

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Tätigkeitsberichte 2012/2013 der Bundesnetzagentur –
Telekommunikation und Post**

mit den

Sondergutachten der Monopolkommission

Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten

und

Post 2013: Wettbewerbsschutz effektivieren

– Drucksachen 18/209 und 18/210 –

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Allgemeines	2
2 Stellungnahme zum Bereich Telekommunikation	2
2.1 Einführung.....	2
2.2 Marktentwicklung und Wettbewerb	3
2.3 Marktregulierung.....	6
2.4 Breitbandausbau	8
2.5 Netzneutralität	9
2.6 European Single Market	9
3 Stellungnahme zum Bereich Post	11
3.1 Einführung.....	11
3.2 Markt- und Wettbewerbsentwicklung	11
3.3 Umsatzsteuersteuerliche Behandlung von Postdienstleistungen	13
3.4 Der Bund als Anteilseigner der Deutschen Post AG	14
3.5 Arbeitsbedingungen im Postmarkt.....	15

1 Allgemeines

1. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) hat im Dezember 2013 – gemäß § 121 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) einerseits und § 47 Abs. 1 des Postgesetzes (PostG) andererseits – ihren Tätigkeitsbericht auf dem Gebiet der Telekommunikation und der Post veröffentlicht.¹ Gleichzeitig sind – gemäß § 121 Abs. 2 TKG einerseits und § 44 S. 2 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 des Telekommunikationsgesetzes von 1996 (TKG¹⁹⁹⁶) andererseits – die Sondergutachten der Monopolkommission zur Wettbewerbsentwicklung im Telekommunikations-² und im Postsektor³ vorgelegt worden.

2. Die Bundesregierung nimmt – gemäß § 121 Abs. 3 TKG und § 44 S. 2 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 S. 4 TKG¹⁹⁹⁶ – zu den Berichten der Monopolkommission sowie – gemäß § 121 Abs. 3 TKG und § 47 Abs. 1 S. 3 PostG – zu den Tätigkeitsberichten der Bundesnetzagentur gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes Stellung.

2 Stellungnahme zum Bereich Telekommunikation

2.1 Einführung

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 dem diese den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs beurteilt und Stellung zu der Frage nimmt, ob nachhaltig wettbewerbsorientierte Telekommunikationsmärkte in Deutschland bestehen. Sie würdigt die Anwendung der Vorschriften des TKG über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht und nimmt zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung.

4. Die Bundesregierung misst sowohl dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur als auch den 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. Zudem unterstützt die Monopolkommission mit ihrer Fachexpertise die Bundesregierung bei der Entwicklung eines wachstums-, wettbewerbs- und investitionsfreundlichen Rechts- und Regulierungsrahmens.

5. Eine flächendeckend dynamische Entwicklung leistungsfähiger Telekommunikationsmärkte und -infrastrukturen als entscheidende Grundlage der weiteren Digitalisierung ist von hoher Bedeutung für die Leistungs- und internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

6. Vorrangiges Ziel der Telekommunikationspolitik der Bundesregierung sind hoch leistungsfähige Telekommunikationsmärkte, die in bestmöglicher Weise zu Wachstum, Innovation, Beschäftigung sowie Medienvielfalt beitragen und den Digitalisierungsprozess unterstützen und vorantreiben.

7. Ein rascher Ausbau leistungsfähiger Infrastrukturen bedarf nach Auffassung der Bundesregierung wettbewerblischer und technologischer Vielfalt. Damit verbundene Synergien und Marktpotenziale sind optimal zu nutzen und dort, wo sie nicht oder zu langsam greifen, zu flankieren und ergänzen.

8. Gefahren der Monopolisierung reichen in der Datenökonomie von der Infrastrukturebene bis hin zu großen Internetdienstleistern. Ziel muss es sein, die Monopolbildung bzw. Vermachtung von Märkten durch einen klaren Ordnungsrahmen möglichst zu verhindern bzw. einzudämmen und gegebenenfalls durch Maßnahmen des Wettbewerbs- und Regulierungsrechts zu kontrollieren. Ein wettbewerbsfreundlicher Rahmen für die digitale Wirtschaft muss dabei auf offene und funktionsfähige Märkte entlang der gesamten Wertschöpfungskette hinwirken.

9. Die Bundesregierung misst der Entwicklung der Telekommunikationsmärkte und der digitalen Wirtschaft insgesamt eine überragende Bedeutung zu. Sie wird deshalb der Fortentwicklung der Rahmenbedin-

¹ http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2013/131216_TaetigkeitsberichtTelekommunikation2012-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

² Bundestagsdrucksache 18/209.

³ Bundestagsdrucksache 18/210.

gungen für die digitale Wirtschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene im Zuge der Umsetzung ihrer Digitalen Agenda⁴ besonderes Augenmerk schenken.

10. Die Rahmenbedingungen sind dabei zukünftig noch stärker als bisher auf Wachstum und Investitionen auszurichten. Das Auftreten sog. Over-The-Top-Player (OTT) und die daraus resultierenden regulierungsrelevanten Implikationen sind bei der Fortentwicklung der Rahmenbedingungen angemessen zu berücksichtigen. Als Grundlage hierfür muss die Beobachtung der entsprechenden Markt- und Konvergenzprozesse durch die Bundesnetzagentur intensiviert werden; dies gilt sowohl für relevante Wettbewerbsentwicklungen wie auch für Verbraucheraspekte.

11. Auf europäischer Ebene wird der Verordnungsentwurf über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt für Telekommunikation weiter kontrovers diskutiert. Die Bundesregierung unterstützt Harmonisierungsbestrebungen, wo solche hilfreich sind und den europäischen Binnenmarkt voranbringen. Besonderheiten der Mitgliedstaaten müssen dabei auch weiterhin angemessen berücksichtigt werden, zumal sich die Infrastrukturausstattung und damit auch die Marktsituation in den Mitgliedstaaten teils deutlich unterscheidet. Zum Thema Netzneutralität hat die Bundesregierung im Herbst 2014 eine Positionierung vorgelegt.⁵

12. Ein vielfältiger europäischer Markt sollte weiterhin als Stärke begriffen werden, die kreative Wettbewerbsprozesse unterstützt und der Vermachtung der Digitalmärkte entgegenwirkt. Diese Perspektive spricht nicht gegen weitere, ökonomisch begründete und wettbewerbsrechtlich unbedenkliche Marktkonsolidierungen.

13. Die Monopolkommission schlägt erneut vor, der Bund solle seine direkten und indirekten Beteiligungen von insgesamt knapp 32 % an der Deutschen Telekom AG veräußern (Tz. 23*, 155 u. 224). Begründet wird dies aus ordnungspolitischer Sicht und wegen möglicher Interessenskonflikte. Mit den Erlösen könnten etwaige Förderprogramme für den Breitbandausbau finanziert werden.

14. Die Bundesregierung teilt die Sorge eines bestehenden Interessenkonflikts zwischen Eigentümerstellung und Regulierung nicht. Sie prüft regelmäßig auf der Grundlage der Bundeshaushaltsordnung, ob im jeweiligen Einzelfall weiterhin ein „wichtiges Bundesinteresse“ für eine Bundesbeteiligung besteht. Privatisierungserlöse unterliegen überdies dem Gesamtdeckungsprinzip und dienen der Finanzierung aller Ausgaben des Bundeshaushalts.

2.2 Marktentwicklung und Wettbewerb

15. Sowohl Bundesnetzagentur als auch Monopolkommission kommen bei ihrer Bewertung der Marktentwicklung zu ähnlichen Ergebnissen. Beide sehen die Marktentwicklung insgesamt positiv und erkennen einen in weiten Bereichen funktionierenden Wettbewerb. Auch die Bundesregierung sieht die Marktentwicklung als dynamisch und wettbewerbsintensiv an, die Marktergebnisse sind insgesamt und auch im internationalen Vergleich gut. Dies ist nicht zuletzt Ergebnis eines wettbewerbs- und innovationsfreundlichen Rechts- und Regulierungsrahmens in Deutschland.

16. Die Telekommunikationsbranche hat dabei weiter mit sinkenden Umsätzen zu kämpfen. Die Umsatzerlöse sanken von etwa 67,3 Mrd. € im Jahr 2005 um etwa 10 Mrd. € auf etwa 57 Mrd. € im Jahr 2013. Der Rückgang ist vor allem auf sinkende Entgelte zurückzuführen. Die Umsätze der Kabelnetzbetreiber sind weiter angestiegen (auf 4,5 Mrd. €), bleiben aber weiter deutlich hinter jenen des Festnetzes (23,7 Mrd. €) und des Mobilfunks (26,1 Mrd. €) zurück. Die Marktanteile der Wettbewerber der Deutschen Telekom betragen 2013 insgesamt rd. 55 %.

17. Die Anzahl der Beschäftigten erreichte Anfang 2013 172.500. Hiervon entfielen 118.900 Beschäftigte auf die Deutsche Telekom AG. Das Investitionsvolumen betrug 2012 6,3 Mrd. €, wovon mit 3,5 Mrd. € deutlich mehr als die Hälfte auf die Wettbewerber der Deutschen Telekom entfiel.

18. 99,8 % der Haushalte in Deutschland konnten Mitte 2013 über Downloadgeschwindigkeiten von mindestens 1 Mbit/s verfügen und 98 % über 2 Mbit/s. Downloadgeschwindigkeiten von mindestens 50 Mbit/s standen etwa 58 % aller Haushalte zur Verfügung.⁶

⁴ S. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/digitale-agenda-2014-2017,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

⁵ S. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/V/vorschlag-verordnung-ueber-massnahmen-zum-europaeischen-binnenmarkt-der-elektronischen-kommunikation,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

⁶ Bis Mitte 2014 hatte sich dieser Wert laut Breitbandatlas der Bundesregierung bereits auf 64 % erhöht.

19. Rund 40 % der Endkunden nutzten 2013 Breitbandanschlüsse mit einer Übertragungsgeschwindigkeit zwischen 10 und 30 Mbit/s. Breitbandanschlüsse zwischen 30 und 100 Mbit/s wurden von etwa 12 % und Breitbandanschlüsse von mehr als 100 Mbit/s von knapp 2 % der Endkunden genutzt. Von den 2013 vorhandenen 1,4 Mio. Glasfaseranschlüssen wurde nach Angaben der Bundesnetzagentur nur rund ein Sechstel tatsächlich genutzt.

20. Die Anzahl der genutzten Breitbandanschlüsse (Festnetz) betrug 2013 insgesamt mehr als 28 Mio.; die Nutzungsrate (rd. 35 %) lag damit deutlich über dem OECD-Durchschnitt (27 %) und auch deutlich über der von Ländern wie den Vereinigten Staaten von Amerika (rd. 30 %) oder auch Japan (rd. 28 %). Dennoch sind weitere Anstrengungen notwendig, um eine flächendeckende Breitbandversorgung mit hohen Übertragungsgeschwindigkeiten zu erreichen und die Nutzung voranzutreiben.

Tabelle 1

**OECD Breitbandanschlüsse im Festnetz je 100 Einwohner und Anslusstechnologie
Stand: Dezember 2013**

Rang	Land	DSL	Kabel	Glasfaser/LAN	andere	Gesamt	Summe Anschlüsse
1	Schweiz	27,9	13,2	3,4	0,3	44,9	3 597 000
2	Niederlande	18,6	18,7	3,2	–	40,4	6 794 000
3	Dänemark	20,7	11,5	7,8	–	40,0	2 245 593
4	Frankreich	34,2	2,6	0,8	–	37,6	24 751 000
5	Korea	3,7	9,6	24,2	–	37,5	18 737 125
6	Norwegen	15,7	11,6	9,7	–	37,0	1 881 610
7	Island	27,8	–	7,9	–	35,8	115 826
8	Vereinigtes Königreich	24,7	6,9	3,7	–	35,2	22 559 353
9	Deutschland	28,2	6,2	0,3	0,1	34,8	28 603 463
10	Belgien	16,8	17,6	–	–	34,4	3 819 393
11	Kanada	13,5	18,8	1,1	–	33,5	11 675 481
12	Luxemburg	26,8	3,4	2,2	0,1	32,5	177 300
13	Schweden	14,0	6,0	12,4	0,1	32,4	3 113 400
14	Finnland	18,9	5,8	0,9	5,2	30,8	1 676 400
15	Neuseeland	28,3	1,5	0,5	–	30,2	1 341 846
16	Vereinigte Staaten	9,8	17,3	2,4	0,2	29,8	93 618 000
17	Japan	3,7	4,8	19,6	–	28,1	35 785 203
18	Spanien	20,3	4,6	1,4	–	26,3	12 080 540
19	Griechenland	26,2	–	–	–	26,2	2 910 074
20	Österreich	17,6	8,2	0,3	–	26,1	2 214 428
21	Australien	21,2	4,1	0,7	–	26,0	6 009 000
22	Estland	10,7	5,8	8,6	0,4	25,5	341 465
23	Israel	16,0	9,1	–	–	25,1	2 024 000
24	Slowenien	12,3	7,5	5,2	0,1	25,1	517 249
25	Irland	16,9	7,4	0,1	–	24,4	1 121 551
26	Portugal	10,5	9,3	4,4	–	24,1	2 528 604

Rang	Land	DSL	Kabel	Glasfaser/LAN	andere	Gesamt	Summe Anschlüsse
27	Ungarn	8,0	11,6	3,5	–	23,1	2 282 133
28	Italien	21,7	–	0,5	0,1	22,3	13 597 570
29	Tschechische Republik	9,2	4,9	3,3	–	17,4	1 826 726
30	Polen	7,7	5,7	0,6	1,7	15,6	6 022 651
31	Slowakische Republik	8,1	2,6	4,9	–	15,6	845 997
32	Chile	5,5	6,6	0,3	0,5	12,9	2 271 240
33	Mexiko	8,2	2,4	0,7	0,1	11,4	13 533 448
34	Türkei	8,9	0,6	1,6	0,1	11,2	8 382 811
	OECD	13,9	8,4	4,5	0,2	27,0	339 001 480

Quelle: OECD

21. Die Notwendigkeit einer flächendeckend hochwertigen Breitbandversorgung zeigt sich insbesondere bei der Entwicklung des Breitbandverkehrsvolumens. Betrug 2005 das gesamte Datenvolumen im Festnetz noch 0,7 Mrd. GB (Gigabyte), so hat sich dieser Wert auf 7,0 Mrd. GB bis 2012 verzehnfacht. Auch im Mobilfunk ist das Datenvolumen von 11,5 Mio. GB im Jahr 2008 auf 155,6 Mio. GB im Jahr 2012 erheblich gestiegen.

22. Zunehmend werden mobile breitbandige Dienste nachgefragt. Dies betrifft sowohl Privat- als auch Geschäftskunden. Ursächlich ist einerseits die steigende Verbreitung von Endgeräten (z. B. Smartphones, Tablets). Andererseits wird diese Entwicklung von Diensten und Anwendungen getrieben, die einen steigenden Datenverkehr auslösen.

23. Trotz der guten Infrastrukturausstattung, einer frühzeitigen Vergabe von Frequenzen für LTE und einer hohen Marktdynamik- und -penetration (rund 113 Mio. SIM-Karten; Penetrationsrate 140 %) ist die mobile Breitbandnutzung in Deutschland deutlich niedriger als die vieler anderer Länder. Während Länder wie Finnland, Australien, Japan, Schweden, Dänemark, Südkorea und die USA bereits Penetrationsraten von teils deutlich über 100 % erreicht haben, liegt der entsprechende Wert für Deutschland aktuell noch bei unter 50 %. Ein Grund hierfür dürfte u. a. in den hierzulande wettbewerbsbedingt sehr niedrigen Preisen für Festnetzinternetzugänge liegen. Die Zahlen verdeutlichen zudem die Notwendigkeit der Bereitstellung zusätzlichen Frequenzspektrums, da in der mobilen Breitbandkommunikation in Deutschland offensichtlich noch ganz erhebliche Wachstumspotenziale liegen.⁷

24. Die Monopolkommission (Tz. 7-10) weist auf die zunehmende wettbewerbliche Bedeutung sogenannter OTT (wie z. B. Amazon, Google, Skype, WhatsApp etc.), hin. Dienste wie Whatsapp oder Skype entfalten nach Einschätzung der Monopolkommission Substitutionswirkungen in Bezug auf klassische Telekommunikationsmärkte (SMS, Auslandstelefonverkehr). Da die OTT gegenüber den Regulierungsbehörden nicht auskunftspflichtig sind, könne der Substitutionseffekt nicht hinreichend genau quantifiziert berechnet werden. Die Monopolkommission spricht sich deshalb dafür aus, die Rolle der OTT bei der Beurteilung der wettbewerblichen Situation auf TK-Märkten soweit wie möglich zu berücksichtigen.

25. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission und wird sich für eine adäquate Ausweitung der Marktbeobachtung auf neue Anbietersegmente sowohl national wie auf europäischer Ebene einsetzen. Die Bundesnetzagentur wurde zwischenzeitlich bereits gebeten, entsprechende Neujustierungen der Marktbeobachtung vorzunehmen. Parallel hierzu setzt sich die Bundesregierung bei der Europäischen Union und der OECD für eine hinreichende Analyse der Aktivitäten von sog. OTT ein, die letztlich unabdingbare Grundlage für die Beantwortung der Frage ist, ob und in welcher Weise Anpassungen des Wettbewerbs- und Regulierungsrechts vorzunehmen sind.

⁷ S. <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics-update.htm>

2.3 Marktregulierung

26. Die Bundesregierung hält eine differenzierte und auf den konkreten Markt bezogene Regulierung für am besten geeignet, chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen und effiziente Investitionen zu unterstützen. Dies gilt sowohl für die sachliche als auch die räumliche Abgrenzung von regulierungsbedürftigen Märkten, wobei die Bundesnetzagentur die vielfältigen Bedingungen im Zusammenhang mit Wettbewerb und Verbrauchern, die in den verschiedenen geografischen Gebieten innerhalb Deutschlands herrschen, gebührend zu berücksichtigen hat (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 TKG).

27. Die Bundesregierung bekennt sich zu dem Ziel, dass Regulierung nur so lange betrieben werden sollte, wie keine wettbewerbsfähigen Märkte bestehen. Ob ein Markt regulierungsbedürftig ist, entscheidet sich nach der Marktanalyse der Bundesnetzagentur. Sie hat dabei stets die Frage zu beantworten, ob auf dem betreffenden Markt strukturelle Wettbewerbsprobleme vorhanden sind, die sich mittels des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht lösen lassen. Nur wenn Letzteres vorliegt, kommt eine sektorspezifische Regulierung in Betracht.

28. Die Bundesregierung ist weiterhin der Meinung, dass Regulierungsentscheidungen mit Blick auf die Stabilität der Marktstrukturen und die Investitionserfordernisse sowohl im Mobilfunk als auch im Festnetz auf nationaler wie europäischer Ebene mit „Augenmaß“ getroffen werden müssen.

29. Die Monopolkommission sieht – im Gegensatz zu der Regulierung der Endkundenmärkte – die Regulierung der wesentlichen Vorleistungsmärkte (insbes. Teilnehmeranschlussleitung (TAL), Bitstrom⁸, Zusammenschaltung/Terminierung) nach wie vor als unverzichtbar an (Tz. 10*⁹). Die Bundesregierung sieht auch die Notwendigkeit einer Regulierung der Vorleistungsmärkte, solange Wettbewerber Endkundenmärkte nur mithilfe von Infrastruktur des dominierenden Anbieters versorgen können. Es ist Aufgabe der Bundesnetzagentur (bzw. der dazu berufenen Beschlusskammern) entsprechend ihrer unabhängigen Stellung, die Frage der Regulierungsbedürftigkeit von Vorleistungsmärkten unter Berücksichtigung der jeweiligen Marktentwicklungen fortlaufend zu prüfen (s. u. Ziff. 39 f.).

Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen an festen Standorten

30. Die Monopolkommission empfiehlt bereits zum wiederholten Mal, auch den Endkundenmarkt für den Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen an festen Standorten (Markt 1) aus der Regulierung zu entlassen, da die Wettbewerbsintensität weiter zugenommen habe und gegebenenfalls auftretende Missbräuche mit den Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts verfolgt werden könnten (Tz. 36-40).

31. In der inzwischen veröffentlichten Märkteempfehlung der Kommission ist dieser Markt nicht mehr enthalten. Hierdurch haben sich aus Sicht der Bundesregierung die Spielräume für die Bundesnetzagentur auf nationaler Ebene erweitert; ob dies kurzfristig Auswirkungen auf die konkrete Regulierung dieses Endkundenmarktes hat, fällt in das Ermessen der Behörde und ist abhängig vom Ergebnis weiterer Marktuntersuchungen.

Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung

32. Von erheblicher Bedeutung für den Wettbewerb ist vor allem der entbündelte Zugang von Wettbewerbern zur Teilnehmeranschlussleitung als Vorleistungsprodukt (Markt 4, neu: Markt 3a). 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. 29). Auch wenn die Bestimmung der Entgelte auf der Basis der Wiederbeschaffungswerte rechtlich umstritten ist, erachtet die Monopolkommission dieses Vorgehen als ökonomisch nachvollziehbar.

33. Die Bundesnetzagentur hat die Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, die sog. „letzte Meile“, der Deutschen Telekom AG neu festgesetzt. Das Entgelt für die monatliche Anmietung der TAL am Hauptverteiler (HVt) wurde leicht erhöht und die Miete der Anschlussleitung am sog. Kabelverzweiger spürbar abgesenkt.

34. Durch diese Absenkung des Mietpreises für die KVz-TAL und durch den größeren Abstand zur HVt-TAL erwartet die Monopolkommission, dass die Wettbewerber verstärkt in die Erschließung von Kabelver-

⁸ Hier sieht die Monopolkommission den Regulierungsbedarf differenzierter. Sofern es von Wettbewerb geprägte, räumlich abgrenzbare Märkte gebe, könnten diese aus der Regulierung entlassen werden. Dies erlaube, Regulierung schneller abzubauen als auf nationaler Ebene.

⁹ Mit einem Sternchen sind in den Gutachten der Monopolkommission die Textziffern der Kurzfassungen gekennzeichnet.

zweigern investieren und damit zu einer Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger Telekommunikationsnetze (Tz. 98) beitragen. Diese Einschätzung der Monopolkommission ist aus Sicht der Bundesregierung nachvollziehbar.

Vectoring

35. Eine der wichtigsten Entscheidungen der Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum betraf das sog. Vectoring. Mit der Vectoring-Technologie werden leitungübergreifende Störsignale beseitigt und so die Leistungsfähigkeit der VDSL-Netze deutlich verbessert. Hiervon profitieren sowohl die Deutsche Telekom wie auch diejenigen Wettbewerber, die auf Basis des Telekomnetzes Endkunden bedienen; die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen gegenüber Kabelnetzbetreibern steigt deutlich an, der intermodale Wettbewerb in Ballungsräumen wird intensiviert. Kunden profitieren von Übertragungsraten von derzeit bis zu 100 Mbit/s. Ein Nachteil der neuen Technologie ist, dass der am KVz bisher mögliche Parallelbetrieb von VDSL-Anschlussleitungen durch die Deutsche Telekom AG und Wettbewerber nach dem jetzigen Stand der Technik unmöglich wird.

36. Die Monopolkommission beurteilt die Vectoring-Entscheidung der Bundesnetzagentur insgesamt positiv. Insgesamt sei festzuhalten, „dass es der Bundesnetzagentur trotz der sehr komplexen Sachlage gelungen ist, den Weg für einen schnellen, flächendeckenden und weitgehend rechtssicheren Einsatz der Vectoring-Technik zu ebnet. Das anfangs befürchtete Technologiemonopol der Deutschen Telekom auf der letzten Meile wurde vermieden, indem die Verwendung der Vectoring-Technologie prinzipiell allen Unternehmen eröffnet wurde.“ (Tz. 89).

37. Die Entscheidung ist so konzipiert, dass der Ausbau von Vectoring vorangetrieben wird. Wettbewerber, die Kabelverzweiger bereits erschlossen haben, genießen Bestandsschutz, müssen aber mittelfristig auf Vectoring aufrüsten, um einen Eigenbedarf der Deutschen Telekom AG abzuwehren. Im Hinblick auf bisher nicht erschlossene Kabelverzweiger können sowohl Deutsche Telekom AG als auch Wettbewerber neue Gebiete mit Vectoring erschließen, müssen dann allerdings anderen einen sog. Bitstromzugang gewähren.

38. Aus Sicht der Bundesregierung ist die Entscheidung ein Beleg dafür, dass der aktuelle Rechtsrahmen ebenso wie die Rechtsanwendungspraxis hinreichend flexibel sind, um die unterschiedlichen Zielstellungen der Telekommunikationspolitik in adäquater Weise in Einklang zu bringen (hier Innovation und Wettbewerb).

Bitstrom

39. Die Monopolkommission spricht sich – wie bereits in früheren Sondergutachten – nachdrücklich dafür aus, die Voraussetzungen für die Abgrenzung regionaler Märkte für den Bitstromzugang zu prüfen. Die Regionalisierung eröffne die Möglichkeit, den Regulierungsaufwand schneller abzubauen, als dies im nationalen Rahmen möglich wäre. Die mit einer Regionalisierung verbundenen Risiken und praktische Probleme würden überschätzt (Tz. 223 f.)

40. Die Bundesnetzagentur hat zwischenzeitlich einen Konsultationsentwurf vorgelegt, in dem als Folge einer eingehenden Marktanalyse Teile des Bitstrommarktes von der sektorspezifischen Regulierung ausgenommen werden. Der sog. Layer-3-Bitstrommarkt wurde in räumlicher Hinsicht als ein subnationaler Markt definiert, der das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme der HVt-Regionen von 15 Großstädten (u. a. Köln, Leipzig) umfasst.¹⁰ Die endgültige Festlegung wird sich am Ergebnis des von der Bundesnetzagentur durchgeführten Konsultationsverfahrens orientieren.

Terminierung

41. Ebenso wie bei den Festnetz-Terminierungsentgelten (FTR, Markt 3, neu: Markt 1) musste die Bundesnetzagentur auch bei den Mobilfunkterminierungsentgelten (MTR, Markt 7, neu: Markt 2) entscheiden, ob die Terminierungsempfehlung der Europäischen Kommission vollständig umgesetzt und insbesondere dem sog. „pure LRIC“-Ansatz gefolgt wird.

42. Beim „pure LRIC“-Ansatz werden Gemeinkosten nicht berücksichtigt. Die Kostenmethode der Bundesnetzagentur berücksichtigt diese Kosten jedoch anteilmäßig. Die Europäische Kommission hatte die Bundesnetzagentur deshalb aufgefordert, ihre Entscheidung zu überdenken und die Entgeltberechnung auf Basis der von der Europäischen Kommission empfohlenen Kostenmethodik durchzuführen. Die Bundesnetzagentur

¹⁰ S. Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur, Marktdefinition und Marktanalyse des Marktes 3b der Märkteempfehlung der EU-Kommission vom 9. Oktober 2014; geschwärzte Fassung, S. 109.

hält jedoch an ihrer Entscheidung fest. Die Europäische Kommission droht diesbezüglich mit einem Vertragsverletzungsverfahren. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

43. Die Monopolkommission unterstützt die Entscheidung der Bundesnetzagentur, da Gemeinkosten anteilig berücksichtigt werden müssen, um Netzbetreibern eine Deckung ihrer Kosten zu ermöglichen (Tz. 17*).

44. Aus Sicht der Bundesregierung sind sowohl die Vorgehensweise der Bundesnetzagentur als auch die Einschätzungen der Monopolkommission nachvollziehbar. Letztere stellt zutreffend fest, dass Entgeltregulierung den Zweck habe, bei Vorliegen von Marktversagen Entgelte festzusetzen, „wie sie sich in einem fiktiven, durch Wettbewerb gekennzeichneten Markt ergeben würden“ (Tz. 69). Wettbewerbspreise beinhalten in der Regel aber auch Gemeinkostenanteile. Solche wettbewerbsüblichen Gemeinkostenaufschläge sollten folglich regulatorisch nicht beanstandet werden.

2.4 Breitbandausbau

45. Mit einer Penetrationsrate von rund 35 % bei den Breitbandanschlüssen steht Deutschland weit über dem OECD-Durchschnitt von zuletzt 27 %. Der Ausbau von Hochleistungsnetzen verläuft sehr dynamisch; derzeit sind Hochleistungsnetze für rund 66 % der Haushalte zugänglich. Trotz dieser positiven Zahlen ist der Ausbau hochleistungsfähiger Netze aktuell und auch für die absehbare Zukunft eine zentrale Herausforderung – insbesondere in ländlichen Gebieten.

46. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2018 eine flächendeckende Breitbandversorgung mit mindestens 50 Mbit/s zu realisieren. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es weiterhin einer gemeinsamen Anstrengung von Bund, Ländern, Kommunen und Wirtschaft.

47. Der Breitbandausbau soll nach Ansicht der Monopolkommission auch weiterhin marktgetrieben und mit privaten Investitionen erfolgen (Tz. 154). Dort, wo sich eine Erschließung nicht rechnen könnte, könnten innerhalb der Grenzen des Beihilfenrechts staatliche Förderprogramme zum Einsatz kommen. Die Monopolkommission lehnt einen Breitband-Universaldienst als Instrument der Breitbandpolitik weiterhin ab; er führe nicht zu dem gewünschten Ziel, verzerre den Wettbewerb und sei bürokratisch (Tz. 155). Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt auch die Bundesnetzagentur.

48. Innerhalb der Bundesregierung wurde die Zuständigkeit für den Breitbandausbau Anfang 2014 dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) übertragen. Um den Netzausbau in Deutschland schnellstmöglich voranzubringen, hat das BMVI im März 2014 die „Netzallianz Digitales Deutschland“ ins Leben gerufen. Diese Initiative stellt eine Allianz aus investitions- und innovationswilligen Telekommunikations- und Netzunternehmen dar, mit denen der Bund den Breitbandausbau in Deutschland partnerschaftlich vorantreiben wird.

49. In dem am 7. Oktober 2014 vorgestellten Kursbuch Netzausbau werden die Ziele, Prinzipien und Maßnahmen benannt und die notwendigen Weichenstellungen für den weiteren NGA-Ausbau in Deutschland konkretisiert. Diese Ziele und Maßnahmen zum Ausbau der Hochgeschwindigkeitsnetze bilden wiederum einen zentralen Bestandteil der Digitalen Agenda des Bundes.

50. Konkrete im Kursbuch genannte Ansatzpunkte sind die Handlungsfelder 1) Koordination, Transparenz, Information, 2) Synergien, 3) rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen, 4) Frequenzpolitik sowie 5) Finanzierungs- und Fördermaßnahmen.

51. Nichtsdestoweniger weisen Monopolkommission (Tz. 23* u. 152) und Bundesnetzagentur aber auch darauf hin, dass „im Bundesdurchschnitt eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Angebot an hohen Bitraten und der tatsächlich nachgefragten Bandbreite“¹¹ bestehe. Ein Großteil der Endverbraucher frage die ihm potenziell zur Verfügung stehenden Übertragungsraten nicht nach. Auch in vielen anderen europäischen Ländern zeige sich ein ähnliches Verbraucherverhalten.

52. Aus Sicht der Monopolkommission ist der beobachtbare Nachfragemangel bzw. eine offensichtlich zu geringe Zahlungsbereitschaft der Nachfrager neben den hohen Investitionskosten ein zentrales Hemmnis des Breitbandausbaus (Tz. 152).

53. Deshalb wird die Bundesregierung – komplementär zu diesen in erster Linie auf den Infrastrukturbereich und auf Breitbandinvestitionen abzielenden Maßnahmen – die Nachfrage nach digitalen Diensten indirekt vorantreiben. Ein Ansatz hierzu ist etwa die im Rahmen der Digitalen Agenda angekündigte Strategie „Intelligente Vernetzung“, mit der die Potenziale der Digitalisierung in den Basissektoren Bildung, Energie,

¹¹ Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur, S. 32.

Gesundheit, Verkehr und Verwaltung für die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft nutzbar gemacht werden sollen.

54. Durch eine systematische und umfassende Nutzung der Potenziale der Digitalisierung etwa im Bereich der Telemedizin, des eLearning oder des eGovernment lassen sich in zentralen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft erhebliche Wachstums- und Innovationsspielräume nutzen. Hierdurch wird indirekt auch die Zahlungsbereitschaft für breitbandige Internetzugangsdienste ansteigen, da zusätzliche innovative Dienste gänzlich neue Nutzungsmöglichkeiten erlauben (intelligente Pflege- und Gesundheitsdienste, optimierte Bildungsmöglichkeiten, intelligente Dienste im Energiebereich oder bei der Haus- und Heimvernetzung etc.). Die Strategie soll möglichst noch im 1. Halbjahr 2015 vom Bundeskabinett verabschiedet werden.

2.5 Netzneutralität

55. Seit der Ankündigung der Deutschen Telekom AG, ihre Tarifstruktur für Internetanschlüsse im Festnetz zu ändern, wird die Thematik „Netzneutralität“ in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Zur Wahrung der Netzneutralität besteht seit der TKG-Novelle 2012 die Möglichkeit, entsprechende Rechtsakte zu erlassen. Netzneutralität ist auch ein Thema des im September 2013 vorgelegten Verordnungsvorschlags der Europäischen Kommission über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation (DSM-VO) sowie des Koalitionsvertrages.

56. Von der Monopolkommission wird eine Netzneutralität im weiteren Sinne befürwortet, „bei der eine Preis- und Qualitätsdifferenzierung zugelassen ist“. Um das Best-Effort-Internet zu sichern, seien Mindestanforderungen im Sinne von § 41 Abs. 2 TKG zu formulieren, „etwa in der Form, dass die Qualität des Best-Effort-Internets proportional zur Qualität der Managed Services ansteigen müsste“ (Tz. 21*). Die Gefahr, dass durch Einrichtung von Managed Services finanzkräftige Anbieter wie Google oder Amazon zu Lasten von innovativen Marktneulingen gestärkt werden, sieht die Monopolkommission nicht.

57. Die Bundesregierung strebt eine gesetzliche Verankerung von Netzneutralität auf europäischer Ebene an (KoaV S. 49). Zum 27. November 2014 konnte eine abgestimmte deutsche Position zu Regelungen der Netzneutralität im Rahmen der sog. DSM-Verordnung erreicht und in die Diskussion in Brüssel eingebracht werden. Der deutsche Vorschlag hat das Ziel, das offene Internet zu erhalten, zugleich aber Spielraum für Innovationen zu wahren.

58. Die vorgeschlagenen Regelungen sehen vor, das Prinzip der Netzneutralität im offenen Internet festzuschreiben (Gleichbehandlung der übertragenen Datenpakete ohne Berücksichtigung des Absenders, des Empfängers, der Art des Inhalts, Dienstes oder der Anwendung). Dabei sollen aber Spezialdienste (z. B. bandbreitenintensive oder zeitsensible Dienste wie eHealth-Anwendungen, Videostreaming etc.) unter den Grundsätzen „ausreichende Netzkapazität, kein Substitut für das offene Internet und Nichtdiskriminierung“ zulässig sein.

59. In diesem Kontext sollen die nationalen Regulierungsbehörden die TK-Netzbetreiber stark (ex-post) überwachen und sicherstellen, dass ausreichend Netzwerkkapazitäten vorhanden sind und keine Beeinträchtigung des offenen Internets erfolgt. Aus Sicht der Bundesregierung ist auch die inhaltliche Vielfalt sicher zu stellen, da einmal eingetretene Vielfaltsverluste nur schwer rückgängig zu machen sind.

60. Eine europäische Regelung der Netzneutralität im Rahmen einer europäischen Verordnung würde in Deutschland unmittelbare Wirkung entfalten.

61. Die Bundesregierung wird mit Blick auf die hohe Entwicklungsdynamik der digitalen Wirtschaft ihren „Fachdialog Netzneutralität“ als Plattform für einen konstruktiven Dialog fortführen.¹²

2.6 European Single Market

62. Die Europäische Kommission hat am 11. September 2013 einen Verordnungsentwurf über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt für Telekommunikation vorgestellt. Ziel des Verordnungsentwurfes ist es, einen einheitlichen Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsdienstleistungen zu fördern. Ferner sollen das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit erhöht sowie Arbeitsplätze geschaffen werden.

63. Die Monopolkommission begrüßt die europäische Initiative für einen Binnenmarkt, soweit damit künstliche Hemmnisse für europäische Telekommunikationsmärkte abgebaut würden (Tz. 158).

¹² S. Digitale Agenda der Bundesregierung, S. 14.

64. Im Rat findet inzwischen eine immer stärkere Fokussierung auf die Kernthemen Netzneutralität (s. o. unter 2.5), und Roaming statt. Andere Teile des Verordnungsvorschlags könnten in separaten Rechtsakten weiter verfolgt werden.

65. Im Zuge der Debatte um die DSM-Verordnung wurde von der Europäischen Kommission wiederholt die These vertreten, der europäische Telekommunikationsmarkt sei im Vergleich mit anderen großen Wirtschaftsräumen zu sehr fragmentiert. Um Größenvorteile besser nutzen zu können, sollte die Anzahl der Netzbetreiber nach Ansicht der Europäischen Kommission reduziert werden.

66. Die Monopolkommission lehnt einen solchen Paradigmenwechsel in der europäischen Telekommunikationspolitik nachdrücklich ab. Die sachliche Analyse der EU-Kommission sei fehlerhaft, und die These, man brauche europäische Großunternehmen, um mit US-amerikanischen oder chinesischen Telekommunikationsanbietern zu konkurrieren, verkenne, dass die Telekommunikationsmärkte heute und auf absehbare Zeit eher nationale oder gar regionale Märkte seien (Tz. 159).

67. Eine Konzentrierung auf nur wenige pan-europäische Telekommunikationsunternehmen habe negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Endverbraucher, und die Investitionen in Telekommunikationsinfrastrukturen würden dabei insgesamt eher zurückgehen als zunehmen (Tz. 159).

68. Gegen eine weitere Marktkonsolidierung – die sich in vielen Bereichen auch abzeichnet (z. B. Vodafone/Kabel Deutschland oder Telefonica/E-Plus) – ist aus Sicht der Bundesregierung prinzipiell nichts einzuwenden, solange sie marktgetrieben und innerhalb des wettbewerbsrechtlichen Rahmens abläuft. Notwendigerweise ist dabei im Rahmen der Fusionskontrolle wettbewerbsrelevanten Implikationen struktureller Veränderungen in den globalen Telekommunikationsmärkten Rechnung zu tragen.

69. Eine (industrie-) politisch gelenkte Marktkonsolidierung ist dagegen aus Sicht der Bundesregierung nicht zielführend, zumal gerade der deutsche Markt zeigt, dass der Wettbewerb wesentlicher Innovations- und Investitionstreiber ist. Dieses ist gerade auch den vielen lokalen und regionalen Netzbetreibern zu verdanken.

70. Der Ansatz der Europäischen Kommission, Hindernisse und Barrieren im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt abzubauen, wird von der Bundesregierung unterstützt. Die Bundesregierung verfolgt daher einen konstruktiven Ansatz in der europäischen Diskussion und fordert einen raschen Abschluss unter Fokussierung auf wichtige Aspekte, die einen tatsächlichen Mehrwert versprechen.

Roaming

71. Absenkungen von Roamingentgelten, um Endverbraucher vor missbräuchlich überhöhten Preisen zu schützen, werden von der Monopolkommission prinzipiell befürwortet (Tz. 182). Die Bundesregierung teilt diese Auffassung und hält es für wichtig, in diesem Rahmen sowohl die Großkundenpreisobergrenzen als auch sog. „Fair-use“-Kriterien zu adressieren, nicht zuletzt, um wettbewerbliche Verwerfungen im Markt zu vermeiden. Diese Anliegen der Bundesregierung wurden in einem von Deutschland gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten (GBR, NLD, DNK und POL) entwickelten Vorschlag zum Roaming umgesetzt und in die europäische Diskussion eingebracht.

72. Wie die Monopolkommission (Tz. 182) sieht es auch die Bundesregierung als kritisch an, dass nunmehr erneut Regelungen getroffen werden sollen, bevor die Auswirkungen der am 1. Juli 2014 vollumfänglich in Kraft getretenen sog. Roaming III-Verordnung abgewartet wurden. Sich ständig verändernde Regulierungsmaßnahmen sorgen für unnötige Unsicherheiten im Markt.

Frequenzpolitik

73. Der Entwurf der Europäischen Kommission sieht auch eine Koordinierung der Frequenzpolitik vor. Hierdurch sollen die Voraussetzungen für das Angebot grenzüberschreitender Mobilfunkdienstleistungen verbessert werden. Dieses soll z. B. durch einfache Vergabeverfahren geschehen. Ferner möchte die Europäische Kommission ein Mitspracherecht bei der Frequenzvergabe haben. Diese Punkte sind aus Sicht der Monopolkommission kritisch. Vielmehr werde hierdurch das Frequenzvergabeverfahren zeitaufwendiger und zusätzlich bürokratisiert. Eine zeitgleiche Versteigerung von Frequenzen bevorzuge große TK-Unternehmen, da nur diese über die entsprechenden Ressourcen verfügten, zeitgleich an mehreren Vergabeverfahren teilzunehmen. Auch eine weitere Kompetenzverlagerung nach Brüssel wird aus Subsidiaritätsgründen kritisch gesehen (Tz. 167). Eine Verbesserung der Koordinierung der europäischen Frequenzpolitik könne zudem bereits durch eine verstärkte Ausschöpfung bereits bestehender Instrumente erreicht werden.

74. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass die Frequenzvergabe auch weiterhin durch die Mitgliedstaaten erfolgen sollte. Nur so können nationale Besonderheiten am effektivsten berücksichtigt werden. Zusätzliche Kompetenzverlagerungen zugunsten der Europäischen Kommission werden aus Subsidiaritätsgründen abgelehnt.

Verbraucherschutz

75. Aus Sicht der Bundesregierung kommt dem Verbraucherschutz mit einer weiter dynamisch voranschreitenden Digitalisierung perspektivisch eine weiter wachsende Bedeutung zu. Ein adäquater Verbraucherschutz ist eine Grundvoraussetzung für eine breite Akzeptanz von Digitalisierungsprozessen.

76. Wie die Monopolkommission sieht auch die Bundesregierung die auf EU-Ebene geplante Stärkung der Rechte der Endnutzer prinzipiell positiv (Tz. 174). Es ist jedoch zu beachten, dass zum Teil deutsche Regelungen über das für die europäische Ebene vorgeschlagene Verbraucherschutzniveau hinaus gehen. Die Bundesregierung setzt sich daher dafür ein, den deutschen Verbraucherschutzstandard zu sichern.

3 Stellungnahme zum Bereich Post

3.1 Einführung

77. Der Post- und Logistiksektor stellt in Deutschland eine Schlüsselbranche dar. Ein leistungsstarker Postmarkt hat übergreifende gesamtwirtschaftliche Implikationen und ist auch für die Verbraucher von wichtiger Bedeutung. Ziel der Bundesregierung ist daher ein hoch leistungsfähiger Postmarkt, der einen bestmöglichen Beitrag zu Beschäftigung und Wachstum leistet sowie den Verbraucherinteressen dient.

78. Wettbewerb im Postmarkt soll insbesondere zu Qualitätsverbesserungen und Innovationen führen. Die Bundesregierung setzt sich dabei für faire Wettbewerbs- und Arbeitsbedingungen ein.

79. Der Universaldienst soll weiterhin in hoher Qualität, flächendeckend und zu bezahlbaren Preisen angeboten werden.

80. Wie weite Teile der Gesamtwirtschaft befindet sich auch der Postmarkt in einem anhaltenden Prozess der Veränderung. Die Hauptsegmente des Postmarktes haben sich in den letzten Jahren unterschiedlich entwickelt. Einer stagnierenden Nachfrage im Briefmarkt stehen dank des boomenden Internethandels starke Zuwächse im Markt für Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP) gegenüber.

81. Der deutsche Postsektor nimmt im europäischen Marktumfeld eine Spitzenposition bezüglich des Marktumfangs und hinsichtlich der Qualität der Leistungen ein. Diese positive Stellung gilt es zu festigen.

82. Der grenzüberschreitende Internethandel in Europa kann durch weitere Qualitätsoptimierungen auf den Märkten für Paketdienstleistungen gefördert werden.

83. Die Bundesregierung unterstützt daher die in einer Roadmap für die grenzüberschreitenden Paketdienste angekündigten Maßnahmen der Europäischen Kommission, durch die noch bestehende Hindernisse für Unternehmen und Verbraucher im Bereich des E-Commerce abgebaut werden sollen.

84. Mit Blick auf die Strukturverschiebungen auf den Postmärkten und die erhebliche gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Sektors könnte perspektivisch eine Überprüfung des Postrechtsrahmens erwogen werden. Grundlage für eine postpolitische Debatte sollte eine nachhaltige Identifizierung der Stärken und Schwächen der deutschen Brief- und KEP-Märkte durch eingehende Untersuchungen sowie ein intensiver und regelmäßiger Branchendialog sein.

3.2 Markt- und Wettbewerbsentwicklung

85. Der Tätigkeitsbericht der BNetzA und das Sondergutachten der Monopolkommission stellen auch für den Bereich Post hilfreiche Beiträge für eine objektive Bewertung der Entwicklung im Postmarkt dar.

86. Nach Einschätzung der BNetzA hat sich der Postmarkt in dem Berichtszeitraum 2012/2013 insgesamt stabil gezeigt. Die solide konjunkturelle Entwicklung habe zu einer hohen Nachfrage nach Postdienstleistungen beigetragen.

87. Die Umsätze auf dem deutschen Postmarkt sind nach Feststellung der BNetzA in der Summe etwa gleich geblieben (26,4 Mrd. € im Jahr 2012, ca. 27 Mrd. € für 2013). Zwar habe die Zahl der beförderten Sendungen im Paketmarkt insgesamt nur leicht zugenommen, hierbei hat der zunehmende Versandhandel über das Internet („E-Commerce“) aber einen überdurchschnittlich steigenden Anteil gewonnen. Die Auslieferung von Paketen an private Empfänger sei inzwischen auch für solche Anbieter von Interesse, die dieses Segment

vorher nicht bedient hätten. Überdurchschnittliche Wachstumsraten im Paketmarkt werden absehbar auch für die nahe Zukunft erwartet.

88. Im Briefsektor war nach Feststellung der BNetzA insgesamt eine weniger dynamische Entwicklung zu verzeichnen. Bei einem Sendungsvolumen von 16,7 Mrd. Stück seien Umsätze von 8,7 Mrd. € im Jahr 2012 erzielt worden. Der Marktanteil der Wettbewerber der Deutschen Post AG konnte leicht auf 11 % gesteigert werden. (Für das Jahr 2013 hat die BNetzA 16,1 Mrd. Sendungen und Umsätze von 8,5 Mrd. € festgestellt, der Anteil der Wettbewerber wird auf ca. 13 % eingeschätzt). Die Marktverhältnisse zeigten jedoch weiterhin eine absolute Dominanz der Deutschen Post AG. Der Wettbewerb im Briefmarkt sei auch in den letzten beiden Jahren kaum vorangekommen und weiterhin unbefriedigend. Die leichte Steigerung des Marktanteils der Wettbewerber sei insofern bemerkenswert, da die Marktaustritte von Lizenznehmern weiter anhalten würden. Bei der Struktur der am Markt tätigen Unternehmen ergebe sich eine Verschiebung hin zu Unternehmen der höheren Umsatzkategorien.

89. Allerdings weist die BNetzA auch darauf hin, dass größere Fortschritte in Richtung Wettbewerb in einem stagnierenden Markt nur schwer zu realisieren seien. Es zeige sich immer mehr, dass Marktwachstum hier strukturell begrenzt sei. Die Nutzung anderer Kommunikationskanäle ersetze zunehmend den klassischen Briefversand, und dieses voraussichtlich dauerhaft.

90. Die Monopolkommission stellt in ihrem Sondergutachten eine Stagnation des Wettbewerbs und teilweise fortbestehende (quasi-) monopolistische Strukturen im Postsektor fest. Sie fordert daher den Abbau weiter bestehender Wettbewerbshindernisse und eine Effektivierung der behördlichen Wettbewerbsaufsicht. Eine ähnliche Auffassung vertritt die BNetzA.

91. Die Monopolkommission sieht weiterhin einen postrechtlichen Anpassungsbedarf hinsichtlich eines effektiven Wettbewerbsschutzes im Briefbereich. Konkret werden u. a. die Vorlagepflicht für Großkundenentgelte, ein formales Antragsrecht von Marktteilnehmern bei der BNetzA, eine Ergänzung von Auskunftsbefugnissen der BNetzA um weitere relevante Märkte und eine formale Aktualisierung aufgrund von Verweisen auf das Telekommunikationsgesetz gefordert.

92. Begründet werden diese Forderungen mit einer aus Sicht der Monopolkommission unbefriedigenden, teilweise sogar rückläufigen Entwicklung des Wettbewerbs im Briefmarkt. Trotz der vollständigen Liberalisierung des Postsektors von 2008 bewege sich der Marktanteil der Deutschen Post AG weiterhin bei 90 %, bei den Wettbewerbern der Deutschen Post AG seien seitdem nur geringfügige Ausweitungen der Marktanteile zu beobachten (s. o. Ziff. 88).

93. Insbesondere aufgrund von weiten Spielräumen der Deutschen Post AG bei der Festlegung von Rabatten beim sogenannten Teilleistungszugang verfüge diese über erheblichen Einfluss auf die Profitabilität konkurrierender Zustellnetze. Neben Wettbewerbern mit eigenem lokalen oder regionalen Zustellnetz nutzten auch Großkunden und Konsolidierungsdienstleister den Teilleistungszugang der Deutschen Post AG, über den weiterhin rund drei Viertel der durch die Deutsche Post AG zugestellten Sendungen erbracht werden. Soweit die Deutsche Post AG in manchen Marktsegmenten regional auch Wettbewerb ausgesetzt sei, stehe sie doch in vielen lokalen und regionalen Märkten der Marktgegenseite als (Quasi-) Monopolist gegenüber.

94. Die Monopolkommission stellt fest, dass die Verbindung von Briefdiensten mit Zusatzleistungen zunehmend wichtiger wird, und regt daher gegenüber BNetzA und Bundeskartellamt an, die betreffenden Märkte genauer zu beobachten. Neben Mehrwertdiensten wie Dialogmarketing, Sendungserstellung und Poststellenbetrieb spielten sichere E-Mail, Hybridmail und elektronische Poststellen eine immer bedeutendere Rolle auch für Wettbewerb im Briefmarkt.

95. Die Situation auf dem Paketmarkt betrachtet die Monopolkommission zurückhaltend. Zwar hätten in vielen Segmenten Wettbewerber gewisse Marktanteile gewinnen können, der Wettbewerb würde jedoch stagnieren und sei immer noch nicht voll funktionsfähig. Dabei bestünden insbesondere für grenzüberschreitende Sendungen weiterhin erhebliche Wettbewerbshindernisse.

96. Die Monopolkommission sieht auch im Bereich der Paketdienstleistungen die Stellung der Deutschen Post AG insgesamt deutlich gefestigt. Sie profitiere von der flächendeckenden Präsenz mit entsprechenden Netzwerksynergien, von Verbundvorteilen zwischen verschiedenen Produkten sowie von der Breite der Produktpalette in nahezu der Gesamtheit der Paket- und Expressmärkte.

97. Insgesamt sieht die Monopolkommission auf den postalischen Kernmärkten weiterhin eine marktbeherrschende Stellung der Deutschen Post AG. In einigen Bereichen des Postsektors habe der Wettbewerb zu Verbesserungen der Servicequalität, zu niedrigeren Preisen und auch zu neuen Produkten geführt.

98. Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass sich die Hauptsegmente des Postmarktes in den letzten Jahren unterschiedlich entwickelt haben. Einer eher stagnierenden Nachfrage im Briefmarkt stehen starke Zuwächse im Kurier-Express-Paketmarkt dank des boomenden Internethandels gegenüber.

99. Der Briefmarkt gerät aufgrund der Substitution durch elektronische Kommunikation zunehmend unter Druck. Im europäischen Vergleich ist der deutsche Briefmarkt jedoch insgesamt noch durchaus stabil. Während die Sendungsmengen in den meisten EU-Staaten erheblich gesunken sind, konnten Mengenrückgänge in Deutschland nahezu vollständig vermieden werden. Perspektivisch muss die Briefbranche jedoch, analog zu anderen europäischen Märkten, mit substitutionsbedingten Volumenverlusten rechnen.

100. Der KEP-Markt konnte insbesondere in Folge des anhaltenden E-Commerce-Booms eine dynamische Entwicklung vollziehen. In weiten Bereichen des KEP-Marktes herrscht nach Ansicht der Bundesregierung ein intensiver Wettbewerb.

101. Die Bundesregierung räumt ein, dass insbesondere im Briefbereich vereinzelt Wettbewerbsprobleme auftreten. Bei Vorwürfen eines wettbewerbswidrigen Verhaltens ist es Aufgabe der Wettbewerbsbehörden, diesen im gesetzlichen Rahmen nachzugehen. Beispiele aus der näheren Vergangenheit haben deutlich gemacht, dass entsprechende Problematiken mit dem bestehenden rechtlichen Rahmen sowohl durch die BNetzA wie auch durch das Bundeskartellamt aufgegriffen werden konnten. Eine Erweiterung missbrauchsrechtlicher Vorschriften wird seitens der Bundesregierung daher derzeit nicht als erforderlich angesehen.

102. Hinsichtlich des Paketsektors teilt die Bundesregierung die Auffassung der Monopolkommission, dass wettbewerbsfördernde Maßnahmen für grenzüberschreitende Sendungen unterstützt werden sollten. Nach Vorlage eines Grünbuchs zu den grenzüberschreitenden Paketdiensten hat die Europäische Kommission in einer Roadmap konkrete Maßnahmen angekündigt (u. a. Marktbeobachtung, Verbesserung hinsichtlich Transparenz und Information, Qualität und Verfügbarkeit von Zustelllösungen, Beschwerdemanagement, Standardisierungen im Bereich Adressierung). Die Anregungen der Europäischen Kommission wurden von den klassischen europäischen Postuniversaldienstleistern weitgehend bereits im Rahmen von abgestimmten Optimierungen betrieblicher Abläufe umgesetzt. Hier sind weitere Anstrengungen der gesamten Branche erforderlich.

3.3 Umsatzsteuersteuerliche Behandlung von Postdienstleistungen

103. Bei der Gewährung der Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen sieht die Monopolkommission weiterhin eine Diskriminierung der Wettbewerber und hält eine kurzfristige Änderung der nationalen Regelungen für erforderlich. Langfristig solle auf europäischer Ebene auf eine Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen hingewirkt werden.

104. Die Bundesregierung hat bereits zum Sondergutachten Post 2011 der Monopolkommission eingehend zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Postdienstleistungen Stellung genommen und die Kriterien dargestellt, die den Regelungen zur Umsatzsteuerbefreiung zugrunde liegen. An diesem Sachstand haben sich seither keine grundlegenden Änderungen ergeben.

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

106. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das geltende Gemeinschaftsrecht in Art. 132 Abs. 1 Lit. a Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie eine zwingende Umsatzsteuerbefreiung für von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Postdienstleistungen enthält. Der EuGH hat im Urteil vom 23. April 2009¹³ die Rechtslage weiter konkretisiert und mit Hinweis auf das Gemeinwohl die Steuerbefreiung für die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung dienenden Postdienstleistungen ausdrücklich bejaht. Der EuGH hat damit ausdrücklich bestätigt, dass die Umsatzsteuerbefreiung auch in einem liberalisierten Postmarkt für alle Unternehmen greift, die flächendeckend Universaldienste anbieten. Die Befreiung der Postuniversaldienstleistungen stellt daher nicht eine pauschale Besserstellung der Deutschen Post AG bzw. Benachteiligung weiterer Anbieter dar, sondern sie beruht auf der Erfüllung dieser Voraussetzungen zum Universaldienst im Postbereich. Durch die aktuelle Regelung im Umsatzsteuergesetz wurde eine steuerliche Gleichbehandlung allerdings für den Geschäftskundenbereich, dies sind etwa 92 % aller Briefsendungen, bereits erreicht.

¹³ RS. C-357/07 – TNT Post UK.

107. Eine Möglichkeit zur Veränderung der mehrwertsteuerlichen Regelungen im europäischen Rahmen ist weiterhin nicht erkennbar. 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 gehörte. Der Richtlinien-vorschlag ist wiederholt auf EU-Ebene erörtert worden. Dabei stellte sich heraus, dass eine Abschaffung der Steuerbefreiung keine Aussicht auf Erfolg hat. Auf den entsprechenden Bericht der damaligen belgischen Ratspräsidentschaft, den der ECOFIN-Rat am 7. Dezember 2010 zur Kenntnis genommen hat, wird hingewiesen. Die Europäische Kommission hat dem durch Rücknahme des Richtlinien-vorschlags im Jahr 2013 Rechnung getragen.

108. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Zugang von weiteren Anbietern zur Umsatzsteuerbefreiung mit der Bezugnahme auf die PUDLV nicht behindert wird (Tz. 251). Es obliegt dabei dem jeweiligen Unternehmen, die Voraussetzungen für die Befreiung zu schaffen und entsprechende Dienstleistungen in das Leistungsspektrum aufzunehmen. Die inhaltliche Ausgestaltung der in der PUDLV vorgegebenen Kriterien ist erforderlich, um die mit der Befreiung verbundene Zielsetzung – Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Postdienstleistungen – zu gewährleisten.

109. Die förmliche Zustellung im Sinne des § 33 PostG fällt nicht unter die Steuerbefreiung des § 4 Nr. 11b UStG. Sie gehört weder zum gemeinschaftsweiten Mindestuniversaldienst, noch zum darüber hinaus national definierten Postuniversaldienst. Insoweit wird die unter Tz. 253 vertretene Auffassung der Monopolkommission geteilt. Zutreffend ist auch, dass eine diese Auffassung bestätigende höchstrichterliche Entscheidung des BFH hierzu bislang nicht vorliegt.

110. Die Einschätzung der Monopolkommission, dass Streitigkeiten über die Umsatzsteuerpflichtigkeit einzelner Produkte bzw. über den Umfang der Dienstleistungen (Tz. 315) ggf. zu einer ungleichmäßigen Anwendung der Umsatzsteuerbefreiung führen, berücksichtigt bereits zutreffend, dass diese Unsicherheiten nicht auf eine unklare Gesetzesfassung bzw. -lage zurückzuführen sind. Dass unterschiedliche Auffassungen über die Reichweite einer Umsatzsteuerbefreiung bestehen können, ist jedoch keine Frage mangelnder Transparenz, sondern Begleiterscheinung vieler gesetzlicher Regelungen. Die Klärung obliegt dabei in erster Linie den Gerichten; eine weitere gesetzgeberische Justierung kann nur – soweit vom Gesetzgeber als erforderlich angesehen – in einem nachgelagerten Schritt erfolgen.

111. Für die Forderung der Monopolkommission, den sachlichen Anwendungsbereich der Regelungen für Pakete anzupassen, sieht die Bundesregierung weiterhin keinen Grund, da der Gesetzgeber sich eindeutig für eine Steuerbefreiung ausgesprochen hat, die nur das Mindestangebot an Post-Universaldienstleistungen erfasst. Insoweit wird auf die diesbezügliche Stellungnahme zu Tz. 135 des Sondergutachtens 62 aus dem Jahre 2011 hingewiesen.

112. Eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung zu Lasten von nicht umsatzsteuerbefreiten Anbietern durch Bindung von Endkunden, die z. B. nach Maßgabe des § 4 UStG umsatzsteuerbefreit und damit nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, wie unter Tz. 254 dargestellt, ist für die Bundesregierung nicht erkennbar. Vor dem Hintergrund weitgehend harmonisierter Endpreise auf dem Postmarkt ergeben sich für den nicht vorsteuerabzugsberechtigten Endkunden nicht zwangsläufig nachteilige Auswirkungen, wenn Beförderungsvergütungen inklusive oder exklusive der Umsatzsteuer angeboten werden. Systembedingt vermag es hingegen für den vorsteuerabzugsberechtigten Endkunden mit einem Preisvorteil in Höhe der Umsatzsteuer verbunden sein, die Versendung über ein umsatzsteuerpflichtiges Unternehmen vorzunehmen und die gezahlte Umsatzsteuer tatsächlich in Abzug zu bringen. Unabhängig davon stellt die Möglichkeit bzw. die Versagung des Vorsteuerabzugs grundsätzlich ein gesondert zu beurteilendes unternehmerisches Interesse dar. Dabei kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass die Befreiung von der Umsatzsteuer stets als unternehmerischer Vorteil gewertet werden darf.

3.4 Der Bund als Anteilseigner der Deutschen Post AG

113. Die Monopolkommission weist in ihrem Sondergutachten auf eine Verflechtung der öffentlichen Hand mit dem Unternehmen Deutsche Post AG hin und plädiert dafür, dass der Bund die bei der Bankengruppe Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gehaltenen Anteile an der Deutschen Post AG veräußern sollte. Damit könne einer von der Monopolkommission vermuteten interessengeleiteten Haltung des Bundes zur Deutschen Post AG vorgebeugt werden.

114. Die Bundesregierung teilt die Sorge eines bestehenden Interessenkonflikts zwischen Eigentümerstellung (Bundesministerium der Finanzen) und Regulierung (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie,

BNetzA) 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.

115. Gegenwärtig hält der Bund indirekt über die KfW noch 21 % der Anteile an der Deutschen Post AG. Im Berichtszeitraum erfolgte bereits eine Reduzierung von zuvor 30,5 %. In Bezug auf diese Anteile gilt weiterhin, dass der Bund an seinem Privatisierungsziel für die Deutsche Post AG festhält und fortlaufend verschiedene Möglichkeiten der weiteren Privatisierung prüft.

116. Die Vermutung der Monopolkommission, wonach nicht auszuschließen sei, dass Sympathien der Beamten der Bundesregierung mit „ihren Kollegen, die weiterhin für die Deutsche Post AG arbeiten, und deren Arbeitgeber als Institution“ (Tz. 243 des Sondergutachtens) die Objektivität der der Bundesregierung beeinträchtigen, wird von der Bundesregierung zurückgewiesen. Entscheidungen der Bundesregierung betreffend den Umgang mit Beteiligungen des Bundes werden allein nach fachlichen Kriterien getroffen.

3.5 Arbeitsbedingungen im Postmarkt

117. Nach Feststellung der Monopolkommission ist Wettbewerb im Postsektor durchaus mit angemessenen Arbeitsbedingungen vereinbar. Oftmals verallgemeinerte Einzelfälle würden sowohl die Wettbewerber als auch die Deutsche Post AG und deren Subunternehmer betreffen. Sie konstatiert einen seit 2012 stark sensibilisierten Umgang der Branche mit den Arbeitsbedingungen und begrüßt Untersuchungen der BNetzA, die es zusätzlich zur Lohnhöhe auszuweiten gelte, um die Grundlage für eine öffentliche Diskussion zu verbessern.

118. Die Monopolkommission warnt vor einer Wiedereinführung eines nicht marktkonformen, *postspezifischen* Mindestlohns, da dieser Arbeitsplätze gefährden und indirekt die Marktmacht der Deutschen Post AG stärken könnte.

119. Nach Auffassung der Bundesregierung lassen Untersuchungen der BNetzA im lizenzpflichtigen Briefbereich allgemein Verbesserungen des Lohnniveaus erkennen. Auch für den nicht lizenzpflichtigen KEP-Sektor sind Fragen der Arbeitsbedingungen – insbesondere bei der Zusammenarbeit mit Subunternehmen – von besonderer Bedeutung. Für die Beschäftigten in der Postbranche müssen insgesamt faire und sozialverträgliche Arbeitsbedingungen bestehen. Die Entlohnungspraxis wird durch den von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten gesetzlichen Mindestlohn transparenter werden.

120. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass auch in der Branche ein aufmerksamer Umgang mit den aufgeworfenen Problematiken zugenommen hat. Fachverbände und Unternehmen sind sich vermehrt der Bedeutung fairer Arbeitsbedingungen bewusst und haben diese Themen aufgegriffen. Die Diskussion hierzu gilt es gemeinsam konstruktiv weiter zu führen.

