



Bundesnetzagentur

# Tätigkeitsbericht

## Post 2012/2013



# **Tätigkeitsbericht**

**2012/2013**

**Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz**

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

Tulpenfeld 4  
53113 Bonn  
Tel.: +49 228 14-0  
Fax: +49 228 14-8872  
E-Mail: [info@bnetza.de](mailto:info@bnetza.de)

## Vorwort

Die Entwicklung des Postsektors ist alles in allem zufriedenstellend verlaufen. Die von der Bundesnetzagentur erhobenen Eckdaten unterstreichen die Bedeutung der Sparte für unsere Volkswirtschaft: Mit mehr als 26 Mrd. Euro Umsatz und über 18 Mrd. adressierten Brief- und Paketsendungen stellten Postdienstleistungen auch im Jahr 2012 eine Schlüsselbranche in Deutschland dar. Für das Jahr 2013 ist für die Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen von einem Marktwachstum auszugehen, das sogar über dem der deutschen Gesamtwirtschaft liegen wird.

Im Paketbereich führte der weiter wachsende Versandhandel über das Internet (E-commerce) zu steigenden Sendungsmengen und Umsätzen. Anbieter reagierten positiv auf diese Entwicklung. Sie passten ihre Beförderungskapazitäten den steigenden Mengen an und erweiterten ihre Angebote im Bereich der Zustellung an Privatpersonen. Dies geschah zum Beispiel durch eine steigende Zahl von Annahme- und Abholstationen. Neben der Deutschen Post (DHL) ist Hermes mit einem bundesweiten Netz an Zugangspunkten für Einzelkunden präsent. Aber auch andere Anbieter, die bisher schwerpunktmäßig im Bereich der Paketzustellung an Unternehmen tätig waren, dehnen ihr Angebot zunehmend auf die Zustellung an Privatpersonen aus.

Innovative Lösungen zur Verbesserung des Zustellerfolgs sind bereits umgesetzt oder stehen vor ihrer marktweiten Einführung. Zusätzliche Abholpunkte in Einzelhandelsgeschäften, Abholautomaten oder die termingerechte Paketzustellung tragen zu einer verbraucherfreundlichen Ausführung der Dienstleistung bei. Trotz wettbewerblicher Strukturen im Paketmarkt bleibt die Deutsche Post (DHL) weiterhin Marktführer.

Im Briefmarkt hat die Bundesnetzagentur kaum Veränderungen festgestellt. Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe konnten ihren Marktanteil im Jahr 2012 auf 11 Prozent steigern. Die Sendungsmengen verharrten im Jahr 2012 in etwa auf dem Vorjahresniveau. Anknüpfend daran war die Entwicklung im Briefbereich, insbesondere vor dem Hintergrund einer steigenden Nutzung elektronischer Kommunikationswege, durchaus positiv.

Im Rahmen der Price-Cap-Regulierung genehmigte die Bundesnetzagentur zum 1. Januar 2013 eine geringe Entgelterhöhung. Die Anhebung des Portos der Deutschen Post AG für einen Standardbrief war die Erste seit 15 Jahren. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Entgelte aufgrund der Regulierung durch die Bundesnetzagentur inflationsbereinigt deutlich abgesenkt worden.

Mit dem sog. „Infopostverfahren“ konnte die Bundesnetzagentur erfolgreich missbräuchlichem Verhalten des Marktbeherrschers im Briefmarkt entgegenwirken. Sie forderte die Deutsche Post AG auf, das im Vergleich zu anderen Massensendungen wesentlich günstigere Entgelt für den Versand von Rechnungen anzupassen.

Der wettbewerbsorientierten Regulierung des Postmarktes durch die Bundesnetzagentur kommt auch in Zukunft eine hohe Bedeutung zu. Das gesetzliche Ziel, einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb sicherzustellen, bleibt vorrangig. Allerdings sind der Regulierung mit den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen enge Grenzen gesetzt. Eine Anpassung, wie sie im Telekommunikationsbereich über die Jahre hinweg erfolgte, und eine Schärfung des Regulierungsinstrumentariums sind aus Sicht der Bundesnetzagentur deshalb sinnvoll.

Insgesamt ist festzuhalten: Auch in Zeiten sich ändernder Kommunikationsgewohnheiten sind postalische Dienstleistungen ein wichtiger Bestandteil nicht nur der Infrastruktur, sondern auch im Hinblick auf ein funktionsfähiges Gemeinwesen. Große Mengen an Nachrichten werden weiterhin in schriftlicher Form verschickt werden. Die steigende Zahl der beförderten Güter und Waren verdeutlicht, wie sehr die Gesellschaft und die arbeitsteilig organisierte Wirtschaft auf hochwertige Angebote von Beförderungsdienstleistungen angewiesen sind.



Jochen Homann

Präsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	8
Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzschreibweisen .....	10
<b>I LAGE UND ENTWICKLUNG DES POSTWESENS.....</b>	<b>13</b>
<b>A Überblick .....</b>	<b>14</b>
<b>B Rechtliche Rahmenbedingungen.....</b>	<b>17</b>
1. Postgesetz.....	17
2. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung.....	18
<b>C Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.....</b>	<b>20</b>
<b>D Marktentwicklung.....</b>	<b>22</b>
1. Postmärkte insgesamt.....	22
2. Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen..	23
3. Lizenzpflichtige Briefdienstleitungen .....	29
4. Beschäftigungsentwicklung im Briefmarkt.....	38
<b>E Entwicklung und Struktur des Netzzugangs .....</b>	<b>39</b>
1. Zugang zu Teilleistungen .....	39
2. Zugang zu Postfachanlagen .....	42
3. Zugang zu Informationen über Adressänderungen.....	42
<b>F Entwicklung der Briefpreise.....</b>	<b>43</b>
1. Briefpreise national.....	43
2. Briefpreise international .....	44
<b>G Wettbewerb in den Postmärkten .....</b>	<b>47</b>
1. Faktoren der Markt- und Wettbewerbsentwicklung.....	47
2. Resümee.....	51
<b>H Gewährleistung des Universaldienstes und Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz.....</b>	<b>53</b>
1. Gewährleistung des Universaldienstes .....	53
2. Stellungnahme nach § 47 Abs. 1 Satz 2 Postgesetz.....	54
<b>II TÄTIGKEITEN.....</b>	<b>57</b>
<b>A Lizenzierung.....</b>	<b>58</b>

1. Lizenzerteilung .....	58
2. Lizenzüberprüfung .....	60
3. Erlassung von Nebenbestimmungen .....	60
4. Anpassung bestehender Lizenzen .....	61
5. Übertragung von Lizenzen .....	61
6. Beleihung zur Durchführung der förmlichen Zustellung .....	62
7. Anzeigepflicht .....	62
<b>B Entgeltregulierung .....</b>	<b>64</b>
1. Price-Cap-Regulierung .....	64
2. Entgeltgenehmigung für den Zugang zu Postfachanlagen .....	65
3. Entgeltgenehmigung für den E-Postbrief .....	66
4. Neubescheidung der Entgelte für den Zugang zu Adressänderungsinformationen .....	67
5. Entgelte für die förmliche Zustellung .....	68
<b>C Besondere Missbrauchsaufsicht .....</b>	<b>69</b>
1. Nachträgliche Entgeltüberprüfungsverfahren .....	69
2. Besondere Missbrauchsaufsicht i. S. d. § 32 PostG .....	73
<b>D Universaldienst .....</b>	<b>74</b>
1. Qualität des Post-Universaldienstes .....	74
2. Verbraucherschutz, Verbraucherservice, Schlichtung .....	78
<b>E Sonstige Aktivitäten .....</b>	<b>81</b>
1. Beirat .....	81
2. Wissenschaftliche Beratung .....	82
<b>F Internationale Aktivitäten .....</b>	<b>85</b>
1. Weltpostverein .....	85
2. Europäisches Komitee für Regulierung im Postbereich .....	87
3. Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste .....	88
4. TAIEX-Projekte .....	89
5. Europäische und internationale Normung .....	89
6. Grünbuch Paketdienst .....	94
<b>G Postgeheimnis, Datenschutz .....</b>	<b>97</b>
<b>III RECHTSPRECHUNG IM BEREICH POST .....</b>	<b>99</b>
<b>A Abgeschlossene Gerichtsverfahren .....</b>	<b>100</b>
<b>B Anhängige Gerichtsverfahren .....</b>	<b>102</b>

<b>IV ANHANG .....</b>	<b>103</b>
Mitglieder des WAR.....	104



# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsätze auf den deutschen Postmärkten 2012 .....	22
Abbildung 2: Entwicklung und Struktur im KEP-Segment .....	23
Abbildung 3: Sendungen und Umsätze nach Laufzeitversprechen .....	24
Abbildung 4: Marktanteil der Anbieter von KEP-Dienstleistungen nach Umsatzgröße .....	25
Abbildung 5: Umsätze nach einzelnen Segmenten .....	26
Abbildung 6: Umsätze im Bereich der Zustellung adressierter Zeitungen und Zeitschriften .....	27
Abbildung 7: Umsätze im Bereich der Zustellung teil- und unadressierter Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter .....	27
Abbildung 8: Sendungsmengen nach einzelnen Segmenten .....	28
Abbildung 9: Umsätze und Sendungsmengen im lizenzpflichtigen Briefmarkt.....	29
Abbildung 10: Umsätze aller Anbieter im lizenzpflichtigen Briefmarkt.....	30
Abbildung 11: Vorleistungssendungen der Wettbewerber zu Teilleistungen der Deutschen Post- Gruppe im lizenzpflichtigen Bereich .....	31
Abbildung 12: Marktanteile Briefdienstleistungen .....	33
Abbildung 13: Anzahl der im eigenen Namen am Markt tätigen Unternehmen nach Umsatzgruppen.....	34
Abbildung 14: Besonderer postalischer Versendungsformen.....	36
Abbildung 15: Postzustellungsaufträge .....	37
Abbildung 16: Beschäftigte lizenzierten Briefbereich .....	38
Abbildung 17: Teilleistungsverträge.....	40
Abbildung 18: Teilleistungsverträge BZE/BZA.....	40
Abbildung 19: Sonstige Teilleistungsverträge .....	41
Abbildung 20: Briefpreise .....	43
Abbildung 21: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG .....	44
Abbildung 22: Briefpreisniveau und Lebenshaltungskosten in 27 EU-Ländern .....	46
Abbildung 23: Lizenzerteilung und Marktaustritte.....	58
Abbildung 24: Anzeigen.....	63
Abbildung 25: Stationäre Einrichtungen .....	74

Abbildung 26: Anzahl der stationären Einrichtungen in den einzelnen Bundesländern 2012.....	75
Abbildung 27: Briefkästen.....	76
Abbildung 28: Briefkästen in den einzelnen Bundesländern 2012 .....	76
Abbildung 29: Eingaben Januar 2012 bis Oktober 2013.....	79
Abbildung 30: Struktur von CEN / TC 331 .....	90
Abbildung 31: Themenbereich der CEN / TC 331 - Arbeitsgruppe 3.....	93

# Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzschreibweisen

Abos	Abonnements
allg.	allgemein
Art.	Artikel
AT	Österreich
Az.	Aktenzeichen
B2B	Business to Business
B2C	Business to Customer
B2X	Business to Any
BE	Belgien
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BG	Bulgarien
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIPT	Belgisches Institut für Postdienste und Telekommunikation
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzw.	beziehungsweise
C2X	Customer to Any
ca.	circa
CD	Compador Dienstleistungs GmbH
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CEPT	Europäische Konferenz für Post und Telekommunikation
CERP	Europäisches Komitee für Regulierung im Postbereich
CT	Compador Technologies GmbH
CY	Zypern
CZ	Tschechien
d. h.	das heißt
DE	Deutschland
DIN	Deutsches Institut für Normung
DK	Dänemark
DP AG	Deutsche Post Aktiengesellschaft
DP Com	Deutsche Post Com GmbH
DPD	Dynamic Parcel Distribution
DPIHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH

DPM	Digital Postmark
DV	Daten-Verarbeitung
E+1	Einwurfstag + 1 Werktag
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EE	Estland
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
EL	Griechenland
ERGP	Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste
ES	Spanien
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
FI	Finnland
FR	Frankreich
FYROM	Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien
GG	Grundgesetz
GLS	General Logistics Systems
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HU	Ungarn
IE	Irland
IPDP	Integrated Postal Development Plan
IT	Italien
KEP	Kurier-Express-Paket
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LT	Litauen
LU	Luxemburg
LV	Lettland
MoU	Memorandum of Understanding
MT	Malta
n. F.	neue Fassung
NL	Niederlande
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PDSV	Postdienste-Datenschutzverordnung
PL	Polen
PostG	Postgesetz
PT	Portugal
PTS	Swedish Post and Telecom Agency
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
RL	Richtlinie

RO	Rumänien
SI	Slowenien
SK	Slowakei
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
TC	Technical Committee
TKG	Telekommunikationsgesetz
TNT	Thomas Nationwide Transport
UK	United Kingdom
UPS	United Parcel Service
Urt. v.	Urteil vom
UStG	Umsatzsteuergesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WAR	Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste
WPV	Weltpostverein

# **I Lage und Entwicklung des Postwesens**

# A Überblick

Der Postsektor war im Berichtszeitraum von vielfältigen Entwicklungen geprägt. So hat die zunehmende Nutzung elektronischer Kommunikation den Wandel des Postmarkts weiter vorangetrieben und Wachstumsgrenzen für den traditionellen schriftlichen Austausch von Nachrichten aufgezeigt. Andererseits haben das veränderte Kaufverhalten der Bevölkerung und die vermehrte Nutzung des Internet-Versandhandels zu einem Anstieg der beförderten Warensendungen geführt. Nicht zuletzt haben die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den letzten beiden Jahren die Entwicklung des Postmarkts positiv beeinflusst. Im Vergleich zum übrigen europäischen Wirtschaftsraum waren die konjunkturellen Voraussetzungen für ein Wachstum des Postsektors in Deutschland immer noch gegeben.

Insgesamt wurden Umsätze in Höhe von 26,4 Mrd. Euro in den dargestellten Postmärkten des Jahres 2012 erwirtschaftet. Damit erwiesen sich die Märkte als weitgehend robust, wenngleich es in einzelnen Bereichen auch unterschiedliche Entwicklungen gab. Bei den beförderten Mengen wie auch den erzielten Umsätzen war eine stabile Entwicklung zu verzeichnen.

Bei den nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, wozu gemäß den marktüblichen Begriffen weitgehend die Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) gehören, war insgesamt ein leicht positiver Trend erkennbar. Der Wettbewerb bei diesen Postdienstleistungen hat die Angebotsvielfalt weiter vorangetrieben und zu einer steigenden Qualität beigetragen.

Die anhaltende Zunahme von Warenbestellungen, die von Privatpersonen über das Internet abgewickelt werden, hat den Paketmarkt im Berichtszeitraum weiter beflügelt. Auch für die nächste Zukunft gehen die Anbieter von steigenden Beförderungsmengen aus. In diesem Segment wies das Geschäft mit Paketen, die an private Empfänger verschickt werden, überdurchschnittliche Wachstumsraten auf. Es hat sich auch gezeigt, dass die anderen Bereiche des Paketmarkts in der Summe kein vergleichbar positives Ergebnis erreichen konnten. Die Bundesnetzagentur wird die Veränderungen des Paketmarkts mit den dort herrschenden Marktbedingungen weiter aufmerksam beobachten.

Für Privatkunden und andere Kleinversender hat sich die Angebotssituation weiter verbessert. Sowohl die Deutsche Post DHL als auch Hermes, Dynamic Parcel Distribution (DPD), GLS Germany und United Parcel Service Deutschland (UPS) verfügen entweder bereits über ein flächendeckendes Netz von Annahmestellen oder sind dabei, diese Zugangsmöglichkeit für Privatkunden in hinreichender Erreichbarkeit einzurichten. Damit ergibt sich für die Versender nicht nur eine bessere Möglichkeit, Pakete zur Weiterbeförderung an den ausgewählten Anbieter zu übergeben. Auch für die Paketdienstleister eröffnen sich Potenziale, die Zustellung der Pakete durch Einrichtung von Abholdepots oder andere innovative Formen, möglichst bereits beim ersten Versuch erfolgreich durchzuführen.

Der Paketmarkt war im Berichtszeitraum als größter Teil des Postmarkts wiederum ein Garant für Stabilität. Der zunehmende Wettbewerb (auch um private Paketempfänger) verdeutlicht, wie durch eine positive Marktentwicklung vielfältige Angebote entstehen und sich in einem wachsenden Segment zugleich Spielräume für neue Wettbewerber eröffnen können.

Der Markt für Briefdienstleistungen war insgesamt von einer stabilen Entwicklung gekennzeichnet. An den bestehenden Marktverhältnissen, die weiterhin von der dominanten Marktstellung der Deutsche Post-Gruppe geprägt sind, hat sich auch nach über fünfjähriger vollständiger Liberalisierung in Deutschland wenig geändert. Allein durch das Angebot der Deutsche Post AG (DP AG) war die Mindestversorgung (Universaldienst) in den Jahren 2012 und 2013 bereits erfüllt, obwohl sie hierzu nicht mehr gesetzlich verpflichtet war.

Gemessen am Umsatz stieg der Marktanteil der anderen Wettbewerber auf rund 11 Prozent. Seit der vollständigen Marktfreigabe im Jahr 2008 ist es den Wettbewerbern bisher nicht gelungen, in dem stagnierenden Markt darüber hinaus weitere Marktanteile zu gewinnen. Insgesamt weist der Briefmarkt seit geraumer Zeit kaum veränderte Angebotsstrukturen auf. Für Einzelsender gibt es bis heute lediglich begrenzte Alternativen zu dem Angebot der DP AG.

Die Struktur unter den Wettbewerbern im Briefmarkt war im Berichtszeitraum weiteren Änderungen unterworfen. Die Marktaustritte hielten wie in den Jahren davor weiter an, während die Zahl neuer Lizenznehmer stark rückläufig war. Die tatsächlich aktiven Lizenznehmer konnten angesichts einer insgesamt wenig dynamischen Entwicklung ihre Marktposition auf dem Briefmarkt in der Summe aber behaupten.

Die seit Jahren fortwährenden Bemühungen der Wettbewerber, über die wechselseitige Zusammenarbeit bei Einsammlung, Transport und Zustellung ein breiteres Kundenspektrum anzusprechen, haben im Berichtszeitraum weiter an Bedeutung gewonnen. So hat der Verbund „P2 – Die zweite Post“ inzwischen die vollständige Haushaltsabdeckung für die Zustellung adressierter Postsendungen verkündet. Neben einer hohen geografischen Zustellabdeckung entscheiden aus Sicht des Verbrauchers auch andere qualitative Dienstleistungsmerkmale, wie beispielsweise die Briefflaufzeit, über den Markterfolg.

Veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen, die insbesondere eine Schärfung des regulatorischen Instrumentariums vorsehen, könnten die Wettbewerbsmöglichkeiten verbessern. Die von der Bundesregierung eingebrachte Novellierung des Postgesetzes (PostG) wurde in der 17. Legislaturperiode allerdings nicht mehr verabschiedet.

Aufgrund der unzureichenden Wettbewerbsentwicklung im Briefmarkt bleibt offenkundig, dass eine regulatorische Überwachung und Begleitung des Wettbewerbs auf den Postmärkten weiterhin erforderlich ist. So obliegt es der Bundesnetzagentur u. a. im lizenzpflichtigen Briefmarkt weiterhin, bestimmte Entgelte des marktbeherrschenden Anbieters vorab zu genehmigen.



Die Liberalisierung europäischer Postmärkte ist auch im Berichtszeitraum weiter vorangekommen. Seit dem 1. Januar 2013 sind nunmehr die letzten nationalen Briefmärkte in der EU für den Wettbewerb geöffnet. Die Vorgaben der Dritten EU-Postdiensterrichtlinie 2008/6/EG wurden fristgerecht mit dem Ziel erfüllt, die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarkts für Postdienste mit gleichen Wettbewerbsbedingungen voranzubringen. Dies dient auch dazu, durch mehr Angebotsvielfalt eine einfachere und schnellere Abwicklung der Beförderungsdienstleistungen sowie mehr Markttransparenz zu schaffen.

Die Bundesnetzagentur hat sich auch auf internationaler und vor allem europäischer Ebene intensiv für die Postregulierung eingesetzt. So ist die Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden innerhalb der Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) inzwischen fest etabliert. Damit ist ein institutionalisierter Austausch über Fragen der konsistenten Regulierungspraxis und die Entwicklung von „best regulatory practice“ der beteiligten Behörden möglich. Des Weiteren nahm die Bundesnetzagentur für die Bundesrepublik Deutschland am Weltpostkongress im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) teil.

Die weitere Entwicklung der einzelnen Postmärkte wird von verschiedenen Faktoren abhängen. Die fortwährenden Veränderungen bieten den betroffenen Marktteilnehmern aber auch Perspektiven für neue Geschäftsmodelle. Beispiele hierfür sind hybride Briefdienstleistungen oder solche Angebote, die auf Grundlage des DE-Mail-Gesetzes initiiert werden. Die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen bietet ausreichende Möglichkeiten auch für neue Wettbewerber, die nicht unmittelbar aus dem postalischen Umfeld kommen, wie z. B. Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen.

## B Rechtliche Rahmenbedingungen

Der postrechtliche Rahmen hat im Berichtszeitraum unverändert fortbestanden, so dass erforderliche Anpassungen weiterhin ausstehen. Gesetzgeberische Maßnahmen betreffen lediglich Anforderungen an die elektronische Kommunikation zwischen Bürgern und der öffentlichen Verwaltung (E-Government-Gesetz, EGovG).

### 1. Postgesetz

Im Postgesetz vom 22. Dezember 1997 und den auf diesem Gesetz beruhenden Verordnungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie 97/67/EG gab es, abgesehen von formalen Anpassungen, keine Änderungen.

In der vergangenen Legislaturperiode wurde eine Initiative zur Novellierung des PostG gestartet. Hierzu legte die Bundesregierung im Jahr 2013 den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des PostG vor.

Vor dem Hintergrund einer seit Jahren unbefriedigenden Wettbewerbsentwicklung im Briefmarkt, sollte der Regulierungsrahmen nach Auffassung der Bundesregierung in den wettbewerbsrelevanten Bereichen verbessert werden. Denn gerade im Briefmarkt ist die Wettbewerbsintensität trotz der vollständigen Liberalisierung Anfang 2008 weiterhin gering. Der Gesetzesentwurf enthält im Kern die folgenden neuen Regelungen:

- Einführung von Antragsrechten Dritter im Rahmen der Missbrauchsaufsicht,
- Vorlageverpflichtung für Entgelte, die der Ex-post-Kontrolle unterliegen (Beförderungsleistungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen), vor ihrem Inkrafttreten,
- Anordnung von Entgelten durch die Bundesnetzagentur, falls die nachträgliche Überprüfung von genehmigungsbedürftigen Entgelten ergeben hat, dass diese gegen die gesetzlichen Maßstäbe verstoßen,
- Abschaffung der Entgeltgenehmigungspflicht für die förmliche Zustellung bei allen Lizenznehmern (unter Beibehaltung der Genehmigungspflicht für marktbeherrschende Unternehmen).

In Ergänzung dazu sollen zahlreiche Verweise auf Vorschriften des 2012 neu gefassten Telekommunikationsgesetzes (TKG) sowie des im Jahr 2013 novellierten Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) angepasst und die mit der vollständigen Liberalisierung Anfang 2008 obsolet gewor-

denen Übergangsvorschriften zur Exklusivlizenz der DP AG endgültig gestrichen werden. Außerdem sieht der Entwurf Veröffentlichungspflichten der Bundesnetzagentur im Interesse einer stärkeren Markttransparenz vor („Amtsblatt und Internet“).

## 2. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung

Am 1. August 2013 trat das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften in Kraft.<sup>1</sup> Artikel 1 dieses Gesetzes enthält das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz, EGovG).<sup>2</sup>

Ziel des EGovG ist es, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern und nutzerfreundlicher zu gestalten. Hierzu zählt neben der Kommunikation innerhalb und zwischen staatlichen Institutionen insbesondere auch die Kommunikation zwischen Bürgern bzw. Unternehmen und der Verwaltung. Die Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechniken soll zum Bürokratieabbau und zur Verwaltungsmodernisierung beitragen und nicht zuletzt auch zu schlankeren und effizienteren Verfahren in der Verwaltung führen.

Im Hinblick auf den Briefmarkt ist insbesondere § 2 EGovG von Bedeutung. Die neuen Regelungen können grundsätzlich dazu führen, dass sich die elektronische Substitution von physischer Briefpost beschleunigt. Das Gesetz legt fest, dass die Schriftform zur rechtssicheren Kommunikation mit der Verwaltung drei zusätzliche Wahlmöglichkeiten bietet: Die (bisherige) qualifizierte elektronische Signatur und zwei weitere (neue) elektronische Verfahren, wie Online-Formulare, die mit Hilfe elektronischer Identifizierung an staatliche Institutionen übermittelt werden, sowie die Kommunikation per DE-Mail gemäß § 5 Abs. 5 des Gesetzes zur Regelung von DE-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften (DE-Mail-Gesetz).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013, BGBl. I S. 2749

<sup>2</sup> E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749)

<sup>3</sup> DE-Mail-Gesetz vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666), das durch Artikel 3 Abs. 8 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

Um eine rechtssichere elektronische Kommunikation zu gewährleisten, ist jede (Bundes-)Behörde gemäß § 2 EGovG gesetzlich verpflichtet, folgende elektronische Zugangsformen anzubieten:

- Übermittlung elektronischer Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (§ 2 Abs. 1 EGovG),
- Eröffnung einer DE-Mail-Adresse im Sinne des DE-Mail-Gesetzes (§ 2 Abs. 2 EGovG),
- Angebot eines elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 Personalausweisgesetz oder § 78 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (§ 2 Abs. 3 EGovG).

Inwieweit das EGovG tatsächlich zu einer Reduktion der Briefmenge beitragen wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen. Die Verpflichtung, eine DE-Mail-Adresse anzubieten, tritt erst ein Kalenderjahr nach Aufnahme des Betriebes des zentral für die Bundesverwaltung angebotenen IT-Verfahrens, über das DE-Mail-Dienste für Bundesbehörden angeboten werden, in Kraft (Artikel 31 Abs. 4 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften). Wann dieser Fall eintritt, ist bisher nicht absehbar.

## C Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die wirtschaftlichen Eckdaten sowie die Marktentwicklung im Postsektor haben im Berichtszeitraum insgesamt einen verhalten positiven Fortgang genommen. Dies ist in erster Linie auf die konjunkturelle Lage in Deutschland zurückzuführen: In den Jahren 2012 und 2013 legte die gesamte Wirtschaftsleistung der Bundesrepublik Deutschland weiter zu, wobei das Wachstum gegenüber den Vorjahren merklich geringer ausfiel. So stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2012 um 0,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr an.<sup>4</sup>

Im Jahr 2013 wird sich das BIP-Wachstum voraussichtlich auf niedrigem Niveau stabilisieren: In einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld, beeinflusst von den Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise und einer schwachen Nachfrage, blieb das BIP im 1. Quartal 2013 unverändert (+ 0,0 Prozent). Im 2. Quartal 2013 stieg das BIP um 0,7 Prozent.<sup>5</sup> Für das Gesamtjahr 2013 wird mit einem insgesamt nochmals geringeren Anstieg des BIP gegenüber dem Vorjahr gerechnet (voraussichtlich 0,5 Prozent).<sup>6</sup> Bezogen auf den übrigen europäischen Wirtschaftsraum boten die konjunkturellen Voraussetzungen der letzten beiden Jahre aber alles in allem immer noch stabile Rahmenbedingungen für Beförderungsdienstleistungen im Bereich Post und Logistik. Diese gesamtwirtschaftliche Entwicklung führte dazu, dass der Postsektor als nachgelagerter Dienstleistungsbereich von einem hohen Beförderungsvolumen im KEP-Bereich profitieren konnte.

Bei den Sendungsmengen haben die wesentlichen Postdienstleistungen insgesamt zulegen können. Hierbei war zu Beginn des Jahres 2012 noch ein Nachholeffekt aufgrund der negativen Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2010 erkennbar. Getragen wurde das Wachstum des Postmarkts von den Sendungsaufkommen der Geschäftskunden, die den weit überwiegenden Teil verschicken. Allerdings war die Entwicklung, bezogen auf einzelne Sendungsarten, nicht einheitlich: Im Bereich der Direktwerbesendungen waren Sendungsrückgänge feststellbar, zumal die Geschäftskunden auf andere Kommunikationswege ausweichen konnten. Der Expressbereich konnte aufgrund der anhaltend hohen Nachfrage nach Beförderungsleistungen für zeitkritische Dokumente und Waren mit zum Wachstum des Postmarkts beitragen.

Infolge einer stabilen Binnennachfrage hat der Versand von Paketen an Privatkunden weiter deutlich zugelegt. Prognosen deuten langfristig auf eine weitere Zunahme des E-Commerce hin. Im gleichen Zug werden die Beförderungs- und Auslieferungsinfrastrukturen durch neue Investitionen den steigenden Sendungsmengen angepasst.

---

<sup>4</sup> Veränderung zum Vorjahr, preis- und kalenderbereinigt; vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4, 2012, S. 44.

<sup>5</sup> Veränderung gegenüber dem jeweiligen Vorquartal, preis-, saison- und kalenderbereinigt; vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 278 vom 23. August 2013.

<sup>6</sup> Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) vom 23. Oktober 2013

Der Markt für Briefkommunikation befindet sich im Übergang zu einer zunehmend papierungebundenen Übertragung schriftlicher Nachrichten. Die Substitution physischer Briefsendungen hält weiter an, wobei diese Briefmengen kaum in den Markt für physische Beförderungsleistungen rückholbar sind. Langfristig deutet sich daher ein Rückgang der Sendungsmengen an.

Das gesamtwirtschaftliche Umfeld geht für die Akteure im Postsektor einerseits mit gewissen Unwägbarkeiten aus konjunkturellen und strukturellen Gründen einher. Andererseits bieten sich für die Unternehmen starke Wachstumsimpulse aus angrenzenden Geschäftsfeldern entlang der gesamten Logistikdienstleistungskette. Diese können wiederum einen positiven Rückkopplungseffekt auf die eigentlichen Postmärkte ausüben, sofern diese Dienstleistungen sich sinnvoll ergänzen.

In Marktbereichen wie den KEP-Dienstleistungen führen wettbewerbliche Marktmechanismen sowie vorhandene Wachstumserwartungen allerdings nicht per se dazu, dass alle Anbieter in gleichem Maße davon profitieren. Auch führt der Marktzutritt neuer Unternehmen nicht zwingend zu einer Verschiebung von Marktanteilen zugunsten dieser Wettbewerber. In Märkten wie dem Briefmarkt, die geringe Wachstumserwartungen oder gar rezessive Entwicklungen aufweisen, ist ein Markteintritt ohne entsprechende Regulierung des Marktbeherrschers schwierig.

Insgesamt zeigt sich, dass die Anbieter im Postmarkt bestrebt sind, den teilweise schwierigen Marktbedingungen mit innovativen und zukunftsweisenden Geschäftsmodellen zu begegnen. Hierbei bieten insbesondere die internationalen Postmärkte wie auch angrenzende Logistikdienstleistungen mit Mehrwertcharakter auf den nationalen Märkten weitere Wachstumschancen. Diese Geschäftsausrichtung kann dazu beitragen, strukturbedingte rezessive Marktentwicklungen auf den traditionellen Postmärkten mehr als auszugleichen.

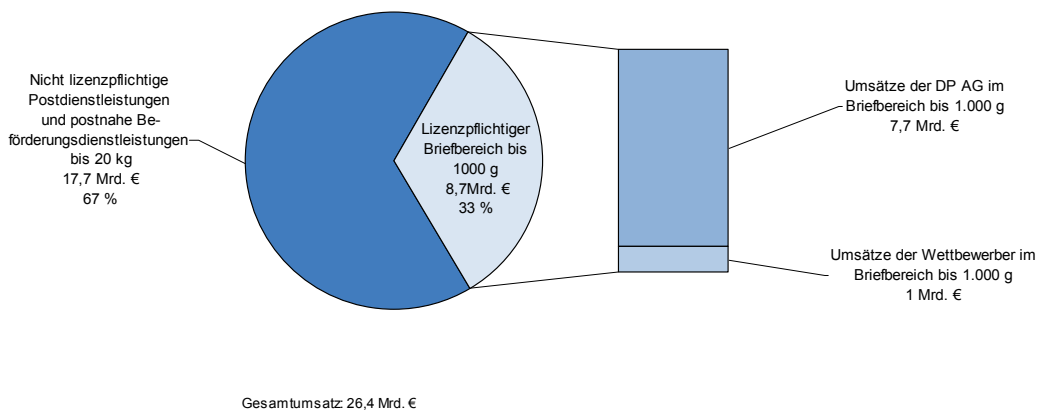
# D Marktentwicklung

## 1. Postmärkte insgesamt

Insgesamt wurden im Jahr 2012 auf den deutschen Postmärkten, bestehend aus dem lizenzpflichtigen Briefbereich (Briefe bis 1.000 Gramm) sowie den nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen (hierzu gehören insbesondere die Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP)) Umsätze in Höhe von rund 26,4 Mrd. Euro erzielt. Damit blieben die Umsätze im Vergleich zum Vorjahr unverändert.

Auf die nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen einschließlich postnaher Beförderungsdienstleistungen entfielen dabei 17,7 Mrd. Euro, davon 11,5 Mrd. Euro auf den KEP-Bereich. Auf den lizenzpflichtigen Briefbereich entfielen ca. 8,7 Mrd. Euro.

Abbildung 1: Umsätze auf den deutschen Postmärkten 2012



Quelle: WIK 2013, Bundesnetzagentur

## 2. Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen

Die Dienstleistungen und die Anbieterstruktur im Bereich der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen in Deutschland sind heterogen. Erbringer dieser Beförderungsdienstleistungen sind sowohl Briefdienstleister als auch allgemeine Beförderer, Spezialbeförderer von Paketen und Waren (z. B. Textil-, Pharma-, Bücherdistribution), Werbemittelverteiler sowie Zeitungs- und Zeitschriftenverlage bzw. Pressespezialisten.

Von besonderem Interesse aus postregulatorischer Sicht ist der Bereich der Pakete mit einem einzelnen Sendungsgewicht bis 20 kg. Teil- und unadressierte Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter stellen keine Postdienstleistungen gemäß PostG dar. Bei der Beförderung von adressierten Zeitungen und Zeitschriften handelt es sich nur dann um Postdienstleistungen im Sinne des PostG, wenn diese von Brief- oder Paketbeförderern erbracht werden (§ 4 Nr. 1 c PostG).

Die Beförderung von Paketen (einschl. Waren) und Dokumenten bis 20 kg umfasst verpackte und unverpackte Pakete (einschließlich Gebinden von Büchern, Katalogen, Werbeprospekten, Zeitungen und Zeitschriften), adressierte Dokumente über 1.000 Gramm, Brief-Kuriersendungen sowie einzeln versendete Bücher und Briefsendungen über 1.000 Gramm. In der Studie des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK), die von der Bundesnetzagentur in Auftrag gegeben wurde, wird hierfür die Bezeichnung KEP verwendet.<sup>7</sup> Die nachstehend dargestellten Marktdaten entstammen ausschließlich dieser Studie.

### 2.1 Entwicklung und Struktur im KEP-Segment

Im Jahr 2012 beförderten die Anbieter von KEP-Dienstleistungen gut 2,4 Mrd. Sendungen. Dies entspricht einem leichten Plus von 1,1 Prozent gegenüber 2011 (knapp unter 2,4 Mrd. Sendungen). Die Umsätze stiegen um 2,9 Prozent von 11,2 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf 11,5 Mrd. Euro in 2012.

Abbildung 2: Entwicklung und Struktur im KEP-Segment

KEP Sendungen bis 20 kg	2011	2012	Prozentuale Veränderung
Sendungsmenge (in Mrd. Stück)	~ 2,4	2,4	+1,1 %
Umsatz (in Mrd. Euro)	11,2	11,5	+2,9 %

Quelle: WIK 2013

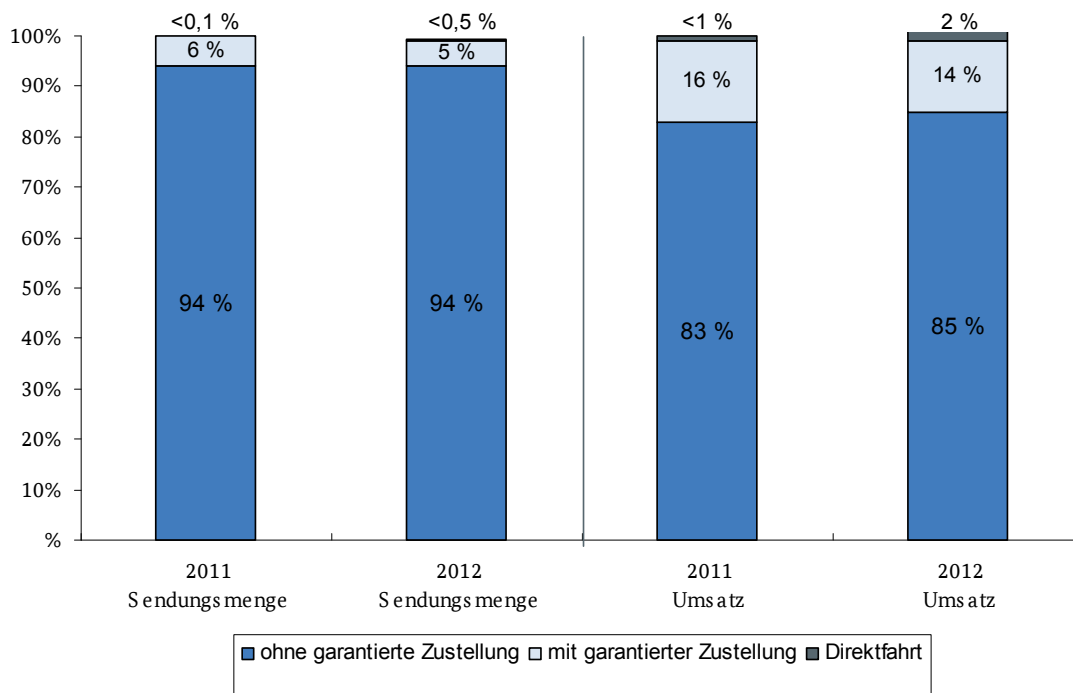
<sup>7</sup> Vgl. Postmarkterhebung 2013, Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen, WIK 2013, S. 1, im Internet unter <http://www.bundesnetzagentur.de> abrufbar



Die Entwicklung im KEP-Bereich wurde insbesondere vom boomenden Versandhandel über das Internet beeinflusst. Die nur leicht positive Entwicklung bei den Sendungsmengen ist nach den Erhebungen des WIK auf gegensätzliche Entwicklungen in den Bereichen der Zustellungen von Unternehmen an Verbraucher (B2C) und der Zustellung von Unternehmen an Unternehmen (B2B) zurückzuführen. Während die Sendungsmengen im B2C-Bereich stark gestiegen sind, sanken sie im B2B-Segment. Das Plus bei den Umsätzen fiel deutlicher aus, da hier eine starke Zunahme von teuren abgehenden Auslandssendungen zu beobachten war.<sup>8</sup>

Der Großteil der beförderten Sendungen in den Jahren 2011 und 2012 waren, mit einem Anteil von jeweils 94 Prozent, Sendungen ohne garantierte Zustellungszeit (Standardpakete). Der hiermit erwirtschaftete Umsatzanteil betrug 83 bzw. 85 Prozent. Der Anteil der Sendungen mit garantierter Zustellzeit fiel von 6 Prozent in 2011 auf 5 Prozent in 2012. Der entsprechende Umsatzanteil sank parallel von 16 auf 14 Prozent. Dagegen stieg im selben Zeitraum der Anteil der Sendungen per Direktfahrt leicht von ca. 0,1 Prozent auf ca. 0,5 Prozent. Die hiermit erwirtschafteten Umsatzanteile wuchsen ebenfalls von etwa 1 Prozent in 2011 auf etwa 2 Prozent in 2012.

Abbildung 3: Sendungen und Umsätze nach Laufzeitversprechen \*



\*Stichprobe 2011: n = 64, Stichprobe 2012: n = 58

Quelle: WIK 2013

<sup>8</sup> Vgl. WIK 2013, S. 6

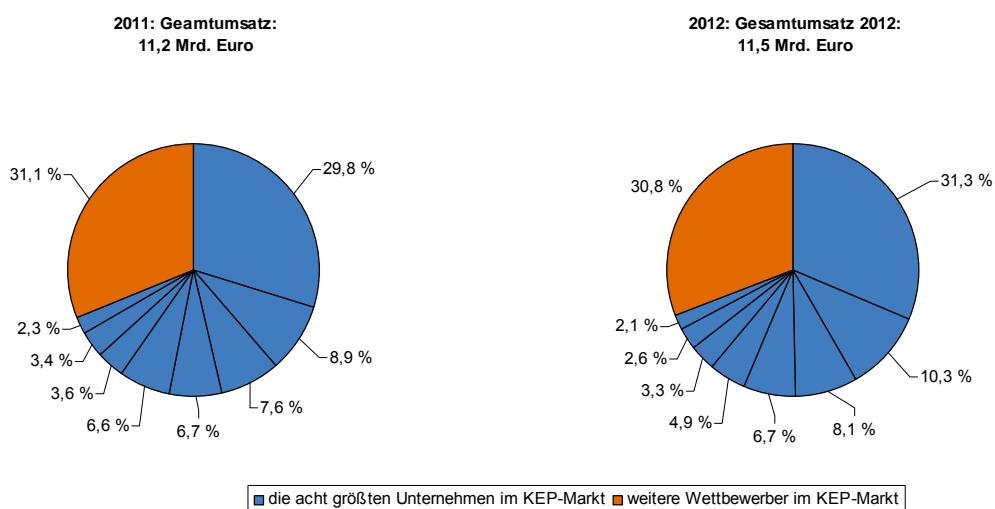
Gewöhnlich werden Standardpakete bereits am nächsten Werktag zugestellt. Hierauf entfielen 94 Prozent (2011) und 92 Prozent (2012) aller in diesem Bereich erzielten Umsätze. Der Umsatzanteil von Sendungen, die am übernächsten Werktag zugestellt wurden, betrug 5 Prozent (2011) und 7 Prozent (2012). Die restlichen Umsatzanteile entfielen auf Sendungen, die zu einem späteren Zeitpunkt (jeweils 1 Prozent in den Jahren 2011 und 2012) oder noch am selben Tag (jeweils unter 0,1 Prozent in den Jahren 2011 und 2012) zugestellt wurden.<sup>9</sup> Dies lässt auf eine anhaltend hohe Servicequalität bei günstigen Standardpaketen schließen.

Im Jahr 2012 betrug der Stückumsatz eines Standardpakets durchschnittlich 3,20 Euro. Das entspricht einem Anstieg gegenüber 2011 von 0,20 Euro.<sup>10</sup>

Betrachtet man allein den Paketmarkt, sind tragfähige wettbewerbliche Strukturen vorhanden. Es ist mehr als ein Anbieter mit einem bundesweiten Netz von Annahme- und Abholstationen für das Privatkundengeschäft tätig. Die genaue Betrachtung zeigt aber auch, dass sich der Markt auf wenige große Anbieter konzentriert.

Die acht größten Anbieter von KEP-Dienstleistungen bis 20 kg in Deutschland waren in den Jahren 2011 und 2012 (in alphabetischer Reihenfolge): Deutsche Post (DHL), DPD, FedEx, GLS Germany, Hermes Logistik Gruppe, TNT Express, trans-o-flex und UPS Deutschland. Auf diese Unternehmen entfielen in den Jahren 2011 und 2012 knapp 70 Prozent aller Umsätze. Allein die drei größten Anbieter vereinten knapp die Hälfte aller Umsätze auf sich. Dabei ist ihr Umsatzanteil von 46,3 Prozent in 2011 auf 49,7 Prozent in 2012 gestiegen.

Abbildung 4: Marktanteil der Anbieter von KEP-Dienstleistungen nach Umsatzgröße



Quelle: WIK 2013

<sup>9</sup> Vgl. WIK 2013, S. 10

<sup>10</sup> Vgl. WIK 2013, S. 10

Aufgrund der Marktentwicklung haben sich die Marktanteile gemessen am Umsatz in den Jahren 2011 und 2012 zu Gunsten der Anbieter von B2C-Beförderung verschoben.

## 2.2 Sonstige nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen

Zu den sonstigen nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen zählen teil- und unadressierte Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter sowie adressierte Zeitungen und Zeitschriften. Dabei umfassen die im Folgenden präsentierten Zahlen neben den von Postdienstleistern erbrachten Beförderungsdienstleistungen auch solche Dienstleistungen, die durch andere Anbieter erbracht werden.

### Umsätze

Die Umsätze im Bereich adressierter Zeitungen und Zeitschriften sanken von 3,0 Mrd. Euro in 2011 auf 2,5 Mrd. Euro in 2012. Im Bereich teil- und unadressierter Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter stiegen die Umsätze von 3,3 Mrd. Euro in 2011 auf 3,7 Mrd. Euro in 2012, was insbesondere auf die positive Entwicklung bei den Werbebeilagen zurückzuführen ist.

Abbildung 5: Umsätze nach einzelnen Segmenten

	2011	2012
adressierte Zeitungen und Zeitschriften	3,0	2,5
teil- und unadressierte Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter	3,3	3,7
		(in Mrd. Euro)

Quelle: WIK 2013

In den oben dargestellten Segmenten ergibt sich im Einzelnen folgendes Bild:

Bei adressierten Zeitungen und Zeitschriften handelt es sich um Tages- und Wochenzeitungen, die lokal, regional oder überregional erscheinen, oder um Publikums- und Fachzeitschriften, die in der Regel wöchentlich oder seltener erscheinen. Im Bereich adressierter Zeitungen betrug der Umsatz in den Jahren 2011 und 2012 jeweils 0,6 Mrd. Euro. Der mit der Beförderung von adressierten Zeitschriften erwirtschaftete Umsatz ging im selben Zeitraum von 2,4 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro zurück. Für die Zustellung von adressierten Zeitungen und Zeitschriften gibt es keine echte Alternative zu den Angeboten der DP AG, sodass in diesem Bereich kein nennenswerter Zustellwettbewerb existiert.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Vgl. WIK 2013, S. 31 - 33

Abbildung 6: Umsätze im Bereich der Zustellung adressierter Zeitungen und Zeitschriften

	2011	2012
adressierte Zeitungen	0,6	0,6
adressierte Zeitschriften	2,4	2,0
insgesamt	3,0	2,5*

(in Mrd. Euro)

\*Rundungsdifferenzen

Quelle: WIK 2013

Die teil- und unadressierten Werbesendungen gliedern sich in folgende Produktgruppen: Flyer, Prospekte, Broschüren, Magazine und Kataloge. Kataloge sind dabei die schwerste Kategorie der Werbesendungen. Unter Werbebeilagen werden Prospekte, Handzettel etc. verstanden, die klassischerweise in abonnierte Zeitungen und Zeitschriften eingelegt werden. Anzeigenblätter stellen Presseprodukte dar, die kostenlos in regelmäßigen Abständen an die Haushalte eines fest umrissenen Gebiets flächendeckend verteilt werden.

Die Beförderung von Werbebeilagen machte mit 1,8 Mrd. Euro in 2011 und 2,2 Mrd. Euro in 2012 den größten Umsatzanteil aus. Im selben Zeitraum betrug der Umsatz im Bereich teil- und unadressierte Werbesendungen jeweils 0,8 Mrd. Euro und im Bereich Anzeigenblätter jeweils 0,7 Mrd. Euro.

Abbildung 7: Umsätze im Bereich der Zustellung teil- und unadressierter Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter

	2011	2012
teil- und unadressierte Werbesendungen	0,8	0,8
Werbebeilagen	1,8	2,2
Anzeigenblätter	0,7	0,7
insgesamt	3,3	3,7

(in Mrd. Euro)

Quelle: WIK 2013

## Sendungsmengen

Die Sendungsmengen im Bereich adressierter Zeitungen und Zeitschriften, bestehend aus abonnierten Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen sowie abonnierten Zeitschriften und Mitgliedermagazinen, sanken von 10,9 Mrd. im Jahr 2011 auf 10,6 Mrd. in 2012. Dabei ging sowohl die beförderte Menge der abonnierten Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen als auch die der abonnierten Zeitschriften und Mitgliedermagazine zurück: von 4,3 bzw. 6,6 Mrd. Stück in 2011 auf 4,2 bzw. 6,4 Mrd. Stück in 2012.

Abbildung 8: Sendungsmengen nach einzelnen Segmenten

	2011	2012
adressierte Zeitungen und Zeitschriften	10,9	10,6
teil- und unadressierte Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter	38,9	44,5

(in Mrd. Sendungen)

Quelle: WIK 2013

Die 10,9 Mrd. adressierten Zeitungen und Zeitschriften, die im Jahr 2011 befördert wurden, setzten sich aus 4,3 Mrd. zugestellten adressierten Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen (Abos) und 6,6 Mrd. zugestellten adressierten Zeitschriften und Mitgliedermagazinen (Abos) zusammen. Insgesamt verringerte sich dieser Bereich im Jahr 2012 leicht auf 10,6 Mrd. adressierte Zeitungen und Zeitschriften. Davon waren 4,2 Mrd. zugestellte adressierte Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen (Abos) sowie 6,4 Mrd. zugestellte adressierte Zeitschriften und Mitgliedermagazine (Abos).

Die 38,9 Mrd. teil- und unadressierten Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter setzten sich im Jahr 2011 zusammen aus 10,2 Mrd. teil- und unadressierten Werbesendungen, 23,9 Mrd. Werbebeilagen und 4,8 Mrd. zugestellten Anzeigenblättern. Insgesamt vergrößerte sich dieser Bereich im Jahr 2012 auf 44,5 Mrd. teil- und unadressierte Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter und setzte sich zusammen aus 9,9 Mrd. teil- und unadressierten Werbesendungen, aus 29,7 Mrd. Werbebeilagen und unverändert aus 4,8 Mrd. zugestellten Anzeigenblättern (Rundungsdifferenzen).

### 3. Lizenzpflichtige Briefdienstleitungen

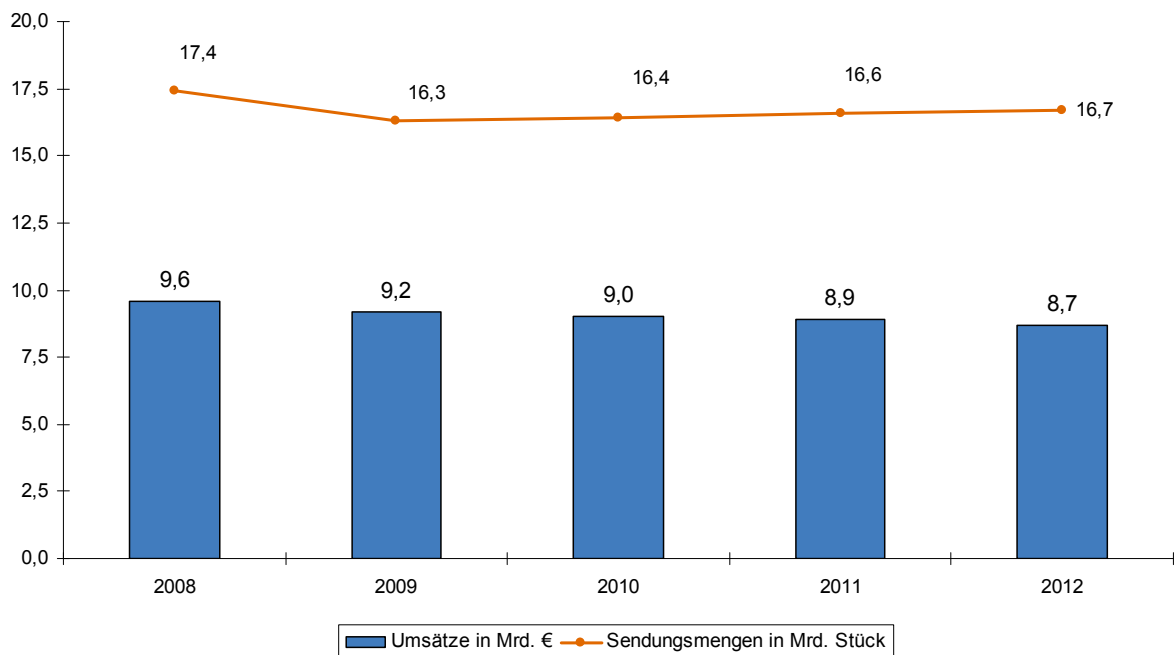
#### 3.1 Marktentwicklung

Im Jahr 2012 lag die Sendungsmenge von Briefen bis 1.000 Gramm insgesamt bei 16,7 Mrd. Stück.<sup>12</sup> Das ist ein leichtes Plus im Vergleich zum Vorjahr von unter 1 Prozent (16,6 Mrd. Stück in 2011). Damit ist die Sendungsmenge seit dem Einbruch im Jahr 2009 kontinuierlich leicht angestiegen.

Im selben Zeitraum sanken die Umsätze von 9,2 Mrd. Euro auf 8,7 Mrd. Euro. Dieser stetige Umsatzrückgang bei gleichzeitig stabilen bzw. leicht steigenden Sendungsmengen kann auf sinkende Preise aufgrund des Wettbewerbs zurückgeführt werden.

Deutschland bildet mit der stabilen Briefmengenentwicklung eine Ausnahme im Vergleich zu vielen anderen europäischen Staaten. Im Durchschnitt sank die Briefmenge in den westeuropäischen Ländern zwischen 2007 und 2011 jährlich um 3,9 Prozent. Besonders hohe Rückgänge waren z. B. in Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Norwegen zu beobachten.<sup>13</sup>

Abbildung 9: Umsätze und Sendungsmengen im lizenzpflichtigen Briefmarkt

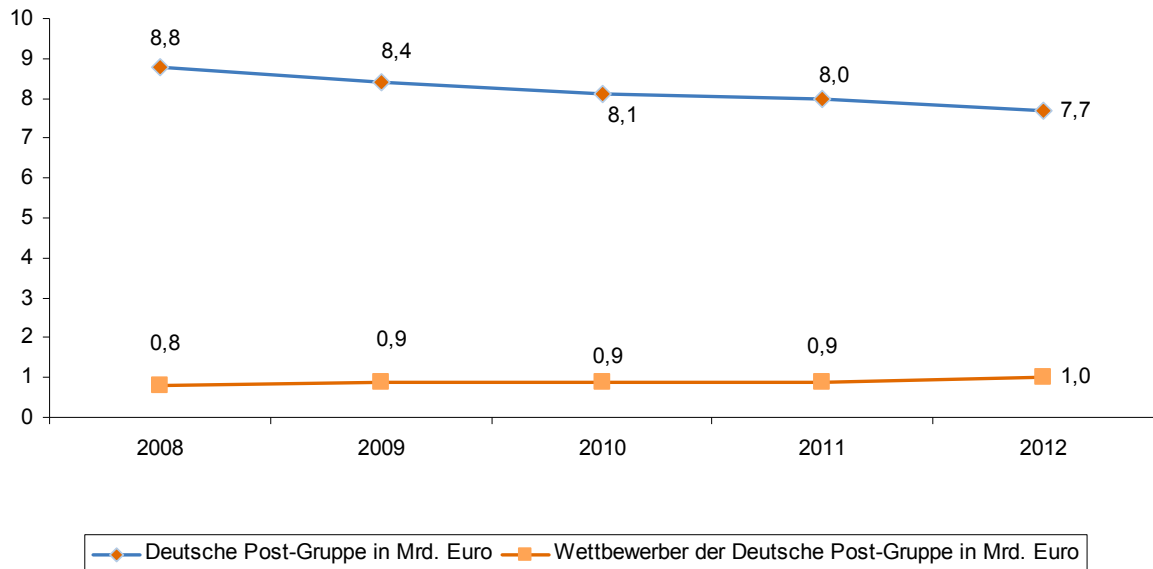


<sup>12</sup> Bestätigter Datenbestand vom 9. September 2013

<sup>13</sup> Vgl.: Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), WIK-Consult 2013, S. 169

Im Gegensatz zum Markttrend stiegen die Umsätze der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe von gut 0,8 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf knapp 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2012 an, während die Deutsche Post-Gruppe ein deutliches Minus von insgesamt ca. 1,1 Mrd. Euro zu verzeichnen hatte.

Abbildung 10: Umsätze aller Anbieter im lizenzpflichtigen Briefmarkt



Die Beförderung von Briefsendungen lässt sich grundsätzlich in zwei Bereiche unterteilen: Ende-zu-Ende-Beförderung und Beförderung mittels Teilleistungen. Bei Ende-zu-Ende-Sendungen liegen in der Regel alle Arbeitsschritte entlang der postalischen Wertschöpfungskette, vom Einsammeln der Briefe bis hin zur Zustellung, in einer Hand.

### Teilleistungssendungen

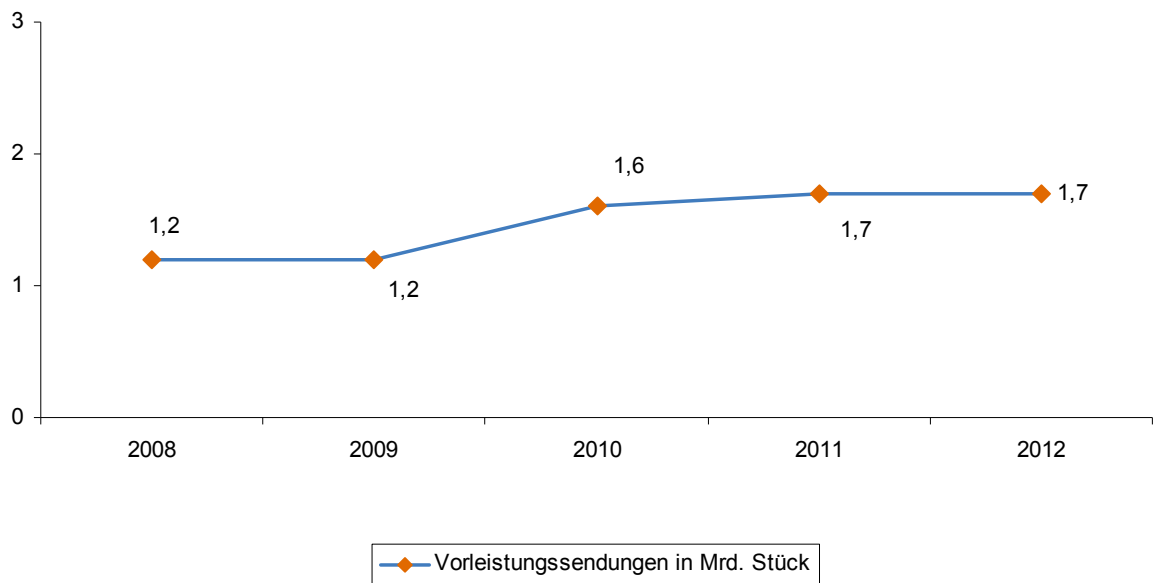
Teilleistungen liegen vor, wenn z. B. Großversender oder Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe Sendungen bei der DP AG einliefern, für die bereits Vorleistungen wie beispielsweise Vorsortierung oder Frankierung erbracht wurden. Die DP AG gewährt den Einlieferern für die entsprechend vorbereiteten Sendungen Rabatte.

Im Jahr 2012 beförderte die DP AG insgesamt ca. 10,8 Mrd. Teilleistungssendungen. Das sind ca. 64 Prozent aller Sendungen im lizenzpflichtigen Briefbereich. Davon wurden knapp 1,7 Mrd. Sendungen von den Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe eingeliefert. Die restlichen Teilleistungssendungen entfielen auf andere Großversender. Hierzu zählten insbesondere Versicherungs- und Telekommunikationsgesellschaften sowie Banken.

Die Anzahl der Teilleistungssendungen insgesamt ist seit 2008 (12,2 Mrd. Stück) zurückgegangen. Hingegen ist die Zahl der durch die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe eingelieferten Teilleis-

tungssendungen (Vorleistungen zu Teilleistungssendungen) seit 2008 deutlich angestiegen. Sie betrug in den Jahren 2008 und 2009 erst etwa 1,2 Mrd. Sendungen. Seit dem Jahr 2010 verharren die über Teilleistungsverträge eingelieferten Sendungsmengen der Wettbewerber allerdings auf demselben Niveau (Analyse siehe Teil I. G).

Abbildung 11: Vorleistungssendungen der Wettbewerber zu Teilleistungen der Deutschen Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Bereich



Als Teilleistungssendungen wurden im Rahmen der Marktbeobachtung folgende Beförderungsdienstleistungen erfasst:

- Teilleistung Endkunden Brief BZA (Briefzentrum Abgang),
- Teilleistung Endkunden Brief BZE (Briefzentrum Eingang),
- Teilleistung Wettbewerber (u. a. Konsolidierer) Brief BZA,
- Teilleistung Wettbewerber (u. a. Konsolidierer) Brief BZE,
- Koop-Vertrag Brief,
- Teilleistung Endkunden Infopost BZE,
- Teilleistung Wettbewerber (u. a. Konsolidierer) Infopost BZE,



- Kooperation bei Infopostversand/Zusatzvereinbarung über die Kooperation bei Infopostversand,
- Vorsortierung Infopost,
- Freimachung von Sendungen mit DV-Anlagen und Postversandssystemen,
- Teilnahme am DV-Freimachungsverfahren (Briefdienst),
- Vereinbarung über die Freistempelung von Sendungen.

Insgesamt sind die Umsätze aller Anbieter im Teilleistungsbereich zwischen 2008 und 2012 um gut 20 Prozent zurückgegangen. Betrug sie 2008 noch knapp 6 Mrd. Euro, ist ihr Wert im Jahr 2012 auf ca. 4,6 Mrd. Euro gefallen. Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf den Preiswettbewerb zurückzuführen.

Die Deutsche Post-Gruppe erwirtschaftete im Bereich Teilleistungen im Jahr 2011 einen Umsatz in Höhe von ca. 4,7 Mrd. Euro und 2012 von 4,5 Mrd. Euro. Ihre Wettbewerber erbrachten in diesem Segment in den Jahren 2008 bis 2012 jeweils Vorleistungen im Wert von etwas über 0,1 Mrd. Euro.

### **Ende-zu-Ende-Sendungen**

Die von der Deutsche Post-Gruppe beförderten Ende-zu-Ende-Sendungen, zu denen vollständig erbrachte Inlandsbriefe einschließlich Postzustellungsaufträge sowie ankommende und abgehende Auslandssendungen zählen, bezifferten sich 2012 auf knapp 4,1 Mrd. Sendungen. Der Umsatz betrug dabei knapp 3,1 Mrd. Euro.

In diesem Segment beförderten die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im Jahr 2010 knapp 1,7 Mrd., in 2011 knapp 1,8 Mrd. und in 2012 knapp 1,9 Mrd. Sendungen, was einer kontinuierlichen Steigerung entspricht. Der erwirtschaftete Umsatz lag im Jahr 2012 bei knapp 0,9 Mrd. Euro. In den Jahren 2010 und 2011 lag der Umsatz jeweils bei etwa 0,8 Mrd. Euro.

In den Jahren 2010 und 2011 wurden 49 Prozent der Gesamtsendungsmengen der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe als Teilleistungssendungen in das Netz der DP AG eingespeist. Dieser Anteil fiel im Jahr 2012 auf 47 Prozent.

Im 1. Quartal 2013 betrug der Anteil der vollständig erbrachten Inlandssendungen einschließlich Postzustellungsaufträge sowie einschließlich ankommender und abgehender Auslandssendungen bei der Deutsche Post-Gruppe ca. 19 Prozent der entsprechenden Beförderungen des Jahres 2012. Bei den Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe war hier ein Anteil von 28 Prozent zu verzeichnen.

### 3.2 Marktstruktur

Der Wettbewerb im lizenzpflichtigen Briefbereich war bisher durch einen starken Verdrängungswettbewerb gekennzeichnet. In den Jahren bis 2011 waren mehrere umsatzstarke Anbieter (Umsätze über 1 Mio. Euro) aufgrund von Insolvenzen oder aufgrund der Marktsituation aus dem Markt getreten.

Dieser Trend setzte sich im Jahr 2012 nicht weiter fort. Vielmehr gingen die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe insgesamt gestärkt aus dieser Entwicklung hervor. Sowohl hinsichtlich der Sendungsmengen als auch der Umsätze konnten sie ihren Marktanteil um ca. 3 Prozentpunkte von 2008 auf 2012 steigern (Analyse siehe Teil I. G).

Abbildung 12: Marktanteile Briefdienstleistungen

Jahr	Umsätze					Sendungsmengen*				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Deutsche Post-Gruppe**	91,5	90,7	89,6	90,0	88,7	91,9	90,8	89,8	89,4	88,9
Wettbewerber	8,5	9,3	10,4	10,0	11,3	8,1	9,2	10,2	10,6	11,1

(in Prozent)

\* Teilleistungssendungsmengen sind bei der Deutsche Post-Gruppe erfasst.

\*\* Deutsche Post AG einschließlich Tochterunternehmen (DHL, Deutsche PostCom u. Deutsche Post InHaus Services)

Nachdem die Anzahl der am Markt im eigenen Namen aktiv tätigen Unternehmen in den letzten Jahren immer weiter zurückgegangen war, stabilisierte sie sich nunmehr bei etwa 650 Lizenznehmern. Die Anzahl in Abbildung 13 weicht jedoch davon ab, da zum einen in mehreren Fällen jeweils die Mutter/der Konzern eine Gesamtmeldung für alle angeschlossenen Lizenznehmer abgaben, und zum anderen ein Teil der Lizenznehmer unvollständige bzw. noch keine Angaben machten.

Abbildung 13: Anzahl der im eigenen Namen am Markt tätigen Unternehmen nach Umsatzgruppen

Umsatz ⇒	bis 10.000 €	10.001 bis 100.000 €	100.001 bis 500.000 €	500.001 bis 1.000.000 €	> 1 Mio. bis 10 Mio. €	> 10 Mio. €
2008	~ 250	129	82	38	101	18
2009	~ 200	185	102	44	97	18
2010	~ 150	178	108	44	93	20
2011	~ 150	181	117	42	90	22
2012	~ 150	192	113	36	103	28

(ohne Deutsche Post-Gruppe)

In den Jahren 2008 bis 2011 ist die Anzahl der Unternehmen, die Umsätze von mehr als 1 Mio. Euro erwirtschafteten, kontinuierlich zurückgegangen. Dies kann neben der zurückliegenden Wirtschaftskrise und den damit verbundenen Geschäftsaufgaben/Insolvenzen auch mit vermehrten Firmenzusammenschlüssen in der Vergangenheit zusammenhängen. Im Jahr 2012 hingegen gab es eine deutliche Steigerung in dieser Umsatzgruppe von 112 Unternehmen im Jahr 2011 auf nunmehr 131 Unternehmen.

Etwa 150 Anbieter waren als „Kleinstunternehmen“ mit einem Umsatz von weniger als 10.000 Euro im Jahr einzuordnen, bei denen nur der Firmeninhaber (ggf. mit Familienangehörigen) arbeitete. Diese Unternehmen erbrachten lediglich die Dienstleistungen Postfachleerungen im Auftrag des Empfängers, Einspeisen der Sendungen im Auftrag des Absenders bei der nächsten Annahmestelle der DP AG und teilweise die örtliche Zustellung von geringen Sendungsmengen. Damit verblieben rund 500 Anbieter, die am Markt über ein wettbewerbsrelevantes Potenzial verfügten.

Von den 450 Anbietern, die Angaben zu ihrem Versorgungsgebiet gemacht haben, waren im Jahr 2012

184	nur innerhalb eines Bundeslands tätig,
74	regional, aber über die Grenzen eines Bundeslandes hinweg tätig,
100	bundesweit tätig,
82	bundesweit und grenzüberschreitend sowie
10	nur grenzüberschreitend tätig.

### 3.3 Neue Technologien im Briefmarkt

Von den im eigenen Namen am Markt tätigen Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe gaben 23 Firmen im Jahr 2010 an, bereits auf dem Gebiet der elektronischen Briefkommunikation tätig gewesen zu sein. Im Jahr 2012 traf dies bereits auf 73 der Unternehmen zu.

Obwohl neue Technologien, wie vor allem Hybridpost, zusehends an Bedeutung gewinnen, ist ihr Einfluss auf den traditionellen Briefmarkt, insbesondere im Hinblick auf die Sendungsmengen, zahlenmäßig nach wie vor gering. Bei Hybridpost ist zwischen der Erbringung von elektronischen Dienstleistungen für den Absender und für den Empfänger zu unterscheiden.

Im Jahr 2012 waren 70 Anbieter mit hybriden Briefdienstleistungen für den Absender aktiv. Hierbei stammt die elektronische Mitteilung vom Absender und wird vom Beförderer auf Papier gedruckt und weiter behandelt. Die elektronischen Mitteilungen der Kunden erreichten auf verschiedenen Wegen die Beförderer. Insbesondere zu nennen sind hierbei die Übermittlung der Daten per E-Mail, durch Ansteuerung einer Mailbox bzw. eines Servers beim Anbieter, über Onlineportale sowie auf Datenträgern. Die physische Briefpost wurde entweder durch den Anbieter selbst weiterbefördert oder aber zur Weiterbeförderung an einen anderen Postdienstleister übergeben.

Im Jahr 2012 waren 17 Anbieter mit hybriden Briefdienstleistungen für den Empfänger tätig. Hierbei wird die für einen Empfänger bestimmte physische Briefsendung vom Dienstleister geöffnet und eingescannt. Die elektronischen Mitteilungen gelangten bei diesen Unternehmen hauptsächlich per E-Mail, über ein elektronisches Postfach oder durch Bereitstellung über einen Server zum Empfänger. Nach dem Einscannen der physischen Briefe durch den Anbieter wurden diese entweder durch ihn vernichtet oder dem Empfänger gebündelt übergeben.

### 3.4 Besondere Versendungsformen und Postfachleerung

Eine erhebliche Anzahl von Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe bot auch die Beförderung und Zustellung von postalischen Sendungen mit besonderen Versendungsformen an.

Abbildung 14: Besonderer postalischer Versendungsformen

Besondere Versendungsformen*	2008	2009	2010	2011	2012
Dokumentierte Sendungen, Einschreiben	257	271	243	276	238
Sendungen mit zugesagter Haftung, bis 100 €	25	24	23	47	41
versicherte Sendungen, Wertsendungen, Über 100 €				33	33
Sendungen mit Inkasso, Nachnahmesendungen	17	20	37	20	19
Sendungen mit Vorrangzustellung, Expresszustellung, Eilzustellung	58	62	60	114	84
Kuriersendungen, Sendungen mit Direktfahrten vom Absender zum Empfänger	57	65	66	125	95

\* erweiterte Fragestellung ab 2011

Mit den Dienstleistungen „Postfachleerung im Auftrag des Empfängers“ sowie „Einlieferung von Sendungen im Auftrag des Absenders“ bei einer Annahmestelle der DP AG erwirtschafteten die Lizenznehmer einschließlich der Deutsche Post-Gruppe in den Jahren 2010 bis 2012 einen Umsatz in Höhe von ca. 0,1 Mrd. Euro.

### 3.5 Auslandssendungen

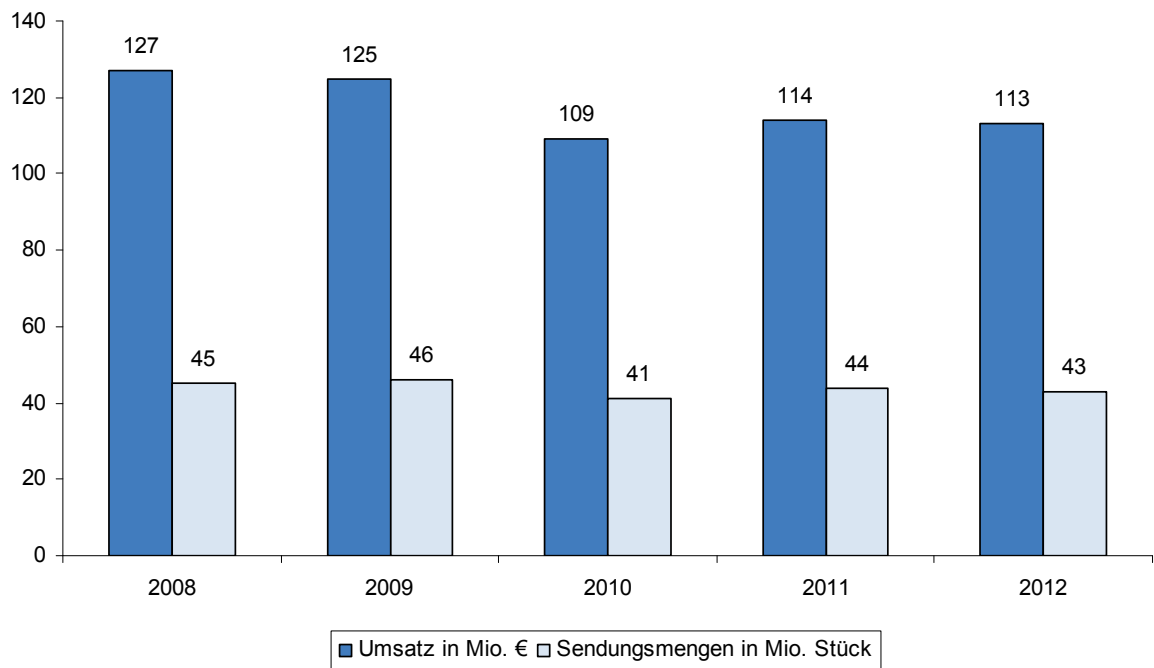
In den Jahren 2008 bis 2012 wurden von allen Marktteilnehmern jährlich im Durchschnitt knapp 0,8 Mrd. aus dem Ausland ankommende Sendungen befördert und zugestellt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Umsatz von ca. 0,35 Mrd. Euro.

In das Ausland wurden in den Jahren 2008 bis 2012 jährlich im Durchschnitt knapp 0,6 Mrd. abgehende Sendungen befördert. Hier betrug der durchschnittliche Umsatz ca. 0,56 Mrd. Euro.

### 3.6 Postzustellungsaufträge

Die Anzahl der von allen Anbietern beförderten Postzustellungsaufträge war von 2008 bis zum Jahr 2010 rückläufig und sank um ca. 8 Prozent (von 45 Mio. Stück in 2008 auf 41 Mio. Stück in 2010). Die Umsätze gingen bis zum Jahr 2010 ebenfalls um ca. 15 Prozent zurück (von 127 Mio. Euro in 2008 auf 109 Mio. Euro in 2010). Seitdem stieg die Menge tendenziell wieder an und lag im Jahr 2012 bei über 43 Mio. Stück. Der dazugehörige Umsatz betrug über 113 Mio. Euro. Dabei haben sich die Marktanteile seit 2008 zu Gunsten der Deutsche Post-Gruppe verschoben.

Abbildung 15: Postzustellungsaufträge

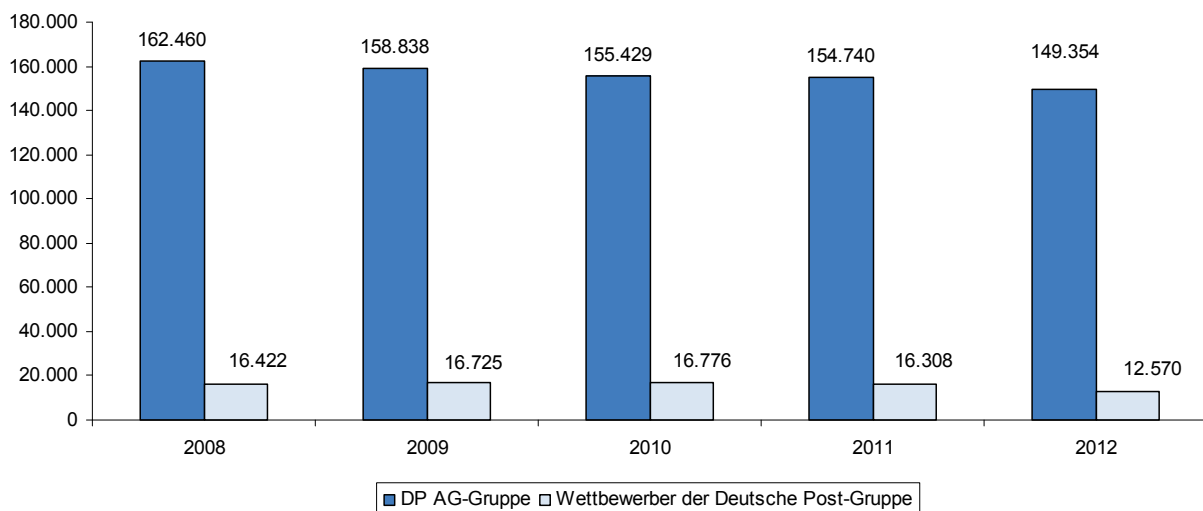


## 4. Beschäftigungsentwicklung im Briefmarkt

Bei den im eigenen Namen tätigen Marktteilnehmern im lizenzierten Bereich sank die Zahl der auf Vollzeitbeschäftigte umgerechneten Arbeitskräfte zusammengenommen von fast 179.000 im Jahr 2008 auf knapp 162.000 im Jahr 2012. Das entspricht einem Rückgang von ca. 10 Prozent.

Nachdem die Zahl der Beschäftigten bei den Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe bis 2010 angestiegen war, war sie ab dem Jahr 2011 wieder rückläufig. Bis Ende des Jahres 2012 konnte sogar eine deutliche Abnahme auf unter 13.000 Beschäftigte verzeichnet werden. Demgegenüber sank in diesem Zeitraum die Zahl der Beschäftigten bei der Deutsche Post-Gruppe von gut 162.000 im Jahr 2008 auf etwas über 149.000 im Jahr 2012. Im Vergleich fiel der Rückgang bei der DP AG geringer aus.

Abbildung 16: Beschäftigte lizenzierten Briefbereich\*



\*auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnete Arbeitskräfte; ohne Subunternehmertätigkeiten

# E Entwicklung und Struktur des Netzzugangs

## 1. Zugang zu Teilleistungen

Teilleistungen sind die um Eigenleistungen der Nachfrager verminderten Teile der ansonsten als Ganzes erbrachten Postbeförderungsleistung.<sup>14</sup> Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer (hier die DP AG) ist verpflichtet, Teile der von ihm erbrachten Beförderungsleistungen grundsätzlich gesondert anzubieten (§ 28 PostG).

Der Zugang zum Netz der DP AG steht sowohl den Anbietern von Postdienstleistungen als auch Endkunden zu gleichen Konditionen offen. Der Netzzugang ermöglicht es Wettbewerbern der DP AG, lizenzpflichtige Postdienstleistungen, etwa im Bereich der Konsolidierung, anzubieten, ohne selbst flächendeckende Zustellstrukturen aufbauen zu müssen.

Damit sich die Bundesnetzagentur einen Überblick über das Marktgeschehen verschaffen kann, hat das marktbeherrschende Unternehmen, hier die DP AG, alle abgeschlossenen Verträge über Teilleistungen der Bundesnetzagentur nach § 30 PostG innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss vorzulegen.

Die Art und Weise der Vorlage von Teilleistungsverträgen war Gegenstand eines im Frühjahr 2012 zwischen der Bundesnetzagentur und der DP AG geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrags (§§ 54 ff. VwVfG).<sup>15</sup> Die Übermittlung jedes einzelnen Teilleistungsvertrags in physischer Form wurde vertraglich durch die digitale Übermittlung eines Mustervertrags sowie der diesen Vertrag konkretisierenden Datensätze zu den Vertragspartnern ersetzt. Mit der Umstellung der Verwaltungspraxis von der physischen auf eine elektronische Übermittlung von Teilleistungsverträgen ist eine erhebliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands verbunden.

In den Jahren 2012 und 2013 schloss die DP AG insgesamt 92 bzw. 172 (Stand 15. November 2013) neue Teilleistungsverträge mit Endkunden und Wettbewerbern. Die Anzahl der Verträge mit Endkunden stiegen von 82 auf 127 Stück, die Verträge mit Wettbewerbern von zehn auf 45 Stück (Stand 15. November 2013).

---

<sup>14</sup> BVerwG, Urt. v. 20.05.2009, Az. 6 C 14.08

<sup>15</sup> Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 12/2012, Mitteilung Nr. 453/2012



Abbildung 17: Teilleistungsverträge

Zugangspunkt	2012				2013			
	Individualsendungen		Infopost	Gesamt	Individualsendungen		Infopost	Gesamt
	BZA	BZE	BZE	BZA/BZE	BZA	BZE	BZE/BZA	BZA/BZE
<b>Vertragspartner</b>								
Endkunden	34	40	8	82	53	70	4	127
Wettbewerber	4	6	0	10	21	24	0	45
<b>Gesamt</b>	38	46	8	92	74	94	4	172

Stand: 15. November 2013

Im Vergleich zu den Vorjahren (2007 - 2011) sank die Zahl der neu geschlossenen Teilleistungsverträge im Berichtszeitraum weiter. Mit der vollständigen Marktöffnung im Jahr 2008 war einmalig ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Seit 2009 ging die Zahl der neu geschlossenen Verträge kontinuierlich zurück. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Teilleistungsverträge über den Zugang zu Briefzentren oftmals durch eine lange bzw. unbefristete Vertragslaufzeit gekennzeichnet sind. Demzufolge besteht bei Unternehmen, die einmal einen Teilleistungsvertrag geschlossen haben, in den Folgejahren kein Bedarf, einen weiteren oder neuen Teilleistungsvertrag zu schließen.

Abbildung 18: Teilleistungsverträge BZE/BZA

Zugangspunkt	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Vertragspartner</b>							
Endkunde	288	436	243	150	167	82	127
Wettbewerber	37	121	66	58	46	10	45
<b>Gesamt</b>	325	557	309	208	213	92	172

Die Zahl der neu geschlossenen „sonstigen Teilleistungsverträge“ lag im Jahr 2012 insgesamt bei 12.816 und in 2013 bei 13.789 Stück (Stand 15. November 2013). Dies entsprach nahezu dem Niveau des Jahres 2010, in dem 12.957 „sonstige Teilleistungsverträge“ zu verzeichnen waren.

Abbildung 19: Sonstige Teilleistungsverträge

<b>Vertragsarten*</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Absenderfreistempelungsmaschinen-Verträge <sup>16</sup>	12.640	13.554
Freistempelung mit DV-Anlagen, unterteilt in:		
DV-Freimachungsvereinbarung Absender	39	30
DV-Freimachungsvereinbarung Dienstleister	10	12
DV-Freimachungsvereinbarung	12	1
DV-Teilnahmevereinbarung	87	110
Kooperation bei Infopostversand	17	49
Zusatzvereinbarung zum Vertrag über die Kooperation bei Infopostversand	6	18
Zusatzvereinbarung BZA Kunde Brief/Infopost	3	8
Zusatzvereinbarung BZE Kunde Brief/Infopost	2	7
<b>Gesamt</b>	<b>12.816</b>	<b>13.789</b>

\*maßgeblich sind Bezeichnungen der DP AG

Stand: 15. November 2013

### Durchsetzung der Vorlagepflicht

Im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Vorlageverpflichtung aus § 30 Satz 1 PostG war die Bundesnetzagentur mit der Bewertung der Teilleistungsrelevanz des Angebots einer Tochtergesellschaft der DP AG befasst. Die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) verweigerte der Bundesnetzagentur die Vorlage der mit anderen Unternehmen geschlossenen Verträge über Teilleistungen, insbesondere über die Einlieferung von Briefsendungen bei ihr.

Mit Bescheid vom 3. April 2013 verpflichtete die Bundesnetzagentur die DPIHS zur Vorlage der von ihr mit Konzerngesellschaften, Beteiligungsgesellschaften und konzernfremden natürlichen und juristischen Personen geschlossenen Verträge über Teilleistungen. Für marktbeherrschende Anbieter besteht mit Blick auf den Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen eine Pflicht zur Vorlage von Teilleistungsverträgen (§§ 28, 30 Abs. 1 PostG).

Auf dem Markt für Briefbeförderungsdienstleistungen verfügt die DP AG mit rund 90 Prozent Marktanteil weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung. Die DPIHS ist durch einen Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag in den Konzern der DP AG eingegliedert. Deren Marktbe-

<sup>16</sup> Hinweis: Die Bezeichnung im Tätigkeitsbericht 2010/2011 lautete „Freistempelung von Sendungen“.

herrschaft muss sich die DPIHS zurechnen lassen. Dies wurde zuvor für eine andere in den Konzern eingebundene Tochtergesellschaft gerichtlich bestätigt.<sup>17</sup>

## 2. Zugang zu Postfachanlagen

Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist nach § 29 PostG grundsätzlich verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt die Zuführung von Postsendungen zu den von ihm betriebenen Postfachanlagen zu gestatten. Die Verträge über den Zugang zu den Postfachanlagen des marktbeherrschenden Lizenznehmers unterliegen ebenfalls der Vorlagepflicht nach § 30 PostG.

Die Anzahl der neu geschlossenen Verträge in diesem Bereich ist rückläufig. Wurden im Jahr 2011 noch sieben Verträge neu geschlossen, war es in 2012 nur noch ein Vertrag. Im Jahr 2013 wurden zwei Verträge geschlossen (Stand 15. November 2013).

## 3. Zugang zu Informationen über Adressänderungen

Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist nach § 29 PostG ebenfalls verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt den Zugang zu den bei ihm vorhandenen Informationen über Adressänderungen zu gestatten. Auch diese Verträge sind der Bundesnetzagentur innerhalb eines Monats nach Vertragsschluss vorzulegen (§ 30 PostG).

Im Jahr 2012 wurden genau wie in 2011 fünf Verträge über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen neu geschlossen. Im Jahr 2013 wurde ein Vertrag geschlossen (Stand 15. November 2013).

---

<sup>17</sup> Beschluss des OVG Münster vom 15.11.2011, Az. 13 B 1082/11

## F Entwicklung der Briefpreise

### 1. Briefpreise national

Seit Inkrafttreten des PostG im Jahr 1998 konnte das Preisniveau für Einzelbriefsendungen (z. B. Postkarten, Standardbriefe, Kompaktbriefe) insgesamt gesenkt bzw. stabil gehalten werden. Dies wurde durch die Entgeltregulierung der Bundesnetzagentur bewirkt, die auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung abstellt und zudem im Rahmen des Price-Cap-Entgeltgenehmigungsverfahrens Produktivitätsfortschrittsraten vorgibt.

Im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens hat die Bundesnetzagentur mit ihrem Beschluss vom 1. Oktober 2012 die von der DP AG beantragten Entgelte für das Jahr 2013 genehmigt. Hierdurch stiegen die Porti einiger Standardprodukte zum 1. Januar 2013 leicht an. So wurde beispielsweise das Porto für einen Standardbrief bis 20 Gramm ab diesem Zeitpunkt von 0,55 Euro auf 0,58 Euro erhöht.

Nachfolgender Tabelle ist zu entnehmen, wie sich die Preise für die wesentlichen Produkte der DP AG (Inland) seit 1998 geändert haben. Dabei sind nur die Jahre aufgeführt, in denen es Änderungen gab.

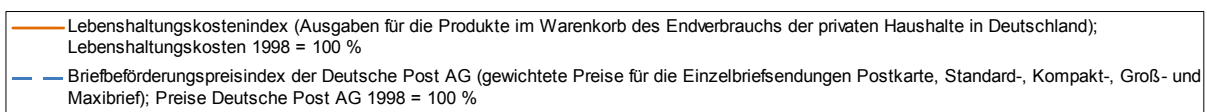
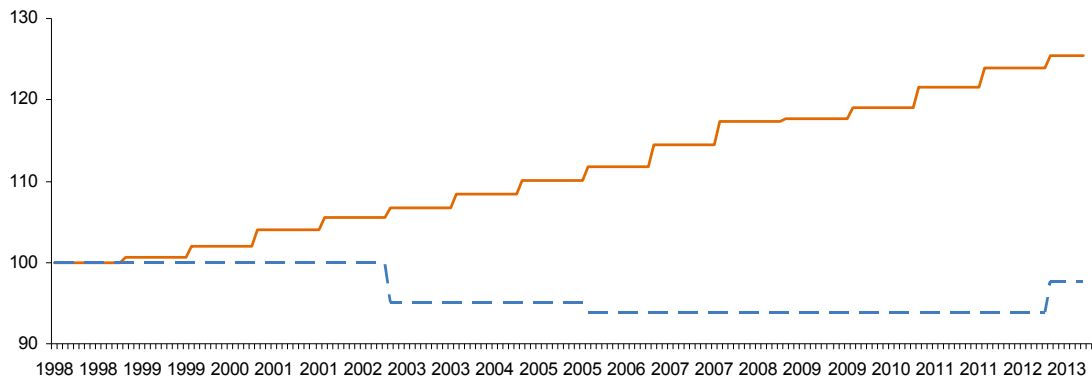
Abbildung 20: Briefpreise \*

	1998	2003	2005	2006	2013
Standardbrief bis 20 g	0,56	0,55	0,55	0,55	0,58
Kompaktbrief bis 50 g	1,12	1,00	0,95	0,90	0,90
Großbrief bis 500 g	1,53	1,44	1,44	1,45	1,45
Maxibrief bis 1.000 g	2,25	2,20	2,20	2,20	2,40
Postkarten	0,51	0,45	0,45	0,45	0,45
					(in Euro)

\* jeweils zum 1. Januar des Jahres

Inflationsbereinigt sank das reale Preisniveau für Briefdienstleistungen trotz der Preiserhöhungen im Jahr 2013 im Zeitraum von 1998 bis 2013 um mehr als 22 Prozent.

Abbildung 21: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG



Verbraucherpreisindex 2013: Stand August 2013

Für diesen Vergleich wurden die gewichteten Preise der Produkte für Briefsendungen bis 1.000 Gramm (Inland) der DP AG herangezogen, die im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens wesentlich sind und damit zum lizenzierten Briefbereich gehören.

## 2. Briefpreise international

Für den internationalen Preisvergleich wird ein Produktkorb der in den jeweiligen Ländern dominanten Postbetreiber herangezogen. Dadurch kann eine systematische Verzerrung der Ergebnisse, wie bei einem Vergleich nur eines einzigen Produkts – z. B. des Standardbriefs bis 20 Gramm – weitestgehend vermieden werden. Verglichen werden die Preise der marktmächtigen Postbetreiber der 27 EU-Länder (Stand 2012). Die einbezogenen Produkte entsprechen in diesen Ländern so weit wie möglich den Inlandsprodukten Postkarte, Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief der DP AG. Hinsichtlich der Qualität wird die jeweils schnellste Beförderung im gewöhnlichen Briefdienst in den Vergleich einbezogen, für die – wie bei der DP AG – keine Beförderungszeit garantiert, sondern ggf. eine wahrscheinliche, aber unverbindliche Brieflaufzeit angegeben wird.

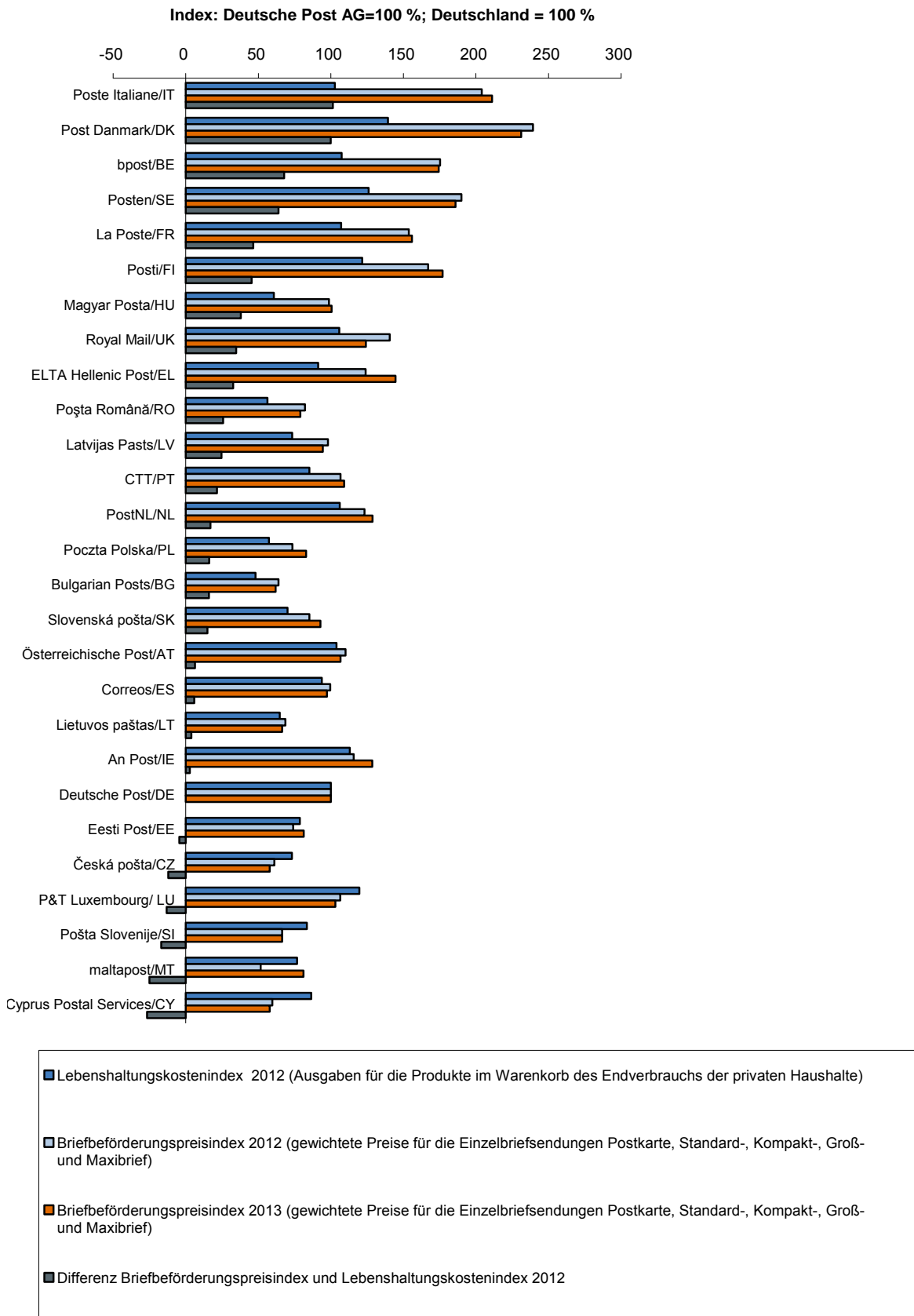
Für die so ausgewählten Produkte erfolgt eine Ermittlung der Preise in nationaler Währung und danach eine für alle Postbetreiber einheitliche Gewichtung der Dienstleistungen. Die Summe dieser gewichteten Einzelpreise stellt das Preisniveau in der jeweiligen nationalen Währung dar. Dieses wird mit Hilfe der von Eurostat veröffentlichten Jahresmittelwerte der Wechselkurse ggf. in Euro umgerechnet.

Der Vergleich der Lebenshaltungskosten erfolgt unter Verwendung des von Eurostat veröffentlichten Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte. Dabei wird das jeweilige Preisniveau in den einzelnen Ländern so ermittelt, dass für vorgegebene Produkte des privaten Haushalts die Ausgaben erfasst werden.

Ist dabei in dem betrachteten Land der Briefbeförderungspreisindex im Vergleich zum Lebenshaltungskostenindex höher, so ist in dem betreffenden Land das Briefbeförderungspreisniveau des dortigen dominanten Postbetreibers im Vergleich zur DP AG (relativ) höher. Ist umgekehrt der Briefbeförderungspreisindex im Vergleich zu dem Lebenshaltungskostenindex niedriger, so ist das Briefbeförderungspreisniveau im Vergleich zur DP AG (relativ) niedriger.

Im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten sind die Briefbeförderungspreise gemessen an den Lebenshaltungskosten in Deutschland eher niedrig. Nur in sechs Staaten sind die Porti relativ gesehen geringer.

Abbildung 22: Briefpreisniveau und Lebenshaltungskosten in 27 EU-Ländern



# G Wettbewerb in den Postmärkten

## 1. Faktoren der Markt- und Wettbewerbsentwicklung

### 1.1 Lizenzpflichtiger Briefmarkt

#### Ist-Situation

Der Briefmarkt insgesamt ist geprägt durch stagnierende Sendungsmengen und rückläufige Umsätze. Dabei hat sich die Entwicklung insbesondere im Jahr 2012 unterschiedlich auf die Marktteilnehmer ausgewirkt. Während die Deutsche Post-Gruppe bei nahezu stabilen Sendungsmengen einen Umsatzrückgang hinnehmen musste, konnten ihre Wettbewerber sowohl die Sendungsmengen als auch die Umsätze steigern und somit ihren Marktanteil auf niedrigem Niveau leicht ausbauen. Diese Entwicklung lässt sich am ehesten damit erklären, dass die im Markt etablierten Wettbewerber mit einem robusten und kundenorientierten Geschäftsmodell arbeiten. Dennoch wird der Briefmarkt in allen Bereichen weiterhin durch ein großes Unternehmen (DP AG), das alle Wertschöpfungsstufen des Markts anbietet, mit einem Marktanteil von rund 89 Prozent dominiert.

Die wirtschaftliche Struktur der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe ist sehr heterogen. Es existieren überwiegend kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die nur über eine geringe Ausstattung mit Kapital- und Sachmitteln verfügen. Lediglich 20 Prozent dieser Unternehmen erwirtschaften einen Jahresumsatz von 1 Mio. Euro und mehr. Die meisten Unternehmen haben ihr Angebot auf spezifische Kundengruppen und Regionen ausgerichtet. So sind die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe hauptsächlich auf dem Gebiet der Geschäftskunden tätig. Im Privatkundengeschäft gibt es kaum Angebote.

Alles in allem bleibt festzuhalten, dass sich seit der vollständigen Liberalisierung im Jahr 2008 wenig Veränderungen an der Marktstruktur und der Wettbewerbssituation ergeben haben. So haben sich beispielsweise die Marktanteile im Briefmarkt seitdem nur unwesentlich verschoben. Weitere Gründe hierfür liegen neben der fehlenden Marktdynamik durch einen ausbleibenden Sendungsmengenanstieg auch in den bestehenden Skalenvorteilen des Marktbeherrschers, die sich aufgrund der zunehmend kapitalintensiven Produktion weiter verstärken können. Es ist davon auszugehen, dass sich an dieser Situation in absehbarer Zukunft wenig ändern wird und mithin die Ex-ante-Regulierung noch lange erforderlich bleibt.



## E-Substitution

Maßgeblich bedingt durch die anhaltende Substitution der physischen Briefpost durch elektronische Angebote ist zukünftig nicht mit einer steigenden Briefmenge zu rechnen. Vielfach wird sogar angenommen, dass der Briefmarkt volumenmäßig schrumpfen wird.<sup>18</sup>

Zum einen wird ein Teil der Briefe sowohl im Bereich der privaten Kommunikation als auch im geschäftlichen Umfeld zunehmend durch E-Mail-Kommunikation sowie andere internetbasierte Angebote (z. B. soziale Netzwerke, Webformulare) abgelöst.<sup>19</sup> So können bspw. zum Vorsteuerabzug berechnete Unternehmen seit dem 1. Juli 2011 gemäß § 14 Abs. 1 Satz 8 Umsatzsteuergesetz (UStG) n. F. ihre Rechnungen auch via E-Mail versenden. Zum anderen kann die physische Briefpost auch durch rechtssichere elektronische Kommunikation gemäß DE-Mail-Gesetz ersetzt werden. Zu einer Verstärkung der E-Substitution könnte letztlich auch das EGovG beitragen, das die Behörden verpflichtet, Zugänge für eine rechtsverbindliche elektronische Kommunikation zu schaffen (§ 2 EGovG, s. o.).

## Ende-zu-Ende-Wettbewerb

Seit der schrittweisen Öffnung des Briefmarkts, die Anfang 2008 formal abgeschlossen wurde, hatte sich zunächst verstärkt ein Ende-zu-Ende-Wettbewerb herausgebildet und in den letzten Jahren ein stabiles Niveau von ca. 10 Prozent (gemessen an den Sendungsmengen) erreicht. Die neu am Markt agierenden Unternehmen traten durch den Aufbau eines eigenen Netzes (hierzu gehört die Einsammlung, Sortierung und Zustellung von Sendungen) mit der Deutsche Post-Gruppe in direkte Konkurrenz.

Aufgrund der eingeschränkten Ausstattung der Wettbewerber mit finanziellen und sachlichen Mitteln sowie vor dem Hintergrund der stagnierenden Briefmengen war der Aufbau eines alternativen flächendeckenden Netzes für einen einzelnen Anbieter nicht profitabel. Als wirtschaftlich hat sich dagegen der Fokus auf einen regionalen bzw. auf spezielle Kundengruppen ausgerichteten Wettbewerb erwiesen. Durch die langjährige Kooperation regional agierender Anbieter ist es im Juni 2013 offenbar gelungen, ein zweites Netz zu realisieren, das alle Haushalte im Bundesgebiet abdeckt.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Vgl. TAB-Studie (S. 107 - 108): Bis 2020 ist mit einem Rückgang der Briefmenge von 28,9 Prozent bis zu 13,3 Prozent zu rechnen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Veränderung von - 1,4 Prozent bis zu - 3,4 Prozent. Neben der E-Substitution spielen bei dieser Prognose auch sozioökonomische Effekte und die Preisentwicklung eine Rolle.

<sup>19</sup> Vgl. TAB-Studie (S. 64-65): Die durch E-Mail substituierbare Briefmenge wird auf Basis von Daten aus den Jahren 2008 und 2009 auf ca. 25 Prozent geschätzt.

<sup>20</sup> Siehe Pressemitteilung der P2 Die Zweite Post GmbH & Co. KG, abgerufen am 10. September 2013 unter <http://www.die-zweite-post.de/cms/posts/das-zustellnetz-ist-komplett-p2-ndash-die-zweite-post-startet-jetzt-mit-100-prozent-deutschlandweiter-zustellung-38.php>.

### **Netzzugangswettbewerb**

Die DP AG ist als marktbeherrschendes Unternehmen gemäß § 28 PostG verpflichtet, Nachfragern Zugang zu ihrem Netz zu gewähren (Teilleistungen). Dabei gewährt sie im Gegenzug dem einliefernden Unternehmen je nach Art der Vorleistung (u. a. Frankierung und Vorsortierung) entsprechende Rabatte. Teilleistungen werden sowohl von Wettbewerbern der DP AG (Konsolidierung) als auch von Großversendern anderer Branchen (z. B. Versicherungen, Telekommunikationsunternehmen) nachgefragt.

Der Netzzugang als Geschäftsmodell für Wettbewerber der DP AG hat zusehends an Bedeutung gewonnen. Die Einlieferungsmengen im Teilleistungsbereich bei der DP AG sind zwischen 2008 und 2011 kontinuierlich gestiegen und 2012 konstant geblieben. Dagegen veränderten sich die Umsätze zwischen 2008 und 2012 nur marginal. Dies ist hauptsächlich auf den zunehmenden Preiswettbewerb zurückzuführen.

Die DP AG hat zum 1. Januar 2013 erneut die Rabatte für Teilleistungen erhöht. Konsolidierer können ihre Dienstleistungen hierdurch zu günstigeren Preisen am Markt anbieten und potenziell neue Kunden aus dem Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen hinzugewinnen. Auch die DP AG wird mit Hilfe von Unternehmensbeteiligungen zunehmend in diesem Bereich aktiv. Gleichzeitig sind die Marktanteile alternativer Anbieter im Bereich der Ende-zu-Ende-Zustellung konstant geblieben. Somit war auf Basis der Markterhebungsdaten der Bundesnetzagentur ein statistischer Trend vom Ende-zu-Ende- hin zum Zugangswettbewerb weiterhin nicht zu beobachten.

## 1.2 Paketmarkt

### Ist-Situation

Im Paketmarkt insgesamt waren im Berichtszeitraum wettbewerbliche Strukturen gegeben. Nicht nur ein Unternehmen bietet seine Dienstleistungen sowohl im Geschäftskunden- als auch im Privatkundenbereich flächendeckend an und ist mit eigenen Annahme- und Abholstationen bundesweit vertreten. Die Paketbranche war durch besonders hohe Wachstumsraten geprägt, von denen die meisten Paketbeförderer profitieren konnten. Dennoch ist zu konstatieren, dass der Abstand des Marktführers auf den nächst größten Wettbewerber erheblich ist.

Bei einer differenzierten Betrachtung der Marktverhältnisse ist festzustellen, dass der Wettbewerb im B2B-Segment bisher stärker als im B2C-Segment ausgeprägt ist. Der Bereich der Paketzustellung von Privatkunden (C2X) wird weitgehend von der DP AG (DHL) abgedeckt, wobei mit Hermes auch ein weiterer Anbieter in diesem Bereich seine Aktivitäten kontinuierlich ausbaut.

### E-Commerce

Ein wesentlicher Faktor für die positive Entwicklung des Paketmarkts ist der über die letzten Jahre stark zunehmende Versandhandel über das Internet (E-Commerce), der im Vergleich zum stationären Einzelhandel deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Meldungen der Branche zufolge ist für die nächsten Jahre mit weiterem Wachstum zu rechnen. Hierbei wird der E-Commerce eine tragende Rolle spielen.<sup>21</sup>

Der wachsende E-Commerce beeinflusst den Paketmarkt in vielerlei Hinsicht: Neue Anbieter drängen in das B2C-Segment und neue Annahme- und Abholstationen werden aufgebaut. Der Endverbraucher rückt immer mehr in den Fokus der Unternehmen.

### Neue Anbieter im B2C-Segment

Das Wachstum der letzten Jahre hat sich hauptsächlich auf das B2C-Segment ausgewirkt. Im Gegensatz hierzu hat sich das B2B-Segment im Jahr 2012 weniger positiv entwickelt. Das Segment der B2C-Zustellung gewinnt zusehends an Bedeutung und macht gemessen am Sendungsvolumen einen immer größeren Anteil des Paketmarkts aus.<sup>22</sup>

Das B2C-Segment wird auch für Anbieter attraktiv, die bisher vornehmlich im B2B-Segment tätig waren. Unternehmen bauen eigene Netze für die Abholung und Annahme von Paketen auf und etablierte Anbieter sind bestrebt, ihre vorhandenen Netze zu optimieren.

---

<sup>21</sup> Vgl. KEP-Markt-Studie 2013, A.T. Kearney (2013), S. 6

<sup>22</sup> Vgl. KEP-Studie 2013, KE-Consult Kurte & Esser GbR im Auftrag des Bundesverbandes Internationaler Express- und Kurierdienste (2013), S. 15

### **Ausrichtung des Angebots an Anforderungen der Endverbraucher**

Im Wettbewerb um Marktanteile sind die Anbieter von Paketdienstleistungen bestrebt, ihre Dienstleistungen zunehmend an neue Anforderungen auszurichten, z. B. an die Entwicklung von individuellen Zustellungsformen. Die Angebote sehen u. a. die Vorgabe von zeitlich eng terminierten oder vom Empfänger vorgegebenen Zustellzeitfenstern oder das Einlegen der Sendungen in sog. „Paketkästen“ vor. Dabei liegt letztlich nicht nur die Kundenzufriedenheit, sondern auch die Reduktion von Kosten im Bereich der personalintensiven Zustellung im Interesse der Anbieter.

### **Neue Geschäftsfelder für Paketdienste**

Im Rahmen des E-Commerce bilden derzeit Bekleidung, Bücher und Elektronikartikel einen großen Teil der von den Paketbeförderern transportierten Sendungen.<sup>23</sup> Ein mögliches neues Geschäftsfeld stellt der Vertrieb von Lebensmitteln dar. Hierbei kommt es insbesondere auf eine schnelle und erfolgreiche Zustellung an. Meist ist eine Zustellung noch am selben Tag erforderlich.

Zwar ist die Bedeutung dieses Bereichs für die Lebensmittelbranche noch vergleichsweise gering, könnte jedoch ein gewisses Entwicklungspotential bieten. Teilweise haben die etablierten Paketbeförderer selbst Angebote für den zeitkritischen Lebensmittelversand entwickelt (z. B. DHL) oder versuchen, über die Zusammenarbeit mit Kurier- bzw. Expressdiensten am Geschäft zu partizipieren (z. B. DPD).

## **2. Resümee**

Die Wettbewerbsintensität in den unterschiedlichen postalischen Märkten verlief im Berichtszeitraum weiterhin gegensätzlich. Während im Paketbereich wettbewerbliche Strukturen vorhanden sind, wird der Briefmarkt nach wie vor von einem einzigen Anbieter dominiert.

Vor dem Hintergrund stagnierender bzw. tendenziell sinkender Briefmengen, auch bedingt durch zunehmende E-Substitution sowie die strukturellen Marktgegebenheiten, ist unter den derzeitigen Rahmenbedingungen davon auszugehen, dass sich im Briefmarkt nur sehr langsam ein intensiverer Wettbewerb entwickeln kann. Zwar haben sich im Bereich des Zustellungswettbewerbs einige robuste Anbieter am Markt gehalten und sogar im Rahmen von Kooperationen ein eigenes flächendeckendes Zustellnetz aufgebaut, jedoch erscheint es angesichts der bisherigen Entwicklung unwahrscheinlich, dass sich in naher Zukunft die Marktanteile deutlich zugunsten der Wettbewerber verschieben werden.

---

<sup>23</sup> Vgl. KEP-Markt und E-Commerce, Manner-Romberg-Unternehmensberatung GmbH im Auftrag des Bundesverbandes des Deutschen Versandhandels 2013, S. 12

Mit dem Netzzugang hat sich für die Wettbewerber seit der vollständigen Marktöffnung im Jahr 2008 zunehmend eine Alternative zum Ende-zu-Ende-Wettbewerb herausgebildet. Dieser Bereich ist in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen und es steht zu erwarten, dass weiteres Potenzial vorhanden ist. Gleichwohl ist derzeit auf Basis der vorliegenden Daten ein eindeutiger Trend hin zu mehr Netzzugangswettbewerb noch nicht erkennbar.

Um den Wettbewerb im Briefmarkt zu stärken, hält die Bundesnetzagentur eine Anpassung des Postrechts weiterhin für erforderlich. Folgende, auch im Telekommunikationsmarkt bewährte Maßnahmen, könnten positiv zur Belebung beitragen:

- Stärkung der Amtsermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur im Bereich der Missbrauchskontrolle,
- Schaffung einer Regelung, nach der auch Dritte die Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens bei der Bundesnetzagentur beantragen können,
- Vorlage der Ex-post zu kontrollierenden Entgelte durch das marktbeherrschende Unternehmen bei der Bundesnetzagentur,
- Wiedereinführung der Ex-ante-Regulierung im Bereich der Teilleistungsverträge.

Der Paketmarkt hingegen weist wettbewerbliche Strukturen auf, allerdings ist die Wettbewerbsintensität in den Segmenten des Markts unterschiedlich stark ausgeprägt. Der boomende Versandhandel über das Internet hat zu Wachstum insbesondere im Bereich B2C geführt. Alle Prognosen sagen weiteres Wachstum für die nächsten Jahre voraus.

Anbieter, die zuvor hauptsächlich auf dem Gebiet der B2B-Zustellung aktiv waren, weiten ihr Angebot auch auf die B2C-Zustellung aus. Inwieweit sich durch diese Entwicklung die Marktstruktur insbesondere im Hinblick auf die Marktanteile im Bereich der Zustellung an Endverbraucher verändert, ist derzeit noch nicht absehbar.

# H Gewährleistung des Universaldienstes und Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz

## 1. Gewährleistung des Universaldienstes

Zur Einrichtung und Gewährleistung des Postuniversaldienstes auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland besteht eine doppelte Verpflichtung. Zum einen hat der Bund gemäß Art. 87f des Grundgesetzes (GG) flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation zu gewährleisten. Zum anderen entspringt eine weitgehend inhaltsgleiche Verpflichtung für den Postbereich dem EU-Sekundärrecht. Sie findet sich in der Richtlinie 97/67/EG (Postdienste-RL).

Zur Umsetzung dieser Vorgaben dienen die §§ 11 ff. PostG sowie die auf Grund von § 11 Abs. 2 Satz 1 PostG verabschiedete Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV). Die PUDLV definiert qualitative und quantitative Mindeststandards, die jederzeit einzuhalten bzw. für jedermann zugänglich zu halten sind.

Bis zum 31. Dezember 2007 war die DP AG gemäß § 51 PostG als einziges Unternehmen zur Erbringung des Post-Universaldienstes verpflichtet. Der Post-Universaldienst bzw. die Einhaltung der PUDLV wird heute durch die Gesamtheit der in Deutschland tätigen Post-Dienstleistungsunternehmen gewährleistet. Zwar hat sich die DP AG gemäß § 4 Nr. 11b UStG gegenüber der Finanzverwaltung zur Erbringung des Post-Universaldienstes verpflichtet. Hierbei handelt es sich jedoch um eine freiwillige Selbstverpflichtung gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern, aufgrund derer die entsprechenden Dienstleistungen von der Umsatzsteuer befreit sind.

Für die Bewertung der Bundesnetzagentur sind die Verpflichtungen im Sinne von § 4 Nr. 11b UStG aufgrund ihrer rein steuerrechtlichen Wirkung nicht ausschlaggebend. Sie misst Umfang und Qualität des Universaldienstes nicht ausschließlich an den Leistungen des Marktführers, sondern anhand der Gesamtsituation, zu der auch die Wettbewerber beitragen.

Zur Schließung von etwaigen Versorgungslücken im Universaldienst hat der Gesetzgeber das Verfahren der §§ 13 ff. PostG konzipiert. Wenn feststeht oder zu besorgen ist, dass eine Universaldienstleistung nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird, kann die Bundesnetzagentur nach diesem Verfahren Abhilfe schaffen. Dazu hat sie die Möglichkeit, in dem sie einem Unternehmen die Pflicht zur Schließung der Versorgungslücke auferlegt. Verpflichtet werden kann jedoch nur ein solches Unternehmen, das auf dem räumlich relevanten oder einem räumlich angrenzenden Markt lizenzpflichtige Dienstleistungen als Marktbeherrscher erbringt und hierdurch im vorangegangenen Kalenderjahr einen Umsatz von über 500.000 Euro generiert hat (als solcher Marktbeherrscher kommt unter Berücksichtigung der aktuellen Marktsituation nur die DP AG in Betracht).

Der verpflichtete Dienstleister hat wiederum einen Anspruch auf Ausgleichszahlung, sofern er glaubhaft machen kann, dass die Verpflichtung ihm einen wirtschaftlichen Nachteil bringt. Ist dies der Fall, kann die Bundesnetzagentur die Universaldienstleistung ausschreiben und an einen Bewerber vergeben, der einen geringeren finanziellen Ausgleich dafür verlangt. Voraussetzung ist jedoch, dass der Bewerber die erforderliche Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde vorweist. Die Ausgleichszahlung wird durch alle Postdienstleister getragen, die in dem Kalenderjahr, für das die Ausgleichszahlung gewährt wird, einen Umsatz von mehr als 500.000 Euro im lizenzpflichtigen Bereich erwirtschaftet haben.

Das Verfahren der §§ 13 ff. PostG gilt für die Bundesnetzagentur als ultima ratio. Zu einer Anwendung ist es auch im Berichtszeitraum nicht gekommen. Trotz einer Vielzahl von Bürgereingaben und -beschwerden liegen keine Erkenntnisse für erhebliche und dauerhafte Mängel bei der Gewährleistung des Universaldienstes vor. In den Fällen kurzfristiger, regional begrenzter Vorkommnisse nimmt die Bundesnetzagentur in der Regel Kontakt zu den Dienstleistern, insbesondere dem Marktführer, auf, um eine schnelle Lösung herbeizuführen.

## **2. Stellungnahme nach § 47 Abs. 1 Satz 2 Postgesetz**

Derzeit liegen keine aktuellen Hinweise vor, dass ein Erfordernis zu einer konkreten Anpassung des Universaldienstes nach PUDLV besteht. Dementsprechend werden keine partiellen Erweiterungen, Ergänzungen oder Einschränkungen vorgeschlagen.

Gleichwohl hat die Bundesnetzagentur aber die Grundversorgung mit Postdienstleistungen weiterhin fest im Blick. Gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 PostG ist die Festlegung der Universaldienstleistungen der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen. Aufgrund dieser Vorgabe ist § 11 Abs. 1 Satz 3 PostG, demgemäß der Universaldienstbegriff nur solche Dienstleistungen umfasst, die allgemein als unabdingbar angesehen werden, dynamisch auszulegen. Darüber hinaus stellt § 11 Abs. 2 Satz 2 PostG das national-rechtliche Pendant zu Art. 5, 5. Spiegelstrich der Postdienste-RL dar, nach dem eine Weiterentwicklung des Universaldienstes entsprechend den technischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten sowie gemäß den Bedürfnissen der Nutzer stattzufinden hat.

Die technische Entwicklung der vergangenen Jahre hat auch neue Möglichkeiten für den Postmarkt eröffnet. Als Beispiel seien Geschäftsmodelle mit Hybridpost genannt, bei denen elektronische und physische Postdienstleistungen verknüpft werden. Anhand der der Bundesnetzagentur vorliegenden Informationen, z. B. aufgrund von Bürgereingaben, können keine konkreten Schlüsse gezogen werden, welche nachhaltigen Änderungen der Nachfrage sich entwickelt haben, die ggf. eine Universaldienstanpassung erforderlich machen würden.

Die Bundesnetzagentur hat deshalb das Forschungsprojekt „Methoden für Verbraucherbefragungen zur Ermittlung des Bedarfs nach Post-Universaldienst“ beim WIK in Auftrag gegeben.<sup>24</sup> Ziel dieses Forschungsvorhabens ist es, herauszufinden, wie dem Verordnungsgeber ein möglichst genaues Bild der aktuellen Nachfrage nach Postdienstleistungen geliefert werden kann.

Unabhängig von der Ausgestaltung des Universaldienstes als solchem zeigt die Praxis Handlungsbedarf bei der Regelung des Umgangs von Postdienstleistern mit Kundenbeschwerden bzw. -reklamationen. Mit zunehmender Häufigkeit erreichen die Bundesnetzagentur Klagen über das Beschwerdemanagement von Postdienstleistern. Danach werden Anfragen, Beschwerden und Reklamationen der Kunden häufig nicht oder nur mit wenig aussagekräftigen, vorgefertigten Schreiben beantwortet. Der Umgang mit den Beschwerden erweckt bei vielen Kunden den Eindruck einer „Hinhalte-Taktik“ durch die Unternehmen. Oftmals beschreiben Kunden auch Schwierigkeiten, überhaupt einen Kanal zu finden, über den ein Ansprechpartner mit hinreichender Sachkenntnis und Entscheidungskompetenz erreicht werden kann. Eine effiziente Bearbeitung der Kundenanliegen findet somit in einer Vielzahl von Fällen nach Ansicht der Petenten nicht statt. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf Art. 19 Abs. 1, 1. Unterabsatz der Postdienste-RL 2008/6/EG. Danach haben die EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Postdienstanbieter für die Bearbeitung von Nutzerbeschwerden bei Verstößen gegen die Qualitätsnormen des Universaldienstes transparente, einfache und kostengünstige Verfahren einrichten

---

<sup>24</sup> Siehe auch Vorhabenplan der Bundesnetzagentur im Jahresbericht 2012, Seite 150





## **II Tätigkeiten**

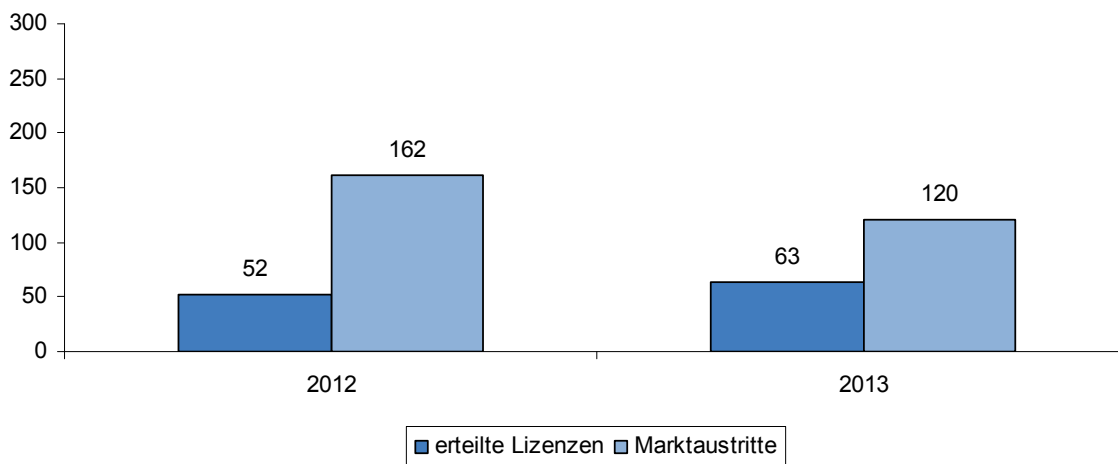
# A Lizenzierung

## 1. Lizenzerteilung

Wer gewerbsmäßig Briefsendungen für andere mit einem Einzelgewicht bis zu 1.000 Gramm befördert, benötigt eine Lizenz der Bundesnetzagentur (§ 5 Abs. 1 PostG). Hiervon ausgenommen sind u. a. Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen, die Briefsendungen für Lizenzinhaber befördern, sowie Kurierdienste (§ 5 Abs. 2 PostG).

Von 1998 bis 2013 erteilte die Bundesnetzagentur insgesamt 2.821 Unternehmen und Einzelpersonen eine Lizenz, darunter 52 im Jahr 2012 und 63 im Jahr 2013 (Stand: 15. November 2013). Die Marktaustritte beliefen sich in 2012 und 2013 auf 162 bzw. 120, so dass die Zahl der Lizenzinhaber weiter zurückging. Derzeit existieren ca. 1.236 Lizenznehmer (Stand: 15. November 2013). Gründe für einen Marktaustritt waren unter anderem die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen eines Lizenznehmers, der Verzicht eines Lizenznehmers auf seine Rechte und Pflichten aus der Lizenz, das Erlöschen der Gesellschaft, Tod des Lizenznehmers oder der bestandskräftige Widerruf einer Lizenz.

Abbildung 23: Lizenzerteilung und Marktaustritte



Stand: 15. November 2013

Die gegenüber dem Zeitraum vor 2010 geringe Anzahl erstmalig erteilter Lizenzen in den Jahren 2012 und 2013 ist zum einen auf die rückläufige Zahl von Anträgen zurückzuführen, was auf eine Sättigung des Markts hindeutet. Zum anderen lehnte die Bundesnetzagentur wenige Lizenzanträge ab, da die geforderten Nachweise zur Prüfung der Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde der Antragsteller nicht beigebracht wurden oder die eingereichten Unterlagen darauf hinwiesen, dass der Antragsteller diese nicht besaß.

Die Bundesnetzagentur fordert zur Prüfung von Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde grundsätzlich folgende Unterlagen an:<sup>25</sup>

- Kopie der Gewerbeanmeldung sowie des Handelregisters,
- Führungszeugnis zur Vorlage bei einer Behörde nach § 30 Abs. 5 Bundeszentralregister,
- Auskunft aus dem Gewerbezentralregister nach § 150 Gewerbeordnung,
- SCHUFA-Verbraucherauskunft mit Basisscorewert,
- Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis zur Person des Antragstellers, bei Gesellschaften zu den für die Gesellschaft handelnden Personen,
- Darstellung der Geschäftsidee, die die geplante Entwicklung des Unternehmens veranschaulicht.

Erlangt die Bundesnetzagentur Kenntnis darüber, dass ein Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich tätig ist, ohne Inhaber einer gültigen postrechtlichen Lizenz zu sein, prüft sie in jedem Einzelfall, ob die vorliegenden Indizien Anlass für die Eröffnung eines Untersagungs- und eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens bieten. Die Bundesnetzagentur hört die betroffenen Unternehmen bzw. Personen nach § 28 VwVfG an und weist sie auf die Ordnungswidrigkeit sowie die Möglichkeit der Untersagung hin. Wenn die Bundesnetzagentur eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 1 PostG feststellt, wird gegen das Unternehmen eine Geldbuße festgesetzt und falls notwendig gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PostG die gewerbsmäßige Erbringung lizenzpflichtiger Postdienstleistungen unter Androhung eines Zwangsgeldes untersagt.

Die Praxis zeigt, dass die angesprochenen Unternehmen im Rahmen dieses Verfahrens einen Lizenzantrag stellen und bei positiver Entscheidung anschließend ihre Tätigkeit fortsetzen.

---

<sup>25</sup> Siehe auch <http://www.bundesnetzagentur.de> „Hinweise zum Lizenzantrag“

## 2. Lizenzüberprüfung

Die Bundesnetzagentur hat seit 2010 über 1.600 bestehende Lizenzakten einer inhaltlichen Revision unterzogen. Dabei wurde geprüft, ob die Lizenznehmer ihren Pflichten, wie beispielsweise Mitteilung über Änderungen der Anschriften, Mitteilung über Änderungen in der Geschäftsführung, Umfirmierungen oder Mitteilung über die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens, nachgekommen sind.

Die Bundesnetzagentur hörte im gleichen Zeitraum rund 270 insolvente Lizenznehmer sowie deren Insolvenzverwalter und Treuhänder mit Blick auf die gesetzlichen Merkmale der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nach § 6 Abs. 3 PostG an. In knapp 90 Prozent der Fälle verzichteten die Lizenznehmer mit Zustimmung der Insolvenzverwalter / Treuhänder auf die Rechte und Pflichten aus der Lizenz. Bei den übrigen 10 Prozent erließ die Bundesnetzagentur in etlichen Fällen nachträgliche Nebenbestimmungen zur bestehenden Postlizenz (s. u.).

Die Revision sowie die regelmäßige Prüfung der Lizenzen ergaben, dass es bei vielen lizenzierten Gesellschaften personelle Veränderungen in der Geschäftsführung gab, die unter Verstoß gegen die Lizenzbestimmung der Bundesnetzagentur nicht mitgeteilt worden waren. Mit Blick auf die fortwährend zu gewährleistende Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde von Lizenznehmern wurden in diesen Fällen die entsprechenden Nachweise angefordert.

Eine routinemäßige Prüfung der Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde erfolgt auch im Rahmen der Ausstellung eines sog. Negativattests. Der Negativattest ist eine von den Vergabestellen regelmäßig geforderte Voraussetzung für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen. In diesem stellt die Bundesnetzagentur fest, dass sie derzeit kein Lizenzwiderrufsverfahren gegen den Lizenznehmer eingeleitet hat.

In den Jahren 2012 und 2013 hat die Bundesnetzagentur sechs bzw. elf Lizenzen widerrufen. Der Anstieg ist darin begründet, dass verstärkt Fälle bekannt wurden, die die Annahme rechtfertigten, dass der Lizenznehmer für die Ausübung der Lizenzrechte nicht die erforderliche Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit oder Fachkunde besaß. Nach § 49 VwVfG ist die Bundesnetzagentur in diesen Fällen berechtigt, die Lizenz nicht zu erlassen bzw. zu widerrufen, da ansonsten das öffentliche Interesse gefährdet würde.

## 3. Erlassung von Nebenbestimmungen

Die Bundesnetzagentur erteilte auch in den Berichtsjahren 2012 und 2013 Lizenzen mit Nebenbestimmungen bzw. erließ diese nachträglich. Gemäß § 6 Abs. 2 PostG können zur Sicherstellung der Regulierungsziele der Lizenz Nebenbestimmungen, auch nach Erteilung der Lizenz, beigefügt werden.

Anlässe für die Erteilung von Lizenzen mit Nebenbestimmungen waren:

- Eintragungen im Gewerbezentralregister sowie im Führungszeugnis der Lizenznehmer bzw. bei Gesellschaften die für die Gesellschaft handelnden Personen,
- Risiko der Ausfallwahrscheinlichkeit die laut SCHUFA-Verbraucherauskunft als „deutlich erhöht“ bis „hoch“ eingestuft wurde.

Ferner wurden nachträgliche Nebenbestimmungen aufgrund eines laufenden Insolvenzverfahrens erlassen. Auch hier sollte der nachträgliche Erlass von Nebenbestimmungen der Bundesnetzagentur eine Beurteilung dahingehend ermöglichen, ob der Lizenznehmer zukünftig in der Lage sein wird, die postrechtlichen Voraussetzungen nach § 6 Abs. 3 Satz 1 PostG zu erfüllen.

#### **4. Anpassung bestehender Lizenzen**

Unternehmen reagieren auf veränderte Marktbedürfnisse und auf neue Betätigungsmöglichkeiten. Im regulierten Briefmarkt erfordern diese unternehmerischen Entscheidungen ggf. eine Anpassung von bestehenden Postlizenzen. In den Jahren 2012 und 2013 erfolgten 133 bzw. 31 Lizenzanpassungen z. B. aufgrund einer Vergrößerung einzelner Lizenzgebiete oder einer Ausweitung der Dienstleistung durch das Angebot auch förmlicher Zustellungen. Weitere Gründe für eine Anpassung waren die nachträgliche Befreiung von der förmlichen Zustellung sowie redaktionelle Anpassungen der Lizenzen von Personenhandelsgesellschaften infolge eines Wechsels in der Geschäftsführung oder eines Wechsels des Unternehmenssitzes. Im Rahmen der Gebührenentscheidungen nutzte die Bundesnetzagentur den gesetzlichen Spielraum zugunsten der Unternehmen und erhob für diese Entscheidungen lediglich 50 Prozent der Regelgebühren.

#### **5. Übertragung von Lizenzen**

Nach § 7 Abs. 1 PostG bedarf eine Übertragung der Lizenz der Schriftform und der vorherigen Zustimmung der Bundesnetzagentur. Bei der Übertragung von Lizenzen änderte die Bundesnetzagentur zum 1. Januar 2012 ihre Verwaltungspraxis dahingehend, dass nunmehr eine Übertragung nur in den Fällen möglich ist, in denen die für den übertragenden Rechtsträger sowie für den übernehmenden Rechtsträger handelnden Personen identisch sind. Die Bundesnetzagentur prüfte in jedem Einzelfall, ob die oben genannten Voraussetzungen erfüllt waren, und forderte von den Antragstellern die nötigen Nachweise zur Prüfung der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit.

## 6. Beleihung zur Durchführung der förmlichen Zustellung

Im Berichtszeitraum stattete die Bundesnetzagentur Antragsteller von Lizenzen entsprechend den postrechtlichen Bestimmungen zugleich mit Hoheitsbefugnissen für die förmliche Zustellung aus. Diese Lizenznehmer sind verpflichtet, für ein bestimmtes Lizenzgebiet die förmliche Zustellung von Schriftstücken, nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln, durchzuführen (§ 33 Abs. 1 PostG).

Eine im PostG grundsätzlich angelegte Zusammenarbeit zwischen den im Postwesen tätigen Unternehmen ist auch bei der förmlichen Zustellung zulässig, sofern den Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen selbst eine Lizenz nach §§ 5, 6 PostG erteilt wurde und diese von der förmlichen Zustellung nicht befreit sind.<sup>26</sup>

## 7. 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:

- Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht über 1.000 Gramm,
- Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 kg nicht übersteigt,
- Kurierdienste,
- Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften, soweit sie durch Unternehmen erfolgt, die Brief- oder Paketdienstleistungen erbringen,
- Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm als Verrichtungs- oder Erfüllungsgehilfe (Subunternehmer) für einen anderen Lizenznehmer.

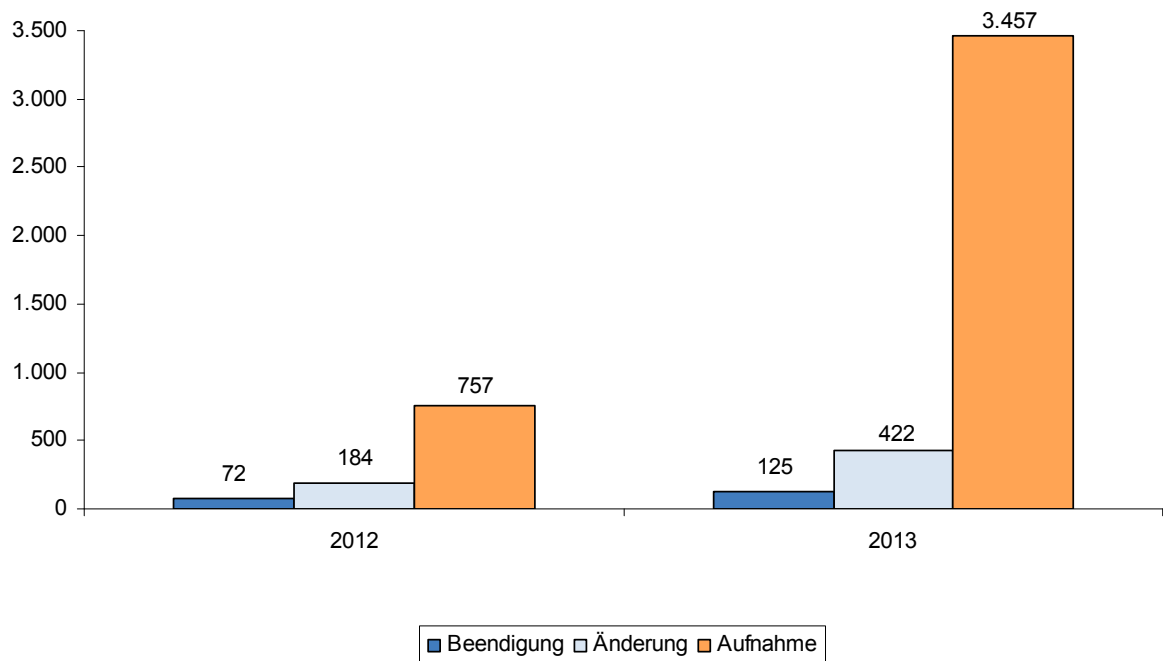
---

<sup>26</sup> Vgl. Amtsblatt der Bundesnetzagentur 08/2011, Mitteilung Nr. 202/2011 und Amtsblatt der Bundesnetzagentur 15/2011, Mitteilung Nr. 477/2011

Bislang gingen insgesamt rund 51.000 Anzeigen ein (Stand 15. November 2013). Davon zeigten sich etwa 90 Prozent u. a. als Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen von Lizenzinhabern an, darunter insbesondere auch die Betreiber von Paketshops großer Paketdienstleister. Zu den Anzeigenden gehörten auch zahlreiche Inhaber postrechtlicher Lizenzen.

Im Jahr 2012 waren es insgesamt 1.013 Anzeigen. Davon entfielen 757 auf die Aufnahme einer der oben beschriebenen Tätigkeiten. Der Rest betraf die Änderung (184 Anzeigen) und die Beendigung (72 Anzeigen) der angezeigten Tätigkeiten.

Abbildung 24: Anzeigen



Stand: November 2013

Im Jahr 2013 (Stand November 2013) gingen insgesamt 4.004 Anzeigen ein. Der enorme Anstieg, ist darauf zurückzuführen, dass die anzeigepflichtigen Unternehmen in höherem Maße ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkamen. Grund hierfür waren Amtsermittlungen der Bundesnetzagentur sowie die Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen Unternehmen.

Die Bundesnetzagentur veröffentlicht die angezeigten Postdienstleistungsunternehmen gemäß § 36 Satz 2 PostG monatlich in ihrem Amtsblatt.



# B Entgeltregulierung

## 1. Price-Cap-Regulierung

Im Rahmen der Price-Cap-Regulierung werden jährlich die Briefporti der DP AG für Sendungen bis 1.000 Gramm durch die Bundesnetzagentur genehmigt. Grundlage für die Price-Cap-Entscheidungen ist die Maßgrößenentscheidung, mit der die Rahmenbedingungen für den mehrjährigen Genehmigungszeitraum vorab festgelegt werden.

Aufgrund der Maßgrößenentscheidung BK5b-11/017 vom 14. November 2011 wurden die Grundlagen für die Entgeltänderungsspielräume der DP AG für den Berichtszeitraum 2012/2013 festgelegt. Die Entscheidung sah für beide Jahre eine jährliche Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) von 0,6 Prozent vor.

Da die DP AG im Jahr 2012 keine Preisänderungen durchführte, konnte sie den ihr zugestandenen Preiserhöhungsspielraum als sog. carry-over in das Jahr 2013 übertragen.

Dies führte dazu, dass die Bundesnetzagentur mit Beschluss BK5b-11/024 vom 1. Oktober 2012 antragsgemäß leichte Entgelterhöhungen der Standardbriefporti anerkannt hat. Der Briefpreis für Sendungsmengen unter 50 Stück stieg 2013 von 0,55 Euro auf 0,58 Euro. Der Maxibrief verteuerte sich von bislang 2,20 Euro auf 2,40 Euro. Auch im Bereich der internationalen Briefsendungen wurden einzelne Preisanhebungen genehmigt.

Erstmals nach 15 Jahren wurde damit eine Preiserhöhung im Bereich der Standardbriefentgelte genehmigt. Seit der ersten Price-Cap-Entscheidung im Jahr 2001 waren der DP AG Produktivitätsziele von über 20 Prozent vorgegeben worden, so dass trotz Inflation die Briefporti stabil blieben. Die DP AG hatte vorhandene Effizienzpotenziale in den letzten Jahren bereits überwiegend ausgeschöpft. Der Anerkennung nachgewiesener Kostensteigerungen konnte sich die Bundesnetzagentur daher nicht verschließen.

Im Price-Cap-Verfahren stellt die Bundesnetzagentur zunächst das Ausgangsentgeltniveau auf Grundlage der zurzeit genehmigten Preise fest. Danach sind die beantragten Entgelte insbesondere auf die Einhaltung der im Maßgrößenverfahren bestimmten Preisänderungsrate zu überprüfen.

Das neue Preisniveau ergibt sich aus der Differenz der Inflationsrate und der in der Maßgrößenentscheidung festgelegten Produktivitätsfortschrittsrate. Bei der Vorgabe der Produktivitätsfortschrittsrate sind neben den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sog. neutrale Aufwendungen zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich nach den Maßgaben des PostG um besondere Lasten der DP AG aus der Vorhaltung einer flächendeckenden Infrastruktur, um Sozialkosten sowie um Rückstellungen aus dem Bereich der Altersversorgung.

Die DP AG realisierte mit den Entgelterhöhungen die Summe der ihr für 2012 und 2013 zugestanden Preiserhöhungsspielräume. Ob und welche Briefprodukte von Preisänderungen betroffen sind, unterliegt der unternehmerischen Entscheidung der DP AG. Nicht vom Price-Cap-Verfahren erfasst ist das sich in den letzten Jahren deutlich positiv entwickelnde Paket- und Logistikgeschäft der DP AG.

Die moderate Preiserhöhung traf den privaten Briefversender mit durchschnittlich unter 0,10 Euro im Monat und erschien damit gegenüber dem Endkunden vertretbar.

### **Neues Maßgrößenverfahren**

Die bis Ende 2013 gültigen Entgelte der DP AG für Einzelbriefsendungen basieren auf der Maßgrößenentscheidung 2011. Daher waren im Wege eines neuen Maßgrößenverfahrens die Rahmenbedingungen zur Genehmigungsfähigkeit von Einzelbriefsendungen (bis 1000 Gramm pro Brief und max. 49 Stück pro Einlieferung) für die kommenden Jahre festzulegen. Mögliche Spielräume für Entgeltanpassungen der DP AG ergeben sich aus der Differenz zwischen der Inflationsrate und der Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) des Unternehmens.

Die Bundesnetzagentur hat am 14. November 2013 die Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung der nächsten fünf Jahre festgelegt. Danach wird der DP AG eine jährliche Produktivitätsfortschrittsrate von 0,2 Prozent vorgegeben. Diese Produktivitätsvorgabe fällt gegenüber den Vorjahren geringer aus. Dies ist im Wesentlichen auf die rückläufige Sendungsmengenentwicklung im Bereich der Einzelbriefsendungen zurückzuführen, die durch die Substitution von Briefsendungen durch elektronische Kommunikation bedingt ist. Der Bereich der Einzelbriefsendungen, über den hier zu entscheiden ist, ist somit nicht mit der Entwicklung der Sendungsmengen in anderen Bereichen – insbesondere dem Paketbereich – vergleichbar.

## **2. Entgeltgenehmigung für den Zugang zu Postfachanlagen**

Die Bundesnetzagentur genehmigte mit Beschluss BK5b-12/032 vom 21. November 2012 die für das Jahr 2013 geltenden Entgelte für den Wettbewerberzugang zu den Postfachanlagen der DP AG.

Die DP AG ist als marktbeherrschendes Unternehmen dazu verpflichtet, alternativen Zustellunternehmen die Zustellung von Sendungen, die an Postfächer adressiert sind, zu ermöglichen. Hierdurch werden Wettbewerber der DP AG in die Lage versetzt, sämtliche Sendungen ihrer Kunden zuzustellen. Ansonsten wären von deren Kunden bzw. den Wettbewerbern selbst postfachbeanspruchte Sendungen 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.

Das Sortierentgelt wurde von zuletzt 0,05 Euro auf 0,03 Euro pro Sendung deutlich abgesenkt. Das Annahmeentgelt stieg wegen der Veränderung der Verrechnungslogik sowie Tariflohnsteigerungen der Annahmekräfte der DP AG von zuletzt 0,80 Euro auf 1,14 Euro. Damit liegt das genehmigte Entgelt deutlich unter dem Entgeltantrag der DP AG, die für die Sendungsannahme ein Entgelt in Höhe von 3,28 Euro beantragt hatte.

Die Genehmigung endet zum 31. Dezember 2013. Der Antrag für die Folgeperiode ist eingegangen, war aber bis Redaktionsschluss noch nicht entschieden.

### **3. Entgeltgenehmigung für den E-Postbrief**

Die Beschlusskammer genehmigte im Jahr 2012 die Entgelte für den „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ aufgrund von Änderungen der Kostenstrukturen sowie der internen Vorleistungspreise der DP AG gleich zweimal.

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 dieser Servicevariante des E-Postbriefs werden die vom Absender übermittelten elektronischen Mitteilungen von der DP Com GmbH (DP Com), die Antragstellerin in den Verfahren war, 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. 0,55 Euro bzw. 0,58 Euro ab 01. Januar 2013 für den Standardbrief.

Anschließend werden diese Briefsendungen der DPIHS, die diese Sendungen als Konsolidierer bei der DP AG einliefert, zur Zustellung beim Empfänger übergeben.

Die zu genehmigenden Entgelte betrafen jeweils nur den Teil der insgesamt von der DP Com angebotenen Dienstleistung, der auf die physische Beförderung von lizenzpflichtigen 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 Briefs und anfallende Mehrwertsteuer, so dass für den „Standard-E-Postbrief“ nicht das genehmigte Entgelt in Höhe von 0,38 Euro, sondern insgesamt 0,58 Euro zu zahlen sind.

Die DP AG und DP Com haben den E-Postbrief in rein elektronischer Variante und mit physischer Zustellung im Juli 2010 eingeführt. Im Jahr 2012 haben verschiedene Unternehmen mit der sog. DE-

Mail konkurrierende Angebote an den Markt gebracht. Die Digitalisierung hält damit auch beim Postversand Einzug und wird die schriftliche Kommunikation zukünftig verändern. Die Entwicklung von E-Postbrief und DE-Mail sowie die damit möglicherweise verbundenen substituierenden Auswirkungen auf den klassischen Briefversand sind wichtige Faktoren für die zukünftige Postregulierung.

Die Beschlusskammer achtete bei der Überprüfung der beantragten Entgelte darauf, dass die DP Com bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen anderer Konzernunternehmen nicht besser gestellt wird als externe Kunden. Eine solche Behandlung würde gegen das im PostG verankerte Diskriminierungsverbot verstoßen und wäre als missbräuchlich abzulehnen gewesen. Die Prüfung ergab jedoch, dass die DP Com keine anderen Konditionen als Wettbewerber oder Großkunden erhält.

Das Angebot der DP Com orientiert sich - auch das bestätigte die Prüfung durch die Beschlusskammer - an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und enthält weder missbräuchliche Auf- noch Abschläge.

Soweit die DP Com Leistungen anderer Konzernunternehmen in Anspruch nimmt, hängt die Genehmigungsfähigkeit ihrer Postdienstleistung auch davon ab, dass diese Vorleistungen keine missbräuchlichen Entgelte beinhalten. Wenn sich herausstellen sollte, dass die Vorleistungsentgelte nicht den Entgeltgenehmigungsmaßstäben entsprechen, müsste auch die Entgeltgenehmigung für den E-Postbrief mit klassischer Zustellung darauf überprüft werden, ob sie noch Bestand haben kann. Die Beschlusskammer hat für diesen Fall einen Widerrufsvorbehalt aufgenommen, um sicherzustellen, dass nachträglich gewonnene Erkenntnisse verwertbar sind.

Die Genehmigung endet zum 31. Dezember 2013. Auch hier ist für die Zeit ab 2014 noch nicht entschieden.

#### **4. Neubescheidung der Entgelte für den Zugang zu Adressänderungsinformationen**

Die DP AG begann im Jahr 1999 mit der Gewährung des Zugangs zu ihren Informationen über Adressänderungen, nachdem sie von der Beschlusskammer in mehreren Fällen nach Anrufung durch Wettbewerber auf der Grundlage des § 31 Abs. 2 PostG dazu verpflichtet worden war.

Die Beschlusskammer hatte daraufhin mehrfach die Entgelte, die die DP AG für die Bereitstellung der Informationen erheben darf, genehmigt. Diese Entgelte teilten sich jeweils auf in das sog. Installationsentgelt (Einmalentgelt für Lieferung und Installation des Lesegerätes und der Smartcard) und ein Trefferentgelt, für den erfolgreichen Abgleich einer angefragten Empfängeradresse.

In den inzwischen rechtskräftigen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) vom 15. September 2011 (siehe im Einzelnen Teil III. A) wurde der Beschlusskammer aufgegeben, die Entscheidung vom 30. Juni 2004 für die Zeit vom 1. Juli 2004 bis zum 30. Juni 2006 insofern abzuändern, als statt eines Entgelts pro Treffer von 0,16 Euro (beantragt waren seitens der DP AG 0,31 Euro) ein Entgelt pro Treffer von 0,23 Euro zu genehmigen sei. Die Entscheidung vom 30. Juni 2006 für die Zeit vom 1. Juli 2006 bis zum 31. Dezember 2008 sei insofern abzuändern, als statt eines Installationsentgelts von 48,77 Euro (beantragt waren seitens der DP AG 78,78 Euro) ein Entgelt von 55,95 Euro zu genehmigen sei.

Die Beschlusskammer setzte die gerichtlichen Vorgaben mit Beschlüssen vom 3. und 8. Mai 2013 um. Die DP AG erhielt damit die Möglichkeit, die Entgeltdifferenzen bei den betroffenen Wettbewerbern nachzufordern.

## **5. Entgelte für die förmliche Zustellung**

Die Genehmigungspflicht für Entgelte der förmlichen Zustellung stellt einen Sonderfall der Regulierung dar. Die Dienstleistung förmliche Zustellung kann nur von staatlichen Stellen in Anspruch genommen werden. Im Interesse ordnungsgemäßer Rechtspflege sollen Angebote unterhalb der Leistungsfähigkeit des Auftragnehmers ausgeschlossen werden. Daher bedarf nicht nur der Marktbeherrscher sondern jeder Wettbewerber der Genehmigung seiner Entgelte durch die Bundesnetzagentur. Diese müssen sich auch bei nicht-marktbeherrschenden Unternehmen an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren.

Im Jahr 2012 wurden 18 neue Genehmigungen erteilt. Die Zahl der Neuanträge in diesem Zeitraum hat damit gegenüber den Vorjahren (31 Genehmigungen in 2010 und 37 Genehmigungen in 2011) tendenziell abgenommen. Allerdings waren von Januar bis einschließlich Oktober 2013 bereits 26 Neuanträge zu verzeichnen, womit die Zahl der Anträge also tendenziell wieder anstieg.

Beantragt wurden sowohl Einzelentgelte als auch Staffellentgelte. Im Zeitraum 2012 bis Oktober 2013 betrug das höchste genehmigte Entgelt 3,50 Euro. Das niedrigste Entgelt lag bei 1,68 Euro. Dabei wiesen die antragstellenden Lizenznehmer z. T. nach, dass sie Kosteneinsparungen aufgrund erheblicher Skalen- und Dichteeffekte im Bereich Abhol- und Zustelllogistik verzeichnen konnten.

Die Antragsteller waren sowohl bundesweit als auch regional tätig und bedienten Zustellregionen mit unterschiedlicher Besiedlungsdichte. Dazu schlossen sie sich zu Zustellverbänden bzw. Kooperationen zusammen. So konnten sie auch Großaufträge aus öffentlichen Vergabeverfahren wahrnehmen.

Im Bereich der förmlichen Zustellungen ist nach wie vor ein Konsolidierungsprozess unter den Anbietern zu beobachten.

# C Besondere Missbrauchsaufsicht

## 1. Nachträgliche Entgeltüberprüfungsverfahren

### 1.1 Infopostverfahren

Die Bundesnetzagentur stellte in einem Überprüfungsverfahren nach dem PostG historisch begründete Verstöße der DP AG gegen das Diskriminierungsverbot fest. Mit Beschluss BK5b-11/024 vom 30. April 2012 wurde die DP AG aufgefordert, bis zum 31. Dezember 2012 die Zugangsbedingungen zu ihrem Produkt „Adressierte Werbesendungen: Infopost und Infobrief National“ für den Bereich inhaltsgleicher Rechnungen, die zu Infopost-Konditionen befördert wurden, anzupassen und die Ungleichbehandlung von Kunden abzustellen.

Die Bundesnetzagentur überprüfte die Zugangsbedingungen der DP AG beim Versand von inhaltsgleichen Rechnungen sowie von Punktestandsmitteilungen, die durch die Nutzung von Kundenkarten erworben wurden. Nach Auffassung der DP AG erfüllten beide Sendungsarten die noch aus Monopolzeiten stammenden Vertragsbedingungen für das Produkt „Infopost“. Daher beförderte die DP AG Rechnungen wie Punktestandsmitteilungen zu wesentlich günstigeren Entgelten als vergleichbare Massensendungen.

Die Bundesnetzagentur stellte das Produkt Infopost nicht infrage und erkannte für Werbesendungen den Fortbestand der Entgeltvergünstigung ausdrücklich an. Da Mitteilungen von Punkteständen, auch wenn sie zusätzlich kundenindividuelle Informationen enthalten, in erster Linie der Werbung bzw. einer weiteren Kundenbindung dienen, ordnete die Bundesnetzagentur diese Art von Mitteilungen dem Bereich Werbung zu und beanstandete diese damit letztlich nicht. Günstigere Beförderungsentgelte im Bereich der adressierten Werbesendungen sah die Bundesnetzagentur grundsätzlich als gerechtfertigt an, da in dieser Branche ein hoher Wettbewerbsdruck – vor allem durch elektronische Medien – auf der DP AG lastet.

Anders lagen die Verhältnisse beim Versand von Rechnungen. Unabhängig davon, ob alle Rechnungen den gleichen Betrag aufweisen oder kundenindividuell unterschiedliche Summen enthalten, verursacht der Versand immer gleiche Kosten bei der DP AG. Zudem sind beide Rechnungsarten demselben Markt zuzurechnen und unterliegen somit dem gleichen Wettbewerbsdruck. Die von der DP AG als Rechtsnachfolgerin des Staatsunternehmens Deutsche Post historisch vorgefundene Bevorzugung bestimmter Arten von Rechnungsversendern war daher nach vollständiger Öffnung des Postmarkts für den Wettbewerb nicht mehr zu rechtfertigen.

Die Entgeltbevorzugung war vor Jahrzehnten durch Vorsortierung und Einlieferung auf Paletten und daraus resultierenden Kostenersparnissen bei der DP AG begründet. Das Merkmal der Inhaltsgleichheit, das damals typisch für massenhaft eingelieferte Werbesendungen war, verselbstständigte sich dabei quasi, so dass seinerzeit aus Gleichbehandlungsgründen auch Versender inhaltsgleicher

Rechnungen in den Genuss der Entgeltprivilegierung kamen. Diese Vorleistungen werden heute in gleicher Weise aber auch bei der Einlieferung von Massensendungen im Rahmen der Teilleistungsverträge erbracht, weshalb die historische Privilegierung als Rechtfertigungsgrund für eine Ungleichbehandlung der Kunden nicht haltbar war.

Die DP AG setzte die Anordnungen des Beschlusses mit Wirkung zum 1. Januar 2013 fristgemäß um und führte sie der gerichtlichen Überprüfung zu. Im Zuge der Umsetzung stellte sie zugleich das Produkt „Infobrief“, mit dem die vergünstigte Beförderung inhaltsgleicher Sendungen ab einer Einlieferungsmenge von 50 Stück möglich war, in Gänze – also unabhängig vom Sendungsinhalt – aus unternehmerischen Erwägungen ein.

### **1.2 Erhöhung der Teilleistungsrabatte zum 1. Januar 2013**

In engem sachlichen Zusammenhang mit der Price-Cap-Entscheidung stehen die von DP AG für die Erbringung von Teilleistungen verlangten Entgelte. Die vom Kunden zu erbringenden Eigenleistungen bestehen u. a. in der (geografischen) Vorsortierung der zu frankierenden, maschinenlesbaren Sendungen und deren Anlieferung in die Briefzentren der DP AG. Teilleistungen werden von Großkunden oder Wettbewerbern – insbesondere Konsolidierern – der DP AG in Anspruch genommen. Die Teilleistungskunden erhalten für die von ihnen erbrachte Vorleistung mengenabhängig günstigere Entgelte, also einen Rabatt auf das Standardbriefentgelt. Der jeweils gewährte Abzug vom Standardentgelt (seit 1. Januar 2013 z. B. für den Standardbrief bis 20 Gramm = 0,58 Euro) ergibt den sog. Teilleistungsrabatt.

Im Zuge der Erhöhung der Porti für Standardsendungen erhöhte die DP AG zugleich auch die Teilleistungsrabatte für einzelne Sendungskategorien. Trotz nominaler Erhöhung der Rabatte führte die Maßnahme im Ergebnis zu einer Erhöhung der Teilleistungsentgelte für Standardbriefe um 2,2 Prozent. Denn die erhöhten Rabatte werden auf die ebenfalls – aber in größerem Umfang – erhöhten Standardentgelte gewährt. Für vorsteuerabzugsberechtigte Kunden bedeutet dies in der höchsten Rabattstufe für einen Standardbrief BZA bei einem Rabatt von 37 Prozent effektiv keine Preissenkung, sondern eine Preiserhöhung von 0,74 Cent. Für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden liegt die Preiserhöhung bei 0,94 Cent.

Da zum 1. Januar 2013 auch der Basistarif für den Maxibrief von 2,20 Euro auf 2,40 Euro stieg, erhöhten sich damit bei unveränderten Teilleistungsrabatten für den Maxibrief die entsprechenden Entgelte um 9,1 Prozent.

Da das Teilleistungsentgelt der Maßstab für die mit der DP AG konkurrierenden Postdienstleister mit eigenem Zustellnetz ist, äußerten diese Anbieter die Besorgnis, dass zu niedrige Teilleistungsentgelte den Wettbewerb behindern könnten. Die Bundesnetzagentur hatte zur Prüfung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Vorgaben des PostG von der DP AG Kostendaten angefordert. Die auf dieser Grundlage durchgeführten Untersuchungen der Kammer zeigten, dass ein Unter-

schreiten der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, mithin kein unzulässiger Abschlag im Sinne des § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 PostG vorlag.

Die Kammer hatte bereits anlässlich der Rabatterhöhung bei Einführung der Mehrwertsteuer für Geschäftskundensendungen im Jahr 2010 festgestellt, dass nach den Maßstäben des PostG eine Kostendeckung vorlag (vgl. Einstellungsverfügung BK5b-10/013). Das damalige Prüfergebnis bestätigte sich unter Zugrundelegung auch der aktuellen Kostennachweise der DP AG. Im Rahmen der erneut vorgenommenen Prüfung zeigte sich, dass die Teilleistungen entsprechend der Vorgaben im letzten Price-Cap-Maßgrößenverfahren (BK5b-11/017) den überwiegenden Anteil der Lasten nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG tragen.

Die von Beschwerdeführern geäußerte Befürchtung, dass es letztlich Verbraucher und Kleingewerbetreibende seien, die die Vergünstigungen bei den Großkundenentgelten zu bezahlen hätten, bestätigte sich bei näherer Betrachtung damit nicht. Die Entgelterhöhung bei den Standardentgelten ist dem Umstand geschuldet, dass zum einen die Kosten in den letzten Jahren in höherem Maße gestiegen sind, als Effizienzpotenziale gehoben werden konnten. Zum anderen sinkt die Netzauslastung auch und gerade im „Privatkundensegment“ aufgrund der elektronischen Substitution und führt zu steigenden Stückkosten. Der Bezug zum Teilleistungssegment ist insofern mittelbarer Natur, als nach der gewählten Vertragsmechanik die Teilleistungsrabatte auf die erhöhten Standardentgelte gewährt werden. Die Standardentgelte wurden aber nicht mit dem Ziel erhöht und genehmigt, eine „weitere“ Rabatterhöhung im (kostendeckenden) Teilleistungsbereich herbeiführen zu können.

Die Kostensteigerung im „Privatkundensegment“ ist damit nicht – entsprechend der Vertragsmechanik – in vollem Umfang auf den Geschäftskundenbereich übertragen worden. Dies beruht jedoch auf einer unternehmerischen Entscheidung der DP AG, die den Maßstäben des PostG nicht widerspricht und daher regulatorisch nicht beanstandet werden konnte, solange die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht unterschritten werden und die Teilleistungen zur Lastendeckung nach Maßgabe der Einstellungsverfügung BK 5b-10/013 beitragen. Eine Pflicht zur strukturellen Gleichbehandlung von Privat- und Geschäftskunden besteht nicht und ergibt sich insbesondere auch nicht aus dem Diskriminierungsverbot.

Das Ergebnis der Vorermittlungen rechtfertigte damit nicht die Einleitung eines förmlichen Missbrauchsverfahrens.

### **1.3 Überprüfung der Entgelte für Geschäftskundenpakete**

Der Beschlusskammer lagen im Berichtszeitraum zum Paketmarkt Beschwerden aus dem Wettbewerbsbereich vor, wonach eine Kostenunterdeckung der B2C-Paketentgelte der DP AG vermutet wurde. Die B2C-Geschäftskundenpakete würden durch die Entgelte im Privatkundenbereich (C2X), insbesondere die sog. Schalterpakete, deren Entgelte kostenüberdeckend seien, subventioniert.



Bevor sich die Kammer mit der Frage der Kostendeckung befassen konnte, musste zunächst eine Bewertung der Marktverhältnisse erfolgen. Zu diesem Zweck war die Durchführung einer Sondererhebung von Daten zum Paketmarkt erforderlich um die Abgrenzung des relevanten Markts zu überprüfen. Nach der Auswertung der Sondererhebung erscheint eine Neuabgrenzung des Paketmarkts möglicherweise angezeigt. Angesichts der aktuellen Marktentwicklung und mit Blick auf unterschiedliche Produktionsbedingungen, Stoppfaktoren, Zustellfenster, Zustellversuche, Retouren und Tarife könnte anstelle der bisher vorgenommenen Zweiteilung des Paketmarkts in B2X und C2X nunmehr eine Dreiteilung in C2X, B2B und B2C sachgerecht sein.

Auf dem B2C-Paketmarkt verfügt die DP AG / DHL nach den Ergebnissen der Sondererhebung über eine marktbeherrschende Stellung. Die Beschlusskammer hat den Vorwurf der Gewährung kostenunterdeckender Entgelte aufgegriffen und die DP AG / DHL um Vorlage von Kostenunterlagen er sucht. Über die Einleitung eines förmlichen Entgeltüberprüfungsverfahrens ist noch zu entscheiden. Die Prüfungen dauern im Berichtszeitraum an.

## 2. Besondere Missbrauchsaufsicht i. S. d. § 32 PostG

### 2.1 Compador

Die DP AG hatte Ende 2012 Beteiligungen an zwei Wettbewerbern erworben, der Compador Technologies GmbH (CT) sowie der Compador Dienstleistungs GmbH (CD). CT arbeitete zuvor eng mit der TNT-Tochtergesellschaft PostCon Deutschland GmbH (PostCon) zusammen. Diese wirft CT vor, sie habe deren Mitarbeiter abgeworben und in wettbewerbswidriger Weise Wartungsverträge für deren Großbriefsortiermaschinen gekündigt. Bemängelt wird zudem, dass die DP AG überhaupt Beteiligungen an Wettbewerbern erwerben dürfe, um hierdurch die vorhandenen Marktstrukturen zu verändern. PostCon hat diese Beschwerden auch dem Bundeskartellamt vorgetragen, das sich insbesondere mit Fragen zur Kündigung der Wartungsverträge befasst hat.

Die DP AG unterliegt – wie andere Unternehmen – der fusionsrechtlichen Kontrolle nach dem Gesetz gegen GWB. Ein generelles Verbot zum Anteilerwerb sieht weder das GWB noch das PostG vor. Daher kann eine (Minderheits-) Beteiligung an einem Wettbewerber als solche schwerlich als Behinderungsmissbrauch beanstandet werden. Die Interpretation der Beschwerdeführer hätte zur Folge, dass mittels § 32 PostG, der Bezug nimmt nur auf §§ 19, 20 GWB, über die Regeln der Fusionskontrolle sogar noch hinaus gegangen würde, indem z. B. eine Begrenzung der Erheblichkeit der Beteiligung auf die Marktgegebenheiten durch Schwellwerte nicht erfolgt. Ein so weitreichendes, über die Systematik der Wettbewerbsgesetze hinausgehendes Verständnis müsste im PostG zumindest angelegt sein.

### 2.2 Bevorzugung der Compador durch die DP AG

Das PostG ist jedoch einschlägig, wenn und sobald die DP AG die Compador einseitig gegenüber anderen Wettbewerbern im Markt bevorzugen sollte, z. B. durch Einräumen günstigerer Konditionen, spezielle Zugangsvereinbarungen oder Hilfeleistungen.

Aus diesem Grund hat die Beschlusskammer im Juli 2013 ein förmliches Missbrauchsverfahren gegen die Posttochter DPIHS eingeleitet. Gegenstand des Verfahrens ist eine mögliche Besserstellung von CD gegenüber anderen Postdienstleistern, die bei DPIHS Briefsendungen einliefern, die diese wiederum als Teilleistungssendungen im Rahmen von Konsolidierungsverträgen an die DP AG weiterleitet.

Gegenstand der Überprüfung ist in erster Linie die Frage, ob DPIHS der CD spätere Einlieferungslots und günstigere Einlieferungsbedingungen als deren Wettbewerbern einräumt. In diesem Fall könnte CD ihren Kunden spätere Abholzeiten bei Erreichen einer Brieflaufzeit von „E+1“ gewähren. Die Überprüfung der Vorwürfe ist noch nicht abgeschlossen.

# D Universaldienst

## 1. Qualität des Post-Universaldienstes

Die §§ 2 und 3 der PUDLV beinhalten Qualitätsnormen zur Dichte des Netzes von Briefkästen und stationären Einrichtungen, der Sendungslaufzeiten sowie der Zustellungsmodalitäten. Die Einhaltung dieser Mindeststandards zu überwachen, ist Pflicht der Bundesnetzagentur.

### 1.1 Stationäre Einrichtungen und Briefkästen

Gemäß §§ 2 Nr. 1, 3 Nr. 1 PUDLV müssen bundesweit mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen – d. h. Einrichtungen, in denen Verträge über die Beförderung von Brief- und Paketsendungen geschlossen werden können – vorhanden sein. Weiter muss in allen Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern mindestens eine stationäre Einrichtung verfügbar sein. In Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern und Gemeinden, die gemäß landesplanerischen Vorgaben zentralörtliche Funktionen haben, ist grundsätzlich zu gewährleisten, dass in zusammenhängend bebauten Gebieten eine stationäre Einrichtung in maximal 2.000 Metern für die Kunden erreichbar ist. Daneben muss in allen Landkreisen mindestens je Fläche von 80 Quadratkilometern eine stationäre Einrichtung vorhanden sein. Briefkästen müssen nach § 2 Nr. 2 PUDLV so ausreichend vorhanden sein, dass die Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als 1.000 Meter zurückzulegen haben.

Diese Infrastrukturvorgaben sind erfüllt. Beschwerden über das Fehlen von Gelegenheiten zur Versendung von Post erreichen die Bundesnetzagentur nur noch sehr selten. Dauerhaft anhaltende Versorgungslücken waren während des Berichtszeitraums nicht festzustellen.

Abbildung 25: Stationäre Einrichtungen

	DP AG	Wettbewerber	Gesamt
2010	12.570	23.976	36.546
2011	13.156	24.225	37.381
2012	13.207	23.792	36.999

Stand: 31. Dezember 2012

Abbildung 26: Anzahl der stationären Einrichtungen in den einzelnen Bundesländern 2012

<b>Bundesland</b>	<b>Wettbewerber</b>	<b>DP AG</b>	<b>Gesamt</b>
Baden- Württemberg	2.431	1.889	4.320
Bayern	2.944	2.239	5.183
Berlin	905	345	1.250
Brandenburg	1.226	490	1.716
Bremen	164	68	232
Hamburg	405	158	563
Hessen	1.484	1.012	2.496
Mecklenburg-Vorpommern	906	372	1.278
Niedersachsen	1.243	1.329	2.572
Nordrhein-Westfalen	3.761	2.236	5.997
Rheinland-Pfalz	1.242	697	1.939
Saarland	338	199	537
Sachsen	2.373	800	3.173
Sachsen-Anhalt	1.871	464	2.335
Schleswig-Holstein	666	460	1.126
Thüringen	933	449	1.382
<b>Gesamt</b>	<b>23.792</b>	<b>13.207</b>	<b>36.999</b>

Stand: 31. Dezember 2012, Angaben der Akteure und eigene Internetrecherchen

Abbildung 27: Briefkästen

**Briefkästen**

	<b>DP AG</b>	<b>Wettbewerber</b>	<b>Gesamt</b>
2011	112.446	5.481	117.927
2012	112.052	6.253	118.305

Stand: 31. Dezember 2012

Abbildung 28: Briefkästen in den einzelnen Bundesländern 2012

<b>Bundesland</b>	<b>Wettbewerber</b>	<b>DP AG</b>	<b>Gesamt</b>
Baden- Württemberg	1.261	13.448	14.709
Bayern	470	19.137	19.607
Berlin	178	2.202	2.380
Brandenburg	692	4.784	5.476
Bremen	138	750	888
Hamburg	0	1.469	1.469
Hessen	255	7.787	8.042
Mecklenburg-Vorpommern	151	4.481	4.632
Niedersachsen	445	13.267	13.712
Nordrhein-Westfalen	125	18.446	18.571
Rheinland-Pfalz	157	4.699	4.856
Saarland	97	1.640	1.737
Sachsen	1.387	8.097	9.484
Sachsen-Anhalt	449	3.934	4.383
Schleswig-Holstein	58	4.659	4.717
Thüringen	390	3.252	3.642
<b>Gesamt</b>	<b>6.253</b>	<b>112.052</b>	<b>118.305</b>

Stand: 31. Dezember 2012, Angaben der Akteure und eigene Internetrecherchen

## 1.2 Brief- und Paketlaufzeiten

In § 2 Nr. 3 PUDLV ist festgelegt, dass 80 Prozent aller inländischen Briefe im Jahresdurchschnitt am ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 95 Prozent bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden müssen. Daneben müssen 80 Prozent der inländischen Pakete bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden. Für den grenzüberschreitenden Postverkehr innerhalb der EU gelten die im Anhang der Postdienste-RL gesondert festgelegten Qualitätsmerkmale.

Eine abschließende Aussage über die Einhaltung dieser Vorgaben im Berichtszeitraum kann nicht getroffen werden, weil der Bundesnetzagentur die finanziellen Mittel für eigene Laufzeitmessungen fehlen. Noch bis Ende des Jahres 2004 hat die Bundesnetzagentur eigene Laufzeitermittlungen durchgeführt. Diese mussten jedoch nach Einspruch des Bundesrechnungshofs eingestellt werden.

Vorgaben über die Modalitäten der Brieflaufzeitmessung beinhaltet die europäische Norm EN 13850. Danach müssen die nationalen Regulierungsbehörden u. a. Laufzeitmessungen im Universaldienst überprüfen.

Die DP AG lässt Brieflaufzeitmessungen durch das Unternehmen Quotas durchführen. Die Messergebnisse werden der Bundesnetzagentur vierteljährlich vorgelegt. Auf Grund dieser Daten ist davon auszugehen, dass die DP AG die Vorgaben der PUDLV zu den Brieflaufzeiten einhält und wegen des überragenden Marktanteils der DP AG somit festgestellt werden kann, dass die Laufzeitvorgaben insgesamt eingehalten werden.

## 1.3 Zustellung

Die Zustellung von Brief- und Paketsendungen hat gemäß §§ 2 Nr. 5, 3 Nr. 4 PUDLV mindestens einmal werktäglich zu erfolgen.

Briefe sind gemäß § 2 Nr. 4 PUDLV, soweit keine Abholung vereinbart wurde, durch Einwurf in den Briefkasten oder durch unmittelbare Aushändigung an den Empfänger zuzustellen. Ist dies nicht möglich, so ist, sofern keine gegenteilige Weisung des Empfängers vorliegt, nach Möglichkeit an einen Ersatzempfänger zuzustellen. Pakete sind gemäß § 3 Nr. 3 PUDLV, soweit keine Abholung vereinbart wurde, durch persönliche Aushändigung an den Empfänger oder, sofern keine gegenteilige Weisung des Empfängers gegeben ist, an einen Ersatzempfänger zuzustellen.

Inbesondere in der zweiten Hälfte des Berichtszeitraums war ein Anstieg der Bürgerbeschwerden zu Mängeln bei der Zustellung von Paketen zu verzeichnen. Häufig gerügt wurde, dass die Zustellung nicht werktäglich vorgenommen werde oder dass an einen Ersatzempfänger zugestellt werde – ohne Benachrichtigung des Empfängers.

Die Bundesnetzagentur wird die Beschwerdeentwicklung im Zustellbereich weiterhin genau beobachten. Mit Blick auf die große Menge an Postsendungen insgesamt sind die Vorgaben der PUDLV im Berichtszeitraum gleichwohl erfüllt.

## **2. Verbraucherschutz, Verbraucherservice, Schlichtung**

### **2.1 Bürgereingaben**

Die Bundesnetzagentur trägt im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben zur Förderung von Verbraucherzufriedenheit und -schutz bei. Dies geschieht vornehmlich über die Sicherstellung des Universaldienstes sowie über die Durchführung von Schlichtungsverfahren im Sinne des § 10 Postdienstleistungsverordnung (PDLV).

Die Sicherstellung des Universaldienstes hängt in hohem Maße von Hinweisen und Rückmeldungen der Verbraucher ab. Gemäß § 5 PUDLV ist jedermann berechtigt, Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualitätsvorgaben bei der Bundesnetzagentur anzuregen.

Die Bundesnetzagentur erreichen täglich eine Vielzahl von Bürgereingaben. Diese sind ein wichtiger Gradmesser für die Beurteilung der Qualität des Universaldienstes. So melden sich Verbraucher, wenn die Vorgaben der PUDLV Gefahr laufen nicht mehr eingehalten zu werden, z. B. aufgrund der Schließung einer stationären Einrichtung, des Abbaus eines Briefkastens oder bei Unregelmäßigkeiten in der Zustellung. So können mögliche Qualitätsdefizite frühzeitig erkannt und auf deren Behebung hingewirkt werden.

Gleichwohl betreffen nicht alle Eingaben PUDLV-relevante Themen. Die folgende Abbildung zeigt eine Aufstellung der Eingaben aus dem Berichtszeitraum, aufgegliedert nach dem Grund der Eingabe.

Abbildung 29: Eingaben Januar 2012 bis Oktober 2013

<b>Eingabe zu</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>
Laufzeit	184	14,2	42	4,4
Verlust	143	11	90	9,5
Zustellung	191	14,7	361	38,0
Beschwerde- bearbeitung	109	8,4	26	2,7
Rücksendung	90	6,9	52	5,5
Beschädigung	47	3,6	36	3,8
Ungesichertes Ab- stellen von Paketen	36	2,8	14	1,3
Zugang Postdienste (Filialen/Briefkästen)	33	2,5	23	2,5
Nachsendung	29	2,2	23	2,5
Nachnahme- sendungen	24	1,9	20	2,1
Sonstiges	412	31,8	263	27,7
<b>Summe</b>	<b>1.298</b>	<b>100</b>	<b>950</b>	<b>100</b>

Stand: 31. Oktober 2013

Auch Anfragen und Eingaben, die nicht den Universaldienst betreffen, werden – soweit möglich – beantwortet. Sofern es sich um Themen handelt, bei denen ein Einwirken der Bundesnetzagentur nicht möglich ist, werden die Petenten an die jeweils zuständigen Stellen verwiesen. Hierbei handelt es sich in einer Vielzahl von Fällen um den jeweiligen in den Sachverhalt involvierten Dienstleister, der kontaktiert und zur Bearbeitung des Verbraucheranliegens aufgefordert wird.

## 2.2 Schlichtung

Bei der Schlichtungsstelle für den Bereich Post werden Schlichtungsverfahren im Sinne des § 10 PDLV durchgeführt. Die Vorschrift dient zur Umsetzung des Art. 19 der Postdienste-RL, wonach die EU-Mitgliedstaaten die Entwicklung unabhängiger außergerichtlicher Mechanismen zur Beilegung von Streitfällen zwischen Postdiensteanbietern und Nutzern fördern. Im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens wird die Schlichtungsstelle vermittelnd zwischen den Parteien tätig, um eine gütliche Einigung zu bewirken.



Beantragt werden kann das Verfahren nach § 10 Abs. 1 Satz 1 PDLV von Kunden eines Anbieters von Postdienstleistungen, die die Verletzung ihnen zustehender Rechte geltend machen. „Kunden“ im Sinne der PDLV sind Endverbraucher, die mit einem Dienstleister in einer Vertragsbeziehung stehen, also Versender von Postsendungen sowie bei vereinbarter Abholung, Rücksendung, Nachsendung oder Lagerung auch Empfänger. Voraussetzung ist, dass der Antragsteller den Nachweis darüber führt, dass eine unmittelbare Einigung mit dem Dienstleister gescheitert ist.

Das Verfahren beruht auf freiwilliger Basis. Das Unternehmen kann die Mitwirkung ablehnen. Die Beantragung des Schlichtungsverfahrens durch einen Anbieter von Postdienstleistungen ist nicht möglich.

Als mögliche Rechtsverletzungen nennt § 10 Abs. 1 Satz 1 PDLV Verlust, Entwendung und Beschädigung. Hierbei handelt es sich nicht um eine abschließende Aufzählung, sondern um eine beispielhafte Erläuterung. So ist ein Schlichtungsverfahren z. B. auch statthaft, wenn dem Kunden aufgrund der Nichterfüllung eines Nachsendeauftrags ein Schaden entsteht.

Die Kosten eines Schlichtungsverfahrens bemessen sich nach dem jeweiligen Streitwert. Bis zu einem Streitwert von 25.000 Euro liegen sie bei 25 Euro, darüber hinaus sind es 0,1 Prozent des Streitwertes (§ 18 Abs. 2 Satz 2 PostG).

Im Berichtszeitraum (Januar 2012 – Oktober 2013) wurden 72 Anträge auf Schlichtung gestellt. Im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum (Januar 2010 – Oktober 2011) ist dies ein Anstieg von 148 Prozent. 20 Anträge wurden abgelehnt, weil die Voraussetzungen für ein Schlichtungsverfahren nicht erfüllt waren. In 14 Fällen lehnte das betroffene Dienstleistungsunternehmen eine Mitwirkung an dem Verfahren ab. Die Streitwerte lagen bei durchschnittlich 1.160 Euro.

Eine gütliche Einigung wurde elf Mal erreicht. Den Antragstellern wurden durchschnittlich 72 Prozent der ursprünglich geltend gemachten Forderung erstattet. In weiteren zwölf Verfahren musste die Schlichtungsstelle feststellen, dass eine gütliche Einigung nicht möglich ist. Dreimal einigten sich die Parteien außerhalb des Verfahrens. In sechs Fällen steht eine Entscheidung noch aus. Sechs Anträge wurden wieder zurückgezogen.

## E Sonstige Aktivitäten

### 1. Beirat

Der Beirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus jeweils 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestags und 16 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrats zusammen. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirats werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestags bzw. des Bundesrats von der Bundesregierung berufen.

Aufgrund der Bundestagswahl am 22. September 2013 sowie Veränderungen auf der Länderseite wird sich der Beirat gegen Ende des Berichtszeitraums neu konstituieren. Das jeweils aktuelle Verzeichnis der Mitglieder und ihrer Stellvertreter ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Der Beirat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und seinen Stellvertreter für die Dauer von zwei Jahren. Am 23. März 2012 wurde Matthias Machnig, Minister für Wirtschaft, Arbeit und Technologie des Freistaats Thüringen, zum neuen Vorsitzenden des Beirats gewählt. Er löste den Abgeordneten und Vizepräsidenten des Deutschen Bundestags, Eduard Oswald, als Vorsitzenden ab. Zum Stellvertreter wurde der Abgeordnete Dr. Joachim Pfeiffer gewählt. Da Matthias Machnig ab dem 1. Dezember 2013 aus der Landesregierung Thüringen ausgeschieden ist und andere Aufgaben übernommen hat, wird Dr. Joachim Pfeiffer bis zur ohnehin anstehenden Neuwahl die Aufgaben des Vorsitzenden wahrnehmen.

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 Vorhabenplans. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Beirat tagte im Berichtszeitraum elf Mal.

Auf dem Gebiet des Postwesens befasste sich der Beirat mit den Entgeltgenehmigungsverfahren für Briefdienstleistungen und den Arbeitsbedingungen im Postsektor. Auch der Verbraucherschutz war u. a. Thema der Beiratssitzungen.

Die vom Beirat beantragte Untersuchung zu den wesentlichen Arbeitsbedingungen bei den im Postmarkt tätigen Unternehmen ist eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen.

## 2. Wissenschaftliche Beratung

### 2.1 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 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. Ein Verzeichnis der Mitglieder ist im Anhang aufgeführt.

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 die Leitlinien für die Regulierungspolitik in regelmäßigen Abständen überarbeitet und fortgeschrieben.

Im Berichtszeitraum erarbeitete der WAR z. B. ein auch auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlichtes Eckpunkte-Papier<sup>27</sup>, mit dem er sich für ein schrittweises, aber zügiges Vorgehen des Gesetzgebers bei der Reform des deutschen Postrechts aussprach. In diesem Papier plädierte der WAR insbesondere für eine verbesserte Missbrauchsaufsicht durch die Anpassung des PostG an die entsprechenden Regelungen des TKG 2012 und hielt darüber hinaus eine Ausweitung der Entgeltregulierung sowie eine verbesserte Regelung zur Durchsetzung von Zugangsrechten von Wettbewerbern zu wesentlichen Komponenten des Postnetzes für wichtig und dringlich.

---

<sup>27</sup> <http://www.bundesnetzagentur.de/Beirat/Länderausschuss/WAR/Stellungnahmen/Post>

## 2.2 Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste

Das WIK führt im Rahmen seines jährlichen Forschungsprogramms Projekte aus dem Bereich der Grundlagenforschung zu regulatorischen und strategischen Fragestellungen in Netzindustrien und infrastruktur-basierten Märkten durch und erhält hierfür Zuwendungen von der Bundesnetzagentur. Darüber hinaus werden vom WIK Forschungsprojekte und Untersuchungen im Rahmen von Auftragsarbeiten durchgeführt.

Das Forschungsprogramm der Jahre 2012 und 2013 auf dem Gebiet des Postwesens betraf folgende Projekte:

### – **Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen**

Für die Ex-ante-Regulierung der Bundesnetzagentur im Bereich Post ist eine belastbare Prognose der zukünftigen Briefmenge von wesentlicher Bedeutung, da sie direkte Auswirkungen auf die Genehmigung von Entgelten im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens hat (vgl. Teil II.B.). Auf Basis von internationalen Erfahrungen untersuchte die Studie des WIK die Vor- und Nachteile der verfügbaren Prognosemethoden. Im Ergebnis empfiehlt die Studie für die regulatorischen Zwecke der Bundesnetzagentur die Anwendung einer qualitativen Methode auf Grundlage eines parametrischen Prognosemodells. Ein wesentlicher Vorteil dieser Methode sei, dass im Gegensatz zu quantitativen Verfahren auch Trendwenden einbezogen werden können.

Für die zukünftige Sendungsmengenentwicklung in Deutschland prognostiziert die Studie, dass im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, der Sendungsmengentrückgang moderat ausfallen könnte. Grund hierfür sei die in Deutschland vergleichsweise geringe Sendungsmenge pro Kopf (Projektabschluss Dezember 2012).

### – **Netzzugang im Briefmarkt**

Der Netzzugang stellt ein mögliches Geschäftsmodell für Anbieter von Postdienstleistungen dar, das seit der vollständigen Liberalisierung deutlich an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Teil I.G.). Grund hierfür ist u. a. die Erhöhung der Teilleistungsrabatte durch die DP AG. Die Studie zeigt, dass im internationalen Vergleich die DP AG ihren Wettbewerbern einen ausreichenden Zugang zu ihrem Netz gewährt und dass die Preise für den Netzzugang in Deutschland auf einem niedrigen bis mittleren Niveau liegen. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass es für die Regulierung der Bundesnetzagentur von großer Bedeutung sei, ob und inwieweit der Netzzugangswettbewerb zukünftig den Zustellwettbewerb verdrängen werde. Für diesen Fall empfiehlt das WIK strengere postrechtliche Vorschriften im Rahmen der Ex-post-Kontrolle bezüglich der Vorlage von Teilleistungsverträgen und Kostenunterlagen bei Entgeltänderungen in diesem Bereich.

– **Methoden für Verbraucherbefragungen zur Ermittlung des Bedarfs nach Post-Universaldienst**

Der Post-Universaldienst soll sich nach den Bedürfnissen der Bevölkerung richten und ist den aktuellen technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen nachfragegerecht anzupassen (§ 11 Abs. 2 PostG). Hierzu ist die Bundesnetzagentur im Rahmen ihres Tätigkeitsbereichs verpflichtet, entsprechend Stellung zu nehmen (vgl. Teil I.H). Mit Hilfe einer Verbraucherbefragung sollen nähere Informationen über die veränderten Bedürfnisse der Kunden erhoben werden. Auch auf Basis eines internationalen Vergleich bereits genutzter Methoden einer Verbraucherbefragung soll die Studie im Ergebnis eine geeignete Befragungsmethode für Deutschland empfehlen (Projekt noch nicht abgeschlossen).

– **Produktive Effizienz von Postdienstleistern**

Für die Entgeltgenehmigung im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens spielt eine Einschätzung hinsichtlich möglicher Produktivitätssteigerungen eine wichtige Rolle, da sie die Höhe der Produktivitätsfortschrittsrate beeinflusst (vgl. Teil II.B.). Vor dem Hintergrund zunehmender Liberalisierung im europäischen Ausland und steigenden Kostendrucks durch sinkende Briefmengen soll die Studie technische Entwicklungen beim Betrieb von Brief-Zustellnetzen sowie die produktive Effizienz von ausgewählten europäischen Postdienstleistern analysieren. Im Ergebnis soll dargestellt werden, inwieweit im Briefgeschäft gegebenenfalls zusätzliche Effizienzsteigerungen möglich wären (Projekt noch nicht abgeschlossen).

Die Inhalte und Ergebnisse der abgeschlossenen Forschungsprojekte sind im Rahmen sog. Diskussionsbeiträge über die Homepage des WIK frei zugänglich:

<http://www.wik.org/index.php?id=diskussionsbeitraege>

## F Internationale Aktivitäten

### 1. Weltpostverein

Im Berichtszeitraum hat sich die Bundesnetzagentur unter der Leitung des BMWi in die Arbeiten des Weltpostvereins (WPV), der eine UN-Sonderorganisation ist, und seiner Räte, dem Verwaltungsrat und dem Postbetriebsrat, eingebracht. Die Mandate des WPV erstrecken sich jeweils über einen Zeitraum von vier Jahren.

Im Zyklus 2008 - 2012 leitete die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BMWi, die für hoheitliche und regulatorische Fragen zuständige Kommission des Verwaltungsrats. Wichtigstes Ereignis im Berichtszeitraum war der Weltpostkongress, der in der Zeit vom 25. September bis zum 14. Oktober 2012 in Doha, der Hauptstadt von Katar, auf Einladung der dortigen Regierung stattfand. Eine deutsche Delegation unter der Leitung des BMWi und mit Vertretern der Bundesnetzagentur und der DP AG nahm mit ca. 1.500 anderen Delegierten der verschiedenen Mitgliedsländer am Weltpostkongress teil.

Behandelt wurden ca. 500 Vorschläge, die sich mit regulatorischen, betrieblichen und technischen Fragen beschäftigen. Die Entscheidung über diese Fragen soll dem WPV dazu verhelfen, sich regulatorischen, betrieblichen und technischen Gegebenheiten anzupassen und dabei besonders der ökonomischen Bedeutung des Postsektors Rechnung zu tragen. Nach Angaben des WPV werden jährlich 381 Mrd. Briefe und 6 Mrd. Pakete befördert. Der Postbereich ist demnach ein bedeutsamer Wirtschaftsfaktor, der weltweit einer beachtlichen Infrastruktur bedarf. Diese gilt es kontinuierlich an die Bedürfnisse des Marktes, der Betreiber und der Kunden anzupassen. Beschlossen wurde auch, dass künftig im Rahmen der jährlich stattfindenden Verwaltungsratssitzungen in Bern eine Regulierungskonferenz stattfinden wird, in denen über die Entwicklung des Rechtsrahmens in einzelnen Ländern bzw. über regulatorische „Best Practices“ berichtet wird.

Bei zahlreichen Vorschlägen konnte die deutsche Delegation mit ihrem Votum zu einer positiven Entwicklung beitragen. In anderen Bereichen grundsätzlicher Art fand Deutschland allerdings trotz hohen Engagements im Verwaltungsrat wie auch im Postbetriebsrat nicht die zur Durchsetzung der Vorschläge erforderliche Unterstützung. So waren Bestrebungen Deutschlands, klarer definierte getrennte Zuständigkeiten des Verwaltungsrats und des Postbetriebsrats anhand deren originärer Aufgaben herbeizuführen, nicht erfolgreich.

Das Ziel, dass Wettbewerber der designierten Postbetreiber bei den Aktivitäten des WPV Berücksichtigung finden, indem sie z. B. allgemein anerkannte Zollformblätter verwenden dürfen, wurde ebenfalls nicht erreicht. Ihre Unzufriedenheit darüber brachte die Bundesrepublik Deutschland dadurch zum Ausdruck, dass sie künftig nicht mehr zu den Vereinsmitgliedern gehören wird, die die höchste Beitragsklasse entrichten (50 Einheiten). Als Konsequenz daraus reduzierte die Bundesrepu-

blik Deutschland, vertreten durch das BMWi, die Beitragsklasse und wird künftig nur noch 45 anstelle von 50 Einheiten zahlen. Die Entwicklung innerhalb des WPV während der nächsten vier Jahre wird die Entscheidung des BMWi, wie künftig mit den Beitragsklassen zu verfahren ist, maßgeblich beeinflussen.

Zum Abschluss des Weltpostkongresses wurde Bishar A. Hussein aus Kenia – der von Deutschland unterstützte Kandidat – zum neuen Generaldirektor des WPV gewählt. Bei seiner Einführung betonte der Ex-Diplomat und ehemalige Chef der kenianischen Post, dass es um den strategischen Zusammenhalt zwischen einem leistungsfähigen Postsektor und einer funktionierenden Weltwirtschaft gehe. Deutschland hat bereits damit begonnen, die neue Leitung während des laufenden Mandats zu unterstützen: Die Bundesnetzagentur unterstützt zusammen mit anderen Engeren Vereinen die kontinuierliche Fortentwicklung des sog. integrierten Entwicklungsplans für Postreformen in den WPV-Mitgliedsländern (Integrated Postal Reform Development Plan, IPDP).

Mit diesem Plan werden speziell in Entwicklungsländern Postreformen unter Berücksichtigung der aktuellen Regulierungsziele auf den Weg gebracht. Wichtig ist dabei, dass mit Hilfe des IPDP die Marktgegebenheiten offen dargestellt werden und mit einer entsprechenden Bestandsaufnahme des Postregulierungsumfelds begonnen wurde.

Diese Anstrengungen, an denen die Bundesnetzagentur durch das Europäische Komitee für Regulierung im Postbereich (CERP) aktiv beteiligt ist, haben z. B. dazu geführt, dass in Bolivien die Bereitstellung des Universaldienstes in die Verfassung aufgenommen wurde und in Ecuador eine Postregulierungsbehörde eingerichtet wurde.

Die Bundesnetzagentur trägt sowohl im Rahmen des WPV als auch im Rahmen individueller Missionen oder Unterstützungsprojekte dazu bei, dass die in der Praxis bewährten Ansätze der Liberalisierung und Regulierung nach europäischem Vorbild von den betroffenen Ländern entsprechend übernommen werden können. Obwohl der WPV nach wie vor den uneingeschränkten Nutzen einer unbeschränkten Liberalisierung nachdrücklich in Frage stellt, kann gerade in Afrika durch den Beitrag der Bundesnetzagentur in Zusammenarbeit mit anderen Regulierungsbehörden die Regulierung der neuen Postdienstleister, insbesondere der Kurier- und Expressdienstleister, sowie die Anwendung eines Standardregulierungsmodells, welches sich an demjenigen für den einheitlichen europäischen Markt orientiert, beobachtet werden.

Das Dilemma des WPV liegt darin, dass es sich de jure um eine zwischenstaatliche Organisation handelt, der WPV sich aber selbst de facto als Dienstleistungsorganisation für teilweise privatisierte Postdienstleister versteht. Deutschland hat sich in der Vergangenheit auf verschiedenen Ebenen darum bemüht, Auswege aus diesem Dilemma zu finden. Zwar wächst das Verständnis – vor allem der Industriestaaten – in diesem Bereich. Dies führt allerdings aktuell noch nicht zu veränderten Positionen innerhalb des WPV.

Ziel der Bundesnetzagentur wird es während des aktuellen WPV-Mandats sein, sich unter der neuen Leitung weiterhin für eine strukturelle Anpassung innerhalb des WPV sowie für die Liberalisierung und die zu diesem Zweck erforderliche Regulierung der Märkte einzubringen.

## **2. Europäisches Komitee für Regulierung im Postbereich**

Am 23. und 24. Mai 2013 führte das unter Leitung der Bundesnetzagentur stehende CERP seine Plenarsitzung durch. Schwerpunkt dieser Tagung war die Aufstellung eines Arbeitsprogramms für die kommenden Jahre, insbesondere im Hinblick auf das kürzlich verabschiedete Memorandum of Understanding (MoU) zwischen CERP und dem WPV.

Dieses MoU zielt darauf ab, die in Europa gesammelten Erfahrungen bei der Liberalisierung der Postdienste den Entscheidungsträgern in anderen Ländern zugänglich zu machen und so einen möglichst kohärenten Regulierungsansatz auch in anderen Regionen zu erreichen. Hierzu sind Projekte in anderen WPV-Mitgliedsländern unter Entsendung von CERP-Experten vorgesehen. Die Bundesnetzagentur stellt insgesamt bis zu vier nationale Experten für diese Projekte. Im Vorfeld dieses MoU nahmen bereits zwei Bedienstete der Bundesnetzagentur im Jahr 2012 an einer WPV-Mission in Swasiland teil, bei der ein Konzept für die zukünftige Postpolitik erarbeitet wurde.

CERP wird seine Arbeitsgruppe WPV nutzen, um europäische Positionen zu aktuellen Fragestellungen zu erarbeiten und diese in den entsprechenden WPV-Gremien einzubringen. Dies betrifft sowohl die laufenden Beratungen im Rahmen der Sitzungen des Verwaltungsrats bzw. des Rats für Postbetrieb als auch die Bewertung von regulatorisch relevanten Vorschlägen, die bei dem alle vier Jahre stattfindenden Weltpostkongress zur Abstimmung stehen.

Die CERP-Arbeitsgruppe Politik wird sich auch zukünftig mit allgemeinen politischen Fragestellungen beschäftigen. In diesem Kontext gab CERP Anfang des Jahres gegenüber dem technischen Komitee 331 „Postalische Dienstleistungen“ des Europäischen Komitees für Normung (CEN) eine Stellungnahme zu Umfang und Ausrichtung zukünftiger Standardisierungsprojekte ab. Darüber hinaus wird die Arbeitsgruppe auch die Entwicklung im EU-Kontext verfolgen und konstruktiv mitarbeiten. Auch hier arbeitet die Bundesnetzagentur in Abstimmung mit dem BMWi aktiv mit.



### 3. Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste

Die ERGP wurde im Jahr 2010 gegründet. Ihre Aufgabe ist die Beratung und Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Konsolidierung des Binnenmarkts für Postdienste. Dabei richtet sie ihr Augenmerk insbesondere auf die konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in allen Mitgliedstaaten. Die Gruppe setzt sich aus den Regulierungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, des europäischen Wirtschaftsraums sowie der EU-Beitrittskandidaten zusammen, während die Europäische Kommission die Rolle eines Beobachters einnimmt.

Im Jahr 2012 wurde die ERGP unter dem Vorsitz von Göran Marby (PTS/Schweden) geführt, der 2013 auf die belgische Regulierungsbehörde BIPT in der Person von Luc Hindryckx übergehen sollte. Aus BIPT-internen Gründen wird dieser jedoch kommissarisch durch den Vizevorsitzenden Catalin Marinescu der Rumänischen Regulierungsbehörde (ANCOM) geführt. Die Plenarsitzungen der Gruppe, welche der Verabschiedung der in den verschiedenen Arbeitsgruppen erarbeiteten Berichte und Positionspapiere durch die Leitungsebene der nationalen Regulierungsbehörden dienen, fanden 2012 in Stockholm sowie 2013 in Rom statt. Im Rahmen der letzteren wurde auch ein Workshop zur Erarbeitung des Arbeitsprogramms 2014 unter Beteiligung der Führungskräfte der nationalen Regulierungsbehörden durchgeführt. Eine zweite Plenarsitzung 2013 hat am 21. November 2013 in Luxemburg (Stadt) stattgefunden.

Die Arbeit der ERGP ist in insgesamt fünf Arbeitsgruppen mit den folgenden Themen unterteilt:

- Kostenrechnung und Preisregulierung (ARCEP / FR),
- Kosten Universaldienst/Auswirkungen Umsatzsteuerbefreiung( PTS / SE),
- Verbraucherangelegenheiten / Marktbeobachtung (BIPT / BE, ANACOM / PT),
- Grenzüberschreitende Produkte und Dienstleistungen (ARCEP / FR, ANCOM / RO),
- Ende-zu-Ende Wettbewerb und Fragen der Zugangsregulierung (Bundesnetzagentur, Ofcom / UK).

Aus den Arbeitsgruppen gingen Berichte und gemeinsame Positionspapiere hervor, die sich u. a. mit aktuellen Fragestellungen zu den Aspekten der Kostenrechnung, der Umsatzsteuerbefreiung als Vorteil oder Belastung, der Qualität von Postdienstleistungen und Indikatoren zur Marktbeobachtung sowie Zugangsfragen zur postalischen Infrastruktur befassen. Sowohl Berichte als auch gemeinsame Stellungnahmen wurden dabei einem öffentlichen Konsultationsverfahren unter Beteiligung der interessierten Marktteilnehmer unterzogen. Von besonderer Bedeutung ist, dass 2013 erstmalig ein „Best-Practice-Bericht“ im Bereich des Verbraucherschutzes zu den Aspekten Qualität und Beschwerdeverfahren entwickelt wurde, der im Zusammenhang mit dem Mandat der Gruppe eine konsistente Regulierung durch die Entwicklung von „Best-Practice-Prinzipien“ sicherstellen

soll. Im Mai 2013 wurde die „ERGP Common Position on cost allocation rules“ (ERGP (12) 28 rev.1) veröffentlicht.

Insgesamt ist im Lichte der rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, dass die Berichte und Positionspapiere der ERGP keine unmittelbare rechtliche Wirkung bzw. Verbindlichkeit entfalten. Indes kommt diesen durchaus Wirkung 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/internal\\_market/ergp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm)

#### **4. TAIEX-Projekte**

Im Frühjahr 2013 wurde durch einen Bediensteten der Bundesnetzagentur ein TAIEX-Projekt (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) in der „Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien“ (FYROM) durchgeführt. Dieses Projekt diente dazu, Erfahrungen zur Marktbeobachtung im Postdienst zu vermitteln. Die Bundesnetzagentur stellte eigene Erfahrungen und die anderer europäischer Länder vor und legte die entsprechenden Hintergründe dar, damit FYROM bei einem möglichen EU-Beitritt die EU-rechtlichen Anforderungen im Postbereich gemäß der einschlägigen Richtlinie erfüllen kann.

#### **5. Europäische und internationale Normung**

Die technische Normung im Postsektor in Europa wird seit 1993 von der Europäischen Kommission durch die Erteilung von Aufträgen an das CEN unterstützt.

Die Normung im Postsektor konzentriert sich dabei auf die gemeinschaftsweite Harmonisierung der technischen Verfahren zur externen Messung der Dienstqualität im Universaldienst sowie auf die Verbesserung der Fähigkeit aller Beteiligten zur Zusammenarbeit im Postwesen (Interoperabilität).

Das o. g. Ziel verfolgt ein Technischer Ausschuss des CEN (TC 331), indem er europäische Normen bzw. technische Spezifikationen für Postdienste festlegt. CEN / TC 331 besteht aktuell aus vier Arbeitsgruppen, die spiegelbildlich beim Deutschen Institut für Normung (DIN) - und dort beim Arbeitsausschuss Postalische Dienstleistungen - eingerichtet sind.

Abbildung 30: Struktur von CEN / TC 331

<b>CEN / TC 331</b>				
Arbeitsgruppe 1	Arbeitsgruppe 2	Arbeitsgruppe 3	Arbeitsgruppe 4	Arbeitsgruppe 5
Qualität der Dienste	Hybride Sendungen	Automatische Erkennung von Sendungen und Anschriften	„physikalische Merkmale und Vordrucke zur Verbesserung der Interoperabilität postalischer Netzwerke und der Dienstleistungsqualität“ ruht der Zeit	Briefkästen

In den betreffenden Gremien sitzen Vertreter von Regulierungsbehörden, Postunternehmen, Industrie, Verbänden und Verbraucherorganisationen, die ihrerseits Mitglieder der nationalen Normungsgremien sind. Im Falle Deutschlands ist dies das DIN. Die Bundesnetzagentur stellte im Berichtszeitraum den Obmann des zuständigen DIN-Ausschusses.

Die Umsetzung der vom CEN angenommenen Normen erfolgt in den meisten Fällen auf freiwilliger Basis. In bislang einem Fall wurde die Anwendung einer europäischen technischen Norm auf der Grundlage der Postrichtlinie durch die europäische Kommission verbindlich vorgegeben. Dann muss der Mitgliedstaat dafür Sorge tragen, dass die entsprechende Norm angewendet wird. Im vorliegenden Fall handelte es sich um die Norm für die Messung der Dienstqualität unter genormten Bedingungen.

In der Arbeitsgruppe 1 wurde in den letzten beiden Jahren im Auftrag der Europäischen Kommission und im Verbraucherinteresse an einheitlichen Methoden u. a. zur Messung von Falschzustellungen, der Qualität von Nachsendungen und der Beschädigung von Postsendungen gearbeitet. Die Revision des Brieflaufzeitmessstandards für Einzel- und Vorrangsendungen EN 13850<sup>28</sup> wurde im Dezember 2012 von CEN verabschiedet und veröffentlicht.

Die Arbeitsgruppe 2 beschäftigt sich mit hybriden Sendungen, speziell mit der Harmonisierung der Definitionen in diesem Bereich, die oftmals in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich ausfallen. Im vorliegenden Fall erfolgte die Angleichung nicht im Rahmen einer Norm sondern im Rahmen einer technischen Spezifikation, deren Gültigkeit zeitlich begrenzt ist, aber bei Bedarf verlängert werden kann.

Hybridpost ist laut Definition der CEN / TC 331-Arbeitsgruppe 2 ein Postdienst auf elektronischer Basis. Der Absender liefert die Originalmitteilung entweder in physischer oder elektronischer Form. Sie wird dann elektronisch bearbeitet und in eine Briefsendung konvertiert, die dem Empfänger

<sup>28</sup> DIN EN 13850:2012 "Postalische Dienstleistungen – Dienstqualität – Messung der Durchlaufzeit von Einzelbriefsendungen mit Vorrang und Einzelbriefsendungen erster Klasse von Ende zu Ende"

physisch zugestellt wird. Wenn es nach nationalem Recht zulässig ist und der Absender oder Empfänger dies verlangt, kann der zustellende Postbetreiber die ursprünglich empfangene Mitteilung entweder in ein nichtphysikalisches Medium (z. B. Fax, E-Mail oder SMS) oder in mehrere Medien konvertieren.

Bei einer physischen Zustellung wird die Information generell über die größtmögliche Entfernung elektronisch übertragen, bevor sie an einem möglichst nahe beim Empfänger gelegenen Ort physisch reproduziert wird. Die CEN-Mitglieder beschlossen, die Gültigkeit der maßgeblichen technischen Spezifikation um weitere drei Jahre zu verlängern.

Die meisten schriftlichen Mitteilungen, einschließlich der Briefsendungen, werden heutzutage in digitalen Medien erstellt. Demnach ist das Original einer Mitteilung häufig digital und wird digital gespeichert und aktiviert. Daher dehnen immer mehr Postdienstleister ihr postalisches Kernangebot auf vorgelagerte Märkte aus.

Wurde in einem ersten Schritt die Hybridpost definiert, so wurden im zweiten Schritt die Normen auf gesicherte elektronische Postdienste ausgeweitet. Der Übergang von einem digital erstellten Brief zur gesicherten elektronischen Übermittlung - sei es aufgrund Entbürokratisierungsentscheidungen von Regierungen oder aus ökonomischen Erwägungen von Postdienstleistern - ist letztlich eine Evolution und keine Revolution. Entsprechend wird die Harmonisierung der angebotenen Dienstleistungen von allen Beteiligten befürwortet und vorangetrieben.

Mit Hilfe der technischen Spezifikation CEN / TS 16326<sup>29</sup> sollen einheitliche Festlegungen für Echtheit, Unversehrtheit und Vertrauen der hybriden Postdienstleistung im Hinblick auf die Interoperabilität bei den Dienstleistungen und den Anbietern festgelegt werden, die auch digitale Kommunikationsmittel umfasst. Elektronische Zustellung (E-Delivery) und bestimmte Aspekte der elektronischen grenzüberschreitenden Identifizierung wurden also interoperationell und unterstützen damit die Weiterentwicklung des Postnetzes, das per Definition universal ist und zunehmend auf Multi-Kanal-Versand baut.

Bei Reverse-Hybrid-Mail, dem dritten Aspekt der laufenden Normungsarbeiten, werden die technischen Prozesse und Medien für die Digitalisierung physischer Sendungen zur Zustellung in elektronische Postfächer festgelegt. Das elektronische Postfach (E-Postfach) erfüllt in der digitalen Welt denselben Zweck wie das traditionelle Postfach in der physischen Welt, jedoch gelten die gesetzlichen Vorgaben für letztere noch nicht für E-Postfächer.

Über das elektronische Postfach sind der Versand elektronischer Mitteilungen eines authentifizierten Absenders und die Zustellung an einen authentifizierten Empfänger, sowie Zugang, Verwaltung

---

<sup>29</sup> CEN / TS 16326 Postalische Dienstleistungen – Hybridpost – Funktionale Spezifikationen für elektronische Posteinschreibsendungen

und Speicherung von elektronischen Mitteilungen und Informationen durch den authentifizierten Empfänger möglich. Für den Bereich der sicheren elektronischen Post sind Standards der für Telekommunikationsdienstleistungen zuständigen Organisation ITU (International Telecommunication Union) einzubeziehen.

Da die Postzustellung und die Adressverwaltung (Identifizierung des Absenders und Empfängers) über mehrere Kanäle laufen können, sind auf nationaler und globaler Ebene neue technische Normen bezüglich der Nutzeridentifizierung und -authentifizierung zur Erbringung dieser Postdienstleistungen erforderlich, die von der Arbeitsgruppe 2 entwickelt werden. Die Normen für die Übertragung von Namen- und Adressdaten unterstützen die vier möglichen Szenarien, nämlich Post-zu-Post, Versender-zu-Post, Post-zu-Versender und Versender-zu-Versender.

Die Arbeitsgruppe 3 des CEN / TC 331 befasst sich mit der automatischen Erkennung von Sendungen und Anschriften. Neben Themen wie Barcodes, Adressierung und Zeichenerkennung befasst sie sich auch mit der Anbindung von Bar Code Druckern an Sortiermaschinen und der Verteilung von Sortierplänen an Sortiermaschinen verschiedener Hersteller. Eine Übersicht zeigt die Breite der Themen:

Abbildung 31: Themenbereich der GEN / TC 331 - Arbeitsgruppe 3

Themenbereich	Normen
Barcodes / OCR <sup>30</sup> Parameter	10
Open Interface	6
Datenübertragung	4
Prozesse	2
Datenstrukturen	3

Der Schwerpunkt der Arbeit der letzten Jahre lag auf dem Thema Open Interface. Die Postunternehmen forderten von ihren Technologie-Lieferanten immer wieder die Offenlegung von Schnittstellen in Systemen zur Postautomatisierung. Die Normen beziehen sich auf die

- Anbindung von verschiedenen Lesesystemen an einen Bildserver,
- Anbindung von verschiedenen Scannern und Sortiermaschinen an einen Bildserver,
- Anbindung von Bar Code-Druckern an Sortiermaschinen,
- Verteilung von Sortierplänen an Sortiermaschinen verschiedener Hersteller,
- Adressdatenaufbereitung für Adress-Wörterbücher,
- Informationen für Management Informationssysteme.

Weitere Normen helfen den Postunternehmen bei der Einführung der Digitalen Briefmarke (DPM). In einer Norm werden die grundsätzlichen Konzepte einer DPM Infrastruktur beschrieben und in einer weiteren Norm die Sicherheitskonzepte, die notwendig sind, um Fälschungen zu vermeiden. Eine zusätzliche Norm gibt Hinweise auf die notwendige Druckqualität von DPMs, um eine Lesbarkeit in Briefsortieranlagen bei einer höheren Bearbeitungsgeschwindigkeit zu gewährleisten. Im Anschluss an diese Normen entstand eine Norm, die die Kommunikation von Portodaten von Postunternehmen zu den Herstellern von Freistempelmaschinen beschreibt.

---

<sup>30</sup> Optical Character Recognition = Optische Zeichenerkennung

Die Kommunikation von Brief-Großversendern mit den jeweiligen Postunternehmen ist in einer Norm von der Voranfrage bis zur Ankündigung der Ankunft der Lastwagen mit den Briefpaletten zusammen mit den jeweiligen Rückmeldungen des Postunternehmens beschrieben. Diese Norm wurde nach Rückmeldungen aus dem praktischen Einsatz überarbeitet, so dass sie jetzt „im operativen Einsatz“ ist.

Da sich in den Aufträgen des CEN / TC 331 und des WPV Überlappungen ergaben, haben beide Institutionen ein MoU geschlossen, das die Zusammenarbeit fördert und Doppelarbeit vermeidet. So wurden sieben Normen von Arbeitsgruppe 3 auch beim WPV veröffentlicht und umgekehrt auch sieben Normen vom WPV in den Normenkanon der Arbeitsgruppe 3 übernommen. Auch in der Arbeitsgruppe 2 fand ein reger Austausch von Normen zum Thema der sicheren elektronischen Kommunikation zwischen beiden Institutionen statt.

Angesichts der weltweiten Zunahme des E-Commerce wird sich die Arbeitsgruppe 3 künftig stärker mit Normen für den internationalen Versand von Paketen beschäftigen. Hier werden Normen für die Abwicklung von Rücksendungen, die Sicherheit im Luftverkehr und die Verfolgung von Sendungen über mehrere Dienstleister, entstehen. Zu der internationalen Verfolgung von Sendungen gehören auch einheitliche Bar Codes.

Die Arbeitsgruppe 5 „Öffnungen von Briefkästen“ gab 2013 eine revidierte Fassung des Standards „DIN EN 13724 – Postalische Dienstleistungen – Einwurföffnungen von Hausbriefkästen – Anforderungen und Prüfungen“ heraus.

Zurzeit arbeitet die Arbeitsgruppe 5 an einem Standard für „Paketkästen“ für den Endverbraucher.

## **6. Grünbuch Paketdienst**

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung über elektronischen Handel und Online-Dienste vom 11. Januar 2012 die Zustellung zu den fünf obersten Prioritäten gezählt, wenn es um die Förderung des elektronischen Handels bis 2015 geht. Die Zustellung von online gekauften Waren sei von entscheidender Bedeutung, weil sie sich erheblich auf die Erleichterung des elektronischen Handels auswirkt und eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau von Vertrauen zwischen Verkäufern und Käufern darstellt.

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission am 29. November 2012 das Grünbuch „Ein integrierter Paketzustellungsmarkt für das Wachstum des elektronischen Handels in der EU“ angenommen und eine Konsultation zum integrierten Paketzustellungsmarkt eingeleitet.

Das Grünbuch macht die folgenden drei Bereiche aus, in denen die Probleme und Herausforderungen für Verbraucher und Online-Einzelhändler in der EU angegangen werden sollen:

- Verbesserung des Komforts der Zustelldienste für Verbraucher und KMU in der gesamten EU,
- Gewährleistung kostengünstiger Zustellösungen und besserer Preise für Verbraucher und KMU,
- Förderung einer besseren Interoperabilität der Zustelldienste zwischen den Betreibern (bessere Partnerschaften und Zusammenarbeit) sowie zwischen Betreibern und Online-Einzelhändlern, vor allem KMU.

Mit Hilfe dieses Grünbuchs will die Kommission Informationen zum aktuellen Stand des Zustellmarktes für online gekaufte Produkte erheben und potenzielle Hürden für die Schaffung eines EU-weit integrierten Paketzustellungsmarktes ermitteln.

Die EU-Kommission hat zudem die nationalen Regulierungsbehörden gebeten, theoretische Überlegungen zu regulierungsrechtlichen Aspekten der von dem Grünbuch aufgeworfenen Fragestellungen anzustellen und hierzu einen Bericht der ERGP vorzulegen.

Die Bundesnetzagentur beteiligt sich aktiv an der Arbeit in der ERGP-Arbeitsgruppe zu diesem Thema, die eine Stellungnahme mit dem Titel „ERGP opinion requested by the European Commission – European cross-border e-commerce parcels delivery and questions related to market analysis“ erarbeitet hat. Diese Stellungnahme wurde vom ERGP-Plenary auf seiner Sitzung am 21. November 2013 angenommen.

Das Dokument beschäftigt sich mit den Grundlagen einer Ex-ante-Regulierung, Marktabgrenzungsfragen, möglichen Problemen in Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Zustellung von online gekauften Produkten, sowie welche der identifizierten Fragestellungen regulierungsrelevant sein könnten. Die Stellungnahme der ERGP befasst sich dabei nur mit Fragen der Zustellung und nicht mit dem elektronischen Handel insgesamt.

Im Ergebnis schlussfolgert die ERGP, dass zum jetzigen Zeitpunkt keine Hinweise dafür gegeben sind, dass auf europäischen Märkten für die grenzüberschreitende Zustellung von online gekauften Produkten spezifische Wettbewerbsprobleme bestehen, die eine Ex-ante-Regulierung erforderlich machen. Die ERGP ist jedoch der Ansicht, dass es hilfreich wäre, die Funktionsweise der Märkte und der auf ihnen möglicherweise gegebenen Wettbewerbsprobleme besser zu verstehen und empfiehlt



daher der Kommission weitere Informationen insbesondere hinsichtlich der Marktstrukturen sowie der Austauschbarkeit von Produkten und Diensten zu sammeln.

## G Postgeheimnis, Datenschutz

Zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur gehören die Sicherstellung der Wahrung des Postgeheimnisses und der entsprechenden Datenschutzvorschriften durch die privaten Diensteanbieter auf dem Postmarkt. Vor dem Hintergrund, dass der Staat trotz einer Liberalisierung und Privatisierung der Postdienstleistungen nicht aus seiner Gewährleistungspflicht aus Artikel 10 GG entlassen wurde, nimmt die Bundesnetzagentur diese Aufsichtsfunktion wahr.

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

Im Berichtszeitraum waren bei Unternehmen und Verbrauchern aufgetretene Auslegungs- und Anwendungsfragen durch die Bundesnetzagentur zu beantworten. Das Nachsendeverfahren und die Weitergabe von Adressen waren vereinzelt Thema von Anfragen und Beschwerden. In diesem Zusammenhang wies die Bundesnetzagentur darauf hin, dass die Deutsche Post Direkt GmbH, die im sog. Adressmanagement tätig ist, ein eigenständiges Tochterunternehmen der DP AG darstellt, das nicht dem datenschutzrechtlichen Regime des PostG und der PDSV, sondern der Aufsicht des zuständigen Landesdatenschutzbeauftragten unterliegt.

Gemeinsam mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) wurde im Berichtszeitraum eine anlassbezogene Überprüfung im Hinblick auf die Einhaltung des Postgeheimnisses und der Datenschutzvorschriften bei einem Lizenznehmer in seinen Geschäftsräumen durchgeführt, bei der es insbesondere um Auslieferungs- und Entgeltdaten i. S. v. § 5 Abs. 3 und 4 PDSV ging. Dabei ließen sich keine erkennbaren Sachverhalte feststellen, die aufsichtsbehördliche Maßnahmen erfordert hätten.

Zeitgleich mit der Überprüfung von Postdiensteanbietern im Hinblick auf die Einhaltung der Lizenzbedingungen wurden bundesweit wiederum anlassunabhängige Kontrollen in Bezug auf das Postgeheimnis und die Datenschutzvorschriften durchgeführt. Durch das zuständige Fachreferat erfolgten seit Anfang des Berichtszeitraums insgesamt 1.254 Überprüfungen, von denen 473 Überprüfungen anlassbezogen waren. In 47 Fällen hatte die Überprüfung einen spezifisch postdatenschutzrechtlichen Hintergrund. (Stand: 20. November 2013)

Mehrfach war die Regelung des § 39 Abs. 4 Nr. 3 PostG, im zurückliegenden Berichtszeitraum Anlass für ein Tätigwerden der Bundesnetzagentur. Diese Regelung ermöglicht den Postdienstleistern ausnahmsweise das Öffnen von Postsendungen, soweit diese Handlung erforderlich ist, um den auf

anderem Weg nicht feststellbaren Empfänger oder Absender einer unanbringlichen Postsendung zu ermitteln.

In einem Fall wurde die Beschwerde im Rahmen einer Petition an die Bundesnetzagentur herangebracht. Hintergrund war das Öffnen von drei Briefsendungen ohne Absenderangaben durch einen Postdienstleister, deren Empfängeranschrift die falsche Hausnummer und infolgedessen auch die unzutreffende Postleitzahl aufwies. Hinter der auf den Sendungen aufgebrauchten Anschrift verbarg sich ein unbewohntes Haus, weshalb die Zustellerin sog. Unanbringlichkeitsvermerke auf den Sendungen aufbrachte und diese letztlich durch den Postdienstleister geöffnet wurden. Der Empfänger der Sendungen, eine öffentliche Einrichtung, befand sich in diesem Fall in einem anderen Zustellbezirk. In einem weiteren Beschwerdefall war es zur Öffnung einer Briefsendung ohne Absenderangabe gekommen, deren Empfängeranschrift keine Hausnummer aufwies.

In diesem Zusammenhang wurde kurzfristig ein Besprechungstermin mit dem betroffenen Postdienstleister anberaumt, in welchem dieser sein umfangreiches System vorstellte, das er einsetzt, um problematische Empfänger- und fehlende Absenderangaben zu eruieren und Brieföffnungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Zudem fanden mehrere Vor-Ort-Termine bei dem betroffenen Postdienstleister statt, in denen Einblick in die Praxis der Adressrecherche einerseits und das Verfahren im Zusammenhang mit Brieföffnungen andererseits genommen wurde. Das Verwaltungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Kontakte zu Unternehmen, Verbänden und zum BfDI wurden durch die Bundesnetzagentur weiter gepflegt. Die Teilnahme an Arbeitskreisen, regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch, aber auch gemeinsame Informations- und Kontrollbesuche mit dem BfDI bildeten hierbei einen Schwerpunkt.

## **III Rechtsprechung im Bereich Post**

## A Abgeschlossene Gerichtsverfahren

Mit Rücknahme der Revisionen der DP AG und der Bundesnetzagentur in den Verfahren 6 C 37.11 und 6 C 38.11 vor dem BVerwG in Leipzig wurden die Entscheidungen des OVG NRW vom 15. September 2011 (Az. 13 A 1627/08 und 13 A 1628/08) betreffend die Genehmigung von Entgelten für den Zugang zu Informationen über Adressänderungen rechtskräftig.

In den Beschlüssen der BK 5 vom 30. Juni 2004 (BK 5b-04/056) und vom 30. Juni 2006 (BK 5b-06/056) hatte die Bundesnetzagentur für die Zeiträume vom 1. Juli 2004 bis zum 30. Juni 2006 und vom 1. Juli 2006 bis zum 31. Dezember 2008 die von der DP AG beantragten Entgelte für die Bereitstellung von Informationen über Adressänderungen in der Prozessvariante „Blackbox“ nur teilweise genehmigt. Neben einem Einmalentgelt für die Lieferung und die Installation der erforderlichen Hardware (Lesegerät und Smartcard) genehmigte die Bundesnetzagentur ein Trefferentgelt für jede Adressabfrage.

Mit den verwaltungsgerichtlichen Klagen begehrte die DP AG die Verpflichtung der Bundesnetzagentur zur vollständigen Genehmigung der beantragten – höheren – Entgelte.

In dem Verfahren 13 A 1628/08 hatte das OVG der Klage der DP AG teilweise stattgegeben. Die Bundesnetzagentur wurde verpflichtet, den Beschluss vom 30. Juni 2004 abzuändern und ein Trefferentgelt in Höhe von 0,23 Euro für den Zugang zu Adressänderungen im Blackbox-Verfahren im Genehmigungszeitraum zu genehmigen. Während die DP AG ein Entgelt in Höhe von 0,31 Euro pro Treffer beantragt hatte, war von der Bundesnetzagentur ein Entgelt in Höhe von 0,16 Euro pro Treffer genehmigt worden.

Auch in dem Verfahren 13 A 1627/08 hatte die DP AG teilweise Erfolg. Das OVG verpflichtete die Bundesnetzagentur den Beschluss vom 30. Juni 2006 abzuändern und für die Lieferung und Installation der für das Blackbox-Verfahren erforderlichen Hardware ein Einmalentgelt in Höhe von 55,95 Euro für den Genehmigungszeitraum zu genehmigen. Die DP AG hatte ein Entgelt in Höhe von 78,78 Euro beantragt; die Bundesnetzagentur hatte ein Entgelt in Höhe von 48,77 Euro genehmigt.

Am 29. Mai 2013 hat das BVerwG (Az. 6 C 10.11) letztinstanzlich über die mit Beschluss vom 6. Februar 2002 (BK 5b-01/110) für den Zeitraum vom 1. April 2002 bis zum 30. Juni 2004 genehmigten Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen entschieden. Die Beschlusskammer hatte die von der DP AG beantragten Entgelte nur teilweise genehmigt. Neben einem Pauschalentgelt in Höhe von 1,14 DM (0,58 Euro) für jeden Einlieferungsvorgang wurde ein variables Entgelt von 0,08 DM (0,04 Euro) pro eingelieferter Sendung genehmigt.

Mit der verwaltungsgerichtlichen Klage beehrte die DP AG die Verpflichtung der Bundesnetzagentur zur Genehmigung der jeweiligen Entgelte in beantragter Höhe (3,17 DM (1,62 Euro) und 0,15 DM (0,08 Euro)).

Unter teilweiser Zurückweisung der Revision der DP AG sowie unter Zurückweisung der Revision der Bundesnetzagentur verpflichtete das BVerwG die Bundesnetzagentur zur Genehmigung eines Entgeltes in Höhe von 2,04 DM (1,04 Euro) pro Einlieferungsvorgang und in Höhe von 0,08 DM (0,04 Euro) pro eingelieferter Sendung.

Das Gericht formulierte in seiner Entscheidung grundlegende Ausführungen zu den Grundsätzen des Postregulierungsrechts und stellte dabei im Wesentlichen auf die heranzuziehenden Grundsätze der Senatsrechtsprechung zur Regulierung des Telekommunikationsmarkts nach dem TKG 1996 ab. Der 6. Senat hob insbesondere die eigenständige Bedeutung des im Ergebnis entscheidenden Maßstabes der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Sinne des § 20 Abs. 1 PostG sowie die dem regulierten Unternehmen im Rahmen des Entgeltgenehmigungsverfahrens obliegende Mitwirkungslast im Sinne des § 26 Abs. 2 VwVfG, die die Amtsermittlungspflicht der Bundesnetzagentur gemäß § 24 VwVfG begrenze, heraus. Im Zusammenhang mit der Mitwirkungslast kam im hiesigen Verfahren den Darlegungserfordernissen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 2 Post-Entgeltregulierungsverordnung entscheidende Bedeutung zu.

## B Anhängige Gerichtsverfahren

Am Verwaltungsgericht Köln (Az. 22 K 3396/12) ist eine Klage gegen den Bescheid der BK 5 vom 30. April 2012 (BK 5a-11/024) anhängig (vgl. bereits unter Teil II. C.).

Die Bundesnetzagentur hatte in einem Verfahren der besonderen Missbrauchsaufsicht gemäß § 32 PostG festgestellt, dass die DP AG im Rahmen des Angebots der Postdienstleitung „Adressierte Werbesendungen INFOPOST und INFOBRIEF National“ gegen das Diskriminierungsverbot des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG verstößt. Denn sie gestattete einzelnen Nachfragern die Beförderung von Rechnungen zu den genannten INFOPOST/INFOBRIEF-Bedingungen, während anderen Nachfragern allein die Beförderung zu den höheren Teilleistungsentgelten BZA/BZE ermöglicht wurde. Konkret differenzierte die DP AG nach dem Inhalt der Rechnungen. Inhaltsgleiche Rechnungen konnten zu den günstigeren Bedingungen als INFOPOST/INFOBRIEF versandt werden, während für die Versendung von individualisierten Rechnungen Teilleistungsentgelte zu entrichten waren.

Mit dem streitgegenständlichen Bescheid hatte die Bundesnetzagentur das diskriminierende Verhalten untersagt.

Vor dem Verwaltungsgericht Köln (Az. 22 K 6212/12) hat ein eingetragener Verein, der die Interessen von Express- und Kurierdiensten vertritt, als Postkunde Drittanfechtungsklage gegen die Entgeltgenehmigung der DP AG für lizenzpflichtige Postdienstleistungen, die ab dem 1. Januar 2013 erbracht werden (BK 5b-12/024), erhoben.

Ebenfalls vor dem Verwaltungsgericht Köln (Az. 22 K 7109/12) ist ein Verfahren der DP AG gegen die Entgeltgenehmigung für den Zugang zu Postfachanlagen vom 21. November 2012 für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2013 (BK 5b-12/032) anhängig.

# **IV Anhang**



## Mitglieder des WAR

Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen

bei der Bundesnetzagentur

für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

### Mitglieder

Prof. Dr. Dres. h. c. Arnold Picot Universität München Institut für Information, Organisation und Management Ludwigstraße 28 80539 München	Univ.-Prof. Dr.-Ing. Albert Moser - Institutsleiter - Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft RWTH Aachen Schinkelstraße 6 52062 Aachen
Prof. Dr. Torsten J. Gerpott Gerhard Mercator Universität Duisburg Fachbereich für Wirtschaftswissenschaft Lotharstr. 65 47057 Duisburg	Prof. Dr. Ludwig Gramlich Technische Universität Chemnitz Professur für öffentliches Recht und Öffentliches Wirtschaftsrecht Reichenhainer Str. 39 09126 Chemnitz
Prof. Dr. Herbert Kubicek Universität Bremen Fachbereich 3: Mathematik und Informatik Bibliothekstr. 1 28359 Bremen	Dr. Karl-Heinz Neumann Geschäftsführer und Direktor des (WIK) Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH Rhöndorfer Str. 68 53604 Bad Honnef
Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M Fakultät für Rechtswissenschaft Universität Regensburg Universitätsstraße 31 93053 Regensburg	Univ.-Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M. Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) Öffentlich-rechtliche Abteilung Universitätsstraße 14 – 16 48143 Münster
Prof. Dr.-Ing. Peter Vary Institut für Nachrichtengeräte und Datenverarbeitung RWTH Aachen 52056 Aachen	Prof. Dr. Wolfgang Ströbele Universität Münster Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie Universitätsstr. 14 – 16 48143 Münster







