

NEUN WETTBEWERBSPOLITISCHE EMPFEHLUNGEN ZUR BUNDESTAGSWAHL

In Deutschland und Europa besteht erheblicher Reformbedarf. Die Politik muss die Rahmenbedingungen so setzen, dass Unternehmen aus Deutschland und aus der EU international wettbewerbsfähig sein können. Die Monopolkommission als gesetzlich berufenes, unabhängiges Beratungsgremium für Bundesregierung und Gesetzgeber sieht im Wettbewerb den Schlüssel für freien Unternehmertegeist, Innovation, Wohlstand und Beschäftigung.

Die Stärkung des Wettbewerbs ist ein entscheidender Hebel, um Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland und Europa wiederzuerlangen.

1. Wir empfehlen der nächsten Bundesregierung, sich aktiv für die **Vollendung des Binnenmarkts** einzusetzen, damit sich die **positiven Wirkungen des Wettbewerbs** voll entfalten können.
2. **Industriepolitik** ist dann klug eingesetzt, wenn die Funktionsfähigkeit von Märkten tatsächlich gestört ist und sie mit **wettbewerbsfördernden** Maßnahmen belebt werden.
3. Die **effektive Durchsetzung des Wettbewerbsrechts** ist konsequent zu fördern. Beschränkungen durch Machtkonzentration, insbesondere im **Digitalbereich**, ist entgegenzuwirken. Verfahren müssen **effizienter und schneller** werden.

Bundesregierung und Gesetzgeber sollten in der kommenden Legislaturperiode weitere wettbewerbsorientierte Reformen für die Sektoren Energie, Bahn, Post und Telekommunikation voranbringen.

4. Eine vollständige **Privatisierung der ehemaligen Staatsmonopolisten im Telekommunikations- und Postsektor** ist dringend erforderlich, um Interessenkonflikte zu beseitigen.
5. Bei der **Bahn** bedarf es einer eigentumsrechtlichen Trennung von Infrastruktur und Betrieb, um den **Wettbewerb im Schienenverkehr** zu stärken und die **Verkehrswende** voranzubringen. Die **Gemeinwohlziele** der DB InfraGO AG sollten nicht durch den Aufsichtsrat, sondern durch den Gesetzgeber definiert werden.
6. Im **Energiebereich** sind wettbewerbsoffene Lösungen anzustreben, z. B. wenn es darum geht, das Marktdesign anzupassen. Zur Sicherung der Energieversorgung sollte ein **wettbewerbsgesteuerter kombinierter Kapazitätsmarkt** geschaffen werden.
7. Die **Versorgung mit Fernwärme** erfolgt gegenwärtig durch regionale vertikal integrierte Monopolisten. Hier ist eine **zielgerichtete Preisregulierung** erforderlich, die Schaffung eines **Netzzugangs für Wettbewerber** sollte geprüft werden.
8. **Wettbewerbselemente im Netzausbau**, z. B. bei der **Ladeinfrastruktur**, der **Wasserstoffwirtschaft** oder im **Telekommunikationsbereich**, sollten gestärkt werden. Marktbasierter Vergabeverfahren wie Auktionen sind als Standard zu etablieren, Netzzugang und Open-Access-Modelle sind zu fördern.
9. Bei Regulierungsfragen sind im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher **wettbewerbsorientierte Lösungen** zu wählen. In der Telekommunikation wäre auf **Regulierung im Internet-Zusammenschaltungsmarkt** (Fair Share) zu verzichten, bei Postentgelten sollten **wettbewerbsäquivalente Maßstäbe** genutzt werden.

1. Wettbewerbsfähigkeit durch Vollendung des EU-Binnenmarktes stärken

Herausforderung Wettbewerbsfähigkeit

Deutschland und Europa verlieren zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Ländern und Regionen, insbesondere in Schlüsseltechnologien wie **Künstlicher Intelligenz (KI)**, **Quantencomputing** und **Biotechnologie**.

- ✘ Das Potenzial in vielen innovativen Bereichen bleibt weitgehend ungenutzt, die Technologieführerschaft in anderen Bereichen geht teilweise verloren. Viele deutsche und europäische Unternehmen stehen bei Investitionen in Schlüsselbranchen (z. B. IT und Digitales, Gesundheit, Kommunikation) im internationalen Vergleich zurück.
- ✘ Die Kluft zwischen Marktführern und Nachzüglern wächst auch in Europa. Steigende Markteintrittsbarrieren erschweren es neuen Wettbewerbern, in Märkte einzutreten. Diese Dynamik fördert eine „Winner-takes-most“-Struktur, in der einige wenige Unternehmen ihre Gewinne und Margen weiter ausbauen und die Märkte zunehmend dominieren. Das schafft Abhängigkeiten. Die Digitalwirtschaft ist hierfür besonders anfällig.
- ✘ Hohe Energiepreise und die Abhängigkeit von externen Energiequellen belasten die Wettbewerbsfähigkeit in energieintensiven Sektoren erheblich.
- ✘ Strategische Abhängigkeiten in globalen Lieferketten gefährden die wirtschaftliche Stabilität. Die Diversifizierung von Bezugsquellen sowie der Ausbau strategisch wichtiger Industrien – etwa in den Bereichen Energie, Halbleiter und Verteidigung – sind unverzichtbar.
- ✘ Der europäische Binnenmarkt bleibt in vielen Sektoren, vor allem im Dienstleistungsbereich, fragmentiert. Unterschiedliche nationale Vorschriften und Rahmenbedingungen bremsen Marktzugang und Expansion. Das behindert Wettbewerb, hemmt die Skalierung von Investitionen und verhindert eine effiziente Nachfragebündelung, was das Wachstum europäischer Unternehmen erheblich einschränkt.
- ✘ Die Konzentration der Wirtschaft in Deutschland ist weniger stark ausgeprägt als in anderen europäischen Ländern. Sie nimmt aber insbesondere in Sektoren zu, die für einkommensschwache Haushalte von großer Bedeutung sind, z. B. im Lebensmitteleinzelhandel und in der Energiewirtschaft. Dies kann die soziale Kluft vertiefen und die Chancengleichheit verringern. In von Monopolen und Oligopolen dominierten Branchen kommt es häufig zu einer ungerechten Einkommensverteilung, die nicht mehr an die tatsächliche Leistung gekoppelt ist. Gleiche Chancen im wirtschaftlichen Wettbewerb sind wirtschaftspolitisch notwendig. Diese Chancengleichheit ist aber auch fundamental für Demokratie und Gerechtigkeit.

Lösungsansatz: Wettbewerb – Herzstück der Marktwirtschaft

Ein entscheidender Hebel, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist die Stärkung des Wettbewerbs. Wettbewerb ist der zentrale Treiber des deutschen und europäischen Wirtschaftserfolgs: Er sichert Wohlstand und Beschäftigung, fördert Innovationen und steigert Effizienz. Um diese Vorteile zu bewahren, müssen das Wettbewerbsrecht konsequent durchgesetzt und der ordnungs- und wirtschaftspolitische Rahmen wettbewerbskonform gestaltet werden. Marktzutrittschranken sind abzubauen, um eine dynamische und innovationsfreundliche Unternehmenskultur zu fördern. Eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik bietet Unternehmerinnen und Unternehmern die Freiräume, Risiken einzugehen und neue Ideen zu verwirklichen. Dafür braucht es leistungsfähige Infrastrukturen, ein verlässliches Rechtssystem, gut ausgebildete Fachkräfte und faire Marktbedingungen. Staatliche Eingriffe sollten nur dort erfolgen, wo der Markt versagt – und dann gezielt, effizient und marktkonform, um die Dynamik und Vielfalt der Märkte langfristig zu sichern. Eine wettbewerbsfördernde Wirtschaftspolitik braucht außerdem mutige Entscheidungen für eine moderne, visionäre, digitale Bildung, eine Rentenreform und eine Steuerreform, die Arbeit fördert.

Für eine wettbewerbsfähige Zukunft: Europa vollenden

Um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas nachhaltig zu stärken, müssen wettbewerbsoffene und dynamische europaweite Märkte geschaffen werden. Ein funktionierender europäischer Binnenmarkt ermöglicht es Unternehmen – insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) – zu wachsen, zu skalieren und im globalen Wettbewerb erfolgreich zu bestehen. Das sichert und schafft Wohlstand und Beschäftigung in Deutschland und Europa.

Deutschland, als größte Volkswirtschaft Europas, muss eine führende und koordinierende Rolle einnehmen, um dringend notwendige Strukturreformen auf europäischer Ebene voranzutreiben und die Fragmentierung der Märkte zu überwinden. Eine „Whole-of-Government“-Strategie, die den Wettbewerb als Herzstück in Politikfelder wie Industriepolitik, Handelsabkommen oder Klimaschutz integriert, wird Innovation, Effizienz und langfristiges Wachstum fördern.

Empfehlungen:

- Wir empfehlen der nächsten Bundesregierung, **aktiv an der Vollendung des Binnenmarkts in der EU mitzuarbeiten**, damit sich die positiven Wirkungen des Wettbewerbs voll entfalten können.

2. Grundsätze für eine moderne Wettbewerbs- und Industriepolitik

Selbstverständlich **muss ein Land auch Industriepolitik** betreiben. Gezielte staatliche Eingriffe in die Wirtschaft sind wichtig, wenn dadurch ein sog. **Marktversagen** behoben werden kann. Wenn die privaten Marktkräfte ein Problem nicht lösen können, kann der Staat aushelfen.

Empfehlungen:

- Eine **wettbewerbsfördernde Industriepolitik** darf dabei nicht auf die Förderung einzelner „Gewinner“ oder nationaler Champions abzielen. Die strikte Kontrolle staatlicher Beihilfen auf europäischer Ebene sollte unbedingt beibehalten werden. Auf nationaler Ebene sollte ein Wettbewerbscheck für alle industriepolitischen Maßnahmen eingeführt werden. Dieser sollte einerseits die Auswirkungen auf den Wettbewerb berücksichtigen und andererseits wettbewerbsfreundlichere Alternativen, insbesondere Investitionen in Infrastruktur, die allen zugutekommen, in Betracht ziehen.
- In der Industriepolitik sollten **wettbewerbliche Mechanismen** genutzt werden, um Fördermittel effizient, effektiv und transparent zu verteilen. Zum Beispiel sollten Fördermittel vermehrt durch **offene Ausschreibungen** mit transparenten und objektiven Bewertungskriterien vergeben werden.
- Die **Industriepolitik muss stärker europäisch ausgerichtet** sein, um globale Herausforderungen wie die Technologieführerschaft und die Sicherung strategischer Wertschöpfungsketten gemeinsam anzugehen. Die Diversifizierung von Risiken entspricht der Idee des Wettbewerbs. Sie sichert zugleich die Resilienz von Lieferketten. Instrumente wie die Important Projects of Common European Interest (IPCEI), die nationale Maßnahmen im Rahmen eines koordinierten EU-Ansatzes unter Wahrung des Binnenmarktes ermöglichen, sollten daher weiterentwickelt und verbessert werden.
- **Investitionen in Schlüsselbereiche** (z. B. Digitalwirtschaft, Gesundheit und Cleantech) – insbesondere in öffentliche Infrastruktur – können den Wettbewerb und die Wettbewerbsfähigkeit stärken, ebenso wie die Förderung der Bildung und der Grundlagenforschung.
- Die Industriepolitik sollte die Verflechtung der Weltwirtschaft anerkennen und gleichzeitig **in der Lage sein, auf potenziell schädliche Praktiken aus anderen Ländern zu reagieren**. Für eine offene Marktwirtschaft können weder Abschottung noch Subventionswettbewerb nachhaltige Lösungen sein. Die auf Unionsebene eingeführten Instrumente wie die Verordnung über drittstaatliche Subventionen oder "matching aid" sollten daher evaluiert und gegebenenfalls nachjustiert werden. Die Bundesregierung sollte sich weiterhin für bi- und multilaterale Lösungen in Handelsverträgen einsetzen und darin Subventions- und Wettbewerbsregelungen stärken.
- Kluge Wirtschaftspolitik lernt aus Erfahrung. Deshalb sollte die Bundesregierung hohe Priorität darauf legen, dass Forscherinnen und Forscher sowie Sachverständige **Zugang zu allen öffentlichen Daten** erhalten und die Erfassung neuer Daten entsprechend geplant wird.

3. Wirtschaftlicher Machtkonzentration entgegenwirken

a) Kartellrecht effektiv anwenden und gestalten

Die aktive Durchsetzung des Wettbewerbsrechts schützt den Wettbewerb vor Verzerrungen durch Machtkonzentration und Marktmacht. Wir empfehlen, das Kartellrecht effektiv weiterzuentwickeln und seine Durchsetzung in der kommenden Legislaturperiode konsequent zu beschleunigen.

Empfehlungen:

- Komplexe wirtschaftliche Streitigkeiten, wie langwierige Verfahren wegen Marktmachtmissbrauchs bei den Kartellbehörden oder Kartellschadensersatzprozesse vor den Gerichten, überlasten die Systeme, verzögern die Rechtsdurchsetzung und erschüttern Vertrauen. **Die Verfahren müssen effizienter und schneller werden.** Geschädigten Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern sollte insbesondere der **Zugang zu Schadensersatzansprüchen bei Gesetzesverstößen erleichtert** werden. Hierzu sollte der Nachweis der Schadenshöhe zugunsten der Geschädigten erleichtert werden. Dies würde eine Unterkompensation von Kartellschäden vermeiden und letztlich die private Rechtsdurchsetzung stärken.
- Ein zentraler Hebel zur Steigerung der Effizienz von Kartellschadensersatzverfahren ist die Ausgestaltung der gerichtlichen Zuständigkeit. Es gibt eine überschaubare Anzahl von Kartellfällen, aus denen jedoch häufig eine Vielzahl von Schadensersatzklagen an verschiedenen Gerichten folgt. **Die Zuständigkeit für Kartellschadensersatzklagen sollte bundesweit bei einem Gericht konzentriert werden.**
- Die Wettbewerbsbehörden sind darauf angewiesen, dass Kronzeugen an der Aufdeckung von Kartellrechtsverstößen mitwirken. Potenzielle Kronzeugen sollten nicht durch kartellrechtliche Schadensersatzklagen abgeschreckt werden. **Kronzeugen sollten bei der zivilrechtlichen Haftung weitergehend privilegiert werden**, und zwar sowohl gegenüber den Geschädigten als auch gegenüber den Mitkartellanten.
- Das beeinträchtigte Verbrauchervertrauen in die Marktwirtschaft kann auch durch eine **Ergänzung des behördlichen Verbraucherschutzes** gestärkt werden. Zwar funktioniert der Verbraucherschutz in Deutschland im Rahmen der zivilrechtlichen Durchsetzung gut, doch wo er an Grenzen stößt, sollte das Bundeskartellamt stärker in die Lage versetzt werden, Verbraucherrechtsverstöße effektiv zu ahnden.
- **Ausnahmen von der Anwendung des Kartellrechts sind kritisch zu beurteilen.** Das gilt beispielsweise für den Bereich der Krankenhausplanung, wo wettbewerbliche Elemente das Patientenwohl fördern würden.
- Der Lebensmittelsektor erfordert auch in Deutschland eine genaue kartellrechtliche und regulatorische Kontrolle um Marktungleichgewichte richtig zu adressieren und Fairness herzustellen. **Weitere Eingriffe in den Wettbewerb in der Lieferkette sollten jedoch behutsam und auf klarer Tatsachengrundlage erfolgen.** Bisherige Indizien, z. B. durch erste

Analysen der Monopolkommission, zeigen mögliche Machtprobleme, lassen jedoch noch keine hinreichenden Rückschlüsse zu. Eingriffe in die Preis- und Vertragsgestaltung auf den Lebensmittelmärkten erfordern vorausgehende Analysen und klare Indikation. Derzeit untersucht die Monopolkommission die Lebensmittellieferkette und wird voraussichtlich Mitte des Jahres 2025 Empfehlungen abgeben.

b) Machtballungen im Digitalen aufbrechen

Im Digitalbereich gibt es starke Abhängigkeiten von den digitalen Gatekeepern. Digitale Ökosysteme sollten weiter aufgebrochen werden. „Kill zones“, die Investitionen und Innovationen verhindern, und „Killerfusionen“, mit denen innovative Unternehmen abgeblockt werden, sollten stärker als bislang von den Kartellbehörden erfasst werden können. Gerade auch für Unternehmen, die im Bereich Künstliche Intelligenz aktiv sind, gibt es erhebliche wettbewerbliche "bottlenecks" und starke Abhängigkeiten von einigen wenigen Anbietern der erforderlichen Inputs.

Empfehlungen:

- Die beiden Inlandsumsatzschwellen der deutschen Fusionskontrolle wurden bereits in der 10. GWB-Novelle im Jahr 2021 deutlich erhöht. Dadurch ist die Anzahl der Anmeldungen von Zusammenschlussvorhaben beim Bundeskartellamt um etwa ein Drittel gesunken. Um die Funktionsfähigkeit der Ex-ante-Fusionskontrolle zu gewährleisten, sollte ihr Anwendungsbereich nicht weiter eingeschränkt werden. Auf eine **erneute Anhebung der fusionskontrollrechtlichen Umsatzschwellen sollte verzichtet** werden.
- Der Anwendungsbereich der deutschen Transaktionswertschwelle sollte erweitert werden. Als problematisch hat sich in der Fallpraxis das Erfordernis einer (aktuellen) erheblichen Inlandstätigkeit des Zielunternehmens erwiesen. Diese **Voraussetzung sollte gestrichen** oder zumindest entschärft werden. Zudem sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass eine entsprechende **Transaktionswertschwelle auf Unionsebene eingeführt** wird.
- Die ergänzende Missbrauchsaufsicht gegenüber Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb sollte stärker auf digitale Ökosysteme ausgerichtet werden. **Das Ökosystem-Konzept sollte in § 19a Abs. 1 GWB verankert und zu diesem Zweck der Kriterienkatalog der Vorschrift neu gefasst werden.** Geprüft werden sollte, ob wettbewerblich bedenkliche **Entwicklungen bei Clouds und KI** durch eine Änderung von § 19a GWB besser erfasst werden können.

4. Beteiligung des Bundes an der Deutsche Post AG und Deutsche Telekom AG beenden

An der Deutsche Post AG ist der Bund über die KfW zu 16,5 Prozent beteiligt und an der Deutsche Telekom AG ist der Bund mit 27,8 Prozent (davon mit 13,83 Prozent direkt und mit 13,97 Prozent über die KfW) beteiligt. Im Jahr 2024 hat die KfW 4 Prozent der Anteile an der Deutsche Post AG und 2,2 Prozent der Anteile an der Deutsche Telekom AG veräußert. Die verbliebenen Beteiligungen führen auch weiterhin zu einem Interessenskonflikt des Bundes. Der Bund als Regulierer und Gesetzgeber gestaltet den Ordnungsrahmen für die Post- und Telekommunikationsmärkte. Als Anteilseigner hat er ein Interesse an der Ertragskraft der Unternehmen. Dies steht im Konflikt zu seinem Ziel, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Die Beteiligung des Bundes wirkt sich zudem positiv auf die Bonität der Unternehmen und damit auf ihre Refinanzierungskonditionen im Vergleich zu Wettbewerbern aus und verzerrt so den Wettbewerb. Eine Beteiligung des Bundes aus Gründen der Daseinsvorsorge ist hingegen nicht erforderlich, weil die Regelungen, z. B. des neuen Postgesetzes, für die Absicherung der Grundversorgung ausreichen. Vielmehr könnten die freiwerdenden Finanzmittel aus dem Verkauf für die allgemeine Vorsorge, z. B. in Form von Infrastrukturinvestitionen, genutzt werden.

Empfehlung:

- **Die verbliebenen Anteile des Bundes an der Deutsche Post AG und der Deutsche Telekom AG sollten veräußert werden.**

5. Die Bahn für die Zukunft aufstellen

a) Eisenbahninfrastruktur sollte eigentumsrechtlich von den Transportgesellschaften der Deutsche Bahn AG getrennt werden

Die DB AG betreibt als integrierter Konzern neben den Transportgesellschaften (Nah-, Fern- und Güterverkehr) auch den größten Teil der Eisenbahninfrastruktur in Deutschland. Die Infrastrukturgesellschaften der DB AG wurden zum 01.01.2024 in die DB InfraGO AG unter dem Dach des DB-Konzerns gebündelt. Die Monopolkommission erachtet es aus mehreren Gründen als zwingend, die Infrastruktureinheiten eigentumsrechtlich aus dem DB-Konzern herauszulösen. Zum einen birgt die integrierte Struktur ein Diskriminierungspotenzial gegenüber Wettbewerbern auf der Schiene, deren Marktentwicklung dadurch gehemmt wird. Die Bundesnetzagentur betreibt einen erheblichen Regulierungsaufwand, um dem entgegenzuwirken. Der Regulierungsaufwand würde durch eine Herauslösung und Bildung einer neutralen Infrastruktur deutlich gemindert. Zum anderen hat der Bund als Eigentümer der DB AG derzeit kaum Möglichkeiten, seine Interessen bezüglich der Eisenbahninfrastruktur durchzusetzen, da die DB InfraGO AG über Beherrschungsverträge mit der DB AG verbunden bleibt.

Empfehlung:

- Die **DB InfraGO AG** sollte **eigentumsrechtlich** von den Transportgesellschaften der DB AG getrennt werden.

b) Gemeinwohlziele der DB InfraGO AG sollten durch den Gesetzgeber bestimmt werden

Die Gemeinwohlziele der DB InfraGO AG wurden durch den Aufsichtsrat der DB InfraGO AG definiert und sind in der Satzung des Unternehmens niedergeschrieben. In der derzeitigen Form kann keine klare Orientierung auf das Gemeinwohl gewährleistet werden. Zum einen sind die Gemeinwohlziele zu unbestimmt und Zielkonflikte, insbesondere zwischen Auslastung und Pünktlichkeit, bleiben ungelöst. Zum anderen hat der Bund keinen unmittelbaren Einfluss auf die Einhaltung der Gemeinwohlziele. Die DB InfraGO AG hat somit unverändert einen klaren Anreiz, Konzernziele über Gemeinwohlziele zu stellen.

Empfehlungen:

- Die **Gemeinwohlziele der DB InfraGO AG** sollten durch ein **Bundesgesetz** festgelegt werden. Insbesondere sollte klargestellt werden, wie Auslastung des Schienennetzes und Pünktlichkeit gegeneinander abgewogen werden. Die Monopolkommission empfiehlt einen **Vorrang der Pünktlichkeit**.

- Die bestehenden Steuerungsinstrumente konnten keine Qualitätsverbesserungen bei der Eisenbahninfrastruktur erzielen – im Gegenteil. Daher sollten **klare Qualitätsziele** in die **Regulierung der Trassenentgelte** eingeführt werden.

c) **Öffentliche Mittel der Infrastruktur sollten strengeren Effizienzvorschriften unterliegen**

Die finanziellen Mittel der Eisenbahninfrastruktur unterliegen unterschiedlichen Regulierungsvorschriften. Diese sind nicht aufeinander abgestimmt, was deren Wirksamkeit hemmt. Insbesondere gehen von der Regulierung der öffentlichen Mittel durch die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung der DB AG mit dem Bund (LuFV) keine hinreichenden Anreize für Effizienz- und Qualitätsverbesserungen aus. Dabei machen diese ca. 70 Prozent der Gesamtmittel der Eisenbahninfrastruktur aus.

Empfehlung:

- **Die LuFV-Mittel** sollten einem **strengeren Effizienzmaßstab** unterliegen. Vergleichbar mit der Regulierung in anderen Netzsektoren empfiehlt die Monopolkommission den **Effizienzmaßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung**.

6. Im Energiesektor wettbewerbsoffene Lösungen umsetzen

Kombination aus zentralem und dezentralem Kapazitätsmarkt einführen

Die Stromerzeugung ist ein zentraler Bereich in der Wirtschaft. Das damit verbundene Marktdesign muss stetig neuen Anforderungen genügen. Die ambitionierten Klimaschutzziele verdeutlichen die Notwendigkeit, beim Marktdesign nach effizienten und wettbewerbskonformen Lösungen zu suchen. Aus Sicht der Monopolkommission ist derzeit die zukünftige Sicherstellung der Versorgungssicherheit eines der wichtigsten Themen im Hinblick auf das Marktdesign im klimaneutralen Stromsystem. Der geplante erhebliche Zubau von erneuerbaren Energien macht es bereits sehr kurzfristig erforderlich, durch ein flankierendes System, zu jedem Zeitpunkt auch hinreichende steuerbare Leistung bereitzustellen.

Empfehlungen:

- **Deutschland sollte möglichst kurzfristig einen leistungsfähigen Kapazitätsmechanismus einführen. So kann die Versorgung bei einer zunehmenden volatilen Produktion aus erneuerbaren Energien durch hinreichend steuerbare Leistung gesichert werden.**
- **Es sollte vorzugsweise ein kombiniertes Kapazitätsmarktmodell gewählt werden, um Vorteile eines zentralen und eines dezentralen Ansatzes zu erhalten.** Hier kann mit dem zentralen Teil begonnen werden. Zentrale Kapazitätsmärkte sind in Europa erprobt und können rechtssicher zügig eingeführt werden. Dezentrale Märkte können die Kapazität nachfragegerechter und wettbewerbsadäquater steuern und Flexibilität effizienter einbinden.
- **Der kombinierte Kapazitätsmarkt sollte so ausgestaltet werden, dass der Wettbewerb um Versorgungsformen und Verträge für die Steuerung wirksam gemacht und die Nachfrageflexibilität maximal berücksichtigt werden.** Über den dezentralen Kapazitätsmarkt können die Marktteilnehmer ihren Bedarf an steuerbarer Kapazität in Knappheitssituationen eigenständig in einem wettbewerblichen Handel beschaffen. Dadurch besteht zugleich für Nachfrager ein Anreiz, den Stromverbrauch in Knappheitssituationen zu reduzieren. Im zentralen Teil sollte eine Absicherung für außergewöhnliche Situationen erfolgen.

7. Bei Fernwärme durch effektive Regulierung Transparenz und Wettbewerb herstellen

Der Fernwärmemarkt befindet sich im Umbruch: Einerseits sollen die bestehenden Fernwärmenetze bis spätestens 2045 vollständig dekarbonisiert werden, andererseits gilt Fernwärme als wichtige Technologie für die Wärmewende und soll weiter ausgebaut werden. Die Monopolkommission empfiehlt eindringlich, bei diesen Anstrengungen einen funktionierenden Wettbewerb sicherzustellen. Wo dies nicht möglich ist, sollte ein bürokratiearmer Regulierungsrahmen zur Verfügung stehen, der einen „Als-ob-Wettbewerb“ vorsieht. Darüber hinaus sollte jetzt in einer längerfristigen Perspektive darüber nachgedacht werden, wie der Netzzugang Dritter im Fernwärmesektor wettbewerblich gestaltet werden kann. Wettbewerb kann im Rahmen der Wärmewende gewährleisten, dass bei der Gebäudeheizung die effizientesten Technologien eingesetzt werden. Er bewirkt auf diesem Wege niedrige Wärmepreise und schafft die dringend benötigte Akzeptanz für die Transformationsanstrengungen in der Bevölkerung.

Empfehlungen:

- **Für Fernwärmepreise sollte die vor kurzem eingeführte Vergleichsplattform erweitert werden:** Eine Plattform, die Preis- und Erlösdaten sowie Informationen zu den eingesetzten Brennstoffen bereitstellt, könnte die erhebliche Informationsasymmetrie zwischen Fernwärmeunternehmen sowie Kundinnen und Kunden verringern.
- **Zudem sollte das Marktelement gegenüber dem Kostenelement in den Preisgleitklauseln gestärkt werden.** Eine stärkere Orientierung der Preisänderungen von Fernwärmeunternehmen am allgemeinen Wärmemarkt anstelle der eigenen Produktionskosten verringert das Risiko, dass sich die Fernwärmepreise in erheblichem Umfang anders entwickeln als der allgemeine Wärmemarkt. Außerdem werden so stärkere Anreize zur Vermeidung unnötiger Kosten geschaffen. Das Marktelement sollte sich insbesondere auf die Entwicklung der Arbeitspreise auswirken.
- **Es sollte eine vereinfachte Price-Cap-Regulierung eingeführt werden:** Eine Preisobergrenze, die Fernwärmepreise (Gesamtpreis pro MWh Verbrauch) nach oben begrenzt und gemäß einem Index jährlich angepasst wird, kann den Preissetzungsspielraum effektiv begrenzen. Als Grundlage für Preisanpassungen kann ein neu aufzusetzender Index oder ein vergleichbarer, durchschnittlicher Strompreis für Wärmepumpen (im Sinne eines „hypothetischen Systemwettbewerbs“) genutzt werden.

8. Wettbewerbselemente bei der Entwicklung von Netzen stärken

a) Wettbewerb im Ladesäuleninfrastrukturnetz stärken

Der Aufbau eines flächendeckenden Ladesäulennetzes mit attraktiven Ladepreisen stellt die wesentliche Grundlage für den erfolgreichen Umstieg von Verbrennungsmotoren auf E-Autos dar. Die Monopolkommission hat sich in der Vergangenheit bereits mit dem Aufbau dieser Ladeinfrastruktur befasst und dabei unter anderem deutliche Wettbewerbsdefizite aufgezeigt. Diese können den Aufbau von Ladesäulen verschleppen und Ladepreise unnötig verteuern. Daraus kann ein massives Hemmnis für die Elektrifizierung des Verkehrssektors entstehen.

Empfehlungen:

- **Im Zuge der Umsetzung von EU-Transparenzvorgaben sollte kurzfristig für Verbraucherinnen und Verbraucher ein wirksamer Preisvergleich von Lademöglichkeiten vor Ansteuern einer bestimmten Ladesäule geschaffen werden.** Dadurch soll der Wettbewerb um preiswerte Ladestromangebote in Gang gebracht werden. Die derzeitige Bezahlstruktur auf den Lademärkten ist intransparent, da sich nur die Preise von Ladekarten-Anbietern, nicht aber die Preise direkt bei den Ladesäulenbetreibern (sog. „Ad-hoc-Laden“) vor einem Ladevorgang vergleichen lassen.
- **Die Förderung kommunaler Ladenetze sollte mit Wettbewerbszielen verbunden werden.** Durch die Verknüpfung von Fördermitteln mit wettbewerblichen Kriterien sollen hohe regionale Marktkonzentrationen einzelner Ladesäulenbetreiber von vornherein verhindert werden. Dies gilt gleichermaßen für Normal- und Schnellladepunkte für PKW, Ladepunkte an Autobahnen als auch geförderte Ladepunkte für E-LKW. Insbesondere sollten dabei Inhouse-Vergaben und Vergaben an ausschließlich einen Anbieter vermieden werden.

b) Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft wettbewerblich ausgestalten

Bei der Wasserstoffwirtschaft handelt es sich aktuell noch um einen sehr kleinen Sektor mit einem geringen Bedarf für den Transport von Wasserstoff. Die Nationale Wasserstoffstrategie, die von der Bundesregierung im Juni 2020 veröffentlicht und im Juli 2023 fortgeschrieben wurde, sieht jedoch vor, dass die Wasserstoffwirtschaft, auch mit Unterstützung staatlicher Mittel, in den kommenden Jahren stark wachsen soll. In der Folge wurde von den Fernleitungsbetreibern ein Konzept für ein „Wasserstoffkernnetz“ entwickelt und im Oktober 2024 von der Bundesnetzagentur genehmigt. Es soll zum Teil aus umgewidmeten Gasleitungen, zum Teil aus

Neubauprojekten bestehen. Dieses Wasserstoffkernnetz unterfällt einer 2023 neu konzipierten Regulierung von Wasserstoffnetzen. Gleiches gilt für Wasserstoffnetze, die als Teil des Netzentwicklungsplans Gas und Wasserstoff von der Regulierungsbehörde bestätigt wurden. Im Übrigen steht Betreibern von Wasserstoffnetzen ein Wahlrecht zu, ob sie der Regulierung unterfallen wollen.

Empfehlungen:

- **Es sollte ein dynamischer Regulierungsansatz gewählt werden.** Gegenwärtig erfolgt keine Differenzierung der anzuwendenden Regelungen anhand des Entwicklungsgrads der Wasserstoffwirtschaft, obwohl die Anwendung einzelner Regelungen des EnWG bezogen auf die aktuelle Struktur der Wasserstoffnetze angemessen ist, andere Regelungen jedoch erst bei einer weiterentwickelten Wasserstoffwirtschaft notwendig wären.
- **Quersubventionen zwischen Gas- und Wasserstoffnetzen sollten vermieden werden.** Bei der Umwidmung von Erdgasleitungen zu Wasserstoffnetzen sollten Quersubventionierungen bei der Übertragung der Werte zwischen Rechnungslegungskonten vermieden werden. Dazu sollte bei der Übertragung von Leitungen der „Verkaufspreis“ nicht durch das regulierte Unternehmen, sondern durch die Bundesnetzagentur ermittelt werden.
- **Wasserstoffnetze sollten aufwandsgerecht finanziert werden.** Die Finanzierung der Wasserstoffnetze durch ein eigenes Netzentgelt sollte beibehalten werden. Sie sichert eine verursachungsgerechte Finanzierung, da sie zu effizienten Investitionen in die Netzinfrastruktur führt. Sie führt zudem dazu, den Aufwand für die neue Technologie in den Kosten der Netznutzer abzubilden und ist damit Voraussetzung für einen effizienten, technologieoffenen Wettbewerb verschiedener Energieinfrastrukturen. Eine Finanzierung unmittelbar durch öffentliche Mittel oder ein gemeinsames Netzentgelt für Gas- und Wasserstoffnetze ist dagegen abzulehnen.

c) Rechtssicherheit für Versteigerung von Mobilfunkfrequenzen stärken

In der letzten Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) wurde der Vorrang der Versteigerung als Vergabeverfahren für Funkfrequenzen bei Knappheit aus dem TKG gestrichen. Dies schafft unnötige regulatorische Unsicherheit. Die Versteigerung ist in der Regel das am besten geeignete Verfahren. Wenn die Letztentscheidungskompetenz für die Wahl des Verfahrens bei der Bundesnetzagentur liegt, ist es unionsrechtlich zulässig, im TKG einen grundsätzlichen Vorrang der Versteigerung zu verankern.

Empfehlung:

- **Der Vorrang der Versteigerung als Vergabeverfahren für Funkfrequenzen bei Knappheit sollte wieder in das TKG aufgenommen werden.**

9. Regulierung im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher gewährleisten

a) Verbindliche Direktzahlungen von Inhalte- und Diensteanbietern ("Fair Share") an Netzbetreiber ablehnen

Große Telekommunikationsunternehmen versuchen seit einiger Zeit, verbindliche Direktzahlungen von bestimmten Inhalte- und Diensteanbietern für die Übertragung von Internetdatenverkehr zu erwirken (sog. Fair-Share-Debatte). Dazu fordern sie einen verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus auf dem IP-Zusammenschaltungsmarkt. Einem regulatorischen Eingriff in den Internet-Zusammenschaltungsmarkt sollte die Feststellung vorausgehen, dass der Markt nicht oder nur eingeschränkt funktioniert. Der Transit/Peering-Markt ist jedoch von einer gut funktionierenden Marktdynamik und durch Vertragsfreiheit geprägt. Zudem ist eine ausgewogene Verhandlungsmacht zwischen großen Inhalte- und Diensteanbietern und großen Netzbetreibern zu beobachten, sodass ein Marktmachtmissbrauch nicht möglich ist. Vielmehr würde die Einführung von Zwangszahlungen für den Internetdatenverkehrstransport von Inhalte- und Diensteanbietern an Netzbetreiber das Internet-Ökosystem nachhaltig schädigen.

Empfehlung:

- Ein verbindlicher Mechanismus für Direktzahlungen von Inhalte- und Diensteanbietern an Netzbetreiber sollte abgelehnt werden.

b) Regulierte Entgelte der Post sollten Preisen unter Wettbewerbsbedingungen entsprechen

Die derzeitige Gestaltung der Entgeltregulierung im Postgesetz führt zu überhöhten Porti zu Lasten von Verbraucherinnen und Verbrauchern. § 44 PostG enthält den Regulierungsmaßstab für Brief- und Paketentgelte der Deutsche Post AG. Berücksichtigt werden (1) die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale 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.

Empfehlungen:

- Die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und der Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten werden derzeit anhand realer Kosten bestimmt. **Um Effizianzanreize beim regulierten Unternehmen zu gewährleisten, sollten die Kosten anhand eines Modells geprüft werden, das ein hypothetisches, effizientes, im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt.** Im Telekommunikationsbereich hat sich dieses Vorgehen bereits bewährt.
- Der Gewinnzuschlag wird derzeit auf Basis der durchschnittlichen Umsatzrendite einer Auswahl von im EuroStoxx 50 gelisteten Unternehmen berechnet. Umsatzrenditen unterliegen erheblichen Branchenunterschieden. Der Ansatz für die Berechnung des Gewinnzuschlags ist daher willkürlich. **Der Gewinnzuschlag sollte stattdessen auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen ermittelt werden.** Dieses Verfahren wurde bis 2015 im Postbereich und wird im Telekommunikationsbereich auch heute noch erfolgreich angewendet.
- Derzeit werden „Lasten“ aus der Erbringung des Universaldienstes und aus der Rechtsnachfolge der Bundespost gesondert berücksichtigt. Die davon erfassten Kosten werden teilweise nicht verursachungsrecht den einzelnen Geschäftsbereichen zugeordnet. Im Ergebnis schädigt dies die Verbraucherinnen und Verbraucher 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. **Das Postgesetz sollte daher so angepasst werden, dass Kosten stets verursachungsgerecht zugeordnet werden.**