Monopol kommission

Stellungnahme der Monopolkommission

zur Price-Cap-Regulierung im Postbereich ab 2027 (BK5-26/001)

29. Oktober 2026

Die Bundesnetzagentur hat am 12. Oktober 2026 ihren Entwurf für eine Entscheidung im sog. Maßgrößenverfahren veröffentlicht.[1] Mit der geplanten Entscheidung legt die Bundesnetzagentur die Obergrenzen für Entgelte fest, die die Deutsche Post für Brief- und Paketdienstleistungen bei Privatkundinnen und -kunden sowie für Briefdienstleistungen bei Geschäftskunden erheben darf.

Die Monopolkommission hatte sich im Postgutachten 2025 eingehend mit der letzten Maßgrößenentscheidung auseinandergesetzt.[2] Sie begrüßt, dass sich die Bundesnetzagentur in ihrem Entscheidungsentwurf eingehend mit den Handlungsempfehlungen der Monopolkommission befasst. Zugleich bedauert die Monopolkommission, dass die Bundesnetzagentur ihren Handlungsempfehlungen in keinem Punkt gefolgt ist. Die Monopolkommission hält an ihren Empfehlungen fest. Insbesondere erkennt die Bundesnetzagentur nach Ansicht der Monopolkommission zu viele Kosten der Deutschen Post als Lasten an. Dies führt zu deutlich überhöhten Entgelten für Privatkundinnen und -kunden im Brief- und Paketbereich sowie Geschäftskunden im Briefbereich, weil als Lasten anerkannte Kosten aus anderen Bereichen in diese Bereiche verschoben werden können.

Lasten der werktäglichen Zustellung sollten nur für Universaldienstleistungen anerkannt werden.[3] Nur für diese Dienstleistungen gilt die gesetzliche Pflicht der werktäglichen Zustellung. Lasten, die aus der Beschäftigung von Postbeamtinnen und Postbeamten entstehen, sollten so ermittelt werden, dass Tarifbeschäftigte mit vergleichbarer Berufserfahrung als Vergleichsmaßstab herangezogen werden.

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Lasten, deren Anerkennung die Bundesnetzagentur für den Betrieb des Filialnetzes der Deutschen Post vor-

1 BNetzA, Entscheidungsentwurf BK5-26/001, öffentliche Fassung.

2 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Post 2025: Neues Postgesetz – Marktgestaltung beginnt!, Tz. 76 ff.

3 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Post 2025: Neues Postgesetz – Marktgestaltung beginnt!, Tz. 84 ff.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

sieht. Anlass ist, dass die Bundesnetzagentur hier im Vergleich zu vorherigen Entscheidungen einen bedeutenden Umbruch in der Regulierungspraxis zu planen scheint.

1 Wechsel der Regulierungspraxis ab 2024

In den Maßgrößenverfahren vor dem Jahr 2024 hatte die Deutsche Post den Betrieb von Filialen mehrfach nicht als Lasten geltend gemacht.[4] Sie tat dies erstmals wieder im Jahr 2024. Dafür legte sie ein hypothetisches, aus ihrer Sicht betriebswirtschaftlich optimiertes Netz aus Partnerfilialen und Poststationen vor und stellte dieses dem realen Filialnetz gegenüber.[5] Im Jahr 2024 übernahm die Bundesnetzagentur diesen Ansatz nicht als Grundlage der Lastenberechnung. Die Ablehnung begründete sie mit dem fehlenden Nachweis einer bedarfsgerechten flächendeckenden Annahmeinfrastruktur und mit nicht hinreichend plausibilisierten Annahmen zur Verlagerung der Nachfrage.[6] Die Bundesnetzagentur erkannte im Jahr 2024 lediglich an, dass von der Deutschen Post selbst betriebene Filialen höhere Kosten verursachen als solche Filialen, die von Partnern, d. h. beispielsweise von Kiosken, betrieben werden. Die Kostendifferenz zwischen den selbst von der Deutschen Post betriebenen DP-Shop-Filialen und vergleichbaren, von Partnern betriebenen Filialen wurde als Lasten anerkannt.[7] Bereits dies hatte die Monopolkommission kritisiert und darauf hingewiesen, dass zu prüfen sei, inwieweit Filialen, die von der Deutschen Post betrieben werden, tatsächlich nur aufgrund gesetzlicher Vorgaben und nicht aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben werden.[8]

Im aktuellen Entscheidungsentwurf aus dem Oktober 2026 folgt die Bundesnetzagentur nunmehr dem im Jahr 2024 noch abgelehnten Ansatz der Deutschen Post. Sie legt ein von der Deutschen Post ermitteltes hypothetisches auf Basis von Nachfragedaten optimiertes Netz zugrunde und vergleicht dieses mit dem realen Filialnetz.[9] Dieser Vergleich ergibt, dass sämtliche der von der Deutschen Post selbst betriebenen und eine bedeutende Zahl ihrer Partnerfilialen entweder vollständig abgebaut oder durch

4 BNetzA, Beschluss BK5-21/004 vom 23.11.2021, öffentliche Fassung, S. 31.

5 BNetzA, Beschluss BK5-24/003 vom 11.11.2024, öffentliche Fassung, S. 87 ff.

6 BNetzA, Beschluss BK5-24/003 vom 11.11.2024, öffentliche Fassung, S. 89 f.

7 BNetzA, Beschluss BK5-24/003 vom 11.11.2024, öffentliche Fassung, S. 90.

8 Monopolkommission, 2024, Stellungnahme der Monopolkommission zur beabsichtigten Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung ab 01.01.2025 für Universaldienstleistungen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 und Zugangsleistungen nach § 54 PostG (BK5-24/003), https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2024/BK5-24-0003/BK5-24-0003_Stellungnahme1.pdf, S. 5 f.

9 BNetzA, Entscheidungsentwurf BK5-26/001, öffentliche Fassung, S. 89 ff.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

sog. Poststationen[10] ersetzt werden könnten, wenn keine entgegenstehenden gesetzlichen Vorgaben bestünden.[11] Auf dieser Basis erkennt die Bundesnetzagentur die nach Ansicht der Deutschen Post zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen notwendigen zusätzlich anfallenden Kosten als Lasten an.

2 Hypothetisches optimales Filialnetz nicht von reguliertem Unternehmen entwickeln lassen

Die Monopolkommission ist nicht überzeugt, dass ein von der Deutschen Post ermitteltes hypothetisches optimales Netz eine tragfähige Grundlage der Lastenanerkennung bilden kann. Die Deutsche Post hat große Anreize, ein hypothetisches Netz so auszugestalten, dass möglichst viele Kosten von der Bundesnetzagentur als Lasten anerkannt werden. Es ist daher mit dem Erfordernis einer unabhängigen und objektiven Regulierung schwer vereinbar, dass ein reguliertes Unternehmen selbst federführend ein hypothetisches Szenario entwickelt, dessen Ausgestaltung sich direkt auf die Regulierungspraxis auswirkt. Auch das von dem Unternehmen beauftragte und mutmaßlich von seinen Interessen geprägte Parteigutachten kann hier keine Abhilfe schaffen. Die Entwicklung eines hypothetischen Szenarios muss Aufgabe der Bundesnetzagentur oder einer von ihr beauftragten Institution sein. Eine bloße Plausibilitätsprüfung reicht hier nicht aus.

Das Resultat der von der Deutschen Post vorgenommenen Analyse wirkt auch nicht überzeugend. Die Deutsche Post steht insbesondere im Paketbereich im Wettbewerb mit anderen Dienstleistern. Die Anzahl der Standorte und ihre Dichte sind wichtige Qualitätsmerkmale von Paketdienstleistern und Parameter des Wettbewerbs. Das Netz von Hermes besteht nach eigenen Angaben aus mehr als 17.000 und das Netz von GLS aus 11.000 Standorten.[12] DPD und GLS planen nach eigenen Aussagen zukünftig ein gemeinsames Netz, dass 20.000 Standorte umfassen soll.[13] Das Postgesetzt schreibt für die Deutsche Post als Universaldienstanbieter lediglich 12.000 Uni-

10 Poststationen sind vollautomatisiert und ermöglichen sowohl Brief- als auch Paketdienstleistungen.

11 BNetzA, Entscheidungsentwurf BK5-26/001, öffentliche Fassung, S. 92.

12 General Logistics Systems Germany, GLS Paketshop und -station finden, https://www.gls-pakete.de/gls-paketshops, Abruf am 20. Oktober 2026; Hermes Germany, Daten & Fakten, https://www.hermes-world.com/de/ueber-uns/hermes-gruppe/hermes-logistik-gruppe-deutschland/hermes-logistik-gruppe-deutschland/, Abruf am 20. Oktober 2026.

13 DPD Deutschland, DPD und GLS stellen „inboxx“ vor: Eine gemeinsame Marke für das Netzwerk aus Paketstationen, https://www.dpd.com/de/de/news/dpd-und-gls-stellen-inboxx-vor-netzwerk-aus-paketstationen/, Abruf am 21. Oktober 2026.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

versaldienstfilialen vor (§ 17 Abs. 1 PostG). Die Deutsche Post spricht öffentlich davon, dass sie wohlgemerkt freiwillig wesentlich mehr Standorte unterhält. Inklusive der Universaldienstfilialen sind es nach ihren Angaben derzeit 42.000 Standorte.[14]

Die Deutsche Post steht im Paketbereich für hohe Qualität. Es ist wenig plausibel, dass sie diese Rolle unter veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen aufgeben würde. Ihr dichtes Standortnetz ist ein wesentlicher Bestandteil ihres Qualitätsversprechens. Würde eine hohe Zahl der Standorte aufgegeben, wäre ihre Rolle im Paketbereich gefährdet. Befindet sich in der gemäß § 17 Abs. 1 PostG relevanten Umgebung eines Standortes auch der Standort mindestens eines weiteren Paket- oder Briefdienstleisters, ist nach Auffassung der Monopolkommission daher davon auszugehen, dass nicht nur dieser, sondern auch die Deutsche Post ihren Standort aus betrieblichem Eigeninteresse betreibt.[15]

Das Argument der Deutschen Post, dass die vermeintlich entbehrlichen Standorte Teil eines Postnetzes seien, das angeblich gänzlich unabhängig von einem parallel dazu existierenden Paketnetz sei, ist ebenfalls wenig plausibel.[16] Das so bezeichnete Postnetz umfasst Brief- und Paketdienstleistungen. Die betroffenen Standorte bieten entsprechend Brief- und Paketdienstleistungen an. Sie sind damit integraler Bestandteil des Paketnetzes, zu dem daneben auch noch reine Paket-Shops gehören. Auch das Argument der Deutschen Post, dass reine Paket-Shops deutlich kostengünstiger seien, klingt kaum plausibel.[17] (1) Eine besonders aufwendige Verkaufsinfrastruktur für Briefdienstleistungen scheint nicht notwendig. Die Tarife im Briefbereich sind ähnlich gestaltet wie jene im Paketbereich. (2) Hinzu kommt, dass Briefe deutlich leichter und kleiner als Pakete sind. Die Kosten der Annahme und Lagerung dürften entsprechend gering sein. Sofern die Kosten von Standorten, die auch Briefdienstleistungen anbieten, in der Realität dennoch erheblich höher ausfallen, dürfte dies eher Ausdruck von Ineffizienzen aufgrund fehlenden Wettbewerbs- oder Regulierungsdrucks sein. Das Postgesetz schreibt keine kostspielige Ausstattung von Postfilialen vor, die mit Briefdienstleistungen in Verbindung steht.

---

14 Deutsche Post, 2026, https://de.linkedin.com/posts/deutsche-post-und-dhl_auf-den-ersten-blick-klingt-es-widersprüchlich-activity-7508066045518102528-gbfz, Abruf am 22. Oktober 2026.

15 Siehe bereits Monopolkommission, 2024, Stellungnahme der Monopolkommission zur beabsichtigten Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung ab 01.01.2025 für Universaldienstleistungen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 und Zugangsleistungen nach § 54 PostG (BK5-24/003), https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2024/BK5-24-0003/BK5-24-0003_Stellungnahme1.pdf, S. 5.

16 BNetzA, Entscheidungsentwurf BK5-26/001, öffentliche Fassung, S. 90.

17 BNetzA, Entscheidungsentwurf BK5-26/001, öffentliche Fassung, S. 95.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

3 Fazit und Handlungsempfehlung

Die im Entwurf der Bundesnetzagentur vorgesehene Anerkennung von Lasten für den Betrieb des Filialnetzes der Deutschen Post wäre ein Umbruch in der Regulierungspraxis. Die Evidenz für die Notwendigkeit eines solchen Umbruchs ist aus Sicht der Monopolkommission nicht ausreichend. Es ist grundsätzlich zweifelhaft, ob es einer Anerkennung von Lasten für das Filialnetz bedarf. Die Deutsche Post betreibt nach eigenen Angaben rund 42.000 Standorte und damit mehr als dreimal so viele, wie das Postgesetz vorschreibt.

Die Monopolkommission empfiehlt, dass die Bundesnetzagentur grundsätzlich bedenkt, dass die von der Monopolkommission geschilderten Indizien bereits ausreichen, um eine Anerkennung von Filiallasten pauschal abzulehnen. Sollte die Bundesnetzagentur sich dennoch gegen eine pauschale Ablehnung entscheiden, empfiehlt die Monopolkommission, dass die Bundesnetzagentur ihre Maßgrößenentscheidung mit einer vorläufigen Entgeltgenehmigung verbindet.[18] In der Maßgrößenentscheidung sollten zumindest zunächst keine Kosten für den Betrieb des Filialnetzes der Deutschen Post als Lasten anerkannt werden. Auf diese Weise werden Privatkundinnen und -kunden sowie Geschäftskunden vor zu hohen Entgelten und der Wettbewerb vor Quersubventionierung geschützt. Die Bundesnetzagentur sollte sodann auf Basis von Daten der Deutschen Post und unter Berücksichtigung der Wettbewerbssituation insbesondere im Paketbereich selbst ein hypothetisches Filialnetz ermitteln oder einen neutralen Akteur hiermit beauftragen. Die Nachbildung eines vollständig optimierten hypothetischen Filialnetzes ist dabei denkbar, aber nicht erforderlich. Es genügt, die Standorte zu identifizieren, bei denen tatsächlich plausibel ist, dass sie ohne die gesetzlichen Vorgaben nicht betrieben würden, etwa weil in ihrem Einzugsgebiet kein konkurrierendes Post- oder Paketangebot vorhanden ist. Die Ergebnisse können in eine abschließende Maßgrößenentscheidung und Entgeltgenehmigung einfließen.

[18] Bereits die Maßgrößenentscheidung im Jahr 2024 führte zu einer Entgeltgenehmigung, die vorläufig war. BNetzA, Beschluss – Vorläufige Anordnung in dem Verwaltungsverfahren BK5-24/015, öffentliche Fassung.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Monopol kommission

Die Monopolkommission ist ein unabhängiges Beratungsgremium, das die Bundesregierung und den Gesetzgeber in den Bereichen Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht und Regulierung berät. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt werden. Professor Tomaso Duso ist seit 2024 Vorsitzender der Kommission.

KONTAKT

Monopolkommission I Kurt-Schumacher-Str. 8 I 53113 Bonn I info@monopolkommission.bund.de

www.monopolkommission.de

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)