

Auszug aus Hauptgutachten XIX (2010/2011)

Einleitung

Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik

4. Novellierung des Postgesetzes

Inhaltsverzeichnis

4. Novellierung des Postgesetzes.....	71
4.1 Keine Deregulierung.....	72
4.2 Regulierung von Massensendungen und Teilleistungen	72
4.3 Zugang zu Adressänderungen, Postfächern und anderen Komponenten der postalischen Infrastruktur.....	73
4.4 Stärkung der Rechte Dritter im Verfahren.....	74
4.5 Postzustellungsaufträge.....	74
4.6 Verweisung auf Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes	74
4.7 Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission.....	74
4.8 Post-Universaldienstleistungsverordnung.....	74
4.9 Entgeltregulierung.....	74
4.10 Arbeitsmarktbedingungen im Postgesetz.....	75

auch für Bahnhöfe gelten sollen. Allerdings wurden diese Grundsätze nicht, wie von der Monopolkommission gefordert, grundlegend so überarbeitet, dass der Bundesnetzagentur die Überprüfung der Entgeltsysteme erleichtert und Diskriminierungspotenzial eingeschränkt wird.¹¹⁶

98. Auch die Vorgaben des § 34 Absatz 6 ERegG-E für leistungsabhängige Bestandteile der Entgelte für Infrastrukturleistungen wurden nicht so gestaltet, dass dadurch wirksame Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes gesetzt werden. Dazu sollten umfangreiche und detaillierte Verspätungskategorien und Grundsätze für leistungsabhängige Entgelte vorgegeben werden.¹¹⁷

99. Im Bereich des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur sieht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die bestehenden Vorschriften als grundsätzlich ausreichend an. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sondergutachten zum Eisenbahnsektor dagegen umfangreichen Reformbedarf festgestellt.¹¹⁸ Dennoch erkennt sie an, dass insbesondere in diesem Bereich der Zugangsregulierung einige begrüßenswerte Änderungen vorgesehen sind.

100. Positiv ist zu sehen, dass die Regelungen für die Nutzung von Serviceeinrichtungen denen von Schienennetzen angepasst werden sollen, indem der vorgeschriebene Mindestinhalt der Informationen in § 13 Absatz 2 ERegG-E entsprechend dem Paket von Mindestangaben für Schienenwege nach § 7 Absatz 2 ERegG-E erweitert wird. Außerdem ist zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur nach § 4 Absatz 8 ERegG-E nun Einfluss auf die Schienennetz-Nutzungsbedingungen und die Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen nehmen kann. Eine grundlegende Veränderung der entsprechenden Regelungen und die Stärkung der Rechte der Bundesnetzagentur ist von der Monopolkommission gefordert worden.¹¹⁹

101. Die Monopolkommission befürwortet, dass in den Regelungen über die Möglichkeit, Rahmenverträge abzuschließen, nach § 17 Absatz 7 ERegG-E eine feste Vorlaufzeit vorgegeben wird. Allerdings ist diese als Mindestvorlauf geplant und beträgt lediglich ein statt der von der Monopolkommission geforderten zwei Jahre. Die damit einhergehende geringfügige Verlängerung des Vorlaufs gegenüber der derzeitigen Praxis ist nicht ausreichend. Außerdem ist die zeitliche Regelung so zu gestalten, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen mit ausreichendem Vorlauf Rahmenverträge angeboten bekommen können, jedoch auch ein kurzfristiger Abschluss möglich ist. Im Übrigen sieht die Monopolkommission weiteren Reformbedarf der Rahmenvertragsregelungen.¹²⁰

¹¹⁶ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.1.2.3.

¹¹⁷ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.2.5.

¹¹⁸ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.

¹¹⁹ Vgl. ebenda, Abschnitte 2.2.2.4 und 2.2.3.2.

¹²⁰ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.2.2.

102. Zu begrüßen ist, dass nach § 11 Absatz 1 des Referentenentwurfs zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG-E) die Stilllegung von Serviceeinrichtungen genehmigungspflichtig werden soll und dazu auch die Übernahme durch Dritte betrachtet wird.

103. Darüber hinaus sieht die Monopolkommission weiteren Reformbedarf im Bereich des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur.¹²¹ Zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen sind weitergehende Transparenzpflichten erforderlich. So sollten Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichtet werden, den Zugangsberechtigten Bildfahrpläne bzw. Zeit-Wege-Diagramme der Trassenbelegung in anonymisierter Form zugänglich zu machen, sodass freie Kapazitäten jederzeit identifiziert werden können.¹²² Ein solches Verfahren entspräche auch grundsätzlichen Überlegungen der europäischen Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten.¹²³ Zusätzlich sollte der Gesetzgeber den Infrastrukturbetreibern konkrete Pflichten zur Transparenz bezüglich der Art und Beschaffenheit der Trassen auferlegen.

104. Die Monopolkommission sieht den obigen Ausführungen entsprechend dringenden Änderungsbedarf des vorliegenden Gesetzentwurfs. Grundsätzlich ist die Wettbewerbsintensität im Eisenbahnverkehr nicht zufriedenstellend. Eine aktive Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnsektor setzt eine effiziente Marktordnung voraus. Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen weisen jedoch zahlreiche Schwachstellen auf, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht ausreichend adressiert werden.¹²⁴ Die Monopolkommission mahnt daher an, die Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich dazu zu nutzen, bekannte Defizite der bestehenden Rahmenbedingungen ambitioniert und engagiert anzugehen und umfassend zu beheben. Nur dann kann wirksamer und unverfälschter Wettbewerb und damit ein attraktives Verkehrsangebot auf der Schiene erreicht werden.

4. Novellierung des Postgesetzes

105. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat im März 2012 Eckpunkte für eine Novellie-

¹²¹ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.

¹²² Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.2.1.

¹²³ Vgl. Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung, ABl. EG Nr. L 75 vom 15. März 2001, S. 29, Erwägungsgrund 27.

¹²⁴ Die Monopolkommission hat in ihren Gutachten Wettbewerbshindernisse dargestellt und darauf aufbauend entscheidenden Handlungsbedarf zur Verbesserung der Rahmenbedingungen aufgezeigt; vgl. insbesondere Monopolkommission, Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung, Sondergutachten 55, Baden-Baden 2009, sowie Sondergutachten 60, a. a. O. Jedoch haben nur wenige dieser Empfehlungen Eingang in den vorliegenden Gesetzentwurf gefunden, sodass ein Großteil der aufgezeigten Schwachstellen des Regulierungsrahmens weiterhin bestehen bleiben würde. Durch die explizite Ausnahme der Investitions- und Instandhaltungskosten aus der Entgeltregulierung durch die Bundesnetzagentur fällt der vorliegende Entwurf sogar noch hinter die aktuellen Regelungen zurück.

zung des Postgesetzes vorgelegt.¹²⁵ Mit der Novelle solle der Regulierungsrahmen verbessert sowie in Märkten, in denen sich bereits Wettbewerb entwickelt habe, Regulierung abgebaut werden. Zudem bestehe Anpassungsbedarf in Bezug auf die Verweise des Postgesetzes auf andere Gesetze. Die Eckpunkte der Postgesetz-Novelle wurden am 15. März 2012 für eine vierwöchige Kommentierung ins Internet gestellt. Das Bundeswirtschaftsministerium beabsichtigt, nach Auswertung der Kommentierungen einen Referentenentwurf vorzulegen. Obwohl die Monopolkommission es begrüßt, dass das Bundeswirtschaftsministerium so frühzeitig Eckpunkte für die geplante Postgesetz-Novelle veröffentlicht hat, kann eine Detaildiskussion um die Novellierung des Postgesetzes erst auf der Grundlage eines begründeten Gesetzentwurfs geführt werden. Ein solcher lag jedoch zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Hauptgutachtens noch nicht vor.

106. Die Monopolkommission setzt sich seit Längerem für eine Veränderung des Postrechts ein und begrüßt darum die geplante Novellierung des Postgesetzes.¹²⁶ Die Eckpunkte für die Postgesetz-Novelle 2012 beinhalten einige wichtige, positiv zu bewertende Änderungsvorschläge. Von diesen ist insbesondere (a) die Einführung einer Pflicht der Deutschen Post AG, die Entgelte für Massensendungen ab 50 Stück vor der geplanten Einführung der Bundesnetzagentur vorzulegen, (b) die Stärkung der Verfahrensrechte Dritter sowie (c) der Abbau der Regulierung der Entgelte förmlicher Zustellungen zu nennen. Insgesamt sind die vorgeschlagenen Änderungen jedoch noch nicht weitgehend genug, sodass die Monopolkommission noch Nachbesserungsbedarf sieht. So hält die Monopolkommission beispielsweise eine Ex-ante-Genehmigungspflicht von Entgelten für Teilleistungen, die in den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Deutschen Post AG niedergelegt sind, für erforderlich. Auch sollte § 20 Absatz 2 Satz 2 PostG sowie § 3 Absatz 4 Satz 3 PEntgV gestrichen werden, damit künftig sichergestellt ist, dass die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung der einzig relevante Maßstab für die Entgeltregulierung sind.

107. Die Monopolkommission hat bereits in ihrem Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung im Postsektor 2011 analysiert, dass der Deutschen Post AG durch die Regelungen des aktuellen Postgesetzes ein zu großer Gestaltungs- und Handlungsspielraum eingeräumt wird. Auch verfügt die Bundesnetzagentur nicht über ausreichende Ermittlungsbefugnisse, um eine wirkungsvolle und effektive Ex-post-Entgeltkontrolle zu gewährleisten und missbräuchliches Verhalten der marktbeherrschenden Deutschen Post AG aufzudecken und zu untersagen. Das Postgesetz bietet somit keine ausreichenden Mittel, um den Wettbewerb zu fördern. Die Monopolkommission hat darum detaillierte Handlungsempfehlungen für eine Post-

gesetz-Novelle ausgesprochen.¹²⁷ Aus diesem Grunde werden im Folgenden die vom Bundeswirtschaftsministerium vorgelegten Eckpunkte nur kurz kommentiert.

4.1 Keine Deregulierung

108. Das Bundeswirtschaftsministerium hat in den Eckpunkten dargelegt, dass die Ex-ante-Genehmigungspflicht für Briefentgelte mit einer Mindesteinlieferungsmenge von unter 50 Stück bestehen bleiben soll. Demnach soll keine Überführung dieser Ex-ante-Regulierung in eine Missbrauchsaufsicht erfolgen. Die Monopolkommission hatte sich in ihrem Sondergutachten aufgrund der noch immer absolut marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Post AG sowie der aktuell stagnierenden Sendungsmengen ausdrücklich gegen eine Aufhebung dieser Endkundenpreisregulierung ausgesprochen.¹²⁸ Aus diesem Grunde begrüßt sie, dass das Bundeswirtschaftsministerium ebenfalls eine Deregulierung dieses Bereichs ablehnt.

4.2 Regulierung von Massensendungen und Teilleistungen

109. Zurzeit werden von der Bundesnetzagentur lediglich die Entgelte für Briefsendungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von unter 50 Stück ex ante genehmigt. Die Teilleistungsentgelte und die Entgelte für Massensendungen mit einer Einlieferungsmenge ab 50 Stück unterliegen lediglich einer nachträglichen Kontrolle.¹²⁹ Das Bundeswirtschaftsministerium hat im Eckpunktepapier bezüglich der Regulierung von Massensendungen ab 50 Stück (und damit auch Teilleistungen, da die derzeitigen Teilleistungsangebote der Deutschen Post AG eine Mindesteinlieferungsmenge von mehr als 50 Stück voraussetzen) vorgeschlagen, eine Regelung ins Postgesetz einzuführen, wonach die Deutsche Post AG die Entgelte für diese Massensendungen vor der geplanten Einführung der Bundesnetzagentur vorlegen muss (analog der Vorlagepflicht im Telekommunikationsgesetz).

110. Im Hinblick auf individuelle Verträge der Deutschen Post AG mit Großkunden, die regelmäßig Massensendungen betreffen, begrüßt die Monopolkommission die angestrebte Vorlagepflicht. Sie hält diese für dringend notwendig, jedoch in ihrer Intensität auch für ausreichend. Die Bundesnetzagentur hat in diesem Bereich ein Informationsdefizit, da sie zurzeit aus eigener Initiative keine anderen Verträge als Teilleistungsverträge einsehen kann. Ohne konkrete Hinweise kann sie jedoch auch kein

¹²⁷ Vgl. ebenda, Abschnitt 3.3.

¹²⁸ Vgl. ebenda, Abschnitt 3.3.1.

¹²⁹ Teilleistungsentgelte sind nach § 28 Absatz 2 PostG von der Bundesnetzagentur grundsätzlich ex ante nach §§ 19 und 20 PostG zu genehmigen, wenn sie in die allgemeinen Geschäftsbedingungen aufgenommen werden. Da nach § 19 Satz 2 PostG Entgelte für Mindesteinlieferungsmengen von 50 Stück nicht genehmigungsbedürftig sind und die derzeitigen Teilleistungsangebote der Deutschen Post AG Mindesteinlieferungsmengen von mehr als 50 Stück voraussetzen, prüft die Bundesnetzagentur die Teilleistungsentgelte lediglich ex post nach § 25 PostG; vgl. BNetzA, BK 5b-07/068, S. 9.

¹²⁵ BMWi, Eckpunkte zur Änderung des Postgesetzes, <http://www.bmw.de/BMWi/Navigation/Technologie-und-Innovation/Postpolitik/postg-eckpunkte.html>

¹²⁶ Vgl. Monopolkommission, Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen, Sondergutachten 62, Baden-Baden 2012, Abschnitt 3.3.

Verfahren der nachträglichen Entgeltkontrolle einleiten. Aufgrund dessen hat sie aktuell keine Möglichkeit, individuelle Großkundenverträge der Deutschen Post AG wirkungsvoll zu prüfen und zu kontrollieren.¹³⁰

111. Bezüglich der Entgelte für Teilleistungen, die in die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Deutschen Post AG aufgenommen wurden, hält die Monopolkommission eine Vorlagepflicht nicht für ausreichend. Bis zum Ende der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG zum 31. Dezember 2007 unterlagen Entgelte für Teilleistungen, die der Exklusivlizenz unterfielen, der Ex-ante-Regulierung. Aktuell sind Verträge über Teilleistungen nach § 30 PostG innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss von der Deutschen Post AG vorzulegen. Da die Neuregelung der Vorlagepflicht analog zur Vorlagepflicht im Telekommunikationsgesetz gestaltet werden soll, hätte die Deutsche Post AG die Verträge zwei Monate vor dem geplanten Inkrafttreten vorzulegen. Die Bundesnetzagentur könnte die Einführung des Entgelts bei offensichtlicher Missbräuchlichkeit desselben bis zum Abschluss der Prüfung untersagen; dies müsste sie allerdings innerhalb von zwei Wochen nach Zugang der Anzeige der Entgeltmaßnahme tun.¹³¹

Der Teilleistungszugang hat eine sehr große Bedeutung für den Wettbewerb auf den Briefmärkten. Der Deutschen Post AG mit einem Marktanteil von knapp 90 Prozent steht eine große Anzahl kleinerer Briefdienstleister gegenüber. Diese arbeiten oftmals nur regional und können eine überregionale Zustellung nur über einen Netzzugang bei der Deutschen Post AG anbieten. Zudem hat zurzeit noch kein alternativer Briefdienstleister, auch keine Kooperation mehrerer Briefdienstleister, ein eigenes, flächendeckendes Zustellnetz aufbauen können. Angesichts dessen sowie aufgrund der stagnierenden Sendungsmengen im Briefbereich und der gestiegenen Menge der über den Teilleistungszugang eingelieferten Sendungen ist der Zugang zu Teilleistungen der marktbeherrschenden Deutschen Post AG als entscheidend für die zukünftige Entwicklung des Wettbewerbs anzusehen. Aus diesen Gründen wiederholt die Monopolkommission die in ihrem Sondergutachten 2011 erhobene Forderung, für Teilleistungsentgelte, die in den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Deutschen Post AG enthalten sind, die Ex-ante-Genehmigungspflicht explizit wieder einzuführen.¹³²

4.3 Zugang zu Adressänderungen, Postfächern und anderen Komponenten der postalischen Infrastruktur

112. Bezüglich des Zugangs zur postalischen Infrastruktur sehen die Eckpunkte vor, den in § 29 PostG geregelten Zugang zu überprüfen. In den Eckpunkten wird ausgeführt, dass es sich bei Artikel 11a der Postdienstrichtlinie¹³³ um eine Option, den Zugang zur postalischen

Infrastruktur zu erweitern, handele. Die Monopolkommission versteht dies allerdings nicht als „Option“. Artikel 11a der Postdienstrichtlinie regelt, dass die Mitgliedstaaten Zugang zu den „Komponenten der postalischen Infrastruktur“ gewährleisten. Beispielhaft sind „ein Postleitzahlensystem, eine Adressdatenbank, Hausbriefkästen, Postfächer, Information über Adressänderungen, die Umleitung von Sendungen und die Rückleitung an den Absender“ genannt. Voraussetzung der Zugangsgewährung ist nach Artikel 11a, dass dies zum „Schutz der Interessen von Nutzern und/oder zur Förderung effektiven Wettbewerbs“ notwendig ist. Die Monopolkommission geht davon aus, dass bei der aktuellen Wettbewerbssituation in Deutschland eine solche Notwendigkeit vorliegt.¹³⁴

113. In den Eckpunkten ist zum einen angedacht, die Befugnisse der Bundesnetzagentur dahin gehend zu erweitern, dass diese grundsätzliche Verfahrensregeln für die Bereitstellung aktueller Informationen über Adressen und Postfächer für alle beteiligten Unternehmen verpflichtend vorgeben kann. Damit soll der Informationsaustausch zwischen den Unternehmen verbessert werden. Die Wettbewerber der Deutschen Post AG kritisierten gegenüber der Monopolkommission, dass sie keinen kompletten Zugang zu Adressänderungsdaten hätten. Es sei nicht möglich, diese Briefe bereits in der Sortierung umzuleiten. Die Briefe müssten zunächst an die angegebene Zustelladresse gesendet werden. Erst dort würde festgestellt, dass der Empfänger verzogen sei. Hierdurch benötige der Brief erheblich länger zum Empfänger, wodurch die alternativen Briefdienstleister einen Qualitätsnachteil gegenüber der Deutschen Post AG hätten.¹³⁵ Die Monopolkommission begrüßt daher, dass das Bundeswirtschaftsministerium dieses Problem mit der anvisierten Neuregelung beheben will.

114. Zum anderen sollen die Entgelte für den Zugang zu Adressänderungen und Postfachanlagen vor der geplanten Einführung der Bundesnetzagentur vorgelegt werden. Die Monopolkommission hat bereits in ihrem Sondergutachten Post 2011 gefordert, die bisherige Pflicht, die Verträge innerhalb eines Monats nach Vertragsschluss vorzulegen (§ 30 PostG), zu einer Pflicht, Verträge innerhalb von zwei Monaten vor deren Inkrafttreten vorzulegen, zu ändern. Mit einer Regelung analog zur Vorlagepflicht in § 38 Absatz 1 TKG könnte die Bundesnetzagentur die Einführung des Entgelts bei offensichtlicher Missbräuchlichkeit bis zum Abschluss der Prüfung untersagen. Insgesamt würde der Bundesnetzagentur damit eine wirkungsvollere Entgeltkontrolle ermöglicht.¹³⁶ Aus diesem Grund begrüßt die Monopolkommission ausdrücklich, dass nun geplant ist, ihrem Vorschlag zu folgen.

¹³⁰ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 62, a. a. O., Abschnitt 3.3.3.1.

¹³¹ § 38 Absatz 1 TKG.

¹³² Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 62, a. a. O., Abschnitt 3.3.2.

¹³³ Vgl. Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, ABl. EU Nr. L 52 vom 27. Februar 2008, S. 3.

¹³⁴ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 62, a. a. O., Abschnitt 3.3.9.

¹³⁵ Vgl. ebenda, Tz. 146.

¹³⁶ Vgl. ebenda, Abschnitt 3.3.3.2.

4.4 Stärkung der Rechte Dritter im Verfahren

115. Die Eckpunkte sehen vor, die Rechte Dritter dahin gehend zu stärken, dass auch diesen das Recht gegeben werden soll, im Rahmen der besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG einen Antrag auf Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens zu stellen. Die Monopolkommission begrüßt, dass Verfahrensrechte Dritter gestärkt werden sollen.¹³⁷ Sie spricht sich jedoch dafür aus, Dritten auch ein Antragsrecht im Hinblick auf die Entgeltüberprüfung nach § 25 Absatz 1 PostG einzuräumen, um deren Rechte im Verfahren umfassend und nicht nur punktuell zu stärken.¹³⁸

4.5 Postzustellungsaufträge

116. Zurzeit regelt das Postgesetz eine Ex-ante-Genehmigungspflicht für Entgelte förmlicher Zustellungen (sog. Postzustellungsaufträge) sämtlicher Anbieter, unabhängig von der Frage der Marktbeherrschung.¹³⁹ In den Eckpunkten ist vorgesehen, die Ex-ante-Genehmigungspflicht auf die Entgelte von marktbeherrschenden Unternehmen zu beschränken. Von einer Veröffentlichung der genehmigten Entgelte soll abgesehen werden, da diese Dienstleistungen im Regelfall öffentlich ausgeschrieben werden. Die vorgesehene Regelung entspricht der Forderung der Monopolkommission in ihrem Sondergutachten Post 2011 und wird deshalb uneingeschränkt begrüßt.¹⁴⁰

4.6 Verweisung auf Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes

117. Die Verweisungen des Postgesetzes auf das Telekommunikationsgesetz sollen angepasst werden. Aufgrund der zurzeit bestehenden Unsicherheiten über die Reichweite der Verweisung des § 44 Satz 2 PostG auf das Telekommunikationsgesetz ist es notwendig, diese Verweisungsnorm anzupassen. Angesichts der zunehmenden Verselbstständigung des Postregulierungsrechts sollten die entsprechenden Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes allerdings direkt in das Postgesetz aufgenommen werden.¹⁴¹

4.7 Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission

118. In den Eckpunkten ist die ausdrückliche Regelung eines Akteneinsichtsrechts der Monopolkommission in die Akten der Bundesnetzagentur bisher nicht erwähnt. Aus diesem Grund weist die Monopolkommission nochmals darauf hin, dass sie für eine tiefer gehende Umsetzung ihres Gutachtauftrags auf diese Akteneinsicht angewiesen ist. Zurzeit kann die Monopolkommission nur auf die öffentlich zugänglichen Versionen der Entscheidungen zurückgreifen. In diesen sind jedoch vertrauliche

und geheimhaltungsbedürftige Unternehmensinformationen, wie z. B. die Preis- und Kostenstruktur der Unternehmen, geschwärzt. Diese Informationen können der Monopolkommission aber dabei helfen, die Marktverhältnisse sowie die Erforderlichkeit der Regelungen zur Entgeltregulierung besser zu beurteilen. Da in diesen Informationen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sind, bedarf die Akteneinsicht der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur einer gesetzlichen Grundlage. Bereits in ihrem Sondergutachten Post 2011 hat die Monopolkommission die Aufnahme einer expliziten Norm in das Postgesetz gefordert.¹⁴² Diese Forderung bekräftigt sie an dieser Stelle erneut.

4.8 Post-Universaldienstleistungsverordnung

119. In den Eckpunkten wird ausgeführt, dass eine grundsätzliche Änderung und Überarbeitung der Regelungen des Universaldienstes nicht erforderlich sei. Es solle allerdings nach der Novellierung des Postgesetzes geprüft werden, inwieweit, vor allem im Hinblick auf „rechtsförmliche Aspekte“, eine Anpassung der Post-Universaldienstleistungsverordnung sowie der Postdienstleistungsverordnung erforderlich sei. Die Monopolkommission hat bereits dargelegt, dass eine zu detaillierte Regelung des Universaldienstes und der zugehörigen Dienstleistungen die Marktstrukturen verfestigt. In Wettbewerbsmärkten treten neue Unternehmen mit Produktinnovationen in den Markt ein. Wenn sie erfolgreich sind, werden diese Ideen von den etablierten Anbietern kopiert und gegebenenfalls weiterentwickelt. Dieser Prozess wird durch die Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung behindert, da sich die Anbieter – auch wenn sie dazu nicht verpflichtet sind – bei ihrer Produktgestaltung an den Vorgaben orientieren.¹⁴³ Vor diesem Hintergrund spricht sich die Monopolkommission dafür aus, die Detailliertheit der Regelungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung ganz grundsätzlich zu überprüfen.

4.9 Entgeltregulierung

120. Die Eckpunkte enthalten keine Änderungsvorschläge bezüglich der Vorschriften der Ex-ante-Entgeltregulierung. Es ist jedoch nach Auffassung der Monopolkommission notwendig, § 20 Absatz 2 Satz 2 PostG sowie § 3 Absatz 4 Satz 3 PEntgV zu streichen. Diese sehen vor, dass bei der Entgeltbemessung bestimmte Zusatzkosten der Deutschen Post AG (beispielsweise die Kosten für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen) berücksichtigt werden könnten. Hierdurch besteht die Möglichkeit, der Deutschen Post AG Entgelte zu genehmigen, die über den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegen. Die Monopolkommission sieht dies kritisch und empfiehlt, diese Vorschriften zu streichen. Damit würde sichergestellt, dass zukünftig die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung der einzig relevante Maßstab für die Entgeltregulierung sind. Eine Preisstruktur, die sich auch auf einem Markt mit Wettbewerb bilden würde, kann durch Regulie-

¹³⁷ Vgl. ebenda, Abschnitt 3.3.5; Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen, Sondergutachten 57, Baden-Baden 2010, Tz. 138.

¹³⁸ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 62, a. a. O., Abschnitt 3.3.5.

¹³⁹ § 34 PostG.

¹⁴⁰ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 62, a. a. O., Abschnitt 3.3.7.

¹⁴¹ Vgl. ebenda, Abschnitt 3.3.8.

¹⁴² Vgl. ebenda, Abschnitt 4.5.3.

¹⁴³ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 18.

nung nur entstehen, wenn die regulierten Entgelte den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprechen. Entgelte, die darüber hinaus noch andere Kostenkomponenten enthalten, spiegeln weder in der Höhe noch in der Struktur die Preise wider, die bei Wettbewerb entstehen würden.¹⁴⁴

4.10 Arbeitsmarktbedingungen im Postgesetz

121. Die § 2 Absatz 2 Nummer 5 PostG sowie § 6 Absatz 3 Nummer 3 PostG regeln Arbeitsmarktbedingungen. Diese Vorschriften sollten gestrichen werden, da sie geeignet sind, dem angestrebten Wettbewerb im Postsektor entgegenzuwirken, wenn das Niveau der Deutschen Post AG als entscheidungserheblicher Maßstab angesehen wird.¹⁴⁵

5. Stellungnahme zur geplanten Markttransparenzstelle im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Mai 2012

5.1 Einführung

122. Die Vorschläge der Monopolkommission zur Errichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas¹⁴⁶ sind nun zu einem Gesetzentwurf der Bundesregierung gediehen.¹⁴⁷ Der in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nach § 47 GWB einzufügende neunte Abschnitt (§§ 47a bis 47k GWB-E)¹⁴⁸ umfasst die Rechtsgrundlagen der Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas sowie zusätzlich der Marktbeobachtung im Bereich Kraftstoffe.¹⁴⁹ Übergeordnetes Ziel der Einrichtung einer Markttransparenzstelle ist die Sicherstellung einer wettbewerbskonformen Preisbildung auf dem jeweiligen Markt. Neben der konkreten Aufdeckung von Verstößen wird erwartet, dass sich Transparenz in Form eines zeitnahen und kontinuierlichen Market-Monitorings disziplinierend auf die Marktteilnehmer auswirkt. Mithilfe einer zentralen Marktbeobachtungsstelle und einer breiteren Kooperation beteiligter Institutionen soll neben der Vermeidung von Mehrfach-

meldepflichten der Marktakteure vor allem die Erfassbarkeit verbotener Verhaltensweisen auf den Märkten verbessert werden.

Die Änderungen im Energiewirtschaftsgesetz dienen im Wesentlichen der Einführung aller notwendigen Regelungen zur Sanktionierung der Verstöße gegen die EU-Verordnung über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarktes, die sog. REMIT-Verordnung,¹⁵⁰ welche am 28. Dezember 2011 in Kraft getreten ist. Die REMIT-Verordnung verbietet unionsweit unter anderem Insiderhandel und Marktmanipulation im Energiegroßhandelsmarkt, enthält für die Marktteilnehmer Vorgaben zur Datenerfassung und stellt die Grundlage für entsprechende Befugnisse der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER, Agency for the Cooperation of Energy Regulators) dar, welche den Energiegroßhandel europaweit überwacht und die Einhaltung der REMIT-Vorgaben kontrolliert. Da der Schwerpunkt dieser Stellungnahme auf der Errichtung einer Markttransparenzstelle liegen soll, werden die Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes infolge der Umsetzung der REMIT-Verordnung im Folgenden nicht eingehender behandelt.

123. Angestrebt ist die Aufnahme der Tätigkeit der Markttransparenzstelle zum 1. Januar 2013. Der Beginn konkreter Datenlieferungen kann sich im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit ACER und die noch zu erlassenden Durchführungsrechtsakte zu den Meldepflichten nach der REMIT-Verordnung teilweise noch verzögern.¹⁵¹ Für die Markttransparenzstelle sind 37,5 Vollzeitstellen vorgesehen.¹⁵² Dabei entfallen vorläufig 19,5 Stellen auf die Bundesnetzagentur (hierbei sind jedoch etwa 11,5 Stellen für die Durchsetzung der REMIT-Verordnung und acht Stellen für die Erfüllung der Marktbeobachtungsaufgaben der Markttransparenzstelle vorgesehen); 18 Stellen sollen beim Bundeskartellamt angesiedelt werden.¹⁵³ Zur Errichtung und zum Betrieb der Markttransparenzstelle im Bereich Kraftstoffe wird mit einem Personalmehrbedarf von insgesamt mindestens sieben dauerhaften Vollzeitstellen sowie – während eines Zeitraums von mindestens zwei Jahren – mit mindestens zwei temporären im Rahmen von Sachmitteln zu besetzenden Vollzeitstellen gerechnet.¹⁵⁴

5.2 Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas

5.2.1 Inhalt des Regierungsentwurfs

124. Die Markttransparenzstelle soll nach dem Regierungsentwurf die Aufgabe haben, den gesamten Großhandel mit Strom und Gas laufend – unabhängig davon, ob er

¹⁴⁴ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 62, a. a. O., Abschnitt 3.1.3.

¹⁴⁵ Vgl. ebenda, Abschnitt 3.3.6.

¹⁴⁶ Vgl. Monopolkommission, Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung, Sondergutachten 49, Baden-Baden 2007, Tz. 188 ff., 211 f.; Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb, Sondergutachten 54, Baden-Baden 2009, Tz. 214; Strom und Gas 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Sondergutachten 59, Baden-Baden 2012, Tz. 640 ff.; Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht, Sondergutachten 63, Baden-Baden 2012, Tz. 138 ff.

¹⁴⁷ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas (Markttransparenzstellengesetz), vorgelegt am 2. Mai 2012, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesetzentwurf-markttransparenzstellen-gesetz,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

¹⁴⁸ Überdies sollen gemäß Entwurf Anpassungen im § 81 GWB (Bußgeldvorschriften) vorgenommen werden.

¹⁴⁹ In dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Bearbeitungsstand: 27. März 2012) war eine Marktbeobachtung im Bereich Kraftstoffe noch nicht vorgesehen, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/gesetzentwurf-markttransparenzstellengesetz,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

¹⁵⁰ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarktes, ABl. EU Nr. L 326 vom 8. Dezember 2011, S. 1.

¹⁵¹ Vgl. Gesetzentwurf, S. 50.

¹⁵² Vgl. Gesetzentwurf, S. 4 f.

¹⁵³ Die Stellenaufteilung im Einzelnen kann sich vorbehaltlich der sich aus der Kooperationsvereinbarung ergebenden Aufgabenverteilung möglicherweise noch ändern; vgl. Gesetzentwurf, S. 30.

¹⁵⁴ Vgl. Gesetzentwurf, S. 31.

Bisherige Gutachten der Monopolkommission

Alle Veröffentlichungen sind im Nomos-Verlag, Baden-Baden, erschienen.

Hauptgutachten

- | | | |
|-----------------------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Hauptgutachten I: | (1973/1975): | Mehr Wettbewerb ist möglich. 1976, 2. Aufl. 1977. |
| Hauptgutachten II: | (1976/1977): | Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen. 1978. |
| Hauptgutachten III: | (1978/1979): | Fusionskontrolle bleibt vorrangig. 1980. |
| Hauptgutachten IV: | (1980/1981): | Fortschritte bei der Konzentrationserfassung. 1982. |
| Hauptgutachten V: | (1982/1983): | Ökonomische Kriterien für die Rechtsanwendung. 1984. |
| Hauptgutachten VI: | (1984/1985): | Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen. 1986. |
| Hauptgutachten VII: | (1986/1987): | Die Wettbewerbsordnung erweitern. 1988. |
| Hauptgutachten VIII: | (1988/1989): | Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen. 1990. |
| Hauptgutachten IX: | (1990/1991): | Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik. 1992. |
| Hauptgutachten X: | (1992/1993): | Mehr Wettbewerb auf allen Märkten. 1994. |
| Hauptgutachten XI: | (1994/1995): | Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs. 1996. |
| Hauptgutachten XII: | (1996/1997): | Marktöffnung umfassend verwirklichen. 1998. |
| Hauptgutachten XIII: | (1998/1999): | Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen. 2000. |
| Hauptgutachten XIV: | (2000/2001): | Netzwettbewerb durch Regulierung. 2003. |
| Hauptgutachten XV: | (2002/2003): | Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“. 2005. |
| Hauptgutachten XVI: | (2004/2005): | Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! 2006. |
| Hauptgutachten XVII: | (2006/2007): | Weniger Staat, mehr Wettbewerb. 2008. |
| Hauptgutachten XVIII: | (2008/2009): | Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen. 2010. |
| Hauptgutachten XIX: | (2010/2011): | Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen. 2012. |

Sondergutachten

- Sondergutachten 1: Anwendung und Möglichkeiten der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen seit Inkrafttreten der Kartellgesetznovelle. 1975, 2. Aufl. 1977.
- Sondergutachten 2: Wettbewerbliche und strukturelle Aspekte einer Zusammenfassung von Unternehmen im Energiebereich (VEBA/Gelsenberg). 1975.
- Sondergutachten 3: Zusammenschlußvorhaben der Kaiser Aluminium & Chemical Corporation, der Preussag AG und der Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG. 1975.
- Sondergutachten 4: Zusammenschluß der Deutsche Babcock AG mit der Artos-Gruppe. 1977.
- Sondergutachten 5: Zur Entwicklung der Fusionskontrolle. 1977.
- Sondergutachten 6: Zusammenschluß der Thyssen Industrie AG mit der Hüller Hille GmbH. 1977.
- Sondergutachten 7: Mißbräuche der Nachfragemacht und Möglichkeiten zu ihrer Kontrolle im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. 1977.
- Sondergutachten 8: Zusammenschlußvorhaben der Deutschen BP AG und der VEBA AG. 1979.
- Sondergutachten 9: Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. 1981.
- Sondergutachten 10: Zusammenschluß der IBH Holding AG mit der WIBAU AG. 1982.
- Sondergutachten 11: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen. 1981.
- Sondergutachten 12: Zusammenschluß der Burda Verwaltungs KG mit der Axel Springer GmbH/Axel Springer Gesellschaft für Publizistik GmbH & Co. 1982.
- Sondergutachten 13: Zur Neuordnung der Stahlindustrie. 1983.
- Sondergutachten 14: Die Konzentration im Lebensmittelhandel. 1985.
- Sondergutachten 15: Zusammenschluß der Klöckner-Werke AG mit der Seitz Enzinger Noll Maschinenbau AG. 1986.
- Sondergutachten 16: Zusammenschlußvorhaben der Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG mit der Société Sidéchar S.A. (Ruhrkohle AG). 1986.
- Sondergutachten 17: Konzeption einer europäischen Fusionskontrolle. 1989.
- Sondergutachten 18: Zusammenschlußvorhaben der Daimler-Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH. 1989.
- Sondergutachten 19: Zusammenschlußvorhaben der MAN Aktiengesellschaft und der Gebrüder Sulzer Aktiengesellschaft. 1990.
- Sondergutachten 20: Zur Neuordnung der Telekommunikation. 1991.
- Sondergutachten 21: Die Mißbrauchsaufsicht über Gas- und Fernwärmeunternehmen. 1991.

- Sondergutachten 22: Zusammenschlußvorhaben der BayWa Aktiengesellschaft und der WLZ Raiffeisen Aktiengesellschaft. 1992.
- Sondergutachten 23: Marktstruktur und Wettbewerb im Handel. 1994.
- Sondergutachten 24: Die Telekommunikation im Wettbewerb. 1996.
- Sondergutachten 25: Zusammenschlußvorhaben der Potash Corporation of Saskatchewan Inc. und der Kali und Salz Beteiligungs Aktiengesellschaft. 1997.
- Sondergutachten 26: Ordnungspolitische Leitlinien für ein funktionsfähiges Finanzsystem. 1998.
- Sondergutachten 27: Systemwettbewerb. 1998.
- Sondergutachten 28: Kartellpolitische Wende in der Europäischen Union? 1999.
- Sondergutachten 29: Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten? 2000.
- Sondergutachten 30: Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik. 2000.
- Sondergutachten 31: Reform der Handwerksordnung. 2002.
- Sondergutachten 32: Folgeprobleme der europäischen Kartellverfahrensreform. 2002.
- Sondergutachten 33: Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand. 2002
- Sondergutachten 34: Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH. 2002.
- Sondergutachten 35: Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH. Ergänzendes Sondergutachten. 2002.
- Sondergutachten 36: Zusammenschlussvorhaben der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG mit der Berliner Verlag GmbH & Co. KG. 2003.
- Sondergutachten 37: Wettbewerbsfragen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft. 2003.
- Sondergutachten 38: Zusammenschlussvorhaben der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG mit der Berliner Verlag GmbH & Co. KG. Ergänzendes Sondergutachten. 2003.
- Sondergutachten 39: Telekommunikation und Post 2003: Wettbewerbsintensivierung in der Telekommunikation – Zementierung des Postmonopols. 2004.
- Sondergutachten 40: Zur Reform des Telekommunikationsgesetzes. 2004.
- Sondergutachten 41: Das allgemeine Wettbewerbsrecht in der Siebten GWB-Novelle. 2004.
- Sondergutachten 42: Die Pressefusionskontrolle in der Siebten GWB-Novelle. 2004.
- Sondergutachten 43: Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen. 2006.
- Sondergutachten 44: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien. 2006.
- Sondergutachten 45: Zusammenschlussvorhaben der Rhön-Klinikum AG mit den Kreiskrankenhäusern des Landkreises Rhön-Grabfeld (Kreis Krankenhaus Bad Neustadt/Saale sowie Kreis Krankenhaus Mellrichstadt). 2006.

- Sondergutachten 46: Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG. 2007.
- Sondergutachten 47: Preiskontrollen in Energiewirtschaft und Handel? Zur Novellierung des GWB. 2007.
- Sondergutachten 48: Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr. 2007.
- Sondergutachten 49: Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung. 2008.
- Sondergutachten 50: Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2007: Wendepunkt der Regulierung. 2008.
- Sondergutachten 51: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln. 2008.
- Sondergutachten 52: Zusammenschlussvorhaben der Asklepios Kliniken Hamburg GmbH mit der Krankenhaus Mariahilf gGmbH. 2008.
- Sondergutachten 53: Zusammenschlussvorhaben des Universitätsklinikums Greifswald mit der Kreiskrankenhaus Wolgast gGmbH. 2008.
- Sondergutachten 54: Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb. 2009.
- Sondergutachten 55: Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung. 2010.
- Sondergutachten 56: Telekommunikation 2009: Klaren Wettbewerbskurs halten. 2010.
- Sondergutachten 57: Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen. 2010.
- Sondergutachten 58: Gestaltungsoptionen und Leistungsgrenzen einer kartellrechtlichen Unternehmensentflechtung. 2010.
- Sondergutachten 59: Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten. 2012.
- Sondergutachten 60: Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang. 2011.
- Sondergutachten 61: Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern. 2012.
- Sondergutachten 62: Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen. 2012.
- Sondergutachten 63: Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht. 2012.
- Sondergutachten 64: Bahn 2013: Reform zügig umsetzen. 2013.
- Sondergutachten 65: Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende. 2014.
- Sondergutachten 66: Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten. 2014.
- Sondergutachten 67: Post 2013: Wettbewerbsschutz effektivieren. 2014.