

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Stephan Thomae, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/22441 –**

Jahresbericht Bundesnetzagentur

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesnetzagentur berichtet in ihrem Jahresbericht für das Jahr 2019 über die Entwicklung in verschiedenen Handlungsfeldern. Dabei umfasst der Bericht im Wesentlichen die Handlungsbereiche der Energie, der Telekommunikation, der Post sowie der Eisenbahn. Neben den reinen Sachinformationen bezüglich des derzeitigen Standes der Entwicklung in diesen Sparten, stellt der Bericht auch einen Ausblick auf notwendige und zu erwartende Entwicklungen zur Verfügung, die aus der Sicht der Bundesnetzagentur formuliert sind. Insbesondere aufgrund der COVID-19-Pandemie ist es denkbar, dass die bisherigen Erkenntnisse aus dem Bericht auch dazu genutzt werden könnten, um die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in Zeiten der Krise sinnvoll zu lenken und zu beeinflussen. Ferner könnte es sein, dass die in dem Bericht dargestellten und zu erwartenden Maßnahmen einer Anpassung aufgrund der Krise bedürfen. Auch stellt sich die Frage, wie in Zeiten der Pandemie die von der Bundesnetzagentur benannte Transparenz und der Wettbewerb in den Märkten garantiert und sichergestellt werden kann.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung der verschiedenen Netze in Deutschland, insbesondere die der Sparten Energie, Telekommunikation, Post und Eisenbahn, und wie sind aus Sicht der Bundesregierung die unterschiedlichen Entwicklungen des aktuellen Jahresberichts im Vergleich zum Jahresbericht 2019 zu erklären?
 - a) Welche Erkenntnisse erzielt die Bundesregierung aus diesen Unterschieden (bitte diese nach den genannten Sparten aufschlüsseln)?
 - b) Inwiefern sind nach Kenntnis der Bundesregierung der Wettbewerb und die Transparenz der Märkte im Jahr 2019 gestärkt worden, und durch welche konkreten Maßnahmen?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind die Netze der Sektoren Strom, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn in Deutschland grundsätzlich sehr leistungsfähig und effizient. In den Netzsektoren finden dynamische Entwick-

lungen statt, die wichtige Voraussetzungen für eine leistungsfähige wirtschaftliche Entwicklung sind. Innovationen und technologischer Fortschritt erlauben eine Anpassung an die veränderten Anforderungen der Kunden. Um die Netzinfrastrukturen an künftige Bedarfe anzupassen, werden in allen Sektoren hohe Investitionen getätigt. Im Energiesektor werden die Stromnetze für die veränderte Erzeugungsstruktur aus erneuerbaren Quellen ertüchtigt. Im Telekommunikationsbereich wird durch den Markt und die öffentliche Hand massiv in den Ausbau des Mobilfunks und in die Glasfasertechnologie investiert, um damit die Voraussetzung für eine Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen.

Als Regulierungsbehörde sichert die Bundesnetzagentur Wettbewerb in den genannten Netzbereichen.

Da der Jahresbericht 2019 im Mai 2020 erschienen ist, stellt er den jüngsten Stand dieser Form der Berichterstattung dar. Über die Entwicklungen des Jahres 2020 wird dann im Mai 2021 im Jahresbericht 2020 berichtet werden.

Die Unterschiede der genannten Sektoren sind in erster Linie technologisch geprägt.

Die Energienetze haben in der Regel den Charakter natürlicher Monopole, die vom Handel getrennt sind. Die Energienetze werden dahingehend reguliert, dass Strom und Gas wettbewerblich transportiert und gehandelt werden können. Die Bundesnetzagentur setzt durch eine Vielzahl von Entscheidungen Wettbewerb und Transparenz durch. Darüber hinaus betreibt sie Plattformen und Instrumente wie die Strommarktdaten-Plattform SMARD oder das Marktstammdatenregister zur Erfassung von Energieanlagen. Den Energiemärkten bescheinigt der gemeinsame Monitoringbericht von Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt eine starke Wettbewerbsintensität:

https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/DatenaustauschundMonitoring/Monitoring/Monitoringberichte/Monitoring_Berichte_node.html.

In den Telekommunikationsnetzen existiert neben dem Wettbewerb der über das Netz angebotenen Dienste auch ein Infrastrukturwettbewerb. Die Mittel zur Sicherung des Wettbewerbs unterscheiden sich dabei für einzelne Teilbereiche: So sind etwa Mobilfunkanbieter bisher einer nur moderaten Regulierung unterworfen, da sie im Wettbewerb stehen. Der Wettbewerb in den verschiedenen Teilmärkten im Festnetzbereich ist dagegen unterschiedlich ausgeprägt, so dass differenzierte Regulierungsansätze erforderlich sind. Der Tätigkeitsbericht Telekommunikation gibt hier einen ausführlichen Überblick:

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2019/TK_20182019.pdf?__blob=publicationFile&v=9.

Gegen Verstöße beispielsweise durch unerlaubte Telefonwerbung oder Rufnummernmissbrauch geht die Bundesnetzagentur weiter konsequent vor. Für Vertragsstreitigkeiten von Verbraucherinnen und Verbrauchern hat die Bundesnetzagentur eine Schlichtungsstelle eingerichtet:

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2020/Taetigkeitsbericht_SchlichtungTK2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Mit der Breitbandmessung und der Funkloch-App haben die Endkundinnen und Endkunden die Möglichkeit, eigenständig die Leistungsfähigkeit ihres breitbandigen Internetzugangs bzw. die Netzverfügbarkeit des Mobilfunknetzes zu überprüfen:

https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Breitbandmessung/Breitbandmessung-node.html.

Im Eisenbahnbereich herrschen im Güterverkehr und Personen-Nahverkehr Wettbewerb, im Personen-Fernverkehr sind neue Wettbewerber in den Markt eingetreten. Die Bundesnetzagentur hat in zahlreichen Einzelverfahren die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb auf der Schiene konkretisiert. Damit gewährleistet sie Planungssicherheit, setzt gleichzeitig wichtige Impulse und verbessert die Bedingungen für Markteinsteiger im Schienenpersonenfernverkehr.

Auf den Postmärkten ist derzeit die Digitalisierung ein wichtiger Treiber. Das Wachstum im Kurier-, Express und Paketbereich (KEP) setzte sich vor allem durch den stetig zunehmenden Versandhandel über das Internet unvermindert fort. Diese Entwicklung wurde durch die Corona-Pandemie wahrscheinlich noch beschleunigt. Gleichzeitig ist der Briefversand, in dem die Deutsche Post AG über eine überragende Marktposition verfügt und demzufolge dort einer Regulierung unterliegt, rückläufig.

Die Bundesnetzagentur unterstützt eine wettbewerbliche Entwicklung auf den Postmärkten, setzt sich auch vor dem Hintergrund des sich rasant wandelnden Marktes für ein hohes Niveau an Verbraucherfreundlichkeit der Postdienstleister ein und betreibt auch hier eine Schlichtungsstelle:

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2020/SchlichtungPost2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

2. In wie vielen Fällen des aktuellen Jahresberichts sind nach Kenntnis der Bundesregierung in den verschiedenen Handlungsfeldern möglicherweise wettbewerbswidrige Eingriffe aufgetreten?
 - a) Um welche Arten von wettbewerbswidrigen Eingriffen handelt es sich dabei konkret?
 - b) Wie viele wettbewerbswidrige Eingriffe konnte die Bundesregierung seit dem Bericht der Bundesnetzagentur für 2018 bis heute feststellen?
 - c) Wie viele Unternehmen, die einen wettbewerbswidrigen Eingriff vorgenommen haben, konnten identifiziert werden, und welchem Bereich sind diese zuzuordnen?
 - d) Haben die der Bundesregierung bekannten wettbewerbswidrigen Eingriffe bereits zu Wettbewerbsverzerrungen geführt, und wenn ja, wie?

Die Fragen 2 bis 2d werden gemeinsam beantwortet.

Durch die Regulierung der Bundesnetzagentur wird Wettbewerb in den Netzsektoren in der Regel erst ermöglicht. In zahl- und umfangreichen Verfahren werden vor allem der Zugang zu den Netzen für Dritte (Wettbewerber) und die Entgelte für diese Netznutzung durch Dritte reguliert. Daneben ahndet die Bundesnetzagentur wettbewerbswidriges Verhalten. In allen Sektoren wurden auch in der Zeit seit dem Jahresbericht 2019 Regulierungs- und Missbrauchsverfahren geführt. Da es sich um unterschiedlichste Arten und eine sehr große Zahl von Verfahren handelt, werden im Folgenden einige Beispiele aus jüngster Zeit aus den vier Sektoren aufgeführt. Der Begriff „wettbewerbswidrige Eingriffe“ wird als „wettbewerbswidriges Verhalten“ interpretiert; demzufolge werden

nachfolgend Beispiele angeführt, die die Überprüfung des Verhaltens von Unternehmen zum Gegenstand haben:

- Eröffnung eines Bußgeldverfahrens gegen drei Strommarktteilnehmer wegen des Verdachts auf Marktmanipulation.
- Die Bundesnetzagentur hat in einem Fall von Marktmanipulation auf dem Gasmarkt Bußgelder gegen einen großen Energieversorger (Uniper) in Höhe von 150.000 Euro und gegen zwei Händler in Höhe von 1.500 Euro und 2.000 Euro verhängt.
- In einem Missbrauchsverfahren gegen die Telekom Deutschland GmbH wegen Bereitstellungsfristen von Produkten im Bereich des hochqualitativen Geschäftskundenzugangs wurde die Abstellung des missbräuchlichen Verhaltens auferlegt.
- Die Bundesnetzagentur hat ein Verfahren der nachträglichen Entgeltüberprüfung gegen die Deutsche Post AG eingeleitet. Anlass ist die Erhöhung der Paketpreise für Privatkundinnen und Privatkunden, die die Deutsche Post AG zum 1. Januar 2020 vorgenommen hatte.
- Die Bundesnetzagentur hat mehrere von der DB Netz AG beabsichtigte Änderungen ihrer Schienennetz-Nutzungsbedingungen für das Fahrplanjahr 2020/2021 (SNB 2021) abgelehnt.

Mit diesen und vielen weiteren Maßnahmen beugt die Bundesnetzagentur Wettbewerbsverzerrungen vor und setzt das Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs durch.

3. Wurde seitens der Bundesregierung eine Evaluation der Regelungen über die Verfolgung von wettbewerbswidrigen Eingriffen in Auftrag gegeben?
 - a) Wenn ja, welche Ergebnisse konnten festgestellt werden, beziehungsweise wann wird die Evaluation beendet?
 - b) Wenn nein, wann ist eine Evaluation über die Regelungen über die Verfolgung von wettbewerbswidrigen Eingriffen geplant?
7. Welche Konsequenzen wird die Bundesregierung aus dem Jahresbericht 2019 der Bundesnetzagentur ziehen?
8. Wie sieht der derzeitige Umsetzungsstand der Vorschläge der Experten der Bundesnetzagentur des vergangenen Jahresberichtes aus?

Die Fragen 3 bis 3b, 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung evaluiert regelmäßig das regulatorische Instrumentarium zur Verfolgung wettbewerbswidrigen Verhaltens; u. a. im Vorfeld von Anpassungen des Rechtsrahmens (so wurde das Telekommunikationsgesetz bereits fünfmal novelliert und an veränderte Gegebenheiten angepasst; derzeit steht eine weitere Novellierung an).

Der Telekommunikationsrahmen wird stark vorgeprägt durch das europäische Telekommunikationsrecht; zuletzt wurden nach intensiven Evaluierungen und Diskussionen zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten die regulatorischen Regelungen umfassend neu gefasst: Sie werden derzeit im Zuge der Telekommunikationsgesetz-Novelle national umgesetzt.

Auch der Rechtsrahmen im Postsektor ist durch europäisches Recht vorgeprägt; derzeit wird die Notwendigkeit von Anpassungen im nationalen Bereich geprüft. Im europäischen Bereich laufen derzeit öffentliche Konsultationen zum aktuellen Rechtsrahmen (u. a. Postdienste-Richtlinie).

Auf Grundlage der Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes findet im Energiebereich ein regelmäßiges Monitoring statt, das Grundlage des jährlichen Monitoringberichts von Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt ist. Auf dieser Basis können zum Beispiel auch neue Entwicklungen im Energiebereich berücksichtigt werden. Veränderte Anforderungen auf Ebene des Europarechts fließen gegebenenfalls ohnehin in entsprechende nationale rechtliche Umsetzungen ein.

Die Regulierung des Eisenbahnmarktes ist ebenfalls stark europarechtlich geprägt. Das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich mit dem Kernstück Eisenbahnregulierungsgesetz ist am 2. September 2016 in Kraft getreten. Es dient der Umsetzung der europäischen Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (2012/34/EU) und ist auf die Stärkung des intramodalen Wettbewerbs gerichtet. Der Koalitionsvertrag sieht eine Evaluierung des Eisenbahnregulierungsrechts vor. In diesem Rahmen wurde geprüft, wie sich das Eisenbahnregulierungsgesetz in den letzten drei Jahren in der Praxis bewährt hat und welche Anpassungen auf Basis der seit Inkrafttreten gesammelten Erfahrungen notwendig sind. Die Ergebnisse werden in einen Gesetzentwurf einfließen, der derzeit in Vorbereitung ist.

4. Inwiefern beabsichtigt die Bundesregierung, die Regelungen über die Verfolgung von wettbewerbswidrigen Eingriffen zu reformieren, und welche Regelungen sollen konkret reformiert werden?

Die Bundesregierung verweist exemplarisch in diesem Zusammenhang auf die aktuelle Abstimmung zum Telekommunikationsgesetz, das umfassend novelliert wird (Änderungen Zugangsregulierung, Änderungen Missbrauchsvorschriften etc.).

Um die Ergebnisse der Evaluierung des Eisenbahnregulierungsgesetz umzusetzen, beabsichtigt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einen Referentenentwurf vorzulegen, der eine abschließende parlamentarische Befassung mit dem Gesetzentwurf in dieser Legislaturperiode ermöglichen soll.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Sind nach Auffassung der Bundesregierung Veränderungen der Netze in Deutschland, insbesondere die der Sparten Energie, Telekommunikation, Post und Eisenbahn aufgrund der COVID-19-Pandemie zu erwarten, und welche wären dies konkret?

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Netzsektoren beurteilt die Bundesregierung wie folgt:

Energiesektor

Für die aktuelle Situation in den Netzen stand die Bundesregierung in ständigem Austausch mit Netzbetreibern und Verbänden. Dauerhafte Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die wirtschaftliche Situation der Energienetze und das Investitionsverhalten erwarten weder die Bundesregierung noch die Bundesnetzagentur. Vor allem haben Netzbetreiber durch das sogenannte Regulierungskonto kein Mengenrisiko und können ihre Umsätze gesichert erzielen.

Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Verwaltungshandeln im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten sehr schnell und pragmatisch auf die Corona-Situation reagiert. So wurden etliche Verfahrensfristen verlängert oder ausgesetzt.

Telekommunikationssektor

Der Bundesregierung sind bisher in Deutschland keine Netzüberlastungen als Folge der Corona-Pandemie bekannt geworden. Die Netze waren stabil und sind es auch derzeit. Die Netzbetreiber haben alle Vorkehrungen getroffen, den Netzbetrieb auch weiterhin bestmöglich aufrechtzuerhalten. In der Corona-Pandemie hat sich auch gezeigt, dass digitale Dienste in vielen Bereichen in der Lage sind, bislang übliche persönliche Präsenz zu ersetzen. Hierzu gehören u. a. E-Learning und Homeoffice. Um möglichen Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig entgegenzutreten, steht die Bundesregierung in einem fortlaufenden Austausch mit der Telekommunikationsbranche. Die Unternehmen berichten der Bundesnetzagentur regelmäßig über die Situation in den Netzen. Dennoch gilt es, für alle Fälle gewappnet zu sein, sollte es doch zu drohenden Netzüberlastungen kommen. Daher hat die Bundesnetzagentur für die Telekommunikationsbranche einen Leitfaden mit Lösungen und Maßnahmen für ein zulässiges Verkehrsmanagement im Falle einer Netzüberlastung entwickelt. Danach wäre es etwa zulässig, datenintensive Dienste einer Datenverkehrskategorie (wie vor allem Streaming-Dienste) im Bedarfsfall zu drosseln. Auch könnte die Bandbreite von Tarifen reduziert werden, vorausgesetzt, dies erfolgt gleichermaßen für alle Dienste innerhalb eines Tarifs. Dies wäre auch im Einklang mit den Vorgaben der EU-Netzneutralitätsverordnung. Notwendig wurden solche Maßnahmen bisher jedoch nicht.

Postsektor

Nationale Paket- wie auch Briefdienstleistungen sind weiterhin ohne größere Einschränkungen verfügbar. Die Paketmengen liegen nach wie vor auf einem hohen Niveau. Bei internationalen Sendungen (in außereuropäische Länder) kommt es noch immer zu spürbaren Beeinträchtigungen – sowohl was Dauer als auch Kosten der Zustellung angeht. Die Deutsche Post AG erhebt Zuschläge auf Paketsendungen in bestimmte Länder oder verweist auf ausgewählte (teurere) Produkte, um den Transport sicherstellen zu können. Der Versand von Warenpost- und Päckchen-Sendungen in einige Länder ist derzeit noch eingestellt. Bestimmte Produkte sind nicht verfügbar. Die Bundesnetzagentur ist in eine vertiefte Recherche zum internationalen Umfeld eingetreten.

Eisenbahnsektor

Die Bundesnetzagentur trat Mitte März an die Eisenbahnverkehrs- und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen heran, um wettbewerbsrelevante Verhaltensweisen zu überwachen und zu begleiten. Sie hat regelmäßige Kontakte insbesondere zum größten Betreiber von Eisenbahninfrastruktur, der DB Netz AG, den Betreibern von Eisenbahninfrastrukturen in den Seehäfen (z. B. Hamburg Port Authority AöR, Bremische Hafeneisenbahn, Eurogate Container Terminal Bremerhaven GmbH und Eurokombi Terminal GmbH) sowie dem größten Anbieter von Binnenterminals im kombinierten Ladungsverkehr, der Deutschen Umschlaggesellschaft Schiene – Straße mbH (DUSS), aufgebaut und sich regelmäßig über betriebliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie informieren lassen.

Wesentliche infektionsbedingte Personalengpässe bestanden bei den Infrastrukturbetreibern durch die Pandemie nicht. Die Bundesnetzagentur unterstützte die Unternehmen unbürokratisch bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie-Bekämpfung.

6. Welche konkreten Vorschläge für Maßnahmen der Bundesregierung aus dem Jahresbericht 2019 der Bundesnetzagentur plant die Bundesregierung konkret umzusetzen, und wie soll ein Umsetzen jeweils ausgestaltet werden?

Der Bericht der Bundesnetzagentur enthält keine Vorschläge für Maßnahmen, die die Bundesregierung umsetzen soll, sondern beschreibt im Wesentlichen Schwerpunkte der Tätigkeiten der Behörde. Die Bundesnetzagentur steht allerdings mit den zuständigen Fachebenen der Ressorts im regelmäßigen Austausch und ihre Expertise fließt in alle inhaltlichen Diskussionen zu Anpassungen des Rechtsrahmens auf nationaler und europäischer Ebene ein.

