

# Eckpunktepapier zur Marktdefinition und Marktanalyse nach §§ 36, 37 PostG betreffend den Briefmarkt

BK1-26-002

## 1 Einleitung

Infolge der Novellierung des Postgesetzes (PostG) sind gemäß § 36 PostG erstmals durch die Bundesnetzagentur Postmärkte festzulegen, die für eine Regulierung in Betracht kommen können. Für jeden dieser definierten Märkte ist gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 1 PostG zu prüfen, ob eine Regulierung in Betracht kommt (Drei-Kriterien-Test). Gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 2 PostG ist zu untersuchen, welches oder welche Unternehmen auf diesen Postmärkten über eine marktbeherrschende Stellung verfügen, sofern diese regulierungsbedürftig sind. Die Marktanalyse endet nach § 37 Abs. 4 PostG mit der Feststellung, ob für den betreffenden definierten Markt die Regulierungsbedürftigkeit vorliegt und ein (bzw. mehrere) Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung nach dem PostG verfügt (verfügen).

Die nachfolgenden Eckpunkte der Präsidentenkammer betreffen den Briefmarkt, legen hierbei den aktuellen Stand der Marktdefinition und -analyse dar und stellen ihn zur Diskussion. Etwaige durch die zuständige Beschlusskammer 5 ggf. zu erlassende Maßnahmen im Rahmen des anstehenden Maßgrößenverfahrens sind nicht Gegenstand der Eckpunkte.

## 2 Datenbasis der laufenden Analyse

In die Analyse sind Erkenntnisse aus Daten und Angaben von Unternehmen eingegangen, die als Anbieter auf Märkten für Postdienstleistungen tätig sind.

Für den Briefmarkt lagen bereits Daten in ausreichender Detailtiefe aus den jährlichen Markterhebungen vor, so dass in einem Auskunftsersuchen nur noch wenige ergänzende Daten, dafür aber weitere notwendige Angaben zu den Wettbewerbsverhältnissen erhoben wurden.

Im Rahmen eines förmlichen Auskunftsersuchens wurden von insgesamt 36 Unternehmen Daten zum Briefmarkt erfragt. Damit konnten 98% des Marktes gemessen an den Sendungsmengen 2024 (gemäß der Markterhebung 2024/2025) abgebildet werden.

Hierbei wurden Fragen zur Einschätzung der Wettbewerbsverhältnisse, zu Aspekten einer Regulierungsbedürftigkeit, einer Marktbeherrschung sowie zu den Grundsätzen und Zielen der Regulierung adressiert.

Da in der Marktanalyse nach § 37 Abs. 1 Satz 2 PostG u.a. auch der benachbarte Markt der Kommunikation zu berücksichtigen ist, wurde im Auftrag der Bundesnetzagentur eine Verbraucherstudie zur elektronischen Substitution im Briefbereich von der rc - research &

consulting GmbH durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragungen von Privatpersonen und kleinen Unternehmen wurden im Anschluss durch die Bundesnetzagentur selbst und durch die WIK-Consult GmbH ausgewertet.

Die Bundesnetzagentur berücksichtigt bei ihrer Analyse auch immer aktuelle Entwicklungen im Markt, sodass die geplante Festlegung den aktuellen Gegebenheiten entspricht.

### 3 Eckpunkte der geplanten Festlegung

Gemäß § 36 PostG sind sachlich und räumlich relevante Postmärkte zu definieren. Ein Postmarkt zeichnet sich durch die gewerbliche Beförderung von Postsendungen aus, wozu gemäß § 3 Nr. 15 PostG Briefsendungen, Pakete, Warensendungen sowie Bücher, Kataloge, Zeitungen oder Zeitschriften (soweit diese durch Anbieter befördert werden, die Postdienstleistungen erbringen) zählen. Postsendungen müssen nach den Begriffsbestimmungen des PostG das Merkmal der Körperlichkeit erfüllen und adressiert sein.

Basisbriefsendungen bezeichnen Briefsendungen ohne Zusatzleistungen wie Dienste für Einschreib- oder Wertsendungen. Gemäß den Begriffsbestimmungen in § 3 Nr. 6 PostG handelt es sich bei Briefsendungen um adressierte schriftliche Mitteilungen, wobei Bücher, Kataloge und wiederkehrend erscheinende Druckschriften wie Zeitungen und Zeitschriften keine schriftlichen Mitteilungen darstellen. Mitteilungen, die die den Empfänger nicht mit Namen bezeichnen, sondern lediglich mit einer Sammelbezeichnung von Wohnung und Geschäftssitz versehen sind, sind nicht adressiert und fallen somit nicht unter diese Definition.

Warensendungen sind gemäß § 3 Nr. 20 PostG adressierte Sendungen, die Waren mit und ohne Handelswert enthalten und deren Gewicht 2 kg, deren Längen- und Breitenmaße das Format DIN C4 und deren Höhe 5 cm nicht überschreiten.

#### I. Sachliche und räumliche Marktabgrenzung

##### 1. Der Briefmarkt umfasst die folgenden Dienstleistungen:

- **Basisbrief bis 2.000g**
- **Brief bis 2.000g mit Zusatzleistungen (wie Einschreib- und Wertsendung)**
- **Physischer Anteil des Hybridbriefes<sup>1</sup> bis 2.000g**
- **Über das Briefnetz beförderte Warensendung**

##### 2. Im Briefmarkt werden nicht berücksichtigt:

- **Elektronische Kommunikationsmittel**
- **Teil- und unadressierte Werbesendungen**
- **Pressesendungen sowie Zeitungen und Zeitschriften**
- **Förmliche Zustellung**
- **Express- und Kurierbriefsendungen**

---

<sup>1</sup> Ein Hybridbrief ist eine Dienstleistung, bei der der Brief digital erstellt und übermittelt wird, aber physisch beim Empfänger ankommt.

### Im Einzelnen:

Da gemäß § 36 PostG sachlich und räumlich relevante Postmärkte zu definieren sind, ist die Abgrenzung zwischen Postmärkten und Nicht-Postmärkten normativ durch das Gesetz vorgegeben. Diese Definition bildet damit die äußere Grenze für die Marktdefinition. Postmärkte untereinander werden auf Grundlage des Bedarfsmarktkonzepts abgegrenzt.

Elektronische Kommunikationsmittel sind gemäß den Begriffsbestimmungen des PostG mangels Körperlichkeit keine Postsendungen, sodass damit verbundene Dienstleistungen nicht den „Postmärkten“ zuzurechnen sind. Dies entspricht auch der bisherigen Rechtsprechung.<sup>2</sup>

Teil- und unadressierte Werbesendungen sind ebenfalls nicht den Postsendungen zuzuordnen, da es sich hierbei nicht um *adressierte* Sendungen handelt.

Die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften stellt normativ nur dann eine Postdienstleistung dar, wenn sie gemäß § 3 Nr. 15 PostG durch Anbieter befördert werden, die auch Briefsendungen, Pakete oder Warensendungen befördern. Demnach könnten auch nur die von diesen Anbietern erbrachten Beförderungsleistungen von Pressesendungen (Pressepostsendungen) den Postmärkten zugeordnet werden.

Eine Austauschbarkeit von Pressepostsendungen und Briefsendungen besteht allerdings nicht, weil für die Versender von Pressepostsendungen, insbesondere von Tageszeitungen, eine Zustellung der Sendungen bei ihren Endkunden zu einem bestimmten Termin erforderlich ist. Bei der Zustellung von Briefen steht vielmehr im Vordergrund, dass den Empfänger eine Mitteilung überhaupt erreicht. Eine schriftliche Mitteilung verliert ihre Bedeutung in der Regel auch nicht dadurch, dass sie später als gewünscht zugeht. Außerdem bedürfen Pressepostsendungen einer besonderen betrieblichen Behandlung. Daher sind Pressepostsendungen nicht dem Briefmarkt zuzuordnen.

Bei der förmlichen Zustellung handelt es sich um eine Dienstleistung, die sich von der klassischen Briefbeförderung wesentlich unterscheidet. Dies geht bereits daraus hervor, dass es nur einen kleinen, rechtlich festgelegten Nachfragerkreis gibt. Für diese ist ein Postzustellungsauftrag nicht austauschbar mit den übrigen Briefsendungen, da der Postzustellungsurkunde eine besondere Beweiskraft zukommt (§§ 182, 418 ZPO). Insofern ist dieses Produkt nicht in den sachlich relevanten Briefmarkt zu integrieren.

Eine Austauschbarkeit von dem Briefmarkt zuzuordnenden Briefsendungen mit Kurier- oder Expressbriefsendungen ist aus Nachfragersicht aufgrund der deutlich höheren Qualitätsmerkmale und den daraus resultierenden deutlich höheren Preisen nicht vorhanden. Bei einer Briefsendung fehlt es zudem an der für Kuriersendungen charakteristischen permanenten persönlichen Begleitung der Sendung. Expressbriefsendungen haben i.d.R. einen garantierten Zustelltag, während eine Briefsendung nur über eine Regellaufzeit verfügt. Daher gehören Kurier- und Expressbriefsendungen nicht zum sachlich relevanten Briefmarkt.

---

<sup>2</sup> Vgl. VG Köln, Urteil vom 30.08.2019 – 25 K 5770/16.

### **3. Über das Briefnetz beförderte Warensendungen sind Teil des Briefmarktes.**

Warensendungen sind zwar keine Briefsendungen im rechtlichen Sinne (§ 3 Nr. 6 PostG: adressierte schriftliche Mitteilungen). Das bedeutet aber nicht, dass Warensendungen und Briefsendungen nicht einem gemeinsamen Markt zugeordnet werden können.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur besteht nach dem Bedarfsmarktkonzept für Nutzer eine Austauschbarkeit von Warensendungen mit Briefen (insbesondere Groß-/Maxibrief). Ebenso ist aus Anbietersicht eine Austauschbarkeit gegeben, weshalb Warensendungen dem Briefmarkt zuzuordnen sind. Diese Austauschbarkeit aus Anbietersicht ergibt sich insbesondere dann, wenn Warensendungen über das Briefnetz transportiert werden. Insofern gehören briefkastenfähige Warensendungen, deren Beförderung über das Briefnetz erfolgt, zum sachlich relevanten Markt.

Im Folgenden werden im Briefmarkt immer auch die Warensendungen erfasst.

### **4. Der Briefmarkt ist nach Art der Endkunden in folgende Submärkte zu unterteilen:**

- **Privatkundensegment;**
- **Geschäftskundensegment.**

Zwischen dem Privatkunden- und dem Geschäftskundensegment besteht kaum eine Austauschbarkeit aus Nachfrager- oder aus Anbietersicht. Die Wettbewerbsbedingungen unterscheiden sich zwar dadurch, dass alternative Anbieter von Postdienstleistungen fast ausschließlich Produkte für Geschäftskunden anbieten, allerdings wirkt sich dies nicht gravierend aus. Denn auch wenn sich im – attraktiveren – Geschäftskundensegment mit relativ mehr Anbietern etwas mehr „Wettbewerb“ als im Privatkundensegment herausbildet, beträgt der Marktanteil für Briefsendungen (einschließlich Warensendungen) der Deutsche Post AG (DPAG) - nach Sendungsmengen und nach dem Umsatz – im Gesamtmarkt nach wie vor über 85% und ist in den letzten Jahren sogar noch angestiegen. Im Ergebnis ist die Differenz der Marktanteile in den beiden Submärkten somit gering und führt insbesondere nicht dazu, dass zwei separate Märkte abzugrenzen wären, so dass es – wie in den früheren Entscheidungen in den Maßgrößenverfahren (BK5-24-003 und BK5-21-004) - bei einem Briefmarkt bleibt. Für die Analyse wird eine Unterteilung in zwei Submärkte für Privat- und Geschäftskunden vorgenommen.

### **5. Es erfolgt keine Unterteilung in Submärkte nach:**

- **Gewichtsstufen;**
- **Laufzeiten;**
- **Art der Erbringung (Ende zu Ende und Teilleistung);**
- **Zielen (ins Ausland abgehend und Inland).**

Aus Nachfragersicht sind Sendungen einer bestimmten Ausgestaltung an sich nicht mit einer Sendung einer anderen Ausgestaltung vollständig austauschbar. Jedoch hätte eine derart strikte Form der Anwendung des Bedarfsmarktkonzeptes zur Folge, dass für jede Ausprägung

ein eigener sachlich relevanter Markt abzugrenzen wäre. Eine derartige Marktabgrenzung wäre allerdings zu eng und daher nicht mehr aussagekräftig hinsichtlich der insgesamt bestehenden Wettbewerbsbedingungen. Zudem ist von einer Austauschbarkeit aus Sicht der Anbieter auszugehen.

#### **6. Der Briefmarkt ist als bundesweiter räumlicher Markt abzugrenzen.**

Eine Unterteilung in regional begrenzte Märkte erfolgt nicht, da die Wettbewerbsbedingungen bundesweit einheitlich sind.

## **II. Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit**

#### **7. Erstes Kriterium: Der Briefmarkt ist durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet.**

Rechtliche oder regulatorische Zugangsschranken sind auf dem Briefmarkt nicht vorhanden.

Es bestehen strukturelle Marktzutrittsschranken. Der Markt umfasst zwar ca. 400 Unternehmen, die neben der DPAG tätig sind, allerdings sind dies vorwiegend kleine Unternehmen, die ausschließlich regional tätig sind. Selbst in Zusammenschlüssen mit anderen alternativen Anbietern von Postdienstleistungen erreichen diese nicht annähernd ein flächendeckendes Netz, so dass sie in jedem Fall beim Angebot bundesweiter Briefdienstleistungen auf den (regulierten) Teilleistungszugang bei der DPAG angewiesen sind. Die Kapazitäten dieser alternativen Postdienstleister sind gering. Sie wären zudem nicht in der Lage, ihre Kapazitäten kurzfristig in größerem Umfang auszuweiten.

#### **8. Zweites Kriterium: Der Briefmarkt tendiert angesichts des erreichten Standes des Wettbewerbs innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu funktionsfähigem Wettbewerb.**

Die Marktanteile der DPAG für Briefsendungen (einschließlich Warensendungen) bei Umsatz und Absatz sind im Jahr 2024 konstant hoch (88 %). Die restlichen ca. 12 % des Umsatzes verteilen sich auf knapp 400 alternative Postdienstleister, von denen aber nur ein kleiner Kreis von Unternehmen Umsätze von über 10 Mio. Euro erwirtschaftet hat. Der größte Wettbewerber kommt hierbei auf weniger als 5 %. Bei allen anderen Anbietern liegt der Marktanteil unter 1%. Seit der Marktanalyse im Rahmen des letzten Maßgrößenverfahrens ist der Marktanteil der DPAG im Gesamtmarkt nach Umsatz und Sendungsmengen sogar etwas gestiegen, weshalb nicht von einer Tendenz zu funktionsfähigem Wettbewerb auszugehen ist.

#### **9. Drittes Kriterium: Die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein reicht nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegen zu wirken.**

Anders als das allgemeine Wettbewerbsrecht sieht Kapitel 5 PostG spezifische Instrumente der Entgelt- und Zugangsregulierung für Briefe und Warensendungen vor, um der marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens zu begegnen.

Aufgrund des gravierenden Marktversagens sind die – schärferen – sektorspezifischen Regulierungsinstrumente, die das PostG zur Verfügung stellt, erforderlich. Denn nur sie bieten die nötige Eingriffstiefe und Schnelligkeit, um ein missbräuchliches Ausnutzen der marktbeherrschenden Stellung zu verhindern bzw. diesem frühzeitig effektiv entgegenzutreten.

### **III. Prüfung der marktbeherrschenden Stellung**

#### **10. Die DPAG ist auf dem Briefmarkt marktbeherrschend.**

Die marktbeherrschende Stellung ergibt sich insbesondere aus dem Marktanteil nach Umsatz und Sendungsmenge für das Jahr 2024<sup>3</sup>. Dieser beträgt für den Gesamtmarkt jeweils 88%. Da der Marktanteil der DPAG deutlich über 40 % liegt, wird die Marktbeherrschung nach § 18 Abs. 4 GWB vermutet. Auch die weiteren Kriterien nach § 18 Abs. 3 GWB (z.B. Finanzkraft) sprechen für eine marktbeherrschende Stellung der DPAG auf dem Briefmarkt. Auch perspektivisch ist nicht mit einer Änderung der Marktanteilsentwicklung zu rechnen, so dass im relevanten Zeitraum die marktbeherrschende Stellung der DPAG bestehen bleiben dürfte.

#### **11. Der Einfluss des benachbarten Marktes für elektronische Kommunikationsmittel schwächt die Marktstellung der DPAG nicht erheblich.**

Die digitale Substitution hat über die letzten Jahre zu einem Rückgang der Briefmenge und insbesondere der umsatzstarken Briefkommunikation geführt. Auch wenn der digitale Versand kein vollständiges Substitut für Briefversand darstellt, gehen mit dem damit verbundenen Briefmengenrückgang wirtschaftliche Risiken einher. Grundsätzlich sind davon alle Briefdienstleister im Markt betroffen. Größere Verbundvorteile und ein höherer Diversifizierungsgrad gegenüber den alternativen Anbietern reduzieren diese Risiken hingegen für die DPAG.

Es ist somit nicht zu erwarten, dass die Ausweitung der digitalen Kommunikation zu einer Reduktion der Marktmacht der DPAG führt.

## **4 Weiteres Vorgehen**

Die vorliegenden Eckpunkte werden zur Diskussion gestellt. Die Marktteilnehmer haben die Möglichkeit, bis zum 29.05.2026 Stellung zu nehmen (E-Mail an: [315.Postfach@BNetzA.de](mailto:315.Postfach@BNetzA.de)). In der Folge soll auf Basis der hier dargestellten Eckpunkte und unter Berücksichtigung der Diskussionsbeiträge die Entscheidung der Präsidentenkammer erfolgen.

---

<sup>3</sup> Für 2025 liegen aus der Markterhebung des letzten Jahres nur Prognosewerte der Unternehmen vor, die in der Festlegung eingeordnet werden.