

Post 2025: Neues Postgesetz – Marktgestaltung beginnt!

14. Sektorgutachten

Gutachten der Monopolkommission
gemäß § 84 Abs. 2 PostG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
Kurz gefasst	3
Kapitel 1	
Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten.....	7
1.1 Briefbereich mit Wettbewerb für digitale Transformation wappnen	7
1.2 Teilweise dynamischer Wettbewerb im Paketbereich	12
1.3 Umgehung der Regulierung im Bereich Warensendungen.....	16
Kapitel 2	
Das neue Postgesetz: Was erreicht wurde, was noch fehlt.....	17
2.1 Viele Empfehlungen der Monopolkommission wurden in das Postgesetz übernommen	17
2.2 Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post beenden.....	19
2.3 Offene Umsatzsteuerfragen im Briefbereich klären.....	19
2.3.1 Ungleichbehandlung schädigt Wettbewerb.....	20
2.3.2 Bevorzugung der Deutschen Post vermeiden	21
2.3.3 Rechtmäßigkeit der Umsatzsteuerbefreiung im Geschäftskundenbereich zweifelhaft.....	21
2.3.4 Politik droht den falschen Weg einzuschlagen	23
2.3.5 Fazit und Empfehlungen.....	24
2.4 Verbliebener Anpassungsbedarf im Postgesetz.....	25
2.4.1 Regulierte Entgelte sollten Preisen unter Wettbewerbsbedingungen entsprechen.....	25
2.4.2 Anbieterverzeichnis und Beschwerdestelle mit Blick auf vermeidbare Bürokratie abschaffen	28
2.4.3 Rolle des Universaldienstes im Briefbereich langfristig planen	30
2.4.4 Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur stärken.....	34
2.5 Ausgewählte Empfehlungen für die Amtspraxis	35
2.5.1 Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang prüfen	35

2.5.2	Vergabe der Zeitslots für Einlieferungen am Teilleistungszugang	37
Kapitel 3		
Amtspraxis in der Entgeltregulierung überdenken		39
3.1	Transparenz über die Ermittlung der Lasten der Deutschen Post für Postbeamtinnen und -beamte herstellen	39
3.2	Lasten aus werktäglicher Zustellung sollten nur Universaldienste umfassen.....	41
3.3	Höhe der Lasten für Deutsche Post durch Filialnetzvorgaben prüfen.....	42
3.4	Tragfähigkeit der Geschäftsbereiche der Deutschen Post überdenken.....	43
3.5	Fazit und Empfehlungen	44
Kapitel 4		
Massive wettbewerbliche Defizite im Geschäftskundenbriefbereich		45
4.1	Weiter zunehmende Unternehmenskonzentration	45
4.2	Wettbewerbsimpulse durch kartellbehördliche Intervention schwierig.....	47
4.3	Überprüfung des Entgeltsystems der Deutschen Post am Teilleistungszugang	48
4.4	Fazit und Empfehlungen	49
Kapitel 5		
Handlungsempfehlungen		50
Literaturverzeichnis		54
Rechtsquellen		58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Sendungsmengen im Briefbereich	7
Abbildung 1.2: Umsätze im Briefbereich.....	9
Abbildung 1.3: Struktur der Zustellung bei Wettbewerbern der Deutschen Post.....	10
Abbildung 1.4: Umsätze der Kurier-, Express-, und Paketdienste	12
Abbildung 1.5: Inländischen Paketsendungen nach Kundensegment.....	13
Abbildung 1.6: Amazons Anteil am Umsatz im Onlinehandel.....	15
Abbildung 2.1: Mögliche Anpassung der Teilleistungsentgelte	37
Abbildung 4.1: Beteiligungsstruktur Deutsche Post & Max Ventures Management GmbH	46

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Entgelte 2025 bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs am BZA und BZE am Beispiel des Standardbriefs.....	35
--	----

Vorwort

Die Monopolkommission legt mit diesem Bericht ihr 14. Sektorgutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den deutschen Postmärkten vor und erfüllt damit den gesetzlichen Auftrag nach § 84 Abs. 2 Postgesetz (PostG). Sie nimmt Stellung zu der Frage, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht, und weist auf notwendige Änderungen im Postgesetz hin.

Die Monopolkommission hat zur Vorbereitung des Gutachtens Behörden, Verbände und Unternehmen um schriftliche Stellungnahmen gebeten. Die Bundesnetzagentur, das Bundeskartellamt, die Amazon Deutschland Services GmbH, der Bundesverband Briefdienste e. V., die Deutsche Post AG, der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., die DPD Deutschland GmbH, die General Logistics Systems Germany GmbH & Co. OHG, die Hermes Germany GmbH und die United Parcel Service Deutschland S.à r.l. & Co. OHG haben schriftliche Stellungnahmen eingereicht.

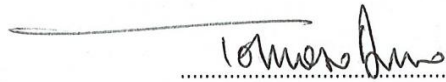
Zusätzlich hat die Monopolkommission in einer nicht öffentlichen mündlichen Anhörung am 8. Oktober 2025 mit Marktteilnehmern und Verbänden die vorläufigen Ergebnisse des Gutachtens diskutiert. In der Anhörung waren vertreten: die Amazon Deutschland Services GmbH, der Bundesverband Briefdienste e. V., der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V., der Bundesverband Paket- und Expresslogistik e. V., die Deutsche Post AG, sowie der Deutsche Verband für Post Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.

Am selben Tag erörterten die Vizepräsidentin der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Dr. Daniela Brönstrup, sowie der Vizepräsident des Bundeskartellamts, Prof. Dr. Konrad Ost, und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beider Behörden mit der Monopolkommission Themen der Wettbewerbsentwicklung und der Regulierung der Postmärkte.

Mitarbeiter der Monopolkommission führten zahlreiche Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamts, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, des Bundesfinanzministeriums, des WIK Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste sowie Vertreterinnen und Vertretern von Unternehmen und Verbänden. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Beiträge und Auskünfte.

Die Monopolkommission dankt insbesondere ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern, Dr. Oliver Zierke, der das Gutachten federführend betreut hat, Dr. Stefan Bulowski und Dr. Thiemo Engelbracht.

Bonn, den 10. Dezember 2025


Tomaso Duso


Constanze Buchheim


Pamela Knapp


Dagmar Kollmann


Rupprecht Podszun

Kurz gefasst

Wie kann die Zukunft des Briefbereichs gestaltet werden?

K1. Die Bedeutung des Briefbereichs hat im Berichtszeitraum weiter abgenommen. Der Wettbewerb ist aufgrund der marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Post auch weiterhin nicht funktionsfähig. Das Beispiel Dänemarks zeigt, wie sich die Situation in Deutschland wahrscheinlich langfristig entwickeln wird. Bei einer konsequenten Digitalisierung besteht praktisch kein Bedarf mehr für Briefpost. In Dänemark ist daher die gesetzlich vorgeschriebene flächendeckende Briefzustellung abgeschafft worden. Der ehemalige Staatsmonopolist stellt dort den Briefversand zum Jahresbeginn 2026 vollständig ein. Briefdienstleistungen werden dennoch weiterhin erbracht, und zwar von einem früheren Wettbewerber. In Deutschland dürften solche Entwicklungen erst in einigen Jahren eintreten. Der Gesetzgeber sollte sich hierauf jedoch bereits zeitnah vorbereiten. Die Zukunft des Briefsektors sollte nicht darin bestehen, das Briefgeschäft des ehemaligen Staatsmonopolisten Deutsche Post so lange wie möglich durch zahlreiche Privilegien zu erhalten. Mit Blick auf eine langfristige Briefversorgung ist es zielführender, den Wettbewerb zu stärken und zu schützen.

Funktioniert der Wettbewerb im Paketbereich?

K2. Die Bedeutung des Paketbereichs nimmt weiter zu. Insbesondere der Onlinehandel ist hier weiterhin ein Treiber. Die Deutsche Post hat auch im Paketbereich eine bedeutende Rolle. Im Segment der von Privatkundinnen und Privatkunden verschickten Pakete verfügt sie über eine marktbeherrschende Stellung. Hier ist der Wettbewerb nicht funktionsfähig. Im Segment der Geschäftskundenpakete ist die Deutsche Post mit über 40 Prozent Umsatzanteil der größte Anbieter. Gleichwohl existiert mit Amazon ein weiterer großer Anbieter, und weitere Paketdienstleister erreichen bedeutende Umsatzanteile. Aus Sicht der Monopolkommission überwiegen die Indizien, dass das Segment der Geschäftskundenpakete derzeit nicht regulierungsbedürftig im Sinne des Postgesetzes ist. Das Segment sollte dennoch intensiv beobachtet werden.

Das neue Postgesetz: Was wurde erreicht? Was fehlt noch?

K3. Das Postgesetz wurde im Juli 2024 umfassend novelliert. Viele Empfehlungen der Monopolkommission wurden in der Gesetzesnovelle umgesetzt. Eine wichtige Neuerung ist z. B., dass die Deutsche Post nun verpflichtet ist, der Bundesnetzagentur Entgelte aus ihren Kundenverträgen unmittelbar nach Vertragsschluss zur Kenntnis zu geben. In der Vergangenheit war es, ohne diese Regelung, in den Bereichen, die nachträglich reguliert werden, kaum möglich, Verstöße gegen die Entgeltmaßstäbe des Postgesetzes aufzudecken.

K4. Einige wichtige Empfehlungen der Monopolkommission fanden noch keine Berücksichtigung. Das trifft insbesondere auf das Thema der Umsatzsteuerbefreiung im Briefbereich zu, das bisher nicht abschließend geklärt ist. Im Zuge der Novellierung des Postgesetzes im Jahr 2024 wurden sog. Teilleistungen der Deutschen Post von der Umsatzsteuer befreit. Die Deutsche Post erlangte dadurch einen Wettbewerbsvorteil im Bereich der Geschäftskundenbriefe. Nach Kritik hatte die Bundesregierung zugesichert, auch alternative Briefdienstleister von der Umsatzsteuer zu befreien. Die zum Erscheinen dieses Gutachtens bestehende Rechtsgrundlage im Umsatzsteuergesetz lässt eine derartige Vorgehensweise auch zu. Die Zusicherung ist indes immer

noch nur teilweise umgesetzt, und es bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten. Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter, insbesondere die Deutsche Post, von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, muss zügig beendet werden. Die Umsatzsteuerbefreiung sowohl für die Teilleistungen der Deutschen Post als auch für die Geschäftskundendienstleistungen der alternativen Briefdienstleister sollte wieder abgeschafft werden, da der Teilleistungszugang besondere Bedürfnisse bestimmter Wirtschaftsteilnehmer erfüllt, nicht aber Grundbedürfnisse der Bevölkerung.

K5. Auch die Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post besteht weiterhin. Über die Kreditanstalt für Wiederaufbau hält der Bund Anteile von 16,99 Prozent. Dies führt zu Interessenkonflikten beim Bund und sollte nach Ansicht der Monopolkommission beendet werden.

K6. Daneben sind insbesondere Empfehlungen der Monopolkommission, die die Festlegung der regulierten Entgelte der Deutschen Post betreffen, bisher nicht umgesetzt worden. Dies führt zu überhöhten Brief- und Paketporti unter anderem für Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Monopolkommission empfiehlt bereits seit Langem,

- dass die Kosteneffizienz der Deutschen Post nicht nur auf Basis von Ist-Kosten, sondern auch anhand eines Kostenmodells geprüft werden sollte, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt. Dies erhöht die Nachvollziehbarkeit der Entgeltregulierungsentscheidungen für Wettbewerber und den Effizienzdruck für die Deutsche Post.
- dass der Gewinnzuschlag nicht anhand der Umsatzrendite von Euro-Stoxx-50-Unternehmen wie Ferrari, L'Oréal und Adidas, sondern auf Basis einer marktüblichen Eigenkapitalverzinsung ermittelt wird.
- dass die gesetzlich festgeschriebene Möglichkeit, bestimmte Kosten nicht verursachungsrecht den vorab regulierten Bereichen zuzuordnen, gestrichen wird. Durch diese Regelung subventionieren unter anderem Verbraucherinnen und Verbraucher über hohe Brief- und Paketporti die Dienstleistungen der Deutschen Post, die nicht Gemeinwohl- sondern Unternehmensinteressen der Deutschen Post dienen.

K7. Außerdem hat sich die Monopolkommission für eine bürokratiearme Erfassung der Postdienstleister über eine Anzeigepflicht eingesetzt. Der Gesetzgeber hat sich stattdessen dafür entschieden, die Unternehmen zu einer aufwendigen Eintragung in ein Anbieterverzeichnis zu verpflichten. Der Verwaltungsaufwand belastet derzeit die Unternehmen und die Bundesnetzagentur. Eine Anzeigepflicht wäre aus Sicht der Monopolkommission weiterhin vorzugswürdig.

K8. Die Anforderungen an den Universaldienst – also die Mindeststandards bei der Postversorgung – hat der Gesetzgeber z. B. hinsichtlich der Brieflaufzeit abgesenkt, um Kosten zu reduzieren. Die Anforderungen hätten nach Ansicht der Monopolkommission stärker abgesenkt werden sollen. Dies gilt insbesondere für die Vorgabe, dass Postsendungen sechs Tage in der Woche zuzustellen sind. Eine Absenkung auf fünf Tage wäre unionsrechtlich möglich. Mit Blick auf eine digitalisierte Zukunft sollte der Gesetzgeber langfristig erwägen, dass die Notwendigkeit einer flächendeckenden Briefzustellung mit hoher Wahrscheinlichkeit gänzlich entfallen wird.

K9. Die Bundesnetzagentur hat Empfehlungen der Monopolkommission bisher nicht umgesetzt, die sich mit der Ausgestaltung des sog. Teilleistungszugangs an den Briefzentren der

Deutschen Post auseinandersetzen. Am Teilleistungszugang werden vorsortierte und frankierte Briefsendungen von Tochterunternehmen der Deutschen Post, Großkunden und Wettbewerbern angenommen. Die Gefahr ist hoch, dass die Wettbewerber gegenüber den anderen Nutzern des Teilleistungszugangs benachteiligt werden. Dies könnte z. B. die Ausgestaltung der Mengenrabattstaffelung und die Zuordnung von Einlieferungslots betreffen. Beides sollte nach Ansicht der Monopolkommission von der Bundesnetzagentur regelmäßig geprüft werden. Das neue Postgesetz bietet hierfür Instrumente.

Was sollte die Bundesnetzagentur bei der Entgeltregulierung beachten?

K10. Die Bundesnetzagentur hat im November 2024 das Price-Cap-Verfahren für Universaldienstleistungen erstmals auf Basis des neuen Postgesetzes durchgeführt. Die Monopolkommission hatte erstmals Einblick in die ungeschwärzte Fassung einer solchen Entscheidung. Sie hat mehrere verbesserungsbedürftige Punkte identifiziert. Diese betreffen die Anerkennung und die Verteilung von Kosten als Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost. Die Anerkennung von Lasten führt zu deutlich höheren Brief- und Paketporti für Verbraucherinnen und Verbraucher und höheren Briefporti für Geschäftskunden. Lasten werden nach Tragfähigkeit und nicht verursachungsgerecht den Geschäftsbereichen der Deutschen Post zugeordnet. Die nach Ansicht der Monopolkommission verbesserungsbedürftigen Punkte sind:

- Bei der Ermittlung der durch Postbeamtinnen und -beamte verursachten Lasten war die Darstellung in der Entscheidung der Bundesnetzagentur für die Monopolkommission nicht ohne mehrfache Rücksprachen nachvollziehbar. Hier ist in künftigen Entscheidungen ein höherer Detailgrad wünschenswert.
- Bei der Anerkennung der Lasten, die aus dem für Universaldienstleistungen gesetzlich vorgeschriebenen sechsten Zustelltag entstehen, werden Kosten von Dienstleistungen berücksichtigt, die keine Universaldienstleistungen sind, aber ebenfalls sechs Tage in der Woche zugestellt werden. Dies ist nach Ansicht der Monopolkommission zweckwidrig.
- Die Mehrkosten für den Betrieb von Post-Shop-Filialen werden generell als Lasten anerkannt, obwohl unklar ist, ob diese aus geschäftlichem Eigeninteresse betrieben werden. Die Bundesnetzagentur sollte prüfen, ob Post-Shop-Filialen der Deutschen Post existieren, die tatsächlich nur aufgrund gesetzlicher Vorgaben betrieben werden.
- Bei der Verteilung der Lasten nach Tragfähigkeit wird nach Ansicht der Monopolkommission die Wettbewerbssituation auf den jeweiligen Märkten nicht hinreichend berücksichtigt. In Bereichen, in denen die Deutsche Post über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, sollte die Zuordnung von Lasten verursachungsgerecht erfolgen.

Wie lässt sich der Wettbewerb im Geschäftskundenbriefbereich wiederbeleben?

K11. Die Wettbewerbssituation im Geschäftskundenbriefbereich hat sich weiter verschlechtert, nachdem die Max-Ventures-Gruppe im Herbst 2024 einen der wenigen verbliebenen unabhängigen Konsolidierer übernommen hat. Die der Monopolkommission vorliegenden Informationen deuten darauf hin, dass die Konsolidierer der Max-Ventures-Gruppe im Wesentlichen als Vertriebsunternehmen tätig sind und die Konsolidierungsleistungen ganz überwiegend von

einem Tochterunternehmen der Deutschen Post erbringen lassen. Das Bundeskartellamt hat im Juli 2025 ein Kartellverfahren beendet, nachdem die Deutsche Post und die Max-Ventures-Gruppe ihre Verflechtungen aufgelöst haben. Es gibt jedoch wenig Anzeichen dafür, dass das behördliche Eingreifen den Wettbewerb wiederbeleben kann. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass die Deutsche Post auch künftig umfangreiche Konsolidierungsleistungen für die Max-Ventures-Gruppe erbringen wird.

K12. Die Monopolkommission begrüßt die Entflechtung, sieht aber immer noch erhebliche Wettbewerbsdefizite im Geschäftskundenbriefbereich. Deshalb sollte das Bundeskartellamt der Rechtsdurchsetzung dort weiterhin eine hohe Bedeutung beimessen. Außerdem verdeutlicht der Sachverhalt, wie wichtig es ist, dass die Bundesnetzagentur die Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang prüft.

Kapitel 1

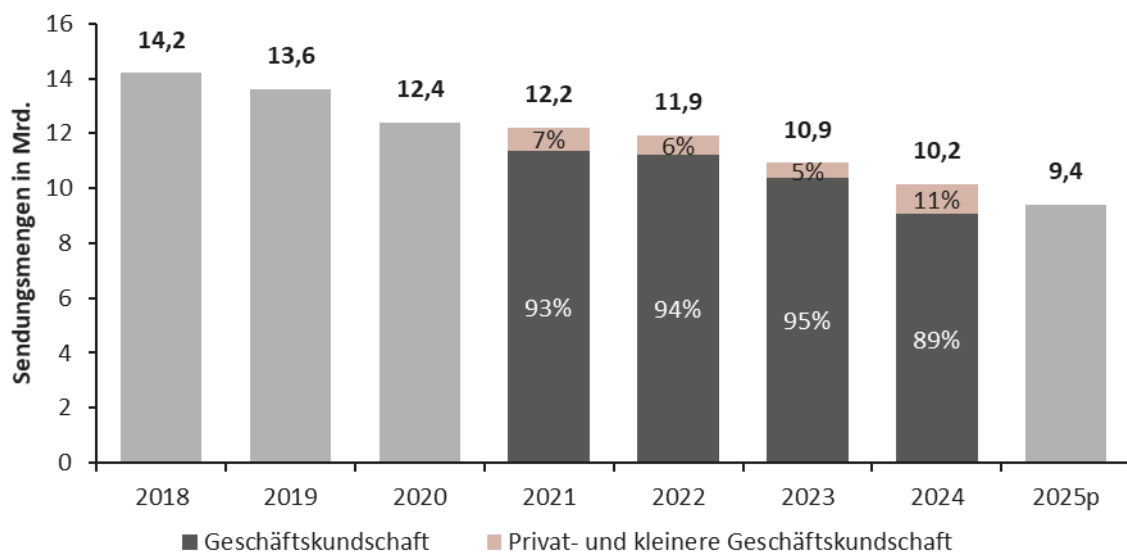
Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten

1. Seit Juli 2024 ist ein neues Postgesetz in Kraft (Postrechtsmodernisierungsgesetz, PostModG, 2024). Es enthält umfassende Änderungen, die den Wettbewerb auf den Postmärkten erheblich stärken könnten. Es gilt, die neuen Regulierungsinstrumente gezielt dort zur Gestaltung des Postbereichs einzusetzen, wo dies notwendig ist. Das betrifft besonders den Briefbereich, der bisher über keinen funktionsfähigen Wettbewerb verfügt.

1.1 Briefbereich mit Wettbewerb für digitale Transformation wappnen

2. Die Bedeutung des Briefbereichs nimmt, wie Abbildung 1.1 zeigt, bereits seit vielen Jahren deutlich ab. Es sind primär gesetzliche Vorgaben und die öffentliche Verwaltung, die noch zu einer Nutzung von Briefpost beitragen oder diese sogar verlangen. Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbraucher haben, wo es ihnen möglich ist, bereits vielfach auf digitale Kommunikation umgestellt und werden dazu auch zunehmend verpflichtet.¹

Abbildung 1.1: Sendungsmengen im Briefbereich



Quelle: Bundesnetzagentur (2025, S. 14); Bundesnetzagentur (2023, S. 12, 18); Bundesnetzagentur (2021, S. 12); Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission; eigene Darstellung

Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Prognose.

Für die Jahre 2018-2020 und 2025 lagen der Monopolkommission keine Daten zur Verteilung zwischen Privat- und Geschäftskundschaft vor. Die Ursache für den auffällig großen Anteil der Privat- und kleineren Geschäftskundschaft im Jahr 2024 konnte von der Monopolkommission nicht ermittelt werden. Eine nicht nachvollziehbare Änderung in der Datenerfassung ist wahrscheinlich.

¹ Das Wachstumschancengesetz sieht z. B. in bestimmten Fällen eine E-Rechnung vor, Art. 23 Nr. 1 lit. b (Wachstumschancengesetz, 2024).

3. Dieser Prozess wird weiter voranschreiten. Wie in Kapitel 2.4.3 näher erläutert wird, hat dies Implikationen für die Gestaltung der verfassungsrechtlich festgeschriebenen postalischen Grundversorgung (Art. 87f Abs. 1 Grundgesetz, GG). Gemäß Art. 87f Abs. 1 GG gewährleistet der Bund insbesondere im Bereich des Postwesens flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Am Beispiel Dänemarks wird deutlich, dass in einer konsequent digitalisierten Gesellschaft Briefpost kaum noch genutzt und eine gesetzlich vorgeschriebene flächendeckende Briefzustellung verzichtbar wird oder jedenfalls die Maßstäbe für „angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ andere sind. Auch auf EU-Ebene denkt die Europäische Kommission über eine Reform insbesondere der in die Jahre gekommenen Vorgaben zum Universaldienst nach (Europäische Kommission, 2025). Die Reform soll voraussichtlich Ende des Jahres 2026 durch eine neue EU-Verordnung über Zustelldienstleistungen erfolgen. Perspektivisch sollte auch der deutsche Gesetzgeber erwägen, von den bisherigen Anforderungen an die Briefzustellung abzurücken.

Übersicht 1.1: PostNord stellt in Dänemark Briefgeschäft ein

Im März 2025 gab PostNord bekannt, die Zustellung von Briefsendungen in Dänemark zum Ende des Jahres einzustellen. PostNord ist das Nachfolgeunternehmen des ehemaligen staatlichen Monopolisten Post Danmark. Für PostNord galt eine gesetzlich geregelte Universaldienstverpflichtung. Das Unternehmen war dazu verpflichtet, eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbaren Postdienstleistungen sicherzustellen. Von dieser Pflicht wurde das Unternehmen durch entsprechende Gesetzesänderungen befreit.

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Seit dem Jahr 2014 gibt es in Dänemark die Verpflichtung, einen digitalen Briefkasten für die rechtsverbindliche Kommunikation zu besitzen. Dieser Briefkasten dient zum Empfang von Behördennachrichten und zur Nutzung öffentlicher E-Services. Seither sind die analogen Briefmengen in Dänemark stark gefallen.

Angebote der Wettbewerber bleiben bestehen

Kundinnen und Kunden in Dänemark, die weiterhin Briefe versenden möchten, können dies über den Postdienstleister DAO machen.

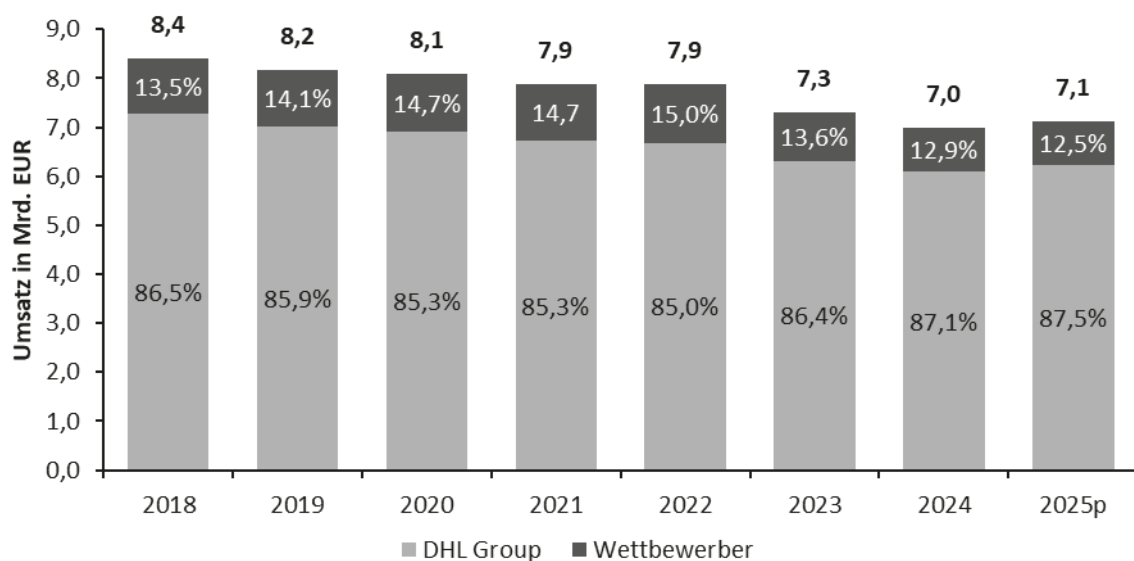
Quellen: WIK (2018, S. 6, 14), BBC (2025), PostNord (2025)

4. Die Digitalisierung der Gesellschaft wird, selbst wenn die flächendeckende Briefzustellung nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben würde, mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht dazu führen, dass keine analogen Briefdienstleistungen mehr angeboten werden. Auch das zeigt das Beispiel Dänemark. Selbst in einer digitalisierten Gesellschaft wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit

noch Urlaubspostkarten und postalische Hochzeitseinladungen geben. Wirtschaftlich tragfähige Marktlösungen werden fortbestehen und neue könnten sich entwickeln. Durch wettbewerbliche Strukturen werden sie gefördert.

5. Die Zukunft des Briefsektors sollte also nicht darin bestehen, das Briefgeschäft des ehemaligen Staatsmonopolisten Deutsche Post so lange wie möglich durch zahlreiche Privilegien zu erhalten. Dies schädigt den Wettbewerb und verhindert nachhaltig wirtschaftlich tragfähige Marktlösungen. Gleichwohl wurde dieser Weg bisher beschritten. Wie in Kapitel 2.4.1 und Kapitel 3 näher erläutert wird, genießt die Deutsche Post zahlreiche Vergünstigungen bei der Entgeltregulierung. Zusätzlich profitiert sie, wie in Kapitel 2.3 erläutert wird, von Privilegien bei der Umsatzsteuer. Mit der Bundesrepublik Deutschland hat sie, wie in Kapitel 2.2 erläutert wird, außerdem einen finanzkräftigen und einflussreichen Anteilseigner. Diese Privilegien sollten nach Ansicht der Monopolkommission abgeschafft werden. Ihre Auswirkungen zeigen sich in Abbildung 1.2. Die Deutsche Post dominiert den Briefbereich mit einem Umsatzanteil von über 85 Prozent.

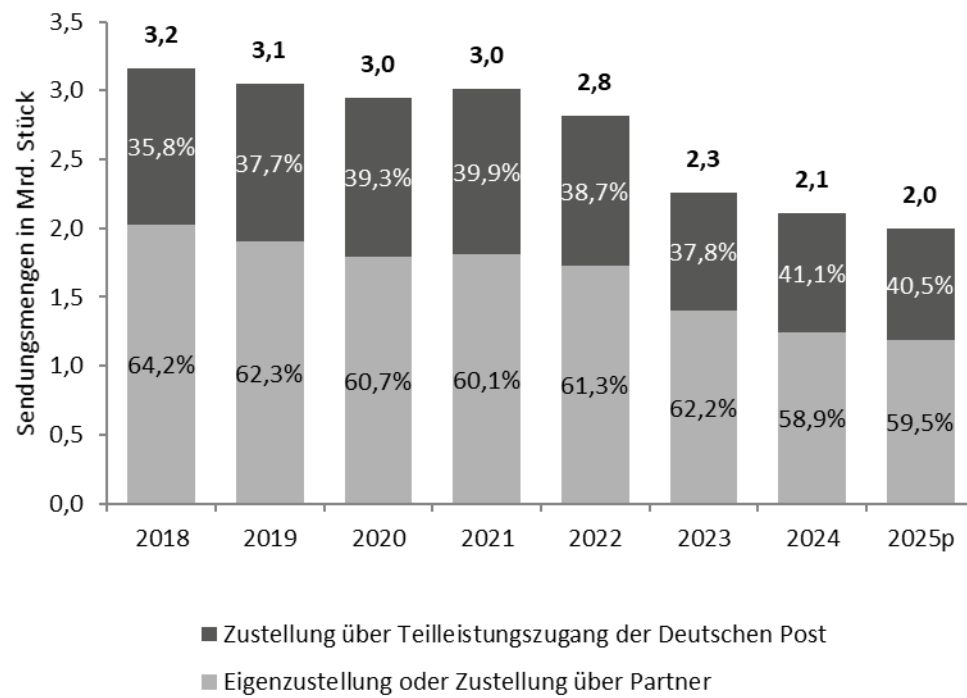
Abbildung 1.2: Umsätze im Briefbereich



Quelle: Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission; eigene Darstellung

Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Prognose. Der prognostizierte Umsatzanstieg trotz abnehmender Sendungsmengen ist auf eine Erhöhung der Briefporti zurückzuführen.

6. Statt die Deutsche Post zu privilegieren, sollte der Wettbewerb zwischen allen Briefdienstleistern genutzt werden, um den Briefbereich bestmöglich durch die Umbrüche der digitalen Transformation zu begleiten. Der gesetzlich vorgeschriebene Teilleistungszugang ist hierfür ein wichtiges Instrument. Sendungsströme der Briefdienstleister werden dort gebündelt, wo nur ein Briefzustellnetzwerk wirtschaftlich sein kann. Wie bedeutend der Teilleistungszugang insbesondere für die Wettbewerber der Deutschen Post ist, zeigt Abbildung 1.3. Rund 40 Prozent aller Sendungen dieser Anbieter werden über den Teilleistungszugang zugestellt. Kapitel 2.5 befasst sich mit der wettbewerbsfördernden Ausgestaltung dieses wichtigen Zugangs.

Abbildung 1.3: Struktur der Zustellung bei Wettbewerbern der Deutschen Post

Quelle: Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission; eigene Darstellung

Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Prognose.

Übersicht 1.2: Teilleistungszugang

Der Teilleistungszugang ist ein zentrales Element der Wettbewerbsförderung im Geschäftskundenbriefbereich. Er ermöglicht alternativen Briefdienstleistern und Großkunden (Unternehmen oder Behörden) sog. Vorleistungen selbst zu erbringen – wie etwa das Sortieren und Frankieren der Sendungen. Bei der Zustellung wird auf Dienstleistungen der Deutschen Post zurückgegriffen, da sie als einziges Unternehmen über ein flächendeckendes Zustellnetz für Briefpost verfügt.

Verpflichtete und Begünstigte

Deutsche Post: Als marktbeherrschendes Unternehmen ist die Deutsche Post verpflichtet, Teile der Beförderungsleistung gesondert anzubieten. Die marktbeherrschende Stellung wird auch ihren Tochterunternehmen zugerechnet.

Geschäftskunden: Gegenüber Geschäftskunden setzt die Pflicht zur Gewährung des Teilleistungszugangs voraus, dass das gesonderte Angebot für die Deutsche Post wirtschaftlich zumutbar ist (§ 54 Abs. 1 Satz 1 Postgesetz, PostG).

Wettbewerber: Gegenüber anderen Anbietern von Postdienstleistungen besteht eine Teilleistungspflicht nur, wenn das nachfragende Unternehmen nicht marktbeherrschend ist und ansonsten Wettbewerb auf demselben oder einem anderen Markt unverhältnismäßig behindert würde (§ 54 Abs. 1 Satz 2 PostG).

Entgeltregulierung

Die Deutsche Post muss sich ihre Entgelte als marktbeherrschendes Unternehmen vorab von der Bundesnetzagentur genehmigen lassen, wenn die Teilleistungen zu Standardbedingungen erfolgen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 PostG) – auch wenn der Zugang freiwillig gewährt wird (§ 54 Abs. 5 PostG). Sind die Bedingungen für den Teilleistungszugang individuell vereinbart, unterliegen sie der nachträglichen Entgeltkontrolle (§ 40 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 PostG).

Teilleistungsrabatt

Kunden, die lediglich Teile der Beförderungsleistung der Deutschen Post nutzen, erhalten eine Ermäßigung auf das Beförderungsentgelt (sog. Teilleistungsrabatt). Durch die Inanspruchnahme von Konsolidierern, die Sendungen von mehreren Kunden gemeinsam bei der Deutschen Post einliefern, können Kunden einen höheren Teilleistungsrabatt erzielen.

7. Der Wettbewerb sollte nicht nur gefördert, sondern auch wirksam geschützt werden, insbesondere vor einem Missbrauch der Marktmacht durch die Deutsche Post. Wie in Kapitel 2.1 näher erläutert wird, enthält das neue Postgesetz wichtige Neuerungen, die diesem Ziel dienen. Sehr wichtig ist z. B., dass die Ex-post-Regulierung von Geschäftskundenverträgen gestärkt

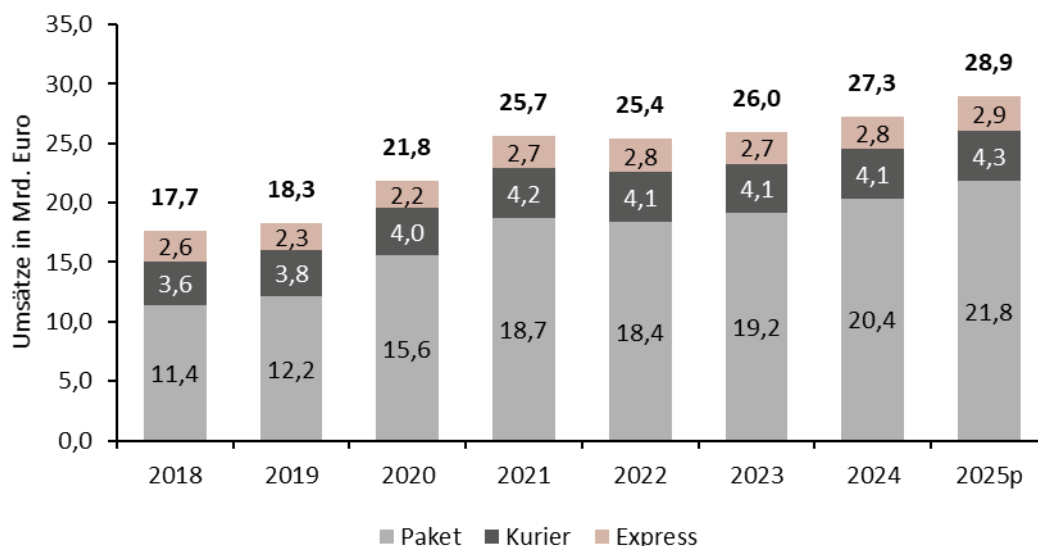
wurde, indem die Deutsche Post nun verpflichtet ist, wichtige Vertragsbestandteile an die Bundesnetzagentur zu melden (§ 50 Abs. 3 PostG). Unter dem alten Postgesetz konnten insbesondere missbräuchlich niedrige Preise der Deutschen Post für einzelne Großversender, die dazu geeignet waren, regional aktive Wettbewerber zu verdrängen, nur schwer aufgedeckt werden. Auch Kapitel 4 widmet sich dem Schutz des Wettbewerbs. Es beleuchtet einen Fall des Bundeskartellamtes und damit die wichtige Rolle dieser Behörde für den Briefbereich.

8. Insgesamt ist die Wettbewerbssituation im Briefbereich derzeit unbefriedigend. Der Wettbewerb ist nicht funktionsfähig. Privilegien der Deutschen Post tragen hierzu wesentlich bei. Perspektivisch bietet das neue Postgesetz Instrumente, um den Wettbewerb zu stärken und zu schützen. Dadurch kann der Markt so gestaltet werden, dass aus der Herausforderung der digitalen Transformation langfristig wirtschaftlich tragfähige Geschäftsmodelle entstehen können.

1.2 Teilweise dynamischer Wettbewerb im Paketbereich

9. Anders als im Briefbereich gibt es bei den Kurier-, Express-, und Paketdiensten (KEP) weiterhin ein stetiges Mengenwachstum. Laut Prognose der Bundesnetzagentur sollen die Umsätze der KEP-Dienste bis Ende des Jahres 2025 um 5,9 Prozent auf insgesamt EUR 28,9 Mrd. steigen.² Der Paketbereich macht dabei nicht nur den größten Anteil aus, sondern verzeichnet mit einer prognostizierten Umsatzsteigerung von 6,7 Prozent auch das größte Wachstum.³ Der prognostizierte Zuwachs im Kurier- (4,9 Prozent) und Expressgeschäft (3,6 Prozent) fällt moderater aus.⁴

Abbildung 1.4: Umsätze der Kurier-, Express-, und Paketdienste



Quelle: Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission; eigene Darstellung

² Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

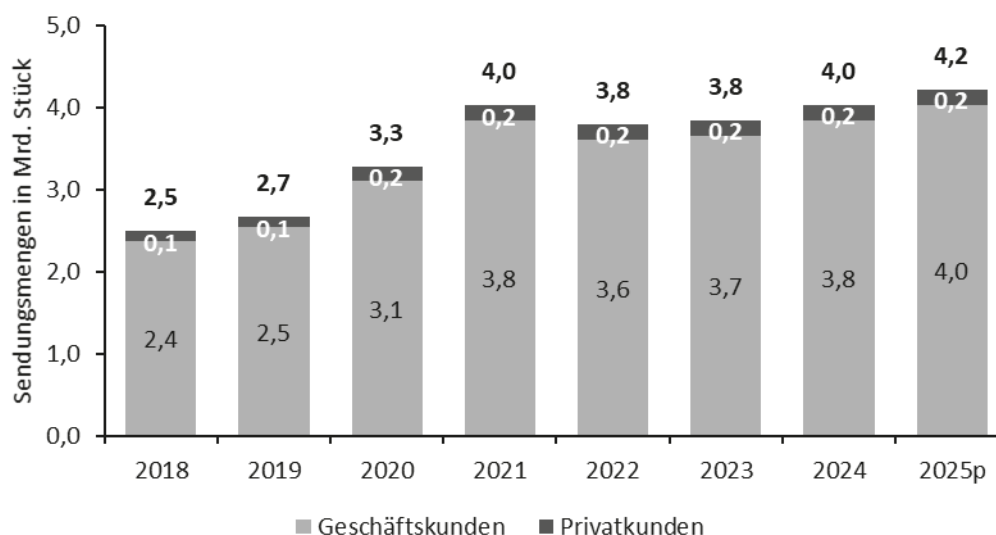
³ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

⁴ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

Anmerkung: Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen an die Bundesnetzagentur gemeldeten Prognosewerte.

10. Der Versand der meisten Paketsendungen wird von Geschäftskunden beauftragt (B2X). Vor allem Sendungen, die von Händlern zu Verbraucherinnen und Verbrauchern versandt oder von den Verbraucherinnen und Verbrauchern mit einem vom Händler bereitgestellten Rücksendeetikett beim Paketdienstleister aufgegeben werden, machen einen Großteil der Sendungsmengen aus (BPEX/KE-Consult, 2025, S. 20 f.). Die Sendungsmenge im B2X-Segment überstieg im Jahr 2024 erstmals die Sendungsmenge des außergewöhnlich starken Pandemiejahres 2021 und wird im Jahr 2025 voraussichtlich weiter deutlich wachsen.⁵ Die Zahl der von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Auftrag gegebenen Paketsendungen (C2X) stagniert hingegen seit dem Jahr 2020 bei knapp unter 0,2 Mrd.⁶

Abbildung 1.5: Inländischen Paketsendungen nach Kundensegment



Quelle: Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission; eigene Darstellung

Anmerkung: Bei den Werten für 2025 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen an die Bundesnetzagentur gemeldeten Prognosewerte.

11. Das C2X-Segment und das B2X-Segment unterscheiden sich deutlich in der Anbieterstruktur. Im C2X-Segment hat die Deutsche Post eine mit dem Briefbereich vergleichbare Marktstellung und ist marktbeherrschend (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 22 ff.).⁷ Zweitgrößter Anbieter ist Hermes, dessen Umsatzanteil vergleichbar mit dem aller Wettbewerber im Briefbereich zusammengenommen ist (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 30). Die übrigen Anbieter erreichen nur sehr geringe Umsatzanteile (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 30). Eine wesentliche Ursache für diese Situation ist, dass die Deutsche Post als einziges Unternehmen in

⁵ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

⁶ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

⁷ Im Jahr 2020 bezifferte die Bundesnetzagentur den Marktanteil der Deutschen Post im Bereich C2X-Pakete auf über 70 Prozent (BNetzA, 2020).

diesem Bereich den Verbraucherinnen und Verbrauchern keine Umsatzsteuer berechnen muss. Dadurch ist der Wettbewerb im C2X-Segment derzeit nicht funktionsfähig.

12. Im B2X-Segment verfügt die Deutsche Post mit über 40 Prozent Umsatzanteil zwar ebenfalls über eine starke Position, es gibt jedoch eine Reihe weiterer Anbieter und einen lebhaften Preis- und Qualitätswettbewerb mit diesen.⁸ Der zweitgrößte Anbieter ist Amazon mit einem Umsatzanteil im Bereich von 15 bis 25 Prozent. Amazon ist seit dem Start seines eigenen Paketnetzwerkes im Jahr 2015 rapide gewachsen (Needham, 2016). Möglich war dies aufgrund der zahlreichen Rollen, die Amazon als größter Onlinehändler und Onlinemarktplatzbetreiber mit Blick auf den Paketmarkt einnimmt. Die Monopolkommission hat sich in ihrem Sektorgutachten Post aus dem Jahr 2021 ausführlich mit den Rollen, die Amazon im Paketbereich einnimmt, auseinandergesetzt (Monopolkommission, 2021, Tz. 65 ff.). Das rapide Wachstum von Amazon hat nicht dazu geführt, dass der Umsatzanteil der Deutschen Post erheblich gesunken ist.⁹ Der Umsatzanteil der übrigen Anbieter DPD, GLS, Hermes und UPS liegt jeweils in der Spanne 4 bis 15 Prozent.¹⁰ Medienberichten ist zu entnehmen, dass DPD und Hermes in den letzten Jahren mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten (handelsblatt.com, 2025).

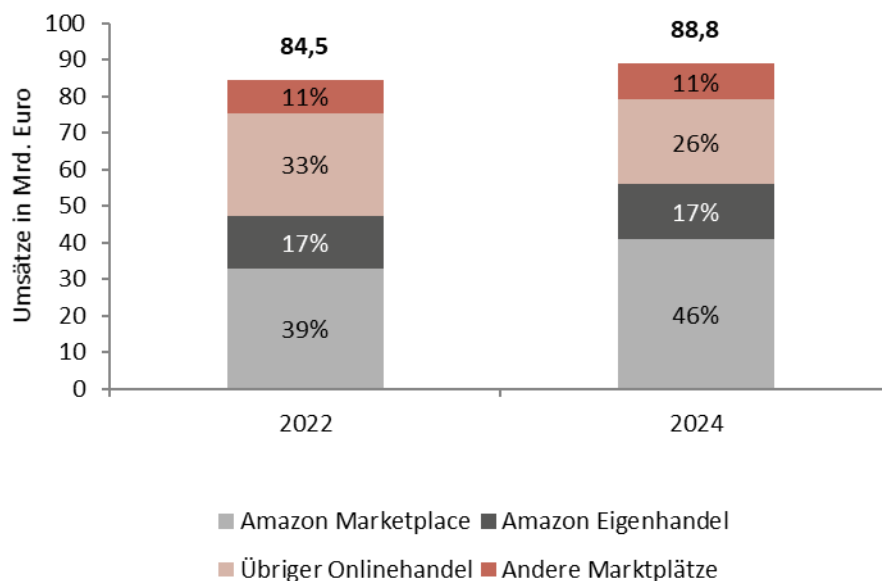
13. Das zukünftige Wachstum von Amazon dürfte auch weiterhin durch seine Rollen als größter Onlinehändler und Onlinemarktplatzbetreiber getragen werden. Hier konnte der Konzern seine Umsätze deutlich steigern. Der Anteil der von Amazon direkt verkauften Waren blieb zwar in den Jahren von 2022 zu 2024 konstant bei 17 Prozent, der Umsatzanteil der über Amazon Marketplace durch Drittanbieter verkauften Waren stieg jedoch von 39 auf 46 Prozent an, sodass im Jahr 2024 insgesamt 63 Prozent der gesamten Online-Umsätze in Deutschland auf der Amazon-Plattform erzielt wurden (HDE/IFH Köln, 2024, S. 26; HDE/IFH Köln, 2025, S. 25).¹¹ Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Bedeutung Amazons im Paketmarkt nicht proportional zu seiner Bedeutung im Onlinehandel wachsen muss. Bei Amazon oder über seinen Marktplatz bestellte Pakete werden weiterhin teilweise von anderen Paketdienstleistern zugestellt.

⁸ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

⁹ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

¹⁰ Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

¹¹ Derzeit stehen ausländische Anbieter wie Temu und Shein verstärkt im medialen Fokus. Ausländische Anbieter generieren laut HDE derzeit jedoch insgesamt nur 10 Prozent der Onlineumsätze, wobei von Temu und Shein der größte Anteil stamme (HDE/IFH Köln, 2025, S. 30). Die Zahl der durch Temu und Shein insgesamt versendeten Pakete schätzt der HDE grob auf rund 400.000 Pakete pro Tag (HDE/IFH Köln, 2025, S. 31). Das wären weniger als 150 Millionen Pakete pro Jahr und damit weniger als 3,6 Prozent aller Pakete.

Abbildung 1.6: Amazons Anteil am Umsatz im Onlinehandel

Quelle: HDE/IFH Köln (2024, S. 26); HDE/IFH Köln (2025, S. 25); eigene Darstellung

14. Aus Sicht der Monopolkommission überwiegen die Indizien, dass das B2X-Segment des Paketbereichs derzeit nicht regulierungsbedürftig im Sinne des Postgesetzes ist. In den vergangenen drei Jahren konnte eine Verlangsamung des Wachstums von Amazon im Paketbereich beobachtet werden.¹² Das spricht nicht für eine wirksame Hebelung der Marktmacht Amazons aus dem Onlinehandel in den Paketbereich. Auch konkrete Hinweise für eine quasi duopolistische Struktur, bei der die Deutsche Post, Amazon oder beide Unternehmen gemeinsam etwaige Marktmacht zum Nachteil von Kundinnen und Kunden einsetzen, liegen der Monopolkommission derzeit nicht vor. Das Segment sollte, obwohl keine Regulierung angezeigt ist, dennoch intensiv beobachtet werden.

15. Im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes im Jahr 2024 wurden auch die gesetzlichen Vorschriften für die Paketzustellung angepasst (§ 13 PostG). Zwar sollen Pakete weiterhin primär an die Adresse des Empfängers geliefert werden, jedoch sind Paketdienstleister nun verpflichtet, auch abweichende Zustellarten zu akzeptieren. Dazu gehören vom Empfänger bereitgestellte Paketvorrichtungen, anbieterneutrale Paketstationen oder andere individuell vereinbarte Zustellorte. Der Paketdienstleister ist jedoch nur verpflichtet, ein Paket auf Wunsch des Empfängers in eine anbieterneutrale Paketstation zu liefern, wenn ihm dadurch keine zusätzlichen Kosten entstehen.

16. Welche Bedeutung diese Regelung insbesondere mit Blick auf Paketvorrichtungen und anbieterneutrale Paketstationen hat, ist für die Monopolkommission derzeit noch nicht absehbar. Wünschenswert wäre, dass die Branchenteilnehmer in einem ersten Schritt Standards festlegen, durch die die generelle Zugänglichkeit von Paketvorrichtungen und Packstationen für alle

¹² Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission.

Paketdienstleister gewährleistet ist. Diese Standards könnten dann für anbieteroffene Paketstationen, wie die sie z. B. unter dem Namen „Mein Fach“ von der Deutschen Post bereits betrieben werden, übernommen werden (golem.de, 2025). Auf dieser Basis könnte die Wahlfreiheit der Empfänger bei den Paketstationsangeboten erhöht werden.

1.3 Umgehung der Regulierung im Bereich Warensendungen

17. Warensendungen sind Briefe, die kleine günstige Produkte enthalten. Sie waren vor allem für den Onlinehandel interessant und bildeten im schrumpfenden Briefbereich ein Segment mit Wachstumspotenzial. Mit dem neuen Postgesetz wurden Warensendungen von auf dem Briefmarkt marktbeherrschenden Unternehmen, d. h. der Deutschen Post, einer schärferen Regulierung unterworfen. Insbesondere wurde, auch auf Empfehlung der Monopolkommission, ein Teilleistungszugang für Warensendungen in § 54 Abs. 3 PostG aufgenommen (Monopolkommission, 2021, Tz. 33 f.; Monopolkommission, 2023, Tz. 24 f.). Durch diesen Zugang sollten auch Wettbewerber der Deutschen Post, die über kein deutschlandweites Zustellnetz verfügen, an dem Wachstum des Segments teilhaben können. Die Deutsche Post hat im Jahr 2025 die Dienstleistung „Warenpost“, d. h. Warensendungen für Geschäftskunden, durch die Dienstleistung „DHL Kleinpaket“ ersetzt (Deutsche Post, 2024). Trotz einer ähnlichen Zielgruppe wie bei der Warensendung steht dieses Produkt mit einer Sendungsverfolgung und einer Haftungsübernahme bis EUR 20 Paketen deutlich näher, als dies bei der „Warenpost“ der Fall war (Deutsche Post, o. J.). Einen Teilleistungszugang für „DHL Kleinpaket“ sieht das Gesetz nicht vor. Der Teilleistungszugang für Warensendungen scheint für die Wettbewerber unter dem Konkurrenzdruck des neuen „DHL Kleinpakets“ nicht attraktiv zu sein. Die Änderungen des Produktportfolios bei der Deutschen Post haben nach Einschätzung der Monopolkommission dazu geführt, dass der Zugang nach § 54 Abs. 3 PostG in der Praxis keine wettbewerbsfördernde Wirkung entfalten kann.

Kapitel 2

Das neue Postgesetz: Was erreicht wurde, was noch fehlt

18. Das Postgesetz wurde im Juli 2024 umfassend novelliert. Das neue Postgesetz stärkt insbesondere die gesetzlichen Befugnisse der Bundesnetzagentur. Diese kann die Einhaltung von Verpflichtungen des regulierten Unternehmens Deutsche Post wirksamer kontrollieren sowie den Wettbewerb im Briefbereich wirksamer fördern und schützen. Viele Empfehlungen der Monopolkommission wurden in der Gesetzesnovelle umgesetzt. Einige wichtige Empfehlungen fanden jedoch keine Berücksichtigung. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Entgeltregulierung. Darüber hinaus hat der Bund immer noch nicht sämtliche Anteile an der Deutschen Post veräußert. Auch das Thema der Umsatzsteuerbefreiung von Briefdienstleistern ist von der Bundesregierung immer noch nicht abschließend geklärt. Die daraus resultierende Situation schädigt seit über einem Jahr den Wettbewerb. Die Bundesnetzagentur könnte insbesondere mit ihren erweiterten gesetzlichen Befugnissen nun einige Empfehlungen der Monopolkommission umsetzen, die von ihr unter Geltung des alten Postgesetzes bisher nicht aufgegriffen worden sind.

2.1 Viele Empfehlungen der Monopolkommission wurden in das Postgesetz übernommen

19. Die Bundesregierung hat im Juli 2024 das Postgesetz erstmals nach über 25 Jahren umfassend novelliert. Dabei hat sie viele Empfehlungen der Monopolkommission aufgegriffen. Die wichtigsten sind:

- Die Ex-post-Regulierung wurde erheblich gestärkt, indem das marktbeherrschende Unternehmen verpflichtet ist, der Bundesnetzagentur alle Entgelte und Entgeltmaßnahmen unmittelbar nach Vertragsschluss zur Kenntnis zu geben (§ 50 Abs. 3 PostG).¹³
- Bei der Feststellung eines Missbrauchs (z. B. einer Preis-Kosten-Schere) kann die Bundesnetzagentur nunmehr unmittelbar den zugrundeliegenden Vertrag für unwirksam erklären (§ 49 Abs. 3 Satz 3 PostG).¹⁴
- Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur wurden, wo dies für die Regulierungsaufgaben notwendig ist, auf Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren erweitert (§ 90 Abs. 1 Satz 4 PostG).¹⁵

¹³ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2024a, S. 4); zuletzt ausführlich in Monopolkommission (2017, Tz. 82 ff.).

¹⁴ Empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 23).

¹⁵ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 28); zuletzt ausführlich in Monopolkommission (2017, Tz. 193).

- Postdienstleister, die durch ein Verhalten eines marktbeherrschenden Postdienstleisters im Wettbewerb beeinträchtigt werden, können die Einleitung eines Missbrauchsverfahrens beantragen (§ 58 Abs. 4 PostG).¹⁶
- Der Teilleistungszugang wurde auf Warensendungen (§ 54 Abs. 3 PostG) sowie Zeitungen und Zeitschriften (§ 54 Abs. 4 PostG) erweitert.¹⁷
- Es wurde eine Vorteilsabschöpfung bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstößen in das Postgesetz aufgenommen (§ 60 PostG).¹⁸
- Der Bußgeldrahmen wurde erhöht (§ 111 PostG).¹⁹

20. Darüber hinaus sind auch folgende Empfehlungen der Monopolkommission umgesetzt worden:

- Die Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten wird anhand eines Drei-Kriterien-Tests geprüft (§ 37 Abs. 2 PostG).²⁰
- Zwischen den Entgelten für Zugangsleistungen, zu deren Angebot das marktbeherrschende Unternehmen nach § 54 PostG verpflichtet ist, und den Entgelten für Endkundenleistungen gilt nun ein Konsistenzgebot (§ 39 Abs. 4 PostG). Entgeltanpassungen dürfen nicht zu stark voneinander abweichen.²¹
- Das Postgesetz wurde so formuliert, dass die Deutsche Post zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist und die Bundesnetzagentur die Verpflichtung besser durchsetzen kann (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 PostG, § 22 PostG).²²
- Die Bundesnetzagentur kann nun die Erfüllung aller postgesetzlichen Pflichten, z. B. die Teilnahme von Postdienstleistern an Schlichtungsverfahren, anordnen und die Anordnung mit Zwangsgeld durchsetzen (§ 89 PostG).²³
- Es besteht nun grundsätzlich die Möglichkeit, Infrastrukturvorgaben hinsichtlich der Filialdichte durch automatisierte Poststationen zu erfüllen (§ 17 Abs. 2 PostG).²⁴

¹⁶ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2019, Tz. 198 ff.); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2010, Tz. 138).

¹⁷ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2024a, S. 5); erstmals in Monopolkommission (2020, S. 2 f.).

¹⁸ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2024a, S. 4); zuletzt ausführlich in Monopolkommission (2021, Tz. 112 ff.).

¹⁹ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2024a, S. 4); zuletzt ausführlich zu dem Bußgeldrahmen in Monopolkommission (2019, Tz. 204 f.).

²⁰ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 38 ff.); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2019, Tz. 139 f.).

²¹ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2017, Tz. 105); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2015, Tz. 155 ff.).

²² Empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 76 ff.).

²³ Empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 28).

²⁴ Empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 55 ff.).

- Die Messungen hinsichtlich der Einhaltung der Laufzeitvorgaben für Universaldienstsendungen werden nicht länger von der Deutschen Post in Auftrag gegeben, sondern von der Bundesnetzagentur vorgenommen (§ 20 Abs. 2 PostG).²⁵
- Es wurde klargestellt, dass die Monopolkommission das Recht auf Akteneinsicht bei der Bundesnetzagentur hat und dass dieses Recht die Auswertung der in elektronischer Form vorliegenden Daten umfasst (§ 84 Abs. 3 PostG).²⁶

21. Insgesamt ist die Novellierung des Postgesetzes positiv zu bewerten. Die Wirkung wird in den nächsten Jahren mit fortschreitender Umsetzung in der Regulierungspraxis zu beobachten sein. Eine Belebung des Wettbewerbs ist nach Einschätzung der Monopolkommission möglich.

2.2 Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post beenden

22. Der Bund ist über die KfW zu 16,99 Prozent an der Deutschen Post beteiligt (KfW, 2024). Die Beteiligung führt zu einem Interessenkonflikt des Bundes. Einerseits gestaltet der Bund als Regulierer und Gesetzgeber den Ordnungsrahmen für die Postmärkte. Andererseits hat der Bund als Anteilseigner ein Interesse an der Ertragskraft der Deutschen Post, da Dividendenausüttungen zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes führen. Die Beteiligung des Bundes wirkt sich zudem positiv auf die Bonität der Deutschen Post und damit auf ihre Refinanzierungskonditionen im Vergleich zu Wettbewerbern aus. Dies kann den Wettbewerb verzerren. Eine Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post aus Gründen der Daseinsvorsorge ist hingegen nicht erforderlich. Die Regelungen des neuen Postgesetzes zum Universaldienst reichen für die Absicherung der postalischen Versorgung aus. Auch eine Übernahme der kritischen Infrastruktur durch problematische unionsfremde Investoren ist nicht zu befürchten. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie könnte einen solchen Erwerb gemäß § 59 AWW untersagen.

23. Im Jahr 2024 hat die KfW zuletzt 4 Prozent der Anteile an der Deutschen Post veräußert. Der Erlös betrug EUR 2,2 Mrd. Rechnet man diesen Erlös auf die verbleibenden 17 Prozent hoch, könnte die KfW rund EUR 9 Mrd. mit den verbliebenen Anteilen der Deutschen Post Erlösen. Üblich war in den 2000er-Jahren die jährliche Veräußerung in Tranchen von zirka 5 Prozent. Die Staatsbeteiligung könnte so innerhalb weniger Jahre auf null reduziert und die Privatisierung der Deutschen Post abgeschlossen werden. Der Erlös könnte in Investitionen des Bundes fließen.

24. Die Monopolkommission empfiehlt,

- die verbliebenen Anteile der KfW an der Deutschen Post zu veräußern.

2.3 Offene Umsatzsteuerfragen im Briefbereich klären

25. Im Zuge der Novellierung des Postgesetzes im Jahr 2024 wurden sog. Teilleistungen der Deutschen Post von der Umsatzsteuer befreit. Die Deutsche Post erlangte dadurch einen Wettbewerbsvorteil im Bereich der Geschäftskundenbriefe. Nach Kritik an dieser Situation seitens

²⁵ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2019, Tz. 220); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2017, Tz. 132).

²⁶ Zuletzt empfohlen in Monopolkommission (2023, Tz. 44 ff.); erstmals empfohlen in Monopolkommission (2008, Tz. 121 ff.).

der Monopolkommission und von Verbänden hatte die Bunderegierung zugesichert, auch alternative Briefdienstleister von der Umsatzsteuer zu befreien. Die zum Erscheinen dieses Gutachtens bestehende Rechtsgrundlage im Umsatzsteuergesetz (Umsatzsteuergesetz, UStG, 2005) ließ eine derartige Vorgehensweise auch zu. Die Zusicherung ist indes immer noch nur teilweise umgesetzt und könnte aufgrund von Rechtsunsicherheiten offenbar sogar zurückgedreht werden. Die Monopolkommission hat sich hierzu im Oktober 2025 in einem Policy Brief geäußert (Monopolkommission, 2025). Sie vertritt die Auffassung, dass Ungleichbehandlungen aufzulösen sind, indem die Befreiung sowohl für die Teilleistungen der Deutschen Post als auch für die Geschäftskundendienstleistungen der alternativen Briefdienstleister abgeschafft wird.

2.3.1 Ungleichbehandlung schädigt Wettbewerb

26. Die Umsatzsteuer in Deutschland beträgt derzeit grundsätzlich 19 Prozent. Umsatzsteuerpflichtige Leistungen sind gegenüber umsatzsteuerbefreiten Leistungen in der Regel nicht konkurrenzfähig. Der Briefbereich liefert hierfür ein anschauliches Beispiel. Bei Briefdienstleistungen für Privatkundinnen und -kunden profitierte bislang ausschließlich die Deutsche Post von einer Umsatzsteuerbefreiung. Daher erreichen die alternativen Briefdienstleister in diesem Segment nur einen Umsatzanteil, der unter 5 Prozent liegt (Monopolkommission, 2021, Tz. 4). Die Umsatzsteuerbefreiung zugunsten der Deutschen Post hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Wettbewerbsverhältnisse trotz der Aufhebung des staatlichen Monopols nie verbessert haben. Im benachbarten Geschäftskundenbriefbereich, in dem zuletzt kein Umsatzsteuerprivileg der Deutschen Post galt, liegt der langjährige Umsatzanteil der alternativen Briefdienstleister immerhin zwischen 15 und 20 Prozent (Monopolkommission, 2021, Tz. 5). Dieser Marktanteil könnte sich, wenn die Deutsche Post auch hier als einziges Unternehmen von einer Umsatzsteuerbefreiung profitiert, zügig verringern. Wenn Unternehmen nicht-vorsteuerabzugsfähigen Geschäftskunden keine umsatzsteuerfreien Angebote machen können, haben sie insbesondere im Briefbereich einen erheblichen steuerlichen Preisnachteil (WIK, 2023, S. 45 ff.). Der Bundesverband Briefdienste (bbd) schätzt, dass die alternativen Briefdienstleister mit nicht-vorsteuerabzugsfähigen Versendergruppen rund 60 Prozent ihrer Umsätze generieren (WIK, 2023, S. 45). Entfallen diese Kundengruppen aufgrund eines Umsatzsteuernachteils, könnte der Betrieb vieler alternativer Zustellnetze unrentabel werden.

27. Trotz Evidenz, dass Umsatzsteuerprivilegien den Wettbewerb potenziell schädigen, plante der Gesetzgeber im Jahr 2024 zunächst, das Umsatzsteuerprivileg der Deutschen Post im Rahmen der Postgesetznovelle einseitig auf deren Teilleistungen zu erweitern. Zu diesem Zweck wurde eine Zuordnung von Teilleistungen in den Katalog an Universaldienstleistungen gemäß § 16 Postgesetz vorgenommen. Hintergrund war ein Rechtsstreit mit der Deutschen Post, bei dem diese vor dem Finanzgericht (FG) Köln einen Etappenerfolg erzielt hatte (FG Köln, 8 K 1248/18, 02.02.2021). Hiergegen hatte die Finanzverwaltung zwar zunächst Revision zum Bundesfinanzhof (BFH) eingelegt. Dieses Verfahren wurde jedoch im September 2024 für erledigt erklärt (BFH, V R 6/21, 13.09.2024). Damit wurde dem BFH die Möglichkeit genommen, abschließend über die zugrundeliegende Rechtsfrage zu entscheiden oder sie dem EuGH vorzulegen. Damit droht aktuell jeder weiteren Gesetzesänderung, dass sie schließlich doch vom EuGH als unionsrechtswidrig beanstandet wird, da dessen Position zur Umsatzsteuerbefreiung des Teilleistungszugangs nicht abschließend geklärt ist.

28. Die Deutsche Post konkurriert über den Teilleistungszugang mit den alternativen Briefdienstleistern. Insbesondere Geschäftskunden stehen vor der Wahl, ihre Briefe alternativen Briefdienstleistern zu übergeben oder sie direkt oder indirekt über Konsolidierer am Teilleistungszugang der Deutschen Post einzuliefern. Die Monopolkommission hat sich – ebenso wie viele Unternehmen und Verbände – im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes daher für eine umsatzsteuerrechtliche Gleichbehandlung der alternativen Briefdienstleister eingesetzt (Monopolkommission, 2024a). Die Bundesregierung ist dem nachgekommen, indem sie zugesagt hat, neben den Teilleistungen der Deutschen Post auch die Geschäftspost alternativer Briefdienstleister von der Umsatzsteuerpflicht zu befreien. Dies ist immer noch nicht vollständig umgesetzt worden. Laut Aussagen des Bundeszentralamtes für Steuern gegenüber der Monopolkommission befand sich Stand September 2025 ein erheblicher Teil der beantragten Freistellungsbescheinigungen noch in der Bearbeitung. Nach Kenntnis der Monopolkommission wird im Bundesfinanzministerium sogar geprüft, ob bereits ausgestellte Bescheinigungen gegebenenfalls aufgehoben werden sollten. Alternative Briefdienstleister, die keine Bescheinigung erhalten haben, leiden folglich seit über einem Jahr an einem existenziellen Wettbewerbsnachteil. Alternative Briefdienstleister, deren Bescheinigungen widerrufen werden könnten, leiden unter erheblicher Rechtsunsicherheit.

2.3.2 Bevorzugung der Deutschen Post vermeiden

29. Der beste Weg, um die derzeit bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, wäre, dass eine Umsatzsteuerbefreiung weder für Teilleistungen der Deutschen Post noch für solche der alternativen Briefdienstleister gewährt wird. Dies würde bedeuten, dass die Umsatzsteuerbefreiung wieder ausschließlich die überwiegend von Privatkundinnen und Privatkunden in Anspruch genommenen Dienstleistungen betrifft, wie dies bis zur Postgesetznovelle im Jahr 2024 der Fall war. Alternativen, die die Deutsche Post oder einige Wettbewerber bevorzugen, würden den Wettbewerb schädigen.

30. Für eine Umsatzsteuerbefreiung insbesondere der Deutschen Post spricht auch nicht, dass diese Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes oder der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost zu tragen hat. Die Deutsche Post genießt bereits erhebliche Vorzüge bei der Entgeltregulierung²⁷ und Entgelte im Privatkundenbrief- und -paketbereich sind aufgrund europäischer Vorgaben von der Umsatzsteuer befreit.

2.3.3 Rechtmäßigkeit der Umsatzsteuerbefreiung im Geschäftskundenbereich zweifelhaft

31. Die Umsatzsteuerbefreiung bestimmter Postdienstleistungen ist in § 4 Nr. 11b UStG geregelt, der Art. 132 Abs. 1 lit. a der Richtlinie 2006/112/EG (Mehrwertsteuersystemrichtlinie, MwStSystRL, 2006) umsetzt. Diese Norm lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten befreien folgende Umsätze von der Steuer:

²⁷ Siehe Abschnitt 2.4.1.

- a) *von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistungen und dazugehörige Lieferungen von Gegenständen mit Ausnahme von Personenbeförderungs- und Telekommunikationsdienstleistungen; [...].“*

32. Auslegungsbedürftig ist vor allem, wann eine von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistung vorliegt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich bereits mehrfach damit befasst. Besonders relevant sind ein Urteil vom 16. Oktober 2019, auf das das FG Köln in der bereits angesprochenen Entscheidung mehrfach Bezug nimmt, sowie ein Urteil vom 23. April 2009 (EuGH, C-357/07, 23.04.2009; EuGH, C-4/18 und C-5/18, 16.09.2019).

33. Voraussetzung für die Steuerbefreiung ist, dass sie eine Tätigkeit betrifft, die dem Gemeinwohl dient.²⁸ Der EuGH identifiziert diesen Gemeinwohlzweck darin, „postalische Dienstleistungen, die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, zu ermäßigten Kosten anzubieten“ (EuGH, C-357/07, 23.04.2009, Rn. 33). Da nach dem gegenwärtigen Stand des Unionsrechts „ein solcher Zweck im Kern mit dem von der Richtlinie 97/67 verfolgten Zweck, einen Universalpostdienst anzubieten, [übereinstimmt] stellt die letztgenannte Richtlinie [...] einen zweckdienlichen Anhaltspunkt für die Auslegung des Begriffs „öffentliche Posteinrichtungen“ im Sinne dieser Bestimmung dar“ (EuGH, C-357/07, 23.04.2009, Rn. 34 f.). Damit ist klar, dass die Universaldienstvorgaben der Richtlinie 97/67 (Postdiensterrichtlinie, PDRL, 1997) lediglich einen Anhaltspunkt für die Einstufung als gemeinwohlorientiert im Sinne der MwStSystRL bilden, eine Beurteilung anhand der Gemeinwohlkriterien der MwStSystRL jedoch nicht zwingend dazu führen muss, dass jede postrechtliche Universaldienstleistung von der Umsatzsteuer befreit ist. Denn es handelt sich nicht um einen gesetzlich angeordneten Verweis von der MwStSystRL in die Postdiensterrichtlinie.

34. Die gemeinwohlorientierte Auslegung des EuGH verlangt, dass die Befreiung nur für Dienstleistungen gilt, die einem allgemeinen Interesse dienen, nicht aber für solche, „die besonderen Bedürfnissen von Wirtschaftsteilnehmern entsprechen“ (EuGH, C-357/07, 23.04.2009, Rn. 46). Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten zwar Universaldienstleistungen festlegen können, die über die Mindestvorgaben der Postdiensterrichtlinie hinausgehen. Dennoch ist eine Steuerbefreiung nur dann richtlinienkonform, wenn sie einen gemeinwohlorientierten Zweck im Sinne der MwStSystRL verfolgt. Dies hat der EuGH in einem Urteil vom 19. Juni 2025 bekräftigt (EuGH, C-785/23, 19.06.2025, Rn. 56). Umgekehrt ist es für die Umsatzsteuerbefreiung auch nicht erforderlich, dass die in Rede stehenden Leistungen förmlich als Teil des Universalpostdienstes ausgewiesen wurden (EuGH, C-785/23, 19.06.2025, Rn. 58).

35. Dass der Teilleistungszugang im Besonderen und Geschäftspost im Allgemeinen einem solchen gemeinwohlorientierten Zweck dienen, ist höchst fraglich. Jedenfalls kann die EuGH-Rechtsprechung nicht so interpretiert werden, dass jegliche gesetzliche Verpflichtung, bestimmte Dienstleistungen zu erbringen, als steuerfreie Universaldienstleistung anzusehen ist. Insbesondere der Teilleistungszugang dient den eher großen Wirtschaftsteilnehmern, die hohe Briefsendungsmengen nachfragen und für die daher ein Teilleistungszugang rentabel ist, und

²⁸ Dies ergibt sich schon aus der Überschrift von Titel IX Kapitel 2 („Steuerbefreiungen für bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten“), in das Art. 132 MwStSystRL eingeordnet ist.

zudem der Förderung von Wettbewerbern (d. h. auf Briefdienstleistungen spezialisierte Unternehmen) durch einen Zugang zu „Bottleneck-Ressourcen“ des Marktbeherrschers (Bundesregierung, 1997, S. 27). Zusammenfassend bedeutet dies, dass der Teilleistungszugang den besonderen Bedürfnissen von Wirtschaftsteilnehmern dient und daher keine Universaldienstleistung, d. h. keine von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistung im Sinne der EuGH-Rechtsprechung, ist. Daher folgt aus der nationalen Zuordnung von Teilleistungen zum Universaldienst in § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PostG nicht automatisch eine Pflicht zur Umsatzsteuerbefreiung gemäß der MwStSystRL. Diese Zuordnung ist vielmehr systemfremd. Anders als die anderen Universaldienstverpflichtungen in den §§ 15 ff. PostG, greift die Teilleistungsverpflichtung gemäß § 54 PostG – die überdies auch in einem völlig anderen Abschnitt des Postgesetzes eingeordnet ist – nur gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen. Diese „Universaldienst“-Verpflichtung würde folglich wegfallen, sofern kein Unternehmen als marktbeherrschend eingestuft werden würde. Auch das zeigt, dass sie nicht an Grundbedürfnisse der Bevölkerung anknüpft, sondern vielmehr wirtschaftspolitischen Zielen dient.

36. Für dieses Auslegungsergebnis, d. h. dass der Teilleistungszugang keinen Gemeinwohlzielen im Sinne der MwStSystRL dient, spricht auch, dass der EuGH betont, dass „nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Begriffe, mit denen eine Steuerbefreiung wie die in Art. 132 der [MwStSystRL] vorgesehenen umschrieben wird, eng auszulegen [sind], da sie eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz darstellt, dass jede Dienstleistung, die ein Steuerpflichtiger gegen Entgelt erbringt, der Umsatzsteuer unterliegt“ (EuGH, C-4/18 und C-5/18, 16.09.2019, Rn. 45). Dafür spricht insbesondere auch das EU-Beihilfenrecht aus Art. 107 ff. AEUV, das nicht unterlaufen werden darf. Diese enge Auslegung der Steuerbefreiung hat der EuGH jüngst bestätigt und betont, dass sie „nur für Dienstleistungen in Anspruch genommen werden [kann], die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen“ (EuGH, C-785/23, 19.06.2025, Rn. 55). Damit steht die Umsatzsteuerbefreiung für Teilleistungen, aber auch für Geschäftspost auf „wackeligen Beinen“.

2.3.4 Politik droht den falschen Weg einzuschlagen

37. Das Bundesfinanzministerium arbeitet nach Informationen der Monopolkommission derzeit an einer Überarbeitung der Gesetzeslage. Die Erteilung der Bescheinigungen könnte künftig an die Einhaltung bestimmter Qualitätskriterien geknüpft werden, die sich aus den Universaldienstvorgaben ergeben. Auch die Aufhebung bereits erteilter Bescheinigungen wird diskutiert.

38. Aus Sicht der Monopolkommission ist die Aufnahme weiterer Qualitätsanforderungen in § 4 Nr. 11b UStG der falsche Weg. Die Umsatzsteuerbefreiung von Teilleistungen stößt – wie bereits dargelegt – auf erhebliche unionsrechtliche Bedenken. Zudem hat sie bereits erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb. Anstatt zusätzliche Kriterien in § 4 Nr. 11b UStG einzufügen, sollte dort vielmehr eine Regelung aufgenommen werden, die klarstellt, dass Teilleistungen von der Umsatzsteuerbefreiung ausgenommen sind.

39. Die Überlegung, für die Ausstellung von Umsatzsteuerbescheinigungen weitere Kriterien aufzustellen, führt zudem zu weiteren praktischen Problemen. Die aufgestellten Kriterien müssen einen Sachbezug hinsichtlich der betroffenen Geschäftskundenbriefe aufweisen, wenn die

Steuerbefreiung lediglich für Geschäftskundenbriefpost gelten soll. Eine bloße Übernahme der Universaldienstvorgaben scheidet daher aus. So wäre es etwa höchst fragwürdig, wenn für Dienstleistungen im Bereich der Geschäftskunden Vorgaben bezüglich Briefkästen und Filialstandorten gestellt würden. Denn – anders als bei Privatkundinnen und Privatkunden – werden Briefsendungen bei Geschäftskunden häufig abgeholt. Aber auch andere Kriterien erscheinen nicht als geeignet. Jedenfalls ist aus Sicht der Monopolkommission beispielsweise nicht klar ersichtlich, ob auch Geschäftskunden einen Bedarf an einer Sechs-Tage-Zustellung oder an den für Privatkundinnen und Privatkunden geltenden Brieflaufzeiten haben. Mithin würde die Aufnahme weiterer Kriterien die bereits bestehende Rechtsunsicherheit noch weiter verschärfen.

40. Des Weiteren dürfte die Aufnahme von Qualitätskriterien als Voraussetzung für die Erteilung von Befreiungsbescheinigungen einen erheblichen bürokratischen Aufwand generieren. Sollte die Überprüfung etwa der für Postregulierung grundsätzlich zuständigen Bundesnetzagentur übertragen werden, ist darauf hinzuweisen, dass diese derzeit insbesondere durch das im Rahmen der Postgesetznovelle ebenfalls neu eingeführte Anbieterverzeichnis und weitere Vorgaben erheblich belastet ist. Bei dieser Vorgehensweise drohen daher weitere Verzögerungen für die grundsätzlich berechtigten Briefdienstleister. Dies würde den Wettbewerb weiter schädigen.

2.3.5 Fazit und Empfehlungen

41. Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, gefährdet die Existenz der übrigen Anbieter. Insbesondere durch die Umsatzsteuerbefreiung der Deutschen Post im Bereich der Teilleistungen droht ein Zusammenbruch wesentlicher Teile des Wettbewerbs im Briefbereich. Es müssen schnellstmöglich wieder gleiche Wettbewerbsverhältnisse für alle Anbieter geschaffen werden. Die Monopolkommission hat auf diese problematische Lage bereits im Oktober 2025 in einem Policy Brief hingewiesen (Monopolkommission, 2025). Die rechtlichen Aspekte sprechen für eine Lösung, bei der gleiche Wettbewerbsverhältnisse geschaffen werden, indem – wie in der Vergangenheit (2010-2024) – weder die Teilleistungen der Deutschen Post noch die Dienstleistungen der alternativen Briefdienstleister von der Umsatzsteuer befreit sind. Viele der derzeit bestehenden Rechtsunsicherheiten werden durch eine system- und richtlinienfremde Einordnung von Teilleistungen in den Universaldienst verursacht. Die nun offenbar erwogene Einführung von Qualitätsvorgaben bei der Ausstellung von Freistellungsbescheinigungen würde die Rechtsunsicherheit nochmals erheblich verschärfen und bürokratische Lasten erhöhen.

42. Die Monopolkommission empfiehlt:

- Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter, insbesondere die Deutsche Post, von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, muss zügig beendet werden.
- Die Umsatzsteuerbefreiung sowohl für die sog. Teilleistungen der Deutschen Post als auch für die Geschäftskundendienstleistungen der alternativen Briefdienstleister sollte abgeschafft werden, indem in § 4 Nr. 11b UStG die Teilleistungen ausdrücklich von der Umsatzsteuerbefreiung ausgenommen werden.

2.4 Verbliebener Anpassungsbedarf im Postgesetz

43. Einige Empfehlungen der Monopolkommission haben bei der Novellierung des Postgesetzes keine Berücksichtigung gefunden. Die Wichtigsten werden in den nachfolgenden Unterkapiteln erläutert.

2.4.1 Regulierte Entgelte sollten Preisen unter Wettbewerbsbedingungen entsprechen

44. Die Monopolkommission empfiehlt Veränderungen bei der Festlegung von regulierten Entgelten, also den Porti der Deutschen Post für Briefe und Pakete. Die dafür verwendeten Maßstäbe im Postgesetz sollten sich stärker am Wettbewerb orientieren. § 44 PostG enthält die betreffenden Regulierungsmaßstäbe. Berücksichtigt werden (1) die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, (2) ein angemessener Gewinnzuschlag sowie (3) Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird. Jede dieser drei Komponenten ist in ihrer aktuellen Ausgestaltung kritisch zu bewerten. Vor allem (3) führt jedoch zu erheblich höheren Porti unter anderem für Verbraucherinnen und Verbraucher, die nicht an Porti unter Wettbewerbsbedingungen orientiert sind.

45. Zu (1): Die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und der Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten werden derzeit ausschließlich anhand realer Kosten bestimmt. Dadurch werden keine Effizienzanreize beim regulierten Unternehmen gesetzt. Eine zusätzliche Prüfung anhand eines Kostenmodells, das ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt, würde Effizienzanreize gewährleisten. Zudem würden – unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Deutschen Post – die Entgeltregulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur für Wettbewerber nachvollziehbarer. Im Telekommunikationsbereich hat sich dieses Vorgehen trotz der hohen Komplexität des dortigen Netzes bereits bewährt (§ 40 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 TKG). § 42 Abs. 2 PostG sollte daher so ergänzt werden, dass klargestellt wird, dass die Bundesnetzagentur bei Entgeltgenehmigungen zusätzlich auch eine von der Kostenberechnung des Unternehmens unabhängige Kostenrechnung anstellen und hierfür Kostenmodelle heranziehen kann.

46. Zu (2): Der Gewinnzuschlag wird derzeit im Ergebnis auf Basis der durchschnittlichen Umsatzrendite einer Auswahl von im EuroStoxx 50 gelisteten Unternehmen berechnet (§ 44 Abs. 2 PostG). Hierzu gehören z. B. Adidas, Ferrari und L’Oreal. Umsatzrenditen unterliegen erheblichen Branchenunterschieden. Der Ansatz für die Berechnung des Gewinnzuschlags ist daher willkürlich. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber mit der derzeit gültigen Fassung darauf zielte, dass die Deutsche Post einen Gewinnzuschlag von 6,5 Prozent erhält und Schwankungen eingeschränkt werden (Bundesregierung, 2024, S. 121). Sogar die Deutsche Post selbst hielt im Dezember 2023 im Geschäftskundenbereich einen weitaus niedrigeren Gewinnzuschlag von 4,28 Prozent für angemessen (BNetzA, BK5-23/020, 18.12.2023, S. 5). Die derzeitige Regelung führt folglich zu überhöhten Entgelten zugunsten der Rendite der Anteilseignerinnen und Anteilseigner der Deutschen Post und zulasten der Kundinnen und Kunden. Der Gewinnzuschlag sollte auf Basis einer marktüblichen Verzinsung des eingesetzten Kapitals ermittelt werden. Dieses Verfahren schränkt Schwankungen ebenfalls ein und wurde bis

2015 im Postbereich und wird im Telekommunikationsbereich auch heute noch erfolgreich angewendet. Häufig vorgebrachte Gegenargumente können bei eingehender Prüfung nicht überzeugen:

- Der Eignung einer Eigenkapitalverzinsung steht nicht entgegen, dass die Deutsche Post ein weniger kapitalintensives Unternehmen ist. Es gibt keine wissenschaftliche Evidenz, die eine höhere Kapitalverzinsung bei Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft begründet.²⁹
- Ein höherer Gewinnzuschlag hat keinen positiven Einfluss auf die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Lohn- und Arbeitskosten fließen bereits in die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung ein.

47. Zu (3): Derzeit sieht das Postgesetz vor, „Lasten“ aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Bundespost gesondert zu berücksichtigen (§ 44 Abs. 4 PostG). Der Grundgedanke der Regelung ist, dass der Deutschen Post keine Nachteile in wettbewerblichen Märkten entstehen sollen, weil sie etwaige Sonderlasten zu tragen hat. Die praktische Umsetzung dieser Regelung durch die Bundesnetzagentur wird in Kapitel 3 diskutiert. Mit Bezug auf das Gesetz stellt die Monopolkommission fest, dass unklar ist, ob die Deutsche Post derzeit „Lasten“ trägt, die zu Wettbewerbsnachteilen führen.

48. Als Universaldienstlasten werden von der Bundesnetzagentur in der Praxis die Kosten eines sechsten Zustelltages und Teile der Kosten des Filialnetzes anerkannt (BNetzA, BK5-23/020, 18.12.2023, S. 5). Es ist jeweils fraglich, ob es sich in der Praxis um eine Last handelt. Die sechstägige Zustellfrequenz und die hohe Filialdichte sind wettbewerbsrelevante Qualitätsmerkmale der Dienstleistungen der Deutschen Post. Konkurrierende Postdienstleister – insbesondere im Paketbereich – bieten freiwillig ebenfalls die werktägliche Zustellung und eine hohe Filialdichte. Da sich die Deutsche Post im Wettbewerb mit diesen Anbietern messen muss, spricht viel dafür, dass die werktägliche Zustellung und die hohe Filialdichte keine Lasten sind, sondern aus wirtschaftlichem Eigeninteresse erbracht werden. Die Deutsche Post hat dies mit Bezug auf die werktägliche Zustellung im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes selbst explizit bestätigt. Der Personalvorstand Thomas Ogilvie äußerte sich wie folgt:

„Briefzusteller tragen immer mehr kleinformatige Pakete aus, und Pakete werden eben an sechs Tagen in der Woche ausgeliefert. Durch die Verbundzustellung ergibt sich gar nicht die betriebliche Notwendigkeit zu sagen, wie etwa im Friseurgewerbe pauschal einen freien Montag zu machen“ (General-Anzeiger Bonn, 2023).

49. Als Lasten aus der Rechtsnachfolge der Bundespost werden in der Praxis Mehrkosten für Beamte und Tarifbeschäftigte mit Besitzstand anerkannt. Für Zeiten mit Fachkräftemangel kann die Bindung langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch hohe Löhne jedoch im ge-

²⁹ Lediglich Goodman (2012) argumentiert mit Bezug auf die Postmärkte, dass eine Kapitalverzinsung immaterielle Vermögensgegenstände nicht berücksichtige. Der Autor liefert jedoch weder Nachweise noch Gründe, die plausibel machen, warum immaterielle Vermögensgegenstände für Postunternehmen oder andere Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft von wesentlicher Bedeutung sind. Vergleiche mit dem Goodwill von Microsoft aus dessen Forschungsaktivitäten können nicht überzeugen. Bei Microsoft handelt es sich nicht um ein Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft.

schäftlichen Interesse liegen. Insbesondere die Inkaufnahme von Personalmehrkosten für Tarifbeschäftigte mit Besitzstand zeigt, dass die Deutsche Post diese Kosten zur Bindung erfahrener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tatsächlich auch aus geschäftlichem Interesse hinnimmt. Die bei Inkrafttreten des derzeit gültigen Entgelttarifvertrags (ETV) bereits vorhandenen Beschäftigten erhalten grundsätzlich im Rahmen einer Besitzstandsregelung weiterhin die bisherige höhere (wettbewerbsunübliche) Vergütung, während neu eingestellte Beschäftigte die im Vergleich zu den ursprünglichen Tarifverträgen niedrigere Vergütung erhalten (BNetzA, BK5-21/004, 23.11.2021, S. 80). Eine Besitzstandsregelung ist bei Tarifvereinbarungen auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu beobachten (IG Metall, o. J.). Allerdings ist es nicht unüblich, dass solche Besitzstandsregelungen über die Zeit ganz oder zumindest teilweise abgeschmolzen werden. Dies geschieht schon alleine deshalb, damit Ungleichheiten innerhalb der Belegschaft bei der Entlohnung nicht dauerhaft bestehen bleiben. Bei der Deutschen Post hat es eine solche Annäherung von neuen Tarifen und Alttarifen mit Besitzstandswahrung über lange Zeiträume offenbar nicht oder nur teilweise gegeben.³⁰ Die Anerkennung der daraus entstehenden Kosten als Lasten aus der Rechtsnachfolge der Bundespost lässt unbeachtet, dass diese Besitzstandsregelung Teil der aktuellen Tarifvereinbarung ist und in unabhängigen Verhandlungen durch die Tarifparteien vereinbart wurde. Als Lasten sollten höchstens etwaige Mehrkosten für weiter zu beschäftigende Bundesbeamte anerkannt werden, soweit ihre Besoldung nicht Teil der von der Deutschen Post geschlossenen Tarifvereinbarungen ist.

50. Gemäß § 44 Abs. 5-7 PostG werden die geschilderten „Lasten“ im Rahmen der Entgeltregulierung teilweise nicht verursachungsrecht den einzelnen Geschäftsbereichen zugeordnet. Stattdessen werden Kosten nach „Tragfähigkeit“ von wettbewerbsfähigeren Bereichen in monopolisierte Bereiche verschoben. Im Ergebnis finanzieren unter anderem die Verbraucherinnen und Verbraucher über deutlich zu teure Brief- und Paketdienstleistungen teilweise jene Geschäftsfelder der Deutschen Post, die keine Universaldienstleistungen umfassen. Das heißt, dass einige Dienstleistungen in den wettbewerbsfähigeren Geschäftskundenbereichen von der Deutschen Post deutlich günstiger angeboten werden können. Für Wettbewerber, die keine derartige Quersubvention betreiben können, ergeben sich hieraus Wettbewerbsnachteile. Das Postgesetz sollte so angepasst werden, dass Kosten stets verursachungsgerecht zugeordnet werden. § 44 Abs. 4-7 PostG sollte gestrichen oder zumindest auf etwaige Mehrkosten für weiter zu beschäftigende Bundesbeamte beschränkt werden. Briefe und Pakete würden für Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich günstiger. In den wettbewerbsfähiger geprägten Geschäftsbereichen entstünden durch die Streichung der Regelungen für die Deutsche Post mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Nachteile gegenüber Wettbewerbern. Es würden lediglich Privilegien abgebaut.

51. Die Monopolkommission empfiehlt,

- die Effizienzanreize beim regulierten Unternehmen und die Transparenz der Regulierung zu erhöhen, indem in § 42 Abs. 2 PostG klargestellt wird, dass die Bundesnetzagentur bei Entgeltgenehmigungen zusätzlich auch eine von der Kostenberechnung des

³⁰ Siehe dazu bereits Monopolkommission (2021, Tz. 22).

Unternehmens unabhängige Kostenrechnung anstellen und hierfür Kostenmodelle heranziehen kann.

- § 44 Abs. 2 PostG so zu ändern, dass der Gewinnzuschlag an einer marktüblichen Verzinsung des eingesetzten Kapitals statt an Umsatzrenditen von Euro-Stoxx-50-Unternehmen bemessen wird.
- eine Unterbindung der Quersubventionierung beim regulierten Unternehmen, die durch die Zuordnung von „Lasten“ nach Tragfähigkeit gemäß § 44 Abs. 4-7 PostG derzeit zulässig ist.

2.4.2 Anbieterverzeichnis und Beschwerdestelle mit Blick auf vermeidbare Bürokratie abschaffen

52. In der letzten Postgesetznovelle wurde die Erlaubnispflicht für die Erbringung von Postdienstleistungen von Brief- auf Paketdienste erweitert. Hierfür wurde ein Anbieterverzeichnis in den §§ 4-10 PostG verankert. Zudem wurde eine Beschwerdestelle für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§ 74 PostG) in das Postgesetz aufgenommen. Ziel war die bessere Unterbindung von schlechten Arbeitsbedingungen und damit verbundenen Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben (Bundesregierung, 2024, S. 92). Die Monopolkommission ist der Ansicht, dass dieses Ziel von sehr hoher Bedeutung ist. Gleichwohl gilt es, die Regelungen hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit zu beurteilen. Auch wenn sich die praktische Umsetzung der Regelungen noch in einer sehr frühen Phase befindet, wird, wie nachfolgend beschrieben, bereits jetzt deutlich, dass der durch das Anbieterverzeichnis generierte bürokratische Aufwand erheblich und die Effektivität der Beschwerdestelle bei der Bundesnetzagentur fraglich sind. Die Bundesregierung sollte Maßnahmen ergreifen, die gezielt dort wirken, wo Probleme existieren. Dafür gilt es zunächst, die relevanten Verstöße nicht nur im Brief-, sondern auch im Paketbereich statistisch zu erfassen. Anschließend können in kritischen Bereichen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstärkt über ihre Rechte aufgeklärt und bei der Meldung von Verstößen unterstützt werden.

53. Das alte Postgesetz (PostG a. F., 1997) sah für bestimmte Briefdienstleistungen eine Lizenzpflicht vor (§§ 5-9 PostG a. F.). Die Erbringer sonstiger Postdienstleistungen (z. B. Paketdienstleistungen) unterlagen hingegen lediglich einer Anzeigepflicht (§ 36 PostG a. F.). Die Monopolkommission hatte sich seit Langem dafür ausgesprochen, im Briefbereich die Lizenzpflicht aufzuheben und durch eine Anzeigepflicht zu ersetzen. Hintergrund war, dass insbesondere sehr kleine Unternehmen durch die Lizenzpflicht ohne erkennbaren Zweck mit bürokratischem Aufwand konfrontiert wurden. Ein Widerruf der Lizenz aufgrund fehlender Zuverlässigkeit kam selten vor und wurde auf die Verletzung von Mitwirkungspflichten durch den Lizenznehmer gestützt (Monopolkommission, 2023, Tz. 116). Das neue Postgesetz hat die Situation hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen für die Erbringung von Postdienstleistungen und des bürokratischen Aufwandes verschärft. Es sieht vor, dass sich sowohl Brief- als auch Paketdienstleister in ein Anbieterverzeichnis eintragen. Nur eingetragene Anbieter dürfen Postdienstleistungen erbringen. Stand November 2025 sind gut 6.000 Anträge bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Sie rechnet im Jahr 2026 mit gut 10.000 weiteren Anträgen.³¹ Die Eintragung ist für die

³¹ Angaben der Bundesnetzagentur beim Postmarktforum 2025 der Bundesnetzagentur am 18. November 2025.

Unternehmen aufwendiger als bei der Lizenzpflicht nach dem alten Postgesetz. Zudem ist der Prüfauftrag der Bundesnetzagentur umfassender. Ziel des neuen Anbieterverzeichnisses ist insbesondere, dass die Bundesnetzagentur nun Postdienstleister auch im Hinblick auf Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften prüft. Daher müssen im Rahmen der Eintragung z. B. Führungszeugnisse für alle gesetzlichen Vertreter oder zur Geschäftsführung berufenen Gesellschafter eines Unternehmens vorgelegt werden (§ 6 Abs. 3 PostG). Neben vielen weiteren Daten müssen diese Führungszeugnisse von der Bundesnetzagentur geprüft werden. Der bürokratische Aufwand generiert im Ergebnis eine Markteintrittsbarriere für kleine Unternehmen. Die meisten der von der Monopolkommission befragten Postdienstleister und Verbände berichten, dass die Eintragung eine erhebliche Hürde z. B. für Unterauftragnehmer ist. Besonders für Unternehmerinnen und Unternehmer, die eine dem Führungszeugnis entsprechende Unterlage aus dem Ausland vorlegen müssen, könne die Beschaffung mit längeren Wartezeiten verbunden sein. Zudem werde die Möglichkeit eingeschränkt, auf saisonale Schwankungen kurzfristig mit Neubeauftragungen zu reagieren. Ebenfalls zu erwähnen ist, dass das Anbieterverzeichnis bei der Bundesnetzagentur in erheblichem Umfang zusätzliche Personalressourcen bindet, ohne dass diese zusätzliches Personal erhalten hat.

54. In ihrem letzten Gutachten hat die Monopolkommission empfohlen, dass nur dort Maßnahmen getroffen werden sollten, wo sie notwendig sind. Im Briefbereich kommt es nur selten zu sozial- und arbeitsrechtlichen Verstößen. Eine vertiefte Prüfung der Zuverlässigkeit von Briefdienstleistern hinsichtlich gesetzlicher Verstöße bei Arbeitsbedingungen ist daher nicht notwendig. Dennoch müssen auch Briefdienstleister derzeit bei der Eintragung in das Anbieterverzeichnis vollumfängliche Angaben machen. Hier bestünde Potenzial für Bürokratieabbau. Eine bloße Pflicht zur Anzeige, die das sachliche und räumliche Leistungsangebot des jeweiligen Unternehmens umfasst, ist für Briefdienstleister ausreichend. Im Paketbereich gibt es anekdotische Evidenz aus Schwerpunktprüfungen des Zolls, dass es häufig zu Verstößen kommt. Die Datenlage ist jedoch schlecht, weil der Zoll den Paketbereich in seinen Statistiken nur als Teil des sehr viel größeren Logistiksektors erfasst. Der Paketbereich sollte in den Zollstatistiken als gesonderter Bereich erfasst werden, um Notwendigkeit und Wirkung von Maßnahmen objektiv prüfen zu können. Für den Briefbereich erfolgt eine solche gesonderte Erfassung bereits.

55. Darüber hinaus hat die Monopolkommission empfohlen, vor allem die Beschäftigten der Paketdienstleister bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken. Projekte wie das Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit zeigen, dass ein erster wichtiger Schritt darin bestehen kann, die Beschäftigten über ihre Rechte aufzuklären.³² Insbesondere Paketdienstleister könnten gesetzlich verpflichtet werden, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch kurze mehrsprachige Onlineschulungen über sozial- und arbeitsrechtliche Bestimmungen zu informieren. Solche Aufklärungspflichten existieren bereits im Bereich des Arbeitsschutzes. Flankiert werden müsste eine solche Maßnahme in einem zweiten Schritt durch eine leicht zugängliche bundesweite Möglichkeit, auf Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben online anonym hinzuweisen. Die Beschwerdestelle, welche die Bundesnetzagentur auf Basis

³² Das Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit hat im Jahr 2024 insgesamt, d. h. nicht nur im Paketbereich, 3.343 Personen beraten. Mit der Unterstützung der Beraterinnen und Berater konnten EUR 195.791,55 an ausstehenden Löhnen und Gehältern ausgezahlt werden (Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit, 2024).

des § 74 PostG einrichten musste, scheint hierfür indes ungeeignet. Sie dupliziert lediglich die zentrale externe Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz (Bundesamt für Justiz, o. J.). Es ist zu befürchten, dass potenzielle Hinweisgeber auf der Suche nach dem „richtigen“ Ansprechpartner verunsichert werden. Statt doppelte Infrastrukturen zu unterhalten, wäre es zielführender, die verbesserungswürdige Zugänglichkeit der zentralen externen Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz zu erhöhen. Dazu gehört z. B. die zielgruppengerechte Nutzung von Marketingkanälen für die Erhöhung der Reichweite und die Bereitstellung des Portals in mehreren Sprachen.

56. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass Postdienstleister einer Anzeigepflicht nach dem Vorbild von § 36 PostG a. F. unterworfen werden, welche lediglich das sachliche und räumliche Leistungsangebot des jeweiligen Unternehmens umfasst. Auf die umfangreichen Regelungen in §§ 4-10 PostG sollte verzichtet werden.
- dass die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ des Zolls für eine bessere Datenbasis den Paketbereich in den Statistiken gesondert und nicht als Teil des Logistiksektors erfasst;
- dass im Paketbereich Beschäftigte bei der Wahrnehmung ihrer Rechte gestärkt werden, indem sie von den Unternehmen über ihre Arbeitnehmerrechte, einschließlich der Möglichkeiten, auf Missstände aufmerksam zu machen, aufgeklärt werden müssen. Solche Aufklärungspflichten existieren im Bereich des Arbeitsschutzes bereits.
- die Beschwerdestelle bei der Bundesnetzagentur abzuschaffen, indem § 74 PostG ersatzlos gestrichen wird. Die zentrale externe Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz verfolgt dasselbe Ziel. Die Bundesregierung sollte sich darauf konzentrieren, die Zugänglichkeit dieser zentralen Meldestelle zu verbessern.

2.4.3 Rolle des Universaldienstes im Briefbereich langfristig planen

57. Die gesellschaftliche Bedeutung von Briefpost ist bereits gering und nimmt weiter ab. Die Daten der Bundesnetzagentur zeigen, dass 1,1 Mrd. Briefe von Privatkundinnen und Privatkunden oder kleineren Betrieben versandt wurden.³³ Das bedeutet, dass die Einwohnerinnen und Einwohner in Deutschland durchschnittlich weniger als vierzehn Briefe pro Jahr versenden.³⁴ Auch die rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung von Briefpost nimmt ab. Dies zeigt sich in den insgesamt deutlich fallenden Sendungsmengen (siehe Abbildung 1.1). Briefpost wird sukzessive durch digitale Lösungen ersetzt. In der Folge steigen die Kosten pro Briefsendung. Die Notwendigkeit eines verfassungs- und unionsrechtlich garantierten erschwinglichen und zuverlässigen Briefpostangebotes in Deutschland ist insbesondere auf die schleppende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen. Es ist primär die öffentliche Verwaltung, die noch Briefpost nutzt. Unternehmen haben bereits vielfach auf digitale Kommunikation umgestellt und werden dazu auch zunehmend verpflichtet. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass

³³ Da diese Zahl die Briefmengen der kleineren Geschäftskundschaft enthält, dürfte die nur von Privathaushalten versandte Menge deutlich geringer sein.

³⁴ Der tatsächliche Durchschnitt dürfte deutlich geringer sein, da die Briefmenge der Privathaushalte und der kleinen Geschäftskundschaft nicht separat von der Bundesnetzagentur erfasst wird.

ein Wegfall des Universaldienstes nicht zwingend bedeuten würde, dass keine Briefdienstleistungen mehr angeboten werden.³⁵ Wirtschaftlich tragfähige Marktlösungen würden fortbestehen und neue könnten sich entwickeln. Perspektivisch sollte der Gesetzgeber daher erwägen, von den bisherigen Anforderungen an die Briefzustellung abzurücken und damit auch die entsprechenden Privilegien abzustellen. Dazu müssten rechtzeitig Pläne entwickelt und – je nach konkreter Ausgestaltung – die verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben geändert werden. Solange am Erhalt des Universaldienstes festgehalten wird, ist es allerdings geboten, Kosten einzusparen und die Finanzierung sicherzustellen.

58. Das neue Postgesetz enthält bereits kostensparende Änderungen. Die Laufzeitvorgaben für Briefe wurden reduziert (§ 18 PostG), und die Infrastrukturvorgaben hinsichtlich des Vorhaltens von Universaldienstfilialen können bei einer Genehmigung durch die Bundesnetzagentur auch durch automatisierte Stationen erfüllt werden (§ 17 Abs. 2 PostG). Auf eine Reduktion der Zustelltage hat der Gesetzgeber hingegen verzichtet. Derzeit muss die Zustellung an allen sechs Werktagen erfolgen (§ 19 PostG). Diese Vorgabe ist nach Ansicht der Monopolkommission zu hoch. Die europäische Postdiensterrichtlinie sieht für grenzüberschreitende Briefsendungen lediglich eine fünftägige Zustellung vor (Art. 3 Abs. 3 PDRL). In nahezu allen Ländern der Europäischen Union ist eine Zustellung an nur fünf oder weniger Tagen vorgesehen.³⁶ Eine Besonderheit, warum in Deutschland eine Zustellung an sechs Tagen notwendig sein soll, ist der Gesetzesbegründung des neuen Postgesetzes nicht zu entnehmen (Bundesregierung, 2024, S. 106). Zugleich birgt die Reduktion der Zustelltage für Briefsendungen, insbesondere wenn zukünftig die Briefmengen weiter zurückgehen, erhebliche Kosteneinsparungspotenziale. Diese sollten gehoben werden, indem die gesetzliche Vorgabe in § 19 PostG auf das unionsrechtlich vorgegebene Mindestmaß von fünf Tagen reduziert wird. Zudem sollte sich die Bundesregierung auf Unionsebene für eine Streichung der Universaldienstvorgaben der Postdiensterrichtlinie einsetzen. Die Mitgliedstaaten sollten eigenständig entscheiden können, ob und wie lange eine regelmäßige Versorgung im Bereich der Briefpost noch notwendig ist.

59. Die Universaldienstkosten werden derzeit vollständig über Erlöse aus Postdienstleistungen abgedeckt. Auch im Briefbereich werden derzeit auskömmliche Renditen erzielt. Die Universaldienstkosten sollten aus Sicht der Monopolkommission auch weiterhin über die betreffenden Entgelte für Universaldienstleistungen finanziert werden. Dadurch tragen die Nutznießer des Universaldienstes die anfallenden Kosten. Langfristig sind hinsichtlich der Finanzierung des Universaldienstes im Briefbereich zwei Aspekte zu berücksichtigen. (1) Das Postgesetz sieht vor, dass Universaldienstleistungen erschwinglich sein müssen (§ 21 PostG). Dabei handelt es sich um eine Preisobergrenze. (2) Das Postgesetz sieht einen finanziellen Ausgleich für Nettokosten zur Erbringung des Universaldienstes vor, sofern die Universaldienstleistungen nicht mehr freiwillig erbracht werden und eine staatliche Verpflichtung hierzu zu einer unverhältnismäßigen finanziellen Belastung des Universaldiensteanbieters führt (§ 28 PostG). Würde durch die Bun-

³⁵ Siehe hierzu Kapitel 1.1.

³⁶ Lediglich Frankreich und Malta sehen eine Zustellung an sechs Tagen vor. Das Vereinigte Königreich, das nicht mehr Teil der Europäischen Union ist, sieht ebenfalls eine Zustellung an sechs Tagen vor (Copenhagen Economics, 2022, S. 90).

desnetzagentur für eine Universaldienstleistung im Briefbereich festgestellt, dass die kosten-deckenden Entgelte über der Erschwinglichkeitsgrenze gemäß § 21 Abs. 1 PostG liegen, müssten die Entgelte auf die Höhe der Erschwinglichkeitsgrenze festgesetzt werden. Stellt der Universaldienstanbieter in der Folge die Dienstleistung ein, kann er zwar durch die Bundesnetzagentur unter den Voraussetzungen der §§ 27, 28 PostG weiterhin zur Erbringung der Dienstleistung verpflichtet werden. Stellt der durch die Entgelte nicht gedeckte Kostenbestandteil jedoch eine „unverhältnismäßige finanzielle Belastung für den Universaldienstanbieter“ gemäß § 28 Abs. 1 PostG dar, muss dieser ausgeglichen werden.

60. Problematisch ist, dass das neue Postgesetz eine willkürlich gewählte Erschwinglichkeitsgrenze vorsieht. Als erschwinglich gilt eine Universaldienstleistung im Briefbereich, wenn die durchschnittlichen Ausgaben pro Privathaushalt für diese Universaldienstleistung die realen durchschnittlichen Ausgaben pro Haushalt im Jahr 2023 für diese Universaldienstleistung nicht überschreiten (§ 21 Abs. 1 PostG). Das Statistische Bundesamt bezifferte die durchschnittlichen monatlichen Haushaltsausgaben für Briefdienstleistungen im Jahr 2022 auf EUR 2,17.³⁷ Ob dieser Wert für alle Verbrauchergruppen „erschwinglich“ ist, zu hoch oder zu niedrig angesetzt ist, erscheint angesichts der Vorgehensweise, wie dieser Wert ermittelt wird, jedenfalls fraglich. Die unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben, die an die Erschwinglichkeit gestellt werden, lassen dem Gesetzgeber weite Entscheidungsspielräume. Art. 87f Abs. 1 GG sind keine unmittelbaren Aussagen zur Entgelthöhe zu entnehmen. Lediglich Entgelte, die einer Vielzahl von Nachfragern den Zugang zu Universaldienstleistungen faktisch versperren würden, stünden dem Universaldienstauftrag entgegen, sodass zwischen Leistung und Gegenleistung zumindest ein „erträgliches Verhältnis“ herrschen muss (von Danwitz, 2004a, Rn. 45).³⁸ Auch dem Unionsrecht sind keine näheren Angaben zur „Tragbarkeit“ (Art. 3 Abs. 1 PDRL) bzw. „Erschwinglichkeit“ (Art. 12 Abs. 1 PDRL) der Universaldienstleistungen zu entnehmen, sodass der nationale Gesetzgeber auch hier kaum eingeschränkt wird (Reinbothe u. a., 2014, Rn. 157). Es sollte daher künftig besser nicht auf einen Verbraucherpreisindex zu bestehenden faktischen Ausgaben abgestellt werden, sondern entsprechend der verfassungsrechtlichen Bestimmungen ermittelt werden, wann einer Vielzahl von Nachfragern der Zugang zu Universaldienstleistungen faktisch versperrt wird. Hat man auf diese Weise einen Wert ermittelt, kann dieser als Basis für eine künftige Fortschreibung des Preises auf Basis eines Preisindex anhand der Inflation dienen.

61. Problematisch ist auch der finanzielle Ausgleichsmechanismus, der im Postgesetz für den Fall vorgesehen ist, dass aus der Erbringung des Universaldienstes Nettokosten entstehen.³⁹ Die Nettokosten entsprechen den Kosten nach Abzug der Vorteile und Erträge. Der Ausgleichsmechanismus sieht vor, dass Ausgleichszahlungen von Postdienstleistern erhoben werden, deren Umsatz mit Postdienstleistungen im vorangegangenen Jahr mehr als EUR 500.000 betrug (§ 29 Abs. 1 PostG). Das soll gemäß der Gesetzesbegründung z. B. auch die Paketdienstleister betreffen (Bundesregierung, 2024, S. 112). An der Rechtmäßigkeit dieses Ausgleichsmechanismus bestehen Zweifel: Die Verfassungskonformität einer so gestalteten Universaldienstumlage

³⁷ Angaben des Statistischen Bundesamtes gegenüber der Monopolkommission auf Basis der Laufenden Wirtschaftsrechnungen.

³⁸ Gegen eine „Preisblindheit“ des Art. 87f Abs. 1 GG auch Kühling (2015, Art. 87f Rn. 77).

³⁹ Dazu bereits Monopolkommission (2023, Tz. 99 f.).

wurde bislang zwar noch nicht gerichtlich überprüft, ist in der Literatur jedoch äußerst umstritten (Koenig/Meyer, 2014, S. Rn. 552 m. w. N.). Sie wird von den meisten Autoren als eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion eingeordnet. Für eine Klassifizierung als Vorzugslast, d. h. als Gebühr oder Beitrag, fehlt es an einer Gegenleistung. Die Klassifizierung als Steuer kommt nicht in Betracht, da sie nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließt und zudem eine besondere Aufgabenstellung und keine allgemeine Aufgabe finanzieren soll (von Danwitz, 2004b, Rn. 7 f.). An die Zulässigkeit von Sonderabgaben werden seitens des Bundesverfassungsgerichts hohe Anforderungen gestellt, um ein Unterlaufen der grundgesetzlichen Finanzverfassung zu vermeiden. Es bestehen Konflikte mit den Grundsätzen der Haushaltsverfassung, insbesondere dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans und dem Budgetrecht des Parlaments, und die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen ist gefährdet (Jachmann-Michel/Vogel, 2024, Rn. 18). Als Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion werden eine Gruppenhomogenität und eine Finanzierungsverantwortung der Pflichtigen, eine spezifische Sachnähe zum mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck, eine gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens sowie eine Überprüfung der fortlaufenden Legitimation der Abgabeerhebung und eine besondere haushaltsrechtliche Dokumentation genannt (BVerfG, 2 BvR 1139/12, 2 BvR 1140/12, 2 BvR 1141/12, 06.05.2014, Rn. 116 f.). In der Literatur wurde bisher insbesondere das Vorliegen einer Gruppenhomogenität bezweifelt, und zwar bereits mit Bezug auf die Regelung im alten Postgesetz, die lediglich eine Einbeziehung von Unternehmen aus dem Briefbereich und noch nicht eine Einbeziehung von Unternehmen aus dem Paketbereich vorsah (von Danwitz, 2004b, Rn. 30 ff.). Es besteht umso mehr Grund für Zweifel, wenn künftig bei weiter sinkenden Briefmengen Paketdienstleister zur Finanzierung des Briefuniversaldienstes herangezogen würden. Es ist fraglich, warum diesen eine besondere Finanzierungsverantwortung hinsichtlich einer Versorgung mit Briefen zukommen soll, zumal sie ohne entsprechende Sortiermaschinen nicht in der Lage wären, diese Dienstleistung selbst wirtschaftlich zu erbringen. Schließlich ist auch fraglich, welchen Gruppennutzen Paketdienstleister an einer flächendeckenden Versorgung mit Briefen ziehen würden. Leider ist der Gesetzesbegründung (Bundesregierung, 2024, S. 113) nicht zu entnehmen, dass im Gesetzgebungsverfahren die verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des Umlagemechanismus überprüft wurden, obwohl sie seit Langem in der Literatur diskutiert werden. Es ist daher nicht völlig unwahrscheinlich, dass sich der Umlagemechanismus als verfassungswidrig erweist, sobald der Fall eintritt, dass er aktiviert werden muss. Auf den derzeit vorgesehenen Ausgleichsmechanismus sollte daher verzichtet werden. Bedarf es aufgrund der sich verzögernden Digitalisierung, insbesondere der öffentlichen Verwaltung und aufgrund von Universaldienstvorgaben, die über die verfassungsrechtlich garantierte Grundversorgung hinausgehen, zukünftig einer finanziellen Unterstützung des Universaldienstes, sollten die Nettokosten durch Steuermittel getragen werden. Auf diese Weise werden die volkswirtschaftlichen Kosten dieser politischen Entscheidungen im Bundeshaushalt transparent.

62. Die Monopolkommission empfiehlt,

- § 19 PostG so zu ändern, dass die mindestens zu gewährleistende Zustellfrequenz insbesondere für Briefdienstleistungen fünf und nicht sechs Tage umfasst.
- die Erschwinglichkeitsgrenze für Briefdienstleistungen in § 21 Abs. 1 PostG auf ein „erträgliches Verhältnis“ zwischen Leistung und Gegenleistung als Maßstab festzulegen.

- § 29 PostG zu streichen und stattdessen einen Ausgleich aus öffentlichen Mitteln vorzusehen.

63. Perspektivisch sollte der Gesetzgeber erwägen, von den bisherigen Anforderungen an die Postzustellung abzurücken und damit auch die entsprechenden Privilegien abzustellen. Dazu müssten rechtzeitig die verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben geändert werden.

2.4.4 Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur stärken

64. In allen Bereichen des Postwesens kommt es immer wieder zu Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern (tagesschau.de, 2023). Besonders häufig betroffen ist die Zustellung von Paketen (BNetzA, 2022, S. 13). Eine Besonderheit im Postwesen ist, dass die Postdienstleistung zumeist von den Versenderinnen und Versendern in Auftrag gegeben wird, die Hauptleitragenden bei Problemen in der Zustellung jedoch die Empfängerinnen und Empfänger sind. Die Bundesnetzagentur verfügt über eine Schlichtungsstelle, bei der Verbraucherinnen und Verbraucher Streitfälle mit Postdienstleistern schlichten lassen können (BNetzA, o. J.). Antragsberechtigt sind grundsätzlich sowohl Versenderinnen und Versender als auch Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen (§ 34 Abs. 1 Satz 2 PostG). Von der Möglichkeit zur Schlichtung gänzlich ausgenommen sind jedoch alle Fälle, in denen die Versenderinnen oder Versender Sonderbedingungen mit dem Postdienstleister vereinbart haben (§ 34 Abs. 1 Satz 1 PostG) (BNetzA, 2022, S. 12). Diese Ausnahme führt dazu, dass ein Großteil des Fernabsatzhandels von der Schlichtung ausgenommen ist (Deutscher Bundestag – Ausschuss für Wirtschaft und Energie, 2021, S. 15). Vor allem große Onlinehändler treffen solche Vereinbarungen über Sonderbedingungen (BNetzA, 2022, S. 12). Bestellen Verbraucherinnen und Verbraucher bei großen Onlinehändlern, können sie sich bei Versandproblemen nicht an die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur wenden. Kleinere Onlinehändler versenden hingegen häufiger ohne Vereinbarungen über Sonderbedingungen. Gibt es bei diesen Bestellungen Probleme mit dem Paketdienstleister, sind diese oft schlichtungsfähig (BNetzA, 2022, S. 12).

65. Aus Sicht der Monopolkommission ist es nicht schlüssig, dass private Empfängerinnen und Empfänger die Schlichtungsstelle nicht anrufen können, weil ihr Paket von einem Unternehmen versandt wurde, das eine Vereinbarung über Sonderbedingungen mit dem ausführenden Postdienstleister getroffen hat. Da die Vereinbarung lediglich die Beziehung zwischen versendendem Unternehmen und Postdienstleister betrifft, sollte sie keine Auswirkung auf das Recht von Empfängerinnen und Empfängern haben, die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur anzurufen. Zu befürchten ist außerdem, dass die aus der jetzigen Regelung resultierende Ungleichbehandlung der Paketsendungen von großen und kleinen Händlern zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

66. Die Monopolkommission empfiehlt daher,

- § 34 Abs. 1 Satz 1 PostG so zu ändern, dass Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen auch dann das Recht haben, die Schlichtungsstelle anzurufen, wenn es Vereinbarungen über Sonderbedingungen zwischen Absender und Postdienstleister gibt. Dazu sollten in § 34 Abs. 1 Satz 1 PostG die Worte „es sei denn, für die Postsendung wurden Sonderbedingungen vereinbart“ gestrichen werden.

- Verbraucherinnen und Verbraucher auf die Existenz der Schlichtungsstelle hinzuweisen. Hier wäre etwa eine Hinweispflicht im Rahmen des Vertragsschlusses mit dem Händler (§§ 312b BGB ff.) bzw. Postdienstleister (§ 31 PostG) denkbar.

2.5 Ausgewählte Empfehlungen für die Amtspraxis

67. Einige Empfehlungen der Monopolkommission an die Bundesnetzagentur haben unter der Geltung des alten Postgesetzes bisher keine Berücksichtigung gefunden. Die wichtigsten, insbesondere jene, deren Umsetzbarkeit unter der Geltung des neuen Postgesetzes vereinfacht wurde, werden im nachfolgenden Unterkapitel erläutert.

2.5.1 Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang prüfen

68. Der Teilleistungszugang ist eines der wichtigsten Instrumente für die Förderung des Wettbewerbs im Postwesen. Er ermöglicht es Wettbewerbern der Deutschen Post, Sendungen sortiert beim regulierten Unternehmen einzuliefern und durch dieses zustellen zu lassen. Postdienstleister sind in der Regel nur dann wettbewerbsfähig, wenn sie eine deutschlandweite Zustellung anbieten. Da die Deutsche Post im Briefbereich als einziges Unternehmen über ein deutschlandweites Zustellnetz verfügt, müssen alternative Briefdienstleister in einigen Regionen den Teilleistungszugang der Deutschen Post nutzen. Eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung des Teilleistungszugangs ist für sie essenziell. Dennoch bezahlt laut der Bundesnetzagentur in der Praxis ein Tochterunternehmen der Deutschen Post, die DPIHS, niedrigere durchschnittliche Teilleistungsentgelte als die alternativen Briefdienstleister (BNetzA, BK5-22/006, 29.06.2022, S. 11). Der Grund hierfür ist, dass die DPIHS von Mengenrabatten profitiert. Sie hat ein vergleichsweise hohes Sendungsmengenaufkommen und erreicht daher vergleichsweise häufig den maximalen Mengenrabatt. Alternative Briefdienstleister, die mit der DPIHS konkurrieren, leiden daher unter einem Wettbewerbsnachteil, weil bei ihnen im Durchschnitt höhere Kosten anfallen.

Tabelle 2.1: Entgelte 2025 bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs am BZA und BZE am Beispiel des Standardbriefs

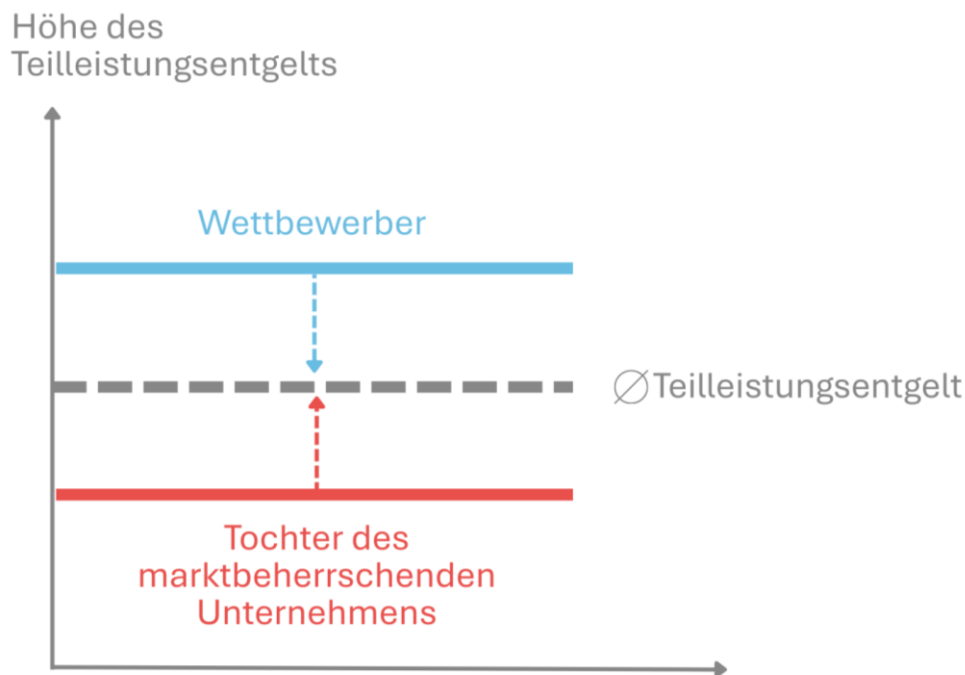
BZA		BZE	
Sendungsmenge pro Einlieferung	Teilleistungsentgelt	Sendungsmenge pro Einlieferung	Teilleistungsentgelt
ab 5.000 Stk.	65,6 Cent	ab 250 Stk.	50,4 Cent
bis 10.000 Stk.			
ab 10.001 Stk.	63,7 Cent		
ab 15.001 Stk.	59,9 Cent		
ab 20.001 Stk.	57,0 Cent		
ab 25.001 Stk.	53,2 Cent		

Quelle: Bundesnetzagentur (BNetzA, BK5-24/015, 29.04.2025, S. 17)

69. Mengenrabatte des marktbeherrschenden Unternehmens dürfen nicht missbräuchlich ausgestaltet sein. Ein Missbrauch kann insbesondere dann vorliegen, wenn die Bedingungen zur Erlangung des Rabatts nur von ausgewählten Kunden erfüllt werden können, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt ist (§ 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Satz 3 PostG). Ein solcher Fall könnte vorliegen, wenn die Schwellenwerte für die Mengenrabatte so gesetzt sind, dass nur bestimmte Kunden, wie das eigene Tochterunternehmen, profitieren und die Schwellensetzung überwiegend nach strategischen Gesichtspunkten, unabhängig von Kostenkriterien, erfolgt ist (Monopolkommission, 2023, Tz. 184). Um zu prüfen, ob der Teilleistungszugang missbräuchlich ausgestaltet ist, bedarf es daher mehr als einer reinen Beurteilung von Entgelten auf Basis der Kosten. Bedenkt man, dass der Teilleistungszugang ein Instrument zur Förderung des Wettbewerbs ist, liegt es nahe, dass es effizienten Wettbewerbern mindestens hypothetisch möglich sein sollte, ebenso häufig hohe Rabatte zu erzielen wie ein Tochterunternehmen des Marktbeherrschers. Ist dies nicht der Fall, sind Wettbewerber in ihren Wettbewerbschancen beeinträchtigt. Beispielsweise sollte nicht angenommen werden, dass ein effizienter Wettbewerber Größenvorteile erzielen kann, die eine Unternehmensgröße erfordern, die einem Marktanteil von über 40 Prozent und damit einer vermuteten Marktbeherrschung entsprechen würde.

70. Gemäß dem alten Postgesetz unterlagen die Teilleistungsentgelte einer Ex-post-Regulierung. Eine Prüfung war bei Anhaltspunkten für missbräuchliches Verhalten möglich. Gemäß dem neuen Postgesetz unterliegen die Teilleistungsentgelte der Genehmigungspflicht (§ 54 Abs. 5 PostG). Eine Prüfung der Entgelte ist Teil des Genehmigungsverfahrens. Die Bundesnetzagentur sollte, selbst wenn die Entgelte der Höhe nach jeweils den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) gemäß § 44 PostG entsprechen, zusätzlich die Anzahl der (Mengen-)Rabattstufen und die Schwellenwerte für die einzelnen Rabattstufen hinsichtlich möglicher missbräuchlicher Vorteile nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PostG würdigen.⁴⁰ Dies hat die Bundesnetzagentur in ihrer letzten Entgeltentscheidung vom April 2025 noch nicht explizit getan (BNetzA, BK5-24/015, 29.04.2025). Der Fokus einer Prüfung der Ausgestaltung der Rabattstufen sollte insbesondere auf der Einlieferungsmenge liegen, die mindestens notwendig ist, um den Maximalrabatt zu erreichen. Ist diese so hoch, dass ein effizienter Wettbewerber sie seltener erreicht als das Tochterunternehmen des marktbeherrschenden Unternehmens, wäre von der Bundesnetzagentur eine Anpassung des Rabattsystems zu erwirken. Die Anpassung sollte, wie in Abbildung 2.1 illustriert, dazu führen, dass das marktbeherrschende Unternehmen und seine Konzerntöchter in geringerem Maße als bisher und die Wettbewerber in höherem Maße als bisher von Mengenrabatten profitieren. Über alle Nutzergruppen hinweg bliebe das durchschnittliche Teilleistungsentgelt unberührt und würde weiter den KeL gemäß § 44 PostG entsprechen.

⁴⁰ Tabelle 2.1 zeigt die derzeitigen Mengenrabattstufen beispielhaft anhand des Teilleistungsentgeltes für den Standardbrief (bis 20g).

Abbildung 2.1: Mögliche Anpassung der Teilleistungsentgelte

Quelle: Eigene Darstellung

71. Daneben sollte von der Bundesnetzagentur vor dem Hintergrund der allgemein sinkenden Sendungsmengen⁴¹ die Einlieferungs- und die Mindestmenge, die mindestens notwendig ist, um den Teilleistungszugang überhaupt nutzen zu können, regelmäßig dahingehend geprüft werden, ob es effizienten Wettbewerbern auch in dünn besiedelten Gebieten möglich ist, diese zu erreichen. Andernfalls könnte dies darauf hindeuten, dass das marktbeherrschende Unternehmen in dünn besiedelten Gebieten den Wettbewerb dadurch verdrängt, dass dieser den Teilleistungszugang aufgrund einer zu hohen Mindesteinlieferungs- und Mindestmenge nicht nutzen kann.

72. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass die Bundesnetzagentur in Entgeltentscheidungen, die den Teilleistungszugang für Briefe betreffen, die Ausgestaltung der Mengenrabatte explizit hinsichtlich eines möglichen missbräuchlichen Vorteils für die Tochterunternehmen der Deutschen Post nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PostG untersucht.

2.5.2 Vergabe der Zeitslots für Einlieferungen am Teilleistungszugang

73. Benachteiligungen der Wettbewerber am Teilleistungszugang können in vielerlei Gestalt auftreten. Eine hohe Gefahr besteht bei der Vergabe von Einlieferungszeitslots an die einzelnen Briefzentren der Deutschen Post. Die Deutsche Post vergibt an jedem einzelnen Briefzentrum Einlieferungszeitslots an die Nutzer des Teilleistungszugangs. Konsolidierer und alternative Briefdienstleister erlangen durch späte Einlieferungszeitslots einen Wettbewerbsvorteil.⁴² Sie

⁴¹ Siehe Abbildung 1.1.

⁴² In der Literatur wird etwa eine unzulässige Diskriminierung für den Fall angenommen, dass für Konsolidierer und Großkunden unterschiedliche Anlieferungszeiten gelten (Koenig/Lemberg, 2014, Rn. 883).

können im Vergleich zu Wettbewerbern ihren Kunden eine spätere Abholung bei gleicher Laufzeit anbieten, und zwar ohne höhere Kosten. Dieser komparative Vorteil wird zusätzlich verstärkt, wenn es dadurch gelingt, eine höhere Anzahl von Kunden zu akquirieren und in der Folge ein höheres Sendungsvolumen pro Einlieferung am Teilleistungszugang zu erzielen. Wie Tabelle 2.1 zeigt, ist die Höhe der Teilleistungsentgelte an die Einlieferungsmenge gekoppelt. Folglich bezahlt ein Briefdienstleister mit höherem Sendungsvolumen weniger Entgelt pro Sendung, wenn es ihm gelingt, eine höhere Rabattstufe zu erreichen. Wettbewerber äußern gegenüber der Monopolkommission immer wieder den Verdacht, dass die DPIHS als Tochterunternehmen der Deutschen Post häufiger von späten Einlieferungszeitslots profitiert als andere Nutzer des Teilleistungszugangs.

74. Aus Sicht der Monopolkommission ist es plausibel, dass fortwährend die Gefahr besteht, dass die Deutsche Post ihre Tochterunternehmen bei der Vergabe der Einlieferungszeitslots an den einzelnen Briefzentren bevorzugt. Solange sie die Vergabe steuert, muss ihr Verhalten regelmäßig stichprobenartig geprüft werden. Da Marktteilnehmer die Vergabe in ihrer Gesamtheit nicht überblicken können, kommt für diese Prüfung nur die Bundesnetzagentur infrage. Bereits in vorangegangenen Gutachten hat die Monopolkommission daher empfohlen, dass die Vergabe der Einlieferungszeitslots regelmäßig durch die Bundesnetzagentur geprüft wird (Monopolkommission, 2021, Tz. 57 ff.). Eine solche Prüfung war nach Auskunft der Bundesnetzagentur nach altem Postgesetz nicht ohne einen besonderen Anlass (z. B. eine Beschwerde) möglich, weil gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen keine hinreichenden allgemeinen Auskunftsrechte bestanden (Monopolkommission, 2023, Tz. 178). Das neue Postgesetz enthält jedoch solche Auskunftsrechte (§ 55 Abs. 4 i. V. m. Abs. 5 Nr. 3 PostG).

75. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass die Bundesnetzagentur das marktherrschende Unternehmen auf Basis des § 55 Abs. 4 i. V. m. Abs. 5 Nr. 3 PostG verpflichtet, ihr Informationen über die Vergabe von Einlieferungszeitslots an den Briefzentren zu übermitteln.
- dass die Bundesnetzagentur die Vergabe von Einlieferungszeitslots an den Briefzentren regelmäßig stichprobenartig auf Chancengleichheit (§ 55 Abs. 2 PostG) für einzelne Nutzer des Teilleistungszugangs prüft.

Kapitel 3

Amtspraxis in der Entgeltregulierung überdenken

76. Die Bundesnetzagentur hat im November 2024 erstmals auf Basis des neuen Postgesetzes das Price-Cap-Verfahren für Universaldienstleistungen durchgeführt (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024). Die zugrunde liegenden Vorschriften sieht die Monopolkommission, wie bereits in Kapitel 2.4.1 erläutert, aus mehreren Gründen kritisch. Die Monopolkommission hatte erstmals Einblick in die ungeschwärzte Fassung einer solchen Entscheidung. Hierbei hat sie neben den ihr bereits bekannten gesetzlichen Mängeln auch mehrere verbesserungsbedürftige Punkte in der behördlichen Umsetzung identifizieren können, auf die im Folgenden eingegangen wird. Diese Punkte betreffen die Anerkennung und die Verteilung von Kosten als Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost (§ 44 Abs. 4-7 PostG).

77. Die Anerkennung von Kosten als Lasten wirkt sich, soweit sie andernfalls als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) nach § 44 Abs. 1 PostG anerkannt würden, zwar nicht unmittelbar auf die Entgelthöhe aus. Lasten können anders als KeL jedoch bei der Kostenzurechnung auch dann den regulierten Bereichen zugeordnet werden, wenn diese Zuordnung nicht verursachungsgerecht ist. Mittelbar erhöht die Anerkennung von Lasten das Porto von Privatkundinnen und -kunden im Brief- und Paketbereich sowie von Geschäftskunden im Briefbereich deutlich.

3.1 Transparenz über die Ermittlung der Lasten der Deutschen Post für Postbeamtinnen und -beamte herstellen

78. Die Mitarbeiterschaft der Deutschen Post setzt sich unter anderem zusammen aus

- Tarifbeschäftigten ohne Besitzstand,
- Tarifbeschäftigten mit Besitzstand⁴³ und
- Postbeamtinnen und -beamten.

79. Als Lasten aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost werden Mehrkosten für Tarifbeschäftigte mit Besitzstand sowie für Postbeamtinnen und -beamte berücksichtigt. Die Kosten für Tarifbeschäftigte ohne Besitzstand dienen als Vergleichsmaßstab. Die Anerkennung von Mehrkosten für Tarifbeschäftigte mit Besitzstand hat die Monopolkommission in der Vergangenheit bereits kritisch kommentiert (Monopolkommission, 2021, Tz. 22).⁴⁴

80. Die Monopolkommission hat sich im Rahmen ihrer erstmaligen Einsicht in eine ungeschwärzte Entscheidung der Bundesnetzagentur auch mit der Anerkennung von Mehrkosten

⁴³ Zur Erläuterung des Besitzstandes siehe auch Tz. 49.

⁴⁴ Zur Kritik der Monopolkommission an der Anerkennung von Mehrkosten durch Tarifbeschäftigte mit Besitzstand siehe Tz. 49.

für Postbeamtinnen und -beamte vertieft befasst. Die Informationen in der Entscheidung erwiesen sich dabei als wenig ergiebig und gehen nicht substantiell über jene der öffentlichen Fassung hinaus. In der öffentlichen Fassung heißt es:

„Die Ermittlung des Besitzstandes, der auf Beamte entfällt, erfolgt analog [Anm.: zu jener von Tarifbeschäftigten mit Besitzstand]. Die Beamten werden in Abhängigkeit von der Bewertung des Arbeitspostens einer tariflichen Entgeltgruppe einzelfallbezogen zugeordnet. Danach erfolgt eine Bewertung mit den durchschnittlichen wettbewerbsüblichen Personalkosten der Entgeltgruppe. Der Besitzstand Beamte ergibt sich somit durch Gegenüberstellung der Beamtenbezüge inkl. Personalzusatzkosten (PZK) mit den wettbewerbsüblichen Personalkosten des jeweiligen Arbeitspostens nach dem Entgelttarifvertrag der Betroffenen“ (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 95).

81. Bei der vertieften Analyse ergibt sich eine Reihe von Unklarheiten. Bei der Ermittlung von durch Tarifbeschäftigte mit Besitzstand verursachten Lasten wird von der Bundesnetzagentur die „Besitzstandszulage“ als Last anerkannt (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 95). Diese Zulage kann auf Basis des Tarifvertrags ermittelt werden. Sie ist spezifisch für jede Entgeltstufe in jeder Entgeltgruppe festgelegt. Bei Beamtinnen und Beamten geht die Bundesnetzagentur offenbar nicht ohne Weiteres „analog“ vor. Die Besoldungsgruppen von Beamtinnen und Beamten scheinen nach Ansicht der Bundesnetzagentur keine Entsprechung in der Entgeltgruppensystematik der Tarifbeschäftigten ohne Besitzstand zu haben. Die Bundesnetzagentur scheint vielmehr für jede Beamtin und jeden Beamten unabhängig von der jeweiligen Zugehörigkeit zu einer Besoldungsgruppe und nur anhand der Tätigkeit zu ermitteln, welche Kosten dieser oder diese hypothetisch als Tarifbeschäftigte verursachen würden. Es wird eine „Bewertung des Arbeitspostens“ vorgenommen und dem Ergebnis dieser Bewertung eine Entgeltgruppe der Tarifbeschäftigten ohne Besitzstand zugordnet. Dabei bleibt in der Entscheidung unklar, wie und von wem, d. h. der Deutschen Post oder der Bundesnetzagentur, die „Bewertung des Arbeitspostens“ erfolgt und nach welchen Kriterien, die aus dieser Bewertung hervorgehen, die Zuordnung eines Arbeitspostens zu einer Entgeltgruppe der Tarifbeschäftigten ohne Besitzstand stattfindet.

82. Unklar bleibt in der Entscheidung auch, wie anschließend die „durchschnittlichen wettbewerbsüblichen Personalkosten der Entgeltgruppe“ ermittelt werden. Das betrifft insbesondere die Frage, wie die Erfahrungsstufen berücksichtigt werden. Bei der Deutschen Post finden seit vielen Jahren keine Verbeamtungen mehr statt. Die Beamtinnen und Beamten dürften daher eher hohe Erfahrungsstufen und Tarifbeschäftigte ohne Besitzstand vergleichsweise niedrige Erfahrungsstufen in ihrer jeweiligen Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe innehaben. Ein simpler Vergleich der durchschnittlichen Personalkosten von Tarifbeschäftigten einer Entgeltgruppe mit denen von Beamtinnen und Beamten in vergleichbaren Tätigkeiten würde diesen Unterschied in der Beschäftigtenstruktur nicht berücksichtigen und wäre fehl am Platz. Den Beamtinnen und Beamten wäre vielmehr jeweils eine bzw. ein hypothetische(r) Tarifbeschäftigte(r) ohne Besitzstand gegenüberzustellen, die bzw. der über die gleiche Berufserfahrung in der relevanten Entgeltgruppe verfügt und daher eine äquivalente Erfahrungsstufe hat. Ob die Bundesnetzagentur derzeit so vorgeht, ist aus ihrer Entscheidung nicht ersichtlich.

83. Die Monopolkommission und ihre Mitarbeiter haben zum Thema der Lasten der Deutschen Post für Postbeamtinnen und -beamten mit der Bundesnetzagentur mehrere Gespräche geführt. Die Bundesnetzagentur hat jederzeit Auskünfte erteilt und versucht Unklarheiten aufzuklären. Die Gespräche haben viele, jedoch nicht alle Unklarheiten beseitigt. Ein höherer Detailgrad in künftigen Entscheidungen, der Unklarheiten vorbeugt, wäre aus Sicht der Monopolkommission wünschenswert.

3.2 Lasten aus werktäglicher Zustellung sollten nur Universaldienste umfassen

84. Teil der Universaldienstvorgaben ist, dass eine Zustellung an sechs Tagen in der Woche zu erfolgen hat (§ 19 PostG). Diese gesetzliche Vorgabe zur Zustellfrequenz ist, wie in Abschnitt 2.4.3 erläutert, nach Ansicht der Monopolkommission zu streng. Theoretisch könnten hieraus Lasten entstehen, die anzuerkennen sind.

85. Darüber hinaus sieht die Monopolkommission äußerst kritisch, dass die Bundesnetzagentur auch bei Nicht-Universaldienstleistungen die werktägliche Zustellung als Last anerkennt (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 83 ff.).⁴⁵ Die Beförderung von Brief- und Paketsendungen, die in verschiedener Form von Standardsendungen abweichen (§ 16 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3 lit. a, c, d-f PostG), von Geschäftskundenpaketen (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 PostG) und von Werbesendungen (§ 16 Abs. 2 Nr. 3 lit. b PostG) gehört nicht zu den Universaldienstleistungen. Die Zustellung dieser Sendungen im Allgemeinen und die werktägliche Zustellung im Besonderen sind nicht Teil der gesetzlich definierten postalischen Grundversorgung. Die Anerkennung der werktäglichen Zustellung solcher Sendungen als Universaldienstlast ist nach Auffassung der Monopolkommission nicht zweckmäßig. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung, diese Dienstleistungen zu erbringen. Es steht der Deutschen Post jederzeit frei, die werktägliche Zustellung dieser Postsendungen zu unterlassen.

86. Auch für eine „sonstige sachliche Rechtfertigung“ im Sinne des § 44 Abs. 4 Satz 1 PostG sind dem Beschluss keine Anhaltspunkte zu entnehmen. Eine solche Rechtfertigung könnte z. B. vorliegen, wenn die Verschiebung von Lasten von Nicht-Universaldienstleistungen zu Universaldienstleistungen dazu führt, dass die Nicht-Universaldienstleistungen in höherem Maße Gemeinkosten mitfinanzieren, die auch Universaldienstleistungen betreffen. Jedoch müsste der zusätzliche Gemeinkostenbeitrag der Nicht-Universaldienstleistungen die den Universaldienstleistungen nicht verursachungsgerecht zugeordneten Lasten übersteigen. Nur dann würden im Ergebnis die Entgelte für Universaldienstleistungen niedriger ausfallen. Die Monopolkommission hat schon allein aufgrund der Komplexität eines solchen hypothetischen Wirkmechanismus erhebliche Zweifel, dass dies der Fall ist. Es ist unklar, wie stark sich die Gemeinkostenbeiträge der Nicht-Universaldienstleistungen ändern würden, wenn deren derzeit als Last anerkannten Kosten verursachungsgerecht erwirtschaftet werden müssten. Mögliche Reaktionen der Deutschen Post wären, dass sie bei den betroffenen Nicht-Universaldienstleistungen die Preise erhöht oder die Zustellfrequenz vermindert. Beides könnte zu einem Nachfragerückgang

⁴⁵ In der öffentlichen Entwurfsfassung der Price-Cap-Entscheidung ist ersichtlich, welche Segmente die Bundesnetzagentur grundsätzlich für berücksichtigungsfähig hält (BNetzA, BK5-24/003, 25.09.2024, S. 73 f., Tabelle 34). In der Beschlussfassung ist die entsprechende Tabellenspalte geschwärzt (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 86, Tabelle 34 f.).

bei diesen Dienstleistungen führen und deren Gemeinkostenbeitrag senken. Die Stückkosten der Universaldienstleistungen würden dadurch steigen. Gleichzeitig würden den Universaldienstleistungen jedoch weniger Lasten nach Tragfähigkeit zugeordnet. Das senkt die Stückkosten. Die hohe Komplexität dieser gegenläufigen Effekte führt dazu, dass jede Abschätzung, ob in der Gesamtbetrachtung der kostensteigende oder kostensenkende Effekt überwiegt, mit erheblicher Unsicherheit behaftet ist. Faktisch wäre sogar denkbar, dass die Deutsche Post bei Wegfall der Lastenverschiebung weder den Preis noch die Zustellfrequenz bei den betroffenen Nicht-Universaldienstleistungen ändert und die Gemeinkostenbeiträge unverändert bleiben.

3.3 Höhe der Lasten für Deutsche Post durch Filialnetzvorgaben prüfen

87. Die Bundesnetzagentur hat in früheren Maßgrößenentscheidungen den Unterhalt von Post-Shop-Filialen, die die Deutsche Post betreibt, und Post-Partner-Filialen, die von Dritten im Auftrag der Deutschen Post betrieben werden, nicht als Universaldienstlast anerkannt. Der Grund hierfür war, dass die Deutsche Post dies zum Zeitpunkt der jeweiligen Verfahren nicht geltend gemacht hatte (BNetzA, BK5-18/003, 03.06.2019, S. 96 f.; BNetzA, BK5-21/004, 23.11.2021, S. 76 f.). Im Maßgrößenverfahren für den Zeitraum von Anfang 2019 bis Ende 2021 hatte sie eine solche Geltendmachung lediglich für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt (BNetzA, BK5-18/003, 03.06.2019, S. 97). Im jüngsten Verfahren stellte die Deutsche Post nun ein ihren Angaben nach betriebswirtschaftlich organisiertes und strukturiertes Filialnetz dem gesetzlich vorgeschriebenen Filialnetz gegenüber und machte die Kostendifferenz als Universaldienstlast geltend (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 87 ff.). Die Bundesnetzagentur folgte der Deutschen Post insoweit, als sie zumindest die Kosten der durch die Deutschen Post betriebenen Post-Shop-Filialen abzüglich der durchschnittlichen Kosten einer durch Dritte betriebenen Post-Partner-Filiale als Universaldienstlast anerkannte (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 90 f.).

88. Nach Ansicht der Monopolkommission sollte in zukünftigen Verfahren intensiv geprüft werden, ob tatsächlich Post-Shop-Filialen existieren, die ausschließlich aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und nicht aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben werden. Die Monopolkommission hatte sich bereits in einer Stellungnahme im Rahmen des Verfahrens entsprechend geäußert (Monopolkommission, 2024b, S. 5 f.). Dass Post-Shop-Filialen in der Vergangenheit aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben wurden, zeigt sich daran, dass die Deutsche Post die betreffenden Kosten bisher nicht als Universaldienstlast geltend gemacht hat. Es ist davon auszugehen, dass die Deutsche Post auch zukünftig zumindest den weit überwiegenden Teil ihrer Standorte aus betrieblichem Eigeninteresse unterhält und nicht, weil sie dazu aufgrund der Universaldienstvorgaben verpflichtet ist. Zwar gehen die Briefmengen kontinuierlich zurück, zugleich steigen jedoch die Paketmengen. Beide Sendungsmengen sind für die Wirtschaftlichkeit von Standorten relevant.

89. Bei der Prüfung, ob einzelne Post-Shop-Filialen nicht aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben werden, sollten zwei Kriterien zugrunde gelegt werden. Als erstes Kriterium sollte die Wettbewerbssituation vor Ort in den Blick genommen werden. Befindet sich in der gemäß § 17 Abs. 1 PostG relevanten Umgebung des Standortes auch der Standort mindestens eines weiteren Paket- oder Briefdienstleisters, ist davon auszugehen, dass nicht nur dieser, sondern auch

die Deutsche Post ihren Standort aus betrieblichem Eigeninteresse betreibt. Der Wettbewerber wird einen Standort nur dort betreiben, wo die bei ihm anfallenden Sendungsmengen ausreichend hoch sind, damit sich der Standort rentiert. Da die Deutsche Post im Paket- und Briefbereich über wesentlich höhere Sendungsmengen und daher auch über eine höhere Sendungsdichte als jeder Wettbewerber verfügt, ist es unwahrscheinlich, dass sich ihr Standort in derselben Region nicht rentiert. Auch das Fehlen eines Partners für eine Post-Partner-Filiale kann in solchen Regionen kein ausschlaggebendes Kriterium sein, weil es einem Wettbewerber nachweislich gelungen ist, einen solchen Partner zu finden. Bei der Betrachtung sollten zudem automatisierte Stationen der Wettbewerber berücksichtigt werden. Bei der Errichtung von Paketstationen fallen erhebliche Investitionskosten an. Wettbewerber werden diese nur in Regionen tätigen, in denen das Sendungsaufkommen ausreichend hoch ist. In ihrem Beschluss hatte die Bundesnetzagentur diesen Ansatz der Monopolkommission als grundsätzlich nachvollziehbar bezeichnet und darauf verwiesen, dass hierfür bei künftigen Verfahren die Daten aus dem digitalen Atlas zur Postversorgung genutzt werden können (BNetzA, BK5-24/003, 11.11.2024, S. 89).

90. Darüber hinaus sollte als weiteres Kriterium die in der jeweiligen Filiale der Deutschen Post anfallende Sendungsmenge berücksichtigt werden. Ist in einer Region kein Wettbewerber aktiv, kann der Betrieb einer Filiale für die Deutsche Post dennoch wirtschaftlich sein. Möglicherweise fallen in der Region nicht genug Sendungen für die Wettbewerber, wohl aber für einen quasi-monopolistischen Standort der Deutschen Post an. Die Deutsche Post ist das einzige Unternehmen, das sowohl im Brief- als auch im Paketbereich über ein breites Angebot verfügt. Das Filialnetz ist für beide Bereiche von hoher Bedeutung. Entscheidend ist daher, ob Standorte unter Berücksichtigung der Nutzung für beide Bereiche wirtschaftlich sind. Ein Standort sollte deshalb nur dann als Universaldienstlast anerkannt werden, wenn alle wesentlichen Sendungsmengen erheblich und kontinuierlich niedriger sind als typischerweise in Filialen mit ähnlicher Größe und ähnlichen Öffnungszeiten. Dabei ist auch die Zahl der Abholungen von Paketen zu berücksichtigen, weil ein betriebliches Eigeninteresse an einem Standort auch daraus erwachsen kann, dass sich die Nachfrage durch lange Fahrtwege bei Abholungen durch Kundinnen und Kunden reduzieren würde.

3.4 Tragfähigkeit der Geschäftsbereiche der Deutschen Post überdenken

91. § 44 Abs. 5 PostG sieht die Möglichkeit vor, dass Kosten, die im Rahmen von § 44 Abs. 4 PostG berücksichtigungsfähig sind, nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden, wenn sie aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten Post 2023 und in ihrer Stellungnahme im Rahmen des vorliegenden Maßgrößenverfahrens empfohlen, eine Tragfähigkeit im Sinne dieser Norm insbesondere dann anzunehmen – und mithin eine rein verursachungsgerechte Kostenzuordnung vorzunehmen –, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass die Deutsche Post in dem betreffenden Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt (Monopolkommission, 2023, Tz. 193; Monopolkommission, 2024b, S. 7). Es erscheint kaum denkbar, dass in einem Markt, in dem ein Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, Kosten bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können. Der Sendungsmengenanteil der Deutschen Post deutet darauf hin, dass diese in den

meisten, wenn nicht sogar in allen Märkten des Briefbereichs, einschließlich des Bereichs „Dialog Marketing“, über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

3.5 Fazit und Empfehlungen

92. Die Anerkennung von Lasten führt zu deutlich höheren Porti für Privatkundinnen und -kunden im Brief- und Paketbereich sowie für Geschäftskunden im Briefbereich. Die Monopolkommission hatte erstmals Einblick in die ungeschwärzte Fassung einer Entscheidung in einem Price-Cap-Verfahren. Hierbei hat sich nach Ansicht der Monopolkommission gezeigt, dass die Anerkennung von Lasten durch die Bundesnetzagentur restriktiver erfolgen sollte.

93. Bei der Ermittlung der durch Postbeamtinnen und -beamte verursachten Lasten ist die Entscheidung der Bundesnetzagentur noch nicht vollumfänglich nachvollziehbar. Die Monopolkommission empfiehlt

- einen höheren Detailgrad in künftigen Entscheidungen hinsichtlich der Frage, wie der Abgleich zwischen den von Postbeamtinnen und -beamte verursachten Personalkosten und den wettbewerbsüblichen Personalkosten erfolgt.

94. Bei der Anerkennung der durch die werktägliche Zustellung verursachten Lasten werden, nach Ansicht der Monopolkommission zweckwidrig, auch Kosten der werktäglichen Zustellung von Dienstleistungen anerkannt, die keine Universaldienstleistungen sind. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass, wenn möglich, in dem zu erwartenden Gerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln (golem.de, 2024), welches die Maßgrößenentscheidung der Bundesnetzagentur vom 11. November 2024 betrifft, eine Rechtswidrigkeit der Anerkennung der werktäglichen Zustellung bei Nicht-Universaldienstleistungen als Last geprüft wird.
- dass die Bundesnetzagentur in künftigen Entscheidungen ausschließlich bei Universaldienstleistungen die werktägliche Zustellung als Last anerkennt.

95. Die Mehrkosten für den Betrieb von Post-Shop-Filialen werden derzeit generell als Last anerkannt, obwohl unklar ist, ob diese aus geschäftlichem Eigeninteresse betrieben werden. Die Monopolkommission empfiehlt, dass die Bundesnetzagentur zukünftig prüft,

- ob tatsächlich Post-Shop-Filialen der Deutschen Post existieren, die nur aufgrund gesetzlicher Vorgaben betrieben werden.
- ob in der relevanten Umgebung kein anderer Brief- oder Paketdienstleister einen Standort unterhält.
- ob die Sendungsmengen erheblich und kontinuierlich niedriger als typischerweise in ähnlichen Filialen der Deutschen Post sind.

96. Schließlich wird bei der Verteilung der Lasten nach Tragfähigkeit nach Ansicht der Monopolkommission die Wettbewerbssituation auf den jeweiligen Märkten nicht hinreichend berücksichtigt. Die Monopolkommission empfiehlt,

- dass in Bereichen, in denen die Deutsche Post über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, die Zuordnung von Kosten ausschließlich verursachungsgerecht erfolgt.

Kapitel 4

Massive wettbewerbliche Defizite im Geschäftskundenbriefbereich

97. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten Post 2023 bereits auf die zunehmende Konzentration im Geschäftskundenbriefbereich hingewiesen. Infolge der zwischenzeitlichen Übernahme der Freesort GmbH durch die Max Ventures Management GmbH hat sich die Marktstruktur dort weiter verschlechtert. Das Bundeskartellamt hat ein Verfahren gegen die zwei weiteren Tochterunternehmen der Max Ventures Management GmbH (die Compador Dienstleistungs GmbH, an der auch die Deutsche Post beteiligt ist, und die Postcon Konsolidierungs GmbH) sowie die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) eingestellt. Die Deutsche Post und die Max-Ventures-Gruppe haben ihre Verflechtungen infolge von wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamts aufgelöst. Es ist zweifelhaft, ob die Maßnahmen für wettbewerbliche Impulse im Geschäftskundenbriefbereich sorgen. Wichtig ist in jedem Fall, dass zusätzlich die von der Monopolkommission empfohlene Überprüfung des Rabattsystems am Teilleistungszugang durch die Bundesnetzagentur erfolgt (siehe Abschnitt 2.5.1).

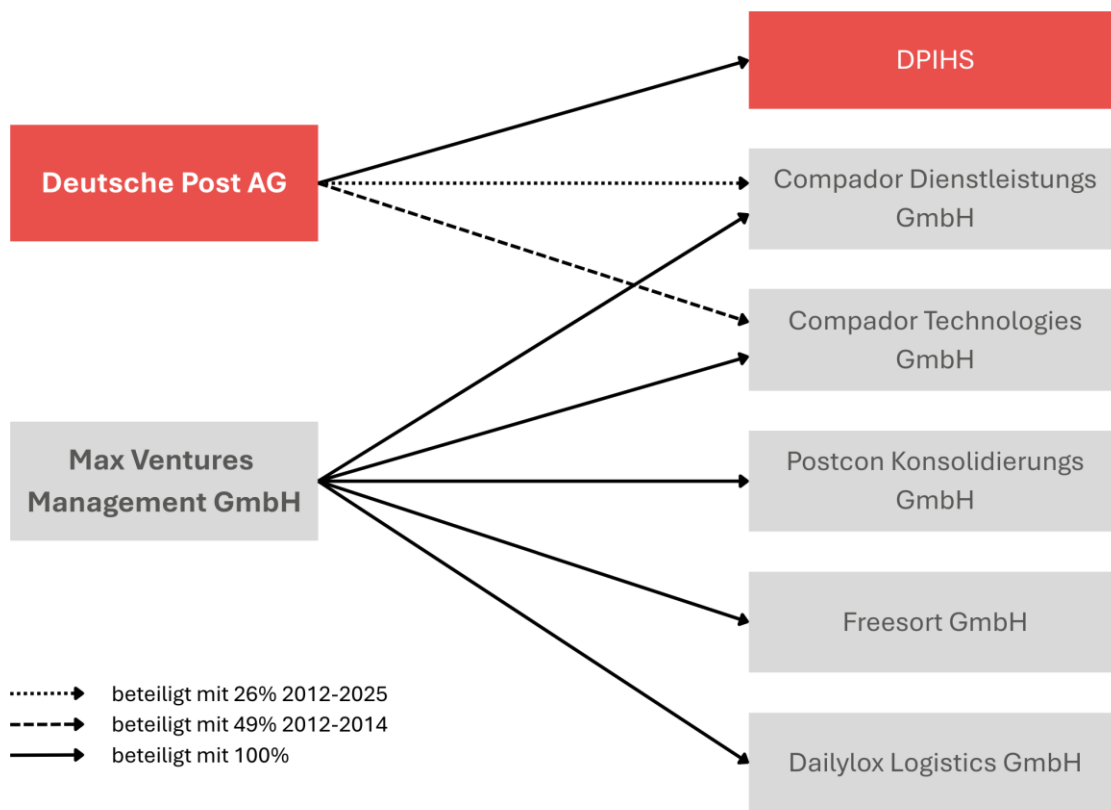
4.1 Weiter zunehmende Unternehmenskonzentration

98. Der Geschäftskundenbriefbereich ist von überragender Bedeutung für den Postsektor. Im Jahr 2024 wurden 89 Prozent aller Briefsendungen von Geschäftskunden und nur 11 Prozent von Privatkunden in Auftrag gegeben (siehe Abbildung 1.1). Im Geschäftskundenbriefbereich nehmen Großkunden – in der Regel Behörden oder Unternehmen – häufig das Angebot von sog. Konsolidierern in Anspruch. Hierbei handelt es sich um Unternehmen, die Vorleistungen wie das Abholen, Frankieren und Sortieren von Geschäftspost übernehmen. Konsolidierer liefern die Briefsendungen gebündelt bei der Deutschen Post oder einem alternativen Briefdienstleister, der über ein eigenes Zustellnetz verfügt, ab. Auch alternative Briefdienstleister nutzen mitunter Konsolidierer für Briefsendungen, die in Regionen zugestellt werden müssen, in denen sie über kein eigenes Zustellnetz verfügen.

99. Das Segment der Konsolidierer ist allerdings zunehmend konzentriert. Der mit Abstand größte Konsolidierer ist die DPIHS, ein Tochterunternehmen der Deutschen Post. Bedeutende Wettbewerber der DPIHS waren vormals die Compador Dienstleistungs GmbH, die Postcon Konsolidierungs GmbH und die Freesort GmbH. Diese drei Unternehmen wurden allerdings sukzessive von der Max Ventures Management GmbH übernommen. Die Monopolkommission hat sich in ihrem 13. Sektorgutachten Post bereits ausführlich mit den Beteiligungen der Max Ventures Management GmbH sowie den Verflechtungen mit der Deutschen Post befasst (Monopolkommission, 2023, Tz. 200 ff.). Nach der Veröffentlichung des letzten Sektorgutachtens erwarb die Max Ventures Management GmbH im Herbst 2024 sämtliche Anteile an der Freesort GmbH von der Francotyp-Postalia Holding AG. Die Freesort GmbH galt als letzter größerer unabhängiger Konsolidierer, der weder der Deutschen Post noch der Max Ventures Management AG gehörte. Neben diesen beiden Unternehmensgruppen gibt es nur kleinere Konsolidierer. Eine Intervention des Bundeskartellamts hatte jüngst zur Folge, dass die Deutsche Post ihre

im Jahr 2012 erworbene Beteiligung an der Compador Dienstleistungs GmbH in Höhe von 26 Prozent an die Max Ventures Management GmbH abgegeben hat (dazu noch Abschnitt 4.2).

Abbildung 4.1: Beteiligungsstruktur Deutsche Post & Max Ventures Management GmbH



Quelle: Eigene Darstellung

100. Der Wettbewerb zwischen den Konsolidierern der Max-Ventures-Gruppe und der DPIHS scheint eingeschränkt zu sein. Nach den der Monopolkommission vorliegenden Informationen sollen die Sortierzentren der Freesort GmbH unmittelbar im Anschluss an ihre Übernahme durch die Max Ventures Management GmbH geschlossen worden sein. Sämtliche Konsolidierer dieser Unternehmensgruppe – die Compador Dienstleistungs GmbH, die Postcon Konsolidierungs GmbH und die Freesort GmbH – sollen im Wesentlichen als Vertriebsgesellschaften tätig sein, während die eigentlichen Konsolidierungsleistungen ganz überwiegend von der DPIHS erbracht werden. Die Max-Ventures-Gruppe verfügt demnach lediglich über (zentrale) Kapazitäten, um die Briefe bei den Geschäftskunden abzuholen. Hierzu dient ein Tochterunternehmen der Max Ventures Management AG, die Dailylox Logistics GmbH. Die der Monopolkommission vorliegenden Informationen deuten darauf hin, dass die Dailylox Logistics GmbH die Briefe jedenfalls zuletzt nahezu ausschließlich der DPIHS übergeben hat, wo die übrigen Vorleistungsschritte – wie das Frankieren, Sortieren und Einliefern der Sendungen in ein Briefzentrum der Deutschen Post – erfolgten. Ob sich an der Zusammenarbeit der Deutschen Post und der Max-Ventures-Gruppe durch die Intervention des Bundeskartellamts (dazu noch Tz. 102) bereits etwas geändert hat oder sich zeitnah ändern wird, ist für die Monopolkommission derzeit nicht ersichtlich.

101. Als marktbeherrschendes Unternehmen ist die DPIHS bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 54 Abs. 1 Satz 2 und 3 PostG zwar grundsätzlich zur Erbringung von Teilleistungen gegenüber den Konsolidierern der Max-Ventures-Gruppe verpflichtet. Die nahezu ausschließliche Übergabe von Briefsendungen an die DPIHS hat aber zur Folge, dass die verbliebenen konkurrierenden Konsolidierer sowie die regional tätigen alternativen Briefdienstleister zuletzt kaum Sendungen von der Max-Ventures-Gruppe erhalten haben. Dadurch haben jene Unternehmen im (Rest-)Wettbewerb mit der Deutschen Post schlechtere Chancen.

4.2 Wettbewerbsimpulse durch kartellbehördliche Intervention schwierig

102. Den vorgenannten Entwicklungen könnten wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen der DPIHS und der Max-Ventures-Gruppe zugrunde gelegen haben. Das Bundeskartellamt stellte Anfang Juli 2025 ein Kartellverwaltungsverfahren gegen Konsolidierer aus den beiden Unternehmensgruppen ein (BKartA, 2025a; BKartA, 2025b). Die Deutsche Post und die Max-Ventures-Gruppe hatten zuvor auf Veranlassung des Bundeskartellamts insbesondere eine gesellschaftsrechtliche Verflechtung aufgelöst. An der Compador Dienstleistungs GmbH waren beide Unternehmensgruppen beteiligt – die Max Ventures Management GmbH mit 74 Prozent und die Deutsche Post mit 26 Prozent der Anteile (siehe dazu bereits Abbildung 4.1). Die Deutsche Post hatte ihre Beteiligung an die Max Ventures Management AG abgegeben, die nunmehr sämtliche Anteile an der Compador Dienstleistungs GmbH hält. Bereits zu Beginn des Verfahrens des Bundeskartellamts hatte die Deutsche Post offenbar keinen beherrschenden Einfluss mehr auf die Compador Dienstleistungs GmbH. Denn der Gesellschaftsvertrag war zuvor im Anschluss an eine gerichtliche Feststellung des beherrschenden Einflusses der Deutschen Post geändert worden (vgl. OVG NRW, 13 B 530/18, 21.03.2019; dazu bereits Monopolkommission, 2023, Tz. 202 ff.). Neben der Auflösung der Unternehmensverflechtung wirkte das Bundeskartellamt darauf hin, dass der Vertrag zur Erbringung der Konsolidierungsleistungen durch die DPIHS für die Max-Ventures-Gruppe aufgehoben wird.

103. Gemeinsame Beteiligungen zwischen Wettbewerbern können Anlass zu kartellrechtlichen Bedenken geben (vgl. BGH, KVR 12/99, 08.05.2001; BGH, KVZ 55/07, 04.03.2008; BGH, KZR 58/07, 23.06.2009). Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass sowohl die vormalige gemeinsame Beteiligung, die Compador Dienstleistungs GmbH, als auch die beiden vormaligen Muttergesellschaften, die Max Ventures Management GmbH (mittels der Postcon Konsolidierungs GmbH sowie der Freesort GmbH) und die Deutsche Post (mittels der DPIHS), als Konsolidierer auftreten.

104. Ob der Ausgang des Kartellverwaltungsverfahrens des Bundeskartellamts zu einer Wiederbelebung des Wettbewerbs im Geschäftskundenbriefbereich und zwischen der DPIHS und der Max-Ventures-Gruppe führt, ist zweifelhaft. Durch die Auflösung der Unternehmensverflechtung scheinen die kartellrechtlichen Risiken für eine Verhaltenskoordinierung zwar verringert worden zu sein. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die DPIHS und die Max-Ventures-Gruppe – als nun nicht mehr gesellschaftsrechtlich verflochtene Unternehmen – einen neuen Vertrag über die Erbringung von Konsolidierungsleistungen abschließen. Auf diese Möglichkeit weist auch das Bundeskartellamt hin (BKartA, 2025a; BKartA, 2025b). Dabei wäre es aus den in Tz. 100 f. genannten Gründen aus Sicht der Monopolkommission mindestens wünschenswert,

dass die Konsolidierer der Max-Ventures-Gruppe die Briefsendungen nicht (nahezu) ausschließlich an die DPIHS übergeben.

105. Im vorliegenden Fall haben die Unternehmen die Verflechtung aufgelöst und den Vertrag über die Erbringung von Konsolidierungsleistungen aufgehoben, ohne dass das Bundeskartellamt sie hierzu formell gemäß § 32 oder § 32b GWB aufgefordert hat. Ob das Bundeskartellamt bei einer streitigen Verfahrensführung weitergehende Verpflichtungen hätte durchsetzen können, ist unklar. Sofern es im Geschäftskundenbriefbereich aber weitere kartellrechtlich bedenkliche Verhaltensweisen geben sollte, wäre es angesichts der massiven wettbewerblichen Defizite in dem Bereich wünschenswert, dass das Bundeskartellamt der Rechtsdurchsetzung dort eine anhaltend hohe Bedeutung beimisst. Ob und inwiefern das Bundeskartellamt etwaige Rechtsverstöße verfolgt, hängt indes auch von dem Aufwand und den Erfolgsaussichten seines Eingreifens ab. Dabei ist zu beachten, dass der Erlass von Abhilfemaßnahmen gemäß § 32 GWB nur zulässig ist, soweit diese zur Abstellung eines Kartellrechtsverstoßes geeignet und erforderlich sind. Im Übrigen können wettbewerbliche Defizite, die auf ein möglicherweise wettbewerblich unerwünschtes, aber kartellrechtskonformes Verhalten zurückzuführen sind, mit dem klassischen Kartellrecht nicht behoben werden.

106. Für solche Fälle hat der Gesetzgeber der 11. GWB-Novelle mit § 32f GWB ein neues kartellbehördliches Instrument geschaffen. Dieses Instrument könnte nach Ansicht der Monopolkommission grundsätzlich auch im Geschäftskundenbriefbereich zum Einsatz kommen. Angesichts der insoweit vorhandenen rechtlichen und tatsächlichen Hürden gilt dies jedoch nur für den Fall, dass das jüngst abgeschlossene Verfahren des Bundeskartellamts sowie mögliche weitere verstoßabhängige Interventionen dort nicht für ausreichend Wettbewerb sorgen können.

107. Die Monopolkommission hat bereits in ihrem 13. Sektorgutachten Post auf die Möglichkeit eines Vorgehens gemäß § 32f GWB hingewiesen (Tz. 206). Demnach kann das Bundeskartellamt – gemäß § 32f Abs. 8 GWB im Einvernehmen mit der Bundesnetzagentur – verhaltensorientierte sowie sonstige strukturelle Maßnahmen anordnen, um einer erheblichen und fortwährenden Störung des Wettbewerbs abzuhelpfen. Ein Rückgriff auf § 32f GWB ist möglich, soweit ein kartellrechtswidriges Verhalten der Unternehmen nicht festgestellt werden kann oder die entsprechenden Befugnisse nicht ausreichen, um die Störung des Wettbewerbs wirksam und dauerhaft zu beseitigen (§ 32f Abs. 3 Satz 1 GWB). Neben der Subsidiarität verstoßunabhängiger Maßnahmen ist insbesondere zu beachten, dass das Bundeskartellamt in dem betreffenden Wirtschaftszweig zuvor eine Sektoruntersuchung im Sinne des § 32e GWB durchgeführt haben muss. Ein Vorgehen nach § 32f GWB ist also nur innerhalb enger rechtlicher Grenzen möglich und zudem zeit- und ressourcenaufwendig.

4.3 Überprüfung des Entgeltsystems der Deutschen Post am Teilleistungszugang

108. Für mehr Wettbewerb im Geschäftskundenbriefbereich könnte eine Anpassung der Mengenrabatte am Teilleistungszugang sorgen. Die jetzige Ausgestaltung des Entgeltsystems der Deutschen Post bevorzugt möglicherweise die konzerneigene DPIHS und stärkt deren Marktposition, indem sie die Einlieferung großer Sendungsmengen, die von diesem Unternehmen häufiger erreicht werden können, belohnt.

109. Da die Konsolidierer der Max-Ventures-Gruppe die Briefsendungen laut den der Monopolkommission vorliegenden Informationen – jedenfalls zuletzt – nahezu ausschließlich an die DPIHS übergeben haben, kann die DPIHS noch höhere Mengenrabatte erzielen. Es obliegt der Bundesnetzagentur, zu überprüfen, ob das Entgeltsystem der Deutschen Post am Teilleistungszugang angepasst werden muss (dazu bereits ausführlich Abschnitt 2.5.1).

4.4 Fazit und Empfehlungen

110. Der Geschäftskundenbriefbereich ist zunehmend konzentriert. Durch die Übernahme der Freesort GmbH durch die Max Ventures Management GmbH hat sich die Marktstruktur dort weiter verschlechtert. Die Deutsche Post hat zuletzt einen Großteil aller Konsolidierungsleistungen erbracht; durch die stärkere Präsenz über die Ebene der Zustellung hinaus ist ihr Wertschöpfungsanteil im Briefbereich gestiegen. Darunter leidet nicht nur der Wettbewerb mit den verbliebenen konkurrierenden Konsolidierern, sondern insbesondere jener mit den alternativen Briefdienstleistern.

111. Die Monopolkommission

- begrüßt die Auflösung der Verflechtungen zwischen der Deutschen Post und der Max-Ventures-Gruppe infolge des Kartellverwaltungsverfahrens des Bundeskartellamts.
- ist hinsichtlich der Auswirkungen der kartellbehördlichen Intervention auf den Wettbewerb im Geschäftskundenbriefbereich jedoch wenig optimistisch, insbesondere angesichts einer möglichen Fortführung der Konsolidierungsleistungen für die Max-Ventures-Gruppe durch die DPIHS.
- erachtet es als wünschenswert, dass das Bundeskartellamt der Rechtsdurchsetzung im Geschäftskundenbriefbereich eine anhaltend hohe Bedeutung beimisst.
- verweist auf ihre Empfehlung aus Abschnitt 2.5.1, die Ausgestaltung des Mengenrabattsystems am Teilleistungszugang zu überprüfen.

Kapitel 5

Handlungsempfehlungen

Generelle den Postmarkt betreffende Empfehlungen

112. Die Briefzustellung wird ganz überwiegend nur noch von der öffentlichen Verwaltung oder aufgrund gesetzlicher Vorgaben genutzt. Mit fortschreitender digitaler Transformation ist damit zu rechnen, dass auch in Deutschland – wie bereits jetzt in Dänemark – der Bedarf für eine Zustellung nach dem bisherigen Muster entfällt.

- Der Gesetzgeber sollte die notwendigen Anpassungsschritte für eine bedarfsgerechte Ausgestaltung des Postuniversaldienstes langfristig planen.

113. Derzeit profitieren nur einzelne Anbieter, insbesondere die Deutsche Post, von einer Umsatzsteuerbefreiung im Bereich der Geschäftskundenbriefe. Dies schädigt den Wettbewerb.

- Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter, insbesondere die Deutsche Post, von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, muss zügig beendet werden.
- Die Umsatzsteuerbefreiung sowohl für die sog. Teilleistungen der Deutschen Post als auch für die Geschäftskundendienstleistungen der alternativen Briefdienstleister sollte abgeschafft werden, indem in § 4 Nr. 11b UStG die Teilleistungen ausdrücklich von der Umsatzsteuerbefreiung ausgenommen werden. Diese Steuerbefreiung widerspricht dem Grundzweck der ihr zugrundeliegenden unionsrechtlichen Vorgabe, da der Teilleistungszugang besondere Bedürfnisse bestimmter Wirtschaftsteilnehmer erfüllt, nicht aber Grundbedürfnisse der Bevölkerung.

114. Die Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post besteht weiterhin. Über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hält der Bund Anteile in Höhe von 16,99 Prozent an der Deutschen Post. Dies führt zu Interessenkonflikten beim Bund.

- Die verbliebenen Anteile der KfW an der Deutschen Post sollten veräußert werden.

Anpassungsbedarf im Postgesetz

115. Einige Empfehlungen der Monopolkommission haben bei der Novellierung des Postgesetzes im Jahr 2024 keine Berücksichtigung gefunden. Die wichtigsten Empfehlungen werden nachfolgend aufgeführt.

- Die Maßstäbe der Entgeltregulierung sollten nicht länger so gestaltet sein, dass sie der Deutschen Post erlauben, von ihren Kundinnen und Kunden überhöhte Entgelte zu verlangen. Erstens sollte, um die Effizienzanreize beim regulierten Unternehmen und die Transparenz der Regulierung zu erhöhen, in § 42 Abs. 2 PostG klargestellt werden, dass die Bundesnetzagentur bei Entgeltgenehmigungen zusätzlich auch eine von der Kostenberechnung des Unternehmens unabhängige Kostenrechnung anstellen und hierfür Kostenmodelle heranziehen kann. Zweitens sollte § 44 Abs. 2 PostG so geändert werden, dass der Gewinnzuschlag an einer marktüblichen Verzinsung des eingesetzten Kapitals statt an Umsatzrenditen von Euro-Stoxx-50-Unternehmen bemessen wird. Drittens sollte die Quersubventionierung beim regulierten Unternehmen unterbunden

werden, die durch die Zuordnung von „Lasten“ nach Tragfähigkeit gemäß § 44 Abs. 4-7 PostG derzeit zulässig ist.

- In der letzten Postgesetznovelle wurde die Erlaubnispflicht für die Erbringung von Postdienstleistungen von Brief- auf Paketdienste erweitert und ein Anbieterverzeichnis in den §§ 4-10 PostG verankert. Ziel war die bessere Unterbindung von schlechten Arbeitsbedingungen und damit verbundenen Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben. So kommt es im Briefbereich zwar nur selten zu sozial- und arbeitsrechtlichen Verstößen. Im Paketbereich gibt es jedoch anekdotische Evidenz aus Schwerpunktprüfungen des Zolls, dass es häufig zu Verstößen kommt. Das alte Postgesetz sah für bestimmte Briefdienstleistungen eine Lizenzpflicht und für die Erbringer sonstiger Postdienstleistungen (z. B. Paketdienstleistungen) lediglich eine Anzeigepflicht vor. Postdienstleister sollten künftig besser einer Anzeigepflicht nach dem Vorbild von § 36 PostG a. F. unterworfen werden, welche lediglich das sachliche und räumliche Leistungsangebot des jeweiligen Unternehmens umfasst. Auf die umfangreichen Regelungen in §§ 4-10 PostG sollte verzichtet werden. Verstöße gegen gesetzliche Vorgaben können besser aufgedeckt werden, wenn Beschäftigte von den Unternehmen über ihre Arbeitnehmerrechte und Beschwerdemöglichkeiten aufgeklärt werden müssen.
- Die Beschwerdestelle für Beschäftigte von Postdienstleistern bei der Bundesnetzagentur sollte abgeschafft werden, indem § 74 PostG ersatzlos gestrichen wird. Die zentrale externe Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz verfolgt dasselbe Ziel. Die Bundesregierung sollte sich darauf konzentrieren, die Zugänglichkeit dieser zentralen Meldestelle zu verbessern.
- Die Universaldienstvorgaben sollten abgesenkt werden. § 19 PostG sollte so geändert werden, dass die Zustellfrequenz insbesondere für Briefdienstleistungen lediglich mindestens fünf – und nicht sechs – Tage umfasst. Die Erschwinglichkeitsgrenze für Briefdienstleistungen in § 21 Abs. 1 PostG sollte auf ein „erträgliches Verhältnis“ zwischen Leistung und Gegenleistung als Maßstab festgelegt werden. Der in § 29 PostG vorgesehene Mechanismus zur Gewährung von Ausgleichszahlungen zwischen Postdienstleistern sollte gestrichen und stattdessen ein Ausgleich aus öffentlichen Mitteln vorgesehen werden.
- Die Bundesnetzagentur verfügt über eine Schlichtungsstelle, bei der Verbraucherinnen und Verbraucher Streitfälle mit Postdienstleistern schlichten lassen können. Von der Möglichkeit zur Schlichtung ausgenommen sind Fälle, in denen die Versenderinnen oder Versender Sonderbedingungen mit dem Postdienstleister vereinbart haben. Diese Ausnahme führt dazu, dass ein Großteil des Fernabsatzhandels aus der Schlichtung ausgenommen ist. Alle Verbraucherinnen und Verbraucher sollten das Recht haben, die Schlichtungsstelle anzurufen. Dazu sollten in § 34 Abs. 1 Satz 1 PostG die Worte „es sei denn, für die Postsendung wurden Sonderbedingungen vereinbart“ gestrichen werden. Verbraucherinnen und Verbraucher sollten zudem auf die Existenz der Schlichtungsstelle hingewiesen werden. Eine Hinweispflicht im Rahmen des Vertragsschlusses mit dem Händler (§§ 312b BGB ff.) bzw. Postdienstleister (§ 31 PostG) wäre denkbar.

Handlungsbedarf in der Amtspraxis

116. Einige Empfehlungen der Monopolkommission an die Bundesnetzagentur haben unter der Geltung des alten Postgesetzes bisher keine Berücksichtigung gefunden. Die wichtigsten Empfehlungen, insbesondere jene, deren Umsetzbarkeit unter der Geltung des neuen Postgesetzes vereinfacht wurde, werden nachfolgend zusammen mit weiteren neuen Empfehlungen aufgeführt.

- Der Teilleistungszugang ist eines der wichtigsten Instrumente für die Förderung des Wettbewerbs im Postwesen. Die DPIHS, ein Tochterunternehmen der Deutschen Post, hat ein vergleichsweise hohes Sendungsmengenaufkommen und erreicht am Teilleistungszugang häufiger als Wettbewerber der Deutschen Post einen maximalen Mengenrabatt. Die Bundesnetzagentur sollte in Entgeltentscheidungen, die den Teilleistungszugang für Briefe betreffen, die Ausgestaltung der Mengenrabatte explizit hinsichtlich eines möglichen missbräuchlichen Vorteils für die Tochterunternehmen der Deutschen Post nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PostG untersuchen.
- Benachteiligungen der Wettbewerber am Teilleistungszugang können in vielerlei Gestalt auftreten. Eine hohe Gefahr einer solchen Benachteiligung besteht bei der Vergabe von Einlieferungszeitslots an den einzelnen Briefzentren der Deutschen Post. Die Bundesnetzagentur sollte die Deutsche Post auf Basis des § 55 Abs. 4 i. V. m. Abs. 5 Nr. 3 PostG verpflichten, ihr Informationen über die Vergabe von Einlieferungszeitslots an den Briefzentren zur Verfügung zu stellen. Sie sollte die Vergabe von Einlieferungszeitslots an den Briefzentren regelmäßig stichprobenartig auf Chancengleichheit (§ 55 Abs. 2 PostG) für einzelne Nutzer des Teilleistungszugangs prüfen.
- Die Monopolkommission hat mehrere verbesserungsbedürftige Punkte in der Umsetzung des Price-Cap-Verfahrens für Universaldienstleistungen durch die Bundesnetzagentur identifiziert. Sie betreffen die Anerkennung und die Verteilung von Kosten als Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost (§ 44 Abs. 4-7 PostG). Erstens ist teilweise ein höherer Detailgrad in den Entscheidungen der Bundesnetzagentur wünschenswert. Dies betrifft insbesondere die Frage, wie der für die Lastenermittlung notwendige Abgleich zwischen den von Postbeamtinnen und -beamten verursachten Personalkosten und den wettbewerbsüblichen Personalkosten erfolgt. Zweitens sollte der Besitzstandszuschlag von Tarifbeschäftigten nicht als Last aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost anerkannt werden. Drittens sollte die Bundesnetzagentur in künftigen Entscheidungen ausschließlich bei Universaldienstleistungen die werktägliche Zustellung als Last aus der Erbringung des Universaldienstes anerkennen. Viertens sollte die Bundesnetzagentur nur solche Post-Shop-Filialen der Deutschen Post als Last aus der Erbringung des Universaldienstes anerkennen, die ausschließlich aufgrund gesetzlicher Vorgaben betrieben werden. Dafür sollte sie prüfen, ob in der relevanten Umgebung kein anderer Brief- oder Paketdienstleister einen Standort unterhält und ob die Sendungsmengen erheblich und kontinuierlich niedriger als typischerweise in ähnlichen Filialen der Deutschen Post sind. Viertens sollten Lasten, die in einem Geschäftsbereich der Deutschen Post anfallen, in dem diese marktbeherrschend ist, ausschließlich verursachungsgerecht zugeordnet und nicht nach Tragfähigkeit auf andere Geschäftsbereiche verteilt werden.

117. Darüber hinaus kommt auch der Durchsetzung des Kartellrechts durch das Bundeskartellamt im Postsektor eine wichtige Rolle zu.

- Das Bundeskartellamt sollte der Rechtsdurchsetzung im Geschäftskundenbriefbereich eine anhaltend hohe Bedeutung beimessen.

Literaturverzeichnis

BBC (2025), Denmark ending letter deliveries is a sign of the digital times, <https://www.bbc.com/news/articles/c3v37plv2edo>, Abruf am 17.11.2025.

Berliner Beratungszentrum für Migration und Arbeit (2024), <https://bema.berlin/aktuelles/bema-zahlen-2024/>, Abruf am 22.08.2025.

BKartA (2025a), Briefkonsolidierung – Deutsche Post und Max-Ventures heben Verflechtungen auf, Pressemitteilung, 07.07.2025.

BKartA (2025b), Prüfung von Wettbewerbsbeschränkungen bei Postdienstleistungen, Fallbericht, 30.10.2025.

BNetzA (2020), Pressemitteilung vom 29. Januar 2020, Bundesnetzagentur überprüft Erhöhung der Paketpreise für Privatkunden, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200129_Paket.html, Abruf am 01.12.2025.

BNetzA (2021), Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn, 2021.

BNetzA (2022), Schlichtungsstelle Post Tätigkeitsbericht 2022, Bonn, 2022.

BNetzA (2023), Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, 2023.

BNetzA (2025), Bericht zum Briefmarkt 2024 - Marktdaten und Wettbewerbsverhältnisse (Stand: Februar 2025), 2025.

BNetzA (o. J.), Schlichtungsstelle Post, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Schlichtung/Schlichtung_Post/start.html, Abruf am 22.08.2025.

BPEX/KE-Consult (2025), Trends erkennen, Chancen ergreifen – KEP-Studie 2025 – Analyse des Marktes in Deutschland, Köln, 2025.

Bundesamt für Justiz (o. J.), https://www.bundesjustizamt.de/DE/MeldestelledesBundes/MeldestelledesBundes_node.html, Abruf am 02.12.2025.

Bundesregierung (1997), Entwurf eines Postgesetzes, BT-Drs. 13/774 vom 30.05.1997.

Bundesregierung (2024), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts, BT-Drs. 20/10283 vom 07.02.2024.

Copenhagen Economics. (2022), Main developments in the postal sector (2017-2021).Volume 1, LU, 2022.

von Danwitz, T. (2004a), in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Auflage, Anhang zu § 11 PostG, § 6 PUDLV.

von Danwitz, T. (2004b), in: Badura, P. u. a. (Hrsg.), Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Auflage, § 16.

Deutsche Post (2024), Warenversand national: Anfang 2025 wird aus Warenpost das DHL Kleinpaket, Abruf am 20.11.2025.

Deutsche Post (o. J.), Mit dem DHL Kleinpaket günstig und flexibel versenden, <https://www.dhl.de/de/geschaeftskunden/paket/leistungen-und-services/dhl-kleinpaket.html>, Abruf am 20.11.2025.

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Wirtschaft und Energie (2021), Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates – Drucksache 19/20347 – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistungen, BT-Drs. 19/26583 vom 10.02.2021.

Europäische Kommission (2025), EU-Rechtsakt über Zustelldienstleistungen - Aufforderung zur Stellungnahme zu einer Folgenabschätzung, Ares(2025)8720860, Brüssel, 14.10.2025.

General-Anzeiger Bonn (2023), General-Anzeiger Bonn, https://ga.de/news/wirtschaft/regional/deutsche-post-dhl-personalvorstand-thomas-ogilvie-ueber-neue-plaene_aid-92580615, Abruf am 29.06.2023.

golem.de (2024), <https://www.golem.de/news/dhl-post-findet-neue-portopreise-zu-niedrig-und-klagt-2412-191625.html>, Abruf am 26.08.2025.

golem.de (2025), <https://www.golem.de/news/deinfach-dhl-tochter-baut-netz-von-anbieter-neutralen-paketboxen-2502-193280.html>, Abruf am 27.11.2025.

Goodman, A. (2012), An approach to the assessment of whether a ‘commercial rate of return’ is earned by an asset-light universal service network – the UK approach, 26th Conference On Postal And Delivery Economics, Florence School of Regulation, 2012.

handelsblatt.com (2025), <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/logistik-warum-paketdienste-zunehmend-unter-druck-geraten/100135627.html>, Abruf am 28.11.2025.

HDE/IFH Köln (2024), Online Monitor 2024, Berlin/Köln, 2024.

HDE/IFH Köln (2025), Online Monitor 2025, Berlin/Köln, 2025.

IG Metall (o. J.), <https://www.igmetall.de/tarif/tariflexikon/besitzstandsklausel>, Abruf am 22.08.2025.

Jachmann-Michel, M./Vogel, M. (2024), in: Huber, P./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage, Art. 105.

KfW (2024), <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Förderauftrag-und-Geschichte/Privatisierung-der-Deutschen-Post/>, Abruf am 22.08.2025.

Koenig, C./Lemberg, N. (2014), in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, Kapitel D.

Koenig, C./Meyer, M. (2014), in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, Kapitel D.

Kühling, J. (2015), in: Kahl, W. u. a. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 175. Aktualisierung, Art. 87f.

Monopolkommission (2008), 5. Sektorgutachten Post (2008): Monopolkampf mit allen Mitteln (ehem. SG 51), Baden-Baden, 2008.

Monopolkommission (2010), 6. Sektorgutachten Post (2010): Auf Wettbewerbskurs gehen (ehem. SG 57), Baden-Baden, 2010.

Monopolkommission (2015), 9. Sektorgutachten Post (2015): Postwendende Reform – Jetzt! (ehem. SG 74), Baden-Baden, 2015.

Monopolkommission (2017), 10. Sektorgutachten Post (2017): Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten! (ehem. SG 79), Baden-Baden, 2017.

Monopolkommission (2019), 11. Sektorgutachten Post (2019): Neue Chancen für den Wettbewerb, Baden-Baden, 2019.

Monopolkommission (2020), Policy Brief Ausgabe 5: Drängende Reform des Postgesetzes – Jetzt liefern!, 2020.

Monopolkommission (2021), 12. Sektorgutachten Post (2021): Wettbewerb mit neuem Schwung!, Baden-Baden, 2021.

Monopolkommission (2023), 13. Sektorgutachten Post (2023): Postwesen durch Wettbewerb erneuern!, Baden-Baden, 2023.

Monopolkommission (2024a), Stellungnahme zur Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestags am 20. März 2024 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz – PostModG), Wirtschaftsausschuss Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(9)348, 2024.

Monopolkommission (2024b), https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2024/BK5-24-0003/BK5-24-0003_Stellungnahme1.pdf.

Monopolkommission (2025), Policy Brief 15: Offene Umsatzsteuerfragen gefährden Existenz der alternativen Briefdienste!, 2025.

Needham, P. (2016), Amazon plans own delivery operation in Germany, CEP-Research, <https://www.cep-research.com/2016/01/07/amazon-plans-own-delivery-operation-in-germany/>, Abruf am 19.11.2025.

PostNord (2025), PostNord to discontinue handling mail in Denmark in 2026 – focusing exclusively on parcels, <https://group.postnord.com/news-media/2025/postnord-to-discontinue-handling-mail-in-denmark-in-2026--focusing-exclusively-on-parcels/>, Abruf am 17.11.2025.

Reinbothe, J. u. a. (2014), in: Groebel, A. u. a. (Hrsg.), Postrecht, Kapitel C.

tagesschau.de (2023), tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/post-beschwerden-108.html>, Abruf am 22.08.2025.

WIK (2018), Digitalisierung und Briefsubstitution: Erfahrungen in Europa und Schlussfolgerungen für Deutschland, 436, 2018.

WIK (2023), Diskussionsbeitrag Nr. 517: Preis- und Qualitätsstrategien im Briefmarkt: Auswirkungen auf den Zustellwettbewerb in Deutschland, 2023.

Rechtsquellen

Mehrwertsteuersystemrichtlinie, MwStSystRL, Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem vom 28. November 2006, ABl. L 347 vom 11.12.2006, 1.

Postdienst Richtlinie, PDRL, Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität vom 15. Dezember 1997, ABl. L 015 vom 21.1.1998, 14.

PostG a. F., Postgesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. I S. 3294 vom 30.12.1997.

Postrechtsmodernisierungsgesetz, PostModG, Gesetz zur Modernisierung des Postrechts vom 15. Juli 2024, BGBl. I Nr. 236 vom 18.7.2024.

Umsatzsteuergesetz, UStG, Umsatzsteuergesetz vom 21. Februar 2005, BGBl. I S. 386 vom 2.3.2005.

Wachstumschancengesetz, Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness vom 27. März 2024, BGBl. I Nr. 108 vom 27.3.2024.