

Thiele, Sonja

Working Paper

Nachfragetrends im deutschen Brief- und Paketmarkt und deren Auswirkungen auf den Universaldienst

WIK Diskussionsbeitrag, No. 531

Provided in Cooperation with:

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

Suggested Citation: Thiele, Sonja (2024) : Nachfragetrends im deutschen Brief- und Paketmarkt und deren Auswirkungen auf den Universaldienst, WIK Diskussionsbeitrag, No. 531, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/308080>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

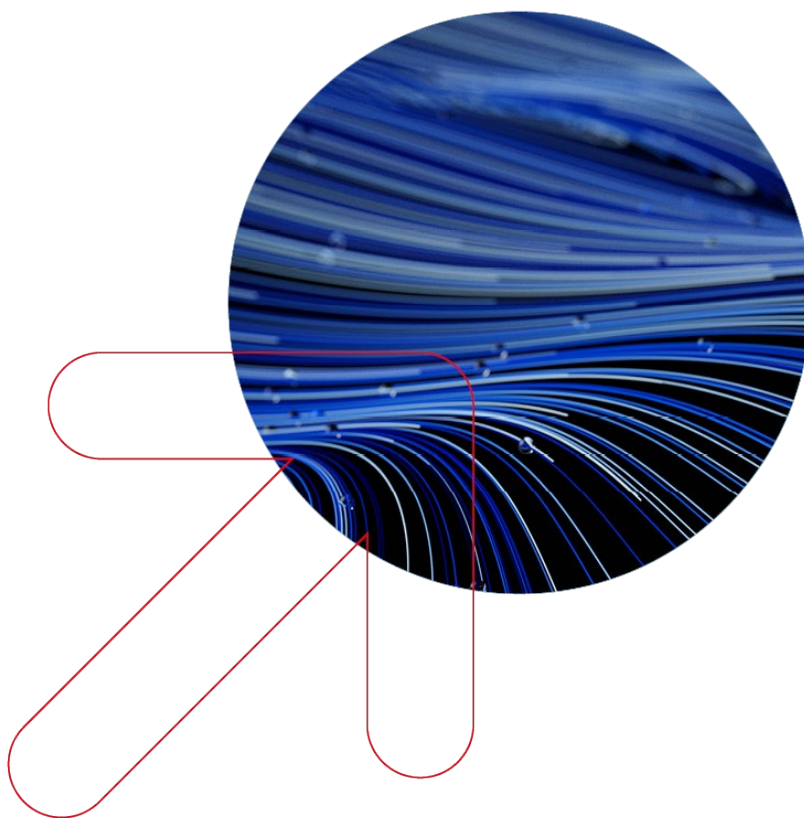
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Nachfragetrends im deutschen Brief- und Paketmarkt und deren Auswirkungen auf den Universaldienst

Autorin:
Sonja Thiele

Bad Honnef, Dezember 2024



WIK

Wissenschaftliches Institut
für Infrastruktur und
Kommunikationsdienste

Impressum

WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Deutschland
Tel.: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
E-Mail: info@wik.org
www.wik.org

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführerin und Direktorin	Dr. Cara Schwarz-Schilling
Direktor, Verwaltungs- und Abteilungsleiter	Alex Kalevi Dieke
Direktor, Abteilungsleiter	Prof. Dr. Bernd Sörries
Abteilungsleiter	Dr. Christian Wernick
Abteilungsleiter	Dr. Lukas Wiewiorra
Vorsitzender des Aufsichtsrates	Dr. Thomas Solbach
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7225
Steuer-Nr.	222/5751/0722
Umsatzsteueridentifikations-Nr.	DE 123 383 795

Stand: Januar 2024

ISSN 1865-8997

Bildnachweis Titel: © Robert Kneschke - stock.adobe.com

Weitere Diskussionsbeiträge finden Sie hier:

<https://www.wik.org/veroeffentlichungen/diskussionsbeitraege>

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	V
Zusammenfassung	VI
Summary	VII
1 Einleitung	1
2 Postmarktentwicklungen im internationalen Vergleich	2
2.1 Methodischer Überblick	2
2.2 Digitalisierung: Deutschland hängt hinter den Vergleichsländern zurück	4
2.3 Briefmarkt: Die Briefmengen sind in Deutschland moderat, in den Vergleichsländern stärker gesunken	8
2.4 Exkurs: Projektion der Briefmengen in Deutschland bis zum Jahr 2035	10
2.5 Onlinehandel: Hohe Nutzung in Deutschland, aber in den Vergleichsländern ist Onlineshopping weiterverbreitet	11
2.6 Hohe Mengen im deutschen Paketmarkt	14
3 Szenarien für die zukünftige Entwicklung des deutschen Postmarkts bis zum Jahr 2035	16
3.1 Ausgangssituation	16
3.1.1 Briefmarkt	16
3.1.2 Paketmarkt	22
3.2 Wesentliche Treiber der Nachfrage nach Postdiensten	26
3.3 Szenarien	27
3.3.1 „Langsames Szenario“	29
3.3.2 „Schnelles Szenario“	30
3.4 Erwartete Mengenentwicklungen in den Szenarien für den deutschen Postmarkt bis zum Jahr 2035	31
3.4.1 Erwartungen zu verbleibenden Briefmengen im Jahr 2035	31
3.4.2 Erwartungen zu Paketmengen im Jahr 2035	34
4 Auswirkungen auf den Universaldienst in Deutschland	36
4.1 Relevante Universaldienstvorgaben im Postgesetz 2024	36
4.2 Erwartungen zur Rolle des Wettbewerbs in den Szenarien	39

4.3	Mögliche Auswirkungen auf den Universaldienst in Deutschland	42
4.3.1	Mögliche Auswirkungen auf Qualität und Qualitätsvorgaben	42
4.3.2	Mögliche Auswirkungen auf Briefpreise	44
4.3.3	Mögliche Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit des Universaldienstes	47
	Literaturverzeichnis	49
Anhang I	Nachfragetreiber im Briefmarkt	55
Anhang II	Ergebnisse der Versenderbefragung	70
Anhang III	Teilnehmende der Interviews und des Workshops	80

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Nutzung von eID im Ländervergleich	6
Abbildung 2	Briefmengenentwicklung im internationalen Vergleich	8
Abbildung 3	Entwicklung in Briefmarktsegmenten in Deutschland	9
Abbildung 4	Projektion der Briefmengenentwicklung in Deutschland basierend auf Trendfortschreibungen der Briefmengenentwicklungen in den Vergleichsländern	11
Abbildung 5	Digitale Fähigkeiten jüngerer Alterskohorten im Ländervergleich	12
Abbildung 6	Entwicklung der Onlinehandelsumsätze im Ländervergleich (Index)	13
Abbildung 7	Paketmengenentwicklung im internationalen Vergleich	14
Abbildung 8	Herkunftsland des letzten grenzüberschreitenden Onlineeinkaufs: Anteil Antworten „China“ von Verbrauchern aus den Vergleichsländern	15
Abbildung 9	Briefversand nach Inhalt von Privaten (2018)	19
Abbildung 10	Ausgaben für Direktwerbung und Onlinemarketing in Deutschland	20
Abbildung 11	Dialogmarketingmengen bei Deutsche Post im Vergleich der Jahre 2014 und 2023	21
Abbildung 12	Langsames Szenario und schnelles Szenario	28
Abbildung 13	Briefmenge in Deutschland pro Kopf aktuell (2023) und in den Szenarien (2035)	33
Abbildung 14	Preise der Deutschen Post für Einzelsendungen und Teilleistungssendungen (20 g)	46
Abbildung 15	Inflationsrate Deutschland 2005-2023	56
Abbildung 16	Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland	58
Abbildung 17	Kanäle zum Versand von Urlaubsgrüßen 2019 und 2023 (Auswahl)	60
Abbildung 18	Präferenzen für Briefpost und digitale Kanäle beim Empfang von Mitteilungen von Behörden und Versicherungen	60
Abbildung 19	Präferenzen für Briefpost und digitale Kanäle beim Empfang von Infobroschüren	61
Abbildung 20	Quote mobiler Breitbandzugänge (in %) im Ländervergleich	62
Abbildung 21	Altersstrukturen im Ländervergleich: Anteil der Alterskohorten an der Gesamtbevölkerung (2023)	63
Abbildung 22	Digitale Steuerelemente in Deutschland 2003-2023	64
Abbildung 23	Nutzung von E-Rechnungen in Unternehmen im Ländervergleich	65

Abbildung 24	Nutzung digitaler Technologien in KMU (Anteil an allen KMU) im Ländervergleich	65
Abbildung 25	Einschätzung junger Menschen zum zukünftigen Einkaufsverhalten	66
Abbildung 26	Umsätze im deutschen Einzelhandel und Onlineanteil	67
Abbildung 27	Anteil der Internetnutzer, die Onlinekäufe bei Händlern im nicht-EU-Ausland getätigt haben	68
Abbildung 28	Anteil der Internetnutzer, die Onlinekäufe bei Händlern im EU-Ausland getätigt haben	68
Abbildung 29	Geschäftliche und öffentliche Versender	70
Abbildung 30	Branchenverteilung der Befragten	70
Abbildung 31	Jährliche Briefmenge der Befragten	71
Abbildung 32	Digitalisierung bei größeren Unternehmen	71
Abbildung 33	Behördliche Kommunikation weiterhin mit Brief	72
Abbildung 34	E-Rechnungspflicht für KMU	73
Abbildung 35	E-Rechnungspflicht für größere Unternehmen	73
Abbildung 36	Verlängerte Brieflaufzeiten	74
Abbildung 37	Akzeptanz längerer Laufzeiten bei günstigerem Briefversand	74
Abbildung 38	Adressierte Direktwerbung in den nächsten fünf Jahren	75
Abbildung 39	Adressierte Direktwerbung in den nächsten fünf Jahren nach Branchen	75
Abbildung 40	Adressierte Direktwerbung ab 2030	76
Abbildung 41	Entwicklung der adressierten Direktwerbung	76
Abbildung 42	Entwicklung der adressierten Direktwerbung nach Branchen	77
Abbildung 43	Bedeutung ökologischer Nachhaltigkeit	77
Abbildung 44	Bedeutung ökologischer Nachhaltigkeit heute und in Zukunft nach Branchen	78
Abbildung 45	Anreiz für digitalen Versand durch Nachhaltigkeitsberichterstattung	78
Abbildung 46	Substitution von Briefen in 5 Jahren	79
Abbildung 47	Substitution von Briefen in 5 Jahren nach Branchen	79

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Merkmale der Vergleichsländer (2023)	4
Tabelle 2	Digitalisierung: Zeitlicher Abstand zwischen Deutschland und Vergleichsländern	5
Tabelle 3	Jährliche durchschnittliche Rückgangsraten der Briefmengen (Markt)	10
Tabelle 4	Nutzung des Onlinehandels in Deutschland und den Vergleichsländern (2023)	12
Tabelle 5	Nachfragetreiber für Brief- und Paketdienste	27
Tabelle 6	Merkmale der Szenarien	28
Tabelle 7	Mengenentwicklung nach Segmenten (Brief)	34
Tabelle 8	Mengenentwicklung nach Segmenten (Paket)	35
Tabelle 9	Relevante Faktoren für Preisentwicklung in den Szenarien	45
Tabelle 10	Erzeugerpreisentwicklung 2021-2024	57
Tabelle 11	Anteil der Haushalte mit einem festen Breitbandzugang von mind. 100 Mbps (in %) im Ländervergleich	62

Zusammenfassung

Deutschland liegt bei der Digitalisierung im Ländervergleich mit Dänemark, den Niederlanden und Schweden um mehrere Jahre zurück. Insbesondere fehlt ein System für sichere elektronische Kommunikation, das allen Bürgerinnen und Bürgern offensteht, sowie an breit akzeptierten Lösungen für elektronische Identifizierung. Briefdienste werden daher in Deutschland noch stärker genutzt, der Rückgang der Briefmenge verlief deutlich langsamer als in den Vergleichsländern. Der deutsche Onlinehandel ist zwar gut entwickelt, aber in den Vergleichsländern nutzen Verbraucher*innen das Internet noch stärker zum Ein- und Verkaufen. Die Corona-Pandemie löste in allen betrachteten Ländern starkes Wachstum der Onlinehandelsumsätze sowie der Paketmengen aus. Trotz des Einbruchs ab dem Jahr 2022 liegen die E-Commerce-Umsätze und Paketmengen auf einem höheren Niveau als vor der Pandemie.

Für die zukünftige Entwicklung des deutschen Brief- und Paketmarkts werden zwei Szenarien unterschieden. Das „langsame“ Szenario ist geprägt durch eine schwache wirtschaftliche Entwicklung, Handelskonflikte und ein langsames Digitalisierungstempo bei schwachem Wachstum im Onlinehandel. Das „schnelle“ Szenario geht von stärkerem Wachstum in Wirtschaft und Onlinehandel aus, getrieben durch technologische Innovationen, weitgehend frei von Handelshemmnissen und einem schnellen Digitalisierungstempo. Im langsamen Szenario könnten die Briefmengen im Jahr 2035 noch 50-60% und im schnellen Szenario noch 30-40% der Ausgangsmenge (des Jahres 2023) betragen. Die Paketmengen wachsen hingegen in beiden Szenarien, wenn auch unterschiedlich stark.

Die Qualitätsvorgaben im Universaldienst sind mit der Postgesetzreform im Jahr 2024 reduziert worden. Außerdem sieht das Postgesetz angesichts des Briefmengenrückgangs eine regelmäßige Evaluierung des Universaldienstes vor. Die Deutsche Post ist zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet und die Universaldienstlasten werden in der Preisregulierung berücksichtigt. Die disziplinierende Funktion der Regulierung wird durch den im Briefmarkt bestehenden Wettbewerb ergänzt, der Versendern eine Wahlmöglichkeit bietet.

Im langsamen Szenario wird das Qualitätsniveau für Briefdienstleistungen durch die marktbeherrschende Deutsche Post eher langsam und innerhalb der Spielräume des Postgesetzes gesenkt. Der Briefmengenrückgang wird zu weiter steigenden Preisen führen. Im schnellen Szenario ist mit stärkeren Einschnitten bei den Laufzeiten zu rechnen. Die Deutsche Post richtet in diesem Szenario ihre Beförderungsnetze konsequent auf die Anforderungen von Paketkunden aus. Briefe könnten dann nachrangig und mit weniger hoher Zuverlässigkeit zugestellt werden. Ohne Anpassungen im Leistungsumfang würden die Briefentgelte für Privat- und Geschäftskunden im schnellen Szenario stark steigen, mit negativen Rückkopplungen auf die Briefnachfrage.

Der Evaluierung des Universaldienstes kommt eine hohe Bedeutung zu, um den zukünftigen Universaldienst bedarfsgerecht an die veränderten Bedürfnisse anzupassen und dadurch nachhaltig zu finanzieren.

Summary

Germany lags several years behind Denmark, the Netherlands, and Sweden in digitalization. In particular, there is no system for secure electronic communication that is open to all citizens, and there is a lack of widely accepted solutions for electronic identification. As a result, postal services are still more widely used in Germany, and volume declines more slowly than in the benchmark countries. While Germany's online retail sector is well developed, consumers in the benchmark countries use the internet more extensively for buying and selling goods. The COVID-19 pandemic triggered strong growth in online retail sales and parcel volumes in all the countries examined. Despite the decline since 2022, e-commerce sales and parcel volumes remain at higher levels than before the pandemic.

Two scenarios are outlined for the future development of Germany's postal and parcel markets. The "slow" scenario is characterized by weak economic growth, trade conflicts, and a slow pace of digitalization, accompanied by limited growth in online retail. The "fast" scenario assumes stronger growth in the economy and online retail, driven by technological innovations, minimal trade barriers, and rapid digitalization. In the slow scenario, until 2035, letter volumes could decline to 50-60% of their initial levels (in 2023), while in the fast scenario, they might drop to 30-40% of current volumes. Parcel volumes are expected to grow in both scenarios, albeit at varying rates.

The quality requirements for universal postal service were reduced as part of the reform of the German Postal Act in 2024. Additionally, the law mandates regular evaluation of the universal service in response to declining letter volumes. Deutsche Post is obliged to provide universal service, and the associated costs are taken into account in price regulation. Competition in the postal market complements regulatory oversight by offering senders alternative choices.

In the slow scenario, Deutsche Post, as the dominant market player, is likely to reduce service quality for postal deliveries gradually and within the legal limits set by the Postal Act. The decline in letter volumes will lead to further price increases. In the fast scenario, more significant cuts in delivery times can be expected. Deutsche Post will align its delivery networks to prioritize the needs of parcel customers, which could result in letters being delivered with lower priority and less reliably. Without adjustments to the range of services, letter postage rates for private and business customers would rise sharply in the fast scenario, creating negative feedback effects on letter demand.

The legally required evaluation of the universal service is of great importance to ensure that the future universal service is appropriately adapted to changing needs and can be financed sustainably.

1 Einleitung

Der Wandel des Kommunikations- und Einkaufsverhaltens hat in den vergangenen Jahren tiefgreifende Veränderungen auf den Postmärkten verursacht. Private Versender*innen, Unternehmen und zunehmend auch die öffentliche Hand nutzen digitale Formate zur Kommunikation untereinander sowie mit Kund*innen bzw. Bürger*innen. Demgegenüber hat der Boom im Online-Handel zu einem starken Anstieg von Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) geführt. Diese Entwicklungen zeigen sich auch deutlich in den Mengentrends: In Deutschland ist das Briefvolumen zwischen den Jahren 2015 und 2023 um 30°% gesunken, während die KEP-Menge im selben Zeitraum um mehr als 40°% gestiegen ist.¹

Ähnliche Trends sind auch im europäischen Ausland zu beobachten, wobei in einigen Ländern der Briefmengenrückgang teils deutlich früher als in Deutschland begonnen hat. Die Mengenentwicklungen haben in einer Reihe von europäischen Ländern bereits Auswirkungen auf die Qualitätsstandards und die Finanzierung des Universaldienstes verursacht, was sich in steigenden Preisen und längeren Brieflaufzeiten manifestiert.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Bedeutung die aktuellen Mengenentwicklungen für die Zukunft des Universaldienstes in Deutschland haben. Angesichts der in diesem Jahr (2024) verabschiedeten Postgesetzreform inklusive einer Anpassung der Universaldienstvorgaben beleuchtet dieser Diskussionsbeitrag die Zukunftsfähigkeit des nun geltenden Rechtsrahmens: bietet das neue Postgesetz angesichts der zu erwartenden Mengenverschiebungen und strukturellen Herausforderungen auch in 10 Jahren einen Rahmen für eine nachhaltige Finanzierung des Universaldienstes?

Der Diskussionsbeitrag untersucht dazu zunächst den Entwicklungsstand in der Digitalisierung und die Mengentrends auf dem deutschen Brief- und Paketmarkt sowie in drei europäischen Vergleichsländern (Kapitel 2). Kapitel 3 stellt Szenarien für die zukünftige Entwicklung des deutschen Brief- und Paketmarkts dar und leitet daraus Erwartungen für die Mengenentwicklung bis zum Jahr 2035 ab. Kapitel 4 diskutiert mögliche Auswirkungen der Szenarien auf den Universaldienst (Qualität, Preise und Finanzierung) und zieht Schlussfolgerungen.

Methodik

Der vorliegende Diskussionsbeitrag beruht auf vier methodischen Elementen. Erstens ist ein ausführliches Desk Research Grundlage der weiteren Analyse. Es wurden Studien zu deutschen und europäischen Postmärkten sowie zur Entwicklung der wesentlichen Treiber Onlinehandel und Digitalisierung ausgewertet sowie Branchenberichte, Umfragen, Jahres- und Finanzberichte von Postdienstleistern, Pressemitteilungen, wissen-

¹ Die Mengenentwicklung wird in den Kapiteln 2.3 für den Briefmarkt und 2.6 für den Paketmarkt dargestellt.

schaftliche Artikel und Literatur, Daten der deutschen und europäischen Statistikbehörden, Daten des Portals Statista, Berichte und Artikel in der allgemeinen und Fachpresse.

Für den internationalen Vergleich als zweites methodisches Element wurden drei Länder ausgewählt, die bereits stärker digitalisiert sind als Deutschland: Dänemark, die Niederlande und Schweden. Für alle drei Länder wurden postmarktbezogene Indikatoren erhoben sowie Daten zum Stand der Digitalisierung und des Onlinehandels.

Drittens wurden strukturierte Tiefeninterviews, Hintergrundgespräche und ein Workshop mit geschäftlichen und öffentlichen Versendern, dem Verband DVPT sowie Post- und Druckdienstleistern durchgeführt. Der Workshop fand am 1. Oktober 2024 als Onlineveranstaltung mit insgesamt neun externen Teilnehmenden statt. Die Interviews wurden zum Teil persönlich, zum Teil als Videokonferenz durchgeführt.

Viertens wurde mit Unterstützung des Deutschen Verbands für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation (DVPT) eine Onlinebefragung durchgeführt, an der insgesamt 42 Versender aus dem Arbeitskreis Großversender des DVPT teilnahmen. Die Ergebnisse der Befragung sind im Anhang II dargestellt.

An dieser Stelle danken wir allen Befragten sehr herzlich für ihre Teilnahme an den verschiedenen Formaten und dem DVPT für die Unterstützung.

2 Postmarktentwicklungen im internationalen Vergleich

2.1 Methodischer Überblick

Dieses Kapitel vergleicht die Entwicklungen auf Brief- und Paketmärkten in Deutschland mit denen anderer europäischer Länder, um dadurch eine Basis für die Entwicklung von Zukunftsszenarien für Deutschland zu schaffen. Relevant dafür sind nicht nur die Entwicklungen auf den Brief- und Paketmärkten selbst, sondern ebenso im Bereich der Digitalisierung und im Onlinehandel als Treiber für die Nutzung von Brief- und Paketdiensten. Mit Hilfe des Vergleichs soll festgestellt werden, wie Deutschland im Bereich der Digitalisierung und des Onlinehandels im Vergleich zu anderen Ländern positioniert ist, und welche Entwicklungen zukünftig bevorstehen könnten.

Im Bereich **Digitalisierung** ist es das Ziel, anhand von Indikatoren zu bestimmen, wie groß der zeitliche Abstand zwischen Deutschland und den digital fortgeschrittenen Vergleichsländern ist. Dazu wurde eine große Anzahl möglicher Indikatoren recherchiert und verglichen. Die verwendeten Quellen umfassen Eurostat-Indikatoren, insbesondere aus dem Digital Economy and Society Index (DESI), Studien, Befragungen, Presseberichte und Veröffentlichungen nationaler Behörden (z.B. Digitalisierungsbehörden, zuständigen Ministerien) sowie von Verbänden. Aus der Vielzahl möglicher Digitalisierungsindikatoren wurden folgende sechs verwendet, die als besonders aussagekräftig eingestuft wurden:

- 1) Sicheres elektronisches Postfach
- 2) Elektronische Identifikation (eID) mit einfachem Zugang und vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten
- 3) Pflicht zur digitalen Rechnungsstellung an die öffentliche Hand
- 4) Weit verbreitete Internetnutzung in der Bevölkerung (Kriterium: mehr 90% der Bevölkerung nutzen das Internet in den letzten 12 Monate)
- 5) Ältere nutzen das Internet (Kriterium: mind. 90% der Personen im Alter 65-74 Jahre nutzen das Internet)
- 6) Breitbandanschlüsse mit mind. 100 Mbit/s verbreitet (Kriterium: mind. 50% der Haushalte verfügen über einen solchen Anschluss)

Die ersten beiden Indikatoren beziehen sich auf die verfügbare und von Nutzer*innen akzeptierte digitale Infrastruktur für Bürger*innen, Unternehmen und die öffentliche Verwaltung. Die Indikatoren 3 bis 6 beziehen sich auf die Nutzung von digitalen Kanälen durch Unternehmen und Behörden (3) und Bevölkerung (4 bis 6).

Der Vergleich des **Onlinehandels** bezieht sich ausschließlich auf Indikatoren, die die Nutzung durch die Bevölkerung messen, nicht die Unternehmensseite. Zudem wurden nur private Nutzer*innen betrachtet, da die Struktur der deutschen Wirtschaft mit einem hohen Anteil mittelständischer Zulieferbetriebe kaum mit der in den anderen Ländern vergleichbar ist. Typische mittelständische Unternehmen in Deutschland sind vor allem im B2B-Geschäft aktiv. Die ausgewählten Indikatoren zur Nutzung des B2C-Onlinehandels stammen von Eurostat:

- 1) Onlineeinkäufe in den letzten 12 Monate (Bevölkerungsanteil)
- 2) Onlineeinkäufe von Personen im Alter zwischen 65 und 74 Jahren in den letzten drei Monaten (Bevölkerungsanteil der Alterskohorte)
- 3) Privatpersonen, die Waren oder Dienstleistungen online verkaufen (Bevölkerungsanteil)

Der Vergleich der **Brief- und Postmarktentwicklungen** beruht auf Berichten und Statistiken nationaler Regulierungsbehörden und Ministerien, Jahres- und Finanzberichten von Postdienstleistern sowie Studien von Regulierungsbehörden, Postdienstleistern, der Europäischen Kommission und Verbänden.

Vergleichsländer

Für den internationalen Vergleich wurden Länder ausgewählt, die Deutschland bei der Digitalisierung voraus sind und einen gut entwickelten Onlinehandel aufweisen. Zudem sollen sie hinsichtlich ihrer Wirtschaftsleistung pro Kopf mit Deutschland vergleichbar sein. Ausgewählt wurden Dänemark, die Niederlande und Schweden (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1 Merkmale der Vergleichsländer (2023)

	Deutschland	Dänemark	Niederlande	Schweden
Bevölkerung (Mio.)	84,4	5,9	17,8	10,5
Landesgröße (km ²)	348.610	42.430	33.720	410.340
Bevölkerungsdichte (Personen/km ²)	242	140	528	26
BIP pro Kopf (Euro)	48.865	63.000	58.058	52.119

Quelle: Eurostat

2.2 Digitalisierung: Deutschland hängt hinter den Vergleichsländern zurück

Der Vergleich der fünf Digitalisierungsindikatoren zeigt, dass Deutschland im Ländervergleich durchweg am schlechtesten abschneidet (siehe Tabelle 2). Insbesondere fehlen funktionsfähige und von der Bevölkerung akzeptierte Systeme für sichere elektronische Kommunikation und Identifizierung. Dies führt dazu, dass die Digitalisierung in Deutschland weniger weit fortgeschritten ist, so dass auch die Substitution von Briefen zu digitalen Kanälen langsamer fortschreitet als in den Vergleichsländern.

Abhängig vom gewählten Indikator beträgt die Verzögerung des Digitalisierungsfortschritts zwischen zwei und 20 Jahren. Vor allem bei den Infrastruktur-Indikatoren 1) und 2) liegt Deutschland um mehr als 10 Jahre zurück, wobei sich dieser Abstand weiter vergrößern könnte, da für die Einführung einer solchen Infrastruktur noch kein konkreter Zeitplan vorliegt.

Tabelle 2 Digitalisierung: Zeitlicher Abstand zwischen Deutschland und Vergleichsländern

Zeitlicher Abstand Deutschlands	Deutschland	Dänemark	Niederlande	Schweden
1) Sicheres elektronisches Postfach (Einführungsjahr)	Nicht verfügbar*	2001	2011	2013
2) eID mit einfachem Zugang und vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten (Einführungsjahr)	2011	2010	2003	2005
3) Pflicht zur digitalen Rechnungsstellung an öffentliche Hand	2020	2005	2017	2009
4) Internetnutzung in der Bevölkerung weit verbreitet (Kriterium: mehr 90% der Bevölkerung nutzen das Internet in den letzten 12 Monate)	2016	2011	2010	2009
5) Ältere nutzen das Internet (Kriterium: mind. 90% der Personen im Alter 65-74 Jahre nutzen das Internet)	Nicht erreicht (2023: 81%)	2017	2018	2020
6) Breitbandanschlüsse mit mind. 100 Mbit/s verbreitet (Kriterium: mind. 50% der Haushalte verfügen über einen solchen Anschluss)	Nicht erreicht (2023: 38%)	2023	2023	2019

Anmerkungen: *Aufgrund der sehr geringen Nutzung von DE-Mail ist de facto ein allgemein verfügbares sicheres elektronisches Postfach in Deutschland nicht vorhanden.

Quellen: 1)-3) European Commission: eGovernment in Sweden, eGovernment Factsheets; European Commission: eGovernment in the Netherlands, eGovernment Factsheets; European Commission: eGovernment in Denmark, eGovernment Factsheets; Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes; 4)-6): Eurostat.

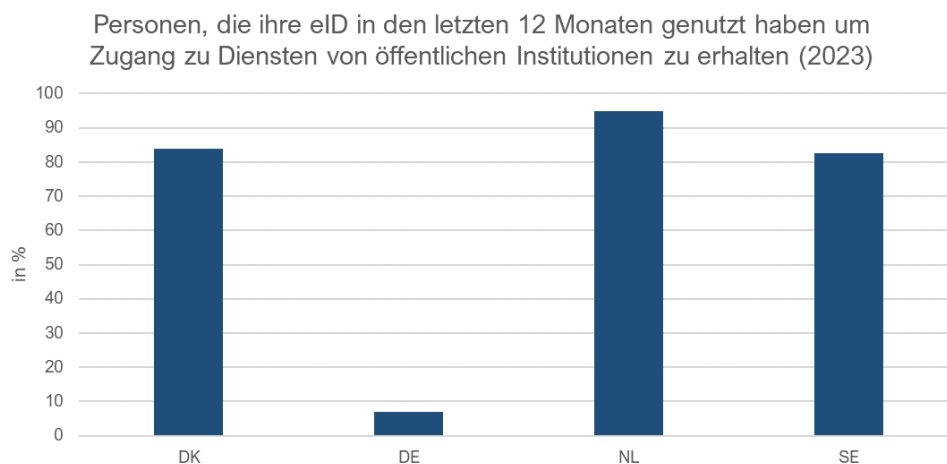
Sichere digitale Postfächer² und die Möglichkeiten zur elektronischen Identifikation (eID) sind als besonders erfolgskritische Faktoren für die Digitalisierung anzusehen, da sie potenziell breite Bevölkerungsschichten an die Nutzung digitaler Dienste heranführen können und somit als Wegbereiter für die Verbreitung digitaler Anwendungen dienen. Bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) können sie ebenfalls einen Digitalisierungsschub auslösen, wenn KMU auf diese Weise digitale Dienste erstmals nutzen und deren Vorteile erkennen.

Deutschland verfügt als einziges unter den vier Ländern nicht über ein funktionsfähiges System der sicheren elektronischen Kommunikation. Als sicheres digitales Postfach wurde DE-Mail im Jahr 2015 eingeführt, im Jahr darauf trat die Verpflichtung für

² Eine ausführliche Beschreibung der Systeme für digitale Postfächer in verschiedenen europäischen Ländern findet sich in Junk, P. (2018): Digitalisierung und Briefsubstitution: Erfahrungen in Europa und Schlussfolgerungen für Deutschland, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 436.

Bundesbehörden in Kraft, einen DE-Mail Zugang einzurichten. Der Bundesrechnungshof stellte jedoch im Jahr 2021 fest, dass DE-Mail „fast gar nicht“ genutzt werde,³ Anwendungen auf der Basis von DE-Mail haben sich auch bei Unternehmen nicht durchgesetzt. Als eID wurde in Deutschland zwar der Personalausweis mit Onlineausweisfunktion im Jahr 2011 eingeführt, es gibt aber bisher wenig Anwendungsfälle und die Funktion wird kaum genutzt, wie Abbildung 1 eindrücklich zeigt.⁴

Abbildung 1 Nutzung von eID im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Eurostat, Use of electronic identification (eID) [isoc_eid_ieid], abgerufen 13.3.2024

Zukünftig soll auf Basis des im Juli 2024 verabschiedeten OZG-Änderungsgesetzes⁵ die BundID bzw. DeutschlandID zum zentralen Bürgerkonto inklusive eines digitalen Postfachs für die Kommunikation mit Behörden (aber nicht Unternehmen) ausgebaut werden.⁶ Ein konkreter Zeitplan für die Einführung des Postfachs existiert mit Stand September 2024 noch nicht.

Die Digitalisierung der öffentlichen Hand ist in den Vergleichsländern umfassend, es gibt kaum noch Bereiche, in denen Digitalisierungsmaßnahmen nicht bereits umgesetzt wird oder geplant werden. Im Gegensatz dazu ist die Digitalisierung in Deutschland durch Partikularsysteme für einzelne Behörden oder Verwaltungsbereiche geprägt (z.B.

³ Bundesrechnungshof: De-Mail: Elektronisches Pendant zur Briefpost kostete 6,5 Mio. Euro und wird kaum genutzt, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/de-mail-kaum-genutzt-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [13.8.2024], S. 1.

⁴ Nur 14% der Deutschen haben einer Studie der Initiative D21 und der Technischen Universität München zufolge die Onlineausweisfunktion schon einmal genutzt. Vgl. Initiative D21 und Technische Universität München (Hrsg.) (2023): eGovernment Monitor 2023, durchgeführt von Kantar, S. 22. Daten von Eurostat zufolge verfügen fast 40% der Deutschen nicht über eine eID, während in den drei Vergleichsländern der Bevölkerungsanteil im niedrigen einstelligen Bereich liegt. Vgl. Eurostat, Use of electronic identification (eID) [isoc_eid_ieid], abgerufen 13.3.2024.

⁵ Das Onlinezugangsgesetz (OZG) aus dem Jahr 2017 verpflichtet den Bund und die Länder ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch anzubieten.

⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024): OZG 2.0: Bund und Länder einigen sich bei OZG-Änderungsgesetz.

elektronisches Bürger- und Organisationenpostfach im Gerichtswesen, ELSTER für steuerliche Anwendungen, Portale der Kommunen mit unterschiedlichen Funktionalitäten und Anwendungen).

Eine Verpflichtung für Bürgerinnen und Bürger, ein digitales Postfach zu haben, besteht nur in Dänemark und gilt dort für alle Personen ab 15 Jahren.⁷ Die Nutzung des Dienstes konnte dadurch enorm gesteigert werden.⁸ In den Vergleichsländern wandeln sich digitale Postboxen zu Bürgerportalen, in denen nicht nur Nachrichten empfangen werden können, sondern Bürger*innen und Unternehmen mit Behörden interagieren. Im Unterschied zu Deutschland sind über ein solches Portal eine Vielzahl von Behörden mit nur einer Anmeldung erreichbar. Die Nutzer*innen können dadurch auf eine Vielzahl öffentlicher Dienste zugreifen, Bescheide, Rechnungen, Nachrichten erhalten, Termine vereinbaren sowie Anträge stellen oder ausgefüllte Formulare versenden. Solche Bürgerportale steigern den Nutzen und die Akzeptanz aus Sicht der Anwender*innen. In Deutschland erschweren föderale Strukturen und die nationale Auslegung der europäischen Datenschutzgrundverordnung eine einheitliche Umsetzung, da Behörden personenbezogene Daten nicht ohne Weiteres untereinander austauschen bzw. anderen Behörden Zugang dazu gewähren dürfen.

Die Pflicht zur elektronischen Rechnungsstellen gibt es in Dänemark und Schweden bereits seit fast 20 bzw. 15 Jahren. Sie wurde eingeführt mit dem Ziel, die Abläufe in der öffentlichen Verwaltung effizienter zu gestalten und den bürokratischen Aufwand zu verringern. In Deutschland ist dies erst seit einigen Jahren der Fall.

Die Internetnutzung in der Bevölkerung insgesamt sowie unter den älteren Alterskohorten weist einen deutlichen Abstand zu den Vergleichsländern auf. Wenn auch in allen betrachteten Ländern die Älteren ab 65 Jahren das Internet seltener nutzen, so liegt diese Alterskohorte in Deutschland um mehrere Jahre zurück.

In Deutschland kommen Defizite beim flächendeckenden Internetzugang sowie schlechtere digitale Fähigkeiten in allen Altersgruppen hinzu. Für geschäftliche Versender ist es daher schwieriger als in den Vergleichsländern, Kund*innen digital zu erreichen.⁹

⁷ Es gibt jedoch die Möglichkeit, sich von der Pflicht befreien zu lassen, das digitale Postfach kann dann allerdings gar nicht mehr genutzt werden. Diese Möglichkeit kann ohne Angabe von Gründen erfolgen, in der Praxis wird sie vor allem von hochbetagten oder an Demenz erkrankten Menschen genutzt. In Dänemark waren im 1. Quartal 2024 5,2 Millionen Personen für die digitale Postbox angemeldet, 287.302 Personen waren von der Nutzung ausgenommen, davon mehr als 50% im Alter von mindestens 75 Jahren. Vgl. Digitaliseringsstyrelsen (o.J.): Statistik om Digital Post, <https://digst.dk/it-loesninger/digital-post/om-loesningen/tal-og-statistik/> [13.8.2024].

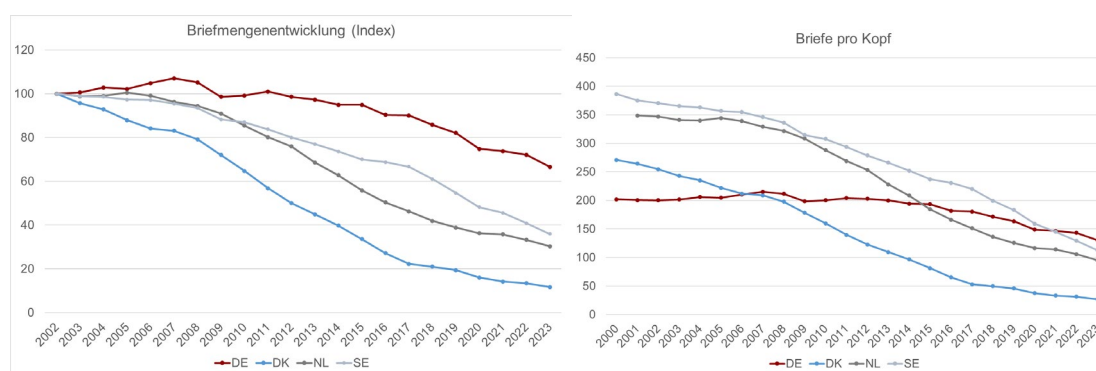
⁸ In Dänemark werden pro Person allein von Behörden durchschnittlich schätzungsweise etwa 40 Mitteilungen über das digitale Postfach versendet, hinzu kommen Mitteilungen von Unternehmen. Diese Schätzung beruht auf der Statistik für zwei Quartale (4/2023 und 1/2024). Vgl. Trafikstyrelsen (o.J.): Statistik om Digital Post, <https://digst.dk/it-loesninger/digital-post/om-loesningen/tal-og-statistik/> [2.7.2024].

⁹ Studien zu den Ursachen der digitalen Lücke zu anderen Ländern geben Hinweise auf Ursachen im gesellschaftlichen Bereich, wie z.B. ein geringes digitales Bildungsniveau bei Geringqualifizierten und bei Personen mit geringem Einkommen. Solche Entwicklungen auf der sozial-gesellschaftlichen Ebene werden nicht betrachtet, da ein direkter Einfluss auf die Postmärkte im Rahmen dieser Studie nicht

2.3 Briefmarkt: Die Briefmengen sind in Deutschland moderat, in den Vergleichsländern stärker gesunken

Im Gegensatz zu den drei Vergleichsländern fiel der Mengenrückgang in Deutschland bis zur Corona-Pandemie vergleichsweise moderat aus. Als Ursache dafür sind die großen Unterschiede bei der Digitalisierung der öffentlichen Institutionen und teilweise der Privatwirtschaft auszumachen, wie sie in Abschnitt 2.2 erörtert worden sind.

Abbildung 2 Briefmengenentwicklung im internationalen Vergleich



Anmerkung: Mengen für Deutschland und Schweden enthalten ein- und ausgehende internationale Sendungen

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Marktberichten der Regulierungsbehörden (ACM, Bundesnetzagentur, Trafikstyrelsen, PTS) und Eurostat

Die Briefmengen haben sich abgekoppelt von der wirtschaftlichen Entwicklung: trotz des insgesamt positiven Wirtschaftswachstums im Zeitraum 2002-2022 in Deutschland und den Vergleichsländern ist die Briefmenge in allen vier Ländern seit 2002 teils stark gesunken. Innerhalb der Briefmenge findet eine Verschiebung hin zu preisgünstigeren Produkten statt, sofern diese angeboten werden. Die Briefmengen erster Klasse sinken daher stärker als Sendungen zweiter Klasse mit längeren Laufzeiten.

Substitution durch digitale Kanäle ist der Hauptgrund für den zu beobachtenden Briefmengenrückgang, auch wenn die Geschwindigkeit des Rückgangs in den vier Ländern unterschiedlich ausfällt. Am stärksten sind die Briefmengen in Dänemark gesunken, das als erstes Land weltweit ein sicheres digitales Postfach eingeführt hat.¹⁰ Dort sank im Jahr 2023 die Briefmenge auf nur noch etwa 12% der Menge des Jahres 2002 (Abbildung 2). Pro Kopf erhält eine Person in Dänemark dadurch noch 27 Briefsendungen im Durchschnitt (2023), während in Deutschland pro Kopf noch etwas über 130 Sendungen im Jahr zugestellt werden.

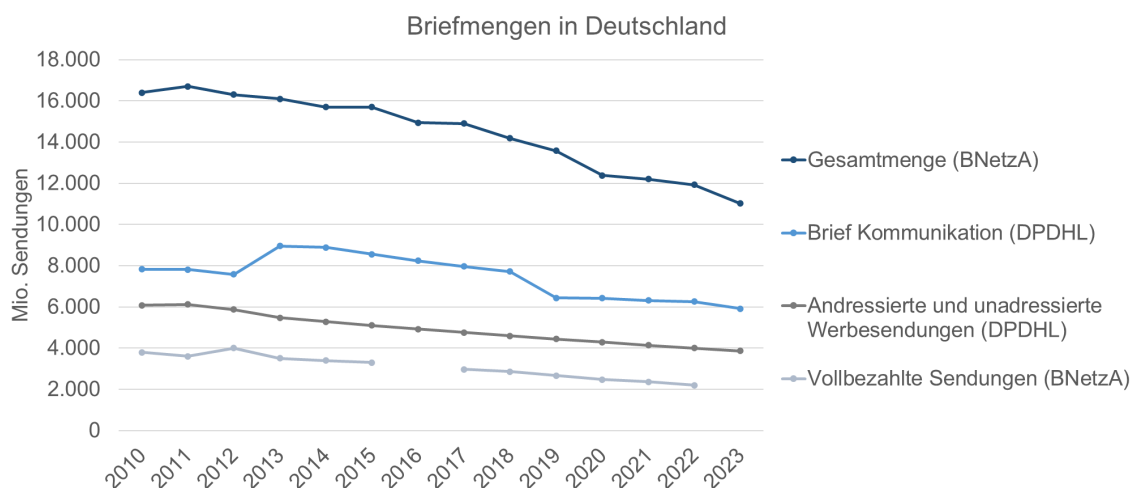
bestimmbar ist. Vgl. Stürz et al. (2023): Das bidt-Digitalbarometer.international, bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation, bidt Analysen und Studien Nr. 9.

¹⁰ Die Kommunikation dänischer Behörden mit Bürger*innen sollte laut dänischer Digitalisierungsstrategie *digital by default* sein, d.h. digitalen Kanälen wurde Vorrang gegenüber physischen eingeräumt. Vgl. Junk, P. (2018), S. 21 ff.

In Deutschland ist ein Rückgang der Briefmengen erst seit der Finanzmarktkrise 2009 zu beobachten. Selbst danach sanken die Mengen bis zur Coronakrise im Jahr 2020 moderat (durchschnittlich 2,1% pro Jahr). Die Kontaktbeschränkungen der Corona-Pandemie lösten bei Unternehmen und Behörden eine verstärkte Umstellung auf digitale Kanäle aus. Zudem reduzierten Werbetreibende während der Krise ihre Marketingbudgets, wodurch besonders Werbesendungen einbrachen. Seit dem Jahr 2020 sank in Deutschland die Gesamtmenge um durchschnittlich 3,8% p.a., mit zuletzt zunehmender Tendenz.

Daten für einzelne Briefmarktsegmente liegen in Deutschland nicht als vollständige Zeitreihen für den gesamten Markt vor (siehe Abbildung 3). Die verfügbaren Daten zeigen seit dem Jahr 2010 einen kontinuierlichen Negativtrend sowohl bei Werbesendungen als auch bei Briefkommunikation.¹¹ Auch Pressesendungen (insbesondere abonnierte Zeitschriften sowie überregionale Tages- und Wochenzeitungen) werden in Deutschland von Postdiensten zugestellt. Ihre Auflagen sinken ebenfalls seit Jahren, während die Nutzung der digitalen Alternativen kontinuierlich steigt.¹²

Abbildung 3 Entwicklung in Briefmarktsegmenten in Deutschland



Anmerkungen: Die Entwicklung der Briefkommunikationsmengen verläuft im Zeitraum 2013-2018 auf einem erhöhten Niveau, was auf eine geänderte Berichterstattungspraxis (Einschluss internationaler Briefsendungen) zurückzuführen ist, die ab dem Jahr 2019 wieder angepasst wurde. Ursachen für die Niveauverschiebung werden von der DHL Group nicht genannt.

Die vollbezahlten Sendungen ergeben sich als Differenz der Gesamtmenge und der Teilleistungsendungen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur und von Jahresberichten der DHL Group.

¹¹ Der auffällig hohe Anteil der Einzelsendungen (20% der Gesamtmenge) ist vor allem auf die darin enthaltenen, mit Frankiermaschinen freigemachten, Sendungen zu erklären.

¹² Die Auflage der Zeitungen geht in Deutschland pro Jahr um etwa 3-4% zurück. Für den Bereich der Zeitschriften sind aufgrund der Heterogenität und ihrer vergleichsweise schlechten Erfassung keine umfassenden Aussagen möglich. WIK-Consult rechnete in einer Studie für das BMWK für Publikumszeitschriften mit einem Rückgang von rund 6% pro Jahr und für Fachzeitschriften mit einem jährlichen Rückgang um ca. 4,5%. Vgl. WIK-Consult (2022), Erforderlichkeit und Möglichkeit einer Bundesförderung für die Pressewirtschaft, S. 23 und 32. Die tägliche Nutzungsdauer von Printzeitungen in Deutschland ist seit dem Jahr 2016 von 17 auf neun Minuten gefallen. Vgl. Seven.One Media GmbH (2024): Durchschnittliche tägliche Nutzungsdauer ausgewählter Printmedien in Deutschland in den Jahren von 2016 bis 2023 (in Minuten), in: Statista.

2.4 Exkurs: Projektion der Briefmengen in Deutschland bis zum Jahr 2035

Vor dem Hintergrund der großen Digitalisierungsunterschiede zwischen Deutschland und den Vergleichsländern stellt sich die Frage, welche Briefmengen es im Jahr 2035 geben wird. Als theoretisches Gedankenspiel projizieren wir dazu die Briefmengenentwicklungen zwischen 2015 und 2023 in den Vergleichsländern auf die deutsche Briefmenge des Jahres 2023 und nehmen eine Fortsetzung der Trends bis zum Jahr 2035 an. Für eine solche Projektion wenden wir die vergangenheitsbezogenen, durchschnittlichen jährlichen Rückgangsraten der Briefmenge im jeweiligen Land (inklusive der Mengen von Wettbewerbern) sowie in Deutschland zur Trendfortschreibung an (vgl. Tabelle 1).¹³

Tabelle 3 Jährliche durchschnittliche Rückgangsraten der Briefmengen (Markt)

	Briefmarkt
Deutschland	-4,4%
Dänemark	-12,4%
Niederlande	-7,3%
Schweden	-8,0%

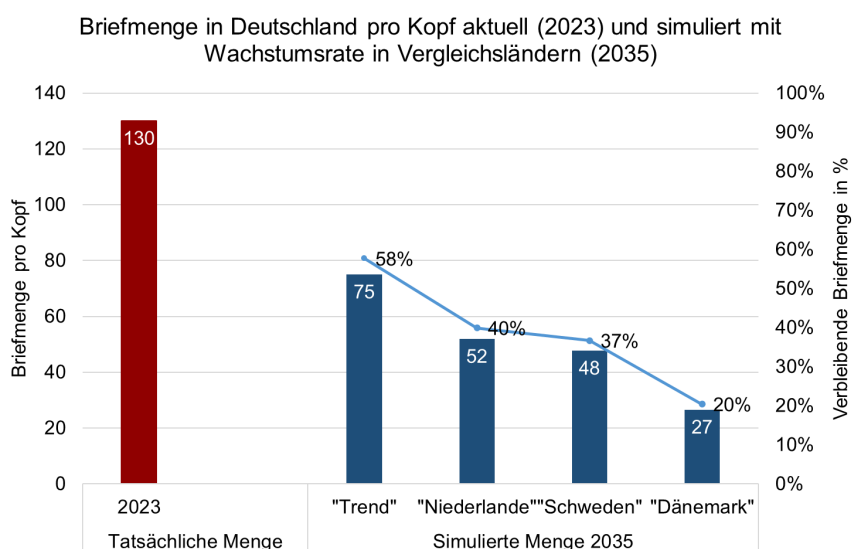
Anmerkung: Die durchschnittlichen Rückgangsraten für den Briefmarkt beziehen sich auf den Zeitraum 2015-2023 für alle vier Länder.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Marktbeobachtungsberichte der Regulierer

Die Ergebnisse dieser Berechnung sind nicht zu verwechseln mit den Einschätzungen zur Mengenentwicklung auf Basis von Szenarien für die Entwicklung des deutschen Postmarkts bis zum Jahr 2035 (Kapitel 3.4). Die hier dargestellten Ergebnisse sind rein rechnerisch angelegt und nicht argumentativ hinterlegt. Im Gegensatz dazu beruhen die Mengenentwicklungen in den Szenarien auf einer Analyse der Briefmengentreiber, gesellschaftlicher Entwicklungen und rechtlicher Rahmenbedingungen.

¹³ Da die Briefmengenentwicklung kurzfristigen Schwankungen unterliegt, haben wir eine langfristige Zeitreihe gewählt, die nicht von den Schwankungen während der Coronapandemie beeinflusst wird.

Abbildung 4 Projektion der Briefmengenentwicklung in Deutschland basierend auf Trendfortschreibungen der Briefmengenentwicklungen in den Vergleichsländern



Quelle: Eigene Darstellung

Unter Anwendung dieser durchschnittlichen jährlichen Rückgangsraten ergeben sich die in Abbildung 4 dargestellten Mengen pro Kopf für das Jahr 2035. Der Projektion zufolge würde die Briefmenge im Jahr 2035 zwischen knapp 60% und 20% der Briefmenge im Jahr 2023 betragen. Im Szenario „Dänemark“, d.h. bei Anwendung der bisherigen durchschnittlichen jährlichen Rückgangsraten in Dänemark auf die deutsche Briefmenge, würde die Menge am stärksten auf 27 Briefe pro Kopf¹⁴ jährlich sinken. Bei einer Trendfortschreibung der bisherigen Rückgangsraten in Deutschland verblieben noch 75 Briefe pro Kopf, was einer verbleibenden Menge von 58% der Ausgangsmenge entspräche. Die Trendfortschreibung mit den Rückgangsraten aus den Niederlanden und Schweden liegen im Ergebnis mit 52 und 48 Sendungen pro Kopf zwischen diesen Werten.

2.5 Onlinehandel: Hohe Nutzung in Deutschland, aber in den Vergleichsländern ist Onlineshopping weiterverbreitet

Ebenso wie im Briefmarkt spielt die Digitalisierung eine wichtige Rolle als Voraussetzung für die Teilnahme am Onlinehandel. Damit Privatpersonen und Unternehmen am Onlinehandel teilnehmen können, benötigen sie einen leistungsfähigen Internetzugang, digitale Fähigkeiten und Zugang zu einem Bezahlverfahren. In Deutschland verfügt ein deutlich größerer Teil der Bevölkerung als in den Vergleichsländern nicht über einen

¹⁴ Die Berechnung der Menge pro Kopf erfolgte unter Anwendung der Bevölkerungsprognose von Eurostat im Szenario „Baseline“, das im Jahr 2040 eine Gesamtbevölkerung von 85,2 Millionen Menschen in Deutschland prognostiziert.

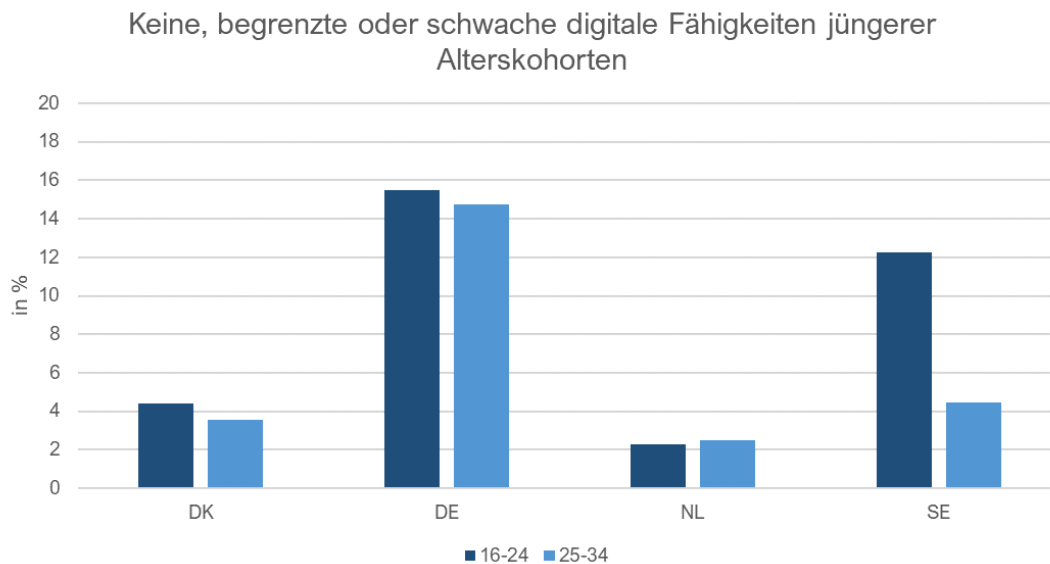
breitbandigen Internetzugang¹⁵. Zudem nutzen weniger Deutsche das Internet im Vergleich zu den anderen Ländern und ein höherer Anteil der Deutschen hat keine oder nur geringe digitale Fähigkeiten, sogar in jüngeren Altersgruppen (siehe Abbildung 5).¹⁶ Insgesamt führt das zu einer im Vergleich niedrigeren Nutzungsintensität im Onlinehandel in Deutschland, sowohl beim Kaufen als auch Verkaufen. Insbesondere die Nutzung in den älteren Alterskohorten ist geringer ausgeprägt (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4 Nutzung des Onlinehandels in Deutschland und den Vergleichsländern (2023)

	Deutschland	Dänemark	Niederlande	Schweden
1) Onlineeinkäufe in den letzten 12 Monate (Bevölkerungsanteil)	77%	89%	92%	89%
2) Onlineeinkäufe von Personen im Alter zwischen 65 und 74 Jahren in den letzten drei Monaten (Kohortenanteil)	43%	64%	64%	62%
3) Privatpersonen, die Waren oder Dienstleistungen online verkaufen (Bevölkerungsanteil)	17%	34%	41%	29%

Quelle: Eurostat

Abbildung 5 Digitale Fähigkeiten jüngerer Alterskohorten im Ländervergleich

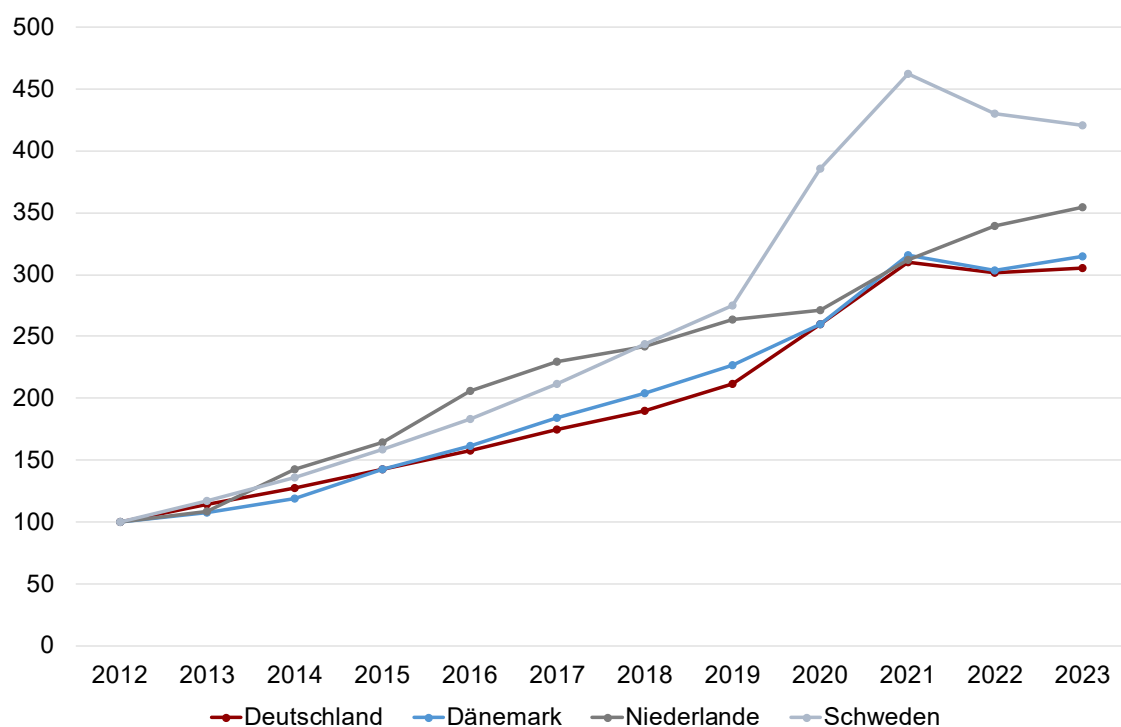


Quelle: Digital Economy and Society Index DESI

¹⁵ Beispielhaft wird hier der Zugang über einen festen Breitbandzugang von mind. 100 Mbit/s verglichen: in Deutschland verfügen 38% der Haushalte über einen solchen Breitbandzugang, in den Vergleichsländern liegt der Anteil bei 53% (Niederlande), 69% (Dänemark) und 85% (Schweden). Vgl. DESI 2023.

¹⁶ Selbst bei den Deutschen im Alter zwischen 16 und 34 Jahren haben ca. 15% keine, begrenzte oder schwache digitale Fähigkeiten laut DESI 2023.

Abbildung 6 Entwicklung der Onlinehandelsumsätze im Ländervergleich (Index)



Anmerkung: Für Dänemark sind nur Umsätze dänischer Onlinehändler enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von HDE Online-Monitor 2024; Thuiswinkel und PostNL via Statista, ID 558214, Stand März 2024; Dansk Erhverv via Statista, ID 557106; PostNord via Statista, ID 643246.

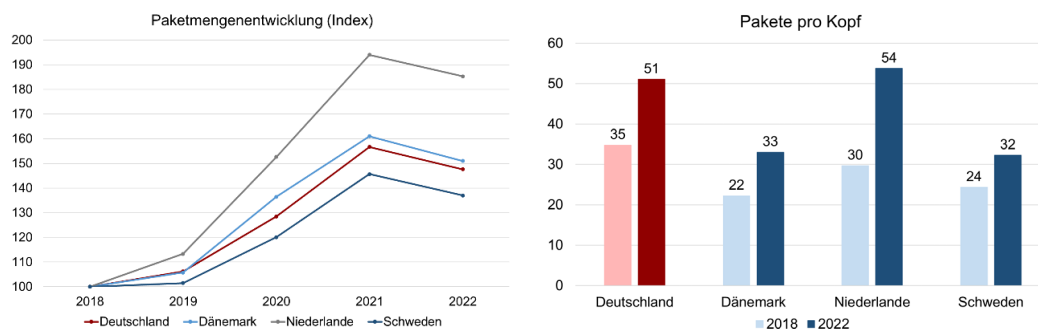
In allen vier Ländern haben sich die Umsätze mit Waren im Onlinehandel zwischen 2012 und 2023 mindestens verdreifacht. Die Corona-Krise als externer Schock löste im Jahr 2020 in allen Ländern, besonders aber in Schweden einen Onlinehandelsboom aus. In Deutschland verzeichneten insbesondere die Warenkategorien Lebensmittel und Drogerieprodukte, Einrichten/Möbel, Medikamente sowie Heimwerken und Baumarktwaren deutliche Zuwächse.¹⁷ Mit der Energiekrise infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine und stark steigenden Verbraucherpreisen ab 2022 brachen die Onlinehandelsumsätze ein, Ausnahme waren die Niederlande. Das Umsatzniveau im Onlinehandel blieb trotz des Rückgangs auf einem höheren Niveau als vor der Corona-Krise.

¹⁷ Vgl. IFH Köln: HDE Onlinemonitor 2024.

2.6 Hohe Mengen im deutschen Paketmarkt

Die Paketmengen sind in allen vier Ländern infolge des wachsenden Onlinehandels in den letzten Jahren stark gewachsen (Abbildung 7).¹⁸

Abbildung 7 Paketmengenentwicklung im internationalen Vergleich



Quelle: Deutschland, Niederlande und Schweden eigene Darstellung auf Basis von Marktbeobachtungsdaten der Regulierungsbehörden in Deutschland, Niederlande und Schweden, für Dänemark Effigy via Statista, sowie Eurostat für Bevölkerungsdaten [INDIC_DE]

In Deutschland lagen die Paketmengen bereits im Jahr 2018 auf einem relativ hohen Niveau, wobei B2B-Sendungen einen großen Anteil ausmachen.¹⁹ Dementsprechend fällt die Steigerung geringer aus als in Dänemark und den Niederlanden. Ausschlaggebend für die positive Entwicklung auf Paketmärkten ist der Onlinehandel zusammen mit der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Konsumklima. Deutlich erkennbar ist in Abbildung 7 der Einbruch der Mengen im Jahr 2022, der mit den gesunkenen Onlinehandelsumsätzen und der hohen Inflation in dem Jahr korreliert.

In Deutschland erholten sich im Jahr 2023 die Paketmengen leicht: mit 3,6 Milliarden Paketen (national und international) liegt die Menge für das Jahr 2023 zwar noch immer unter der Rekordmenge der Coronajahre, aber höher als 2022.²⁰ Die Aussichten für das Jahr 2024 sind eher positiv, der Bundesverband Paket- und Expresslogistik (BPEX) erwartet für 2024 ein moderates Wachstum.²¹

¹⁸ Während die nationalen Regulierungsbehörden Daten zur Briefmengenentwicklung seit Verabschiedung der europäischen Postdienste-Richtlinie erheben und berichten, ist die Datenlage auf Paketmärkten schlechter und durch Inkonsistenzen geprägt. Es liegen zudem nicht ebenso lange Zeitreihen vor wie für Briefsendungen.

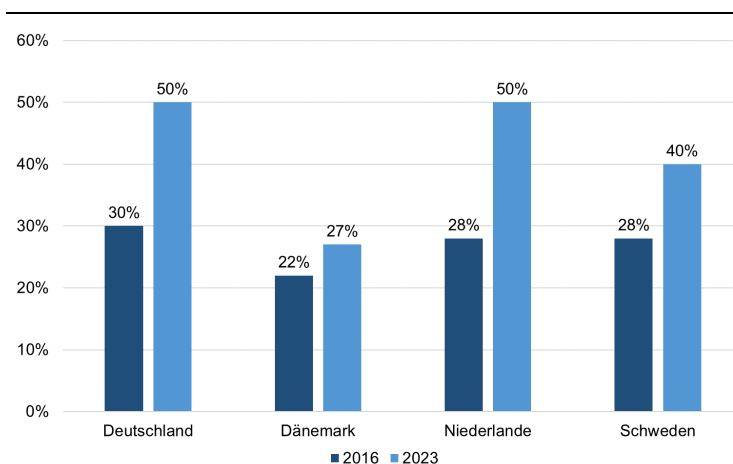
¹⁹ Der Anteil der B2B-Sendungen an den nationalen Paketen betrug im Jahr 2018 32%, der B2B-Anteil an der Kurier-, Express- und Paket-Gesamtmenge bei 46%. Die Angaben beruhen auf Schätzungen des Bundesverbands Paket- und Expresslogistik BPEX, vormals BIEK, vgl. KE-Consult (2019): KEP-Studie 2019 – Analyse des Marktes in Deutschland.

²⁰ Eigene Berechnung auf Grundlage von KE-Consult (2024): KEP-Studie 2024.

²¹ Vgl. BPEX (2024), 735 Millionen Sendungen in der Weihnachtszeit – Paketbranche erwartet moderates Wachstum, Pressemitteilung vom 31.10.2024.

Internationale warentragende Sendungen (Pakete und Päckchen) haben durch den Onlinehandel stark zugenommen.²² Insbesondere die auf asiatische Billig-Produkte spezialisierten Plattformen wie Temu und Shein sorgen in den letzten Jahren für Zuwächse bei internationalen Päckchen und Paketen aus Asien nach Europa und Deutschland. Schätzungen zufolge beläuft sich die Sendungsmenge von Temu und Shein von Asien nach Deutschland im Frühjahr 2024 auf bis zu 400.000 Sendungen täglich.²³ Die zunehmende Beliebtheit der asiatischen Plattformen wird von Befragungsergebnissen gestützt, wonach der Einkauf auf chinesischen Plattformen seit 2016 in allen Vergleichsländern zunimmt (Abbildung 8).

Abbildung 8 Herkunftsländ des letzten grenzüberschreitenden Onlineeinkaufs: Anteil Antworten „China“ von Verbrauchern aus den Vergleichsländern



Quelle: IPC (2024): Cross-border e-commerce shopper survey 2023, IPC (2017): Cross-border e-commerce shopper survey 2016.

Gekauft werden im Ausland vor allem Mode, Schuhe, Unterhaltungselektronik, Pflegeprodukte.²⁴ Jüngere Menschen sind eher bereit, im Ausland einzukaufen, sie schätzen die größere Produktauswahl und niedrigeren Preisen.²⁵

Der nationale und internationale Onlinehandel ist der stärkste Treiber der Paketmengen in Deutschland sowie in den Vergleichsländern. In letzteren sind allerdings die

²² Bereits zwischen den Jahren 2011 und 2016 stieg die Menge der internationalen Päckchen, die nach den Regeln des Weltpostvereins abgewickelt und vergütet werden, zwischen der Region Asien-Pazifik und den Industrienationen von 22% der weltweiten UPU-Postströme auf 33%. Vgl. WIK-Consult (2019): Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery, Study for the European Commission, 2019, S. 200. Genauere Mengenangaben, etwa für die Sendungen zwischen Asien und der EU oder sogar Deutschland, sind nicht öffentlich verfügbar. Allerdings geben Zollstatistiken auf EU-Ebene Hinweise auf das stark wachsende Volumen von importierten Warensendungen mit einem Zollwert unter 150 € aus Nicht-EU Staaten, vgl. Niederprüm, A., Stuck, J.: Veränderungen im Zollwesen und Auswirkungen auf Postunternehmen und Onlinehandel. Diskussionsbeitrag Nr. 518.

²³ Vgl. Handelsblatt (2024), Chinesische Online-Händler verstopfen Lufttransporte, 23.2.2024, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/china-billig-ware-von-temu-und-shein-verstopft-luftfracht-markt/100016912.html> [26.2.2024].

²⁴ Vgl. IPC (2024): Cross-border e-commerce shopper survey 2023, S. 13.

²⁵ In einer Befragung von DHL eCommerce gaben 32% der befragten deutschen Onlineshopper als Grund für den Einkauf im Ausland an, dass das Produkt nicht im eigenen Land erhältlich ist. 43% nannten niedrigere Preise. Vgl. DHL: Online shopper survey 2022, S. 8.

Voraussetzungen für eine stärkere Nutzung des Onlinehandels günstiger, da breitbandige Internetzugänge weiterverbreitet und die digitalen Fähigkeiten höher sind als in Deutschland.

3 Szenarien für die zukünftige Entwicklung des deutschen Postmarkts bis zum Jahr 2035

Ziel dieses Kapitels ist die Entwicklung von Szenarien für den deutschen Brief- und Paketmarkt im Jahr 2035. Dazu wird zunächst die Ausgangssituation der wesentlichen Treiber auf diesen Märkten dargestellt. Im Briefmarkt steht dabei der Stand der Digitalisierung als im Fokus, im Paketmarkt der Onlinehandel und dessen Trends. Im Abschnitt 3.2 werden die wesentlichen Treiber der Nachfrage identifiziert, auf deren Basis die Szenarien in Abschnitt 3.3 entworfen werden.

3.1 Ausgangssituation

3.1.1 Briefmarkt

Im Folgenden wird der Stand der Digitalisierung in den Segmenten Transaktionssendungen (Rechnungen, Kontoauszüge), Kommunikation mit Behörden, persönliche Kommunikation, Direktwerbung und Pressesendungen dargestellt.

Rechnungen, Kontoauszüge und Jahresmitteilungen von Unternehmen

In der Vergangenheit stammten Versender mit hohen Rechnungsaufkommen typischerweise aus dem Finanzsektor (Banken, Versicherungen), Telekommunikation und Versorgung (z.B. Energie, Wasser) sowie Handel.²⁶ Insbesondere Finanz- und Telekommunikationsdienstleister haben im Verlauf der letzten zehn Jahre einen großen Teil der Rechnungstellung an Private unserer Einschätzung nach auf digitale Kanäle umgestellt und nutzen dafür eigene Onlineportale oder mobile Applikationen (Apps). Öffentlich zugängliche Statistiken existieren dazu nicht.

Infobox 1 Unternehmen nutzen verstärkt digitale Kundenportale

Versender und Postdienstleister teilten die Einschätzung, dass eine Mehrheit der großen Versender bereits in Lösungen investiert habe, die es ihnen erlauben, ihre Kunden sowohl digital als auch per Brief zu erreichen. Die Unternehmen überließen jedoch die Entscheidung für den Kanal ihren Kunden. Insbesondere bei Finanzdienstleistern und Telekommunikationsunternehmen sei es üblich, Anreize zur Nutzung digitaler Kanäle zu setzen, indem z.B. der Rechnungsempfang per Brief verteuert oder Vertragsmodelle mit digitalem Zugang rabattiert würden. Aus Sicht großer Versender aus dem Bereich der Finanzdienstleister ist die ökologische Nachhaltigkeit des Kommunikationskanals bedeutsam, während sie für andere Versender keine Priorität hat. Unabhängig von der Branche setzt nach Meinung der meisten Befragten die Nachhaltigkeitsberichterstattung Anreize, auf digitale Kanäle zu wechseln.

Quellen: Interviews, Workshop, Versender-Onlinebefragung im Arbeitskreis Großversender des DVPT

²⁶ Vgl. WIK-Consult (2009): Nachfrage nach Postdienstleistungen von Geschäftskunden, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, S. 10.

Einer Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur zufolge versendeten im Jahr 2009 70% der befragten Unternehmen ausschließlich oder vorwiegend Briefe an andere Unternehmen (B2B).²⁷ Unserer Einschätzung nach ist die Rechnungstellung B2B zwischen großen Unternehmen mehrheitlich digitalisiert, ein hoher Teil der kleinen und mittleren Unternehmen ist jedoch noch nicht vorbereitet auf die Umsetzung der E-Rechnungspflicht ab dem Jahr 2025 für große bzw. ab 2028 für alle Unternehmen.²⁸

Laut Digitalisierungsindex DESI versendete im Jahr 2023 weniger als jedes fünfte Unternehmen in Deutschland E-Rechnungen. Dieser Wert ist seit 2019 kaum gestiegen. In einer Unternehmensbefragung aus dem Jahr 2009 gaben knapp drei Viertel der befragten Unternehmen an, Rechnungen ausschließlich per Brief zu versenden, weniger als 1% versendeten 2009 ausschließlich elektronische Rechnungen.²⁹ Einer Befragung von Handelsunternehmen zufolge haben sich elektronische Rechnungen selbst im Jahr 2020 im Handel noch nicht durchgesetzt: erst 38% der kleinen und 60% der großen Händler versendeten elektronischen Rechnungen.³⁰

Infobox 2 E-Rechnungspflicht: Unterschiede nach Unternehmensgröße

Die Befragten vertraten die Einschätzung, dass E-Rechnungen bei großen Unternehmen bereits verbreiteter seien als bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), dennoch habe ein Teil der großen Unternehmen die B2B-Rechnungstellung noch nicht vollständig digitalisiert. Bei KMU seien physische Rechnungen noch üblich und der Nachholbedarf ausgeprägter als bei großen Unternehmen.

Die befragten Versender und Dienstleister zeigten unterschiedliche Einschätzungen in der Frage, ob die E-Rechnungspflicht zukünftig einen Digitalisierungsschub bei KMU auslösen könnte.

Quellen: Interviews, Workshop, Versender-Onlinebefragung im Arbeitskreis Großversender des DVPT

Kommunikation mit Behörden

Angaben zum Briefaufkommen der Behörden und öffentlichen Institutionen auf den verschiedenen föderalen Ebenen sind nicht verfügbar. Angesichts des konstatierten Digitalisierungsrückstand der Behördenlandschaft und eines mangelnden digitalen Postfachs ist davon auszugehen, dass mit wenigen Ausnahmen ein hoher Anteil der Behördenkommunikation mit Unternehmen und Bürger*innen immer noch per Brief erfolgt.³¹ Der Personalausweis mit Onlineausweisfunktion kann für vereinzelte Anwendungen in der

²⁷ Ebenda, S. 33. Dabei ist zu beachten, dass in der Studie, um der Struktur der deutschen Wirtschaft Rechnung zu tragen, vor allem kleine und mittlere Unternehmen befragt wurden. Darunter befanden sich nur wenige Großversender.

²⁸ Die Interviews und die Ergebnisse des Workshops im Rahmen dieser Studie bestätigten dies.

²⁹ Vgl. WIK-Consult (2009), S. 60.

³⁰ Nur 36% der kleinen Händler beschäftigten sich mit Digitalisierungsprojekten, aber bereits eine deutliche Mehrheit der großen Händler (89%). Vgl. ibi research (2020): Der deutsche Einzelhandel 2020, S. 19 und 28. Kleine Händler sind definiert als Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden und 2 Millionen Euro Jahresumsatz, große Händler ab 500 Mitarbeitenden und 500 Millionen Euro Umsatz p.a.

³¹ Dies wurde von den interviewten öffentlichen Versendern, im Workshop sowie in der Onlinebefragung zu dieser Studie bestätigt.

Behördenkommunikation genutzt werden, insgesamt sind die möglichen Anwendungsfälle sowie die Verbreitung auf Bürger*innenseite aber gering.

Für einige Anwendungsfälle existieren Speziallösungen, wie das ELSTER-System für Steuererklärungen, -voranmeldungen und -bescheide, oder das elektronische Bürger- und Organisationenpostfach (eBO) sowie das Elektronische Gerichts – und Verwaltungspostfach (EGVP) für die Kommunikation zwischen Gerichten und Verfahrensbeteiligten. Die Einreichung digitaler Steuererklärungen per ELSTER ist innerhalb der letzten 20 Jahre stark angestiegen, von unter 150.000 Steuererklärungen im Jahr 2000 auf 63 Millionen im Jahr 2023. Zur stärkeren Nutzung digitaler Systeme für die Steuererklärung hat der Wegfall der Belegvorlagepflicht ab dem Jahr 2017 beigetragen, wonach Steuerpflichtige Belege nur noch dann einreichen müssen, wenn das Finanzamt sie dazu auffordert.

Infobox 3 Langsame Digitalisierung in Behörden

Versender und Postdienstleister beurteilen die Digitalisierungsgeschwindigkeit in Behörden einstimmig als langsamer als in Unternehmen. Es mangle insbesondere an den rechtlichen Voraussetzungen, Budget sowie qualifiziertem Personal für die Digitalisierung der Verwaltung. Sofern öffentliche Institutionen bereits Kommunikationsprozesse digitalisiert haben, würden diese von Bürger*innen als umständlich und teilweise aufwändiger wahrgenommen als etablierte papiergebundene Prozesse. Dies wird u.a. als ein Grund für die geringe Nutzung digitaler Kommunikationswege mit der öffentlichen Verwaltung eingeschätzt. Für die Zukunft erwartet ein Teil der Befragten eine Beschleunigung der Digitalisierung und nennt als Gründe dafür neben ineffizienten Prozessen auch konkrete rechtliche Änderungen, z.B. die E-Rechnungspflicht ab dem Jahr 2025 oder die geplante Einführung eines digitalen Bürgerpostfachs auf Basis des OZG-Änderungsgesetzes.

Quellen: Interviews, Workshop, Versender-Onlinebefragung im Arbeitskreis Großversender des DVPT

Aus Sicht von Verbraucher*innen ist der bevorzugte Kommunikationskanal für Mitteilungen von Behörden noch immer der Brief, aber mit altersabhängigen Unterschieden. Während etwa die Hälfte der Befragten in der Altersgruppe 18 bis 35 Jahre eine physische Mitteilung per Brief bevorzugt, sind es drei Viertel in der Altersgruppe ab 65 Jahre.³² Die andere Hälfte der jüngeren Befragten wünscht sich, digital informiert zu werden. Bei der Interpretation dieser Daten sollte berücksichtigt werden, dass ein sicheres digitales Postfach in Deutschland als Alternative zum Brief nicht zur Verfügung steht.

Persönliche Kommunikation

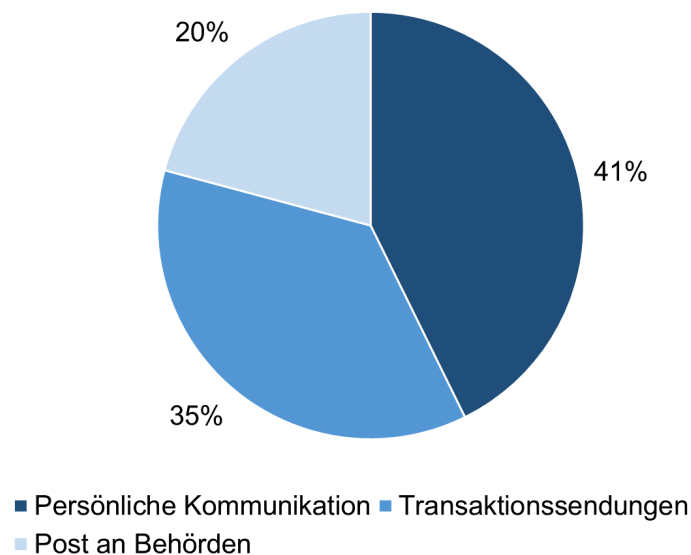
Einer Auswertung der Bundesnetzagentur zufolge empfangen im Jahr 2018 Privatpersonen durchschnittlich 221 Sendungen und versendeten 51 Briefe.³³ Briefe und Karten an andere Privatpersonen machten den größten Anteil aus (siehe Abbildung 9). Eine Befragung von Forsa im Auftrag der Deutschen Post im Herbst 2024 ergab, dass seitdem der

³² Vgl. Spectos (2022): Briefkastenmonitor 2022, S. 31.

³³ Vgl. Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2018): Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, Ergebnisbericht, Stand 1. März 2018.

Briefversand durch Private gesunken ist.³⁴ Nur noch 3% der Befragten versenden jährlich mehr als 50 Briefe, 9% versenden gar keine und zwei Drittel versenden bis maximal zehn Briefe im Jahr. Jüngere Befragte (18 bis 29 Jahre) versenden noch weniger Briefe, von ihnen versenden drei Viertel unter zehn Briefe/Jahr.

Abbildung 9 Briefversand nach Inhalt von Privaten (2018)



Quelle: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2018): Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, Ergebnisbericht, Stand 1. März 2018.

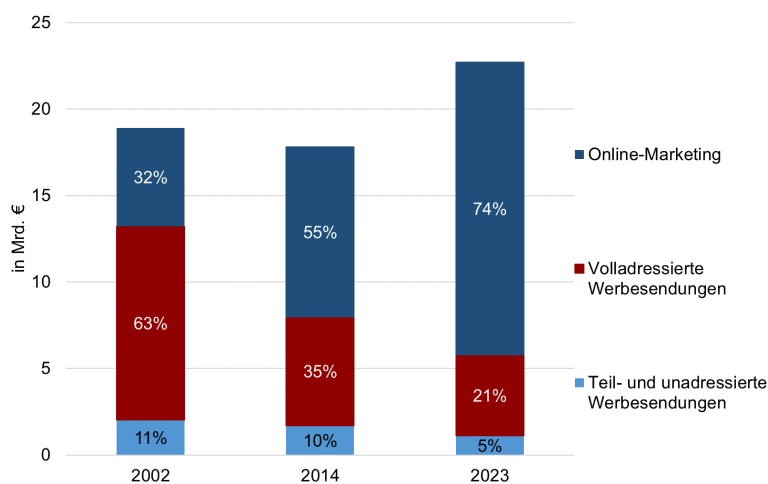
Direktwerbung

Wie stark die Mengen adressierter Direktwerbung gesunken sind, ist mangels einer Erfassung dieser Daten nicht quantifizierbar. Festzustellen ist, dass ein sinkender Anteil der Marketingbudgets Werbetreibender auf adressierte und unadressierte Direktwerbung entfällt (vgl. Abbildung 10): im Jahr 2002 gaben Werbetreibende in Deutschland noch insgesamt über 11 Milliarden Euro für volladressierte Direktwerbung aus (inkl. Druck und Konzeption), im Jahr 2023 sank das Budget für dieses Werbeinstrument auf nur noch 4,7 Mrd. Euro.³⁵

³⁴ Vgl. Forsa: Die Deutsche Post und DHL in der Einschätzung der Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung, 20.9.2024, S. 6.

³⁵ Vgl. Deutsche Post (2003): Direktmarketing Deutschland und Deutsche Post DHL (2024), Dialogmarketing-Monitor 2024.

Abbildung 10 Ausgaben für Direktwerbung und Onlinemarketing in Deutschland



Anmerkung: Die Abbildung berücksichtigt nur ausgewählte Werbeinstrumente aus dem Bereich Online-Marketing und Werbesendungen. Andere Instrumente wie TV- und Radiowerbung werden nicht dargestellt, machen aber einen hohen Anteil am Werbemarkt insgesamt aus.

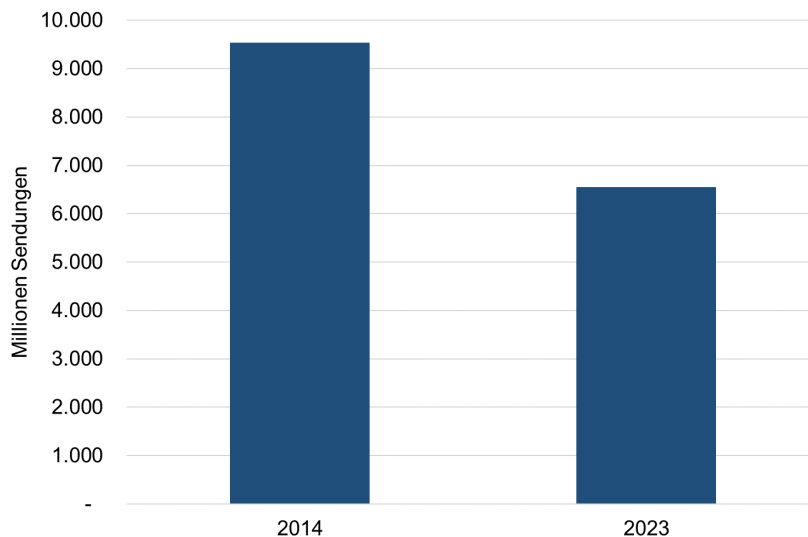
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Deutsche Post DHL: Dialogmarketing-Monitor 2024 und Deutsche Post DHL (2015): Dialogmarketing Deutschland 2015, Deutsche Post (2002): Direktmarketing Deutschland 2003.

Daten zu den Dialogpostmengen der Deutschen Post zeichnen ein ähnliches Bild. Voll-, teil- und unadressierte Werbesendungen sind zwischen dem Jahr 2014 und 2023 um 31% gesunken (vgl. Abbildung 11).³⁶ Ein deutlicher Trend im Bereich Werbung ist die steigende Bedeutung des Onlinemarketing, für das Werbetreibende im Jahr 2023 dreimal so viel ausgaben wie im Jahr 2002 (5,7 Mrd. und 16,9 Mrd. Euro).³⁷

³⁶ Eigene Berechnung auf Basis der Quartalsberichte von Deutsche Post DHL. Unklar ist jedoch, wie hoch der Anteil der unadressierten Mengen in dieser Angabe ist.

³⁷ Vgl. ebenda.

Abbildung 11 Dialogmarketingmengen bei Deutsche Post im Vergleich der Jahre 2014 und 2023



Anmerkung: Dialogmarketingmengen enthalten teil- und unadressierte Mengen.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Deutsche Post DHL: Direktmarketing-Monitor 2024

Gewandelt hat sich zudem die Art der eingesetzten Werbesendungen. Waren zu Beginn der Nuller Jahre umfangreiche Kataloge üblich, ist deren Seitenanzahl im Laufe der Zeit gesunken. Schwere Kataloge sind vom Markt so gut wie verschwunden und wurden durch leichte Kataloge und Broschüren mit wenigen Seiten, Flyer oder Karten ersetzt, die per QR-Code auf einen Onlineshop bzw. eine Landingpage verweisen.

Infobox 4 Adressierte Direktwerbung

Nach Aussagen von Postdienstleistern und Versendern setzen Werbetreibende adressierte Direktwerbung zunehmend im Marketingmix zusammen mit digitalen Werbeformaten ein. Noch sei die Aufmerksamkeit für eine adressierte Werbesendung höher als für ein digitales Format, auch aufgrund der haptischen Ansprache. Zur Neukundenakquise sei adressierte besser geeignet als digitale Werbung. Zukünftig, so die Befragten, könnte digitale Werbung auch für ältere Menschen verstärkt eingesetzt werden.

Der Trend zur Individualisierung von Werbung sei mit hohem Aufwand verbunden, was einen Nachteil adressierter Werbesendungen im Vergleich zu digitalen Formaten bedeute.

Als Kostentreiber sei für Werbetreibende nicht nur das Porto relevant, sondern das Gesamtbudget inkl. Papierkosten, Konzept, Druck und Versand.

Die Befragten erwarten zukünftig eine Fortsetzung des Rückgangs bei adressierten Werbesendungen, der jedoch weniger stark als bei Briefkommunikation ausfallen könne.

Quellen: Interviews, Workshop, Versender-Onlinebefragung im Arbeitskreis Großversender des DVPT

Pressesendungen / Zeitungen und Zeitschriften

Die Auflagen der Zeitungen und Zeitschriften sind seit schon seit Mitte der 1990er Jahre rückläufig.³⁸ Nur ein kleiner Teil dieser Auflage wird per Post zugestellt, hierbei handelt es sich um abonnierte Titel.³⁹ Von den Tageszeitungsabonnements wird der Großteil als verlagseigene Frühzustellung an die Haushalte verteilt. Auf dem Postweg werden vor allem Zeitschriften (Abonnements, Mitglieder- und Kundenzeitschriften) sowie ein kleiner Teil der Tages- und Wochenzeitungen zugestellt.⁴⁰ Die abonnierte Auflage sank zwischen 2016 und 2023 um 4,2% pro Jahr und damit etwas weniger stark als die Auflagen insgesamt (4,9% p.a.). Bei den abonnierten regionalen Zeitungen sank die Auflage im Durchschnitt um 4,3% p.a. Der Rückgang bei den Abos hat sich seit 2021 weiter beschleunigt. So ging im Jahr 2023 die Zahl der abonnierten Tageszeitungen im Vergleich zum Vorjahr um 7,2% und bei den regionalen Tageszeitungen um 7,0% zurück.⁴¹

Wesentliche Treiber für den Rückgang sind erstens die Altersstruktur der Leserschaft. Abonnenten von gedruckten Tageszeitungen weisen ein hohes Durchschnittsalter auf. Die naturgemäß höhere Mortalität in dieser Altersgruppe als in der Gesamtgesellschaft hat daher eine negative Auswirkung auf die Abonnentenanzahl.⁴² Zweitens hat sich das Mediennutzungsverhalten verändert, v.a. Jüngere bevorzugen digitale Angebote.⁴³

3.1.2 Paketmarkt

Die bisherige Entwicklung des deutschen Paketmarktes wird vor allem durch den Onlinehandel bestimmt. Letzterer ist durch verschiedene Trends gekennzeichnet, die zum Paketmengenwachstum beitragen. Dabei werden im Folgenden die Segmente B2C (Business-to-Consumer), B2B (Business-to-Business) und C2X (Consumer-to-X) sowie internationale Paketsendungen unterschieden.

³⁸ WIK-Consult (2022): *Erforderlichkeit und Möglichkeit einer Bundesförderung für die Pressewirtschaft*, S. 21.

³⁹ Bei Tageszeitungen beträgt der Anteil der Abonnements in 2023 etwa 37%, bei Zeitschriften etwas mehr als 25%. WIK-Berechnung auf Basis von IVV (2023): *Auflagenstruktur der Tageszeitungen in Deutschland im 4. Quartal 2023* via Statista und IVV (o.J.): *Auflagenstruktur der Zeitschriften in Deutschland* via Statista.

⁴⁰ Einige regionale Zeitungsverlage mit eigener Zustellorganisation für Briefe und Zeitungen setzen auf die Strategie „Zeitung folgt Brief“ als Reaktion auf sinkende Abonnementzahlen. Statt einer separaten Frühzustellung für Zeitungen werden diese später am Tag zusammen mit Briefen zugestellt. Vgl. Niederprüm, A., Junk, P. (2023): *Preis- und Qualitätsstrategien im Briefmarkt: Auswirkungen auf den Zustellwettbewerb in Deutschland*.

⁴¹ Vgl. WIK-Consult (2022): *Erforderlichkeit und Möglichkeit einer Bundesförderung für die Pressewirtschaft*, S. 21 und BDZV (2024a): *Zur Wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen*, Branchenbeitrag 2024.

⁴² Vgl. WIK-Consult (2022): *Erforderlichkeit und Möglichkeit einer Bundesförderung für die Pressewirtschaft*, S. 23.

⁴³ Die tägliche Nutzungsdauer gedruckter Zeitungen ist vom Jahr 2016 bis 2023 von 17 auf 9 Minuten, die der gedruckten Zeitschriften von 6 auf 3 Minuten gesunken.

B2C-Sendungen

Seit Jahren verzeichnet das B2C-Segment hohe Wachstumsraten. Das starke Wachstum dieser Sendungen hat bei einer unterdurchschnittlichen Steigerung der B2B-Sendungen dazu geführt, dass die Strukturen auf dem deutschen Paketmarkt sich gewandelt haben, von einem B2B-dominierten Markt zu einem B2C-geprägten.⁴⁴

Bestimmte Warengruppen konnten in den letzten Jahren besonders vom Onlinehandel profitieren, darunter Lebensmittel und Drogerieprodukte, Möbel und Einrichtungsgegenstände, Medikamente sowie Produkte aus den Bereichen Heimwerken und Baumarkt.⁴⁵ Der Onlinehandel mit Lebensmitteln (inkl. gekühlte Frischware) und Waren des täglichen Bedarfs (z.B. Haushaltsartikel, Drogeriewaren, Körperpflege/Kosmetik) verzeichnet hohe Wachstumsraten bei gleichzeitig noch geringem Onlineanteil.⁴⁶ In diesen Sortimenten sowie auch bei Mode und Accessoires sind Abonnement-Modelle entstanden, d.h. Onlinekund*innen erhalten regelmäßig Pakete mit entweder einem von ihnen festgelegten Warenkorb, oder einem Überraschungssset von kuratierten Produkten.

In Deutschland besteht im Bereich Social Commerce⁴⁷, einer Befragung des IFH Köln zufolge ein großes Potenzial. Mehr als sieben von zehn Befragten gaben an, schon einmal ein Produkt durch Social Commerce gekauft zu haben. Die Nutzung von Social Commerce erfordert digitale Fähigkeiten sowie eine grundsätzliche Bereitschaft der Nutzer sich damit auseinanderzusetzen. Zielgruppe von Social Commerce sind vor allem jüngere Käufer (zwischen 20 und 50 Jahre).⁴⁸

Der Einsatz von Innovationen und neuen Technologien im Onlinehandel begünstigt die Entstehung neuer Anwendungen und Geschäftsmodelle, vor allem durch die Nutzung Künstlicher Intelligenz (KI) und Anwendungen der Augmented bzw. Virtual Reality (AR und VR). Das Ziel ist es, das Einkaufserlebnis für Kunden zu verbessern und interaktiver zu gestalten. Mit diesen Technologien soll das Onlineshopping stärker an die Bedürfnisse und Vorlieben der Verbraucher angepasst werden.⁴⁹ Einfache Beispiele für die Anwendung in der Praxis sind KI-gestützte Chatbots, die Kundenanfragen effizient beantworten und personalisierte Produktempfehlungen geben können. AR- und VR-Anwendungen ermöglichen Nutzer*innen, Produkte virtuell anprobieren (Virtual Dressing) oder in ihre

⁴⁴ Im Jahr 2009 betrug der B2C-Anteil 45%, vgl. KE-Consult (2013), KEP-Studie 2013, Marktanalyse, S. 15. Der B2C-Bereich ist seitdem zum größten Segment avanciert: sowohl unter allen KEP-Sendungen als auch bei den nationalen Paketen stellen B2C-Sendungen den größten Anteil (59% aller KEP-Sendungen, 72% der nationalen Pakete). und KE-Consult (2024), S. 19-20.

⁴⁵ Vgl. BEVH (2024), Interaktiver Handel in Deutschland, Ergebnisse 2023, S. 15.

⁴⁶ Vgl. IFH Köln (2024): HDE Onlinemonitor 2024, S. 18-19.

⁴⁷ Social Commerce bezeichnet die Integration von Shoppingfunktionen in soziale Netzwerke und Plattformen wie Facebook, Instagram, You Tube, Pinterest und TikTok. Onlinehändler*innen verknüpfen hier ihre "soziale Präsenz" sowie Rezensionen und Empfehlungen mit einer Kaufoption.

⁴⁸ Vgl. IFH Köln und KPMG (2024), Consumer Barometer, Fokusthema: Social Commerce, Ausgabe 01/24, <https://kpmg.com/de/de/home/media/press-releases/2024/03/wie-social-commerce-den-onlinehandel-befeuert.html> [30.10.2024].

⁴⁹ Verbraucherbefragung von Klarna zufolge erwarten 31% der Onlinekund*innen in Deutschland den Einsatz von Virtual bzw. Augmented Reality, 33% erwarten personalisierte Produktempfehlungen. Vgl. Klarna Shopping Pulse (o.J.), [31.10.2024].

Umgebung zu projizieren, bevor sie eine Kaufentscheidung treffen. Dieser Ansatz wird zunehmend von Mode- und Einrichtungshändlern genutzt.

B2B-Sendungen

Der B2B-Anteil am deutschen Paketmarkt nimmt stetig ab, er sank von 47% im Jahr 2016 auf 37% (2023), jeweils inklusive Kurier- und Expresssendungen. In absoluten Mengen erreichten die B2B-KEP-Sendungen im Jahr 2021 einen Höchststand, seitdem sind sie rückläufig. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die starke konjunkturelle Abhängigkeit.⁵⁰

Der Onlinehandel im Bereich B2B ist je nach Branche und Warenart unterschiedlich entwickelt. Bei standardisierten Produkten, z.B. im Bereich Büromaterialien, Computer und Zubehör, ist der Onlinehandel mit Geschäftskunden bereits etabliert, aber in anderen Warenkategorien noch nicht weitverbreitet. Ein Trend zur Verlagerung des Verkaufsvorgangs auf digitale Kanäle (anstelle von persönlichen Verkaufsgesprächen durch Vertriebsmitarbeitende), Sendungsvereinzelung und just-in-time-Lieferung sind unter dem Begriff „Consumerisation“ des B2B-E-Commerce festzustellen.⁵¹

„China-Sendungen“

International eingehende Pakete sind zu einem Wachstumstreiber im deutschen Paketmarkt geworden, die Paketdienstleistern auch in Zeiten stagnierender nationaler Mengen zu Wachstum verhelfen.⁵² Dafür sind vor allem Entwicklungen bei chinesischen Onlineplattformen maßgeblich (wie Temu, AliExpress und Shein), die es chinesischen und anderen asiatischen Herstellern ermöglichen, direkt an Onlinekund*innen in den USA und Europa zu verkaufen. Genaue Daten zu Sendungsmengen oder Tonnagen sind nicht öffentlich verfügbar, aber Verbraucherbefragungen deuten darauf hin, dass Bestellungen auf asiatischen Plattformen zunehmend beliebter werden.⁵³ Eine Befragung im Auftrag des deutschen Handelsverbands HDE unter 500 Internetnutzer*innen, die in den letzten zwölf Monaten einen Onlinekauf bei einem ausländischen Händler getätigt hatten, kam zu dem Ergebnis, dass deutsche Onlineshopper ausländische Waren mit großem Abstand am liebsten in China (44% der Befragten) bestellen. Rund ein Viertel der Befragten nutzen dazu die Plattformen Temu und Shein sowie etwa ein Fünftel AliExpress.⁵⁴

China ist mit über 60% weltweit der größte Exporteur von E-Commerce-Sendungen, wie eine Marktschätzung aus dem Börsenprospekt von Cainiao, der Logistiktochter des

⁵⁰ Vgl. BPEX (2024), 735 Millionen Sendungen in der Weihnachtszeit – Paketbranche erwartet moderates Wachstum, Pressemitteilung vom 31.10.2024.

⁵¹ Vgl. DHL (o.J.): The ultimate B2B e-commerce guide, a DHL Express Whitepaper.

⁵² Vgl. PostCast (o.J.), Episode 17, Interview mit Nikola Hagleitner, Vorständin DHL Group für Post&Paket, <https://group.dhl.com/de/presse/regio-postcast.html> [29.10.2024], ab Minute 17:45, sowie DVZ (2024), Prognose: Paketmenge vor Weihnachten höher als 2023, <https://www.dvz.de/unternehmen/kep/detail/news/prognose-paketmenge-vor-weihnachten-hoher-als-2023.html> [31.10.2024].

⁵³ Vgl. IPC (2022), Cross-Border E-Commerce Shopper Survey 2021 und IPC (2024), Cross-Border E-Commerce Shopper Survey 2023. Den Befragungen von IPC zufolge haben die im Jahr 2023 mehr als dreimal so viele Verbraucher auf der Plattformen Shein bestellt wie zwei Jahre zuvor, Temu wird erstmals für die Befragung 2023 aufgenommen.

⁵⁴ Vgl. IFH Köln (2024): HDE Onlinemonitor 2024, S. 29.

chinesischen E-Commerce-Konzern Alibaba-Group, zeigt. Innerhalb weniger Jahre (2019-2022) haben sich Cainiao zufolge die Umsätze mit grenzüberschreitender E-Commerce-Logistik aus China mehr als verdoppelt. Knapp 30% der chinesischen E-Commerce-Logistikumsätze entfielen demnach auf Exporte nach Europa.⁵⁵ Obwohl asiatische E-Commerce-Plattformen bereits seit etwa Mitte der 2010er Jahre aktiv sind, haben deren Paketexporte erst in den letzten fünf Jahren massiv zugenommen.⁵⁶

In den letzten Jahren wurden verschiedene regulatorische Maßnahmen⁵⁷ insbesondere für die Einfuhr von internationalen E-Commerce-Sendungen ergriffen, z.B. die Abschaffung der De-Minimis-Regel für die Einfuhrumsatzsteuer oder die Einführung des EU Import Control Systems 2 für Warenimporte. Geplant ist eine EU-Zollreform ab dem Jahr 2028 zur Abschaffung der Zollfreigrenzen, außerdem geht die Europäische Kommission rechtlich gegen die Plattformen vor, um europäische Verbraucher*innen vor Produktpiraterie und unsicheren oder schädlichen Produkten zu schützen.⁵⁸ Bisher sind allerdings die eingehenden Mengen an internationalen E-Commerce-Sendungen kaum zurückgegangen, wie eine aktuelle Untersuchung des WIK ergab.⁵⁹

Retourenpakete

Die Retourenquote der Deutschen ist im internationalen Vergleich besonders hoch und steigert somit die Gesamtpaketmenge im deutschen Paketmarkt. In der Warenkategorie Mode liegt die Retourenquote oft bei über 50%.⁶⁰ Die Forschungsgruppe Retourenmanagement gibt an, dass etwa jede zehnte Online-Bestellung zurückgesendet wird.⁶¹ Retouren haben somit direkten Einfluss auf das Paketvolumen. Retourenpakete werden logistisch wie C2X-Pakete eingesammelt (d.h. in Paketshops oder an automatisierten Stationen), der Vertragspartner für die Paketdienstleister kann entweder der Onlinekunde oder der Onlinehändler sein, je nachdem ob Retouren von den Händlern zur Verfügung

⁵⁵ Vgl. Cainiao Smart Logistics Network Limited (2023), Vorläufiger Börsenprospekt, S. 150f.

⁵⁶ Zu Beginn des Jahres 2024 wurden Presseberichte über extrem hohe Luftfrachtkapazitäten von Shein und Temu publik. Vgl. DVZ (2024a), Wie Temu und Shein den E-Commerce umkrempeln, Artikel vom 5.3.2024, <https://www.dvz.de/unternehmen/luft/detail/news/wie-temu-und-shein-den-e-commerce-umkrempeln.html> [6.3.2024]. Temu und Shein binden nach Angaben von Branchenexperten ein Fünftel der globalen Luftfrachtkapazitäten im Jahr 2024, vgl. DVZ (2024), Eine gefährliche Liaison, 29.10.2024, <https://www.dvz.de/unternehmen/luft/detail/news/eine-gefaehrliche-liaison.html> [31.10.2024].

⁵⁷ Eine Zusammenfassung der Maßnahmen ist zu finden bei Niederprüm, A., Stuck, J. (2024): Veränderungen im Zollwesen und Auswirkungen auf Postunternehmen und Onlinehandel. Diskussionsbeitrag Nr. 518.

⁵⁸ Vgl. Europäische Kommission (2024), DSA: Kommission eröffnet formelles Verfahren gegen Temu, Pressemitteilung vom 31.10.2024, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/dsa-kommission-eroffnet-formelles-verfahren-gegen-temu-2024-10-31_de? [31.10.2024].

⁵⁹ Vgl. Niederprüm, A., Stuck, J. (2024).

⁶⁰ Vgl. Wollenschläger, U. (2023): Die Retouren-Weltmeister, in: Textilwirtschaft, Ausgabe 15/23, <https://www.textilwirtschaft.de/business/news/deutsche-sind-weltmeister-im-zurueckschicken-rendite-killer-retouren-239908> bzw. <https://bestsolutions.gmbh/ruecksendungen-im-fashion-onlinehandel-kostenfalle-und-loesungsansaetze/> (abgerufen am 30.10.2024).

⁶¹ Vgl. Forschungsgruppe Retourenmanagement der Universität Bamberg (2024), European Return-o-Meter (EUROM) <http://www.retourenforschung.de/forschungsprojekt-eurom-2122.html> (abgerufen am 30.10.2024).

gestellt werden (kostenfrei/mit Gebühr) oder ob die Kunden auf eigene Kosten selbst ein Label erwerben müssen.

Nachhaltiger Versand

Nachhaltiger Versand gewinnt im deutschen Paketmarkt zunehmend an Bedeutung, ausgelöst durch eine steigende gesellschaftliche Sensibilität für Umweltfragen bei Verbrauchern und Unternehmen einerseits und die Einführung von rechtlichen Rahmenbedingungen mit dem Ziel, Klimaneutralität der deutschen Wirtschaft zu erreichen.⁶² Viele Paketdienstleister haben mit der Transformation hin zu CO₂-armer Logistik begonnen. Bislang sind nachhaltige Versandoptionen jedoch noch nicht überall verfügbar und werden eher von bestimmten Kundengruppen genutzt, die z.B. aufgrund ihres Geschäftsmodells sehr affin gegenüber nachhaltigen Initiativen sind, und deren Empfänger dies auch erwarten, wie z.B. Händler von nachhaltiger Mode.

3.2 Wesentliche Treiber der Nachfrage nach Postdiensten

Die Identifikation der Nachfragetreiber in Deutschland basiert auf zwei methodischen Ansätzen. Erstens wurde ein ausführliches Desk Research und Datenanalyse durchgeführt, indem Branchenreports, Jahresberichte von Postdienstleistern, Pressemeldungen und Zeitungsartikel, wissenschaftliche Literatur sowie statistische Daten ausgewertet wurden. Zweitens wurden Interviews mit Postdienstleistern und Versendern sowie ein Workshop durchgeführt. Die auf Basis des Desk Researchs vorausgewählten möglichen Nachfragetreiber wurden in den Interviews und im Workshop diskutiert und getestet. Als Ergebnis dieses Prozesses wurden drei wesentliche exogene Treiber identifiziert:

- 1) Wirtschaftliche Rahmenbedingungen
- 2) Digitalisierung
- 3) Onlinehandel

Unstrittig ist, dass die Preis- und Qualitätsentwicklung von Postdiensten ebenfalls einen starken Einfluss auf die Nachfrage hat, sie wird jedoch im Unterschied zu den obigen Treibern von den Postdienstleistern selbst bestimmt. Sie finden daher als endogene Faktoren Berücksichtigung; eine unterschiedliche Preis- und Qualitätsentwicklung ist ein Ergebnis der Szenarien. Die Entwicklung des Wettbewerbs, insbesondere im Briefmarkt, ist ebenfalls ein endogener Faktor, der sowohl von den zukünftigen Mengentrends als auch von der Preis- und Qualitätsstrategie des marktbeherrschenden Unternehmens und der Wettbewerber beeinflusst wird. Die regulatorischen Rahmenbedingungen werden für die Szenarien als gegeben angenommen, dabei gehen wir vom Postgesetz in der Fassung vom 15.7.2024 aus.

⁶² Vgl. WIK-Consult (2024): Nachhaltigkeit im Postsektor, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, Bad Honnef, April 2024.

Jeder der drei Nachfragetreiber enthält mehrere relevante Aspekte (Tabelle 5). Erläuterungen zum Zusammenhang der Treiber auf die Brief- und Paketmenge sind im Anhang I zu finden.

Tabelle 5 Nachfrage treiber für Brief- und Paketdienste

Nachfragetreiber		Brief	Paket
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen		x	x
	Wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland		
	Inflation		
	Demografische Entwicklung (Bevölkerung, Altersstruktur und Haushalte)		
	Fachkräftemangel		
	Entwicklung des globalen Handels		
	Technologischer Fortschritt		
	Regulatorische Rahmenbedingungen (nicht-postsektorspezifisch)		
Digitalisierung		x	(indirekt)
	Einstellungen von Verbrauchern: Kommunikationsgewohnheiten und Mediennutzung		
	Internetzugang		
	Digitale Fähigkeiten der Bevölkerung		
	Digitalisierung in öffentlicher Verwaltung und Unternehmen		
	Technologischer Fortschritt		
Onlinehandel			x
	Einkaufsgewohnheiten im stationären und Onlinehandel		
	Einstellungen von Verbrauchern zur Nutzung internationaler Onlineshops und -plattformen		
	Technologischer Fortschritt		

Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Szenarien

Dieser Abschnitt stellt die Narrative für die Szenarien vor. Methodisch beruhen die Szenarien auf den Ergebnissen des Desk Research, der für dieses Forschungsprojekt geführten Interviews und Hintergrundgespräche, dem Workshop vom 1.10.2024 sowie der Onlinebefragung unter Großversendern.

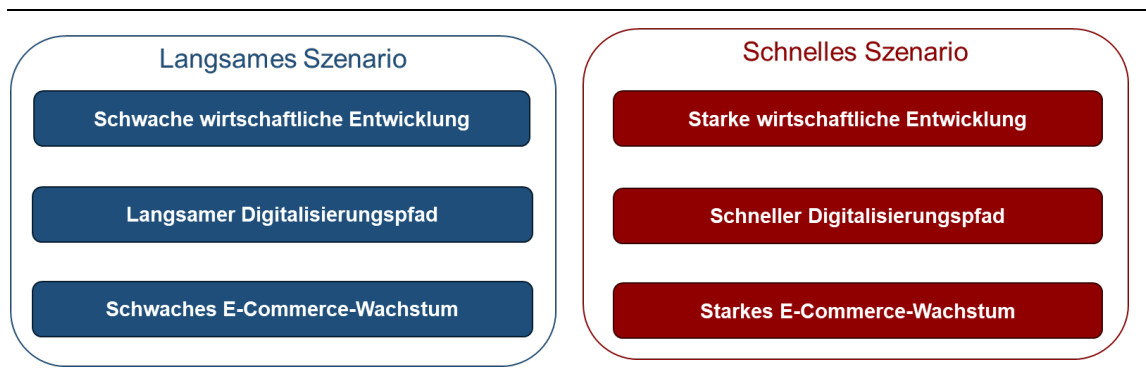
Tabelle 6 Merkmale der Szenarien

Treiber	Ausprägung
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	Wirtschaftliches Wachstum Entwicklung des globalen Handels und dessen Rahmenbedingungen (z.B. Zölle) Demographische Entwicklung in Deutschland Nachhaltigkeitsvorgaben
Digitalisierungspfad	Digitalisierung der öffentlichen Hand und von Unternehmen Einstellungen von Privaten zur Nutzung digitaler Formate und Briefdienste Rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz digitaler Formate inkl. E-Rechnungspflicht
Onlinehandel	Erschließung neuer Käuferschichten Trends und Geschäftsmodelle im Onlinehandel Technologischer Fortschritt mit Auswirkungen auf den Onlinehandel, z.B. Virtual Reality und KI Entwicklung von Zustelloptionen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Szenarien werden durch die Merkmale wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Digitalisierung und Entwicklung im Onlinehandel bestimmt. Für die drei Merkmale werden jeweils mehrere Unterasspekte betrachtet, die in Tabelle 6 aufgeführt sind. Ziel dieses Forschungsprojektes ist es, eine Bandbreite möglicher Mengenentwicklungen für Brief- und Paketdienste aufzuspannen, um deren Auswirkungen auf den Universaldienst diskutieren zu können. Daher werden im Folgenden nur zwei Szenarien betrachtet, die jeweils als eine obere und eine untere Grenze für die Mengenentwicklung verstanden werden können. Ein als „langsam“ bezeichnetes Szenario geht von einer langsamen Digitalisierungsgeschwindigkeit und schwachem Wachstum von Wirtschaft und Onlinehandel aus, in dem als „schnell“ bezeichneten Szenario gehen wir von einer schnelleren Entwicklung der Treiber aus (siehe Abbildung 12).

Abbildung 12 Langsames Szenario und schnelles Szenario



Quelle: Eigene Darstellung

3.3.1 „Langsames Szenario“

Im diesem Szenario herrschen schwache wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die Digitalisierung befindet sich auf einem langsamen Wachstumspfad. Im Bereich E-Commerce stehen zwar die Zeichen auf Wachstum, aber mit geringen Zuwachsraten.

Die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** zeichnen sich durch ein schwaches reales Wirtschaftswachstum und eine Weltwirtschaft aus, die von Handelskonflikten und zunehmenden Protektionismus geprägt ist. Zölle wirken preistreibend und haben negative Auswirkungen auf die Exportnachfrage, die Produktionsbedingungen und das Konsumklima in Deutschland. Aufgrund niedriger Zuwanderungsraten und des wachsenden Anteils älterer Alterskohorten sinkt das Arbeitskräftepotenzial und die Bevölkerung insgesamt. Nachhaltigkeitsvorgaben auf europäischer und deutscher Ebene (u.a. steigender nationaler CO₂-Preis, Umsetzung des europäischen Emissionshandelssystem (ETS 2) im Bereich Verkehr) verteuern nationale und internationale Transporte zusätzlich, wodurch sowohl Brief- als auch Paketdienste unter Druck geraten, ihre Effizienz zu steigern und nachhaltige Alternativen zu implementieren.

Im Bereich der **Digitalisierung** ist der Entwicklungspfad tendenziell langsam. Die Einführung eines sicheren digitalen Bürgerpostfachs verzögert sich aufgrund von Budgetrestriktionen, technischen Schwierigkeiten und Konflikten um Zuständigkeiten um mehrere Jahre. Es wird erst nach 2035 breite Anwendung finden. In der Folge setzen Unternehmen in den nächsten zehn Jahren weiterhin auf proprietäre digitale Lösungen, sodass Bürger*innen und Kund*innen kein einheitlicher digitaler Kanal für die übergreifende Kommunikation mit Behörden und Unternehmen zur Verfügung steht. Verbraucher empfinden den Brief weiterhin als bequemen und vertrauten Kommunikationskanal, während sie die vielen unterschiedlichen digitalen Möglichkeiten als unübersichtlich, umständlich und komplex wahrnehmen. Zudem können rechtliche Hürden für eine umfassende Digitalisierung nicht vollständig abgebaut werden. Daher bleibt der Briefkanal für viele Unternehmen ein wichtiges Mittel der Kundenkommunikation und Werbung. Obwohl im B2B-Bereich die E-Rechnungspflicht eingeführt wurde, konnte sie keinen bedeutenden Digitalisierungsschub bei kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) auslösen. Gedruckte Zeitungen finden eine, wenn auch tendenziell schrumpfende, Leserschaft, die eine Zustellung an die Haustür erwartet.

Im **E-Commerce** zeigt sich ein gemischtes Bild. Ein schwaches Konsumklima dämpft die Nachfrage im Einzelhandel, was auch das Onlineshopping negativ beeinflusst. Gleichzeitig kann der Onlinehandel in der schrumpfenden Bevölkerung mit einem steigenden Anteil älterer Menschen mit nur geringen digitalen Fähigkeiten keine neuen Käuferschichten erschließen. Der stationäre Handel verknüpft vermehrt Geschäfte mit digitalen Angeboten: moderne Showrooms verbinden das Offline- und Onlinegeschäft, was den Kund*innen eine nahtlose Einkaufserfahrung bietet. Dennoch bleibt der Innovationsgrad im E-Commerce insgesamt gering, und neue Geschäftsmodelle entstehen nur zögerlich. Nachhaltigkeitsvorgaben und steigende Preise für Neuprodukte befördern die Nachfrage

nach Secondhandwaren im Onlinehandel. Die Paketdienstleister bieten aufgrund von Nachhaltigkeitsvorgaben und steigenden Treibstoffpreisen vermehrt nachhaltige Versand- und Zustelloptionen an und setzen verstärkt preisliche Anreize für ihre Nutzung.

3.3.2 „Schnelles Szenario“

In diesem Szenario prägen günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, eine beschleunigte Digitalisierung und eine starke Expansion des E-Commerce (B2C und B2B) das Umfeld für den Brief- und Paketsektor.

Die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** sind von realem Wachstum und einer frei-handelsorientierten globalen Wirtschaft geprägt. Paketimporte werden nicht durch zusätzliche Beschränkungen oder Auflagen belastet, was den internationalen Onlinehandel fördert, v.a. zwischen China und Europa. Zuwanderung gleicht Bevölkerungsverluste durch Alterung aus und hält das Arbeitskräftepotenzial stabil. Nachhaltigkeitsvorgaben (z.B. Berichtspflichten, Emissionsgrenzwerte, CO₂-Bepreisung) werden in diesem Szenario teilweise abgeschwächt.

Die **Digitalisierung** schreitet in diesem Szenario deutlich schneller voran. Öffentliche Institutionen kommunizieren mit Bürgerinnen und Bürgern über ein sicheres digitales Bürgerpostfach, das ab dem Jahr 2030 zur Verfügung steht. Das Postfach ist auch für Unternehmen nutzbar, die es für Transaktionen mit ihren Kund*innen nutzen können. Die Bündelung in einem Kanal steigert die Nutzerfreundlichkeit und sorgt für positive Netzwerkeffekte. Durch die Vielzahl der Anwendungsmöglichkeiten steigt die Nutzungsfrequenz, was auch bisher wenig digitalaffinen Personen die Vorteile des Kanals näherbringt und ihre Einstellungen verändern kann. Die Bereitstellung des Postfachs durch staatliche Akteure wirkt vertrauensbildend. Letztlich führen diese Entwicklungen dazu, dass der Brief zunehmend als überholtes Medium einer vergangenen Epoche wahrgenommen wird. Die Einführung der E-Rechnungspflicht (B2B) löst einen spürbaren Digitalisierungsschub bei KMU aus. Verbunden mit einem Generationenwandel in Unternehmen führt dies zu einer Omnipräsenz digitaler Lösungen in sämtlichen Lebens- und Arbeitsbereichen. Der Einsatz Künstlicher Intelligenz (KI) verbessert den Erfolg digitaler Werbeoptionen, z.B. durch stärkere Personalisierung.

Im Bereich des **E-Commerce** zeichnet sich das Szenario durch eine deutliche Ausweitung von Käuferschichten und Angebotsbereichen aus. Ältere Menschen und traditionelle Konsument*innen entdecken zunehmend die Vorteile des Onlineshoppings, zugleich machen Onlinehändler niedrigschwellige und innovative Angebote, um diese Gruppe zu erreichen. Die online-affinen Generationen (Gen Z, Alpha) treten in einkommensstärkere Lebensphasen ein und befördern so das Wachstum weiter. Neue Geschäftsmodelle und der Markteintritt innovativer Akteure schaffen zusätzliche Dynamik. KI-basierte Technologien verbessern das Einkaufserlebnis signifikant, etwa durch personalisierte Produktempfehlungen oder digitale „Anproben“ mittels Virtual Reality (VR) und Social

Shopping. Ebenso steigt der Onlineanteil auch in bisher weniger vertretenen Kategorien wie Lebensmitteln, Gütern des täglichen Bedarfs (FMCG) und Möbeln.

3.4 Erwartete Mengenentwicklungen in den Szenarien für den deutschen Postmarkt bis zum Jahr 2035

3.4.1 Erwartungen zu verbleibenden Briefmengen im Jahr 2035

Langsames Szenario: Erwartungen für das Jahr 2035

Öffentliche Institutionen kommunizieren mit Bürger*innen und Unternehmen im Jahr 2035 noch mehrheitlich per Brief. Zwar arbeiten Behörden und Verwaltungen an der Digitalisierung ihrer **Kommunikation**, aber mangels personeller und finanzieller Ressourcen konnten nur wenige Verwaltungsanwendungen vollständig digitalisiert werden.

Unternehmen bieten im Jahr 2035 digitale und analoge Kommunikationskanäle an und setzen verstärkt finanzielle Anreize: Kund*innen, die Rechnungen etc. weiterhin per Brief empfangen wollen, müssen bereit sein, spezielle (höherpreisige) Tarife oder Serviceoptionen zu nutzen. Die Unternehmen setzen mangels eines sicheren digitalen Postfachs proprietäre digitale Lösungen ein. Die Kommunikation zwischen Privaten unterscheidet sich deutlich zwischen den Altersgruppen: Jüngere nutzen fast ausschließlich digitale Kanäle, während Ältere noch für besondere Anlässe Karten und Einladungen per Brief versenden.

Die schwache wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre hat zu Umschichtungen in den Marketingbudgets der Unternehmen geführt, die die relativ teuren Werbemaßnahmen per Brief nur noch dann einsetzen, wenn sie die Anforderungen in Bezug auf Umsatzeffekte erfüllen können. Werbetreibende setzen **adressierte Werbung** dank verbesserter Datenanalyse deutlich gezielter ein. Dennoch sind die Responsequoten der Direktwerbung noch immer höher als auf digitalen Kanälen.

Die Nutzung von gedruckten **Presseerzeugnissen** unterscheidet sich im Jahr 2035 stark zwischen jüngeren und älteren Generationen. Während Ältere weiterhin gedruckte Zeitungen und Zeitschriften präferieren, nutzen die Generationen der Millennials, GenZ und Alpha diese kaum. Sie präferieren digitale Informations- und Unterhaltungskanäle.

Schnelles Szenario: Erwartungen für das Jahr 2035

Die **Kommunikation zwischen Unternehmen und ihren Kunden** hat sich im Jahr 2035 zum Großteil auf digitale Kanäle verlagert. Für formale Kontakte (z.B. Rechnungen, Vertragsabschlüsse, Kündigungen) wird ein sicheres digitales Postfach genutzt, für Anfragen beim Kundenservice haben sich andere digitale Lösungen durchgesetzt, z.B. anbieter-eigene Apps, KI-basierte Chatbots oder die Unternehmenspräsenzen auf sozialen Netzwerken. Unternehmen versenden nur noch wenige B2C-Transaktionssendungen per Brief, hauptsächlich an die wenigen Kunden, die keine internetbasierten Kanäle nutzen

wollen oder können. Die E-Rechnungspflicht hat auch bei kleinen Unternehmen einen Digitalisierungsschub ausgelöst. B2B-Briefkommunikation ist weitgehend verschwunden.

Im Jahr 2035 sind **Werbesendungen** zum Premiumprodukt geworden, das nur noch sehr gezielt eingesetzt wird, vor allem, um Ältere zu erreichen oder als Instrument zur Neukundenakquise. Der Einsatz von KI ermöglicht sehr gezielte Ansprache, was die Mengen stark sinken lässt. Jüngere Kund*innen sind besser über digitale Formate ansprechbar.

Es gibt kaum noch **private Briefe und Karten**. Grußkarten sind weitgehend durch digitale Kanäle ersetzt worden. Jüngere versenden nur noch für Ausnahmeereignisse (z.B. Hochzeit) individualisierte Einladungen und Grüße per Post, die dann aufwändig und hochwertig gestaltet sind.

Auf dem deutschen **Zeitungsmarkt** hat sich die Konsolidierung beschleunigt, viele gedruckte Lokal- und Regionalzeitungen verschwinden. Dennoch gibt es weiterhin erfolgreiche überregionale Tages- und Wochenzeitungen, die jedoch nur in städtisch geprägten Regionen an die Haustür zugestellt werden. Bei den Zeitschriften verschwinden zahlreiche Nischentitel, für die sich der Druckaufwand nicht mehr lohnt. Stattdessen setzen die Verlage auf digitale Angebote, um die Zielgruppen zu erreichen.

Einschätzungen zur Quantifikation der Briefmengenentwicklung

Im internationalen Vergleich (Kapitel 2) wurde deutlich, dass in Deutschland der Trend der Briefmengenentwicklung in der Vergangenheit geringere Rückgangsquoten zeigt als in den Vergleichsländern. In Deutschland sanken die Mengen im niedrigen einstelligen, in den Niederlanden und Schweden im hohen einstelligen und in Dänemark sogar im zweistelligen Prozentbereich. Die Entwicklung in Dänemark wurde befördert durch die Verpflichtung der Bürger*innen, ein digitales Postfach zu besitzen sowie einen stärker zentralistisch organisierten Staat in einem Land mit einer Bevölkerung, die weniger als ein Zehntel der deutschen darstellt. Selbst für die Zukunft bis zum Jahr 2035 ist nicht zu erwarten, dass in Deutschland analoge Voraussetzungen geschaffen werden können. Ein Briefmengenrückgang wie in Dänemark ist zwar nicht mit Sicherheit auszuschließen, aber wird als extrem unwahrscheinlich eingeschätzt.

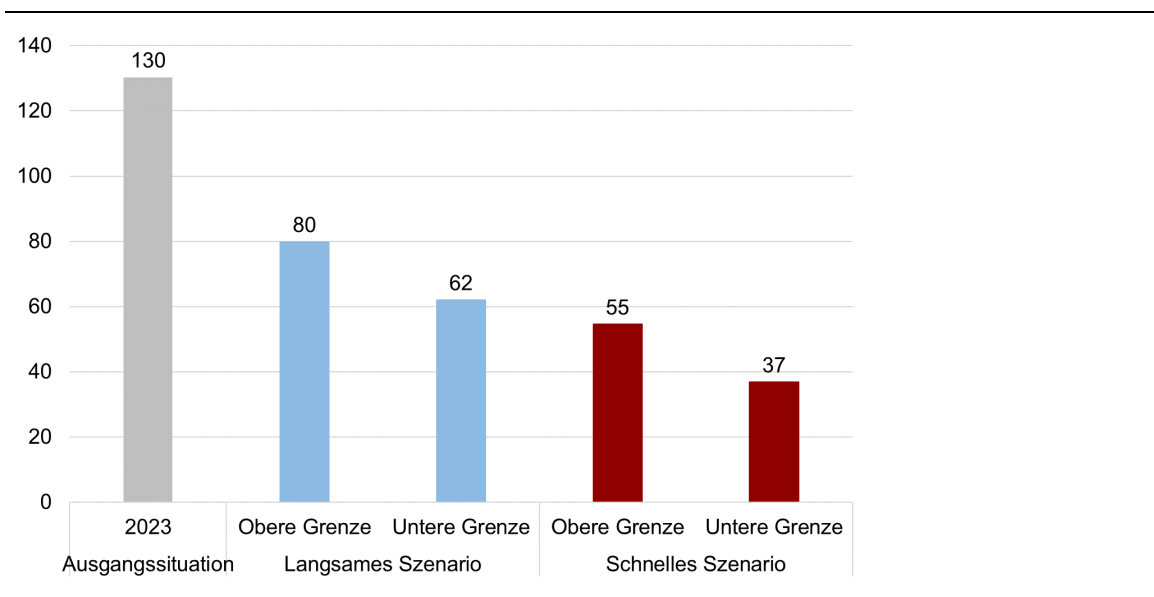
Die quantitativen Einschätzungen zur zukünftigen Mengenentwicklung orientieren sich daher an der vergangenen Entwicklung in Deutschland, den Niederlanden und Schweden. Der Briefmengenrückgang in Deutschland hat sich in den letzten Jahren beschleunigt, so liegt er in der Periode 2015-2023 bei einem durchschnittlichen jährlichen Verlust von 4,4%. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass die im Jahr 2024 angestoßenen rechtlichen Veränderungen Digitalisierungsprojekte beschleunigen werden – in welcher Geschwindigkeit sich dies auf die Briefmenge auswirken wird, hängt u.a. von der Akzeptanz und praktischen Umsetzung in Einrichtungen der öffentlichen Hand und Unternehmen ab. Für das langsame Szenario gehen wir von einer Trendfortschreibung aus, die mit

einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang in Höhe von 4 bis 6% bis zum Jahr 2035 verbunden ist.

Das schnelle Szenario orientiert sich an den Rückgangsquoten in den Niederlanden und Dänemark. Der durchschnittliche jährliche Briefmengenrückgang in diesem Szenario wird mit 7 bis 10% angenommen.

Von aktuell 11 Milliarden Briefen in Deutschland würden je nach Szenario zwischen 28% und 61% verbleiben. Im optimistischsten Fall (Rückgang um 4% p.a. im langsamen Szenario) sänke die Briefmenge auf 6,75 Mrd. Sendungen im Jahr 2035, was 80 Briefen pro Kopf entspricht. Ein Rückgang um 6% in diesem Szenario führte zu 5,2 Mrd. Sendungen (62 Sendungen pro Kopf im Jahr 2035). Im schnellen Szenario verblieben zwischen 3,1 und 4,6 Milliarden Briefsendungen im Jahr 2035. Damit betrüge die Briefmenge 28-42% der Ausgangsmenge. Im Jahr 2035 würden pro Kopf zwischen 37 und 55 Sendungen zugestellt.

Abbildung 13 Briefmenge in Deutschland pro Kopf aktuell (2023) und in den Szenarien (2035)



Quelle: Eigene Darstellung

Für die einzelnen Briefmarktsegmente kann zwar in den qualitativen Szenarien keine mengenmäßige Aussage getroffen werden, die folgende Tabelle bietet aber Anhaltspunkte für die Segmententwicklungen in den nächsten zehn Jahren.

Tabelle 7 Mengenentwicklung nach Segmenten (Brief)

	Langsames Szenario	Schnelles Szenario
Briefmenge insgesamt	Rückgang pro Jahr durchschnittlich 4-6%	Rückgang pro Jahr durchschnittlich 7-10%
Kommunikation von/an Behörden	Briefsendungen von und an Behörden sinken nur leicht	Öffentliche Hand als Vorreiter der Digitalisierung versendet kaum noch Briefe
Transaktion und Rechnungen B2C	Transaktionssendungen sinken stärker als Gesamtmenge, aber physische Briefpost ist noch üblich	Vorwiegend digitale Kommunikation dank Vorreiterrolle der Behörden
Adressierte Direktwerbung	Mengen sinken, aber weniger als Gesamtmenge	Mengen sinken stark, aber weniger stark als Gesamtmenge. Adressierte Direktwerbung wird zum Premiumprodukt.
Private Briefe (C2X)	Private Briefsendungen und Karten sinken moderat	Private Briefsendungen und Karten sinken stark
Zeitungen/Zeitschriften	Zeitungszustellung sinkt stärker als Gesamtmenge	Zeitungszustellung stärker gesunken als Gesamtmenge, wird nur noch in Städten angeboten

Quelle: Eigene Darstellung.

3.4.2 Erwartungen zu Paketmengen im Jahr 2035

Beide Szenarien bedeuten steigende Mengen von Paketen und Warensendungen: im langsamen Szenario wachsen die Mengen bis zum Jahr 2035 insgesamt weniger als im schnellen Szenario. Eine Quantifizierung der möglichen zukünftigen Mengenentwicklung analog zur Briefmarktentwicklung erfolgt im Rahmen dieser Studie nicht.

Tabelle 8 fasst Einschätzungen zur Mengenentwicklung in den Paketmarktsegmenten zusammen. Das Wachstum der Gesamtmenge wird in beiden Szenarien geprägt durch die Entwicklung im B2C-Onlinehandel, entsprechend findet dort eine starke Zunahme statt.

Tabelle 8 Mengenentwicklung nach Segmenten (Paket)

	Langsames Szenario	Schnelles Szenario
Paketmenge insgesamt	Moderates Wachstum	Zustellungen von Waren wachsen stark. Pakete als Teil dieser Menge wachsen deutlich, aber weniger als Zustellungen insgesamt
Internationale E-Commerce-Sendungen	Wachstum schwächt sich ab	Fortgesetztes Wachstum
Retouren	Keine deutliche Veränderung der Retourenquote	Retourenquote geringer /Virtual Reality-Anwendungen
C2X-Pakete	Wachstum stärker als Gesamtmenge	Wachstum schwächer als oder wie Gesamtmenge
B2B	Stagnation oder geringes Wachstum	Wachstum stärker als im langsamen Szenario, aber weniger stark als Gesamtmenge

Quelle: Eigene Darstellung.

Langsames Szenario

Das Wachstum der **internationalen Paketmengen**, insbesondere der Mengen von chinesischen Online-Plattformen, schwächt sich ab aufgrund von Zöllen und nicht-monetären Handelsschranken. Störungen der globalen Lieferketten verzögern die Transporte. Zudem können Nachhaltigkeitsauflagen und ein steigendes Umweltbewusstsein die Nachfrage nach Sendungen aus China dämpfen. In einem protektionistischen Umfeld geraten auch Paketexporte unter Druck, das schwache Wirtschaftswachstum lässt kein Wachstum der **B2B-Pakete** zu.

Der Trend zu Secondhandkäufen und Sharing-Optionen hält in diesem Szenario an und lässt die **C2X-Mengen** weiter steigen: Private verkaufen auf Plattformen sowohl direkt an andere Private als auch an kommerzielle Anbieter von ‚Refurbished‘-Artikeln, d.h. qualitätsgeprüften Waren (ggf. mit Händlergarantie). In einem wirtschaftlich schwachen Umfeld entspricht dieser Trend sowohl der Konsumzurückhaltung vieler Verbraucher*innen als auch einem bewussteren Konsum. Passend dazu gewinnen nachhaltige Zustelloptionen an Bedeutung. Die Haustürzustellung bleibt dennoch eine beliebte Option.

Schnelles Szenario

Das bessere Wirtschaftswachstum steigert die (Online-)Kaufkraft bei Verbraucher*innen. Das Shopping auf chinesischen Plattformen ist weiter beliebt, die **internationalen Mengen** steigen daher, auch wenn teilweise die Läger der chinesischen Betreiber in EU-Länder gewandert sind. Die Erschließung neuer Käuferschichten treibt das **B2C-Paketwachstum**, ebenso wie das Eintreten digitalaffiner Generationen in einkommensstarke Lebensphasen. Zu den Konsumgewohnheiten dieser Generationen gehört auch der Onlineeinkauf von schnell drehenden Konsumgütern wie Lebensmittel, Drogerieartikel,

Arzneien und Nahrungsergänzungsmitteln. Abo-Modelle für diese Kategorien verbreiten sich, aber auch Zustellmodelle à la Quick Commerce oder im Modus einer Milchmannrunde finden Verbreitung, die zugestellten Waren erfüllen allerdings nicht immer die Definition eines Pakets.

Für die digitalaffinen Generationen steht die Bequemlichkeit („Convenience“) der Zustellung im Vordergrund, daher bieten Paketdienstleister diversifizierte Zustelloptionen und Laufzeiten an, die von der Zielgruppe gut angenommen werden. Die Zustellung an automatisierte Stationen nimmt aufgrund der entsprechenden preislichen Anreize durch die Dienstleister zu, da sich bei starkem Mengenwachstum die Kapazitätsengpässe auf der letzten Meile schnell bemerkbar machen.

Dank der guten wirtschaftlichen Entwicklung wachsen **B2B-Paketmengen** stärker als im langsamen Szenario. Die Ausweitung des E-Commerce auf B2B-Lieferbeziehungen führt zu einer stärkeren Vereinzelung der Liefermengen und dadurch zu einem stärkeren Paketwachstum.

4 Auswirkungen auf den Universaldienst in Deutschland

4.1 Relevante Universaldienstvorgaben im Postgesetz 2024

Um die Auswirkungen der zukünftigen Briefmengenentwicklung⁶³ aus den beiden Szenarien auf den Universaldienst erörtern zu können, sind im Folgenden zunächst die wichtigsten Rahmenbedingungen des 2024 reformierten Postgesetzes (PostG)⁶⁴ im Überblick dargestellt. Für die Diskussion der Auswirkungen der Szenarien auf den Universaldienst wird davon ausgegangen, dass das aktuelle Postgesetz bis 2035 keine umfassenden Änderungen erfährt. Davon getrennt betrachtet werden mögliche Universaldienst Anpassungen, die sich aus der im Gesetz vorgesehenen Evaluierung ergeben können.

Dieser Abschnitt stellt die Analyse wesentlichen Änderungen des postalischen Universaldienstes im aktuellen PostG im Vergleich zum PostG 1997 vor, die für das Verständnis der nachfolgenden Abschnitte relevant sind. Dies betrifft den Umfang, die Verpflichtung zur Erbringung, die Qualitätsvorgaben, die Preisregulierung, die Finanzierung und die Evaluierung des Universaldienstes.

Universaldienstumfang

Der Universaldienstumfang ist im Vergleich zum PostG 1997 sehr viel genauer definiert. Während früher alle lizenzpflichtigen Postdienstleistungen (Briefsendungen bis 1.000 Gramm), die Beförderung von Paketen sowie von Zeitungen und Zeitschriften Teil des

⁶³ Auswirkungen der Mengenentwicklungen bei Paketen werden hier nur im Zusammenhang mit den Auswirkungen bei den Briefdienstleistungen betrachtet, da es sich erstens nicht um einen weiter wachsenden Markt handelt und zweitens lediglich Paket-Einzelsendungen Teil des Universaldienstes sind.

⁶⁴ Postgesetz vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236). Es ist am 19. Juli 2024 in Kraft getreten.

Universaldienstes waren (§ 11 PostG 1997 in Verbindung mit § 1 PUDLV) schließt der aktuelle Umfang unter anderem adressierte Werbesendungen, Einzelbriefsendungen mit höherwertigen Qualitätsvorgaben als Standardleistungen und Geschäftskundenpakete vom Universaldienst aus (siehe § 16 PostG 2024). Bezogen auf das Produktangebot der Deutschen Post kann konstatiert werden, dass Leistungen, die im Bereich Briefkommunikation durch die DPAG erbracht werden, weit überwiegend Teil des Universaldienstes ist, während die Leistungen aus dem Bereich Dialogpost komplett herausfallen.

Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes

Mit dem PostG 2024 wurde auch die Sicherstellung der Universaldiensterbringung neu geregelt (siehe § 15 PostG). Die Verpflichtung erstreckt sich auf Anbieter, die auch bisher die Universaldienstleistungen erbracht haben oder die eine entsprechende Verpflichtungserklärung gegenüber der Bundesnetzagentur abgegeben haben. Die Deutsche Post ist damit nach § 15 (2) Nr. 1 PostG zum verpflichteten Universaldienstanbieter geworden.⁶⁵

Qualitätsvorgaben im Universaldienst

Im PostG 2024 sind die Qualitätsvorgaben für den Universaldienst in Deutschland erstmals seit 1998 reformiert worden (§ 18 PostG). Die wichtigste Veränderung ist die Verlängerung der Laufzeiten für Briefdienstleistungen von E+1 für 80 % (E+2 95 %) der Sendungen auf E+3 für 95 % (E+4 99 %) der Sendungen. Diese angepassten Laufzeitvorgaben gelten für Einzel- und neu für Teilleistungssendungen der Deutschen Post und damit praktisch auf alle Briefsendungen, die die DPAG befördert und zustellt.⁶⁶

Die Zustellfrequenz wurde hingegen nicht geändert, eine Zustellung muss weiterhin werktäglich, d.h. an sechs Tagen in der Woche erfolgen (§ 19 PostG).⁶⁷ Auch weiterhin müssen Anbieter von Postdienstleistungen Brief- und Paketsendungen an die Haustür zustellen (§ 12 (1) PostG).

Bei den Anforderungen zur Dichte des Zugangsnetzes (zu Filialen in § 17 (1) und zu Briefkästen in § 17 (3) PostG) wurden hingegen keine wesentlichen Änderungen vorgenommen. Im Bundesgebiet müssen weiterhin mindestens 12.000 Filialen vorhanden sein, in denen Universaldienstleistungen zugänglich sind. Die Dichtekriterien der früheren PUDLV wurden unverändert übernommen. Neu ist allerdings, dass anstelle einer Universaldienstfiliale vorbehaltlich der Entscheidung der Bundesnetzagentur im Benehmen mit

⁶⁵ Weiterhin können Anbieter im Rahmen eines Verfahrens nach § 26 PostG zur Auferlegung von Universaldienstplichten für den Fall, dass eine Universaldienstleistung nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird, verpflichtet werden (§ 15 (2) Nr. 3, Nr. 4, Nr. 5)

⁶⁶ Neu ist auch, dass diese einheitlich sowohl für Brief- als auch für Paketdienstleistungen von Universaldienstleistern gelten (§ 18 (1) PostG). Für amtliche Wahl- und Abstimmungsunterlagen gilt als eigenes Laufzeitziel E+2 (§ 18 (4), ohne Angabe eines Prozentsatzes).

⁶⁷ Ebenso müssen Briefkästen an jedem Werktag sowie bedarfsgerecht an Sonn- und Feiertagen geleert werden (§ 17 (3) PostG). Neu eingeführt ist die Klarstellung in § 17 (4) PostG, dass die Bundesnetzagentur den Begriff 'bedarfsgerecht' konkretisieren kann.

der betroffenen Gebietskörperschaft eine automatisierte Station eingerichtet werden kann (§ 17 (2) PostG).

Preisregulierung

Eine wichtige Veränderung im Vergleich zum früheren Rahmen ist die Ausweitung der Ex-ante-Preisregulierung auf die Entgelte für Brief-Teilleistungssendungen und Einzelsendungspakete. Im PostG 1997 waren nur Brief-Einzelsendungen ex ante preisreguliert, während die Entgelte für Teilleistungssendungen und Pakete der nachträglichen Entgeltkontrolle (relevant bei Wettbewerbsproblemen) unterlagen. Mit Ausnahme der Beförderungen von Zeitungen und Zeitschriften unterliegen damit alle Universaldienstprodukte der Ex-ante-Preisregulierung, die in der Praxis über ein Price-Cap-Verfahren festgelegt werden. Damit wird gewährleistet, dass die DPAG als marktbeherrschendes Unternehmen keine überhöhten Entgelte für die Korbdienstleistungen fordern kann. Im Rahmen des Verfahrens entscheidet die Beschlusskammer der Bundesnetzagentur u.a. auf der Basis der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL, siehe § 44 PostG) und der erwarteten Mengenentwicklungen für einen Korb von Produkten die Stückkostenentwicklung über eine bestimmte Periode. Die KeL stellen die Kostenuntergrenze dar, die sich durch nachgewiesene Kosten u.a. für die Gewährleistung der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen erhöhen kann (siehe § 44 (4) PostG), den sogenannten Universaldienstlasten im Zusammenhang mit den Qualitätsvorgaben. In der Praxis sind das beispielsweise Kosten für die Zustellung von Postsendungen an sechs statt an fünf Werktagen, oder Kosten, die mit dem Betrieb eines besonders dichten Netzes von Postfilialen verbunden sind.⁶⁸

Folglich mussten in der Vergangenheit die Brief-Einzelsendungen einen erheblichen Teil dieser Lasten tragen. Mit dem neuen Postgesetz müssen nun auch die Teilleistungssendungen einen Teil der (zukünftig durch den Mengenrückgang steigenden) Lasten tragen.

Finanzierung des Universaldienstes

Das PostG sieht eine Finanzierung der Kosten des Universaldienstes in erster Linie durch die Erlöse aus der Erbringung desselben vor. Dies wird auch dadurch deutlich, dass im Rahmen der Ex-ante-Preisregulierung Universaldienstlasten berücksichtigt werden, wodurch die Erlösobergrenze steigt.

Für den Fall, dass Universaldienstleistungen nicht ausreichend oder angemessen erbracht werden, kann die Bundesnetzagentur einen oder mehrere Betreiber zu dessen Erbringung verpflichten (§ 26 PostG). Weist ein Betreiber nach, dass die Verpflichtung mit Nettokosten verbunden ist, die eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung darstellen, sieht das PostG unter bestimmten Annahmen einen finanziellen Ausgleich für Universaldienstleistungen vor (§ 27 und § 28 PostG). Die Höhe des Ausgleichs orientiert sich

⁶⁸ Vgl. Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 5 (2024), BK5-24/003, Beschluss vom 11.11.2024, Abschnitt 7.3.3.1 Anerkennung der Universaldienstlasten.

an der Höhe der sogenannten Nettokosten, die mit der Erbringung der Leistung verbunden sind.⁶⁹ Dieser finanzielle Ausgleich wird über Ausgleichsabgaben, aller Unternehmen finanziert, die einen Umsatz von mehr als 500.000 Euro mit der Erbringung von Postdienstleistungen (d.h. einschließlich der Paketdienstleister) erzielen. Eine Finanzierung durch Staatsbeihilfen ist in der aktuellen Fassung des PostG nicht vorgesehen.

Evaluierung des Universaldienstes

Vor dem Hintergrund erwarteter weiterer Briefmengenrückgänge sieht das PostG eine regelmäßige Evaluierung des Universaldienstes vor (§ 24 PostG). Alle drei Jahre muss das Bundeswirtschaftsministerium einen Bericht über die Lage der Erbringung und das Erfordernis einer Weiterentwicklung des Universaldienstes vorlegen. Der erste Evaluierungsbericht wird demnach im Juli 2027 fällig. Die Evaluierung schließt Untersuchungen der Kosten der Universaldienstleistung und der allgemeinen Nachfrage nach diesen Leistungen inkl. der Analyse konkreter Bedürfnisse und Zahlungsbereitschaften ein. Im Licht der Untersuchungsergebnisse und im Kontext des aktuellen Standes der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung sollen die geltenden Universaldienstvorgaben bewertet und konkrete Vorschläge zur bedarfsgerechten Anpassung der Vorgaben für die Gewährleistung und die Wiederherstellung des Universaldienstes gemacht werden. Anpassungen in Bezug auf die Wiederherstellung des Universaldienstes schließt auch die Finanzierung anerkannter Nettokosten der Universaldienstverpflichtung durch Ausgleichsabgaben aus dem Sektor ein. Die Bundesregierung ist verpflichtet innerhalb von sechs Monaten konkrete Vorschläge zur bedarfsgerechten Anpassung zu machen (§ 24 (2) PostG).

4.2 Erwartungen zur Rolle des Wettbewerbs in den Szenarien

In beiden Szenarien geraten die Wettbewerber (Alternative Zustelldienstleister, AZD) im Briefmarkt durch die sinkenden Mengen ebenso wie die Deutsche Post unter Druck. Derzeit liegt die Haushaltsabdeckung aller alternativen Zustelldienstleister gemeinsam bei rund 60 %.⁷⁰ Um die Funktion des Wettbewerbs als Korrektiv für das Verhalten der Deutschen Post als marktbeherrschendes Unternehmen aufrecht zu erhalten, kommt der Haushaltsabdeckung durch AZD in der Fläche eine hohe Bedeutung zu, da dies

⁶⁹ Die Nettokosten werden entsprechend der Vorgaben der EU-Postdienste-Richtlinie über die Differenz der Kosten des verpflichteten Unternehmens für den Betrieb ohne Universaldienstverpflichtung und der Kosten für den Betrieb unter Einhaltung der Universaldienstverpflichtung ermittelt. Dabei sind Vorteile und Erträge des Unternehmens infolge der Erbringung der Universaldienstleistungen, einschließlich immaterieller Vorteile, zu berücksichtigen (§ 28 (2) PostG). Die Ermittlung der Nettokosten unterscheidet sich methodisch von der Ermittlung der Universaldienstlasten im Rahmen der Festsetzung der Entgelte. Insbesondere werden für deren ausschließlich kostenbasierten Ermittlung keine immateriellen Vorteile berücksichtigt. Aus diesem Grund ist unklar, ob und in welchem Umfang die Kosten, die sich aus den Universaldienstlasten ergeben und bereits in der Entgeltregulierung berücksichtigt werden, den etwaig zu berechnenden Nettokosten der Universaldienstleistungsverpflichtung entsprechen.

⁷⁰ Niederprüm, A., Junk, P. (2023): Preis- und Qualitätsstrategien im Briefmarkt: Auswirkungen auf den Zustellwettbewerb in Deutschland. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 517, Bad Honnef, Dezember 2023.

besonders für große Versender von Briefkommunikation und Werbesendungen mit nationaler Reichweite eine wichtige Rolle spielt.⁷¹

Die zukünftige Entwicklung der Marktposition der AZD in den beiden Szenarien ist mit großer Unsicherheit verbunden. Es sind sowohl Argumente für als auch gegen eine Verschlechterung der zukünftigen Marktposition der AZD denkbar, wie folgende Fragestellungen verdeutlichen:

1. Wie entwickeln sich die Sendungsmengen der öffentlichen Hand als wichtige Kundengruppe der AZD?
 - Nach Angaben des Bundesverbands Briefdienste bbd beträgt der Umsatzanteil der nicht-vorsteuerabzugsfähigen Versender etwa 60% (darunter neben öffentlichen Institutionen auch Finanzdienstleister, kirchliche Versender etc.).⁷²
 - Im langsamen Szenario geht die Digitalisierung der öffentlichen Hand langsam voran, die Mengenverluste dieser Versender für die AZD könnten daher relativ gering sein. Im schnellen Szenario sind durch das digitale Bürgerpostfach höhere Mengenrückgänge öffentlicher Versender wahrscheinlich.
2. Ziehen sich die Zeitungsverlage zukünftig aus dem Zustellgeschäft zurück?
 - Eine Mehrheit der Wettbewerber sind verlagsgebundene AZD, zu deren Kerngeschäft die Zeitungszustellung gehört. Daher ist zu erwarten, dass die zukünftige Geschäftsentwicklung und Flächendeckung der AZD wesentlich von der Entwicklung der Zeitungszustellung abhängen wird.⁷³
 - Die Verlage könnten angesichts der sinkenden Abonnements⁷⁴ von gedruckten Tageszeitungen das Zustellgeschäft aufgeben bzw. sich aus den Zustellgesellschaften zurückziehen. In den letzten Jahren haben sich vereinzelte Verlage bereits aus dem Briefgeschäfts zurückgezogen.⁷⁵ Eine Verstärkung dieses Trends

⁷¹ Siehe auch Niederprüm, A., Junk, P. (2023).

⁷² Vgl. Bundesverband Briefdienste (2023), Stellungnahme des Bundesverbandes Briefdienste e.V. (bbd) zum Referentenentwurf eines Postrechtmodernisierungsgesetz vom 27. November 2023. Diese Angabe basieren auf einer Schnellumfrage unter den Mitgliedern des bbd.

⁷³ Eine detaillierte Analyse dazu findet sich bei Niederprüm, A., Junk, P. (2023).

⁷⁴ Die Abonnement-Auflage der lokalen und regionalen Zeitungen in Deutschland ist in den Jahren 2000 bis 2023 von 15,2 auf 7,8 Millionen gesunken. Vgl. BDZV (2024), Abonnement-Auflage der lokalen/regionalen Zeitungen, überregionalen Zeitungen und Kaufzeitungen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2023 (in Millionen), in:

Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74139/umfrage/reichweite-der-regionalen-vs-ueberregionalen-abo-zeitung-in-deutschland/> [17.12.2024].

⁷⁵ So hat sich z.B. im Jahr 2023 die Lensing Media aus der Briefzustellung wegen fehlender Perspektiven im Briefmarkt zurückgezogen, daraufhin stellte der Anbieter „Brief und mehr“ aus Münster den Betrieb ein. Vgl. Wirtschaft aktuell (2023), Brief und mehr stellt Betrieb ein, <https://www.wirtschaft-aktuell.de/news/brief-und-mehr-stellt-betrieb-ein> [17.12.2024]. In Freiburg zog sich die Badische Zeitung aus einem Joint Venture mit Südkurier Medienhaus (Konstanz) zurück. Der Briefdienst arriva stellte in der Folge einige Zustellgebiete im Schwarzwald ein. Vgl. Südkurier (2023), Postdienstleister arriva strukturiert sich neu, 28.11.2023, <https://www.suedkurier.de/baden-wuerttemberg/postdienstleister-arriva-strukturiert-sich-neu;art417930,11810786> [17.12.2024]. Der Ausstieg der Funke Mediengruppe aus der Briefzustellung bedeutete das Aus für viele Zustellgebiete in Thüringen. Vgl. Niederprüm, A., Junk, P. (2023).

wäre im schnellen Szenario als wahrscheinlicher einzuschätzen. Es ist fraglich, ob es AZD unter diesen Umständen, die mit stark sinkenden Briefmengen verbunden wären, gelänge neue Investoren für eine Fortführung des Geschäfts zu finden.

3. Könnten AZD sinkende Brief- und Zeitungsmengen durch anderes Geschäft kompensieren?

- Eine Kompensation sinkender Briefmengen durch Pakete (wie bei der Deutschen Post) ist für die AZD ad hoc kaum umsetzbar.⁷⁶ Möglich, wenn auch mit Hürden verbunden, erscheint eine strategische Neuausrichtung der AZD, die es ihnen erlaubt, (briefkastenfähige) Warensendungen oder in stärkerem Umfang adressierte Werbesendungen zuzustellen, um sinkende Briefkommunikationsmengen zu kompensieren.
- Wie im Kapitel 3.1.2 beschrieben, sind die internationalen (eingehenden) Pakete und Warensendungen in den letzten Jahren gestiegen, weitere deutliche Steigerungen sind vor allem im schnellen Szenario als wahrscheinlich einzuschätzen. Die AZD könnten von dieser Entwicklung profitieren, wenn sie internationale E-Commerce-Kunden akquirieren. Eine Herausforderung besteht jedoch in der stark regionalen Struktur der AZD, während E-Commerce-Versender eher nach flächendeckenden Zustellpartnern suchen.
- Für adressierte Werbesendungen bietet die Deutsche Post ausgehend von niedrigeren Ausgangsentgelten und in Kombination mit den Kooperationsverträgen so niedrige Preise, dass es für die AZD bisher wenig attraktiv war, solche Sendungen ebenfalls in großem Umfang zuzustellen. Für eine Ausweitung des Geschäfts mit Direktwerbung müsste daher zunächst Deutsche Post die Preise auf ein Niveau anheben, das den AZD eine auskömmliche Preisgestaltung ermöglicht. Dies ist im schnellen Szenario wahrscheinlicher. Auch könnte im schnellen Szenario die Deutsche Post die Laufzeiten für Dialogpost deutlich absenken bzw. die Zuverlässigkeit aufgrund der prioritären Behandlung von Paketzustellungen stark senken. Gleichzeitig müssten die AZD und ihre Verbünde attraktive Angebote für Werbetreibende zu machen, das deren Zuverlässigkeits- und Transparenzanprüche⁷⁷ gerecht wird. Dann könnten Werbekunden zu den AZD wechseln, um nicht nur von den Preis- und Qualitätsentscheidungen der Deutschen Post abhängig zu sein.

⁷⁶ Zwar stellen einzelne AZD auch Pakete zu, etwa in ländlichen Gebieten in Zusammenarbeit mit DHL-Wettbewerbern, oder in urbanen Gebieten kleine Warensendungen wie z.B. die Berliner PIN AG für Amazon. Insgesamt sind aber die Transport- und Zustellnetze der AZD nicht auf eine Verbundproduktion ausgerichtet.

⁷⁷ Eine hohe Transparenz über die Zustellqualität sowie eine hohe Zuverlässigkeit (wann werden die Sendungen zugestellt) gehört zu den Anforderungen besonders von Werbetreibenden, die nachgelagerte Marketingmaßnahmen im Rahmen von Kampagnen (z.B. Telefonaktion, E-Mail-Ansprache) schalten wollen.

Eine Voraussetzung für einen auch zukünftig stabilen Wettbewerb im deutschen Briefmarkt ist allerdings die bessere Abstimmung und Koordination der AZD untereinander, um die Nachverfolgbarkeit von Sendungen zu verbessern und eine einheitliche Kundenbetreuung zu gewährleisten.⁷⁸

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass für die AZD im schnellen Szenario zwar eher Mengenverluste einer wichtigen Kundengruppe (öffentliche Hand) und ein strategischer Rückzug der Verlage aus dem Zustellgeschäft wahrscheinlicher sind, dafür aber Chancen durch die Entwicklung bei briefkastenfähigen Warensendungen und adressierter Direktwerbung entstehen könnten. Eindeutige Aussagen zur zukünftigen Marktposition der AZD je nach Szenario lassen sich daher nicht treffen.

In beiden Szenarien können zukünftige Steigerungen der Universaldienstpreise (Einzel- und Teilleistungssendungen) von Deutsche Post und Veränderungen in der Qualitätsstrategie die Marktposition der Briefwettbewerber verbessern. Je höher die Preissteigerungen bei der Deutschen Post zukünftig ausfallen und je „schlechter“ die Qualität (z.B. lange Brieflaufzeiten) desto größer werden auch die Spielräume für die Wettbewerber.

Zur Vereinfachung der Analyse in den folgenden Abschnitten wird trotz der unsicheren Entwicklung angenommen, dass die AZD im langsamen Szenario ihre Marktposition und Haushaltsabdeckung stabil halten können. Dies entspräche einer stabilen Wettbewerbsintensität auf dem aktuellen Niveau. Für das schnelle Szenario nehmen wir an, dass die Wettbewerbsintensität bedingt durch tendenziell sinkende Haushaltsabdeckung abnimmt. In der Folge könnten Versender nur noch lokal mit einem Anbieterwechsel drohen, was die disziplinierende Wirkung auf die Deutsche Post reduzieren dürfte.

4.3 Mögliche Auswirkungen auf den Universaldienst in Deutschland

Hinweis: Die Diskussion der möglichen Auswirkungen auf den Universaldienst beziehen sich hauptsächlich auf den Briefbereich, da im Paketbereich nur die mengenmäßig wenig relevanten Privatkundenpakete im Universaldienstumfang enthalten sind.

4.3.1 Mögliche Auswirkungen auf Qualität und Qualitätsvorgaben

Die zukünftige Mengenentwicklung hat Folgen für die Qualitätsstrategie der Briefdienstleister. Aus Sicht der Deutschen Post führen sinkende Brief- und steigende Paketmengen zu einer Dominanz des Paketgeschäfts über das Briefgeschäft. Infolgedessen ist zu erwarten, dass die Deutsche Post das Briefgeschäft zunehmend an den Bedürfnissen des Paketgeschäfts ausrichten wird, was als „Brief folgt Paket“ bezeichnet werden kann. In diesem Fall würde der Anbieter in Abhängigkeit der Netzauslastung Briefe nachrangig zu Paketen befördern und zustellen, während Pakete im Beförderungsnetz Priorität genießen. Möglich wird das durch die Verbundzustellung von Briefen und Paketen, wobei die

⁷⁸ Vgl. Niederprüm, A., Junk, P. (2023).

Deutsche Post eine Ausweitung auf 80-90 % der Zustellbezirke plant.⁷⁹ In Zeiten starken Paketaufkommens ermöglicht die Verbundzustellung in Kombination mit den gelockerten Laufzeitzielen für Briefsendungen die notwendige Flexibilität bei der Sendungsmengensteuerung. Im Ergebnis ist mit einer sinkenden Zuverlässigkeit in der Briefzustellung der Deutschen Post zu rechnen, die je nach Paketaufkommen mit einer Abweichung von ein bis u.U. drei Tagen zugestellt werden könnten, ohne die Qualitätsvorgaben des Postgesetzes zu verletzen.

Adressierte Werbesendungen sind nicht im Universaldienstumfang enthalten, es gibt daher keine Qualitätsvorgaben. Die Deutsche Post könnte diese in der postalischen Wertschöpfungskette daher sogar nachrangig zu Briefkommunikation behandelt werden, um die Einhaltung der höheren Laufzeitziele für Universaldienstbriefe nicht zu gefährden.

Unterschiede bei der Qualitätsentwicklung je nach Szenario

Im langsamen Szenario ist zu erwarten, dass die Deutsche Post die Brieflaufzeiten länger auf dem aktuellen Niveau (d.h. E+2 für Einzelsendungen, E+1/E+2 für Teilleistungssendungen)⁸⁰ hält. Dafür sprechen zwei Gründe. Erstens ist annahmegemäß der Wettbewerbsdruck in diesem Szenario relativ stabil, so dass Versender bei einer weiteren Absenkung der Laufzeit die Möglichkeit hätten, ohne Qualitätsverlust zu alternativen Anbietern zu wechseln. Die AZD bieten aktuell vergleichbare Qualitäten an: in ihrem eigenen Zustellgebiet stellen sie Sendungen E+1 zu, überregionale Sendungen werden (durch andere AZD oder die Deutsche Post) mit einer Laufzeit von E+2 zugestellt.

Zweitens sind im langsamen Szenario die Mengenrückgänge weniger stark, die Durchschnittskosten steigen daher langsamer. Die Reduktion der Laufzeiten auf E+2 könnte in diesem Szenario ausreichend Flexibilität für die Sendungsmengensteuerung bieten, die es der Deutschen Post erlaubt, Kosten zu senken. Eine kostensenkende Wirkung der Qualitätsreduktion entsteht durch eine gleichmäßigere Verteilung der Sendungsmengen auf die Wochentage, wodurch kostenintensive Lastspitzen (z.B. Nacharbeit, Überstunden, zusätzliche weniger erfahrene Zustellkräfte) abgefedert werden können.

Im schnellen Szenario sinken die Briefmengen so stark, dass die Kostensenkungspotenziale durch die Absenkung der Laufzeiten auf den aktuellen E+1/E+2-Standard bald aufgebraucht sind. Gleichzeitig sinkt der Wettbewerbsdruck durch die AZD tendenziell. Es ist daher zu erwarten, dass Deutsche Post die Spielräume des Postgesetzes ausnutzt und die Brieflaufzeiten weiter im Rahmen der rechtlichen Vorgaben absenkt, d.h. auf E+3/E+4. Eine solche Absenkung könnte im schnellen Szenario bereits in einigen Jahren erfolgen. Je nach Mengenrückgang könnte jedoch auch diese Reduktion nicht ausreichen, sodass im Zuge der Evaluierung des Universaldienstes nach § 24 PostG die Qualitätsvorgaben weiter abgesenkt werden könnten. Mögliche Anpassungen sind etwa bei

⁷⁹ Vgl. PostCast (o.J.).

⁸⁰ Vgl. Deutsche Post (2024a), Neue Brief- und Paketpreise ab 1. Januar 2025 bestätigt, Pressemeldung vom 11.12.2024 und Deutsche Post DHL (o.J.), Teilleistungen Brief ab dem 1.1.2025, https://www.deutschepost.de/de/b/brief_postkarte/teilleistungen_brief/aenderungen-2025.html [11.11.2024].

den Brieflaufzeiten denkbar, aber auch bei der Zustellfrequenz (Reduktion auf fünf Tage/Woche) und den Infrastrukturvorgaben zu Universaldienstfilialen und Briefkästen.

Im schnellen Szenario ist zu erwarten, dass Deutsche Post die A/B-Zustellung⁸¹ ausweiten wird, z.B. indem sie die preislichen Anreize für längere Laufzeiten für Geschäftskundensendungen erhöht. Aufgrund des (annahmegemäß) geringeren Wettbewerbsdrucks in diesem Szenario sind solche Qualitätsverschlechterungen der Deutschen Post durchsetzbar. Auch die internationalen Erfahrungen sprechen dafür, dass deutliche Qualitätseinschnitte in Briefmärkten ohne wettbewerbliches Korrektiv wahrscheinlicher sind (siehe Infobox).

Infobox 5 Qualitätsreduktion in Dänemark und Schweden im Vergleich

In Dänemark wurden die Laufzeitziele im Jahr 2016 von E+3 auf E+5 und die Zustellfrequenz von sechs auf fünf Tage abgesenkt. In der Praxis bedeutete dies, dass gemäß des Zustellmodells von PostNord Denmark im Durchschnitt einem Haushalt einmal in der Woche Briefsendungen zugestellt wurden. Ein E+1-Universaldienstprodukt existierte nur bis 2016, seitdem bietet PostNord Denmark für dringende Briefsendungen den Expressbrief an.

In Dänemark gab es in den letzten 20 Jahren so gut wie keinen Wettbewerb im Briefmarkt, während in Schweden der wettbewerbliche Marktanteil seit dem Jahr 2000 sogar gestiegen ist (von 5% Mengenanteil auf 25-30% im Jahr 2023). Die bisherige Qualitätsanpassung in Schweden ist eher moderat, dort wurden die Brieflaufzeiten im Jahr 2018 von E+1 auf E+2 abgesenkt. Für die Zukunft sind weitere Anpassungen geplant. Eine Regierungsstudie zur Zukunft des Postuniversaldienstes empfiehlt die weitere Absenkung auf E+3, während PostNord Schweden als neues Qualitätsziel 85% E+3 und 97% E+5 vorschlug.

Quellen: Trafikstyrelsens (2016), Individuel tilladelse til Post Danmark A/S, 30 maj 2016; PTS (2024), Svensk postmarknad 2024; Statens Offentliga Utredningar: Posttjänst för hela slanten, SOU 2023:4, S. 471; Sveriges Radio: Postnord: Vi behöver fem dagar – för att dela ut brev.

4.3.2 Mögliche Auswirkungen auf Briefpreise

Grundsätzlich gelten für die zukünftige Preisentwicklung folgende Zusammenhänge:

- Je schneller die Briefmengen sinken, desto stärker steigen die Stückkosten, was zu höheren Preissteigerungen führt.
- Je stärker die Deutsche Post die Qualität senkt, desto besser kann sie Kostensenkungspotenziale nutzen, was Preiserhöhungen begrenzen kann.
- Je höher der Wettbewerbsdruck, desto stärker fällt die disziplinierende Wirkung auf die Deutsche Post als marktbeherrschendes Unternehmen aus, was tendenziell kostenorientierte Preisstrukturen fördert.

⁸¹ Bei der A/B-Zustellung werden nicht alle Sendungsarten an jedem Werktag zugestellt. Dazu werden Zustellbezirke in einen Teil A und Teil B aufgeteilt. Bestimmte Sendungsarten (z.B. adressierte Direktwerbung, Zeitschriften) werden nicht täglich zugestellt, sondern wechselnd in den beiden Teilbezirken. Dadurch werden diese Sendungsarten gezielt verzögert, was eine gleichmäßigere Auslastung ermöglicht.

Die zukünftige Qualitätsstrategie in Verbindung mit dem Mengenrückgang hat eine hohe Bedeutung für die Entwicklung der Durchschnittskosten für die Erbringung von Briefdienstleistungen. Wie im Abschnitt 4.3.1 diskutiert, ist in beiden Szenarien bei der Deutschen Post eine Absenkung der Brieflaufzeiten aufgrund der Ausrichtung auf das Paketgeschäft zu erwarten,⁸² gleichzeitig nutzt die Deutsche Post den gesetzlichen Spielraum für eine weitere Reduktion der Brieflaufzeiten noch nicht aus. Eine Kombination aus geringfügig sinkenden Briefmengen bei gleichzeitig deutlicher Reduktion der Qualität wäre der Fall, in dem die geringsten Preissteigerungen erforderlich wären. Jedoch ist dieser Fall als wenig wahrscheinlich einzuschätzen, weil in diesem Fall die Gefahr besteht, Versender an die Konkurrenz zu verlieren. Die Anwendung dieser Zusammenhänge auf die beiden Szenarien fasst die folgende Tabelle zusammen.

Tabelle 9 Relevante Faktoren für Preisentwicklung in den Szenarien

Langsames Szenario	Schnelles Szenario
Geringerer Anstieg der durchschnittlichen Stückkosten durch geringere Mengenverluste	Höherer Anstieg der durchschnittlichen Stückkosten durch stärkere Mengenverluste
Starke Qualitätsabsenkung ist unwahrscheinlich angesichts der moderaten Kostenentwicklung und Wechselmöglichkeit zu Wettbewerbern mit vergleichbarer Qualität	Qualitätsreduktion auf gesetzliches Niveau (E+3/E+4) sowie ggf. weitere Absenkung der rechtlichen Qualitätsvorgaben nach Evaluierung des Universaldienstes könnte nicht ausreichend, um Steigerungen der Stückkosten auszugleichen
Höhere Wettbewerbsintensität angenommen als im schnellen Szenario	Geringere Wettbewerbsintensität (gemäß Annahme) ermöglicht Durchsetzung höherer Preise für marktbeherrschendes Unternehmen

Quelle: Eigene Darstellung.

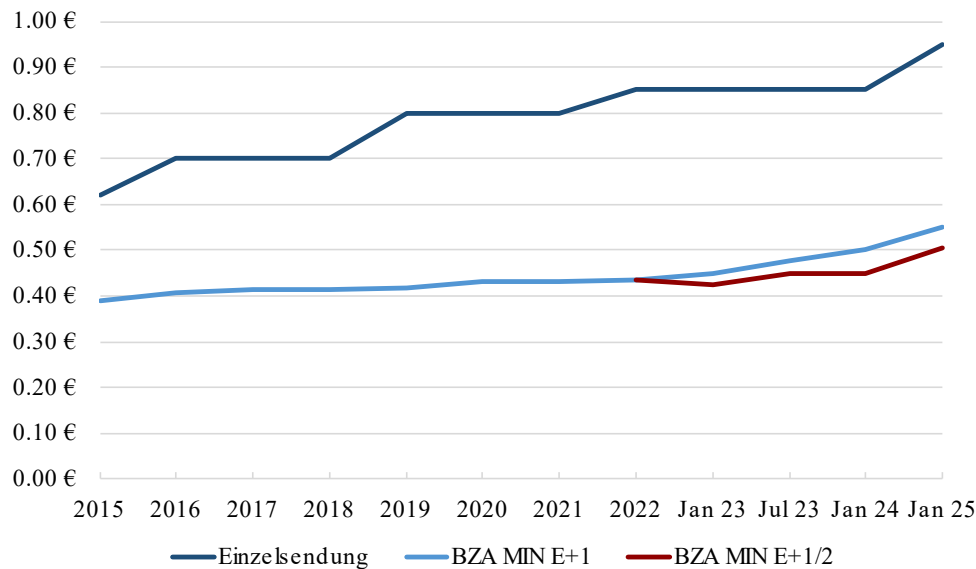
Insgesamt sind daher im langsamen Szenario im Universaldienst eher geringere Preissteigerungen zu erwarten als im schnellen Szenario. Unterschiede sind jedoch bei den Preisen für Einzel- und Teilleistungssendungen zu erwarten. In der Vergangenheit konnte die Deutsche Post die Preise für Einzelsendungen stärker anheben⁸³ als die Preise für Teilleistungssendungen, wie Abbildung 14 für eine 20 g-Sendung verdeutlicht. Die Abbildung zeigt exemplarisch ausgewählte Teilleistungsentgelte: die Einlieferung von 20g-Standardbriefen am Briefzentrum Ausgang (BZA) inkl. der maximal möglichen Rabatte bei Zustellung am nächsten Werktag („BZA MIN E+1“) und bei einer etwas langsameren

⁸² Dies wird bestätigt durch die DHL-Investorenpräsentation vom November 2024. Darin geht Deutsche Post DHL von einem starken Sinken der Brief-Paket-Quote aus von 28 Briefen pro Paket (2010) auf sieben Briefe (2020). Für das Jahr 2030 erwartet das Unternehmen zwei Briefe pro Paket. Vgl. DHL Group (2024a): Credit Investor Presentation, November 2024, S. 14.

⁸³ Zur Erinnerung: Nur die Entgelte der Brief-Einzelsendungen unterlagen der ex-ante Preisregulierung, siehe Abschnitt 4.1.

Zustellung am nächsten oder übernächsten Werktag, eingeführt im Januar 2023 („BZA MIN E+1/2“).⁸⁴

Abbildung 14 Preise der Deutschen Post für Einzelsendungen und Teilleistungssendungen (20 g)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Preislisten des Unternehmens und der Teilleistungsberichte der Bundesnetzagentur.

Der Abstand zwischen Einzelsendungsentgelten und den Preisen für Teilleistungssendungen ist im Laufe der Zeit gestiegen.⁸⁵ Diese unterschiedliche Preisentwicklung für Einzel- und Teilleistungssendungen war durch die Unterschiede im Umfang der Ex-ante-Preisregulierung möglich (vgl. Kapitel 4.1), was zur Folge hatte, dass bis zur Reform des Postgesetzes im Wesentlichen nur den Einzelsendungen die kostensteigernden „Lasten“ zugerechnet wurden (u.a. Universaldienstlasten im Zusammenhang mit der 6-Tagezustellung). In der Vergangenheit sind diese Preise im Vergleich zu den Teilleistungsentgelten daher stärker gestiegen, zumal die Deutsche Post ihre Teilleistungsentgelte in der Vergangenheit auch aufgrund des Wettbewerbsdrucks nur sehr zurückhaltend erhöht hat.

Mit dem neuen Postgesetz müssen nun auch die Teilleistungssendungen einen Teil der Universaldienstlasten tragen. Es ist zu erwarten, dass stärker sinkende Briefmengen daher sowohl stärker steigende Einzel- als auch Teilleistungspreise nach sich ziehen werden. Aus Sicht der Deutschen Post besteht allerdings weiterhin die Möglichkeit, die

⁸⁴ Es handelt sich dabei jeweils um das niedrigste mögliche Entgelt. Für weitere Erläuterungen vgl. Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2023b): Bedingungen und Entgelte für den Großversand und die Konsolidierung im Briefmarkt, Stand Oktober 2023.

⁸⁵ Der Abstand für BZA MIN E+1 stieg von 0,19 EUR (2015) auf 0,37 EUR (Juli 2023) und 0,399 (Januar 2025). Für BZA MIN E+1/2 betrug der Abstand bei Einführung (2023) 0,425 EUR und stieg auf 0,4465 EUR.

Entgelte für Teilleistungen weniger stark als die für Einzelsendungen anzuheben, indem sie den Spielraum der Price Cap nicht ausnutzt. Dies ist eher für das langsame Szenario zu erwarten, in dem annahmegemäß der Wettbewerbsdruck stabil bleibt. Im schnellen Szenario (Annahme: Wettbewerbsdruck sinkt) ist die disziplinierende Wirkung des Wettbewerbs nicht mehr stark genug, um die Steigerung von Teilleistungsentgelten relativ zu den Einzelsendungspreisen zu begrenzen.

In beiden Szenarien besteht das Risiko, dass ein „Überdrehen“ der Preis-Qualitäts-schraube das Versandverhalten geschäftlicher Versender negativ beeinflusst und damit der Mengenrückgang beschleunigt wird. Nehmen sie die Entwicklungen bei Preis und Qualität als übermäßig wahr, könnten sie darauf reagieren, indem sie ihre Kundenkommunikation neu ausrichten. Da die Mehrheit der Unternehmen bereits in digitale Kanäle investiert hat,⁸⁶ könnten Versender daher bei einem sinkenden Preis-Leistungsverhältnis für den Briefkanal die bestehenden digitalen Optionen stärker nutzen, ohne zusätzlich investieren zu müssen.

4.3.3 Mögliche Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit des Universaldienstes

Wie in Abschnitt 4.1 ausgeführt, sieht das PostG eine Finanzierung der Kosten des Universaldienstes in erster Linie durch die Erlöse aus der Erbringung desselben vor. Dennoch sind Entwicklungen denkbar, bei der die Erlöse für die Finanzierung nicht mehr ausreichen.

Im langsamen Szenario ist die Wahrscheinlichkeit höher als im schnellen Szenario, dass eine Finanzierung über die Universaldienstlerlöse weiterhin ausreichend sein könnte. Wie in Kapitel 4.1 erläutert, werden bei der Bestimmung der Price Cap (Erlösobergrenze) bereits die Universaldienstlasten berücksichtigt. Durch den nach wie vor bestehenden Wettbewerb im Briefmarkt ist es darüber hinaus wenig wahrscheinlich, dass die Deutsche Post Teile des Universaldienstes nicht mehr ausreichend und angemessen erbringt.

Im schnellen Szenario ist der gleiche Finanzierungsmechanismus wirksam wie im langsamen Szenario. Ohne Anpassung des Leistungsumfangs im Universaldienst würde der schnellere Mengenrückgang zu erheblichen Preissteigerungen im Universaldienst führen mit entsprechenden negativen Rückkoppelungen auf die Nachfrage nach Briefdienstleistungen. Auch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Deutsche Post Teile des Universaldienstes nicht mehr ausreichend und angemessen erbringt. Inwieweit der Finanzierungsmechanismus über Ausgleichsabgaben aus dem Sektor zur Anwendung kommen würde,

⁸⁶ In der Onlinebefragung von geschäftlichen Versendern stimmten über 80% der befragten Unternehmen der These zu „Größere Unternehmen haben bereits in Lösungen investiert, die es ihnen erlauben, ihre Kunden sowohl digital als auch per Brief zu erreichen. Die Unternehmen überlassen die Entscheidung ihren Kunden, auf welchem Weg sie die Informationen bekommen wollen. Sie setzen jedoch verstärkt Anreize zur Nutzung digitaler Kanäle – sie verteuern entweder den Versand per Brief für ihre Kunden oder belohnen die Nutzung der digitalen Möglichkeiten anstelle des Briefversands.“

ist schwer vorherzusagen. In jedem Fall müsste die Deutsche Post aufgrund ihrer Markstellung im Brief- und Paketmarkt einen erheblichen Anteil selbst beitragen.

Es ist daher wahrscheinlicher, dass über Anpassungen im Leistungsumfang des Universaldienstes dessen Finanzierbarkeit gewährleistet wird. Der Evaluierung des Universaldienstes nach § 24 PostG kommt aus diesem Grund eine hohe Bedeutung zu. Es ist zu erwarten, dass unterschiedlich starke Sendungsmengenrückgänge in den beiden Szenarien mit entsprechenden gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen einhergehen, die sich auf die Bedürfnisse, Einstellungen und Zahlungsbereitschaften⁸⁷ der Postnutzenden auswirken. Eine bedarfsgerechte Anpassung der Universaldienstvorgaben, wie in § 24 (1) Nr. 4 PostG vorgesehen, ist daher sehr sinnvoll. Dabei ist es im langsamen Szenario weniger wahrscheinlich als im schnellen Szenario, dass es im Zuge der Evaluierung des Universaldienstes zu signifikanten Anpassungen im Leistungsumfang kommen würde, zumal durch die geltenden Laufzeitvorgaben noch Kostensenkungspotenziale bestehen.

⁸⁷ Angesichts der abnehmenden Nutzung von Briefdiensten durch Privatpersonen ist selbst im schnellen Szenario fraglich, ob Briefuniversaldienstleistungen tatsächlich unerschwinglich werden könnten. Dennoch könnte im Kontext der Evaluierung der mögliche preisinduzierte Nachfragerückgang berücksichtigt werden.

Literaturverzeichnis

- ACM (o.J.): Post- en paketmonitor, <https://public.tableau.com/app/profile/autoriteit.consument.en.markt/viz/Post-enpakketmonitor/OVER> [25.7.2024].
- BDZV (2024), Abonnement-Auflage der lokalen/regionalen Zeitungen, überregionalen Zeitungen und Kaufzeitungen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2023 (in Millionen), in: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74139/umfrage/reichweite-der-regionalen-vs-ueberregionalen-abo-zeitung-in-deutschland/> [17.12.2024.]
- BDZV (2024a): Zur Wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, Branchenbeitrag 2024, https://www.bdzv.de/fileadmin/content/7_Alle_Themen/Marktdaten/2024/Branchenbeitrag_2024/240712_BZDV_Branchenbeitrag2024.pdf [17.12.2024].
- Bevh/Universität Rostock (2023): Next Generation E-Commerce, Einblicke in das aktuelle und künftige Kaufverhalten junger Menschen, 2023.
- BEVH (2024), Interaktiver Handel in Deutschland, Ergebnisse 2023.
- BPEX und Lufthansa Industry Solutions (2024): Künstliche Intelligenz in der Kurier-, Express- und Paketbranche, 2024.
- BPEX (2024), 735 Millionen Sendungen in der Weihnachtszeit – Paketbranche erwartet moderates Wachstum, Pressemitteilung vom 31.10.2024, <https://bpex-ev.de/presse/meldung/735-millionen-sendungen-in-der-weihnachtszeit-paketbranche-erwartet-moderates-wachstum.html> [31.10.2024].
- Bundesagentur für Arbeit (2023): Fachkräfteengpassanalyse 2023, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html;jsessionid=85409BA96732B2B972E273848B9FCF96?nn=27096&topic_f=fachkraefte-engpassanalyse&dateOfRevision=201912-202412 [5.9.2024].
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024): OZG 2.0: Bund und Länder einigen sich bei OZG-Änderungsgesetz, https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2024/06_ozg_2_0.html [18.9.2024]
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2023): Bericht zum Paketmarkt. Marktdaten und Wettbewerbsverhältnisse (Stand: Januar 2023), Bonn, 2023.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2023a): Marktbeobachtung Post. Bericht zum Briefmarkt, Stand Januar 2023.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2023b): Bedingungen und Entgelte für den Großversand und die Konsolidierung im Briefmarkt, Stand Oktober 2023.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2018): Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, Ergebnisbericht, Stand 1. März 2018.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2016): Marktuntersuchung. Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2015, Stand März 2016.

- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2015): Marktuntersuchung. Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, Stand März 2015.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2014): Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen. Marktdaten 2008-2012, März 2014.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2010): Zwölfte Marktuntersuchung. Lizenzpflichtige Postdienstleistungen, 2010.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2008): Elfte Marktuntersuchung. Lizenzpflichtige Postdienstleistungen, 2008.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2006): Neunte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, April 2006.
- Bundesverband Briefdienste (2023), Stellungnahme des Bundesverbandes Briefdienste e.V. (bbd) zum Referentenentwurf eines Postrechtmodernisierungsgesetz vom 27. November 2023, <https://www.bundesverband-briefdienste.de/unterlagen-pdf/3-stellungnahme-bbd.pdf> [8.12.2023].
- CEP-Research (2024): DPD and GLS unveil joint German out-of-home delivery network scheme, Artikel vom 22.10.2024, <https://www.cep-research.com/news/dpd-and-gls-unveil-joint-german-out-of-home-delivery-network-scheme> [22.10.2024].
- Destatis (o.J.): Haushalte nach Haushaltsgrößen im Zeitvergleich, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/1-3-privathaushalte-neuer-zeitvergleich.html> [25.7.2024].
- Deutsche Post DHL (o.J.), Teilleistungen Brief ab dem 1.1.2025, https://www.deutsche-post.de/de/b/brief_postkarte/teilleistungen_brief/aenderungen-2025.html [11.11.2024].
- Deutsche Post DHL (2024): Dialogmarketing-Monitor 2024, Studie 36.
- Deutsche Post DHL (2024a), Neue Brief- und Paketpreise ab 1. Januar 2025 bestätigt, Pressemitteilung vom 11.12.2024, <https://group.dhl.com/de/presse/pressemitteilung/2024/neue-brief-und-paketpreise-ab-januar-2025-bestaetigt.html> [11.12.2024].
- Deutsche Post (2024b): Preisanpassung zum 01.01.2025 für Dialogpost, Postwurfspezial und Postaktuell. <https://www.deutschepost.de/de/p/printmailing/dm-preise.html> [13.12.2024].
- Deutsche Post DHL (2015): Dialogmarketing-Monitor 2015, Studie 26.
- Deutsche Post (2003): Direktmarketing Deutschland 2003.
- DHL (2024): DHL Logistics Trend Radar 7.0, <https://www.dhl.com/content/dam/dhl/global/csi/documents/pdf/glo-csi-logistics-trend-radar-7-0.pdf> [10.06.2024].
- DHL Express (o.J.): The ultimate B2B e-commerce guide, a DHL Express Whitepaper, <https://www.dhl.com/content/dam/dhl/local/global/core/documents/pdf/dhl-express-whitepaper-the-ultimate-b2b-e-commerce-guide.pdf> [9.4.2021].
- DHL Group (2024): Geschäftsbericht 2023, <https://group.dhl.com/content/dam/deutschepost-dhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DHL-Group-Geschaeftsbericht-2023.pdf> [20.3.2024].

- DHL Group (2024a): Credit Investor Presentation, November 2024, <https://group.dhl.com/content/dam/deutschepostdhl/de/media-center/investors/documents/presentations/2024/DHL-Group-Credit-Investor-Presentation-Nov-2024.pdf> [29.11.2024].
- Digitaliseringsstyrelsen (o.J.): Statistik om Digital Post, <https://digst.dk/it-loesninger/digital-post/om-loesningen/tal-og-statistik/> [13.8.2024].
- Diakova, Elena (2005): Economic Activity as a Driver of Mail. Pitney Bowes Background Paper No. 12, August 8, 2005.
- DVZ (2024): So steht es um den Arbeitskräfteengpass in der Logistik, Artikel vom 9.7.2024, <https://www.dvz.de/konjunktur-und-maerkte/detail/news/so-steht-es-um-den-arbeitskraefteengpass-in-der-logistik.html> [9.7.2024].
- DVZ (2024a): Wie Temu und Shein den E-Commerce umkrempeln, Artikel vom 5.3.2024, <https://www.dvz.de/unternehmen/luft/detail/news/wie-temu-und-shein-den-e-commerce-umkrempeln.html> [6.3.2024].
- ECC Köln (2022): Trend Check Handel Vol. 1, Die aktuellen Krisen und ihre Folgen, März 2022, Hrsg: IFH Köln.
- Europäische Kommission (2024): DSA: Kommission eröffnet formelles Verfahren gegen Temu, Pressemitteilung vom 31.10.2024, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/dsa-kommission-eroeffnet-formelles-verfahren-gegen-temu-2024-10-31_de? [31.10.2024].
- European Commission (2011): eGovernment in the Netherlands, eGovernment Factsheets, November 2011.
- European Commission (2012): eGovernment in Denmark, eGovernment Factsheets, January 2012.
- European Commission (2012a): eGovernment in Sweden, eGovernment Factsheets, January 2012.
- Eurostat (o.J.): Dataset Population on 1st January by age, sex and type of projection [proj_23np], <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> [29.1.2024].
- Eurostat (o.J.): Dataset Individuals' level of digital skills (from 2021 onwards) [isoc_sk_dskl_i21.], <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> [4.6.2024].
- Forsa (2024): Die Deutsche Post und DHL in der Einschätzung der Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung, 20.9.2024.
- Forschungsgruppe Retourenmanagement der Universität Bamberg (2024), European Return-o-Meter (EUROM) <http://www.retourenforschung.de/forschungsprojekt-eurom-2122.html> [30.10.2024].
- Handelsblatt (2024): Chinesische Online-Händler verstopfen Lufttransporte, 23.2.2024, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/china-billig-ware-von-temu-und-shein-verstopft-luftfracht-markt/100016912.html> [26.2.2024].
- ibi research (2020): Der deutsche Einzelhandel 2020 – Zweite IHK-ibi-Handelsstudie, September 2020, <https://ibi.de/veroeffentlichungen/2020/ihk-ibi-handelsstudie2020> [5.9.2024].

ibi research (2023): Kundenverhalten zwischen Social Commerce und Nachhaltigkeit, Studie im Auftrag der Digital Commerce Research Network, 2023.

IFH Köln und KPMG (2024), Consumer Barometer, Fokusthema: Social Commerce, Ausgabe 01/24, <https://kpmg.com/de/de/home/media/press-releases/2024/03/wie-social-commerce-den-onlinehandel-befeuert.html> [30.10.2024]

IFH Köln (2024): HDE Onlinemonitor 2024, <https://einzelhandel.de/online-monitor> [7.5.2024].

Initiative D21 und Technische Universität München (Hrsg.) (2023): eGovernment Monitor 2023, durchgeführt von Kantar.

IPC (2024): Cross-border e-commerce shopper survey 2023.

IPC (2023), Cross-Border E-Commerce Shopper Survey 2022.

IPC (2019), Cross-Border E-Commerce Shopper Survey 2018.

IPC (2017): Cross-border e-commerce shopper survey 2016.

IVV (2023): Auflagenstruktur der Tageszeitungen in Deutschland im 4. Quartal 2023, in: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/382058/umfrage/auflagenstruktur-der-tageszeitungen/> [4.9.2024]

IVV (o.J.): Auflagenstruktur der Zeitschriften in Deutschland, in: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1014099/umfrage/auflagenstruktur-der-zeitschriften/> [4.9.2024]

Junk, P. (2018): Digitalisierung und Briefsubstitution: Erfahrungen in Europa und Schlussfolgerungen für Deutschland. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 436, Bad Honnef, 2018.

KE-Consult (2024): KEP-Studie 2024 – Analyse des Marktes in Deutschland. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesverbands Paket und Expresslogistik (BIEK), Juli 2024, <https://bpex-ev.de/> [30.7.2024].

KE-Consult (2023): KEP-Studie 2023 – Analyse des Marktes in Deutschland. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesverbands Paket und Expresslogistik (BIEK), Juni 2023, <https://bpex-ev.de/> [30.7.2024].

KE-Consult (2020): KEP-Studie 2020 – Analyse des Marktes in Deutschland. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesverbands Paket und Expresslogistik (BIEK), Juni 2020, <https://bpex-ev.de/> [30.7.2024].

KE-Consult (2019): KEP-Studie 2019 – Analyse des Marktes in Deutschland, <https://bpex-ev.de/> [30.7.2024].

KE-Consult (2017): KEP-Studie 2017 – Analyse des Marktes in Deutschland, Köln, Juni 2017.

KE-Consult (2013): KEP-Studie 2013. Die Kurier-, Express- und Paketbranche in Deutschland, Köln, April 2013.

Klarna Shopping Pulse (o.J.): <https://insights.klarna.com/shopping-pulse/> [31.10.2024].

Niederprüm, A. (2020): Verbundproduktion im Zustellmarkt: Briefnetze mit Paketen oder Paketnetze mit Briefen? WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 466, Bad Honnef, Dezember 2020.

- Niederprüm, A., Junk, P. (2023): Preis- und Qualitätsstrategien im Briefmarkt: Auswirkungen auf den Zustellwettbewerb in Deutschland. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 517, Bad Honnef, Dezember 2023.
- Niederprüm, A., Stuck, J. (2024): Veränderungen im Zollwesen und Auswirkungen auf Postunternehmen und Onlinehandel. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 518, Bad Honnef, Oktober 2024.
- OIG (2018): Transactional Mail: Implications for the Postal Service. Report Number RARC-WP-18-007, April 16, 2018, <https://www.uspsig.gov/sites/default/files/reports/2023-01/RARC-WP-18-007.pdf> [22.7.2024].
- OIG (2023): The Paper Shortage and its Effects on Mail, Report Number RISC-RI-23-004, 2023, <https://www.uspsig.gov/sites/default/files/reports/2023-04/risc-ri-23-004.pdf> [17.6.2024].
- PostCast (o.J.), Episode 17, Interview mit Nikola Hagleitner, Vorständin DHL Group für Post&Paket, <https://group.dhl.com/de/presse/regio-postcast.html> [29.10.2024].
- Postgesetz vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236).
- PostNL (o.J.): Tarieven voor post en pakketten vanaf februari 2024.
- PostNord: Franking Domestic, valid from 1 January 2021, 20.10.2020.
- PTS (2022): Swedish Postal Market 2022.
- PTS (2024): Svensk postmarknad 2024.
- Seven.One Media GmbH (2024), Durchschnittliche tägliche Nutzungsdauer ausgewählter Printmedien in Deutschland in den Jahren von 2016 bis 2023 (in Minuten), in: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/321188/umfrage/taegliche-nutzungsdauer-von-printmedien-in-deutschland/> [5.9.2024].
- Spectos (2022): Briefkasten Monitor 2022, Stand August 2022, <https://www.spectos.com/de/unternehmen/download/briefkasten-monitor-download/> [29.2.2024].
- Statens Offentliga Utredningar: Posttjänst för hela slanten, SOU 2023:4.
- Stürz, R.; Stumpf, C.; Schlude, A.; Mendel, U.; Harles, D. (2023): Das bidt-Digitalbarometer.international, bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation, bidt Analysen und Studien Nr. 9, September 2023, <https://www.bidt.digital/wp-content/uploads/sites/2/2023/09/Analysen-Studien-bidt-Digitalbarometer.international.pdf> [29.7.2024].
- Südkurier (2023), Postdienstleister arriva strukturiert sich neu , 28.11.2023, <https://www.suedkurier.de/baden-wuerttemberg/postdienstleister-arriva-strukturiert-sich-neu;art417930,11810786> [17.12.2024].
- Trafikstyrelsen (o.J.): Statistik om Digital Post, <https://digst.dk/it-loesninger/digital-post/om-loesningen/tal-og-statistik/> [2.7.2024].
- Trafikstyrelsens (2016), Individuel tilladelse til Post Danmark A/S, 30 maj 2016, <https://www.postnord.dk/siteassets/pdf/om-os/individuel-tilladelse.pdf> [24 October 2023].
- Transportministeriet (2023), Bred aftale om fremtidens post, 28 June 2023, <https://www.trm.dk/nyheder/2023/bred-aftale-om-fremtidens-post> [24 October 2023].

Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes (E-Rechnungsverordnung – ERechV) vom 13. Oktober 2017, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 68, ausgegeben zu Bonn am 18. Oktober 2017.

WIK-Consult (2024): Nachhaltigkeit im Postsektor, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, Bad Honnef, April 2024.

WIK-Consult (2022): Erforderlichkeit und Möglichkeit einer Bundesförderung für die Pressewirtschaft, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, September 2022.

WIK-Consult (2019): Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery, Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, February 2019.

WIK-Consult (2009): Nachfrage nach Postdienstleistungen von Geschäftskunden, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, März 2009.

Wirtschaft aktuell (2023), Brief und mehr stellt Betrieb ein, <https://www.wirtschaft-aktuell.de/news/brief-und-mehr-stellt-betrieb-ein> [17.12.2024].

Wollenschläger, U. (2023), Die Retouren-Weltmeister, in: Textilwirtschaft, Ausgabe 15/2023, <https://www.textilwirtschaft.de/business/news/deutsche-sind-weltmeister-im-zurueckschicken-rendite-killer-retouren-239908> bzw. <https://bestsolutions.gmbh/ruecksendungen-im-fashion-onlinehandel-kostenfalle-und-loesungsansaetze/> [30.10.2024].

Anhang I Nachfragetreiber im Briefmarkt

(1) Wirtschaftliche Entwicklung und Rahmenbedingungen

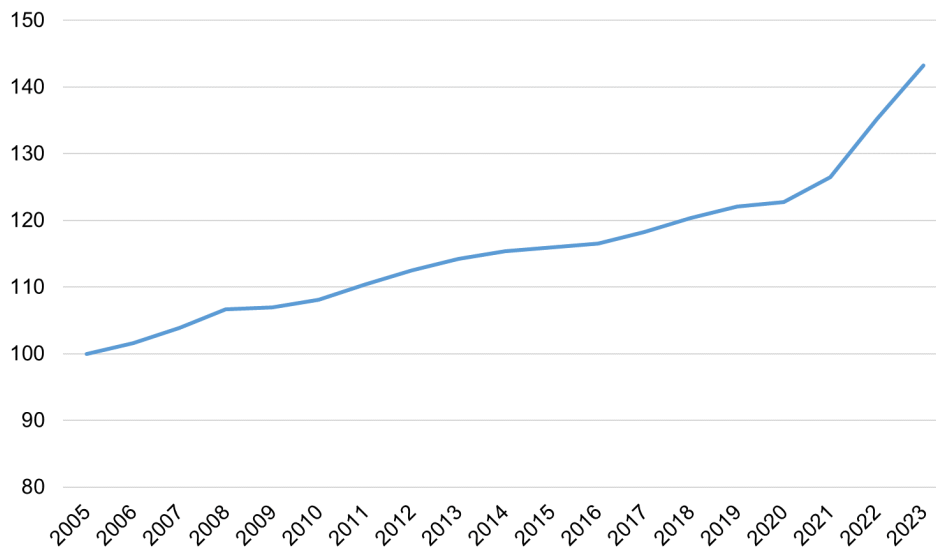
- **Wirtschaftliche Entwicklung und Briefmenge:** Die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst die Briefnachfrage positiv, allerdings hat sich die Stärke der Korrelation über die Zeit verändert. Seit dem Aufkommen digitaler Kommunikation ist die Briefmenge trotz positiver wirtschaftlicher Entwicklung rückläufig.⁸⁸ Sie wird von anderen Treibern (v.a. Digitalisierung) dominiert, ceteris paribus hat jedoch das Wirtschaftswachstum noch immer Auswirkungen. Phasen der Rezession verursachen Stufensprünge, da vor allem Werbetreibende Marketingbudgets kürzen und die Menge adressierter Direktwerbung reduzieren. Die Briefmengenentwicklung (Abbildung 2 in Abschnitt 2.1) zeigt in den Krisenjahren 2009 (Wirtschafts- und Finanzkrise) sowie 2020 (Coronakrise) einen deutlichen Einbruch. Auch in Phasen der wirtschaftlichen Erholung steigern die Versender ihre Menge nicht mehr auf das vorherige Niveau, ein Teil der Sendungsmenge bleibt verloren.
- **Wirtschaftliche Entwicklung und Paketmenge:** Für die Paketmenge ist ein deutlicher Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung festzustellen.⁸⁹ Das Pandemiejahr 2020 stellt eine Ausnahme dar: obwohl die Wirtschaft schrumpfte, nahmen die Onlinehandelsumsätze und Paketmengen aufgrund der Kontaktbeschränkungen im Handel stark zu.⁹⁰ In den Jahren 2022 und 2023 war eine Konsumzurückhaltung der Verbraucher aufgrund der hohen Inflation zu beobachten, die zu Einbrüchen im Onlinehandel führte.
- **Inflation:** Die allgemeine Teuerungsrate beeinflusst die Kaufkraft der Haushalte und wirkt sich somit auf die Inlandsnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus. Somit haben hohe Inflationsraten einen negativen Einfluss auf die Nachfrage nach Brief- und Paketdiensten. In Deutschland hat nach einer langen Phase geringer Inflationsraten die Teuerung ab dem Jahr 2021 stark zugenommen (vgl. Abbildung 15), was sich direkt in den Umsätzen des Onlinehandels und den Paketmengen zeigte.

⁸⁸ In der akademischen Literatur zu den Treibern des Briefmarktes bestand lange Zeit Einigkeit darüber, dass die wirtschaftliche Entwicklung ein wesentlicher Treiber der Briefmenge ist. Je mehr wirtschaftliche Aktivität, desto mehr (per Brief) versendete Angebote, Vertragsabschlüsse, Rechnungen etc. Vgl. z.B. die Übersicht über den Forschungsstand zu dieser Fragestellung bei Diakova, Elena (2005): Economic Activity as a Driver of Mail. Pitney Bowes Background Paper No. 12, August 8, 2005. In Deutschland ist die Briefmenge seit dem Jahr 2009 rückläufig.

⁸⁹ Im Rezessionsjahr 2009 (Finanzmarktkrise) ging die Paketmenge zurück, was vor allem auf einen Einbruch bei den B2B-Sendungen zurückzuführen ist, da die Onlinehandelsumsätze weiter stiegen. Vgl. HDE: Online Monitor 2024, S. 6 und 10, und KE-Consult: KEP-Studie 2010, S. 6.

⁹⁰ Vgl. HDE: Online Monitor 2024, S. 6 und 10, und KE-Consult: KEP-Studie 2024, S. 11.

Abbildung 15 Inflationsrate Deutschland 2005-2023



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistischem Bundesamt: Verbraucherpreisindex für Deutschland, Code: 61111-0001 [2.10.2024].

- Für geschäftliche Briefversender sind darüber hinaus **Erzeugerpreise** für Papier und Umschläge, Druck sowie als digitale Alternative IT-Dienstleistungen und Datenverarbeitung relevant. Bedingt durch die stark gestiegenen Energiepreise in den Jahren 2021 und 2022 haben sich energieintensive Produkte wie Papierwaren und Druckdienste deutlich verteuert, während die Steigerung für digitale Dienste relativ gering ausfiel (vgl. Tabelle 10). Dadurch entstehen preisliche Anreize für Versender, die physische Sendungsmenge zu reduzieren⁹¹ und ggf. stärker digitale Kommunikationskanäle zu nutzen

⁹¹ Die Effekte der Preissteigerungen für Papier- und Druckerzeugnisse auf die Briefnachfrage in den USA sind dargestellt in OIG (2023): The Paper Shortage and its Effects on Mail, Report Number RISC-RI-23-004, 2023.

Tabelle 10 Erzeugerpreisentwicklung 2021-2024

Produkte	Preissteigerung bis Sept. 2024
Papier-, Karton- und Pappwaren	29,7%
Schreibwaren und Bürobedarf aus Papier, Karton oder Pappe	37,1%
Druckereileistungen	25,4%
Werbedrucke und Werbeschriften, Verkaufskataloge	32,1%
IT-Dienstleistungen	3,8%
Datenverarbeitung, Hosting und damit verbundene Dienstleistungen	3,7%
Dienstleistungen von Werbeagenturen	5,3%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Indizes der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz), September 2024, EVAS-Nummer 61241

- **Demografische Entwicklung** (Bevölkerung, Altersstruktur und Haushalte): Eine wachsende Bevölkerung wirkt sich positiv auf die Briefmenge aus, eine schrumpfende negativ. Die statistischen Bevölkerungsprognosen (siehe Abbildung 16) gehen von einer stagnierenden Bevölkerung bis zum Jahr 2035 aus (Zunahme um 0,8% von 2023 bis 2035).⁹² Für den Fall geringerer Geburtenraten oder Zuwanderung ist eine geringe Abnahme (bis 1,4%) zu erwarten.

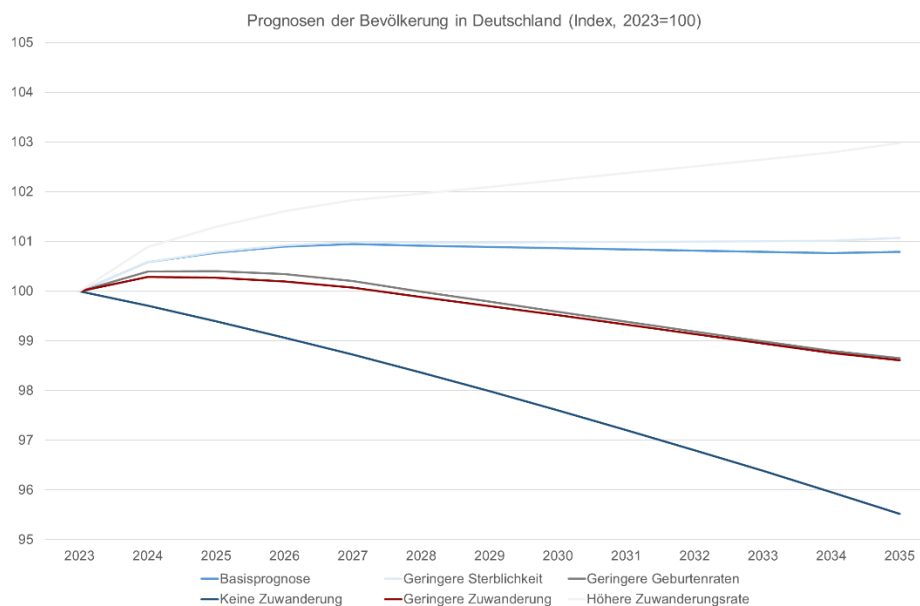
Darüber sind Sendungen wie z.B. Rechnungen von Versorgungsunternehmen haushaltsbezogen. Im Paketbereich können Mehrpersonenhaushalte ihre Onlinebestellungen konsolidieren und lösen dadurch durchschnittlich pro Person weniger Paketsendungen aus als Einpersonenhaushalte. Der Trend zu Ein-Personen-Haushalten⁹³ wirkt daher mengensteigernd.

Die Altersverteilung der Bevölkerung hat ebenso Auswirkungen auf die Nachfrage nach Briefen, da ältere Menschen weniger vertraut sind im Umgang mit digitalen Kanälen und über geringere digitale Fähigkeiten verfügen. Sie bevorzugen eher Briefe in der Kommunikation mit Unternehmen und Behörden. Laut den Bevölkerungsprognosen wird der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre zukünftig steigen.

⁹² Vgl. Eurostat (o.J.): Dataset Population on 1st January by age, sex and type of projection [proj_23np__custom_9548404], <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> [30.6.2024].

⁹³ Der Anteil der Ein-Personen-Haushalte stieg von 39,6% im Jahr 2010 auf 41,1% im Jahr 2023, damit ist die Anzahl dieser Haushalte um knapp 1,3 Millionen gestiegen. Vgl. Destatis (o.J.): Haushalte nach Haushaltsgrößen im Zeitvergleich, von: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/1-3-privathaushalte-neuer-zeitvergleich.html> [25.7.2024].

Abbildung 16 Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Eurostat: Dataset Population on 1st January by age, sex and type of projection [proj_23np__custom_9548404], <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> [30.6.2024]

- Der **Mangel an Fachkräften** steht im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung: in einer insgesamt alternden Bevölkerung stehen tendenziell weniger Arbeitskräfte in den körperlich fordernden Berufen der Kraft- und Zustellfahrer oder in der Sortierung und Lagerhaltung zur Verfügung. Die Bundesagentur für Arbeit stellt einen Engpass bei Berufskraftfahrern sowie Speditions- und Logistikkaufleuten fest, die Situation in den Berufen der Lagerwirtschaft und im Güter- und Warenumsatz nähert sich der Engpasssituation und wird weiter beobachtet.⁹⁴ Der Branchenverband BPEX rechnet mit einem Arbeitskräftebedarf von 7.500 Personen bis zum Jahr 2028 in der KEP-Branche.⁹⁵ Ein Mangel an Fachkräften wirkt tendenziell lohnsteigernd im betroffenen Bereich, was für die Unternehmen steigende Kosten zur Folge haben kann.
- Die **Entwicklung des globalen Handels** wirkt sich nicht nur auf die deutsche Wirtschaft aus, sondern Störungen des globalen Handels ziehen Einbrüche im Onlinehandel nach sich. Internationaler Handel und seine Lieferketten können durch z.B. Naturkatastrophen, Krisen und Konflikte, aber auch durch Entwicklungen der internationalen Handelspolitik gestört werden. In den letzten Jahren ist ein Erstarren protektionistischer Bewegungen zu beobachten, das zukünftig zu

⁹⁴ Vgl. DVZ (2024): So steht es um den Arbeitskräfteengpass in der Logistik, Artikel vom 9.7.2024.

⁹⁵ Vgl. KE-Consult (2024): KEP-Marktstudie 2024, S. 33. Die Angabe beruht auf der Erwartung, dass bis zum Jahr 2028 die KEP-Menge auf 4,7 Mrd. Sendungen wächst.

Störungen des Freihandels führen und vor allem den Onlinehandel negativ beeinflussen könnte.

- Die **technologische Entwicklung** wird in den nächsten Jahrzehnten tiefgreifende Veränderungen auslösen, allen voran die Anwendung künstlicher Intelligenz (KI). Erste Studien zu den Potenzialen von KI für Brief- und Paketdienstleister weisen auf vielfältige Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung hin, z.B. optimiertes Adressmanagement, KI-basierter Kundenservice, effizientes Routing bzw. Tourenplanung, oder Personaleinsatzplanung im Transport und der Sortierung.⁹⁶
- **Regulatorische Rahmenbedingungen** (nicht-postsektorspezifisch): Zu nennen sind insbesondere Vorgaben im Bereich Transport und Verkehr (z.B. Flottengrenzwerte, Fahrerlaubnisregulierung / Überarbeitung der Führerscheinrichtlinie, Lang-LKW und autonomes Fahren), Arbeitsbedingungen (z.B. Vorschriften zum Arbeitsschutz, Einsatz von Subunternehmen) oder Nachhaltigkeit (z.B. CO₂-Bepreisung, Vorgaben zum Fahrzeugeinsatz, Ausbau von Ladeinfrastruktur, Zugangsregulierung für Fahrzeuge in Innenstädten oder Wohngebieten).

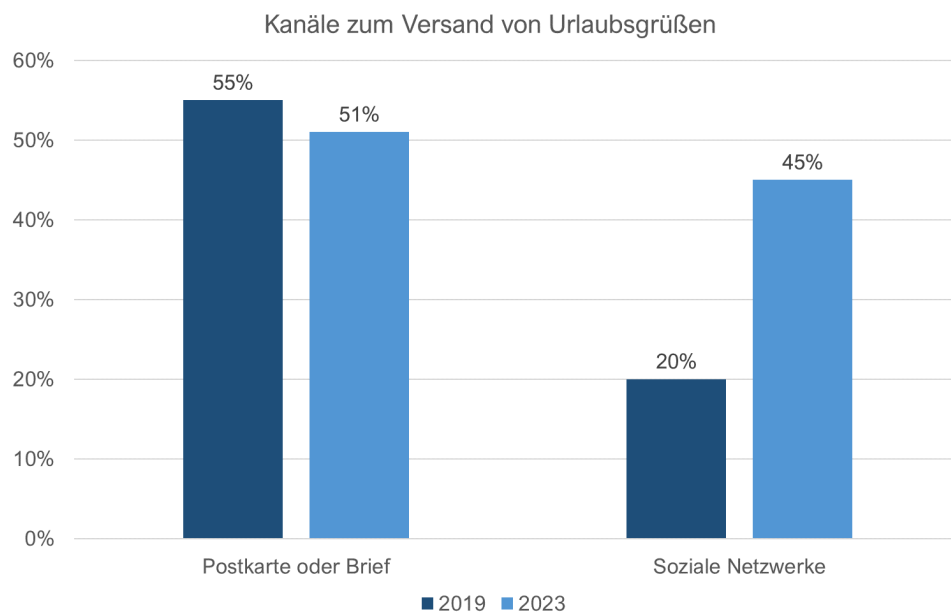
(2) Digitalisierung

Unter dem Oberbegriff „Digitalisierung“ lassen sich mehrere relevante Aspekte zusammenfassen: die Einstellungen von Verbrauchern, v.a. ihre Kommunikationsgewohnheiten und Mediennutzung, die Möglichkeit des Internetzugangs, die digitalen Fähigkeiten der Bevölkerung, die Digitalisierung in öffentlicher Verwaltung und Unternehmen sowie technologischer Fortschritt.

- Eine große Bandbreite von Präferenzen und Einstellungen **von Verbraucher*innen** hat Auswirkungen auf die Nachfrage nach Briefen und Paketen. Diese Einstellungen sind einem Wandel unterworfen, wie exemplarisch die Abbildung 17 für Urlaubsgrüße, Abbildung 18 für Behördenkommunikation und Abbildung 19 für den Empfang von Infobroschüren illustrieren.

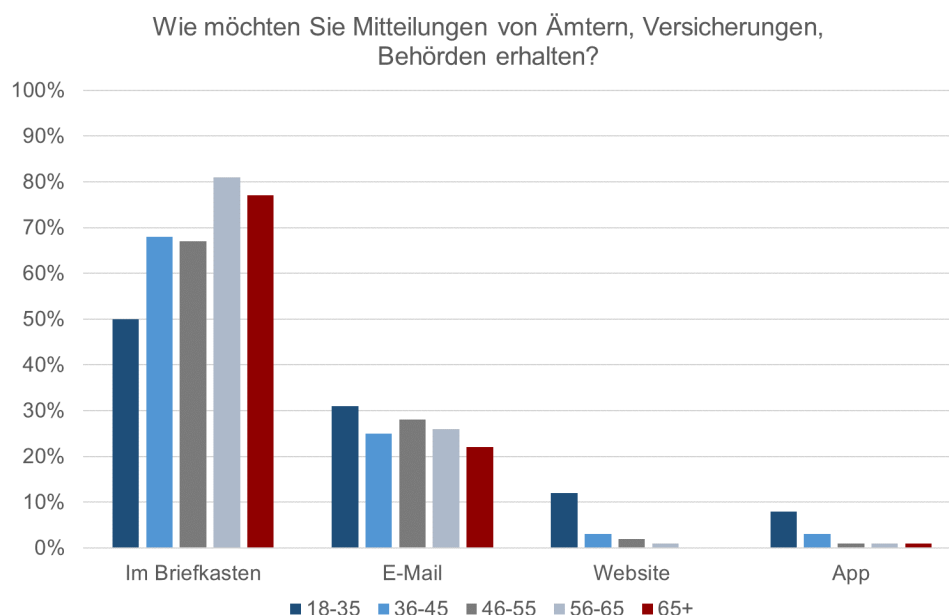
⁹⁶ Vgl. BPEX und Lufthansa Industry Solutions (2024): Künstliche Intelligenz in der Kurier-, Express- und Paketbranche, 2024 sowie DHL (2024): DHL Logistics Trend Radar 7.0

Abbildung 17 Kanäle zum Versand von Urlaubsgrüßen 2019 und 2023 (Auswahl)



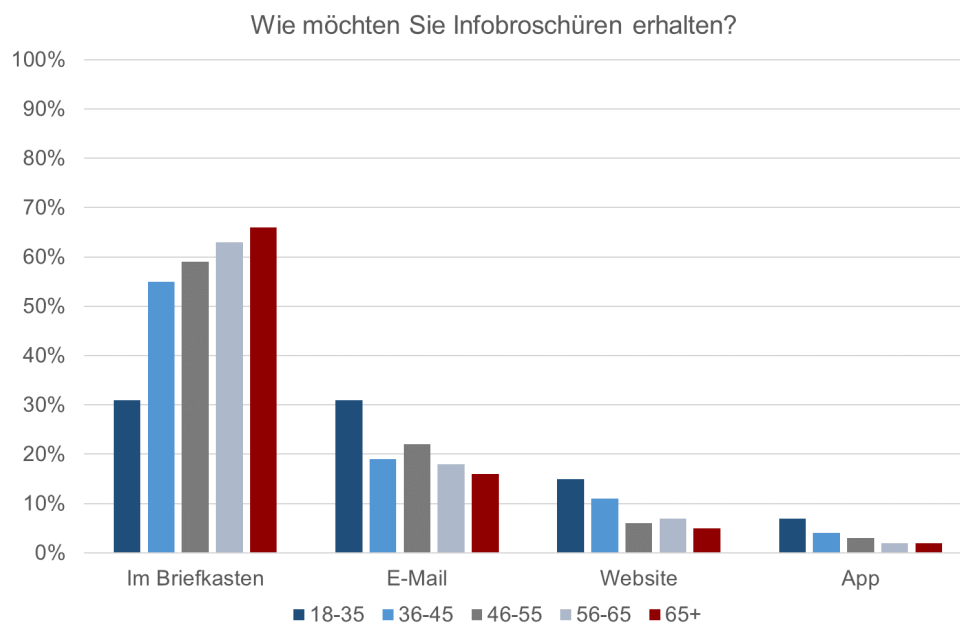
Quelle: bitkom: Umfrage zur Sendungsart von Urlaubsgrüßen in Deutschland 2019 und 2023

Abbildung 18 Präferenzen für Briefpost und digitale Kanäle beim Empfang von Mitteilungen von Behörden und Versicherungen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Spectos (2022): Briefkasten Monitor 2022

Abbildung 19 Präferenzen für Briefpost und digitale Kanäle beim Empfang von Infobroschüren

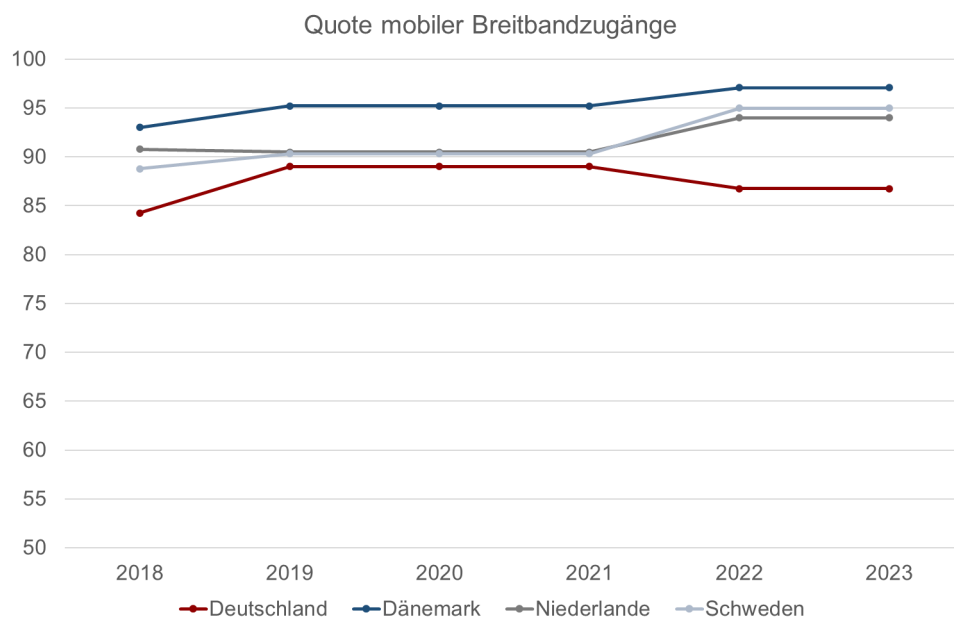


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Spectos (2022): Briefkasten Monitor 2022, Stand August 2022

- Der **Zugang zum Internet** stellt eine Voraussetzung sowohl für die Nutzung digitaler Kommunikationskanäle als auch für die Teilnahme am Onlinehandel dar. Breitbandzugang ermöglicht akzeptable bzw. komfortable Seitenladezeiten. Die Verfügbarkeit von breitbandigen Internetzugängen in Deutschland ist nicht flächendeckend gegeben und auf einem niedrigeren Niveau als in den drei Vergleichsländern.⁹⁷ Zum Vergleich mit Dänemark, den Niederlanden und Schweden siehe Abbildung 20 und Tabelle 11.

⁹⁷ So sind 5G-Mobilfunknetze in 89% der Fläche vorhanden, Glasfasertechnologien als FTTH oder FTTB auf 25%. Vgl. Bundesnetzagentur, Breitbandatlas, <https://gigabitgrundbuch.bund.de/GIGA/DE/Breitbandatlas/Vollbild/start.html> [29.7.2024].

Abbildung 20 Quote mobiler Breitbandzugänge (in %) im Ländervergleich



Anmerkung: Indikator definiert als Anzahl der breitbandigen Mobilfunkzugänge pro 100 Personen im Alter von 16-74 Jahren

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von DESI

Tabelle 11 Anteil der Haushalte mit einem festen Breitbandzugang von mind. 100 Mbps (in %) im Ländervergleich

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deutschland	11	15	21	28	29	38
Dänemark	19	28	34	43	49	69
Niederlande	32	39	42	41	47	53
Schweden	48	55	66	67	71	85

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von DESI

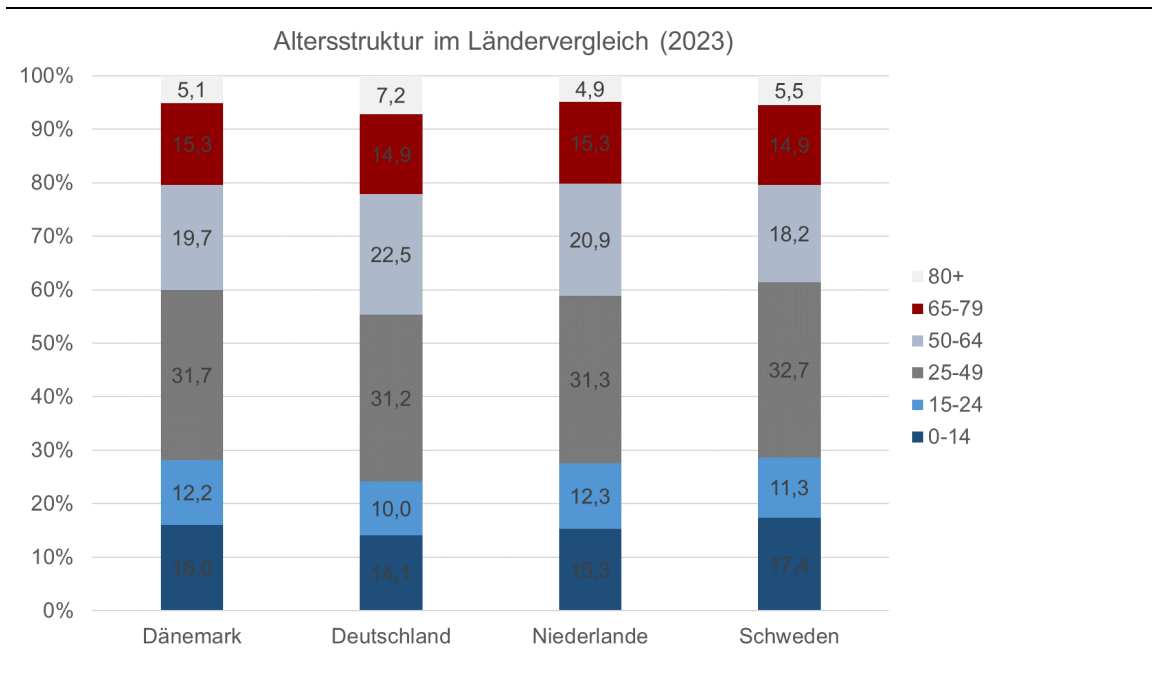
- Ein hoher Bevölkerungsanteil ohne oder mit geringen **digitalen Fähigkeiten** verlangsamt die Digitalisierung und den Briefmengenrückgang; ebenso kann er die Entwicklung des Onlinehandels und der Paketmengen verzögern. Im Durchschnitt sind die digitalen Fähigkeiten der Bevölkerung in Deutschland geringer als in den drei Vergleichsländern.⁹⁸ Jüngere Kohorten präferieren tendenziell stärker digitale Kommunikationskanäle als ältere. Daten zum altersabhängigen Nutzungsverhalten von Briefdiensten und dessen Veränderungen liegen für Deutschland kaum vor.⁹⁹ Studien aus

⁹⁸ Insgesamt verfügen in Deutschland 19,4% der Bevölkerung über keine, geringe oder begrenzte digitale Fähigkeiten, im Vergleich zu Anteilen zwischen 4,3% (Niederlande) und 11,6% (Schweden). Vgl. Eurostat (o.J.): Dataset Individuals' level of digital skills (from 2021 onwards) [isoc_sk_dskl_i21.], <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> [4.6.2024].

⁹⁹ Eine Studie der Bundesnetzagentur ergab für das Jahr 2017, dass Privatpersonen über 40 Jahre mehr Briefsendungen versenden und empfangen als Personen im Alter von bis zu 40 Jahren, vgl.

den USA mit langfristigen Zeitreihen zeigen, dass heutige jüngere Alterskohorten weniger physische Briefdienste nutzen als gleichaltrige Angehörige früherer Generationen.¹⁰⁰ Jüngere Bevölkerungsgruppen (bis 43 Jahre) nutzen häufiger Onlineshopping als Ältere.¹⁰¹ Deutschland weist im Vergleich mit Dänemark, den Niederlanden und Schweden einen höheren Anteil der älteren Bevölkerung auf (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21 Altersstrukturen im Ländervergleich: Anteil der Alterskohorten an der Gesamtbevölkerung (2023)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Eurostat, Dataset Population structure indicators by NUTS 2 region [demo_r_pjanind2_custom_9547197], [29.1.2024]

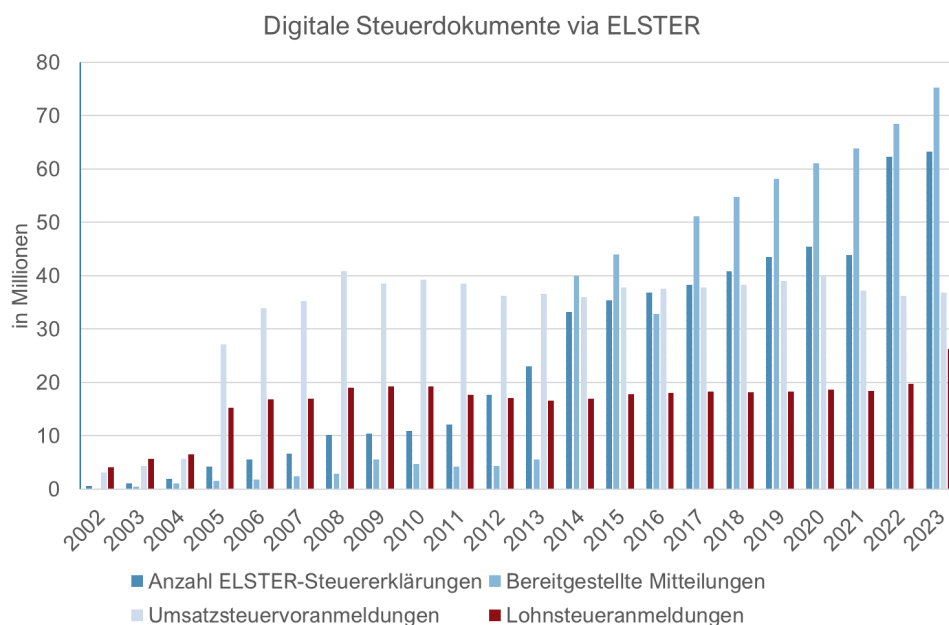
Bundesnetzagentur: Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, Ergebnisbericht Stand 1. März 2018. Bonn, 2018, S. 10. Dies ist jedoch nicht zwangsläufig auf höhere Präferenzen für den Postversand zurückzuführen, sondern kann anderen Faktoren geschuldet sein, die typischerweise in späteren Lebensphasen auftreten wie höheres Einkommen, Immobilienbesitz und Familiengründung. Hinweise zu Präferenzen der Deutschen für verschiedene Kommunikationskanäle gibt die jährliche Befragung „Briefkasten Monitor“, deren Ergebnisse u.a. nach Alterskohorte ausgewertet werden. Es zeigt sich eine deutlich stärkere Präferenz älterer Kohorten (55-64 Jahre, über 65 Jahre) für den physischen Empfang von Mitteilungen von Behörden (Abbildung 20 im Anhang) und Informationsbroschüren (Abbildung 21 im Anhang) sowie weiteren Sendungsinhalten, vgl. Spectos (2022): Briefkasten Monitor 2022.

¹⁰⁰ Haushalte mit einem Haushaltsvorstand im Alter von 25-34 Jahre versendeten im Jahr 2016 89% weniger Transaktionssendungen als Haushalte mit gleicher Altersstruktur im Jahr 2001, während die Menge bei Haushaltsvorständen im Alter von über 65 Jahren nur um 47% zurückging. Vgl. OIG (2018): Transactional Mail: Implications for the Postal Service. Report Number RARC-WP-18-007, April 16, 2018, von: <https://www.uspsoid.gov/sites/default/files/reports/2023-01/RARC-WP-18-007.pdf> [22.7.2024], S. 8.

¹⁰¹ Knapp die Hälfte der Angehörigen der Generationen Z und Y würden am liebsten alle Einkäufe (außer Lebensmittel) online erledigen. Vgl. ibi research (2023): Kundenverhalten zwischen Social Commerce und Nachhaltigkeit, Studie im Auftrag der Digital Commerce Research Network, 2023, S. 11. Eine Befragung im Auftrag des bevh zum Einkaufsverhalten junger Menschen bis 25 Jahre ergab, dass mehr als zwei Drittel der Befragten erwarten, zukünftig mehr als die Hälfte ihrer Einkäufe online zu erledigen. Vgl. BevH/Universität Rostock (2023): Next Generation E-Commerce, Einblicke in das aktuelle und künftige Kaufverhalten junger Menschen, 2023, S. 22.

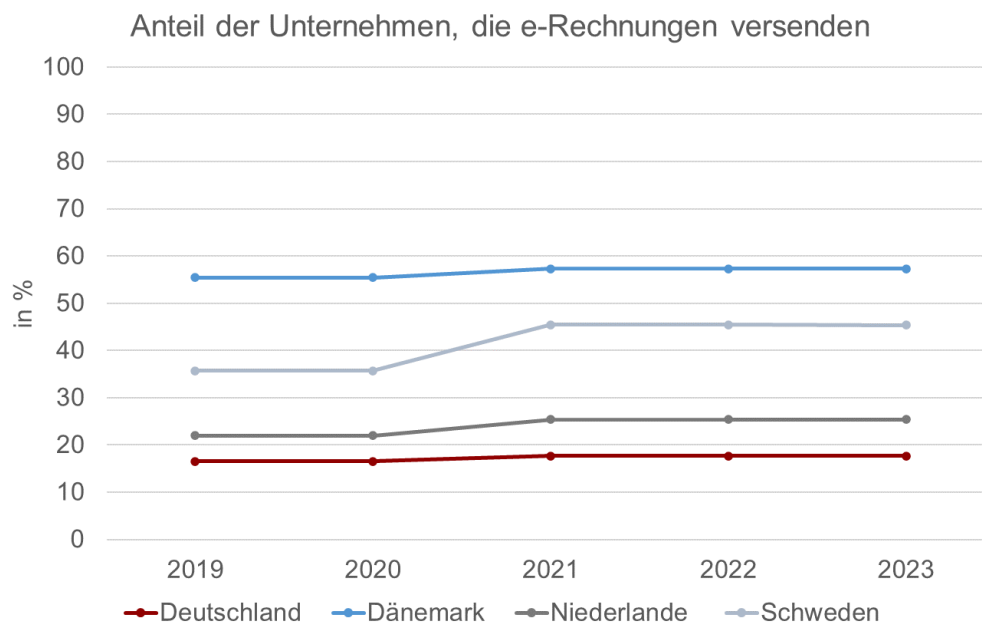
- Für die **Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und der Unternehmen** sind ein elektronisches Identifikationsverfahren (eID) und ein sicheres digitales Postfach wichtige Voraussetzungen. Sie vereinfachen erheblich die Substitution von physischen Briefen öffentlicher und geschäftlicher Versender (vgl. Kapitel 2.2). In Bereichen, in denen die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung frühzeitig begonnen wurde, ist aktuell eine höhere Nutzungsintensität der digitalen Kanäle festzustellen, z.B. bei der Digitalisierung von Steuerdokumenten (vgl. Abbildung 22). Darüber hinaus sind auch andere digitale Möglichkeiten in Deutschland wenig verbreitet. E-Rechnungen werden nur von wenigen Unternehmen eingesetzt (Abbildung 23), deutsche KMU nutzen digitale Technologien in geringerem Umfang als KMU in den Vergleichsländern (Abbildung 24).

Abbildung 22 Digitale Steuerelemente in Deutschland 2003-2023



Quelle: ELSTER, <https://www.elster.de/eportal/infoseite/presse>, Stand 31.5.2024 [1.7.2024]

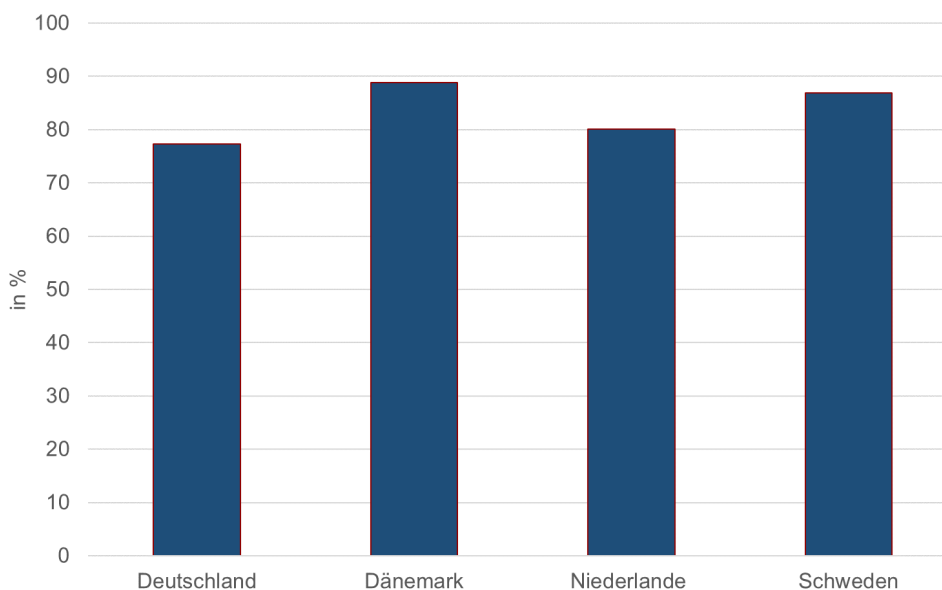
Abbildung 23 Nutzung von E-Rechnungen in Unternehmen im Ländervergleich



Anmerkung: Anteil der Unternehmen, die e-Rechnungen versenden, die zur automatischen Weiterverarbeitung geeignet sind

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Digital Economy and Society Index DESI, Indicator 3b6 (e-invoices)

Abbildung 24 Nutzung digitaler Technologien in KMU (Anteil an allen KMU) im Ländervergleich



Anmerkung: Anteil der KMU, die mindestens 4 von 12 ausgewählten digitalen Technologien nutzen

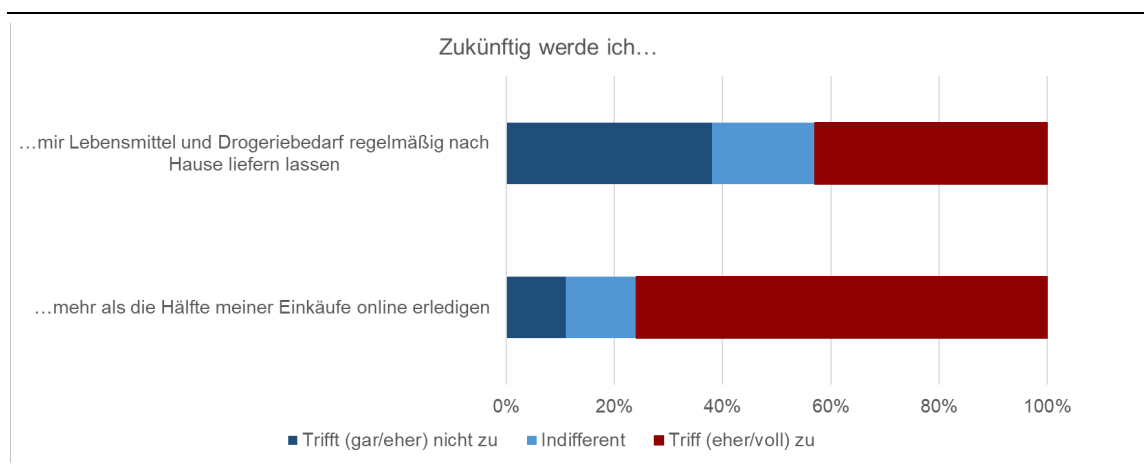
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Digital Economy and Society Index DESI, Indicator 3a1 (SMEs with at least a basic level of digital intensity)

- Durch **technologischen Fortschritt** stehen privaten und geschäftlichen Nutzer*innen von Kommunikationsdiensten neue Anwendungen zur Verfügung, die sowohl digitale als auch briefliche Kommunikation effizienter gestalten oder die Bedienbarkeit vereinfachen. Insbesondere der Einsatz von KI kann z.B. Kosten der physischen Eingangspostbearbeitung senken, Prozesse optimieren oder Mailings personalisieren. Technologischer Fortschritt führt tendenziell zur Reduktion von Briefsendungen.

(3) Onlinehandel

Der **Onlinehandel** ist als stärkster Treiber der Paketmengen anzusehen. Jedoch führt nicht jede Umsatzsteigerung im Onlinehandel zu einer Paketmengenzunahme. So ist der Umsatz im Onlinehandel zwischen 2019 und 2022 um 43% gestiegen, im gleichen Zeitraum nahm die KEP-Menge unterproportional (um 14%) zu,¹⁰² die Umsatzsteigerung ist also zum Großteil auf eine Erhöhung des Warenkorbwertes pro Einkauf zurückzuführen. Jüngere Nutzer haben tendenziell stärkere Präferenzen für den Onlineeinkauf als Ältere (vgl. Abbildung 25),¹⁰³ sind eher bereit, alternative Zustelloptionen anstelle der Haustürzustellung zu nutzen und bevorzugen Angebote mit schneller Zustellung, inkl. am gleichen Tag.¹⁰⁴

Abbildung 25 Einschätzung junger Menschen zum zukünftigen Einkaufsverhalten



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis bevh/Universität Rostock (2023): Next Generation E-Commerce

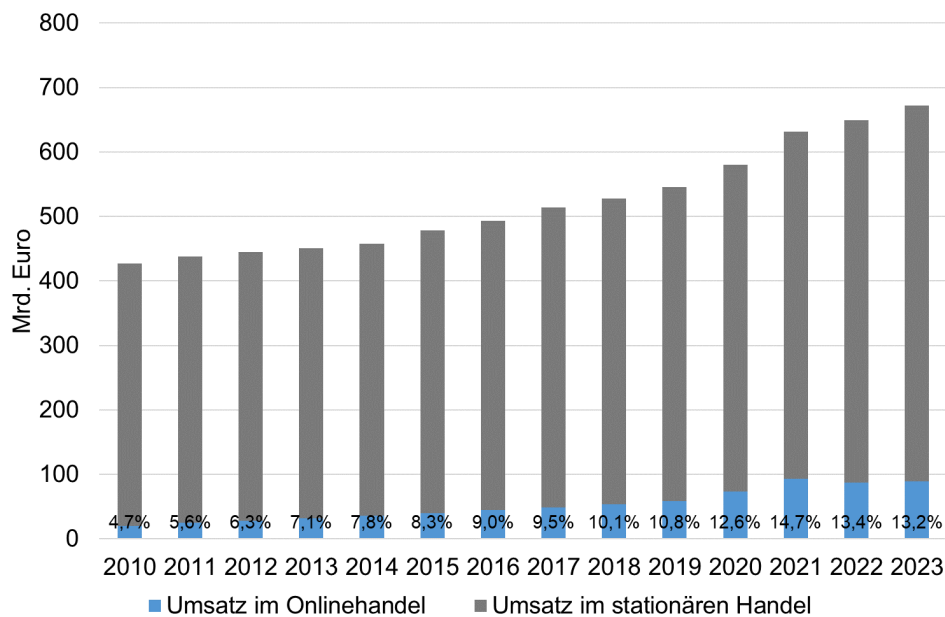
¹⁰² Die Angabe zum Onlinehandelsumsatz beruht auf HDE: Online Monitor 2024, S. 33, die KEP-Mengensteigerung ist berechnet auf den KEP-Marktstudien des BPEX bzw. BIEK für die entsprechenden Jahre. Vgl. KE-Consult (2023): KEP-Studie 2023 – Analyse des Marktes in Deutschland. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesverbands Paket und Expresslogistik (BIEK), Juni 2023 und KE-Consult (2020): KEP-Studie 2020 – Analyse des Marktes in Deutschland. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesverbands Paket und Expresslogistik (BIEK), Juni 2020.

¹⁰³ Zwar ist die Kaufkraft Älterer tendenziell höher als von Jüngeren, die am Beginn ihres Erwerbslebens stehen, es gibt jedoch keine ausreichenden öffentlich verfügbaren Daten zu dem Zusammenhang zwischen den Ausgaben verschiedener Altersgruppen im Onlinehandel und den daraus resultierenden Paketmengen.

¹⁰⁴ Vgl. ECC Köln (2022): Trend Check Handel Vol. 1, Die aktuellen Krisen und ihre Folgen, März 2022, Hrsg: IFH Köln, S. 15-16 und S. 18.

- **Einkaufsgewohnheiten im stationären und Onlinehandel:** Der Anteil des Onlinehandels an den Einzelhandelsumsätzen in Deutschland ist von 4,7% (2010) auf 13,2% im Jahr 2023 gestiegen (vgl. Abbildung 26). Der Onlineanteil unterscheidet sich je nach Warenkategorie stark: bei Lebensmitteln und Getränken sind es weniger als 3%, im Bekleidungssegment mehr als 40%.¹⁰⁵

Abbildung 26 Umsätze im deutschen Einzelhandel und Onlineanteil



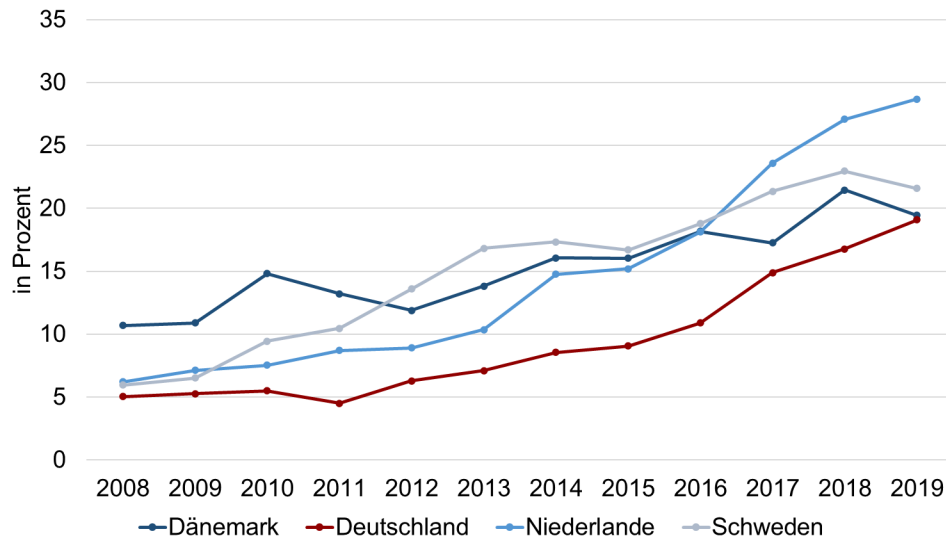
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von HDE: Online Monitor 2024

- Die **Einstellungen von Verbrauchern zur Nutzung internationaler Onlineshops und -plattformen** haben sich im Verlauf der letzten 15 Jahre geändert. Diese Entwicklung kann am Nutzungsverhalten abgelesen werden: im Jahr 2008 war unter deutschen Verbraucher*innen der Onlinekauf auf ausländischen Internetseiten nicht weitverbreitet: nur 8% der deutschen Internetnutzer*innen kauften in anderen EU-Ländern, 5% im nicht-EU-Ausland ein. Bis zum Jahr 2019 stiegen diese Anteile auf 22% und 19% (vgl. Abbildung 27 und Abbildung 28), Internetnutzer*innen in den Vergleichsländern kaufen aber zu einem deutlich höheren Anteil im Ausland ein. Durch das Aufkommen chinesischer Onlineplattformen wie Shein, Temu, Alibaba etc. hat sich das Einkaufsverhalten gewandelt. Der Onlineeinkauf in China ist mittlerweile auch unter Deutschen beliebt (vgl. Kapitel 2.6). Die Sendungen aus China sind meist kleinformig und werden als Warensendung oder kleines Paket in Deutschland zugestellt. Für Deutsche Post DHL sind sie in den Jahren 2022 und 2023 mit sinkenden

¹⁰⁵ Weitere Warenkategorien mit hohem Onlineanteil sind Elektronikprodukte, Freizeit- und Hobbysortimente, Büro- und Schreibwaren mit jeweils mehr als 30% Onlineanteil am Branchenumsatz. Vgl. HDE: Online Monitor 2024, S. 14.

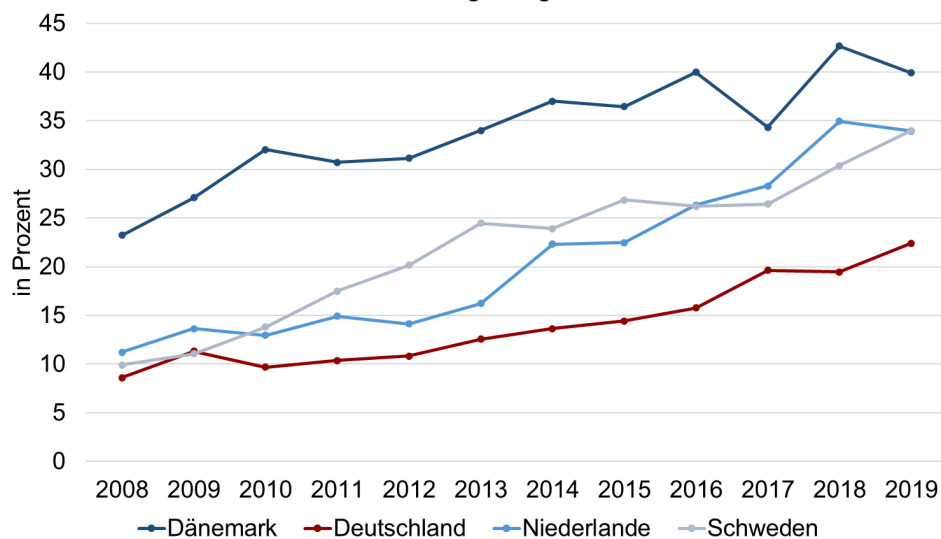
Onlinehandelsumsätzen ein Grund für ein fortgesetztes Mengenwachstum bei Paketen gewesen.¹⁰⁶

Abbildung 27 Anteil der Internetnutzer, die Onlinekäufe bei Händlern im nicht-EU-Ausland getätigt haben



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Eurostat, isoc_ec_ibuy [24.9.2024]

Abbildung 28 Anteil der Internetnutzer, die Onlinekäufe bei Händlern im EU-Ausland getätigt haben



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Eurostat, isoc_ec_ibuy [24.9.2024]

¹⁰⁶ Vgl. PostCast (o.J.), ab Minute 17:50.

- Der **technologische Fortschritt** verändert die Geschäftsmodelle und Funktionalitäten im Onlinehandel. Insbesondere der Einsatz von KI hat das Potenzial, das Online-shopping intuitiver und bequemer zu gestalten und besser auf die individuellen Vorlieben der Kundinnen und Kunden abzustimmen, z.B. indem Produktempfehlungen personalisiert werden.

Anhang II Ergebnisse der Versenderbefragung

Die Versenderbefragung wurde im Oktober und November 2024 durchgeführt. Es nahmen insgesamt 42 Versender aus dem Arbeitskreis Großversender des DVPT daran teil.

Zusammensetzung der Grundgesamtheit

Abbildung 29 Geschäftliche und öffentliche Versender

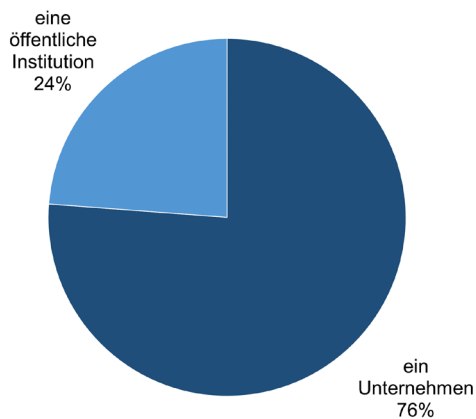


Abbildung 30 Branchenverteilung der Befragten

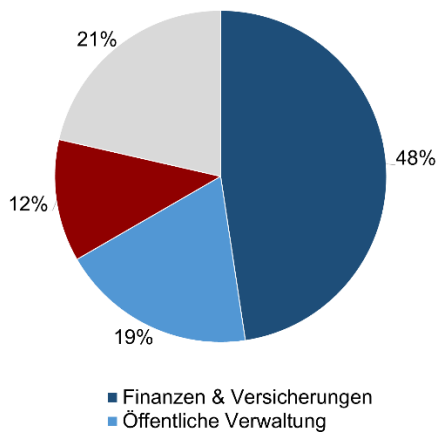
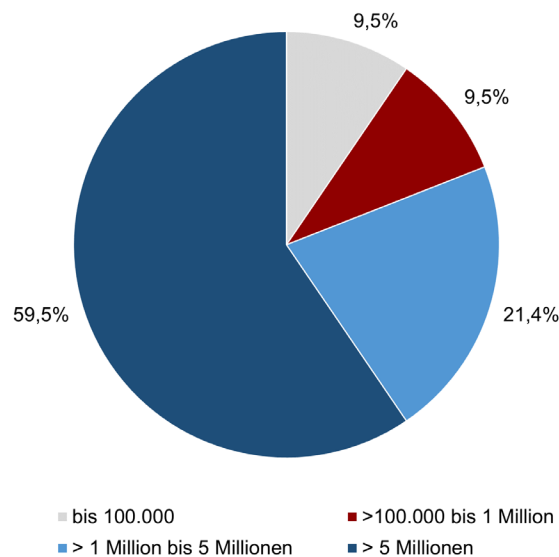


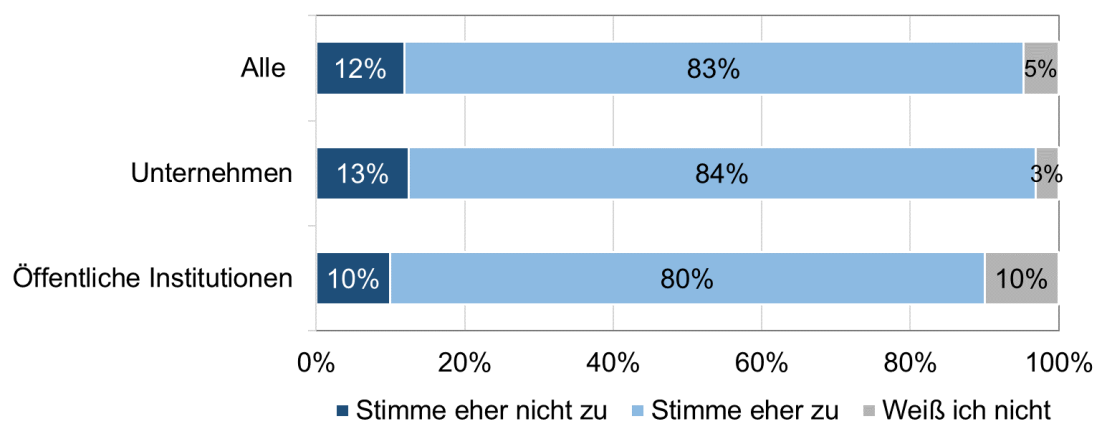
Abbildung 31 Jährliche Briefmenge der Befragten



Digitalisierung bei größeren Unternehmen

These: Größere Unternehmen haben bereits in Lösungen investiert, die es ihnen erlauben, ihre Kunden sowohl digital als auch per Brief zu erreichen. Die Unternehmen überlassen die Entscheidung ihren Kunden, auf welchem Weg sie die Informationen bekommen wollen. Sie setzen jedoch verstärkt Anreize zur Nutzung digitaler Kanäle – sie verteuern entweder den Versand per Brief für ihre Kunden oder belohnen die Nutzung der digitalen Möglichkeiten anstelle des Briefversands.

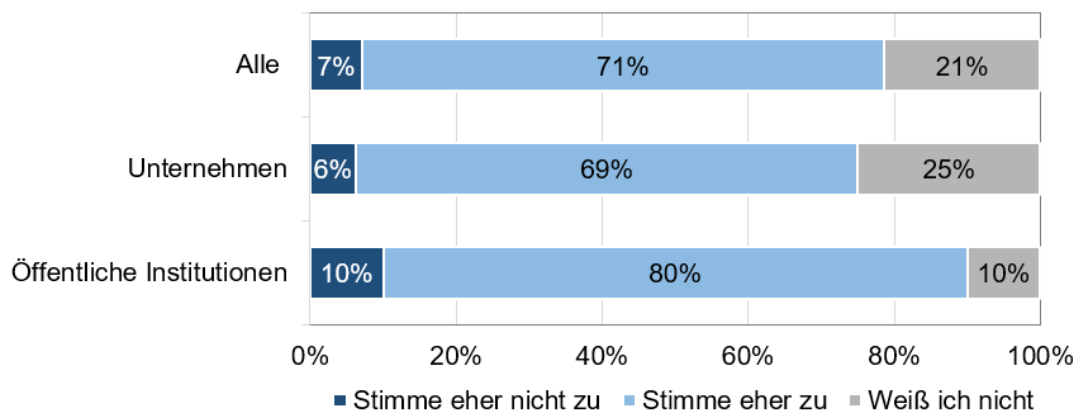
Abbildung 32 Digitalisierung bei größeren Unternehmen



Behördliche Kommunikation

These: Trotz der Fortschritte bei der Digitalisierung der öffentlichen Hand (z.B. durch BundID) werden Behörden und Ämter in den nächsten 5 Jahren nur langsam ihre Kommunikation mit Bürger*innen und Unternehmen digitalisieren. Der Großteil der behördlichen Kommunikation wird weiterhin per Brief abgewickelt werden. Erst ab ca. 2035 ist zu erwarten, dass digitale Kommunikation mit der öffentlichen Hand für die meisten Verwaltungsverfahren möglich ist.

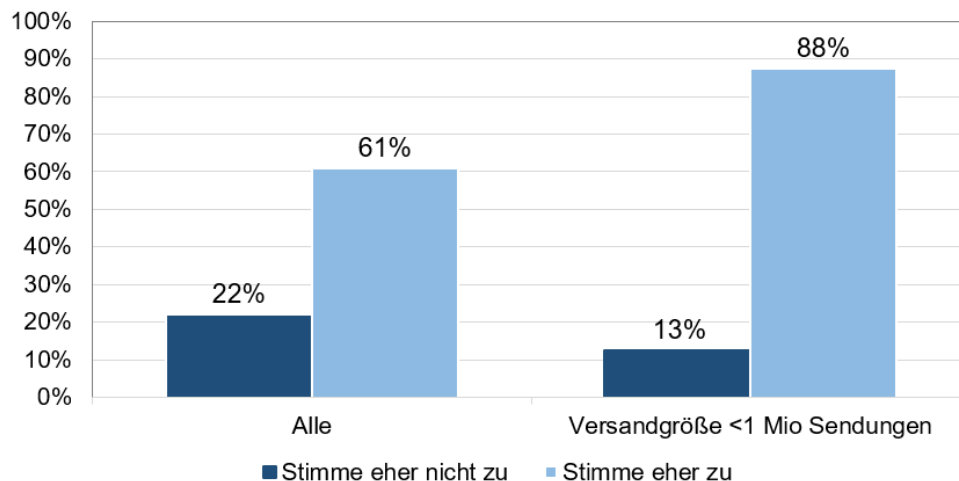
Abbildung 33 Behördliche Kommunikation weiterhin mit Brief



E-Rechnungspflicht

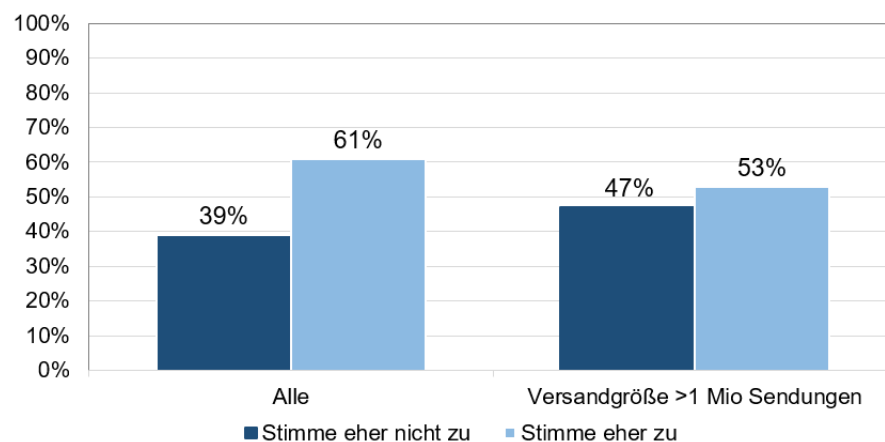
These: Durch eine gesetzliche Änderung werden E-Rechnungen für kleine und mittlere Unternehmen spätestens ab dem Jahr 2028 verpflichtend. Diese Verpflichtung wird einen Digitalisierungsschub auslösen, sodass diese Unternehmen auch weitere Sendungsarten digital abwickeln werden.

Abbildung 34 E-Rechnungspflicht für KMU



These: Aus Sicht großer Unternehmen führt die E-Rechnungspflicht ab 2025 nicht zu einem Digitalisierungsschub. Bei ihnen ist die Geschäftskorrespondenz und der B2B-Rechnungsversand bereits weitgehend digitalisiert.

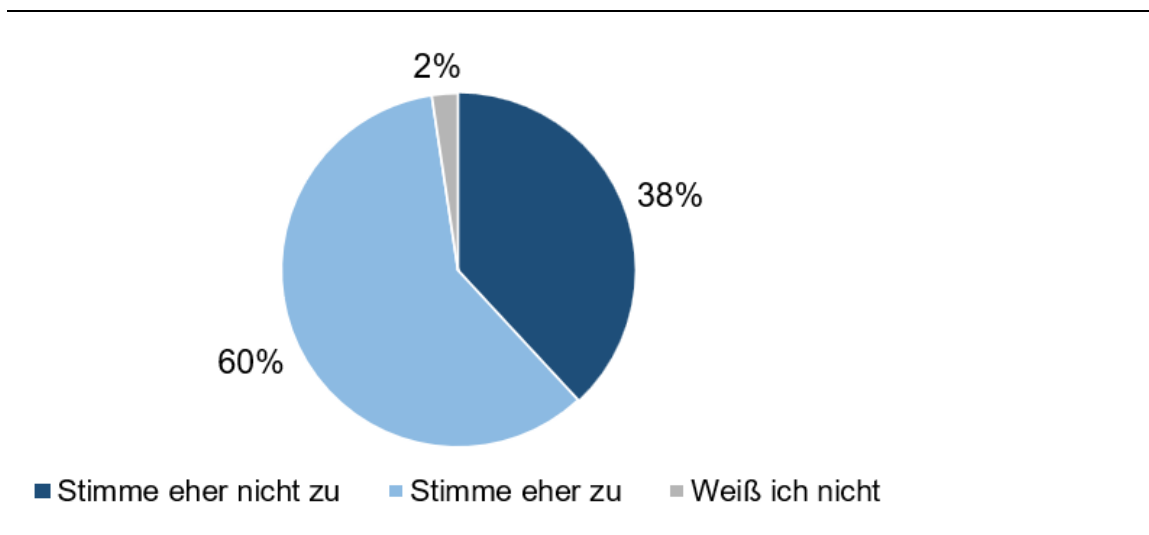
Abbildung 35 E-Rechnungspflicht für größere Unternehmen



Brieflaufzeiten

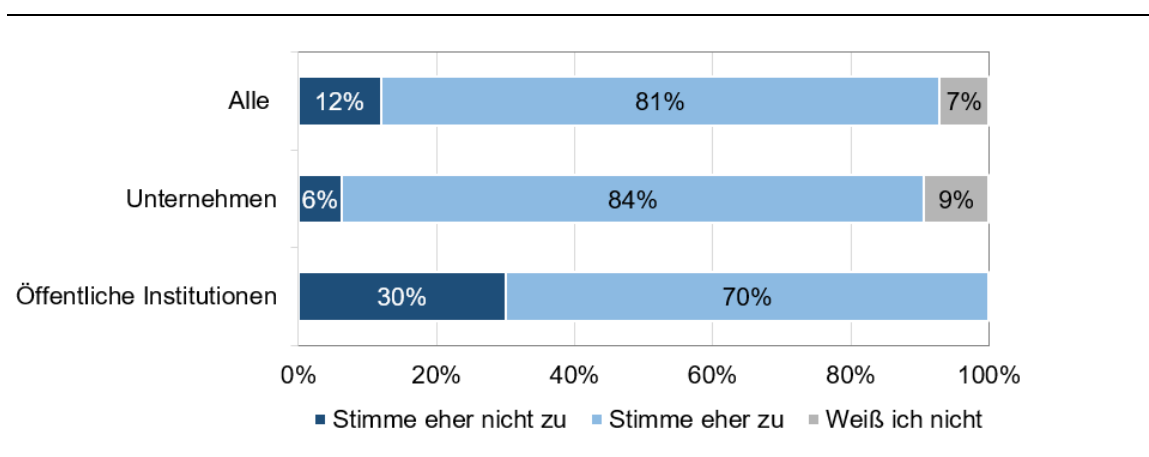
These: Eine Verlängerung der Brieflaufzeiten senkt die Attraktivität des Briefkanals für Versender im Vergleich zum digitalen Versand. Das wird bei Versendern die Bemühungen verstärken, digitale Kanäle auszubauen.

Abbildung 36 Verlängerte Brieflaufzeiten



These: Versender sind bereit, längere Laufzeiten zukünftig zu akzeptieren, wenn der Briefversand günstiger wird (z.B. durch höhere Rabatte).

Abbildung 37 Akzeptanz längerer Laufzeiten bei günstigerem Briefversand



Adressierte Direktwerbung

These: Der Trend zu weniger adressierter Direktwerbung wird sich in den nächsten fünf Jahren fortsetzen, aber vor allem zur Neukundengewinnung gibt es keinen adäquaten digitalen Ersatz.

Abbildung 38 Adressierte Direktwerbung in den nächsten fünf Jahren

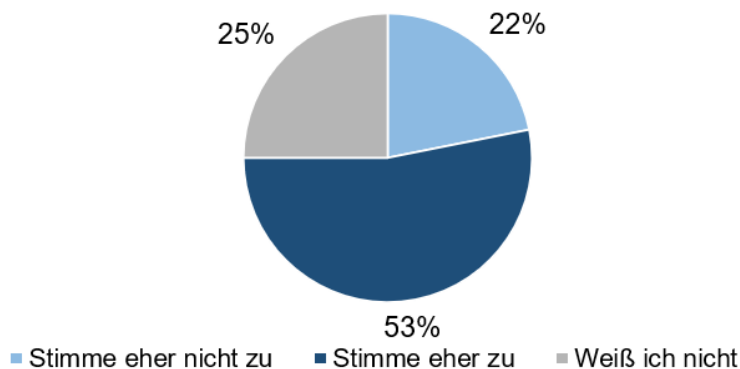
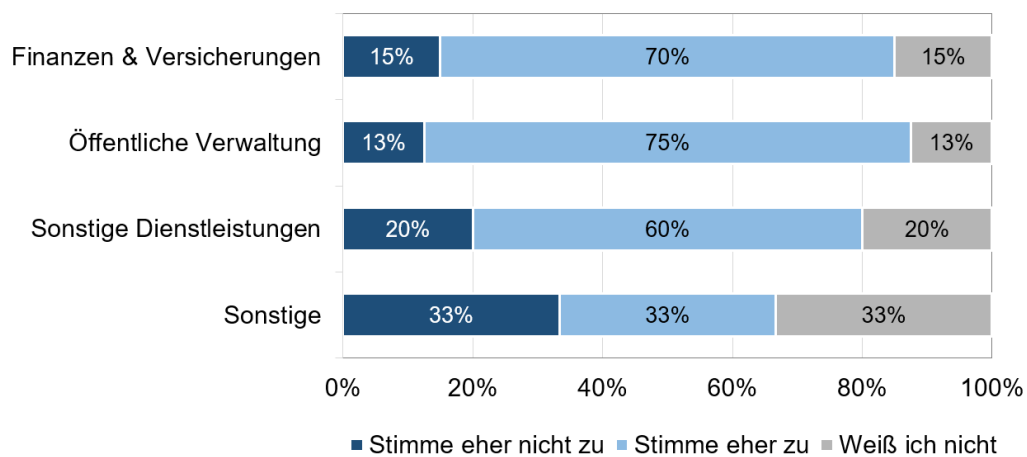
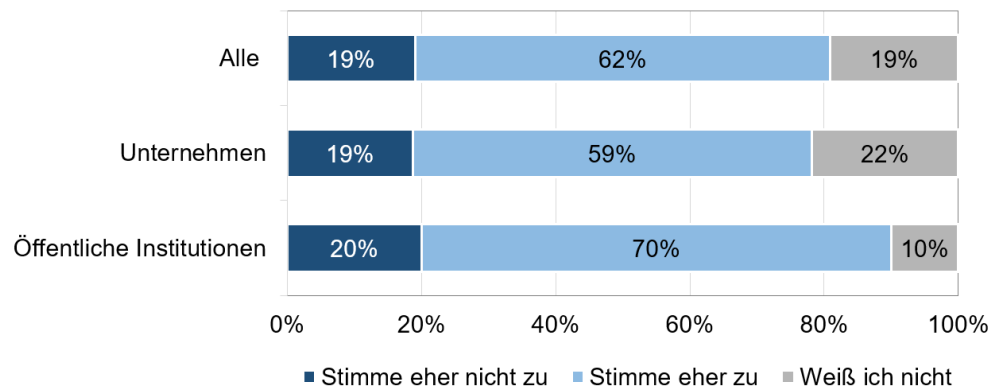


Abbildung 39 Adressierte Direktwerbung in den nächsten fünf Jahren nach Branchen



These: Im Zeitraum ab 2030 wird adressierte Direktwerbung auch zur Neukundengewinnung an Bedeutung verlieren und nur noch für ältere Kundengruppen eingesetzt werden. Digitale Werbeformate werden das wichtigste Medium für die Ansprache und Bindung jüngerer Kundinnen und Kunden sein.

Abbildung 40 Adressierte Direktwerbung ab 2030



Frage: Welche Erwartungen haben Sie an die zukünftige Entwicklung von Direktwerbung per Brief? (unabhängig davon, ob Sie adressierte Direktwerbung versenden) Die Menge adressierter Direktwerbung wird zukünftig...

Abbildung 41 Entwicklung der adressierten Direktwerbung

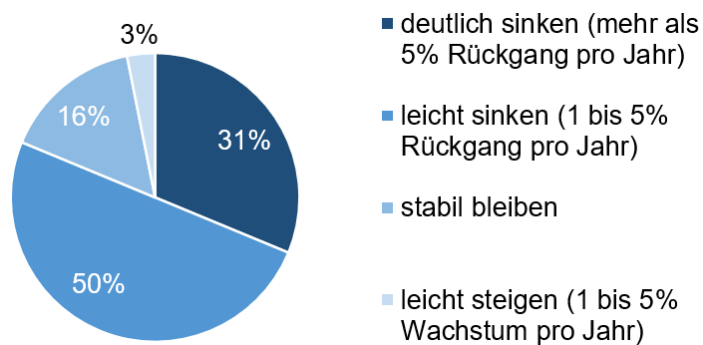
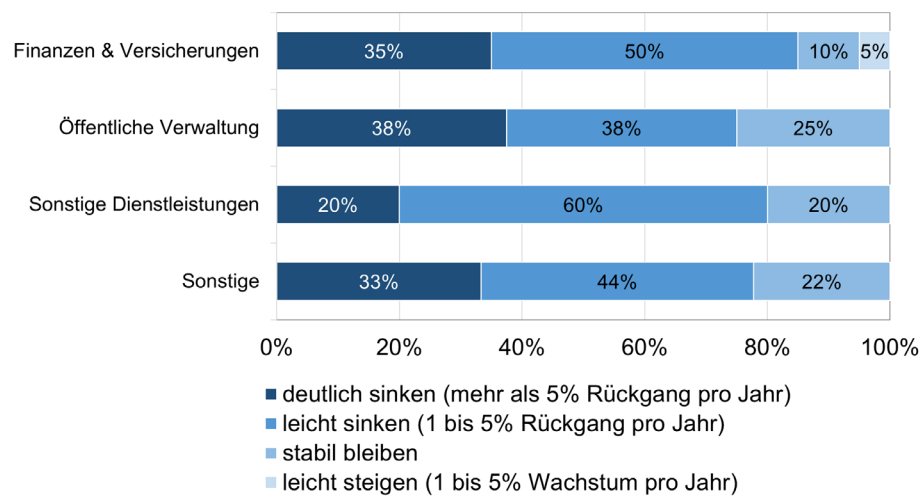


Abbildung 42 Entwicklung der adressierten Direktwerbung nach Branchen



Ökologische Nachhaltigkeit

These: Ökologische Nachhaltigkeit spielt heute und zukünftig eine untergeordnete Rolle bei der Entscheidung für einen Kommunikationskanal.

Abbildung 43 Bedeutung ökologischer Nachhaltigkeit

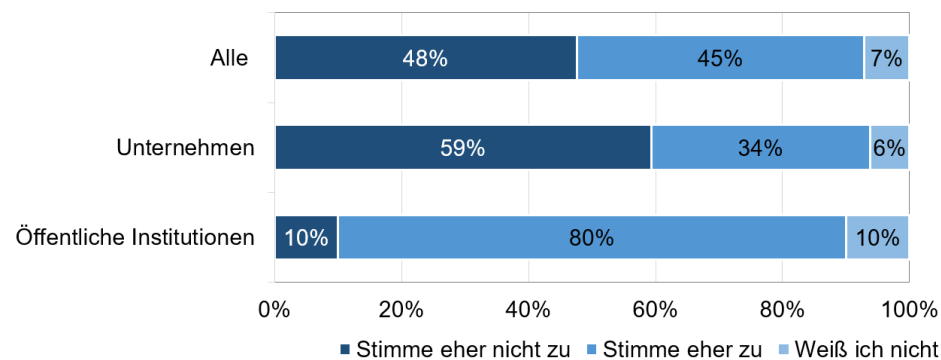
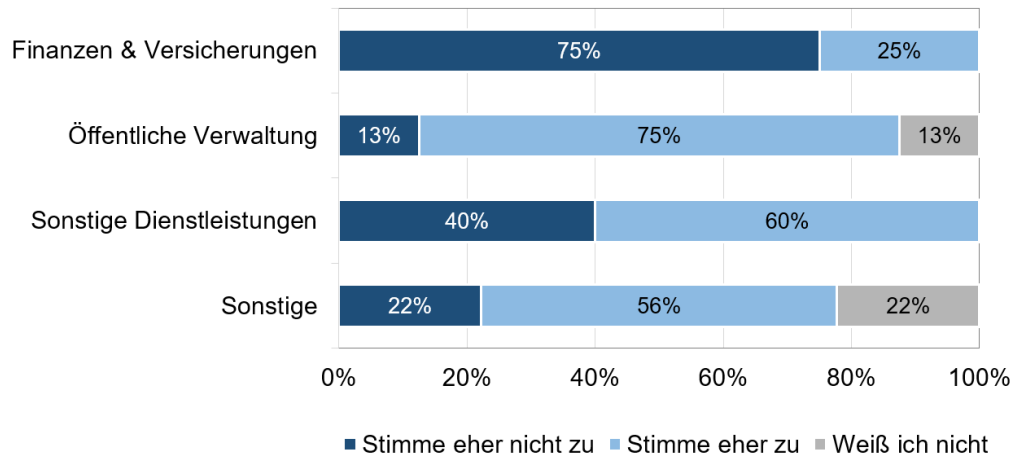
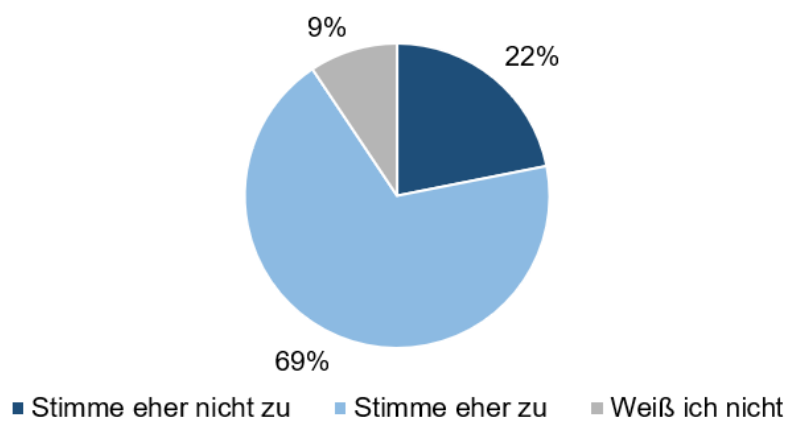


Abbildung 44 Bedeutung ökologischer Nachhaltigkeit heute und in Zukunft nach Branchen



These: Für große Unternehmen gewinnt im Zuge der Nachhaltigkeitsberichterstattung die Verringerung des CO₂-Fußabdrucks an Bedeutung und setzt Anreize für die Umstellung auf digitalen Versand.

Abbildung 45 Anreiz für digitalen Versand durch Nachhaltigkeitsberichterstattung



Erwartungen zum zukünftigen Versandverhalten

Frage: Wie viele der physischen Briefsendungen in 2024 werden Sie in 5 Jahren als elektronische/digitale Nachricht versenden?

Abbildung 46 Substitution von Briefen in 5 Jahren

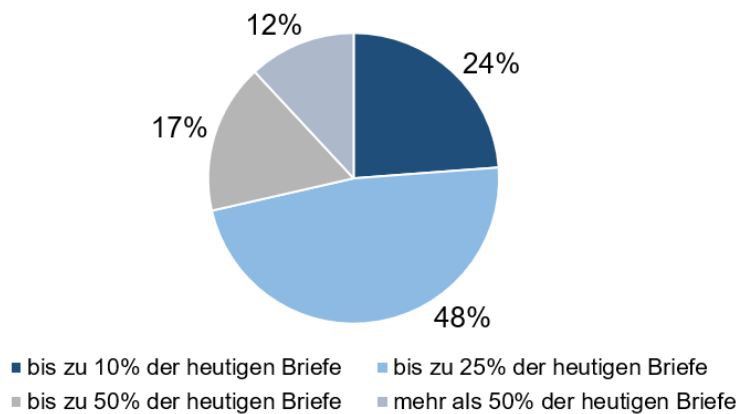
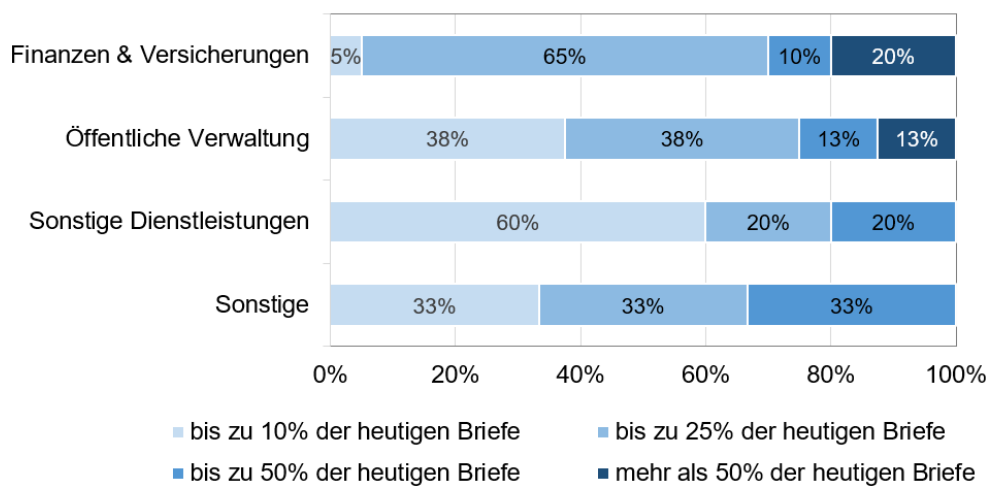


Abbildung 47 Substitution von Briefen in 5 Jahren nach Branchen



Anhang III Teilnehmende der Interviews und des Workshops

Folgende Organisationen nahmen an den strukturierten Tiefeninterviews und dem Workshop im Rahmen dieser Studie teil:

- Bundesnetzagentur
- Citipost Hannover
- Compador Dienstleistungs GmbH
- Deutsche Post DHL
- DVPT
- Landkreis Rastatt
- KMH Management
- Paragon Germany
- Pitney Bowes Deutschland
- Stadt Düsseldorf
- Stadt Ravensburg

ISSN 1865-8997