

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Tätigkeitsberichte 2018/2019 der Bundesnetzagentur
zu den Aufgabengebieten Telekommunikation und Post**

und

**Sektorgutachten Nr. 11 der Monopolkommission
„Telekommunikation 2019: Staatliches Augenmaß beim Netzausbau“**

sowie

**Sektorgutachten Nr. 11 der Monopolkommission
„Post 2019: Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb“
– Drucksachen 19/15851 und 19/15852–**

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Vorbemerkung	5
2 Stellungnahme zum Bereich Telekommunikation	6
2.1 Einführung	6
2.2 Zur Rolle von Staat und Markt beim Aufbau neuer Netzinfrastrukturen	6
2.3 Marktentwicklung im Festnetz und Mobilfunk.....	7
2.3.1 Festnetzmärkte	7
2.3.2 Mobilfunkmärkte	12
2.4 Festnetz	14
2.4.1 Eine innovationsfreundliche Regulierung von FttB/H-Anschlüssen	14
2.4.2 Der geförderte Ausbau von Festnetzen	16

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 31. März 2021 gemäß § 121 Absatz 3 des Telekommunikationsgesetzes und § 44 Satz 2 des Postgesetzes i. V. m. § 81 Absatz 3 Satz 4 des Telekommunikationsgesetzes sowie § 47 Absatz 1 Satz 3 des Postgesetzes.

	Seite
2.5 Mobilfunk	17
2.5.1 Frequenzpolitische Handlungsoptionen	17
2.5.2 Infrastruktur-Sharing im Mobilfunk	18
2.5.3 Staatliche Förderung des Mobilfunkausbaus	19
2.5.4 Rechtliche und administrative Hürden senken.....	20
2.6 Universaldienst	20
3 Stellungnahme zum Bereich Post	22
3.1 Markt- und Wettbewerbsentwicklung.....	22
3.2 Universaldienst – Qualität – Kundenschutz	24
3.3 Weiterentwicklung der Marktregulierung.....	26
3.4 Mehrwertsteuerbehandlung von Universaldienstleistungen	29
3.5 Grenzüberschreitende Postmärkte – Europa und International	30

Abkürzungen

5G	Mobilfunkstandard der 5. Generation
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNetzA	Bundesnetzagentur
BREKO	Bundesverband Breitbandkommunikation e. V.
DESI	Digital Economy and Society Index
DO	Designated Operator
DPAG	Deutsche Post AG
EKEK	Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FttH/FttB	Fiber to the Home/Fiber to the Building
GB	Gigabyte
GG	Grundgesetz
GHz	Gigahertz
GIS	Geoinformationssystem
IPC	International Post Corporation
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
Mbit/s	Megabit pro Sekunde
MHz	Megahertz
MIG	Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft
OTT	Over-the-Top (-Player)
PEntgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PostG	Postgesetz
SMS	Short Message Service
TKG	Telekommunikationsgesetz
UStG	Umsatzsteuergesetz
VATM	Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste
WPV Weltpostverein

1 Vorbemerkung

1. Die BNetzA hat im Dezember 2019 – gemäß § 121 Absatz 1 des TKG einerseits und § 47 Absatz 1 des PostG andererseits – ihre Tätigkeitsberichte zu den Aufgabengebieten Telekommunikation¹ und Post² veröffentlicht. Gleichzeitig sind – gemäß § 121 Absatz 2 TKG sowie § 44 Satz 2 PostG in Verbindung mit § 81 Absatz 3 des TKG von 1996 – die Sektorgutachten der Monopolkommission zur Wettbewerbsentwicklung im Telekommunikations-³ und im Postsektor⁴ vorgelegt worden.

2. In den beiden Sektorgutachten beurteilt die Monopolkommission den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und nimmt zu der Frage Stellung, ob nachhaltig wettbewerbsorientierte Telekommunikation- und Postmärkte in Deutschland bestehen. Sie würdigt die Anwendung der Vorschriften des TKG und des PostG über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht und nimmt zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung.

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

¹ https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2019/TK_20182019.pdf?__blob=publicationFile&v=9

² https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2019/Post_20182019.pdf?__blob=publicationFile&v=7

³ https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/11sg_telekommunikation.pdf

⁴ https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/11sg_post.pdf

2 Stellungnahme zum Bereich Telekommunikation

2.1 Einführung

4. Hochleistungsfähige Breitband- und Mobilfunknetze sind eine wichtige Basis und Treiber der Digitalisierung und damit für die digitale Zukunftsfähigkeit Deutschlands unverzichtbar. Ohne solche digitalen Infrastrukturen kann Deutschland die immer schneller voranschreitende Digitalisierung nicht erfolgreich bewältigen. Politisches Ziel ist es deshalb, eine zukunftsfähige digitale Infrastruktur zu schaffen, die der dreifachen Anforderung von hoher Kapazität, breiter Verfügbarkeit und geringer Latenz genügt. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung ambitionierte Ziele gesetzt: flächendeckende Gigabitnetze bis 2025; darüber hinaus soll Deutschland zum Leitmarkt für 5G werden. Ein wichtiger Schritt, diese Ziele zu erreichen, ist der Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz), Bundesratsdrucksache 29/21.

5. Eine leistungsfähige, flächendeckend verfügbare digitale Infrastruktur ist darüber hinaus ein wichtiges Instrument zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Daher unterstützt der Bund den Ausbau von Glasfasernetzen in Gebieten, in denen er für Unternehmen ohne staatliche Förderung nicht wirtschaftlich wäre. Hiervon profitiert gerade der ländliche Raum. Zudem soll ein ambitionierter Plan umgesetzt werden, der eine flächendeckende Verfügbarkeit mit leistungsstarken Mobilfunkdiensten gewährleistet, damit alle Menschen, Regionen und Unternehmen in unserem Land in gleicher Weise von der Digitalisierung profitieren.

6. Die Modernisierung der digitalen Infrastrukturen schafft vielfältige neue Geschäftsmöglichkeiten und Geschäftsmodelle für Netzbetreiber; sie erfordert aber auch die Bereitschaft zu erheblichen Investitionen.

7. Sowohl der Tätigkeitsbericht der BNetzA als auch das Sektorgutachten der Monopolkommission sind wichtige Instrumente zur Beurteilung der Entwicklung der Telekommunikationsmärkte und liefern damit einen substanziellen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung der politischen Ziele. Sie geben Anregungen für die Telekommunikations- und Regulierungspolitik in Deutschland und unterstützen die Bundesregierung bei der Entwicklung eines wettbewerbsorientierten und zugleich investitions- und innovationsfreundlichen Rechts- und Regulierungsrahmens. Dies ist insbesondere in einer Zeit wichtig, in der die Bewältigung der Corona-Pandemie Wirtschaft und Gesellschaft vor große Herausforderungen stellt, aber auch in der Zeit nach der Pandemie, in der der digitale Wandel Wirtschaft und Gesellschaft bei der Bewältigung der Folgen der Krise unterstützen wird.

2.2 Zur Rolle von Staat und Markt beim Aufbau neuer Netzinfrastrukturen

8. In einem einführenden Kapitel beleuchtet die Monopolkommission die Rolle des Staates beim Aufbau neuer Telekommunikationsinfrastrukturen. Sie stellt fest, dass die politischen Zielvorgaben hinsichtlich geforderter Qualität (Leistungsfähigkeit), räumlicher Verfügbarkeit und Zeitrahmen für den Breitbandausbau als auch für den Mobilfunk ambitioniert seien. Insbesondere die geringe Rentabilität von Investitionen in digitale Infrastrukturen, Engpässe bei Tiefbaukapazitäten und verschiedene administrative Hürden hemmten den Ausbau. Die Monopolkommission sieht daher die Gefahr von Fehlentwicklungen, wie etwa die Verdrängung des privatwirtschaftlichen Ausbaus insbesondere im Festnetzbereich durch die staatlichen Fördermaßnahmen.

9. Etwas weniger kritisch sieht die Monopolkommission die Situation im Mobilfunk. Hier sei das 4G/Long Term Evolution (LTE)-Netz bereits sehr weit ausgebaut. Ferner bestehen Ausbauverpflichtungen, so dass die Monopolkommission davon ausgeht, dass bei den – auch nach Erfüllung der Ausbauverpflichtungen – verbleibenden Versorgungslücken ein privatwirtschaftlicher Ausbau nicht zu erwarten ist und insoweit kaum Gefahr der Verdrängung des privatwirtschaftlichen durch den geförderten Ausbau besteht.

10. Aus Sicht der Bundesregierung fokussiert die Monopolkommission ihre Betrachtungen und Einschätzungen auftragsgemäß auf regulierungs- und wettbewerbsrelevante Fragestellungen. Gesamtwirtschaftliche Implikationen und Wechselwirkungen von Regulierung und Förderung auf nachgelagerte Märkte und die digitale Transformation kommen dabei naturgemäß etwas kurz.

11. Aus Sicht der Bundesregierung kann Telekommunikationspolitik nicht mehr in erster Linie als Branchenpolitik betrachtet werden, sondern als gesamtwirtschaftlich relevantes Themenfeld. Telekommunikationsinfra-

strukturen sind wesentliche Grundlage für einen Großteil aller Wirtschaftsprozesse in Deutschland. Hauptaufgabe der Telekommunikationspolitik ist es, einen bestmöglichen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu leisten.

12. Hochleistungsfähige Fest- und Mobilfunknetze sind ein wichtiger Standortfaktor. Deutschland liegt bei der Betrachtung der Konnektivität insgesamt im oberen Mittelfeld der EU-Mitgliedsstaaten, wobei insbesondere bei der Verfügbarkeit von Gigabit- und Mobilfunkverbindungen Aufholbedarfe bestehen.⁵ Eine Studie, die das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) für das BMWi erarbeitet hat, kommt darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass Deutschland über Telekommunikationsinfrastrukturen verfüge, die zwar die heutigen Bedürfnisse der Privatkunden in der Regel adäquat bedienen.⁶ Die zentrale Herausforderung bestehe jedoch darin, in Deutschland heute den Ausbau von Infrastrukturen voranzutreiben, die die Anforderungen von morgen erfüllen. Dies sei die Voraussetzung dafür, dass Deutschland im internationalen Vergleich perspektivisch nicht den Anschluss verliere.

13. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass staatliche Fördermaßnahmen dazu führen können, den Wettbewerb in den betroffenen Märkten zu behindern und zu verzerren oder privaten Ausbau zu verdrängen. Die Bundesregierung begegnet dieser Gefahr durch Markterkundungsverfahren, die jeder Fördermaßnahme vorgeschaltet sind. In diesen Verfahren können Unternehmen ihre Ausbaupläne anmelden – eine Förderung findet dann nicht statt. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten, auf die die Monopolkommission verweist, ist begrenzt, denn Unternehmen, die lukrative Ausbaumaßnahmen in der Erwartung staatlicher Fördermaßnahmen verzögern, riskieren, dass sich Wettbewerber durch Glasfaserinvestitionen kaum aufholbare Vorsprünge erarbeiten.

14. Vor diesem Hintergrund hält es die Bundesregierung weiterhin für erforderlich, ihre ambitionierten Ausbauziele bezüglich der digitalen Infrastruktur beizubehalten.

2.3 Marktentwicklung im Festnetz und Mobilfunk

2.3.1 Festnetzmärkte

15. Der Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur belegt eine weiterhin kontinuierlich wachsende Nachfrage nach Breitbandanschlüssen. Von 2017 bis Ende des 2. Quartals 2019 ist die Anzahl von 33,2 Mio. auf 34,6 Mio. gestiegen. Der Anteil der Deutschen Telekom AG an diesen Anschlüssen ging im gleichen Zeitraum leicht von 39,7 % auf 39,3 % zurück.⁷

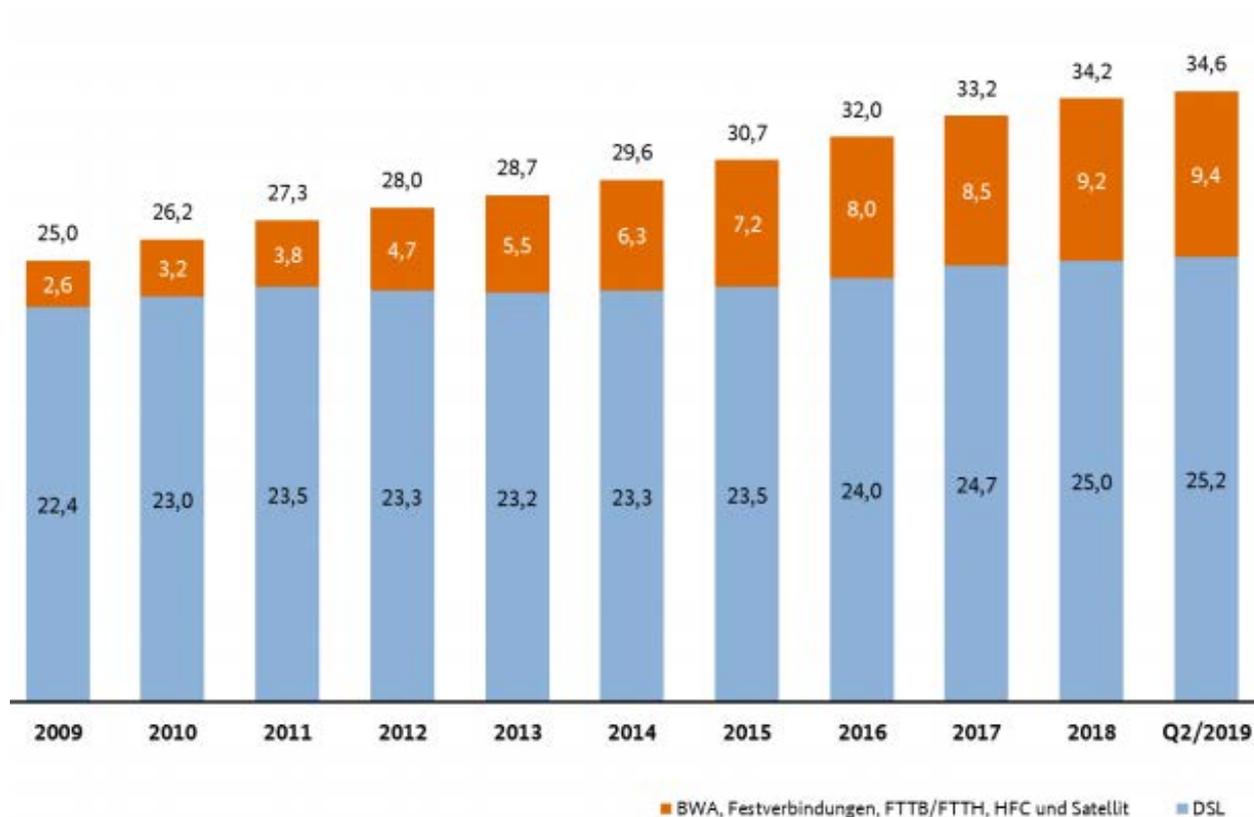
⁵ Europäische Kommission, Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 Connectivity, 2020

⁶ Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Der deutsche Telekommunikationsmarkt im internationalen Vergleich, April 2020

⁷ Laut dem Jahresbericht 2019 der Bundesnetzagentur (S. 48 und 49) stieg die Zahl der Breitbandanschlüsse bis Ende 2019 weiter auf 35,1 Mio. Anschlüsse, von denen 39,1 % durch die Deutsche Telekom AG bereitgestellt wurden. Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2019 (https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2019.pdf;jsessionid=CEAD54F71A4747384F063985ED27A6F4?__blob=publicationFile&v=6)

Abbildung 1

Breitbandanschlüsse in Festnetzen
in Mio.



Quelle: Tätigkeitsbericht 2018/2019 der Bundesnetzagentur

16. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Breitbandinternet gemessen am Prozentsatz der versorgten Haushalte befindet sich Deutschland im europäischen Mittelfeld. Mitte 2020 standen mehr als 93 % der Haushalte Geschwindigkeiten von mehr als 50 Mbit/s zur Verfügung. Bei der Versorgung mit Glasfaseranschlüssen besteht in Deutschland im europäischen Vergleich weiterhin Aufholbedarf.⁸

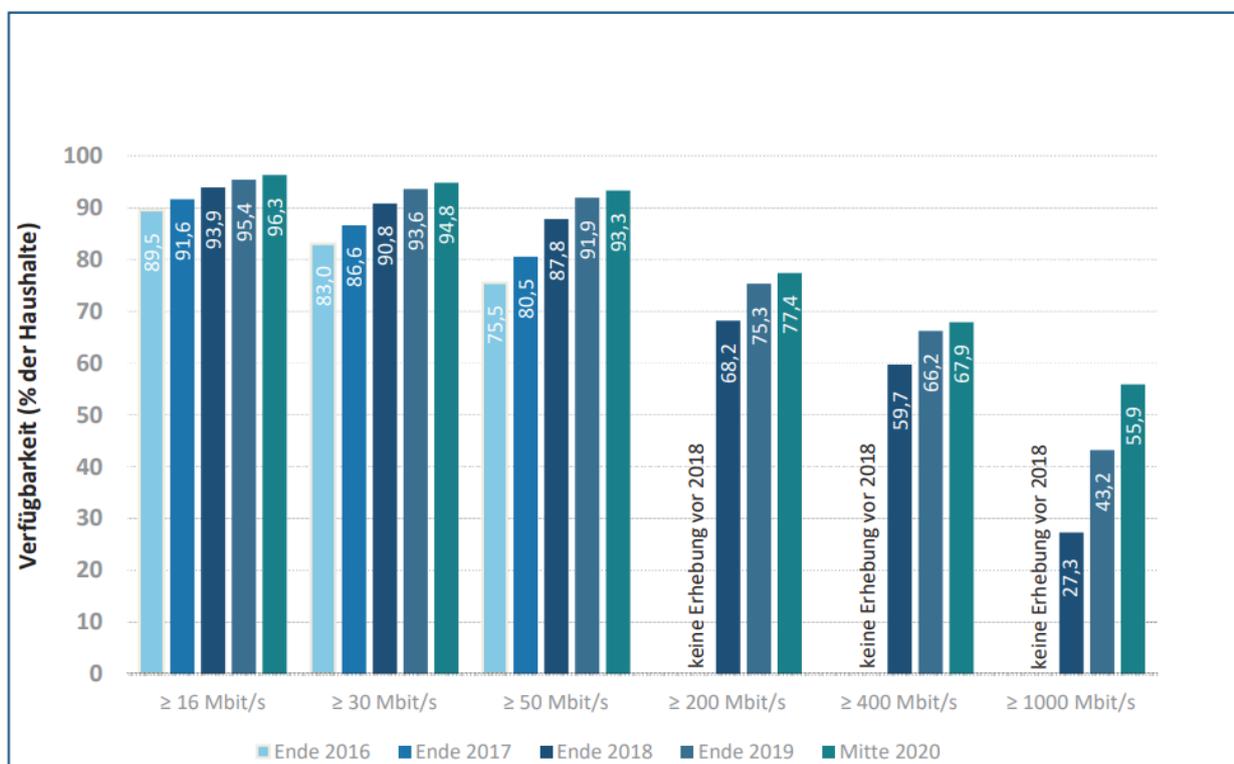
17. Bei der Breitbandnutzung über Festnetzanschlüsse schneidet Deutschland im internationalen Vergleich gut ab: die Nutzungsrate liegt hierzulande nach Angaben der OECD (Stand Mitte 2019) mit 42,2 Anschlüssen pro 100 Einwohnern deutlich über dem OECD-Durchschnittswert von rund 31,8 Anschlüssen pro 100 Einwohner.⁹

⁸ Die aktuelle Veröffentlichung des Breitbandatlas (Stand Mitte 2020, verfügbar seit November 2020) gibt eine Versorgung von 93,3 % der Haushalte mit 50 Mbit/s an: BMVI: Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Mitte 2020) (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-mitte-2020.pdf?__blob=publicationFile)

⁹ https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-wirtschaftsberichte-deutschland-2020_93cb9ab8-de

Abbildung 2

Entwicklung der Breitbandverfügbarkeit in Deutschland Je Bandbreitenklasse für alle Technologien



Quelle: Breitbandatlas des Bundes, Stand Mitte 2020¹⁰

18. So gut diese Fortschritte auch sind, besteht weiterhin ein deutliches Stadt-Land-Gefälle bei den verfügbaren Bandbreiten. Im städtischen Raum lag Mitte 2020 die Versorgung mit min. 50 Mbit/s bei 97,8 %, im ländlichen Gebiet hat sich die Versorgung inzwischen mit 77,1 % weiter in großen Schritten verbessert; ausgehend von der Versorgung Ende 2017 mit 43,8 % gab es einen Zuwachs bis Mitte 2020 von mehr als 33 Prozentpunkten. Noch stärker ausgeprägt war das Gefälle bei der Versorgung mit zukunftsfähigen Gigabitnetzen, die in städtischen Gebieten bereits 74,6 % der Haushalte zur Verfügung standen, während es in ländlichen Gebieten nur 16,7 % der Haushalte waren.

¹⁰ https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-mitte-2020.pdf?__blob=publicationFile

Abbildung 3

Entwicklung der Breitbandverfügbarkeit in Deutschland

Nach Gemeindeprägung, für ≥ 50 Mbit/s,
(städtisch, halbstädtisch, ländlich, Stand Mitte 2020)¹¹

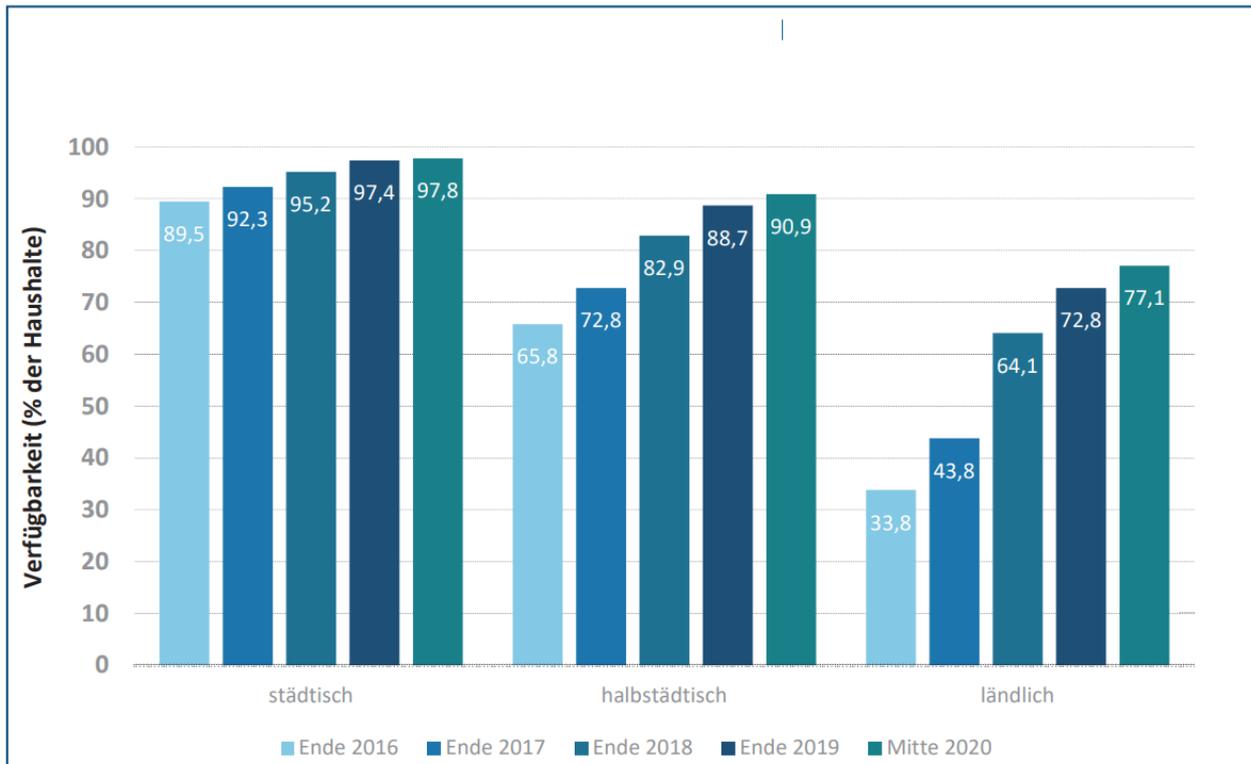


Abbildung 4

Breitbandverfügbarkeit nach Gemeindeprägung (alle Technologien)
Stand Mitte 2020¹²

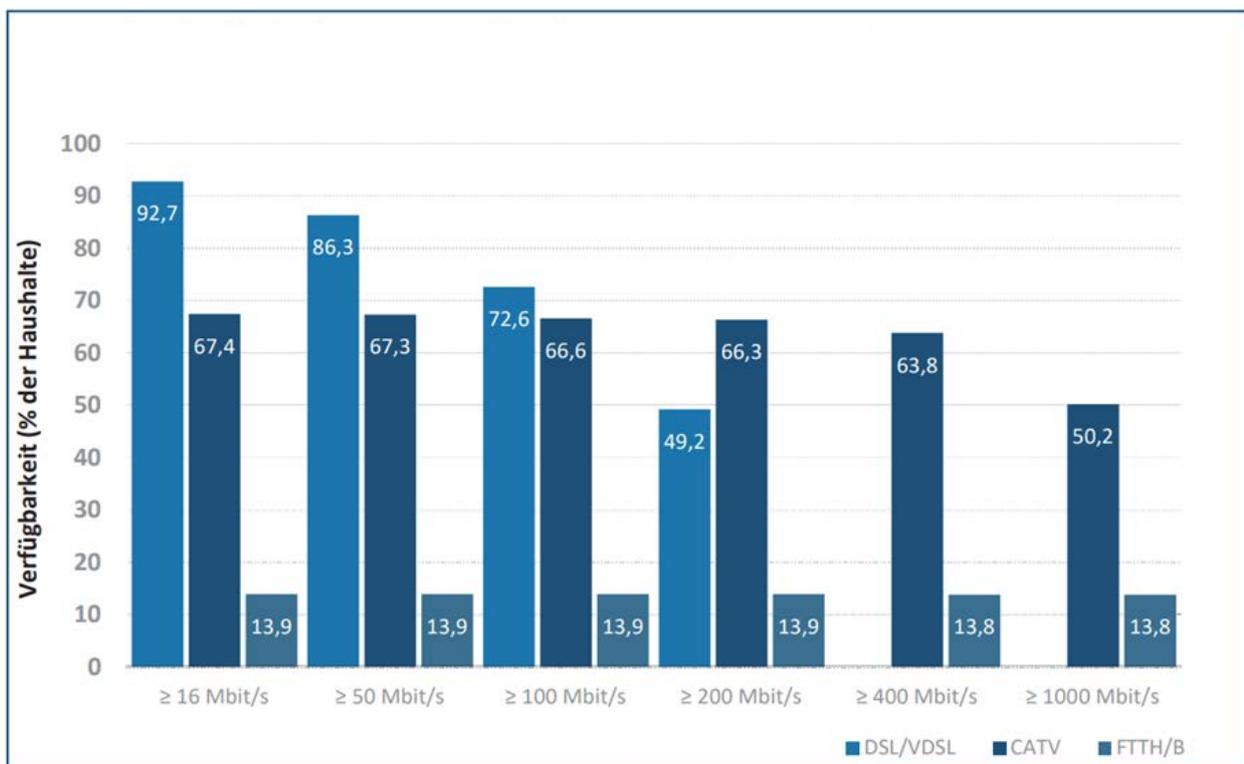
(in % der Haushalte)

Bandbreite	Städtisch	Halbstädtisch	Ländlich
≥ 16 Mbit/s	99,1	95,0	85,4
≥ 30 Mbit/s	98,3	93,0	81,6
≥ 50 Mbit/s	97,8	90,9	77,1
≥ 100 Mbit/s	94,5	79,6	58,3
≥ 200 Mbit/s	90,9	67,3	37,6
≥ 400 Mbit/s	85,5	53,0	21,8
≥ 1000 Mbit/s	74,6	37,0	16,7

19. Während Mitte 2020 ca. 85,7 % aller Haushalte in Deutschland an eine Breitbandversorgung mit mindestens 100 Mbit/s angebunden waren, besteht bei der Versorgung mit zukunftsfesten Glasfaseranschlüssen noch Nachholbedarf. Solche Fiber to the Building/Home (FttB/H)-Anschlüsse verzeichnen aber stetige Wachstumsraten. Ihre Verfügbarkeit stieg von 8,9 % der Haushalte Ende 2018 auf 13,8 % bis Mitte 2020.¹³ Auch hinsichtlich der weiteren Entwicklung ist die Telekommunikationsbranche offensichtlich zuversichtlich: Eine vom BREKO-Verband beauftragte Untersuchung erwartet, dass bis Ende 2023 über 22 Mio. Glasfaseranschlüsse in Deutschland bereitstehen werden.¹⁴ Auch hier könnte eine stärkere Nachfrage nach solchen Anschlüssen eigenwirtschaftliche Ausbaumaßnahmen von Netzbetreibern stimulieren: von den 4,1 Mio. Anschlüssen, die 2019 zur Verfügung standen, waren nur rund 1,4 Mio. tatsächlich gebucht.¹⁵

Abbildung 5

Breitbandverfügbarkeit für ausgewählte Technologien Stand Mitte 2020¹⁶



¹¹ BMVI: Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Mitte 2020) (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-mitte-2020.pdf?__blob=publicationFile)

¹² BMVI: Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Mitte 2020) (<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/publikation.html>)

¹³ BMVI: Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Ende 2018) (<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-ende-2018.html>) sowie BMVI: Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Mitte 2020) (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-mitte-2020.pdf?__blob=publicationFile)

¹⁴ Böcker Ziemer – BREKO Marktanalyse20 (https://brekoverband.de/wp-content/uploads/2020/09/2020-08-31_Breko_Marktstudie_Arbeitsdeck.pdf)

¹⁵ Dialog Consult/VATM – 22. TK Marktanalyse Deutschland 2020 (https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2020/10/VATM_TK-Marktstudie-2020_1020_a.pdf)

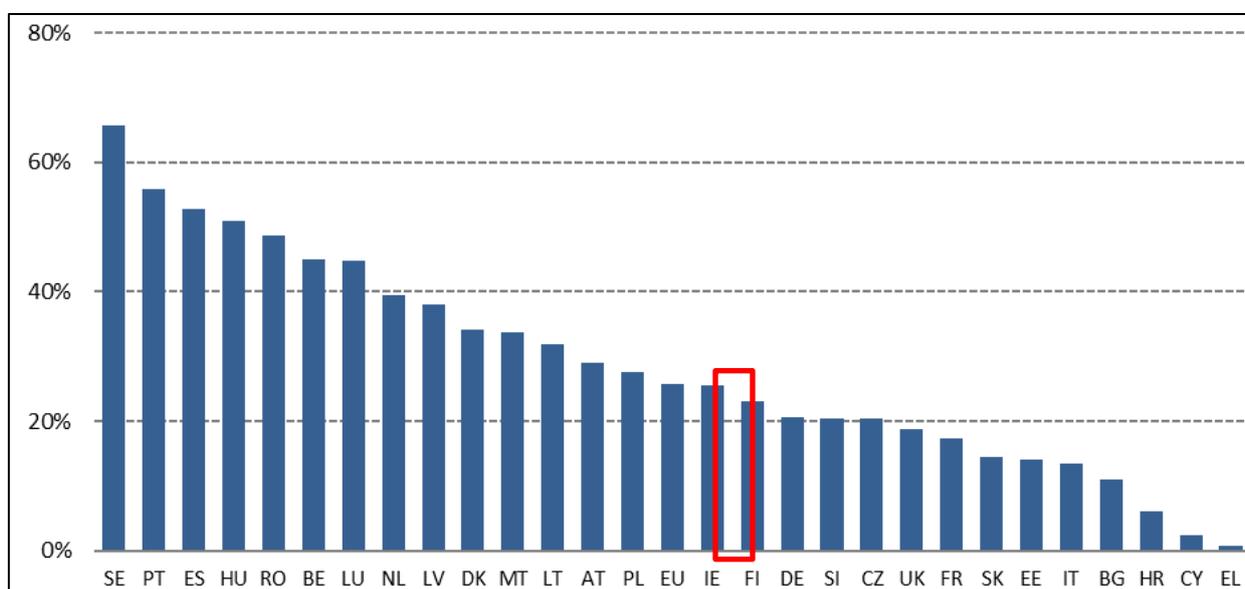
¹⁶ BMVI: Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Mitte 2020) (<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/publikation.html>)

Im europäischen Vergleich liegt Deutschland bei dem Anteil der Haushalte, die an FttB/H-Netzen angeschlossen sind, nach der letzten Erhebung der Europäischen Kommission mit nur 10,5 % unter dem EU-Durchschnitt von 33,5 % (Stand Mitte 2019).¹⁷ Besser schneidet Deutschland in anderen Dimensionen des Digital Economy and Society Index (DESI) ab. Dank der inzwischen erzielten Verbesserungen bei der Verfügbarkeit anderer Breitbandverbindungen sowie der geleisteten Vorarbeiten zur Einführung von 5G hat sich Deutschland beim Teilindikator zur Konnektivität 2019 von Platz 14 auf Platz 8 deutlich verbessert.

Verhältnismäßig schlecht schneidet Deutschland im europäischen Vergleich dagegen noch bei der Nutzung von schnellem Breitband (Übertragungsraten von mindestens 100 Mbit/s) ab. Aufgrund der prognostizierten Wachstumsraten bei der Nutzung von Gigabitnetzen (2019 +26 %) dürften sich hier jedoch Verbesserungen ergeben.¹⁸

Abbildung 6

Prozentsatz der Haushalte, die Internetanschlüsse mit mindestens 100 Mbit/s nutzen



Quelle: DESI-Bericht 2020¹⁹

2.3.2 Mobilfunkmärkte

20. Die Umsatzentwicklung im Bereich Mobilfunk ist seit 2017 relativ konstant und erreichte zuletzt gut 26 Mrd. Euro.²⁰ Die Monopolkommission weist auf die stetig wachsende Bedeutung des Mobilfunks hin, wobei weiterhin die drei etablierten Anbieter (Deutsche Telekom, Vodafone und Telefónica) insgesamt 78,5 % des Gesamtumsatzes am Markt auf sich vereinen. Die Anzahl der genutzten SIM-Karten steigt auch weiterhin an, auf inzwischen 144 Mio. (Stand 1. Quartal 2020).²¹ Zum Ende des Jahres 2019 wurden nach Erhebungen der Bundesnetzagentur 107,2 Mio. SIM-Karten aktiv genutzt, d.h. die Anzahl der aktiv genutzten SIM-Karten bleibt nahezu konstant. 59,1 Mio. der aktiv genutzten Karten entfallen auf das LTE-Netz. Dies entspricht einem Anteil von 55 %. Im Vergleich zum Jahr 2018 ist der Anteil 2019 um weitere 8 Prozentpunkte gestiegen – etwas mehr als von 2017 auf 2018, hier stieg die Anzahl von 44,9 Mio. auf 50,5 Mio. aktive LTE-SIM-Karten, was einem Anstieg von 6 Prozentpunkten entspricht.²²

¹⁷ European Commission: Broadband Coverage in Europe 2019 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/broadband-coverage-europe-2019>)

¹⁸ https://brekoverband.de/wp-content/uploads/2020/09/2020-08-31_Breko_Marktstudie_Arbeitsdeck.pdf

¹⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=67079

²⁰ Jahresbericht 2019 der BNetzA, S. 46

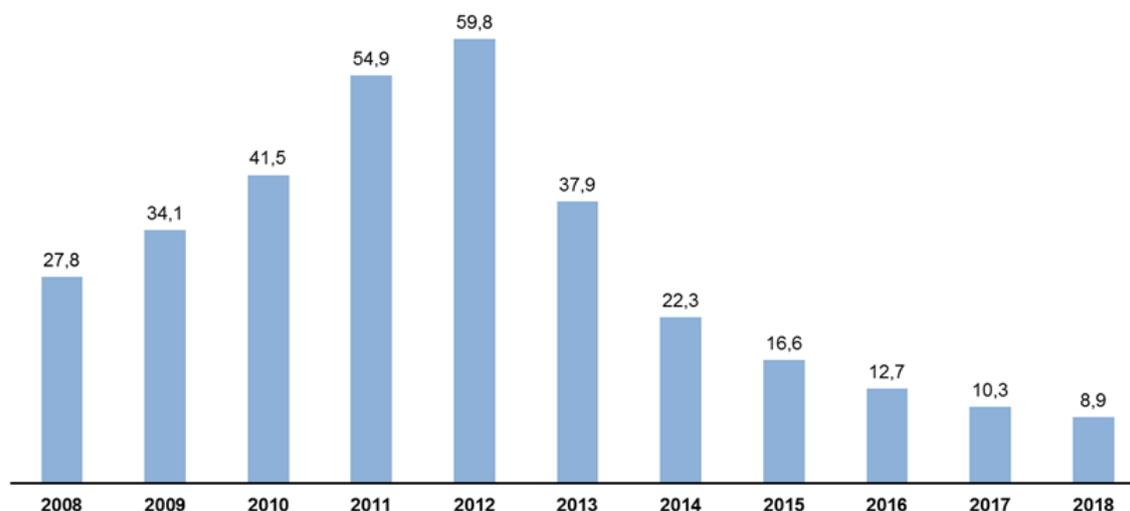
²¹ https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/Deutschland/Mobilfunkteilnehmer/Mobilfunkteilnehmer_node.html

²² Jahresbericht 2019 der BNetzA, S. 58

21. Auffallend ist die andauernde Veränderung im Nutzungsverhalten der Endkunden. Der Gebrauch von SMS ging weiter zurück und wird substituiert durch Messenger-Dienste. Dahingegen stieg die Zahl der abgehenden Gesprächsminuten im Mobilfunk weiter an. Im Vergleich zum Festnetz übersteigen inzwischen die Gesprächsminuten im Mobilfunk den Festnetzbereich deutlich. 2019 wurden über Mobilfunknetze im Inland fast 127 Mrd. abgehende Gesprächsminuten geführt, 2018 waren es mit 119 Mrd. erstmals mehr als im Festnetz.

Abbildung 7

Versendete Kurznachrichten per SMS in Mrd.



Quelle: Tätigkeitsbericht 2018/2019 der Bundesnetzagentur

Abbildung 8

Abgehender und ankommender Mobilfunksprachverkehr

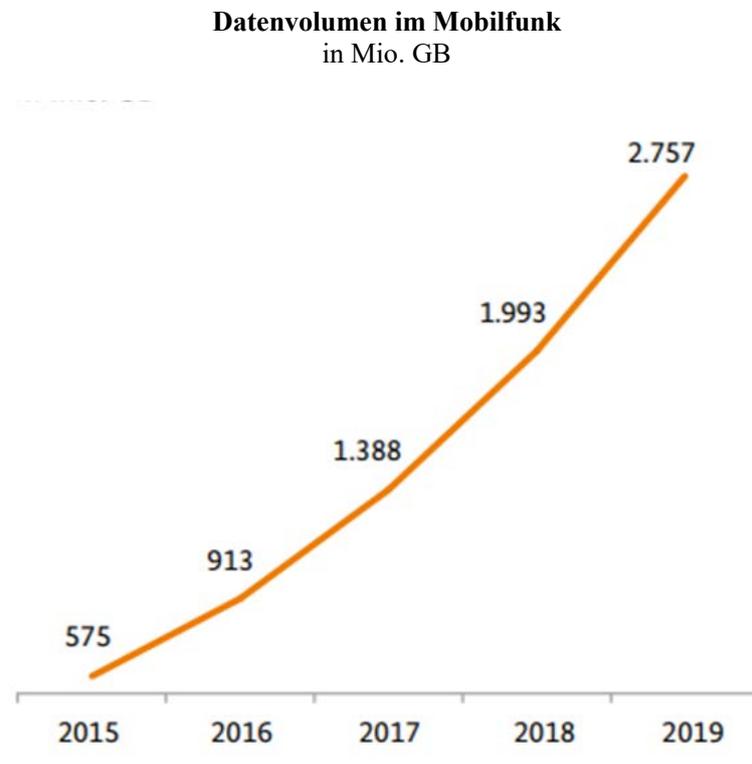
	2015	2016	2017	2018	2019
aus Mobilfunknetzen abgehender Sprachverkehr (Mrd. Minuten)	114,23	115,57	115,88	118,50	126,88
abgehend in nationale Festnetze	31,14	31,28	29,93	29,76	30,22
abgehend ins eigene Mobilfunknetz	43,23	45,56	46,88	47,80	51,98
davon: abgehend in fremde nationale Mobilfunknetze	34,27	33,42	34,12	36,52	40,50
abgehend in ausländische Telefonnetze (fest/mobil)	4,06	3,78	3,28	2,81	2,67
sonst. abg. Verkehr (Premium-, Shared-Cost- und Sonder-rufnummern)	1,53	1,53	1,67	1,61	1,51
in Mobilfunknetzen ankommender Sprachverkehr¹⁾ (Mrd. Minuten)	89,86	92,40	93,38	94,17	104,10
ankommend aus nationalen Festnetzen	12,70	12,54	10,76	10,44	9,78
davon: ankommend aus dem eigenen Mobilfunknetz	43,15	40,55	45,89	46,68	50,26
ankommend aus fremden nationalen Mobilfunknetzen	32,43	37,52	35,08	34,17	41,47
ankommend aus ausländischen Telefonnetzen (fest/mobil)	1,58	1,79	1,65	2,88	2,59

¹⁾ Ankommender Sprachverkehr 2015/2016 teilweise geschätzt.

Quelle: Jahresbericht 2019 der Bundesnetzagentur²³, S. 60

22. Deutlich höher als die Wachstumsrate bei den Gesprächsminuten ist der Anstieg des übertragenen Datenvolumens (2017: 1.388 Mio. GB; 2019: 2.757 Mio. GB).

Abbildung 9



Quelle: Jahresbericht 2019 der Bundesnetzagentur

23. Bei der Abdeckung mit 4G-Mobilfunkdiensten rangierte Deutschland (Stand 2019) im EU-Vergleich (ohne UK) nur auf Rang 26.²⁴ Die Bundesregierung hat hier dringenden Handlungsbedarf erkannt und daher im Rahmen ihrer Mobilfunkstrategie eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, mit denen über alle Netze hinweg 99,95 % der Haushalte und bundesweit 97,5 % der Fläche mit Mobilfunk abgedeckt werden sollen.

2.4 Festnetz

2.4.1 Eine innovationsfreundliche Regulierung von FttB/H-Anschlüssen

2.4.1.1 Marktdefinition und Marktanalyse

24. Der rasche Ausbau mit Gigabitnetzen ist aus Sicht der Bundesregierung entscheidend für die erfolgreiche digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. Auch der EKEK berücksichtigt dies und enthält u. a. (de-)regulatorische Ansätze für den Ausbau neuer gigabitfähiger Hochleistungsnetze. Der Ausbau solcher Netze soll angeregt werden, ohne langfristig die Entwicklung eines tragfähigen Wettbewerbs zu behindern.

25. Nach Ansicht der Monopolkommission gilt es, den Ausbau gigabitfähiger Infrastrukturen aufgrund der sich beschleunigenden Digitalisierung und einer wachsenden Nachfrage nach schnellen Anschlüssen zügig voranzutreiben. Sie sieht die Ausgestaltung der sektorspezifischen Regulierung als eine wichtige Determinante

²³ https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2019.pdf?jsessionid=BDF5423F3B4060529D130C085513C67C?__blob=publicationFile&v=6

²⁴ European Commission: Broadband Coverage in Europe 2019 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/broadband-coverage-europe-2019>)

der Wirtschaftlichkeit des Netzausbaus und -betriebs und somit auch der Investitionsentscheidungen der Unternehmen.

26. Hinsichtlich der sachlichen Marktabgrenzung des lokalen Zugangsmarktes (Markt 3a der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission 2014/710/EU), der unter anderem die für den vorleistungsbasierten Wettbewerb bedeutenden Produkte der Teilnehmeranschlussleitung und nunmehr auch sogenannte Layer-2-Bitstromzugänge umfasst, begrüßt die Monopolkommission die erstmalige Einbeziehung der Kabelnetze, da damit der wachsenden Bedeutung des Wettbewerbs durch Kabelnetze trotz derzeit noch fehlender Zugangsangebote für Dritte Rechnung getragen werde. Dies sei auch im Licht der im Juli 2019 durch die EU-Kommission freigegebenen Fusion der beiden größten deutschen Kabelnetzbetreiber – Vodafone und Unitymedia – bedeutsam. Darüber hinaus sei die Zusammenfassung der gängigen Anschlusstechnologien in einem Markt sachgerecht, da „es aus Nutzersicht unerheblich sein dürfte, ob Breitbandanschlüsse mit einer bestimmten Bandbreite über kupfer-, kabel- oder glasfaserbasierte Anschlussnetze bereitgestellt“ werden.

27. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Monopolkommission ausdrücklich die Untersuchung der Marktverhältnisse für Vorleistungsprodukte auf Gemeindeebene. Sie erachtet die dabei vorgenommene Betrachtung der regionalen Wettbewerbsverhältnisse mit Blick auf vorhandene alternative Infrastrukturen für notwendig, auch wenn im Ergebnis folgerichtig die bisher erfolgte bundesweite Marktabgrenzung bestätigt wurde.

28. Mit Blick auf das Ziel der Verfügbarkeit flächendeckender gigabitfähiger Infrastrukturen bis 2025 sind erhebliche Investitionen der Unternehmen erforderlich. Der Ausbau von Gigabitnetzen muss daher wirtschaftlich attraktiv sein. Von großer Bedeutung ist aus Sicht der Bundesregierung daher ein investitionsfreundlicher und flexibler Rahmen, der strukturelle Unterschiede zwischen den bisherigen überwiegend kupferbasierten Netzen und neuen Glasfasernetzen berücksichtigt. In keinem Fall sollte eine zu strikte Regulierung dazu führen, dass Investitionen in neue Gigabitnetze keine hinreichend hohen Renditen ermöglichen und aus diesem Grund unterbleiben.

29. Ziel der Bundesregierung ist es, neue Anreize für den privatwirtschaftlichen Glasfaserausbau zu schaffen. Um diesen Ausbau zu erleichtern, soll für Glasfasernetze künftig die Schaffung eines fairen und diskriminierungsfreien Zugangs im Fokus stehen. Abgesichert sein kann dies auch durch ein freiwilliges „Open-Access“-Angebot des marktmächtigen Unternehmens, das es Zugangsnachfragern ermöglicht, in einen nachhaltig tragfähigen Wettbewerb um Endkunden zu treten.

30. Mit diesem Ansatz sollen insbesondere kooperative Ausbauansätze vorangetrieben werden; das Modell erscheint allerdings auch generell geeignet, etwa für den Fall, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen alleine ausbaut. Auch in diesem Fall kann ein Verzicht auf Ex-ante-Regulierung mit strikter Kostenorientierung erfolgen, wenn Dritte tatsächlich fairen, diskriminierungsfreien Zugang erhalten; Eingriffsmöglichkeiten auf Grundlage der sektorspezifischen oder allgemeinen Wettbewerbsaufsicht bleiben hiervon unberührt.

31. Der durch den EKEK vorgegebene Rechtsrahmen ermöglicht ein besseres Investitionsklima für den Ausbau von Glasfasernetzen. Im Rahmen der TKG-Novelle soll eine investitionsfreundliche Form der nachträglichen Regulierung für Gigabitnetze des marktmächtigen Unternehmens als Regelfall geschaffen werden. Ziel der Bundesregierung ist es, damit Freiräume zu öffnen, die Renditen und die Amortisation der neuen Gigabitnetze flexibel am Markt zu orientieren.

2.4.1.2 Regulierungserleichterungen für Ausbaukooperationen

32. Hinsichtlich der Kooperation verschiedener Unternehmen beim Ausbau von Glasfasernetzen erkennt die Monopolkommission den Vorteil, dass hierdurch grundsätzlich Investitionskosten und Risiken geteilt und die Netzauslastungen erhöht werden können.

33. Andererseits sieht die Monopolkommission auch eine potenziell wettbewerbsbeschränkende Wirkung von Kooperationen, da diese kollusives Verhalten zwischen den Wettbewerbern begünstigen und gemeinsame Infrastrukturnutzungen letztlich den Infrastrukturwettbewerb beeinträchtigen könne; dies gelte insbesondere im Falle der Beteiligung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht.

34. Im Sondergutachten 2017 hatte sich die Monopolkommission bereits kritisch mit der durch den EKEK unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehenen regulatorischen Freistellung von Kooperationen beim Glasfaserausbau unter Beteiligung des marktmächtigen Unternehmens auseinandergesetzt. Sie greift das Thema, nachdem der finalisierte EKEK zwischenzeitlich in Kraft getreten ist, erneut auf.

35. Die Monopolkommission beurteilt die diesbezügliche Regelung des Artikels 76 i. V. m. Artikel 79 EKEK grundsätzlich positiv, da sie vergleichsweise strenge Anforderungen an eine Freistellung solcher Kooperationen

von der Regulierung stelle. Die europäischen Vorgaben verdeutlichten, „dass der Wettbewerb auf dem Glasfasermarkt auch in den Fällen eines gemeinschaftlichen Netzausbaus abzusichern ist (...)“.

36. Die Bundesregierung hat im Rahmen der Verhandlungen zum EKEK erreicht, dass Regulierungserleichterungen nicht nur für sogenannte Ko-Investitionsmodelle möglich sind, sondern grundsätzlich auch für sonstige Kooperationsvereinbarungen, sofern diese für alle Marktteilnehmer offen und nichtdiskriminierend sind. Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für das neue TKG soll künftig das im Wettbewerbsrecht bereits etablierte Instrument der Verpflichtungszusagen implementiert werden: Wenn ein marktmächtiges Unternehmen einen freiwilligen Vorschlag für Verpflichtungszusagen unterbreitet und damit Zugang zu offenen, angemessenen, transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen gewährleistet wird, werden diese Zusagen für bindend erklärt; auf weitergehende regulatorische Eingriffe kann dann ganz oder teilweise verzichtet werden.

2.4.2 Der geförderte Ausbau von Festnetzen

2.4.2.1 Bestehende Breitbandförderung

37. Der Ausbau von Breitbandinfrastrukturen wird in Deutschland seit einigen Jahren mit staatlichen Fördermitteln unterstützt. Angesichts der Versorgungslücken bei gigabitfähigen Breitbandnetzen erwartet die Monopolkommission zwar einen verstärkten Ausbau durch Marktteilnehmer, sie bezweifelt allerdings, dass diese Anstrengungen ausreichen werden, um eine flächendeckende Versorgung bis 2025 zu realisieren. Vielmehr dürften sich die Ausbauaktivitäten insbesondere auf die verdichteten Räume konzentrieren. Ebenso wie die Bundesregierung sieht daher auch die Monopolkommission die Notwendigkeit, den Breitbandausbau dort, wo Marktversagen vorliegt und private Investitionen ausbleiben, mit öffentlichen Mitteln zu fördern.

38. Die Monopolkommission würdigt das seit 2015 bestehende Förderprogramm für bisher nicht mit NGA-Netzen versorgte Gebiete („weiße Flecken“), das sind Gebiete, in denen lediglich Netze mit Internetgeschwindigkeiten von weniger als 30 Mbit/s zur Verfügung stehen. Im Rahmen dieses Förderprogramms wurde zunächst der Netzaufbau mit Mindestgeschwindigkeiten von 50 Mbit/s gefördert. 2018 wurde die Förderung umgestellt. Seitdem wird nur noch der Ausbau mit Glasfasernetzen gefördert. Darüber hinaus weist sie auf Sonderprogramme für Schulen und Krankenhäuser sowie unterversorgte Gewerbe- und Industriegebiete und Häfen hin. Aus Sicht der Bundesregierung leistet das „Weiße Flecken“-Programm einen wichtigen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, zur Unterstützung strukturschwacher Regionen und zur allgemeinen Wirtschaftsförderung. Eine weitere staatliche Unterstützung des Glasfaserausbaus ist insofern geboten.

2.4.2.2 Breitbandförderung in „grauen Flecken“

39. Während die Monopolkommission das Programm für „weiße Flecken“ wenig kritisch sieht, warnt sie vor möglichen Fehlentwicklungen im Rahmen des geplanten Programms zur Förderung in sog. „grauen Flecken“, also Gebieten, die bereits mit Internetgeschwindigkeiten von 30 Mbit/s und mehr versorgt sind, jedoch über den Markt absehbar nicht mit gigabitfähigen Telekommunikationsinfrastrukturen ausgebaut werden.

40. Da der Glasfaserausbau erst am Anfang stehe, rechnet die Monopolkommission damit, dass in vielen Fällen erst in einigen Jahren ein marktgetriebener Ausbau möglich werde, insofern befürchtet sie, dass eine schnelle Umsetzung des Förderprogramms für graue Flecken zur Verdrängung privater Investitionen führen könne. Darüber hinaus wachse mit geringen Hürden hinsichtlich der Förderfähigkeit die Gefahr, dass auch Gebiete erschlossen werden, die auch ohne staatliche Unterstützung wirtschaftlich ausgebaut werden könnten.

41. Um die Verdrängung eines marktgetriebenen Ausbaus zu verhindern, schlägt die Monopolkommission u. a. eine zeitlich befristete Aufgreifschwelle von 100 Mbit/s bei Privathaushalten und 200 Mbit/s bei gewerblichen Nutzern vor, um das Ausmaß der Förderung zu begrenzen. Demzufolge solle in der ersten Stufe ein geförderter Ausbau von Netzanschlüssen ausschließlich mit Internetgeschwindigkeiten unterhalb der Aufgreifschwelle möglich sein.

42. Aus Sicht der Bundesregierung bedarf ein flächendeckender Ausbau mit Gigabitnetzen neben erheblichen Investitionsanstrengungen der Netzbetreiber auch einer Ausweitung der Breitbandförderung auf alle „grauen Flecken“. Der Ausbau mit schnellem Internet ist dabei kein Selbstzweck, sondern eine Voraussetzung für eine zügige Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Bundesregierung hat daher nach dem Programm für „weiße Flecken“ ein weiteres Förderprogramm für „graue Flecken“ erstellt und der Europäischen Kommission zur beihilferechtlichen Prüfung vorgelegt. Im Rahmen des Abstimmungsprozesses wurden auch einige Aspekte berücksichtigt, die die Monopolkommission angesprochen hat. Hierzu gehört die Einführung

einer vorübergehenden Aufgreifschwelle. Die neue Förderrichtlinie sieht daher vor, bis Ende 2022 nur solche Gebiete gefördert auszubauen, in denen Internetgeschwindigkeiten von weniger als 100 Mbit/s zur Verfügung stehen.

2.4.2.3 Voucher als ergänzende nachfrageseitige Breitbandförderung

43. Angesichts der noch immer geringen Nachfrage nach Gigabitnetzen schlägt die Monopolkommission die staatliche Vergabe von Gutscheinen (Vouchern) für Haushalte- und/oder Unternehmen vor, um so die Nachfrage nach Gigabitanschlüssen zu steigern und damit auch die Rentabilität für Ausbauinvestitionen zu erhöhen. Die Monopolkommission, die diesen Vorschlag bereits in ihrem letzten Gutachten erörtert hatte, räumt allerdings auch ein, dass solche Gutscheinmodelle zur Breitbandförderung in der Praxis bisher kaum eine Rolle gespielt hätten. Im internationalen Rahmen hätten lediglich einige Länder solche Programme auf den Weg gebracht, in Deutschland fänden sich ebenfalls vereinzelt Beispiele auf Landesebene.

44. Die Monopolkommission erörtert verschiedene Ausgestaltungsformen von Vouchern. Sie stellt insbesondere drei Arten von Vouchern vor: sog. Vertragsvoucher, die Kunden erhalten sollen, die einen Glasfaseranschluss buchen, sog. Anschluss-Voucher, die sich an Hauseigentümer richtet, deren Gebäude angeschlossen wird, und Inhouse-Voucher, die der Eigentümer für die Verlegung innerhalb des Hauses einlösen kann. Die Monopolkommission empfiehlt, Anschluss- und Vertragsvoucher parallel einzusetzen, für die Förderung der Inhouse-Verkabelung sieht sie jedoch derzeit keine Notwendigkeit.

45. Aus Sicht der Bundesregierung gibt die Monopolkommission einen guten Überblick über den Stand der Diskussionen zum Einsatz von Vouchern zur Nachfragestärkung. Die Bundesregierung prüft fortlaufend, ob es Anwendungsfelder für Gutscheinsysteme oder vergleichbare Fördermaßnahmen im Breitbandausbau gibt, dies gilt auch für die Förderung von Investitionen in die Inhouse-Verkabelung, für die bereits Fördermöglichkeiten durch zinsvergünstigte Kredite bestehen.

2.5 Mobilfunk

2.5.1 Frequenzpolitische Handlungsoptionen

46. Die Monopolkommission würdigt die große Bedeutung moderner Mobilfunknetze. Sie verweist u. a. auf die hohen Wachstumspotenziale und die dynamische Marktentwicklung, thematisiert das Verhältnis von Auktionsverfahren und Investitionstätigkeit ebenso wie stärker kooperative Prozesse im Markt und analysiert Ansätze von Fördermaßnahmen zur Schließung „weißer Flecken“. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass es im Markt zu starken Verschiebungen im Nutzungsverhalten gekommen ist. Mittlerweile wird deutlich mehr mobil als über das Festnetz telefoniert und die SMS-Nutzung ist zugunsten von Messengerdiensten stark zurückgegangen. Nach jüngsten Schätzungen einer für den VATM erstellten Studie (22. Marktanalyse Deutschland 2020) wird für 2020 ein Verkehrsaufkommen von 361 Mio. Min./Tag für den Mobilfunk geschätzt (Festnetz 235 Mio. Min./Tag).

47. Die derzeit überaus hohe Marktdynamik zeigt sich auch daran, dass das von der Monopolkommission für 2022 erwartete jährliche Datenvolumen von 4,4 Mrd. GB nach aktuellen Schätzungen der o. g. VATM-Studie möglicherweise schon Ende 2020 übertroffen wurde (Schätzung: 5,2 Mrd. GB).

48. Trotz dieser sehr positiven Entwicklungen im Mobilfunkmarkt weist die Monopolkommission zu Recht auf noch bestehende Versorgungsdefizite hin, die für Bürger und Wirtschaft gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des Mobilfunks immer weniger hinnehmbar sind. Nach Auffassung der Bundesregierung benötigt Deutschland eine Mobilfunkinfrastruktur, die die digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig unterstützt und die Attraktivität des Standorts Deutschland erhöht. Die Mobilfunkstrategie der Bundesregierung zielt darauf ab, dass Deutschland beim Mobilfunk eine internationale Spitzenposition auf Basis einer flächendeckenden LTE-Versorgung erreicht. Damit werden wichtige Voraussetzungen für einen zügigen 5G-Ausbau geschaffen.

49. Mit der Einführung der 5. Mobilfunkgeneration (5G) sind nicht nur höherwertige Massenmarktanwendungen möglich geworden. In den Fokus rücken nun vor allem industrielle Sektoren. 5G wird zum Rückgrat industrieller Konnektivität, bei der intelligenten Vernetzung oder bei der Realisierung von Echtzeit-Anwendungen. 5G bietet das Potenzial, in Bereichen wie der Intelligenten Mobilität, in der Industrie 4.0, bei Intelligenten Versorgungsnetzen, in der smarten Logistik, im Bereich E-Health und in der digitalisierten Landwirtschaft zu einem Katalysator neuer Produktivitätssteigerungen zu werden. Das weltweite Wettrennen um die Einführung und Nutzung von 5G hat bereits begonnen und Deutschland zieht als einer der Vorreiter mit. Die BNetzA hat

dem Markt bereits frühzeitig die für 5G als Pionierband vorgesehenen Frequenzen im Bereich 3,6 GHz zur Verfügung gestellt. Die Bundesregierung erwartet, dass sich der Wettbewerb der Netze und Dienste aufgrund der großen mit 5G verbundenen Chancen weiter intensivieren wird und somit verstärkt Anreize bestehen, den Netzausbau und die Entwicklung von 5G-basierten Geschäftsmodellen konsequent voranzutreiben. Einige Betreiber haben den kommerziellen Rollout von 5G bereits begonnen.

50. Die Monopolkommission spricht sich dafür aus, Frequenznutzungsrechte bei Knappheit auch weiterhin zu versteigern und nicht, wie teilweise aus dem Markt gefordert, in Ausschreibungsverfahren als Gegenleistung für Ausbausagen zu vergeben. Auktionen sind nach Auffassung der Monopolkommission am ehesten geeignet, für eine effiziente Zuteilung knapper Frequenzen zu sorgen und ermöglichen den Markteintritt neuer Anbieter.

51. Demgegenüber sei nicht davon auszugehen, dass sich Auktionen negativ auf den Ausbau von Mobilfunknetzen oder gar Endkundenpreise auswirken. Bei Frequenzausgaben handele es sich um irreversible Fixkosten, die zwar grundsätzlich durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden müssen, darüber hinaus aber nur indirekt über die Finanzierungsbedingungen die Höhe der Endkundenpreise oder den Ausbau der Mobilfunkinfrastrukturen beeinflussen. Auch aus Sicht der Bundesregierung kommt Versteigerungsverfahren im Rahmen der Frequenzvergabe weiterhin grundsätzlich eine wichtige Rolle zu. Allerdings sind Vergabeverfahren vor dem Hintergrund veränderter politischer Gewichtungen regelmäßig neu zu bewerten. Ausschlaggebend ist letztlich, ob bestimmte Verfahren bestmöglich zur Erreichung der im TKG enthaltenen Ziele beitragen. Die gesetzliche Grundlage für die Bewertung wird derzeit durch Umsetzung des Artikels 55 des EKEK im TKG geschaffen.

52. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in den kommenden Jahren eine Diskussion darüber beginnen wird, wie weitere Frequenzen unterhalb 1 GHz dauerhaft genutzt werden können. Die Diskussion hierzu wurde mit dem Frequenzkompass gestartet.

53. Augenmaß sei nach Auffassung der Monopolkommission bei der Festlegung von Versorgungsaufgaben geboten. Es bestehe die Gefahr, dass bei zu hohen Auflagen die Auktion scheitert, weil die mit den Auflagen verbundenen Kosten den Wert der Frequenzen übersteigen oder die Unternehmen durch zu hohe Auflagen gezwungen werden, die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu überschreiten.

54. Dies spräche auch dafür, die politische Einflussnahme auf die Vergabeverfahren zu begrenzen. Zwar sei es der Politik, etwa mit Blick auf gleiche Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Gebieten, grundsätzlich überlassen, auch hohe Ziele an die flächendeckende Versorgung mit Mobilfunkdiensten zu formulieren. Jedoch sollten diese Ziele nicht alleine durch Auflagen im Rahmen von Frequenzauktionen verfolgt werden, da hierbei die Grenzen des privatwirtschaftlich darstellbaren Ausbaus überschritten werden können.

55. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission darin zu, dass die Politik auch hohe Ziele an die flächendeckende Versorgung mit Mobilfunkdiensten setzen kann, zumal die Verfügbarkeit erstklassiger digitaler Infrastrukturen über die Zukunftsfähigkeit Deutschlands wesentlich mitentscheidet. Sie stimmt zudem mit der Monopolkommission darin überein, dass im Hinblick auf die Erreichung solcher Ziele nicht allein auf Frequenzvergabeverfahren gesetzt werden kann. Aus diesem Grund stellt die Bundesregierung etwa Fördermittel bereit, um „weiße Flecken“ zu schließen; hierdurch werden die im Zuge des jüngsten Frequenzvergabeverfahrens definierten Versorgungsaufgaben im Hinblick auf die flächendeckende Verfügbarkeit von Mobilfunknetzen substanziell ergänzt.

2.5.2 Infrastruktur-Sharing im Mobilfunk

56. Ein sinnvolles Instrument zur Verbesserung der Mobilfunkversorgung in der Fläche könnten nach Auffassung der Monopolkommission Kooperationen zwischen Netzbetreibern sein. Kooperationsbedingte Kosteneinsparungen könnten Marktzutritte erleichtern und den Netzausbau beschleunigen. Mögliche Nachteile beim Infrastruktur-Sharing ergäben sich jedoch insbesondere mit Blick auf eine Reduzierung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Monopolkommission dafür aus zu prüfen, inwieweit etwa im Rahmen von Frequenzvergabeverfahren die Anreize für freiwillige und wettbewerblich unproblematische Kooperationsmöglichkeiten von Netzbetreibern verbessert werden können. Insbesondere mit Blick auf die Versorgung schwer erschließbarer Gebiete spräche vieles dafür, dass die Vorteile aus einer Verbesserung der Mobilfunkabdeckung mögliche Nachteile überwiegen. Verpflichtungen zu Infrastruktur-Sharing in Form von nationalem Roaming sieht die Monopolkommission dagegen kritisch, da dies mit negativen Investitionsanreizen für die beteiligten Unternehmen verbunden ist.

57. Im Hinblick auf die erforderliche deutlich stärkere Gewichtung von Infrastrukturaspekten im Rahmen der Telekommunikationspolitik unterstützt die Bundesregierung kooperative Ansätze beim Ausbau digitaler Infrastrukturen nachdrücklich, sofern dabei wettbewerbsrechtliche Restriktionen beachtet werden.

58. Wettbewerb und Kooperation sind aus Sicht der Bundesregierung wesentliche Strukturelemente funktionsfähiger Marktordnungen. Vor diesem Hintergrund setzt die Bundesregierung auch weiterhin auf Infrastrukturwettbewerb in der Telekommunikation, wo dies im Hinblick auf die zu erwartenden Marktergebnisse vorteilhaft ist. In Bereichen, in denen der eigenwirtschaftliche und wettbewerbliche Ausbau paralleler Infrastrukturen nicht zu erwarten ist, sollten allerdings ganz eindeutig kooperative Ansätze Vorrang haben. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass hierbei in erster Linie auf freiwillige und wettbewerblich unproblematische Kooperationen gesetzt werden sollte.

59. Die Bundesregierung verweist allerdings auch auf die Vorgaben des neuen europäischen Rechtsrahmens, der unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit der Auferlegung von Verpflichtungen zu lokalem (Artikel 61 EKEK) und nationalem Roaming (Artikel 52 EKEK) vorsieht.

60. Mit Abschluss der TKG-Novelle wird die Bundesnetzagentur die Möglichkeit haben, erforderlichenfalls entsprechende Verpflichtungen anzuordnen. Die Entscheidung im Konkreten liegt immer bei der BNetzA, die vor Auferlegung entsprechender Verpflichtungen etwa zu nationalem Roaming eine objektive, vorausschauende Analyse der Wettbewerbsverhältnisse vorzunehmen und insbesondere zu prüfen hat, ob solche Maßnahmen zur Erhaltung oder Erreichung wirksamen Wettbewerbs erforderlich und im Hinblick auf bestehende oder künftige Investitionen der Marktteilnehmer vertretbar sind. Die Auferlegung von lokalem Roaming ist u. a. nur dann zulässig, wenn unüberwindbare wirtschaftliche oder physische Hindernisse für den marktgesteuerten Netzausbau im jeweiligen Gebiet bestehen.

2.5.3 Staatliche Förderung des Mobilfunkausbaus

61. Mit der Mobilfunkstrategie des Bundes wird der Bund mit zahlreichen Maßnahmen die bundesweite Mobilfunkversorgung verbessern. Als eine Maßnahme ist eine Bundesförderprogramm Mobilfunk vorgesehen, welches, vergleichbar zur Förderung von Festnetzinfrastrukturen, den Ausbau von Mobilfunkinfrastrukturen fördern soll. Die Monopolkommission bewertet die Vorhaben als mit dem EU-Beihilfenrecht vereinbar; die Beihilfen sollten allerdings nicht nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV einer wettbewerbsrechtlichen Überprüfung entzogen sein. Diese sei auf die mobile Breitbandversorgung ebenfalls anzuwenden, so dass im Wettbewerb tätige Unternehmen grundsätzlich Vorrang gegenüber staatlichen Maßnahmen haben. Überdies könne ein Förderprogramm den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen, indem private Investitionen verdrängt werden. Hier sei ein Markterkundungsverfahren zwingend vorher durchzuführen. Die geförderte Infrastruktur sei diskriminierungsfrei allen interessierten Netzbetreibern zur Verfügung zu stellen. Alternativ könne zur Schließung von Versorgungslücken auch die Versteigerung des Ausbaus in den unterversorgten Gebieten angewendet werden. Dies müsste von staatlicher Seite unterstützt werden, da hier nicht von vornherein Profitabilität zu unterstellen sei. Diese Option könne auch innerhalb der künftigen Frequenzversteigerungen realisiert werden.

62. Eine weitere Maßnahme ist die Gründung der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG), die den Mobilfunkausbau in den Bereichen vorantreiben wird, die nicht von den Versorgungsaufgaben abgedeckt sind und in denen kein unternehmerischer Ausbau erfolgen würde. Dieser Ausbau soll zudem mit den Landesförderprogrammen koordiniert werden und alle beihilfe- und verfassungsrechtlichen Vorgaben einhalten.

63. Die Monopolkommission sieht die Einrichtung der MIG grundsätzlich als grundrechtlich unbedenklich, nachdem der erwogene Anschluss- und Benutzungszwang entfallen sei. Überdies sei Artikel 87f GG zu beachten. Die Monopolkommission spricht sich dabei für die Ausgestaltung der MIG als Anstalt des öffentlichen Rechts mit gesetzlicher Grundlage aus.

64. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für Ihre Hinweise. Die MIG wurde Anfang Januar 2021 in der Rechtsform einer GmbH gegründet. Sie wird der zentrale Akteur im Mobilfunkförderprogramm sein, indem sie die Förderverfahren plant und durchführt. Die Koordination zwischen Mobilfunkunternehmen, Behörden sowie Ländern und Kommunen vor dem Hintergrund komplexer, regionaler Verfahren stehen im Zentrum der Aufgaben der MIG. Weitere Aufgabe der MIG ist es, ein GIS-Tool aufzubauen, über das etwa nutzbare Liegenschaften des Bundes, nutzbare Infrastrukturen, die aktuelle und die geplante Mobilfunkversorgung abgerufen werden können; ferner soll sie Nutzungsbedingungen und Musterverträge mit Anbietern bundesweit verfügbarer Liegenschaften, Grundstücke und Infrastrukturen (wie Strommasten) für die Anbringung von Antennen verhandeln.

2.5.4 Rechtliche und administrative Hürden senken

65. Die Monopolkommission weist auf die Errichtung einer großen Anzahl neuer Antennenstandorte hin, sog. Small Cells. Hierfür bestehe eine Reihe von Hürden, wie etwa langwierige Genehmigungsverfahren, restriktive Vorgaben und die Findung von adäquaten Standorten.

66. Die Bundesregierung hat die bestehenden Hindernisse im Rahmen der Mobilfunkstrategie identifiziert und eine Vielzahl an Maßnahmen entwickelt, um den Aufbau und die Verdichtung der Mobilfunknetze zu beschleunigen. So sieht der Regierungsentwurf für die TKG-Novelle u. a. Vorgaben für die Einrichtung und den Betrieb drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite („Small Cells“) vor. Hiermit soll Artikel 57 EKEK in deutsches Recht umgesetzt werden. Ziel der vorgeschlagenen Regelung ist der beschleunigte Ausbau von Small Cells durch Erleichterungen im Genehmigungsverfahren und Beschränkung der Kosten für Gebühren und Auslagen. Darüber hinaus sieht der Entwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes der Bundesregierung ein ganzes Maßnahmenbündel auf administrativer und rechtlicher Ebene vor, um die Hürden und den Aufwand aller am Ausbau Beteiligten weiter zu senken.

2.6 Universaldienst

67. Die BNetzA hat gemäß § 121 Absatz 1 Satz 2 TKG auch zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sich eine Änderung der Festlegung empfiehlt, welche Telekommunikationsdienste als Universaldienstleistungen gemäß § 78 TKG gelten.

68. 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.

69. Die BNetzA weist darauf hin, dass ein angemessener Breitbandanschluss aufgrund des neuen europäischen Rechtsrahmens in den Universaldienst aufgenommen werden muss. Die genauen Eigenschaften des angemessenen Breitbandinternetzugangsdienstes werden im Zuge der Umsetzung in deutsches Recht durch den Gesetzgeber festgelegt. Im Lichte der Vorgaben des EKEK sollte es darum gehen, eine Breitbandversorgung auf einem angemessenen Mindestniveau zu einem erschwinglichen Preis sicherzustellen, ohne den Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze zu behindern.

70. Anders als in der Vergangenheit entfällt aus Sicht der BNetzA mit den Vorgaben des EKEK erstmals die Prüfung, ob Breitbandanschlüsse in den Universaldienst aufgenommen werden sollten. Artikel 84 Absatz 1 EKEK legt den Universaldienstumfang derart fest, dass ein erschwinglicher und angemessener Breitbandinternetzugangsdienst umfasst ist. Die BNetzA hatte in der Vergangenheit empfohlen, Breitbandanschlüsse nicht dem Universaldienst zuzuordnen.

71. Die flächendeckende Bereitstellung von öffentlichen Münz- und Kartentelefonen ist ebenfalls Bestandteil des Universaldienstes (vgl. § 78 Absatz 2 Nummer 5 TKG). Die BNetzA weist darauf hin, dass im Juni 2019 der Bestand an Münz- und Kartentelefonen bei etwa 16.350 Geräten lag. Gleichzeitig befindet sich die Verbreitung von Mobilfunkanschlüssen mit ca. 106,9 Mio. weiter auf einem hohen Niveau. Vor diesem Hintergrund hält es die BNetzA jedoch für fraglich, ob noch ein allgemeiner Bedarf an einer flächendeckenden Bereitstellung von öffentlichen Münz- und Kartentelefonen vorhanden ist.

72. Weitere Bestandteile der Universaldienstleistung stellen ein öffentliches Teilnehmerverzeichnis und ein öffentlicher Telefonauskunftsdienst (vgl. § 78 Absatz 2 Nummer 3 und 4 TKG) dar. Insbesondere auch angesichts der zahlreichen vom Markt erbrachten, alternativen Dienste hält es die BNetzA für fraglich, inwieweit die Erbringung dieser Dienste als Grundversorgung für die Öffentlichkeit noch als unabdingbar angesehen werden kann. Insofern empfiehlt sie hier eine Anpassung des Universaldienstumfangs.

73. Aufgrund der Relevanz von Telefaxen im Rechtsverkehr mit Behörden und mit Gerichten und der Möglichkeit für sprach- oder hörbehinderte Endnutzer unter Verwendung eines Telefaxgerätes Notrufe einzuleiten, regt die BNetzA an, die Ermöglichung von Telefaxübertragungen von Anschlüssen an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort weiterhin als Universaldienstleistung beizubehalten.

74. Die Bundesregierung hat im Zuge der Umsetzung des EKEK die nationalen Regelungen zum Universaldienst neu bewertet. Als Universaldienste sind vor allem ein angemessener Breitbandinternetzugangsdienst und ein Sprachkommunikationsdienst im EKEK aufgeführt. Weitere Universaldienste können ausschließlich dann beibehalten werden, wenn die Notwendigkeit solcher Dienste angesichts der nationalen Gegebenheiten festge-

stellt wird. Die Marktbeobachtungen der BNetzA bestätigen, dass die Weiterentwicklung des Internets mit seinen vielfältigen Dienstangeboten und die breite Verfügbarkeit von Mobilfunkdiensten gegen die Notwendigkeit sprechen, das Bereitstellen öffentlicher Münz- und Kartentelefone sowie eines gedruckten Teilnehmerverzeichnisse als Universaldienstleistung aufrecht zu erhalten. Die technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen begründen zudem die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung von Telefaxübertragungen, zumal diese auch in einem IP-fähigen Netz weiterhin möglich sind. Hinzu kommt, dass mit der künftigen bundesweiten Notruf-App eine weitere Möglichkeit zum Absetzen von Notrufen für sprach- oder hörbehinderte Endnutzer geschaffen wird. Mit der Modernisierung des Universaldienstes erfolgt die Einführung eines Anspruchs auf schnelles Internet für alle Bürgerinnen und Bürger, der die Verfügbarkeit eines erschwinglichen Internetzugangsdiensts für die notwendige soziale und wirtschaftliche Teilhabe, einschließlich der Nutzung von Video-streaming-Diensten sowie Home-Office in einem angemessenen Umfang, absichert. Für die Realisierung des Anspruchs kommen insbesondere alle kurzfristig verfügbaren Anschlusstechnologien in Frage.

3 Stellungnahme zum Bereich Post

3.1 Markt- und Wettbewerbsentwicklung

75. Der Tätigkeitsbericht der BNetzA und das Sektorgutachten der Monopolkommission für den Bereich Post geben auch im Berichtszeitraum 2018/2019 wichtige Hinweise zu den Entwicklungen auf den Postmärkten.

76. Nach den Feststellungen der BNetzA profitieren im Betrachtungszeitraum sowohl der Brief- als auch der Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) von einer guten wirtschaftlichen Entwicklung.

77. Im Jahr 2018 wurden auf den Märkten des Postwesens insgesamt Umsätze in Höhe von 27,3 Mrd. Euro erzielt (2017: 26,9 Mrd. Euro). Wachstumsimpulse würden dabei insbesondere vom KEP-Markt ausgehen.

78. Im lizenzpflichtigen Briefbereich sank der Umsatz im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um 4,7 % auf rund 8,4 Mrd. Euro (2017: 8,8 Mrd. Euro).

79. Die BNetzA bilanziert nach bisher moderaten Sendungsmengenrückgängen in den Vorjahren erstmals erkennbare Mengenrückgänge (von 14,9 Mrd. auf 14,2 Mrd. Stück; minus 5 %). Der Anteil der Wettbewerber der Deutschen Post AG an der Gesamtsendungsmenge im Briefbereich ist im Berichtszeitraum mit 14 % weitgehend konstant geblieben (Deutsche Post AG: 86 % unter Zurechnung der Menge der Teilleistungssendungen).

80. Die Wettbewerbsverhältnisse im Briefbereich blieben von den Rückgängen jedoch unberührt. Die Deutsche Post AG sei mit einem umsatzbezogenen Marktanteil von 86,5 % weiterhin marktbeherrschend (2017: 86,4 %). Folglich ging der umsatzbezogene Marktanteil der Wettbewerber im Jahr 2018 auf rund 13,5 % zurück (2017: 13,6 %).

81. Die fortschreitende Digitalisierung führt zu Veränderungen sowohl im gesellschaftlichen als auch im geschäftlichen Leben. Der physische Brief bleibt nach Einschätzung der BNetzA aber bedeutend und unerlässlich.

82. Im KEP-Bereich stieg der Umsatz im Jahr 2018 um 6,4 % auf 17,7 Mrd. Euro (2017: 16,6 Mrd. Euro). Die Sendungsmenge stieg um 7,6 % auf 3,0 Mrd. Stück (2017: 2,8 Mrd. Stück). In Abgrenzung zum Güterverkehr und zu den Logistikmärkten hat die BNetzA Dienstleistungen mit einem Einzelgewicht bis 31,5 Kilogramm berücksichtigt.

83. Der boomende Online-Handel habe zu ungebrochen hohem Wachstum im KEP-Bereich geführt (Umsätze in 2018: 17,7 Mrd. Euro).

84. Die Zahl der im Inland beförderten Pakete stieg um rd. 100 Mio. Stück (von 2,4 Mrd. Stück in 2017 auf 2,5 Mrd. Stück in 2018; Anstieg von 7,1 %). Im bedeutenden Paketbereich gab es in 2018 ein Umsatzplus von 6,6 % (von 8,0 Mrd. Euro auf 8,6 Mrd. Euro). Die BNetzA rechnet mit weiteren Steigerungen in den Folgejahren.

85. Mit rund 65 % sei auch in 2018 der Hauptanteil des Umsatzes im Paketsegment erzielt worden. Im Expressbereich seien 15 % und im Kurierbereich 20 % erwirtschaftet worden.

86. Die BNetzA hat festgestellt, dass im Jahr 2018 lediglich 7 % der inländischen Paketsendungen zu Einzelpreisen bei den Anbietern eingeliefert wurden. Hierzu zählten typischerweise Sendungen von Privatpersonen (ohne Retouren im Online-Handel) sowie Einzelsendungen im B2B-Segment.

87. Dagegen seien 93 % aller Paketsendungen zu gesondert ausgehandelten Konditionen bei den Anbietern eingeliefert worden (Online-Händler wie Amazon oder Zalando).

88. Bei einem Vergleich ergeben sich bei den Einzelpreisen Stückumsätze von durchschnittlich 5,76 Euro, bei Sonderkonditionen von durchschnittlich 3,27 Euro. Grund für diesen Preisunterschied seien u. a. große Sendungsmengen je Versender, die zu deutlich niedrigeren Stückkosten im Vergleich zu den bei Einzelsendungen anfallenden Kosten führen würden.

89. Auch der Kurier- und Expressbereich habe im Berichtszeitraum vom boomenden E-Commerce profitiert. Die positiven Effekte fielen hier aber geringer als im Paketbereich aus, da der Schwerpunkt der Dienstleister in der Regel im Segment der B2B-Sendungen liegen würde. Aufgrund spezieller Kundenanforderungen (z. B. Same Day-Zustellung) würde aber auch der Anteil von B2C-Sendungen tendenziell steigen.

90. Die Monopolkommission ordnet den Wettbewerb auf dem Briefmarkt als weiterhin unzureichend ein. Das Regulierungsziel eines funktionierenden Wettbewerbs auf dem Briefmarkt sei aufgrund der Dominanz der Deutschen Post AG bislang nicht erreicht worden.

91. Auf dem Paketmarkt würde der Wettbewerb hingegen an Intensität gewinnen. Jedoch sei die Deutsche Post AG mit einem Umsatzanteil von 44 % weiterhin dominant. Auf dem Markt für Standard-Geschäftskundenpakete verfüge die Deutsche Post AG über eine beherrschende Stellung. Die anderen größeren Paketdienstleister verfügten jeweils über Marktanteile von 7 bis 14 % auf dem Paketmarkt. Durch den Aufbau eines eigenen Zustellnetzes des Versandhändlers Amazon könnten sich die Marktanteile zukünftig verschieben.

92. Wie auch die BNetzA erkennt die Monopolkommission einen Wandel im Nutzerverhalten und der Kundenbedürfnisse. Die Nutzung digitaler Kommunikationsmittel führe zu einem sukzessiven Rückgang der Briefsendungsmengen. Der Mengenrückgang betrug nach Erkenntnis der Monopolkommission bei einem zurückliegenden Betrachtungszeitraum von zehn Jahren jährlich 1 bis 2 %, in 2018 beschleunigt auf 4,7 %.

93. In anderen europäischen Ländern seien die Briefmengenrückgänge mit über 4 % bereits seit einigen Jahren sichtbar, was u. a. auf eine stärkere Digitalisierung der Kommunikationsmärkte zurückzuführen sein könnte. In Deutschland erwartet die Monopolkommission im Zuge der weiteren Digitalisierung der Kommunikation einen weiteren Rückgang der Sendungsmengen und der Umsätze im lizenzpflichtigen Briefmarkt um etwa 2 bis 3 % pro Jahr. Waren- und personalisierte Werbesendungen würden den Rückgang nach den Erfahrungen auf den Postmärkten in anderen Ländern nicht kompensieren können.

94. Der Wettbewerb auf den deutschen Briefmärkten finde nahezu ausschließlich im Geschäftskundenbereich statt, der 92 % der lizenzpflichtigen Briefmengen umfasse. Diese Sendungen werden – anders als bei Sendungen für Privat- und Kleinversender – zu einem durch Teilleistungs- und Mengenrabatte reduzierten Porto befördert.

95. Die Monopolkommission geht davon aus, dass sich die Wettbewerbssituation auf dem Briefmarkt in absehbarer Zeit nicht spürbar ändern wird. Einzelne Postdienstunternehmen könnten ihre Sendungsmengen nur zulasten der Marktanteile anderer Wettbewerber steigern. Die Wettbewerber stünden dabei größtenteils weit hinter der Deutschen Post AG zurück.

96. Bei hybriden Briefprodukten (digitale Komponenten verbunden mit klassischer Zustellung) wird eine unzureichende Erfassung durch die Regulierung bemängelt. Zusatzleistungen nicht postalischer Art wie Druck oder Kuvertierung eines Briefes sowie telekommunikationstechnische Dienste wie die Übersendung eines Briefes per E-Mail unterlägen nicht dem Postgesetz und damit auch nicht der Entgeltgenehmigung. Die Kombination der Dienstleistungen könne vom marktbeherrschenden Unternehmen genutzt werden, um regulierte Entgelte zu unterlaufen. Zwar habe die BNetzA solche Beeinträchtigungen bislang noch nicht festgestellt, dennoch sollten die Entwicklungen in diesem Bereich weiterhin beobachtet und der bestehende Regulierungsrahmen bei Bedarf angepasst werden.

97. Die Monopolkommission weist auf die Auswirkungen des zunehmenden Online-Handels und der damit verbundenen Zustellaktivitäten auf Verkehr und Umwelt hin. Es entstünden Nutzungskonkurrenzen im öffentlichen Raum. Kommunen stünden vor den Herausforderungen, die verschiedenen Belange und Interessen in Einklang zu bringen.

98. Als Optimierungsoptionen, die auch mit Effizienzvorteilen für den Kunden verbunden sein können, nennt die Monopolkommission die Beschickung von Microdepots und die Auslieferung mit Lastenfahrrädern sowie die Zusammenarbeit von Paketdienstleistern beim Betrieb von Paketstationen und bei der Nutzung von Pakethops auf diskriminierungsfreier Basis. In diesen Bereichen könne eine Zusammenarbeit von Wettbewerbern – unter Beachtung des kartellrechtlich erlaubten Rahmens – sinnvoll sein.

99. Deutschland weist nach Auffassung der Bundesregierung einen sehr leistungsstarken und international wettbewerbsfähigen Postmarkt auf, dessen Leistungsfähigkeit gerade auch im Zuge der Corona-Pandemie jeden Tag aufs Neue von den Postdienstleistern unter Beweis gestellt wird.

100. Wettbewerbliche Strukturen bieten aus Sicht der Bundesregierung die beste Gewähr dafür, dass die Leistungsfähigkeit auch in Zukunft erhalten bleibt und die Herausforderungen der digitalen Transformation in bestmöglicher Weise gemeistert werden können.

101. Durch die fortschreitende Digitalisierung werden sowohl Angebot und Nachfrage nach Postdienstleistungen als auch Wertschöpfungsstrukturen beeinflusst. Die Märkte für Briefkommunikation sind durch die zunehmende elektronische Kommunikation stark unter Druck geraten. Während es in anderen europäischen Ländern bereits zu drastischen Einbrüchen der Sendungsmengen gekommen ist, verläuft der Rückgang in Deutschland aber noch moderat. Demgegenüber verzeichnen die Paketmärkte seit Jahren hohe Wachstumsraten. Insbesondere der E-Commerce erweist sich hier als Treiber, der als Folge der Corona-Pandemie weitere Wachstumsimpulse erhalten wird.

102. Während die flächendeckende Versorgung mit angemessenen und ausreichenden Postdienstleistungen in den vergangenen Jahren nicht gefährdet war, hat sich chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb auf den Postmärkten auch aus Sicht der Bundesregierung nicht zufriedenstellend entwickelt, auch wenn die Wettbewerbsentwicklung in Deutschland nach wie vor besser verläuft als in den meisten anderen europäischen Ländern.

103. Zwar haben die Wettbewerber auf den Paketmärkten bei deutlich wachsenden Mengen nach den von der Monopolkommission zitierten Daten Marktanteile von zusammen über 50 % halten können. Auf den Briefmärkten liegt der Wettbewerberanteil allerdings bei unter 15 % und bleibt damit hinter den Erwartungen zurück.

104. Zugleich steht die Dienstleistungsqualität zunehmend in der Kritik, wie die im Berichtszeitraum deutlich gestiegene Anzahl an Verbraucherbeschwerden zeigt, die beim Verbraucherservice Post der BNetzA eingegangen sind. Die veränderten Marktbedingungen, die nach wie vor unbefriedigende Wettbewerbssituation und die nicht immer zufriedenstellende Qualität der Dienstleistungen erfordern aus Sicht der Bundesregierung eine Neuausrichtung der postrechtlichen Vorgaben.

105. Vor dem Hintergrund der Corona-Krise und daraus resultierender Anpassungsnotwendigkeiten in der Wirtschaft im Allgemeinen und im Postsektor im Besonderen hat sich die Bundesregierung entschieden, die perspektivisch erforderliche große Reform des Postgesetzes zu einem späteren Zeitpunkt zu starten und in einem ersten Schritt nur solche Änderungen vorzunehmen, die rechtlich erforderlich sind. Zudem wurden im Vorgriff auf eine größere Reform einzelne aus verbraucher- und wettbewerbspolitischer Sicht wichtige Anpassungen vorgenommen. Die Notwendigkeit weiterer Anpassungen bleibt auf Sicht weiter bestehen und muss in einem zweiten Schritt zu weiteren umfassenden Änderungen des Rechtsrahmens führen.

106. Ziel muss es nach Auffassung der Bundesregierung sein, Postdienstleistungen von guter Qualität sicherzustellen, eine positive Wettbewerbsentwicklung zu gewährleisten und unnötige Regulierungen abzubauen. Um eine breite Diskussion anzustoßen, wie diese Ziele am besten erreicht werden können, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bereits im August 2019 Eckpunkte für eine Novelle des Postrechtsrahmens vorgelegt.

107. Aus Sicht der Bundesregierung weist die Monopolkommission mit Recht auf negative externe Effekte eines mit dem Online-Handel einhergehenden starken Wachstums des KEP-Verteilverkehrs, insbesondere im Innenstadtbereich, und das Potential einer stärkeren Zusammenarbeit der KEP-Unternehmen hin. Die Bundesregierung begrüßt Initiativen von KEP-Dienstleistern zur Zusammenarbeit auf der „letzten Meile“ im Bereich der innerstädtischen Versorgung oder mit Blick auf die effiziente und nachfragegerechte Abdeckung ländlicher Räume, sofern diese kartellrechtskonform ausgestaltet sind und zugleich Umwelt- und Verkehrsbelangen Rechnung tragen.

3.2 Universaldienst – Qualität – Kundenschutz

108. Die Bundesregierung hebt – ebenso wie die BNetzA in ihrem Tätigkeitsbericht – die besondere Bedeutung einer qualitativ hochwertigen Versorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen und die Notwendigkeit einer Stärkung der Verbraucherrechte hervor.

109. In die Überlegungen zu einer Neufassung der Qualitätsvorgaben sollte nach Auffassung der BNetzA die Frage einbezogen werden, inwieweit eine stärkere Flexibilisierung bei der Universaldienstbestimmung der dynamischen Marktentwicklung Rechnung tragen könnte. Dies könne sich mit Blick auf andere europäische Länder sowohl auf konkrete Produkte als auch auf Ausdifferenzierungen bei der Zustellfrequenz beziehen. Bei allen Überlegungen gelte es, das Vertrauen der Menschen in eine verlässliche Postversorgung zu erhalten und die vom Gesetz geforderten erschwinglichen Preise sicherzustellen.

110. Neben der Diskussion über die Ausgestaltung adäquater Mindeststandards für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen solle auch die sinnvolle Ausformung konkreter Verbraucherrechte in den Blick genommen werden. In diesem Sinne komme den Qualitätsmerkmalen wie z. B. den konkreten Zustellmodalitäten im Paketbereich eine allgemeine verbraucherschützende Wirkung zu.

111. Die BNetzA plädiert für eine bessere Information der Verbraucherinnen und Verbraucher. Dazu beitragen könnten einheitliche Transparenzvorgaben wie adressatengerechte Aufbereitungen auf den Internetseiten oder andere Veröffentlichungen der Postdienstleister und die Verankerung von Informationspflichten zu Leistungsversprechen, Haftung und Regellaufzeiten.

112. Hinsichtlich der Leistungsqualität aus Verbrauchersicht weist die BNetzA auf deutlich gestiegene Beschwerdezahlen hin (2017: 6.100 Beschwerden, 2018: 12.615 Beschwerden, 2019: 18.209 Beschwerden). Die BNetzA sieht es daher als wichtige Aufgabe an, die Qualität im Postbereich weiterhin aufmerksam zu überwachen.

113. Die BNetzA führt an, dass die rechtlichen Möglichkeiten, bei vorübergehenden Qualitätsmängeln für zügige Abhilfe zu sorgen, beschränkt seien. Sanktionsmöglichkeiten, wie z. B. Bußgelder, seien im Gesetz bisher nicht vorgesehen. Wie auch in den Eckpunkten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für eine Novellierung des Postgesetzes angelegt, hält es die BNetzA für sinnvoll, die verbraucherschützenden Rechtsbestimmungen in diesem Bereich zu stärken und auch mit Durchsetzungsmechanismen zu versehen. Wirksame Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen seien in anderen europäischen Ländern üblich. Ausnahmen stellten die gesetzlichen Vorgaben in Deutschland und Österreich dar.

114. Nach Auffassung der Monopolkommission sollte der Universaldienst bedarfsgerecht angepasst werden, um zu hohe Kosten für die postalische Grundversorgung zu vermeiden. Zur Optimierung seien insbesondere eine Reduzierung der Zustellfrequenz auf fünf Tage, was der Mindestanforderung der EU-Postdiensterrichtlinie entspricht, und die Zustellung an Paketstationen oder dezentralen Postfachanlagen in Betracht zu ziehen.

115. Die Laufzeitmessung für den Universaldienst sollte nicht durch das regulierte Unternehmen, sondern – aus Gründen größerer Objektivität – durch die BNetzA erfolgen. Ebenso würde nach Ansicht der Monopolkommission ein bundesweiter Einheitstarif, unabhängig vom Versand- und Zustellort, einen Beitrag zu einheitlichen Lebensverhältnissen gewährleisten. Ausnahmen sollten allerdings bei besonders kostenintensiven Zustellungen möglich sein.

116. Die Monopolkommission bemängelt, dass die BNetzA bei regionalen oder zeitweiligen Qualitätsdefiziten nicht wirksam handeln könne. Durch eine Verfahrensvereinfachung sollte es der BNetzA ermöglicht werden, leistungsfähige Postunternehmen in Eilfällen auch kurzfristig zur Behebung von Störungen des Universaldienstes zu beauftragen.

117. Im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher sollte ein gesetzlich vorstrukturiertes Beschwerdemanagement bei den Unternehmen sowie die verpflichtende Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren eingeführt werden.

118. Aus Sicht der Bundesregierung braucht Deutschland auch in Zukunft einen qualitativ hochwertigen Universaldienst. Postdienstleistungen müssen für alle Menschen gut erreichbar sein, unabhängig davon, ob sie in der Stadt leben oder auf dem Land. Deshalb gilt es, ein flächendeckendes Filial- und Briefkastennetz aufrechtzuerhalten, das an den Bedürfnissen der Kunden ausgerichtet ist.

119. Die geltenden Qualitätsstandards sollten aus Sicht der Bundesregierung mindestens beibehalten werden. Dies gilt insbesondere für die Filial- und Briefkastendichte sowie im Grundsatz auch für die Laufzeitvorgaben. Dabei sind gegebenenfalls auch Effizienzgewinne durch den Einsatz moderner Technik, etwa bei der Briefkastenleerung, zu berücksichtigen.

120. Die Einschätzungen der Monopolkommission zur Zustellhäufigkeit wird die Bundesregierung bei etwaigen zukünftigen Änderungen des Rechtsrahmens berücksichtigen. Das europäische Recht verlangt im Rahmen des Universaldienstes eine Zustellung an mindestens fünf Tagen pro Woche, das nationale Recht sieht sechs Zustelltage vor. Die Monopolkommission weist in diesem Zusammenhang auf die vielschichtigen Interessenlagen von unterschiedlichen Nutzergruppen wie Verbraucherinnen und Verbrauchern, Unternehmen und Verlagen hin, die aus Sicht der Bundesregierung bei etwaigen Änderungen des Rechtsrahmens umfassend zu berücksichtigen wären.

121. Vor dem Hintergrund zunehmender Beschwerden über Qualitätsmängel sollte die BNetzA in Zukunft intensiver überprüfen können, wie die Grundversorgung vor Ort gewährleistet wird. Stellt die BNetzA auf Grundlage eigener Überprüfungen fest, dass der Universaldienst nicht oder nicht in der vorgegebenen Qualität erbracht wird, müssen ihr effektive Instrumente zur Verfügung stehen, um die festgestellten Missstände schnell zu beheben. Dies kann nach Auffassung der Bundesregierung sichergestellt werden, indem neben aussagekräftigen regelmäßigen Meldepflichten durchsetzbare behördliche Anordnungsbefugnisse und Bußgeldtatbestände geschaffen werden.

122. Eine gute Qualität ist aus Sicht der Bundesregierung nicht nur beim Universaldienst wichtig, sondern bei allen Postdienstleistungen, die in Deutschland erbracht werden. Deshalb erscheint es sinnvoll, Qualitätsvorgaben und Kundenrechte im Postgesetz zu verankern, die sich an alle Anbieter richten.

123. Der Verbraucherservice Post der BNetzA hat in den letzten Jahren einen deutlichen Anstieg der Beschwerden über Mängel bei Postdienstleistungen verzeichnet. Auch wenn nur ein kleiner Teil der in Deutschland jedes Jahr beförderten Sendungen betroffen ist, sollten die Interessen der Nutzer zukünftig stärker in den Fokus rücken. Deshalb ist es wichtig, dass den Nutzern wirksame Kundenrechte gegenüber allen Postdienstleistern zur Verfügung stehen.

124. Zu prüfen ist deshalb, inwieweit für Empfänger von Postsendungen der Kundenschutz verbessert werden kann. So ist etwa im Versandhandel regelmäßig nur der Versender Vertragspartner des Paketdienstleisters, während in den meisten Fällen der Empfänger von Mängeln in der Zustellung betroffen ist. Die BNetzA sollte in diesem Zusammenhang als Verbraucherschutzbehörde im Postbereich gestärkt werden.

125. Um effektive Kundenrechte zu gewährleisten, sollte in Zukunft zudem mehr Transparenz geschaffen werden, damit für Versender und Empfänger klar erkennbar ist, welchen Leistungsumfang und welche Leistungsqualität sie bei der Inanspruchnahme bestimmter Produkte erwarten können. Werden Qualitätsvorgaben nicht eingehalten, müssen die Nutzer diese Mängel wirksam geltend machen können. Dies setzt aus Sicht der Bundesregierung neben wirksamen materiellen Kundenrechten auch effektive Verfahren voraus.

126. Bei Beschwerden über Postdienstleistungen stehen zunächst die Postdienstleister selbst in der Pflicht, ein effektives Beschwerdeverfahren bereitzustellen. Denn auftretende Probleme können in der Regel am schnellsten und einfachsten zwischen Kunde und Anbieter geregelt werden. Soweit erforderlich, sollten diese Verfahren in Grundzügen gesetzlich vorstrukturiert werden.

127. Scheitert die Einigung mit dem Postdienstleister, besteht bereits heute die Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren vor der BNetzA durchzuführen. Eine Reihe von Postdienstleistern verschließt sich jedoch der Teilnahme an diesen derzeit freiwilligen Verfahren. Da sich für den Kunden meist aufgrund geringer Schadenshöhen der Weg zu den Gerichten nicht lohnt, ist ein effektives Schlichtungsverfahren in der Regel die einzige Möglichkeit, einen Schaden ohne erhebliches Kostenrisiko geltend zu machen. Deshalb plant die Bundesregierung die kurzfristige Einführung einer Pflicht zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren für Postdienstleister.

3.3 Weiterentwicklung der Marktregulierung

128. Die Monopolkommission begrüßt die im August 2019 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie mit der Vorlage von Eckpunkten für eine Novelle des Postgesetzes initiierte Diskussion einer umfassenden Anpassung des Postrechtsrahmens. Eine Novelle würde nach Auffassung der Monopolkommission insbesondere die Chance für mehr Wettbewerb im Briefmarkt eröffnen. Die Monopolkommission hat hierzu eine Vielzahl konstruktiver Vorschläge unterbreitet.

129. So vertritt die Monopolkommission die Ansicht, dass die Lizenzpflicht für Briefdienstleister durch eine reine Anzeigepflicht ersetzt werden könne, sofern die Qualität und Zuverlässigkeit der Postdienstleistungen effizient unter Zurverfügungstellung von Sanktionsmöglichkeiten überprüft und sichergestellt werde.

130. Die Überlegung, den sog. „Drei-Kriterien-Test“ zur Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit der Postmärkte in das PostG aufzunehmen, wird von der Monopolkommission grundsätzlich begrüßt. Die Notwendigkeit der sektorspezifischen Regulierung des Briefmarktes wird unterstrichen, der Paketmarkt könne allerdings als Ergebnis des Tests möglicherweise davon ausgenommen werden.

131. Die Monopolkommission hat sich sehr ausführlich mit Fragen der Entgeltregulierung im Briefmarkt auseinandergesetzt. U. a. schlägt sie vor, dass das Ex-ante-Entgeltgenehmigungsverfahren beibehalten wird, um den Verbraucherschutz zu gewährleisten.

132. Eine Vereinfachung des Maßgrößenverfahrens sei anzustreben, indem die für die Berechnung notwendigen Daten der Deutschen Post AG laufend aktuell gehalten werden und damit vor Beginn eines Verfahrens bereits aufbereitet vorliegen.

133. Darüber hinaus solle die BNetzA die Kosten eines hypothetischen, effizienten Unternehmens im Wettbewerb modellbasiert anhand eines analytischen Kostenmodells ermitteln und für die Prüfung der Kosten der Deutschen Post AG in Entgelt- und Missbrauchsverfahren nutzen.

134. Der Gesetzgeber solle sicherstellen, dass neutrale Aufwendungen künftig nicht mehr Bestandteil des regulatorischen Kostenmaßstabs sind und § 20 Absatz 2 Satz 2 PostG sowie § 3 Absatz 4 Satz 3 PEntgV ersatzlos streichen. Aus Sicht der Monopolkommission sei es zweifelhaft, ob die Einbeziehung der Kosten für die Beamtenversorgung, das höhere Gehaltsniveau und die Kosten des Universaldienstes in der heute praktizierten Weise noch angemessen ist.

135. Bis zu einer Änderung des PostG solle die BNetzA die Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen auf ein Mindestmaß reduzieren. Die Monopolkommission hält im Übrigen an ihrer Empfehlung fest, den in der PEntgV geregelten Gewinnzuschlag, wie vor der Änderung 2015, wieder an dem unternehmerischen Risiko und nicht an den von Regulierungsbehörden festgesetzten Gewinnzuschlägen ausländischer Ex-Monopolisten (§ 3 Absatz 2 PEntgV) zu orientieren.

136. Die Monopolkommission spricht sich für eine Verschärfung der Marktmissbrauchsaufsicht auf den Briefmärkten aus. Als konkrete Maßnahmen und Ziele werden umfangreichere Auskunftsrechte der BNetzA, Schadensersatzansprüche der Marktteilnehmer bei Wettbewerbsverstößen und Bußgelder sowie die Verhinderung von wettbewerbswidrigem „Preis-Dumping“ vorgeschlagen.

137. Die Generalklausel des Missbrauchstatbestandes in § 32 PostG solle um Fallbeispiele, wie Preishöhenmissbrauch, Diskriminierung von Wettbewerbern oder Kunden hinsichtlich der Entgelte und Geschäftsbedingungen und die Behinderung von Wettbewerbsmöglichkeiten durch die Versagung des Zugangs zu Zustelleinrichtungen oder die diskriminierende Gestaltung von Produkten sowie um Vermutungstatbestände entsprechend §§ 28 Absatz 2 TKG erweitert werden.

138. Die Monopolkommission fordert des Weiteren Antragsrechte für Marktteilnehmer im Rahmen von Missbrauchsverfahren. Bislang könne sich zwar jeder Marktteilnehmer mit Beschwerden an die BNetzA wenden, um eine Prüfung nach §§ 24, 25 PostG oder ein Missbrauchsverfahren nach § 32 PostG zu initiieren. Allerdings hätten die Marktteilnehmer keine Möglichkeit, ein behördliches Verfahren zu erzwingen. Ein Antragsrecht würde nach Auffassung der Monopolkommission den Beschwerdeführern die Möglichkeit geben, einen Bescheid, der ein Missbrauchsverfahren einstellt, vor den Gerichten anzufechten.

139. Die Teilleistungspflicht sollte nach Auffassung der Monopolkommission auf Sendungen bis 2.000 Gramm erweitert werden, um den Wettbewerbern der Deutschen Post AG auch dieses Geschäftsfeld zu eröffnen.

140. Ein obligatorischer Wettbewerbersrabatt (günstigere Teilleistungspreise für Wettbewerber als für Endkunden) ist aus Sicht der Monopolkommission nicht gerechtfertigt, da Konsolidierer, anders als Großhändler im Telekommunikationsmarkt, das Produkt nicht verändern oder verbessern.

141. Die Monopolkommission schlägt eine Ausdehnung der Auskunftsrechte der BNetzA vor; diese sollten auch auf Kunden sowie zudem auf Unternehmen auf vor- und nachgelagerten Märkten erweitert werden. Die Monopolkommission begründet dies mit dem Umstand, dass Kunden üblicherweise nicht daran interessiert seien, freiwillig an der Aufklärung von Missbrauchsvorwürfen mitzuwirken, wenn sie durch das missbräuchliche Verhalten begünstigt wurden. Zudem seien angesichts der Dynamik der digitalen Substitution von Briefsendungen, Auskünfte Dritter, die im Bereich der digitalen Kommunikation tätig sind, zur Einschätzung der Entwicklungen im Postmarkt wichtig.

142. Eine Prüfung auf Diskriminierungs- und Missbrauchstatbestände solle bei den Konditionen und Serviceentgelten des konzerneigenen Konsolidierers der Deutschen Post AG besonders sorgfältig erfolgen, da hier besondere Missbrauchsmöglichkeiten bestünden. Die Vorlagepflicht von Teilleistungsverträgen nach § 30 PostG solle sich auf alle Unternehmen beziehen, die aus wirtschaftlichen, persönlichen oder sonstigen vertraglichen Gründen unter dem Einfluss des marktbeherrschenden Unternehmens stehen. Aus Transparenzgründen sollen Änderungen der Teilleistungskonditionen in Form von allgemeinen Geschäftsbedingungen vor ihrer Umsetzung zunächst der Bundesnetzagentur vorgelegt werden.

143. Nach Auffassung der Monopolkommission sei der aktuelle Bußgeldkatalog des PostG lückenhaft; Qualitäts- und Versorgungsmängel könne die Bundesnetzagentur nicht mit Bußgeldern ahnden. Der Bußgeldrahmen sei im Übrigen zu gering. Das Risiko einer Sanktion sowie die Sanktionshöhe seien – gemessen an den betriebswirtschaftlichen Vorteilen eines missbräuchlichen Verhaltens – nicht erheblich. Eine grundsätzliche Erhöhung des Bußgeldrahmens sei empfehlenswert, eine Orientierung an den Vorschriften des Kartellrechts angemessen.

144. Weiter fordert die Monopolkommission eine Überarbeitung der Schadensersatzpflicht nach dem bisherigen § 38 PostG und die Einführung einer Gewinnabschöpfungsregelung entsprechend § 43 TKG. Eine solche Regelung würde es für ein marktbeherrschendes Unternehmen unattraktiver machen, gegen Regulierungsbestimmungen zu verstoßen, da es sich dem Risiko aussetzen würde, die daraus resultierenden wirtschaftlichen Vorteile wieder abgeben zu müssen.

145. Hybridprodukte, die aus einer klassischen Briefbeförderung und nicht postalischen Zusatzleistungen bestehen, sollten in der Entgeltregulierung auch daraufhin überprüft werden, ob die Zusatzleistungen zu marktgerechten Preisen angeboten werden oder eine Möglichkeit zur Umgehung der Ex-ante-Regulierung bieten. Die

Monopolkommission schlägt vor, die BNetzA in die Lage zu versetzen, diese nicht postalischen Zusatzleistungen im Rahmen der Entgeltkontrolle ebenfalls überprüfen zu können.

146. Aus Sicht der Bundesregierung spricht viel dafür, die bisherige Lizenzpflicht für Briefdienstleister und die Anzeigepflicht für sonstige Paketdienstleister zu einer einheitlichen Meldepflicht zu vereinigen. Die bisher im PostG vorgesehene Möglichkeit, Anbietern bei Verstößen gegen postrechtliche Vorgaben die Lizenz zu entziehen, sollte durch eine wirksame Sanktionsnorm gegenüber allen Postdienstleistern ersetzt werden. Mögliche Sanktionen müssen verhältnismäßig sein, sollten aber bis zu einem Verbot reichen, Postdienstleistungen anzubieten.

147. Der „Drei-Kriterien-Test“ prüft unter anderem, ob die Instrumente des allgemeinen Wettbewerbsrechts ausreichen, um Wettbewerbsprobleme im jeweiligen Markt zu beheben. Nur wenn diese Frage verneint wird, kommt die Einführung des schärferen sektorspezifischen Rechts in Frage. Die konkrete Überantwortung eines Marktes in die sektorspezifische Regulierung wäre demzufolge Ergebnis einer spezifischen Prüfung der Regulierungsbehörde und nicht Ergebnis gesetzlicher Festlegungen. Die Bundesregierung hält die Debatte über die Aufnahme des „Drei-Kriterien-Tests“ in das PostG für sinnvoll, zumal sich das Konzept im TKG bewährt hat und auch das Bundeskartellamt in den Prüfprozess einbezogen wird.

148. Die Entgeltregulierung für Briefdienste muss aus Sicht der Bundesregierung auch weiterhin ein zentrales Instrument der Marktregulierung bleiben. Ähnlich wie im TKG verankert, sollten aus Sicht der Bundesregierung Flexibilisierungen im Hinblick auf die Frage geprüft werden, welche Entgelte welcher Art der Regulierung unterfallen. Statt einer unmittelbaren gesetzlichen Anordnung einer spezifischen Entgeltregulierung könnte diese Entscheidung in Zukunft stärker von den jeweiligen Marktgegebenheiten abhängig gemacht werden.

149. Zu prüfen ist zudem, ob und in welchem Umfang spezifische Regelungen des TKG in das PostG übernommen werden sollten; so etwa das Konsistenzgebot und auch Vermutungstatbestände für missbräuchliches Verhalten marktbeherrschender Unternehmen.

150. Die Aufnahme einer konkreten Regelung zu dem aus dem allgemeinen Wettbewerbsrecht und dem Telekommunikationsrecht bekannten „Preis-Kosten-Scheren-Test“ in das Postgesetz erscheint aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll. Damit soll gewährleistet werden, dass der Preisabstand zwischen Zugangsleistungen und auf späteren Wertschöpfungsstufen angebotenen Endkundenleistungen ausreichend groß ist, damit Wettbewerber, die auf Grundlage des Teilleistungszugangs nach § 28 PostG eigene Endkundenleistungen anbieten, eine angemessene Marge erzielen können.

151. Mit Blick auf das im PostG enthaltene Konzept der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung spricht aus Sicht der Bundesregierung perspektivisch nichts gegen die Verwendung analytischer Kostenmodelle, sofern die BNetzA deren Verwendung im Hinblick auf die Ziele und Vorgaben des PostG als erforderlich und geeignet einschätzt.

152. Dem Vorschlag der Monopolkommission, im Zuge von Entgeltgenehmigungen neutrale Aufwendungen nicht mehr anzurechnen, wird von der Bundesregierung nicht zugestimmt. Diese Aufwendungen werden im Rahmen der Entgeltgenehmigung nur dann berücksichtigt, wenn hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung vom regulierten Unternehmen nachgewiesen wird. Die BNetzA hat im Rahmen von Entgeltgenehmigungsverfahren zu prüfen, ob die Berücksichtigung der genannten Aufwendungen berechtigt und der Höhe nach angemessen ist.

153. Im Hinblick auf die von der Monopolkommission vorgeschlagene Änderung der PEntgV ist auf das zwischenzeitlich ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2020 hinzuweisen. Um den vom Bundesverwaltungsgericht festgestellten Konflikt zwischen Verordnungs- und Gesetzesrecht im Hinblick auf die Bestimmung des Gewinnsatzes im Rahmen von Entgeltgenehmigungsverfahren aufzulösen, soll die bisher in der PEntgV enthaltene Regelung zukünftig im PostG selbst geregelt werden. Damit wird aus Gründen der Rechtssicherheit klargestellt, dass eine Vergleichsmarktbetrachtung zur Bestimmung des Gewinnsatzes mit dem postrechtlichen Effizienzkostenbegriff vereinbar ist.

154. Davon unabhängig wird die Bundesregierung im Rahmen der anstehenden weitergehenden Reform des Postgesetzes die Grundsätze der Entgeltregulierung, inkl. der Berechnung des Gewinnzuschlags unter Berücksichtigung der von der Monopolkommission vorgebrachten Aspekte, kritisch überprüfen. Ziel der Bundesregierung ist es, fairen Wettbewerb in Postmärkten sicherzustellen und auch weiterhin eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten.

155. Zudem soll eine konkretisierende Rechtsgrundlage für die Lastenallokationspraxis der Bundesnetzagentur geschaffen werden. Diese ermöglicht es, auch in Zukunft Lasten nach dem Tragfähigkeitsprinzip zuzuordnen, wenn diese bei einer ausschließlich verursachungsgerechten Zuordnung zu den Produkten nicht erwirtschaftet werden können. Dabei wird der vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Zurechnungszusammenhang zwischen Lasten und genehmigungsbedürftigen Entgelten aufgegriffen.

156. Die von der Monopolkommission thematisierte Regulierung des Teilleistungszugangs sollte aus Sicht der Bundesregierung überprüft werden, insbesondere hinsichtlich einer Erweiterung auf Briefsendungen über 1000 Gramm und eine mögliche Einbeziehung von Warensendungen und Presseerzeugnissen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die nach europäischem Recht verlangte und für eine wirksame Missbrauchsaufsicht erforderliche Transparenz im Bereich von Zugangsprodukten nicht in vollem Umfang gewährleistet war. Deshalb spricht aus Sicht der Bundesregierung einiges für eine Überarbeitung der gesetzlichen Vorgaben zur Vorlage und zur Veröffentlichung von Zugangsverträgen. Einen obligatorischen Wettbewerberrabatt bei Teilleistungspreisen im Verhältnis zu Endkunden lehnt die Bundesregierung ab; die diesbezügliche Argumentation der Monopolkommission ist überzeugend.

157. Die Bundesregierung unterstützt den Vorschlag der Monopolkommission, Antragsrechte für Wettbewerber im Rahmen der postrechtlichen Missbrauchsaufsicht vorzusehen und insoweit eine inhaltliche Angleichung an das TKG vorzunehmen.

158. Die Bundesregierung hält den Vorschlag der Monopolkommission, Auskunftsrechte der BNetzA gegenüber Kunden des marktmächtigen Unternehmens zu erweitern, für sinnvoll; ob und in wieweit Auskunftsrechte auch gegenüber Unternehmen, die außerhalb des Postmarktes, aber auf vor- oder nachgelagerten Märkten tätig sind, zwingend erforderlich sind, ist zu prüfen. Ziel sollte in jedem Fall sein, der BNetzA die Marktdefinition und -analyse der jeweiligen Postmärkte im Rahmen des „Drei-Kriterien-Tests“ zu ermöglichen. Insbesondere könnte zunehmend der Bereich der digitalen Kommunikation berücksichtigt werden, um etwaige Substitutionsbeziehungen zu den der Regulierung unterworfenen Postmärkten zu untersuchen.

159. Auch aus Sicht der Bundesregierung sind die Bußgeldvorgaben des aktuellen PostG grundlegend überarbeitungsbedürftig. Viele Gesetzesverstöße sind bisher nicht oder unzureichend bußgeldbewehrt. Zudem spricht einiges dafür, die Schadenersatzregelungen zu überarbeiten und eine Regelung analog zur Vorteilsabschöpfung in das PostG aufzunehmen.

160. Der Vorschlag der Monopolkommission, Hybridprodukte, die aus einer klassischen Briefbeförderung und nicht postalischen Zusatzleistungen bestehen, in der Entgeltregulierung durch die BNetzA daraufhin zu überprüfen, ob die Zusatzleistungen zu marktgerechten Preisen angeboten werden oder ob hierdurch eine Umgehung der Ex-ante-Regulierung vorliegt, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Ob hierfür tatsächlich eine Ausweitung der Befugnisse der BNetzA erforderlich ist, ist aus Sicht der Bundesregierung prüfenswert.

3.4 Mehrwertsteuerbehandlung von Universaldienstleistungen

161. Die Monopolkommission beschreibt erneut eine privilegierte Befreiung der von der Deutschen Post AG erbrachten Universaldienstleistungen von der Umsatzsteuer. Dieses schaffe eine umsatzsteuerliche Ungleichbehandlung gegenüber anderen Postdienstleistern, die ebenfalls Teile des Universaldienstes erbringen.

162. Nach Auffassung der Monopolkommission werden Wettbewerber der Deutschen Post AG mehrwertsteuerrechtlich schlechter gestellt als das marktbeherrschende Unternehmen. So seien zwar nach Artikel 132 Absatz 1a der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie nur von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistungen von der Umsatzsteuer befreit.

163. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union gilt die Umsatzsteuerbefreiung jedoch sowohl für öffentliche Posteinrichtungen als auch private Unternehmen, die sich verpflichten, postalische Dienstleistungen zu erbringen, die den grundlegenden Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen und damit in der Praxis den gesamten Universalpostdienst in einem Mitgliedstaat oder einem Teil davon gewährleisten.

164. Sollte eine Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nummer 11b UStG mangels notwendiger Mehrheit auf EU-Ebene für eine dafür erforderliche Änderung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie nicht möglich sein, schlägt die Monopolkommission zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen eine entsprechende Ausweitung der Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nummer 11b UStG vor. Danach sollte die Umsatzsteuerbefreiung für alle Wettbewerber, die Universaldienstprodukte zu einem allgemeinen Standardtarif anbieten, ausgeweitet werden, um Chancengleichheit im Wettbewerb um die Kunden herzustellen, die sich die Mehrwertsteuer nicht im Wege des Vorsteuerabzugsabzugs erstatten lassen können.

165. Die Monopolkommission bemängelt, dass die Deutsche Post AG in der Lage sei, ungerechtfertigte Preisvorteile für Geschäfts- und Teilleistungskunden auf Grund von rabattierten Großkunden- oder Teilleistungsentgelten anbieten zu können, die in dieser (umsatzsteuerreduzierten) Form von anderen Marktteilnehmer nicht angeboten werden könnten.

166. Der Einwand der Monopolkommission, dass nach § 4 Nummer 11b UStG die Umsatzsteuerbefreiung lediglich von Postdienstleistern in Anspruch genommen werden könne, die den gesamten Universaldienst allein oder über Kooperationsverträge – flächendeckend in der Bundesrepublik anbieten, wird von der Bundesregierung nicht geteilt.

167. Die Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nummer 11b UStG kommt nur für solche Leistungen in Betracht, die dem Gemeinwohl dienen, den sogenannten Post-Universaldienstleistungen. Das sind Leistungen, mit denen eine Grundversorgung der Bevölkerung sichergestellt wird. Die Vorschrift ist offen ausgestaltet, d.h. jeder Unternehmer, der die persönlichen und die sachlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, kann Post-Universaldienstleistungen umsatzsteuerfrei im Sinne des UStG erbringen.

168. Die Steuerbefreiung nach § 4 Nummer 11b UStG kommt weder für spezifische, von den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse abtrennbare Dienstleistungen (z. B. solche Dienstleistungen, die besonderen Interessen von Wirtschaftsteilnehmern entsprechen), noch für solche Dienstleistungen in Betracht, die nicht von allgemeinem Interesse sind, weil sie nicht den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, auch wenn deren Bedingungen nicht explizit einzelvertraglich ausgehandelt, sondern in allgemeinen Geschäftsbedingungen festgelegt worden sind.

169. Darüber hinaus sind bestimmte Dienstleistungen, die etwa zu Sondertarifen (z. B. Großkundenrabattierungen) oder abweichenden Qualitätsbedingungen erbracht werden (sog. AGB-Leistungen), nicht von der Steuerbefreiung abgedeckt, weil sie nicht allen Nutzern zur Verfügung stehen, sondern nur denen, die die festgelegten Bedingungen erfüllen können. Auch derartige Dienstleistungen dienen daher regelmäßig den besonderen Interessen dieser Wirtschaftsteilnehmer.

170. Die Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht für Universaldienstleistungen ist damit keine pauschale Besserstellung der Deutschen Post AG bzw. eine Benachteiligung anderer Mitbewerber, sondern beruht auf der Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen und der Verpflichtung zum Universaldienst im Postbereich. Hierbei obliegt es jedem Anbieter bzw. dem jeweiligen Unternehmen, die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Befreiung zu schaffen und diese in ihr Leistungsspektrum aufzunehmen.

171. Die Bundesregierung hat bereits zu vorgehenden Gutachten der Monopolkommission Stellung genommen und ausgeführt, dass die Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nummer 11b UStG eine Änderung der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie (Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe a) voraussetzen würde, welche nach Auffassung der Bundesregierung mangels erforderlicher Mehrheit auf EU-Ebene jedoch keine Aussicht auf Erfolg hat.

3.5 Grenzüberschreitende Postmärkte – Europa und International

172. Die Monopolkommission begrüßt das mit der Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste [Verordnung (EU) 2018/644] – Paketverordnung – verfolgte Ziel, die Markttransparenz auf dem europäischen Paketmarkt zu erhöhen. Sie kritisiert jedoch, dass die intendierte Wirkung nicht ausreichend erreicht werde, da die verabschiedete Fassung der Verordnung im Vergleich zu Entwurfsfassungen abgeschwächt wurde. Wichtig seien insbesondere mehr Transparenz, die Prüfung der Endvergütungen sowie die Auskunft über Marktpreise für Geschäftskunden, die rabattierte Entgelte bezahlen.

173. Die Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste ist nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 22. Mai 2018 in Kraft getreten. Zudem wurde die Durchführungsverordnung der Kommission zur Erstellung der Formulare für die Übermittlung von Informationen durch Paketzustelldienstanbieter nach dieser Verordnung am 20. September 2018 verkündet.

174. Die Europäische Kommission hätte zum 23. Mai 2020 den ersten Bewertungsbericht über die Anwendung und Durchführung der Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste veröffentlichen müssen (Artikel 11). Die Umsetzung der Verordnungen verursachte in mehreren Mitgliedstaaten leichte Startschwierigkeiten, so dass die Europäische Kommission den Bericht für das 2. Quartal 2021 angekündigt hat.

175. Der Bewertungsbericht wird dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vorgelegt und wird über die Anwendung und Durchführung der Paketverordnung berichtet. Gegebenenfalls wird der Bewertungsbericht einen Gesetzgebungsvorschlag für die Überarbeitung enthalten, zudem wird die Europäische Kommission bewerten, inwieweit die Verordnung zu einer Verbesserung der grenzüberschreitenden Paketzustelldienste und zu erschwinglichen Preise für KMU und Privatkunden beigetragen hat. Zudem werden die Anwendungsschwierigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden und die weiteren Fortschritte zur Vollendung des Binnenmarktes für Paketzustelldienste analysiert.

176. Wesentlicher Inhalt der Verordnungen sind die Veröffentlichung der Tarife für die Zustellung ins Ausland und die Bewertung der Tarife für grenzüberschreitende Einzelpaketsendungen. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, den Nutzen der bestehenden Regelungen detailliert zu prüfen. Dem durch die Verordnung verursachten Aufwand muss ein sinnvoller Mehrwert gegenüberstehen. Die Bundesregierung wird sich für gegebenenfalls notwendige Änderungen einsetzen.

177. Unabhängig von solchen etwaigen Anpassungen geht die Bundesregierung davon aus, dass sich die nationalen Preise – verglichen mit denen in anderen europäischen Staaten – im unteren Preiseumfeld befinden. Dies geht auf die hohe Wettbewerbsintensität auf dem deutschen Markt zurück und zeigt dessen gute Ausgangsposition.

178. Die Monopolkommission widmet sich in ihrem Sondergutachten auch den Strukturen im internationalen Postmarkt. Besonderes Augenmerk legt sie auf den Weltpostverein (WPV) und die International Post Corporation (IPC) und deren Rollen als bestimmende Institutionen für die Festlegung von Standards und Vergütungen im internationalen Postmarkt.

179. Die Monopolkommission begrüßt grundsätzlich die neu erlassene Benannte Betreiber-Zulassungsverordnung (BBZVO), nach der auch andere Postunternehmen als die Deutsche Post AG als für Deutschland benannte Betreiber im WPV zugelassen werden können. Allerdings werden die zu erfüllenden Bedingungen, wie die erforderliche Leistungsfähigkeit und die Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes, von der Monopolkommission kritisch bewertet.

180. Nach Auffassung der Bundesregierung sind diese Leistungskriterien jedoch notwendig, damit nicht nur lukrative Teilsegmente bedient werden. Die Zulassung kann auch nur für den Brief- oder nur für den Paketmarkt erteilt werden. Zumindest im Paketmarkt gibt es durchaus Dienstleister, die die Leistungskriterien erfüllen können.

181. Die Monopolkommission geht auch auf die Vergütungssysteme des WPV und der IPC ein. Es wird ausgeführt, dass Endvergütungen für Entwicklungsländer und einige asiatische Staaten, wie insbesondere für Sendungen aus China, zu gering seien. Mit den Beschlüssen des außerordentlichen Weltpostkongresses in Genf im Jahre 2019 steigen die Endvergütungen jedoch seit dem Jahr 2020 erheblich an. Ab dem Jahr 2021 können die Postdienstleister die Endvergütungen innerhalb bestimmter Grenzen selbst festlegen. Damit werden die nicht kostendeckenden Endvergütungen zum Nachteil vor allem von deutschen Onlinehändlern gegenüber ihren meist chinesischen Konkurrenten bald der Vergangenheit angehören.

182. Die Monopolkommission fordert in ihren Handlungsempfehlungen, dass Vereinbarungen im Rahmen des WPV und der IPC von der Europäischen Kommission wettbewerbs- bzw. kartellrechtlich untersucht werden sollten. Sie fordert zudem mehr Transparenz bei den Konditionen im Paketmarkt.

183. Der WPV ist eine internationale Organisation im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen und beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag seiner Mitgliedstaaten. Seine Regelungen gelten für alle 192 Mitglieder; sie werden gemeinsam entwickelt und stellen immer Kompromisse dar. Vor diesem Hintergrund erscheint die Anwendung europäischer Kartell- oder Wettbewerbsvorschriften zur Überprüfung dieser Regelungen nicht sachgerecht.

184. Es gibt jedoch im WPV Bemühungen, private Postdienstleister verstärkt in den Gremien mitwirken zu lassen. So besteht seit Anfang 2020 auch auf Betreiben der Bundesregierung eine Taskforce, die sich mit der Öffnung des WPV für private Postdienstleister einsetzt, die nicht benannte Betreiber sind. Sollte die Überprüfung der Regelungen des IPC von der Europäischen Kommission oder dem Bundeskartellamt vorgenommen werden, wird die Bundesregierung diese Bemühungen unterstützen.

