

Eckpunktepapier zur Marktdefinition und Marktanalyse nach §§ 36, 37 PostG betreffend den Markt für Privatkundenpakete (C2X-Pakete)

(BK1-26-003)

1 Einleitung

Infolge der Novellierung des Postgesetzes 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 C2X-Paketmarkt, legen hierbei den aktuellen Stand der Marktdefinition und -analyse dar und stellen ihn zur Diskussion. Bei dem C2X-Paketmarkt handelt es sich um einen eigenen Markt, der vom B2X-Paketmarkt abzugrenzen ist. Diese Abgrenzung wird in Eckpunkt 2 begründet. Wegen der Fristgebundenheit für das Maßgrößenverfahren wurde die Marktanalyse des Brief- und des C2X-Paketmarkts priorisiert und die des B2X-Paketmarkts zunächst zurückgestellt.

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 den Märkten für Postdienstleistungen tätig sind.

Für den C2X-Paketmarkt lagen bereits einige Informationen aus den jährlichen Markterhebungen vor, so dass in einem Auskunftsersuchen noch ergänzende Daten bzw. eine größere Detailtiefe abgefragt wurden sowie weitere notwendige Angaben zu den Wettbewerbsverhältnissen erhoben wurden.

Im Rahmen eines förmlichen Auskunftsersuchens wurden von insgesamt 15 Unternehmen Daten zum C2X-Paketmarkt erfragt. Neben den sechs größten Unternehmen, die zusammen 95% des Marktes (nach Umsatz) abbilden, wurden zudem neun weitere Unternehmen mit einem Mindestumsatz in Höhe von 5 Mio. Euro im Jahr 2024 befragt (Umsätze jeweils gemäß der Markterhebung 2024/2025).

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

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, zu denen auch Pakete gehören. Pakete sind gemäß § 3 Nr. 14 PostG adressierte Sendungen bis 31,5 Kilogramm Gewicht, die Waren mit oder ohne Handelswert enthalten. Zwar handelt es sich bei Warensendungen gemäß § 3 Nr. 20 PostG ebenfalls um adressierte Sendungen, die Waren mit und ohne Handelswert enthalten. Allerdings sind hier weitere Merkmale enthalten, nämlich, dass deren Gewicht 2 kg, deren Längen- und Breitenmaße das Format DIN C4 und deren Höhe 5 cm nicht überschreiten dürfen, sodass ihre Zustellung auch über das Briefnetz erfolgen kann. Aus Nachfragersicht besteht zudem eine Austauschbarkeit mit Briefdienstleistungen. Auch aus Anbietersicht sind Warensendungen, die über das Briefnetz befördert werden, mit Briefdienstleistungen austauschbar. Sie gehören daher nicht zum sachlich relevanten C2X-Paketmarkt.

I. Sachliche und räumliche Marktabgrenzung

- 1. Der C2X-Paketmarkt umfasst Pakete zum Einzelsendungstarif bis 31,5 kg ausgenommen über das Briefnetz beförderte Warensendungen.**
- 2. Im C2X-Paketmarkt nicht berücksichtigt werden:**
 - **Sendungen mit einem Gewicht von mehr als 31,5 kg**
 - **Pakete, die zu vom Einzelsendungstarif abweichenden Entgelten befördert werden (Massensendungen - B2X)**
 - **Kurier- und Expresssendungen**

Im Einzelnen:

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

Der C2X-Paketmarkt umfasst Pakete zum Einzelsendungstarif, die 31,5 kg nicht übersteigen. Dies betrifft primär die Nachfrage von Privatkunden, aber auch von gewerblichen Geringversendern, die ebenfalls Pakete zum Einzelsendungstarif nachfragen, wenn ihre versendeten

Mengen nicht ausreichen, um einen Vertrag mit gesondert vereinbarten Preisen und Bedingungen abzuschließen.

Nicht zu den Postmärkten gehören Sendungen mit einem Gewicht von mehr als 31,5 kg, da es sich hierbei nicht um Postsendungen handelt. Daher sind sie nicht direkt in der Marktdefinition des Paketmarktes, sondern erst in der Marktanalyse als benachbarter Markt zu berücksichtigen. Neben dieser normativen Abgrenzung ist auch nach dem Bedarfsmarktkonzept davon auszugehen, dass keine ausreichende Substituierbarkeit zu Paketsendungen bis 31,5 kg besteht.

Waresendungen, sofern sie über das Briefnetz transportiert werden, sind Teil des Briefmarktes (siehe Eckpunktepapier zur Marktdefinition und Marktanalyse nach §§ 36, 37 PostG betreffend den Briefmarkt, BK1-26-002) und daher nicht Teil des C2X-Paketmarkts.

Ebenso sind Pakete zu Einzelsendungstarifen (C2X) von Massensendungen (B2X) abzugrenzen. Diese Abgrenzung ergibt sich aus mehreren Überlegungen. Erstens sind die Preise keine Listenpreise, sondern werden individuell vereinbart. Zweitens unterscheiden sich die Annahmewege. So ist für C2X ein dichtmaschiges Annahmnetz erforderlich, während B2X-Sendungen entweder in einem Sortierzentrum eingeliefert oder aber beim Versender abgeholt werden, sodass aus Nutzersicht keine Austauschbarkeit vorliegt. Schließlich liegen sehr unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen vor. Dies lässt sich an den jeweiligen Marktanteilen der Deutschen Post AG der beiden Märkte ablesen.

Kurier- und Expresssendungen sind ökonomisch aufgrund des Bedarfsmarktkonzepts vom C2X-Paketmarkt abzugrenzen. Eine Austauschbarkeit ist aus Nachfragersicht aufgrund unterschiedlicher Charakteristika (z.B. Laufzeitgarantien) nicht gegeben.

3. Es erfolgt keine Unterteilung des C2X-Paketmarktes in Submärkte nach:

- **Gewichtsstufen und äußeren Abmessungen;**
- **Vertriebsweg (online/Filiale);**
- **Zustellart (Haustür/Filiale/Paketstation);**
- **Haftung;**
- **Sendungsverfolgung;**
- **(Regel-)Laufzeiten;**
- **Zielen (ins Ausland abgehend und Inland).**

Aus Nachfragersicht sind Paketsendungen 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.

4. Der C2X-Paketmarkt ist als bundesweiter räumlicher Markt abzugrenzen.

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

Im Ergebnis bleibt die Marktabgrenzung damit gegenüber dem Verfahren BK5-24-003 unverändert.

II. Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit

5. Erstes Kriterium: Der C2X-Paketmarkt ist durch beträchtliche und anhaltende strukturelle (oder rechtliche) Marktzutrittsschranken gekennzeichnet.

Rechtliche oder regulatorische Zugangsschranken sind auf dem C2X-Paketmarkt nicht vorhanden.

Es bestehen strukturelle Marktzutrittsschranken. Der Markt umfasst zwar ca. 50 Unternehmen, die neben der DP AG tätig sind, allerdings sind dies vorwiegend Unternehmen mit geringen Marktanteilen. Die Kapazitäten der alternativen Anbieter sind gering. Diese wären zudem nicht in der Lage, ihre Kapazitäten kurzfristig in größerem Umfang auszuweiten.

6. Zweites Kriterium: Der C2X-Paketmarkt tendiert angesichts des erreichten Standes des Wettbewerbs innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu funktionsfähigem Wettbewerb.

Die Marktanteile der DP AG bei Umsatz und Absatz sind konstant hoch (über 75 % nach Umsatz und Sendungsmenge). Der größte Wettbewerber kommt auf deutlich weniger als 20%. Der zweitgrößte Wettbewerber hat einen Marktanteil unter 5%. Bei vielen Wettbewerbern ist der Marktanteil so gering, dass er nur im Bereich der Nachkommastellen liegt.

7. 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 Entgeltregulierung für C2X-Pakete 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.

Obwohl das beschriebene Marktversagen bereits seit vielen Jahren besteht, wurden erst mit dem neuen PostG das regulatorische Instrumentarium verschärft. So sieht das neue PostG erstmalig die Möglichkeit der Genehmigungspflicht für Paketentgelte vor.

III. Prüfung der marktbeherrschenden Stellung

8. Die DPAG ist auf dem C2X-Paketmarkt marktbeherrschend.

Die marktbeherrschende Stellung der DPAG ergibt sich insbesondere aus dem Marktanteil nach Umsatz und Sendungsmenge für das Jahr 2024¹ in Höhe von über 76%. 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 diesem Markt.

Eine Schwächung der Marktstellung der DPAG aufgrund von Einflüssen benachbarter Märkte, insbesondere des Marktes für die Beförderung von Sendungen über 31,5 kg, ist nicht ersichtlich. Des Weiteren ist auch perspektivisch nicht mit einer Änderung der Marktanteilsentwicklung zu rechnen, so dass die marktbeherrschende Stellung der DPAG im relevanten Zeitraum bestehen bleiben dürfte.

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). In der Folge soll auf Basis der hier dargestellten Eckpunkte und unter Berücksichtigung der Diskussionsbeiträge die Entscheidung der Präsidentenkammer erfolgen.

¹ Für 2025 liegen aus der Markterhebung des letzten Jahres nur Prognosewerte der Unternehmen vor, die in der Festlegung eingeordnet werden.