

Pressemitteilung

Wettbewerb in regulierten Sektoren stärken – Empfehlungen für die neue Legislaturperiode

Die Monopolkommission nimmt den laufenden Bundestagswahlkampf zum Anlass, auf den dringenden Reformbedarf in den regulierten Bereichen Eisenbahn, Energiewirtschaft, Post und Telekommunikation hinzuweisen und rät der künftigen Bundesregierung, unabhängig von ihrer Zusammensetzung, folgende Themen aufzugreifen.

Empfehlungen für den Sektor Eisenbahn

1. Die Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber des DB-Konzerns stärken und Transparenz weiter erhöhen

Die Eisenbahninfrastruktur des DB-Konzerns wird weiterhin zusammen mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen in einer gemeinsamen Konzernstruktur betrieben. Durch die Integration und das damit verbundene Konzerninteresse entsteht der Anreiz zu diskriminierendem Verhalten auf der Ebene der nachgelagerten Schienenverkehrsmärkte. Daher empfiehlt die Monopolkommission eine eigentumsrechtliche Trennung der Eisenbahninfrastruktur von dem restlichen DB-Konzern. Wenn dies politisch nicht angestrebt wird, empfiehlt die Monopolkommission, die Unabhängigkeit und die finanzielle Transparenz der Infrastrukturbetreiber des DB-Konzerns weiter zu stärken.

Die organisatorische und personelle Unabhängigkeit der DB Netz AG stärken

- Die Aufsichtsratsmitglieder der DB Netz AG besetzen zum Teil gleichzeitig wichtige Positionen auf der Ebene des DB-Konzerns, was ihre Unabhängigkeit gefährdet. Die Monopolkommission empfiehlt, die Mitglieder des Aufsichtsrates anhand ihrer Unabhängigkeit, ihres Kompetenzprofils und nach Maßgabe des Public Corporate Governance Kodex zu wählen. Zusätzlich empfiehlt die Monopolkommission die Einhaltung einer Sperrzeit beim Wechsel von Führungskräften von einem Infrastrukturbetreiber zu anderen Konzernbereichen und umgekehrt.
- Bisher gelten lediglich für die Entscheidungen der DB Netz AG, welche die wesentlichen Funktionen (Trassenentgeltbestimmung und -zuteilung) betreffen, gesetzliche Unabhängigkeitsanforderungen. Die Monopolkommission empfiehlt, diese Anforderungen auf alle Entscheidungen der DB Netz AG auszuweiten. Zudem regt die Monopolkommission an, die Beherrschungsverträge zwischen den Infrastrukturbetreibern und der Konzernmutter aufzuheben.

Getrennte Dividendenzahlungen für mehr finanzielle Transparenz einführen

Die bestehenden Ergebnisabführungsverträge im DB-Konzern bergen die Gefahr einer Wettbewerbschädigung, falls die abgeführten Gewinne der Betreiber der Schienenwege nicht vollständig an den Bund weitergeleitet werden, sondern auf der Ebene der DB AG verbleiben und damit auch den DB-eigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Verfügung stehen. Dies wird zwar rechtlich durch § 8d Abs. 2 ERegG für Eisenbahnanlagen untersagt. Gleichzeitig verbleibt eine Intransparenz der abgeführ-

Monopolkommission

Kurt-Schumacher-Str. 8 · 53113 Bonn · Tel +49 . 228 . 338882 -30 · vorsitzender@monopolkommission.bund.de
www.monopolkommission.de

ten Nachsteuerergebnisse der Infrastrukturunternehmen des DB Konzerns.

Zur Erhöhung der Transparenz bei der Ausweisung der Nachsteuerergebnisse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen sollten getrennte Dividendenverpflichtungen für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen und die restlichen Gesellschaften des DB-Konzerns in der LuFV III festgeschrieben werden.

Zudem sollten die gesetzlichen Gewinnabführungsregelungen des § 8 d Abs. 2 ERegG auch auf die Verwendung von Gewinnen der Betreiber von Serviceeinrichtungen und Fahrstromnetzen ausgeweitet werden.

2. Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) vorantreiben

Zugang zu Schienenwegen und Serviceeinrichtungen wettbewerblich gestalten

Ein diskriminierungsfreier Zugang zu Schienenwegen und Serviceeinrichtungen ist eine essenzielle Voraussetzung für die Gewährleistung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor. Die bestehenden Vorschriften im ERegG lassen noch Diskriminierungspotenziale zu.

- Die zweite Anmeldephase zum Netzfahrplan ist mit Planungsunsicherheiten für Verkehrsunternehmen und großen Gestaltungsspielräumen für die DB Netz AG verbunden. Insgesamt sollte der Prozess der Trassenzuweisung in der zweiten Anmeldephase nachgeschärft werden. Dabei sollten klare Fristen für den zeitlichen Abstand zwischen Bekanntgabe des Netzfahrplans und dessen Inkrafttreten vorgesehen werden. Zudem sollte das Zuweisungsverfahren den gesetzlichen Koordinierungs- und Streitbeilegungsvorschriften der §§ 52, 53 ERegG aus der ersten Anmeldephase entsprechen.
- Zur Sicherstellung einer chancengleichen Zuweisung von überlasteten Schienenwegen sollte der Betreiber der Schienenwege zur Anwendung allgemeingültiger Vorrangkriterien verpflichtet werden. Die einzelnen Vorrangkriterien sollten dabei durch den Gesetzgeber vorgegeben werden.
- Der Abschluss mehrjähriger Nutzungsverträge bei Abstellgleisen kann Zugangerschwernisse verstärken sowie zu einer Marktverschließung führen, wenn durch sie ein Großteil der Abstellkapazitäten langfristig dem Markt entzogen wird. Der Anteil langlaufender Verträge sollte daher auf maximal 80 Prozent der verfügbaren Kapazitäten in einer Betriebsanlage beschränkt werden.

Trassenentgelte nach der zugelassenen Personenbeförderungskapazität ausrichten

Die derzeitige Ausgestaltung der Trassenentgelte im Schienenpersonenverkehr steht dem Potenzial für mehr Verkehr auf unterausgelasteten Strecken entgegen. So setzt die Entgeltbemessung pro Zug und Trassenkilometer den Verkehrsunternehmen Fehlanreize zur Reduzierung der Bedienungsfrequenz. Diese wird von Reisenden jedoch als ein bedeutendes Qualitätsmerkmal wahrgenommen, sodass eine durch die Entgeltregulierung bedingte niedrigere Bedienfrequenz mit Nachteilen für die Qualität und Attraktivität der Schiene verbunden ist. Um die aktuellen Fehlanreize zu beheben, sollten die Trassenentgelte in Abhängigkeit der zugelassenen Personenbeförderungskapazität der eingesetzten Züge erhoben werden.

3. Deutschlandtakt wettbewerblich gestalten

Mit dem Deutschlandtakt wird ein modellhafter Fahrplan eines bundesweit integralen Taktfahrplans konzipiert. Dieser soll unter anderem zu Fahrtzeitverkürzungen und kürzeren Umsteigezeiten im Schienenpersonenverkehr führen, wodurch die Attraktivität des umweltverträglicheren Systems Schiene gestärkt werden könnte. Die Planungen für den Deutschlandtakt sind in den vergangenen zwei Jahren weiter vorangeschritten. So liegt inzwischen der dritte Gutachterentwurf für den Zielfahrplan des Deutschlandtaktes vor, auf dessen Basis der Ausbau der Infrastruktur für den Taktfahrplan weiter erarbeitet wird. Zudem werden mit der Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, insbesondere § 52a ERegG, erste Projekte des Deutschlandtaktes ermöglicht. Diese Erprobungsmöglichkeiten sind im Allgemeinen positiv zu bewerten, doch sind für eine Umsetzung aller mit dem Deutschlandtakt vorgesehenen Strecken weitere gesetzliche Anpassungen notwendig. Bei der Wahl der nächsten rechtlichen Schritte sollte darauf geachtet werden, dass diese zu einer möglichst wettbewerblichen Ausgestaltung des Marktes beitragen, damit die erwünschten und hierdurch erzielbaren Verbesserungen für den Schienenverkehr realisiert werden können.

Einführung eines Ausschreibungs- oder Konzessionsmodells

Für die sichere Umsetzung des geplanten Zielfahrplans empfiehlt die Monopolkommission einen Wechsel des Marktmodells im Fernverkehr hin zu einem Ausschreibungs- oder Konzessionsmodell. Durch eine wettbewerbliche Ausgestaltung mit einem neutralen Bundesaufgabenträger und der Konzession bzw. Vergabe von Streckenbündeln könnte die Bedienung der vorgesehenen Strecken abgesichert und gleichzeitig der Markteintritt von Wettbewerbern ermöglicht werden. Hierdurch dürften die mit dem Deutschlandtakt angestrebten Ziele eher realisiert werden können als ohne eine grundsätzliche Änderung des Marktmodells.

Empfehlungen für den Sektor Energiewirtschaft

1. Wettbewerb um Ladepreise bei Ladeinfrastruktur gezielt schaffen und fördern

Der Ausbau der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge wird auch in der neuen Legislaturperiode im Rahmen der Verkehrs- und Umweltpolitik eine wesentliche Rolle einnehmen. Zuletzt hat sich in der Zeit zwischen Mai 2019 und Mai 2021 die Anzahl der im Ladesäulenverzeichnis bei der Bundesnetzagentur gelisteten Ladepunkte von ca. 18.000 auf ca. 41.000 etwas mehr als verdoppelt; das bisherige politisch gesetzte Ziel von 1 Million Ladepunkten bis 2030 macht jedoch den weiteren Veränderungsbedarf deutlich. Die Monopolkommission hält es für den Erfolg der Elektromobilität für wesentlich, dass neben einer hinreichenden Zubaumenge auch die Form des Zubaus und die Schaffung wirksamen Wettbewerbs zwischen Ladesäulenbetreibern verstärkt in den Blick genommen werden. Ladekundinnen und -kunden benötigen beim öffentlichen Laden von Elektrofahrzeugen Alternativen zwischen Ladeangeboten verschiedener Ladepunktbetreiber, damit auch die Ladepreise dauerhaft angemessen bleiben. Hierzu sind folgende Punkte in den Blick zu nehmen:

Preistransparenz schaffen

Der Wettbewerb über den Ad-hoc-Ladepreis sollte attraktiver werden, weil er Wettbewerbsanreize auf der Betreiberseite erhöht. Bisher können Kunden kaum gezielt auf Basis günstiger Ad-hoc-Preise einen Ladepunkt aufsuchen bzw. ein Betreiber kann aufgrund fehlender Markttransparenz nicht durch günstige Ad-hoc-Preise auf sich aufmerksam machen. Demgegenüber gibt es für Kraftstoffpreise eine gesetzliche Meldepflicht bei der Markttransparenzstelle. Die Markttransparenzstelle sollte deshalb um eine Meldepflicht der Ad-hoc-Preise (sowie der Verfügbarkeit und des Belegungsstatus) aller Ladepunkte erweitert werden. Der Zugriff auf die Echtzeitpreisdaten sollte – wie bereits bei den Kraftstoffpreisen – Verbraucherportalen möglich sein.

Fördersysteme des Bundes mit Wettbewerbskriterien ergänzen

Die Fördersysteme für den Aufbau von Ladeinfrastruktur sollten zukünftig auf einen Aufbau der Ladeinfrastruktur durch konkurrierende Betreiber hinwirken. Dazu könnte in den Förderaufrufen eine höhere Förderung vorgesehen werden, wenn die Betreiber zu fördernder Ladepunkte in einem lokalen Gebiet weniger als 40 Prozent aller Ladepunkte auf sich vereinen. Im Bereich der gesonderten Förderung von HPC-Ladepunkten an den Autobahnen sollte die Möglichkeit des Betriebs von Ladepunkten unterschiedlicher Betreiber an einem Standort berücksichtigt werden. An bewirtschafteten Rastplätzen sollten entsprechende kompetitive Voraussetzungen für konkurrierende Betreiber auf Basis eines wettbewerbskonformen Rahmenvertrages mit bestehenden Konzessionären verhandelt werden.

2. Getrennte Regulierung und Finanzierung von Wasserstoff- und Erdgasnetzen beibehalten

Die Monopolkommission begrüßt, dass die Regulierung der neuen Wasserstoffnetze nicht analog zur Regulierung von Erdgasnetzen erfolgt. Das geltende Gesetz für eine Übergangsregulierung von Wasserstoffnetzen trägt dem Umstand Rechnung, dass aktuell nicht von einer Regulierungsnotwendigkeit auszugehen ist.

Verursachungsgerechte Finanzierung beibehalten

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Regulierung von Wasserstoffnetzen sollte die Entscheidung für eine verursachungsgerechte Finanzierung nicht revidiert werden. Gemeinsame Netzentgelte für

Wasserstoff- und Erdgasnetze können zu ineffizient hohen Investitionen in Wasserstoffnetze führen, da Erdgasnetznutzerinnen und -nutzer zu Beginn die wenigen Wasserstoffnetznutzerinnen und -nutzer quersubventionieren. Umgekehrt kann es im Zeitverlauf zu einer Quersubventionierung der immer weniger werdenden Erdgasnutzerinnen und -nutzer kommen, was die Umstellung von klimaschädlichem Erdgas auf grünen Wasserstoff verzögert. Eine derartige Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den beiden Energieträgern gilt es zu vermeiden.

Dynamischen Regulierungsansatz in Anlehnung an die Telekommunikationsregulierung wählen

Für eine Überarbeitung der Übergangsregulierung empfiehlt die Monopolkommission einen dynamischen Regulierungsansatz in Anlehnung an die Telekommunikationsregulierung. Dazu sollte der Bundesnetzagentur die Aufgabe übertragen werden, die Marktverhältnisse regelmäßig zu analysieren. Erst wenn das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht mehr ausreicht, um einen wirksamen Wettbewerb im Wasserstoffsektor sicherzustellen, würde die Bundesnetzagentur prüfen, ob ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügen. Diese Unternehmen könnten dann gesetzlich definierten Regulierungsmaßnahmen unterworfen werden.

3. System zur Finanzierung erneuerbarer Energien umstellen

Seit dem 1. Januar 2021 haben CO₂-Emissionen fossiler Brennstoffe, wie Kraftstoff oder Heizöl, in Deutschland einen Preis. Ein angemessener CO₂-Preis ist grundsätzlich geeignet, den Förderbedarf erneuerbarer Energien zu senken und die Förderung langfristig auslaufen zu lassen. Gegenwärtig wird die Förderung erneuerbarer Energien über die EEG-Umlage finanziert. Bis zum Auslaufen der Förderung sieht die Monopolkommission hier weiteren Anpassungsbedarf, um die Nutzung erneuerbarer Energien in den Sektoren Wärme und Verkehr nicht zu hemmen.

EEG-Umlage abschaffen

Die EEG-Umlage führt zu klimaschädlichen Ausweichstrategien der Verbraucherinnen und Verbraucher. So können potenzielle Stromverbraucherinnen und -verbraucher in den Sektoren Wärme und Verkehr die Zahlung der EEG-Umlage vermeiden, indem sie nicht auf die Nutzung von Strom umstellen, sondern weiterhin Erdgas, Heizöl, Benzin oder Diesel nutzen. Der CO₂-Preis war ein erster Schritt, um die Attraktivität dieser Alternativen zu senken. In einem zweiten Schritt sollte nun die Nutzung von Strom von der EEG-Umlage entlastet werden.

Förderung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien aus Steuermitteln finanzieren

Solange für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien noch ein Förderbedarf besteht, stellt sich die Frage, wie dieser finanziert werden soll. Die Monopolkommission empfiehlt die Finanzierung aus Steuermitteln. Zwar würde eine Ausweitung des Kreises der Zahlerinnen und -zahler auf die Sektoren Wärme und Verkehr nicht nur die Stromverbraucherinnen und -verbraucher entlasten, sondern gleichzeitig fossile Energieträger in den Sektoren Verkehr und Wärme belasten (Steuerungswirkung). Allerdings würde diese Steuerungswirkung mit dem anzustrebenden Auslaufen der Förderung verloren gehen. Die Belastung fossiler Energieträger sollte daher ausschließlich mit Hilfe des CO₂-Preises erfolgen. Da die Energiewende ohnehin als gesamtgesellschaftliches Projekt betrachtet werden kann, ist eine Steuerfinanzierung auch insofern sachgerecht.

4. Netzentgeltsystematik reformieren

Hohe Netzausbaukosten, Verzögerungen beim Netzausbau sowie steigende Kosten des kurzfristigen Engpassmanagements haben den Gesetzgeber in den vergangenen Jahren zu Maßnahmen veranlasst, die jeweils an den einzeln identifizierten Problemen ansetzen. Zu nennen wären hier beispielsweise Instrumente zur Steuerung des Zubaus von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien (Netzausbaugebiet) oder die Vereinheitlichung der Übertragungsnetzentgelte. Die Monopolkommission sieht diese Entwicklung kritisch. Anstelle der Umsetzung einzelner Maßnahmen sollte die Netzentgeltsystematik überarbeitet und an die durch die Energiewende veränderte Erzeugungsstruktur angepasst werden.

Regionalkomponente für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien einführen

Die Monopolkommission empfiehlt die Einführung eines erzeugerseitigen Netzentgelts für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien (EE-Regionalkomponente). Die EE-Regionalkomponente sollte so ausgestaltet werden, dass EE-Anlagenbetreiber unabhängig vom Ausschreibungssystem eine EE-Regionalkomponente an Netzbetreiber zu entrichten haben, wenn sie an ihrem geplanten Standort einen Netzausbaubedarf auslösen. Von der EE-Regionalkomponente würde zum einen eine Steuerungswirkung für Anlagenbetreiber in Bezug auf die Standortwahl ausgehen und zum anderen könnte sie die Spreizung der Netzentgelte aufseiten der Stromverbraucher dämpfen.

Empfehlungen für den Sektor Post

Das Postgesetz aus dem Jahr 1997 ist reformbedürftig. Während auf den Paketmärkten weitgehend wettbewerbliche Verhältnisse herrschen, sind die Briefmärkte weiterhin durch ein De-facto-Monopol der Deutschen Post AG geprägt. Die derzeitige Regulierung, mit der die Deutsche Post AG zum Nachteil von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Wettbewerbern begünstigt wird, sollte durch eine stärker wettbewerbsorientierte Regulierung ersetzt werden. Der weitgehend ausformulierte nicht öffentliche Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums für ein neues Postgesetz, der sich im Jahr 2020 im Umlauf befand und auch der Monopolkommission vorliegt, behebt viele Mängel des aktuellen Postgesetzes und kann als Basis für eine Novellierung dienen.

1. Genehmigungspflichtige Briefentgelte sollten Preisen unter Wettbewerbsbedingungen entsprechen

Die Preisobergrenze für die genehmigungspflichtigen Briefentgelte der Deutschen Post AG wird in einem sogenannten Maßgrößenverfahren bestimmt. Berücksichtigt werden (1) die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und ein angemessener Zuschlag für leistungsmengen-neutrale Gemeinkosten, (2) ein angemessener Gewinnzuschlag sowie (3) Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird. Jede dieser drei Komponenten ist in ihrer aktuellen Ausgestaltung kritisch zu bewerten.

(1) Die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und der Zuschlag für leistungsmengen-neutrale Gemeinkosten als Teil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) werden derzeit anhand realer Kosten bestimmt. Um Effizianzanreize beim regulierten Unternehmen zu gewährleisten, sollten diese Bestandteile der KeL anhand eines Kostenmodells geprüft werden, das ein hypothetisches, effizientes, im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt. Im Telekommunikationsbereich hat sich dieses Vorgehen bereits bewährt.

(2) Der Gewinnzuschlag, der ebenfalls Bestandteil der KeL ist, wird derzeit auf Basis der durchschnittlichen Umsatzrendite anderer europäischer marktbeherrschender Postdienstleister berechnet (§ 20 Abs. 2 Satz 2 PostG). Um zu gewährleisten, dass die Briefentgelte Preisen entsprechen, die ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen wählen würde, sollte der Gewinnzuschlag auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen ermittelt werden. Dieses Verfahren wurde bis zum Jahr 2015 im Postbereich angewendet und wird im Telekommunikationsbereich auch heute noch erfolgreich genutzt. Dem steht nicht entgegen, dass die Post ein weniger kapitalintensives Unternehmen ist. Es gibt keine wissenschaftliche Evidenz, die eine höhere Eigenkapitalverzinsung bei Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft begründet. Insbesondere profitieren von einem höheren Gewinnzuschlag im Briefsegment nicht die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Lohnkosten in den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung enthalten sind, sondern ausschließlich die Anteilseignerinnen und Anteilseigner der Deutschen Post AG.

(3) Die Deutsche Post AG erbringt die Universaldienstleistungen freiwillig aus eigenem geschäftlichen Interesse. Eine rechtliche Verpflichtung besteht derzeit nicht. Dennoch werden Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes in den Bereichen Post und Paket im Maßgrößenverfahren gesondert berücksichtigt. Dies ist insbesondere problematisch, weil diese Kosten teilweise nach Tragfähigkeit einzelner Geschäftsbereiche verteilt werden und daher Kosten, die in einem wettbewerblichen Bereich anfallen, teilweise nicht in diesem Bereich erlöst werden müssen, sondern in monopolisierte

Bereiche verschoben werden. Im Ergebnis schädigt dies die Kundinnen und Kunden in den monopolisierten Bereichen, da sie höhere Entgelte zahlen. Zusätzlich wird für die Deutsche Post AG eine legale Möglichkeit geschaffen, wettbewerbliche Bereiche quer zu subventionieren und damit möglicherweise Wettbewerber zu schädigen. Kosten für die Erbringung von Universaldienstleistungen sollten daher zukünftig nicht mehr Bestandteil des regulatorischen Kostenmaßstabes sein. Mittelfristig ist zu erwarten, dass die Deutsche Post AG einen für die Gewährleistung der Grundversorgung ausreichenden Universaldienst weiterhin freiwillig aus eigenem geschäftlichen Interesse erbringt.

2. Den Teilleistungszugang erweitern

Ein Teilleistungszugang ermöglicht es Wettbewerbern, auf das Zustellnetz der Deutschen Post AG zuzugreifen. Dies ist von großer Bedeutung, da die Deutsche Post AG der einzige Briefdienstleister ist, der über ein deutschlandweit flächendeckendes Zustellnetz verfügt. Das derzeit geltende Postgesetz verpflichtet die Deutsche Post AG lediglich dazu, einen Teilleistungszugang für Briefsendungen bis 1.000 g anzubieten. Vom Teilleistungszugang ausgenommen ist damit insbesondere Warenpost, das heißt Briefe, die kleine Produkte enthalten. Diese Versandart gewinnt für den Onlinehandel als günstige Alternative zum Paketversand zunehmend an Bedeutung. Warenpost eröffnet für Briefdienstleister die Möglichkeit, direkt am Wachstum des Onlinehandels zu partizipieren.

Da Warenpost vom Teilleistungszugang ausgenommen ist, können die Wettbewerber der Deutschen Post AG in dieser Produktkategorie eine deutschlandweite Zustellung nur gewährleisten, indem sie in den von ihnen nicht erschlossenen Gebieten (1) auf das Angebot von Paketdienstleistern zurückgreifen oder (2) das Warenpostangebot der Deutschen Post AG nutzen und hierfür Endkundenpreise zahlen. Das führt zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen. Ohne eine Gesetzesänderung wird vor allem die Deutsche Post AG von zunehmenden Sendungsmengen im Bereich der Warenpost profitieren. Eine Erweiterung der gesetzlichen Zugangsverpflichtung auf Warenpost bis 2.000 g ist daher zu empfehlen.

3. Das Umsatzsteuerprivileg der Deutschen Post AG abschaffen

Die ausschließliche Befreiung der von der Deutschen Post AG erbrachten Universaldienstleistungen von der Umsatzsteuer führt zu Wettbewerbsverzerrungen in den Brief- und Paketmärkten. Um diese Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, sollte die Umsatzsteuerbefreiung kurzfristig allen Postdienstleistern diskriminierungsfrei gewährt werden.

Zu diesem Zweck sollte Abschn. 4.11b.1 Abs. 4 des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses (UStAE) dahingehend geändert werden, dass alle Unternehmen und Unternehmenszusammenschlüsse, die sich verpflichten, alle oder einen Teil der Post-Universaldienstleistungen dauerhaft im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu erbringen, in den Kreis der begünstigten Unternehmen aufgenommen werden. Dabei sollte nicht danach unterschieden werden, ob der betreffende Postdienstleister die Postuniversaldienstleistung vollständig selbst, mit Hilfe von Kooperationsvereinbarungen oder durch Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs der Deutschen Post AG erbringt. Voraussetzung sollte vielmehr sein, dass die Qualitätsmerkmale gemäß §§ 2 und 3 Post-Universaldienstleistungsverordnung in Deutschland flächendeckend eingehalten werden. Dies sollte die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde prüfen, weshalb auch sie – und nicht das Bundeszentralamt für

Steuern – die für die Umsatzsteuerbefreiung erforderliche Bescheinigung ausstellen sollte. Insoweit ist eine Änderung des § 4 Nr. 11b Satz 2 UStG erforderlich.

Mittelfristig sollte sich die Bundesregierung auf Ebene der Europäischen Union dafür einsetzen, dass die Umsatzsteuerbefreiung von Postdienstleistungen insgesamt abgeschafft wird. Dies erfordert eine Anpassung des Art. 132 Abs. 1 lit. a der Richtlinie 2006/112/EG, in dem die Dienstleistungen öffentlicher Posteinrichtungen von der Umsatzsteuer befreit werden.

4. Staatsanteile an der Deutschen Post AG veräußern

Der Bund ist über die Kreditanstalt für Wiederaufbau zu 21 Prozent an der Deutschen Post AG beteiligt. Über diese Beteiligung partizipiert der Bund am geschäftlichen Erfolg des Unternehmens. Um Interessenkonflikte z. B. bei der Gestaltung des gesetzlichen Rahmens für die Gewinnzuschläge im Briefbereich und potenzielle Wettbewerbsverzerrungen, z. B. durch bessere Finanzierungskonditionen aufgrund der staatlichen Beteiligungen, zu vermeiden, sollte der Bund die KfW anweisen, die Anteile an der Deutschen Post AG zu veräußern.

Empfehlungen für den Sektor Telekommunikation

Die Errichtung leistungsfähiger Netzinfrastrukturen in Deutschland ist von herausragender Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft. Dies beinhaltet eine flächendeckende Versorgung mit Gigabitgeschwindigkeiten im Festnetz. Im Mobilfunk sind bestehende Versorgungslücken zu schließen. Zwischen den in der Digitalisierungsstrategie festgehaltenen Zielen und der Ausbaurealität bestehen erhebliche Diskrepanzen, die politischen Handlungsbedarf hervorrufen. Treiber für Investitionen und Innovationen sollte auch weiterhin der Wettbewerb um Endkundinnen und Endkunden sein. Diesen zu bewahren und zu stärken, bleibt daher die wesentliche Aufgabe.

Das novellierte Telekommunikationsgesetz (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz), welches zum 1.12.2021 in Kraft treten wird, kann als Schritt in die richtige Richtung angesehen werden. Mit Blick auf die Zielsetzung den Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten zu fördern, sind allerdings weitere Reformen notwendig.

1. Förderung des Netzausbaus nur dort, wo privatwirtschaftlicher Ausbau nicht stattfindet – Gigabit-Voucher zur Ausbauförderung nutzen

In Gebieten, in denen sich auf absehbare Zeit ein privatwirtschaftlicher Breitbandausbau nicht lohnt, sollte der Ausbau von Gigabit-Netzen mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Die Förderung ist so auszugestalten, dass es nicht zu einer Verdrängung oder Entwertung privater Investitionen kommt. Zu beachten ist, dass die Aussicht auf Fördermittel Fehlanreize generieren kann, indem Unternehmen auf den eigenwirtschaftlichen Ausbau verzichten, um von der staatlichen Unterstützung zu profitieren. Zudem droht durch einen verstärkten staatlich finanzierten Ausbau eine Steigerung der Kosten aufgrund knapper Tiefbaukapazitäten. Dies wird sich wiederum negativ auf die Rentabilität von privatwirtschaftlichen Ausbauprojekten auswirken. Die klassische angebotsorientierte Ausbauförderung sollte durch nachfrageorientierte Instrumente ergänzt werden. Hierzu geeignet sind zeitlich befristete Gutscheine für Breitbandanschlussnachfrager, sogenannte Gigabit-Voucher, welche die für einen privatwirtschaftlichen Ausbau notwendige Nachfrage erzeugen können.

2. Frequenznutzungsrechte bei Knappheit sowie Versorgungsaufgaben versteigern

Die Monopolkommission spricht sich dafür aus, Frequenznutzungsrechte bei Knappheit auch weiterhin zu versteigern und nicht, wie derzeit diskutiert, in Ausschreibungsverfahren zu vergeben oder gar Nutzungsrechte ohne Auktion zu verlängern. Die Streichung des Vorrangs der Versteigerung als Vergabeverfahren für Mobilfunkfrequenzen bei Knappheit im Rahmen der jüngsten Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) schafft insoweit unnötige regulatorische Unsicherheit. Der Vorrang sollte so bald wie möglich wieder in das TKG aufgenommen werden. Wenn die Letztentscheidungskompetenz für die Wahl des Verfahrens bei der Bundesnetzagentur liegt, ist der Vorrang der Versteigerung unionsrechtlich nach wie vor zulässig.

Augenmaß ist bei der Festlegung von Versorgungsaufgaben in Verbindung mit Frequenzvergabeverfahren geboten. Es besteht die Gefahr, dass bei zu hohen Auflagen Vergabeverfahren scheitern, weil die mit den Auflagen verbundenen Kosten den Wert der Frequenzen übersteigen. Besser und zielführender ist es stattdessen, den Ausbau in unterversorgten Regionen gesondert mittels Rückwärts- bzw. Negativauktionen zu vergeben. Durch dieses Verfahren kann eine kosteneffiziente Versorgung ländlicher Gebiete sichergestellt werden.

3. Staatsanteile an der Deutschen Telekom AG veräußern

Notwendig bleibt es, die Anteile des Bundes an der Deutschen Telekom AG in Höhe von knapp 32 Prozent zu veräußern. Aus der Beteiligung ergibt sich ein Interessenskonflikt, da der Bund zum einen die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen im Telekommunikationsgesetz vorgibt und auch mit einer Regulierungsbehörde Einfluss auf das Marktgeschehen nimmt. Zum anderen hat er als Anteilseigner, vertreten durch das Bundesministerium der Finanzen, ein originäres Interesse an auskömmlichen Dividenden sowie an der zukünftigen Ertragskraft der Deutschen Telekom. Durch den Verkauf der Bundesbeteiligung würde die problematische Doppelrolle des Staates als Regulierer und Anteilseigner beendet.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben zählt unter anderem die Erstellung von Sektorgutachten, die die Wettbewerbsentwicklung in den Sektoren Eisenbahn, Energiewirtschaft, Post und Telekommunikation untersucht. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.