

Monopolkommission

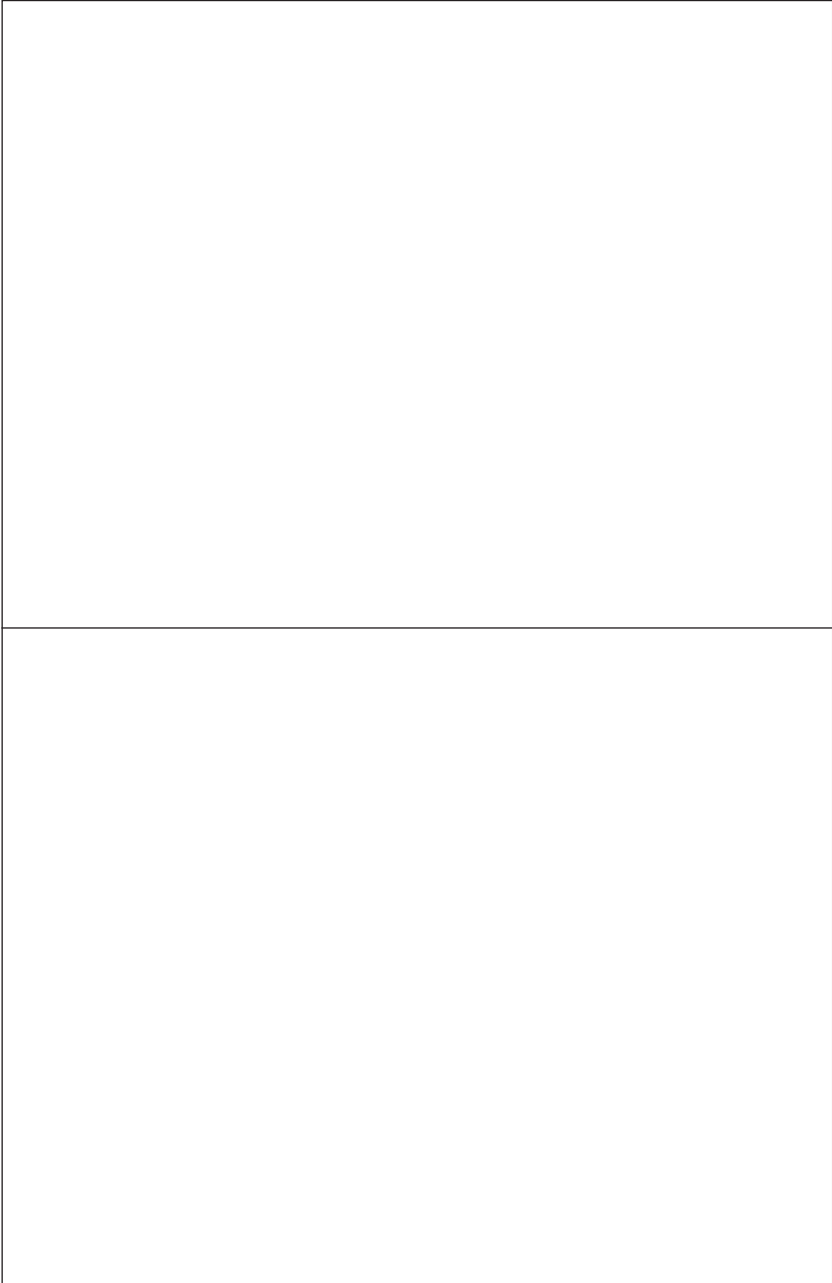
Post 2021: Wettbewerb mit neuem Schwung!

12. Sektorgutachten

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



Nomos



Monopolkommission

**Post 2021:
Wettbewerb mit neuem Schwung!**

12. Sektorgutachten

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



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7378-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-1353-5 (ePDF)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Kurzfassung	3
Kapitel 1	
Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten	9
1.1 Die Verteilung der Marktanteile im Briefbereich verändert sich kaum	9
1.2 Weitgehend funktionsfähiger Wettbewerb bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen.....	13
1.3 Die Warensendung als hybrides Produkt zwischen Brief und Paket ist von wachsender Bedeutung.....	16
Kapitel 2	
Die in Kraft getretene kleine Novelle des Postgesetzes ist unzureichend und bevorteilt die Deutsche Post AG	17
2.1 Die Neuregelung der Entgeltmaßstäbe in § 20 Postgesetz führt zu überhöhten Entgelten für Postdienstleistungen	19
2.2 Die Aufnahme der Preis-Kosten-Schere in das Postgesetz ist zu begrüßen.....	22
2.3 Weiterhin offene Punkte für eine Postgesetznovelle	25
2.3.1 Teilleistungszugang auf Warensendungen und Pressepost erweitern	25
2.3.2 Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur anpassen	26
2.3.3 Anpassung der Bußgelder	27
2.3.4 Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten mittels Drei-Kriterien-Tests	27
2.3.5 Abschaffung der Lizenzpflicht	28
2.3.6 Einsichtsrechte der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur im Postbereich	29
Kapitel 3	
Stärkung des Wettbewerbs auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe durch mehr Transparenz	31
3.1 Laufzeitverzögerungen transparent gestalten.....	31
3.1.1 Ursachen von Laufzeitverzögerungen bei Teilleistungsendungen sind unklar	31
3.1.2 Eindeutige Zuordnung der Ursachen von Laufzeitverzögerungen ermöglichen	33
3.2 Wettbewerbsvorteile und Diskriminierungspotenzial bei der Vergabe von Einlieferungszeiten in die Briefzentren der Deutsche Post AG aufheben	34

Kapitel 4

Amazons Aktivitäten auf dem Paketmarkt	37
4.1 Die Bedeutung des Onlineshops von Amazon für den Paketmarkt	37
4.2 Amazon agiert in verschiedenen Rollen auf dem Paketmarkt	41
4.2.1 Amazon als Onlinehändler mit eigenem Paketzustellnetz	42
4.2.2 Amazon als Onlinehändler und Nachfrager von Paketdienstleistungen	42
4.2.3 Amazon als Marktplatzbetreiber und Vermittler von Paketdienstleistungen	43
4.2.4 Amazon als Logistikdienstleister	48
4.2.5 Amazon als Logistikdienstleister mit eigenem Paketzustellnetz	51
4.3 Amazon übt positiven Einfluss auf den Wettbewerb im Paketbereich aus, dennoch ist möglicherweise wettbewerbswidriges Verhalten zu untersuchen	51
4.3.1 Wettbewerbsdruck im Onlinehandel durch Amazon Prime führt zu Qualitätsverbesserungen im Paketbereich	51
4.3.2 Amazons Position als Onlinehändler und Onlinemarktplatzbetreiber führt zu Wettbewerbsvorteilen auf dem Paketmarkt	52
4.3.3 Mögliche wettbewerbsrechtliche Verstöße frühzeitig und umfassend untersuchen	54
4.3.4 Derzeit kein Handlungsbedarf auf dem Paketmarkt	55

Kapitel 5

Würdigung der Amtspraxis	56
5.1 Maßgrößenverfahren zur Bestimmung der Preisobergrenzen für Privatkundenbriefentgelte der Deutsche Post AG ab 1. Januar 2022	56
5.2 Verfahren zur Entgelterhöhung auf dem Privatkundenpaketmarkt im Jahr 2020	59
5.3 Die erwirkte Abstellung missbräuchlichen Verhaltens der Deutsche Post AG im Rahmen des Pressepostverfahrens des Bundeskartellamtes ist zu begrüßen	63

Kapitel 6

Handlungsempfehlungen	65
------------------------------------	-----------

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich nach Kundensegment (2018 und 2020)	10
Abbildung 1.2: Sendungsmengen nach Zustellnetz im lizenzpflichtigen Bereich (2018 bis 2021).....	12
Abbildung 1.3: Teilleistungssendungen nach Einlieferung (2018 bis 2020).....	13
Abbildung 1.4: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten (2018 bis 2021).....	14
Abbildung 1.5: Verteilung der inländischen Paketsendungen nach Kundensegment (2018 und 2020)	15
Abbildung 3.1: Dienstleistungskette für Teilleistungssendungen	32
Abbildung 4.1: Marktanteile nach Umsatz im Onlinehandel (2019 und 2020)	38
Abbildung 4.2: Marktanteile im italienischen B2C-Paketmarkt (2016 bis 2020)	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Preisvergleich DPD Classic National für Shop2Home	44
Tabelle 4.2: Preisvergleich DPD National mit Abholung.....	47
Tabelle 4.3: Preisvergleich Amazon inländischer Versand von Standard-Paketen.....	50
Tabelle 5.1: Bestimmung der sendungsmengengewichteten Umsatzrendite	58
Tabelle 5.2: Preisvergleich Pakete der Deutsche Post AG im Jahr 2020.....	61

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.

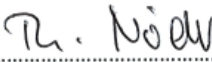
* Die Verweisung des § 44 PostG auf das Telekommunikationsgesetz hätte aufgrund der mehrfachen Novellierung des Telekommunikationsgesetzes einer Änderung bedurft. Dazu ist es bislang nicht gekommen. Die aktuelle Novellierung des TKG zum 1. Dezember 2021 nimmt die Monopolkommission zum Anlass, um den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