Monopolkommission

Post 2021:
Wettbewerb mit neuem Schwung!

12. Sektorgutachten

Gutachten der Monopolkommission
gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 195 Abs. 2, 3 TKG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 1

Kurzfassung 3

Kapitel 1 8

Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten 8

1.1 Die Verteilung der Marktanteile im Briefbereich verändert sich kaum 8
1.2 Weitgehend funktionsfähiger Wettbewerb bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen 12
1.3 Die Warensendung als hybrides Produkt zwischen Brief und Paket ist von wachsender Bedeutung 14

Kapitel 2 15

Die in Kraft getretene kleine Novelle des Postgesetzes ist unzureichend und bevorteilt die Deutsche Post AG 15

2.1 Die Neuregelung der Entgeltmaßstäbe in § 20 Postgesetz führt zu überhöhten Entgelten für Postdienstleistungen 16
2.2 Die Aufnahme der Preis-Kosten-Schere in das Postgesetz ist zu begrüßen 19
2.3 Weiterhin offene Punkte für eine Postgesetznovelle 21
2.3.1 Teilleistungszugang auf Warensendungen und Pressepost erweitern 21
2.3.2 Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur anpassen 22
2.3.3 Anpassung der Bußgelder 22
2.3.4 Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten mittels Drei-Kriterien-Tests 23
2.3.5 Abschaffung der Lizenzpflicht 23
2.3.6 Einsichtsrechte der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur im Postbereich 24

Kapitel 3 25

Stärkung des Wettbewerbs auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe durch mehr Transparenz 25

3.1 Laufzeitverzögerungen transparent gestalten 25
3.1.1 Ursachen von Laufzeitverzögerungen bei Teilleistungsendungen sind unklar 25
3.1.2 Eindeutige Zuordnung der Ursachen von Laufzeitverzögerungen ermöglichen 26
3.2 Wettbewerbsvorteile und Diskriminierungspotenzial bei der Vergabe von Einlieferungszeiten in die Briefzentren der Deutsche Post AG aufheben 28

Kapitel 4 30

Amazons Aktivitäten auf dem Paketmarkt 30

4.1 Die Bedeutung des Onlineshops von Amazon für den Paketmarkt steigt 30
4.2 Amazon agiert in verschiedenen Rollen auf dem Paketmarkt 33
4.2.1 Amazon als Onlinehändler mit eigenem Paketzustellnetz 33
4.2.2 Amazon als Onlinehändler und Nachfrager von Paketdienstleistungen 34
4.2.3 Amazon als Marktplatzbetreiber und Vermittler von Paketdienstleistungen 34
4.2.4 Amazon als Logistikdienstleister 38
4.2.5 Amazon als Logistikdienstleister mit eigenem Paketzustellnetz 40
4.3 Amazon übt positiven Einfluss auf den Wettbewerb im Paketbereich aus, dennoch ist möglicherweise wettbewerbswidriges Verhalten zu untersuchen 41
4.3.1 Wettbewerbsdruck im Onlinehandel durch Amazon Prime führt zu Qualitätsverbesserungen im Paketbereich 41

4.3.2 Amazons Position als Onlinehändler und Onlinemarktplatzbetreiber führt zu Wettbewerbsvorteilen auf dem Paketmarkt ... 41
4.3.3 Mögliche wettbewerbsrechtliche Verstöße frühzeitig und umfassend untersuchen ... 43
4.3.4 Derzeit kein Handlungsbedarf auf dem Paketmarkt ... 43

Kapitel 5 ... 45

Würdigung der Amtspraxis ... 45

5.1 Maßgrößenverfahren zur Bestimmung der Preisobergrenzen für Privatkundenbriefentgelte der Deutsche Post AG ab 1. Januar 2022 ... 45
5.2 Verfahren zur Entgelterhöhung auf dem Privatkundenpaketmarkt im Jahr 2020 ... 48
5.3 Die erwirkte Abstellung missbräuchlichen Verhaltens der Deutsche Post AG im Rahmen des Pressepostverfahrens des Bundeskartellamtes ist zu begrüßen ... 50

Kapitel 6 ... 52

Handlungsempfehlungen ... 52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Umsätze im lizenzpflichtigen Briefbereich nach Kundensegment (2018 und 2020)..... 9
Abbildung 1.2: Sendungsmengen nach Zustellnetz im lizenzpflichtigen Bereich (2018 bis 2021)..... 11
Abbildung 1.3: Teilleistungssendungen nach Einlieferung (2018 bis 2020)..... 11
Abbildung 1.4: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten (2018 bis 2021)..... 12
Abbildung 1.5: Verteilung der inländischen Paketsendungen nach Kundensegment (2018 und 2020) 13
Abbildung 3.1: Dienstleistungskette für Teilleistungssendungen 25
Abbildung 4.1: Marktanteile nach Umsatz im Onlinehandel (2019 und 2020)..... 31
Abbildung 4.2: Marktanteile im italienischen B2C-Paketmarkt (2016 bis 2020)..... 32

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Preisvergleich DPD Classic National für Shop2Home 35
Tabelle 4.2: Preisvergleich DPD National mit Abholung 37
Tabelle 4.3: Preisvergleich Amazon inländischer Versand von Standard-Paketen 40
Tabelle 5.1: Bestimmung der sendungsmengengewichtigen Umsatzrendite 47
Tabelle 5.2: Preisvergleich Pakete der Deutsche Post AG im Jahr 2020 49

Vorwort

Die Monopolkommission legt mit diesem Bericht ihr zwölftes Sektorgutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den deutschen Postmärkten vor und erfüllt damit den gesetzlichen Auftrag nach § 44 Postgesetz (PostG) i. V. m. § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) 1996 bzw. § 195 Abs. 2, 3 TKG 2021.* Die Monopolkommission nimmt Stellung zu der Frage, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht, und weist auf notwendige Änderungen im Postgesetz, in der Post-Entgeltregulierungsverordnung sowie in der Post-Universaldienstleistungsverordnung hin.

Die Monopolkommission hat zur Vorbereitung des Gutachtens Behörden, Verbände und Unternehmen um schriftliche Stellungnahmen gebeten. Die Bundesnetzagentur, das Bundeskartellamt, der Bundesverband Briefdienste e. V., der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V., der Bundesverband Paket & Expresslogistik e. V., der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., Deutsche Post AG, Francotyp-Postalia Holding AG, Hermes Germany GmbH, MEDIA Logistik GmbH (Post Modern), P2 Die Zweite Post GmbH & Co. KG, PIN AG sowie 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 15. Oktober 2021 mit den Marktteilnehmern und Verbänden die vorläufigen Ergebnisse des Gutachtens diskutiert. In der Anhörung waren vertreten: Amazon, der Bundesverband Briefdienste e. V., der Bundesverband der Kurier-Express-Post Dienste e. V., der Bundesverband Paket & Expresslogistik e. V., die Deutsche Post AG und der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.

Am gleichen Tag erörterten der Vizepräsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Herr Peter Franke, und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde mit der Monopolkommission Themen der Wettbewerbsentwicklung und der Regulierung der Postmärkte. Am 28. Oktober 2021 erfolgte eine Diskussion der vorläufigen Gutachtenergebnisse mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundeskartellamts.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Monopolkommission führten zahlreiche Gespräche mit Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums, der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamtes und Vertretern von Unternehmen und Verbänden. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Beiträge und Auskünfte.

Die Monopolkommission dankt auch ihren wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Herrn Dr. Oliver Zierke, der das Gutachten federführend betreut hat, Herrn Dr. Stefan Bulowski und Frau Johanna Welsch.

---

* Die Verweisung des § 44 PostG auf das Telekommunikationsgesetz hätte aufgrund der mehrfachen Novellierung des Telekommunikationsgesetzes einer Änderung bedurft. Dazu ist es bislang nicht gekommen. Die aktuelle Novellierung des TKG zum 1. Dezember 2021 nimmt die Monopolkommission zum Anlass, um den Untertitel des Sektorgutachtens Post an die geänderte Nummerierung des TKG anzupassen.

Bonn, den 16. Dezember 2021

Jürgen Kühling

Pamela Knapp

Dagmar Kollmann

Thomas Nöcker

Achim Wambach

Kurzfassung

Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten

Starke marktbeherrschende Stellung der Deutsche Post AG im Briefbereich

K1. Die Deutsche Post AG verfügt im Briefbereich insgesamt über eine sehr starke Marktposition. Dies betrifft sowohl das Geschäftskunden- als auch das Privatkundensegment. Der nach Umsatz bemessene Marktanteil der Deutsche Post AG im Privatkundenbriefmarkt betrug 97,4 Prozent im Jahr 2020. Im Geschäftskundensegment konnte die Deutsche Post AG zusammen mit ihren Tochterunternehmen 83,2 Prozent aller Umsätze auf sich vereinen. Die Hauptursache für die Dominanz der Deutsche Post AG ist, dass diese nach wie vor als einziges Unternehmen über ein deutschlandweites Zustellnetz für Briefe verfügt. Den Wettbewerbern ist der Aufbau eines solchen Zustellnetzes trotz Kooperationen bisher nicht gelungen. Aus diesem Grund werden nach wie vor über 85 Prozent aller Briefsendungen in Deutschland ausschließlich oder teilweise über das Briefnetz der Deutsche Post AG transportiert. Auch Wettbewerber greifen bei durchschnittlich rund 40 Prozent ihrer Briefsendungen auf das Briefzustellnetz der Deutsche Post AG zurück. Der Zugang zum Zustellnetz der Deutsche Post AG ist daher von hoher Bedeutung für den Wettbewerb. Insgesamt ist derzeit nicht erkennbar, dass der Wettbewerb im Briefbereich funktionsfähig ist oder sich positiv entwickelt.

Überwiegend funktionsfähiger Wettbewerb bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen

K2. Das Paketsegment hat im Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP) die größte wirtschaftliche Bedeutung. 93 Prozent der inländischen Sendungsmengen entfallen auf den Bereich Geschäftskunden, d. h. auf die Zustellung von gewerblich veranlassten Paketen an gewerbliche und private Empfängerinnen und Empfänger. Der Anteil der von Privatkundinnen und Privatkunden verschickten Pakete, der sog. Privatkundenmarkt, macht lediglich 7 Prozent der Sendungsmengen aus. Die Deutsche Post AG hält im Privatkundenmarkt einen Marktanteil von über 70 Prozent. Die Deutsche Post AG befördert im Paketsegment insgesamt über 40 Prozent der Sendungsmengen. Die anderen großen Paketdienstleister, zu denen neben DPD, GLS, Hermes und UPS auch Amazon gehört, verfügen jeweils über Marktanteile zwischen 5 und 15 Prozent (die Bundesnetzagentur gibt hier keine exakten Marktanteile, sondern Marktanteilsspannen an). Amazon hat im Jahr 2020 erstmals einen Anteil zwischen 5 und 15 Prozent erreicht und gehört damit zu den größten Paketdienstleistern in Deutschland. Da neben der Deutsche Post AG fünf weitere größere Unternehmen auf den KEP-Märkten aktiv sind, kann gegenwärtig von einem überwiegend funktionsfähigen Wettbewerb ausgegangen werden.

Die Bedeutung von Warensendungen nimmt zu

K3. Im Briefbereich steigt die Bedeutung von Sendungen, die kleine günstige Artikel enthalten. Die Deutsche Post AG ist im Bereich dieser sog. Warensendungen derzeit der wichtigste Anbieter. Sie kann Warensendungen kostengünstig über ihr deutschlandweites Briefnetz versenden. Da Wettbewerber aus dem Briefbereich über kein deutschlandweites Netz verfügen und die konkurrierenden Paketdienstleister mit Ausnahme von Amazon in diesem Segment bisher nicht aktiv sind, ist davon auszugehen, dass die Deutsche Post AG in dem wachsenden Segment Warenpost eine sehr starke Position erringen wird.

Die in Kraft getretene kleine Novelle des Postgesetzes ist unzureichend und bevorteilt die Deutsche Post AG

Die Neuregelung der Entgeltmaßstäbe in § 20 Postgesetz führt zu überhöhten Entgelten

K4. Die Monopolkommission bedauert, dass die zuvor in der Postentgeltregulierungs-Verordnung enthaltenen Bestimmungen zur Entgeltregulierung, die zu überhöhten Entgelten für Postdienstleistungen führen, nicht aufgehoben, sondern in das Postgesetz übernommen wurden. Auslöser für diese Gesetzesänderung zugunsten der Deutsche Post AG war ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Mai 2020. Das Gericht stellte fest, dass das für den Zeitraum von 2016 bis 2018 von der Bundesnetzagentur angewandte Verfahren zur Bestimmung der Entgeltmaßstäbe nicht von der Verordnungsermächtigung des Postgesetzes in seiner alten Fassung gedeckt war.

K5. Die Monopolkommission empfiehlt folgende Anpassungen der Regelungen des § 20 PostG: Erstens sollten die Bestandteile der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) auch anhand eines Kostenmodells geprüft werden, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt, um für mehr Transparenz bei der Entgeltregulierung zu sorgen. Zweitens sollte der im Rahmen der KeL ermittelte Gewinnzuschlag nicht anhand einer Vergleichsmarktbetrachtung, sondern auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen ermittelt werden, da die mittels einer Vergleichsmarktbetrachtung ermittelte Rendite nicht die Gewinnmarge eines im Wettbewerb stehenden Unternehmens abbildet. Drittens sollte der Gesetzgeber die weitreichenden Möglichkeiten, über die KeL hinausgehende Kosten zu berücksichtigen, einschränken. Dies gilt vor allem deshalb, weil diese Kosten nicht zwingend verursachungsgerecht zuzuordnen sind und dadurch Möglichkeiten einer Quersubventionierung bestehen.

Die Aufnahme der Preis-Kosten-Schere in das Postgesetz ist zu begrüßen

K6. Die Monopolkommission begrüßt die Aufnahme der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung (PKS-Prüfung) in § 20 Abs. 4 PostG. Für eine vollumfängliche PKS-Prüfung benötigt die Bundesnetzagentur umfangreiche Preis- und Kosteninformation im Briefbereich. Eine obligatorische Offenlegung der Entgelte gemäß § 30 PostG gilt momentan nur für Teilleistungen, die die Deutsche Post AG gegenüber ihren Kunden erbringt, und nicht für Verträge, welche die komplette Beförderungsleistung im Briefbereich umfassen. Daher wiederholt die Monopolkommission ihre Empfehlung, eine Vorlagepflicht für marktbeherrschende Unternehmen im Hinblick auf individuelle Großkundenverträge einzuführen.

Änderungsbedarf in einer großen Novelle des Postgesetzes

K7. Im Postgesetz bedarf es weiterer Änderungen, um den Wettbewerb auf den Postmärkten zu stärken. Folgende Änderungen sind aus Sicht der Monopolkommission besonders wichtig:

- Der Teilleistungszugang für Briefe sollte auf Warensendungen bis 2.000 Gramm und auf Pressepost erweitert werden, um im derzeit im Entstehen befindlichen Markt für Warensendungen Chancen für den Wettbewerb zu erhalten und den Wettbewerb auf dem Markt für Pressepost zu beleben.
- Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur sollten angepasst werden. Insbesondere sollte die Vorlagepflicht für Teilleistungen (§ 30 Abs. 1 PostG) auf individuell ausgehandelte Verträge mit Großkunden im Brief- und Pressepostbereich erweitert werden, die die volle Wertschöpfungskette umfassen. Zudem sollten analog zu § 203 Abs. 1 Satz 5 Telekommunikationsgesetz (TKG) Auskunftsrechte gegenüber Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren verankert werden, wenn die von den im Postwesen tätigen Unternehmen übermittelten Informationen, insbesondere die des marktbeherrschenden Unternehmens, nicht ausreichen, um die Regulierungsaufgaben wahrzunehmen.
- Die im Postgesetz vorgesehenen Bußgelder sind bisher in Relation zu den Umsätzen des regulierten Unternehmens gering und sollten künftig in Relation zum Gesamtumsatz des Unternehmens festgesetzt werden, um eine abschreckende Wirkung erzielen zu können.

- Die Regulierungsbedürftigkeit eines Postmarktes sollte zukünftig anhand des sog. Drei-Kriterien-Tests festgestellt werden, der sich im Telekommunikationsbereichs bewährt hat. Die üblichen Kriterien sind: (1) Es bestehen beträchtliche und anhaltende strukturelle, rechtliche oder regulatorische Marktzutrittsschranken, (2) der Markt tendiert angesichts des Standes des infrastrukturbasierten und sonstigen Wettbewerbs hinter den Zutrittsschranken strukturell innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb und (3) das Wettbewerbsrecht allein reicht nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken. Ist eines der Kriterien nicht erfüllt, sollte der Markt aus der Regulierung entlassen werden. Dadurch kann einer Überregulierung vorgebeugt werden.
- Die Lizenzpflicht für Transporteure von Briefsendungen bis 1.000 Gramm generiert insbesondere beim Marktzutritt einen unnötigen bürokratischen Aufwand. Sie sollte aufgehoben werden und durch eine bloße Anzeigepflicht ersetzt werden.
- Die Verweisungen in § 44 PostG, u. a. auf § 81 TKG 1996, sind veraltet und nicht an die Änderungen des TKG angepasst worden. Betroffen davon ist auch der Gutachtenauftrag an die Monopolkommission und damit verbunden die Frage der Akteneinsicht der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur zur Erfüllung dieses Gutachtenauftrags. Das TKG regelt den Gutachtenauftrag an die Monopolkommission und das dazu notwendige Akteneinsichtsrecht inzwischen in § 195 Abs. 2 und Abs. 3 TKG. In das Postgesetz sollte zum Abbau von Rechtsunsicherheit eine Vorschrift analog zu § 195 Abs. 2 und Abs. 3 TKG eingefügt werden, die den Gesetzesauftrag und das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission eigenständig definiert.

Stärkung des Wettbewerbs auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe

Ursache für Laufzeitverzögerungen transparent machen

K8. Bei der Zustellung von Geschäftspost kommt es gelegentlich zu Laufzeitverzögerungen, wobei für Geschäftskunden nicht ersichtlich ist, von wem diese Laufzeitverzögerungen verursacht werden. Insbesondere ist nicht überprüfbar, ob Briefe von den Wettbewerbern der Deutsche Post AG verspätet eingeliefert werden oder ob die Deutsche Post AG die Briefe konkurrierender Briefdienstleister verzögert zustellt. Diese fehlende Transparenz bei der Ursachenbestimmung von Laufzeitverzögerungen führt zu Wettbewerbsnachteilen für die Wettbewerber der Deutsche Post AG.

K9. Die Monopolkommission regt an, dass bei der Einlieferung der Geschäftspost in die Briefzentren der Deutsche Post AG der Zeitpunkt der Einlieferung im Übergabeprotokoll schriftlich festgehalten wird. Da die Deutsche Post AG zeitnah elektronische Briefmarken mit Matrixcode, wie sie im Privatkundenbereich bereits existieren, auch für Geschäftskunden einführen will, können Kundinnen und Kunden zukünftig Informationen über die Bearbeitung von Sendungen im Start- und Zielbriefzentrum abrufen. Daher sieht die Monopolkommission keinen Bedarf an zusätzlichen Transparenzmaßnahmen.

Diskriminierungen bei der Vergabe von Einlieferungszeiten in die Briefzentren der Deutsche Post AG vermeiden

K10. Wenn Briefdienstleister Teilleistungen der Deutsche Post AG in Anspruch nehmen, wird ihnen ein Zeitfenster (d. h. ein Einlieferungsslot) für die Einlieferung von Sendungen von einem Briefzentrum zugeteilt. Die Einlieferungszeit ist ein wichtiger Faktor für eine effiziente, schnelle und zuverlässige Auslieferung von Geschäftspost. Indem sie sich selbst die zeitlich attraktiven Einlieferungsslots zuteilen kann, verfügt die Deutsche Post AG über ein Diskriminierungspotenzial gegenüber ihren Wettbewerbern. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur, die vergebenen Slots der Briefzentren zu überprüfen, um eine Ausnutzung dieses Diskriminierungspotenzials auszuschließen.

Amazons Aktivitäten auf dem Paketmarkt

Die Bedeutung des Onlineshops von Amazon für den Paketmarkt steigt

K11. In den Jahren 2019 und 2020 wurden etwa 50 Prozent aller Non-Food-Onlineumsätze über den Onlineshop von Amazon generiert. Der Verkauf erfolgte durch Amazon selbst oder durch Dritthändler auf Amazons Marktplatz. Amazon erzeugt auf diese Weise unmittelbar und mittelbar einen erheblichen Teil der Nachfrage auf dem Paketmarkt. Gleichzeitig verfügt das Unternehmen selbst über ein umfassendes Angebot an Logistikdienstleistungen und baut sein eigenes Paketzustellnetz in Deutschland auf. Im Jahr 2020 hat Amazon in Deutschland bereits 5 bis 15 Prozent aller Pakete zugestellt. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass Amazons Bedeutung im Paketmarkt weiter zunimmt.

Amazon belebt den Wettbewerb im Paketmarkt; auf längere Sicht könnte der Markt kippen

K12. Amazon belebt den Wettbewerb auf dem Paketmarkt. Mit seinen Anforderungen an die Qualität der Zustellung fördert es Innovationen und mit seinem Paketzustellnetz befördert es den Preiswettbewerb im Markt. Das Wachstum im Bereich Onlinehandel allgemein hat mit dazu beitragen, dass z. B. die Anzahl der Paketshops bei allen großen Paketdienstleistern gestiegen ist.

K13. Amazon ist in der Lage, insbesondere über seine Position im Bereich Onlinehandel und im Bereich Logistik, bedeutende Nachfragemengen im Paketbereich unter anderem auf sein eigenes Paketzustellnetz zu lenken. Wettbewerbsrechtlich problematisch könnten Fallkonstellationen sein, in denen Amazon Händlern Vorteile auf seinem Onlinemarktplatz bietet, wenn diese Paketdienstleistungen von Amazon nutzen. In einem solchen Fall könnte Marktmacht aus dem Bereich Onlinemarktplätze in den Paketmarkt gehebelt werden. Im deutschen Paketmarkt ist Amazons Marktanteil derzeit noch gering. Zudem existiert mit der Deutsche Post AG ein Wettbewerber, der selbst über erhebliche Wettbewerbs- und Verbundvorteile verfügt. Gleichwohl empfiehlt die Monopolkommission, den Paketmarkt zu beobachten, um ein „Kippen“ aufgrund einer Marktmachthebelung aus dem Bereich Onlinemarktplätze rechtzeitig zu erkennen. Eine Rechtsgrundlage für Ermittlungen bietet der neu geschaffene § 19a GWB.

Würdigung der Amtspraxis

Verfahren zur Bestimmung der Preisobergrenzen für Privatkundenbriefentgelte ab 2022

K14. Im November 2021 erging der Beschluss der Bundesnetzagentur zur künftigen Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm. Der Beschluss in diesem sog. „Maßgrößenverfahren“ bildet die Grundlage für die Entgeltgenehmigung der Deutsche Post AG für Privatkundenbriefe ab dem 1. Januar 2022. Mit ihrem Beschluss schreibt die Bundesnetzagentur in weiten Teilen die Regulierungspraxis aus dem vorangegangenen Maßgrößenverfahren fort. Dazu gehört erstens, dass die Kosten lediglich anhand der tatsächlichen Kosten der Deutsche Post AG ermittelt werden. Stattdessen sollte eine Kostenüberprüfung anhand eines analytischen Kostenmodells erfolgen, um für die Effizienzprüfung einen transparenten, für andere Marktteilnehmer nachvollziehbaren Maßstab anzulegen. Zweitens sollten bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags bei der nun gesetzlich vorgesehenen Vergleichsmarktmethode die in struktureller Hinsicht vergleichbaren Unternehmen im europäischen Ausland mittels einer Clusteranalyse identifiziert und nicht nur rein qualitativ bestimmt werden. Drittens sollten Aufwendungen, die aus der Erbringung des Universaldienstes folgen, nicht über die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung hinaus berücksichtigt werden, da die Deutsche Post AG diesen aus wirtschaftlichen Eigeninteressen erbringt und derzeit keine Verpflichtung zur Erbringung besteht.

Verfahren zur Entgelterhöhung auf dem Privatkundenpaketmarkt im Jahr 2020

K15. Im Verfahren zur nachträglichen Überprüfung einer Preiserhöhung der Deutsche Post AG im Privatkundenpaketmarkt durch die Bundesnetzagentur hat sich ein Handlungsbedarf für den Gesetzgeber gezeigt. In Fällen, in de-

nen die Bundesnetzagentur lediglich eine nachgelagerte Preiskontrolle vornehmen kann, kann das regulierte Unternehmen für einen gewissen Zeitraum missbräuchlich überhöhte Entgelte erheben. Der Anreiz, dies zu tun, könnte dadurch gemindert werden, dass die in diesem Zeitraum erhobenen missbräuchlichen Entgelte abgeschöpft werden. Die Monopolkommission empfiehlt daher erneut die Einführung einer Regelung zur Vorteilsabschöpfung im Postgesetz, wie sie etwa im TKG enthalten ist.

Pressepostverfahren des Bundeskartellamtes

K16. Der Markt für Pressepost umfasst die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften. Vom Bundeskartellamt wurden im Rahmen des im Jahr 2016 eröffneten Pressepostverfahrens sog. Gesamtauflagenklauseln in Pressepostverträgen der Deutsche Post AG beanstandet. Hierzu gehörten sog. „harte Gesamtauflagenklauseln“, bei denen die betroffenen Kunden der Deutsche Post AG vertraglich zusicherten, die komplette Auflage eines Titels von der Deutsche Post AG zustellen zu lassen, und „weiche Gesamtauflagenklauseln“, bei denen die betroffenen Kunden sämtliche Rabatte verloren, sobald sie nicht ihre komplette Auflage durch die Deutsche Post AG ausliefern ließen. Diese Klauseln stellten nach Ansicht des Bundeskartellamtes eine Alleinbezugsverpflichtung dar oder hatten nach vorläufiger Auffassung des Bundeskartellamtes eine vergleichbare Wirkung. Die Monopolkommission begrüßt die durch das Verfahren erzielte Unterbindung von wettbewerbswidrigem Verhalten.

Kapitel 1

Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten

1. Die Postmärkte befinden sich in einem anhaltenden Prozess der Veränderung. Während die Unternehmen im Briefbereich mit rückläufigen Sendungsmengen konfrontiert sind, nehmen die Sendungsmengen insbesondere in dem zu den Kurier-, Express- und Paketdiensten (KEP-Dienste) gehörenden Paketbereich kontinuierlich zu.[1] Ursache für den Rückgang der Sendungsmengen im Briefbereich ist die fortschreitende Digitalisierung. Die Kommunikation über Briefe wird von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Unternehmen zunehmend durch elektronische Kommunikation ersetzt. In der Zukunft ist insbesondere auch bei Behörden eine Umstellung auf elektronische Kommunikation zu erwarten.[2] Hierdurch könnten sich die Sendungsmengenrückgänge im Briefbereich weiter beschleunigen. Im Paketbereich hat die Digitalisierung hingegen einen positiven Effekt auf die Sendungsmengen. Der Erfolg des Onlinehandels und der digitalen Marktplätze[3] führt hier seit Jahren zu hohen Wachstumsraten, die sich im Rahmen der Covid-19-Pandemie weiter gesteigert haben.[4] Während in der Vergangenheit der Versand zwischen Unternehmen (B2B) die größte Bedeutung für die Paketdienstleister hatte, konzentrieren sie sich mittlerweile verstärkt auf Sendungen, die von Unternehmen direkt zu Endkundinnen und Endkunden versandt werden (B2C).[5]

2. Das nachfolgende Kapitel bietet einen Überblick über den Stand des Wettbewerbs in den genannten Bereichen des Postwesens. Kapitel 1.1 enthält einen Überblick über den Briefbereich, Kapitel 1.2 befasst sich mit den KEP-Diensten und Kapitel 1.3 geht auf Warensendungen ein, die ein Hybridprodukt zwischen Brief- und Paketsendung darstellen.

1.1 Die Verteilung der Marktanteile im Briefbereich verändert sich kaum

3. Die Deutsche Post AG verfügt im Briefbereich insgesamt über eine starke Marktposition. Wie Abbildung 1.1 zeigt, betrifft dies sowohl das Geschäftssegment als auch den Privatkundenmarkt[6]. Das Geschäftskundensegment umfasst Briefsendungen, die zu Konditionen versandt werden, welche zwischen Geschäftskunde und Briefdienstleister vertraglich ausgehandelt werden. Der Privatkundenmarkt umfasst Briefsendungen, die zu Einzelpreisen gemäß den Standardtarifen des jeweiligen Briefdienstleisters versandt werden.

4. Im Privatkundenbriefmarkt verfügte die Deutsche Post AG im Jahr 2020 mit einem nach Umsatz bemessenen Marktanteil von 97,4 Prozent nahezu über eine Monopolstellung.[7] Abbildung 1.1 zeigt, dass die Gesamtumsätze im Privatkundenbriefmarkt zwischen 2018 und 2020 leicht gesunken sind. Dass nur ein leichter Rückgang der Umsätze zu verzeichnen war, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Deutsche Post AG seit 1. Juli 2019 höhere Entgelte für die Beförderung von Privatkundenbriefen erhebt.[8]

---

1 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 31.

2 In anderen europäischen Ländern hat dies zu einem drastischen Rückgang der Sendungsmengen geführt. In Dänemark kam es nach der Einführung der elektronischen Behördenpost im Jahr 2014 zu einem Sendungsmengenrückgang von 34 Prozent zwischen 2015 und 2017, Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb, Baden-Baden 2020, Tz. 36; bzgl. entsprechender Projekte in Deutschland siehe z. B. Bundesregierung, Digitalisierung gestalten – Umsetzungsstrategie der Bundesregierung, Berlin, Juni 2021, 6. überarbeitete Auflage, S. 200 ff.

3 Siehe hierzu Kapitel 4.1.

4 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 38.

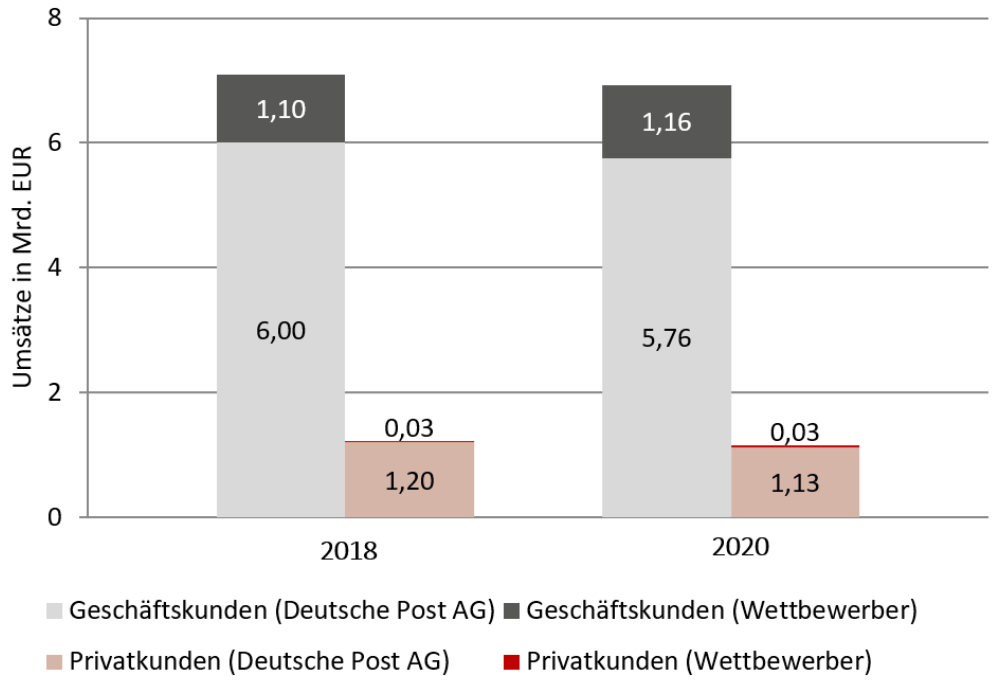
5 Ebenda.

6 Marktdefinition gemäß BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2021/BK5-21-0004/BK5-21-0004_Beschluss_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Abruf am 6. Dezember 2021, S. 11 ff.

7 Eigene Berechnung auf Basis der Umsatzzahlen in Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O, S. 17.

8 Deutsche Post AG, Preisänderungen zum 1. Juli 2019, 2019, https://www.deutschepost.de/de/a/aenderungen-2019.html, Abruf am 29. Oktober 2021.

Abbildung 1.1: Umsätze im lizenzpflichtigen Briefbereich nach Kundensegment (2018 und 2020)



Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, Bonn 2019, S. 25; Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 17; eigene Darstellung

Anmerkung: Die Bundesnetzagentur veröffentlicht alle zwei Jahre die Daten zur Kundenstruktur im lizenzpflichtigen Briefbereich. Dementsprechend sind die Umsatzwerte nach Kundensegment für das Jahr 2019 nicht öffentlich verfügbar.

5. Der Hauptumsatzträger im Briefbereich ist das Geschäftskundensegment. In diesem Segment ist die Dominanz der Deutsche Post AG zwar nicht ganz so stark ausgeprägt, dennoch vereinte die Deutsche Post AG zusammen mit ihren Tochterunternehmen im Jahr 2020 auch in diesem Bereich 83,2 Prozent aller Umsätze auf sich.[9] Der Vergleich der Jahre 2018 und 2020 in Abbildung 1.1 zeigt, dass die Umsätze im Geschäftskundensegment insgesamt leicht zurückgegangen sind. Dies ist unter anderem auf einen durch die Covid-19-Pandemie bedingten Einbruch im Werbemarkt zurückzuführen.[10] Von dem Umsatzrückrang war die Deutsche Post AG betroffen, nicht aber ihre Wettbewerber[11]. Diese konnten ihre Umsätze leicht von 1,1 Mrd. (15,5 Prozent) im Jahr 2018 auf 1,16 Mrd. (16,8 Prozent) im Jahr 2020 steigern.[12] Da dem Einbruch bei der Deutsche Post AG nur geringe Umsatzzuwächse bei den Wettbewerbern gegenüberstanden, lässt sich aus diesem Sondereffekt jedoch kein langfristiger Trend in der Wettbewerbsentwicklung ableiten.

---

9 Eigene Berechnung auf Basis der Umsatzzahlen in Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 17.

10 Deutsche Post AG, Resilient: Geschäftsbericht 2020, 2021, https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL-Geschaeftsbericht-2020.pdf, Abruf am 22. November 2021, S. 17.

11 Gegenüber der Bundesnetzagentur gaben rund 400 Unternehmen an, Umsätze im Briefbereich zu generieren. Auf die zehn größten Wettbewerber entfielen 43,7 Prozent der Umsätze in dieser Gruppe. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 16, 34.

12 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, Bonn 2019, S. 25; Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O, S. 17.

6. Der wesentliche Grund für die Dominanz der Deutsche Post AG ist, dass diese nach wie vor als einziges Unternehmen über ein deutschlandweites Zustellnetz für Briefe verfügt.[13] Den Wettbewerbern ist der Aufbau eines flächendeckenden Zustellnetzes trotz Kooperationen bisher nicht gelungen.[14] Dennoch bieten viele Wettbewerber eine deutschlandweite Zustellung von Briefsendungen an. Dies ist ihnen möglich, indem sie den sog. Teilleistungszugang der Deutsche Post AG nutzen. Der Briefversand bei Wettbewerbern erfolgt über drei Wege. (1) Der Wettbewerber übernimmt den kompletten Transport vom Absender bis zum Empfänger. Dies ist dann der Fall, wenn der Empfangsort einer Briefsendung in einer Region liegt, in der der Wettbewerber ein eigenes Zustellnetz hat. (2) Der Wettbewerber übernimmt nur Teilleistungen wie z. B. das Einsammeln, Sortieren und Frankieren der Briefe. Anschließend übergibt er die Sendungen an einen anderen Wettbewerber, der die Zustellung an den Empfänger übernimmt. Dies wird üblicherweise der Fall sein, wenn der Wettbewerber in der Empfängerregion kein eigenes Zustellnetz hat, aber einer seiner Kooperationspartner in dieser Region aktiv ist. (3) Der Wettbewerber übernimmt Teilleistungen wie das Einsammeln, Sortieren und Frankieren der Briefe und liefert diese über den Teilleistungszugang bei einem Briefzentrum der Deutsche Post AG ein. Die Deutsche Post AG stellt diese Briefsendungen dann über ihr Zustellnetz zu. Dies ist üblicherweise in Regionen der Fall, in denen der Wettbewerber weder selbst zustellen noch auf einen Kooperationspartner zurückgreifen kann. Die Wettbewerber haben im Jahr 2020 rund 1,8 Mrd. Briefsendungen selbst oder über Kooperationspartner zugestellt.[15] Rund 1,2 Mrd. Briefsendungen wurden unter Nutzung des Teilleistungszugangs der Deutsche Post AG befördert.[16] Hieraus ergibt sich, dass die Wettbewerber durchschnittlich bei rund 40 Prozent ihrer Briefsendungen auf das Zustellnetz der Deutsche Post AG zurückgegriffen haben.

7. Auch mit Blick auf die Briefsendungen in Deutschland insgesamt ist, wie Abbildung 1.2 zeigt, das Zustellnetz der Deutsche Post AG von zentraler Bedeutung. Nach wie vor werden mehr als 85 Prozent aller Briefsendungen von der Deutsche Post AG ausgeliefert.[17] Im Jahr 2020 wurden lediglich 1,8 Mrd. Briefsendungen vollständig vom Absender bis zum Empfänger durch Wettbewerber transportiert.[18] Die Entwicklung seit 2018 verdeutlicht, dass sich die Bedeutung der Zustellnetze der Wettbewerber kaum verändert hat. Zu beobachten ist, dass die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Sendungsmengenrückgänge im Jahr 2020 das Zustellnetz der Deutsche Post AG verhältnismäßig stärker betroffen haben. Dadurch stieg der Anteil der ausschließlich über die Briefnetzwerke von Wettbewerbern transportierten Briefe leicht von 14,0 Prozent im Jahr 2019 auf 14,5 Prozent im Jahr 2020.[19] Eine Dynamik, die auf eine mittelfristige Verbesserung der Wettbewerbssituation hindeutet, lässt sich aus dieser einmaligen geringfügigen Verschiebung nicht ableiten. Den geringeren Sendungsmengen im Zustellnetz der Deutsche Post AG standen keine höheren Mengen in den Zustellnetzen der Wettbewerber gegenüber. Dies lässt darauf schließen, dass die Wettbewerber ihre Zustellnetze derzeit nicht erweitern.

---

13 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O, S. 48.

14 Ebenda.

15 Ebenda, S. 12.

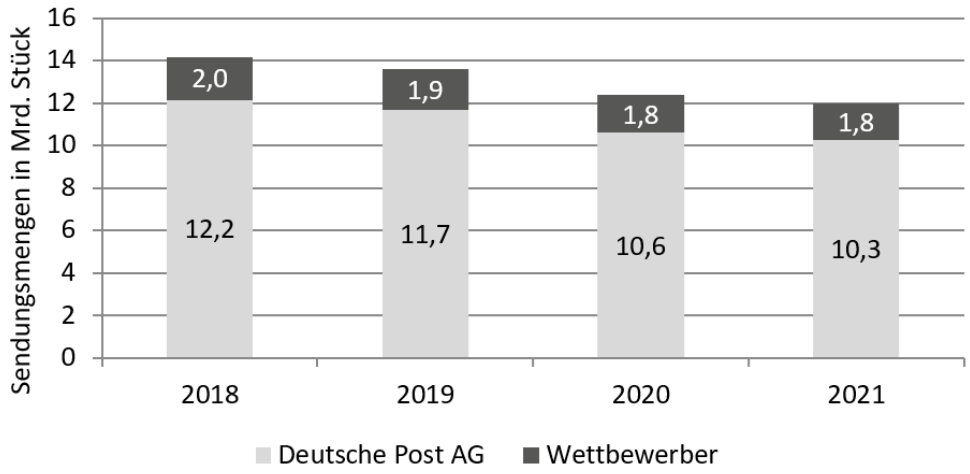
16 Ebenda, S. 15.

17 Ebenda, S. 12.

18 Ebenda.

19 Ebenda.

Abbildung 1.2: Sendungsmengen nach Zustellnetz im lizenzpflichtigen Bereich (2018 bis 2021)

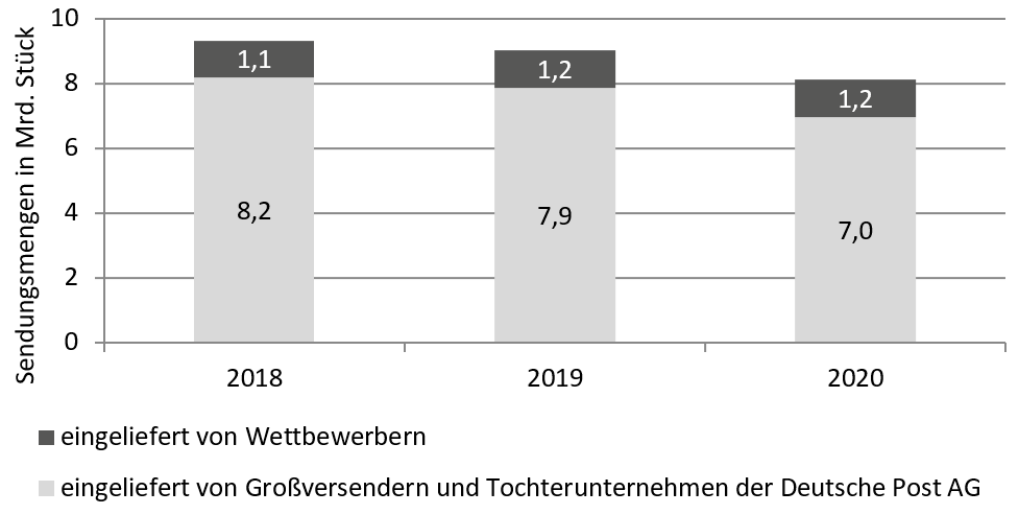


Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 12; eigene Darstellung

Anmerkung: Bei den Werten von 2021 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Prognosewerte.

8. Der überwiegende Teil aller Briefsendungen in Deutschland wird über den Teilleistungszugang der Deutsche Post AG abgewickelt. Wie Abbildung 1.3 zeigt, stammt der Großteil der am Teilleistungszugang eingelieferten Briefsendungen entweder direkt von Großversendern wie Versicherungen oder von den Tochterunternehmen der Deutsche Post AG. Im Jahr 2020 kamen lediglich 1,2 Mrd. Teilleistungssendungen von den Wettbewerbern.

Abbildung 1.3: Teilleistungssendungen nach Einlieferung (2018 bis 2020)



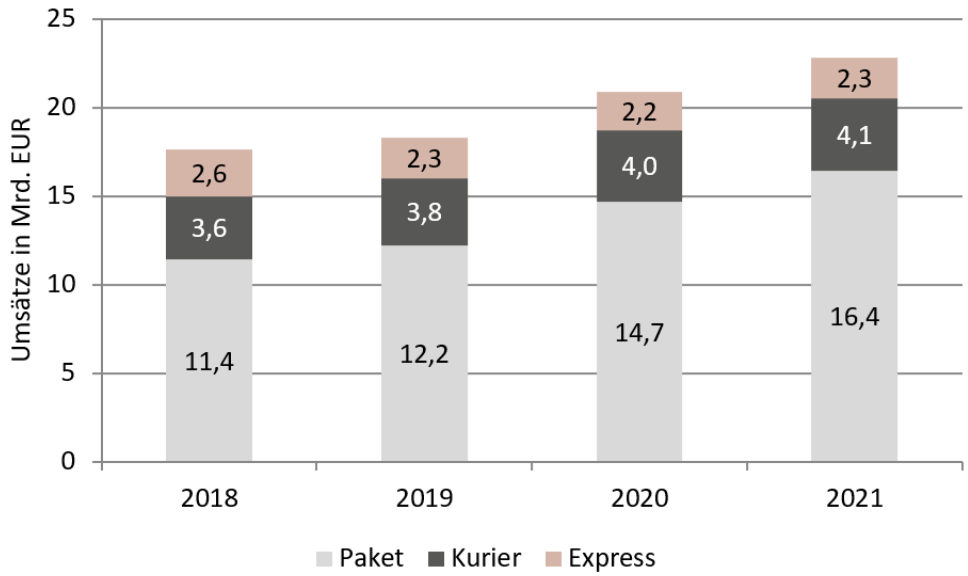
Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 21 f.; Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 14 f. und S. 34; eigene Darstellung

1.2 Weitgehend funktionsfähiger Wettbewerb bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen

9. Der Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP) wird üblicherweise in drei Segmente aufgeteilt. Kurierdienstleistungen umfassen den Direktversand von adressierten Sendungen vom Sender zum Empfänger. D. h., dass die Sendungen nicht über ein Netzwerk mit Umschlagszentren distribuiert werden. Expressdienstleistungen umfassen den Versand von Paketen über das Paketnetzwerk eines Paketdienstleisters, wobei eine garantierte Beförderungslaufzeit im Mittelpunkt steht. Paketdienstleistungen umfassen die übrigen Paketsendungen, die über das Netzwerk eines Paketdienstleisters transportiert werden. Das Paketsegment ist mit dem Expresssegment zunehmend enger verbunden, da auch bei Paketsendungen die Lieferzeit an Bedeutung gewinnt.

10. Das Kuriersegment ist durch Wettbewerb zwischen regional tätigen Einzelunternehmern geprägt, die unter anderem Aufträge von Vermittlungszentralen erhalten.[20] Im Expresssegment sind neben global aktiven Unternehmen wie Deutsche Post AG, UPS oder FedEx auch mittelständische Unternehmen aktiv, die teilweise miteinander in Netzwerken kooperieren.[21] Paketdienstleistungen im Paketsegment werden überwiegend durch die Deutsche Post AG (DHL), DPD, GLS, Hermes und UPS sowie die Logistiksparte von Amazon erbracht.[22] Abgesehen von Amazon verfügen alle der sechs genannten Paketdienstleister über ein deutschlandweites Zustellnetz.[23]

Abbildung 1.4: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten (2018 bis 2021)



Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 18; eigene Darstellung

Anmerkung: Bei den Werten von 2021 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Prognosewerte.

11. Abbildung 1.4 zeigt, dass das Paketsegment im KEP-Bereich die größte wirtschaftliche Bedeutung hat. Es profitiert insbesondere vom Wachstum im Bereich E-Commerce. Der Paketbereich ist mit Einschränkungen wettbewerblich geprägt. Die unter der Marke DHL aktive Deutsche Post AG vereint auf sich im gesamten Paketsegment laut

---

20 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 18, 40.

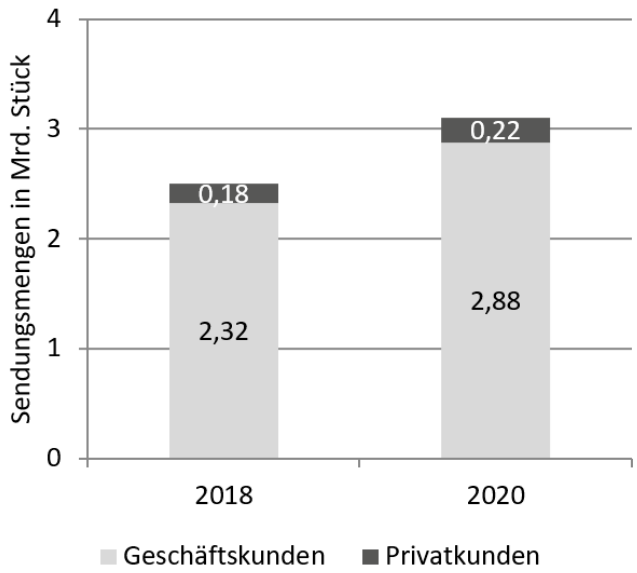
21 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 40.

22 Ebenda.

23 Ebenda.

Bundesnetzagentur über 40 Prozent der Sendungsmengen.[24] Eine marktmächtige Position kann daher derzeit nicht ausgeschlossen werden. Die anderen großen Paketdienstleister, zu denen neben DPD, GLS, Hermes und UPS auch die Logistiksparte von Amazon gehört, verfügen jeweils über Marktanteile zwischen 5 und 15 Prozent (die Bundesnetzagentur gibt hier keine exakten Marktanteile, sondern Marktanteilsspannen an).[25] Zu beachten ist, dass Amazon, dessen Aktivitäten sich derzeit noch auf Ballungsgebiete konzentrieren, im Jahr 2020 erstmals einen Anteil von 5 bis 15 Prozent erreicht hat.[26] Dies gilt, obwohl die Bundesnetzagentur keine Zustellung von Waren erfasst, die von Amazon unter eigenem Namen verkauft und über den hauseigenen Logistikdienst bis zu den Empfängerinnen und Empfängern transportiert werden. Erfasst werden von der Bundesnetzagentur somit nur diejenigen Paketdienstleistungen, die Amazon für Dritte als Paketdienstleister erbringt. Daraus folgt, dass die Anzahl der von Amazon als Paketdienstleister tatsächlich transportierten Paketsendungen und damit seine Bedeutung als Paketdienstleister auf dem deutschen Markt systematisch unterschätzt wird.

Abbildung 1.5: Verteilung der inländischen Paketsendungen nach Kundensegment (2018 und 2020)



Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 34; Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 20 f.; eigene Darstellung

12. Wie Abbildung 1.5 zeigt, entfällt der Großteil der Sendungsmengen des Paketsegments auf den Bereich Geschäftskunden, d. h. auf die Zustellung von gewerblich veranlassten Paketen an gewerbliche und private Empfängerinnen und Empfänger. Auf den wesentlich kleineren Privatkundenmarkt[27] entfielen in den Jahren 2018 und 2020 lediglich 7 Prozent der Paketsendungen.[28]

13. Informationen zu den Marktanteilen sind nur für den Privatkundenpaketmarkt und den gesamten Paketbereich, nicht aber für den Geschäftskundenbereich verfügbar. Auf dem Privatkundenpaketmarkt ist der Wettbewerb nur

---

24 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 41.

25 Ebenda, S. 42.

26 Ebenda, S. 41.

27 Marktdefinition gemäß BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 28. Januar 2020, BK5-20/001, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2020/BK5-20-0001/BK5-20-0001_Beschluss_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Abruf am 26. November 2021, S. 5 f.

28 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 34; Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021 a. a. O., S. 21.

eingeschränkt funktionsfähig. Laut Bundesnetzagentur hatte die Deutsche Post AG im Jahr 2019 auf dem Privatkundenpaketmarkt einen Marktanteil von über 70 Prozent und verfügt über eine marktbeherrschende Stellung.[29] Mitursächlich für diese marktmächtige Position dürfte sein, dass die Deutsche Post AG als einziger Paketdienstleister im Privatkundenpaketmarkt von der Erhebung der Umsatzsteuer befreit ist und daher ihre Dienstleistungen zu niedrigeren Preisen anbieten kann.

1.3 Die Warensendung als hybrides Produkt zwischen Brief und Paket ist von wachsender Bedeutung

14. Im Briefbereich steigt die Bedeutung von Sendungen, die kleine günstige Artikel enthalten. Diese werden national, aber auch grenzüberschreitend versandt. Die Deutsche Post AG prognostiziert in ihrem aktuellen Geschäftsbericht, dass im Jahr 2021 damit zu rechnen sei, dass Sendungsmengenrückgänge beim internationalen Versand von kleinformatigen Dokumenten zu einem großen Teil durch Zuwächse bei Warensendungen kompensiert werden.[30] Laut Bundesnetzagentur ist die Deutsche Post AG im Bereich Warensendungen derzeit der wichtigste Anbieter.[31] Sie befördert Warensendungen kostengünstig über ihr deutschlandweites Briefnetz. Daneben sind weitere Unternehmen insbesondere aus dem Briefbereich aktiv.[32] Diese verfügen jedoch über kein deutschlandweites Zustellnetz und sind daher nur eingeschränkt konkurrenzfähig. Die Paketdienstleister haben, abgesehen von Amazon, kein gesondertes Angebot für Warensendungen und sind in diesem Bereich daher derzeit von geringer Bedeutung.[33] Aufgrund dieser Ausgangslage ist davon auszugehen, dass die Deutsche Post AG im neuen wachsenden Segment Warenpost ihre starke Position behalten wird.[34]

---

29 BNetzA, 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 28. September 2021.

30 Deutsche Post AG, Resilient: Geschäftsbericht 2020, 2021, https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL-Geschaeftsbericht-2020.pdf, Abruf am 22. November 2021, S. 58.

31 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 45 f.

32 Ebenda, S. 46.

33 Ebenda.

34 Siehe Kapitel 2.3.1 zum Thema Teilleistungszugang für Warensendungen.

Kapitel 2

Die in Kraft getretene kleine Novelle des Postgesetzes ist unzureichend und bevorteilt die Deutsche Post AG

15. Im Jahr 2018 hatten CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die bestehende Regulierung auf den klassischen Postdienstleistungsmärkten zu überprüfen, da diese Märkte von starken Veränderungen durch die Digitalisierung betroffen seien.[35] Daraufhin veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium im August 2019 ein Eckpunktepapier für eine Novellierung des Postgesetzes.[36] Auf dieser Basis wurde innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums ein Referentenentwurf erstellt, der im Mai 2020 weitgehend ausformuliert war, aber in der abgelaufenen Legislaturperiode nicht weiter verfolgt wurde. Das Eckpunktepapier und der bekannt gewordene Referentenentwurf würden aus Sicht der Monopolkommission eine gute Basis für ein neues Postgesetz bilden, weil darin unter anderem Punkte wie die Abschaffung der Lizenzpflicht im Briefbereich oder die Erweiterung der Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur berücksichtigt sind, die von der Monopolkommission in vorangegangenen Gutachten empfohlen wurden.[37]

16. Anstelle einer umfassenden Novellierung des Postgesetzes wurden im März 2021 vom Gesetzgeber lediglich punktuelle Änderungen vorgenommen. Auslöser dafür war eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Mai 2020. Das Gericht stellte fest, dass das für den Zeitraum von 2016 bis 2018 von der Bundesnetzagentur angewendete Verfahren zur Bestimmung der Entgeltmaßstäbe gemäß PEntgV-2015[38] nicht von der Verordnungsermächtigung des § 20 PostG-alt[39] gedeckt sei.[40] Von diesem Urteil ist auch das Verfahren zur Bestimmung der Entgeltmaßstäbe gemäß PEntgV-2019[41] betroffen. Der Verordnungsgeber hatte das Verfahren 2019 zwar geändert, jedoch enthielt auch diese jüngere Fassung die vom Gericht beanstandeten Punkte. Somit ist das Urteil z. B. auch auf die Entgeltregulierung im Briefbereich für die Jahre 2019 bis 2021 übertragbar und hätte auch kommende Regulierungsentscheidungen betroffen. Das Gericht bemängelte, dass die Ermittlung des Gewinnzuschlags auf Grundlage der Umsatzrendite vergleichbarer europäischer Postunternehmen sowie die Verteilung von Kosten aus rechtlichen Verpflichtungen oder sonstigen sachlichen Rechtfertigungen nach dem Tragfähigkeitsprinzip nicht von der Verordnungsermächtigung des § 21 Abs. 4 Satz 3 PostG-alt gedeckt sind.[42] Statt die Regulierungspraxis an die Rechtslage anzupassen, beschloss der Gesetzgeber das Postgesetz so zu ändern, dass dieses die bestehende Regulierungspraxis deckt.[43] Zusätzlich wurden einige positiv zu bewertende Änderungen in das Postgesetz aufgenommen.

---

35 Die Bundesregierung, Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906, Abruf am 10. Dezember 2021, S. 61.

36 Bundeswirtschaftsministerium, Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 2019, www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-fuer-eine-novelle-des-postgesetzes.pdf, Abruf am 25. September 2020.

37 Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), Baden-Baden 2020, Tz. 134 ff., Tz. 193 ff.

38 Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999, BGBl. I 2386, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 29. Mai 2015, BGBl. I 892.

39 Postgesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. I 3294, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 18. Januar 2021, BGBl. I 2.

40 BVerwG, Urteil vom 27. Mai 2020, 6 C 1.19, ECLI:DE:BVerwG:2020:270520U6C1.19.0, Rn. 43 ff.

41 Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999, BGBl. I 2386, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 14. März 2019, BGBl. I 338.

42 BVerwG, a. a. O., Tz. 53 ff.

43 Gesetz zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, vom 9. März 2021, BGBl. I 324.

17. Im Einzelnen umfasste die „kleine Gesetzesnovelle“ folgende Punkte:

- Bei der Entgeltregulierung sieht das Postgesetz nun eine Ermittlung des Gewinnzuschlags insbesondere auf Basis der Umsatzrenditen vergleichbarer europäischer Postunternehmen vor (§ 20 Abs. 2 Satz 2-3 PostG).[44]
- Ebenfalls in der Entgeltregulierung wird die Verrechnung von Kosten nach Tragfähigkeit statt einer verursachungsgerechten Zuordnung ermöglicht, wenn für diese Kosten rechtliche Verpflichtungen oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung besteht. Eine Verschiebung von Kosten in den Bereich der genehmigungspflichtigen Entgelte ist jedoch nur möglich, wenn die betroffenen Entgelte in einem Zurechnungszusammenhang stehen (§ 20 Abs. 3 Satz 5-6 PostG).[45]
- Die Preis-Kosten-Schere wird als neuer Missbrauchstatbestand in das Postgesetz aufgenommen (§ 20 Abs. 4 PostG).[46]
- Postunternehmen werden verpflichtet, an Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur teilzunehmen (§ 18a PostG).[47]
- Die Entgeltgenehmigungspflicht für förmliche Zustellungen besteht nur noch für marktbeherrschende Briefdienstleister (§ 34 Satz 4 PostG).[48]

Insbesondere die Änderung in den Entgeltmaßstäben und die Einführung des neuen Missbrauchstatbestandes der Preis-Kosten-Schere in § 20 PostG sind für die Wettbewerbssituation auf den Postmärkten von Bedeutung und werden daher nachfolgend eingehender thematisiert. Viele wichtige Änderungen, die im Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums bereits enthalten waren, wurden hingegen nicht umgesetzt. Eine Auswahl wichtiger offener Punkte für eine Postgesetznovelle wird in Kapitel 2.3 vorgestellt.

2.1 Die Neuregelung der Entgeltmaßstäbe in § 20 Postgesetz führt zu überhöhten Entgelten für Postdienstleistungen

18. Die Maßstäbe der Entgeltregulierung in § 20 PostG bilden die Basis für die Ermittlung der Preisobergrenze für genehmigungspflichtige Briefentgelte gemäß § 19 PostG und für die Ex-post-Überprüfung nicht genehmigungspflichtiger Postentgelte marktbeherrschender Unternehmen gemäß § 25 PostG. Die Regelungen des § 20 PostG betreffen daher die Preispolitik der Deutsche Post AG im Privatkundenbriefmarkt[49], im Geschäftskundenbriefmarkt[50] und im Privatkundenpaketmarkt[51]. Möglicherweise sind auch der Geschäftskundenpaketbereich[52] sowie der Markt

---

44 Siehe hierzu Kapitel 2.1.

45 Siehe hierzu Kapitel 2.1.

46 Siehe hierzu Kapitel 2.2.

47 Dies war von der Monopolkommission im letzten Sektorgutachten Post empfohlen worden. Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 230 ff.

48 Dabei handelt es sich vor allem um eine Maßnahme zum Bürokratieabbau. Die Betreuung kleinerer Postdienstleister bei der entsprechenden Antragstellung hatte erhebliche Ressourcen bei der Bundesnetzagentur beansprucht.

49 Erfasst sind alle Briefsendungen, die mit den Standardtarifen der Deutsche Post AG versandt werden.

50 Erfasst sind alle Briefsendungen, die über einen Teilleistungszugang bei der Deutsche Post AG an einem Briefzentrum eingeliefert werden, sowie alle Geschäftskundenverträge der Deutsche Post Inhaus Services GmbH, die ein Tochterunternehmen der Deutsche Post AG ist.

51 Erfasst sind alle Paketsendungen, die mit den Standardtarifen der Deutsche Post AG versandt werden. Hierbei handelt es sich üblicherweise um C2C-Paketsendungen, also Paketsendungen, die von Verbraucherinnen oder Verbrauchern an Verbraucherinnen oder Verbraucher versandt werden.

52 Erfasst wären alle Geschäftskundenverträge der Deutsche Post AG im deutschen Paketmarkt.

für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften erfasst, sofern die Deutsche Post AG auch hier über eine marktbeherrschende Stellung verfügen sollte.

19. Gemäß § 20 Abs. 2, 3 PostG sind drei Komponenten bei der Prüfung von Entgelten zu berücksichtigen: (1) die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, (2) ein angemessener Gewinnzuschlag (§ 20 Abs. 2 PostG) sowie (3) Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird (§ 20 Abs. 3 PostG). Jede dieser drei Komponenten ist auch nach der Gesetzänderung aus Sicht der Monopolkommission kritisch zu bewerten. Bestehende Mängel wurden durch die aktuelle Gesetzesänderung nicht behoben.

20. (1) Die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und der Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten als Teil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) werden derzeit anhand realer Kosten bestimmt. Um Effizienzanreize beim regulierten Unternehmen zu gewährleisten, empfiehlt die Monopolkommission, dass diese Bestandteile der KeL anhand eines Kostenmodells geprüft werden, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt.[53] Im Telekommunikationsbereich hat sich dieses Vorgehen bewährt (vgl. dazu § 40 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 TKG). Mithilfe eines solchen Kostenmodells können Informationsasymmetrien zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen abgebaut werden, die bestehen, weil der Regulierer die Effizienz realer Ist-Kosten nur eingeschränkt beurteilen kann. Ein Kostenmodell bietet für die Effizienzprüfung einen transparenten und auch für andere Marktteilnehmer nachvollziehbaren Maßstab.

21. (2) Die Neuregelung des § 20 PostG führt dazu, dass die Ermittlung des Gewinnzuschlags, der ebenfalls Bestandteil der KeL ist, auf Basis eines Vergleichs mit den Gewinnmargen strukturell vergleichbarer Unternehmen in anderen europäischen Ländern erfolgt (§ 20 Abs. 2 Satz 2 PostG). Dabei handelt es sich faktisch um andere europäische marktbeherrschende Postdienstleister, deren Gewinnmarge maßgeblich vom jeweiligen Regulierungsregime abhängt. Die so ermittelte Gewinnmarge entspricht daher nicht der Gewinnmarge eines Unternehmens, das im Wettbewerb steht, sondern birgt die Gefahr überhöhter Preise. Um zu gewährleisten, dass die Briefentgelte Preisen entsprechen, die ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen wählen würde, wäre es notwendig, den Gewinnzuschlag auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen zu ermitteln. Dieses Verfahren wurde bis 2015 im Postbereich von der Bundesnetzagentur angewendet und ist im Telekommunikationsbereich auch heute noch üblich (vgl. dazu § 42 Abs. 1, 3 TKG). Häufig vorgebrachte Gegenargumente können bei eingehender Prüfung nicht überzeugen. So steht der Eignung einer solchen Eigenkapitalverzinsung nicht entgegen, dass die Deutsche Post AG ein weniger kapitalintensives Unternehmen ist. Es gibt keine wissenschaftliche Evidenz, die eine höhere Eigenkapitalverzinsung bei Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft begründet.[54] Soweit vorgebracht wird, dass ein höherer Gewinnzuschlag positiven Einfluss auf die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern habe, überzeugt auch das nicht. Lohn- und Arbeitskosten sind bereits in den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung enthalten. Von einem überhöhten Gewinnzuschlag profitieren daher vor allem die Anteilseignerinnen und Anteilseigner der Deutsche Post AG. Die Monopolkommission empfiehlt daher weiterhin, dass der Gewinnzuschlag auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen bestimmt wird.[55]

22. (3) Über die KeL hinaus erlaubt das Postgesetz auch die Berücksichtigung von Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird (§ 20 Abs. 3 Satz 2 PostG). Zu diesen Kosten zählen in der Regulierungspraxis die Kosten für die Erbringung des Universaldienstes. Dabei bleibt

---

53 Siehe dazu auch Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 155 f.

54 Lediglich Goodmann (2018) 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. Goodman, A., An approach to the assessment of whether a 'commercial rate of return' is earned by an asset-light universal service network – the UK approach", 2018, 26th Conference On Postal And Delivery Economics, Florence School of Regulation.

55 Siehe dazu auch Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 83 ff.

unberücksichtigt, dass die Deutsche Post AG die Universaldienstleistungen freiwillig aus eigenem geschäftlichen Interesse erbringt. Eine rechtliche Verpflichtung gemäß § 13 Abs. 2 PostG besteht derzeit nicht. Hinzu kommen gemäß § 20 Abs. 3 Satz 3 PostG Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im Briefbereich üblich sind, und Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind. In der Praxis umfasst dies unter anderem Personalmehrkosten für Beschäftigte mit Besitzstand. 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.[56] Bei der Berücksichtigung der so entstehenden Mehrkosten bleibt unbeachtet, dass diese Besitzstandsregelung Teil der aktuellen Tarifvereinbarung ist und in unabhängigen Verhandlungen durch die Tarifparteien vereinbart wurde. Eine Besitzstandsregelung ist bei Tarifvereinbarungen auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu beobachten.[57] Allerdings ist es nicht unüblich, dass solche Besitzstandsregelungen über die Zeit ganz oder zumindest teilweise abgeschmolzen werden. Dies schon alleine deshalb, damit Ungleichheiten innerhalb der Belegschaft bei der Entlohnung nicht dauerhaft bestehen bleiben. Bei der Deutsche Post AG hat es eine solche Annäherung von neuen Tarifen und Alttarifen mit Besitzstandswahrung über lange Zeiträume offenbar nicht oder nur teilweise gegeben. Fraglich ist, ob die daraus entstehenden dauerhaften Sonderbelastungen neben den KeL zu berücksichtigen sind. Eine solche gesonderte Berücksichtigung kann auch Auswirkungen auf den Wettbewerb haben, wenn die Zuordnung dieser Kosten zu den einzelnen Geschäftsbereichen nicht verursachungsgerecht erfolgt, sondern nach Tragfähigkeit der Geschäftsbereiche. Auf diese Weise können Kosten, die in einem Bereich anfallen, der Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist, in monopolisierte Bereiche verschoben werden. Eine Zuordnung nach Tragfähigkeit war bereits in der Vergangenheit Teil der Regulierungspraxis. Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinem Urteil jedoch festgestellt, dass einer solchen nicht verursachungsgerechten Zuordnung die laut § 20 PostG-alt geltenden Kostenmaßstäbe entgegenstehen.[58] Daraufhin hat der Gesetzgeber mit der Postgesetznovelle eine Zuordnung nach dem Tragfähigkeitsprinzip ermöglicht, sofern es sich um Aufwendungen handelt, für die eine rechtliche Verpflichtung oder sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen werden kann (§ 20 Abs. 3 PostG). Anders als in der bisherigen Regulierungspraxis hat der Gesetzgeber die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips jedoch insoweit eingeschränkt, als dass eine Lastenverschiebung in den Briefbereich nur möglich ist, wenn ein Zurechnungszusammenhang besteht (§ 20 Abs. 3 Satz 6 PostG). In der Praxis heißt dies, dass Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes z. B. vom Paketbereich in den Briefbereich verschoben werden könnten, wenn der Paketbereich die anteiligen Lasten bei einer Verbundzustellung aufgrund des Wettbewerbsdrucks im Paketmarkt nicht tragen kann und ein Zurechnungszusammenhang mit dem Briefbereich besteht. Der Zurechnungszusammenhang ist laut Bundesnetzagentur bei einer Verbundzustellung von Briefen und Paketen gegeben, wie sie in ländlichen Regionen üblich ist.[59] Trotz der genannten Einschränkung würde eine solche Kostenumverteilung, sofern sie zur Anwendung kommt, die Kundinnen und Kunden in den monopolisierten Bereichen schädigen, da sie höhere Entgelte zahlen. Zusätzlich würde für die Deutsche Post AG eine Möglichkeit geschaffen, wettbewerbliche Bereiche quer zu subventionieren und damit möglichweise Wettbewerber zu schädigen. Die Monopolkommission empfiehlt daher, dass Kosten stets verursachungsgerecht zugeordnet werden. Zudem sollten Kosten für die Erbringung von Universaldienstleistungen zukünftig generell nicht mehr Bestandteil des regulatorischen Kostenmaßstabes sein. Mittelfristig ist zu erwarten, dass die Deutsche Post AG einen für die Gewährleistung der Grundversorgung ausreichenden Universaldienst weiterhin freiwillig aus eigenem geschäftlichen Interesse erbringt. Auch eine gesonderte Berücksichtigung von Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im Briefbereich üblich sind, ist nicht geboten.

---

56 BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 80.

57 IG Metall, Besitzstandsklausel, https://www.igmetall.de/tarif/tariflexikon?buchstabe=B&begriff=Besitzstandsklausel, Abruf am 8. November 2021.

58 BVerwG, Urteil vom 27. Mai 2020, 6 C 1.19, ECLI:DE:BVerwG:2020:270520U6C1.19.0, Tz. 61.

59 Bisher scheint jedoch nicht geklärt, wann die Bundesnetzagentur von einer Verbundzustellung ausgeht, also wie hoch der Anteil an Brief- bzw. Paketsendungen in einem Fahrzeug mindestens sein muss, um von einer Verbundzustellung zu sprechen.

2.2 Die Aufnahme der Preis-Kosten-Schere in das Postgesetz ist zu begrüßen

23. Die Monopolkommission begrüßt die Einführung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung in § 20 Abs. 4 PostG. Damit wird die Entgeltregulierung im Postsektor um ein Instrument ergänzt, mit dem missbräuchliche Preisgestaltungen marktbeherrschender Unternehmen effektiv verhindert werden können. Zwar war auch bislang die Prüfung einer Preis-Kosten-Schere (PKS) im Postbereich möglich, dies allerdings nur nach den Vorgaben des allgemeinen Wettbewerbsrechts durch das Bundeskartellamt.[60] Nunmehr ist klargestellt, dass auch die Bundesnetzagentur einen derartigen Missbrauch prüfen und gegebenenfalls abstellen kann. Bei der Prüfung steht ihr – anders als dem Bundeskartellamt – der in den regulierten Netzindustrien bewährte Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) zur Verfügung. Das nationale und das europäische Wettbewerbsrecht bleiben gemäß § 2 Abs. 3 PostG unberührt und anwendbar. Zudem wird eine enge Zusammenarbeit der beiden Behörden durch Verfahrensinstrumente, wie etwa dem Recht des Bundeskartellamts zur Stellungnahmen nach § 48 PostG, sichergestellt.

24. Eine Preis-Kosten-Schere liegt vor, „wenn die Differenz zwischen den Endkundenentgelten eines marktbeherrschenden Unternehmens und dem Vorleistungsentgelt für vergleichbare Leistungen an seine Wettbewerber entweder negativ ist oder nicht ausreicht, um die projektspezifischen Kosten des marktbeherrschenden Betreibers für die Erbringung seiner eigenen Endkundendienste im nachgeordneten Markt zu decken."[61] PKS sind in Märkten problematisch, in denen ein Unternehmen, hier die Deutsche Post AG, welche selbst auf dem Endkundenmarkt tätig ist, seinen Wettbewerbern Vorleistungen bereitstellt, welche unerlässlich sind, damit diese auf der Endkundenebene konkurrieren können. Können die Wettbewerber keine angemessenen Gewinnmargen erzielen, besteht die Gefahr, dass sie aus dem Markt gedrängt werden.

25. Bei der Prüfung einer PKS ist zu ermitteln, ob die Differenz zwischen den Endkundenentgelten im nachgelagerten Markt und dem Vorleistungsentgelt, welches das marktbeherrschende Unternehmen, hier die Deutsche Post AG, seinen Wettbewerbern für eine Zugangsleistung nach § 28 PostG in Rechnung stellt[62], zu gering ist, um effizienten Wettbewerbern eine angemessene Gewinnmarge auf dem nachgelagerten Markt zu ermöglichen.

26. Im konkreten Fall der Briefdienstleistungen soll der PKS-Test verhindern, dass der Preisabstand zwischen den Teilleistungsentgelten nach § 28 PostG und den Endkundenentgelten auf den Briefmärkten nicht ausreichend groß ist, damit Wettbewerber, die auf Grundlage des Teilleistungszugangs nach § 28 PostG eigene Endkundenleistungen anbieten, eine angemessene Marge erzielen können.[63]

27. Die Deutsche Post AG steht mit ihren Tochter- und Beteiligungsgesellschaften bei der Briefkonsolidierung im Wettbewerb zu anderen Briefdienstleistern und ist gleichzeitig der einzige Briefdienstleister mit einem flächendeckenden Briefzustellnetz. Das von der Deutsche Post AG betriebene Geschäftsmodell der Eigenkonsolidierung, wonach Tochterunternehmen der Deutsche Post AG ausschließlich im Bereich der Konsolidierung tätig sind, ist nach

---

60 Siehe dazu BKartA, Beschluss vom 2. Juli 2015, Az. B9-128/12.

61 Vgl. EU-Kommission, Entscheidung vom 21. Mai 2003, Deutsche Telekom, ABl. L 263 vom 14. Oktober 2003, S. 9, S. 24, Rn. 107.

62 Im Bereich Briefdienstleistung ist die Deutsche Post AG, als marktbeherrschender Briefdienstleister, z. B. gemäß § 28 PostG verpflichtet, Wettbewerbern einen sog. Teilleistungszugang zu ihrem Netz anzubieten. Wird dieser in Anspruch genommen, liefert der Wettbewerber Briefe, die er zuvor bei seinem Kunden eingesammelt und „teilleistungskonform aufbereitet" hat, in Briefzentren der Deutsche Post AG. Dabei erbringt er sog. Vorleistungen wie z. B. die Vorsortierung, Kuvertierung und Frankierung der Briefsendungen und/oder die Abholung, Sortierung und Einlieferung der Briefsendungen. Briefe können im Rahmen des Teilleistungszugangs in das BZA (das „Briefzentrum Abgang" beim Absender) oder das BZE („Briefzentrum Eingang" beim Empfänger) eingeliefert werden. Im ersten Fall übernimmt die Deutsche Post AG den Transport vom BZA zum BZE, in beiden Fällen befördert die Deutsche Post AG die Briefe vom BZE zum Empfänger. Für ihre Leistung stellt die Deutsche Post AG, vereinfacht gesprochen, das sog. Teilleistungsentgelt in Rechnung. BKartA, Feststellung der Kartellrechtswidrigkeit von Großkunden-Verträgen der Deutsche Post AG, Fallbericht vom 30. September 2015, B9-128/12, S. 1.

63 Brach/Haucap, Rechts- und wirtschaftswissenschaftliches Gutachten zu der Auslegung der Missbrauchsvermutung „Preis-Kosten-Schere" nach § 20 Abs. 4 PostG und deren Anwendungsperspektiven in der Regulierungspraxis, 2021, https://www.bundesverband-briefdienste.de/media/pks-gutachten.pdf, Abruf am 10. Dezember 2021, S. 16.

Auffassung der Bundesnetzagentur zwar mit dem Postgesetz vereinbar, birgt im Hinblick auf die Konzernverbundenheit und die Abhängigkeit der Wettbewerber aber ein erhebliches Potenzial für Behinderungsmissbräuche.[64] In der Vergangenheit hatte die Bundesnetzagentur gegen die Deutsche Post AG diesbezüglich mehrmals ermittelt.[65]

28. Grundsätzlich gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie ein marktbeherrschendes Unternehmen Wettbewerber durch eine PKS aus dem Markt drängen könnte. So können entweder die Vorleistungsentgelte für die Zugangsnachfrager erhöht und/oder die Endkundenentgelte gesenkt werden. Jedoch besteht auf den meisten relevanten Vorleistungsmärkten im Briefbereich eine regulatorische Zugangsverpflichtung sowie eine Entgeltregulierung gemäß dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Auch Endkundenentgelte fallen unter § 25 PostG und werden nach Maßstab der kosteneffizienten Leistungsbereitstellung von der Bundesnetzagentur geprüft. Allerdings gilt eine obligatorische Offenlegung der Entgelte gemäß § 30 PostG nur für Teilleistungen, die die Deutsche Post AG gegenüber ihren Kunden erbringt und nicht für Verträge, welche die komplette Beförderungsleistung im Briefbereich umfassen.[66] Der öffentliche Dienst und ein Großteil der Geschäftskunden, die sehr hohe Versendungsmengen aufweisen, vergeben Großaufträge meist bzgl. der kompletten Beförderungsleistung. Diese Verträge, die oft per Vergabeverfahren vergeben werden, sind sehr lukrativ, da sie meist besonders hohe Sendungsmengen umfassen.

29. Die Deutsche Post AG ist gesetzlich nicht verpflichtet, diese Verträge der Bundesnetzagentur gemäß § 30 Abs. 1 PostG offenzulegen, sodass die Bundesnetzagentur keine Kenntnisse über die entsprechenden Preise hat. Die Wettbewerber der Post haben in der Folge auch keine Möglichkeit, möglicherweise missbräuchliche Vertragsbedingungen gemäß § 30 Abs. 2 PostG einzusehen. Zwar verfügt die Bundesnetzagentur im Falle eines konkreten Entgeltregulierungsverfahrens über Auskunftsrechte insbesondere nach § 26 PostG. Die Eröffnung eines solchen Verfahrens nach den §§ 24, 25 PostG setzt jedoch eine entsprechende Tatsachenkenntnis einer missbräuchlichen Preissetzung voraus.[67] Da weder die Deutsche Post AG noch die begünstigten Großversender ein Interesse an der Veröffentlichung der Rabatte haben, besteht regelmäßig ein Informationsdefizit bei der Bundesnetzagentur und den Wettbewerbern. Die Monopolkommission empfiehlt daher, wie schon in früheren Sektorgutachten, eine Vorlagepflicht für marktbeherrschende Unternehmen im Hinblick auf individuelle Großkundenverträge einzuführen.[68]

30. Eine Vorlagepflicht könnte entsprechend § 38 Abs. 1 Satz 3 TKG-2004[69] ausgestaltet werden, wonach Entgeltmaßnahmen bezüglich individuell vereinbarter Leistungen, die nicht ohne Weiteres auf eine Vielzahl anderer Nachfrager übertragbar sind, der Bundesnetzagentur unmittelbar nach Vertragsabschluss zur Kenntnis zu geben sind.

---

64 BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 14. Dezember 2016, BK5 16/029, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2016/BK5-16-0029/BK5-16-0029_Beschluss_Download.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Abruf am 26. November 2021, S. 24; Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 18. Dezember 2015, BK5 15/032, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2015/BK5-15-0032/BK5-15-0032_Beschluss_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Abruf am 26. November 2021, S. 28 ff.

65 BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 14. Juni 2011, BK5b 11/018, https://www.elektronische-vertrauensdienste.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2011/BK5-11-0018/BK5-11-0018_Beschluss_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Abruf am 26. November 2021; Beschluss vom 15. September 2010, BK5b 10/013, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2010/BK5-10-0013/BK5-10-0013_Einstellungsverfuegung_Teilleistungsrabatte_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 26. November 2021, Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!, Baden-Baden 2018, Tz. 10.

66 Die gesamte Beförderungsleistung umfasst das Abholen, Frankieren, Vorsortieren und den Transport sowie die Zustellung der Briefe.

67 Zwar ist der Begriff der „Tatsachen" in §§ 24, 25 PostG eher weit auszulegen, so dass auch Indizien ausreichen können. Jedoch ist auch hierfür eine gewisse Substantiierung seitens etwaiger Beschwerdeführer erforderlich, die ohne eine Kenntnis der Vertragsinhalte schwierig sein dürfte. Siehe dazu Lübbig, in Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Aufl., München 2004, § 24 Tz. 9 sowie § 25 Tz. 5.

68 Siehe hierzu bereits Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Post (2011), Dem Wettbewerb Chancen eröffnen, Baden-Baden 2012, Tz. 83 ff. und zuletzt etwa Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 84 ff.

69 Telekommunikationsgesetz in der Fassung vom 22. Juni 2004, BGBl. I 1190.

Dies würde im Gegensatz zu einer bloßen Ergänzung des § 30 PostG zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen, da eine Vorlage nicht erst innerhalb eines Monats zu erfolgen hat.

31. Gewährt die Deutsche Post AG diesen Großkunden höhere Rabatte als den Wettbewerbern, die für eine flächendeckende Briefzustellung Teilleistungen der Deutsche Post AG in Anspruch nehmen, verringert sich der Spielraum der Wettbewerber, Großkunden kompetitive und dennoch profitable Angebote zu unterbreiten. Sind die Entgelte aufgrund der gewährten Rabatte im Vergleich zu den Teilleistungsentgelten der Wettbewerber nur geringfügig höher oder sogar niedriger, werden preissensitive Großkunden ihre Aufträge vornehmlich an die Deutsche Post AG vergeben. Hierdurch kann sich eine Bindungswirkung und damit ein Verdrängungswettbewerb entfalten, der zu Marktaustritten von Wettbewerbern führen und die marktbeherrschende Stellung der Deutsche Post AG stärken würde.[70]

2.3 Weiterhin offene Punkte für eine Postgesetznovelle

32. Die Monopolkommission hat in ihren vorangegangenen Sektorgutachten zu den Postmärkten eine Reihe von Änderungen des Postgesetzes empfohlen, die in der „kleinen Gesetzesnovelle“ nicht berücksichtigt wurden. Zu den wichtigsten Empfehlungen gehören der Teilleistungszugang für Warensendungen und Pressepost, die Präzisierung der Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur, die Anpassung der Bußgeldvorschriften, die Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten mittels eines Drei-Kriterien-Tests, die Abschaffung der Lizenzpflicht im Briefbereich und Aufnahme einer Vorschrift in § 47 PostG, die den Gesetzesauftrag und die Befugnisse der Monopolkommission eigenständig regelt. Diese Empfehlungen werden nachfolgend noch einmal bekräftigt.

2.3.1 Teilleistungszugang auf Warensendungen und Pressepost erweitern

33. Der Teilleistungszugang für Briefe sollte auf Warensendungen bis 2.000 g erweitert werden.[71] Warensendungen sind vor allem geeignet für Onlinehändler, die kleine günstige Artikel an ihre Kundinnen und Kunden versenden. Die Briefdienstleister partizipieren über Warensendungen am Wachstum des Onlinehandels. Da die mit der Deutsche Post AG im Wettbewerb stehenden Briefdienstleister über kein eigenes flächendeckendes Zustellnetz in Deutschland verfügen, können sie eine deutschlandweite Zustellung von Warensendungen nur realisieren, indem sie auf das Angebot von Paketdiensten zurückgreifen oder das Warenpostangebot der Deutsche Post AG nutzen und hierfür Endkundenpreise zahlen. Dies stellt einen erheblichen Wettbewerbsnachteil dar, der die Gefahr birgt, dass die Deutsche Post AG aufgrund ihrer marktbeherrschenden Position im Briefbereich auch im derzeit in der Entstehung befindlichen Markt für Warensendungen eine marktmächtige Position erlangt. Ein gesetzlich geregelter Teilleistungszugang, wie er gemäß § 28 i. V. m. § 5 Abs. 1 PostG für Briefe bis 1.000 g bereits existiert, verbunden mit der Möglichkeit größere Mengen an Warensendungen, sortiert am Eingangsbriefzentrum oder Ausgangsbriefzentrum, einzuliefern, könnte eine solche Entwicklung verhindern.

34. Des Weiteren empfiehlt die Monopolkommission einen Teilleistungszugang für Pressepost, d. h. bei der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften.[72] Auch in diesem Bereich des Postwesens verfügt einzig die Deutsche Post AG über ein flächendeckendes Netz in Deutschland. Insbesondere für überregional erscheinende Presseerzeugnisse ist eine deutschlandweite Auslieferung von hoher Bedeutung. Dass diese derzeit nicht gewährleistet werden kann, ist ein wesentlicher Wettbewerbsnachteil für konkurrierende Dienstleister. Die Möglichkeit, in Zielregionen, in denen kein alternatives Zustellnetz existiert, Presseerzeugnisse vorsortiert in entsprechenden Zentren der Deutsche Post AG rabattiert einzuliefern, könnte den Wettbewerb auf diesem Markt beleben. Verlage mit einem regionalen Zustellnetz für Pressepost sind außerdem häufig zusätzlich als alternative Briefdienstleister tätig. Eine Belebung des Wettbewerbs im Pressepostmarkt könnte sich daher positiv auf den Wettbewerb im Briefbereich auswirken.

---

70 Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 9.

71 Monopolkommission, 5. Policy Brief, Drängende Reform des Postgesetzes – Jetzt liefern!, 2020, S. 2 f.

72 Monopolkommission, 5. Policy Brief, Drängende Reform des Postgesetzes – Jetzt liefern!, 2020, S. 3.

2.3.2 Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur anpassen

35. Eine effektive Ex-post-Regulierung eines marktbeherrschenden Unternehmens ist nur möglich, wenn die Bundesnetzagentur Kenntnis von potenziell missbräuchlichen Entgelten oder Vertragsbedingungen erlangt. Im Großkundenbereich werden Vertragskonditionen häufig bilateral ausgehandelt. Dies betrifft z. B. die Verträge des zur Deutsche Post AG gehörenden Konsolidierers, Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS), mit Geschäftskunden im Briefbereich. Eine vergleichbare Konstellation findet sich im Bereich Pressepost, wo ebenfalls Einzelverträge abgeschlossen werden und die Deutsche Post AG möglicherweise über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Damit die Bundesnetzagentur auch in diesen Märkten missbräuchliches Verhalten effektiv verhindern kann, hat die Monopolkommission bereits in der Vergangenheit empfohlen, dass auf Postmärkten marktbeherrschende Unternehmen, die der Ex-post-Regulierung unterliegen, verpflichtet werden, in den betroffenen Märkten Neuverträge und Vertragsänderungen vollumfänglich der Bundesnetzagentur vorzulegen.[73] Bisher gilt eine solche Vorlagepflicht gemäß § 30 Abs. 1 PostG nur für Verträge über Teilleistungen. Daher sind z. B. auch Verträge der DPIHS, welche die volle Wertschöpfungskette umfassen, nicht von der Vorlagepflicht erfasst.

36. Des Weiteren verfügt die Bundesnetzagentur im Rahmen von Missbrauchsverfahren derzeit nur über Auskunftsrechte gegenüber im Postwesen tätigen Unternehmen. Für eine sachgerechte Marktanalyse kann es jedoch notwendig sein, dass Auskünfte auch von Unternehmen eingeholt werden müssen, die eng mit dem Postwesen verbundenen sind. Hierzu können z. B. im Rahmen einer Marktabgrenzung Auskünfte von Geschäftskunden der Postdienstleister zählen, deren Kaufverhalten zu berücksichtigen ist. Analog zu § 203 Abs. 1 Satz 5 TKG sollten daher auch im Postgesetz Auskunftsrechte verankert werden, mit deren Hilfe die Bundesnetzagentur einzelfallbezogen Informationen von Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren einholen kann, wenn die von den im Postwesen tätigen Unternehmen übermittelten Informationen nicht ausreichen, um die Regulierungsaufgaben wahrzunehmen.[74] Vorrang sollte jedoch die Informationsbeschaffung beim regulierten Unternehmen haben.

2.3.3 Anpassung der Bußgelder

37. Die im Postgesetz vorgesehenen Bußgelder sind in Relation zu den Umsätzen des regulierten Unternehmens gering. § 49 Abs. 2 PostG sieht derzeit je nach verwirklichtem Bußgeldtatbestand Geldbußen in drei Stufen von bis zu EUR 10.000, bis zu EUR 50.000 oder bis zu EUR 500.000 vor. Bis zu EUR 500.000 Bußgeld können unter anderem verhängt werden bei Zuwiderhandlungen gegen Anordnungen im Rahmen einer Universaldienstverpflichtung gemäß § 13 PostG, gegen Anordnungen im Rahmen der Entgeltregulierung gemäß den §§ 24, 25, 27 und 31 PostG sowie der besonderen Missbrauchsaufsicht gemäß § 32 PostG. Diese Regelungen sind für die Förderung des Wettbewerbs besonders wichtig. Potenzieller Adressat der Regulierung ist die Deutsche Post AG, deren Gesamtumsatz im Jahr 2020 rund EUR 67 Mrd. und deren um Sondereffekte bereinigte Konzernergebnis (EBIT) mehr als EUR 5,4 Mrd. betrug.[75] Die Effektivität der Regulierung ist nur gewährleistet, wenn Bußgelder eine für das betroffene Unternehmen spürbare Abschreckungswirkung entfalten können. Das ist bei den gegenwärtigen Relationen von maximaler Bußgeldhöhe und den Umsatz- und Ergebniszahlen des regulierten Unternehmens nicht der Fall. Anders als im Postrecht sind im Wettbewerbsrecht deutlich höhere Bußgelder vorgesehen. § 81c Abs. 2 GWB sieht z. B. Geldbußen von bis zu 10 Prozent des in dem der Behördenentscheidung vorausgegangenen Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatzes des Unternehmens oder der Unternehmensvereinigung vor. Dies sollte für Zuwiderhandlungen gegen die in § 49 Abs. 1 Nr. 3 PostG genannten vollziehbaren Anordnungen der Bundesnetzagentur übernommen werden.[76]

---

73 Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 82 ff.

74 Vgl. Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 26 ff.

75 Deutsche Post AG, 2021, Resilient: Geschäftsbericht 2020, 2021, https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL-Geschaeftsbericht-2020.pdf, Abruf am 21. Oktober 2021, S. 2.

76 Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 204 f.

2.3.4 Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten mittels Drei-Kriterien-Tests

38. Das Postgesetz gibt vor, dass alle Märkte des Postwesens einer Entgeltregulierung nach §§ 19, 28 oder 25 PostG und einer besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG unterliegen. Möglicherweise marktbeherrschende Unternehmen auf diesen Märkten müssen potenziell mit regulatorischen Eingriffen z. B. in ihre Preispolitik rechnen. Dabei wird nicht berücksichtigt, ob die Märkte im Einzelnen einer Regulierung bedürfen oder ob die wettbewerbsrechtliche Aufsicht genügt. Regulierung sollte nur dort anwendbar sein, wo sie notwendig ist, um einen noch nicht hinreichend funktionierenden Wettbewerb zu fördern. Daher sollte im Postgesetz eine regelmäßige Prüfung verankert werden, auf deren Grundlage die Bundesnetzagentur für regulierte Märkte feststellt, ob eine Regulierung weiterhin notwendig ist. Ist dies nicht der Fall, kann der betreffende Markt aus der Regulierung entlassen werden. Im Telekommunikationsbereich hat sich der Drei-Kriterien-Test nach Art. 67 Abs. 1 EKEK für eine solche Überprüfung bewährt. Gemäß diesem Test kommen Märkte für eine Regulierung nur dann in Betracht, wenn die folgenden Kriterien gemeinsam erfüllt sind: (1) Es bestehen beträchtliche und anhaltende strukturelle, rechtliche oder regulatorische Marktzutrittsschranken, (2) der Markt tendiert angesichts des Standes des infrastrukturbasierten und sonstigen Wettbewerbs hinter den Zutrittsschranken strukturell innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb und (3) das Wettbewerbsrecht allein reicht nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken. Ist eines der Kriterien nicht erfüllt, sollte der Markt aus der Regulierung entlassen werden. Auf Basis des Drei-Kriterien-Tests hat sich die Zahl der für eine Regulierung empfohlenen Märkte im Telekommunikationsbereich von achtzehn im Jahr 2003 auf zwei im Jahr 2020 reduziert.[77]

39. Im Postwesen könnte möglicherweise der Bereich der Geschäftskundenpakete (B2X)[78] nicht regulierungsbedürftig sein.[79] Auf diesem Markt gibt es neben der Deutsche Post AG mit Amazon, DPD, GLS, Hermes und UPS fünf weitere Anbieter mit nennenswerten Marktanteilen. Derzeit unterliegt die Deutsche Post AG dennoch, sofern im Rahmen eines betreffenden Verfahrens eine Marktbeherrschung festgestellt würde, einer Ex-post-Entgeltregulierung nach § 25 PostG und einer besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG. Insbesondere die Ex-post-Entgeltregulierung nach § 25 PostG legt strengere Maßstäbe für die Prüfung von Entgelten zugrunde als das allgemeine Wettbewerbsrecht. Derzeit ist nicht geklärt, ob die Deutsche Post AG in diesem Bereich überhaupt marktbeherrschend ist. Dadurch ist unklar, welche Freiheiten die Deutsche Post AG bei der Gestaltung ihrer Entgelte auf dem Geschäftskundenpaketmarkt hat. Dies könnte Auswirkungen auf den Preiswettbewerb haben. Eine im Postgesetz normierte formalisierte Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit mittels Drei-Kriterien-Test würde Bereich der Geschäftskundenpakete Klarheit schaffen und die regulatorische Unsicherheit abbauen.

2.3.5 Abschaffung der Lizenzpflicht

40. Gemäß § 5 PostG bedarf einer Lizenz, wer Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1.000 Gramm gewerbsmäßig für andere befördert. Eine Lizenzpflicht generiert insbesondere beim Marktzutritt bürokratischen Aufwand, der vermieden werden sollte, wenn es für die Lizenzpflicht keine hinreichende Notwendigkeit gibt. Die Monopolkommission sieht eine solche Notwendigkeit nicht und wiederholt daher ihre Empfehlung die Lizenzpflicht für Transporteure von Briefsendungen bis 1.000 Gramm durch eine Anzeigepflicht nach § 36 PostG zu ersetzen.[80]

41. Zugleich sollte auch die Anzeigepflicht praktikabel ausgestaltet sein. Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Tätigkeitsbericht 2018/2019 festgestellt, dass insbesondere Paketshops ihre Tätigkeit oft in Unkenntnis der Anzeigepflicht

---

77 EU-Kommission, Empfehlung 2003/311/EG vom 11. Februar 2003, ABl. L 114 vom 8. Mai 2003, S. 45; EU-Kommission, Empfehlung 2020/2245/EU vom 18. Dezember 2020, ABl. L 439 vom 29. Dezember 2020, S. 23.

78 Gemeint sind Paketsendungen, die von einem Geschäftskunden versandt werden. Empfängerinnen oder Empfänger dieser Paketsendung können entweder Privatpersonen (B2C) oder andere Unternehmen (B2B) sein.

79 Vgl. Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 141 ff.

80 Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 134 ff.

aufnehmen.[81] Der interne Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums für ein neues Postgesetz sah vor, dass Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen von Postdienstleistern von der Anzeigepflicht ausgenommen sind und stattdessen der betreffende Postdienstleister auf Verlangen der Bundesnetzagentur monatlich Auskunft über die für ihn tätigen Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen zu geben hat. Eine solche Regelung wäre aus Sicht der Monopolkommission geeignet, bürokratische Hürden auf den Postmärkten abzubauen und zugleich die Informationsbedarfe des Regulierers insbesondere mit Blick auf die Gewährleistung der Einhaltung des Post- und Briefgeheimnisses nach Art. 10 GG zu befriedigen.

2.3.6 Einsichtsrechte der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur im Postbereich

42. Das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission, das in GWB und TKG ausdrücklich normiert ist, soll sicherstellen, dass die Monopolkommission ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen kann, da sie insbesondere nicht über die Ermittlungsbefugnisse der Kartellbehörden verfügt.[82] § 46 Abs. 2a GWB definiert z. B. ein umfassendes Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission beim Bundeskartellamt, das insbesondere auch ausdrücklich personenbezogene Daten und in elektronischer Form vorliegende Daten (§ 46 Abs. 2b GWB) erfasst. Im Postgesetz besteht diesbezüglich jedoch Rechtsunsicherheit. Die von der Monopolkommission zu erfüllende Berichtspflicht war ursprünglich eindeutig § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 81 Abs. 3 TKG-1996[83] zu entnehmen. Nach der mehrmaligen[84] Änderung der Nummerierung im TKG würde sich der korrekte Verweis nunmehr auf § 195 Abs. 2 und Abs. 3 TKG beziehen.[85] Aus dieser Verweisungstechnik ergeben sich Unsicherheiten, ob und inwieweit Gesetzesänderungen im TKG auch Auswirkungen auf das Postrecht haben. Beispielsweise hat der Gesetzgeber im Jahr 2007 in einer Novellierung des Telekommunikationsgesetzes mit § 121 Abs. 2 Satz 3 TKG-2004 eine Vorschrift hinzugefügt, nach der die Monopolkommission Einsicht nehmen kann „in die bei der Bundesnetzagentur geführten Akten einschließlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, soweit dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist".[86] Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar entschieden, dass neu eingefügte Vorschriften nicht von einer zuvor bestehenden Verweisung im Postgesetz erfasst und somit von einer Anwendung ausgenommen sind, wenn die Neuregelungen keine inhaltliche Entsprechungen zu den bisherigen Regelungen aufweisen.[87] Dieser Beschluss betraf jedoch den (grundrechts-)sensiblen Fall, dass in der Neuregelung des TKG die Berufung gegen Urteile der Verwaltungsgerichte ausgeschlossen wurde und dies in der vorherigen TKG-Regelung nicht angelegt war. Ob diese Entscheidung auch auf eine Bestimmung übertragbar ist, die lediglich die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen betrifft, die auch bislang schon in der entsprechenden Verweisung normiert war, ist unklar. Jedenfalls verwehrt die Bundesnetzagentur der Monopolkommission den Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthaltenden Akten. Ohne die Ausübung ihres Akteneinsichtsrechts bei der Bundesnetzagentur ist die Monopolkommission aber nur bedingt in der Lage, ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen. Wie bereits im Gesetzentwurf zur Novellierung des Postgesetzes 2013 und im Referentenentwurf im Jahr 2020 vorgesehen, empfiehlt die Monopolkommission zum Abbau von Rechtsunsicherheit die Einfügung einer Vorschrift in § 47 PostG analog zu § 195 Abs. 2, Abs. 3 TKG, die den Gesetzesauftrag und die Befugnisse der Monopolkommission eigenständig definiert.[88]

---

81 BNetzA, 2019, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, Bonn 2019, S. 68.

82 Scholl in Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 3. Aufl., München 2020, § 46 Tz. 4 f.

83 Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996, BGBl. I 1120.

84 Zwischenzeitlich wäre die Berichtspflicht § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 121 Abs. 2 TKG zu entnehmen gewesen.

85 Die aktuelle Novellierung des TKG zum 1. Dezember 2021 nimmt die Monopolkommission zum Anlass, um den Untertitel des Sektorgutachtens Post an die geänderte Nummerierung des TKG anzupassen.

86 Telekommunikationsgesetz vom 18. Februar 2007, BGBl. I 106.

87 BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2006, 6 B 78.05, https://www.bverwg.de/310106B6B78.05.0, Abruf am 26. November 2021.

88 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes, BR-Drs. 627/13 vom 9. August 2013, http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2013/0627-13.pdf, Abruf am 16. Oktober 2019; ebenfalls bereits Monopolkommission, 9. Sondergutachten Post (2015), a. a. O., Tz. 219 und 221 f. m. w. N.

Kapitel 3

Stärkung des Wettbewerbs auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe durch mehr Transparenz

43. Im Bereich Briefdienstleistungen findet der Wettbewerb vorwiegend auf der Grundlage von Teilleistungen statt, die die Deutsche Post AG für Ihre Wettbewerber erbringen muss.[89] Auf diesem Markt konkurriert die Deutsche Post AG über ihre Tochtergesellschaft, DPIHS, und ihre Beteiligungsgesellschaft, Compador Dienstleistungs GmbH (Compador)[90], mit anderen Briefdienstleistern um die Konsolidierung von Geschäftspost. Für die Geschäftskunden sind sowohl der Preis als auch die Brieflaufzeiten wichtige Kriterien bei der Wahl des Briefdienstleisters.

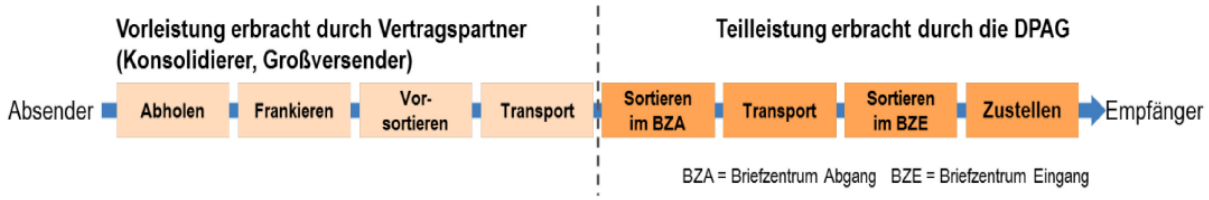
3.1 Laufzeitverzögerungen transparent gestalten

44. Ein häufig gemachter Vorwurf der Wettbewerber der Deutsche Post AG ist der, dass von ihnen eingelieferte Geschäftspost eine längere Laufzeit hat als die Geschäftspost des posteigenen Konsolidierers. Zugleich verweist die Deutsche Post AG darauf, dass längere Laufzeiten häufig von den einliefernden Unternehmen verursacht werden. Tatsächlich gibt es keine bzw. unzureichende Transparenz im Hinblick auf die Ursachen von Laufzeitverzögerungen. Insbesondere für die Geschäftskunden der Briefdienstleister ist nicht ersichtlich, ob Briefe von den Wettbewerbern der Deutsche Post AG verspätet eingeliefert werden oder ob die Deutsche Post AG die Briefe konkurrierender Briefdienstleister verzögert zustellt. Diese fehlende Transparenz bei der Ursachenbestimmung von Laufzeitverzögerungen der Deutsche Post AG führt zu Wettbewerbsnachteilen für die Konkurrenz der Deutsche Post AG.

3.1.1 Ursachen von Laufzeitverzögerungen bei Teilleistungsendungen sind unklar

45. Abbildung 3.1 zeigt, welche Vorleistungen von Konsolidierern und welche Teilleistungen von der Deutsche Post AG erbracht werden. Nach Einlieferung der Teilleistungssendungen in die Briefzentren werden diese von der Deutsche Post AG weiterverarbeitet. Befindet sich die eingelieferte Post bereits in der Zielregion, so wird die Post im Briefzentrum-Eingang (BZE) lediglich von der Deutsche Post AG sortiert und zugestellt. Andernfalls wird die Post im Briefzentrum-Abgang (BZA) sortiert, in die Zielregion transportiert, nochmals im Briefzentrum Eingang sortiert und dann zugestellt.

Abbildung 3.1: Dienstleistungskette für Teilleistungssendungen



Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 58

---

89 Teilleistungen sind Leistungen, die für eine vollständige Wertschöpfungskette bei der Beförderung der Sendungen vom Absender bis zum Empfänger noch zu erbringen sind, nachdem der Kunde eine für das marktbeherrschende Unternehmen spürbar kostensparende Eigenleistung erbracht hat. Zu dieser Eigenleistung gehören typischerweise das Einsammeln der Briefe, die Vorsortierung und die Einlieferung bei einem Briefzentrum. Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 169 ff.

90 Die Deutsche Post AG ist mit 26 Prozent an Compador beteiligt. Compador, Über Compador, https://www.compador.de/unternehmen/beteiligungsstruktur/#:~:text=Die%20Deutsche%20Post%20ist%20mit,Karsten%20und%20Sven%20Sonnadara%20ist, Abruf am 16. September 2021.

46. Gemäß der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Deutsche Post AG müssen Briefsendungen von Teilleistungsnehmern[91] bei bundesweitem Versand bis zu einem bestimmten Zeitpunkt im Briefzentrum Abgang (BZA) und bei Versand innerhalb der Leitregion eines Briefzentrums vor Ende der Öffnungszeit im Briefzentrum Eingang (BZE) der Deutsche Post AG abgeliefert werden. Wenn ein Kunde später, als in den AGB vorgeschrieben, einliefern möchte, dann ist dies nach Angaben der Deutsche Post AG im Rahmen der bestehenden Kapazitäten nach vorheriger Absprache möglich.[92]

47. Um die Einlieferung von großen Sendungsmengen zu koordinieren, vergibt die Deutsche Post AG sog. Einlieferungsslots. Dies sind Zeitfenster, in denen Großkunden, alternative Briefdienstleister und Konsolidierer Briefsendungen, deren Umfang im Vorfeld gegenüber der Deutsche Post AG kommuniziert werden muss, in den Briefzentren der Deutsche Post AG einliefern können. Die Vergabe eines Einlieferungsslots erfolgt nach Angaben der Deutsche Post AG entsprechend der freien Kapazitäten und in der Reihenfolge der Eingänge der Anfragen. Solange die vereinbarten Sendungsmengen im Rahmen des vereinbarten Slots eingeliefert werden, gebe es keine Unterschiede hinsichtlich der Zustellwahrscheinlichkeit am nächsten Tag.

48. Typische Gründe für Laufzeitverzögerungen bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs sind laut Deutsche Post AG Einlieferungen nach der regionalen Einlieferungsschlusszeit bzw. Überschreitungen der vereinbarten Einlieferungszeit, fehlerhafte Anschriften, fehlende Automationsfähigkeit der Briefe oder Fehlleitungen infolge von Sortier- oder Kennzeichnungsfehlern. Daneben könne es aufseiten der Deutsche Post AG zu Bearbeitungsrückständen kommen, etwa wegen saisonaler Sendungsmengenschwankungen (z. B. Ostern, Weihnachten) oder witterungs- und verkehrsbedingter Einflüsse.

49. Für Kunden ist dabei nicht ersichtlich, wo es in der Lieferkette zu Verzögerungen kommt, da insbesondere nicht dokumentiert wird, ob ein Briefdienstleister seinen Einlieferungsslot eingehalten hat, d. h. seine Sendungsmengen zur vereinbarten Zeit im Briefzentrum abgibt. Daher ist die Zuverlässigkeit eines Konsolidierers für seine Kunden nicht überprüfbar, z. B. gemessen daran, wie regelmäßig der Konsolidierer seinen Sendungsmengen pünktlich, d. h. innerhalb seines Einlieferungsslots, abgibt.

50. Kommt es bei Laufzeiten von Geschäftspost regelmäßig zu Verzögerungen, ist anzunehmen, dass Großkunden in Erwägung ziehen, den Briefdienstleister zu wechseln. Nutzen sie einen Konsolidierer, ist ihnen allerdings nicht ersichtlich, ob die Verzögerungen durch den Konsolidierer oder durch die Deutsche Post AG verursacht werden. Somit ist es ihnen nicht möglich, den für ihre Bedürfnisse besten Briefdienstleister zu wählen.

3.1.2 Eindeutige Zuordnung der Ursachen von Laufzeitverzögerungen ermöglichen

51. In Bezug auf die Laufzeiten von Geschäftspost können Konsolidierer lediglich die Zeitdauer beeinflussen, die die Post vom Absender bis zum Briefzentrum braucht. Auf dieser Strecke können sich Konsolidierer voneinander abheben, da Kunden ein Interesse daran haben, dass ihre Post so spät wie möglich abgeholt wird, um möglichst viel Post intern zu akkumulieren. Auch die Briefdienstleister haben ein Interesse die Briefe bei ihren Kunden so spät wie möglich abzuholen, um möglichst hohe Sendungsmengen zu erzielen. Je höher die Sendungsmengen, desto wahrscheinlicher ist es, den Infrastrukturrabatt[93], den die Deutsche Post AG gewährt, zu erhalten. Durch diesen Rabatt erhalten Konsolidierer einen zusätzlichen Spielraum bei der Preisbildung und sind somit wettbewerbsfähiger. Auf der anderen

---

91 Fn. 62.

92 Kunden können eine Anfrage an das betroffene Briefzentrum stellen unter Angabe der Menge je Format und der gewünschten Uhrzeit. Auf Basis dieser Information prüft die Deutsche Post AG, ob das Qualitätsversprechen weiterhin eingehalten werden kann und, sollte dies der Fall sein, teilt sie den gewünschten Slot zu. Anderenfalls wird die spätestmögliche Einlieferungszeit zugeteilt. Die meisten Großkunden und Konsolidierer haben individuell vereinbarte Einlieferungsslots in den Briefzentren der Deutsche Post AG.

93 Die Deutsche Post AG gewährt bei überregionalen Sendungen einen Infrastrukturrabatt bei mindestens 5.000 Briefsendungen im Format Standard, Kompakt oder Postkarte oder mindestens 500 Briefsendungen im Format Groß oder Maxi. Bei regionalen Sendungen wird ein Rabatt ab mindestens 250 Briefsendungen im Format Standard, Kompakt oder Postkarte oder mindestens 100 Briefsendungen im Format Groß oder Maxi gewährt. Deutsche Post AG, Rabatte im Rahmen von Teilleistungen Brief, https://www.deutschepost.de/de/b/brief_postkarte/teilleistungen_brief.html, Abruf am 30. September 2021.

Seite ist es erforderlich, den Einlieferungsslot im Briefzentrum einzuhalten, um eine Zustellung am nächsten Tag wahrscheinlich zu machen. Das bedeutet, je besser die Abholungen bei den einzelnen Kunden koordiniert sind und je schneller die Abwicklung funktioniert, desto besser ist das Angebot, das ein Konsolidierer seinen Kunden unterbreiten kann.

52. Kommen Briefe nicht pünktlich bei den Endkunden an, kann dies im Einflussbereich des Konsolidierers liegen, etwa weil dieser die Briefe zu spät in das Briefzentrum eingeliefert hat oder es liegt im Einflussbereich der Deutsche Post AG, bei der sich Sortier- oder Zustellleistungen verzögert haben. Es liegt nahe, dass Geschäftskunden die Verantwortung für unpünktliche Zustellungen jedenfalls auch bei „ihrem" Konsolidierer verorten und diesen gegebenenfalls wechseln, wenn es häufiger zu verspäteter Zustellung kommt. Für diese Fälle wäre es hilfreich, wenn die Verantwortlichkeit für die verspätete Zustellung eindeutig zugeordnet werden könnte. Momentan ist das nicht der Fall, weil Konsolidierer nicht belegen können, ob sie die Post in den Briefzentren der Deutsche Post AG innerhalb ihrer Einlieferungsslots abgeliefert haben und wie regelmäßig diese Slots eingehalten werden. Geschäftskunden können somit die Qualität des Service des Konsolidierers nicht individuell bewerten, da dieser auch vom Service der Deutsche Post AG abhängt.

53. Für Konsolidierer bedeutet das einerseits, dass sie nicht effektiv mit der Deutsche Post AG konkurrieren können und andererseits, dass es sich weniger lohnt, Laufzeiten zu optimieren, wenn dies im Markt nicht eindeutig signalisiert werden kann. Außerdem gehen einzelne Konsolidierer davon aus, dass ihre Einlieferungen im Vergleich zu Einlieferungen der posteigenen Konsolidierer nachteilig behandelt und verzögert weiterverarbeitet werden. Allerdings sind diese Vorwürfe nicht belegt und werden von der Deutsche Post AG zurückgewiesen.

54. Das Problem der fehlenden Transparenz im Hinblick auf die Ursachen für Laufzeitverzögerungen und die Verantwortlichkeiten ließe sich vergleichsweise einfach lösen. Momentan wird bei der Übergabe im Briefzentrum lediglich der Tatbestand der Übergabe, nicht aber der tatsächliche Einlieferungszeitpunkt der Sendungen quittiert. Damit Kunden Ursachen für Laufzeitverzögerungen eindeutig zuordnen können, sollte im Übergabeprotokoll der Sendungen von Konsolidierern an die Deutsche Post AG der Zeitpunkt der Einlieferung festgehalten werden, sodass für Geschäftskunden deutlich wird, ob die Lieferverzögerung vom Konsolidierer oder von der Deutsche Post AG verursacht wurde. Daher empfiehlt die Monopolkommission, die Einlieferungszeit von Briefdienstleistern im Übergabeprotokoll schriftlich festzuhalten.

55. Dies würde nicht nur die Transparenz im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten für Laufzeitverzögerungen bei der Geschäftspost erhöhen und damit eine bessere Einschätzung der Qualität von Konsolidierungsleistungen ermöglichen, sondern es zudem erleichtern, mögliche Diskriminierungen aufzudecken. Eine erhöhte Transparenz bei Laufzeitverzögerungen würde es auch der Bundesnetzagentur erleichtern, Diskriminierungsvorwürfen von Briefdienstleistern nachzugehen, dass ihre Sendungen von der Deutsche Post AG zweitrangig befördert werden.

56. Die Deutsche Post AG gibt gegenüber der Monopolkommission an, dass die schriftliche Dokumentation von Einlieferungszeiten im Übergabeprotokoll keinen erheblichen technischen Aufwand darstellt und vertraglich festgelegt werden kann. Zudem plant die Deutsche Post AG, Briefmarken für Geschäftskundenpost zeitnah mit einem Matrixcode zu versehen.[94] Mit diesem Code können Kunden Informationen über die Bearbeitung von Sendungen im Start- und Zielbriefzentrum abrufen, sodass der Prozess für Kunden transparent und nachvollziehbar wird. Soweit die Dokumentation von Einlieferungszeiten vertraglich festlegbar ist, und da die elektronische Briefmarke erheblich zur Transparenz von Bearbeitungsprozessen der Deutsche Post AG beitragen dürfte, sieht die Monopolkommission darüber hinaus keinen Bedarf an zusätzlichen Transparenzmaßnahmen.

---

[94] Die Briefmarke mit Matrixcode existiert bereits für private Briefsendungen. Deutsche Post AG, Briefmarke mit Matrixcode – Mehr als nur Porto, https://www.deutschepost.de/de/b/briefmarke-mit-matrixcode.html, Abruf am 2. November 2021.

3.2 Wettbewerbsvorteile und Diskriminierungspotenzial bei der Vergabe von Einlieferungszeiten in die Briefzentren der Deutsche Post AG aufheben

57. Wenn Briefdienstleister Teilleistungen der Deutsche Post AG in Anspruch nehmen, wird ihnen ein Zeitfenster für die Einlieferung von Sendungen vom Briefzentrum (d. h. ein Einlieferungsslot) zugeteilt. Die Einlieferungszeit ist ein wichtiger Faktor für eine effiziente, schnelle und zuverlässige Auslieferung von Geschäftspost. Durch die Slotvergabe ist die Deutsche Post AG über die Kapazitätsauslastungen der Briefzentren informiert und kann ihre Einlieferung dementsprechend optimieren, wodurch ihr ein Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Briefdienstleistern entsteht. Überdies verfügt die Deutsche Post AG über erhebliches Diskriminierungspotenzial gegenüber ihren Wettbewerbern, indem sie sich selbst die zeitlich attraktivsten Einlieferungsslots zuteilt und an Wettbewerber zeitlich ungünstige Einlieferungsslots vergibt.

58. Die Deutsche Post AG gibt an, dass Briefzentren die Einlieferungsslots nach dem First-Come-First-Serve-Prinzip vergeben. Wie dieses Verfahren genau abläuft und ob es von den einzelnen Briefzentren angewandt wird, ist nicht ersichtlich. Überdies ist unklar, wie Briefsendungen von Briefzentren priorisiert werden, falls es zu Kapazitätsengpässen im Briefzentrum kommt.

59. Der Einlieferungsslot, der einem Briefdienstleister zugeteilt wird, kann zum einen die Laufzeiten des Briefdienstleisters und zum anderen das Entgelt, das er für seine Dienstleistung verlangt, beeinflussen. Laufzeiten und Endkundenentgelte sind, laut Marktteilnehmern, die zentralen Wettbewerbsfaktoren im Markt. Je später Briefdienstleister Sendungsmengen einliefern können, desto mehr Zeit haben sie, Briefsendungen bei Kunden einzusammeln und desto wahrscheinlicher ist es, diese rechtzeitig innerhalb des zugeteilten Einlieferungsslots im Briefzentrum einzuliefern. Hält ein Briefdienstleister seinen Einlieferungsslot nicht ein, kann die Deutsche Post AG eine Zustellung am nächsten Tag nicht garantieren. Überdies haben Briefdienstleister bei späten Einlieferungsslots mehr Zeit, ausreichende Sendungsmengen zu erzielen, um vom Infrastrukturrabatt der Deutsche Post AG zu profitieren. Dieser Rabatt auf die Entgelte der Teilleistungen der Deutsche Post AG senkt die Kosten von Briefdienstleistern, die diesen Kostenvorteil an ihre Kunden in Form von niedrigeren Endkundenentgelten weitergeben können. Hat ein Briefdienstleister einen sehr frühen Einlieferungsslot und erzielt dadurch die Mindestmenge für den Infrastrukturrabatt nicht, kann es sich lohnen, die eingesammelten Sendungen erst am Folgetag im Briefzentrum einzuliefern, um den Rabatt zu erhalten. Dadurch verlängert sich allerdings die Laufzeit der Sendungen.

60. Konsolidierer bestätigen gegenüber der Monopolkommission, dass späte Einlieferungsslots generell bevorzugt werden. Kunden fordern eine möglichst späte Abholung der Sendungen, jedoch haben Konsolidierer meist sehr frühe Slots im Briefzentrum, was zu extrem kurzen Verarbeitungszeiten führt, sodass die Abholung und Einlieferung im Briefzentrum am gleichen Tag für Konsolidierer teilweise nicht möglich ist. Somit ist festzustellen, dass je später ein Briefdienstleister im Briefzentrum Sendungen einliefern kann, desto besser kann er seine Dienstleistung anbieten bzw. desto wettbewerbsfähiger ist er.

61. Generell kommt für Briefdienstleister bei der Einlieferung von Briefsendungen nicht nur ein Briefzentrum infrage bzw. kann es für Briefdienstleister attraktiv sein, Sendungen in einem weiter entfernten Briefzentrum einzuliefern, wenn dort eine spätere Einlieferung möglich ist. Transparente Information über verfügbare Slots in Briefzentren, die nicht nur der Deutsche Post AG, sondern allen Marktteilnehmern zugänglich ist, würde es allen Briefdienstleistern ermöglichen, das Briefzentrum auszuwählen, welches für sie den günstigsten Einlieferungsslot anbietet, um somit die Laufzeit ihrer Briefsendungen und ihre Endkundenentgelte zu optimieren.

62. Um die Informationsvorteile der Deutsche Post AG gegenüber ihren Wettbewerbern abzubauen, empfiehlt die Monopolkommission, dass die Bundesnetzagentur die Einlieferungsslots der 82 Briefzentren bei der Deutsche Post AG abfragt und allen Marktteilnehmern Informationen zu freien Kapazitäten bzw. Einlieferungsslots der Briefzentren zur Verfügung stellt.

63. Um dem Anfangsverdacht nachzugehen, ob die Deutsche Post AG sich bei der Zuteilung von Einlieferungsslots bevorteilt, empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur eine systematische Überprüfung der Einlie-

ferungsslots aller Briefzentren. Sollte bei einzelnen Briefzentren bzw. über Briefzentren hinweg ein Muster erkennbar sein, das auf eine Bevorteilung der Deutsche Post AG hindeutet, könnte dies auf missbräuchliches Verhalten hindeuten, welches es zu untersuchen gelte. In diesem Fall sollte die Bundesnetzagentur einschreiten und Maßnahmen auferlegen, um den Missbrauch abzustellen.

64. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur, die vergebenen Slots der Briefzentren in Zukunft regelmäßig zu überprüfen, um eine mögliche Besserstellung der Deutsche Post AG dauerhaft auszuschließen.

Kapitel 4

Amazons Aktivitäten auf dem Paketmarkt

4.1 Die Bedeutung des Onlineshops von Amazon für den Paketmarkt steigt

65. Im Onlinehandel werden Waren in der Regel per Paketdienst an die Endverbraucherinnen und Endverbraucher verschickt. Da Amazons Onlineshop eine herausragende Position im Non-Food-Onlinehandel einnimmt, ist seine Bedeutung für den deutschen Paketmarkt entsprechend groß. Amazon selbst ist einer der größten Nachfrager für Paketdienstleistungen. Daneben verfügt Amazon über ein umfassendes Angebot im Logistikbereich.[95] Außerdem hat Amazon in den letzten Jahren in Deutschland ein eigenes Zustellnetz für Pakete aufgebaut, das seine Logistikdienstleistungen ergänzt. In diesem Sinne ist Amazon auch selbst als Paketdienstleister aktiv. Das Zustellnetz von Amazon ist derzeit jedoch nicht flächendeckend ausgebaut.

66. Laut Bundesnetzagentur werden 5 bis 15 Prozent aller Pakete in Deutschland von Amazon als Paketdienstleister zugestellt.[96] Diese Zahlen bilden jedoch nur einen Teil von Amazons Einfluss ab. Die Umsatzzahlen von Amazons Onlineshop verdeutlichen, dass Amazon nicht nur auf der Angebotsseite, sondern auch auf der Nachfrageseite des Paketbereiches eine hohe Bedeutung zukommt. Ein wesentlicher Teil der Transaktionen des Non-Food-Onlinehandels in Deutschland findet laut einer Marktanalyse des Handelsverband Deutschland (HDE) über den Onlineshop von Amazon statt. Abbildung 4.1 zeigt, dass etwa 50 Prozent aller Non-Food-Onlineumsätze in den letzten beiden Jahren (2019: 48 Prozent (EUR 27,1 Mrd.); 2020: 53 Prozent (EUR 36,3 Mrd.) über den Onlineshop von Amazon generiert wurden.[97] Dabei berücksichtigt sind zum einen Waren, die Amazon selbst als Onlinehändler unter eigenem Namen verkaufte. In den Jahren 2019 und 2020 betrug der Umsatzanteil von Amazon als Onlinehändler 19 Prozent (EUR 10,7 Mrd. bzw. EUR 13,0 Mrd.) des gesamten Non-Food-Onlinehandels.[98] Zum anderen enthält Amazons Onlineshop nicht nur Waren, die von Amazon unter eigenem Namen verkauft werden. Teil von Amazons Onlineshop ist auch Amazons digitaler Marktplatz, der „Amazon Marketplace“. Dabei handelt es sich um den größten digitalen Marktplatz in Deutschland. Dieser digitale Markplatz ist dadurch charakterisiert, dass Amazon unabhängigen Onlinehändlern die Möglichkeit bietet, Waren in diesem Onlineshop unter ihrem Namen zu verkaufen. Der HDE schätzt, dass im Jahr 2019 38 Prozent (EUR 21,5 Mrd.) der Non-Food-Onlineumsätze von Händlern auf digitalen Marktplätzen generiert wurden.[99] Dabei nimmt insbesondere der digitale Marktplatz von Amazon eine herausragende Rolle ein. Laut HDE wurden im Jahr 2019 29 Prozent (EUR 16,4 Mrd.) aller Umsätze im Non-Food-Onlinehandel über Amazons digitalen Marktplatz abgewickelt und nur 9 Prozent (EUR 5,0 Mrd.) über alternative digitale Markplätze.[100] Im Jahr 2020 stieg der Anteil von Amazons digitalem Marktplatz durch die Sondereffekte der Covid-19-Pandemie weiter auf 34 Prozent (EUR 23,3 Mrd.).[101]

---

95 „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ umfassen die komplette logistische Abwicklung von Onlinekäufen für Onlinehändler, von der Lagerung bis zur Beauftragung des Paketdienstleisters. Siehe dazu in Kapitel 4.2.4. Außerdem können Händler über die „Seller Central“ des Amazon Onlineshops Versandetiketten von DPD oder Hermes kaufen. Siehe dazu in Kapitel 4.2.3.

96 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 42.

97 Die Marktanalyse des HDE definiert Non-Food-Onlinehandel als Onlinehandel exklusive Lebensmittel, Getränke, Tabakwaren, Apotheken, Kfz-Handel sowie Brennstoff- und Kraftstoffhandel. HDE, Online Monitor 2020, 2020, https://einzelhandel.de/publikationen-hde/12747-online-monitor-2020, Abruf am 27. Mai 2021, S. 25; HDE, Online Monitor 2021, 2021, https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10572, Abruf am 27. Mai 2021, S. 24.

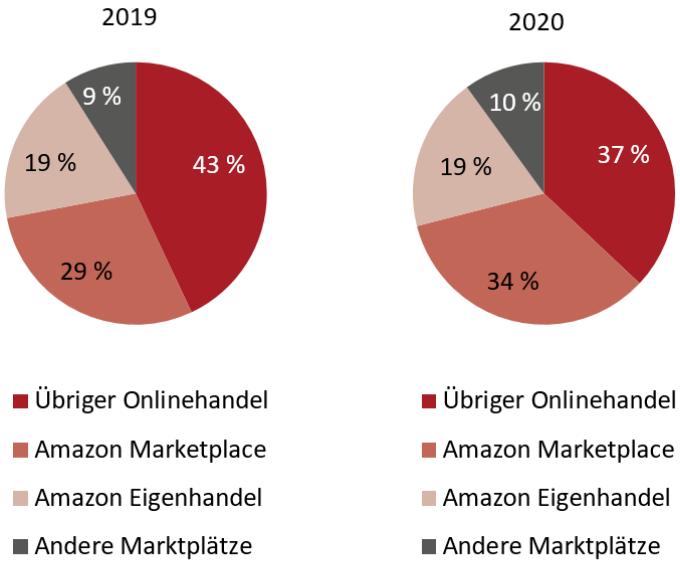
98 Ebenda.

99 HDE, Online Monitor 2020, a. a. O., S. 25.

100 Ebenda, S. 25.

101 HDE, Online Monitor 2021, a. a. O., S. 24.

Abbildung 4.1: Marktanteile nach Umsatz im Onlinehandel (2019 und 2020)



Quelle: HDE, 2020, Online Monitor 2020, https://einzelhandel.de/publikationen-hde/12747-online-monitor-2020, Abruf am 19. Januar 2020, S. 25; HDE, 2021 Online Monitor 2021, https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10572, Abruf am 27. Mai 2021, S. 24, eigene Darstellung

67. Die Zahlen zeigen, dass Amazon seine Position als wichtigstes Unternehmen im Non-Food-Onlinehandel in Deutschland nachhaltig gefestigt hat, wie auch das Bundeskartellamt festgestellt hat.[102] Für die Zukunft ist zu erwarten, dass Amazons Bedeutung weiter zunimmt. Darauf deutet der allgemeine Expansionskurs des Unternehmens in Deutschland hin. Allein für das Jahr 2021 kündigte Amazon an, in Deutschland die Zahl seiner festangestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von insgesamt 23.000 auf 28.000 zu erhöhen.[103] Dies betrifft auch Amazons Logistikbereich. So sollen z. B. 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ein neues Logistikzentrum in Thüringen und weitere 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ein neues Logistikzentrum in Niedersachsen eingestellt werden.[104]

68. Im Zuge dessen ist auch zu erwarten, dass Amazon sein eigenes Paketzustellnetz in stärkerem Maße für Händler öffnet, die weder in seinem Onlineshop aktiv sind noch Logistikdienstleistungen von Amazon in Anspruch nehmen.[105] In Großbritannien hat Amazon seinen Paketlieferdienst seit 2019 für solche Händler geöffnet.[106] In Deutschland können Händler zwar ihre Waren in Amazons Logistikzentren auch dann lagern und versenden lassen, wenn sie

---

[102] BKartA, Fallbericht vom 17. Juli 2019, Amazon ändert weltweit seine Geschäftsbedingungen für Händler auf seinen Marktplätzen – Bundeskartellamt stellt Missbrauchsverfahren ein, B2-88/18, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B2-88-18.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Abruf am 10. Dezember 2021, S. 11.

[103] Amazon, Neue Karrierechancen: Amazon schafft 5.000 neue Jobs in Deutschland, 2021, https://amazon-presse.de/Top-Navi/Pressetexte/Pressedetail/amazon/de/Corporate/Hiring/Hiring-PI-2021/, Abruf am 26. April 2021.

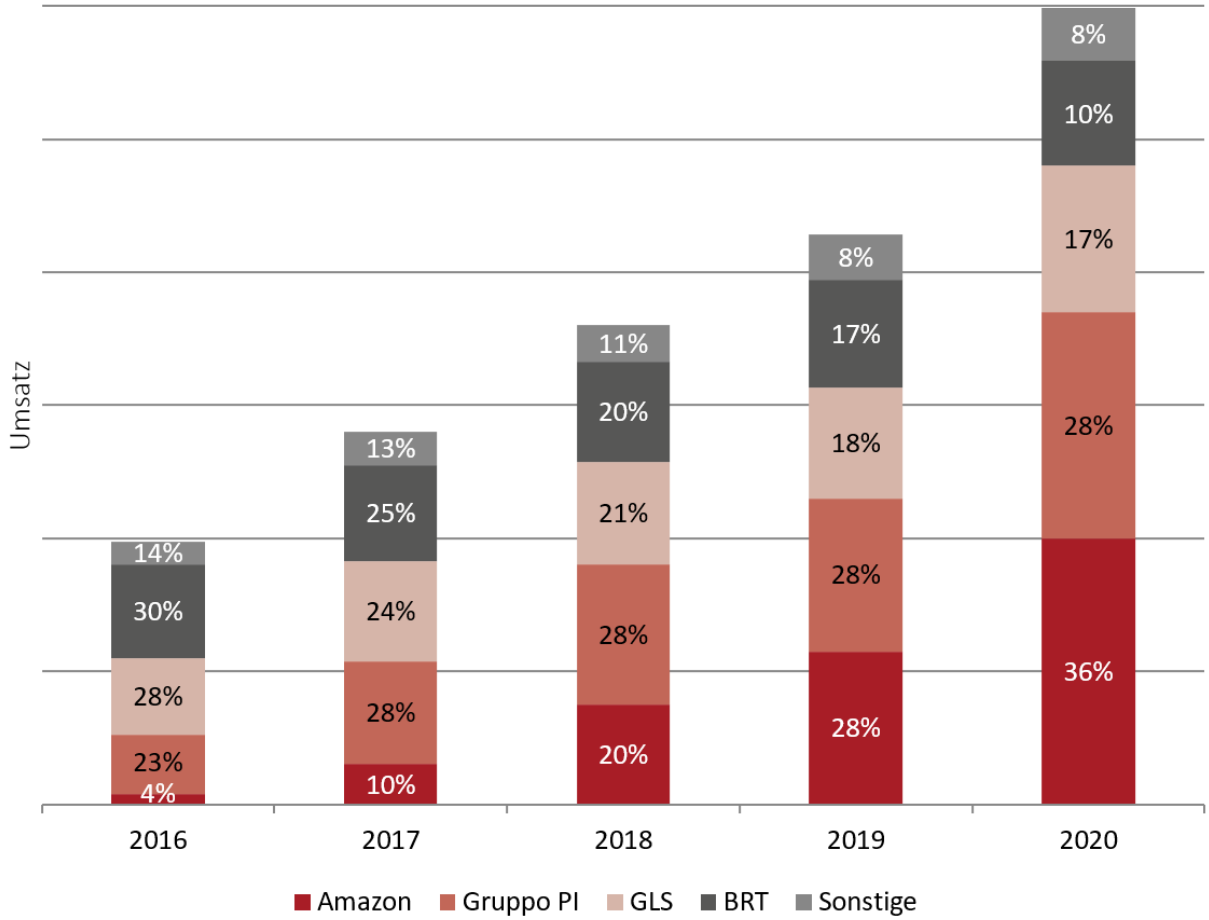
[104] Amazon, Amazon beginnt mit der Personalsuche für sein erstes Logistikzentrum in Thüringen, 2021, https://amazon-presse.de/Top-Navi/Pressetexte/Pressedetail/amazon/de/Logistikzentren/260121_Amazon_LEJ5_Ankündigung_Pressemitteilung/, Abruf am 26. April 2021; Amazon, Amazon schafft mit der Eröffnung des Logistikzentrums in Achim im Sommer 2021 mehr als 1.000 Arbeitsplätze, 2020, https://amazon-presse.de/Top-Navi/Pressetexte/Pressedetail/amazon/de/Logistikzentren/20201124_Amazon-Logistikzentrum-Achim_Pressemitteilung/, Abruf am 26. April 2021.

[105] Siehe zu den einzelnen Rollen von Amazon sogleich Abschnitt 4.2.

[106] Amazon, Amazon Shipping, https://ship.amazon.co.uk/requestinfo, Abruf am 27. Mai 2021.

ihre Produkte über andere Kanäle als Amazons Onlineshop verkaufen. Eine direkte Beauftragung von Amazons Paketdienst ohne Inanspruchnahme dieser Logistikdienste ist jedoch nicht möglich, und auch bei einer Inanspruchnahme werden die Pakete nur teilweise über Amazons Paketnetz zugestellt.[107]

Abbildung 4.2: Marktanteile im italienischen B2C-Paketmarkt (2016 bis 2020)



Quelle: AGCOM, Consultazione Pubblica Sugli Obblighi Regolamentari nel Mercato dei Servizi di Consegna dei Pacchi, Allegato B alla Delibera n. 255/21/CONS, 2021, 2021, https://www.agcom.it/documents/10179/23634040/Allegato+27-8-2021+1630048465736/9d6116d5-f06b-49ab-95d8-9d4f791d3941?version=1.1, Abruf am 10. Dezember 2021, S. 16; eigene Darstellung

69. Unter anderem auf Basis seiner Logistikdienste hat Amazon in anderen Ländern rasch Marktanteile auf dem jeweiligen Paketmarkt gewonnen. In Großbritannien ist Amazon z. B. bereits zweitgrößter Paketdienstleister (15 Prozent) nach Royal Mail (34 Prozent).[108] Dies war in den Jahren 2013 bis 2019 vor der Covid-19-Pandemie mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 72 Prozent verbunden.[109] Ein vergleichbares Wachstum erreichte Amazon in Italien, wie Abbildung 4.2 zeigt. Laut der italienischen Regulierungsbehörde Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) hat Amazon beim Versand von B2C-Paketen, also Paketen, die von einem Händler zu einer Endverbraucherin oder einem Endverbraucher geschickt werden, seinen Marktanteil von 4 Prozent im Jahr 2016 auf

---

[107] Amazon, Wie funktioniert Multi-Channel Versand, https://sell.amazon.de/versand-durch-amazon/multi-channel-versand.html, Abruf am 27. Mai 2021.

[108] Pitney Bowes, Parcel shipping index 2021, 2021, https://www.pitneybowes.com/content/dam/pitneybowes/us/en/shipping-index/parcel-shipping-index-ebook.pdf, Abruf am 1. Oktober 2021.

[109] Dawson, C., 2nd biggest UK courier – Amazon Logistics, 2021, https://tamebay.com/2021/02/2nd-biggest-uk-courier-amazon-logistics.html, Abruf am 21. April 2021.

36 Prozent im Jahr 2020 gesteigert.[110] Auch in den USA hat Amazon mittlerweile einen Marktanteil von 21 Prozent und stellt mehr Pakete als der drittgrößte Anbieter FedEx zu.[111] Ob die Wettbewerbssituation auf dem deutschen Paketmarkt eine vergleichbare Entwicklung erlaubt, ist derzeit nicht absehbar.

70. Im nachfolgenden Kapitel 4.2 werden verschiedene Rollen von Amazon im Logistikbereich und die damit verbundenen für den Paketmarkt relevanten Aktivitäten beschrieben. Anschließend werden in Kapitel 4.3 die Auswirkungen von Amazons Tätigkeiten auf den Wettbewerb im Paketmarkt diskutiert und es wird erläutert, welche rechtlichen Mitteln eingesetzt werden können, um mögliche Wettbewerbsprobleme zu beheben.

4.2 Amazon agiert in verschiedenen Rollen auf dem Paketmarkt

71. Amazon kauft zum einen Waren bei Händlern oder Produzenten ein und verkauft diese unter eigenem Namen an seine Kunden weiter. Den Versand wickelt Amazon unter Nutzung seiner konzerneigenen Logistiksparte „Amazon Logistics“ ab. Die Paketauslieferung an Endkundinnen und Endkunden wird teilweise über ein zu dieser Konzernsparte gehörendes und aus Subunternehmen bestehendes Paketzustellnetz realisiert, oder es werden etablierte Paketdienstleister (DHL, DPD, Hermes, UPS) beauftragt.

72. Zum anderen betreibt Amazon einen sog. digitalen Marktplatz. Der Erfolg von Amazon beruht im Wesentlichen darauf, dass Amazon in seinem Onlineshop nicht nur eigene Produkte anbietet, sondern auch anderen Händlern die Möglichkeit einräumt, dort Produkte zu verkaufen.[112] Mit dem „Amazon Marketplace“ ist es Amazon gelungen, seinen Onlineshop zum attraktiven Anlaufpunkt für Verbraucherinnen und Verbraucher zu machen, auf dem diese auch nach Produkten suchen, die nicht zum hauseigenen Sortiment von Amazon gehören. Durch diese Strategie konnte Amazon die Reichweite seines Onlineshops maßgeblich erhöhen, was sich wiederum positiv auf Amazons eigene Absatzmengen auswirkt. Neben diesem Reichweiteneffekt partizipiert Amazon auch direkt an Verkäufen auf dem „Amazon Marketplace“, indem es von den Onlinehändlern Entgelte für den Zugang zum „Amazon Marketplace“ und zusätzlich Entgelte für erfolgte Verkäufe erhebt.[113]

73. Außerdem bietet die Konzernsparte „Amazon Logistics“ den Händlern Logistikdienstleistungen für den Versand ihrer Waren an. Mittels dieser Dienstleistungen können die Händler insbesondere die von ihnen zur Verfügung gestellte Auswahl an Versandoptionen auf dem „Amazon Marketplace“ erweitern oder optimieren. Zu den Dienstleistungen von „Amazon Logistics“ zählen „Versandentgelt kaufen“, „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“. Insbesondere diese Logistikdienstleistungen werden nachfolgend verschiedenen Rollen zugeordnet und mit Bezug auf ihre Bedeutung für den Paketmarkt eingeordnet.

4.2.1 Amazon als Onlinehändler mit eigenem Paketzustellnetz

74. Amazon ist der größter Onlinehändler in Deutschland. D. h., es verkauft Waren unter eigenem Namen in seinem Onlineshop. Diese Waren stehen in direkter Konkurrenz zu den Waren der ebenfalls in diesem Onlineshop aktiven „Amazon-Marketplace“-Händler. Der Versand Amazons eigener Waren an Kundinnen und Kunden wird über die

---

[110] AGCOM, Consultazione pubblica sugli obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi, Allegato A alla Delibera n. 255/21/CONS, 2021, 2021, https://www.agcom.it/documents/10179/23634040/Allegato+27-8-2021+1630048465736/9d6116d5-f06b-49ab-95d8-9d4f791d3941?version=1.1, Abruf am 10. Dezember 2021, Abbildung 5.

[111] ModernRetail, Amazon now ships more parcels than FedEx, 2021, https://www.modernretail.co/platforms/amazon-now-ships-more-parcels-than-fedex/, Abruf am 26. November 2021.

[112] Parker, G, Van Alstyne, M, Choudary, Platform Revolution, Armonk, New York, USA 2016, S. 89 ff.

[113] Amazon, Programme & Preisgestaltung, https://services.amazon.de/programme/online-verkaufen/preisgestaltung.html, Abruf am 28. April 2021.

konzerneigene Logistiksparte „Amazon Logistics“ abgewickelt. Diese verfügt über ein eigenes Paketzustellnetz. Teilweise erfolgt die Auslieferung dieser Waren daher über dieses Netz.[114] Da Amazon in diesem Fall seine eigenen Waren ausliefert, handelt es sich um eine sog. Eigenzustellung. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Amazon nicht der einzige Onlinehändler ist, der über ein eigenes Paketzustellnetz verfügt. Der Paketdienst Hermes ist ein Tochterunternehmen des Versandhändlers Otto und ein Beispiel dafür, dass ein großer Versandhändler mit eigenem Zustellnetz dem Wettbewerb auf dem Paketmarkt positive Impulse geben kann.[115]

4.2.2 Amazon als Onlinehändler und Nachfrager von Paketdienstleistungen

75. Nicht alle Waren, die Amazon selbst in seinem Onlineshop verkauft, werden von „Amazon Logistics“ über das eigene Zustellnetz ausgeliefert. „Amazon Logistics“ nimmt ergänzend die Paketdienstleistungen etablierter Postdienstleister (DHL, DPD, Hermes, UPS) in Anspruch. In diesen Fällen ist Amazon als Nachfrager von Paketdienstleistungen einzustufen. Es existieren keine öffentlich zugänglichen Daten, die konkrete Rückschlüsse auf die Bedeutung von Amazon als Nachfrager auf dem Paketmarkt erlauben. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Bedeutung des größten Onlinehändlers nicht unerheblich ist. Zugleich darf erwartet werden, dass mit einem zunehmenden Ausbau des konzerneigenen Zustellnetzes die Beauftragung etablierter Paketdienstleister abnehmen und in höherem Maße durch eine Eigenzustellung ersetzt werden wird.

4.2.3 Amazon als Marktplatzbetreiber und Vermittler von Paketdienstleistungen

76. Amazon ist nicht nur der größte Onlinehändler in Deutschland, sondern betreibt zusätzlich auch den mit Abstand größten Onlinemarktplatz. Im Bereich Onlinemarktplätze verfügt Amazon nach Ansicht des Landgericht München I mit dem „Amazon Marketplace“ über eine marktmächtige Position.[116] Über den „Amazon Marketplace“ können dritte Onlinehändler ihre eigenen Waren im Onlineshop von Amazon anbieten. Bei der Abwicklung von Käufen können sie auf Dienstleistungen von „Amazon Logistics“ zurückgreifen.

77. Zu diesen Dienstleistungen gehört „Versandentgelt kaufen“. Die Bedienungsoberfläche des „Amazon Marketplace“ ermöglicht es Onlinehändlern, direkt Paketdienstleistungen zu kaufen.[117] Aktuell sind Paketdienstleistungen von DPD und Hermes erhältlich.[118] Der Kauf erfolgt entweder in der Bestellübersicht, wo den Händlern neben jeder Bestellung ein Button „Versandentgelt kaufen“ angezeigt wird oder über eine Softwareschnittstelle.[119] Außerdem

---

[114] Die Auslieferung der Pakete erfolgt über zahlreiche Subunternehmer, die von Amazon akquiriert werden. Amazon, Amazon Logistics - Amazon.de, https://logistics.amazon.de, Abruf am 1. Juli 2021.

[115] Hermes Europe GmbH, Das Ganze sehen, https://www.hermesworld.com/chronik/home.html, Abruf am 28. April 2021.

[116] LG München I, Urteil vom 12. Mai 2021, 37 O 32/21, Rz. 58, NZKArt2021,370: „Die Verfügungsklägerin [eine auf dem Amazon-Marktplatz tätige Dritthändlerin] hat glaubhaft gemacht, dass die Verfügungsbeklagte [Amazon] auf dem Teilmarkt für die Erbringung von Dienstleistungen von Onlinemarktplätzen gegenüber Onlinehändlern in Deutschland marktbeherrschend ist.“ Das LG München I nimmt in seinem Urteil wiederholt Bezug auf ein Verfahren des Bundeskartellamtes gegen Amazon, das letztlich ohne Entscheidung eingestellt worden ist, in dem das Bundeskartellamt aber u. a. die Gatekeeper-Stellung von Amazon und den hohen Anteil des Unternehmens am deutschen Onlinehandel thematisiert hat; vgl. BKartA, Fallbericht vom 17. Juli 2019, B2-88/18, S. 11. Die Europäische Kommission hat im Herbst letzten Jahres eine Mitteilung der Beschwerdepunkte in einem Verfahren wegen des Verbots des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung aus Art. 102 AEUV – hier: Nutzung der Daten von auf dem Amazon-Marktplatz tätigen Dritthändlern – an Amazon gerichtet; vgl. EU-Kommission, Pressemitteilung v. 10. November 2020, IP/20/2077.

[117] Amazon, Versandentgelt über Seller Central kaufen, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=200202280, Abruf am 27. Mai 2021.

[118] Amazon, View all Seller Fulfilled Prime help pages, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=5WSKCRELRRMM58E&language=en_DE&ref=efph_5WSKCRELRRMM58E_cont_201812230, Abruf am 26. November 2021.

[119] Amazon, Versandentgelt über Seller Central kaufen, a. a. O; Amazon, "Versand durch Händler"-API, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=201950090, Abruf am 27. Mai 2021.

gibt es die Möglichkeit, mehrere Versandetiketten gleichzeitig zu kaufen.[120] Der Vertrag über die Paketdienstleistung wird jeweils direkt mit dem Paketdienstleister geschlossen, während die Zahlungsabwicklung über Amazon erfolgt.[121]

Tabelle 4.1: Preisvergleich DPD Classic National für Shop2Home

Packstückgröße (längste Seite)	DPD Classic auf dpd.com Preis (ohne USt.)	DPD Classic auf amazon.de Preis (ohne USt.)	Prozentualer Preisunterschied
XS: bis 35 cm	3,69 EUR	3,28 EUR	- 11,1 %
S: bis 50 cm	4,19 EUR	3,53 EUR	- 15,8 %
M: bis 70 cm	5,38 EUR	5,55 EUR	+ 3,1 %
L: bis 90 cm	8,32 EUR	8,82 EUR	+ 6,0 %
XL: bis Gurtmaß 300 cm	14,20 EUR	12,86 EUR	- 9,4 %

Quelle: Amazon, Versandarten und Kosten, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=200204090, Abruf am 27. Mai 2021; DPD, Preise bei DPD, https://www.dpd.com/de/de/versenden/preise/, Abruf am 27. Mai 2021

78. Zu beachten ist, dass die Preise von „Versandentgelt kaufen" nicht den Standardpreisen des Paketdienstleisters entsprechen. Tabelle 4.1 zeigt beispielhaft Preise der Paketdienstleistungen von DPD, wenn diese über „Versandentgelt kaufen" erworben werden.[122] Verglichen wird mit den Preisen, die DPD verlangt, wenn die jeweilige Paketdienstleistung direkt über die Website von DPD gebucht wird. Die eigentliche Paketdienstleistung ist in beiden Fällen identisch und wird jeweils durch DPD erbracht. Die Abgabe des Paketes muss in beiden Fällen in einem DPD-Paketshop erfolgen.[123] Preise für einen Standardversand inklusive Abholung finden sich in Amazons Preisliste für „Versandentgelt kaufen" nicht.[124]

79. Der Preisvergleich spiegelt vor allem die Kaufalternativen kleinerer Händler mit sehr geringem Paketaufkommen wider. Händler mit größerem Paketaufkommen würden mit DPD oder einem anderen etablierten Paketdienstleister in der Regel direkt einen Einzelvertrag abschließen oder einen Logistikdienstleister[125] nutzen, der Paketdienstleis-

---

120 Amazon, Versandentgelt in großer Menge kaufen, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=202168950, Abruf am 27. Mai 2021.

121 Amazon, Geschäftsbedingungen für die Funktion "Versandentgelt kaufen", https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=200672320, Abruf am 27. Mai 2021; Amazon, Kosten für Versanddienstleistungen, https://sellercentral.amazon.de/gp/help /external/help.html?itemID=200501930, Abruf am 27. Mai 2021.

122 Über diese Funktion können auch Versandetiketten für einen Expressversand oder für einen internationalen Versand erworben werden.

123 Amazon, Versandarten und Kosten, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=200204090, Abruf am 27. Mai 2021.

124 Ebenda.

125 Versandetiketten der etablierten Paketdienstleister werden z. B. auch von Logistikunternehmen wie LetMeShip, Sendcloud, Shipcloud, Packlink und Sendiroo verkauft. Paketda, Online-Versandportale für Firmenkunden, 2021, https://www.paketda.de/firmenkunden/versandportale-firmenkunden.html, Abruf am 8. September 2021.

tungen vermittelt. Hier fallen die Preise je nach monatlicher Paketmenge in der Regel niedriger aus. Zudem vereinbaren Händler mit einem größeren Paketaufkommen üblicherweise eine regelmäßige Abholung von Paketen und geben sie nicht in einem Paketshop ab. Dies spricht dafür, dass die Funktion „Versandentgelt kaufen“ auf kleine Händler mit geringen Paketmengen zielt, die über keinen gesonderten Vertrag mit einem Paketdienstleister oder einem Logistikdienstleister verfügen. Der Preisvergleich macht außerdem deutlich, dass der Fokus insbesondere auf dem Verkauf kleinformatiger oder sehr großer Sendungen liegt, da hier der Preis attraktiver als der Standardpreis von DPD ist.

80. Zusätzliche Attraktivität verleiht Amazon „Versandentgelt kaufen“ dadurch, dass die Onlinehändler bei Nutzung dieser Dienstleistung negative Kundenbewertungen im Onlineshop von Amazon entwerten lassen können, wenn sich die Ursache für die negative Kundenbewertung auf die Paketdienstleistung zurückführen lässt.[126] Eine Entwertung umfasst, dass die betreffende Kundenbewertung nicht mehr bei der Berechnung der durchschnittlichen Kundenbewertungen des Verkäufers berücksichtigt wird, dass sie nur durchgestrichen für Verbraucherinnen und Verbraucher im Onlineshop angezeigt wird und dass sie mit einem Hinweis von Amazon versehen wird, dass die Versandprobleme im Zusammenhang mit dieser Bestellung nicht auf den Verkäufer zurückzuführen sind.[127] Wenn Händler hingegen selbst direkt einen etablierten Paketdienstleister mit der Zustellung einer Ware beauftragen, ist eine solche Entwertung nicht möglich.[128]

81. Aus der Entwertung solcher negativen Kundenbewertungen ergeben sich nicht nur direkte Vorteile durch einen positiveren Eindruck bei Verbraucherinnen und Verbrauchern, sondern auch indirekte Vorteile im Rahmen der Sichtbarkeit der Waren des Händlers in Amazons Onlineshop. Die Sichtbarkeit von Waren umfasst mehrere Faktoren. Erstens gehört dazu die Sichtbarkeit in der Produktsuche in Amazons Onlineshop, d. h. insbesondere, ob ein Produkt auf den vorderen Plätzen in den Suchergebnissen angezeigt wird. Zweitens gehört dazu die Sichtbarkeit der Ware des Händlers auf der Seite für ein spezifisches Produkt im Onlineshop. Amazon zeigt stets nur die Ware eines Händlers prominent in der sog. „Buy Box“ auf den einzelnen Produktseiten an. Falls mehrere Händler das gleiche Produkt anbieten, können Verbraucherinnen und Verbraucher die Angebote der anderen Händler nur einsehen, wenn sie einen zusätzlichen Link anklicken. Dadurch ist der Absatz von Waren, die in der „Buy Box" stehen, wesentlich höher.[129] Drittens gehört zur Sichtbarkeit die Sichtbarkeit der Werbeanzeigen des Onlinehändlers in Amazons Onlineshop, also wie häufig und prominent diese eingeblendet werden.

82. Negative Kundenbewertungen wirken sich vermutlich negativ auf die Platzierung der Waren des Händlers in Amazons Produktsuche und auf die Sichtbarkeit seiner Werbung aus. Sie führen außerdem nach Angaben von Amazon dazu, dass die Waren des Händlers mit geringerer Wahrscheinlichkeit die sog. „Buy Box“ erhalten.[130]

---

[126] Amazon, "Versandentgelt kaufen" verwenden, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/G200202220, Abruf am 27. Mai 2021.

[127] Ebenda.

[128] Ebenda.

[129] Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, 2019, https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/654825859D3EE288C12583E50053D451/$File/p27623.pdf, Abruf am 10. Dezember 2021, Tz. 26.

[130] Amazon, Funktionsweise des "In den Einkaufswagen"-Angebots, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/G37911, Abruf am 27. Mai 2021; AGCM, A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, a. a. O., Tz. 75.

83. Über „Versandentgelt kaufen“ können auch Versandetiketten erworben werden, die es den Händlern ermöglichen, „Prime-Versand“ als Versandoption für ihre Produkte im Marketplace anzubieten. Amazon bietet für Kundinnen und Kunden ein sog. „Prime-Abo“ an. Dieses Abo kostet derzeit in Deutschland EUR 7,99 pro Monat.[131] Bestandteil dieses Abonnements ist unter anderem[132], dass die Versandoption „Prime-Versand“ kostenlos genutzt werden kann.[133] Diese Versandoption wird von „Amazon-Prime“-Abonnentinnen und-Abonnenten mit einer hohen Versandgeschwindigkeit und einer hohen Servicequalität assoziiert. Die Versandoption „Prime-Versand“ steht Kundinnen und Kunden grundsätzlich bei allen Produkten zur Verfügung, deren Versand über die Lager von „Amazon Logistics“ abgewickelt wird. Daneben bietet Amazon Händlern, die den Versand selbst abwickeln, ebenfalls die Möglichkeit, „Prime-Versand“ anzubieten. Amazon spricht in solchen Fällen von „Seller Fulfilled Prime“. Neben bestimmten Mindestqualitätsstandards, die Händler erfüllen müssen, wenn sie diese Versandoption anbieten wollen, macht Amazon außerdem zur Bedingung, dass entsprechende Versandetiketten für den „Prime-Versand“ genutzt werden.[134] Diese sind für die Händler über „Versandentgelt kaufen“ erhältlich.[135] Im Gegensatz zu den unter „Versandentgelt kaufen“ erhältlichen Standardversandetiketten beinhaltet die für „Seller Fulfilled Prime“ vorgesehene Dienstleistung eine Paketabholung durch den Paketdienstleister. Der Vorteil, negative Kundenbewertungen entwerten lassen zu können, sofern ein Fehler des Paketdienstleisters vorlag, gilt für alle über „Versandentgelt kaufen“ erhältlichen Paketdienstleistungen.

Tabelle 4.2: Preisvergleich DPD National mit Abholung

Packstückgröße (längste Seite)	DPD Classic auf dpd.com Preis (ohne USt.)	DPD Prime auf amazon.de Preis (ohne USt. und Mengenrabatt)	Prozentualer Preisunterschied
XS: bis 35 cm	6,39 EUR	3,70 EUR	- 42,0 %
S: bis 50 cm	6,39 EUR	4,54 EUR	- 29,0 %
M: bis 70 cm	9,16 EUR	5,17 EUR	- 43,6 %
L: bis 90 cm	14,45 EUR	7,56 EUR	- 47,7 %
XL: bis Gurtmaß 300 cm	20,17 EUR	12,86 EUR	- 36,2 %

Quelle: Amazon, Ihr Prime durch Verkäufer Transporteur: DPD, https://m.media-amazon.com/images/G/03/sfp/DE_SFP_DPD_brochure_GER_version_171130._CB490844825_.pdf, Abruf am 27. Mai 2021; DPD, Preise bei DPD, https://www.dpd.com/de/de/versenden/preise/, Abruf am 27. Mai 2021

84. Tabelle 4.2 zeigt die für „Seller Fulfilled Prime“ gültigen Versandpreise im Vergleich zu der öffentlich verfügbaren Preisliste von DPD für den Standardversand mit Abholung. In beiden Fällen wird die Versandleistung vollständig durch DPD erbracht. Die jeweilige Leistung ist jedoch nur eingeschränkt vergleichbar, da Pakete mit „DPD Prime Standardversand“ priorisiert verschickt werden. Erneut muss außerdem darauf hingewiesen werden, dass die öffentlich verfügbare Preisliste von DPD nicht die Preise wiedergibt, die Händler zahlen, wenn sie einen Einzelvertrag

131 Amazon, Prime Versandvorteile, https://www.amazon.de/b/?node=12630126031, Abruf am 28. April 2021.

132 Das „Amazon-Prime“-Abo wurde in der Vergangenheit als reine Versanddienstleistung angeboten, umfasst mittlerweile aber auch weitere Dienstleistungen wie den Musikstreamingdienst „Prime Music“ oder den Videostreamingdienst „Prime Video“.

133 Amazon, Prime Versandvorteile, https://www.amazon.de/b/?node=12630126031, Abruf am 28. April 2021.

134 Amazon, „Versandentgelt kaufen" verwenden, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/ G200202220, Abruf am 27. Mai 2021.

135 Ebenda.

mit DPD abschließen. Der aus der Tabelle ersichtliche deutliche Preisvorteil des Versands über „Seller Fulfilled Prime“ ist also keineswegs für alle Händler repräsentativ. Gegenüber der Monopolkommission gaben dennoch mehrere Händler an, dass die Preise für „Seller Fulfilled Prime“ gegenüber den Preisen, die sie bei etablierten Paketdienstleistern oder anderen Logistikdienstleistern zahlen, wettbewerbsfähig seien. Dies gelte insbesondere für kleine Händler.

85. Bei der Beurteilung der Preise ist außerdem zu beachten, dass nicht öffentlich bekannt ist, ob die Kosten des „Prime Versand“ bei „Seller Fulfilled Prime“ ausschließlich von den Händlern getragen werden. Üblicherweise werden klassische Paketdienstleistungen bei etablierten Paketdienstleistern nur von der Versenderseite gezahlt. Empfängerinnen und Empfänger werden lediglich indirekt beteiligt, wenn Händler die Versandkosten an ihre Kundinnen und Kunden weiterreichen. Amazon hingegen erhebt für den „Prime-Versand“ auch direkt Versandgebühren auf der Seite der Empfängerinnen und Empfänger, d. h. der „Amazon-Prime“-Abonnentinnen und-Abonnenten. Es ist nicht bekannt, ob Amazon den Versand der Händler über „Seller Fulfilled Prime“ aus diesen Einnahmen bezuschusst. Denkbar wäre, dass Amazon Zahlungen an den Paketdienstleister leistet, um für die Händler attraktive Versandpreise für „Seller Fulfilled Prime“ zu gewährleisten.

86. Unabhängig von den preislichen Erwägungen hat das Anbieten von „Prime-Versand“ für Händler den Vorteil, dass ihre Waren als „Prime-Produkt“ im Onlineshop von Amazon gekennzeichnet werden. Dies macht ihre Waren nicht nur für „Amazon-Prime“-Abonnentinnen und-Abonnenten, die vom kostenlosen „Prime-Versand“ profitieren, attraktiver. Von noch größerer Bedeutung ist, dass „Prime-Produkte“ im Amazon Onlineshop eine höhere Sichtbarkeit haben.[136] Mindestens teilweise dafür ausschlaggebend ist, dass alle Verbraucherinnen und Verbraucher in der Produktsuche von Amazons Onlineshop nach „Prime-Produkten“ filtern können und dies auch regelmäßig tun.[137] Indizien weisen außerdem darauf hin, dass zumindest eine höhere Chance besteht, in der „Buy Box“ angezeigt zu werden. Amazon empfiehlt Händlern explizit, „Prime-Versand“ anzubieten, weil so die Chancen auf eine Platzierung in der „Buy Box“ erhöht würden.[138] Ob generell eine bessere Sichtbarkeit in der Produktsuche oder auch bei Werbeanzeigen besteht, ist nicht bekannt.

87. Um die beschriebenen Vorteile, d. h. eine höhere Sichtbarkeit im Online-Shop von Amazon und die Möglichkeit der Entwertung negativer Kundenrezensionen zu erlangen, kann es für Händler auch dann attraktiv sein „Versandentgelt kaufen“ und „Seller Fulfilled Prime“ zu nutzen, wenn eigentlich bereits eine Vertragsbeziehung zwischen dem Händler und einem etablierten Paketdienstleister besteht, die einen günstigeren und qualitativ mindestens gleichwertigen Versand gewährleisten würde. Ausschlaggebend für die Wahl der Paketdienstleistung sind in solchen Fällen folglich nicht nur die Konditionen der eigentlichen Paketdienstleistung.

4.2.4 Amazon als Logistikdienstleister

88. Amazon bietet Onlinehändlern im Rahmen der Dienstleistungen „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ auch die Möglichkeit, unter anderem Lagerung, Versandabwicklung und Retourenmanagement ihrer Produkte an „Amazon Logistics“ auszulagern.[139] Die Paketzustellung an Verbraucherinnen und Verbraucher realisiert

---

[136] Amazon, Vorteile mit Prime durch Verkäufer, https://sell.amazon.de/programme/prime-durch-verkaeufer.html, Abruf am 29. Juli 2021.

[137] AGCM, A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, a. a. O., Tz. 26.

[138] So heißt es auf dem Internetauftritt von Amazon insbesondere: „Andere Vorteile der Registrierung für „Prime durch Verkäufer“ sind: […] Sie konkurrieren effektiver um das Einkaufswagen-Feld.“, Amazon, Prime durch Verkäufer, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/201812230, Abruf am 27. Mai 2021.

[139] Amazon, Versand durch Amazon- Erweitern Sie Ihr Geschäft, https://sell.amazon.de/versand-durch-amazon.html, Abruf am 27. Mai 2021.

„Amazon Logistics“ teilweise[140], indem es Pakete den etablierten Paketdienstleistern (DHL, DPD, Hermes, UPS) übergibt. Die Händler haben keinen Einfluss darauf, welcher Paketdienstleister von Amazon mit der Zustellung beauftragt wird.

89. „Fulfillment by Amazon“ kann beim Verkauf von Waren in Amazons Onlineshop genutzt werden. Die Vorteile für Onlinehändler sind ähnlich wie bei „Seller Fulfilled Prime“. Sie können negative Kundenbewertungen entwerten lassen, sofern diese auf eine Schlechtleistung von „Amazon Logistics“ oder eine des von „Amazon Logistics“ beauftragten Paketdienstleisters zurückzuführen sind, und sie profitieren von einer erhöhten Sichtbarkeit ihrer Produkte in Amazons Onlineshop.[141] Dies gilt nicht nur, weil Produkte unter Nutzung von „Fulfillment by Amazon“ als „Prime-Produkte“ gekennzeichnet werden.[142] Amazon gibt explizit an, dass die Nutzung von „Fulfillment by Amazon“ ein Kriterium ist, das bei der Entscheidung berücksichtigt wird, welches Produkt in der „Buy Box“ angezeigt wird.[143] Außerdem bietet Amazon Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit, in der Produktsuche für Produkte zu filtern, die mit „Fulfillment by Amazon“ versandt werden. Bei Aktivierung dieses Filters werden folglich keine Produkte angezeigt, die über „Seller Fulfilled Prime“ versandt werden.[144]

90. Neben „Fulfillment by Amazon“ bietet Amazon auch den Dienst „Amazon Multichannel“ an. Damit ist es Händlern möglich die Dienstleistung von „Amazon Logistics“ auch dann in Anspruch zu nehmen, wenn sie Waren über einen anderen Vertriebskanal als den „Amazon Marketplace“ veräußern.[145] Amazon verweist beim Einsatzgebiet insbesondere auf Verkäufe über den Onlineshop des jeweiligen Händlers.[146] Die Dienstleistung kann aber auch für Verkäufe auf anderen digitalen Marktplätzen wie eBay genutzt werden, und zwar auch von Händlern, die keinerlei Waren auf dem Amazon Marketplace anbieten.[147] Dementsprechend ist „Amazon Multichannel“ eine klassische Logistikdienstleistung, wie sie auch von anderen Paketdienstleistern, beispielsweise der Deutsche Post AG angeboten wird.[148]

91. Die Versandpreise von „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ sind abhängig von der Produktabmessung und dem Produktgewicht.[149] Außerdem fallen die Versandkosten pro Produkteinheit, d. h. pro bestelltem Artikel und nicht pro Paket an und sind daher nicht mit den Versandpreisen der etablierten Paketdienstleister vergleichbar.[150] Der Vergleich der Preise von „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ in Tabelle 4.3 macht deutlich, dass Händler, insbesondere bei kleinen Sendungen, erhebliche Kostenvorteile genießen, wenn sie über Amazons Onlinemarktplatz verkaufen. Zum einen könnte dies darauf hindeuten, dass Amazon die Händler zur Nutzung des Marktplatzes anstelle alternativer Kanäle ermutigen will. Zum anderen muss, wie schon bei „Seller Fulfilled

---

140 Außerdem nutzt Amazon auch sein eigenes Zustellnetz. Siehe hierzu Kapitel 4.2.5.

141 Amazon, Versand durch Amazon- Erweitern Sie Ihr Geschäft, a. a. O.

142 Amazon, Versand durch Amazon- Erweitern Sie Ihr Geschäft, a. a. O.

143 So heißt es auf dem Internetauftritt von Amazon insbesondere: „Wenn Ihr Verkäuferkonto grundsätzlich für die Darstellung im Einkaufswagen-Feld qualifiziert ist, können Sie Ihre Chancen erhöhen, indem Sie auf folgende Dinge achten: […] Versandbedingungen für ein Produkt, inklusive der Dauer der Zustellung, der Bearbeitungszeit *und Ihrer Teilnahme am Versand durch Amazon“* (Hervorhebung nur hier), Amazon, Funktionsweise des "In den Einkaufswagen"-Angebots, https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/G37911, Abruf am 27. Mai 2021; AGCM, A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, Tz. 75.

144 AGCM, A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, a. a. O., Tz. 23.

145 Amazon, Mit Multi-Channel-Versand können Sie sich auf einfachere, schnellere Lieferungen verlassen, https://sell.amazon.de/versand-durch-amazon/multi-channel-versand.html, Abruf am 27. Mai 2021.

146 Ebenda.

147 Ebenda.

148 DHL, DHL FULFILLMENT - Mehr Erfolg im Online-Handel, https://www.dhl.de/de/geschaeftskunden/paket/leistungen-und-services/fulfillment.html, Abruf am 27. Mai 2021.

149 Amazon, Versand durch Amazon, https://m.media-amazon.com/images/G/02/Website/SOA/Website/210422-FBA-Rate-Card-DE.pdf?ld=ASESFBADirect, Abruf am 27. Mai 2021.

150 Ebenda.

Prime“, berücksichtigt werden, dass Amazon einen Teil der Versandkosten über die Prime-Abo-Einnahmen auf der Seite der Verbraucherinnen und Verbraucher refinanziert.

Tabelle 4.3: Preisvergleich Amazon inländischer Versand von Standard-Paketen

Gewicht[1]	Fulfillment by Amazon Preis (ohne USt.)	Amazon Multichannel Preis (ohne USt.)	Prozentualer Preisunterschied
bis 0,25 kg	2,53 EUR	4,10 EUR	+ 62,0 %
bis 0,5 kg	2,81 EUR	4,20 EUR	+ 49,5 %
bis 1 kg	3,22 EUR	4,30 EUR	+ 33,5 %
bis 1,5 kg	3,76 EUR	4,45 EUR	+ 18,3 %
(...)	(...)	(...)	(...)
ab 11 kg bis 12 kg	5,75 EUR	6,45 EUR	+ 12,2 %

[1] Maximale Abmessung der Pakete: ≤ 45 X 34 X 26 cm.

Quelle: Amazon, Versand durch Amazon, https://m.media-amazon.com/images/G/02/Website/SOA/Website/210422-FBA-Rate-Card-DE.pdf?ld=ASESFBADirect, Abruf am 27. Mai 2021

92. Aus Sicht der Händler sind „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ Logistikdienstleistungen und damit Angebote, die in Konkurrenz stehen zu den Angeboten alternativer Logistikdienstleister[151] oder zur unternehmensinternen Erbringung, jeweils inklusive der Beauftragung eines etablierten Paketdienstleisters. Die Kosten von „Fulfillment by Amazon“ sind gemäß Aussagen von Händlern gegenüber der Monopolkommission wettbewerbsfähig. Dennoch steht bei der Entscheidung der Händler für oder gegen das Angebot von Amazon, ähnlich wie bei „Seller Fulfilled Prime“, keineswegs zwingend ausschließlich die Logistikdienstleistung des Angebotsbündels im Fokus. Sowohl die höhere Sichtbarkeit in Amazons Onlineshop als auch die Möglichkeit, hinsichtlich der Transportleistung negative Kundenbewertungen entwerten zu lassen, kann „Fulfillment by Amazon“ für Händler auch dann attraktiv machen, wenn eine alternative Abwicklung der Logistik mit geringeren Kosten verbunden wäre.

4.2.5 Amazon als Logistikdienstleister mit eigenem Paketzustellnetz

93. Da „Amazon Logistics“ über ein eigenes Paketzustellnetz verfügt, liefert Amazon die Waren von Händlern, die „Fulfillment by Amazon“ oder „Amazon Multichannel“ in Anspruch nehmen, teilweise auch selbst aus. In diesem Fall erbringt Amazon eine Paketdienstleistung im Sinne des § 4 Nr. 1 lit. b PostG. Ausschließlich diese Paketsendungen werden im Tätigkeitsbericht Post der Bundesnetzagentur erfasst. Laut Bundesnetzagentur generiert Amazon auf diese Weise 5 bis 15 Prozent der Sendungsmengen im Paketbereich und gehört daher zu den sechs größten Paketdienstleistern.[152] Da Amazons Eigenzustellung, d. h. die Zustellung von Paketen, die Amazon selbst als Händler verkauft, bei dieser Marktbetrachtung nicht berücksichtigt wird, liefert dies kaum Anhaltspunkte für die Größe von Amazons Zustellnetz.

---

[151] Logistikdienstleister mit vergleichbaren Angeboten sind z. B. 004 GmbH, Alaiko, byrd, FineCom, fuljoyment, Lufapak, MS Direct, PackAngles, Servantful® Lumundi Fulfillment, YouSellWeSend und VDS. Shopify, Garant für E-Commerce-Wachstum: Fulfillment-Dienstleister im Vergleich, 2021, https://www.shopify.de/blog/fulfillment-dienstleister-im-vergleich, Abruf am 8. September 2021.

[152] Siehe Kapitel 0.

4.3 Amazon übt positiven Einfluss auf den Wettbewerb im Paketbereich aus, dennoch ist möglicherweise wettbewerbswidriges Verhalten zu untersuchen

94. Amazon hat in den letzten Jahren einen positiven Einfluss auf den Paketmarkt ausgeübt. Mit seinen Anforderungen an die Qualität der Zustellung fördert es Innovationen und mit seinem Paketzustellnetz befördert es den Preiswettbewerb im Markt.[153] Zugleich sollte sichergestellt werden, dass Amazon Wettbewerber im Paket- und Logistikbereich nicht mittels missbräuchlichem Verhalten verdrängt.[154]

4.3.1 Wettbewerbsdruck im Onlinehandel durch Amazon Prime führt zu Qualitätsverbesserungen im Paketbereich

95. Im Jahr 2007 startete Amazon seinen erfolgreichen Service „Amazon Prime“ in Deutschland. Gegen eine jährliche Pauschalgebühr sichert Amazon den Prime-Abonnentinnen und Abonnenten eine „kostenlose“ Lieferung von bestellten Waren am nächsten Tag zu. Mit diesem Service übt Amazon seither erheblichen Druck auf konkurrierende Onlinehändler aus, die niedrige Versandpreise und kurze Lieferzeiträume bieten müssen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Dieser allgemeine Wettbewerbsdruck im Onlinehandel und ein generelles Sendungsmengenwachstum im B2C-Bereich haben sich auf die Qualitätsanforderungen für den Paketversand an Privatkundinnen und-kunden ausgewirkt. Dies zeigt sich z. B. in der Zahl der Paketshops, die bei allen großen Paketdienstleistern mit zunehmendem Erfolg des Onlinehandels gestiegen ist, oder in immer präziser arbeitenden Pakettrackingsystemen, die eine genaue Ankunftszeitvorhersage für Pakete und folglich eine höhere Paketannahmeerfolgsquote ermöglichen. Auch alternative Zustellarten wie die Zustellung an Packstationen oder Paketboxen werden von den Paketdienstleistern immer wieder erprobt.

96. Die Befragung der Marktteilnehmer bestätigt den Eindruck, dass insbesondere Amazon eine treibende Kraft hinter diesen Entwicklungen war und ist. Dies ist möglich, weil Amazon eine bedeutende Rolle als Nachfrager[155] im Paketbereich hat. Daraus ergibt sich nicht nur eine gewisse Verhandlungsmacht gegenüber den etablierten Paketdienstleistern, sondern auch die Möglichkeit, die Qualität verschiedener Paketdienstleister flächendeckend zu überwachen und bei systemischen Problemen gegebenenfalls sofort mit dem betreffenden Paketdienstleister in Verbindung zu treten. Von einem solchen umfassenden externen Qualitätsmonitoring profitiert nicht nur Amazon, sondern jeder Händler, der Pakete über das Paket- oder Zustellnetz des jeweiligen Paketdienstleisters verschickt.

4.3.2 Amazons Position als Onlinehändler und Onlinemarktplatzbetreiber führt zu Wettbewerbsvorteilen auf dem Paketmarkt

97. Wie bereits in Kapitel 4.2 dargestellt, kontrolliert Amazon einen erheblichen Teil der Nachfrage auf dem Paketmarkt. Zum einen generiert es selbst als Onlinehändler erhebliche Versandmengen, zum anderen wählt es für Onlinehändler, die seine Logistikdienstleistungen in Anspruch nehmen, den oder die Paketdienstleister aus. Darüber hinaus definiert Amazon für auf seinem Marktplatz aktive Händler, die nicht sein Logistikangebot in Anspruch nehmen, mittels einer Positivliste, welche Paketdienstleister sie für die Versandart „Expressversand“ nutzen dürfen. Auf diese Weise kann Amazon bedeutende Nachfrageströme auf dem Paketmarkt zu ausgewählten Paketdiensten lenken. Dies stärkt die Verhandlungsmacht von Amazon gegenüber den Paketdienstleistern und führt dazu, dass Amazon bei diesen hohe Qualität bei der Zustellung und günstige Konditionen für sich und seine Logistiksparte erzielen kann. Hiervon profitieren sowohl Amazon als auch Endverbraucherinnen und Endverbraucher sowie Händler, die Amazons Logistikdienstleistungen nutzen. Soweit es um Qualitätsverbesserungen bei den etablierten Paketdienstleistern geht, profitieren indirekt auch Händler, die nicht auf Amazons Marktplatz aktiv sind, da auch ihren Kundinnen und Kunden z. B. ein dichteres Paketshopnetzwerk zugutekommt.

---

153 Siehe Kapitel 4.3.1.

154 Siehe Kapitel 4.3.2 bis 4.3.4.

155 Siehe Kapitel 4.2.2.

98. Darüber hinaus baut Amazon sein eigenes Paketzustellnetz kontinuierlich aus. Dieses Netz steht in Konkurrenz zu den Zustellnetzen der etablierten Paketdienstleister, weil Amazon für sich und seine Logistikkunden sowohl etablierte Paketdienstleister als auch das hauseigene Paketzustellnetz nutzt. Mit zunehmender Größe des eigenen Zustellnetzes könnte für Amazon zudem eine Öffnung dieses Netzes attraktiv werden. Derzeit können Händler Amazon Paketdienstleistung nicht direkt buchen. Eine Öffnung würde die Auslastung des Zustellnetzes weiter erhöhen und die Realisierung von Skalenvorteilen ermöglichen. Außerdem könnten mittelfristig die strukturellen Vorteile von Amazon als vertikal integriertes Unternehmen an Bedeutung gewinnen. Amazon nutzt seine Rolle als Marktplatzbetreiber bereits heute, um Wettbewerbsvorteile auf den dem Paketmarkt vorgelagerten Logistikmärkten zu erlangen. Wie bereits in Kapitel 4.2 erwähnt, sind die Dienstleistungen „Versandentgelt kaufen“ und „Fulfillment by Amazon“ mit dem Vorteil verbunden, dass negative Kundenbewertungen in Amazons Onlineshop, die durch eine Schlechtleistung des Paketdienstleisters entstanden sind, entwertet werden können. Dadurch wird die Attraktivität dieser Dienstleistungen erhöht. Auch mit Bezug auf die Sichtbarkeit gewährt Amazon Händlern Vorteile, die seine Logistikdienstleistungen beanspruchen. Dies gilt zum einen indirekt durch die Möglichkeit, negative versanddienstbezogene Kundenbewertungen entwerten zu lassen, weil Kundenbewertungen als ein Faktor beim Ranking in der Suche und bei der Bestimmung des Produktes, das in der „Buy Box“ angezeigt wird, einfließen. Zusätzlich berücksichtigt Amazon bei der Auswahl des Produktes in der „Buy Box“ als ein weiteres Kriterium die von den Händlern angebotenen Versandarten. Entsprechend empfiehlt Amazon Händlern das Anbieten von „Prime Versand“, um eine höhere Chance auf den Erhalt der „Buy Box“ zu haben.[156] Die Inanspruchnahme von „Fulfillment by Amazon“ wird sogar gesondert in der Liste der Kriterien genannt, anhand derer die „Buy Box“ vergeben wird.[157]

99. Diese Vorteile sind aktuell nicht exklusiv mit dem Paketdienst von Amazon verbunden. Insbesondere über „Versandentgelt kaufen“ können derzeit nur Paketdienstleistungen von etablierten Paketdienstleistern erworben werden. Der Paketdienst von Amazon steht nicht zur Auswahl. Es ist jedoch denkbar, dass Amazon in Zukunft auch die Nutzung seines Paketzustellnetzes zur Bedingung für Vorteile auf seinem Marktplatz macht. Die italienische Regulierungsbehörde schreibt in einem aktuellen Bericht mit Bezug auf die Möglichkeit, Sichtbarkeit in Amazons Onlineshop als Verkaufsargument für Paketdienstleistungen zu nutzen, dass keine Zweifel bestünden, dass die Tätigkeit auf dem „Markt für E-Commerce Verkäufe“ Amazon einen Wettbewerbsvorteil auf dem Markt für „E-Commerce-Paketzustellungen“ verschaffe.[158] Sie konstatiert des Weiteren, dass es klar sei, dass Amazon in der Lage ist, seine Macht aus dem vorgelagerten „Markt für E-Commerce Verkäufe“ auf den nachgelagerten Markt für „E-Commerce-Paketzustellungen“ zu übertragen. Auf der Nachfrageseite könne Amazon als Abnehmer von Lieferdiensten die Wettbewerbsfähigkeit von Konkurrenten beeinflussen, indem es beispielsweise deren Gewinnspanne drücke. Auf der Angebotsseite biete das eigene Zustellnetz (in Italien) die Möglichkeit, bei Wettbewerbern Nachfragemengen in einem für diese erheblichen Umfang zu reduzieren.[159]

100. Zunächst sollte festgehalten werden, dass Amazons Marktanteile auf dem Paketmarkt in Deutschland aktuell erheblich geringer sind als in Italien. Amazons Fähigkeit, Nachfragemengen bei Wettbewerbern zu reduzieren, ist daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit der Situation in Italien vergleichbar. Mit der Deutsche Post AG existiert außerdem ein Wettbewerber, der ebenfalls über erhebliche Wettbewerbs- und Verbundvorteile verfügt. Zu nennen ist hier etwa die Möglichkeit, Pakete und Briefe im Verbund zuzustellen, sowie die hohe Bedeutung der Deutsche Post AG im internationalen Versand als eines der weltweit größten Logistikunternehmen. Außerdem genießt die Deutsche Post AG immer noch diverse regulatorische Vorteile wie die Umsatzsteuerbefreiung von Paketen im Universaldienstbereich und die Möglichkeit, hohe Arbeitnehmerkosten durch höhere Entgelte im quasi monopolisierten Briefbereich zu erlösen.

---

156 Siehe dazu Fn. 138.

157 Siehe dazu Fn. 143.

158 AGCOM, Consultazione pubblica sugli obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi, Allegato A alla De libera n. 255/21/CONS, a. a. O., Tz. 47 f.

159 Ebenda, Tz. 71.

101. Dennoch bleibt festzustellen, dass insbesondere Amazons Marktposition bei den dem Paketmarkt vorgelagerten Logistikdienstleistungen die Basis für ein rapides Wachstum im Paketbereich bilden kann. Dies gilt insbesondere, weil Händler, die diese Leistungen in Anspruch nehmen, ihre IT-Schnittstellen und ihre Logistikprozesse an Amazon anpassen und nicht an den tatsächlich zustellenden Paketdienstleister. Auf dieser Basis ist Amazon in der Lage, zügig erhebliche Teile der Nachfrage z. B. auf sein eigenes Paketzustellnetz umzulenken, sobald entsprechende Kapazitäten geschaffen wurden. Internationale Beispiele wie Italien, Großbritannien und die USA verdeutlichen dies.[160] Für die Sicherstellung des Wettbewerbs auf dem Paketmarkt ist es daher unerlässlich, dass auch der Wettbewerb auf den vorgelagerten Logistikmärkten funktionsfähig bleibt. Die geschilderten Möglichkeiten, eigene Logistikdienstleistungen mit Vorteilen auf dem Marktplatz zu verknüpfen, deutet darauf hin, dass B2C-Logistikmärkte inklusive des zugehörigen B2C-Paketbereiches potenziell anfällig für eine Marktmachthebelung aus dem Bereich der Onlinemarktplätze sind. Eine Beobachtung des Logistikbereichs und des Paketmarktes mit Blick auf die Bedeutung von Amazon auf der Angebots- und Nachfrageseite ist daher angebracht. Ziel sollte es sein, dass, sobald eine Marktmachthebelung zu beobachten ist, durch geeignete wettbewerbsrechtliche Eingriffe der Wettbewerb rechtzeitig geschützt wird.

4.3.3 Mögliche wettbewerbsrechtliche Verstöße frühzeitig und umfassend untersuchen

102. Vor dem Hintergrund eines möglichweise für eine Marktmachthebelung anfälligen Paketmarktes ist zu beachten, dass sowohl die italienische Wettbewerbsbehörde als auch die EU-Kommission bereits ein Verfahren im Logistikbereich gegen Amazon eingeleitet haben. Beide Institutionen untersuchen, ob Amazon seine eigenen Logistikdienstleistungen missbräuchlich bevorzugt, indem es Händlern Vorteile einräumt, die diese Dienstleistungen nutzen. Insbesondere die Vorteile bei der Sichtbarkeit stehen im Fokus, aber auch die Möglichkeit, versandbedingte negative Kundenbewertungen entwerten zu lassen, wird untersucht. Eine missbräuchliche Selbstbevorzugung wäre ein typisches Instrument für eine Marktmachthebelung. Ob tatsächlich ein Verstoß gegen das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne des Art. 102 AEUV vorliegt, ist derzeit noch nicht geklärt. Neben den genannten Verfahren sollten die Wettbewerbsbehörden auch künftig die wahrscheinlich für eine Marktmachthebelung aus dem Bereich der Onlinemarktplätze anfälligen Paket- und Logistikmärkte beobachten.

103. Ein Ansatzpunkt für derartige Ermittlungen könnte das derzeit seitens des Bundeskartellamts geführte Verfahren[161] gegen Amazon nach § 19a GWB sein. § 19a GWB richtet sich an (Plattform-)Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb, erfordert also nicht zwingend die Feststellung von Marktbeherrschung auf einem bestimmten Markt. Aktuell wird in einem ersten Schritt untersucht, ob Amazon eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne des § 19a Abs. 1 GWB zukommt. Im Falle der Feststellung einer solchen Bedeutung könnte untersucht werden, ob das Unternehmen mit Blick auf die Paket- und Logistikmärkte Instrumente der Marktmachthebelung einsetzt, die im Verfahren der EU-Kommission nicht aufgegriffen werden. Besonders relevant erscheinen vor dem Hintergrund die Untersagungsmöglichkeiten in § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GWB (bevorzugte Behandlung eigener Angebote) und § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GWB (Behinderung auf einem Markt, in dem ein Unternehmen seine Stellung schnell ausbauen kann).

4.3.4 Derzeit kein Handlungsbedarf auf dem Paketmarkt

104. Die Monopolkommission stellt fest, dass Amazon die Wettbewerbsintensität auf dem Paketmarkt als neuer Wettbewerber belebt. Dennoch empfiehlt die Monopolkommission, den Paketmarkt zu beobachten, um ein „Kippen“ dieses Marktes aufgrund einer Marktmachthebelung aus dem Bereich Online-Marktplätze rechtzeitig zu erkennen und gegebenenfalls mit geeigneten wettbewerbsrechtlichen Mitteln einzugreifen. Die Monopolkommission

---

[160] Businesswire, Pitney Bowes Parcel Shipping Index Reveals 37 Percent Parcel Volume Growth in US for 2020, 2021, https://www.businesswire.com/news/home/20210914005274/en/Pitney-Bowes-Parcel-Shipping-Index-Reveals-37-Percent-Parcel-Volume-Growth-in-US-for-2020, Abruf am 27. Mai 2021.

[161] BKartA, Pressemitteilung vom 18. Mai 2021, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilungen/2021/18_05_2021_Amazon_19a.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 6. Oktober 2021.

begrüßt, dass die Europäische Kommission in einem aktuellen Verfahren untersucht, ob sich Amazon auf Logistikmärkten missbräuchlich verhält, die dem Paketmarkt vorgelagert sind. Die Funktionsfähigkeit dieser Märkte ist von hoher Bedeutung für den Paketmarkt. Sofern das Bundeskartellamt Amazon als ein Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne des § 19a Abs. 1 GWB einstufen sollte, empfiehlt die Monopolkommission, dass bestehende und zukünftige Verknüpfungen von Logistikdienstleistungen mit dem Marktplatz untersucht werden.

Kapitel 5

Würdigung der Amtspraxis

5.1 Maßgrößenverfahren zur Bestimmung der Preisobergrenzen für Privatkundenbriefentgelte der Deutsche Post AG ab 1. Januar 2022

105. Am 23. November 2021 erging der Beschluss der Bundesnetzagentur über die „Zusammenfassung von Dienstleistungen und zur Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab dem 1. Januar 2022“.[162] Der Beschluss im sog. „Maßgrößenverfahren“ bildet die Grundlage für die Genehmigung der Entgelte der Deutsche Post AG für Privatkundenbriefe ab dem Jahr 2022. Die zu genehmigenden Briefentgelte müssen sich gemäß § 20 Abs. 1 PostG an den Kosten der effizienten Leistungserbringung (KeL) orientieren. Die KeL ergeben sich gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 PostG aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit die Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Außerdem sind gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG zusätzlich Kosten zu berücksichtigen, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird. Entsprechend bestimmt die Bundesnetzagentur im Rahmen des Maßgrößenverfahrens für die genannten Kosten einen gewichteten Warenkorb, der aus allen betroffenen Briefprodukten besteht.

106. In dem vorliegenden Beschluss wird die Preisobergrenze für Briefentgelte für einen Zeitraum von drei Jahren (1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2024) festgelegt.[163] Auf Basis der KeL sowie der Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wurde, hat die Bundesnetzagentur eine zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate von minus 1,35 Prozent für diesen Zeitraum ermittelt.[164] Dies bedeutet, dass die Bundesnetzagentur inflationsbereinigt mit einer moderaten Kostensteigerung im Briefbereich rechnet. Ursächlich für die Kostensteigerung ist hauptsächlich der zu erwartende Sendungsmengenrückgang. Zusätzlich berücksichtigt die Bundesnetzagentur eine allgemeine zu erwartende Inflationsrate von 3,25 Prozent im betreffenden Zeitraum.[165] Aus der Inflationsrate abzüglich der Produktivitätsfortschrittsrate ergibt sich, dass ab 1. Januar 2022 eine mittlere Preiserhöhung von 4,6 Prozent möglich ist.

107. Mit dem Beschluss schreibt die Bundesnetzagentur in weiten Teilen die Regulierungspraxis aus dem vorangegangenen Maßgrößenverfahren fort. Hieraus erklärt sich die geringe Änderungsrate beim Produktivitätsfortschritt von minus 1,35 Prozent. Im vorangegangenen Maßgrößenverfahren für den Zeitraum 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2021 hatte es eine vom Verordnungsgeber veranlasste Änderung bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags gegeben.[166] Dies hatte zu einer wesentlich größeren Änderungsrate beim Produktivitätsfortschritt von minus 5,41 Prozent geführt.[167] Die gesetzliche Grundlage der Maßgrößenentscheidung ist, wie in Kapitel 2.1 detailliert erläutert wird, im Hinblick auf wesentliche Elemente zu kritisieren. Sofern man den Maßstab zugrunde legt, dass die

---

[162] BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2021/BK5-21-0004/BK5-21-0004_Beschluss_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Abruf am 6. Dezember 2021, S. 11 ff.

[163] Ebenda, S. 4.

[164] Ebenda, S. 2.

[165] Ebenda, S. 3.

[166] BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 3. Juni 2019, BK5-18/003, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/BK5-18-0003/BK5-18-0003_Entscheidung_download_BF_mKW.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Abruf am 26. November 2021, S. 7.

[167] Ebenda, S. 2.

regulierten Preise im Briefbereich den Preisen entsprechen sollen, die sich bei funktionierendem Wettbewerb ergeben würden, kann die Regulierungspraxis die rechtlichen Defizite nur sehr begrenzt beheben. Die Briefentgelte sind daher, wie auch schon bereits nach der letzten Maßgrößenentscheidung, überhöht.

108. Ungeachtet dieser Defizite gestattet das Postgesetz dem Regulierer Spielräume bei der Entgeltregulierung, die dieser derzeit nicht gänzlich nutzt. Die im Maßgrößenverfahren zu ermittelnden KeL ergeben sich aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags. Die Bundesnetzagentur verzichtet auch im aktuellen Maßgrößenverfahren darauf, die Kosten anhand eines analytischen Kostenmodells zu prüfen, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt. Stattdessen basiert ihre Analyse auf den tatsächlichen Kosten der Deutsche Post AG.[168] Wie bereits in Kapitel 2.1 erwähnt, bietet ein Kostenmodell den Vorteil, dass für die Effizienzprüfung ein transparenter, für andere Marktteilnehmer nachvollziehbarer Maßstab angewendet würde.

109. Für die Ermittlung des Gewinnzuschlags verlangt § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG insbesondere, Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen, die mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar und in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten tätig sind. Dieser Ansatz birgt, wie bereits in Kapitel 2.1 ausgeführt, die Gefahr überhöhter Preise, weil es sich bei den Unternehmen, die für einen Vergleich in Betracht kommen, um ebenfalls regulierte marktmächtige Unternehmen handelt, die kaum Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Der regulatorische Spielraum der Bundesnetzagentur besteht insbesondere in der Auswahl der für den Vergleich heranzuziehenden in struktureller Hinsicht vergleichbaren europäischen Postunternehmen.[169] Die strukturelle Vergleichbarkeit bestimmt die Bundesnetzagentur anhand von Ausschlusskriterien. Die Vergleichsgruppe verengt sich auf dieser Grundlage auf ehemalige staatliche Postdienstleister, die als Aktiengesellschaft organisiert und an der Börse notiert sind, deren Rechnungslegung nach International Financial Reporting Standards (IFRS) erfolgt und die in Flächenländern aktiv sind.[170] Unternehmen in kleineren Staaten wie z. B. Malta werden nicht berücksichtigt.[171] Aus den Renditen dieser Unternehmen wird anschließend eine nach Sendungsmengen gewichtete durchschnittliche Umsatzrendite berechnet, die den in den KeL zu berücksichtigenden Gewinnzuschlag bestimmt.[172] Tabelle 5.1 zeigt die resultierende Berechnung im aktuellen Beschluss.

---

168 BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 31 ff.

169 Ebenda, S. 52 ff.

170 Ebenda, S. 55 ff.

171 Ebenda, S. 65 f.

172 Ebenda, S. 69 ff.

Tabelle 5.1: Bestimmung der sendungsmengengewichtigen Umsatzrendite

Vergleichs-unternehmen	Menge USP (in Mio.)	Gewichtung	Rendite	Sendungsmengengewichtete anteilige Rendite
ÖPAG (AT)	1.543,0	9,2 %	17,76 %	1,64 %
BPost (BE)	1.369,5	8,2 %	19,58 %	1,60 %
Poste Italiane (IT)	1.418,0	8,5 %	-5,58 %	- 0,47 %
PostNL (NL)	1.742,0	10,4 %	7,48 %	0,78 %
Correios de Portugal (PT)	619,0	3,70 %	14,32 %	0,53 %
Royal Mail (UK)	10.047,0	60,0 %	4,14 %	2,48 %
Gewichtete durchschnittliche Umsatzrendite:				6,56 %

Quelle: BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 69

110. Die Auswahl der Ausschlusskriterien zur Bestimmung der Vergleichsländer erfolgt rein qualitativ, indem im Beschluss z. B. erläutert wird, dass börsennotierte Aktiengesellschaften einem höheren Renditedruck unterliegen als Aktiengesellschaften, die sich vollständig in staatlichem Besitz befinden.[173] Insbesondere vom Ausschluss der Aktiengesellschaften, die sich vollständig in staatlichen Besitz befinden, sind Unternehmen mit tendenziell niedriger Umsatzrendite betroffen. Hierzu gehört z. B. der französische Postdienstleister La Poste.[174] Eine Abwägung zwischen Kriterien, die für und gegen die Vergleichbarkeit sprechen, erfolgt nicht. So bleibt unberücksichtigt, dass die Netzgröße ein relevanterer Faktor als die Börsennotierung sein könnte, wodurch z. B. der Ausschluss von La Poste als potenziell vergleichbares Unternehmen infrage stehen würde. Solche Abwägungen zwischen relevanten Kriterien sollten daher Bestandteil der Analyse sein, da ansonsten die Gefahr besteht, dass Unternehmen, die aufgrund starker Ähnlichkeit in den meisten relevanten Dimensionen durchaus vergleichbar sind, ungerechtfertigt aus der Vergleichsmarktanalyse ausgeschlossen werden. Dieses Problem könnte durch eine geeignete Clusteranalyse umgangen werden. Mittels solcher statistischen Verfahren können ähnliche Unternehmen (Cluster) analytisch identifiziert werden. In einem ersten Schritt wird in einer Clusteranalyse die Relevanz einzelner Kriterien für eine Vergleichbarkeit bestimmt, und in einem zweiten Schritt wird bestimmt, welche Unternehmen zu einem Cluster gehören und daher vergleichbar sind. Sowohl die Gewichtung der Kriterien als auch die Größe der Vergleichsgruppe würde durch ein solches Verfahren fundiert. Die Monopolkommission empfiehlt daher, bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags die Auswahl vergleichbarer europäischer Postdienstleister mittels einer geeigneten Clusteranalyse zu treffen.

111. Zusätzlich zu den KeL erlaubt das Postgesetz die Berücksichtigung weiterer Aufwendungen bei der Bestimmung der Briefentgelte. Hierzu gehören gemäß § 20 Abs. 3 Satz 3 Var. 2 PostG Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes. Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass diese Lasten nicht zu berücksichtigen sind, da die Deutsche Post AG die Anforderungen des Universaldienstes aus wirtschaftlichem Eigeninteresse erfüllt und bisher keine Verpflichtung zur Erbringung stattgefunden hat. Im Beschluss werden zwar keine Filialkosten der Deutsche Post AG, wohl aber die Kosten für die Zustellung an einem sechsten Werktag berücksichtigt.[175] Die Bundesnetzagentur verweist selbst auf eine von ihr in Auftrag gegebene Umfrage, die zwar zu dem Ergebnis kommt, dass die Kundinnen

[173] BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23.November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 62 ff.

[174] Ebenda, S. 63.

[175] Ebenda, S. 31, S. 75.

und Kunden der Deutsche Post AG eine Zustellung an fünf Werktagen für ausreichend befinden, dass zwischen Endverbraucherinnen und Endverbrauchern auf der einen Seite und Geschäftskunden auf der anderen Seite jedoch Unterschiede bestehen hinsichtlich der Frage, ob eine Zustellung am Montag oder Samstag als wichtig erachtet wird.[176] Dies spricht dafür, dass die Deutsche Post AG aus geschäftlichem Eigeninteresse sechs Tage zustellt, um verschiedene Bedürfnisse zu befriedigen, und aus diesem Grund bisher keine Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes notwendig war. Folglich empfiehlt die Monopolkommission, dass die Zustellung an einem sechsten Werktag in zukünftigen Maßgrößenverfahren nicht als Last aus der Erbringung des Universaldienstes anerkannt wird.

5.2 Verfahren zur Entgelterhöhung auf dem Privatkundenpaketmarkt im Jahr 2020

112. Marktbeherrschende Unternehmen auf Paketmärkten unterliegen nach § 25 PostG einer Ex-post-Entgeltregulierung. Die Bundesnetzagentur leitet eine Prüfung von Entgelten ein, wenn ihr Tatsachen bekannt werden, welche die Annahme rechtfertigen, dass die Entgelte nicht den Maßstäben der Entgeltregulierung nach § 20 PostG entsprechen. Die Deutsche Post AG ist im Privatkundenpaketmarkt (C2X-Paketmarkt)[177] nach Angaben der Bundesnetzagentur mit einem Marktanteil von über 70 Prozent marktbeherrschend und unterliegt daher auf diesem Markt der nachträglichen Entgeltregulierung.[178] Am 9. September 2019 kündigte die Deutsche Post AG bei der Bundesnetzagentur eine alle Gewichtskategorien betreffende Preiserhöhung im C2X-Paketmarkt an, um die Unbedenklichkeit dieser Preiserhöhung vorab prüfen zu lassen.[179] Die Bundesnetzagentur äußerte hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Preiserhöhung Bedenken gegenüber der Deutsche Post AG.[180] Diese Bedenken der Bundesnetzagentur konnten trotz mehrfacher Korrespondenz nicht ausgeräumt werden.[181] Ungeachtet dessen kündigte die Deutsche Post AG am 17. Dezember 2019 die besagte Preiserhöhung in einer Pressemitteilung öffentlich an.[182] Daraufhin riet die Bundesnetzagentur der Deutsche Post AG in einem Schreiben vom 18. Dezember 2019, die besagten Entgeltmaßnahmen erst dann durchzuführen, wenn die erforderlichen produktbezogenen Kostennachweise durch die Deutsche Post AG gegenüber der Bundesnetzagentur erbracht werden könnten.[183] Dennoch erhöhte die Deutsche Post AG ab dem 1. Januar 2020 die Preise, wie öffentlich angekündigt.[184] Tabelle 5.2 gibt einen Überblick über die Preiserhöhung, die je nach Produkt 0 Prozent bis 12,1 Prozent betrug. Daraufhin beschloss die Bundesnetzagentur am 28. Januar 2020, ein Verfahren zur nachträglichen Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 PostG einzuleiten.[185] In der Folge sicherte die Deutsche Post AG der Bundesnetzagentur am

---

176 BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23.November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 75 f.

177 Erfasst sind alle Paketsendungen, die mit den Standardtarifen der Deutsche Post AG versandt werden. Hierbei handelt es sich üblicherweise um C2C-Paketsendungen, also Paketsendungen, die von Verbraucherinnen und Verbrauchern an Verbraucherinnen und Verbraucher versandt werden. Paketsendungen, bei denen Verbraucherinnen oder Verbraucher den Paketversand beauftragen, um das Paket zu einem Unternehmen zu senden (C2B), sind eher selten. Für solche Fälle stellen Unternehmen den Verbraucherinnen und Verbrauchern in der Regel Rücksendeetiketten zur Verfügung, so dass diese keine Paketdienstleistung erwerben müssen.

178 BNetzA, 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 28. September 2021.

179 BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 28. Januar 2020, BK5-20/001, a. a. O., S. 2.

180 Ebenda, S. 3.

181 Ebenda.

182 Deutsche Post AG, DHL erhöht Paketpreise für Privatkunden zum 1. Januar 2020, 2019, https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2019/dhl-erhoeht-paketpreise-ab-1-januar-2020.html, Abruf am 28. September 2021.

183 BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 28. Januar 2020, BK5-20/001, a. a. O., S. 3.

184 BNetzA, 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 27. September 2021.

185 BNetzA, Pressemitteilung vom 29. Januar 2020, Bundesnetzagentur überprüft Erhöhung der Paketpreise für Privatkunden, a. a. O.

4. Februar 2020 in einem Schreiben zu, dass die Entgeltmaßnahmen mit Ablauf des Monats April 2020 zurückgenommen werden würden.[186] Daraufhin stellte die Bundesnetzagentur das eingeleitete Missbrauchsverfahren gegen die Deutsche Post AG am 5. Februar 2020 ein.[187] Wie angekündigt, senkte die Deutsche Post AG ab dem 1. Mai 2020 die Paketentgelte auf das Niveau vor der Erhöhung.[188] Die Verzögerung bei der Rücknahme begründete die Deutsche Post AG mit der notwendigen Anpassung der IT-Systeme sowie mit Kundeninformationen, die in ihren mehr als 24.000 Annahmestellen physisch vorgehalten werden müssten.[189]

Tabelle 5.2: Preisvergleich Pakete der Deutsche Post AG im Jahr 2020

	Filialpreise 2020			Onlinepreise 2020		
	bis 1. Jan ab 1. Mai	1. Jan bis 31. April	Prozentualer Unterschied	bis 1. Jan ab 1. Mai	1. Jan bis 31. April	Prozentualer Unterschied
Päckchen S	4,50 EUR	4,79 EUR	+ 6,4 %	4,39 EUR	4,49 EUR	+ 2,3 %
Paket 2 kg	-	-	-	4,99 EUR	5,49 EUR	+ 10 %
Paket 5 kg	7,49 EUR	7,49 EUR	0,0 %[2]	5,99 EUR	6,49 EUR	+ 8,3 %
Paket 10 kg	9,49 EUR	10,49 EUR	+ 10,5 %	8,49 EUR	9,49 EUR	+ 11,8 %
Paket 31,5 kg[1]	16,49 EUR	18,49 EUR	+ 12,1 %	16,49 EUR	17,49 EUR	+ 6,1 %

[1] Für die Pakete bis 10 Kilogramm fällt keine USt. an. Der Preis für Pakete ab 31,5 Kilogramm ist inkl. USt. angegeben.
[2] Der Filialpreis für Pakete mit einem Maximalgewicht von 5 Kilogramm wurde bereits zuvor am 1. Januar 2019 um EUR 0,50 (7,2 %) angehoben.

Quelle: paketda.de, Portotabelle für DHL-Pakete 2021, https://www.paketda.de/news-dhl-porto-072019.html, Abruf am 26. November 2021

113. Der Vorgang wirft Fragen auf. Zunächst wäre die Deutsche Post AG nicht verpflichtet gewesen, die Bundesnetzagentur über ihre geplante Entgelterhöhung bei den Privatkundenpaketen zu informieren. Dies gilt für die Tatsache der Entgelterhöhung als solche wie auch für die Details der Entgelterhöhung. Das Vorgehen der Deutsche Post AG legt nahe zu unterstellen, dass die Deutsche Post AG jedenfalls nicht ausschließen konnte, überhöhte Entgelte zu verlangen. Als die Bundesnetzagentur entsprechende Bedenken geäußert hatte, hätte das Unternehmen die Entgelterhöhung bis zu einer abschließenden Prüfung der Rechtmäßigkeit ruhen lassen können, was nicht geschehen ist. Stattdessen wurde die Entgelterhöhung trotz der behördlichen Bedenken umgesetzt, um sie dann unmittelbar nach der Einleitung eines nachträglichen Entgeltregulierungsverfahrens wieder rückgängig zu machen. Da die Rücknahme

---

186 BNetzA, 2020, Eröffnungsbeschluss eines Verfahrens der nachträglichen Überprüfung der Entgelte für Privatkundenpakete und-päckchen, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2020/BK5-20-0001/BK5-20-0001_Beschluss.html?nn=923282, Abruf am 28. September 2021.

187 Ebenda.

188 Neue Osnabrücker Zeitung, 2020, Rücknahme der Portoerhöhung: DHL-Pakete werden wieder billiger: Diese Preise gelten ab dem 1. Mai, https://www.noz.de/deutschland-welt/wirtschaft/artikel/2043812/deutsche-post-senkt-paketpreise-porto-kostet-ab-mai-2020-weniger, Abruf am 28. September 2021.

189 Deutsche Post AG, DHL nimmt Preiserhöhung für Privatkundenpakete und -päckchen zum 1. Mai 2020 zurück, 2020, https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2020/dhl-nimmt-preiserhoehung-privatkundenpakete-zurueck.html, Abruf am 28. September 2021.

der Entgelterhöhung erst mit einem mehrmonatigen Verzug erfolgte, verbleiben bei der Deutsche Post AG zusätzlich erzielte Gewinn aus potenziell überhöhten Entgelten. Eine Rückzahlung an die Endkunden ist nicht praktikabel, die Möglichkeit einer Vorteilsabschöpfung sieht das Postgesetz, anders als das Telekommunikationsgesetz, nicht vor. Es ist davon auszugehen, dass das fehlende Risiko, überhöhte Entgelte zurückzahlen zu müssen, einen Anreiz darstellt, Entgelte auch dann zu erhöhen, wenn der Regulierer in einer Vorprüfung Bedenken geäußert hat.

114. Dem könnte begegnet werden, wenn das Postgesetz eine Regelung zur Vorteilsabschöpfung bei einem fahrlässigen oder vorsätzlichen Gesetzesverstoß enthalten würde.[190] Ein schuldhaftes Verhalten der Deutsche Post AG würde im beschriebenen Fall jedenfalls naheliegen, weil das Unternehmen von der Bundesnetzagentur mehrfach auf Bedenken bzgl. der Preiserhöhung hingewiesen worden war. Durch das Fehlen einer Regelung zur Vorteilsabschöpfung konnte die Deutsche Post AG ohne Risiko von den Erträgen ihres potenziellen Preishöhenmissbrauchs über einen begrenzten Zeitraum profitieren. Die Ex-post-Regulierung ist in ihrer existierenden Form folglich nicht abschreckend genug, um Marktteilnehmer von Verstößen gegen das Postgesetz abzuhalten. Ziel einer Ex-post-Regulierung sollte es sein, dass das marktmächtige Unternehmen einen Verstoß vermeidet oder zumindest nicht billigend temporär in Kauf nimmt, weil ihm hieraus keine Nachteile erwachsen können oder im Gegenteil sogar zusätzliche Erträge entstehen.

115. Die Monopolkommission empfiehlt daher, wie bereits in ihrem vorangegangenen Gutachten, die Aufnahme eines Instruments zur Vorteilsabschöpfung in das Postgesetz.[191] Auch der interne Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums für ein neues Postgesetz aus dem Mai 2020 hatte eine an § 34 GWB angelehnte Vorteilsabschöpfung vorgesehen.

5.3 Die erwirkte Abstellung missbräuchlichen Verhaltens der Deutsche Post AG im Rahmen des Pressepostverfahrens des Bundeskartellamtes ist zu begrüßen

116. Am 2. März 2021 veröffentlichte das Bundeskartellamt seinen Fallbericht zum Pressepostverfahren gegen die Deutsche Post AG.[192] Eröffnet worden war das Verfahren im Jahr 2016 wegen Verdachts auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung nach § 19 GWB. Es wurde nach einer Verpflichtungserklärung der Deutsche Post AG am 26. Februar 2021 eingestellt.[193]

117. Der Markt für Pressepost umfasst die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften. Hierzu können neben Verlagserzeugnissen z. B. auch Mitgliederzeitschriften von Vereinen oder Krankenkassen gehören. Das Bundeskartellamt hat in seinem Bericht nicht abschließend festgestellt, wie der Markt abzugrenzen ist und ob die Deutsche Post AG auf diesem Markt marktbeherrschend ist.[194]

118. Vom Bundeskartellamt wurden im Rahmen des Verfahrens verschiedene Bestandteile der Vertragskonditionen in Pressepostverträgen der Deutsche Post AG beanstandet. Hierzu gehörten sog. „harte Gesamtauflagenklauseln", bei denen die betroffenen Kunden der Deutsche Post AG vertraglich zusicherten, die komplette Auflage eines Titels

---

190 Gemäß § 208 Abs. 1 TKG kann bei einem fahrlässigen oder vorsätzlichen Verstoß gegen Regelungen des Gesetzes durch die Bundesnetzagentur eine Abschöpfung des erlangten wirtschaftlichen Vorteils angeordnet werden. Eine vergleichbare Regelung findet sich auch im Energiebereich. Hier ist eine Vorteilsabschöpfung gemäß § 33 EnWG möglich. Auch das Wettbewerbsrecht kennt gemäß § 34 GWB eine Vorteilsabschöpfung. Vom Gesetzgeber wurde die Bedeutsamkeit dieser Vorschrift in Rahmen der 9. GWB Novelle nochmals bestätigt. Siehe dazu BT-Drs. 18/10207, S. 68.

191 Siehe dazu Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 208.

192 BKartA, Pressemitteilung vom 2. März 2021, Fairer Wettbewerb beim Versand von Zeitungen und Zeitschriften – Bundeskartellamt erwirkt Änderung der Konditionen der Deutschen Post, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/02_03_2021_Pressepost.html, Abruf am 26. November 2021.

193 BKartA, Entscheidung vom 26. Februar 2021, B9-208/16, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2020/B9-208-16.html, Abruf am 26. November 2021, S. 1.

194 BKartA, Entscheidung vom 26. Februar 2021, B9-208/16, a. a. O., S. 1 f.

von der Deutsche Post AG zustellen zu lassen.[195] Gleichmaßen kritisch sah das Bundeskartellamt sog. „weiche Gesamtauflagenklauseln“, bei denen die betroffenen Kunden sämtliche Rabatte verloren, sobald sie nicht ihre komplette Auflage durch die Deutsche Post AG ausliefern ließen.[196] Diese Klauseln stellten nach Ansicht des Bundeskartellamtes eine Alleinbezugsverpflichtung dar oder hatten nach vorläufiger Auffassung des Bundeskartellamtes eine vergleichbare Wirkung.[197] Auch eine potenzielle Sogwirkung durch die Ausgestaltung des Mengenrabattsystems und der Kündigungsmöglichkeiten sowie eine nicht nachvollziehbare Diskriminierung zwischen Kunden war Gegenstand des Verfahrens. [198]

119. Die Deutsche Post AG verpflichtete sich, im Zuge des Verfahrens auf Gesamtauflagenklauseln zu verzichten.[199] Zudem stellte sie ihr Preissystem von einem Mengenrabattsystem auf ein Stückpreissystem um und sicherte zu, Kunden im Rahmen neuer Vertragsverhandlungen bei anstehenden Vertragsverlängerungen ausreichend Zeit zu gewähren, um alternative Angebote in Betracht ziehen zu können.[200] Weiterhin wurde von der Deutsche Post AG zugesagt, Kunden nicht sachlich ungerechtfertigt zu diskriminieren.[201]

120. Die Monopolkommission begrüßt die durch das Verfahren erzielte Unterbindung von wettbewerbswidrigem Verhalten. Der Markt für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften ist ein bedeutender Markt im Postwesen, der auch Wirkung auf die Wettbewerbsverhältnisse in anderen Postmärkten, insbesondere im Briefbereich hat, weil Presseerzeugnissen und Briefen für eine Verbundzustellung geeignet sind.

---

195 BKartA, Entscheidung vom 26. Februar 2021, B9-208/16, a. a. O., S. 2 f.

196 Ebenda, S. 3.

197 Ebenda, S. 2 f.

198 Ebenda, S. 3 f.

199 Ebenda, Anlage 1.

200 Ebenda, Anlage 1.

201 Ebenda, Anlage 1.

Kapitel 6

Handlungsempfehlungen

Die in Kraft getretene kleine Novelle des Postgesetzes ist unzureichend und bevorteilt die Deutsche Post AG

121. Die „kleine Gesetzesnovelle“ des Postgesetzes des Jahres 2021 war unzureichend. Das Ziel einer dringend erforderlichen „großen Postgesetznovelle“ sollte es sein, die Entwicklungschancen, die sich derzeit im Briefmarkt bieten, durch eine wettbewerbsorientierte Regulierung zu unterstützen. Die Monopolkommission empfiehlt:

- Bei der Entgeltregulierung sollte klargestellt werden, dass die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) anhand eines analytischen Kostenmodells ermittelt werden können.
- Der im Rahmen der KeL ermittelte Gewinnzuschlag sollte auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen statt auf Basis einer Vergleichsmarktmethode bestimmt werden.
- Die Möglichkeiten, über die KeL hinausgehende Kosten zu berücksichtigen, sollten eingeschränkt werden. Insbesondere sollten die Aufwendungen, die aus der Erbringung des Universaldienstes folgen, nicht über die KeL hinaus berücksichtigungsfähig sein, da die Deutsche Post AG diesen aus wirtschaftlichen Eigeninteressen erbringt und derzeit keine Verpflichtung hierzu besteht.
- Der Teilleistungszugang für Briefe sollte auf Warensendungen bis 2.000 Gramm und Pressepost erweitert werden.
- Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur sind zu stärken, sodass dieser nicht nur Verträge über Teilleistungen, sondern auch Großkundenverträge, die die volle Wertschöpfungskette umfassen, vorgelegt werden müssen und subsidiär Auskünfte auch aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren eingeholt werden können.
- Die Bußgelder bei Verstößen gegen das Postgesetz sollten wegen der damit verbundenen Abschreckwirkung erhöht werden und künftig in Relation zum Gesamtumsatz des betroffenen Unternehmens verhängt werden.
- Zur Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten sollte der im Telekommunikationsrecht etablierte Drei-Kriterien-Test übernommen werden. Die üblichen Kriterien sind: (1) Es bestehen beträchtliche und anhaltende strukturelle, rechtliche oder regulatorische Marktzutrittsschranken, (2) der Markt tendiert angesichts des Standes des infrastrukturbasierten und sonstigen Wettbewerbs hinter den Zutrittsschranken strukturell innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb und (3) das Wettbewerbsrecht allein reicht nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken. Ist eines der Kriterien nicht erfüllt, sollte der Markt aus der Regulierung entlassen werden. Auf diese Weise kann Überregulierung vermieden werden.
- Die Lizenzpflicht im Briefbereich sollte wegen der damit verbundenen Bürokratie abgeschafft werden.
- Entsprechend dem Telekommunikationsgesetz sollte auch das Postgesetz eine Regelung zur Vorteilsabschöpfung enthalten. Damit kann verhindert werden, dass die bei einer nachträglichen Entgeltregulierung zwangsläufig entstehende Verzögerung der Preiskontrolle von Unternehmen missbräuchlich genutzt werden kann.
- Die Verweisungen in § 44 PostG, u. a. auf § 81 TKG 1996, sind veraltet und sollten an die Änderungen des TKG angepasst worden. Dies betrifft insbesondere auch den Gutachtenauftrag an die Monopolkommission. In das Postgesetz sollte zum Abbau von Rechtsunsicherheit eine Vorschrift analog zu § 195 Abs. 2, Abs. 3 TKG eingefügt werden, die den Gesetzesauftrag und das Akteinsichtsrecht der Monopolkommission eigenständig regelt.

Stärkung des Wettbewerbs auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe durch mehr Transparenz bei Laufzeiten und Einlieferungsslots

122. Um den Wettbewerb auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe durch mehr Transparenz zu stärken, empfiehlt die Monopolkommission, bei der Einlieferung von Geschäftspost in Briefzentren der Deutsche Post AG den Zeitpunkt der Einlieferung im Übergabeprotokoll schriftlich festzuhalten. Da dies vertraglich festlegbar ist und überdies die Deutsche Post AG zeitnah die elektronische Briefmarke auch für Geschäftspost einführen wird, sieht die Monopolkommission darüber hinaus keinen Bedarf an zusätzlichen Transparenzmaßnahmen.

123. Wenn Briefdienstleister Teilleistungen der Deutsche Post AG in Anspruch nehmen, wird ihnen ein Zeitfenster (d. h. ein Einlieferungsslot) für die Einlieferung von Sendungen von einem Briefzentrum der Deutsche Post AG zugeteilt. Um mögliche Diskriminierungen vonseiten der Deutsche Post AG aufzudecken, empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur, die vergebenen Slots der Briefzentren zu überprüfen und dies in Zukunft regelmäßig zu tun, um eine mögliche Besserstellung der Deutsche Post AG dauerhaft auszuschließen.

Amazons Aktivitäten auf dem Paketmarkt

124. Amazon ist ein bedeutender Onlinemarktplatzbetreiber, Nachfrager von Paketdienstleistungen und selbst als Logistikunternehmen und Paketdienstleister tätig. In diesen Rollen belebt Amazon den Wettbewerb auf dem Paketmarkt. Wettbewerbsrechtlich problematisch könnten Fallkonstellationen sein, in denen Amazon Händlern Vorteile auf seinem Onlinemarktplatz bietet, wenn diese Paketdienstleistungen von Amazon nutzen. Die Monopolkommission empfiehlt daher, den Paketmarkt zu beobachten, um ein „Kippen“ dieses Marktes aufgrund einer möglichen Marktmachthebelung aus dem Bereich Online-Marktplätze rechtzeitig zu erkennen und gegebenenfalls mit geeigneten wettbewerbsrechtlichen Mitteln eingreifen zu können. Sofern das Bundeskartellamt Amazon als ein Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne des § 19a Abs. 1 GWB einstufen sollte, empfiehlt die Monopolkommission, dass bestehende und zukünftige Verknüpfungen von Logistikdienstleistungen mit dem Marktplatz untersucht werden.

Würdigung der Amtspraxis: Gesetzliche Spielräume bei der Entgeltregulierung nutzen

125. Die Bundesnetzagentur sollte die ihr zustehenden gesetzlichen Spielräume insbesondere bei der Entgeltregulierung stärker nutzen. Die Monopolkommission empfiehlt,

- eine Kostenüberprüfung anhand eines analytischen Kostenmodells vorzunehmen, um für die Effizienzprüfung einen transparenten, für andere Marktteilnehmer nachvollziehbaren Maßstab anzulegen und
- bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags im Rahmen der Vergleichsmarktmethode die in struktureller Hinsicht vergleichbaren Unternehmen im europäischen Ausland mittels einer Clusteranalyse zu identifizieren und nicht nur rein qualitativ zu bestimmen.