

Stellungnahme

Fairer Wettbewerb im Postsektor statt staatlicher Schutzschirme für die Deutsche Post/DHL

Der 1982 gegründete Bundesverband Paket- und Expresslogistik (BPEX) vertritt die Interessen der Kurier-, Express- und Paketbranche (KEP) in Deutschland. Rund 4.000 Unternehmen sorgen für eine flächendeckende Zustellung von der Hallig bis zur Alm, in der Stadt und auf dem Land. Die gesamte Branche realisiert in Deutschland derzeit jährliche Umsätze in Höhe von 28,4 Milliarden Euro, beschäftigt 270.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und befördert rund 4,4 Milliarden Sendungen pro Jahr.

Grundsätzlich

„Wir entlasten Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen von Bürokratie, erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit und handeln sozial ausgewogen.“

Auf diese Ziele hat sich die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD in der Einleitung des Beschlusses „Ein Programm für Aufschwung und Beschäftigung“ vom 2. Juli 2026 geeinigt.

Der BPEX fordert, dass diese Ziele auch im Postsektor konkret umgesetzt werden. Die versprochene Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit setzt voraus, dass der Staat auf Interventionen zugunsten einzelner Anbieter verzichtet. Daher müssen die aktuellen Pläne zur Änderung des Postgesetzes (PostG) dafür genutzt werden, nicht nur einen einzelnen herausgegriffenen Punkt neu zu regeln, sondern die Privilegierung der Deutsche Post/DHL abzuschaffen.

Das Ziel der letzten Postrechtsreform 2024, den Wettbewerb auf den Postmärkten zu stärken, wurde nicht erreicht. Zudem zeigt sich, dass die Regulierung bisher nicht qualitätsverbessernd wirkt. Der mit der letzten Portogenehmigung eingeräumte Preiserhöhungsspielraum spiegelt sich nicht in der Servicequalität der Deutschen Post/DHL wider. Auch passt das Verhalten, hohe Tarifabschlüsse einzugehen und danach gestiegene Personalkosten als Grund für Stellenabbau und für einen Antrag auf ein höheres Porto anzuführen, nicht zur Zielsetzung der Postrechtsreform.

Den Dialogprozess zum Postgesetz, der im Koalitionsvertrag vereinbart wurde, begrüßen wir und erlauben uns, das Thema fairere Wettbewerbsbedingungen in diesem Rahmen ausdrücklich mit sechs Forderungen, gültig für den Postmarkt in Deutschland zu adressieren.

Forderungen

Kurz gefasst hält der BPEX es für erforderlich, dass zur Verbesserung des Wettbewerbs auf den Postmärkten folgende Änderungen vorgenommen werden:

1. Beendigung des Mehrwertsteuerprivilegs bei Leistungen, die im Wettbewerb erbracht werden auf gesetzlicher und behördlicher Ebene
2. Begrenzung der Universaldienste auf wesentliche Leistungen; Ausgleich der Kosten für Universaldienste nur, wenn Marktversagen vorliegt
3. Transparente Zuordnung von Kosten zum Brief- und dem Paketbereich mit Ausweisung konzerninterner Verrechnungen im Geschäftsbericht der Deutschen Post/DHL
4. Behandlung der Warensendungen als Pakete, Streichung aus dem Universaldienstkatalog
5. Keine Hinzurechnungen oder Ausnahmen bei der Frage, ob Universaldienstleistungen kosteneffizient erbracht und ausgeglichen werden
6. Keine staatlichen Zielvorgaben für Gewinnmargen der Deutsche Post/DHL, sondern sach- und risikobezogene Bemessung

Im Einzelnen - Vorteile für Deutsche Post/DHL zurückfahren

Zahlreiche einzelne Regelungen des PostG privilegieren die Deutsche Post/DHL, ohne dass diese Vorteile durch die Erbringung von Universaldienstleistungen gerechtfertigt sind. Beispiele hierfür sind:

1. Warensendung: Zu Unrecht umsatzsteuerfrei angeboten

Eine Warensendung im Sinne der Definition des PostG ist gleichzeitig ein Paket im Sinne des PostG (§ 3 Nr. 14 und Nr. 20 PostG). Sie ist als einzige Paket-Variante von der Pflicht zur Vorabgenehmigung des Entgelts ausgenommen (§ 40 Abs. 1 PostG). Der Deutschen Post/DHL wird hierdurch maximale Preisflexibilität eingeräumt.

Vollends augenscheinlich wird der gesetzlich angelegte „Doppelstandard“, wenn man Folgendes bedenkt: Obwohl das PostG das Einzelentgelt der Warensendung (anders als alle anderen Pakete) der Genehmigungspflicht entzieht, will es trotzdem die Warensendung den Universaldienstleistungen zugeordnet wissen (§ 16 Abs. 1 Nr. 3 PostG). Die Warensendung ist aber dem Namen nach, der Entgeltregulierung nach und auch tatsächlich keine postalische Dienstleistung, die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entspricht, also keine Universaldienstleistung nach dem insofern allein maßgeblichen EU-Recht. Die Warensendung wird fast ausschließlich von gewerblichen Vielversendern genutzt.

Die wettbewerblichen Folgen dieser voltenreichen, inkonsistenten und allein interessengeleitet erklärbaren Postgesetz-Gestaltung sind verheerend, denn die Deutsche Post/DHL bietet die Warensendung auf dem ansonsten wettbewerblich geprägten, kommerziellen Paketmarkt unter Verweis auf das nationale Recht (unter Verstoß gegen EU-

Recht) nicht nur mit ungenehmigtem Netto-Entgelt, sondern zudem ohne Umsatzsteuer an. Diese von den Behörden gebilligte Praxis reduziert den wettbewerblich geprägten Markt der Postdienstleistungen erheblich und privilegiert die Deutsche Post/DHL im selben Maße.

2. Privilegierter Ausgleich von Kosten, die nicht ursächlich mit dem Universaldienst verbunden sind

Als Marktbeherrscherin muss sich die Deutsche Post/DHL das Porto für ausgewählte Universaldienstleistungen genehmigen lassen. Dazu steht im Gesetz das klare Prinzip, dass grundsätzlich nur solche Kosten in die Genehmigung von Porto einfließen, die bei einer effizienten Leistungsbereitstellung entstehen.

Umfangreiche Ausnahmen sind allerdings im PostG enthalten. In ihrer Gesamtwirkung behindern die Ausnahmen den fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen des Postmarktes. Die Deutsche Post/DHL hat zahlreiche Möglichkeiten, Kosten, die allen anderen flächendeckend tätigen Wettbewerbern auch entstehen, als Universaldienstkosten zu deklarieren und insoweit auf dem Markt für Einzelsendungen zu decken. Die Verbraucherinnen und Verbraucher tragen also Kosten, bei denen die Marktbeherrscherin als solche kein Risiko trägt, sie im Wettbewerb erwirtschaften zu müssen. Das ist ineffizient und wirkt wettbewerbsverzerrend.

3. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen auch für Fehl- und Zusatzinvestitionen zahlen

Die Bundesnetzagentur muss die Kosten für **Investitionen der Deutsche Post/DHL in die ökologisch nachhaltige Erbringung von Postdienstleistungen** im Rahmen der Vorab-Entgeltgenehmigungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher umlegen (§ 44 Abs. 1 Satz 2 PostG).

Ungeprüft bleibt dabei, ob die Investitionen für die Zielerreichung erforderlich oder geeignet sind. Dies ist eine eklatante Abweichung vom sonst herrschenden Prinzip, wonach nur Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung von den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu tragen sind.

Zu bedenken ist auch: Alle anderen Marktteilnehmer können Investitionen in die ökologische Nachhaltigkeit von Postdienstleistungen nur vornehmen, wenn die Kosten und deren Vorteile vom Markt, also den Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie den Auftraggebern der Transportleistung, angenommen werden.

Das bedeutet, dass die Deutsche Post/DHL als Marktbeherrscherin für einen bedeutenden Teil der Investitionen nicht darauf achten muss, ob sie erforderlich sind, um sich am Markt zu behaupten.

4. Überkompensation und weitere Quersubventionierung

Kosten, welche die Deutsche Post/DHL nicht für eine effiziente Leistungsbereitstellung benötigt, können nach § 44 Abs. 4 PostG dennoch in das genehmigte Porto eingepreist werden. Zum Beispiel müssen Verbraucherinnen und Verbraucher ineffiziente Kosten tragen, wenn sie mit der **flächendeckenden Versorgung** begründet sind. Für diese Versorgung erhält die Deutsche Post/DHL allerdings bereits das Umsatzsteuerprivileg.

Indem ihr die Kosten für den Universaldienst erstattet und dann trotzdem noch die Umsatzsteuer erlassen wird, erhält die Deutsche Post/DHL eine wettbewerbsverzerrende Überkompensation.

Zudem erlaubt es § 44 Abs. 5 PostG der Deutsche Post/DHL, bestimmte Ausgaben dem Porto einzelner Produkte nicht verursachungsgerecht zuzuordnen, sondern aufgrund der Marktgegebenheiten (**Tragfähigkeitsprinzip**). Würde also ein Produkt für die Deutsche Post/DHL zu teuer, darf es abweichend vom Wettbewerbsprinzip dann doch genau dort wieder billiger gemacht werden, wo Wettbewerb herrscht. Das betrifft auch Produkte aus der gemeinsamen Zustellung von Brief und Paket (sog. Verbundzustellung). Die Regelung bewirkt eine Schwächung des Effizienzkosten- und des Verursachungsprinzips – und damit eine Wettbewerbsbehinderung.

5. Bemessung des Gewinnzuschlags für die Marktbeherrscherin ist ein weiteres „Extra“

Eine weitere fragwürdige Regelung ist die Bemessung des Gewinnzuschlags nach § 44 Abs. 2 PostG. Bereits die Markstellung und die umfassende Kostenberücksichtigung in den genehmigten Entgelten minimieren das wirtschaftliche Risiko der Marktbeherrscherin. Anstatt dann einen dem Risiko entsprechenden, niedrigen Gewinnzuschlag vorzusehen, orientiert sich der gesetzliche Gewinnzuschlag zugunsten der Deutsche Post/DHL an einem europäischen Aktienindex.

Der Gewinnzuschlag richtet sich also nicht an den branchenüblichen Kapitalkosten eines Logistik Konzerns aus, sondern an Markenmargen von (Luxus-)Konsumgütermarken wie z. B. Ferrari, L'Oréal oder Adidas. Diesen Gewinnzuschlag halten wir, ebenso wie die Monopolkommission, für strukturell überhöht. Das erlaubt Quersubventionen in nicht regulierte Geschäftsfelder, die wettbewerbsschädlich wirken.

Die staatliche Bemessung des Gewinnzuschlags für die Deutsche Post/DHL erscheint willkürlich. Weder in der Gesetzesbegründung noch im Maßgrößenbeschluss der Bundesnetzagentur findet sich eine nachvollziehbare Herleitung, welchem wirtschaftlichen Risiko die Deutsche Post/DHL ausgesetzt ist und wie sich dies im Verhältnis zur angesetzten Rendite nach dem EuroStoxx 50 verhält.

Erkennbar ist aber, dass das Ergebnis des genehmigten Gewinnzuschlags exakt der Begründung des PostG-Entwurfes entspricht. Es bleibt der Eindruck, dass der Korrekturfaktor ergebnisorientiert gewählt wurde. Der Bund hält über die KfW Bankengruppe rund 17,7 % an der Deutsche Post/DHL (so die DHL-Website, Stand 30.06.2026).

Als weitere Regelung mit erheblichen wettbewerbsverzerrenden Wirkungen kommt noch der sogenannte „Zusatzgewinn“ zugunsten der Deutsche Post/DHL in Höhe von bis zu 2,5 Prozentpunkten hinzu (§ 44 Abs. 3 PostG). Die hierdurch auf Kosten der Verbraucherinnen und Verbraucher erzielten Erlöse können seitens der Deutsche Post/DHL frei verwendet werden.

6. Zweierlei Maß bei Investitionen in die Nachhaltigkeit

Die nun erstmals anstehende Koppelung des Gewinnzuschlages an die Höhe der Investitionen in eine ökologisch nachhaltige Postversorgung nach § 47 PostG widerspricht ebenfalls dem Prinzip der effizienten Leistungsbereitstellung. Danach werden die genannten Investitionen und der operative Cash-flow saldiert. Im Falle eines negativen Saldos wird der Gewinnzuschlag verringert. Damit entsteht ein Anreiz, Investitionen in eine ökologisch nachhaltige Postversorgung zu erhöhen, was unmittelbare Auswirkungen auf den Gewinnzuschlag hat – unabhängig davon, ob die Investitionen für die kosteneffiziente Leistungsbereitstellung erforderlich sind.

Wettbewerber hingegen können keine monetäre Privilegierung ihrer Investitionen in eine ökologisch nachhaltige Paketversorgung erwarten.

7. Mehrwertsteuerbefreiung für Dienstleistungen, die im Wettbewerb stehen

Schließlich müssen wir auf die verfehlte Gesetzesgestaltung und die rechtsfehlerhafte Praxis der Behörden bei der Einziehung von Umsatzsteuer bei Briefen und Paketen hinweisen. Auch Geschäftskundenbriefe werden derzeit als umsatzsteuerfrei behandelt. Die Monopolkommission empfiehlt, die Umsatzsteuerpflicht für sämtliche Geschäftskundenbriefe einzuführen – unabhängig davon, ob sie über die Deutsche Post/DHL oder Wettbewerber versandt werden.

60 % der von Wettbewerbern der Deutschen Post/DHL transportierten Briefe gehen an Empfänger ohne Vorsteuerabzugsberechtigung (z. B. von Behörden, Banken oder Versicherern an Privatpersonen). Für diese Empfängerinnen und Empfänger ist die Umsatzsteuer beim Wettbewerber eine echte Mehrbelastung (19 %), während sie bei der Deutschen Post/DHL entfällt.

Diese Befreiung ist daher ein Wettbewerbshindernis, was auch die Monopolkommission in ihrem 14. Sektorgutachten vom Dezember 2025 feststellt.

Die aktuellen Pläne zur Änderung von § 16 PostG und die Klarstellungen in § 4 Nr. 11b Satz 3 UStG, wie im Jahressteuergesetz 2026 vorgesehen, werden daher sehr begrüßt.

Allerdings bleibt dabei bisher unberücksichtigt, dass die Deutsche Post/DHL auch im Paketmarkt einen Vielversender-Rabatt ohne Grundlage im EU-Recht umsatzsteuerfrei anbietet. Bei den sogenannten „DHL-Sparsets“ handelt es sich um ein Spezialentgelt für Wirtschaftsteilnehmer mit besonderen Bedürfnissen. Die DHL bewirbt die 10er-Sparsets sogar ausdrücklich als „Vielversender-Konditionen“ (DHL-Preisübersicht, Stand 01.07.2025, allgemein zugänglich unter <https://www.dhl.de/de/privatkunden/pakete-versenden/angebot-sparsets.html>).

Dieses Verhalten ist mit EU-Recht unvereinbar und wirkt sich wettbewerbsverzerrend aus. Da die zuständigen Behörden bisher offenbar untätig sind, ist auch insofern eine gesetzgeberische Klarstellung angezeigt.

Berlin, im Juli 2026