

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Tätigkeitsberichte 2010/2011 der Bundesnetzagentur –
Telekommunikation und Post**

mit den

**Sondergutachten der Monopolkommission –
Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern
sowie**

**Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen
– Drucksachen 17/8246 und 17/8245 –**

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A Allgemeines	3
B Stellungnahme zum Bereich Telekommunikation	3
Vorbemerkung	3
Bewertung im Einzelnen	4
Wettbewerbsentwicklung	4
Marktregulierung	4
Breitbandausbau	6
Netzneutralität	7
Universaldienst	7
Kunden- und Verbraucherschutz	8

	Seite
C Stellungnahme zum Bereich Post	8
Vorbemerkung	8
Bewertung im Einzelnen	9
Markt- und Wettbewerbsentwicklung	9
Umsatzsteuerliche Behandlung von Postdienstleistungen	11
Der Bund als Anteilseigner	11

A Allgemeines

1. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) hat im Dezember 2011 – gemäß § 121 Absatz 1 des Telekommunikationsgesetzes von 2004 (TKG) einerseits und § 47 Absatz 1 des Postgesetzes (PostG) andererseits – ihren jeweils siebten Tätigkeitsbericht auf dem Gebiet der Telekommunikation¹ und der Post² veröffentlicht. Gleichzeitig sind – gemäß § 121 Absatz 2 TKG einerseits und § 44 Satz 2 PostG in Verbindung mit § 81 Absatz 3 des Telekommunikationsgesetzes von 1996 (TKG a. F.) andererseits – die Sondergutachten der Monopolkommission zur Wettbewerbsentwicklung im Telekommunikations-³ und im Postbereich⁴ vorgelegt worden.

2. Die Bundesregierung nimmt – gemäß § 121 Absatz 3 TKG und § 44 Satz 2 PostG in Verbindung mit § 81 Absatz 3 Satz 4 TKG a. F. – zu den Berichten der Monopolkommission sowie – gemäß § 121 Absatz 3 TKG und § 47 Absatz 1 Satz 3 PostG – zu den Tätigkeitsberichten der Bundesnetzagentur gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in angemessener Frist Stellung.

B Stellungnahme zum Bereich Telekommunikation

Vorbemerkung

3. Die Bundesnetzagentur legt alle zwei Jahre einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie die Lage und die Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation vor (Tätigkeitsbericht). Zugleich erstellt die Monopolkommission ein Gutachten (Sondergutachten). In diesem beurteilt sie den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und nimmt Stellung zu der Frage, ob nachhaltig wettbewerbsorientierte Telekommunikationsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland bestehen. Sie würdigt die Anwendung der Vorschriften des TKG über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht und nimmt zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung. Letzteres betrifft insbesondere die Frage, ob die Regelung in § 21 Absatz 2 Nummer 3 TKG im Hinblick auf die Wettbewerbsentwicklung anzupassen ist.

4. Die Bundesregierung misst sowohl dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur als auch dem Sondergutachten der Monopolkommission eine hohe Bedeutung bei. Sie tragen zu einer objektiven Darstellung und Bewertung der Entwicklung der Telekommunikationsmärkte bei und geben regelmäßig Anregungen für die Regulierungs- und Telekommunikationspolitik in Deutschland.

5. Ein Schwerpunkt der Tätigkeiten der Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum 2010 und 2011 lag in der Umsetzung der Breitbandstrategie der Bundesregierung. Durch den Aufbau eines Infrastrukturatlases, durch die

rasche Nutzung des Potenzials der Digitalen Dividende und durch die Vorlage von Eckpunkten über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur leistete die Bundesnetzagentur einen wesentlichen Beitrag zur Breitbandstrategie der Bundesregierung.

6. Die Tätigkeit der Bundesnetzagentur in den Jahren 2012 und 2013 wird durch die Umsetzung des novellierten TKG geprägt sein. Das TKG enthält nun zahlreiche Regelungen, die eine wettbewerbskonforme Förderung des Aufbaus hochleistungsfähiger Netze zum Ziel haben. Durch langfristige Regulierungskonzepte wird die Planungssicherheit für Investitionen erhöht. Bei der Zugangs- und Entgeltregulierung hat die Bundesnetzagentur die mit dem Aufbau neuer Netze verbundenen Investitionsrisiken sowie Kooperationsmodelle zur Aufteilung dieser Risiken zwischen Investierenden und Zugangsberechtigenden zu berücksichtigen. Wer investiert, dem soll eine angemessene Rendite des eingesetzten Kapitals ermöglicht werden.

7. Des Weiteren werden mit dem geänderten TKG die Verbraucherschutzrechtlichen Rahmenbedingungen optimiert. Durch Transparenz- und Qualitätsvorgaben wird das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher gestärkt. Zudem werden die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher durch Regelungen zu Warteschleifen und zum Anbieterwechsel ausgeweitet.

8. Die Telekommunikationsbranche ist in einem schwierigen Umfeld. Trotz einer steigenden gesamtwirtschaftlichen Relevanz sind wichtige Kennzahlen in weiten Teilen rückläufig:

- Die Umsatzerlöse sind von etwa 67,3 Mrd. Euro im Jahr 2005 um etwa 8 Mrd. Euro auf 59,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 gesunken.
- Das Investitionsvolumen hat sich von 7,2 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 5,9 Mrd. Euro im Jahr 2010 verringert.

Diese Entwicklung gefährdet letztlich Innovationen und auch den Infrastrukturausbau. Die Bundesregierung lässt derzeit untersuchen, wie Hemmnisse für Wachstum in der Telekommunikationsbranche beseitigt und Chancen und Potenziale für Innovation und Fortschritt genutzt werden können, auch mit Hebelwirkung für andere Branchen.

9. Die voranschreitende Konvergenz von Netzen und Diensten, die durch Digitalisierung und Paketvermittlung angetrieben wird, eröffnet einerseits Chancen für neue Geschäftsmodelle und Anbieter. Sprachkommunikation und Textnachrichtenversand sind Dienste, die zunehmend auch von Software- bzw. Applikationsanbietern erbracht werden. Andererseits führt diese Entwicklung zu einer Herausforderung für die eingesessenen Infrastrukturbetreiber, denen Einnahmequellen zu versiegen drohen, die bislang auch für Investitionen in Infrastruktur zur Verfügung standen. Die Entwicklung der Wettbewerbsbeziehungen der eingesessenen Telekommunikationsunternehmen zu den so genannten „Over-the-top-Playern“ werden

¹ Bundestagsdrucksache 17/8246

² Bundestagsdrucksache 17/8245

³ Bundestagsdrucksache 17/8246

⁴ Bundestagsdrucksache 17/8245

die kommenden Jahre prägen und sollten eingehend untersucht werden.

10. Zunehmend werden von den Endnutzern mobile breitbandige Dienste nachgefragt. Dies betrifft sowohl Verbraucherinnen und Verbraucher als auch das Geschäftskundensegment. Ursächlich ist einerseits die Entwicklung der Endgeräte, die von einer großen Dynamik und lebhaftem Wettbewerb geprägt ist. Der Anteil von Smartphones und Tablets gewinnt im Endgerätemarkt rasant hinzu. Andererseits wird diese Entwicklung von Diensten und Anwendungen getrieben, die stark zunehmenden Datenverkehr auslösen (etwa Cloud computing, File sharing, soziale Netzwerke). Diese beidseitige Dynamik kann langfristig nur gewährleistet werden, wenn eine leistungsfähige Konnektivität zwischen Endgeräten und netzseitigen Angeboten besteht und auch in Zukunft sichergestellt werden kann. Die Bundesregierung wird ihrer Ressourcenverantwortung nachkommen und bedarfsgerecht Frequenzspektren zuweisen.

11. Wachstumsmöglichkeiten für die Telekommunikationsbranche werden im weiteren Breitbandausbau und insbesondere in so genannten „Intelligenten Netzen“ gesehen. Die Digitalisierung und systematische Vernetzung von Infrastrukturen und Anwendungen in den Bereichen Bildung, Energie, Gesundheit, Verkehr und Verwaltung bietet erhebliche Chancen, wirtschaftliche Prozesse zu optimieren, positive Wohlfahrtseffekte zu erwirken und Herausforderungen wie die Energiewende oder den demografischen Wandel zu meistern. Damit eröffnen sich auch direkte Potenziale für Infrastrukturbetreiber. Die Bundesregierung begrüßt die Bestrebungen aus der Wirtschaft zu einer gemeinsamen Anstrengung und wird die Entwicklungen hin zu „Intelligenten Netzen“ unterstützen.

Bewertung im Einzelnen

Wettbewerbsentwicklung

12. Die Bundesregierung bewertet die Wettbewerbsentwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation im Berichtszeitraum insgesamt positiv. Der Telekommunikationssektor erweist sich trotz in Teilen nachlassender Kennzahlen weiterhin als dynamisch und sehr leistungsfähig. Die deutsche Telekommunikationswirtschaft trägt als Schlüsselindustrie maßgeblich zur Stabilität und Krisenfestigkeit der Gesamtwirtschaft bei.

13. Die Anzahl der Festnetztelefonanschlüsse insgesamt weist nach wie vor eine leicht sinkende Tendenz auf, wobei die Wettbewerber ihre Anteile von 31,3 Prozent in 2009 auf rund 35 Prozent weiter ausbauen konnten. Die Bundesnetzagentur schätzt für 2011 einen weiteren Zuwachs auf etwa 38 Prozent, was eine Verzweifachung innerhalb der vergangenen vier Jahre bedeutet. Die Anzahl der Anschlüsse über das Fernsehkabelnetz verdoppelte sich im Berichtszeitraum auf mehr als 3,5 Millionen.

14. Der Betreiberauswahl (Call-by-call) wie der Betreibervorauswahl (Preselection) kommt eine nachlassende Bedeutung zu. Wurden 2005 noch etwa 62 Milliarden Verbindungsminuten auf diese Weise erbracht,

betragen diese Ende 2010 nur noch 14 Milliarden Minuten, bei rund 195 Milliarden Minuten insgesamt also ein Anteil von etwa sieben Prozent. Diese Entwicklung ist vor allem auf die zunehmende Nutzung von Pauschaltarifen (Flatrates) zurückzuführen.

15. Die Anzahl leitungsgebundener Breitbandanschlüsse ist von 25 Millionen in 2009 auf 26,7 Millionen zum Stichtag 1. Juli 2011 gestiegen. Breitbandanschlüsse werden in 86 Prozent der Fälle mit DSL-Technologie realisiert. Die Wettbewerber der Deutschen Telekom AG konnten einen Vermarktungsanteil von 54 Prozent der gesamten Breitbandanschlüsse erreichen. Auffällig ist, dass insbesondere die Kabelnetzbetreiber überproportional großen Anteil am Zuwachs der Breitbandanschlüsse hatten. Von den 1,7 Millionen hinzugekommenen Breitbandanschlüssen waren mehr als die Hälfte Kabelanschlüsse. Diese Entwicklung ist Ausdruck eines sehr lebendigen und gesamtwirtschaftlich wünschenswerten intra- und intermodalen Infrastrukturwettbewerbs. Dies wird auch daran deutlich, dass die die Infrastrukturen der Deutschen Telekom nutzenden Wettbewerber mittlerweile 71 Prozent Eigenanteil an der Wertschöpfung haben. Dies bedeutet eine erhebliche Steigerung gegenüber 40 Prozent im Jahr 2000 und 60 Prozent im Jahr 2005.

16. Auch die Nutzerzahlen im Mobilfunk weisen nach wie vor eine Steigerung auf, wenngleich sich der Zuwachs verlangsamt hat. Von 108 Millionen Ende 2009 stieg die „Teilnehmerzahl“ bis zum Ende des dritten Kalendervierteljahrs 2011 auf 112 Millionen, was einer Durchdringung von 137 Prozent entspricht. Die Verlangsamung des Teilnehmerwachstums liegt zum einen darin begründet, dass die Mobilfunknetzbetreiber konsequenter als früher inaktive Mobilfunkanschlüsse ausbuchen. Zum anderen drückt sich darin eine gewisse Sättigung aus. Wachstumspotenziale liegen aus Sicht der Bundesregierung in der automatisierten Datenkommunikation zwischen Geräten (Machine-to-machine oder M2M). Ende 2010 waren 1,6 Millionen SIM-Karten für M2M eingesetzt (rund 1,5 Prozent).

17. Bei der Verteilung der Teilnehmer auf die vier Mobilfunknetze verstetigte sich der Trend, dass die Anteile der Deutschen Telekom (etwa 31 Prozent) und von Vodafone (etwa 33 Prozent) sinken, während die Teilnehmermarktanteile von E-Plus (etwa 20 Prozent) und Telefónica (etwa 16 Prozent) wachsen.

Marktregulierung

18. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass der in § 10 Absatz 2 TKG vorgegebene „Drei-Kriterien-Test“ ein geeigneter Maßstab für die Zuordnung von Märkten entweder in die sektorspezifische Regulierung oder in das allgemeine Wettbewerbsrecht ist. Danach sind nur solche Märkte der Regulierung zu unterwerfen, die

- durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind,
- längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und

- auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

Die Bundesnetzagentur wendet diesen gesetzlichen Maßstab bei der Frage der Regulierungsbedürftigkeit von Märkten an. Hierbei beteiligt sie das Bundeskartellamt. Mit diesem Verfahren wird sichergestellt, dass einzelne Märkte nicht länger als notwendig in der sektorspezifischen Regulierung verbleiben. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass eine differenzierte, d. h. auf den konkreten Markt bezogene Regulierung am besten geeignet ist, chancengleichen und nachhaltigen Wettbewerb sicherzustellen und effiziente Investitionen zu unterstützen. Dies gilt sowohl für die sachliche als auch die räumliche Abgrenzung von relevanten, regulierungsbedürftigen Märkten, wobei die Bundesnetzagentur unter anderem die vielfältigen Bedingungen im Zusammenhang mit Wettbewerb und Verbrauchern, die in den verschiedenen geografischen Gebieten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland herrschen, gebührend berücksichtigt (§ 2 Absatz 3 Nummer 5 TKG).

19. Die Monopolkommission hat die Regulierungstätigkeit der Bundesnetzagentur insgesamt positiv gewürdigt (Tz. 226). Dies zeigt aus Sicht der Bundesregierung, dass sowohl der gesetzliche Ordnungsrahmen als auch die Anwendung desselben durch die Bundesnetzagentur den bestehenden Anforderungen gerecht wird. Auch bei der Ausschöpfung der eingeräumten Beurteilungsspielräume bewegt sich die Bundesnetzagentur innerhalb der gesetzten Regulierungsziele und bringt diese in angemessenen Ausgleich.

20. Aus Sicht der Bundesregierung hat sich die weitgehende Entlassung der Endkundenmärkte aus der sektorspezifischen Regulierung bewährt; nur noch der Endkundenmarkt für Festnetzanschlüsse wird reguliert. Dieser unterliegt der besonderen Missbrauchsaufsicht (ex post) durch die Bundesnetzagentur. Die Marktanteile der Wettbewerber bei Telefonverbindungen sind stabil bei etwa 48 Prozent geblieben. Der Wettbewerb hat sich als funktionsfähig erwiesen, weshalb die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts ausreichend ist.

21. Die Monopolkommission empfiehlt, nunmehr auch den Endkundenmarkt für Festnetzanschlüsse aus der sektorspezifischen Regulierung zu entlassen (Tz. 226), da die Wettbewerbsintensität weiter zugenommen habe und gegebenenfalls auftretende Missbräuche mit den Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts verfolgt werden könnten (Tz. 36 f.). Die Bundesnetzagentur wird noch in diesem Jahr die erneute Analyse des Marktes für Festnetzanschlüsse für den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten abschließen.

22. Im Gegensatz zu der Regulierung der Endkundenmärkte sieht die Monopolkommission die Regulierung der Vorleistungsmärkte nach wie vor als unverzichtbar an. Die Bundesregierung ist wie auch die Monopolkommission der Meinung, dass Regulierungsentscheidungen mit Blick auf die Stabilität der Marktstrukturen und die

Investitionserfordernisse im Mobilfunk (Tz. 115) wie auch im Festnetz mit „Augenmaß“ getroffen werden müssen. Der gesetzliche Rahmen lässt Übergangsmaßnahmen wie Gleitpfade zu, die eine Regulierung ohne Brüche erlauben. Die Bundesregierung ist insbesondere der Auffassung, dass an bewährten Grundsätzen und Vorgehensweisen festgehalten und abrupte Methodenwechsel vermieden werden sollten. So kann es aus Sicht der Bundesregierung nicht sinnvoll sein, im Unternehmen auftretende und nicht vermeidbare Gemeinkosten im Zuge von Genehmigungsverfahren nicht mehr anzuerkennen. Solche, von ökonomischen Erkenntnissen abweichende Eingriffe, wie sie von der Europäischen Kommission teilweise vorgeschlagen wurden, machen Regulierung unkalkulierbar und damit letztlich kontraproduktiv. Mit dem geänderten TKG wurden die Rahmenbedingungen für eine verlässliche, investitionsfreundliche Regulierung insgesamt weiter gestärkt.

23. Von erheblicher Bedeutung für den Wettbewerb ist vor allem der entbundelte Zugang von Wettbewerbern zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) als Vorleistungsprodukt. Zwei Drittel aller Wettbewerber-Anschlüsse werden auf dieser Basis realisiert. Die klassische Kupfer-TAL ist nach wie vor die dominierende Anschlussart. Die Monopolkommission ist der Ansicht, dass die Regulierung des TAL-Zugangs weiterhin notwendig ist, da auf dem Vorleistungsmarkt selbst kein Wettbewerb herrsche und die alternativen Vorleistungsprodukte Bitstromzugang und Resale aus Sicht der Nachfrager nicht austauschbar seien (Tz. 25). Auch wenn die Bestimmung der Entgelte auf der Basis der Wiederbeschaffungswerte rechtlich umstritten ist, erachtet die Monopolkommission dieses Vorgehen als ökonomisch nachvollziehbar (Tz. 226, 86 f.). Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Bundesnetzagentur bei der Anwendung des gesetzlichen Rahmens über Beurteilungs- und Ermessensspielräume verfügt, dies gilt sowohl für die Methode der Kostenermittlung als auch für Übergangsmaßnahmen wie Gleitpfade. Über konkrete Einzelfallentscheidungen hinaus betont die Bundesregierung wie die Monopolkommission, dass für einen investitionsfreundlichen, verlässlichen Regulierungsrahmen Maßnahmen der Bundesnetzagentur für die Marktteilnehmer planbar sein müssen und abrupte Methodenwechsel zu vermeiden sind.

24. Aufgrund des durch die Breitbandstrategie der Bundesregierung forcierten Breitbandausbaus wächst die Bedeutung von Glasfaserteilnehmeranschlussleitungen (Fibre to the Home; FTTH). Daher ist die Entscheidung, FTTH in den Teilnehmeranschlussmarkt einzubeziehen, auch für die Bundesregierung nachvollziehbar. Dass FTTH-Zugangsentgelte nachträglich reguliert und nicht der Genehmigungspflicht unterstellt werden, stellt – wie auch die Monopolkommission betont (Tz. 52) – einen marktverträglichen Anreiz zu Investitionen in Glasfasernetze dar.

25. Mit dem novellierten TKG wurde der Regulierungsrahmen für Risikoteilungsmodelle und andere Kooperationsformen zur Verwirklichung der Breitbandziele der Bundesregierung investitionsfreundlicher ausgestal-

tet. Die Bundesnetzagentur wird diesem Gesichtspunkt bei der Entgeltregulierung gemäß § 28 Absatz 1 Satz 3 TKG sowie § 30 Absatz 3 Satz 3 TKG fortan Rechnung tragen.

26. Die Monopolkommission hat gemäß § 121 Absatz 2 TKG zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Regelung zum Weitervertrieb in § 21 Absatz 2 Nummer 3 TKG im Hinblick auf die Wettbewerbsentwicklung anzupassen ist. Im Blickpunkt steht hierbei § 21 Absatz 2 Nummer 3 Satz 2 TKG, der über die europarechtlichen Vorgaben hinaus regelt, dass die Bundesnetzagentur bei der Auferlegung entsprechender Verpflichtungen „die getätigten und zukünftigen Investitionen für innovative Dienste zu berücksichtigen“ hat.

27. Diesbezüglich bekräftigt die Monopolkommission erneut, dass die Vorgabe des § 21 Absatz 2 Nummer 3 Satz 2 TKG vage und unnötig sei, da Resale-Verpflichtungen die Innovationsanreize typischerweise nicht nachhaltig tangierten, soweit sie nicht unangemessen seien. Die Bundesregierung wird die Marktentwicklung weiter beobachten und ggf. Anpassungsbedarf prüfen.

Breitbandausbau

28. Der Breitbandausbau in Deutschland verläuft sehr positiv. Die Grundversorgung ist nahezu flächendeckend abgeschlossen, 99,2 Prozent aller Haushalte sind zum Abschluss des ersten Kalendervierteljahrs 2012 mit Bandbreiten von mehr als einem Megabit pro Sekunde versorgt. Jetzt geht es darum, moderne Hochleistungsnetze voranzubringen. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, dass bis 2014 75 Prozent der Haushalte mit 50 Megabit pro Sekunde versorgt sind, bis 2018 soll die Versorgung flächendeckend realisiert sein. Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles haben sich in den Rahmen der Eckwerte von Bundeshaushalt und Finanzplan bis 2016 einzufügen. Um diese Ziele auf der Grundlage der Breitbandstrategie der Bundesregierung zu erreichen, bedarf es auch weiterhin einer gemeinsamen Anstrengung von Bund, Ländern, Kommunen und Wirtschaft.

29. Eine Chance, die Ziele zu erreichen, sieht die Bundesregierung in einem technologie- und wettbewerbsneutralen Ansatz. Darüber hinaus muss der Ausbau bedarfsgerecht und gleichzeitig zukunftsorientiert erfolgen.

30. Die Breitbandstrategie umfasst verschiedene Schwerpunkte. Eine wesentliche Aufgabe der Bundesregierung ist es, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, um für alle Technologien faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Mit den Neuregelungen im TKG ist ein entscheidender Schritt getan worden. Denn das TKG enthält nun verschiedene Bestimmungen, die die Hebung von Synergien ermöglichen, beispielsweise durch Mitverlegung und Mitnutzung von Infrastrukturen. Durch die Verpflichtung zur Mitarbeit beim Infrastrukturatlas wird die nötige Transparenz geschaffen. Die neuen Vorschriften, die sich unter anderem in § 77a TKG wiederfinden, werden von der Monopolkommission explizit begrüßt (Tz. 147).

31. Mit der TKG-Novelle ist auch das sogenannte Nebenkostenprivileg in der Betriebskostenverordnung erweitert worden.⁵ Die bislang geltende Betriebskostenverordnung ermöglichte mit § 2 Nummer 15 die Umlage von Kosten für eine TV-Grundversorgung, die über Breitbandkabelnetze angeboten werden. Mit der Änderung wird klargestellt, dass die Umlagefähigkeit der Kosten für den Betrieb, die Wartung und die monatlichen Entgelte für die Grundversorgung mit Fernsehen und Hörfunk alle leitungsgebundenen Breitbandinfrastrukturen erfasst. Die technologie neutrale Ausgestaltung der Regelung erfolgt mit Blick auf die technische Fortentwicklung, die entsprechende Angebote sowohl über herkömmliche klassische Telekommunikationsnetze als auch über neue moderne Breitbandinfrastrukturen, wie zum Beispiel Glasfasernetze, ermöglicht. Die Bundesregierung wird die Wirkungen dieser Neuregelung auf den Wettbewerb der Telekommunikationsnetzbetreiber beobachten. Die Monopolkommission hatte vorgeschlagen, das Nebenkostenprivileg zu streichen, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Kabelnetz- und TK-Netzbetreibern abzubauen (Tz. 159).

32. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin für die Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen einsetzen und dabei auch Bauvorschriften mit berücksichtigen.

33. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wird die Umsetzung der Breitbandstrategie weiter koordinieren und den erforderlichen Kommunikationsprozess zwischen den verschiedenen relevanten Akteuren im Breitbandbereich voranbringen. Im Rahmen verschiedener Arbeitsgruppen sollen die Transparenz von KfW- und LR-Finanzierungsprogrammen⁶ für Breitband erhöht und darüber hinaus Lösungen für bestehende Finanzierungshemmnisse beim Breitbandausbau durch den privaten Sektor erarbeitet werden. Zudem unterstützt die Bundesregierung die freiwillige Öffnung der Kabelnetze im Rahmen eines netzübergreifenden Open-Access-Ansatzes.

34. Der Mobilfunk leistet einen erheblichen Beitrag zur Grundversorgung mit Breitband und wird auch für den Ausbau von Hochleistungsnetzen bedeutsam sein. Bereits jetzt sind mehr als 34 Prozent der Haushalte mit modernen LTE-Funknetzen abgedeckt, damit ist Deutschland in Europa Spitzenreiter. Die LTE-Funktechnologie verspricht perspektivisch im Zusammenspiel mit innovativen Endgeräten flächendeckend modernste Internetschlüsse.

35. Der Ausbau von Hochleistungsnetzen kann im Fall einer nachgewiesenen Wirtschaftlichkeitslücke staatliche Zuschüsse erfordern. Über die Bereitstellung solcher Zuschüsse für den Breitbandausbau wäre zu gegebener Zeit eine politische Entscheidung zu treffen. Soweit der Bundeshaushalt betroffen wäre, gilt als Grundlage der im

⁵ Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Mai 2012 (BGBl. I S. 958)

⁶ Finanzierungsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Landwirtschaftlichen Rentenbank (LR).

Finanzplan bis 2016 beschlossene Finanzrahmen. Grundsätzlich geeignete Instrumente auf nationaler Ebene stellen die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) sowie die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) dar. Zudem gibt es Fördermöglichkeiten auf EU-Ebene.

Netzneutralität

36. Die Monopolkommission hat sich in dem Sondergutachten ausführlich der Netzneutralitäts-Diskussion gewidmet. Sie kommt zu der Einschätzung (Tz. 226), dass eine differenzierte Behandlung von Endnutzern, Anwendungen und Diensten sinnvoll sein kann, um bestehende Übertragungskapazitäten effizient zu nutzen. Eine Verpflichtung zur Netzneutralität – verstanden als Preis- und Qualitätsdifferenzierungsverbot – könne daher Wohlfahrtseinbußen bewirken. Sie sei pauschal nicht zu rechtfertigen.

37. Daher spricht sich die Monopolkommission ausdrücklich gegen die Einschränkung der Möglichkeiten zur Preis- und Qualitätsdifferenzierung im Internetverkehr aus (Tz. 225). Solche Differenzierungen führten dazu, dass knappe Übertragungskapazitäten, so sie überhaupt auftreten, nicht mehr wie bisher willkürlich rationiert würden. Die Möglichkeit, Preis- und Qualitätsdifferenzierungen im Internetverkehr vornehmen zu können, verstärkte die Anreize, in den weiteren Ausbau der Übertragungsnetze zu investieren und nach neuen Anwendungen und Diensten zu suchen.

38. Die Ausführungen der Monopolkommission sind nach Ansicht der Bundesregierung ein gewichtiger Beitrag zur Netzneutralitätsdebatte. Die Bundesregierung wird sie wie andere Beiträge, etwa von der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages, in der weiteren Diskussion dieses Themas berücksichtigen.

39. Die Bundesregierung vertritt derzeit die Position, dass

- ein freies Internet unverzichtbarer Baustein moderner Informationsgesellschaften ist,
- Wettbewerb und Transparenz den besten Schutz für eine diskriminierungsfreie, neutrale Datenübermittlung bieten und
- aufzubauende Hochleistungsnetze den unterschiedlichen Anforderungen künftiger Dienste gerecht werden müssen, ohne die Teilhabe des Einzelnen einzuschränken.

40. Das TKG bringt in diesem Sinne bedeutende Verbesserungen: Anbieter sind zur Transparenz verpflichtet. Wird zukünftig festgestellt, dass Wettbewerb und Transparenz keinen ausreichenden Schutz mehr bieten, kann die Bundesregierung im Rahmen einer Rechtsverordnung grundsätzliche Anforderungen definieren, um ungerechtfertigte Behinderungen oder Verlangsamungen zu verhindern und eine diskriminierungsfreie Datenübermittlung und den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und

Anwendungen sicherzustellen. Die Bundesnetzagentur kann technische Anforderungen, insbesondere qualitative Mindeststandards vorschreiben.

41. Durch den im Jahr 2011 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ins Leben gerufenen „Fachdialog Netzneutralität“ hat die Bundesregierung die Grundlage für eine breit angelegte, wissenschaftlich fundierte und alle relevanten Kreise einbeziehende Debatte geschaffen.

42. Akuten Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung wie auch die Monopolkommission derzeit nicht, wenngleich gelegentlich Fälle auftreten, die auch aus Sicht einer wohlverstandenen Netzneutralitätsdefinition als grenzwertig erscheinen. Vor dem Hintergrund, dass Gefährdungen der Meinungs- und Medienvielfalt auch im Internet frühzeitig entgegenzuwirken ist, wird die Bundesregierung die Entwicklungen in diesem Bereich weiter beobachten. Die Bundesregierung begrüßt in diesem Zusammenhang die seitens des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) geleisteten Vorarbeiten, die ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung der Debatte leisten und die internationale Dimension der aktuellen Diskussion verdeutlichen.

Universaldienst

43. Im Bericht der Bundesnetzagentur ist gemäß § 121 Absatz 1 Satz 2 TKG unter anderem zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sich eine Änderung der Festlegung empfiehlt, welche Telekommunikationsdienste als Universaldienstleistungen im Sinne des § 78 TKG gelten.

44. Universaldienstleistungen sind nach § 78 Absatz 1 TKG als ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit definiert, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen. Die Erbringung dieser Dienstleistungen muss für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden sein.

45. Aus Sicht der Bundesnetzagentur empfiehlt es sich weiterhin nicht, Breitbandanschlüsse in den Universaldienst aufzunehmen. Zwar stünden einer Mehrheit der Haushalte Breitbandanschlüsse zur Verfügung und eine Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher nutze auch Breitbandanschlüsse, jedoch spreche eine Gesamtschau der sozialen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen dagegen, eine Erweiterung des Universaldienstumfangs um den Breitbandanschluss zu empfehlen. Hierbei verweist die Bundesnetzagentur auf die für die Umsetzung der Breitbandstrategie der Bundesregierung getätigten Investitionen im Festnetz wie in Mobilfunknetzen sowie auf die im Rahmen der TKG-Novelle vorgesehenen weiteren Instrumente zur Förderung des Breitbandausbaus auch und insbesondere in den bislang unterversorgten Gebieten.

46. Aus Sicht der Bundesregierung ist es unstrittig, dass weiße Flecken in der Breitbandversorgung weiterhin schnellstmöglich geschlossen werden müssen. Die Bun-

desregulierung hält – wie auch schon in der Stellungnahme zu dem Tätigkeitsbericht 2008/2009 ausgeführt⁷ – unabhängig hiervon einen Universaldienst im engeren Sinn derzeit nicht für zweckmäßig, da er bezüglich der aktuellen Problemlage nicht zu schnellen Lösungen führen kann, sondern bereits existierende Lösungsansätze ebenso wie positive Marktentwicklungen konterkarieren könnte.

47. Die politische und öffentliche Debatte anlässlich der Novelle des TKG war von dem Thema beherrscht, wie es gelingen könnte, möglichst schnell und effizient den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen voranzutreiben und eine gute und ausreichende Breitbandversorgung auch in die Fläche zu bringen. Die Bundesregierung gibt dabei einer wettbewerblichen Lösung gegenüber staatlichen Vorgaben den Vorzug.

48. Das TKG folgt nunmehr dieser Prämisse. Deshalb wurde auf neue gesetzliche Pflichten, die eine bestimmte Grundversorgung beim Breitband vorschreiben, verzichtet (Universaldienstverpflichtung). Stattdessen werden die wettbewerblichen Rahmenbedingungen für Investitionen in neue Netze verbessert.

49. Im TKG sind zahlreiche Regelungen enthalten, die eine wettbewerbskonforme Förderung des Ausbaus hochleistungsfähiger Netze zum Ziel haben:

- Kooperationen und andere Risikobeteiligungsmodelle sind bei Regulierungsentscheidungen (unter anderem die Festsetzung von Entgelten) künftig zu berücksichtigen. Damit wird den spezifischen Investitionsrisiken, die mit dem Aufbau neuer Netze verbunden sind, Rechnung getragen.
- Zur Erhöhung der Planungssicherheit für potenzielle Investoren erhalten die Betreiber von Telekommunikationsnetzen im Falle des Auf- und Ausbaus von Zugangsnetzen der nächsten Generation von der Bundesnetzagentur Auskunft über die zu erwartenden regulatorischen Rahmenbedingungen.
- Die Bundesnetzagentur wird dazu ermächtigt, Regulierungskonzepte in Form von Verwaltungsvorschriften zu veröffentlichen. Darin wird die Regulierungsstrategie der Bundesnetzagentur für einen vorab festgelegten Zeitraum beschrieben.
- Die ausdrückliche Einbeziehung passiver, vorgelagerter Infrastrukturen wie Leitungsrohre und Masten in die Netzzugangsregulierung soll den Wettbewerb stärken und den Aufbau neuer Netze beschleunigen.
- Mit dem Ziel, Synergien zu nutzen und damit die Ausbaukosten für die Unternehmen zu senken, wird der Zugang zu alternativen Infrastrukturen erleichtert. Hierzu gehören Abwasserkanäle, Energieleitungen, Kabelkanäle in Straßen und vieles mehr.
- Für Unternehmen, die moderne Glasfasernetze aufbauen wollen, wurde ein Anspruch auf Mitbenutzung

von Infrastrukturen des Bundes, z. B. Bundesstraßen und Infrastruktur der Deutschen Bahn, geschaffen.

- Mit einer neuen Befugnis für die Bundesnetzagentur, Informationen über Art, Lage und Verfügbarkeit aller Infrastruktureinrichtungen – einschließlich Energie usw. und öffentlicher Infrastrukturen – anzufordern, kann der bestehende Infrastrukturatlas, optimiert werden. Investoren können auf diese Informationen zugreifen. Vorhandene Potenziale können somit effizienter genutzt werden.
- Flankierend zur Entwicklung des Regulierungsrechts hat das Bundeskartellamt mit seinem Hinweispapier zur wettbewerblichen Bewertung von Kooperationen beim Glasfaserausbau vom 19. Januar 2010 die Planungssicherheit im Hinblick auf die kartellrechtlichen Grenzen zulässiger Kooperationen gestärkt.

Kunden- und Verbraucherschutz

50. Das Thema Verbraucherschutz hat anlässlich der Änderungen des TKG in den vorherigen Jahren in der öffentlichen Diskussion zunehmend an Bedeutung gewonnen. Angemessene verbraucherschutzrechtliche Rahmenbedingungen verhindern missbräuchliches Verhalten im Markt, stärken das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in innovative Dienstleistungen und führen damit zu einer erhöhten Nachfrage und zu mehr Wachstum im Telekommunikationsmarkt.

51. Das novellierte TKG enthält zahlreiche Verbesserungen zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher: Unter anderem ein Verbot kostenpflichtiger Warteschleifen, Regelungen für einen unterbrechungsfreien Anbieterwechsel, eine Preisansageverpflichtung bei Call-by-Call-Gesprächen, Sonderkündigungsrechte für Telefon- und Internetverträge bei Umzug und transparentere Datenschutzbestimmungen bei Ortungsdiensten. Insbesondere die Bestimmungen über einen reibungslosen Anbieterwechsel und die Möglichkeit, mobile Rufnummern unabhängig von der Laufzeit des Vertrages zu einem neuen Anbieter mitnehmen zu können, stärken den Wettbewerb im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher.

C Stellungnahme zum Bereich Post

Vorbemerkung

52. Die Bundesregierung spricht dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur und dem Sondergutachten der Monopolkommission auch für den Bereich Post eine hohe Bedeutung zu. Die Daten und Einschätzungen der Bundesnetzagentur bilden eine wichtige Grundlage für eine objektive Bewertung der Entwicklung des Postmarktes. Die Monopolkommission ist mit ihren Bewertungen ein konstruktiver Ratgeber bei der Betrachtung der Wettbewerbsentwicklung und der Fortentwicklung des Regulierungsregimes im Postsektor.

53. Die Bundesnetzagentur zieht in ihrem Tätigkeitsbericht 2010/2011 bezogen auf die Entwicklung im Postmarkt insgesamt eine positive Bilanz. Diese begründet sie

⁷ Bundestagsdrucksache 17/2567, S. 10

vor allem mit der Entwicklung im KEP-Markt (Kurier-, Express- und Paketdienste). Insbesondere der deutsche Paketmarkt profitiert von einem deutlichen Anstieg aufgrund der Bestellungen von Privatkunden beim Versandhandel über das Internet. Weitere Wachstumspotenziale werden im grenzüberschreitenden Warenverkehr und dem zunehmenden Internethandel gesehen.

54. Im Briefbereich stellt die Bundesnetzagentur im Ergebnis einen geringen Marktanteil der Wettbewerber und eine stagnierende Wettbewerbsentwicklung fest. Sie ermuntert die Wettbewerber des marktbeherrschenden Unternehmens Deutsche Post AG, aktiv ihre Chancen in diesem Marktsegment zu nutzen. Sie macht aber auch deutlich, dass gerade aus diesen Gründen eine Fortführung einer wettbewerbsorientierten Regulierung notwendig sei. Letztlich sollen die Verbraucherinnen und Verbraucher von effizient erbrachten Briefdienstleistungen zu günstigen Konditionen profitieren können. Zur Sicherstellung eines chancengleichen und funktionierenden Wettbewerbs regen die Bundesnetzagentur und die Monopolkommission insbesondere eine postrechtliche Anpassung zur Stärkung ihrer Ermittlungsmöglichkeiten im Bereich der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht an.⁸

55. Die Monopolkommission hat ihrem Sondergutachten die Überschrift „Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen“ gegeben und legt erneut umfassende Vorschläge zur Förderung des Wettbewerbs im Postmarkt vor. Sie weist vor allem auf die stagnierende Wettbewerbsentwicklung im Briefbereich hin und sieht beträchtlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf (Tz. 82 ff, 117) zur Erreichung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs. Im Kern plädiert auch die Monopolkommission für eine Stärkung der Missbrauchsaufsicht zur Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen.

56. Ein gut funktionierender, leistungsstarker Post- und Logistikmarkt in Deutschland ist aus Sicht der Bundesregierung von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Die Bundesregierung ist erfreut über den insgesamt qualitativ hochwertigen Postmarkt in Deutschland und die positive Entwicklung im KEP-Markt. Die hohe Wettbewerbsintensität im Paketmarkt hat zu erkennbar positiven Auswirkungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher geführt; die Preise für Postdienstleistungen sind im europäischen Vergleich eher moderat und die Qualität der Versorgung ist hoch.

57. Die Bundesregierung teilt die Einschätzungen der Bundesnetzagentur und der Monopolkommission, dass die Wettbewerbsintensität im Briefmarkt insgesamt nicht sehr ausgeprägt ist, wobei der Wettbewerb im Privatkundenbereich noch besonders gering ist, so dass zwischen dem Markt für Privatkunden und für gewerbliche Briefsendungen zu differenzieren ist. Insbesondere vorhandene Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten mittelständischer Unternehmen können vermutet werden. Vor diesem Hintergrund sieht es die Bundesregierung als erstrebenswert an, die Wettbewerbsbedingungen für alle

Marktteilnehmer so zu optimieren, dass gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste vermieden werden. Die Bundesregierung will insbesondere Impulse für Wachstum im Postmarkt setzen und die Entwicklungsmöglichkeiten des Sektors weiter verbessern.

58. Im März 2012 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Eckpunkte für eine Novellierung des Postgesetzes zur Diskussion gestellt.⁹ Die eingegangenen Stellungnahmen sprechen sich mehrheitlich für eine Novellierung des Postgesetzes und insbesondere für eine Optimierung der Missbrauchsaufsicht aus. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie prüft die Stellungnahmen und wird zeitnah einen Gesetzentwurf vorlegen.

Bewertung im Einzelnen

Markt- und Wettbewerbsentwicklung

59. Nach Feststellung der Bundesnetzagentur konnte der Postmarkt im Gegensatz zum vorherigen Berichtszeitraum insbesondere im Jahr 2011 von einer guten Konjunktorentwicklung profitieren. Die Umsätze im Gesamtmarkt lagen in 2010 bei rund 28 Mrd. Euro. Das Volumen entspricht damit fast der Hälfte des Telekommunikationsmarktes. Der KEP-Markt konnte sich besonders positiv entwickeln. Das Umsatzvolumen betrug im Jahr 2010 insgesamt rund 18,8 Mrd. Euro (2009: 16,4 Mrd. Euro), für das erste Halbjahr 2011 lag es bei 9,7 Mrd. Euro. Im Paketmarkt ist die Wettbewerbsintensität weiterhin hoch. Hier ist ein spürbarer Anstieg der Paketmengen zu verzeichnen, da der Versandhandel über das Internet stetig zunimmt.

60. Der Briefmarkt hat von der guten Konjunkturentwicklung dagegen nur wenig profitiert. Im Jahr 2010 betragen die Umsätze 9,0 Mrd. Euro (2009: 9,2 Mrd. Euro), die Sendungsmenge lag bei 16,4 Milliarden Stück (2009: 16,3 Mrd.). Im lizenzpflichtigen Briefbereich bis 1 000 g erreichte die Deutsche Post AG einen Anteil von rund 90 Prozent (8,1 Mrd. Euro), die Wettbewerber erreichten einen Umsatz von 0,9 Mrd. Euro.

61. Der Marktanteil der Wettbewerber ist umsatzbezogen gestiegen, von 9,3 Prozent im Jahr 2009 auf 10,4 Prozent in 2010. Diese jüngste Entwicklung ist aus wettbewerbspolitischer Sicht erfreulich, die Wettbewerbspotenziale werden gleichwohl bislang nur unzureichend ausgeschöpft.

62. Die Bundesnetzagentur kommt zu dem Schluss, dass der Marktanteil der Wettbewerber um die 10-Prozent-Marke pendelt und weitgehend auf niedrigem Niveau verharrt. Ein sich selbst tragender, funktionierender Wettbewerbsmarkt für Briefdienstleistungen sei nach wie vor nicht gegeben, so dass es weiterhin der Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens bedürfe. Neben den bestehenden postrechtlichen Rahmenbedingungen hält die Bundesnetzagentur zur Flankierung und

⁸ Bundestagsdrucksache 17/8256, S. 28

⁹ <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Digitale-Welt/Postpolitik/postgeckpunkte.html>

Stärkung des Wettbewerbs die Einführung neuer bzw. die Stärkung bestehender Regulierungsinstrumente für erforderlich. Konkret schlägt sie u. a. eine Stärkung der Amtsermittlungsbefugnisse im Bereich der Missbrauchskontrolle, ein Antragsrecht Dritter auf Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens, eine Vorlagepflicht von der Ex-post-Kontrolle unterliegenden Entgelten im Vorfeld deren Inkrafttretens sowie bei Teilleistungen mit einer Einlieferungsmenge über 50 Stück eine Rückführung in die Ex-ante-Regulierung analog der Regelungen im TKG vor.¹⁰

63. Die Monopolkommission konstatiert in ihrem Sondergutachten, dass sich die Wettbewerbssituation im Briefbereich seit der vollständigen Liberalisierung zum 1. Januar 2008 kaum verändert habe, wenngleich der Umsatzanstieg der Wettbewerber der DPAG – vor dem Hintergrund eines sinkenden Umsatzvolumens im Gesamtmarkt – bemerkenswert sei. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung und hält daher eine Weiterentwicklung der Regulierungsinstrumente für erforderlich.

64. Wie auch die Bundesnetzagentur spricht sich die Monopolkommission für die Einführung einer Vorlagepflicht für individuelle Großkundenverträge des Marktbeherrschers bei der Bundesnetzagentur entsprechend § 38 Absatz 1 Satz 3 TKG aus. Danach wären Verträge der Bundesnetzagentur unmittelbar nach Vertragsschluss zur Kenntnis zu geben. Damit solle ein Informationsdefizit der Bundesnetzagentur bei individuellen Preisvereinbarungen des Marktbeherrschers mit ihren Großversendern behoben und die Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur gestärkt werden.

65. Die Vorlagepflicht von Teilleistungsverträgen sollte nach Ansicht der Monopolkommission entsprechend § 38 Absatz 1 Satz 1 und 2 TKG geändert werden. Aktuell sieht § 30 PostG vor, dass Teilleistungsverträge der Bundesnetzagentur innerhalb eines Monats nach Vertragsschluss vorzulegen sind.

66. Auch die Bundesregierung steht Vorschlägen zu Optimierungen im Bereich der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht für die wettbewerbsrelevanten Bereiche der Massensendungen und Teilleistungen grundsätzlich offen gegenüber. Eine Rückkehr zur Ex-ante-Regulierung wird jedoch nicht für erforderlich gehalten.

67. Mit Wegfall der Exklusivlizenz Ende 2007 unterliegen die für den Wettbewerb besonders relevanten Massensendungen (ab einer Einlieferungsmenge von 50 Stück) nicht mehr der Ex-ante-Preisgenehmigung. Davon betroffen ist insbesondere auch der Teilleistungszugang, dem eine wichtige Bedeutung für die Entstehung wettbewerblicher Strukturen auf dem Briefmarkt zukommt.

68. Die Bundesregierung prüft derzeit Maßnahmen, die ein frühzeitiges Einschreiten der Bundesnetzagentur bei offenkundig missbräuchlichem Verhalten marktstärkender Unternehmen ermöglichen.

69. Die Monopolkommission erachtet die Einführung eines Antragsrechts Dritter zur Eröffnung von Verfahren der Entgeltkontrolle sowie des Marktmachtmissbrauchs durch die Bundesnetzagentur entsprechend § 42 Absatz 4 Satz 1 TKG als notwendig.

70. Auch die Bundesregierung sieht in einer Stärkung der Rechte der Wettbewerber durch die Aufnahme von Antragsrechten Dritter eine denkbare Option und wird diese prüfen.

71. Die beschriebene Vorlagepflicht und das Antragsrecht Dritter im Rahmen der Missbrauchsaufsicht sind im Telekommunikationsbereich seit langem eingeführt und haben sich dort bewährt.

72. Die Monopolkommission empfiehlt eine explizite Wiedereinführung der Ex-ante-Genehmigungspflicht für Teilleistungsentgelte, die in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Marktbeherrschers enthalten sind. Hierbei verweist sie auf die erhebliche Bedeutung der Teilleistungsentgelte für den Wettbewerb auf den Briefmärkten durch die mittelständischen, häufig nur regional tätigen Wettbewerber der Deutschen Post AG sowie auf deren spezielle Bedeutung als Endkundentarif für Großkunden.

73. Die Bundesregierung hält diesen Vorschlag nicht für zielführend. Als problematisch für die Wettbewerber werden weniger zu hohe Preise des Marktbeherrschers angesehen, sondern etwaige Niedrigpreisstrategien, die sich aber wirksamer mit einer effektiven Ex-post-Kontrolle unterbinden lassen würden.

74. Die Endkundenpreisregulierung sollte nach Auffassung der Monopolkommission angesichts der marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Post AG sowie stagnierender Sendungsmengen nicht aufgehoben werden. Diese Auffassung wird von der Bundesregierung geteilt. Die Aufhebung der Entgeltgenehmigungspflicht für eine Einlieferungsmenge bis 50 Stück („Einzelbriefe“) könnte zu einer gerade Privathaushalte und kleine Unternehmen belastenden Preiserhöhung führen, von der Wettbewerber nicht profitieren würden. Bei Kleinunternehmen und Privatkunden hat die Deutsche Post AG eine faktische Alleinstellung. Hierdurch erzielbare Überschüsse könnten vom Marktbeherrschers zur Quersubventionierung wettbewerbsintensiver Bereiche genutzt werden und noch größere Preisgestaltungsspielräume eröffnen. Die Aufhebung der Genehmigungspflicht könnte sich sowohl aus Kunden- wie aus Wettbewerbssicht nachteilig auswirken.

75. Die Monopolkommission beurteilt wiederholt die über § 20 Absatz 2 Satz 2 PostG bestehende Möglichkeit kritisch, Entgelte zu genehmigen, die über den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegen. Sie empfiehlt, die Regelungen des § 20 Absatz 2 Satz 2 PostG sowie des gleich lautenden § 3 Absatz 4 Satz 3 der Postentgeltverordnung zu streichen. Damit werde sichergestellt, dass zukünftig die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung der einzig relevante Maßstab für die Entgeltregulierung sind.

76. Diese Einschätzung der Monopolkommission ist aus Sicht der Bundesregierung zwar grundsätzlich nach-

¹⁰ Bundestagsdrucksache 17/8245, S. 28

vollziehbar. Nach wie vor bestehen für die Postnachfolgeunternehmen jedoch besondere Verpflichtungen. Deshalb gibt es auch im TKG die Möglichkeit, zusätzliche Aufwendungen in begründeten Fällen im nachgewiesenen Umfang über die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung hinaus geltend zu machen (§ 32 Absatz 2 TKG).

77. Die Monopolkommission ist der Auffassung, die bestehenden Regelungen für den Zugang zu postalischer Infrastruktur in § 29 PostG setzen die Möglichkeiten von Artikel 11 und 11a der Postrichtlinie nur unzureichend um. Sie schlägt eine generalisierte Zugangsverpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens zu postalischer Infrastruktur vor.

78. Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen, den Zugang zu postalischer Infrastruktur für Wettbewerber zu verbessern. Da Detailregelungen konkrete Problemfälle lösen sollten, hält sie es derzeit für ausreichend, den Zugang zu Postfächern und Adressänderungen effektiv zu gestalten.

Umsatzsteuerliche Behandlung von Postdienstleistungen

79. Die Monopolkommission sieht in der bestehenden Regelung zur Umsatzsteuerbefreiung im Bereich der Postuniversaldienstleistungen ein fortbestehendes Wettbewerbshindernis (Tz. 125). Sie empfiehlt der Bundesregierung neben einer wettbewerbsneutralen Anpassung des nationalen Rechtsrahmens auch, sich auf europäischer Ebene für eine entsprechende Änderung der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie einzusetzen (Tz. 177).

80. Bereits zum Sondergutachten Post 2008/2009 der Monopolkommission hat die Bundesregierung eingehend zu dieser Thematik Stellung genommen¹¹ und die Kriterien dargestellt, die den Regelungen zur Umsatzsteuerbefreiung zugrunde liegen. An diesem Sachstand haben sich seither keine Änderungen ergeben.

81. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das geltende Gemeinschaftsrecht in Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe a Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie eine zwingende Umsatzsteuerbefreiung für von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Postdienstleistungen enthält. Der EuGH hat im Urteil vom 23. April 2009 – Rs. C-357/07 (TNT Post UK) – die Rechtslage weiter konkretisiert und mit Hinweis auf das Gemeinwohl die Steuerbefreiung für die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung dienenden

Postdienstleistungen ausdrücklich bejaht. Die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung dienenden Postdienstleistungen sind also zu befreien, die anderen Dienstleistungen zu besteuern. Der EuGH hat damit ausdrücklich bestätigt, dass die Umsatzsteuerbefreiung auch in einem liberalisierten Postmarkt für alle Unternehmen greift, die flächendeckend Universaldienste anbieten. Die Steuerbefreiung bestimmter Postdienstleistungen ist also kein Widerspruch zur Liberalisierung.

82. Die Aussicht auf eine Änderung der mehrwertsteuerlichen Regelungen im europäischen Rahmen besteht nicht. Die Europäische Kommission hatte bereits am 5. Mai 2003 den Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor vorgelegt, zu dessen zentralen Elementen die Aufhebung der Steuerbefreiung für die von öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen bzw. die Schaffung einer Option für die Mitgliedstaaten zur Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für bestimmte Postdienstleistungen gehörten. Der Richtlinienvorschlag ist wiederholt auf EU-Ebene erörtert worden. Dabei stellte sich heraus, dass eine Abschaffung der Steuerbefreiung keine Aussicht auf Erfolg hat. Auf den entsprechenden Bericht¹² der damaligen belgischen Ratspräsidentschaft, den der ECOFIN-Rat am 7. Dezember 2010 zur Kenntnis genommen hat, wird hingewiesen.

Der Bund als Anteilseigner

83. Die Monopolkommission empfiehlt, dass sich der Bund von seinen bei der KfW-Bankengruppe gehaltenen Anteilen von 30,5 Prozent an der Deutschen Post AG trennen sollte (Tz. 177, 123). Damit könne der Bund seiner Rolle, wettbewerbsfördernde Regelungen für den Postbereich zu schaffen, besser gerecht werden.

Die Bundesregierung teilt die Sorge eines bestehenden Interessenkonflikts nicht. Gleichwohl ist es nicht Ziel des Bundes, sich langfristig an Unternehmen zu beteiligen. Die Bundesregierung prüft daher regelmäßig auf der Grundlage der Bundeshaushaltsordnung, ob im jeweiligen Einzelfall weiterhin ein „wichtiges Bundesinteresse“ für eine Bundesbeteiligung besteht. Dies kommt auch der Forderung des Koalitionsvertrages der Regierungsfractionen nach, Beteiligungen der öffentlichen Hand an Wirtschaftsunternehmen generell zu prüfen.

¹¹ Bundestagsdrucksache 17/2567, S. 13

¹² <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st16/st16887.de10.pdf>

