



Sachstand

**Wettbewerbssituation auf den Briefpostmärkten der
EU-Mitgliedstaaten**

Wettbewerbssituation auf den Briefpostmärkten der EU-Mitgliedstaaten

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 065/23
Abschluss der Arbeit: 23.08.2023
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Europäische Postdienste-Richtlinie	4
2.1.	Regelungsziel	4
2.2.	Regulierungsbehörden	5
2.2.1.	Nationale Regulierungsbehörden	5
2.2.2.	Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste	6
3.	Entwicklungen im europäischen Postsektor	6
3.1.	Öffnung der Postmärkte	6
3.2.	Briefpostvolumen	7
3.3.	Wettbewerbsentwicklung	8
3.4.	Wettbewerb aus Sicht der NRB	11
3.5.	Wettbewerbsförderung	12
4.	Mitgliedstaaten	12
4.1.	Übersicht Briefpostmärkte	12
4.2.	Ausscheiden von Hauptwettbewerbern	13
4.2.1.	Italien	14
4.2.2.	Niederlande	15
4.2.3.	Spanien	15
4.3.	Länderberichte	16
4.3.1.	Belgien	16
4.3.2.	Deutschland	16
4.3.3.	Frankreich	17
4.3.4.	Irland	18
4.3.5.	Österreich	18
4.3.6.	Polen	18
4.3.7.	Portugal	19
4.3.8.	Schweden	19
4.3.9.	Vereinigtes Königreich	20
	Anhang	21

1. Einleitung

Die Nachfrage nach Briefsendungen geht europaweit kontinuierlich zurück, wodurch der Briefmarkt für neue Marktteilnehmer zunehmend unattraktiver wird. Es stellt sich die Frage, wie sich die Wettbewerbssituation auf den europäischen Briefpostmärkten derzeit gestaltet.

Die Europäische Kommission hat im November 2022 eine Studie erstellen lassen zu den wichtigsten Entwicklungen auf den Brief- und Paketzustellungsmärkten in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Vereinigten Königreich und in den EFTA-Ländern Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz in den Jahren 2017 bis 2021 (im Folgenden: „EU-Studie“).¹ Diese Studie ist Quelle für wesentliche Textteile dieses Sachstands.

2. Europäische Postdienste-Richtlinie

2.1. Regelungsziel

Durch die Postdienste-Richtlinie 97/67/EG² hat die Europäische Union den Markt für Postdienste in den Mitgliedstaaten schrittweise liberalisiert. Der Gesetzgeber verfolgt mit dieser Richtlinie im Wesentlichen folgende Ziele:³

- Schaffung eines Binnenmarkts für Postdienste (Erwägungsgrund 2);
- Öffnung des Postdienstemarktes für den Wettbewerb (Erwägungsgrund 8);
- Gewährleistung eines nachhaltigen postalischen Universaldienstes⁴ für alle Nutzer in der Europäischen Union (Erwägungsgrund 11);
- Harmonisierung der technischen Normen (Erwägungsgrund 36).

Zur Erreichung dieser Ziele enthält die Richtlinie gemeinsame Vorschriften, insbesondere über die Bedingungen der Erbringung von Postdiensten, die Mindestanforderungen für einen dauer-

1 Main developments in the postal sector (2017-2021), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship, and SMEs, Volume 1: Main report, November 2022, Download unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.

2 Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.12.1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (ABl. 1998 L 15, S. 14), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2008/6/EG vom 20.02.2008 (ABl. L 52 S. 3), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:01997L0067-20080227>.

3 <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/postal-services-in-the-eu.html>.

4 Grundversorgung mit postalischen Leistungen, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Post/Universaldienst/start.html>.

haften, erschwinglichen postalischen Universaldienst, die Harmonisierung der technischen Normen und die Einrichtung unabhängiger nationaler Behörden.⁵ Darüber hinaus ist ein transparentes, einfaches und kostengünstiges Verfahren für Nutzerbeschwerden einzurichten (Art. 19). Weiterhin gibt die Richtlinie Grundsätze für die Tarife (Art. 12) und die Qualität (Art. 16 ff.) der Postdienste vor.

Um den Wettbewerb zu fördern, dürfen die Mitgliedsstaaten für die Erbringung von Postdienstleistungen keine ausschließlichen oder besonderen Rechte gewähren.⁶ Sie können jedoch nach Art. 9 Abs. 4 Richtlinie 97/67/EG einen Ausgleichsfonds einrichten, um unverhältnismäßige finanzielle Belastungen für die Anbieter von Universaldienstleistungen auszugleichen.

Die Richtlinie haben die Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt, Deutschland durch die Postdienstleistungsverordnung (PDLV).⁷ Die Verordnung regelt die besonderen Rechte und Pflichten der Postdiensteanbieter und der Kunden (§ 1 Abs. 1 PDLV).

2.2. Regulierungsbehörden

2.2.1. Nationale Regulierungsbehörden

Gemäß Artikel 22⁸ der Postdienste-Richtlinie bestimmt jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere nationale Regulierungsbehörden (NRB) für den Postsektor, die die in der Postdienste-Richtlinie genannten Aufgaben für den Postsektor in ihrem Mitgliedstaat wahrnehmen und von den Postbetreibern rechtlich getrennt sowie betrieblich unabhängig sind. Diese Trennung soll die Unparteilichkeit bei der Benennung und Regulierung der Universalpostdienste gewährleisten. Alle 27 Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich haben eine NRB für die Aufsicht über den Postsektor in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat benannt. Eine Tabelle der nationalen Regulierungsbehörden ist im **Anhang** beigefügt.

Die Aufgabe der NRB besteht gemäß Artikel 22 der Postdienste-Richtlinie insbesondere darin, die Einhaltung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen zu gewährleisten. Ferner können sie auch beauftragt werden, die Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften im Postsektor zu überwachen.

Hinsichtlich der Erbringung des Universaldienstes sind die NRB für den Umfang und die Ausgestaltung des Universaldienstes sowie für die Qualitätsstandards und die Überwachung der Dienste zuständig. Diese Aufgaben umfassen die Festlegung, welche Dienste in den Umfang des

5 <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/postal-services-in-the-eu.html>.

6 <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/postal-services-in-the-eu.html>.

7 Postdienstleistungsverordnung (PDLV) vom 21.08.2001 (BGBl. I S. 2178), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 09.03.2021 (BGBl. I S. 324), <https://www.gesetze-im-internet.de/pdlv/BJNR217800001.html>.

8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997L0067&qid=1691565013681>, L 15/24.

Universaldienstes einbezogen sind, die Dichte des Postnetzes und die Benennung des Universaldienstanbieters sowie die Genehmigungsverfahren für andere Postbetreiber, die in ihrem Mitgliedstaat Dienste anbieten.⁹

Zusätzlich zu den oben genannten Aufgaben heißt es in der Postdienste-Richtlinie, dass die NRB auch beauftragt werden können, die Einhaltung der Wettbewerbsregeln im Postsektor zu gewährleisten. Diese Befugnis wurde den NRB in Estland, Griechenland, Italien, Lettland, den Niederlanden, Norwegen und Polen zugewiesen.¹⁰ Obwohl die NRB in den meisten Ländern nicht die alleinige Befugnis zur Durchsetzung der Wettbewerbsregeln haben, sind die NRB und die nationalen Wettbewerbsbehörden verpflichtet, zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen, um eine wirksame Anwendung der Wettbewerbs- und Postgesetze zu gewährleisten.¹¹

2.2.2. Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste

Die European Regulators Group for Postal Services (ERGP) ist ein Diskussions- und Beratungsgremium der Europäischen Kommission. Ihr Hauptziel ist es, zur Konsolidierung des Binnenmarktes für Postdienste beizutragen und die einheitliche Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften sicherzustellen. Um diese Ziele zu erreichen, fördert die ERGP die Zusammenarbeit zwischen den unabhängigen NRB sowie zwischen den NRB und der EU-Kommission. Die ERGP ist seit 2011 operativ tätig.¹²

3. Entwicklungen im europäischen Postsektor

Die wesentlichen Aspekte im Hinblick auf die Wettbewerbssituation im europäischen Postsektor werden im Folgenden aufgeführt.

3.1. Öffnung der Postmärkte

Seit Anfang der 1990er Jahre wurden die Postmärkte in der Europäischen Union schrittweise liberalisiert. Die endgültige Frist für die vollständige Marktöffnung wurde auf den 01.01.2013 festgelegt.

Während Finnland und Schweden die vollständige Marktöffnung bereits Anfang der 1990er Jahre einleiteten, geschah dies in den meisten anderen Staaten erst mit bzw. nach Ablauf der Frist. Da-

9 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 165.

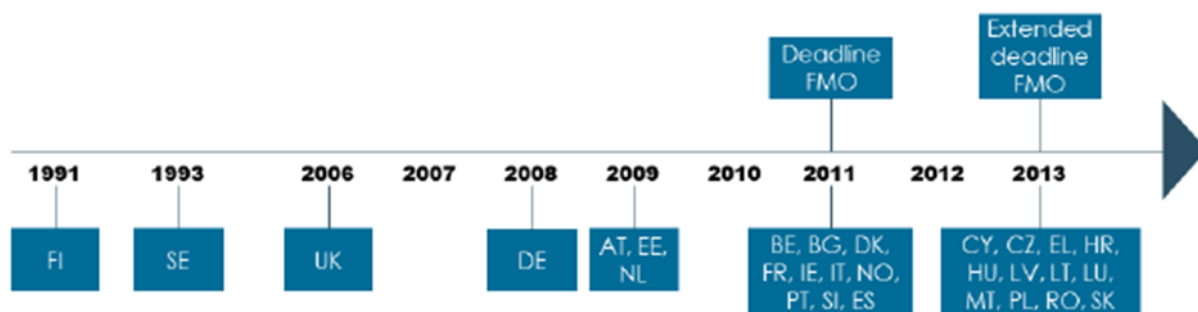
10 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 168.

11 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 167.

12 https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/postal-services/european-regulators-group-postal-services_en.

her sind auch der Zeitpunkt, zu dem die Postmärkte in Europa für den Wettbewerb geöffnet wurden, und die Marktsituation, mit der potenzielle Marktteilnehmer zum Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung konfrontiert waren, unterschiedlich.

Vollständige Marktöffnung der EU-Postmärkte:¹³



FMO – full market opening.

Die vollständige Marktöffnung sollte in jedem Marktsegment, in dem der ehemalige Monopolist Preise oberhalb des Wettbewerbsniveaus verlangen konnte, neue Wettbewerber anziehen. Dies war jedoch nicht der Fall. In 20 der 27 EU-Postmärkte entwickelte sich laut Studie ein gewisser End-to-End-Wettbewerb¹⁴, der den Marktanteil des etablierten Betreibers unter 100 Prozent drückte. Die Auswirkungen auf den Marktanteil des etablierten Betreibers waren jedoch sehr unterschiedlich. Lediglich auf zehn Märkten konnten neue Marktteilnehmer mehr als 10 Prozent des Marktanteils einnehmen und nur auf einem Markt betrug der gemeinsame Marktanteil der neuen Marktteilnehmer mehr als 25 Prozent. Laut der EU-Studie gibt es keinen offensichtlichen Zusammenhang zwischen dem Marktanteil der etablierten Betreiber und der Anzahl der Jahre, in denen der Markt bereits vollständig liberalisiert ist.¹⁵

3.2. Briefpostvolumen

Nach der EU-Studie ging das Briefpostvolumen in Europa zwischen 2017 und 2021 in den betrachteten Ländern im Durchschnitt um sieben Prozent pro Jahr zurück. Im Jahr 2017 belief sich das Volumen der adressierten Briefpost auf über 59 Milliarden Sendungen, sank aber bis zum Jahr 2020 auf rund 47 Milliarden Sendungen. Von 2017 bis 2019 waren jährliche Rückgänge von jeweils rund drei Milliarden Sendungen zu verzeichnen. Einen besonders starken jährlichen Rückgang von rund sieben Milliarden gab es von 2019 auf 2020. Der durchschnittliche jährliche

13 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 170.

14 Beim End-to-End-Briefwettbewerb werden die Briefe in direkter Konkurrenz zum etablierten Betreiber abgeholt, verarbeitet und direkt an den Empfänger zugestellt, ohne dass das Netz des etablierten Betreibers genutzt werden muss, siehe auch: <https://www.ofcom.org.uk/postal-services/information-for-the-postal-industry/end-to-end-statement>.

15 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 171.

prozentuale Rückgang zwischen 2017 und 2021 war fast doppelt so hoch wie zwischen den Jahren 2013 und 2017. Der strukturelle Rückgang des Briefpostvolumens wird hierbei größtenteils auf die Digitalisierung und die Briefsubstitution – insbesondere auch verstärkt durch die Covid-19-Pandemie – zurückgeführt.¹⁶

Besonders die Anzahl der Inlandsbriefe ist in allen europäischen Ländern zurückgegangen. Im Durchschnitt hat jeder Einwohner der EU, des Vereinigten Königreichs und der Schweiz im Jahr 2021 72 Briefe pro Jahr verschickt oder empfangen. Die Anzahl der Briefe pro Kopf variiert dabei in Europa erheblich. Während in der Schweiz 2021 288 Briefe pro Kopf verschickt wurden, lag die Anzahl in Bulgarien 2021 bei nur drei. Obwohl das Briefvolumen pro Kopf von Land zu Land stark variiert, ist die Anzahl der Briefe zwischen 2017 und 2021 in allen Ländern zurückgegangen. In den Ländern, in denen die Digitalisierung weit verbreitet ist, wie z. B. Dänemark, lag der durchschnittliche jährliche Rückgang während des betrachteten Fünfjahreszeitraums sogar bei mehr als 26 Prozent. In anderen Ländern wie Litauen, den Niederlanden und der Schweiz hat sich dagegen der jährliche Rückgang des Briefvolumens verringert. Hier war der durchschnittliche jährliche Rückgang zwischen 2013 und 2017 höher als zwischen 2017 und 2021.¹⁷

3.3. Wettbewerbsentwicklung

Die Entwicklung und Intensität des Wettbewerbs auf dem Briefzustellungsmarkt werden stark durch die zunehmende elektronische Kommunikation, die Unterschiede in den Präferenzen der Verbraucher und die Konzentration der Nachfrage beeinflusst. Unter sonst gleichen Bedingungen erhöht der Rückgang des Briefvolumens die Stückkosten für die Zustellung von Briefsendungen und macht es für die Postbetreiber wichtig, die von Großkunden aufgegebenen Sendungsmengen zu behalten. Starke Mengenrückgänge durch elektronische Substitution machen den Einstieg in das Briefpostgeschäft zunehmend unattraktiver. Gleichzeitig entsteht ein Konsolidierungsdruck für die bereits aktiven Marktteilnehmer. Trotz allem ist die Nachfrage der Endnutzer nach Postdienstleistungen aber sehr heterogen und bietet vor allem Unternehmen, die sich auf bisher unerfüllte Kundenbedürfnisse konzentrieren, Möglichkeiten für den Markteintritt. Die Zusammensetzung der Nachfrage im Postsektor weist einen hohen Konzentrationsgrad auf, der insbesondere auf einem sehr hohen Anteil von Geschäftskunden beruht. Weniger als 10 Prozent aller registrierten Kunden generieren mehr als 50 Prozent der (adressierten) Briefpostumsätze. Diese Kunden (Versorgungsunternehmen, Finanzinstitute, öffentliche Einrichtungen, Verlage, karitative Organisationen) spielen eine Schlüsselrolle bei der Sicherung des Volumens und damit der Größenvorteile im Netz.¹⁸

Durch den starken Rückgang des inländischen Briefpostvolumens auf den europäischen Postmärkten geht ein erhebliches Markteintrittspotenzial für Außenstehende verloren. Gemäß der EU-

16 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 38.

17 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 39.

18 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 173.

Studie ist zu erwarten, dass der Markt für die Zustellung von Briefsendungen für die Unternehmen zunehmend unattraktiver wird. Ferner wurde festgestellt, dass es keinem Anbieter, der nach 2011 in den Markt eingetreten ist, gelungen ist, einen Marktanteil von mehr als fünf Prozent zu erreichen.¹⁹

Laut der EU-Studie gibt es maßgeblich vier Typen von Wettbewerbern, die nach der vollständigen Liberalisierung in die europäischen Postmärkte eintreten:

- von nationalen Postbetreibern in anderen Ländern gegründete Betreiber,
- Betreiber, die aus dem Medien-/Druckereigewerbe kommen,
- Betreiber aus dem lokalen Logistiksektor sowie
- private Unternehmen, die häufig von Private-Equity-Fonds²⁰ unterstützt werden.

Fast 50 Prozent der neuen Marktteilnehmer, die sich auf den europäischen Postmärkten etablieren konnten, wurden von nationalen Postbetreibern in anderen europäischen Ländern gegründet. Einige nationale Postbetreiber (PostNL, Deutsche Post AG, Norway Post und Österreichische Post AG) verfolgten diese Strategie in mehreren Ländern. Die Hauptvorteile der Betreiber sind ihre fundierten Branchenkenntnisse, der Einsatz der gleichen technologischen Infrastruktur in mehreren Ländern und der Zugang zu Finanzkapital von der Muttergesellschaft. Bislang versuchte noch kein außereuropäischer Postbetreiber, in die europäischen Postmärkte nach deren Liberalisierung einzutreten. 25 Prozent der neuen Marktteilnehmer wurden von nationalen Medien- oder Druckunternehmen gegründet, die in die Zustellung von adressierten Briefsendungen expandierten, häufig auf der Grundlage eines bestehenden Zustellnetzes für Zeitungen oder andere Publikationen.²¹

In allen untersuchten Ländern halten die Universaldienstleister einen hohen Marktanteil bei adressierten Briefen. Die Entwicklung des Marktanteils der Universaldienstleister im Briefsegment von 2017 bis 2021 ergibt ein sehr unterschiedliches Bild. Während der Marktanteil der Universaldienstleister in einigen Ländern (Deutschland, Italien, Polen, Spanien, Schweden und den Niederlanden) gestiegen ist, ist er in anderen Ländern gesunken, was auf einen verstärkten Wett-

19 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 172.

20 Eine Private-Equity-Gesellschaft (Kapitalbeteiligungsgesellschaft) stellt außerbörslich Unternehmen mit Finanzierungsbedarf Eigenkapital oder eigenkapitalähnliche Finanzierungsmittel zur Verfügung. So ist es den meist professionellen Investoren der Beteiligungsgesellschaft möglich, mittel- bis langfristig in nichtbörsennotierte, zumeist kleine und mittelgroße Unternehmen zu investieren. Ziel ist es, eine angemessene finanzielle Rendite zu erzielen. Siehe: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/P/005_Private-Equity.html?view=renderHelp.

21 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 175.

bewerb durch alternative Zustelldienste in diesen Ländern trotz eines schwierigeren Marktumfelds hinweist. Besonders bemerkenswert ist, dass der bereits relativ niedrige Marktanteil der Universaldienstleister in Rumänien weiter von 66 auf 53 Prozent gesunken ist.

Die länderspezifische prozentuale Entwicklung des Marktanteils der Universaldienstleister bei Inlandsbriefsendungen in den Jahren 2016 bis 2021 stellt folgende Tabelle dar; die Marktanteile sind Näherungswerte:²²

Land	Benannter Universal- dienstleister	2016	2021	Prozentuale Veränderung
Belgien	bpost	99 %	90 %	-9 %
Bulgarien	Bulgarian Posts	85 %	79 %	-6 %
Dänemark	Post Danmark A/S	-	95 %	-
Deutschland	Deutsche Post AG	81 %	85 %	4 %
Estland	Eesti Post	-	66 %	-
Finnland	Posti Ltd	100 %	85 %	-15 %
Frankreich	La Poste	100 %	-	-
Griechenland	ELTA S.A.	90 %	-	-
Irland	An Post	90 %	-	-
Island	Íslandspóstur	100 %	-	-
Italien	Poste Italiane S.p.A.	93 %	96 %	3 %
Kroatien	Hrvatska pošta	-	97 %	-
Lettland	Latvijas Pasts	95 %	-	-
Litauen	AB Lithuanian Post	-	79 %	-
Luxemburg	POST Luxembourg	-	97 %	-
Malta	MaltaPost plc	100 %	100 %	0 %
Niederlande	PostNL	78 %	95 %	17 %
Polen	Poczta Polska	91 %	99 %	8 %
Portugal	CTT Correios	97 %	90 %	-7 %
Rumänien	Compania Nationala Posta Româna	66 %	53 %	-13 %

22 Eigene Darstellung nach Angaben der EU-Studie, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 177 sowie <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/25f27acb-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-278641090>.

Land	Benannter Universal-dienstleister	2016	2021	Prozentuale Veränderung
Slowakei	Slovenská pošta	89 %	86 %	-3 %
Slowenien	Pošta Slovenije	85 %	80 %	-5 %
Spanien	Correos	85 %	95 %	10 %
Schweden	PostNord Group AB	81 %	88 %	7 %
Schweiz	Schweizerische Post AG	99 %	96 %	-3 %
Tschechien	Česká pošta, s.p.	-	90 %	-
Ungarn	Magyar Posta Zrt.	100 %	100 %	0 %
Vereinigtes Königreich	Royal Mail Group	100 %	-	-
Zypern	-	100 %	100 %	0 %

3.4. Wettbewerb aus Sicht der NRB

Die meisten NRB in der EU beschreiben den Wettbewerb von der Einsammlung bis zur Zustellung der Briefpost als mäßig, gering oder nicht vorhanden. Nur die bulgarische und die rumänische NRB beschreiben den Wettbewerb im Briefsegment als erheblich oder intensiv.

Auch der Wettbewerb zwischen städtischen und eher ländlichen Gebieten wird von den NRB in allen geografischen Gebieten überwiegend als gering eingestuft. Im Vergleich zu den meisten ländlichen Gebieten scheint der Wettbewerb in vorstädtischen und städtischen Gebieten jedoch stärker zu sein, wobei die fünf NRB aus Italien, Norwegen, der Slowakischen Republik, Schweden und Griechenland den Wettbewerb in städtischen Gebieten als moderat oder sogar erheblich (Griechenland) einstufen. Zwischen städtischen und vorstädtischen Gebieten scheint es kaum Unterschiede im Wettbewerbsniveau zu geben. Die NRB der sechs Länder Bulgarien, Estland, Deutschland, Griechenland, Lettland und der Slowakischen Republik gaben an, dass der Wettbewerb bei der Zustellung von adressierten Briefsendungen in ländlichen Gebieten gering ist. Dies wird in der Studie damit begründet, dass die Kosten für die Zustellung von Briefsendungen in ländlichen Gebieten höher sind als in dichter besiedelten städtischen Gebieten. Betreiber, die neu in den Briefpostmarkt eingetreten sind, bedienen i. d. R. nur einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung und konzentrierten sich hauptsächlich auf bestimmte Regionen und Stadtgebiete.²³

Aufgrund der geringeren Kosten für die Zustellung von Massensendungen im Vergleich zur Zustellung von Einzelsendungen ist der Wettbewerb bei der Zustellung von Massensendungen intensiver. Im Segment der Einzelsendungen sind nur wenige Wettbewerber tätig. Der Markt für die

23 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 184.

Zustellung von Massensendungen wird jedoch stark von der zunehmenden Nutzung der elektronischen Kommunikation, den sehr unterschiedlichen Präferenzen der Nutzer und der Konzentration der Nachfrage beeinflusst und wird daher zunehmend für alternative Anbieter unattraktiv.²⁴

3.5. Wettbewerbsförderung

In einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Thema „Neuordnung des Postmarktes“ wird die Wettbewerbssituation auf den Postmärkten in den EU-Mitgliedstaaten ebenfalls als sehr unterschiedlich bezeichnet. Insbesondere die Wettbewerbsförderung – mit Ausnahme des Verbotes, Bereiche für einen Anbieter zu reservieren – sei auf europäischer Ebene kaum harmonisiert. Dadurch sei auch die Wettbewerbssituation in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. In einigen Staaten – wie Italien und den Niederlanden – gebe es keine Wettbewerbsförderung (mehr). Andere Staaten setzten wiederum auf einen wettbewerblich geprägten Briefmarkt (neben Deutschland auch Spanien, Rumänien, Schweden). Rückschlüsse aus den Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten für den deutschen Postmarkt ließen sich nur bedingt ziehen, da die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten auch häufig von unterschiedlichen politischen und ökonomischen Faktoren abhängt.²⁵

4. Mitgliedstaaten

4.1. Übersicht Briefpostmärkte

Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der Gesamtbevölkerung, der Briefpostsendungen pro Kopf im Jahr 2021 sowie der Marktein- und -austritte in dem Zeitraum 2017 bis 2021 dar.²⁶

Land	Gesamtbevölkerung 2021 (in Mio.)	Briefpostsendungen pro Kopf 2021	Markteintritte Briefpost 2017 – 2021	Marktaustritte Briefpost 2017 – 2021
Belgien	11,5	121	1	1
Bulgarien	7,0	3	4	-
Dänemark	5,8	18	0	2
Deutschland	83,2	166	179	224
Finnland	5,5	90	-	-
Frankreich	67,3	112	14	9

24 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 184.

25 BT-Drs. 20/6630 vom 27.04.2023, S. 6, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/066/2006630.pdf>.

26 Eigene Darstellung auf Basis der Angaben in der Veröffentlichung „Main developments in the postal sector (2017-2021), Volume 2: Country fiches“, Download unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/25f27acb-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-278641090>.

Land	Gesamtbevölkerung 2021 (in Mio.)	Briefpostsendungen pro Kopf 2021	Markteintritte Briefpost 2017 – 2021	Marktaustritte Briefpost 2017 – 2021
Griechenland	10,7	16	1	-
Irland	5,0	70	-	-
Island	0,4	40	-	-
Italien	59,6	31	-	-
Kroatien	4,1	54	4	2
Lettland	1,9	8	0	-
Liechtenstein	0,04	-	-	-
Litauen	2,8	11	6	-
Luxemburg	0,6	179	7	3
Malta	0,5	46	0	0
Niederlande	17,4	114	0	5
Norwegen	5,4	-	-	-
Österreich	8,9	135	107	-
Polen	38,0	24	-	-
Portugal	10,3	48	7	1
Rumänien	19,3	18	18	-
Slowakei	5,5	31	0	0
Slowenien	2,1	72	-	-
Spanien	47,3	35	-	-
Schweden	10,3	145	0	0
Schweiz	8,6	288	-	-
Tschechien	10,7	31	20	13
Ungarn	9,8	50	-	-
Vereinigtes Königr.	67,0	102	-	-
Zypern	0,9	33	-	-

4.2. Ausscheiden von Hauptwettbewerbern

In einigen der Länder, in denen der Marktanteil der Universaldienstleister im Zeitraum 2017 bis 2021 erheblich gestiegen ist, lässt sich dies darauf zurückzuführen, dass der Hauptwettbewerber

auf dem Markt entweder aus dem Markt ausgeschieden ist oder vom Universaldienstleister übernommen wurde.

4.2.1. Italien

Nach der Liberalisierung des italienischen Postmarktes im Jahr 2011 stieg die Zahl der lizenzierten Postunternehmen in Italien erheblich an. Laut EU-Studie besteht der italienische Postmarkt derzeit aus über 3.000 lizenzierten Postbetreibern. Jedoch konnten nur die Betreiber Nexive und Fulmine ein Netz von nationaler oder überregionaler Größe aufbauen. Nexive, das zu 80 Prozent der Mutares Holding-32 GmbH und zu 20 Prozent der PostNL gehört, ist seit 1998 in Italien tätig und bietet eine Reihe von Postdienstleistungen an. Nexive wurde nach dem Universaldienstleister Poste Italiane zum zweitgrößten Postbetreiber in Italien und deckte ca. 12 Prozent des Briefpostmarktes ab. Im November 2020 kündigte Poste Italiane die Übernahme von Nexive an. Durch die Transaktion wurde auch dieser Postmarkt praktisch wieder zu einem Monopol, in dem Poste Italiane nach der Fusion das einzige Postzustellungsnetz auf nationaler Ebene kontrolliert. Trotz des eindeutigen Potenzials für wettbewerbswidrige Auswirkungen wurde das Vorhaben mit einer Reihe von staatlichen Maßnahmen begleitet, die den allgemeinen nationalen wirtschaftlichen Interessen Rechnung getragen haben.²⁷

Die italienische Wettbewerbsbehörde AGCM wird gemäß Artikel 75 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 104/2020 generell über die Übernahme von Unternehmen informiert, die in einem arbeitsintensiven Wirtschaftszweig oder von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse tätig sind, in den letzten drei Jahren Verluste verzeichnet haben und von der Einstellung ihrer Tätigkeit bedroht sind. Diese Kriterien waren in dem vorliegenden Fall alle erfüllt. Nach Anmeldung der Transaktion hatte AGCM 30 Tage Zeit, sie zu prüfen und sich mit den Parteien auf eine Reihe von Maßnahmen zur Beseitigung der wettbewerbswidrigen Auswirkungen der Transaktion zu einigen. Art und Umfang der Abhilfemaßnahmen müssen die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Vorhabens gewährleisten. In der kurzen Zeitspanne und angesichts der begrenzten Untersuchungsbefugnisse in diesen Fällen hat die AGCM die von den Parteien vorgelegten Informationen geprüft und Stellungnahmen von Dritten, Wettbewerbern und den größten Kunden sowie von der Postregulierungsbehörde AGCom und dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung eingeholt. Auf dieser Grundlage wurden von AGCM und Poste Italiane insgesamt sieben Maßnahmen beschlossen. Diese betreffen die Verpflichtung von Poste Italiane und Nexive, bestehende Verträge zu verlängern, sowie die Verpflichtung von Poste Italiane, ihr bestehendes Portfolio an Dienstleistungen für Geschäftskunden zwei Jahre lang aufrechtzuerhalten und die Anforderungen und Bedingungen zu verbessern, unter denen Wettbewerbern Zugang zum Postnetz von Poste Italiane gewährt wird.²⁸

27 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 180.

28 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 181.

4.2.2. Niederlande

Der niederländische Postmarkt wurde im Jahr 2009 vollständig liberalisiert. Ein großer Anteil an dicht besiedelten Gebieten und ein hohes Pro-Kopf-Postaufkommen machten den niederländischen Markt für neue Marktteilnehmer attraktiv. In den frühen 2000er Jahren verschärfte sich der Wettbewerb mit dem Markteintritt und den Entwicklungen der beiden Unternehmen Sandd und SelektMail. Bei Sandd handelte es sich um ein privates Unternehmen. SelektMail befand sich im Besitz der Deutschen Post AG. Beide wurden ernsthafte Konkurrenten des Universaldienstleisters PostNL (damals TNT). Im Jahr 2008 lag der gemeinsame Marktanteil von Sandd und SelektMail bei ca. 14 Prozent des gesamten adressierten Postmarktes. Beide Unternehmen waren auf dem Markt für kostengünstige, langsame Massensendungen tätig. Die Möglichkeit des Einsatzes von Teilzeitzustellern auf freiberuflicher Basis (Bezahlung pro Sendung), die niedrige Zustellgeschwindigkeit und neue Sortiertechniken ermöglichten es ihnen, mit relativ geringen Kosten zuzustellen und mit PostNL nicht nur über den Preis, sondern auch mit neuen Produkten zu konkurrieren. Im Laufe der Zeit gab es jedoch Probleme, z. B. im Zusammenhang mit der Forderung, dass alle Postbetreiber mindestens 80 Prozent ihrer Beschäftigten mit Tarifverträgen abdecken müssen, und der möglichen Einführung einer auf beträchtlicher Marktmacht basierenden Zugangsregelung zum Netz von PostNL für die Zustellung am nächsten Tag. Im Jahr 2011 übernahm Sandd SelektMail. Im Jahr 2019 wurde wiederum Sandd nach Genehmigung durch die niederländische Regierung von PostNL übernommen, wodurch der niederländische Briefpostmarkt praktisch wieder zu einem Monopol wurde. Dahinter stand die politische Intention, die künftige nachhaltige Bereitstellung von Universaldienstleistungen in Zeiten massiver Volumenrückgänge sicherzustellen. Am 02.06.2022 entschied das niederländische Berufungsgericht für Handel und Industrie, dass der Minister für Wirtschaft und Klimapolitik die Konsolidierung zu Unrecht gebilligt hatte.²⁹

4.2.3. Spanien

Der spanische Postmarkt wurde im Jahr 2011 vollständig liberalisiert. Der spanische Briefdienstleister Unipost wurde zehn Jahre zuvor gegründet und entwickelte sich zum Hauptkonkurrenten des Universaldienstleisters Correos. Unipost bestand aus 12 privaten Betreibern, die in den Bereichen innerstädtische Briefpost, Zeitschriften und Direktwerbung tätig waren sowie in einigen geografischen Gebieten bei der Zustellung auf der letzten Meile mit anderen lokalen Betreibern zusammenarbeiteten. Im Jahr 2004 erwarb die Deutsche Post AG einen Anteil von 38 Prozent an dem Unternehmen. Im Jahr 2007 erreichte Unipost in Spanien einen Marktanteil von 8,2 Prozent. Im Jahr 2017 meldete Unipost trotz eines zu diesem Zeitpunkt elfprozentigen Marktanteils aufgrund eines drastischen Umsatzrückgangs Konkurs an. Als eine Ursache wurden die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren staatlichen Beihilfen benannt, die Correos gewährt wurden. Nach Angaben von Unipost hatte dies Correos ermöglicht, auf den nicht reservierten Märkten niedrigere Preise anzuwenden und eine Preispolitik zu betreiben, die in keinem Verhältnis zu den Kosten auf diesen Märkten stand. Im Jahr 2018 untersuchte die Europäische Kommission die

29 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 179.

Vorwürfe und wies Spanien an, insgesamt 167 Millionen Euro an unvereinbaren staatlichen Beihilfen zurückzufordern.³⁰

4.3. Länderberichte

Die Ausführungen zu Belgien, Frankreich, Polen, Portugal und Schweden basieren auf einer Studie aus dem Jahr 2018. Ergänzend sind noch beispielhaft Berichte zu einigen Ländern aufgeführt, zu denen die Informationen aus offenen Quellen stammen.

4.3.1. Belgien

Belgien hat die dritte EU-Postrichtlinie mit der Änderung des Postgesetzes vom 13.12.2010 in nationales Recht umgesetzt. Im Januar 2018 wurde das belgische Postgesetz aufgrund von Beschwerden der Europäischen Kommission über mögliche Marktzutrittsschranken geändert. Die Voraussetzungen für den Erhalt einer Lizenz zur Erbringung von Dienstleistungen, die unter die Universaldienstverpflichtung fallen, wurden angepasst. Seither muss ein Lizenzinhaber lediglich eine landesweite Zustellung an fünf Tagen pro Woche gewährleisten und in jeder belgischen Gemeinde ein Postamt oder eine Poststelle betreiben. Mit dem neuen Gesetz wurde Bpost als Universaldienstleister für die nächsten fünf Jahre bestätigt. Seit 2011 hat nur ein weiterer Betreiber, TBC Post, eine Lizenz für die Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen des Universaldienstes erhalten. Dem Unternehmen ist es jedoch nicht gelungen, nennenswerte Marktanteile zu gewinnen. Für die Erbringung anderer Postdienste benötigen Betreiber, die bereit sind, diese Dienste zu erbringen, keine Lizenz. Sie müssen jedoch bestimmte Anforderungen des belgischen Rechtsrahmens erfüllen, wie z. B. Vertraulichkeit und Zuverlässigkeit, sowie Verpflichtungen in Bezug auf die Behandlung von Einsprüchen und Beschwerden. Die Entwicklung des belgischen Postsektors folgt den Trends, die auch in anderen europäischen Postmärkten zu beobachten sind, d. h. ein Rückgang des traditionellen Briefmarktes und ein starkes Wachstum des Express-/Paketmarktes. Nach Angaben der belgischen Regulierungsbehörde BIPT ist der belgische Postmarkt stark konzentriert (Stand: 2018). Vier Anbieter (Bpost, UPS, DHL Express, DPD Belgium) halten 84,2 Prozent des Marktes. Bpost bleibt mit einem Gesamtmarktanteil von 60 Prozent Marktführer, ist aber vor allem im Paket-/Expressmarkt tätig.³¹

4.3.2. Deutschland

Die Bundesnetzagentur hat am 31.01.2023 ihre Postmarktdaten für die Jahre 2021 und 2022 veröffentlicht. Die Zahlen basieren auf der jährlichen Markterhebung im Postbereich. Die Zahlen für 2022 beruhen auf Schätzungen der Postdienstleister. Im Briefbereich hat sich der Trend rückläufiger Sendungsmengen aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung der Korrespondenz auch im Jahr 2021 fortgesetzt. Mit 12,2 Milliarden Sendungen wurden 1,38 Prozent weniger Briefe befördert als im Vorjahr. Der Rückgang fällt damit geringer aus als in den Vorjahren. Auch die Umsätze im Briefmarkt sind im Jahr 2021 weiter zurückgegangen. Sie lagen bei 7,86 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Rückgang von rund 2,71 Prozent gegenüber dem Jahr 2020. Die Deutsche

30 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 179.

31 The Economic and Social Consequences of Postal Services Liberalization, UNI Global Union – post & logistics, November 2018, S. 27 f, https://www.uni-europa.org/old-uploads/2019/10/Report-postal_EN.pdf.

Post AG ist mit einem Marktanteil von gut 85 Prozent nach wie vor marktbeherrschend. Die Wettbewerber konnten ihren Marktanteil in den letzten Jahren leicht auf rund 15 Prozent steigern. Alle Analysen zeigen laut Bundesnetzagentur für den Briefbereich eine sehr hohe Marktkonzentration und weisen auf monopolistische Strukturen hin.³²

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz arbeitet derzeit an einer Novelle des Postgesetzes. Ein Eckpunktepapier (Stand: 26.01.2023) führt aus, dass Unternehmenskonsolidierungen im Briefbereich den Wettbewerb eher geschwächt hätten. Mit Einführung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung im Jahr 2021 sei ein erster Schritt in Richtung einer stärker wettbewerbsorientierten Regulierung im Briefbereich erfolgt. Es seien aber weitere Schritte erforderlich.³³

4.3.3. Frankreich

Frankreich hat die vollständige Liberalisierung des Postmarktes durch eine Reihe von Gesetzen in nationales Recht umgesetzt, zuletzt durch das Postgesetz vom 09.02.2010. Die Universaldienstverpflichtung ist darin definiert als die Abholung und Zustellung von Postsendungen an jedem Ort des Landes zu einem erschwinglichen Preis und in einer bestimmten Qualität an sechs Tagen in der Woche. Unternehmen, die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Abholung, dem Sortieren, dem Transport und der Zustellung von Postsendungen anbieten wollen, benötigen eine Genehmigung der französischen Postregulierungsbehörde ARCEP. Die Genehmigungen werden für einen Zeitraum von zehn Jahren jedem Antragsteller erteilt, der Garantien hinsichtlich der Vertraulichkeit, der Qualität der Dienstleistungen und der Bearbeitung von Beschwerden bietet. Seit Juni 2006 hat die ARCEP 78 Genehmigungen erteilt. Am 31.12.2017 waren neben La Poste 42 lizenzierte Betreiber auf dem Postmarkt tätig, 34 Postdienstleister für Inlandspost und acht für abgehende grenzüberschreitende Post. Mit dem Postgesetz von 2010 wurde La Poste für einen Zeitraum von 15 Jahren zum Universaldienstleister ernannt. Trotz der Liberalisierung ist der Wettbewerb im französischen Postsektor, mit Ausnahme der nicht regulierten Märkte wie Express- und termingenaue Zustellung, nach wie vor eher schwach ausgeprägt. Im Bereich der adressierten Post kontrolliert der ehemalige Monopolist La Poste immer noch den größten Teil des Marktes. Adreco ist der einzige andere Anbieter, der über eine ARCEP-Genehmigung für regulierte Aktivitäten im ganzen Land verfügt. Sein Marktanteil ist jedoch nach wie vor gering. Andere zugelassene Dienstleister, wie z. B. Hopps, Neopress Direct oder TCS, konkurrieren mit La Poste auf bestimmten Märkten (Zustellung von Presseerzeugnissen, Werbesendungen, Industriesendungen, Paketen usw.). Kleine und mittlere Unternehmen, die in bestimmten Gebieten tätig sind und verschiedene Postdienste (einschließlich der Zustellung von Postsendungen) anbieten, sind ebenfalls auf regionaler Ebene präsent. Im Bereich der grenzüberschreitenden Post sind neben La Poste die traditionellen ausländischen Postbetreiber bzw. deren Tochtergesellschaften die wichtigsten Anbieter.³⁴

32 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/20230131_PostBerichte.html.

33 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/novelle-des-postgesetzes-20230126.pdf?blob=publicationFile&v=1>, S. 6f.

34 https://www.uni-europa.org/old-uploads/2019/10/Report-postal_EN.pdf, S. 39 f.

4.3.4. Irland

Im Jahr 2017 führte der Anbieter CityPost den neuen inländischen Dienst iPost für die Abholung und Zustellung von Briefen für Geschäftskunden in Irland ein, bei dem der Versand von Briefen zu etwas niedrigeren Kosten als beim Universaldienstleister angeboten wurde. Die Briefe wurden je nach Standort von CityPost oder dem Universaldienstleister zugestellt. Im Jahr 2018 zog sich CityPost wieder aus dem irischen Markt zurück, nachdem in den Medien negativ über die Qualität der Dienstleistungen und das Fehlverhalten der Mitarbeiter berichtet worden war. Angeblich seien Briefe mit sensiblen personenbezogenen Daten weggeworfen worden.³⁵

4.3.5. Österreich

In Österreich basiert die Regulierung des Postmarktes auf dem Postmarktgesetz (PMG). Die Rundfunk- und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) ist als nationale Regulierungsbehörde eingerichtet und für die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Postmarktgesetzes zuständig. Darüber hinaus stellt sie Marktdaten in Form von Publikationen sowie als Open Data zur Verfügung. Auf ministerieller Ebene ist seit der Novellierung des Bundesministeriengesetzes 1986 (BGBl. I Nr. 98/2022) das Bundesministerium für Finanzen (BMF) für Angelegenheiten des Post und Fernmeldewesens zuständig.

Mit der Liberalisierung des Postmarktes sind in Österreich seit Januar 2011 auch private Postdienstleister zugelassen. Der Universaldienstleister – die Österreichische Post AG – stellt die Grundversorgung der österreichischen Bevölkerung mit Postdienstleistungen im In- und Ausland sicher. Der Universaldienst muss flächendeckend, zu erschwinglichen Preisen und in bestimmten Qualitäten angeboten werden. Aber auch andere Postdiensteanbieter dürfen die genannten Dienste anbieten. Auf Basis des Postmarktgesetzes (PMG) veröffentlicht die RTR-GmbH in regelmäßigen Abständen die Liste der angezeigten und konzessionierten Postdienste sowie die von der Österreichischen Post AG verwendeten Postleitzahlen. Im Oktober 2019 gab es 52 Postdiensteanbieter in Österreich, davon 45 angezeigte Postdienste und sechs konzessionierte³⁶ Postdienste.³⁷

4.3.6. Polen

Die EU-Postdienste-Richtlinie hat Polen im Jahr 2013 in nationales Recht umgesetzt. Der Universaldienstleister Poczta Polska (PP) ist auf dem polnischen Postmarkt praktisch unangefochten, doch internationale Wettbewerber versuchen weiterhin, in den Markt einzudringen.³⁸

35 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, S. 183.

36 Eine Konzession muss nach § 26 Abs. 1 PMG beantragt werden, wenn Briefsendungen bis 50 Gramm gewerbsmäßig befördert werden, siehe: https://www.rtr.at/TKP/was_wir_tun/post/betreiberservice/anzeige_konzessionen.de.html.

37 https://www.bmf.gv.at/themen/telekommunikation-post_2/post/zahlen-fakten-postwesen2021.html.

38 https://www.uni-europa.org/old-uploads/2019/10/Report-postal_EN.pdf, S. 51 f.

4.3.7. Portugal

Die EU-Postdienste-Richtlinie hat Portugal im Jahr 2012 in nationales Recht umgesetzt. Für die Erbringung von Universaldienstleistungen sieht das Gesetz ein System der Einzelgenehmigung vor, während die Erbringung der übrigen Postdienste dem allgemeinen Genehmigungssystem unterliegt. Dieses ist sowohl hinsichtlich des Zugangs zur Tätigkeit als auch der damit verbundenen Verpflichtungen weniger anspruchsvoll. Der Universaldienstleister ist verpflichtet, anderen Anbietern auf Antrag Zugang zu seinen Netzen zu gewähren. Trotz des Markteintritts neuer Wettbewerber ist CTT³⁹ nach wie vor der wichtigste Postdienstleister in Portugal und wickelt mehr als 90 Prozent des gesamten Postverkehrs ab.⁴⁰

4.3.8. Schweden

In Schweden fand die Liberalisierung des Postmarktes bereits 1993 statt. Im Jahr 2021 bleibt PostNord (ehemals Sweden Post/Posten AB) mit einem Marktanteil von 88 Prozent (vergleiche Abschnitt 3.3) der größte Anbieter auf dem schwedischen Markt.

Das Liberalisierungsgesetz trat am 01.03.1994 in Kraft und zielte insbesondere auf die Sicherung der Qualität sowie die Aufrechterhaltung der Universaldienstverpflichtung, weniger auf die Schaffung von Wettbewerb ab. Das ursprüngliche Postgesetz wurde seit 1994 mehrfach überarbeitet. Im Jahr 1997 wurde der Anwendungsbereich der Universaldienstverpflichtung erweitert. Postbetreiber mussten eine Lizenz erwerben, anstatt nur die Regulierungsbehörde zu informieren. 1998 wurde die Preisregulierung reformiert und die Gesetzgebung an die neue EU-Richtlinie angepasst. Im Jahr 2018 hat die schwedische Regierung beschlossen, dass die Zustellverpflichtung der Universaldienstleister für Briefe im Standardversand von einer Zustellung über Nacht auf eine Zustellung innerhalb von zwei Tagen mit einer Qualitätsanforderung von 95 Prozent geändert wird. 1991 trat CityMail in den Postmarkt ein mit einer Strategie, die auf der Zustellung von Massenpost alle zwei Tage (anfangs alle drei Tage) basierte und auf Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte beschränkt war. Auf diese Weise war das Unternehmen schließlich in der Lage, Dienstleistungen zu niedrigeren Kosten als der etablierte Anbieter anzubieten und schnell eine kritische Masse von Empfängern zu erreichen. Es dauerte jedoch mehr als 10 Jahre, bis CityMail genügend Volumen erreichte, um die Kostenvorteile von Sweden Post auszugleichen. Nach mehreren Insolvenzen wurde das Unternehmen 2006 nach der Übernahme durch die norwegische Post schließlich profitabel. Im Jahr 2018 war CityMail weiterhin der Hauptkonkurrent von PostNord. Ende der 1990er Jahre traten zudem kleine lokale Unternehmen auf den Markt, die sich auf die Zustellung von Postsendungen von lokalen Unternehmen und Behörden innerhalb der Stadtgrenzen konzentrierten, in der Regel in kleinen und mittelgroßen Städten. Während die meisten von ihnen nicht in der Lage waren, mit dem Universaldienstleister zu konkurrieren und den Markt wieder verließen, gelang es einigen, profitabel zu werden und im Geschäft zu bleiben. Sie sind in der Regel in Eigenbesitz, arbeiten ohne fortschrittliche Technologie und konkurrieren auf der Grundlage niedriger Kosten und schnellerer Verteilung.⁴¹

39 CTT – Correios, Telégrafos e Telefones, <https://www.ctt.pt/particulares/index>.

40 https://www.uni-europa.org/old-uploads/2019/10/Report-postal_EN.pdf, S. 54 f.

41 https://www.uni-europa.org/old-uploads/2019/10/Report-postal_EN.pdf, S. 60 f.

4.3.9. Vereinigtes Königreich

Die Veröffentlichung „Förderung des Wettbewerbs auf schrumpfenden Postmärkten – Wirtschaftliche Überlegungen und Entwicklungen in anderen Ländern“⁴² im März 2023 geht u. a. auf die Situation im Vereinigten Königreich ein.

Vor 2011 versuchte die damalige britische Postregulierungsbehörde Postcomm, die Marktmacht des Universaldienstleisters Royal Mail durch die Einführung einer Ex-ante-Preiskontrolle zu regulieren. Dadurch sollte Royal Mail daran gehindert werden, zu hohe Preise zu verlangen. Dieser Markteingriff gefährdete jedoch die Universaldienstverpflichtung, da Royal Mail nicht mehr angemessen auf steigende Kosten reagieren konnte. Als Ofcom 2011 die Befugnis zur Regulierung des Postsektors erhielt, erkannte man dort diesen Fehler und stellte fest, dass weder telekommunikationsähnliche Verpflichtungen noch die alten Postkontrollen geeignet waren, eine wirksame Regulierung in einem schnell schrumpfenden Briefmarkt zu erreichen. Stattdessen entschied sich Ofcom für eine weniger strenge Regulierung, die Royal Mail mehr Flexibilität einräumte. Damit sollte die Erfüllung des Universaldienstes sichergestellt werden.

In dem entsprechenden Bericht aus dem Jahr 2011 kommt Ofcom zu dem Ergebnis, dass eine Ex-ante-Regulierung mehr schade als nutze, da der Postmarkt einerseits schrumpft und andererseits mit großen Unsicherheiten behaftet sei und daher wahrscheinlich keine wirksamen Anreize für Investitionen und Innovationen biete. Zudem würde die Flexibilität zur Anpassung an Nachfrageänderungen genommen.

Ofcom traf verschiedene Sicherheitsvorkehrungen, darunter die Aufrechterhaltung des Netzzugangs für Wettbewerber der Royal Mail. Damit sollte der End-to-End-Wettbewerb auf dem britischen Briefmarkt gestärkt werden. Dies ist jedoch nicht gelungen. Die strukturellen Probleme eines Marktes mit rückläufigem Briefaufkommen konnten nicht überwunden werden. Im Jahr 2015 zog sich Whistl, der letzte verbliebene Konkurrent der Royal Mail im End-to-End-Bereich, aus dem Briefmarkt zurück.

Obwohl Royal Mail damit der einzige End-to-End-Briefdienstleister im Vereinigten Königreich ist, hatte Royal Mail in den letzten Jahren mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Diese sind auf den anhaltenden Rückgang des Briefpostvolumens aufgrund der elektronischen Substitution zurückzuführen. Darüber hinaus hat Royal Mail im Geschäftsjahr 2021/22 mehrere Qualitätsziele verfehlt.

In dem „Annual Monitoring Update for Postal Services“ stellt Ofcom fest, dass seine „Bedenken hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeit der Universaldienstverpflichtung zugenommen haben“.

* * *

42 https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/PostG-Postgesetzes-Novelle/CopenhagenEconomics.pdf?__blob=publicationFile&v=6, S. 17; dieser Sachstand übernimmt wesentliche Textteile.

Anhang

Die folgende Tabelle listet die nationalen Regulierungsbehörden auf:⁴³

Land	Nationale Regulierungsbehörde
Belgien	Belgisches Institut für Postdienste und Telekommunikation (BIPT) https://www.bipt.be/betreiber/das-bipt
Bulgarien	Комисия за регулиране на съобщенията (Kommission für Kommunikationsregulierung) (CRC) https://www.crc.bg/
Dänemark	The Danish Transport, Construction and Housing Authority (TBST) http://www.tbst.dk/
Deutschland	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) https://www.bundesnetzagentur.de
Estland	Eesti Konkurentsiamet (Estnische Wettbewerbsbehörde) https://www.konkurentsiamet.ee/et
Finnland	Viestintävirasto (FICORA) (Regulierungsbehörde für den finnischen Telekommunikations- und Postmarkt) https://www.traficom.fi/en
Frankreich	Autorité de régulation des communications électroniques, de la poste et de la distribution de la presse (ARCEP) https://www.arcep.fr/
Griechenland	Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) (Griechische Kommission für Telekommunikation und Post) https://www.eett.gr/
Irland	Commission for Communications Regulation (ComReg) https://www.comreg.ie/
Island	Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) (Verwaltung für Post und Telekommunikation)
Italien	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) https://www.agcom.it/
Kroatien	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) https://www.hakom.hr/en/home/8
Lettland	Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (PUC) https://www.sprk.gov.lv/content/par-regulatoru

43 Eigene Darstellung auf Basis der EU-Studie, S. 166, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.

Land	Nationale Regulierungsbehörde
Lichtenstein	Büro für Kommunikation https://www.llv.li/de/landesverwaltung/amt-fuer-kommunikation
Litauen	Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba (RRT) https://www.rrt.lt/apie-rrt/rrt-veikla/
Luxemburg	Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) https://w.ilr.lu/FR/ILR
Malta	Awtorità Maltija tal-Komunikazzjoni (MCA) (Maltesische Kommunikationsbehörde) https://www.mca.org.mt/
Niederlande	Autoriteit Consument & Markt (ACM) https://www.acm.nl/nl
Norwegen	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal--og-distriktsdepartementet/underliggende-etater/nkom/id443414/
Österreich	Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR) https://www.rtr.at/rtr/startseite.de.html
Polen	Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) https://www.uke.gov.pl/
Portugal	Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) https://www.anacom.pt/
Rumänien	Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM) https://www.anacom.pt/
Schweden	Post- och telestyrelsen (PTS) https://pts.se/
Schweiz	Eidgenössische Postkommission (PostCom) https://www.postcom.admin.ch/de/postcom-startseite
Slowakei	Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (Regulierungsbehörde für elektronische Kommunikation und Postdienste) https://www.teleoff.gov.sk/
Slowenien	Agencija za pošto in elektronske komunikacije republike Slovenije (AKOS) https://www.akos-rs.si/
Spanien	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) (Nationale Kommission für Märkte und Wettbewerb) https://www.cnmc.es/en/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc
Tschechien	Český telekomunikační úřad (CTU) (Tschechische Telekommunikationsbehörde) https://www.ctu.cz/

Land	Nationale Regulierungsbehörde
Ungarn	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) (Nationale Medien- und Kommunikationsbehörde) https://nmhh.hu/
Vereinigtes Königsreich	Office of Communications (Ofcom) https://www.ofcom.org.uk/home
Zypern	Γραφείο Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων (OCECPR) (Amt des Beauftragten für elektronische Kommunikation und Post) https://ocepr.ee.cy/