenderungsinfos-node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/ZugangAdressaenderungsinfos/ZugangAdressaenderungsinfos-node.html) und  
[https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen\\_Institutionen/Marktbeobachtung/ZugangPostfachanlage/n/zugangpostfachanlagen-node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/ZugangPostfachanlage/n/zugangpostfachanlagen-node.html)



## **II Tätigkeiten**

# A Marktbeobachtung

## 1. Grundlagen der Marktbeobachtung

Mit dem Tätigkeitsbericht legt die Bundesnetzagentur den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes gem. § 47 PostG die Entwicklungen auf den Postmärkten dar. Auf Grundlage des Tätigkeitsberichts sowie der Stellungnahme der Bundesregierung übernimmt der Bundestag die parlamentarische Verantwortung für die Entwicklung auf den Postmärkten. Ergänzt wird der Blick auf den Markt durch den ebenfalls vorzulegenden Bericht der Monopolkommission, ob auf dem Postmärkten ein funktionierender Wettbewerb besteht.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe steht der Bundesnetzagentur gem. § 45 PostG ein Auskunfts- und Prüfungsrecht gegenüber allen in den Postmärkten tätigen Unternehmen zu. Für die Marktbeobachtung umfasst das Auskunftsrecht die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmen und Vereinigungen, während das Prüfungsrecht sämtliche geschäftlichen Unterlagen einschließt.

## 2. Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hat die Marktbeobachtung für den Briefbereich im Jahr 2017 neu aufgesetzt. Erstmals besteht für die Lizenznehmer die Möglichkeit, ihre Daten in dem Online-Portal <https://www.bnetza-post.de> einzugeben und zu übermitteln.

Mit dem Online-Portal werden die früheren Verfahren, die Unternehmensdaten per Post, Fax oder (gesicherter) Email zu übertragen, konsequent ergänzt und ersetzt. Gleichzeitig ermöglicht es die Bundesnetzagentur allen Lizenznehmern, aber auch noch die bislang bestehenden Kommunikationskanäle zu nutzen.

Vorteile des Online-Portals bestehen in der schnellen digitalen Kommunikation zwischen Verwaltung und Lizenznehmern. Zudem sind verschiedene Qualitätssicherungsmechanismen implementiert worden, sodass Fehleingaben erheblich reduziert wurden. Besonderer Wert wurde zudem auf die Sicherheit des Portals gelegt. Unmittelbar nach dem Aufrufen des Online-Portals werden die Lizenznehmer daher zu einer verschlüsselten Verbindung weitergeleitet, die einen sicheren Datentransport gewährleistet. Innerhalb des Online-Portals bekommt jeder Lizenznehmer eigene Zugangsdaten, bestehend aus Benutzernamen und Passwort. Die Bundesnetzagentur setzt damit alle Anforderungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik für moderne Kommunikation um. Für die Lizenznehmer ist die Verwendung des Portals ohne besondere Hard- oder Software möglich, vorausgesetzt werden nur ein aktuelles Betriebssystem sowie ein aktueller Browser.

Auch für die Lizenznehmer ist die Verwendung des Online-Portals vorteilhaft. Die eingebauten Qualitätssicherungsmechanismen führen zu einer schnelleren Dateneingabe bzw. zu einer schnellen Korrektur von nicht plausiblen Daten, sodass der Verwaltungsaufwand für Lizenznehmer und Verwaltung sinkt. Das Online-Portal führt daher zu einer Bürokratiereduktion, da bestehende Anforderungen schneller und besser bewältigt werden können. Diese Einschätzung teilen auch die Lizenznehmer. Im Jahr 2017 wurden an die Bundesnetzagentur 898 Rückläufer übermittelt, hierzu nutzten 837 Lizenznehmer das Online-Portal. Dies entspricht einer Quote von rund 93 Prozent.



Im Rahmen einer Vollerhebung wurden 1.174 registrierte Lizenznehmer mit Brief vom 04.05.2017 von der Bundesnetzagentur dazu aufgefordert, ihre Daten bis zum 16.06.2017 zu übermitteln. 223 Lizenznehmern, die bis zum Fristende ihre Daten noch nicht übermittelt, oder keinerlei Kontakt zur Bundesnetzagentur gesucht hatten, wurde mittels nochmaligen Briefs eine Nachfrist zur Abgabe der Daten bis zum 30.06.2017 gesetzt. Zudem wurden auch individuelle Nachfristen gesetzt, wenn die Datenübermittlung aufgrund von Krankheiten, Urlauben oder anderen Abwesenheiten erst verspätet erfolgen konnte. Ab diesem Zeitpunkt versuchte die Bundesnetzagentur intensiv den Kontakt zu den übrigen Lizenznehmern herzustellen. Diese individuelle Kontaktaufnahme aktivierte zahlreiche Lizenznehmer zur Datenabgabe. Am 08.08.2017 wurde an die bisher nicht erreichbaren 45 Lizenznehmer eine nochmalige Aufforderung zur Teilnahme an der Markterhebung per Postzustellungsauftrag versendet. Zudem wurde jedem Lizenznehmer eine Frist zur Abgabe der Daten bis zum 18.08.2017 unter gleichzeitiger Androhung eines Zwangsgelds gesetzt.

Im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung hat die M-R-U GmbH Hamburg in Zusammenarbeit mit dem Institut für angewandte Logistik IAL der Hochschule Würzburg-Schweinfurt den Zuschlag für ein Gutachten über den Kurier-, Express- und Paketbereich (KEP) erhalten. Neben der quantitativen Marktanalyse lag der Fokus der Studie auf neuen Entwicklungen im KEP- und Briefbereich sowie deren Auswirkungen auf die Regulierung. Der vorliegende Bericht stützt sich in weiten Teilen auf die Ergebnisse der Expertise. Diese ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur abrufbar.<sup>15</sup>

Die Bundesnetzagentur plant, sowohl die quantitative wie auch die qualitative Marktbeobachtung und

-analyse für den Kurier-, Express- und Paketbereich zukünftig selbst durchzuführen.

---

<sup>15</sup> [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen\\_Institutionen/Marktbeobachtung/Briefdienstleistungen/KEPStudie2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/Briefdienstleistungen/KEPStudie2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

## B Lizenzierung

### 1. Erteilung, Anpassung und Übertragung von Lizenzen

Eine Lizenz benötigt, wer gewerbsmäßig Briefsendungen mit einem Einzelgewicht bis zu 1.000 Gramm befördert (§ 5 Abs. 1 PostG). Wichtige Ausnahmen hiervon sind Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen, die Briefsendungen für Lizenzinhaber befördern (Subunternehmen, § 5 Abs. 2 Nr. 1 PostG) und Kurierdienste (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 PostG), die keine Lizenz benötigen.

In den Jahren 1998 bis 2017 wurden von der Bundesnetzagentur über 3100 Lizenzen erteilt. Nachdem es im Jahr 2015 einen leichten Rückgang gegeben hatte, stieg die Zahl der Erteilungen in den Jahren 2016 und 2017 wieder an. Die starke Zunahme im Jahr 2016 ist teilweise auf ein neues Geschäftsmodell im Bereich der Briefbeförderung zurückzuführen. So entstanden an der Grenze zur Schweiz zahlreiche sog. Paketshops, wo Schweizer Bürger im Internet bestellte Waren abholen können, die von den Verkäufern nicht in die Schweiz versandt werden (vgl. Abbildung S. 59). Diese Paketshops nehmen für ihre Kunden auch Briefsendungen (Rechnungen, Werbebriefe) an und geben diese an sie weiter, was in der Regel eine lizenzpflichtige Postdienstleistung darstellt. Des Weiteren gab es im Jahr 2016 überdurchschnittlich viele Lizenzrückgaben und -widerrufe sowie Geschäftsaufgaben von Lizenznehmern (Marktaustritte), was auf eine systematische Überprüfung aller Lizenznehmer zurückzuführen ist. Ein Großteil der Lizenznehmer wurde aufgefordert, die aktuelle Gewerbetätigkeit zu bestätigen und nachzuweisen. Viele Lizenzinhaber, die nicht mehr im Briefgeschäft tätig waren, verzichteten daraufhin auf ihre Lizenzen. Zu einem kleineren Teil wurden Lizenzen auch widerrufen, wenn die Rückgabe nicht freiwillig erfolgte.

Ein besonders großes Unternehmen, dem im Jahr 2017 eine Lizenz neu erteilt wurde, war die chinesische Staatspost bzw. deren deutsches Tochterunternehmen. Da die lizenzierte Tochter der chinesischen Staatspost vornehmlich Warensendungen befördert, die über den Flughafen Hannover ein- und ausgeführt werden, kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei den behandelten Briefsendungen ebenfalls zu einem großen Teil um Warensendungen handelt. Dies ist Teil aktueller Entwicklungen im Bereich E-Commerce, die darauf hindeuten, dass der Anteil von Warensendungen an den Briefsendungen mehr und mehr zunimmt.

Anzahl der neuen Lizenzen und der Marktaustritte

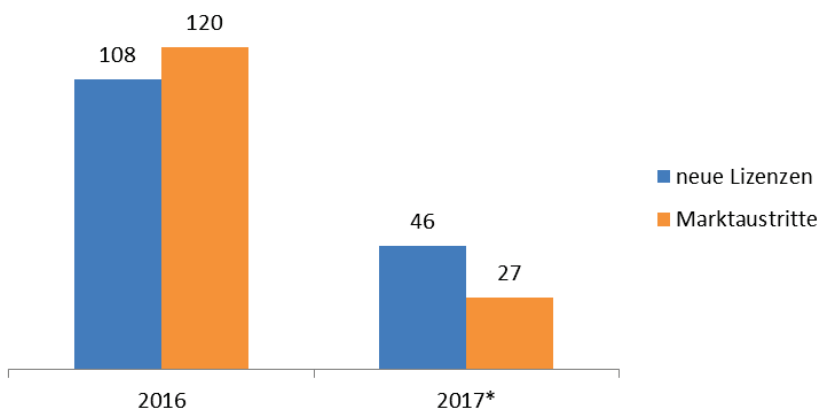


Abbildung 24: Verhältnis von neuen Lizenzen zu Marktaustritten 2016 und 2017, \*Stand: 30.09.2017

Derzeit gibt es über 1000 wirksame Lizenzen am Markt. Die Entwicklung der Lizenzen bis zum Jahr 2016 zeigt die folgende Grafik.

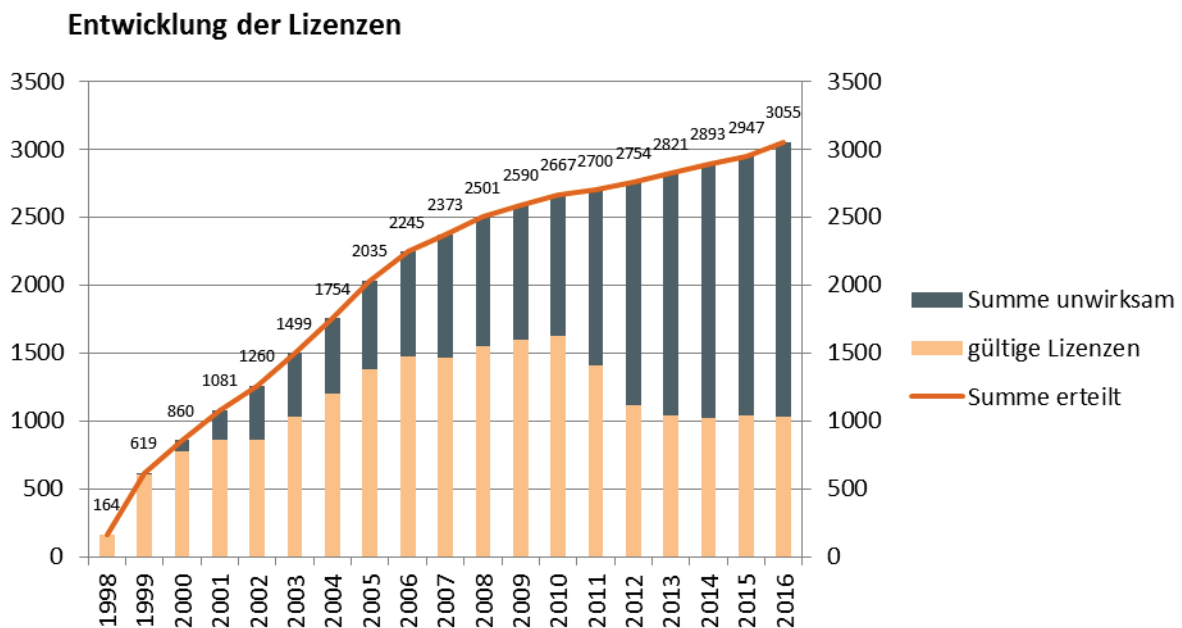


Abbildung 25: Entwicklung der Lizenzen bis 2016

Lizenznehmer sind grundsätzlich zur förmlichen Zustellung (hoheitliche Zustellung mit Zustellungsurkunde) verpflichtet. Hiervon können sie sich nach § 33 Abs. 2 PostG befreien lassen. Von den 154 neuen Lizenznehmern im Berichtszeitraums machten 90 von der Möglichkeit der Befreiung Gebrauch.

Aufgrund vorliegender Beschwerden zur Qualität der förmlichen Zustellung wurden 2017 die zwölf deutschen Mahngerichte als Massenversender im Bereich der förmlichen Zustellung angeschrieben mit der Bitte, Auskunft über ihre Erfahrungen mit Zustellungsmängeln zu geben. Die Befragung ergab eine relativ niedrige Gesamtfehlerquote, so dass der Eindruck flächendeckender Zustellungsmängel nicht bestätigt werden konnte. Wegen des im Ganzen guten Gesamtergebnisses hat Referat 317 von Maßnahmen abgesehen, die über die Qualitätssicherung im Lizenzantragsverfahren und die Anhörung in den zur Kenntnis gebrachten Einzelfällen hinausgehen.

Wenn die Bundesnetzagentur Kenntnis davon erlangt, dass eine Person oder ein Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich tätig ist, ohne über eine gültige Lizenz zu verfügen, kann sie je nach Schwere des Verstoßes ein Verfahren zur Untersagung der lizenzpflichtigen Tätigkeit einleiten. Dazu hört die Bundesnetzagentur die betroffene Person bzw. das betroffene Unternehmen an und weist sie auf die Möglichkeit der Untersagung hin. Abhängig von der Schwere des Verstoßes kann im weiteren Verfahrensverlauf die gewerbsmäßige Erbringung lizenzpflichtiger Postdienstleistungen unter Androhung eines Zwangsgeldes untersagt werden. Anstelle dessen oder darüber hinaus kann auch ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet werden.

Bei Veränderungen im Geschäftsbetrieb von Lizenznehmern ist oft eine Anpassung der Lizenz erforderlich. Dies ist insbesondere bei Geschäftsführerwechseln und Änderungen des Lizenzgebiets der Fall. Bei Wechseln in der Geschäftsführung wird vor Anpassung der Lizenz die Zuverlässigkeit der neuen Leitungsperson(en)

überprüft. Während solche Anpassungen relativ häufig vorkommen, sind Übertragungen von Lizenzen von einem Inhaber auf einen anderen in der Praxis eher selten. Der Übertragungsempfänger wird in gleicher Weise geprüft wie ein neuer Antragsteller.

## **2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen**

Stellt die Bundesnetzagentur fest, dass ein Lizenznehmer seiner Pflicht zur unverzüglichen Mitteilung von Änderungen des Betriebs (zumeist Geschäftsführerwechsel und Adressänderungen) nicht nachkommt, wird der Lizenznehmer (bei Erstverstoß) auf sein Versäumnis hingewiesen und ggf. aufgefordert, Unterlagen zur Prüfung der Zuverlässigkeit einzureichen. Wiederholte Verstöße können ggf. den Widerruf der Lizenz zur Folge haben.

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

## **3. Zusammenarbeit mit dem Zoll**

Mit Wirkung zum 16. November 2016 schloss die Bundesnetzagentur eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Zoll. Gegenstand der Vereinbarung ist die Kooperation bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Die Behörden informieren sich gegenseitig, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Erbringer von Postdienstleistungen wesentliche Arbeitsbedingungen nicht einhält, z. B. Sozialabgaben nicht leistet oder den Mindestlohn nicht zahlt. Wenn ein entsprechender Verdacht besteht, können die Bundesnetzagentur und das jeweilige Hauptzollamt eine gemeinsame Prüfung bei dem betreffenden Unternehmen durchführen. Ist das Unternehmen Inhaber einer Postlizenz, kann ihm diese Lizenz ggf. entzogen werden, wenn sich der Verdacht bestätigt.

Nachdem bereits im Jahr 2016 eine erste gemeinsame Prüfung mit dem Hauptzollamt Landshut erfolgt war, wurden im Jahr 2017 weitere gemeinsame Prüfungen bei Postunternehmen durchgeführt: eine in Zusammenarbeit mit dem Hauptzollamt Rosenheim und zwei in Kooperation mit dem Hauptzollamt Aachen.

Dabei wurden in einem Fall ein geringfügiger und in einem weiteren Fall ein schwerwiegender Verstoß gegen Pflichten aus der Lizenz festgestellt. Das jeweils betroffene Unternehmen hat im ersten Fall den festgestellten Missstand abgestellt und im zweiten Fall auf seine Lizenz verzichtet.

# C Ordnungswidrigkeiten

## 1. Allgemeines

Die Bundesnetzagentur kann bei diversen Verstößen gegen Bestimmungen des Postgesetzes Verwarnungen aussprechen und Bußgelder verhängen. Die in der Praxis häufigsten Verstöße sind die lizenzpflichtige Beförderung von Briefsendungen ohne Lizenz und die Nichtbeachtung der Anzeigepflicht. Im Berichtszeitraum sprach die Bundesnetzagentur hier in insgesamt 57 Fällen Verwarnungen aus oder erließ Bußgeldbescheide. Hiervon handelte es sich 6 mal um Verstöße gegen die Lizenzpflicht und 51 mal um Verstöße gegen die Anzeigepflicht. Es wurden insgesamt 46 Verwarnungen ausgesprochen und 11 Bußgelder verhängt. Die Gesamthöhe der verhängten Geldbußen betrug etwa 6.240,00 Euro (mit Gebühren und Auslagen).

Bemerkenswert ist die hohe Zahl von Verstößen gegen die Anzeigepflicht. Nach § 36 PostG muss, wer Postdienstleistungen erbringt, ohne einer Lizenz zu bedürfen, die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs innerhalb eines Monats der Bundesnetzagentur schriftlich anzeigen. Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung dieser Vorschrift anhand einer Datenbank und Prüfungen vor Ort und wird Zuwiderhandlungen künftig verstärkt ahnden.

## 2. Verstöße ausländischer Unternehmen

Ein Teil der Verstöße gegen die Anzeigepflicht wurde von ausländischen Unternehmen begangen, die grenzüberschreitend Pakete transportierten und deren ordnungswidriges Handeln bei Verkehrskontrollen der Polizei festgestellt wurde. Die Fahrer dieser Unternehmen waren zum großen Teil zwischen Rumänien und dem Vereinigten Königreich unterwegs und beförderten Personen und Waren, letztere zumeist als adressierte Sendungen. Wenn Verstöße festgestellt wurden, behielt die Polizei von den Fahrern in der Regel Sicherheitsleistungen ein, die mit den anschließenden Geldbußen verrechnet wurden. Dies erleichterte die Verfolgung im Ordnungswidrigkeitenverfahren, da die aufwändige Vollstreckung der Bußgeldbescheide im Ausland nicht zu erfolgen brauchte.

Oft wurden bei den Polizeikontrollen auch andere Ordnungswidrigkeiten festgestellt, z. B. Verstöße gegen das Personenbeförderungsgesetz oder das Fahrpersonalgesetz, die vorrangig von anderen Behörden geahndet wurden.

## D Anzeigepflicht

Wer Postdienstleistungen erbringt, ohne einer Lizenz zu bedürfen, hat die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs der Bundesnetzagentur gemäß § 36 Satz 1 PostG schriftlich anzuzeigen. Demzufolge unterliegen folgende Dienstleistungen der Anzeigepflicht:

die Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht über 1.000 Gramm,

die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 kg nicht übersteigt,

Kurierdienste,

die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften, soweit sie durch Unternehmen erfolgt, die Brief- oder Paketdienstleistungen erbringen, sowie

die Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm als Verrichtungs- oder Erfüllungsgehilfe (Subunternehmer) für einen anderen Lizenznehmer.

Auch einzelne Bearbeitungsschritte der Beförderungskette sind als Teile der Beförderungskette anzeigepflichtig (z.B. die Annahme oder Abholung der Postsendung, die Sortierung, die Weiterleitung, der Transport, die Auslieferung bzw. Zustellung der Postsendung).

Im Jahr 2016 hat die Bundesnetzagentur erneut festgestellt, dass viele Postdiensteanbieter ihrer Anzeigepflicht aus dem PostG nicht nachkommen. Dies beruht vielfach darauf, dass die gesetzliche Regelung nicht bekannt ist. Der Markt verändert sich aufgrund des Online-Versandhandels schnell und viele neue sog. Paketshops nehmen ihre Tätigkeit für einen der großen Paketdienstleister in Unkenntnis der Anzeigepflicht auf. Die Bundesnetzagentur hat daher in den Jahren 2016 und 2017 ihre Bemühungen, über die Anzeigepflicht zu informieren, erheblich intensiviert. Neben Einzelunternehmen, die überwiegend Postdienstleistungen erbringen, standen vor allem die Paketshops, die Postdienste nur als Nebenprodukt anbieten, im Fokus des Informationsangebots. Infolge der Informationskampagne ist es zu einem erheblichen Anzeigenanstieg gekommen.

Insgesamt bestätigte die Bundesnetzagentur in den Jahren 2016 und 2017 über 44.000 Neuanzeigen. Damit gibt es Ende 2017 über 61.000 aktiv angezeigte Postdiensteanbieter.

## Eingang Anzeigen 2014 - 2017 in Tsd

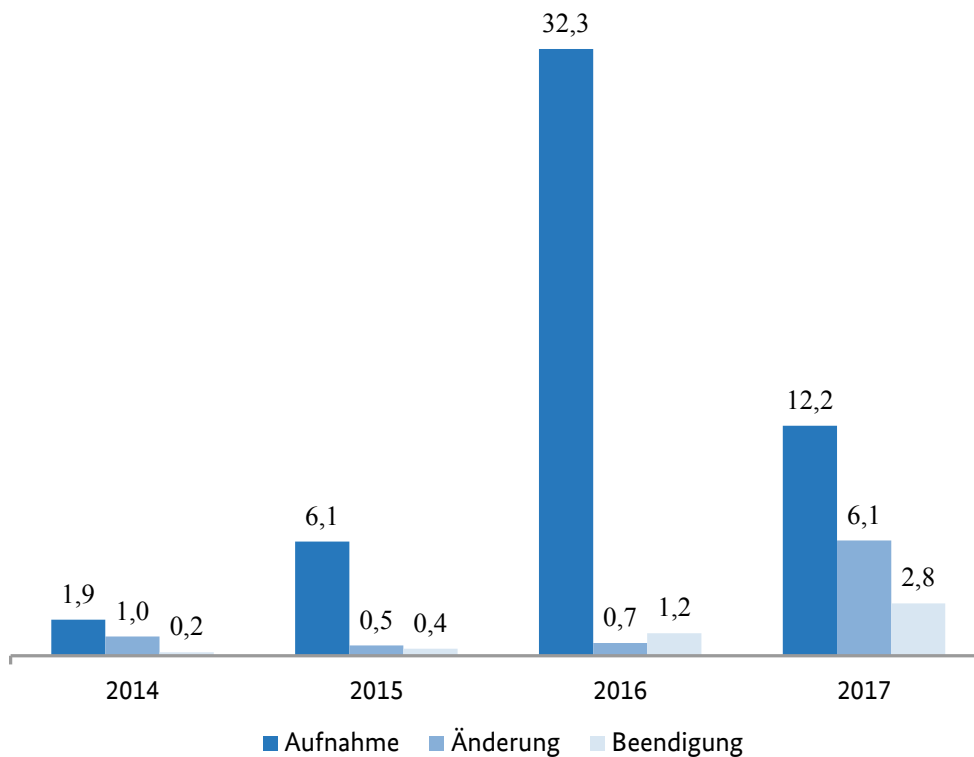


Abbildung 26: Eingang Anzeigen 2014 - 2017

Der starke Anstieg bei den Anzeigen gegenüber den Vorjahren beruht neben der Verstärkung des Informationsangebots insbesondere auch auf einem erheblichen Zuwachs an Anzeigepflichtigen infolge des stetig wachsenden E-Commerce. Zusätzlich zu der intensiven Beratung durch die Bundesnetzagentur legen zwischenzeitlich auch die großen Postdiensteanbieter einen größeren Wert auf die korrekte Anzeige ihrer Subunternehmer. Dies zeigt sich 2017 neben dem Zuwachs bei den Neuanzeigen insbesondere auch bei dem großen Anstieg der Änderungs- und Beendigungsanzeigen.

# E Beschlusskammertätigkeiten, ausgewählte Verfahren und Anforderungen an die Regulierung

## 1. Beschlusskammertätigkeiten

Die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Entgeltregulierung und die besondere Missbrauchsaufsicht auf den Postmärkten. Ziel ihrer Aufgaben ist es, den Wettbewerb auf den Postmärkten zu fördern und die Verbraucher vor unangemessenen Porti zu schützen.

Zu diesem Zweck steht der Beschlusskammer ein umfangreiches Portfolio an Werkzeugen und Verfahrensarten gegenüber einem marktbeherrschenden Unternehmen zur Verfügung:

- Entgeltgenehmigungen, also Festlegung der Porti für Postdienstleistungen per Einzelentgeltgenehmigungsverfahren oder im Wege des Price Cap Verfahrens. Bei letzterem werden vergleichbare Produkte in sog. Körben zusammengefasst, für die eine Maßgröße vorgegeben wird. Innerhalb der Körbe kann die DP AG dann die Preise selbst festlegen, indem z.B. ein Produkt verbilligt und ein anderes verteuert wird. Das Price Cap ist bis Ende 2018 festgeschrieben. Im kommenden Jahr wird daher ein neues Maßgrößenverfahren durchgeführt werden, dass die Änderungsraten für die Postporti ab 2019 festlegt.
- Entgelte für Postdienstleistungen, die nicht lizenzpflichtig sind oder deren Anwendung von einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen abhängt, unterliegen nicht der Genehmigungspflicht. Allerdings unterfallen sie der nachträglichen Entgeltkontrolle, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie ungerechtfertigte Auf- oder wettbewerbsbeeinträchtigende Abschläge enthalten oder zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Nachfragern gleichartiger Postdienstleistungen führen.
- Anordnung von Zugangsansprüchen für Wettbewerber, d.h. hier die Gewährung des Zugangs zu den Postfachanlagen der DP AG und zu deren Informationen über Adressänderungen. Für diese Zugangsansprüche werden durch die Beschlusskammer 5 auch die Entgelte festgelegt.
- Die DP AG muss zudem sowohl Endkunden als auch Wettbewerbern Teilleistungen anbieten. Das bedeutet, dass die Anspruchsteller ihre Briefe an bestimmten Stellen in das Verteilnetz der DP AG einspeisen dürfen und die DP AG ihnen dafür einen (sich auch nach der eingespeisten Menge und der Qualität der Vorleistung richtenden) Rabatt gewähren muss. Wenn ein solcher Teilleistungszugang auf Nachfrage von der DP AG nicht freiwillig eingeräumt wird, wird er durch entsprechende Anordnung der Beschlusskammer gewährt. Dabei werden die wesentlichen Vertragsbedingungen für einen solchen Zugang – das gilt für Teilleistungen gleichermaßen wie auch für den Zugang zu Postfachanlagen und Adressinformationen – von der Beschlusskammer festgelegt, wenn sich die beteiligten Parteien nicht einigen können. Da der Teilleistungszugang die Einlieferungen von höheren Sendungsmengen erfordert, unterliegen die Entgelte nicht (mehr) der Genehmigungspflicht, können von der Beschlusskammer bei Missbrauchsverdacht aber nachträglich überprüft werden.



- Die Beschlusskammer übt außerdem die allgemeine Missbrauchsaufsicht gegenüber dem auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschenden Anbieter aus. Das hat den Hintergrund, dass das marktbeherrschende Unternehmen die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Anbieter nicht ohne sachlichen Grund beeinträchtigen darf.
- Darüber hinaus gehört auch die Entgeltgenehmigung für die förmliche Zustellung zum Aufgabenbereich der Beschlusskammer. Abweichend von der üblichen Entgeltgenehmigungspraxis werden für diese Postdienstleistung auch die Entgelte nicht marktbeherrschender Postdienstleister überprüft und genehmigt.

## 2. Ausgewählte Verfahren

Im Berichtszeitraum führten die zuvor genannten Aufgaben zu nachfolgend dargelegten Entscheidungen der Beschlusskammer.

### 2.1 E-Postbrief mit klassischer Zustellung

Mit Beschluss BK5-16/029 vom 14.12.2016 genehmigte die Beschlusskammer den Folgeantrag für den „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ des DP AG Tochterunternehmens Deutsche Post E-POST Solutions GmbH mit Wirkung zum 01.01.2017.

Der E-Postbrief ist gekennzeichnet durch die elektronische Einlieferung durch den Absender, der sich zuvor bei der DP AG registrieren lassen muss. Die Zustellung erfolgt dann entweder elektronisch (bei anderen registrierten Teilnehmern) oder physisch. Bei der physischen Zustellung des E-Postbriefs werden die vom Absender übermittelten elektronischen Mitteilungen von der Deutsche Post E-POST Solutions GmbH oder einem von ihr beauftragten Dienstleister ausgedruckt, gefalzt, kuvertiert und mit der für die physische Briefbeförderung erforderlichen Freimachung für die vergleichbaren Standardleistungen der DP AG versehen, also z.B. 0,70 Euro für den Standardbrief.

Anschließend werden diese Briefsendungen der Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) – die diese Sendungen als Konsolidierer bei der DP AG im Rahmen des Teilleistungszugangs einliefert – zur Zustellung beim Empfänger übergeben.

Die zu genehmigenden Entgelte betrafen jeweils nur den Teil der insgesamt von der Antragstellerin angebotenen Dienstleistung, der auf die physische Beförderung von Briefsendungen gerichtet ist. Sie stellen damit nicht die insgesamt den Kunden in Rechnung gestellten Entgelte dar. Hinzu kommen für den Absender die Kosten für die elektronische Einlieferung, die Fertigung des Briefes und anfallende Mehrwertsteuer. Der Privatkunde zahlt derzeit für den „Standard-E-Postbrief“ nicht das genehmigte Entgelt in Höhe von 0,445 Euro, sondern 0,70 Euro. Die Genehmigung endet am 31.12.2017.

Die Beschlusskammer genehmigte bei den Basisprodukten geringfügig höhere als die beantragten Entgelte. Bei den Zusatzleistungen folgte sie dem Antrag der Deutsche Post E-POST Solutions GmbH. Die Heraufsetzung der Brief-Entgelte beruhte zum einen auf einer Anpassung der in Ansatz gebrachten Rückvergütungen für Teilleistungseinlieferungen, die auf den tatsächlich erreichten Teilleistungsmengen der DPIHS basierten, sowie Anpassungen bezüglich des Umfangs der zurechenbaren Gemeinkosten. Die Anpassungen waren erforderlich, um die Einhaltung des KeL-Maßstabs sicherzustellen. An den von den Kunden verlangten Gesamtentgelten änderte sich hierdurch nichts.

Die DP AG stellte am 20.09.2017 einen Folgenantrag zur Genehmigung der E-Postbrief-Entgelte für den Zeitraum 01.01. bis 31.12.2018. Sie beantragte geringfügige Entgelterhöhungen bei den E-Postbrief-Formaten Kompakt, Groß und Maxi. Die Entgelte für Zusatzleistungen und für den E-Postbrief im Standardformat sollten unverändert bleiben. Über den Antrag war bis zum 30.11.2017 zu entscheiden. Zum Redaktionsschluss für den Tätigkeitsbericht 2016 / 2017 (Stand: November 2017) hatte die Beschlusskammer über den Entgeltantrag noch nicht entschieden.

## **2.2 Entgeltgenehmigung für die Zusatzleistung „Prio“**

Die DP AG startete zum 01.02.2017 den Markttest für eine neue Zusatzleistung für Briefprodukte. Bei der Zusatzleistung „Prio“ handelt es sich um eine Dienstleistung, die im Wesentlichen die dokumentierte Annahme und in Teilen prioritäre Bearbeitung von Einzelbriefsendungen (Postkarten, Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief) umfasst. Das Entgelt, das zusätzlich zum Beförderungsentgelt für das Sendungsformat zu entrichten ist, beträgt 0,90 Euro und wurde mit Beschluss BK5-16/033 vom 02.01.2017 genehmigt.

Das Produkt sollte zunächst im Rahmen eines Markttests im Zeitraum vom 01.02. bis 31.12.2017 bundesweit in Filialen, die über elektronische Kassensysteme verfügen, angeboten werden. Dabei wurde die Leistung im ersten Schritt bei Postkarten, Standard- und Kompaktbriefen getestet. Im zweiten Schritt sollte der Markttest auch auf Groß- und Maxibriefe ausgeweitet werden.

Die Zusatzleistung „Prio“ erfordert die Einlieferung der betreffenden Briefsendung in eine Filiale der DP AG. Durch die prioritäre Behandlung soll die Wahrscheinlichkeit einer Zustellung einen Werktag nach der Einlieferung (E+1) erhöht werden, garantiert wird sie jedoch nicht. Ferner bietet sie dem Nutzer (Absender) die Möglichkeit, per Internetanwendung den Status der Sendungsbearbeitung nachzuvollziehen. Dabei beinhaltet das Produkt allerdings nicht den Nachweis der Zustellung, sondern lediglich die Information, wann die Sendung im Zielbriefzentrum (BZE) vor der Zustellung gescannt wurde, und ggf. eine weitere Information, falls die Sendung nicht zugestellt werden konnte.

Die DP AG beabsichtigt nach Beendigung des Markttests die Zusatzleistung "Prio" als festen Bestandteil des Produktportfolios weiter anzubieten. Zum 29.09.2017 beantragte sie daher eine Folgegenehmigung für den Zeitraum 01.01. bis 31.12.2018. Das Entgelt soll unverändert 0,90 € betragen. Die Zusatzleistung „Prio“ soll – wie bisher – die dokumentierte Annahme, die teilweise prioritäre Bearbeitung sowie die Möglichkeit einer Sendungsverfolgung umfassen. Über den Antrag war bis zum 08.12.2017 zu entscheiden. Zum Redaktionsschluss für den Tätigkeitsbericht 2016 / 2017 (Stand: November 2017) hatte die Beschlusskammer über den Entgeltantrag noch nicht entschieden.

## **2.3 Entgelte für Zugang zu Adressänderungsinformationen**

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

Durch den Zugang zu Adressänderungsinformationen wird es alternativen Postdienstleistern erleichtert, falsch adressierte Sendungen an dem richtigen Empfänger zuzustellen.

Die Beschlusskammer genehmigte mit Beschluss BK5-16/019 vom 21.10.2016 ein Trefferentgelt in Höhe von 20,3 Cent pro erfolgreichem Adressabgleich für den Zeitraum vom 01.01.2017 bis 31.12.2019 und blieb damit deutlich hinter dem beantragten Entgelt von 24 Cent pro Treffer.

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

## **2.4 Entgelte für Zugang zu Postfachanlagen**

Die Bundesnetzagentur genehmigte mit Beschluss BK5-16/023 vom 28.10.2016 die für den Zeitraum vom 01.01.2017 bis zum 31.12.2018 geltenden Entgelte für den Wettbewerberzugang zu den Postfachanlagen der DP AG.

Die DP AG ist verpflichtet, alternativen Zustellunternehmen die Zustellung von postfachadressierten Sendungen zu ermöglichen. Hierdurch werden Wettbewerber der DP AG in die Lage versetzt, sämtliche Sendungen ihrer Kunden zuzustellen. Ohne Zugangsanspruch wären an Postfächer adressierte Sendungen, die von Wettbewerbern für Kunden befördert werden, auszusortieren und als vollfrankierte Sendungen bei der DP AG einzuliefern. Der Zugang wird gewährt, indem Kräfte der DP AG die Sendungen der Wettbewerber, die bei der angeschriebenen Postfachanlage abgegeben werden, in die richtigen Postfächer einsortieren. Der Postfachzugang stellt damit ein wichtiges Element zur Wettbewerbsförderung auf dem Postmarkt dar.

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

Es fanden minimale Entgeltanhebungen im Vergleich zum letzten Beschluss aus dem Jahr 2013 statt. Das Sortierentgelt wurde von zuletzt 3,6 Cent auf nunmehr 3,7 Cent pro Sendung angehoben. Das Annahmeentgelt erhöhte sich von zuletzt 0,98 Euro auf 1,00 Euro. Damit liegt das genehmigte Entgelt deutlich unter dem Entgeltantrag der DP AG, die für die Sendungsannahme ein Entgelt in Höhe von 3,59 Euro beantragt hatte.

## **2.5 Entgelte für Nachnahme und Geldübermittlung**

Aus umsatzsteuerrechtlichen Gründen sah sich die DP AG veranlasst, die zuvor getrennt genehmigten Entgelte für Nachnahmesendung und Geldübermittlung zusammen zu fassen. Zuvor waren diese Entgelte als Price Cap Produkte mit 2,02 € (Nachnahmeentgelt) und 2,00 € (Geldübermittlung) genehmigt, vgl. Beschluss BK5-15/042 vom 04.12.2015. Umsatzsteuer wurde bislang lediglich auf das Entgelt für die Briefzusatzleistung Nachnahme erhoben, sodass ein Bruttoentgelt von 4,40 € zustande kam.

Mit Beschluss vom 08.11.2017 genehmigte die Beschlusskammer auf Antrag der DP AG ein Nettoentgelt für Nachnahme inklusive der Geldübermittlung in Höhe von 3,70 €. Zuzüglich der gesetzlichen Umsatzsteuer ergibt sich damit erneut ein Bruttoentgelt in Höhe von 4,40 €. Anders als bislang wird das volle Entgelt nunmehr auch dann fällig, wenn der Empfänger die Annahme (und Zahlung) verweigert. Die Genehmigung ist befristet auf den Zeitraum vom 01.03.2018 bis 31.12.2018.

Da die Entgelte bislang im Price-Cap-Verfahren genehmigt waren, kam erstmals die im Tenor zu 3. des Maßgrößenverfahrens BK5-15/012 vom 23.11.2015 geregelte Herausnahme einzelner Dienstleistungen aus der Price-Cap-Regulierung zum Tragen. Danach ist die Herausnahme von Dienstleistungen, die weiter am Markt angeboten werden, aus der Price-Cap Regulierung erforderlich, wenn Leistungsinhalte nachträglich beschränkt werden, ohne dass die als Entgelte festgelegten Beträge verändert werden (§ 27 PostG). Diese in ihren Leistungsinhalten veränderte Leistung bedarf dann – nach Herausnahme aus der Price-Cap-Regulierung – der Überprüfung und Genehmigung nach §§ 19 ff. PostG, um die mit der Leistungsveränderung einhergehenden Kostenveränderungen im neu zum genehmigenden Entgelt abzubilden. Daneben prüfte die Beschlusskammer, ob nach Herausnahme die festgelegten Price Cap Bestimmungen weiter eingehalten werden.

Auch nach Herausnahme der Leistungen "Nachnahme" und "Geldübermittlung" sind die Price Cap Bestimmungen erfüllt, kompensierende Entgeltmaßnahmen durch die im Price Cap verbleibenden Produkte waren mithin nicht erforderlich.

## **2.6 Untersagung des auf Neukundenwerbung ausgerichteten Produkts „Impulspost“**

Mit Beschluss BK5-16/012 vom 28.06.2016 stellte die Bundesnetzagentur fest, dass die DP AG das Produkt „Impulspost“ kostenunterdeckend und diskriminierend anbot. Deshalb verpflichtete sie das Unternehmen mittels Anpassungsbescheids dazu, die Leistung nach dem 30.06.2016 nur noch zu postgesetzkonformen Entgelten anzubieten.

Das Produkt „Impulspost“ war ein adressierter Werbebrief, mit dem die DP AG Werbetreibenden die Möglichkeit einräumte, Neukunden zu erheblich niedrigeren Preisen anzuschreiben als Bestandskunden. Mit 14 Cent bzw. 24 Cent lagen die Entgelte für Neukundenwerbung maximal bei der Hälfte der Preise für vergleichbare Werbebriefe.

Mit dem Produkt „Impulspost“ wollte die DP AG Unternehmen, die bislang elektronische Medien nutzten, dafür gewinnen, zur Neukundenansprache Werbebriefe zu versenden. Das Produkt wurde in einem Markttest einzelnen Kunden bereits im ersten Halbjahr 2016 angeboten und sollte ab dem Jahr 2017 allen Kunden zur Verfügung stehen.

Die Prüfungen der Beschlusskammer zeigten eine deutliche Unterschreitung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Zugleich ergab die Untersuchung der Entgelte eine unzulässige Bevorzugung der Versender des neu eingeführten Produkts. Gerade auf dem wettbewerbsschwachen Briefmarkt war es nicht zu rechtfertigen, dass alternativen Postdienstleistern durch Dumpingpreise Kunden entzogen werden. Deren Wettbewerbschancen wurden durch solche Angebote erheblich beeinträchtigt.

Die DP AG berief sich im Verfahren darauf, ihr Angebot sei Teil eines Werbemarkts, der physische und digitale Werbeformen umfasse. Auf einem solchen Markt verfüge sie über keine marktbeherrschende Stellung und unterliege damit nicht mehr der postgesetzlichen Kontrolle durch die Bundesnetzagentur.

Die Untersuchungen der Bundesnetzagentur ergaben jedoch, dass sich die DP AG mit ihrem Angebot auf einem Markt für Geschäftskundenbriefe bewegte, auf dem sie nach wie vor eine marktbeherrschende Stellung einnahm. Die DP AG unterlag damit auch bei Werbebriefen der postgesetzlichen Kontrolle und musste als marktbeherrschendes Unternehmen bei ihrer Preisgestaltung Rücksicht auf ihre Wettbewerber nehmen. Die

Marktabgrenzung erfolgte in enger Abstimmung mit dem Bundeskartellamt, das der engen Abgrenzung ausdrücklich zugestimmte.

Obwohl die Beschlusskammer die DP AG mit Beschluss vom 28.06.2016 aufgefordert hatte, nach Abschluss des am 30.06.2016 endenden Markttests keine weiteren Sendungen mehr zu nicht angepassten Konditionen zu befördern, bot die DP AG die Beförderungsleistung unverändert an.

Sie berief sich darauf, die gesetzlich geforderte „unverzügliche“ Anpassung würde es ihren Kunden erlauben, die bis zum Ende des Markttests noch nicht verbrauchten Aussendungskontingente (fünf Mailings im Jahr 2016) noch zu nutzen. Sie wollte daher Sendungen im Rahmen des Markttests noch bis Dezember 2016 annehmen.

§ 25 Abs. 3 PostG sieht in diesem Fall zwingend die Untersagung des beanstandeten Verhaltens und die Unwirksamkeitserklärung der verlangten Entgelte vor. Mit Beschluss vom 26.07.2016 erließ die Bundesnetzagentur daher (erstmalig) eine Entscheidung auf der zweiten Stufe der Eskalationsleiter. Die weitere Beförderung von Impulspost zu den beanstandeten Entgelten wurde untersagt und die verlangten Entgelte für unwirksam erklärt.

Die DP AG legte gegen Anpassungs- und Untersagungsverfügung Klagen beim Verwaltungsgericht Köln ein und suchte dort Eilrechtsschutz nach. Das Verwaltungsgericht wies das Gesuch nach Aufhebung der sofortigen Vollziehbarkeit der Entscheidungen zurück.

## **2.7 Missbrauch durch Einbehalt von Teilleistungsrabatten**

Die DP AG verweigerte der Postcon Konsolidierungs GmbH (Postcon) die Auszahlung von Teilleistungsrabatten für den Monat April 2017 mit der Begründung, ihr stünden zivilrechtliche Gegenforderungen aus Bereicherungsrecht zu. Die Beschlusskammer wertete die Zahlungsverweigerung als missbräuchlich und forderte DP AG mit Beschluss BK5-17/025 vom 15.08.2017 auf, das beanstandete Verhalten abzustellen.

Die Beschlusskammer ist durchaus der Ansicht, dass es auch einem marktbeherrschenden Unternehmen grundsätzlich nicht verwehrt ist, seinen Wettbewerbern zivilrechtliche Forderungen entgegenzuhalten. Die besondere Konstellation führte vorliegend jedoch dazu, die Durchsetzung der – nach Höhe, Zurechnung und Mitverschulden aufklärungsbedürftigen – Gegenforderung im Wege der Aufrechnung bzw. eines Zahlungseinhalts als treuwidrig und damit unbillig i.S.d. der Missbrauchsaufsicht zu beurteilen und deshalb zu untersagen.

Die – für Postcon unvorhersehbare und überraschende – Maßnahme führte dazu, dass DP AG Gelder der Kunden von Postcon in Haft nahm. Denn für diese Gelder steht schon bei Zahlung durch die Kunden (Versender der Briefe) fest, dass DP AG einen erheblichen Teil – die Teilleistungsrabatte – rückvergüten muss. Aufgrund des Abrechnungsmodells der DP AG werden die Briefe stets mit einem im Ergebnis überhöhten, den Privatkundenporti entsprechendem Beförderungsentgelt freigemacht. DP AG nimmt damit letztlich das Vermögen unbeteiligter Dritter in Haft. Durch den Einbehalt wird der beteiligte Konsolidierer (Postcon) in eine finanzielle Belastungssituation gebracht, die durch das Abrechnungsmodell bei Teilleistungen gerade ausgeschlossen sein sollte.

Die Zahlungsverweigerung ohne entsprechende Information und Aufklärung der Postcon war auch angesichts der langfristig bestehenden Geschäftsbeziehungen nicht hinnehmbar. DP AG überwälzte mit der Aufrechnung alle Risiken allein auf den Konsolidierer, der im konkreten Fall sich selbst als geschädigt ansah. Das Vorgehen war auch deshalb unbillig, weil DP AG die eigene Forderung bislang nicht konkretisieren konnte und eine langwierige zivilrechtliche Auseinandersetzung mit Postcon über die Höhe der tatsächlich bestehenden Gegenforderung zu erwarten war.

Nachdem die DP AG den beanstandeten Missbrauch nicht innerhalb einer von der Beschlusskammer gesetzten Frist beseitigte, erließ diese am 25.09.2017 auf der zweiten Eskalationsstufe des in § 32 PostG geregelten Missbrauchsverfahrens eine Missbrauchsverfügung gegen die DP AG. Sie forderte DP AG darin auf, die Auszahlung des einbehaltenen Betrags binnen einer Woche zu veranlassen. DP AG legte gegen beide Entscheidungen Klage ein und beantragte die Anordnung der aufschiebenden Wirkung. Die Kammer hat gegenüber dem Verwaltungsgericht auf eine zwangsweise Durchsetzung der Missbrauchsverfügung bis zur Entscheidung der Eilverfahren verzichtet.

## 2.8 Zugang zu Werbekooperationen

Die DP AG schließt mit einzelnen Kunden Verträge über Werbeleistungen auf Briefumschlägen (sog. Werbekooperationen). Der Kunde verpflichtet sich, auf seinen Briefumschlägen den Aufdruck „Zugestellt durch“ gefolgt vom Logo der DP AG aufzubringen. Dieser Werbungaufdruck wird von der DP AG vergütet.

Eine solche Werbekooperation wollte auch ein Wettbewerber der DP AG, die Postcon Konsolidierungs GmbH, abschließen, weshalb er einen entsprechenden Antrag bei der Beschlusskammer stellte. Das Unternehmen bietet seinen Kunden Konsolidierungsleistungen an. Die Zustellung der Sendungen erfolgt durch die DP AG auf der Grundlage von Teilleistungsverträgen. Um ebenfalls in den Genuss der Werbevergütung zu gelangen, begehrte auch der Wettbewerber den Abschluss einer Werbekooperation. Mit Beschluss vom 15. Februar 2016 hat die Beschlusskammer den Antrag abgelehnt, BK5-15/043.

Gegen die Entscheidung erhob Postcon Klage vor dem Verwaltungsgericht Köln. Das Verfahren ist unter dem Aktenzeichen 22 K 1889/16 anhängig.

Die Beschlusskammer führte in der Entscheidung ihre Spruchpraxis zum postrechtlichen Anordnungsverfahren fort und konkretisierte sie. Der Anwendungsbereich des Verfahrens ist nur dann eröffnet, wenn der Antragsteller ein Zugangsbegehren zu Teilleistungen geltend macht. Nicht in den Anwendungsbereich des Verfahrens fallen hingegen Sachverhalte, in denen sich der Zugangspetent bei bereits eingeräumtem Zugang behindert sieht. In diesen Fällen ist nicht das Anordnungsverfahren nach § 31 Abs. 2 PostG, sondern das Verfahren der besonderen Missbrauchsaufsicht gemäß § 32 PostG einschlägig. Bei der Werbekooperation handelt es sich – dies war zwischen den Beteiligten unstrittig – nicht um eine Teilleistung.

Parallel hat das Unternehmen bereits mit dem Anordnungsantrag angeregt, ein besonderes Missbrauchsverfahren einzuleiten. In diesem Verfahren hätte die Kammer die Möglichkeit, den Abschluss von missbräuchlichen Werbekooperationen insgesamt zu untersagen. Das Bundeskartellamt hat die Werbekooperationen im Jahr 2015 in einem anderen Zusammenhang als Instrument zur Erreichung unzulässiger Zielpreise gewertet. Es wird bei der Beurteilung des Sachverhalts insbesondere eine Rolle spielen, ob dem Aufdruck ein Werbewert zukommt und ob sachfremde Erwägungen bei der Entscheidung über das

Eingehen einer Werbekooperation zum Tragen kommen. Über die Einleitung eines förmlichen Missbrauchsverfahrens hat die Beschlusskammer noch nicht abschließend entschieden.

## 2.9 Wahlwerbung

Ebenfalls konnte auf zwei Beschwerden aus dem Wettbewerberbereich hin nicht festgestellt werden, dass die DP AG sich bei der Vergabe von Aufträgen zur Beförderung von Wahlwerbung bzw. Wahlbenachrichtigungen missbräuchlich verhalten hat. Es war in diesem Zusammenhang festzustellen, dass es auch einem marktbeherrschenden Unternehmen nicht untersagt ist, auf individuelle Kundenanforderungen mit individuellen Angeboten zu reagieren, statt nur AGB-Produkte anzubieten. Allerdings sind bei den Entgelten die postregulatorischen Maßstäbe - keine missbräuchlichen Auf- oder Abschläge, keine missbräuchliche Ungleichbehandlung - zu berücksichtigen.

## 2.10 Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung

Die Entgeltgenehmigungspflicht für sog. Postzustellungsaufträge (PZA) stellt eine Besonderheit dar, weil hier nicht nur der Marktbeherrscher, sondern alle Anbieter dieser Dienstleistung einer Genehmigung durch die Bundesnetzagentur bedürfen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Wettbewerber und die DP AG zur Beurkundung der Zustellung mit Hoheitsbefugnissen beliehen werden.

Im Jahr 2016 gab es 17 Anträge auf Genehmigung von Entgelten für die förmliche Zustellung. Im Jahr 2017 stieg die Anzahl der Anträge und lag zum Redationschluss für den Tätigkeitsbericht (Stand: November 2017) bei 29. Damit liegt das Aufkommen deutlich höher als in den Vorjahren (Anträge in 2015: 13; in 2014: 12).

Die Steigerung des Aufkommens resultiert im Wesentlichen auf einer hohen Zahl von Folgeanträgen. Im Jahr 2017 wurden bis zum Redaktionsschluss lediglich zwei Erstanträge auf Genehmigung eines PZA Entgelts gestellt.

Es wurden sowohl Staffealentgelte als auch Einzelentgelte beantragt, die überwiegend regional, aber auch für die bundesweite Zustellung erhoben werden. Das höchste im Jahr 2017 genehmigte Entgelt betrug 3,45 Euro. Das geringste Entgelt wurde mit 2,10 Euro genehmigt.

Seit dem 01.09.2016 erhebt die DP AG – entgegen der bisherigen Praxis – Umsatzsteuer auf Postzustellungsaufträge. Sie hat damit auf die Rechtsprechung der Finanzgerichte Köln (Urteil vom 11.03.2015, Az. 2 K 1711/11) und Baden-Württemberg (Urteil vom 17.08.2015, Az. 9 K 403/12) sowie des für Vergabeverfahren von Landes- und Bundesbehörden zuständigen Senats des OLG Düsseldorf (Beschluss vom 06.02.2013, Az. VII-Verg 32/12) reagiert.

Die Gerichte hatten festgestellt, dass die Dienstleistung „Postzustellungsauftrag“ nicht die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht nach § 4 Nr. 11b UStG erfülle. Bei dem Postzustellungsauftrag handele es sich weder nach dem Postgesetz noch nach der Postrichtlinie 97/67/EG um eine Post-Universaldienstleistung. Die Entscheidung des Finanzgerichts Baden-Württemberg steht derzeit vor dem Bundesfinanzhof zur Überprüfung (Az. VR 30/15). In dieser Instanz strebt die DP AG eine endgültige gerichtliche Klärung zur Umsatzsteuerpflichtigkeit der von ihr beförderten Postzustellungsaufträge an.

Für die Genehmigungspraxis der Bundesnetzagentur ergeben sich durch die Erhebung von Umsatzsteuer auf Postzustellungsaufträge durch die DP AG grundsätzlich keine Änderungen. Die Bundesnetzagentur genehmigt ausschließlich Netto-Entgelte, auf die die jeweiligen umsatzsteuerrechtlichen Vorgaben Anwendung finden. Die Überprüfung einer ordnungsgemäßen Umsatzbesteuerung obliegt den Finanzbehörden. Die für eine Umsatzsteuerbefreiung erforderliche Feststellung, dass ein Unternehmen Post-Universaldienstleistungen erbringt, obliegt dem Bundeszentralamt für Steuern.



# F Internationale Zusammenarbeit

## 1. Überblick

In den Jahren 2016 und 2017 hat sich der bereits in den Vorjahren beobachtete Trend verstärkt, dass der auf E-Commerce basierende Paketversand zunehmend auch in den internationalen Gremien an Bedeutung gewinnt. Auf allen Ebenen gab es in den Berichtsjahren bedeutende Projekte. Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über ausgewählte internationalen Aktivitäten in diesem Bereich wieder:

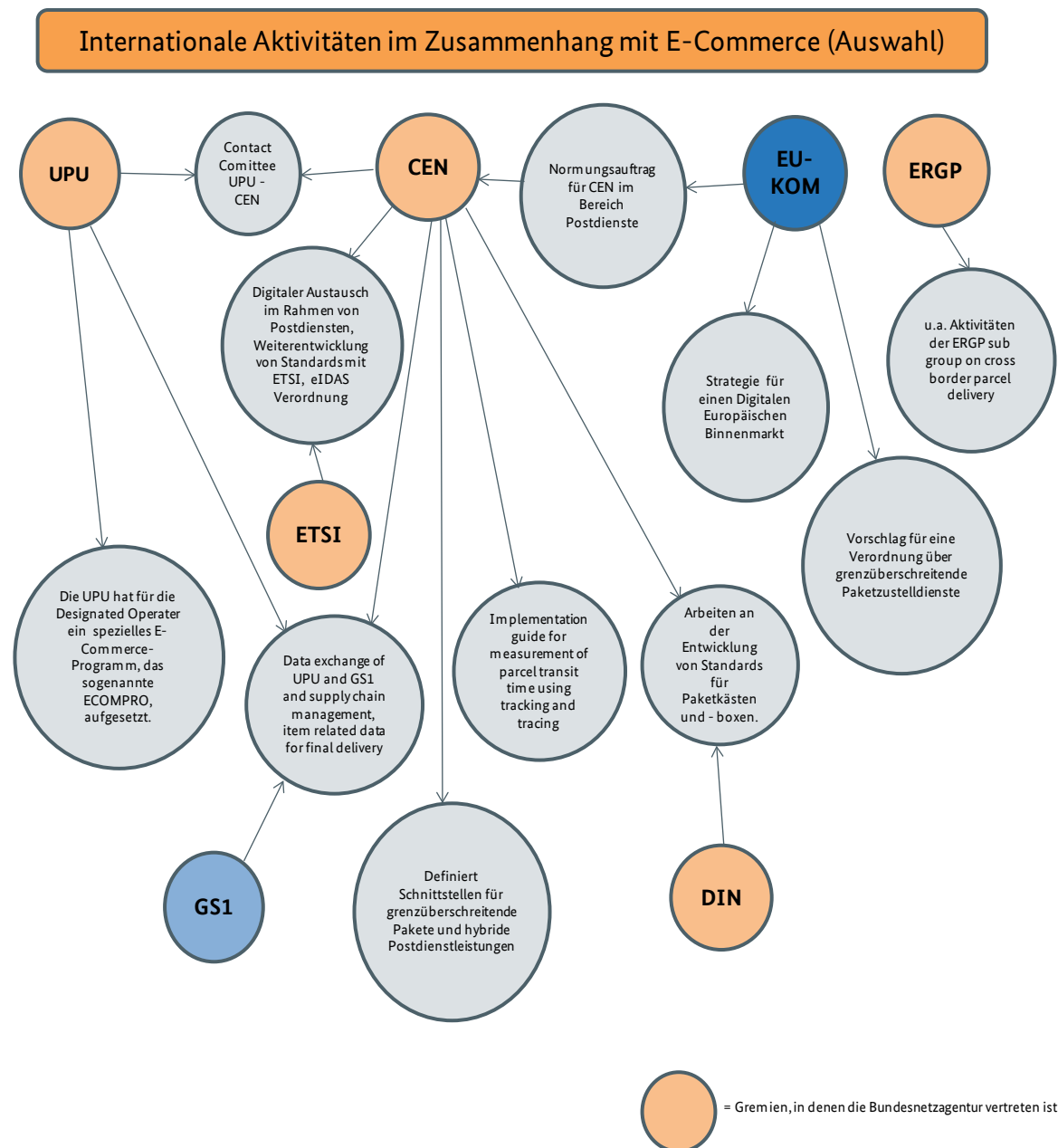


Abbildung 27: Internationale Aktivitäten im Zusammenhang mit E-Commerce

## 2. Europäische Aktivitäten, ERGP

### 2.1 Entwurf einer Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste<sup>16</sup>

Ein wesentlicher Aspekt der europäischen Diskussionen im Postbereich war im Berichtszeitraum der Entwurf der Europäischen Kommission (EU-KOM) für eine Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste (EU-Paketverordnung), der am 25. Mai 2016 angenommen wurde und sich seitdem im europäischen Verordnungsgebungsverfahren befindet. Die in dem Entwurf der EU-Paketverordnung vorgeschlagenen Maßnahmen dienen dazu, im Bereich grenzüberschreitender Paketzustellung die Preistransparenz zu erhöhen und die regulatorische Aufsicht zu stärken bzw. zu vereinheitlichen.

Zu den Maßnahmen gehören Informations- und Berichtspflichten, denen Paketzustelldiensteanbieter einmalig bzw. jährlich gegenüber den nationalen Regulierungsbehörden nachkommen müssen (Art. 3), soweit für sie 50 und mehr Personen tätig sind und an der Erbringung der Paketzustelldienste beteiligt waren oder sobald diese unabhängig von der konkreten Personenzahl in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen sind. Anbieter grenzüberschreitender Paketzustelldienste sollen zudem verpflichtet werden, der Regulierungsbehörde jährlich am Anfang des Jahres die öffentliche Liste der Tarife für die Zustellung von 15 in einem Anhang näher spezifizierten Produkten zu übermitteln (Art. 4). Ausgenommen von den Verpflichtungen der Art. 3 und 4 sind Anbieter grenzüberschreitender Paketzustelldienste mit durchschnittlich weniger als 50 Personen, die an der Erbringung der Paketzustellung beteiligt waren, soweit dieser Anbieter nicht in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist.

Neben den Informations- und Berichtspflichten können grenzüberschreitende Tarife für Postsendungen im Bereich des Universaldienstes, die von einem Universaldienstbetreiber angewendet werden, schließlich einer Überprüfung unterzogen werden, um bestimmen zu können, ob der jeweilige Tarif unverhältnismäßig hoch ist (Art. 5). Die Regelung zur Überprüfung der Tarife ist in den vergangenen Beratungen des Verordnungsentwurfs bereits mehrfach geändert worden. Daran ist zu erkennen, dass das Meinungsbild zu dieser Regelung zumindest anfänglich nicht einheitlich war.

Der ursprüngliche Entwurf der EU-Paketverordnung sah außerdem eine Verpflichtung der Universaldiensteanbieter zur Gewährung von Zugang zu den Preisstrukturen in der grenzüberschreitenden Paketzustellung vor (Art. 6 – alt). Diese Vorschrift ist im Laufe der Beratungen jedoch ersatzlos gestrichen worden. Im gegenwärtig aktuellen Entwurf findet sie sich daher nicht mehr.

Zum Jahresende 2017 wird der Entwurf der EU-Paketverordnung im sog. Trilog zwischen Europäischem Rat, Europäischem Parlament und EU-KOM beraten. Die Bundesnetzagentur hat die bisherigen Stadien des Verordnungsgebungsverfahrens kontinuierlich begleitet und den ursprünglichen Entwurf der EU-Paketverordnung wie auch die aus den Beratungen hervorgegangenen Nachfolgerversionen umfassend analysiert. Mit den am Verordnungsgebungsverfahren beteiligten Akteuren findet ein enger Austausch statt.

---

<sup>16</sup> Die Ausführungen beziehen sich auf den aktuellen im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Entwurf (Stand: 31. Mai 2017), veröffentlicht unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9674-2017-INIT/de>.

## 2.2 ERGP

Die Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) wurde im Jahr 2010 gegründet. Ihre Aufgabe ist insbesondere die Beratung und Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Förderung des Binnenmarktes für Postdienste. Dabei richtet die Gruppe ihr Augenmerk insbesondere auf die konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in allen Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck dient sie als Forum für den Austausch der Regulierungsbehörden untereinander und für die Abstimmung einheitlicher Positionen in gemeinsamen Berichten und Positionspapieren. Die ERGP setzt sich aus den Regulierungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, des europäischen Wirtschaftsraums sowie der EU-Beitrittskandidaten zusammen, während die Europäische Kommission die Rolle einer Beobachterin einnimmt und das ERGP-Sekretariat zur Verfügung stellt.

Im Jahr 2016 hatte die bulgarische Regulierungsbehörde CRC den Vorsitz in der ERGP, der im Jahr 2017 dann von der italienischen Regulierungsbehörde AGCOM übernommen wurde. Die ERGP-Plenarsitzungen der Gruppe, welche der Verabschiedung der in den verschiedenen Arbeitsgruppen erarbeiteten Berichte und Positionspapiere durch die Leitungsebene der nationalen Regulierungsbehörden dienen, fanden 2016 in Pravets/Bulgarien und in Neapel/Italien sowie 2017 in Budapest/Ungarn und Bonn/Deutschland statt. Am Vortag der Plenarsitzungen in Pravets und Bonn fand jeweils ein öffentlicher Workshop zu den Themen „Strategie der ERGP für die nächsten drei Jahre“ bzw. „Stärkung der Rechte von Endnutzern postalischer Dienste“ statt. Den Plenarsitzungen in Neapel und Budapest gingen interne Workshops voraus.

Die inhaltliche Arbeit der ERGP war in den Berichtsjahren in insgesamt fünf Arbeitsgruppen zu den Themen (1) Kostenrechnung und Preisregulierung, (2) Weiterentwicklung des Universaldienstes, (3) Verbraucherangelegenheiten und Marktbeobachtung, (4) grenzüberschreitende Paketzustellung im E-Commerce sowie (5) Ende-zu-Ende-Wettbewerb und Zugangsregulierung unterteilt. Die Bundesnetzagentur war in allen Arbeitsgruppen auf der Arbeitsebene vertreten. In der Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hatte sie im gesamten Berichtszeitraum zusammen mit der französischen Regulierungsbehörde (ARCEP) den Vorsitz. Im Jahr 2016 hat die Bundesnetzagentur zusätzlich die Arbeitsgruppe zur Zugangsregulierung zusammen mit der litauischen Regulierungsbehörde (RRT) geleitet.

Neben diesen Arbeitsgruppen gab es noch zwei weitere Task-Force-Gruppen: die erste Gruppe hat sich 2016 mit der Erarbeitung der Strategie der ERGP für die nächsten drei Jahre (Medium Term Strategy) befasst, während die zweite Gruppe sich 2017 mit der Effizienz der ERGP-Aktivitäten beschäftigt hat. Auch in diesen beiden Gruppen wirkte die Bundesnetzagentur mit.

Aus den Arbeitsgruppen sind in den Jahren 2016 und 2017 diverse Berichte und gemeinsame Positionspapiere hervorgegangen. In beiden Jahren wurden die jährlichen Berichte zu Servicequalität, Beschwerdebearbeitung und Verbraucherschutz sowie zu den Hauptindikatoren für die Marktbeobachtung fortgeschrieben. Weitere Berichte befassten sich 2016 mit vergleichenden Methoden zur Betrachtung der Effizienz der Postdiensteanbieter, mit dem Universaldienst unter besonderer Berücksichtigung sich ändernder Konsumentenbedürfnisse sowie den EU-weiten Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aus 2015 auf den Ende-zu-Ende-Wettbewerb und die Zugangsregulierung. Im Jahr 2017 sah das Arbeitsprogramm der ERGP u.a. Berichte zu den möglichen Veränderungen der Reichweite der Universaldienstverpflichtung infolge marktlicher Entwicklungen und deren Einfluss auf die Zukunftsfähigkeit des Universaldienstes, zu den Grenzen zwischen postalischen Dienstleistungen und dem

Transportsektor, zu Best Practices in der Zugangsregulierung sowie zu den Kosten des Universaldienstbetreibers bei der Gewährung von Zugang zu seinen Infrastrukturen vor.

Darüber hinaus war für die Arbeit der ERGP in den Jahren 2016 und 2017 insbesondere auch der Entwurf der EU-Paketverordnung von Bedeutung. Die Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat den Entwurf ausführlich analysiert und das bisherige Gesetzgebungsverfahren begleitet. Die Arbeitsergebnisse sind in ERGP-Positionspapieren sowie weiteren Zuarbeiten für den ERGP-Vorsitz eingeflossen. Die ERGP wird die noch andauernde Abstimmung des Verordnungsentwurfs in den europäischen Gremien auch weiterhin intensiv begleiten.

Auch wenn die Berichte und Positionspapieren der ERGP keine unmittelbare rechtliche Wirkung bzw. Verbindlichkeit entfalten, so kommt ihnen durchaus Bedeutung in Bezug auf eine konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in den Mitgliedstaaten zu („soft law“). Weiterführende Informationen zu den Berichten und Konsultationsverfahren der ERGP sind abrufbar unter [http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index_en.htm).

### 3. Europäische und internationale Normung

Die zunehmende Digitalisierung einschließlich des europaweiten Phänomens sinkender Sendungsmengen im Briefbereich und stetig wachsender Sendungsmengen im Paketdienst wirkt sich vermehrt auch auf die Aktivitäten in den Standardisierungsgremien aus. In den Jahren 2016 und 2017 waren daher nach wie vor drei Haupttreiber in der Standardisierung zu verzeichnen: E-Commerce, Digitalisierung und Sicherheit des Transports.

Die europäischen Standardisierungsaktivitäten werden im Postbereich durch das Europäische Komitee für Normung (CEN<sup>17</sup>) wahrgenommen. Zuständig ist bei CEN der Technische Ausschuss 331 (CEN/TC 331 Postalische Dienstleistungen). CEN/TC 331 besteht aktuell aus vier Arbeitsgruppen, die spiegelbildlich beim Deutschen Institut für Normung (DIN) – und dort beim Arbeitsausschuss Postalische Dienstleistungen – eingerichtet sind: (1) Kunden, Produkte und Dienstleistungen, (2) Neue digitale postalische Dienstleistungen, (3) Physische Bearbeitungskette und dazugehörige Daten und (4) Ausstattung der Endempfänger.

Im Ausschuss und in den Arbeitsgruppen sitzen Vertreter von Regulierungsbehörden, Postunternehmen, Online-Händler, Industrie, Verbände und Verbraucherorganisationen, die ebenso Mitglieder in den nationalen Normungsgremien sind, in Deutschland also im DIN. Die Bundesnetzagentur stellte im Berichtszeitraum den Obmann des zuständigen DIN-Ausschusses und seit Dezember 2016 auch den Vorsitzenden von CEN/TC 331.

Die Standardisierungsaktivitäten des CEN/TC 331 erfolgen in enger Abstimmung mit dem Standardisierungsgremium des Weltpostvereins (WPV). Die Zusammenarbeit ist in einem Memorandum of Understanding geregelt. Ziele dieser Vereinbarung sind die Vermeidung von Doppelarbeiten und die gemeinsame Entwicklung von Standards.

---

<sup>17</sup> CEN = Comité Européen de Normalisation = Europäisches Komitee für Normung

Grundlage der europäischen Standardisierungsaktivitäten ist ein Normungsauftrag der Europäischen Kommission vom 1. August 2016 an CEN (C(2016) 4876 final). Ziel dieses Normungsauftrages ist es, europäische Normen und Standards für den Postsektor zu erarbeiten, um:

- (1) eine starre Produkt- und Gewichtskategorisierung zu beseitigen,
- (2) eine Unterscheidung der Postsendungen je nach Inhalt (Dokumente versus Waren) einzuführen,
- (3) eine einheitliche Gewichtskategorie von 0-31,5 kg einzurichten,
- (4) die Sicherheits- und Zollabfertigungsbestimmungen für elektronisch vorab übertragene Daten gemäß den von der Weltzollunion (WZO) und dem Weltpostverein (WPV) angenommen internationalen Normen einzuhalten sowie
- (5) die Interoperabilität bei der Paketzustellung auszubauen und damit zur Förderung der Schaffung eines digitalen Binnenmarktes für die Europäische Union beizutragen.

In ihrem Normungsauftrag hat die Europäische Kommission elf Projekte aus den Bereichen Qualität der Dienste, Interoperabilität, digitale Postdienste sowie physische Prozessdaten und verwandte Daten benannt. Diese Projekte wurden in das Arbeitsprogramm des CEN/TC331 übernommen und waren Gegenstand der Standardisierungsaktivitäten in den Jahren 2016 und 2017.

Im Bereich Qualität der Dienste konnte im Berichtszeitraum bereits ein Projekt erfüllt werden. Die Methode zur Messung der Durchlaufzeit von grenzüberschreitenden Paketen innerhalb der Europäischen Union und EFTA bei Nutzung eines Nachverfolgungssystems wurde unter CEN/TS 15472:2016 veröffentlicht. Dieser Standard versetzt Postdienstleister und ihre Kunden nicht nur in die Lage, Sendungen in Echtzeit zu verfolgen (Track and Trace), sondern schafft darüber hinaus die Möglichkeit, zu jeder Zeit Einfluss auf den Transportvorgang zu nehmen. Ein weiteres Projekt befasst sich mit der Entwicklung einer Methode zur Messung der Durchlaufzeit grenzüberschreitender Briefströme auf der Grundlage realer Postsendungen. Darüber hinaus wird im Bereich Qualität der Dienste ein bestehender Standard zur Bearbeitung von Beschwerden über beschädigte, zu spät zugestellte und verloren gegangene Postsendungen (EN 14012 Postalische Dienstleistungen – Dienstqualität – Grundsätze der Bearbeitung von Beschwerden) überarbeitet, um diesen an geänderte Bedürfnisse aufgrund des starken Wachstums im Paketsegment anzupassen.

Für den Bereich Interoperabilität konnte im Berichtszeitraum die Überarbeitung von bestehenden Normen (EN 14615<sup>18</sup>, CEN/TS 15130<sup>19</sup>) für digitale Freimachungsvermerke zur Anpassung an die Anforderungen an einen sicheren Datendruck abgeschlossen werden. Zusätzlich beschäftigte sich CEN u. a. mit den Anforderungen an die Bearbeitung von Briefumschlägen mit rückseitiger Adressierung („gedrehte“ Briefumschläge) und der Normung digitaler, fakultativ mit dem Internet verbundener Paketstationen mit freiem Zugang für den Beförderer und den Verbraucher. Mit dem letztgenannten Projekt wurden die Aufgaben des DIN-Arbeitskreises „Nutzeroffene Übergabeeinheit (Paketboxen)“ auf die europäische Ebene

---

<sup>18</sup> EN 14615 = Postalische Dienstleistungen – Digitale Freimachungsvermerke – Inhalte, Sicherheit und Gestaltung.

<sup>19</sup> CEN/TS 15130 = Postalische Dienstleistungen – Infrastruktur für elektronische Freimachungsvermerke (DPM) – Nachrichten zur Unterstützung von Anwendungen der DPM (DPM = Digital Postage Marks).

übertragen. Ziel dieses Projekts ist eine standardisierte Weiterentwicklung vom mechanischen zum digitalen Paketkasten mit freiem Zugang für die bei der Lieferung und Abholung beteiligten Beförderer und Verbraucher.

Der Fokus im Bereich der digitalen Postdienste lag in der Überarbeitung bestehender Normen für sichere elektronische Postdienste, um diese an die neue europäische Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS-Verordnung) anzupassen. Begonnen wurde im Berichtszeitraum auch mit einem Projekt zu den Anforderungen an elektronisch vorab übertragene Daten im Postbetrieb, um insbesondere zu einer schnelleren und reibungsloseren Abfertigung grenzüberschreitender Postsendungen beizutragen. Zugleich dient dieses Projekt dazu, die Verfahren zur Zollabfertigung zu unterstützen und erhöhten Sicherheitsanforderungen im europäischen und internationalen Luftverkehr Rechnung zu tragen.

Im Bereich der physischen Prozessdaten war das bedeutende Projekt im Berichtszeitraum die Kennzeichnung und der Austausch von Daten zwischen Online-Händlern und Logistikbetreibern für grenzüberschreitende Pakete. In diese Arbeit war auch die Organisation Global Standards One (GS1) involviert, die ein weltweites Warenwirtschaftssystem normiert hat und deren Kennzeichnungen für den grenzüberschreitenden E-Commerce von erheblicher Bedeutung sind. Ziel des Projektes ist die Beseitigung von Hemmnissen bei der grenzüberschreitenden Paketzustellung durch die Entwicklung einheitlicher Schnittstellen zwischen Post, Logistik und Einzelhändlern. Der Standard konnte Mitte 2017 fertiggestellt werden und ist zwischenzeitlich als „CEN/TS 17073 Schnittstellen für grenzüberschreitende Pakete“ veröffentlicht. Danach sind folgende drei Elemente für die Schnittstellen zwischen dem Online-Händler und dem ersten Post- bzw. Logistikunternehmen näher bestimmt:

(1) das physische Etikett, das auf der Postsendung angebracht wird und Angaben zur Identifizierung der Sendungen enthält,

(2) der elektronische Datenaustausch zwischen dem Absender und dem Beförderer sowie

(3) die Daten, die für die verschiedenen Teile der Lieferkette benötigt werden, insbesondere die Endzustellung beim Empfänger, um den Austausch zwischen den sendungsspezifischen Kennungen zu ermöglichen.

Bei der Entwicklung der Normen in den Arbeitsgruppen tritt die Bundesnetzagentur dafür ein, dass die nationalen und europäischen rechtlichen Vorgaben eingehalten werden und dass mittels Standardisierung nicht neue Marktmacht im physischen Postbereich entsteht beziehungsweise auf den elektronischen Postbereich übertragen wird. Dazu gehört auch, die Transparenz bei der Entwicklung der Normen und eine klare Kommunikation an alle Wettbewerber am Markt zu fördern und Markteintrittsbarrieren durch nicht für Wettbewerber geöffnete Standards zu verhindern.

Die Umsetzung der vom CEN entwickelten Normen erfolgt in den überwiegenden Fällen zwar auf freiwilliger Basis. Jedoch konnte die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum feststellen, dass die Postunternehmen die Anwendung der einschlägigen Standards zunehmend als Qualitätskriterium sehen, das gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern ähnlich wie eine Zertifizierung zu gutem Ansehen verhilft.

## 4. Weltpostverein

Der Weltpostverein (WPV) wurde im Jahr 1874 gegründet und ist damit die zweitälteste zwischenstaatliche Institution überhaupt. Seit dem Jahr 1948 ist er auch die für internationale Postverbindungen zuständige Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Heute zählt der WPV 192 Mitgliedsländer. An seinen Sitzungen nehmen Regierungen, Regulierungsbehörden und Postdienstleister teil. Alle vier Jahre bestimmt ein Weltpostkongress die strategische und finanzielle Ausrichtung des WPV. Eine Konkretisierung der Aufgaben erfolgt im Verwaltungsrat und im Rat für Postbetrieb. Vorbereitungen für die Räte und das Tagesgeschäft zwischen den Weltpostkongressen erledigt das Internationale Büro unter der Leitung eines Generaldirektors.

### 4.1 Weltpostkongress 2016

Die Bundesnetzagentur bringt sich unter der Leitung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie in die Arbeiten des WPV ein. Im Jahr 2016 ging es während der Sitzungen des Verwaltungsrats und des Rats für Postbetrieb vor allem darum, eine neue Ausrichtung des WPV zu diskutieren, die in entsprechende Vorschläge einfließen und anlässlich des 26. Weltpostkongresses, der vom 19. September bis zum 08. Oktober 2016 in Istanbul stattfand, verabschiedet werden sollten. Dieser Weltpostkongress war für die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich erfolgreich, da die aus deutscher Sicht wichtigsten Ziele erreicht wurden. So konnten die Finanzen stabil gehalten werden und Deutschland wurde in beide Räte wiedergewählt. Ein konkreter Vorschlag zur Reform des WPV wurde zwar noch nicht verabschiedet, jedoch stehen der deutsche und der (auf dem deutschen beruhenden) französische Reformvorschlag im Mittelpunkt der Diskussionen. Schließlich wurde ein wichtiger Schritt zu einem aktualisierten Endvergütungssystem für Briefe und Päckchen getätigt.

### 4.2 Endvergütungen

Die Endvergütungen wurden zu einer Zeit geschaffen, als die Sendungsvolumina im grenzüberschreitenden Postverkehr überwiegend aus Briefen bestanden und von den traditionellen Anbietern beherrscht wurden. Heute werden nicht nur mehr Pakete, sondern insbesondere auch mehr Päckchen bis zu einem Gewicht von 2 kg grenzüberschreitend befördert. Deren Bearbeitung ist kostenintensiver und spielt sich nunmehr auf einem Markt mit zahlreichen Wettbewerbern ab.

Das bestehende Endvergütungssystem wird regelmäßig im Rahmen eines Weltpostkongresses angepasst. Ziel der jeweiligen Anpassung ist, dass für alle Länder dieselben Regeln gelten und jedes Land die für die Zustellung im Bestimmungsland geltenden Entgelte trägt.

Aktuell werden die Länder nach dem sogenannten Postal Development Indicator (PDI) bewertet, der darauf beruht, wie entwickelt das interne Postsystem eines Landes ist. Zunächst waren die Länder in sechs Gruppen eingeteilt. Ziel ist es, in den nächsten zwei bis vier Jahren nur noch zwei Gruppen zu haben, später dann nur noch eine. Dies hängt aber maßgeblich von der weiteren Entwicklung der Postdienste ab.

Die neuen Regelungen zur Berechnung der Endvergütungen sollen den unterschiedlichen Zustellkosten in den Zielländern stärker Rechnung tragen. So soll über die Zeit eine verbesserte Kostendeckung erreicht werden. Darüber hinaus sollen die Endvergütungen für Päckchen ab 2018 separat und bestimmungslandbezogen berechnet werden. Dabei werden die Entgelte die betrieblichen Besonderheiten ebenso berücksichtigen wie die höheren Bearbeitungskosten, die sie von Briefen unterscheiden. Dies erlaubt

eine stärkere Kostenorientierung und berücksichtigt die unterschiedlichen Sendungsströme, bei denen die Zahl der Briefe abnimmt und die der Päckchen zunimmt.

Diese Änderungen sind für Deutschland insbesondere im Hinblick auf Sendungen aus China von Bedeutung. Hier führte bereits in der Vergangenheit ein stark gestiegenes Sendungsvolumen aufgrund des wachsenden E-Commerce zu erheblichen Ungleichgewichten bei der Kostendeckung. Durch die neuen Regelungen kann davon ausgegangen werden, dass die Kostendeckung für E-Commerce-Sendungen – speziell aus Asien – zunehmen wird. Somit stellt das geänderte Endvergütungssystem einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Zum einen fördert es eine wettbewerbsorientierte Preisgestaltung im Rahmen des E-Commerce. Zum anderen verbessert sich die Kostendeckung in den Bestimmungsländern deutlich.

### 4.3 Reform

Während im Bereich der Endvergütungen also ein deutlicher Fortschritt erzielt wurde, ist dies dem Weltpostkongress bei dem Thema „Reform“ nicht gelungen. Die Aufgabe, einen neuen Reformvorschlag auf der Grundlage der vorliegenden Vorschläge des Internationalen Büros, Deutschlands und Frankreichs zu erarbeiten wurde einer speziell zu diesem Zweck eingerichteten Arbeitsgruppe unter chinesischem Vorsitz übertragen. Deutschland arbeitet aktiv in dieser Gruppe mit. Darüber hinaus sind die Reformbemühungen Gegenstand zahlreicher Gespräche zwischen den Gremien des WPV, den WPV-Mitgliedern und innerhalb des Internationalen Büros. Zwar steht auch hier ein Durchbruch noch aus, die Protagonisten sind jedoch zuversichtlich, bis zum außerordentlichen Weltpostkongress 2018 in Äthiopien abstimmungsfähige Alternativvorschläge entwickelt zu haben, so dass zum nächsten regulären Kongress 2020 in Côte d'Ivoire mit der Umsetzung der Reform zu rechnen ist.

Die strukturellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Reform beziehen sich nicht alleine auf die Arbeitsgremien, sondern in erster Linie auf das Internationale Büro. Dort sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit Reformvorhaben im gesamten WPV die Möglichkeit haben, erfolgreich umgesetzt zu werden. Dazu gehört, dass innerhalb des Internationalen Büros eine klare Beschreibung und Abgrenzung der Aufgaben zwischen dem Generaldirektor einerseits und seinem Vize-Generaldirektor andererseits vorgenommen und auch formal festgehalten wird. Es bedarf zudem einer genaueren Analyse, ob eine Anpassung an die Struktur der internationalen Fernmeldeunion (ITU) möglich ist, die sich als Sonderorganisation der Vereinten Nationen auf internationaler Ebene mit den technischen Grundlagen der Telekommunikation befasst. Ferner besteht in den Zentralbereichen Personal und Finanzen des Internationalen Büros Anpassungspotential, das sich in einem weiteren Schritt im Arbeitsprogramm und im Haushalt wiederfinden soll. Dazu gehört auch, dass die Aufgabenbeschreibungen der Abteilungen des Internationalen Büros aktualisiert und transparent im Netz veröffentlicht werden. Im Anschluss daran kann eine klarere und deutlichere Aufgabenbeschreibung bzw. -abgrenzung der einzelnen Gremien (Verwaltungsrat, Rat für Postbetrieb und jeweilige Arbeitsgruppen) erfolgen.

Weitere Reformthemen umfassen u.a. eine verbesserte Priorisierung der strategischen Planung, das Einbringen der ausstehenden Beiträge mit Hilfe des bestehenden Sanktionssystems, Überlegungen zu der WPV-eigenen Rentenkasse, die stärker an das bestehende System der Vereinten Nationen angepasst werden könnte.

Ein Reformthema, das vor allem vom kenianischen Generaldirektor des Weltpostvereins vorangetrieben wird, ist die verbesserte Vertretung der Entwicklungsländer in den Gremien. Dieses Thema ist derzeit Gegenstand



intensiver Diskussionen unter den Mitgliedsländern. Grundsätzlich stehen die Industrieländer einer stärkeren Vertretung aufgeschlossen gegenüber. Jedoch hat die Vergangenheit gezeigt, dass die eingebrachte Arbeitsleistung bzw. die finanziellen Beiträge der Entwicklungsländer zur UPU im Vergleich zu den Industrieländern nicht in einer entsprechenden Relation stehen. An einem Kompromissvorschlag wird gearbeitet, der dann beim außerordentlichen Weltpostkongress 2018 verabschiedet werden soll.

#### **4.4 Ausblick**

Alle Mitgliedsländer haben im Berichtszeitraum gemeinsam daran gearbeitet, den WPV in vielfältiger Hinsicht fit für die Zukunft zu machen. Es geht um die interne Aufstellung des Internationalen Büros, das die Geschäfte des WPV zwischen den Kongressen führt, um eine tiefgreifende Reform des WPV sowie um seine strategische und operative Ausrichtung für die Zukunft unter Berücksichtigung von wachsendem E-Commerce und anspruchsvolleren Qualitätsanforderungen.

Weitere Kompromisse müssen noch gefunden werden. Dabei wird es notwendig sein, auf eigene Ansprüche zu verzichten. Auch erscheint es angeraten, nicht zwingend eine eigene Lösung zu finden, sondern ggf. bewährte Lösungen anderer UN-Sonderorganisationen anzunehmen und umzusetzen.

## **5. Bilaterale Zusammenarbeit**

Neben dem internationalen Austausch auf europäischer Ebene und im Weltpostverein fanden im Berichtszeitraum auch bilaterale Austauschgespräche statt. Initiiert von der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH fanden im Jahr 2016 mehrere Gespräche mit Vertretern der Russischen Post und der russischen Antimonopolbehörde statt. Von deutscher Seite war neben der Bundesnetzagentur auch die Monopolkommission vertreten. Die Gespräche dienten dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch und zur Diskussion aktueller Regulierungsthemen. Zur Vertiefung der Gespräche fand im Oktober 2016 ein Workshop in Moskau mit den gleichen Teilnehmern statt. Themen waren hier insbesondere die Liberalisierung und die Wettbewerbsentwicklung, die Regulierung der Entgelte sowie der Universaldienst und dessen Finanzierung.

Sowohl in 2016 als auch in 2017 fanden zudem bilaterale Austauschgespräche mit chinesischen Delegationen statt. Die Gespräche dienten jeweils der Information über die Regulierung in Deutschland und Europa, über die Aufgaben der Bundesnetzagentur sowie dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch.

# G Universaldienst und Verbraucherschutz

## 1. Universaldienst

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

### 1.1 Werktägliche Zustellung

Die Brief- und Paketzustellung muss mindestens einmal werktäglich – somit auch an Samstagen – erfolgen. Briefe sollen durch Einwurf in den Briefkasten oder durch persönliche Aushändigung zugestellt werden, sofern keine Abholung vereinbart ist. Ist dies alles nicht machbar, kann die Post an eine Ersatzperson übergeben werden – es sei denn, eine gegenteilige Weisung der Empfängerin / des Empfängers liegt vor. Pakete sind ebenfalls persönlich oder an eine Ersatzperson auszuhändigen.

In den Jahren 2016 und 2017 (Stand 30. September 2017) wurden die Vorgaben aus der PUDLV nach den vorliegenden Erkenntnissen eingehalten. Allerdings sind die diesbezüglichen Beschwerden weiter stark gestiegen, sodass die Bundesnetzagentur die weitere Entwicklung genau im Blick behalten wird und insbesondere die Montagszustellung näher untersuchen wird. (siehe Verbraucherschutz/Beschwerden unter 2.2).

Ende Juni 2017 informierte die DP AG die Bundesnetzagentur schriftlich über einen Markttest, mit dem ab Anfang Juli 2017 bis Mitte Dezember 2017 drei alternative Zustellmodelle für Briefsendungen mit reduzierten Zustelltagen in 12.000 Haushalten auf freiwilliger Basis bei den Postkunden getestet werden sollten. Ausgewählte Empfänger konnten wählen zwischen einer Zustellung einmal pro Woche per Sammelbriefpaket, einer Zustellung dreimal pro Woche (dienstags, donnerstags, samstags) sowie einer Zustellung am Arbeitsplatz (fünfmal pro Woche, montags bis freitags). Pakete, Päckchen, Pressesendungen, Zustellungsurkunden, Einschreiben und andere Briefe mit Zusatzleistungen sind vom Test ausgenommen.

Da es sich um einen zeitlich begrenzten Markttest mit einer überschaubaren Zahl an Teilnehmern handelt, verstößt der Test nicht gegen das Erfordernis der werktäglichen Zustellung nach § 2 Nr. 5 PUDLV. Die Empfängerinnen und Empfänger verzichten freiwillig für einen vorübergehenden Zeitraum darauf, ihre Post an sechs Tagen zu erhalten. Vereinbarungen zwischen der DP AG und Empfängerinnen und Empfängern, wonach diese andere Verfügungen über die Zustellung treffen können (Einlieferung in ein Postfach oder Postlagerung bei Abwesenheitszeiten), sind im Postrecht ausdrücklich anerkannt. Der Test verstößt ebenfalls nicht gegen die Laufzeitvorgaben, da der geringe Umfang keine Auswirkungen auf die Laufzeitquote hat.

### 1.2 Stationäre Einrichtungen und Briefkästen

Bundesweit verlangt der Gesetzgeber mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen, in denen Verträge zur Beförderung von Briefen und Paketen geschlossen werden können. In Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern muss es mindestens eine stationäre Einrichtung geben. Darüber hinaus muss eine solche Einrichtung in zusammenhängend bebauten Gebieten in maximal 2.000 Metern erreichbar

sein, wenn die jeweilige Gemeinde mehr als 4.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt oder wenn sie zentralörtliche Funktionen hat.

Diese Vorgabe wurde im Berichtszeitraum erfüllt. Im Jahr 2016 betrieb allein die DP AG 13.023 Filialen / Agenturen für Brief- und Paketdienstleistungen. Andere Postdienstleister kamen 2016 deutschlandweit auf 14.416 stationäre Einrichtungen. Diese Annahmestellen sind allerdings nicht immer für Privatkunden zugänglich und müssen auch nicht die Vorgaben der PUDLV erfüllen. Dementsprechend sind sie nicht in allen Städten oder ausreichend großen Gemeinden zu finden.

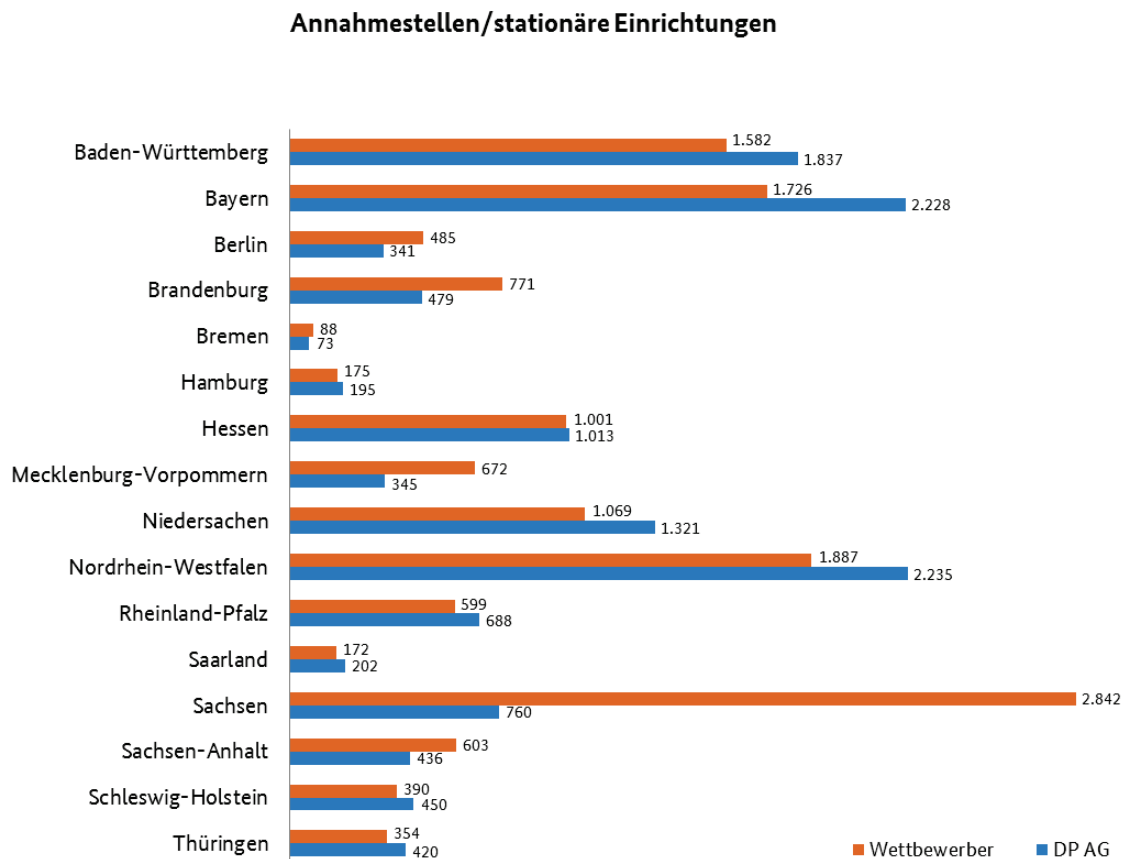


Abbildung 28: Annahmestellen und stationäre Einrichtungen 2016

Im Jahr 2017 betrieb die DP AG bis Ende Juni 13.008 stationäre Einrichtungen. Somit sind die Vorgaben aus der PUDLV in beiden Berichtsjahren erfüllt. Belastbare Zahlen zu den Annahmestellen der Wettbewerber im Jahr 2017 lagen zu Druckbeginn dieses Berichts noch nicht vor.

Nach Angaben der fünf großen Paketdienstleister Deutsche Post DHL, DPD, GLS Germany, Hermes Logistik Gruppe und UPS stieg das Infrastrukturnetz zur Abholung oder zum Versand von Paketen von 39.000 Paketshops im Jahr 2016 auf ca. 55.000 Paketshops im Jahr 2017 (Stand 30. September 2017).

Briefkästen müssen in Deutschland so vorhanden sein, dass Kundinnen und Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als 1.000 Meter Wegstrecke bis zum nächsten Briefkasten zurückzulegen haben. Im Jahr 2016 betrieb die DP AG bundesweit 110.876 Briefkästen. Hinzu kamen in einigen Städten und Gemeinden weitere Briefkästen der Wettbewerber – insgesamt 8.030 –, deren Standorte

sich allerdings – wie die stationären Einrichtungen der Wettbewerber – meist nicht an den Vorgaben der PUDLV orientieren.

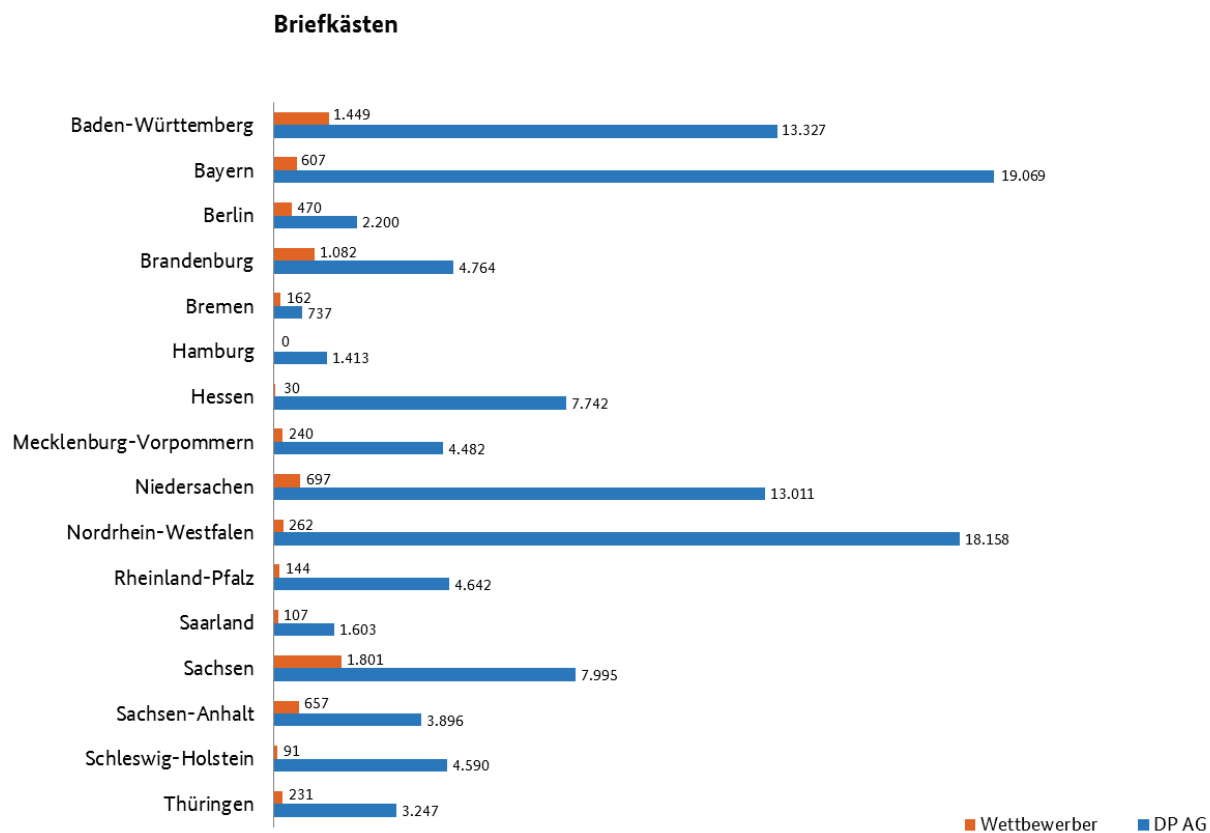


Abbildung 29: Briefkästen 2016

Im Jahr 2017 gab es Ende September noch 110.581 Briefkästen der DP AG. Da diese Zahl relativ stabil geblieben ist, sieht die Bundesnetzagentur die Vorgaben aus der PUDLV erfüllt. Belastbare Zahlen zu den Briefkästen der anderen Postdienstleister lagen bis zum Druckbeginn dieses Berichts noch nicht für das Jahr 2017 vor.

Da die Leerungszeit der Briefkästen für viele Menschen und kleine und mittlere Unternehmen von Bedeutung sind, hat die Bundesnetzagentur die Entwicklung der Leerungszeiten der Briefkästen der DP AG untersucht. Immer häufiger werden Briefkästen nur noch vormittags geleert. Waren es im Jahr 2011 noch 60.200 Kästen, die zwischen Montag und Freitag auch nachmittags geleert wurden, gab es im Jahr 2017 nur noch 48.182 Briefkästen mit einer Nachmittagsleerung.

## Briefkästen der DP AG und Leerungszeiten 2011 - 2017

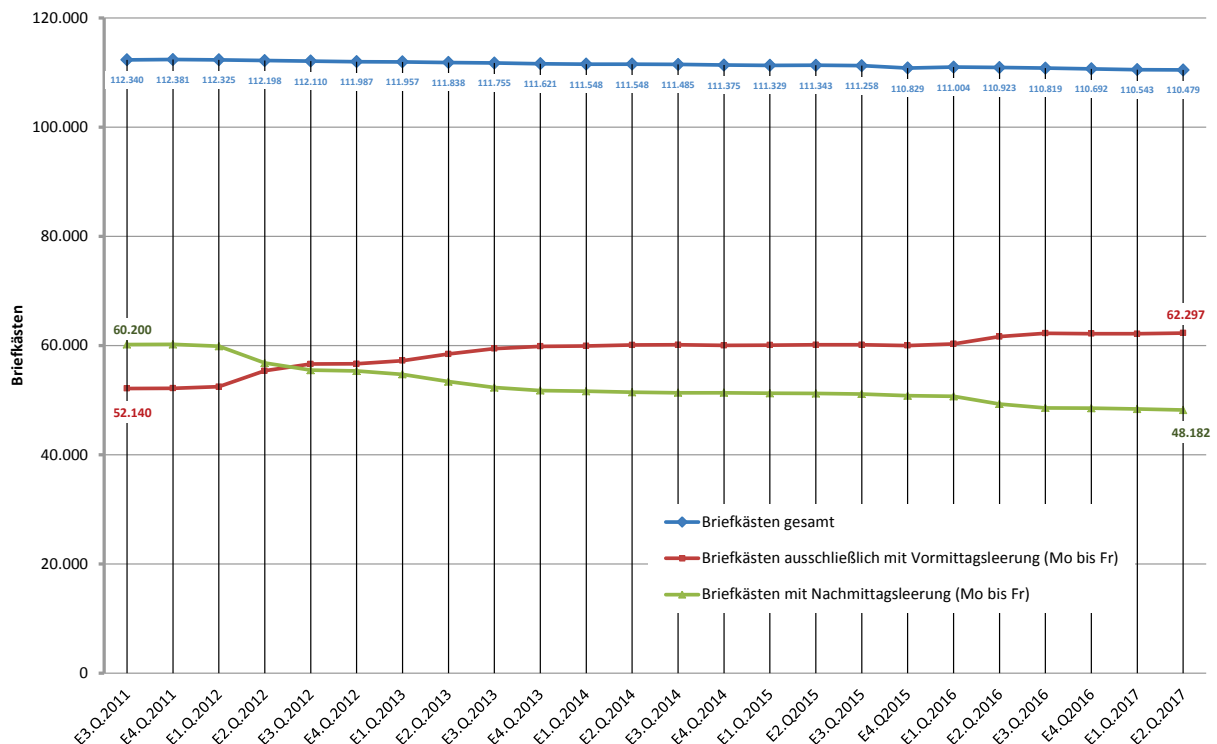


Abbildung 30: Entwicklung der Briefkastenzahl und der Leerungszeiten DP AG; Stand 30. Juni 2017

Die DP AG hat die Zahl der Briefkästen, die sonntags geleert werden, seit dem 1. Januar 2016 drastisch reduziert, von über 11.000 auf ca. 2.000 Briefkästen. Das Unternehmen begründet dies insbesondere mit dem geringen Füllgrad vieler dieser Briefkästen an Sonntagen (40 Prozent der Briefkästen mit unter zehn Prozent Füllgrad, weitere gut 20 Prozent mit unter 25 Prozent Füllgrad) und den steigenden Stückkosten durch die geringe Sendungsmenge an Sonn- und Feiertagen. Daher werden nur noch stark frequentierte Briefkästen sonntags geleert. Dazu gehört mindestens ein Briefkasten jeweils in Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern, in Kreisstädten und kreisfreien Städten, an ICE-Haltepunkten und an den Briefzentren der DP AG. Das geltende Recht räumt der Bundesnetzagentur keine Möglichkeit ein, diese Maßnahme der DP AG zu verhindern. Im Ergebnis führt diese Maßnahme u. a. dazu, dass das Sendungsaufkommen, das an Montagen zur Zustellung vorliegt, weiter zurückgegangen ist.

### 1.3 Laufzeiten / Qualitätsmessungen

Die Auslieferung von mindestens 80 Prozent aller inländischen Briefe im Jahresdurchschnitt muss gemäß PUDLV an einem Werktag, der dem Einlieferungstag folgt (E+1) vorgenommen werden. Nach zwei Werktagen (E+2) müssen 95 Prozent der Briefe ihre Empfängerin bzw. ihren Empfänger erreichen.

Die DP AG lässt die Brieflaufzeitenmessungen durch ein externes Qualitäts- und Marktforschungsinstitut durchführen. Zertifiziert wird die Messung durch den TÜV Rheinland. Die Messergebnisse werden der Bundesnetzagentur vierteljährlich vorgelegt. Die in dieser Messung festgestellten Werte liegen über den gesetzlichen Vorgaben.

### Brieflaufzeiten der DP AG aus Verbrauchersicht<sup>20</sup> 2012-2017

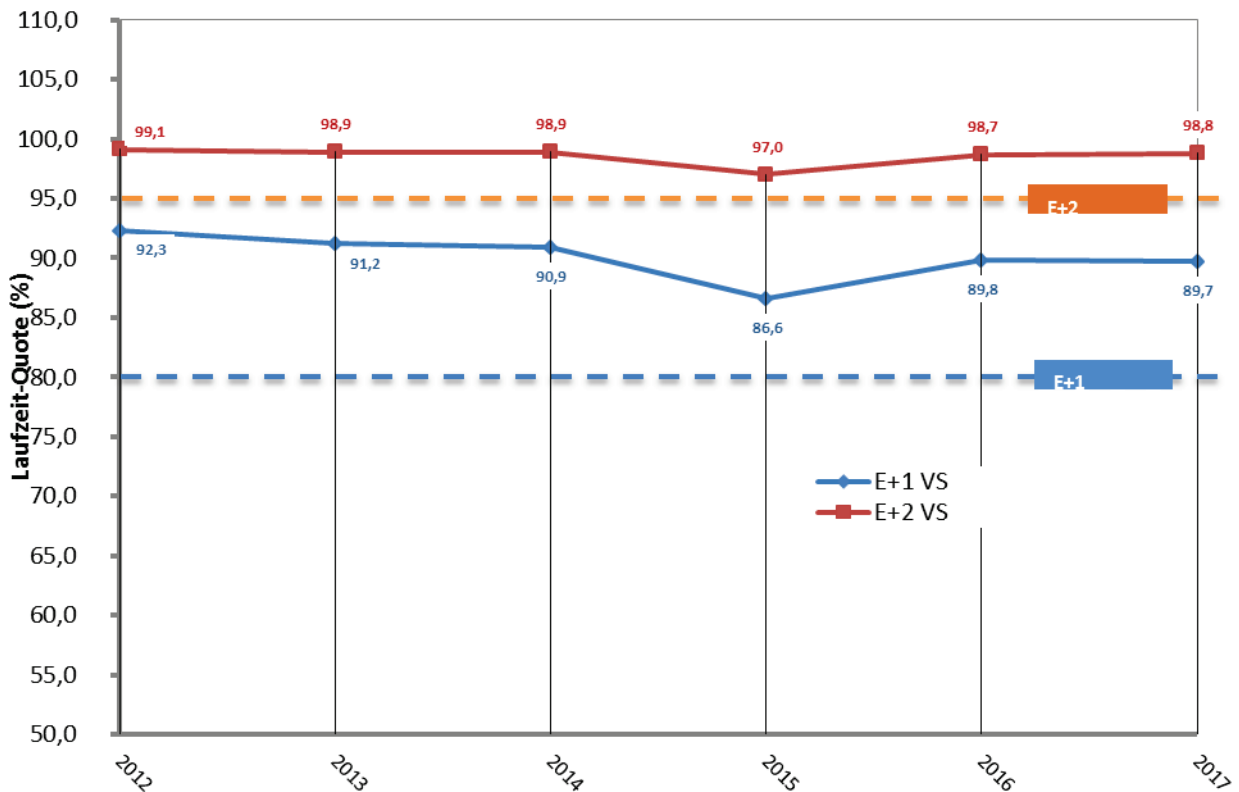


Abbildung 31: Brieflaufzeiten der DP AG aus Verbrauchersicht; Stand: 30. Juni 2017

#### 1.4 Verbraucherbefragung

Die Bundesnetzagentur hat angesichts der fortschreitenden Digitalisierung Ende des Jahres 2016 eine Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst in Auftrag gegeben. Diese repräsentative Befragung von privaten Postkundinnen und Postkunden und kleinen und mittleren Unternehmen zum tatsächlichen Bedarf an postalischer Grundversorgung führte die Firma INFO Markt- und Meinungsforschung GmbH im Jahr 2017 durch. Grundlage für die Telefoninterviews war eine bevölkerungsrepräsentative Gewichtung nach Alter, Geschlecht, Haushaltsgröße, Schulbildung und Bundesland. Bei den Unternehmen wurde nach der tatsächlichen Unternehmensstruktur in Deutschland, Branche, Betriebsgröße und Region, gewichtet.

Die Ergebnisse dieser Kundeninterviews sollen Aufschlüsse über die aktuellen Bedürfnisse nach postalischen Dienstleistungen geben und damit zusätzliche Erkenntnisse für eine mögliche Anpassung des Post-Universaldienstes in einem zunehmenden digitalen Umfeld liefern. Eine detaillierte Auswertung lag bei Drucklegung dieses Berichts noch nicht vor.

<sup>20</sup> Verbrauchersicht bedeutet, dass die Laufzeitmessung für alle Sendungen, die bis 17 Uhr in einen Briefkasten oder eine Filiale eingeliefert wurden, an diesem Werktag beginnt, auch wenn die Briefkastenleerung bzw. Abholung bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgt ist.

## 2. Verbraucherschutz

### 2.1 Beschwerdestelle

Die Bundesnetzagentur hat in den Jahren 2016 und 2017 ihre Position als bürgernahe Anlaufstelle und als kompetenter Ratgeber gefestigt und ausgebaut. Den Verbraucherservice Post erreichen jährlich steigende Beschwerden von Privatleuten sowie mittelständischen Unternehmen zu Unzulänglichkeiten und Ärgernissen bei der Postbeförderung und -zustellung, zu mangelhafter postalischer Infrastruktur oder zu den Entgelten.

Diese Beschwerden geben der Bundesnetzagentur auch Aufschluss über eventuelle Mängel in der flächendeckenden Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen. Sie prüft die Beschwerden und holt – wenn notwendig – Stellungnahmen der jeweiligen Postdienstleister ein. Ergibt sich kein zufriedenstellendes Bild, wirkt die Bundesnetzagentur auf Lösungen hin, die schnell Abhilfe schaffen und möglichst nachhaltige Verbesserungen bringen. Als Behörde hat sie zudem häufig eine stärkere Ausgangsposition als Privatpersonen, um schlüssige Antworten und umsetzbare Lösungsvorschläge der Postdienstleister zu erhalten.

Das Beschwerdeaufkommen bei der Bundesnetzagentur spiegelt sicherlich nur einen kleinen Teil der Unregelmäßigkeiten bei den Postdienstleistungen wider. Viele Menschen wenden sich zunächst an die zuständigen Postdienstleister. Bei der Bundesnetzagentur beschweren sich häufig diejenigen, die mit der Qualität der Beschwerdebearbeitung des jeweiligen Dienstleisters unzufrieden sind. Zum Teil wenden sich diese Bürgerinnen und Bürger auch an die örtlichen Medien und an die Lokalpolitik.

### 2.2 Beschwerden

In den Berichtsjahren sind die schriftlichen Beschwerden per E-Mail, Brief oder Fax weitere Jahre in Folge stark angestiegen. Im Jahr 2016 gingen 4.015 schriftliche Beschwerden beim Verbraucherservice Post ein. Im Jahr 2015 waren es 3.318 Beschwerden. Das ist ein Anstieg von 21 Prozent. Im Jahr 2017 stiegen die Zahlen erneut. Bis 30. September 2017 erreichten die Bundesnetzagentur bereits 3.433 Beschwerden.

Schriftliche Beschwerden 2013 - 2017

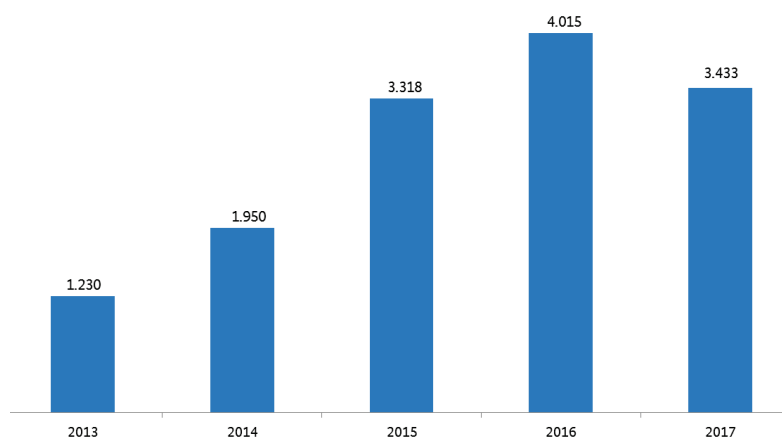


Abbildung 32: Schriftliche Beschwerden; Stand 30. September 2017

Erstmals waren im Jahr 2016 Mängel bei der Paketbeförderung und Paketzustellung mit rund 44 Prozent häufigster Anlass für Beschwerden bei der Bundesnetzagentur – 35 Prozent der Beschwerdegründe betrafen den Bereich Brief. Dieser Trend setzte sich im Jahr 2017 nicht fort. Bis Ende September 2017 nahmen lediglich 34 Prozent der Beschwerdegründe Bezug auf den Paketbereich und 53 Prozent hatten den "Brief" im Fokus der Kritik.

#### Beschwerden nach Gründen 2016

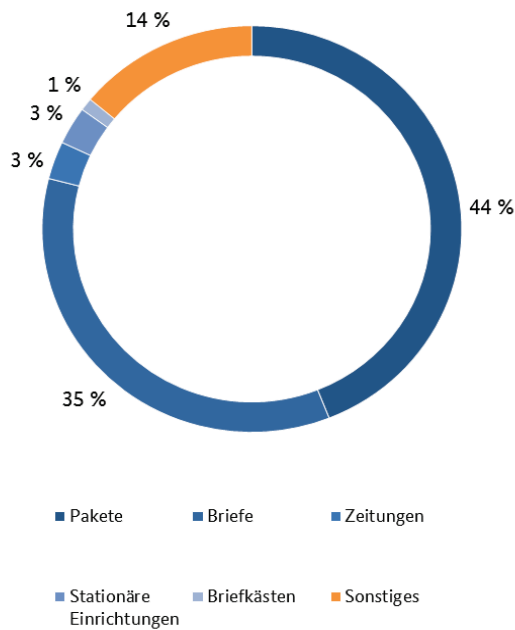


Abbildung 33: Beschwerden nach Gründen 2016



## Beschwerden nach Gründen 2017

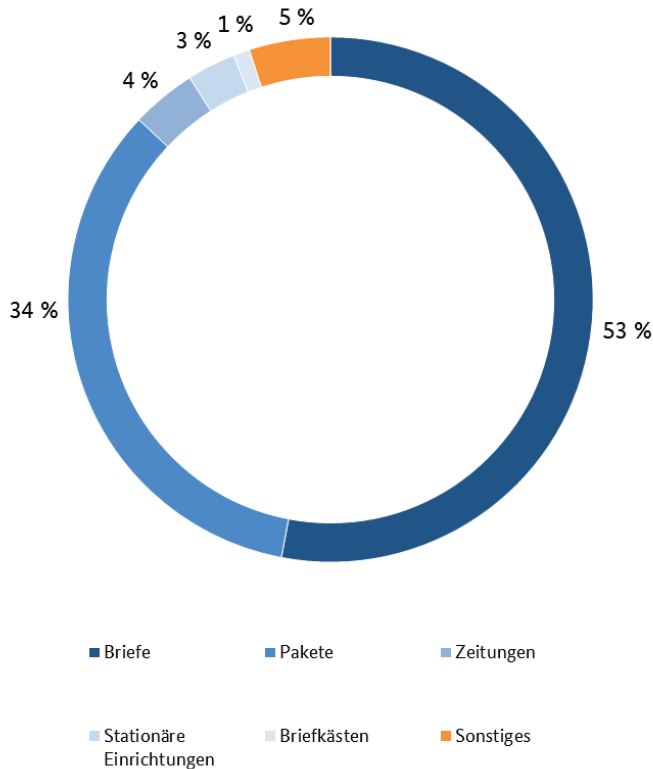


Abbildung 34: Beschwerden nach Gründen 2017; Stand 30. September 2017

Neben den schriftlichen Anfragen gab es im Jahr 2016 auch 1.800 telefonische Beschwerden, 2017 waren es bis Ende September ca. 1.400 beantwortete Anrufe.

Auffallend unterschiedlich zeigt sich im Jahr 2016 die Beschwerdelage in den zwei größten Städten Deutschlands. Im Großraum Hamburg entfielen 55,9 Prozent der Gründe auf die Briefzustellung. In Berlin und dem Berliner Umland dagegen hatten 58,25 Prozent der Beschwerdegründe die Paketzustellung in der Kritik. Im Jahr 2017 folgten die Beschwerden aus Berlin jedoch dem bundesweiten Trend, so dass die Briefbeförderung mit 54 Prozent wieder häufigster Beschwerdegrund war.

Im Vergleich der Bundesländer lag Nordrhein-Westfalen im Jahr 2016 (wie im Jahr 2015) mit 588 Beschwerden vorne – gefolgt von Berlin mit 421 Beschwerden und Hessen mit 327 Beschwerden. Die geringste Kritik kam 2016, wie auch in den beiden davorliegenden Jahren, aus dem Saarland (21 Beschwerden).

Im Jahr 2017 gab es bis Ende September ebenfalls die meisten Beschwerden in Nordrhein-Westfalen (573), gefolgt von Berlin (368), Hessen (335) und Bayern (322). Wiederum war das Saarland 2017 mit 20 Beschwerden das Schlusslicht.

Somit waren in beiden Jahren nördliche, westliche, östliche sowie südliche Bundesländer betroffen.

Ins Verhältnis zur Einwohnerzahl des jeweiligen Bundeslands gesetzt, ergibt sich jedoch ein anderes Ergebnis. In beiden Berichtsjahren schneidet Hamburg am schlechtesten ab. Im Jahr 2016 entfielen 1,4 Beschwerden auf 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner, bis zum 30. September 2017 waren es 1,1 Beschwerden. Berlin folgte 2016 mit 1,2 Beschwerden pro 10.000 und bis Ende September 2017 mit 1,0 Beschwerden pro 10.000. Nordrhein-Westfalen kam in beiden Jahren jeweils auf ca. 0,3 Beschwerden.

Beschwerden nach Bundesländern 2016

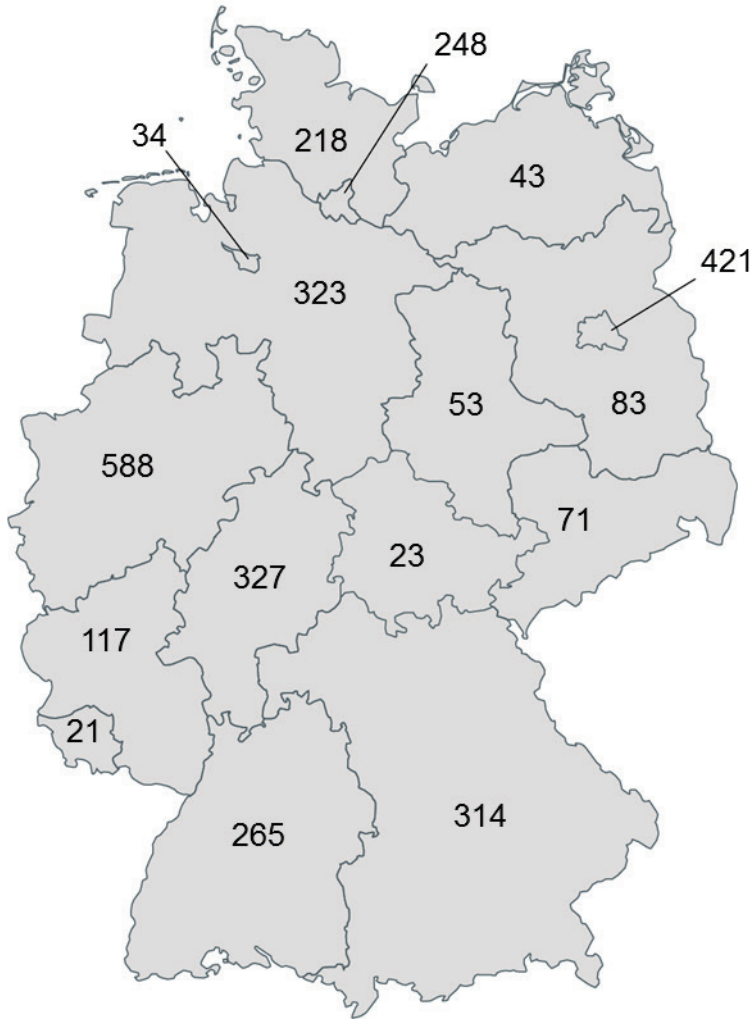


Abbildung 35: Beschwerden nach Bundesländern 2016

## Beschwerden nach Bundesländern 2017

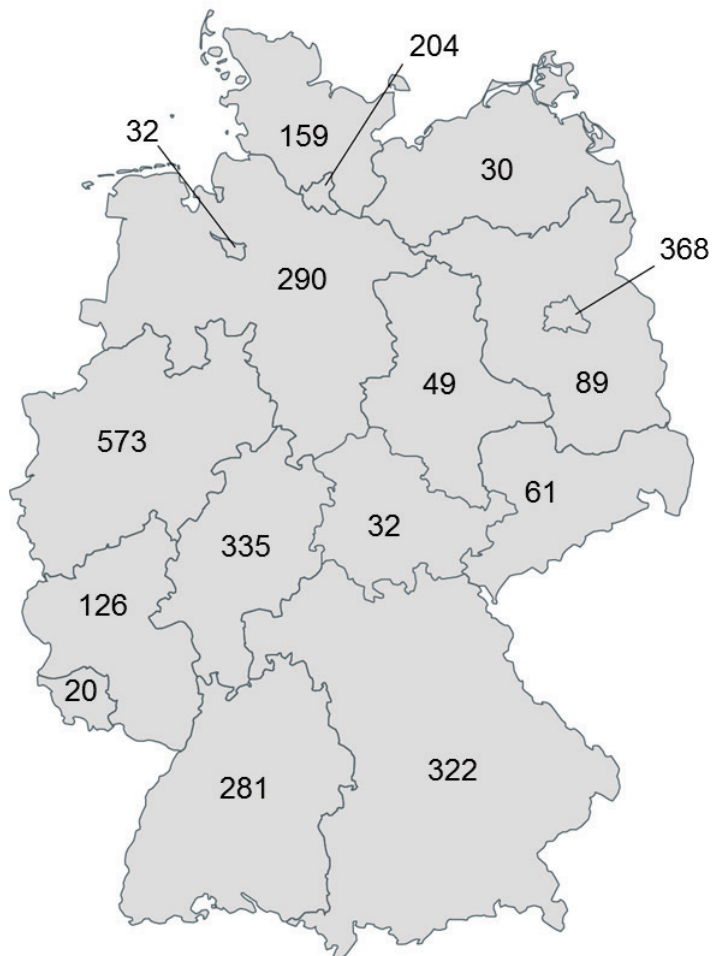


Abbildung 36: Beschwerden nach Bundesländern 2017; Stand 30. September 2017

### 2.3 Briefe

In den Jahren 2016 (57 Prozent) und 2017 (61 Prozent) rangierten wie in den letzten Jahren die vielfältigen Probleme bei der Briefzustellung ganz vorne auf der Beschwerdeliste der Kundinnen und Kunden. Sie bemängelten vor allem, dass an manchen Wochentagen gar keine Zustellung erfolgt, dass es gehäuft zu Ersatz- und Falschzustellungen kommt oder dass Sendungen ohne ersichtlichen Grund zurückgesandt werden. Auf diese Beschwerdegründe folgte verstärkt Kritik am Verlust von Sendungen, an zu langen Laufzeiten und an zu hohen Entgelten. Die Bundesnetzagentur hat Beschwerden zu Einschreiben und zu Nachsendungen sowie zu Beschädigungen und zur Lagerung unter dem Punkt "Sonstiges" zusammengefasst.

**Beschwerdegründe Briefbereich 2016**

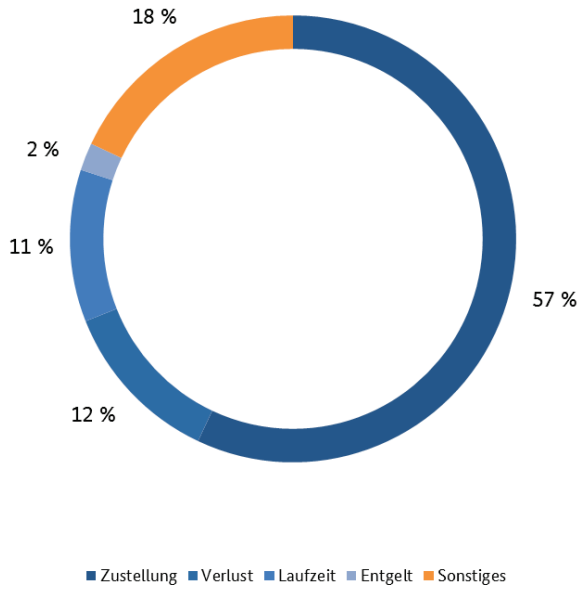


Abbildung 37: Beschwerdegründe Briefbereich 2016

**Beschwerdegründe Briefbereich 2017**

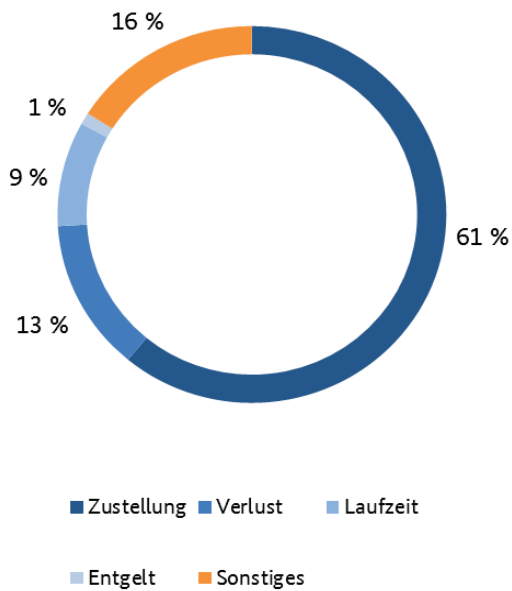


Abbildung 38: Beschwerdegründe Briefbereich 2017; Stand 30. September 2017

Im Jahr 2016 waren die Kundinnen und Kunden in Hamburg und im Hamburger Umland seit dem Herbst punktuell verstärkt belastet durch Ausfälle der Briefzustellung bzw. durch Mängel bei der Zustellung. Das

schlug sich nicht nur in den Beschwerden an die Bundesnetzagentur nieder sondern auch in der örtlichen Presse.

Im Jahr 2017 gab es im Oktober massive Probleme bei der Zustellung von Briefen in Teilen Berlins. Trotz der von der DP AG angekündigten zeitnahen Behebung der Zustellmängel kam es trotzdem in der Folge zu einem erhöhten Beschwerdeaufkommen bei der Bundesnetzagentur.

## 2.4 Pakete

Probleme bei der Paketzustellung fanden 2016 sogar in 65 Prozent der Beschwerden und 2017 in 63 Prozent der Beschwerden ihren Niederschlag. Empfängerinnen und Empfänger von Paketen waren zunehmend darüber verärgert, lediglich eine Benachrichtigungskarte im Briefkasten vorzufinden, obwohl sie nachweislich zuhause waren. Ein persönlicher Zustellversuch durch den Paketdienstleister wurde also gar nicht erst unternommen. Ansonsten waren die Beschwerdethemen im Paketbereich während der beiden Berichtsjahre ähnlich gelagert wie beim Brief.

Zunehmend Anlass zur Beschwerde gaben fehlerhafte, irreführende und missverständliche Einträge in den Systemen zur Sendungsverfolgungsverfolgung der Paketdienstleister. Auch angekündigte Zustellzeiten, die nicht eingehalten wurden, waren Kritikpunkte. Die verbesserte Transparenz durch eine Nachverfolgung der Paketsendungen erhöht gleichzeitig die Erwartungen an korrekte und verlässliche Informationen.

Des Weiteren thematisierten die Menschen den Verlust und die Beschädigung von Paketen sowie die Laufzeiten. Unter den Punkt "Sonstiges" fällt im Bereich Paket vor allem die Kritik an Nachforschungen und an den Packstationen.

**Beschwerdegründe Paketbereich 2016**

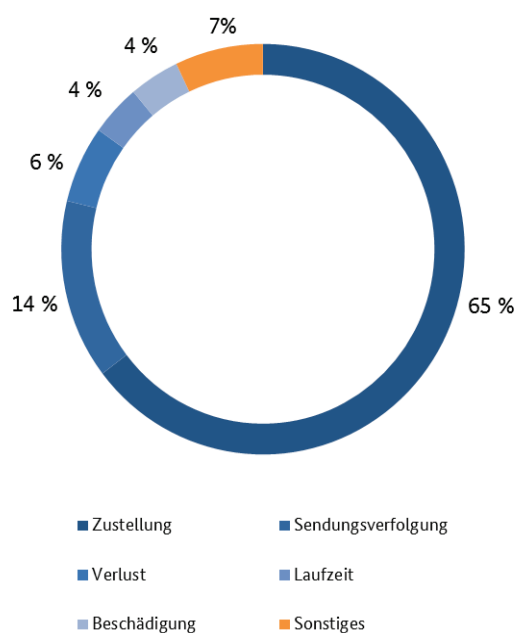


Abbildung 39: Beschwerdegründe Paketbereich 2016

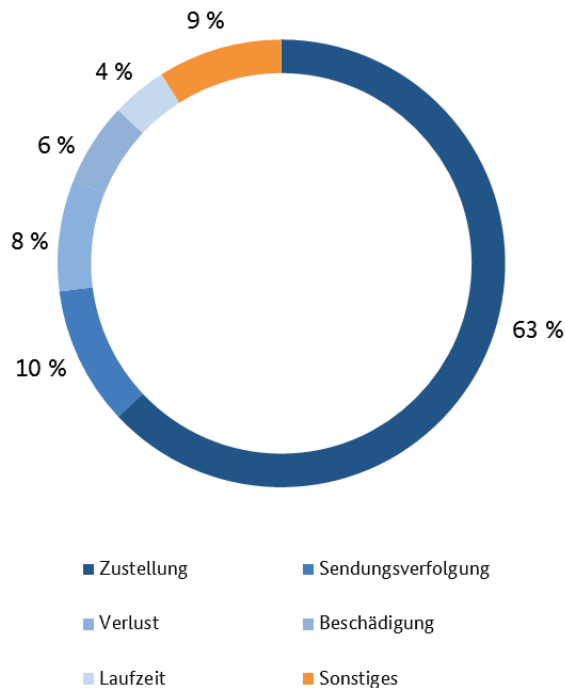
**Beschwerdegründe Paketbereich 2017**

Abbildung 40: Beschwerdegründe Paketbereich 2017; Stand 30. September 2017

## 2.5 Lagerfristen beim Zoll für Briefsendungen

Die DP AG hat zum 1. September 2016 die Lagerdauer bei den Zollämtern für Briefsendungen von 14 auf sieben Tage verkürzt. Die Bundesnetzagentur erhielt im Jahr 2017 einige Beschwerden dazu. Durch den steigenden E-Commerce wird dieses Thema sicherlich zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Empfänger von Sendungen aus dem Ausland erhalten zum Teil von der DP AG eine Benachrichtigung, dass eine für sie bestimmte Sendung nicht unmittelbar zugestellt werden kann, sondern an ein Zollamt weitergeleitet wurde. Oftmals ist in solchen Fällen eine Zollinhaltserklärung fehlerhaft oder fehlt gänzlich, oder eine ordnungsgemäße Handelsrechnung ist der Sendung nicht beigelegt. Die Verkürzung der Frist zur Abholung der Sendung erschwert es den Empfängern, rechtzeitig persönlich beim Zollamt vorstellig zu werden. Die Sendungen werden zurück geschickt, wenn nicht binnen sieben Tagen die Verzollung beim zuständigen Zollamt vorgenommen oder die DP AG mit der Verzollung beauftragt wird.

Die Bundesnetzagentur rät Verbrauchern daher, zügig aktiv zu werden, wenn sie etwaige Benachrichtigungskarten vorfinden. Sie sollten sich möglichst schnell über die Gründe informieren, die zu einer Lagerung beim Zoll geführt haben. In der Regel enthält die Benachrichtigung Informationen zu den fehlenden Unterlagen.

### 3. Schlichtungsstelle Post

#### 3.1 Gesetzlicher Auftrag

Die Bundesnetzagentur führt seit Inkrafttreten der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) am 25. August 2001 Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen Anbietern von Postdienstleistungen und ihren Kundinnen und Kunden durch. Die bei der Bundesnetzagentur angesiedelte Schlichtungsstelle Post kann daher bereits auf 15 Jahre Erfahrung mit der außergerichtlichen Streitbeilegung im Postbereich zurückblicken.

Das Jahr 2016 zeichnet sich durch verschiedene Entwicklungen aus, die die Arbeit der Schlichtungsstelle in besonderer Weise beeinflusst haben. Dazu gehört an erster Stelle das Inkrafttreten des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) am 1. April 2016, mit dem die außergerichtliche Streitbeilegung in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt gestärkt worden ist. Das VSBG hat neue Regelungen für das Verfahren und die Organisation gebracht, die von der Schlichtungsstelle Post umgesetzt und beachtet werden müssen. Das Postgesetz (PostG) stellt klar, dass die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen Verbraucher/in und Postdienstleister den Anforderungen des VSBG entsprechen muss. Durch weitere Änderungen des PostG wurde die Kostenfreiheit des Verfahrens für beide Seiten, also sowohl für Antragstellerin bzw. den Antragsteller als auch für die Antragsgegnerin bzw. den Antragsgegner, normiert und die Bundesnetzagentur ausdrücklich zum Erlass einer Verfahrensordnung, Schlichtungsordnung Post (SchliO-Post), ermächtigt. Die geltende Fassung der SchliO-Post wurde am 6. April 2016 auf der Internetseite und im Amtsblatt der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Die Schlichtungsstelle Post ist eine behördliche Verbraucherschlichtungsstelle im Sinne des VSBG und gehört damit zu den von der Europäischen Kommission anerkannten Streitbeilegungsstellen im Europäischen Wirtschaftsraum.

Weitere Informationen zur Schlichtungsstelle Post und zum Schlichtungsverfahren sind auf der Internetseite der Bundesnetzagentur [www.bundesnetzagentur.de/post-schlichtungsstelle](http://www.bundesnetzagentur.de/post-schlichtungsstelle) veröffentlicht. Dort sind auch die Pflichtangaben gemäß § 3 der Verordnung über Informations- und Berichtspflichten nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (Verbraucherstreitbeilegungs-Informationspflichtenverordnung – VSInfoV) zu finden.

#### 3.2 Ablauf des Schlichtungsverfahrens

Diese Gesetzesänderungen im Jahr 2016 sind in eine Zeit gefallen, in der es aufgrund des boomenden E-Commerce zu einer stark wachsenden Paketmenge kommt. Da Streitfälle im Postbereich sehr häufig beschädigte oder verloren gegangene Paketsendungen zum Gegenstand haben, schlugen sich die verschiedenen Entwicklungen und Maßnahmen im Jahr 2016 in einem spürbaren Anstieg der Schlichtungsanträge nieder. Dieser Trend setzte sich bis Ende September des Jahres 2017 fort.

Einen Schlichtungsantrag können Kundinnen bzw. Kunden von Postdienstleistern stellen, die die Verletzung eines Rechts aus der PDLV geltend machen können. Zu den Postdienstleistungen gehören die Beförderung von Brief- und Paketsendungen. Die Verletzung eines Rechts aus der PDLV liegt insbesondere dann vor, wenn eine Postsendung auf dem Versandweg verloren ging, entwendet oder beschädigt wurde. Nach der Praxis der Schlichtungsstelle Post können sowohl Absender/in als auch Empfänger/in einer Postsendung berechtigt sein, einen Schlichtungsantrag zu stellen. Die Antragstellerin bzw. der Antragsteller müssen bereits vergeblich versucht haben, eine Einigung mit dem Postdienstleister zu erreichen, und dürfen keine

Sondereinbarungen mit dem Dienstleister getroffen haben. Außerdem darf zum Antragsgegenstand kein Gerichtsverfahren anhängig sein. Antragsberechtigt sind sowohl natürliche als auch juristische Personen, wenn die genannten Voraussetzungen vorliegen. Das Schlichtungsverfahren ist für beide Seiten gebührenfrei. Allerdings sind die anfallenden Kosten, wie z. B. Porto und andere Auslagen, von den Parteien selbst zu tragen.

Das Schlichtungsverfahren wird in der Regel in Textform, d. h. per E-Mail, Fax oder Brief, durchgeführt.

Die Schlichtung im Postbereich ist ein freiwilliges Verfahren. Das bedeutet, dass der betroffene Postdienstleister nicht verpflichtet ist, an einem Schlichtungsverfahren teilzunehmen. Die Mehrheit der großen Paketdienstleister lehnt die Teilnahme an der Schlichtung in der Regel ab. Lediglich Hermes zeichnet sich durch eine generelle Schlichtungsbereitschaft aus.

Wird ein Schlichtungsverfahren durchgeführt, erhalten beide Seiten Gelegenheit, Stellungnahmen abzugeben und relevante Nachweise vorzulegen. Kommt es während des Verfahrens nicht zu einer Einigung zwischen den Parteien, bewertet die Schlichtungsstelle den Sachverhalt und unterbreitet einen eigenen Vorschlag für eine gütliche Einigung. Die Parteien sind nicht verpflichtet, den Lösungsvorschlag der Bundesnetzagentur anzunehmen. Nehmen Sie den Einigungsvorschlag an, so kommt eine vertragliche Abrede zwischen den beiden Seiten zustande, die einzuhalten ist.

Auf der Internetseite der Bundesnetzagentur kann ein Antragsformular zur Durchführung eines Schlichtungsverfahrens heruntergeladen werden. Ein Online-Formular zur Beantragung eines Schlichtungsverfahrens ist in Planung.

### **3.3 Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren**

Die Schlichtungsstelle Post verzeichnete in den Jahren 2016 und 2017 jeweils einen erheblichen Anstieg der Schlichtungsanträge. Grund für den Anstieg sind neben den steigenden Sendungsmengen auf den Paketmärkten auch die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Im Jahr 2016 wurden 235 Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle Post der Bundesnetzagentur beantragt. Das ist eine Steigerung um 256 Prozent im Vergleich zum Jahr 2015, in dem 66 Anträge auf Durchführung eines Schlichtungsverfahrens eingingen.

Mit 732 Schlichtungsbegehren bis zum 30. September 2017 hat sich die Zahl im Vergleich zum gesamten Jahr 2016 bereits mehr als verdreifacht.



## Schlichtungsanträge 2017

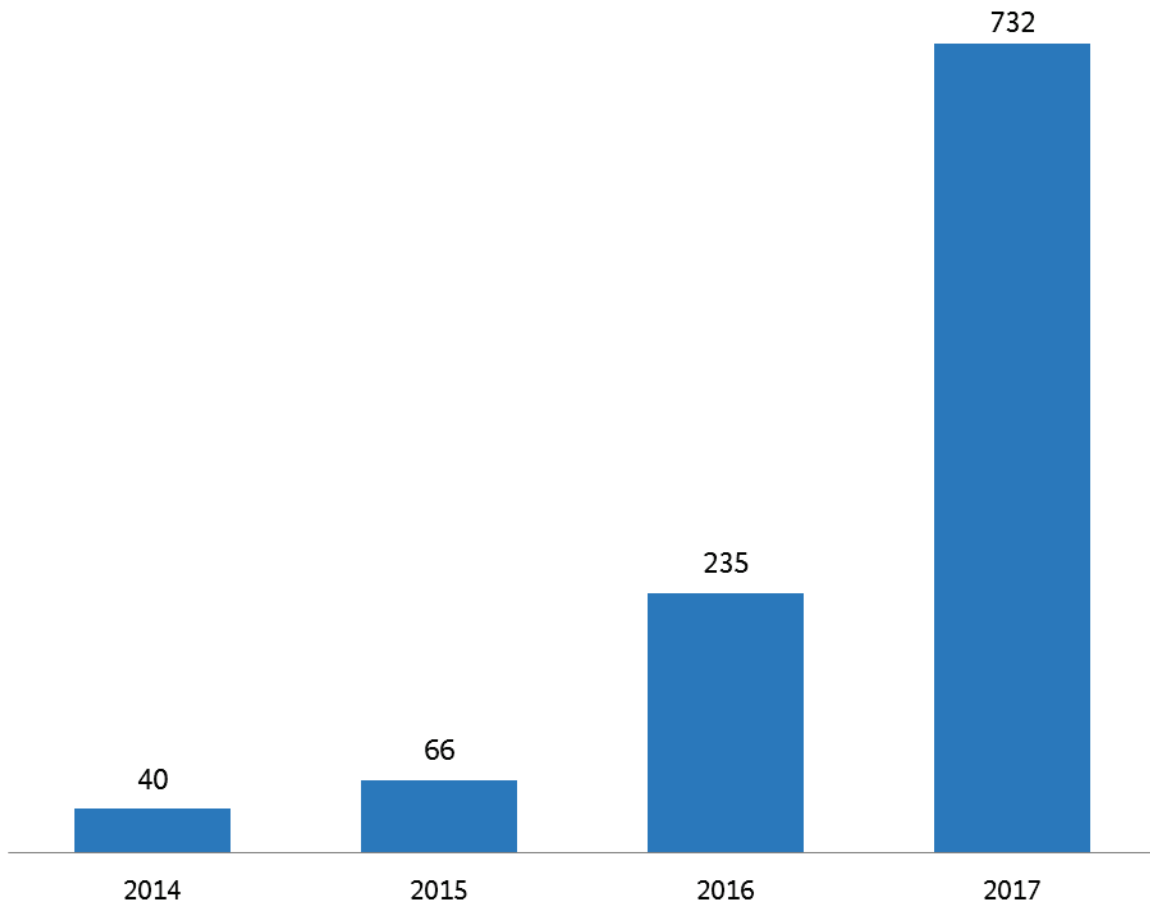


Abbildung 41: Schlichtungsanträge 2014 bis 2017; Stand 30. September 2017

In 114 Fällen, in denen beide Parteien bereit waren, an einem Schlichtungsverfahren teilzunehmen, kam es im Jahr 2016 zu einer erfolgreichen Einigung. In 41 Fällen kam es zu keiner Einigung bzw. wurde die Mitwirkung an einem Schlichtungsverfahren vom Postdienstleister abgelehnt. Bei 39 Anträgen musste die Schlichtungsstelle die Einleitung eines Verfahrens ablehnen.

Schlichtungsvorgänge 2016

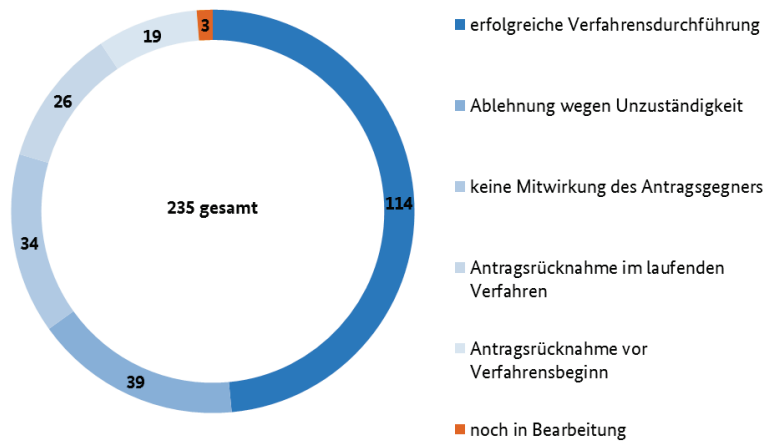


Abbildung 42: Schlichtungsvorgänge 2016

Im Jahr 2017 (Stand 30. September 2017) lehnte der jeweilige Paketdienstleister in 289 Fällen eine Mitwirkung an einem Schlichtungsverfahren ab. In 144 Fällen kam es zu einer Einigung durch das Schlichtungsverfahren. Eine direkte Zustimmung ohne ein Verfahren gab es in 45 Fällen und 74 mal musste die Schlichtungsstelle ein Verfahren ablehnen, da keine Rechte aus der Postdienstleistungsverordnung verletzt waren.

Schlichtungsvorgänge 2017

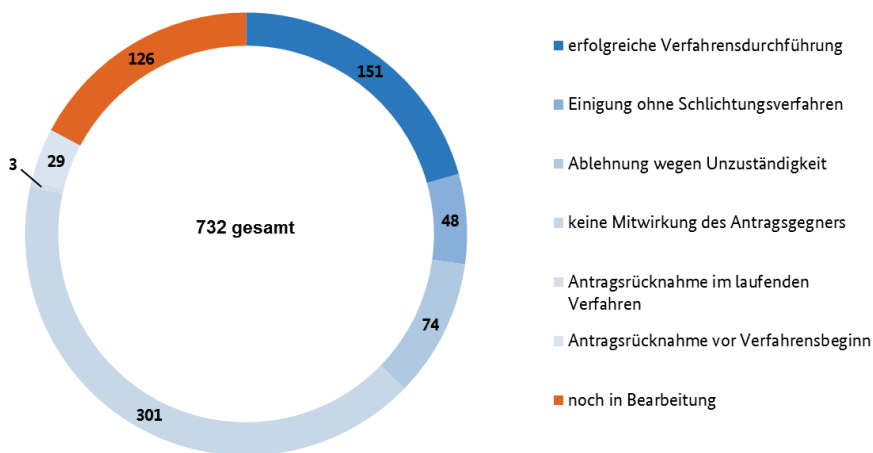


Abbildung 43: Schlichtungsvorgänge 2017; Stand 30. September 2017

### 3.4 Gegenstand der Schlichtungsanträge

In beiden Berichtsjahren bezog sich die Mehrheit der an die Schlichtungsstelle herangetragenen Streitfälle auf Beschädigungen von Postsendungen – 105 Anträge im Jahr 2016 und 328 Anträge im Jahr 2017. Es folgten in beiden Jahren Anträge zum Verlust oder zur Entwendung von Sendungen (2016: 90, 2017: 173). Die verbleibenden Anträge bezogen sich auf zu lange Laufzeiten und Unregelmäßigkeiten bei der Zustellung.

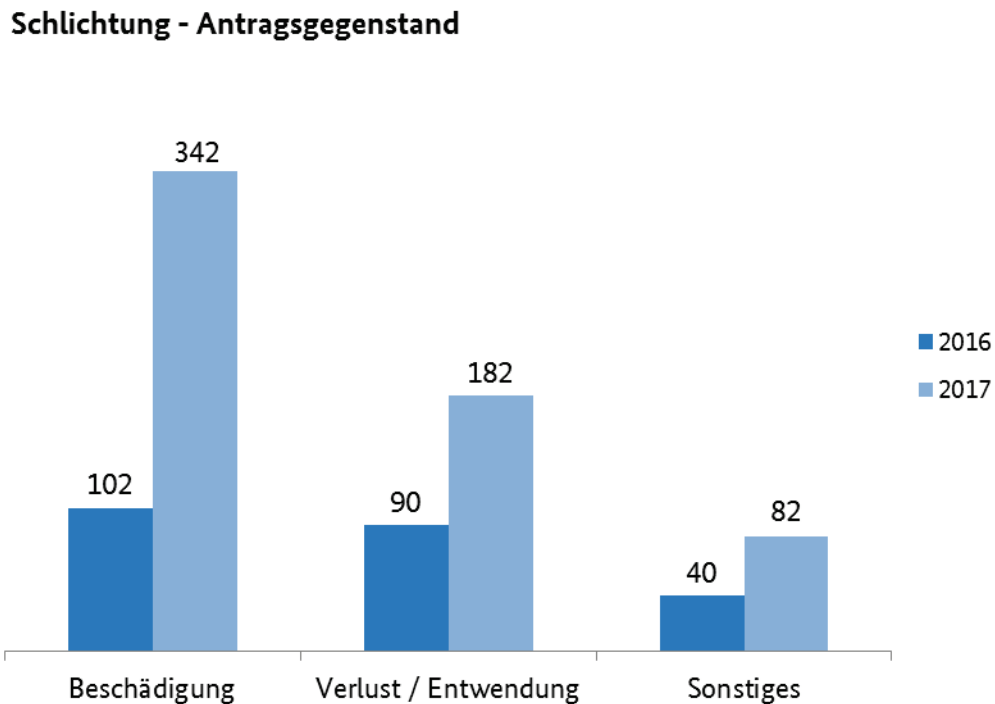


Abbildung 44: Gegenstand des Schlichtungsantrags 2016 und 2017; Stand 30. September 2017

Die Antragstellerinnen und Antragsteller sahen sich im Betrachtungszeitraum am häufigsten Problemen bei der Paketbeförderung gegenüber: 2016 waren es 82 Prozent, 2017 betraf das bis 30. September 85 Prozent. Deutlich weniger Schlichtungsanträge gingen zu Problemen mit der Briefbeförderung ein: neun Prozent im Jahr 2016 und sechs Prozent bis zum 30. September 2017.

### Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2016

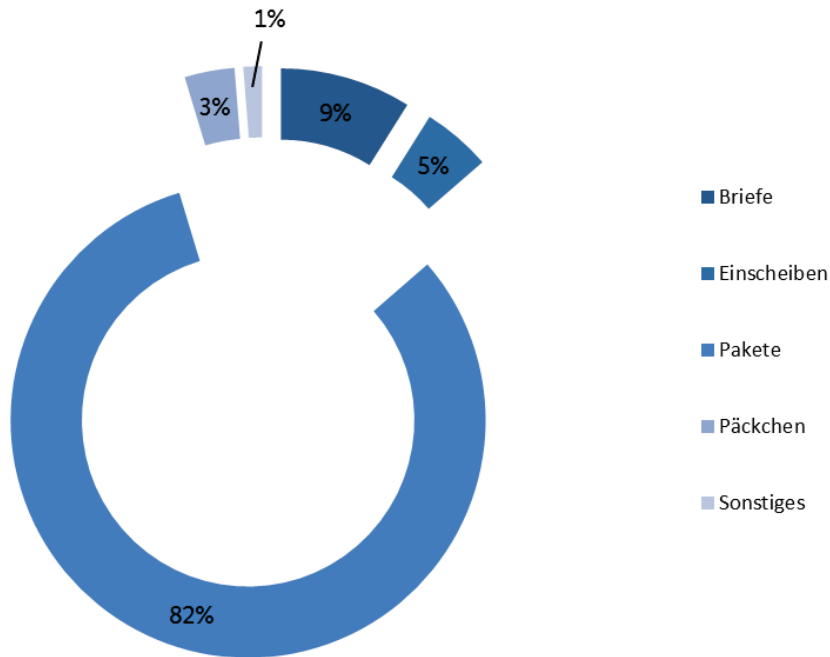


Abbildung 45: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2016

### Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2017

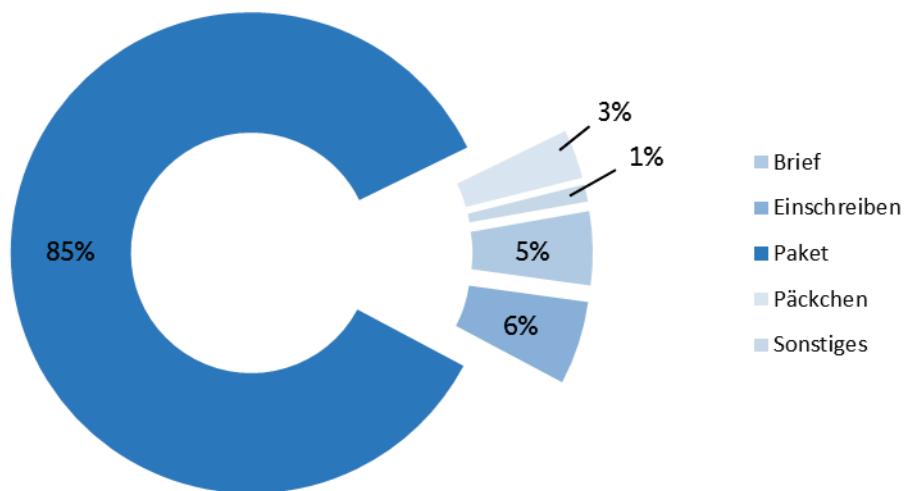


Abbildung 46: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2017; Stand 30. September 2017

# H Postgeheimnis und Datenschutz, Postmarktprüfungen

Die Bundesnetzagentur stellt sicher, dass die Diensteanbieter auf dem Postmarkt das Postgeheimnis und die entsprechenden Vorschriften des Datenschutzes wahren. Hierzu ist sie berufen, da der Bund auch nach erfolgter Liberalisierung des Postmarktes gegenüber jedermann das in Artikel 10 Abs. 1 GG gewährte Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis fortlaufend zu garantieren hat.

Die rechtlichen Grundlagen hierfür finden sich in Abschnitt 9 des PostG und in der Postdienste-Datenschutzverordnung (PDSV). Dem Postgeheimnis unterliegen sowohl der Inhalt von Postsendungen als auch die näheren Umstände des Postverkehrs natürlicher oder juristischer Personen (§ 39 Abs. 1 PostG). Zum Schutz personenbezogener Daten der am Postverkehr Beteiligten enthält § 41 PostG Regelungen, die durch die PDSV ausgefüllt und durch das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) ergänzt werden.

Im Mai 2018 wird die europäische Datenschutzgrundverordnung in Kraft treten. Dies bringt auf nationaler Ebene gravierende Veränderungen von Regelungen des BDSG mit sich. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), die bereits im Vorfeld in eine gänzlich unabhängige oberste Bundesbehörde umgewandelt wurde, und den Landesbeauftragten für den Datenschutz soll die alleinige Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung von datenschutzrechtlichen Bestimmungen obliegen. Zu ersten Vorschlägen, die PDSV gänzlich aufzuheben und den Begriff „Datenschutz“ aus dem PostG zu streichen, gab die Bundesnetzagentur zu bedenken, dass die in der PDSV vorhandenen Regelungen zum Datenschutz als Nachweis für ein ordnungsgemäßes Erbringen von Postdiensten weitgehend unerlässlich sind. Exemplarisch seien Auslieferungsdaten nach § 5 Abs. 3 PDSV und Ausweisdaten nach § 8 Abs. 1 PDSV genannt. Bislang sind die Vorschriften aus dem PostG und der PDSV daher unverändert geblieben. Zur Zeit befinden sich die Bundesnetzagentur und die BfDI in Gesprächen über die Auswirkungen ihrer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kontrolle von postrechtlichen Vorschriften zum Datenschutz nach dem Inkrafttreten der europäischen Datenschutz-Grundverordnung und des neuen, an sie angepassten BDSG.

In den Jahren 2016 und 2017 verzeichnete die Bundesnetzagentur eine große Anzahl von Beschwerden zu Postgeheimnis und Datenschutz. Zumeist beanstandeten Kunden von Postdiensteanbietern, Briefsendungen an frei zugänglichen Stellen anstatt in ihrem Briefkasten vorgefunden oder an andere Personen adressierte Briefe erhalten zu haben. Einen weiteren Beschwerdegrund stellte das Anbringen von Paketbenachrichtigungen an für jedermann einsehbaren Stellen an der Außenseite von Briefkästen oder Haustüren dar. Teilweise sei nicht einmal versucht worden, die Paketsendung zuzustellen. Regelmäßig stellt die Bundesnetzagentur gegenüber den betroffenen Diensteanbietern klar, dass das Abstellen von Postsendungen oder Anbringen von Benachrichtigungen an für jedermann einsehbaren Stellen sowie das Zustellen von Sendungen an andere Personen als den Empfänger oder ggf. den Absender gegen die Pflicht zur Wahrung des Postgeheimnisses verstößt.

In diesem Zusammenhang beanstandete die Bundesnetzagentur die Arbeitsanweisungen eines Diensteanbieters zur Zustellung von Briefsendungen. Danach seien Sendungen auch in Briefkästen einzulegen, wenn diese für die vollumfängliche Aufnahme der Sendung zu klein sind. Bei Fehlen eines

Briefkastens solle die Sendung an der Eingangstür oder sonst gut sichtbar am Hauseingang abgelegt werden. Im Falle des Fehlens einer Namensangabe am Briefkasten oder an der Türklingel solle die Sendung gleichwohl zugestellt werden, wenn der Empfänger dem Zusteller bekannt sei. Zunächst verteidigte der Diensteanbieter seine Arbeitsanweisungen als notwendige Maßnahme, um auf dem Postmarkt konkurrenzfähig zu bleiben. Bei anderen Anbietern sei ein gleichartiges Verhalten bei der Zustellung von Postsendungen längst gängige Praxis. Als Folge der Beanstandung durch die Bundesnetzagentur hat der betroffene Anbieter seine Arbeitsanweisungen nunmehr den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend überarbeitet.

Im Berichtszeitraum beobachtete die Bundesnetzagentur zudem eine rasante Zunahme des Angebots sogenannter Lieferadressen, vor allem entlang der Grenze zwischen Deutschland und der Schweiz. Bei diesem neuen Geschäftsmodell, das in enger Verbindung mit dem rasant wachsenden E-Commerce steht, wird ausländischen Kunden angeboten, gegen ein Entgelt bestellte Warensendungen an eine in Deutschland befindliche Adresse liefern zu lassen und sie von dort abholen oder zusenden lassen zu können. Anbieter und deren Kunden versprechen sich davon u.a. Vergünstigungen im Zusammenhang mit der Besteuerung der Waren bei der Einfuhr in die Schweiz. Die Bundesnetzagentur hat diese neue Entwicklung unter den Aspekten Postgeheimnis und Datenschutz in 112 Fällen auch vor Ort in Augenschein genommen.

Im Zusammenhang mit dem Angebot einer solchen Lieferadresse untersagte die Bundesnetzagentur einem Anbieter, entgegen der Bestimmungen der PDSV und des BDSG Daten von Kunden zu verarbeiten oder zu nutzen, die er in seiner Eigenschaft als Vertragspartner eines konkurrierenden Anbieters erlangt hatte und forderte ihn zur Löschung dieser Daten auf, sofern ihm kein Einverständnis des jeweiligen Kunden zur weiteren Nutzung vorliegt. In der Folge warfen sich die ehemaligen Vertragspartner fortwährend gegenseitig vor, Kundendaten entgegen der Bestimmungen des Datenschutzes im Postwesen zu nutzen. Teilweise führte dies zu Verunsicherungen bei den Kunden bis hin zu der Frage, ob man das ausgewählte Angebot weiter nutzen dürfe. Hierzu stellte die Bundesnetzagentur klar, dass Kunden auch unter dem Blickwinkel des Datenschutzes in der Wahl von Diensteanbietern frei sind.

In den Jahren 2016 und 2017 führte die Bundesnetzagentur bei den Diensteanbietern insgesamt 1633 Überprüfungen durch. Derartige Prüfungen erfolgen regelmäßig und darüber hinaus bei Vorliegen eines konkreten Anlasses. Überwiegend stellte die Kontrolle von Postgeheimnis und Datenschutz den Schwerpunkt der Prüfungen dar (1498 Überprüfungen). Wegen der stetigen Zunahme der Beförderung von Paketen konzentrierte sich die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum abermals auf Überprüfungen von Paketshops. Dabei stellte sie einen starken Anstieg von Fällen mangelhaft gelagerter Paketsendungen fest. Beispielsweise stapelten sich Pakete im für jedermann zugänglichen Kundenbereich der Geschäfte, so dass die Adressdaten der Empfänger und ggf. der Absender jederzeit eingesehen werden konnten. Auf die mit einer derartigen Lagerung einhergehenden Verletzungen von Postgeheimnis und Datenschutz angesprochen, erklärten die Betreiber regelmäßig, man habe keine andere Möglichkeit, die Pakete bis zur nächsten Abholung zu lagern. Das Geschäft sei dafür zu klein und der jeweilige beauftragende Postdiensteanbieter habe keine weiteren Abholfahrten in Aussicht gestellt. Unmissverständlich wies die Bundesnetzagentur darauf hin, dass eine derartige Lagerung von Paketen mit den gesetzlichen Bestimmungen zu Postgeheimnis und Datenschutz nicht vereinbar ist. Derzeit prüft die Bundesnetzagentur die Einleitung geeigneter Maßnahmen, um die Wahrung von Postgeheimnis und Datenschutz auch in diesen Fällen für die Zukunft sicherzustellen.

## **III Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz**

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

## A Allgemeine Erwägungen

Das Postgesetz feiert Anfang 2018 seinen 20. Geburtstag. Nur unwesentlich jünger ist die auf dem Postgesetz fußende Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV), in der der Umfang der postalischen Grundversorgung in Deutschland festgelegt ist. Dieser postrechtliche Rahmen ist in den letzten 20 Jahren weitgehend unverändert geblieben. Anpassungen an die Veränderungen der Postmärkte sowie der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung sind bisher ausgeblieben. Angesichts der von Digitalisierung und E-Commerce angetriebenen Marktveränderungen erscheint es jedoch dringend geboten, die gesetzlichen Vorschriften und dabei insbesondere die Regelungen zum Post-Universaldienst zu hinterfragen und auf den Prüfstand zu stellen.

Die Bundesnetzagentur hatte bereits im Vorfeld des letzten Tätigkeitsberichts für die Jahre 2014/2015 eine Anhörung zu einem von ihr veröffentlichten Impulspapier zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes durchgeführt und damit einen Diskussionsprozess zu einem möglichen Anpassungsbedarf begonnen. Eine Mehrheit der Kommentatorinnen und Kommentatoren plädierte damals zwar für einen im Wesentlichen unveränderten Fortbestand der geltenden Regelungen der PUDLV. Die Bundesnetzagentur hat jedoch hervorgehoben, dass das Meinungsbild nur einen Zwischenstand darstellen könne und die Diskussion zu möglichen Anpassungen des Universaldienstregimes fortgesetzt und mit weiteren Daten und Fakten fundiert werden müsse.

Die Entwicklung auf den Postmärkten in Deutschland und Europa in den letzten beiden Jahren bestätigt den damaligen Befund. Die Paketmengen in Deutschland steigen weiter rasant an, während sich die Briefmengen perspektivisch weiter rückläufig entwickeln dürften. In Deutschland ist das Aufkommen adressierter Briefe seit dem Jahr 2007 um über zwölf Prozent zurückgegangen. In anderen europäischen Ländern sehen die Zahlen weit dramatischer aus. In Schweden beträgt der Sendungsmengentrückgang bei den adressierten Briefen seit der Jahrtausendwende 42 Prozent und in den Niederlanden 60 Prozent. In Dänemark liegt er aufgrund der Implementierung einer umfassenden E-Government-Strategie mit einer Verpflichtung zur papierlosen Kommunikation mit Behörden sogar bei 74 Prozent. Auch wenn für Deutschland in naher Zukunft solche Rückgänge nicht zu erwarten sind, ist von einem weiter rückläufigen Trend auszugehen. Die Digitalisierung wird voranschreiten und die Kommunikation nachhaltig verändern. Auch politisch wird diese Entwicklung forciert, wie z. B. durch die digitale Agenda der EU-Kommission, die digitale Agenda der Bundesregierung, entsprechende Initiativen auf Landesebene oder die gesetzlich geforderte Digitalisierung der Justiz, die eine Verpflichtung zur Einreichung elektronischer Dokumente ab dem Jahr 2022 vorsieht. Nach dem im August 2017 verabschiedeten Online-Zugangsgesetz sollen auch Verwaltungsdienstleistungen und folglich der damit einhergehende Schriftverkehr bis 2022 von den Bürgerinnen und Bürgern vollständig über Portale abgewickelt werden können.

Gleichzeitig profitieren die Postdienstleister in erheblichem Maß vom boomenden E-Commerce. Die Entwicklung der Paketmenge, die sich in den letzten 15 Jahren mehr als verdoppelt hat, belegt dies eindrucksvoll. Die Postdienstleister stellen das zentrale Bindeglied zwischen Händlern und Endkunden dar. Ohne leistungsstarke und innovative Postdienstleister wären die Steigerungsraten des Online-Handels undenkbar. Zunehmend verschwimmen die Grenzen zwischen Paket- und Briefsendungen, denn kleinformige Waren werden zum Teil in Briefform versendet. Das aktuelle Marktgeschehen hält sich also



nicht mehr an klassische Marktabgrenzungen. Diese Entwicklung schreitet dynamisch voran, ohne dass die genaue Gestalt der Postmärkte der Zukunft bereits vorherzusagen ist.

Die vom E-Commerce getriebene Dynamik auf den Postmärkten kommt auch den Endkunden und Verbrauchern zugute. Schnelle Liefergeschwindigkeiten, preisgünstige Versandoptionen, verbesserte Zustellmöglichkeiten, wie die kurzfristige Umleitung von Sendungen an andere Lieferadressen, sowie aktuelle Statusabfragen über Sendungsverfolgungen sind mittlerweile Standard.

Um in diesem dynamischen Umfeld zusätzliche Erkenntnisse über den aktuellen Bedarf der Menschen an Postdienstleistungen zu gewinnen, hat die Bundesnetzagentur eine repräsentative Befragung von Verbraucherinnen und Verbrauchern und kleinen bis mittleren Unternehmen durchführen lassen. Damit ist sie ihren Ankündigungen im letzten Tätigkeitsbericht Post und in ihrem mit dem Jahresbericht 2016 veröffentlichten Vorhabenplan nachgekommen. Die Ergebnisse dieser Verbraucherbefragung stellen aus Sicht der Bundesnetzagentur einen weiteren Baustein für die Diskussion um einen zeitgemäßen Post-Universaldienst dar. Sie dürfen jedoch keineswegs isoliert betrachtet werden und müssen sorgfältig mit anderen Interessen abgewogen und in Einklang gebracht werden.

Es sollte darüber hinaus nicht außer Acht gelassen werden, dass die Bundesnetzagentur seit mehreren Jahren eine steigende Zahl an Beschwerden im Postbereich verzeichnet. Probleme mit der Brief- und Paketbeförderung werden immer wieder in den Medien thematisiert und die Dienstleister kritisiert. Kundinnen und Kunden kommen mit ihren Beschwerden und Anliegen vielfach bei ihrem Postdienstleister nicht weiter. Kompetente Ansprechpartner fehlen, Auskünfte sind unzureichend, Mängel werden nicht abgestellt. Haftungsübernahmen und Schadensersatzforderungen werden zum Teil pauschal und floskelhaft abgelehnt.

Trotz der vielen Verbesserungen für die Endkundinnen/Endkunden durch die Entwicklung auf den Postmärkten zeigt sich, dass private Endkundinnen/Endkunden im Beziehungsgeflecht zwischen Versender, Postdienstleister und Empfängerin bzw. Empfänger immer wieder auf Probleme stoßen, wenn die Beförderungsleistung nicht in der erwarteten und vereinbarten Qualität erbracht wurde. Dabei sind vielfach die Empfängerinnen und Empfänger mangels unmittelbarer Vertragsbeziehung zum Postdienstleister in einer schwachen Position, obwohl sie häufig diejenigen sind, die mit ihrer Bestellung den Versandvorgang in Gang setzen und dafür bezahlen.

Bei der Diskussion um den Post-Universaldienst sollte daher nicht nur die Ausgestaltung adäquater Mindeststandards für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen, sondern auch die sinnvolle Ausformung konkreter Verbraucherrechte in den Blick genommen werden.

## B Verbraucherbefragung

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2017 von einem Markt- und Meinungsforschungsinstitut eine repräsentative, telefonische Befragung von Privatpersonen und kleinen bis mittleren Unternehmen durchführen lassen, um weitere fundierte Informationen zum tatsächlich vorhandenen Bedarf der Postnutzer sowie zu möglichen Anpassungen des Post-Universaldienstes zu erhalten. Die Bundesnetzagentur ist mit der detaillierten Auswertung der Verbraucherbefragung befasst. Die Veröffentlichung der Ergebnisse erfolgt im Frühjahr 2018. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich jedoch schon einige Erkenntnisse darstellen, die Anknüpfungspunkte für die weitere Diskussion sein können.

Befragt wurden Privatpersonen ab 18 Jahren sowie die für den Postversand verantwortlichen Beschäftigten kleiner und mittlerer Unternehmen. Im Vordergrund der Befragung stand der Bedarf an Briefdienstleistungen. Es wurden jedoch auch Fragen zur Paketbeförderung, insbesondere zur Bedeutung der persönlichen Zustellung, adressiert. Die Befragung hat sich an dem bestehenden Postrechtsrahmen mit den derzeit bestehenden Qualitätsregelungen orientiert. Das bedeutet, dass die Bewertung der Merkmale Zustellhäufigkeit, Laufzeit sowie die Filial- und Briefkastendichte einen Schwerpunkt der Befragung bildeten.

Der Fragenkatalog umfasste Fragen zum tatsächlichen Nutzungsverhalten bei der Inanspruchnahme von Postdienstleistungen sowie zur Zufriedenheit mit der Qualität der in Anspruch genommenen Leistungen. Bei der Bewertung der Qualität wurde auch die Zufriedenheit mit den einzelnen Merkmalen Zustellhäufigkeit, Laufzeit, Filial- und Briefkastendichte erfragt. In Bezug auf diese Merkmale wurden zudem die Zahlungsbereitschaft sowie die Wichtigkeit für die Befragten ermittelt. Dazu wurde in einem ersten Schritt die Zahlungsbereitschaft für eine Briefbeförderungsleistung erhoben, deren Qualitätsniveau unter dem gegenwärtigen Standard der PUDLV liegt. In einem zweiten Schritt wurde die Zahlungsbereitschaft für eine Verbesserung der einzelnen Leistungsmerkmale erfragt. Außerdem wurde die Präferenz für einzelne Merkmale bei einer unmittelbaren Gegenüberstellung in Paarvergleichen (sog. Conjoint-Analyse) abgefragt. Ziel dieses methodischen Ansatzes ist es, reine Wunschvorstellungen von einem tatsächlichen, durch eine entsprechende Zahlungsbereitschaft untermauerten Bedarf abzugrenzen.

Im Einzelnen:

Die befragten Privatpersonen versenden nach eigenen Angaben im Durchschnitt jährlich etwa 50 Briefe und Postkarten. 22 Prozent versenden mehr als diesen Durchschnittswert. 34 Prozent der Befragten versenden weniger als elf Sendungen pro Jahr. Privatpersonen erhalten durchschnittlich jährlich ca. 220 Sendungen. Dabei machen adressierte Werbesendungen, die 58 Prozent der Befragten regelmäßig erhalten, den größten Anteil aus. 36 Prozent der Befragten erhalten über 200 Sendungen, 23 Prozent nur bis zu 30 Sendungen.

Die befragten Unternehmensvertreter gaben an, durchschnittlich 5.265 Sendungen pro Jahr zu versenden und durchschnittlich 2.477 Sendungen zu erhalten. Dabei bestehen erhebliche Unterschiede zwischen kleinen bzw. mittleren und großen Unternehmen.

Etwa zwei Drittel der Privatpersonen wären bereit, zumindest einen Teil der Sendungen in elektronischer Form zu versenden bzw. zu erhalten. Bei jungen Menschen liegt dieser Anteil allerdings darüber (bei 79 bzw. 87 Prozent). Auch bei Unternehmen fällt die Substitutionsbereitschaft deutlich höher aus. Wichtigste Gründe,

weiterhin auf physische Briefe zurückzugreifen, sind der persönlichere Charakter bzw. die Notwendigkeit, Originaldokumente zu verschicken.

Die Zufriedenheit mit den Postdienstleistungen in Deutschland ist ausweislich der von den Befragten gemachten Angaben sehr hoch. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Gesamtzufriedenheit als auch auf die einzeln abgefragten Merkmale Zustellhäufigkeit, Laufzeit sowie Briefkasten- und Filialdichte. Allerdings gab nur ungefähr die Hälfte der Befragten an, dass nach ihrer Wahrnehmung die Briefzustellung an sechs Tagen in der Woche erfolgt, so wie es die PUDLV fordert. Eine durchschnittliche Brieflaufzeit von einem Werktag stellt sogar nach der subjektiven Wahrnehmung nur für rund ein Fünftel der Befragten die Regel dar.

Die Zufriedenheit der Befragten nimmt mit weniger als fünf wahrgenommenen Zustelltagen deutlich ab. Bei den Laufzeiten ist bei Unternehmen nach zwei Tagen, bei Privatpersonen nach drei Tagen ein solcher Einschnitt zu erkennen. Bei den Entfernungen zur nächstgelegenen Filiale gibt es schon nach einem Kilometer einen spürbaren Einbruch der Zufriedenheit. Bei den Briefkästen lässt bei Privatpersonen ab einer Entfernung von 1.000 Metern und bei Unternehmen schon nach 500 Metern die Zufriedenheit stärker nach.

Aus der Abfrage der Zahlungsbereitschaft und aus den Paarvergleichen lässt sich ablesen, dass eine kurze Laufzeit von Briefsendungen für die Menschen von hoher Bedeutung ist, gefolgt von der Anzahl der Zustelltage. In Relation weniger bedeutend ist den Menschen dagegen die Entfernung zur nächsten Filiale bzw. zum nächsten Briefkasten. Die sinkende Zufriedenheit bei größeren Entfernungen spiegelt sich nicht in einer entsprechenden Zahlungsbereitschaft wider.

Die Zufriedenheit mit der Zustellung von Paket- bzw. Warensendungen ist ebenfalls sehr hoch. Meist werden solche Sendungen an der Haustür bzw. in den Geschäftsräumen in Empfang genommen. Die persönliche Zustellung ist der Mehrheit der Befragten wichtig. Die Akzeptanz für eine Abholung von Paketen in einer Filiale oder einer Paketstation ist dagegen eher gering.

Eine umfassende Auswertung der Verbraucherbefragung wird die Bundesnetzagentur voraussichtlich im ersten Quartal 2018 veröffentlichen. Dabei wird auch die Zusammensetzung der Befragten, wie z. B. nach Alter und Wohnortgröße, Berücksichtigung finden.

## C Stellungnahme

Die Erwartungen der Menschen an die Qualität und Funktionsfähigkeit der Postversorgung in Deutschland sind sehr hoch. Die von der Digitalisierung getriebenen Veränderungen müssen jedoch reflektiert werden. Insofern ist es aus Sicht der Bundesnetzagentur unvermeidlich, die gesetzliche Vorgabe, den Universaldienst der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen, verstärkt in den Fokus zu rücken.

Die Frage nach der adäquaten postalischen Grundversorgung ist nicht leicht zu beantworten. Trotz der skizzierten Entwicklungen der Postmärkte und der zunehmenden Bedeutung elektronischer Kommunikation werden qualitativ hochwertige Postdienstleistungen auch in einer digitalisierten Welt auf absehbare Zeit eine herausgehobene Rolle spielen und für die Menschen unverzichtbar sein. Das gilt für Brief- und Paketdienstleistungen in gleicher Weise.

Physische Briefsendungen werden nach derzeitiger Einschätzung weiterhin für die Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben wichtig sein. Trotz der grundsätzlich hohen Bereitschaft zur Substitution bestimmter Sendungen durch elektronische Kommunikationsmittel wird bei einer Vielzahl von Anlässen unvermindert auf physische Sendungen zurückgegriffen. Unternehmen haben ihre Geschäftsprozesse in vielen Fällen auf einen täglichen Briefempfang ausgelegt. Die flächendeckende Versorgung mit physischen Briefdienstleistungen in angemessener Qualität muss daher auch in Zukunft gewährleistet sein.

Paket- und Warensendungen gewinnen immer mehr an Bedeutung. Eine Teilnahme der Menschen an den Chancen, die der E-Commerce bietet, setzt den Zugang zu hochwertigen Postdienstleistungen voraus. Das gilt verstärkt für den ländlichen Raum, in dem ggf. wegfallende Einrichtungen und Strukturen der Nahversorgung durch den E-Commerce kompensiert werden können. Die Menschen müssen auch in Gemeinden bzw. Regionen, die von der Lage nicht so lukrativ sind, dauerhaft auf eine leistungsfähige postalische Infrastruktur zugreifen können.

Die Digitalisierung wird sich sowohl im privaten als auch im geschäftlichen Bereich fortsetzen und die Kommunikation weiter nachhaltig verändern. Diese Einschätzung spiegelt sich auch in der hohen Substitutionsbereitschaft der Menschen wider, die in der Verbraucherbefragung zum Ausdruck gekommen ist. Mit fortschreitender Digitalisierung wird sich in zunehmenden Maß die Frage nach der Finanzierung des Post-Universaldienstes stellen. Das gilt vor allem für den Briefbereich mit erwartbar stetig sinkenden Sendungsmengen. Mit abnehmender Auslastung sind Betrieb der bestehenden Infrastrukturen und Ausrichtung an dem derzeit geforderten Leistungsniveau ggf. nicht mehr rentabel oder nur auf einem höheren Preisniveau darstellbar.

Aus der Verbraucherbefragung kann nicht abgeleitet werden, welche Postdienstleistungen als unabdingbar anzusehen sind und daher zwingend zu einer postalischen Grundversorgung gehören. Die Erkenntnisse können aber Anknüpfungspunkte und Impulse für den erforderlichen Diskurs liefern.

Die Verbraucherbefragung zeigt, dass hohe Erwartungen an die Postversorgung in Deutschland geknüpft sind, aber durchaus in bestimmtem Umfang Akzeptanz für Veränderungen besteht, auch wenn diese möglicherweise mit Einschränkungen des aktuell verfügbaren Niveaus verbunden wären.

Für die Menschen ist eine hohe Zustellfrequenz sehr wichtig. Zur Erfüllung dieser Erwartung erscheint aber durchaus eine Zustellung an lediglich fünf Werktagen denkbar. Allerdings deutet sich an, dass Privatpersonen und Unternehmensvertreter sehr unterschiedlich beurteilen, an welchem Tag auf eine Zustellung verzichtet werden könnte. Aber selbst innerhalb der Unternehmen könnten sich diesbezüglich bei genauerer Betrachtung schon abhängig vom Unternehmensgegenstand divergierende Vorstellungen ergeben.

Eine Reduzierung bzw. Flexibilisierung der Zustelltage ist in anderen europäischen Ländern eine gebräuchliche Maßnahme, um auf sinkende Sendungsmengen und steigende Kosten im Briefbereich zu reagieren. Ausweislich der Markterhebung der Bundesnetzagentur stellen in Deutschland von den Briefdienstleistern mit eigenen Zustellstrukturen nur rund 20 Prozent an sechs Werktagen Sendungen zu. Über 70 Prozent stellen dagegen schon jetzt nur an fünf Werktagen in der Woche zu. Allerdings vereinen die Postdienstleister mit einer Zustellung an fünf Tagen nur eine relativ geringe Sendungsmenge auf sich. Die Deutsche Post AG als größter Anbieter hat aber erklärt, gemäß der Vorgabe der Post-Universaldienstleistungsverordnung an sechs Werktagen zuzustellen.

Sowohl Privatpersonen als auch gewerbliche Postkundinnen/Postkunden legen besonderen Wert auf eine schnelle Laufzeit und eine zügige Auslieferung. Dabei erscheint aber für viele Befragte eine etwas längere Laufzeit durchaus akzeptabel. Schon derzeit ist eine Briefsendung nach weit verbreiteter Einschätzung durchschnittlich zwei bis drei Tage unterwegs. Mögliche Veränderungen bei den Laufzeitvorgaben müssten jedoch ebenso wie Änderungen an den Zustelltagen sehr sorgfältig geprüft und nicht zuletzt an anderen Rechtsvorschriften, wie z. B. der Fiktion der Bekanntgabe von Verwaltungsakten drei Tage nach Absendung und dem daran anknüpfenden Beginn von Fristen für Rechtsmittel oder Rechtsbehelfe, gespiegelt werden.

Eine größere Entfernung zu Postfilialen und Briefkästen scheint nach der Verbraucherbefragung im Vergleich zu einer nennenswerten Reduzierung der Zustellhäufigkeit und der durchschnittlichen Laufzeiten eher toleriert zu werden. Aber gerade bei der Erreichbarkeit der Zugangspunkte zur postalischen Infrastruktur sind besondere Interessen berührt, die bei der Bewertung nicht außer Betracht bleiben können. Das gilt z. B. mit Blick auf die Bedürfnisse älterer Menschen sowie die Versorgung des ländlichen Raums.

Weiterhin wird von den Menschen offenbar die Haustürzustellung von Paketsendungen erwartet. Aus der Verbraucherbefragung lässt sich hier kaum Spielraum für Änderungen ableiten. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diesbezüglich keine Zahlungsbereitschaften abgefragt wurden. In anderen Ländern ist es häufig üblich, dass keine Haustürzustellung stattfindet und die Empfängerinnen und Empfänger ihre Sendungen in Filialen oder anderen Einrichtungen abholen müssen.

Über den engeren Rahmen des Post-Universaldienstes hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Belange der Verbraucherinnen und Verbraucher nach Wahrnehmung der Bundesnetzagentur nicht immer hinreichend gewahrt werden. Nicht zuletzt die steigenden Beschwerdezahlen und Schlichtungsanträge haben diesen Eindruck gefestigt. Trotz der vielen positiven Marktentwicklungen erscheint es daher sinnvoll, die Verbraucherschützenden Normen zu stärken, besser an den feststellbaren Problemen auszurichten und mit wirksamen Durchsetzungs- bzw. Sanktionsmechanismen zu flankieren. Der aktuelle Rechtsrahmen gibt der Bundesnetzagentur keine Möglichkeit, Qualitätsmängeln bei der Universaldiensterbringung wirksam entgegenzutreten zu können.

Zur Gewährleistung eines effizienten Verbraucherschutzes sollten bestimmte Qualitätsanforderungen aus dem Universaldienstkontext gelöst und als verbindliche Vorgaben für alle Marktteilnehmer festgelegt werden.

Dazu gehört u. a. die Festlegung verbindlicher und durchsetzbarer Zustellqualitäten (z. B. Haustürzustellung, Briefkastenzustellung, Ersatzzustellung) für alle Postdienstleister sowie die Verankerung einer Pflicht zur Benachrichtigung der Empfängerinnen/Empfänger über erfolglose Zustellversuche. Zudem sollte eine Erweiterung der in der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) geregelten Rechte und Pflichten geprüft werden. So ist nicht mehr ohne weiteres verständlich, warum in einem wettbewerblichen Umfeld mit einem boomenden Paketsegment die Pflichten der PDLV ausschließlich den marktbeherrschenden Briefdienstleister treffen. Gleichzeitig sollten die Interessen der Sendungsempfänger vermehrt in den Blick genommen werden und z. B. auch ihnen das Recht auf Nachforschung eingeräumt werden. Empfehlenswert erscheint darüber hinaus eine Stärkung der Schlichtung im Postbereich. Derzeit lehnen viele Postdienstleister, darunter auch die meisten der großen Paketdienstleister, ausweislich ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen eine Teilnahme an der freiwilligen und kostenlosen Schlichtung generell ab. Da der ordentliche Rechtsweg bei Streitigkeiten mit einem Postdienstleister angesichts der geringen Streitwerte in der Regel nicht beschritten wird, ist das Schlichtungsverfahren aber die einzige Möglichkeit, zumindest eine gütliche Einigung zu erzielen.

Für die Infrastruktur in Deutschland ist es von zentraler Bedeutung, dass das Vertrauen der Menschen in die Qualität, die Leistungsstärke und die Seriosität der Unternehmen auf den Postmärkten erhalten und ihre Interessen als Kunden gewahrt bleiben. Dafür ist es dringend geboten, die geltenden Regelungen zum Post-Universaldienst und zum Verbraucherschutz im Postbereich zu hinterfragen und zukunftsfest zu machen. Die obigen Erwägungen zeigen, dass mögliche Anpassungen Ergebnis einer umfassenden Interessenabwägung sein müssen. Angesichts der unmittelbaren Bedeutung und Konsequenzen für die Menschen kann dies nur gelingen, wenn die Diskussion um die Zukunft des Post-Universaldienstes und die Stärkung des Verbraucherschutzes auf politischer Ebene mit den beteiligten Akteuren geführt und vorangetrieben wird. Die Bundesnetzagentur wird diesen Prozess mit ihrer Expertise und ihren Erfahrungen begleiten und jederzeit als kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

## **IV Rechtssprechung im Bereich Post, Politische und Wissenschaftliche Begleitung**

# A Rechtsprechung

## 1. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen

Nachdem das BVerwG über die Rechtmäßigkeit der Entgeltgenehmigung für den Zugang zu Postfachanlagen vom 06.02.2002 im Geltungszeitraum vom 01.04.2002 bis 30.06.2004 entschieden hat (Urteil vom 29.05.2013, Az. 6 C 10.11), waren die Nachfolgenehmigungen noch in der ersten Instanz anhängig. Mit Schreiben vom 14.10.2016 nahm die DP AG die Klagen gegen die Genehmigungen vom 30.06.2006 (BK5b-06/055, VG Köln 22 K 3463/06), vom 19.11.2009 (BK5b-09/063, VG Köln 22 K 8185/09), vom 21.11.2012 (BK5b-12/032, VG Köln 22 K 7109/12) und vom 28.11.2013 (BK5b-13/053, VG Köln 22 K 8012/13) zurück.

## 2. Eilverfahren E-Postbrief mit klassischer Zustellung

Das Verwaltungsgericht Köln lehnte mit zwei Beschlüssen vom 18.07.2016 Eilanträge des Bundesverbands Briefdienste e.V. (22 L 74/16) und der Postcon Konsolidierung GmbH (Postcon; 22 L 75/16) ab. Die Antragsteller hatten die Entgeltgenehmigung für die Postdienstleistung „E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung“, Beschluss BK5-15/032 vom 18.12.2015, angefochten und im Eilverfahren beantragt, die aufschiebende Wirkung der Entgeltgenehmigung anzuordnen.

Den Antrag des Verbands lehnte das Verwaltungsgericht Köln mit der Begründung ab, der Verband sei nicht antragsbefugt. Eine Verletzung eigener Rechte aufgrund einer Konkurrentenstellung sei ausgeschlossen, da der Verband selber keine Postdienstleistungen anbiete. Auch als möglicher Kunde sei er nicht in eigenen Rechten verletzt. Die Absicht des Verbands, die Dienstleistung in Anspruch zu nehmen, sobald die abzuschließenden Verträge seiner Rechtsauffassung nach rechtmäßig seien, reiche zur Annahme einer Antragsbefugnis nicht aus (22 L 74/16).

Den Antrag der Postcon lehnte das Gericht ebenfalls ab (22 L 75/16). Dieser sei jedenfalls unbegründet. Nach § 21 Abs. 3 S. 2 PostG habe die Bundesnetzagentur bei der Prüfung eines Verstoßes gegen das Abschlags- oder Diskriminierungsverbot den Offenkundigkeitsmaßstab anzulegen. Ein offenkundiger Verstoß sei jedoch nicht festzustellen. Hierzu habe die Antragstellerin keine konkreten Tatsachen vorgetragen. Es genüge nicht, die fehlerhafte Rechtsanwendung durch die Bundesnetzagentur zu behaupten. An dem Offenkundigkeitsmaßstab sei im Rahmen der ex-ante-Kontrolle auch festzuhalten. Da die Regulierungsbehörde nach § 24 PostG nachträglich prüfen könne, ob Entgelte gegen das Abschlags- oder Diskriminierungsverbot verstoßen, sei es sinnvoll, dass die Genehmigung von Entgelten nur versagt werde, wenn ein Verstoß ohne nennenswerten Prüfungsaufwand erkennbar sei.

Eine Entscheidung zur Zulässigkeit des Antrags ließ das Gericht dahinstehen. Postcon sei jedenfalls nicht als mögliche Kundin antragsbefugt. Ihre Absicht, die Dienstleistung in Anspruch zu nehmen, sobald die abzuschließenden Verträge ihrer Rechtsauffassung nach rechtmäßig seien, reiche zur Annahme einer Antragsbefugnis nicht aus. Ob sie als Wettbewerberin antragsbefugt sei, ließ das Gericht offen. Die Entgeltgenehmigungsvorschriften schützten zwar grundsätzlich nicht nur den Wettbewerb als Institution, sondern auch den einzelnen Wettbewerber; unklar sei jedoch, ob Postcon auf dem relevanten Markt tätig sei und mit der Deutsche Post E-POST-Solutions GmbH im Wettbewerb stehe. Offen ließ das Gericht auch, auf welchen Markt abzustellen sei (integrierte Hybriddienstleistungen oder Standardbriefsendungen bis 1000 g).



Wären integrierte Hybriddienstleistungen als sachlich relevanter Markt anzusehen, wäre Postcon bereits deshalb nicht antragsbefugt, weil sie keine integrierten Hybriddienstleistungen anbiete.

Mit Beschluss vom 19.12.2016 lehnte auch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (13 B 936/16) die Beschwerde der Postcon gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ab. Als potentielle Kundin sei sie nicht antragsbefugt, da sie weder nachgewiesen habe, die Leistung in Anspruch genommen zu haben, noch durch ein von ihr als zu niedrig angesehenes Entgelt belastet sein könne. Als Wettbewerber sei sie jedoch antragsbefugt. Damit war die Beschwerde zwar zulässig, aber unbegründet.

Es lagen nach Ansicht des Gerichts keine Hinweise für offenkundig kostenunterdeckende Entgelte mit wettbewerbsbeeinträchtigender Wirkung vor. Die preisliche Unterbietung anderer Wettbewerber sei wettbewerbspolitisch grundsätzlich erwünscht und zentrales Element der freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Ein Verstoß gegen das Abschlagsverbot liege weder in der Inanspruchnahme und Weitergabe von Teilleistungsrabatten durch ein Tochterunternehmen der DP AG noch gebe es offenkundige Anhaltspunkte für eine behauptete Preis-Kosten-Schere. Auch sei eine Berücksichtigung der Kosten eines „hinreichend effizienten Wettbewerbers“ bei der Ermittlung der effizienten Kosten des marktbeherrschenden Unternehmens im Rahmen der Entgeltregulierung durch das Postgesetz nicht vorgesehen.

Postcon und der Bundesverband Briefdienste e.V. hatten neben den Eilverfahren Klage in der Hauptsache beim Verwaltungsgericht Köln eingereicht. Der Bundesverband Briefdienste e.V. hat die Klage (22 K 200/16) zwischenzeitlich zurückgenommen. Die Klage der Postcon ist noch anhängig (Az. 22 K 201/16).

### **3. Eilverfahren Impulspost**

Das Verwaltungsgericht Köln lehnte mit Beschlüssen vom 01.09.2016 die Eilanträge der DP AG in den beiden, das Produkt Impulspost betreffenden Verfahren ab. Die Verfahren betrafen zum einen die Anpassungsaufforderung der Beschlusskammer (Az. 22 L 1522/16) und zum anderen die darauf folgende Untersagungsverfügung (Az. 22 L 1779/16). Zu diesen Beschlüssen vom 28.06.2016 und 26.07.2016 siehe unter III E 2.6.

Hinsichtlich der Anpassungsverfügung begründete das Verwaltungsgericht seine Entscheidung damit, dass die Antragstellerin kein schutzwürdiges eigenes Interesse geltend gemacht habe, sondern in erster Linie Interessen ihrer Kunden. Die Einschätzung der Beschlusskammer, dass mit den Preiskonditionen des Produkts Impulspost die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt für Postdienstleistungen in missbräuchlicher Weise beeinträchtigt würden, habe die DP AG nicht entkräften können.

Hinsichtlich der Untersagungsverfügung und Unwirksamkeitserklärung führte das Verwaltungsgericht Köln aus, der Bescheid sei offensichtlich rechtmäßig. Die Antragstellerin sei der Verpflichtung, die Entgelte unverzüglich anzupassen, nicht nachgekommen. Die Auskunftsanordnung sei daher rechtlich und tatsächlich nicht zu beanstanden.

Die DP AG hat keine Beschwerde gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts eingelegt. Die Verfahren sind jedoch weiterhin im Hauptsacheverfahren beim Verwaltungsgericht anhängig (22 K 5570/16 und 22 K 6560/16).

#### **4. Eilverfahren der DP IHS gegen die Offenlegung vermeintlicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

Mit Urteil vom 01.12.2015, Az. 22 K 3555/14, bestätigte das Verwaltungsgericht Köln, dass die DP IHS, der konzerneigene Konsolidierer der DP AG, in gleichem Maße wie das marktbeherrschende Mutterunternehmen verpflichtet ist, abgeschlossene Teilleistungsverträge bei der Bundesnetzagentur vorzulegen. Dieser Verpflichtung kommt das Unternehmen nunmehr nach. Uneinigkeit besteht zwischen Unternehmen und Behörde allerdings über den Umfang des im Postgesetz vorgesehenen Einsichtsrechts Dritter in die vorgelegten Verträge. Das Gesetz sieht vor, dass diese in Entgelte und andere Bedingungen für Teilleistungen Einsicht nehmen können.

Während sich die DP IHS auf den Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beruft, ist die Bundesnetzagentur der Auffassung, dass dieser Schutz in Anbetracht des gesetzlichen Einsichtsrechts zurücktreten muss.

Die Frage, welche der in den vorgelegten Verträgen enthaltenen Informationen dem Einsichtnahmerecht unterliegen, war Gegenstand eines vor dem Verwaltungsgericht Köln geführten Eilverfahrens (Az. 22 L 812/16), das mit Beschluss vom 22.06.2017 beschieden wurde.

Das VG Köln gab dem Eilantrag der DPIHS weitgehend statt. Die vorläufige Untersagung zur Offenlegung betrifft alle Angaben zu

- tatsächlich erfolgten Einlieferungsmengen einschließlich der Angaben, aus denen sich diese Einlieferungsmengen berechnen lassen,
- sowie sämtliche Angaben, die Abholungs- und Anlieferungszeiten betreffen,
- sowie Angaben zu Rabatten, die die DP AG an die DPIHS zahlt, sowie zu Vergütungen, die DPIHS von ihren Kunden insbesondere für die Aufbereitung, Einlieferung und Frankierung erhält.

Die Bundesnetzagentur hat Beschwerde zum Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen gegen den Beschluss eingelegt, da sie der Ansicht ist, das Einsichtnahmerecht Dritter liefe bei einem derart extensiven Schutz des marktbeherrschenden Unternehmens weitgehend leer.

## B Politische und wissenschaftliche Begleitung

### 1. Beirat

Der Beirat bei der Bundesnetzagentur ist ein politisches Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Der Beirat besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates. Die Vertreter oder Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirates und die stellvertretenden Mitglieder werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung berufen.

Der Beirat wählte aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Am 11. April 2016 wurde Olaf Lies, Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Niedersachsen, zum neuen Vorsitzenden gewählt. Bei der Wahl zum Stellvertreter wurde zunächst aufgrund einer Koalitionsabsprache Dr. Joachim Pfeiffer (CDU), Mitglied des Deutschen Bundestages, für die Dauer eines Jahres gewählt. Am 27. März 2017 fand der vereinbarte Wechsel im stellvertretenden Vorsitz statt. Neuer stellvertretender Vorsitzender des Beirates wurde Klaus Barthel (SPD), Mitglied des Deutschen Bundestages.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung des Universaldienstes ist der Beirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen sowie Maßnahmen zu beantragen. Außerdem berät er die Bundesnetzagentur bei der Erstellung ihres Vorhabenplanes. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Beirat hat im Berichtszeitraum 11 Mal getagt.

Der Beirat unterstützt die Bundesnetzagentur weiterhin aktiv bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet des Postwesens. Dabei misst er der Situation auf dem Postmarkt sowie der Überwachung einer flächendeckenden, angemessenen und ausreichenden Grundversorgung (Universaldienst) eine besondere Bedeutung zu.

Das aktuelle Verzeichnis der Mitglieder und ihrer Stellvertreter ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

### 2. Wissenschaftliche Beratung

#### 2.1 Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

Das WIK bearbeitet für die Bundesnetzagentur jedes Jahr verschiedene Forschungsvorhaben. Diese Projekte betreffen die Grundlagenforschung zu regulatorischen und strategischen Fragestellungen in auf Netzindustrien und -infrastruktur basierten Märkten. Das WIK führt diese Vorhaben durch und bekommt dafür Zuwendungen von der Bundesnetzagentur.

Das Forschungsprogramm des Jahres 2017 des Postbereiches umfasste die folgenden Vorhaben:

Die Bedeutung von adressierter Werbung im Werbemarkt,

Vergleich der Preise, Laufzeiten und Services bei grenzüberschreitender Paketzustellung,

Aktualisierung der Studie aus dem Jahr 2010 über die Entwicklung von Hybridpost: Marktentwicklungen, Geschäftsmodelle und regulatorische Fragestellungen und

Digitalen Binnenmarkt und Paketmarktregulierung aus deutscher Sicht.

Für das Jahr 2018 ist das Forschungsprojekte „Fortentwicklung der Geschäftsmodelle bei der DP AG - national / international“ geplant. Die Studie soll aufzeigen, in welchen Bereichen die DP AG ihre Geschäfte ausweitet und weiter entwickelt. Das betrifft den postalischen Bereich, als auch vor- und nachgelagerte postnahe Aktivitäten. Dabei soll auch andere relevante nichtpostalische, insbesondere auch digitaler Aktivitäten zu untersuchen.

Ist die Lizenz im Regime der Postregulierung noch zeitgemäß und sollte die Regulierung ähnlich wie im Bereich der Telekommunikation erfolgen. Dabei soll untersucht werden, wie die neuen Geschäftsmodelle in ihren Varianten mit Schnittstellen und Teilüberschneidungen zur bzw. mit der Postbeförderung mit dem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (Lizenz) noch vereinbart werden können.

## **2.2 Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR)**

Die Bundesnetzagentur wird regelmäßig durch den "Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen" (WAR) beraten, § 44 PostG. Der Arbeitskreis tagt jährlich sechsmal unter Teilnahme des Präsidiums, der Abteilungsleiter, Beschlusskammervorsitzenden sowie von Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

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

Die Wissenschaftler der jeweiligen Sparten treffen sich in teils unterschiedlicher Zusammensetzung außerhalb der festgelegten Sitzungstermine, um z.B. Studien oder Stellungnahmen zu erarbeiten. Außerdem werden Leitlinien für die Regulierungspolitik in regelmäßigen Abständen überarbeitet und fortgeschrieben.

## **3. Postmarktforen**

Die Postmarktforen der letzten beiden Jahre fanden im Juni 2016 und im April 2017 in der nordrhein-westfälischen Landesvertretung in Berlin statt.

Das Forum 2016 widmete sich der Zukunft der Briefe sowie der Digitalisierung im Zeitalter des E-Commerce. Auch der Verbraucherschutz und die Belastung der Innenstädte mit zunehmendem Lieferverkehr spielten in den Diskussionen eine wichtige Rolle.

Auf dem Postmarktforum 2017 wurden das 20 Jahre alte Postgesetz und die daraus resultierenden Regulierungsaufträge und -befugnisse auf den Prüfstand gestellt. Experten diskutierten mit der Bundesnetzagentur drängende Fragen der Marktregulierung im Zeitalter des E-Commerce, der zeitgemäßen postalischen Grundversorgung und des passenden Rechtsrahmens.



# Verzeichnisse

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsatz Postmärkte insgesamt.....	10
Abbildung 2: Umsatz im Briefbereich.....	12
Abbildung 3: Umsätze mit Briefsendungen lizenzpflichtiger Unternehmen .....	13
Abbildung 4: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Unternehmen.....	14
Abbildung 5: Verteilung der ansässigen Lizenznehmer in Deutschland in den Leitregionen.....	16
Abbildung 6: Umsatz der in den Leitregionen ansässigen Lizenznehmer in Deutschland .....	17
Abbildung 7: Umsatz Förmliche Zustellung .....	19
Abbildung 8: Sendungsmenge Förmliche Zustellung.....	19
Abbildung 9: Umsatzanteile im KEP-Bereich.....	20
Abbildung 10: Umsatzanteile in den KEP-Segmenten .....	21
Abbildung 11: Sendungsmengenanteile im KEP-Bereich.....	22
Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung in Mio. Stück in den KEP-Segmenten .....	22
Abbildung 13: Sendungsmengenanteile in den KEP-Segmenten.....	23
Abbildung 14: Beschäftigte im Briefbereich.....	24
Abbildung 15: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG .....	25
Abbildung 16: Anbieterstruktur .....	26
Abbildung 17: Umsatz 2016 nach Auftraggebern .....	27
Abbildung 18: Internationaler Briefpreisvergleich vergleichbarer Produkte für Standardbriefe .....	28
Abbildung 19: Größe der nationalen Briefmärkte in Stück.....	29
Abbildung 20: durchschnittlich zugestellte Briefe pro Einwohner pro Jahr (2011 und 2015).....	30
Abbildung 21: Netzstruktur im Postsektor (eigene Darstellung) .....	41
Abbildung 22: Vor- und nachgelagerter Markt (Quelle: BKartA).....	42
Abbildung 23: Beispiel der Teilleistungsart BZA (eigene Darstellung) .....	42
Abbildung 24: Verhältnis von neuen Lizenzen zu Marktaustritten 2016 und 2017, *Stand: 30.09.2017 .....	48
Abbildung 25: Eingang Anzeigen 2014 - 2017 .....	53
Abbildung 26: Internationale Aktivitäten im Zusammenhang mit E-Commerce .....	63
Abbildung 27: Annahmestellen und stationäre Einrichtungen 2016.....	73
Abbildung 28: Briefkästen 2016.....	74
Abbildung 29: Entwicklung der Briefkastenzahl und der Leerungszeiten DP AG; Stand 30. Juni 2017.....	75



Abbildung 30: Brieflaufzeiten der DP AG aus Verbrauchersicht; Stand: 30. Juni 2017.....	76
Abbildung 31: Schriftliche Beschwerden; Stand 30. September 2017.....	77
Abbildung 32: Beschwerden nach Gründen 2016.....	78
Abbildung 33: Beschwerden nach Gründen 2017; Stand 30. September 2017.....	79
Abbildung 34: Beschwerden nach Bundesländern 2016.....	80
Abbildung 35: Beschwerden nach Bundesländern 2017; Stand 30. September 2017.....	81
Abbildung 36: Beschwerdegründe Briefbereich 2016.....	82
Abbildung 37: Beschwerdegründe Briefbereich 2017; Stand 30. September 2017.....	82
Abbildung 38: Beschwerdegründe Paketbereich 2016.....	83
Abbildung 39: Beschwerdegründe Paketbereich 2017; Stand 30. September 2017.....	84
Abbildung 40: Schlichtungsanträge 2014 bis 2017; Stand 30. September 2017.....	87
Abbildung 41: Schlichtungsvorgänge 2016.....	88
Abbildung 42: Schlichtungsvorgänge 2017; Stand 30. September 2017.....	88
Abbildung 43: Gegenstand des Schlichtungsantrags 2016 und 2017; Stand 30. September 2017.....	89
Abbildung 44: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2016.....	90
Abbildung 45: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2017; Stand 30. September 2017.....	90

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Umsatzanteile nach Anbietergruppen.....	13
Tabelle 2: Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich .....	15
Tabelle 3: Umsatzkonzentration der Wettbewerber .....	15
Tabelle 4: Umsatzentwicklung KEP-Markt in Mio. Euro.....	21
Tabelle 5: Briefpreise 2010 bis 2017 .....	25
Tabelle 6: Sendungsvolumina in ausgewählten Warengruppen in Mio. Euro.....	33
Tabelle 7: Umsatzvolumina in ausgewählten Warengruppen in Mio. Euro .....	34
Tabelle 8: Teilleistungsrabatte BZA und BZE für einen Standardbrief (absolute Werte auf Basis eines 70ct Briefs).....	43

# Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
B2B	Business to Business
B2C	Business to Customer
B2X	Business to Any
BdKEP	Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V.
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIEK	Bundesverband Paket und Expresslogistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bpost	Belgische Post
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVKom	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzw.	beziehungsweise

C2X	Customer to Any
ca.	circa
CD	Compador Dienstleistungs GmbH
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CERP	Europäisches Komitee für Regulierung im Postbereich
d. h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung
DP AG	Deutsche Post Aktiengesellschaft
DP DHL	Deutsche Post DHL
DPD	Dynamic Parcel Distribution
DPIHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH
DSM	Digitaler Binnenmarkt
DVPT	Deutscher Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.
E+1	Einwurfstag + 1 Werktag
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
EN	Europäische Norm
ERGP	Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz

ggf.	gegebenenfalls
GLS	General Logistics Systems
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GS1	Global Standards One
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IBPT	belgische Regulierungsbehörde
KeL	Kosten der effizienten Leitungsbereitstellung
KEP	Kurier-Express-Paket
LR	Leitregion
LZ	Leitzzone
Mio.	Million
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
p	Prognosewert
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PDSV	Postdienste-Datenschutzverordnung
PEntgV	Postentgeltregulierungsverordnung
PLZ	Postleitzahl
PostG	Postgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
PZA	Postzustellungsauftrag

S.	Seite
s. a.	siehe auch
SCHUFA	Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung
sog.	sogenannte
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
TC	Technical Committee
TH	Thüringen
TNT	Thomas Nationwide Transport
TS	Technische Spezifikation
u. a.	unter anderem
UPS	United Parcel Service
Urt. v.	Urteil vom
UStG	Umsatzsteuergesetz
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZ	Verbraucherzentrale
WAR	Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste
WPV	Weltpostverein
z. B.	zum Beispiel

# Impressum

## **Herausgeber**

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

## **Bezugsquelle | Ansprechpartner**

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

## **Stand**

Dezember 2017

## **Druck**

MKL Druck GmbH & Co. KG

## **Text**

Referat für Ökonomische Grundsatzfragen der Regulierung der Postmärkte, Marktbeobachtung,  
Marktabgrenzung, Marktbeherrschung Postbereich

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Telefon: +49 228 14-0

Telefax: +49 228 14-8872

E-Mail: [info@bnetza.de](mailto:info@bnetza.de)

[www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de)