
**ECKPUNKTE DES BMWK FÜR EINE NOVELLE DES POSTGESETZES
– STELLUNGNAHME AMAZON –**

Einführung

Amazon bedankt sich für die Gelegenheit, zu den Eckpunkten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) für eine geplante Novelle des Postgesetzes Stellung nehmen zu können.

Amazons Ziel ist es, das weltweit kundenorientierteste Unternehmen und der beste Arbeitgeber mit dem sichersten Arbeitsumfeld zu sein. Dabei ist Amazons Philosophie sehr einfach: Amazon orientiert sich stets an den Bedürfnissen der Kund:innen – Komfort, große Auswahl und niedrige Preise. Dafür erfindet Amazon sich ständig neu, um das Angebot auszubauen und das Vertrauen der Kund:innen durch immer neue Innovationen und Verbesserungen jeden Tag neu zu verdienen. Die Logistik ist der Dreh- und Angelpunkt für ein positives Einkaufserlebnis bei Amazon. Eine durchdachte Logistik erlaubt es, Millionen von Produkten zu Millionen von Menschen in Deutschland, Europa und der ganzen Welt zu liefern.

Amazon ist vor allem ein *Einzelhändler*, der sowohl mit stationären Händlern sowie anderen Onlinehändlern in einem intensiven Wettbewerb steht. Amazon bietet seinen Kund:innen eine große Auswahl an hochwertigen Produkten zu guten Preisen und garantiert ein angenehmes Einkaufserlebnis sowie eine schnelle Lieferung. Um eine größtmögliche Auswahl an Produkten zu wettbewerbsfähigen Preisen anbieten zu können, verkauft Amazon Produkte direkt an Kund:innen, ermöglicht aber auch unabhängigen Händlern (vor allem kleinen und mittleren Unternehmen, KMU), selbst Produkte über den Amazon Store zu verkaufen. In Deutschland sind KMU für ca. 60 Prozent aller verkauften Artikel auf Amazon verantwortlich, wobei deren Verkaufszahlen stärker steigen als die von Amazon selbst. Im Jahr 2021 haben KMU insgesamt ca. 30 Millionen Produkte aus einer Vielzahl von Kategorien verkauft und somit Kund:innen eine große Auswahl an Produkten zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten. Ein herausragender Kundenservice, eine bequeme und schnelle Lieferung sowie eine kundenfreundliche Handhabung von Retouren sind essenziell, um Kund:innen ein angenehmes Einkaufserlebnis zu bieten, aber auch um gegenüber dem stationären Einzelhandel bestehen zu können, der seinen Kunden einen sofortigen Zugang zu den Produkten gewähren kann.

Den positiven Einfluss von Amazons Unternehmensphilosophie bestätigen zuletzt die Aussagen der Bundesnetzagentur und der Monopolkommission. Beide Institutionen betonen den Beitrag von Amazons Logistikangeboten zur Verbesserung der Service-Qualität zugunsten von Verbraucher:innen und KMU, sowie die davon ausgehenden Impulse für Innovation und den damit verbundenen positiven Einfluss auf den Wettbewerb im deutschen Postsektor insgesamt.

Amazons Logistik in Deutschland

Innovation und der von den Kund:innen geschätzte und geforderte erstklassige Service sind der Antrieb für Amazons Investitionen in eine eigene Logistikinfrastruktur. Dazu hat Amazon in den vergangenen Jahren erheblich investiert und die physische Lieferinfrastruktur ausgebaut. Allein in Deutschland hat Amazon seit 2010 mehr als 36 Milliarden Euro in Logistikstandorte investiert, um Innovation zu fördern

und gleichzeitig den steigenden Erwartungen und dem wachsenden Anspruch der Kund:innen zu entsprechen.

Amazon hat seit den Gründungstagen stets auf die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl an Logistikanbietern gesetzt und wird dies auch in Zukunft tun. Drittanbieter – vom nationalen Postdienstleister bis zum lokalen Transportdienstleister – spielen eine Schlüsselrolle bei der Erfüllung des Kundenauftrags im breiten Spektrum vom Sperrgutversand direkt vom Versender zu den Kund:innen bis hin zu verschiedenen „Consumer-to-Anywhere“ Lösungen, wie etwa bei Rücksendungen und dem Einzelversand von Marktplatz-Bestellungen. Amazons kundenorientierter Ansatz soll dabei Wettbewerb und Innovation fördern und effiziente Logistikanbieter beim Ausbau ihres Paketzustellgeschäfts unterstützen.

Amazons Kund:innen stellen eine zuverlässige und pünktliche Lieferung über praktisch alle anderen Aspekte, die für ihre Bestellungen relevant sind – Schnelligkeit und Kosten eingeschlossen. Sie erwarten, dass Amazon ein klares und transparentes Lieferversprechen macht. Nicht eingehaltene Lieferzusagen können die positive Wahrnehmung von Amazon durch die Kund:innen erheblich schädigen und das langfristig aufgebaute Kundenvertrauen in den Amazon Store beeinträchtigen. Das gilt umso mehr, wenn sich Kund:innen auf eine schnelle und zuverlässige Lieferung an einem bestimmten Tag verlassen. Unser Logistikbereich strebt deshalb nach der Einhaltung schneller Lieferversprechen und danach, dass Produkte am versprochenen Liefertag zu allen Kund:innen gelangen.

Für jede Bestellung ermittelt Amazon, basierend auf der Adresse der Kund:innen und dem Lagerort der Ware, den am besten geeigneten Versandweg und Transportdienstleister. In die Entscheidung fließen dabei die Parameter (1) Zuverlässigkeit, (2) Schnelligkeit, (3) Kosten und (4) Nachhaltigkeit ein.

Davon ausgehend hat Amazon das Liefernetzwerk darauf ausgerichtet, mit den verlässlichsten nationalen Transportdienstleistern zusammenzuarbeiten. Anhand bestimmter vertraglich vereinbarter Lieferziele und konkreter Leistungsindikatoren ermittelt Amazon die Zuverlässigkeit eines Anbieters, um ein einheitliches Kundenerlebnis sicherzustellen. Manche dieser Indikatoren sind mit dem Transportdienstleister individuell ausgehandelt, aber es gibt auch allgemeine Schlüsselindikatoren für Schnelligkeit und Zuverlässigkeit, die Amazon in die jeweiligen Vertragsverhandlungen einbringt. Diese Kriterien gelten für alle Sendungen, egal ob es sich um eine Lieferung am gleichen oder am Folgetag, um Prime-Kund:innen oder um eine langsamere Lieferung handelt. Die Einhaltung der vereinbarten Leistungsindikatoren ist Gegenstand regelmäßiger Leistungsbeurteilungen zwischen Amazon und dem Transportdienstleister. Wo Transportdienstleister die vereinbarten Ziele nicht erreichen, arbeitet Amazon bevorzugt gemeinsam mit den Transportdienstleistern (oft langjährigen Partnern) daran, die Qualität ihrer Leistungen zu verbessern und die vereinbarten Ziele zu erreichen. Dazu gehören neben der Anpassung von Prozessen regelmäßig auch Investitionen sowohl durch Amazon als auch von Seiten der Transportdienstleister, um die Service-Qualität zu verbessern oder das Auftragsvolumen anzupassen. Ziel ist es, dem Transportdienstleister nur diejenigen Sendungen zu überlassen, die er mit seinen Kapazitäten und seinem Netzwerk auch tatsächlich in der vereinbarten Qualität bewältigen kann.

Kommentare zum Eckpunktepapier

Amazon unterstützt einen verbraucherorientierten Ansatz für die Regulierung des Postwesens. Dieser ist aus Sicht Amazons durch drei wesentliche Merkmale gekennzeichnet:

- (1) Einen universellen Zugang zu bezahlbaren und zuverlässigen Postdienstleistungen;
- (2) eine Aufsicht durch eine erfahrene Regulierungsbehörde wie die Bundesnetzagentur; und
- (3) das Ziel eines offenen, fairen und wettbewerbsorientierten Marktumfelds.

Amazon unterstützt den regulatorischen Ansatz der BNetzA und hält den geltenden Regulierungsrahmen des Postgesetzes durchaus für geeignet, dessen Ziele zu erreichen. Die wettbewerbliche Entwicklung im Paketbereich belegt das. Wie die BNetzA in ihrem neuesten Paketmarktbericht verdeutlicht, herrscht hier mehr Wettbewerb als im Briefmarkt – trotz weiterhin hoher Konzentration zugunsten der Deutschen Post DHL.¹ Diese Einschätzung teilt auch die Europäische Kommission in ihrem Bericht zur Evaluierung der Postdienstleistungsrichtlinie im Jahr 2021: „In den meisten Mitgliedstaaten herrscht Wettbewerb im Segment der Paketzustellung, was zu innovativen Verbesserungen bei den Zustelldiensten geführt hat.“² Diese Innovationen seien hauptsächlich auf den starken Wettbewerbsdruck im Paketsegment zurückzuführen, insbesondere hinsichtlich der Lieferung von E-Commerce-Bestellungen, deren Aufkommen in den letzten fünf Jahren vor Verfassung des Berichts deutlich zugenommen habe.³

Für wesentliche Änderungen am geltenden Rechtsrahmen gibt es deshalb aus Amazons Sicht keinen Anlass. Gleichwohl sieht Amazon Raum für punktuelle Änderungen, um das deutsche Postrecht an die technische Entwicklung anzupassen und eine nachhaltige Erbringung von Postdienstleistungen sicherzustellen.

1. Versorgung in den Städten und auf dem Land; Nachhaltigkeit

Bedeutung zuverlässiger Universaldienstleistungen

Der Bedarf nach verlässlichen und allgemein zugänglichen Postdienstleistungen hat sich während der COVID-19 Pandemie stärker als je zuvor offenbart. Überall auf der Welt mussten kleine Unternehmen, die bis dahin hauptsächlich im stationären Handel mit direktem persönlichen Kundenkontakt aktiv waren, schnell E-Commerce-Kanäle aufbauen, um ihre Kund:innen weiterhin erreichen zu können.⁴ Die Bedeutung des Onlinehandels ist dadurch weltweit signifikant gewachsen, sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zum stationären Einzelhandel.⁵

Der universelle Zugang zu bezahlbaren und zuverlässigen Zustelldiensten ist ein wichtiger Grundpfeiler des europäischen Postrechts und sollte auch politisch weiterhin Priorität haben. Der Post-Universaldienst hat sich in der Vergangenheit bewährt. Er hat nach den Feststellungen der Europäischen Kommission trotz eines veränderten Marktumfelds „weitgehend erfolgreich dafür gesorgt [hat], dass Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen überall in der EU grundlegende Postdienste in Anspruch nehmen

¹ BNetzA, Bericht zum Paketmarkt, Januar 2023.

² Europäische Kommission, Bericht über die Anwendung Richtlinie über Postdienste (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG), 2021, COM(2021) 674, S. 10.

³ Europäische Kommission, Commission Staff Working Document zum Bericht über die Anwendung Richtlinie über Postdienste (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG), SWD(2021) 309, S. 24.

⁴ Bank for International Settlements, [E-commerce in the Pandemic and Beyond](#), Bulletin No. 36, 1 January 2021.

⁵ UNCTAD, [COVID-19 and e-commerce: a global review](#), 2021.

konnten.“⁶ Ein Universaldienst für Briefe und Pakete fördert die wirtschaftliche Integration und das Wachstum. Das kommt insbesondere KMU sowie ländlichen Gebieten und ihren Bewohner:innen zugute. Nach einer Studie von *Copenhagen Economics* aus dem Jahr 2020 können KMU aufgrund des Post-Universaldienstes an den Wachstumschancen des Onlinehandels teilhaben, einem Segment mit mehr als 45 Milliarden Euro Umsatz und 120.000 Arbeitsplätzen in ländlichen Regionen Europas⁷. Der Post-Universaldienst lässt Unternehmen jeder Größe am Marktgeschehen teilnehmen und miteinander konkurrieren, unabhängig davon, wo sie oder ihre Kund:innen ansässig sind. Das universelle Zustellnetz der Deutschen Post DHL ist dabei einzigartig. Es ermöglicht auf der „letzten Meile“ die Lieferung von Paketen an jede – auch abgelegene – Adresse in Deutschland und verbindet so bundesweit Verkäufer:innen mit Kund:innen.

Flexibilisierung des Universaldienstes

Nach den zutreffenden Feststellungen des BMWK kann die BNetzA nach geltendem Recht nicht wirksam gegen eine bloße *Unterversorgung* mit Universaldienstleistungen vorgehen, solange es sich (noch) nicht um einen kompletten Ausfall handelt. Aus den oben genannten Gründen hätte jedoch jede Einschränkung beim Universaldienstangebot signifikante Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen und Kund:innen, selbst wenn sie nur zeitlich oder geografisch begrenzt ist. Amazon begrüßt deshalb die Absicht des BMWK, die Durchsetzungs- und Sanktionsbefugnisse der BNetzA für solche Fälle zu stärken.

Gleichzeitig wurde vielfach darauf hingewiesen, dass es im Postbereich im vergangenen Jahrzehnt erhebliche Umwälzungen gegeben hat. Einerseits ist die Nachfrage nach Briefsendungen wegen der Zunahme elektronischer Kommunikation zurückgegangen. Andererseits hat sich die Nachfrage nach Paketzustellungen auch wegen der gestiegenen Bedürfnisse des wachsenden Onlinehandels stark erhöht. Die COVID-19 Pandemie hat diese Effekte zusätzlich verstärkt. Solche Entwicklungen können durchaus für einen flexibleren Ansatz bei der Universaldienstregulierung sprechen. Auch das BMWK hat Lockerungen zur Diskussion gestellt, damit Universaldienstleister ihren Verpflichtungen effizienter und innovativer nachkommen können. Nichtsdestotrotz sollten die allgemeinen Mindestanforderungen z.B. hinsichtlich des Produktumfangs und der Häufigkeit der Zustellung beibehalten werden. Auch in einem für viele Postdienstleister schwierigen Marktumfeld muss sich die Gesellschaft auf einen effizienten Universaldienst verlassen können.

Eine Diskussion über eine flexiblere Ausgestaltung der Anforderungen an den Universaldienst sollte zudem einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen. So ist insbesondere zu hinterfragen, ob geltende Privilegien für Postdienstleister, die Universaldienstleistungen erbringen (z.B. Ausnahmen nach § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV) in einem wettbewerbsorientierten Paketsektor noch gerechtfertigt sind. Das BMWK sollte solche Privilegien mit Blick auf gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter neu bewerten. Das muss umso mehr gelten, wenn die materiellen Anforderungen an den Universaldienst künftig geringer ausfallen sollten.

⁶ Europäische Kommission, Bericht über die Anwendung Richtlinie über Postdienste (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG), 2021, COM(2021) 674, S. 5.

⁷ Copenhagen Economics: The Economic Opportunity from Accessing Online Selling in the EU's Peripheral Areas, S. 2.

Nachhaltigkeit

Amazon ist bewusst, dass unsere Kund:innen, unsere Mitarbeiter:innen und die Gesellschaft erwarten, dass Amazon eine Führungsrolle beim Thema Nachhaltigkeit und beim Kampf gegen den Klimawandel einnimmt. Amazon hat deshalb das „Climate Pledge“ mitbegründet. Damit verpflichtet sich Amazon, schon bis 2040 klimaneutral zu werden, also 10 Jahre vor dem Ziel des Pariser Klimaabkommens. Dazu wird Amazon in den nächsten fünf Jahren über eine Milliarde Euro in nachhaltige Transportlösungen in Europa investieren. Das wird auch die emissionsfreie Flotte der Transportpartner mehr als verdoppeln, auf mindestens 10.000 voll elektrische Lieferwagen und mehr als 1.500 voll elektrische Lkw. Allein in Deutschland sollen ca. 500 voll elektrische Lkw zum Einsatz kommen. Außerdem wird Amazon weiter in alternative Liefermethoden investieren, wie beispielsweise die Lieferung zu Fuß oder per Lastenrad sowie die Lieferung an Amazon Locker.

Nachdrücklich unterstützt Amazon umfassende Standards für die CO₂-Berichterstattung. Zusammen mit 40 anderen Unternehmen wie etwa Deutsche Post DHL, DB Schenker, Kühne + Nagel, Hapag Lloyd und Maersk engagiert sich Amazon bei der Entwicklung eines Leitfadens zum internationalen CO₂-Berichtswesen in der Transportbranche. Das ist eine Initiative des Weltwirtschaftsrats für Nachhaltige Entwicklung (WBCSD) im Weltwirtschaftsforum. Ein Hauptantrieb für die Gründung der Initiative war das Fehlen weltweit anerkannter Berechnungsmethoden für den CO₂-Ausstoß. Der Leitfaden will eine weltweite, konsistente und handhabbare Methode für die CO₂-Berichterstattung schaffen und soll Teil des Regelwerks des Global Logistics Emissions Council (GLEC) werden. Auf dieser Grundlage sollen Unternehmen insbesondere die prognostizierten und tatsächlichen Auswirkungen ihrer Partnerschaften und Projekte im Bereich der Dekarbonisierung des Verkehrs bewerten können.

Amazon stimmt mit dem BMWK darin überein, dass jede neue Berichtspflicht zu Nachhaltigkeitsthemen mit globalen Industriestandards in Einklang gebracht werden muss. Für den Postbereich wäre die BNetzA am besten geeignet, für Transparenz zu sorgen und ein entsprechendes Berichtswesen zu unterstützen. Gerne gibt Amazon weitere Einblicke in die weltweiten Standardisierungsbemühungen und arbeitet daran mit, entsprechende Leitlinien in praktikable Regulierungsmodelle zu überführen.

2. Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv schützen

Amazon stimmt mit dem BMWK ebenfalls darin überein, dass die geltenden Laufzeitvorgaben zum Universaldienst für Kund:innen wenig aussagekräftig sind. Die gesetzlichen Vorgaben bewirken kein sinnvolles Zustellversprechen für einzelne Kund:innen, wenn sie lediglich vorschreiben, dass ein bestimmter *Prozentsatz aller Sendungen* innerhalb eines bestimmten Zeitfensters zugestellt werden muss. Zur Lösung dieses Problems schlägt das BMWK Maßnahmen wie (1) eine effektivere Sendungsverfolgung, (2) gesetzliche Vorgaben für maximale anstelle durchschnittlicher Laufzeiten und (3) erhöhte Zuverlässigkeitsstandards vor. Amazon ist gerne zu einem Austausch darüber bereit, wie solche Maßnahmen in der Praxis ausgestaltet werden könnten.

Beim Onlinehandel kann aus vielen Gründen ein negatives Kundenerlebnis entstehen: Der Artikel entspricht nicht den Erwartungen der Kund:innen, die Bestellung war ein Versehen, die Bestellung kommt nicht pünktlich an, der Zusteller hat an die falsche Adresse geliefert, oder die Kund:innen möchten den bestellten Artikel zurücksenden. In solchen Fällen machen Kund:innen häufig pauschal den *Händler* für

ihre Unzufriedenheit verantwortlich und nicht den Zustelldienst. Insofern stimmt Amazon dem Anliegen des BMWK zu, dass Beschwerdeverfahren für die Kund:innen transparent und leicht zugänglich sein sollten. Andererseits sollten solche Verfahren aber auch flexibel genug sein, dass Kund:innen sich nicht zwingend direkt beim Postdienstleister beschweren müssen, insbesondere soweit dieser das Problem selbst womöglich gar nicht zufriedenstellend lösen kann. Sinnvoller wäre es, wenn der Onlinehändler etwaige gesetzliche Anforderungen zum Umgang mit Beschwerden selbst erfüllen könnte, anstatt seine Kund:innen dafür zwingend an den Postdienstleister verweisen zu müssen. Dies kann insbesondere durch flexible Regelungen im Gesetz sowie durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Kund:innen, Zustelldiensten und Onlinehändlern sichergestellt werden.

Bei Amazon ist dieser Prozess bereits vereinfacht. Die Kund:innen können sich grundsätzlich zu allen Lieferproblemen direkt an den Amazon-Kundenservice wenden. Dieser ist rund um die Uhr per Onlinechat, per Telefon, per E-Mail, oder über die Amazon-Website und die Amazon-Shopping-App erreichbar.

3. Einfacher Marktzugang, transparente Marktbeobachtung, effektive Marktkontrolle

Einheitliches digitales Marktzugangsverfahren

Fairer Wettbewerb im Postbereich erfordert ein regulatorisches Level-Playing-Field für alle Postdienstleister. Daher unterstützen wir das Ziel des BMWK, auf alle relevanten Branchenakteure die gleichen Marktzugangs- und Aufsichtsstandards anzuwenden.

Gleichzeitig dürfen hierzu geplante Änderungen des Postgesetzes keine neuen künstlichen Zutrittschranken schaffen. So sollte das BMWK davon absehen, die geltenden Zugangsregeln für lizenzpflichtige Postdienstleistungen schlicht auf den nicht-lizenzpflichtigen Bereich zu übertragen, um damit eine Lizenzpflicht für alle Postdienstleistungen vorzusehen. Gerade für kleinere und innovative Postdienstleister ist ein niedrighschwelliger Marktzutritt wichtig. Um ein Level-Playing-Field zu erreichen, sollte deshalb eher die bestehende Lizenzpflicht für Briefdienstleistungen abgeschafft werden. In jedem Fall aber sollten bestehende Lizenzen oder Notifizierungen unter einem neuen Rechtsrahmen Bestandsschutz genießen. Wie vom Paketboten-Schutz-Gesetz vorgesehen sollten Postdienstleister außerdem von der Nachunternehmerhaftung für unbezahlte Sozial- und Unfallversicherungsbeiträge befreit bleiben, sofern ihnen für den jeweiligen Subunternehmer eine Unbedenklichkeitsbescheinigung oder Präqualifikation vorliegt. Wenn in Zukunft auch für neue Postdienstleister eine Lizenz- oder Präqualifizierungspflicht eingeführt würde, müssten Auftraggeber gleichermaßen von einer Nachunternehmerhaftung befreit bleiben können.

Aufsichtsbefugnisse der BNetzA

Amazon unterstützt die Rolle der BNetzA als eine unabhängige und fachkundige Regulierungsbehörde. Wir sehen insoweit keine Notwendigkeit für Veränderungen des bestehenden Aufsichtsregimes im Postsektor. Der dort bestehende Wettbewerb lässt sich zu einem erheblichen Teil auf den asymmetrischen Regulierungsansatz des Postgesetzes zurückführen. Das gilt besonders für den Paketbereich. Wollte man die Befugnisse der BNetzA dahingehend erweitern, auch dieses Segment aktiv (im Sinne einer Marktzugangskontrolle) zu regulieren und ggf. Marktzutritte verhindern zu können, würde das die weitere Wettbewerbsentwicklung gefährden. Wenn das BMWK keine Rechtfertigung mehr für

unterschiedliche Aufsichtsbefugnisse gegenüber Brief- und Paketdienstleistern sieht, läge die Lösung deshalb aus Sicht Amazons nicht in mehr Regulierung für das Paketsegment, sondern in weniger Regulierung im Briefbereich.

Das BMWK erwägt, die BNetzA mit erweiterten aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten für die Einhaltung arbeitsrechtlicher und sonstiger nicht-postrechtlicher Vorschriften auszustatten. Dafür sehen wir keinen Anlass. Das würde zu Doppelzuständigkeiten und zu unnötigen Überschneidungen im Bereich des Wettbewerbs-, Datenschutz- oder Arbeitsrechts führen. Die dort jeweils zuständigen Behörden (Kartellbehörden, Datenschutzbeauftragte, Zollämter etc.) verfügen bereits über das nötige Knowhow, die Ressourcen und die erforderlichen Eingriffsbefugnisse, um die jeweiligen Vorschriften aktiv durchzusetzen. Hierzu sind also keine neuen Vorschriften und Zuständigkeiten erforderlich, sondern schlicht die konsequente Anwendung geltenden Rechts. Neue Befugnisse (z.B. sektorspezifische Auditrechte) für die BNetzA würden insoweit nur zu Kompetenzkonflikten führen und eine effektive Aufsicht im Ergebnis schwächen. Bestehende, ebenso wie etwaige neue Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse der BNetzA sollten sich daher auf den Anwendungsbereich des Postgesetzes beschränken.

Arbeitsbedingungen

Amazon kooperiert sowohl mit nationalen Postdienstleistern wie Deutsche Post DHL, DPD, Hermes und UPS, als auch mit vielen unabhängigen kleineren und mittleren Logistikpartnern, die die Bestellungen von Amazons Kund:innen ausliefern. Amazons kleinere und mittelgroßen Logistikpartner bieten Arbeitsplätze für viele tausend Menschen in Deutschland. Amazon verlangt von diesen Unternehmen, dass sie die geltenden Gesetze sowie Amazons eigenen Verhaltenskodex einhalten, der für faire Löhne, Sozialleistungen und angemessene Arbeitszeiten steht. Zudem arbeitet Amazon eng mit den zuständigen Zoll- und Arbeitsschutzbehörden zusammen und unterstützt deren Durchsetzung des geltenden Rechts – auch durch Audits, mit denen regelmäßig durch Amazon selbst geprüft wird, ob die Logistikpartner die maßgeblichen Bestimmungen einhalten.

Amazon legt großen Wert auf gute Arbeitsbedingungen für eigene Mitarbeiter:innen und für die Mitarbeiter:innen der Partner. Das gilt insbesondere im Hinblick auf eine hohe Arbeitssicherheit. Amazon-Pakete dürfen deshalb nur bis zu einem Höchstgewicht von 23kg von einer Person allein bewegt werden. Schwere Pakete werden nur zu zweit oder mit geeigneten Hilfsmitteln befördert. Bei der Festlegung des Schwellenwerts von 23kg haben wir uns an den weltweit harmonisierten Standards für Fluggepäck orientiert. Dort gilt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Mitarbeiter:innen in der Gepäckabfertigung der gleiche Schwellenwert. Nach unserer Erfahrung ist der weit überwiegende Anteil der Pakete im Onlinehandel zwar wesentlich leichter als 23kg. Gleichwohl halten wir es für richtig, standardmäßig eine solche Begrenzung auf 23kg vorzusehen und das Gewicht der einzelnen Pakete auf den Versandetiketten anzugeben. Darüberhinausgehende Etikettierungsvorgaben halten wir jedoch für verzichtbar, auch aus ökologischen und operativen Gründen.

4. Fairer Wettbewerb bei Brief und Paket

Aktueller Stand des Wettbewerbs in den Paketsegmenten

Amazon stimmt mit der BNetzA, der Monopolkommission und der Europäischen Kommission darin überein, dass das Paketsegment in Deutschland und generell in der EU sehr wettbewerbsintensiv und dynamisch ist. Innovationen bei den Zustelldiensten verbessern das Kundenerlebnis, den Komfort, die Schnelligkeit, die Erschwinglichkeit und die Nachhaltigkeit. Zudem steht die wettbewerbliche Entwicklung des Paketsegments in starkem Kontrast zur Entwicklung des Briefsegments. Während das gesetzliche Monopol der Deutschen Post DHL im Briefsegment erst im Jahr 2008 durch die Änderung der Postdienstleistungsrichtlinie aufgehoben wurde, existierte im Paketsegment ein solches Monopol zu keinem Zeitpunkt.⁸

Gleichwohl war auch das Paketsegment lange Zeit durch hohe Zutrittsschranken, Größen- und Verbundvorteile sowie die Existenz natürlicher Monopole gekennzeichnet, die sich typischerweise in staatlicher Hand befanden. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben sich die Anforderungen und Erwartungen der Kund:innen durch die Verbreitung des Internets und die Zunahme des Onlinehandels jedoch stark verändert. So hat sich in Deutschland das Aufkommen an Paketsendungen in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt.⁹

Um dieser gesteigerten Kundennachfrage gerecht zu werden, haben sich neue Akteure im Paketsektor etabliert. In Deutschland ist deren Anzahl von neun Anbietern im Jahr 2012 auf 21 im Jahr 2021 gestiegen.¹⁰ Der Markteintritt dieser zusätzlichen Akteure hat zu mehr Wettbewerb und einer Reduzierung der Konzentration geführt. So konnten die neuen Marktteilnehmer den Marktanteil von Deutsche Post DHL bis 2022 auf ca. 40 Prozent senken, und fünf Akteure haben ihrerseits Marktanteile von fünf bis 15 Prozent erreicht.¹¹ Heute hat das deutsche Paketsegment die größte Anzahl an Paketunternehmen und die höchste Wachstumsrate bei neuen Markteintritten in der Europäischen Union.¹²

Mit seinem Logistikservice ist Amazon einer der vergleichsweise „neuen“ Marktteilnehmer, der im Paketsektor für mehr Wettbewerb sorgt. Auch die BNetzA und die Monopolkommission haben Amazons positiven Einfluss auf den Wettbewerb bestätigt. In enger Zusammenarbeit mit Logistikpartnern haben Amazons Streben nach Kundenzufriedenheit und Amazons Erwartung an erstklassiger Zustelleistungen insgesamt zu einer Verbesserung der Servicequalität im deutschen Paketsektor beigetragen. Beispielsweise gibt es inzwischen mehr Paketabgabestellen, eine genauere Sendungsverfolgung und eine größere Auswahl an Abhol- und Zustellmethoden. Das belegt auch das Sektorgutachten der Monopolkommission aus 2021 (S. 41). Dort wurde zudem hervorgehoben, dass Amazons Qualitätsanspruch auch vielen Einzelhändlern zugutekommt, die gar nicht über Amazon verkaufen, sondern lediglich für den Versand von Bestellungen außerhalb von Amazon mit den Lieferpartnern zusammenarbeiten. Diese Verbesserungen erlauben es insbesondere KMUs, neue Technologien und digitale Werkzeuge

⁸ Europäische Kommission, Bericht über die Anwendung Richtlinie über Postdienste (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG), 2021, COM(2021) 674, S. 9.

⁹ Statista.com

¹⁰ Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2017-2021), S. 190.

¹¹ BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021.

¹² Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2017-2021), S. 175.

einzusetzen.¹³ Und auch die BNetzA hat in ihrem aktuellen Paketmarktbericht bestätigt, dass die Ausweitung Amazons Logistik Innovationen fördert, die Konzentration verringert und damit den Wettbewerb stärkt (S. 13 ff.).

Evidenzbasierte sektorspezifische Regulierung – Drei-Kriterien-Test

Auf dieser Grundlage stimmt Amazon mit PostEurop¹⁴ überein, dass es „keine Rechtfertigung für die Einführung einer auf den sektorspezifischen Wettbewerb abzielenden Regulierung für den Postsektor gibt“,¹⁵ und dass sich die Weiterentwicklung eines wettbewerbsfähigen Marktsegments durch ex-ante-Verpflichtungen sehr wahrscheinlich nicht erreichen lässt. Im Gegenteil: Solche Maßnahmen würden den Marktzutritt behindern und die Wettbewerbsentwicklung schädigen. Das BMWK sollte daher unbedingt davon absehen, die postrechtliche Regulierungsintensität weiter zu verschärfen.

Zum Abbau bestehender ex-ante Marktregulierung spricht sich Amazon darüber hinaus für eine Einführung des Drei-Kriterien-Tests aus. Dies wäre ein ausgewogenes und erprobtes Mittel, um regulatorischen Handlungsbedarf konkret zu identifizieren. So könnte die Regulierung des Postsektors zu einer schlagkräftigen, evidenzbasierten und einzelfallabhängigen Regulierung weiterentwickelt werden, anstatt an den bestehenden regulatorischen Automatismen festzuhalten, die unabhängig von den tatsächlichen Wettbewerbsverhältnissen im Einzelfall greifen.

Die Einführung des Drei-Kriterien-Test im Postsektor sollte sich dabei eng an den bestehenden Vorschriften zum Drei-Kriterien-Test in § 11 des Telekommunikationsgesetzes orientieren. Die dortigen Regelungen sind bereits lange etabliert. Zu ihrer Auslegung besteht Dank vielfältiger Rechtsprechung hinreichende Rechtssicherheit. Ein Marktsegment müsste danach im Einzelfall kumulativ die folgenden Merkmale aufweisen, um für eine postrechtliche ex-ante Regulierung in Frage zu kommen: (1) das Bestehen beträchtlicher Marktzutrittschranken, (2) keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb, und (3) das Wettbewerbsrecht allein reicht nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken. Die Anwendung eines ähnlichen Tests im Postsektor würde einen Regulierungsrahmen befördern, der einerseits angemessen auf die Dynamik des Marktgeschehens reagieren kann, andererseits aber gezielte regulatorische Eingriffe ermöglicht, um ein Level-Playing-Field zwischen den verschiedenen Akteuren des Sektors sicherzustellen.

Übertragung von Marktmacht aus benachbarten Marktsegmenten

Wir sehen keine Notwendigkeit für die Einführung einer neuen sektorspezifischen Regelung, die verhindern soll, dass der Wettbewerb im Postbereich möglicherweise durch eine „Übertragung von Marktmacht“ aus „benachbarten Märkten“ verzerrt wird. Im Eckpunktepapier weist das BMWK zwar zurecht auf die Notwendigkeit eines fairen und effektiven Wettbewerbs im Postsektor hin. Es fehlt dann jedoch eine Begründung dafür, warum gerade eine solche Regelung nötig sein soll, oder welche „Verzerrungen“ im Postsektor damit verhindert werden könnten. Ganz im Gegenteil:

¹³ OECD, [The Digital Transformation of SMEs](#), 2021.

¹⁴ PostEurop vertritt insbesondere die Interessen nationaler Postunternehmen wie Deutsche Post DHL, La poste, Correos ES, etc.

¹⁵ PostEurop, Contribution to the ERGP's consultation on their mid-term strategy 2020-2022/work programme 2020, 2019, S. 1.

- Eine Regelung gegen die Übertragung bestehender Marktpositionen in den Postbereich würde dort die Eintrittsbarrieren erhöhen. Alle bereits erwähnten Studien und Berichte zeigen, dass der Eintritt neuer Marktteilnehmer in Postsegmente grundsätzlich positive Wettbewerbseffekte hat. Das gilt unabhängig davon, ob der neue Marktteilnehmer schon in einem benachbarten Sektor tätig ist oder nicht. Wollte man es neuen Teilnehmern nun erschweren, im Postbereich tätig zu werden, würde das nicht nur den positiven Wettbewerbseffekt solcher Markteintritte konterkarieren. Es würde auch den fundamentalen Zielen und dem Zweck des Postgesetzes zuwiderlaufen, nämlich fairen und wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten. Eine sektorspezifische Regulierung sollte sich daher darauf beschränken, das Marktsegment für potenzielle Wettbewerber des Ex-Monopolisten zugänglich und offen zu halten. Jegliche Abschottung gegen neue Marktteilnehmer sollte dagegen unterbleiben, gerade weil neue Markteintritte hier ausdrücklich zu begrüßen sind.
- Höhere Marktzutrittsschranken schaden dem Verbraucherinteresse. Die vorgeschlagene Regelung gegen eine Marktmachtübertragung scheint den Fokus eher auf den Erhalt der bestehenden Strukturen auf den Postmärkten zu legen als auf eine weitere Belebung des Wettbewerbs zum Vorteil der Kund:innen. Das Eckpunktepapier bleibt damit hinter seinem selbstgesteckten Ziel zurück, Verbraucherinteressen auch außerhalb der Universaldienstvorschriften zu stärken. Einschlägige Studien zeigen, dass Neueintritte im Postbereich (Amazon eingeschlossen) den Kunden niedrigere Preise, einen besseren Service (z.B. mehr Paketshops, bessere Sendungsverfolgung) und innovative Angebote bieten (z.B. Packstationen oder Paketboxen). Eine künstliche Beschränkung zusätzlicher Markteintritte oder einer weiteren Expansion eines bestehenden Akteurs durch regulatorische Interventionen gefährdet diese positiven Entwicklungen und künftige Innovationen.
- Einer vermeintlichen Übertragung von Marktmacht kann schon mit dem Wettbewerbsrecht ausreichend begegnet werden. Marktbeherrschende Unternehmen sind nach europäischem und deutschem Wettbewerbsrecht besonders in der Pflicht, ihre Macht nicht zu missbrauchen. Soweit das BMWK nun eine Notwendigkeit sehen sollte, wettbewerbswidrige Expansionen in die Postmärkte regulieren zu wollen, sind dafür alle notwendigen Werkzeuge bereits vorhanden. Das gilt für das europäische wie für das deutsche Wettbewerbsrecht, und nicht zuletzt auch für § 19a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Danach kann das BKartA es Unternehmen mit „überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ untersagen, Wettbewerber auf Märkten zu behindern, auf denen das Unternehmen seine Stellung schnell ausbauen kann. Nach Auffassung der Monopolkommission soll § 19a GWB auch den Fall erfassen, dass eine solche hypothetische Expansion ein Postsegment betrifft (Sektorgutachten Post 2021, S. 43 f.). Auch deshalb kann eine etwaige Übertragung von Marktmacht auf Postmärkte die Einführung einer sektorspezifischen Postregulierung nicht rechtfertigen.
- Schließlich würde eine sektorspezifische Regelung der Übertragung von Marktmacht durch erfolgreiche Unternehmen mit dem Digital Markets Act (DMA) kollidieren. Der DMA verbietet den Mitgliedstaaten die Schaffung zusätzlicher Regulierungsmaßnahmen, die Unternehmen mit „Gatekeeper“-Status nach dem DMA adressieren. Dies würde konsequenterweise auch für den Postsektor als relevantes Marktsegment gelten. Änderungen des PostG mit dem Ziel, fairen Wettbewerb in den Postsegmenten zu schützen, hätten damit keine Rechtsgrundlage, wenn sie mit regulatorischen Einschränkungen auf Unternehmen abzielen, die „Gatekeeper“ im Sinne des DMA sind.

* * * * *