Monopolkommission

Sondergutachten 69

Bahn 2015: Wettbewerbspolitik aus der Spur?

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 36 AEG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort....4
Kurzfassung....6
1. Einleitung....15
1.1 Fehlende Impulse für erfolgreiche Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene....16
1.2 Infrastruktur- und Transportunternehmen der Deutschen Bahn AG trennen....19
1.2.1 Eigentumsrechtliche Trennung durch Privatisierung der Transportunternehmen....20
1.2.2 Verbesserung durch organisatorische Trennung möglich....25
2. Zugang zu Schieneninfrastruktur und Serviceeinrichtungen....28
2.1 Regulierung der Infrastrukturentgelte....28
2.1.1 Reformbedarf des Systems der Entgeltregulierung....31
2.1.1.1 Regulierungspraxis zeigt erhebliche Diskriminierungsspielräume…32
2.1.1.2 Unzureichende Anreize zur Senkung der Kosten und Zugangsentgelte....35
2.1.1.3 Fazit: Neugestaltung des Systems notwendig....36
2.1.2 Pläne zur Novellierung der Entgeltregulierung sollten angepasst werden….36
2.1.2.1 Einführung einer Anreizregulierung....36
2.1.2.2 Vertraglicher Produktivitätsfortschritt....38
2.1.2.3 Kopplung der Entgelte an Regionalisierungsmittel....39
2.1.2.4 Ausnahme von der Billigkeitskontrolle....40
2.1.2.5 Zulässige Kapitalverzinsung....40
2.1.2.6 Vorgaben zur Entgeltbildung....42
2.1.2.7 Fazit....42
2.1.3 Wettbewerbsprobleme bei der Versorgung mit Bahnstrom....43
2.2 Zugangsregulierung....45
2.2.1 Vergabe und Nutzung von Schienentrassen....46
2.2.1.1 Intransparenz der Trassenvergabe....46
2.2.1.2 Rahmenverträge....47
2.2.2 Nutzung von Serviceeinrichtungen....48
2.2.2.1 Regulierungspraxis und bestehende Diskriminierungspotenziale....48
2.2.2.2 Koordinierungs- und Informationsprobleme....51
2.2.3 Berücksichtigung von möglichem Wettbewerb bei Serviceeinrichtungen…51

2.2.3.1 Tragfähige Alternativen.....52
2.2.3.2 Entlassung von Wartungseinrichtungen aus der Regulierung.....53
2.2.4 Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen.....54
2.2.5 Probleme der Tarif- und Vertriebssysteme.....55
2.3 Reform der Institutionen.....57
2.3.1 Stärkung der Befugnisse der Regulierungsbehörde.....57
2.3.2 Anpassung des Auftrags der Monopolkommission erforderlich.....58
2.4 Zusammenfassende Bewertung des Entwurfs eines Eisenbahnregulierungsgesetzes.....59
3. Wettbewerbsentwicklungen und Wettbewerbshindernisse im Schienenpersonennahverkehr.....61
3.1 Steigerungspotenziale des Wettbewerbs bei der Vergabe von SPNV-Leistungen.....62
3.2 Fahrzeugfinanzierung der öffentlichen Hand.....67
4. Wettbewerbsentwicklung und Wettbewerbshindernisse im Schienenpersonenfernverkehr.....71
4.1 Markteintrittshindernisse und Perspektiven für funktionsfähigen Wettbewerb im SPFV.....72
4.2 Intermodaler Wettbewerb durch Buslinienfernverkehre.....75
5. Wettbewerbsentwicklung und Wettbewerbshindernisse im Schienengüterverkehr....78
6. Fazit und Handlungsempfehlungen.....81

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1: Eigenkapitalrentabilität der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (vor Steuern).....29
Abbildung 2.2: Reale Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte der Deutschen Bahn AG.....30
Abbildung 3.1: Marktanteile der Wettbewerber im deutschen Schienenpersonennahverkehr.....62
Abbildung 4.1: Entwicklung des deutschen Schienenpersonenfernverkehrsmarktes.....71
Abbildung 5.1: Entwicklung des deutschen Schienengüterverkehrsmarktes.....78

Vorwort

Nach § 36 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) hat die Monopolkommission den Auftrag, alle zwei Jahre ein Gutachten zum Wettbewerb im Eisenbahnverkehr zu erstellen. In diesem Gutachten beurteilt die Monopolkommission den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und die Frage, ob ein wirksamer und unverfälschter Wettbewerb im Sinne des § 1 AEG besteht. Darüber hinaus wird die Anwendung der Vorschriften des Eisenbahnrechts gewürdigt und zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Eisenbahnen Stellung genommen.

Das vorliegende Sondergutachten ist die fünfte Stellungnahme der Monopolkommission entsprechend ihrem Auftrag. In diesem befasst sich die Monopolkommission insbesondere mit dem aktuellen Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich. Dieser Gesetzentwurf eignet sich nach Auffassung der Monopolkommission nur begrenzt dazu, dem Wettbewerb im Eisenbahnsektor neue Impulse zu geben.

Zur Vorbereitung dieses Gutachtens hat die Monopolkommission in zwei getrennten Anhörungen am 20. November 2014 mit Marktteilnehmern, Aufgabenträgern, Verbänden und dem zuständigen Bundesministerium über deren Einschätzung der Wettbewerbsentwicklung auf den Schienenverkehrsmärkten diskutiert. Folgende Teilnehmer waren in den Diskussionsrunden vertreten:

- BeNEX GmbH,
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e. V.,
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur,
- Deutsche Bahn AG,
- mofair e. V.,
- NETINERA Deutschland GmbH,
- Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V.,
- SBB Cargo Deutschland GmbH,
- Veolia Verkehr GmbH,
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Die Diskussionsteilnehmer haben ihre mündlichen Beiträge durch schriftliche Stellungnahmen ergänzt. Darüber hinaus nahmen viele weitere Marktteilnehmer und wissenschaftliche Branchensachverständige ebenfalls schriftlich Stellung.

Der Vizepräsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Herr Dr. Wilhelm Eschweiler, und Mitarbeiter der Behörde haben mit der Monopolkommission am 22. Januar 2015 Fragen zur Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten für Eisenbahnverkehrsdienstleistungen und insbesondere Fragen zur Anwendung des allgemeinen Eisenbahnrechts durch die Bundesnetzagentur und die Gerichte erörtert.

Weiterhin haben am 22. Januar 2015 der Präsident des Bundeskartellamtes, Herr Andreas Mundt, sowie Mitarbeiter des Amtes mit der Monopolkommission Fragen zur Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts im Bahnsektor diskutiert.

Darüber hinaus gab es vielfältige Kontakte zwischen den Mitgliedern sowie Mitarbeitern der Monopolkommission und Mitarbeitern der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamtes, des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, der Unternehmen und der Verbände. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Mitwirkung.

Die Monopolkommission bedankt sich bei ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern Herrn Dr. Alexander Steinmetz, der die Stellungnahme der Monopolkommission zur Entwicklung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich federführend betreut hat und bei Herrn Per Rummel, der bei der Abfassung mitgewirkt hat.

Kurzfassung

K1. Die Monopolkommission befasst sich seit einigen Jahren intensiv mit der Wettbewerbssituation im Eisenbahnsektor und sieht die Entwicklung des Wettbewerbs weiterhin als nicht zufriedenstellend an. In den letzten Jahren gab es keine signifikanten Veränderungen der Situation. Die Deutsche Bahn AG dominiert die Segmente Schienenpersonennahverkehr (SPNV), Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und Schienengüterverkehr (SGV) deutlich und wird diese Dominanz bei gleich bleibendem Trend auch langfristig behaupten. Die Monopolkommission geht davon aus, dass im Eisenbahnsektor weiterhin erhebliches Potenzial für die Entwicklung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs und damit einhergehende Wohlfahrtssteigerungen besteht.

K2. Maßgebliche Ursache für den annähernden Stillstand ist, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen seit Jahren einer erfolgreichen Entwicklung entgegenstehen und von politischen Entscheidungsträgern keine spürbaren Impulse zur Weiterentwicklung ausgegangen sind. Insgesamt sind seit dem letzten Sondergutachten der Monopolkommission zum Eisenbahnsektor keine wesentlichen Veränderungen zu verzeichnen. Sowohl die Rahmenbedingungen als auch die Perspektiven für eine erfolgreiche Entwicklung des Wettbewerbs bleiben unbefriedigend.

K3. Seit Langem bestehende Probleme im Zusammenhang mit dem Zugang zu Infrastruktureinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen bilden weiterhin entscheidende Wettbewerbshindernisse. Daher ist nach Auffassung der Monopolkommission eine umfassende Neugestaltung der Rahmenbedingungen erforderlich, um die stagnierende Wettbewerbsentwicklung zu stärken. Der derzeit diskutierte Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes vom 21. Januar 2015 leistet dies nicht.

K4. Mit dem vorliegenden Entwurf soll die Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums umgesetzt werden. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verfolgt dabei das Konzept einer „Eins-zu-eins-Umsetzung“ und orientiert sich am Wortlaut und den Mindestanforderungen der Richtlinie. Das Konzept der Eins-zu-eins-Umsetzung sieht die Monopolkommission sehr kritisch. Dies führt neben Rechtsunsicherheit für alle Akteure zu einer erheblichen Schwächung der Regulierung und des Wettbewerbs. Zudem bedeutet die Anpassung des deutschen Regulierungsrahmens an das europarechtlich erforderliche Niveau in vielen Bereichen eine Absenkung des Regulierungsstandards. Die Monopolkommission hält diesen Rückschritt für bedenklich und es im Gegenteil für erforderlich, die Rahmenbedingungen weiter zu entwickeln. Nur dann kann sich wirksamer und unverfälschter Wettbewerb entwickeln.

Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur

K5. Wettbewerb ist im Eisenbahnsektor insbesondere zwischen Transportunternehmen auf den Verkehrsmärkten möglich. Zur Gewährleistung dieses Wettbewerbs dürfen die Marktteilnehmer nicht durch die bestehende Marktmacht auf der Infrastrukturebene behindert werden. Es ist Aufgabe der Regulierung, für marktkonforme Zugangsentgelte und -bedingungen zu sorgen. Neben der Regulierungsbedürftigkeit aufgrund der monopolistischen Flaschenhalsstrukturen ergibt sich durch die vertikal integrierte Struktur der Deutschen Bahn AG die Notwendigkeit einer besonders umfassenden Regulierung,

die Diskriminierungen wirksam einschränkt. Das bestehende Regulierungsregime ist nicht geeignet, Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten zu gewährleisten.

K6. Zentrale Bestandteile der mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz vorgesehenen Neugestaltung der *Entgeltregulierung* sind die beabsichtigte Einführung einer Anreizregulierung und einer Ex-ante-Genehmigung für Infrastrukturentgelte. Die Monopolkommission begrüßt diese Ansätze grundsätzlich. Allerdings ist die konkrete Umsetzung des Eisenbahnregulierungsgesetzes unbefriedigend.

K7. Im Detail ist eine Price-Cap-Regulierung (Preisobergrenzenregulierung) für die Pflichtleistungen der Betreiber der Schienenwege und die Benutzung von Personenbahnhöfen über eine fünfjährige Regulierungsperiode vorgesehen. Für Infrastrukturen von geringer Bedeutung kann die Bundesnetzagentur auf Vorgaben verzichten. Für Betreiber anderer Serviceeinrichtungen bleibt es bei der kostenbasierten Regulierung. Die einzelnen Entgelte werden durch die Regulierungsbehörde genehmigt. Durch die Entgeltregulierung in Form einer Preisobergrenze für Eisenbahninfrastrukturbetreiber können wirksame Anreize zum Abbau von Ineffizienzen und zur Senkung der Kosten und Entgelte geschaffen werden. Mit der Einführung der Anreizregulierung würde dafür gesorgt werden, dass Produktivitätssteigerungen realisiert und diese langfristig den Nutzern der Eisenbahninfrastruktur zugutekommen werden. Aus dem derzeitigen Regulierungsregime ergeben sich keine starken Anreize zur Senkung der Kosten oder gar der Zugangsentgelte. Der Bundesnetzagentur ist ein kritisches Hinterfragen der Höhe der veranschlagten Kosten im Hinblick auf die Effizienz ebenso wenig möglich wie ein Einfordern von Produktivitätssteigerungen. Die Monopolkommission begrüßt auch die Einbeziehung von Personenbahnhöfen in das Regulierungsregime und damit die Gleichbehandlung mit Schienenwegen. Die ergänzend vorgesehene Ex-ante-Entgeltgenehmigung führt zu Rechtssicherheit für den Markt und ist daher eine wichtige und notwendige Veränderung. Jedoch werden diese begrüßenswerten Ansätze im Gesetzentwurf nicht konsequent umgesetzt.

K8. Die Monopolkommission spricht sich gegen die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit aus, einen sogenannten vertraglichen Produktivitätsfortschritt festzulegen. Gemäß dieser Regelung soll ein Produktivitätsfortschritt, der sich als Folge eines Vertrags ergibt, bei der Ermittlung der Obergrenze der Gesamtkosten anteilig zugrunde gelegt werden. Ein solcher Vertrag soll die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Bahn AG sein, auch wenn hierin nicht explizit ein Produktivitätsfortschritt vertraglich festgeschrieben ist. Der dann vertraglich gesetzte Anreiz soll für die entsprechenden Kosten als abschließender Anreiz zur Senkung der Kosten und Entgelte festgeschrieben und von der Kontrolle durch die Bundesnetzagentur ausgenommen werden. Nach Auffassung der Monopolkommission ist diese geplante Regelung aus dem Gesetzentwurf zu streichen. Eine vertragliche Vereinbarung über öffentliche Zuschüsse wie die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung verfügt über keinerlei Mechanismus, der eine Senkung der Infrastrukturentgelte bewirken könnte. Die Infrastrukturunternehmen haben weder einen Anreiz noch eine Verpflichtung, Kosteneinsparungen an die Nutzer weiterzugeben. Im Gegenteil, real sinkende Finanzierungsmittel könnten eine Erhöhung der Entgelte bewirken und rechtfertigen. Auch kann eine vertragliche Vereinbarung nur in sehr geringem Maße Anreize zur Kostensenkung setzen. Zudem ergeben sich durch die genannten

Regelungen erhebliche Probleme in der Regulierungspraxis, da ein Infrastrukturbetreiber damit zwei unterschiedlichen Regulierungsregimen unterliegt. Somit muss die Regulierungsbehörde feststellen, welche Kosten auf einer vertraglichen Vereinbarung beruhen und welche nicht. Diese Zweiteilung ist nach Ansicht der Monopolkommission kaum umsetzbar. Auch ergeben sich für das regulierte Unternehmen gegebenenfalls Anreize zur Verschiebung von Kosten, was im Ergebnis zum Nachteil der Infrastrukturnutzer wäre. Zusammenfassend kann eine vertragliche Vereinbarung eine Anreizregulierung geeignet ergänzen, jedoch keinesfalls ganz oder in Teilen ersetzen.

K9. Nicht zu befürworten sind nach Ansicht der Monopolkommission auch die Regelungen, wonach die Erhöhung der Trassen- und Stationspreise im Rahmen der Anreizregulierung für jeden Aufgabenträger des SPNV an die jeweilige Steigerungsrate der Regionalisierungsmittel gekoppelt werden soll. Durch diese Regelung wird unverhältnismäßig in die Preisbildungsfreiheit des regulierten Unternehmens und die Regulierung eingegriffen. Eine effiziente Entgeltbildung ist damit nicht mehr möglich. Außerdem ergibt sich eine deutliche Benachteiligung derjenigen Aufgabenträger, die durch Ausschreibungen bereits erhebliche Kosteneinsparungen erzielen konnten. Diesen Aufgabenträgern bleibt für die Zukunft ein geringerer Handlungsspielraum als denjenigen Aufgabenträgern, die bisher ineffiziente Vergaben durchgeführt und sehr teure Verkehrsverträge geschlossen haben. Neben einer Belohnung von Aufgabenträgern für ineffizientes Handeln in der Vergangenheit setzen die geplanten Regelungen auch falsche Anreize für zukünftiges Handeln.

K10. Kritisch sieht die Monopolkommission, dass bei der Festlegung des möglichen Produktivitätszuwachses die bestehenden individuellen Ineffizienzen der Unternehmen nicht berücksichtigt werden sollen. Stattdessen wird das aktuelle Kostenniveau auf Basis des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschrittes fortgeschrieben. Jedoch wäre die Bestimmung individueller Produktivitätsfaktoren durch die Bundesnetzagentur für das Erreichen effizienter Entgelte förderlich.

K11. Dem Gesetzentwurf fehlen zudem die notwendigen strengen Kontroll- und Auskunftsbefugnisse für die Regulierungsbehörde. Generell wird die Entgeltregulierung auch dadurch erschwert, dass der Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes keine Vorgaben zur regulatorischen Rechnungslegung enthält.

K12. Außerdem sind klarere Vorgaben zur Strukturierung der Infrastrukturentgelte erforderlich. Die aktuellen Rahmenbedingungen zur Entgeltregulierung lassen Infrastrukturbetreibern große Spielräume zur Gestaltung der Entgeltsysteme. Sie sind somit kaum geeignet, eine wirksame Überprüfbarkeit der Entgelte durch die Bundesnetzagentur zu gewährleisten und damit Missbrauchspotenziale effektiv und schnell einzuschränken. Das neue Eisenbahnregulierungsgesetz wird daran nichts ändern. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesnetzagentur ihre vorhandenen Möglichkeiten ausschöpft. Die Monopolkommission hat sich vor diesem Hintergrund für eine Neustrukturierung der Vorgaben zur Entgeltbildung ausgesprochen. Dies ist jedoch mit dem Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes nicht vorgesehen und daher bei der Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens anzugehen.

K13. Bei regulatorischen Eingriffen muss den Unternehmen die Deckung ihrer Kapitalkosten möglich bleiben. Bei der Bestimmung der Kapitalkosten ist eine Orientierung am

Capital Asset Pricing Model (CAPM) vorgesehen. Damit sind vergleichsweise transparente und nachvollziehbare Schätzungen möglich. Zu begrüßen ist auch die geplante Differenzierung der Eigenkapitalkosten abhängig von den Anteilen der Verkehrsleistungsarten, für welche die Infrastruktur genutzt wird. Positiv ist auch, dass bei der Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes nicht zwischen bundeseigenen und privaten Eisenbahninfrastrukturunternehmen unterschieden werden soll. Dagegen lehnt die Monopolkommission die getrennte Vorgabe von Fremd- und Eigenkapitalkosten ab. In der Folge fehlt es den Infrastrukturbetreibern an Anreizen, die Gesamtkapitalkosten durch die Wahl einer effizienten Kapitalstruktur zu verringern. Im Gegenteil, es können sich durch die Gewährung einer separaten Eigenkapitalrendite, die höher als die Fremdkapitalrendite ist, Anreize zur ineffizienten Ausweitung des Eigenkapitalanteils ergeben. Daher sollte eine kalkulatorische Gesamtkapitalrendite auf Basis einer normierten Kapitalstruktur als zulässige Verzinsung des eingesetzten Kapitals vorgegeben werden.

K14. Die Monopolkommission begrüßt, dass die Mengenrabatte beim Bezug von Bahnstrom im Rahmen von Verpflichtungszusagen gegenüber der Europäischen Kommission bei einem Marktmachtmissbrauchsverfahren abgeschafft wurden. Die Monopolkommission sah in den Mengenrabatten eine Diskriminierung der Wettbewerber der Deutschen Bahn. Diskriminierende Wirkung entfaltet weiterhin das Verfahren zur Ermittlung des Netzentgelts. Bei der Berechnung spielt heute neben dem entnommenen Strom (Arbeitspreis) die Jahreshöchstleistung (Leistungspreis) eine wesentliche Rolle. Die Leistungspreiskomponente belastet kleine Eisenbahnverkehrsunternehmen übermäßig. Nach Auffassung der Monopolkommission wird der unterschiedliche Bedarf an Bahnstrom jedoch bereits in den Arbeitspreisen geeignet abgebildet. Sie empfiehlt daher die Berechnung der Netzentgelte für Bahnstrom nur anhand des Verbrauchs ohne Berücksichtigung der Lastspitzen vorzunehmen. Entsprechend ist in § 17 StromNEV eine Ausnahmeregelung für den Bahnstrom einzufügen.

K15. Die *Bedingungen für die Vergabe und Nutzung von Infrastrukturen* beeinflussen den Markterfolg von Eisenbahnverkehrsunternehmen und damit den Wettbewerb auf der Schiene entscheidend. Das vorliegende Gutachten zeigt auf, welche Möglichkeiten zur Diskriminierung bestehen. Und an welche Grenzen Regulierung stößt, diese wirksam zu verhindern.

K16. Ein zentrales Wettbewerbshindernis stellen weiterhin unzureichende Informationen und ineffiziente Koordinierung zwischen Infrastrukturbetreibern und Verkehrsunternehmen dar. Zugangsberechtigte müssen genaue Informationen über die Bedingungen haben, unter denen eine Nutzung der Infrastrukturen möglich ist. Dies ist nicht der Fall. Mängel bestehen beispielsweise bei der Schienentrassenvergabe, den Informationen zur fahrplantechnischen Infrastruktur und zu den Zugverkehren auf den Strecken, der Vergabe von Kapazitäten in Serviceeinrichtungen und den Informationen und Abstimmungen zu Baumaßnahmen. Die vorhandenen Probleme sind sowohl auf organisatorische Ineffizienzen als auch auf Diskriminierung zurückzuführen.

K17. Bei der Vergabe von Schienentrassen fehlen zum einen exakte Angaben zu bestehenden Trassenbelegungen, sodass Verkehrsunternehmen freie Trassenkapazitäten nicht identifizieren können. Zum zweiten fehlt es an Informationen zur Beschaffenheit der Zugtrassen. Des weiteren bestehen Vorbehalte gegen das Koordinierungsverfahren bei

Trassenkonflikten. Die Monopolkommission empfiehlt, Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu verpflichten, den Zugangsberechtigten Bildfahrpläne oder Zeit-Wege-Diagramme der Trassenbelegung in anonymisierter Form zugänglich zu machen. Zusätzlich sollte der Gesetzgeber den Infrastrukturbetreibern deutlich konkretere Informationspflichten bezüglich der Art und Beschaffenheit der Trassen auferlegen und präzise Vorgaben für den Ablauf des Koordinierungsverfahrens machen. Dazu sind weitergehende Kontrollbefugnisse für die Bundesnetzagentur erforderlich.

K18. Die langfristige Verfügbarkeit von Schienentrassen ist insbesondere im Schienenpersonenfernverkehr eine entscheidende Voraussetzung für die Tätigkeit der Unternehmen. Eisenbahnverkehrsunternehmen und auch dem Betreiber der Schienenwege soll durch Rahmenverträge über die Zuweisung von Trassen eine langfristige Planungssicherheit gegeben werden. Jedoch erhöhen die bestehenden Rahmenvertragsregelungen und auch die mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz geplanten Veränderungen die Planungssicherheit in Bezug auf die Trassenvergabe kaum. Die Monopolkommission fordert eine grundlegende Reform zur Stärkung des rahmenvertraglichen Instrumentariums.

K19. Nicht in allen Bereichen stellen Serviceeinrichtungen wesentliche und damit regulierungsbedürftige Einrichtungen für das Angebot der Verkehrsunternehmen dar. Während der Regulierungsrahmen dies derzeit nicht berücksichtigt, enthält der Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes mit dem Konzept der tragfähigen Alternativen und für Wartungseinrichtungen Regelungen, die einem möglichen Wettbewerb auf dem Markt für Serviceleistungen Rechnung tragen sollen. Die Monopolkommission sieht diese Regelungen kritisch.

Betreiber von Serviceeinrichtungen sollen gemäß dem Gesetzentwurf Anträge auf Zugang und Leistungserbringung ablehnen können, sofern „tragfähige Alternativen“ bestehen. Diese Regelung schafft in der Praxis deutliche Unsicherheiten und kann ein erhebliches Zugangshindernis darstellen, da die Möglichkeit des Verweises auf tragfähige Alternativen das Zugangsrecht vereiteln kann. Die Regelung sollte gestrichen werden.

Wartungseinrichtungen sollen befristet bis 2020 aus der Regulierung entlassen werden und die Bundesnetzagentur soll jährlich einen Bericht über die Wettbewerbssituation im Markt für Wartungseinrichtungen vorlegen. Dabei hat der Bericht der Regulierungsbehörde keine unmittelbaren Rechtswirkungen, da die Entscheidung, den Bereich der Wartungseinrichtungen aus der Entgeltregulierung zu entlassen, bereits vom Gesetzgeber getroffen wird. Insgesamt ist die geplante Berichterstattung der Regulierungsbehörde nicht zielführend. Die Monopolkommission plädiert für eine umfassende Überarbeitung der diesbezüglichen Regelungen. Auf Grundlage einer Marktprüfung sollten Befreiungen von Regulierungsvorgaben für Serviceeinrichtungen ermöglicht werden. Dabei sollte sich diese Regelung jedoch nicht auf Wartungseinrichtungen beschränken. Zudem ist es nicht sinnvoll, dass die Regulierungsbehörde selbst abschließend empfehlen oder beschließen kann, welche Bereiche aus der Regulierung entlassen werden können. Vielmehr sollte eine unabhängige Institution auf Basis der Ermittlung der Regulierungsbehörde die Deregulierungspotenziale beurteilen.

K20. Die fortwährenden Probleme der Tarif- und Vertriebssysteme im Schienenpersonenverkehr stellen weiterhin entscheidende Hindernisse für eine erfolgreiche Entwick-

lung des Wettbewerbs im Personenverkehr dar. Die Deutsche Bahn AG kann ihre marktbeherrschende Stellung nutzen, um Wettbewerbern die Bedingungen der Systeme in wesentlichen Punkten vorzuschreiben. Daher ist zu begrüßen, dass das Bundeskartellamt im Januar 2014 ein Verfahren wegen des Verdachts auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung eingeleitet hat. Insgesamt bleiben jedoch auch perspektivisch die bestehenden Rahmenbedingungen der Tarif- und Vertriebsstrukturen ein zentrales Wettbewerbshindernis. Die Monopolkommission schlägt vor, das Verfahren, nach dem die Anbieter im Schienenpersonennahverkehr ihre Leistungen zu einem bundesweit gültigen Tarif anbieten, gesetzlich auszugestalten. Der gemeinsame Tarif sollte durch einen neu zu gründenden Tarifverbund festgelegt werden, in welchem kein Unternehmen über eine dominierende Position verfügt. Dieser Tarifverbund sollte einen SPNV-Tarif entwickeln und den Vertrieb der gemeinsamen Tickets koordinieren. Fernverkehrsunternehmen sollten für den integrierten Vertrieb von Nah- und Fernverkehrstickets bilaterale Vereinbarungen mit dem Verbund und untereinander treffen. Zur kurzfristigen Auflösung der gravierenden Wettbewerbshindernisse für Schienenpersonenfernverkehrsunternehmen ist auch über befristete Auflagen für die Deutsche Bahn AG als faktischem Kontrolleur der wesentlichen Einrichtungen im Vertrieb nachzudenken.

K21. Der Auftrag der Monopolkommission über die Erstellung eines Sondergutachtens zur Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnsektor ist weiterhin nur unvollständig geregelt. Daher ist zu begrüßen, dass dieser Auftrag durch die Aufnahme der Bundesregierung als Adressat des Sondergutachtens im Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes konkretisiert wurde. Allerdings wird der Monopolkommission weiterhin kein Akteneinsichtsrecht bei der Bundesnetzagentur eingeräumt. Ein Zugriff auf die Informationen der Bundesnetzagentur ist aber zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Monopolkommission erforderlich. Das Eisenbahnregulierungsgesetz sollte um eine entsprechende Regelung zur Akteneinsicht ergänzt werden.

Wettbewerbsentwicklung und Wettbewerbshindernisse in den Eisenbahnverkehrssegmenten

K22. Im *Schienenpersonennahverkehr* hat sich die leicht positive Entwicklung des Wettbewerbs in den letzten Jahren fortgesetzt. Die Deutsche Bahn AG verfügt in diesem Segment mit einem Marktanteil von über 80 % jedoch weiterhin über eine deutliche Dominanz. Für die zukünftige Marktentwicklung sind die Rahmenbedingungen der Vergabe der Verkehrsverträge von entscheidender Bedeutung.

K23. Die Vergabe sollte prinzipiell durch Ausschreibungen erfolgen. Insbesondere auch bei der Vergabe von Verkehrsverträgen im Anschluss an eine im Wettbewerb vergebene Leistung sollte das aktuell beauftragte Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht freihändig den Folgeauftrag erhalten. Der Wettbewerbsdruck in Ausschreibungen zwingt Anbieter dazu, ihre Leistung zu attraktiven Preisen anzubieten und das Verfahren der Ausschreibung vereinfacht die Identifikation und Auswahl des besten Anbieters. Empirische Studien kommen zu dem Ergebnis, dass Ausschreibungswettbewerb in Deutschland gegenüber freihändigen Vergaben zu Effizienzsteigerungen von über 25 Prozent geführt hat.

K24. Jedoch reicht die vermehrte wettbewerbliche Vergabe allein nicht aus, um eine steigende Wettbewerbsintensität zu schaffen. Wettbewerber der Deutschen Bahn AG haben Schwierigkeiten, in Vergaben konkurrenzfähige Angebote abzugeben. Strukturell

verfügen die Unternehmen der Deutschen Bahn AG insbesondere durch Diskriminierungsmöglichkeiten und Informationsvorsprünge über Vorteile. Zudem ergeben sich durch die Rahmenbedingungen der Ausschreibungen von SPNV-Verträgen seit einiger Zeit Hindernisse für einen funktionsfähigen Wettbewerb. So nehmen insbesondere wegen aufwendiger Vergabeverfahren, Finanzierungsschwierigkeiten und Problemen bei der Fahrzeugbeschaffung weniger Eisenbahnverkehrsunternehmen an Ausschreibungen teil und sind, auch wenn sie Angebote abgeben, weniger konkurrenzfähig. Somit können Effizienzpotenziale von Ausschreibungen nicht ausgeschöpft werden. Um für ausreichend Wettbewerb um die Verkehrsverträge zu sorgen, müssen zum Einen die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Zugangs zu Schieneninfrastruktur und Serviceeinrichtungen weiterentwickelt und so Wettbewerbshindernisse beseitigt werden. Zum anderen müssen die Rahmenbedingungen der SPNV-Vergaben so gestaltet werden, dass die Wettbewerbsintensität steigt. Während viele Aufgabenträger an einer nachhaltigen Wettbewerbsentwicklung interessiert sind, besteht bei der Ausgestaltung der Vergabeverfahren teilweise noch Verbesserungspotenzial. Die Aufgabenträger sollten noch stärker als bisher einfache und schlanke Ausschreibungsverfahren mit einheitlichen, standardisierten Anforderungen und Strukturierungen anstreben, die den Eisenbahnverkehrsunternehmen die Teilnahme am Wettbewerb erleichtert. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV sollte den Prozess der Standardisierung koordinieren und aktiv vorantreiben. Auch sollten trotz des erhöhten Ausschreibungsaufwands häufiger Losaufteilungen vorgenommen werden, um die Marktdynamik zu Steigern.

K25. Ein zentrales Hindernis für Wettbewerber der Deutschen Bahn AG stellen weiterhin Probleme der Fahrzeugbeschaffung bzw. -finanzierung dar. Aufgabenträger haben verschiedene Lösungsmöglichkeiten entwickelt, dem Finanzierungsproblem entgegenzuwirken. Dazu gehören einerseits Möglichkeiten, die das Risiko der Weiterverwendung von Fahrzeugen verringern, und andererseits Modelle, in denen für Rollmaterial eine öffentliche Finanzierung ermöglicht wird. Die Monopolkommission begrüßt das grundsätzliche Engagement der Aufgabenträger, jedoch sollte die Fahrzeugfinanzierung so weit wie möglich den Marktkräften überlassen werden. Nur in Ausnahmefällen und zeitlich begrenzt kann es notwendig sein, dass die öffentliche Hand Risiken des Marktes übernimmt. Daher sieht die Monopolkommission die derzeitigen Aktivitäten der Aufgabenträger mit Besorgnis. Sehr problematisch ist, dass die Aktivitäten der Aufgabenträger nicht an den Ursachen der Finanzierungsschwierigkeiten ansetzen, sondern die grundlegenden Probleme im Gegenteil sogar verfestigen und verstärken. Zur wirksamen Sicherung des Wettbewerbs ist es erforderlich, dass sich ein Sekundärmarkt für Fahrzeuge und ausreichend private Leasingunternehmen entwickeln. Durch die Aktivitäten der Aufgabenträger wird jedoch die Bildung und Fortentwicklung von Leasing- und Gebrauchtwagenmärkten nachhaltig verhindert. So ist ein sich selbst verstärkender Mechanismus entstanden. Je weiter das öffentliche Engagement ausgeweitet wird, desto stärker werden privatwirtschaftliche Aktivitäten zurückgedrängt und es können sich keine funktionierenden Märkte entwickeln, was wiederum das Engagement der Aufgabenträger umso nötiger erscheinen lässt. Die Monopolkommission mahnt an, diesen Prozess zu durchbrechen, indem Aufgabenträger ihre Aktivitäten bei der Fahrzeugfinanzierung reduzieren.

K26. Die sehr schwache Entwicklung des Wettbewerbs im *Schienenpersonenfernverkehr* ist in den vergangenen Jahren weiter gedämpft worden. Der Eintritt in den Markt für Schienenpersonenfernverkehr wird Wettbewerbern derzeit durch die Kombination aus grundlegenden Mängeln der Trassenbelegung und der Tarif- und Vertriebssysteme, dem Fehlen eines Gebrauchtwagenmarktes und Finanzierungsschwierigkeiten fast unmöglich gemacht. Die Verbesserung zumindest einer dieser Problematiken würde einen Markteintritt bereits erheblich erleichtern. Damit sich in Zukunft aktiver Wettbewerb im SPFV entwickeln kann, ist entscheidend, inwieweit sich die institutionellen Rahmenbedingungen insbesondere im Hinblick auf den Infrastrukturzugang verbessern werden. Wenn die bestehenden Probleme angegangen werden, sieht die Monopolkommission langfristig Chancen dafür, dass sich auch im Schienenpersonenfernverkehr ein gewisser Wettbewerb entwickelt.

K27. Sollte die Beseitigung der institutionellen Hürden nicht zu den gewünschten Markteintritten und einer vielversprechenden Wettbewerbsentwicklung führen, sollte über eine restriktivere Wettbewerbsordnung, wie die im SPNV bestehende, nachgedacht werden. Eine solche Wettbewerbsordnung wird teilweise mit dem Konzept des „Deutschland-Takts“ verbunden. Die Einführung eines deutschlandweiten, integralen Taktfahrplans bietet prinzipiell die Möglichkeit, Kapazitäten effizienter auszunutzen, sichere Anschlussbeziehungen für die Fahrgäste zu garantieren und so die Attraktivität des Eisenbahnsektors zu erhöhen. Jedoch würde damit im Schienenpersonenfernverkehr das auf Angebotsfreiheit basierte aktuelle Wettbewerbsmodell infrage gestellt. Die Monopolkommission spricht sich dafür aus, die bestehende Wettbewerbsordnung im SPFV nicht leichtfertig durch ein System zu ersetzen, in dem deutlich weniger Parameter durch den Wettbewerb kontrolliert werden.

K28. Seit zweieinhalb Jahren wird das allgemeine Personenfernverkehrsnetz in Deutschland durch ein Netz von Fernbusverbindungen ergänzt, nachdem die seit 1935 bestehende staatliche Marktzutrittsschranke beseitigt worden ist. Der sich schnell entwickelnde Markt zeigt deutlich, dass durch die Liberalisierung gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne erzielt werden konnten. Aufgrund unterschiedlicher Präferenzen der Fahrgäste zeigen die Erfahrungen bisher, dass sich Fernbusse und Schienenpersonenfernverkehr gut ergänzen. So können erhebliche Verbesserungen für Kunden und Anbieter von Verkehrsleistungen und somit die gesamte Volkswirtschaft realisiert werden. Unklar ist derzeit allerdings, inwiefern sich durch den Fernbusverkehr ein spürbarer Wettbewerbsdruck auf den Schienenpersonenfernverkehr entwickeln kann. Gewisse positive Auswirkungen der Liberalisierung der Fernbusverkehre auch auf Qualität und Preise und damit die Attraktivität des Schienenpersonenfernverkehrs sind zu erkennen. Allerdings kann intermodale Konkurrenz allein Wettbewerb auf der Schiene nicht ersetzen. Die deutliche Nachfrage nach Fernbusverkehren lässt jedoch erahnen, dass es auch im SPFV erhebliche Nachfrage für ein vielfältigeres Leistungsangebot geben würde.

K29. Der Wettbewerb im *Schienengüterverkehr* hat sich etwas besser entwickelt als der in den beiden anderen Verkehrsmärkten. Der Marktanteil der Deutschen Bahn ist auf etwa zwei Drittel gesunken. Dabei ist der Wettbewerb in den verschiedenen Marktsegmenten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während die Deutsche Bahn AG im Einzelwagenverkehr nahezu Monopolist ist, besteht vergleichsweise intensiver Wettbewerb im Segment der Ganzzugverkehre. Schienengüterverkehrsunternehmen sind in besonderer

Weise von Diskriminierung beim Zugang zu Trassen und relevanten Serviceeinrichtungen, der Entgeltfestlegung sowie dem verbleibenden Diskriminierungspotenzial beim Bahnstrom betroffen. Gütertransporte müssen, anders als der Personenverkehr, häufig kurzfristig geplant und organisiert werden, was die Gefahr von Behinderungen durch zeitliche Verzögerungen vergrößert.

Trennung von Infrastruktur- und Transportsparten

K30. Die Monopolkommission ist davon überzeugt, dass sich nur mit einer vollständigen Trennung von Infrastruktur- und Transportsparten des derzeit integrierten Konzerns Deutsche Bahn AG wirksamer und unverfälschter Wettbewerb im Eisenbahnsektor entwickeln kann. Zahlreiche wesentliche Wettbewerbshindernisse sind auf die Anreize und Möglichkeiten des integrierten Unternehmens zurückzuführen, Wettbewerber auf den Verkehrsmärkten zu diskriminieren. Und auch unter einer Neufassung der Regulierung ist davon auszugehen, dass für den DB-Konzern vielfältige Möglichkeiten bestehen, andere Eisenbahnverkehrsunternehmen zu benachteiligen. Die Monopolkommission hat sich ausführlich mit den Argumenten, die für den Fortbestand des integrierten Konzerns und denen, die für eine eigentumsrechtlichen Entflechtung sprechen, auseinandergesetzt. Die Abwägung der Argumente zeigt deutlich, dass die gesamtwirtschaftlich positiven Effekte einer Trennung überwiegen:

- Ordnungspolitische Aspekte sprechen deutlich dafür, dass Infrastruktur- und Verkehrsleistungen getrennt voneinander erbracht werden.
- Verbundvorteile werden üblicherweise als wichtigstes Argument gegen eine Trennung angeführt, wissenschaftliche Studien finden allerdings eher Hinweise auf Verbundnachteile.
- Investitionsanreize könnten durch eine Trennung zum Nachteil der Gesamtwohlfahrt verringert werden, Anreize für diskriminierende Investitionen würden dagegen zum Vorteil der Gesamtwohlfahrt sinken.
- Infrastrukturentgelte werden durch die Bundesnetzagentur in der Höhe reguliert, sodass die Sorge, eine Trennung würde zu wettbewerbsschädlichen Entgeltveränderungen führen, nicht begründet ist.

Die Monopolkommission spricht sich daher erneut für eine vollständige Trennung von Infrastruktur- und Transportsparten durch eigentumsrechtliche Privatisierung der Transportgesellschaften der Deutschen Bahn AG aus. In einem ersten Schritt könnten dazu die weltweit tätigen Transport- und Logistikdienstleister DB Schenker Logistics und DB Schenker Rail GmbH durch Privatisierung eigentumsrechtlich desintegriert werden.

K31. Unabhängig von der eigentumsrechtlichen Entflechtung sind zur kurzfristigen Verringerung der bestehenden Ineffizienzen eine Auflösung der organisatorischen Verflechtungen und die Trennung der Finanzströme zwischen den Konzernbereichen erforderlich. Die Monopolkommission empfiehlt dem deutschen Gesetzgeber, weitgehende Vorschriften für die organisatorische Trennung von Infrastruktur- und Transportgesellschaften zu erlassen. So würden Diskriminierungsanreize reduziert und eine effektivere Überwachung der Trennung von Netz und Betrieb durch die Regulierungsbehörde ermöglicht werden.

1. Einleitung

1. Die Monopolkommission setzt sich für aktiven Wettbewerb im Eisenbahnsektor ein. Dieser Wettbewerb führt dazu, dass Effizienzen realisiert und so die Qualität und Preise im Sinne der Kunden verbessert werden. Damit wird die Attraktivität des Sektors insgesamt gesteigert. Die Grundlage für Wettbewerb im Bereich des Schienenverkehrs wurde vor über 20 Jahren mit der Bahnstrukturreform geschaffen. Dazu wurde der Eisenbahn eine sektorspezifische Wettbewerbsordnung gegeben, deren zentrale Grundlagen das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) bildet. Unter anderem ermöglicht es nichtbundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, Zugang zum Schienennetz und anderen Infrastruktureinrichtungen der Eisenbahn zu erlangen.

2. Gemäß § 36 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erstellt die Monopolkommission alle zwei Jahre ein Sondergutachten zum Stand und zur absehbaren Entwicklung des Wettbewerbs sowie zu der Frage, ob ein wirksamer und unverfälschter Wettbewerb auf der Schiene bei dem Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen und dem Betrieb von Eisenbahninfrastrukturen besteht. Des Weiteren würdigt die Monopolkommission die Anwendung der Vorschriften des Eisenbahnrechts und nimmt zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb Stellung. Bei dem vorliegenden Sondergutachten handelt es sich um die fünfte Expertise der Monopolkommission nach § 36 AEG. Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag beinhaltet die Untersuchung des Sondergutachtens

- eine Bestandsaufnahme und Prognose der Entwicklung des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor, wie er sich im intramodalen Wettbewerb darstellt,
- die Würdigung der wettbewerbsrelevanten Anwendung der Vorschriften des Eisenbahnrechts mit besonderer Beachtung der Netzzugangsregeln und somit der Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur in maßgeblichen Fällen,
- Stellungnahmen zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Eisenbahnen, inklusive möglicher Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Verkehrsträgern.[1]

3. Vor der grundlegenden Analyse der Wettbewerbsentwicklung in den folgenden Kapiteln werden in den nachstehenden Abschnitten dieses Kapitels zunächst übergeordnete bahnpolitische Diskussionen aufgegriffen. Dazu werden zunächst aktuelle gesetzgeberische Initiativen dargestellt, die zur Förderung der Wettbewerbsentwicklung beitragen sollen. Im Anschluss daran empfiehlt die Monopolkommission auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse, die Bereiche Infrastruktur und Transport der Deutschen Bahn AG zu trennen, um wirksamen und unverfälschten Wettbewerb zu ermöglichen.

4. Wirksamer und unverfälschter Wettbewerb ist im Eisenbahnsektor insbesondere zwischen Transportunternehmen möglich. Notwendiges Vorleistungsprodukt für die Angebote dieser Unternehmen ist die bestehende Eisenbahninfrastruktur. Dementsprechend stellen die Rahmenbedingungen der Bereitstellung dieser Vorleistungen einen zentralen Einflussfaktor für die Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnsektor dar. Seit Langem

1 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 48, Bahn 2007: Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr, Baden-Baden 2007, Tz. 20.

bestehende Probleme im Zusammenhang mit dem Zugang zu Infrastruktureinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen bilden daher weiterhin entscheidende Wettbewerbshindernisse. Vor diesem Hintergrund ist eine umfassende Neugestaltung der Rahmenbedingungen erforderlich, um wichtige Wettbewerbshindernisse abzubauen und der weiterhin stagnierenden Wettbewerbsentwicklung entscheidende Impulse zu geben.

Der derzeit diskutierte Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes leistet dies nicht. Insgesamt gehen von politischen Entscheidungsträgern aktuell keine wirksamen Impulse für eine erfolgreiche Wettbewerbsentwicklung aus. Die Wettbewerbspolitik ist aus der Spur geraten. Die weiterhin bestehenden Probleme bezüglich des Zugangs zu Eisenbahninfrastrukturleistungen und Planungen zur Novellierung der Regelungen werden im Kapitel 2 diskutiert.

5. Für die Beurteilung der Entwicklung des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor, der auf der Ebene der Verkehrsgesellschaften möglich ist, wird im vorliegenden Sondergutachten eine getrennte Betrachtung der Verkehrsleistungen Schienenpersonennahverkehr (SPNV), Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und Schienengüterverkehr (SGV) vorgenommen. Dementsprechend werden die speziellen Wettbewerbsentwicklungen und -hindernisse der drei Teilmärkte SPNV, SPFV und SGV in den Kapiteln 3, 4 und 5 analysiert. Dabei werden spezifische Probleme erörtert, die einem wirksamen und unverfälschten Wettbewerb entgegenstehen.

6. Im abschließenden Kapitel 6 wird zusammenfassend ein aus den dargelegten Punkten entwickeltes Paket von politischen Handlungsempfehlungen dargestellt.

1.1 Fehlende Impulse für erfolgreiche Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene

7. Die Monopolkommission befasst sich seit einigen Jahren sehr intensiv mit der Wettbewerbssituation im Eisenbahnsektor.[2] Obwohl mit der Bahnstrukturreform bereits vor über 20 Jahren der Grundstein für eine wettbewerbliche Ausprägung der deutschen Schienenverkehrsmärkte gelegt worden ist, ist die Entwicklung des Wettbewerbs weiterhin nicht zufriedenstellend. In den letzten Jahren gab es keine signifikanten Veränderungen der Situation. Maßgebliche Ursache für die fehlende Weiterentwicklung des Wettbewerbs ist, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen seit Jahren einer erfolgreichen Wettbewerbsentwicklung entgegen stehen und von politischen Entscheidungsträgern keine spürbaren Impulse zur Weiterentwicklung ausgegangen sind. Lediglich höchstrichterliche Entscheidungen haben in den vergangenen Jahren vereinzelt für Bewegung gesorgt.

8. Die Monopolkommission hat die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Wettbewerbs in der Vergangenheit sehr detailliert begutachtet. Aufbauend auf dieser Analyse wurde umfangreicher Handlungsbedarf aufgezeigt und es wurden zahlreiche konkrete Vorschläge zur Förderung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten und Schaffung eines attraktiven Verkehrsangebots auf der Schiene gemacht, zuletzt in ihrem Sonder-

2 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 48, a. a. O.; Sondergutachten 55, Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung, Baden-Baden 2009; Sondergutachten 60, Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang, Baden-Baden 2011; XIX. Hauptgutachten, Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Baden-Baden 2012, Tz. 86 ff.; Sondergutachten 64, Bahn 2013: Reform zügig umsetzen!, Bahn: Baden-Baden 2013.

gutachten 64.[3] Bisher wurden diese Empfehlungen nicht umgesetzt und der Wettbewerbsentwicklung keine entscheidenden Impulse gegeben.

9. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Monopolkommission im vorliegenden Sondergutachten darauf, die bereits in der Vergangenheit ausführlich dargelegten Defizite und Lösungsvorschläge für zentrale Problemfelder kurz zu wiederholen. Für eine tiefgehende Analyse der Wettbewerbsentwicklung und bestehenden Hindernissen verweist die Monopolkommission auf ihre letzten beiden Sondergutachten Bahn: Sondergutachten 60, Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang sowie Sondergutachten 64, Bahn 2013: Reform zügig umsetzen!

10. Die Bundesregierung hatte ein Jahr vor dem Ende der Legislaturperiode einen Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich vorgelegt, der wichtige Wettbewerbsimpulse vorsah.[4] Am 13. März 2013 wurde der entsprechende Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht.[5] Die Monopolkommission hat insbesondere die damit geplante Einführung einer Anreizregulierung für die Infrastrukturbetreiber zusammen mit einer Ex-ante-Genehmigung der Infrastrukturentgelte, die Anpassung der Regelungen für die Nutzung von Serviceeinrichtungen an die von Schienenwegen und die Stärkung der Bundesnetzagentur als notwendige Verbesserungen gegenüber den bestehenden Rahmenbedingungen angesehen und sich daher für die zügige Umsetzung ausgesprochen.[6] Nachdem im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat keine Einigung zustande gekommen war, hat der Bundesrat am 5. Juli 2013 dem Gesetz nicht zugestimmt.[7]

11. Nachdem dieses Gesetzgebungsverfahren nicht abgeschlossen werden konnte, hat weiterhin ein Rechtsrahmen Bestand, der dem Ziel der Schaffung eines wettbewerblichen und attraktiven Eisenbahnsektors nicht gerecht wird. Mittlerweile hat die Bundesregierung einen Entwurf eines neuen Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG-E) vorgelegt. Jedoch bleibt dieser deutlich hinter den ambitionierten ursprünglichen Plänen zurück.

12. Mit dem vorliegenden Entwurf eines neuen Eisenbahnregulierungsgesetzes vom 21. Januar 2015 ist eine Veränderung der Rahmenbedingungen des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor geplant. Damit soll die Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums umgesetzt werden.[8] Die Umsetzung hat bis zum 16. Juni 2015 zu erfolgen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verfolgt dabei das Konzept einer „Eins-zu-eins-Umsetzung“ und orientiert sich am

3 Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Kapitel 6.

4 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich, BR-Drs. 559/12 vom 21. September 2012.

5 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich, BT-Drs. 17/12726 vom 13. März 2013; Beschluss des Bundestages, Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich, BR-Drs. 389/13 vom 17. Mai 2013.

6 Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., insbesondere Abschnitt 2.4.

7 Bundesrat, Plenarprotokoll 912 vom 5. Juli 2013, TOP 69, S. 378B – 379B bzw. Beschluss des Bundesrates, Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich, BR-Drucksache 548/13(B) vom 5. Juli 2013.

8 Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. EU L 343/32 vom 14. Dezember 2012.

Wortlaut und den Mindestanforderungen der Richtlinie. Das Eisenbahnregulierungsgesetz soll die bisherigen §§ 14 bis 14g AEG und die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) ersetzen.

13. Die Eins-zu-eins-Umsetzung sieht die Monopolkommission kritisch. Zwar liegt ein gewisser Vorteil dieser Umsetzung darin, dass durch die textliche Nähe insbesondere die Integration der in der Richtlinie vorgesehenen Durchführungsrechtsakte erleichtert wird. Jedoch wird, anders als in der Begründung vorgetragen, durch diese Umsetzung nach Ansicht der Monopolkommission die Rechtsunsicherheit der Betroffenen deutlich erhöht. Durch die grundlegende Umstrukturierung des Eisenbahnrechts und die damit einhergehenden Veränderungen der Begrifflichkeiten entstehen erhebliche Unklarheiten für die Regulierungspraxis.[9] So basieren der Vollzug der Regulierung ebenso wie die zahlreichen Urteile zum Netzzugang in den letzten Jahren auf den bestehenden Regelungen im Wortlaut des AEG und der EIBV. Durch die geplante umfassende Neufassung des Eisenbahnrechts besteht die Gefahr, dass die bisherigen Behördenentscheidungen und die Rechtsprechung für künftige Verfahren ihre Relevanz verlieren. Dadurch wird der Vollzug der Regulierung unsicher. Entsprechend sind aufwendige und langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen und die Wiederkehr bereits ausgeräumter Wettbewerbshindernisse zu erwarten. Damit führt das Konzept der Eins-zu-eins-Umsetzung neben der Rechtsunsicherheit für alle Akteure zu einer erheblichen Schwächung der Regulierung und des Wettbewerbs.

Dabei sind zur Umsetzung der Richtlinie keine vollständig neue Strukturierung und keine Neuformulierungen notwendig, da das derzeit geltende Regulierungsrecht inhaltlich in weiten Teilen bereits den Bestimmungen der Richtlinie entspricht. Die Richtlinie richtet sich an die Mitgliedstaaten und gibt ihnen bestimmte Ziele vor, die sie erreichen sollen. Dabei wird den Adressaten ein Umsetzungsspielraum eingeräumt. Für die Umsetzung der im deutschen Recht offenen Punkte würde eine Übertragung in ein Eisenbahnregulierungsgesetz, das − wie es mit dem Gesetzentwurf 2013 vorgesehen war − alle relevanten Vorschriften aus dem AEG und der EIBV zusammenführt, genügen. Ein solches Vorgehen hätte den Vorteil einer Harmonisierung des europäischen Regulierungsniveaus, ohne dass damit eine erhebliche Rechtsunsicherheit und Schwächung der nationalen Regulierung einherginge.

Zudem bedeutet die Anpassung des deutschen Regulierungsrahmens an das europarechtlich erforderliche Niveau in vielen Bereichen eine Absenkung des Regulierungsstandards. Dies betrifft insbesondere die Regulierung von Serviceeinrichtungen (vgl. Abschnitt 2.2.2). Die Monopolkommission hält diesen Rückschritt für bedenklich und es im Gegenteil für erforderlich, die Rahmenbedingungen weiter zu entwickeln.

14. Neben dem geplanten Eisenbahnregulierungsgesetz bietet das vierte Europäische Eisenbahnpaket grundsätzlich eine Chance auf eine Weiterentwicklung des wettbewerblichen Rahmens des Eisenbahnsektors auch in Deutschland.[10] Das Paket befindet sich

9 Beispielsweise wird der Begriff der Eisenbahninfrastruktur durch den Begriff der Eisenbahnanlagen ersetzt. Dieser Begriff umfasst unter anderem auch Personenbahnsteige, sodass damit die bisherige Trennung zwischen den Schienenwegen und Personenbahnhöfen als Serviceeinrichtungen aufgelöst wird. Auch in Bezug auf den Begriff der tragfähigen Alternativen existieren europaweit keine relevanten Regulierungserfahrungen (vgl. Tz. 118. ff.).

10 Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O. Tz. 9 ff., 44 ff.

weiterhin im Gesetzgebungsprozess. Es umfasst sechs Rechtsaktvorschläge der Europäischen Kommission. Drei Vorschläge formen die sogenannte „technische Säule“.[11] Drei weitere Vorschläge bilden die beiden Säulen „Governance und Marktöffnung“.[12] Diese Säulen sind für die Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene in Europa von entscheidender Bedeutung.

Das Europäische Parlament hat die diesbezüglichen Kommissionsvorschläge in der ersten Lesung abgeschwächt, sodass dieses Paket im Ergebnis deutlich weniger ehrgeizig sein wird als die Vorschläge der Europäischen Kommission. Somit ist nach Auffassung der Monopolkommission kaum zu erwarten, dass von den Säulen „Governance und Marktöffnung“ Impulse für den Wettbewerb in Deutschland ausgehen. Die intendierte europaweite Marktöffnung des inländischen Schienenpersonenverkehrs ist dennoch zu begrüßen.[13]

15. Im Ergebnis haben sich seit dem letzten Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnsektor der Monopolkommission keine spürbaren Veränderungen der Gesamtsituation und der ursächlichen Rahmenbedingungen ergeben. Sowohl die Rahmenbedingungen als auch die Perspektiven für eine erfolgreiche Entwicklung des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor bleiben unbefriedigend.

1.2 Infrastruktur- und Transportunternehmen der Deutschen Bahn AG trennen

16. Die Monopolkommission ist davon überzeugt, dass sich nur mit einer vollständigen Trennung von Infrastruktur- und Transportsparten des derzeit integrierten Konzerns Deutsche Bahn AG schnell spürbarer Wettbewerb auf den Eisenbahnverkehrsmärkten entwickeln kann. Im vorliegenden Sondergutachten wird erneut deutlich, dass zahlreiche wesentliche Wettbewerbshindernisse unmittelbar auf die Anreize und Möglichkeiten des integrierten Eisenbahninfrastruktur- und -verkehrsunternehmens Deutsche Bahn AG zurückzuführen sind, Wettbewerber auf den Verkehrsmärkten zu diskriminieren. Und auch unter einer Neufassung der Regulierung ist davon auszugehen, dass für den integrierten DB-Konzern vielfältige Möglichkeiten bestehen, andere Eisenbahnverkehrsunternehmen zu benachteiligen. Daher kann ein wirksamer und unverfälschter Wettbewerb im Eisenbahnmarkt nur dann erreicht werden, wenn Infrastruktur- und Verkehrsleistungen eigentumsrechtlich getrennt voneinander erbracht werden. Dazu sollten die Transportunternehmen der Deutschen Bahn AG privatisiert und so von den Infrastrukturgesellschaften getrennt werden.

11 Die „technische Säule“ beinhaltet einen Verordnungsvorschlag über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union, COM (2013) 27, einen Richtlinienvorschlag über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union, COM (2013) 30, und einen Richtlinienvorschlag über die Eisenbahnsicherheit, COM (2013) 31.

12 Die Säulen „Governance und Marktöffnung“ setzen sich aus einem Verordnungsvorschlag über die Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste, COM (2013) 28, einem Richtlinienvorschlag über die Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur, COM (2013) 29, sowie einem Verordnungsvorschlag zur Aufhebung einer Verordnung über Konten der Eisenbahnunternehmen, COM (2013) 26, zusammen.

13 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., insbes. Tz. 11.

1.2.1 Eigentumsrechtliche Trennung durch Privatisierung der Transportunternehmen

17. Wirksamer und unverfälschter Wettbewerb im Eisenbahnsektor ist insbesondere auf der Ebene der Verkehrsmärkte möglich. Für diese Märkte ist die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur ein notwendiges Vorleistungsprodukt. Dabei stellen ein Großteil der Infrastruktur und insbesondere die Schienenwege und Bahnhöfe ein natürliches Monopol dar. Daher werden diese Infrastrukturen reguliert, um eine missbräuchliche Überhöhung der Entgelte zu verhindern.

18. Da in Deutschland der mit sehr großem Abstand größte und wichtigste Betreiber von Eisenbahninfrastruktur im Konzern Deutsche Bahn AG mit den größten Verkehrsunternehmen verflochten ist,[14] ergibt sich die besondere Notwendigkeit, das diskriminierungsfreie Angebot der Infrastrukturleistungen sicherzustellen. Der Infrastrukturbetreiber muss über Anreize verfügen, die Netzkapazitäten optimal auszulasten und ein effizientes Angebot auf den nachgelagerten Verkehrsmärkten zu ermöglichen. Jedoch ist davon auszugehen, dass der vertikal integrierte Konzern Deutsche Bahn AG zunächst daran interessiert ist, den Konzerngewinn zu maximieren. Damit einher geht das Ziel, die Ergebnisse auf den Verkehrsmärkten zugunsten der eigenen Gesellschaften zu beeinflussen. Dieses Ziel steht allerdings nicht im Einklang mit einer effizienten Netzbewirtschaftung. Dementsprechend bestehen Anreize, den Infrastrukturzugang so zu gestalten, dass die eigenen Verkehrsgesellschaften gegenüber den Wettbewerbern Vorteile erhalten. Diesen Anreizen soll die bestehende Zugangsregulierung entgegenwirken, indem Möglichkeiten zur Diskriminierung so weit wie möglich eingeschränkt werden. Allerdings zeigt die praktische Erfahrung, dass der Einschränkung der Diskriminierungsmöglichkeiten deutliche Grenzen gesetzt sind. Diskriminierung von Wettbewerbern durch die Gestaltung der Zugangspolitik verhindert wirksamen und unverfälschten Wettbewerb. Es entstehen Ineffizienzen, Nachteile für Kunden, den Arbeitsmarkt, die Attraktivität des Eisenbahnsektors und schließlich die gesamte Volkswirtschaft.

19. Die Monopolkommission hat sich in ihrem letzten Sondergutachten zur Eisenbahn sehr ausführlich mit den Argumenten, die für den Fortbestand der integrierten Struktur der Deutschen Bahn AG sprechen könnten und den Argumenten für eine Trennung auseinandergesetzt.[15] Dabei wurde der aktuelle Stand der wissenschaftlichen Forschung detailliert analysiert. Es wurde deutlich, dass der Nutzen einer Trennung gegenüber den Nachteilen überwiegt. Die Analyse der Monopolkommission gliedert sich in vier Themenbereiche:

- Ordnungspolitische Aspekte sprechen deutlich dafür, dass Infrastruktur- und Verkehrsleistungen getrennt voneinander erbracht werden.
- Verbundvorteile werden üblicherweise als wichtigstes Argument gegen eine Trennung angeführt, wissenschaftliche Studien finden allerdings eher Hinweise auf Verbundnachteile.

14 Der ganz überwiegende Teil des bestehenden Schienennetzes und der schienenbezogenen Serviceeinrichtungen ist im Besitz der Deutschen Bahn AG. Gleichzeitig sind die Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG in allen drei Verkehrssegmenten jeweils die dominierenden Akteure.

15 Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 1.3.

- Investitionsanreize könnten durch eine Trennung zum Nachteil der Gesamtwohlfahrt verringert werden, Anreize für diskriminierende Investitionen würden zum Vorteil der Gesamtwohlfahrt sinken.
- Infrastrukturentgelte werden durch die Bundesnetzagentur in der Höhe reguliert, sodass die Sorge, eine Trennung würde zu wettbewerbsschädlichen Entgeltveränderungen führen, nicht begründet ist.

Die Abwägung der Argumente zeigt deutlich, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen einer Trennung von Netz und Transport die Kosten überwiegt.

20. Aus ordnungspolitischer Perspektive sollten die Infrastruktur- und die Transportleistungen klar getrennt voneinander erbracht werden. Wie bereits dargestellt, hat ein integrierter Konzern ein Interesse daran, den Konzerngewinn zu maximieren. Die Praxis zeigt, dass die Deutsche Bahn AG sich selbst als integrierter Konzern mit konzernweiten Zielen versteht.[16] Diese Zielsetzung führt zu einer ineffizienten Nutzung der Infrastrukturkapazitäten, einem verfälschten Wettbewerb und gesamtwirtschaftlichen Verlusten. Wie in den Gutachten der Monopolkommission dargelegt wird, bestehen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen in Deutschland erhebliche Spielräume zur Diskriminierung. Viele dieser Spielräume sind auch mit einer Novellierung der Regulierung nicht in den Griff zu bekommen. So werden im vorliegenden Sondergutachten[17] ebenso wie in den letzten Gutachten der Monopolkommission[18] zahlreiche Beispiele für entsprechende Spielräume aufgezeigt, die kaum einzuschränken sind. Die praktischen Möglichkeiten zur Diskriminierung sind dabei sehr vielfältig und kaum systematisch zu erfassen.[19] Insbesondere die nicht preislichen Formen der Diskriminierung sowie diskriminierende Investitionsentscheidungen sind durch behördliche Aufsicht kaum effektiv zu verhindern. Aber die Erfahrungen mit Vertriebsprovisionen, Regionalfaktoren, Bahnstrompreisen oder Zuglängenfaktoren zeigen auch, dass selbst identifizierte preisliche Diskriminierung nur sehr aufwendig eingeschränkt werden kann. Dass Möglichkeiten zur Diskriminierung nur unter großen Schwierigkeiten eingeschränkt, jedoch niemals ausgeschlossen werden können, spricht dafür, die Anreize zur Diskriminierung zu beseitigen. Dies ist durch die Trennung von Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen einfach und effizient möglich. Die Monopolkommission sieht deshalb die Organisationsstruktur als entschei-

16 Beispielsweise sind nach Informationen der Monopolkommission die individuellen Boni von Mitarbeitern in den Sparten des Konzerns vom wirtschaftlichen Erfolg der Holding abhängig. Zudem bestehen personelle Verflechtungen innerhalb der Unternehmen. So ist der Vorsitzende des Vorstands der Deutschen Bahn AG und Vorsitzende des Vorstands der DB Mobility Logistics AG, Dr. Rüdiger Grube, gleichzeitig Vorsitzender des Aufsichtsrats der DB Netz AG. Auch bewirbt die Deutsche Bahn AG explizit einen konzernweiten Arbeitsmarkt.

17 Siehe Tz. 42. ff., 92. f., 96. ff. 106. ff.

18 Siehe Monopolkommission, 2013, Sondergutachten 64, a. a. O., Kapitel 2 und Tz. 22; Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Kapitel 2.

19 Die Gründe für die Vielfalt an Diskriminierungsmöglichkeiten im Eisenbahnsektor liegen darin, dass der Betrieb der Verkehrsunternehmen an viele operative Vorleistungen des Infrastrukturbetreibers gebunden ist. Insbesondere da das operative Geschäft der Verkehrsunternehmen, d. h. das Fahren der Züge, auf dem Netz stattfindet, ergeben sich unzählige Möglichkeiten zur nicht preislichen Diskriminierung. So betreffen beispielsweise operative und strategische Entscheidungen hinsichtlich der Trassenvergabe, der Koordinierung des Bahnbetriebs, der Einrichtung von Baustellen, der Zugangsgewährung zu Serviceeinrichtungen oder des Aus- und Neubaus und der Stilllegungen von Infrastrukturen unmittelbar die Konkurrenzunternehmen der Eisenbahnverkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG.

denden Faktor für den Erfolg der Liberalisierung und eine zufriedenstellende Wettbewerbsentwicklung an.[20]

Für eine Privatisierung der Transportgesellschaften spricht ordnungspolitisch neben den wettbewerbsbehindernden Anreizen zudem die Verbindung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Interessen im in Staatshand befindlichen Konzern Deutsche Bahn AG. So ist der Staat als Gestalter einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung mit den staatlichen Verkehrsgesellschaften gleichzeitig als Unternehmen aktiv. Daraus resultiert ein erheblicher Interessenkonflikt. Gleichzeitig liegt diese unternehmerische Tätigkeit des Staates im Eisenbahnsektor nicht unbedingt im öffentlichen Interesse. In einer freien Marktwirtschaft sollte die öffentliche Hand nur ausnahmsweise und dann wirtschaftlich tätig werden, wenn eine öffentliche Institution diese Aufgabe besser übernehmen kann als eine private. In Bereichen, in denen funktionsfähiger Wettbewerb möglich ist, sieht die Monopolkommission für die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen grundsätzlich keine Rechtfertigungsgründe.[21] Politische Ansprüche an die Eisenbahn, wie die Versorgung in der Fläche, können mithilfe der öffentlichen Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs und einer Bezuschussung der Infrastruktur effizient und sachgerecht erfüllt werden. Die staatliche Beteiligung am Wettbewerb durch die Verkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG dient daher nicht dem öffentlichen Interesse. Deshalb sollte der Staat die Verkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG veräußern. Dies trifft besonders auf die weltweiten Aktivitäten der global aktiven Transport- und Logistikdienstleister DB Schenker Logistics und DB Schenker Rail GmbH zu.

Im Ergebnis sind aus ordnungspolitischer Sicht die Infrastruktur- und Transportgesellschaften der Deutschen Bahn AG durch Privatisierung der Transportsparte institutionell zu trennen.

21. Im Fall einer institutionellen Trennung der Infrastruktur- und Transportgesellschaften besteht die Gefahr, dass Verbundvorteile („economies of scope“) verloren gehen bzw. zusätzliche Transaktionskosten entstehen. Die Monopolkommission hat sich in ihrem letzten Sondergutachten intensiv mit den vorliegenden wissenschaftlichen Studien zu dieser Frage beschäftigt, einen umfassenden Literaturüberblick zusammengestellt und diesen ausgewertet.[22] Es existieren zahlreiche wissenschaftliche Studien, die sich mit der Frage der vertikalen Verbundvorteile im Eisenbahnsektor befassen. Die Ergebnisse dieser Studien sind uneinheitlich. Dies wird in der politischen Diskussion häufig dahin gehend genutzt, dass in Darstellungen wissenschaftlicher Erkenntnisse nur zur eigenen Position passende Untersuchungen vorgebracht werden und andere Studien uner-

20 Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 23. Vgl. auch Dionori, F. u.a., Die Auswirkungen der Trennung von Infrastrukturbetrieb und Verkehrsleistung auf den EU Eisenbahnsektor, Themenpapier des Europäischen Parlaments und der Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union, Mai 2011. Diese Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Entwicklung des Wettbewerbs in Ländern mit vollständiger Separierung erfolgreicher verlaufen ist als in Ländern, in denen keine Umstrukturierungen stattgefunden hat.

21 Vgl. Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, Kapitel Kommunale Wirtschaftstätigkeit und der Trend zur Rekommunalisierung; Wettbewerb und öffentliche Wirtschaftstätigkeit, in: Monopolkommission (Hrsg.), Wissenschaftliches Symposium anlässlich des 40-jährigen Bestehens der Monopolkommission am 11. September 2014 in der Rheinschen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (im Erscheinen).

22 Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz 26-33, insbesondere Tz. 30 f.

wähnt bleiben.[23] Derzeit existieren neun neuere und relevante Untersuchungen zum Effekt vertikaler Trennung auf die Kosten.[24] Dabei ergibt eine Untersuchung, dass eine vertikale Separierung generell zu Kostensteigerungen führt[25] und eine weitere, dass dies tendenziell der Fall ist.[26] Drei Studien kommen zu dem Ergebnis, dass durch vertikale Entflechtung Kosten sinken,[27] die übrigen vier Untersuchungen können keinen allgemein signifikanten Effekt identifizieren.[28] Die Gründe für die unterschiedlichen Ergebnisse sind vielfältig und insgesamt lässt sich aus einer Analyse der Studien kein eindeutiges Ergebnis ableiten.[29] Somit lässt sich aus dem aktuellen Stand der Erkenntnisse nicht folgern, dass durch eine vertikale Trennung von Infrastruktur- und Transportunternehmen des Eisenbahnsektors signifikante Verbundvorteile verloren gingen und Kostensteigerungen ausgelöst werden würden. Im Gegenteil erscheint es möglich, dass eine Trennung auch kurzfristig und ohne Berücksichtigung wettbewerblicher Effekte zu Produktivitätssteigerungen und somit Kostensenkungen führen kann. Aufgrund eines geöffneten Zugangs zu den Eisenbahninfrastrukturen und eines sich entwickelnden Wettbewerbs können sich aus einer Entflechtung Koordinationsvorteile aufseiten der Infrastrukturbetreiber ergeben. Die Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für alle Verkehrsunternehmen anstelle von parallelen konzerninternen und externen Prozessen

23 Vgl. beispielsweise den im Wettbewerbsbericht der Deutsche Bahn AG (Wettbewerbsbericht 2012, S. 45) dargelegten Überblick „Wissenschaftliche Erkenntnisse zur Strukturdebatte“ und die Einordnung dieses Überblicks im Sondergutachten der Monopolkommission (Sondergutachten 64, Tz. 28 und Tz. 30, S. 29).

24 Daneben existieren zahlreiche deskriptive Statistiken, die sich mit den Auswirkungen einer vertikalen Separierung beschäftigen (vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 29.) Die Monopolkommission hält jedoch Untersuchungen des Effekts der Separierung auf Basis von Methoden der deskriptiven Statistik nicht für hinreichend belastbar, um allein darauf Politikempfehlungen stützen zu können, auch wenn derartige Studien im Einzelfall zur Meinungsbildung beitragen können. Zudem werden in der politischen Diskussion oft zahlreiche beschreibende Gutachten zitiert, die von integrierten Eisenbahnen oder anderen, an integrierten Strukturen interessierten Institutionen in Auftrag gegeben wurden.

25 Merkert, R./Smith, A./Nash, C., The Measurement of Transaction Costs – Evidence from European Railways, Journal of Transport Economics and Policy 46(3), 2012, S. 349-365.

26 Growitsch, C./Wetzel, H., Testing for Economies of Scope in European Railways: An Efficiency Analysis, Journal of Transport Economics and Policy 43(1), 2009. Die Autoren untersuchen 27 Länder und finden keinen signifikanten Effekt für zwölf, Kostensteigerungen für zehn und Kostensenkungen für fünf Länder.

27 Cantos, P./ Pastor, J./ Serrano, L., Vertical and Horizontal Separation in the European Railway Sector and its effects on Productivity, Journal of Transport Economics and Policy 44(2), 2010, S.139-160; Friebel, G./Ivaldi, M./ Vibes, C., Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison, Economica 77(305), 2010, S. 77-91; Mizutani, F./Uranishi, S., Does Vertical Separation Reduce Cost? An Empirical Analysis of the Rail Industry in OECD countries, Journal of Regulatory Economics 43(1), 2013, S. 31-59.

28 Merkert, R./Smith, A.S.J./ Nash, C.A., Benchmarking of Train Operating Firms – A Transaction Cost Efficiency Analysis, Journal of Transportation Planning and Technology 33(1), 2010, S. 35-53; Vaterlaus, S. u.a., Finanzierungsansätze für Verkehrsinfrastrukturen und deren Einfluss auf die Produktivität, Volkswirtschaftliche Studie zur Finanzierung und Produktivität der Verkehrsinfrastrukturen, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, 12. Oktober 2011; http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00462/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t ,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCFfH1_fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--, Abruf am 10. Juni 2015; Cantos, P./Pastor, J./Serrano, L., Evaluating European Railway Deregulation Using Different Approaches, Transport Policy 24, 2012, S. 67-72; Van de Velde, D. u.a., EVES-rail, Economic effects of Vertical Separation in the railway sector, 2012; http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/323894-en.pdf. Dabei finden Van de Velde u.a. (2012) Kostensteigerungen für überdurchschnittliche Zugdichten.

29 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 30.

kann Transaktionskosten verringern.[30] Insgesamt können die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse nach Auffassung der Monopolkommission so interpretiert werden, dass die Auswirkungen einer Separierung auf die Kosten nicht erheblich sind. Zusätzlich zu diesen direkten Kosteneffekten wirkt sich die mit der Trennung beabsichtigte Wettbewerbsbelebung positiv auf die Kosten des Eisenbahnsektors aus.[31] Vor dem dargestellten Hintergrund sind aus Sicht der Monopolkommission Verbundeffekte als zentrales Argument gegen eine Trennung von Infrastruktur- und Transportunternehmen nicht überzeugend.

22. Ein Infrastrukturbetreiber, der mit den auf der nachgelagerten Ebene aktiven Transportunternehmen vertikal integriert ist, hat in einigen Bereichen höhere Investitionsanreize als ein unabhängiger Betreiber, da das integrierte Unternehmen die erzielten Effizienzgewinne internalisieren und somit besser nutzen kann. Die Monopolkommission hat jedoch bereits früher dargelegt, dass dieser Effekt unter den Rahmenbedingungen des Eisenbahnsektors eher gering einzuschätzen ist.[32] So werden Investitionen in Kapazitäten im Rahmen des Infrastrukturaus- und -neubaus erheblich durch die Instrumente der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung und Bundesverkehrswegeplanung bestimmt und größtenteils nicht privat finanziert. In Bezug auf die gesamte Höhe anderer Investitionen in Qualitätssteigerungen werden die Anreize aufgrund der geplanten Anreizregulierung und einer Entgelterhebung in Abhängigkeit von der Qualität der Infrastruktur kaum positiv durch eine integrierte Struktur beeinflusst.

Auf der anderen Seite beeinflusst die integrierte Struktur Anreize für die Allokation der Investitionen negativ. Einzelne Investitionsentscheidungen werden nicht abhängig von der Wirkung auf das gesamte Eisenbahnsystem bestimmt, sondern an den Zielen des integrierten Konzerns und damit speziell an denen der konzerneigenen Verkehrsgesellschaften ausgerichtet. So besteht ein Interesse dort zu investieren, wo dies den eigenen Tochterunternehmen besonders zugutekommt. Diese gesamtwirtschaftlich schädlichen Verzerrungen der Investitionsanreize würden bei einer vertikalen Trennung verschwinden.

Insgesamt ist vor dem dargestellten Hintergrund nicht davon auszugehen, dass eine Trennung von Infrastruktur und Transport nachteilige Effekte auf den „Finanzierungskreislauf Schiene“ haben würde. Im Gegenteil, einerseits würden schädliche Anreizverzerrungen eliminiert und andererseits würde eine eigentumsrechtliche Separierung der Infrastrukturgesellschaften die Infrastrukturfinanzierung und damit auch die tatsächlichen Infrastrukturkosten sehr viel transparenter machen. So könnten bei einer vertikalen Trennung Mittel effizienter eingesetzt werden und die Bezuschussung möglicherweise sogar reduziert werden.

30 Vgl. Brenck, A. u.a., SYNETRA: Synergien zwischen Bahnnetz und -transport, Studie der Fachgebiete Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik sowie Schienenfahrwege und Bahnbetrieb der Technischen Universität Berlin, 15. April 2004.

31 Dieser Effekt wird durch Friebel/Ivaldi/Vibes (2010), Cantos/Pastor/Serrano (2010) sowie Cantos/Pastor/Serrano (2012) gezeigt. In den übrigen Studien ist dies höchstens implizit bzw. teilweise gar nicht erfasst (z. B. von Merkert/Smith/Nash, 2012), sodass dieser positive Effekt zusätzlich zu berücksichtigen ist.

32 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 25.

23. Eine vertikale Trennung könnte Auswirkungen auf die Entgelte zur Nutzung der Infrastruktur haben. Durch den Effekt des sogenannten doppelten Preisaufschlags ergibt sich bei unvollständigem Wettbewerb auf den nachgelagerten Verkehrsmärkten allgemein bei einer vertikal integrierten Struktur ein geringerer Endkundenpreis als im Fall der Separierung.[33] Allerdings werden im Eisenbahnsektor die Infrastrukturentgelte aufgrund des natürlichen Monopols reguliert und damit der mögliche Preisaufschlag im Falle einer Trennung erheblich reduziert. Zudem dämpfen die Rahmenbedingungen des Eisenbahnsektors mit vielen verschiedenen Angeboten und teilweise gewissem Wettbewerb auf der Transportebene den Effekt des doppelten Preisaufschlags. Der Wettbewerb auf der nachgelagerten Ebene führt auf der anderen Seite dazu, dass der integrierte Infrastrukturbetreiber Anreize hat, die Entgelte diskriminierend auszugestalten, d. h. von den eigenen Transportunternehmen niedrigere Entgelte zu verlangen als von deren Wettbewerbern. Diese Diskriminierung kann auch bei der bestehenden Regulierung der Entgelthöhen über die Renditeobergrenze aufrecht erhalten werden. In der Praxis ist dies beispielsweise über Mengenrabatte wie beim Bahnstrom, bestimmte Preiskomponenten oder für Leistungen, die insbesondere Wettbewerber in Anspruch nehmen, möglich (vgl. Abschnitt 2.1). Insgesamt sieht die Monopolkommission keine Gefahr, dass es durch eine Separierung zu gesamtwirtschaftlich schädlichen Veränderungen der Entgelte kommt. Insbesondere ist auszuschließen, dass diese zu erhöhten Entgelten für Wettbewerber der Deutschen Bahn AG auf den Verkehrsmärkten und damit zu negativen Wettbewerbseffekten führt. Die Monopolkommission erwartet im Gegenteil positive Auswirkungen für den Wettbewerb und die Attraktivität des Sektors.

24. Die Monopolkommission ist weiterhin der Überzeugung, dass wirksamer und unverfälschter Wettbewerb im Eisenbahnsektor nur erreicht werden kann, wenn Infrastruktur- und Transportleistungen eigentumsrechtlich getrennt voneinander erbracht werden. Dabei ignoriert die Monopolkommission nicht die Argumente, die gegen eine Trennung sprechen können. Jedoch zeigt die Abwägung der Auswirkungen deutlich, dass die gesamtwirtschaftlich positiven Effekte überwiegen. Aus dem aktuellen Stand der Erkenntnisse lässt sich nicht einmal ableiten, dass mit einer Trennung überhaupt schädliche Partialeffekte einhergehen müssen. Die Monopolkommission spricht sich daher erneut für eine vollständige Trennung von Infrastruktur- und Transportsparten durch eigentumsrechtliche Privatisierung der Transportgesellschaften der Deutschen Bahn AG aus.

25. In einem ersten Schritt könnten dazu die weltweit tätigen Transport- und Logistikdienstleister DB Schenker Logistics und DB Schenker Rail GmbH durch konsequente Privatisierung eigentumsrechtlich desintegriert werden. Die hier diskutierten Vorteile eines vertikal integrierten Eisenbahnkonzerns, die nur in geringem Maße identifiziert werden konnten, liegen bezüglich dieser Sparten in noch geringerem Umfang vor. Zudem existieren keine überzeugenden Gründe dafür, dass der deutsche Staat mit diesen Unternehmen auf globalen, wettbewerblichen Märkten aktiv ist.

1.2.2 Verbesserung durch organisatorische Trennung möglich

26. Unabhängig von der eigentumsrechtlichen Entflechtung spricht sich die Monopolkommission zur kurzfristigen Verringerung der bestehenden Ineffizienzen für eine Auf-

33 Vgl. Rey, P./Tirole, J., A Primer on Foreclosure, in: Armstrong, M./Porter, R. (Hrsg.), Handbook of Industrial Organization, vol. 3, Amsterdam u.a. 2007, Kapitel 33, S. 2145-2220.

lösung der organisatorischen Verflechtungen und die Trennung der Finanzströme zwischen den Konzernbereichen aus. Ziel dieser Maßnahme ist es, Einflussmöglichkeiten der Konzernholding und ihrer Verkehrsunternehmen auf Entscheidungen der Infrastrukturgesellschaften einzuschränken. Diesbezüglich sind die mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz geplanten Vorschriften zur Unabhängigkeit der Eisenbahnen und getrennten Rechnungslegung der §§ 5 bis 9 und 14 ERegG-E, die inhaltlich weitgehend den bestehenden Vorschriften der §§ 8 und 9 AEG entsprechen,[34] nicht ausreichend. Hier sind umfassendere Anforderungen erforderlich.

27. Derartige Anforderungen sieht die Europäische Kommission in den Art. 7a und 7b COM(2013) 29 des vierten Eisenbahnpakets vor. In erster Lesung hat das Europäische Parlament die Vorschläge der Europäischen Kommission jedoch deutlich abgeschwächt.[35] Die Monopolkommission kritisiert, dass der Kommissionsvorschlag insbesondere hinsichtlich der organisatorischen Trennung bei Personal und Management aufgeweicht wurde. Insbesondere Art. 7b sollte im weiteren europäischen Gesetzgebungsprozess wieder entsprechend angepasst werden.

28. Unabhängig von der europäischen Entwicklung empfiehlt die Monopolkommission dem deutschen Gesetzgeber, Vorschriften für die organisatorische Trennung von Infrastruktur- und Transportgesellschaften zu erlassen. Die ursprünglichen Vorschläge der Europäischen Kommission sollten als Grundlage einer solchen nationalen gesetzgeberischen Initiative dienen.

29. Durch den Gesetzgeber sollten Vorschriften erlassen werden, welche die Unabhängigkeit von Personal und Management des Infrastrukturbetreibers innerhalb vertikal integrierter Unternehmen gewährleisten (vgl. Art. 7b COM(2013) 29[36]). So ist eine strenge personelle Trennung zwischen dem Infrastrukturbetreiber und den anderen rechtlichen Einheiten des vertikal integrierten Unternehmens erforderlich. Diese sollte die Leitungsebene sowie Verwaltungsräte und Aufsichtsräte betreffen und auch im Hinblick auf Beteiligungen und finanzielle Zuwendungen gelten. Zudem sollten leitende Mitarbeiter, Verwaltungsratsmitglieder und Aufsichtsratsmitglieder bei einem Wechsel vom Infrastrukturbetreiber zu anderen Unternehmensteilen oder umgekehrt eine Sperrzeit einhalten müssen. Darüber hinaus sollte sich der Aufsichtsrat des Infrastrukturbetreibers aus Vertretern der Endeigentümer des vertikal integrierten Unternehmens und nicht etwa dessen Führungspersonal zusammensetzen. Dies würde implizieren, dass keiner der Vorstände des Konzerns Deutsche Bahn AG und seiner Verkehrsunternehmen DB Mobility Logistics AG im Aufsichtsrat des Infrastrukturbetreibers DB Netz AG vertreten sein und dessen Geschäftspolitik beeinflussen darf. Die Ernennung oder Vertragsbeendigung von Mitgliedern des Verwaltungsrats des Infrastrukturbetreibers sollte durch den Aufsichtsrat erfolgen und der Kontrolle der Regulierungsstelle unterliegen. Außerdem sollten getrennte Räumlichkeiten und vor Zugriff geschützte Informationssysteme vorgeschrieben werden.

34 Neu ist, dass nun auch Betreiber von Serviceeinrichtungen explizit erfasst werden.

35 Vgl. legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Februar 2014, P7_TA(2014)0147, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0147, Abruf am 15. Juni 2015, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0029%28COD%29&l=en, Abruf am 15. Juni 2015.

36 Die entscheidenden Regelungen wurden im Parlament gestrichen oder verwässert.

Außerdem muss festgeschrieben werden, dass das Infrastrukturunternehmen bei Einrichtung, Verwaltung und Unterhaltung der Fahrwege stets unabhängig von allen übrigen rechtlichen Einheiten des vertikal integrierten Unternehmens entscheidet.[37] Infrastrukturbetreiber sollten nicht nur – wie gegenwärtig in § 9a Abs. 1 S. 1 AEG vorgeschrieben und in § 8 Abs. 1 ERegG-E geplant – bei der Kapazitätsvergabe und der Entgelterhebung komplett unabhängig von den Verkehrsbetrieben agieren, sondern beispielsweise ebenso bei Instandhaltungsentscheidungen, der Steuerung des laufenden Zugbetriebs und Entscheidungen über den Infrastrukturausbau.

30. Des Weiteren sind Regelungen zu Beteiligungen und Finanzströmen zwischen Infrastrukturunternehmen und den anderen rechtlichen Einheiten der Holdinggesellschaften notwendig (vgl. Art. 7a COM(2013) 29). Diesbezüglich wurden die Vorschläge der Europäischen Kommission für das vierte Eisenbahnpaket, die teilweise über die aktuelle deutsche Rechtslage hinausgehen, im Parlament kaum abgeschwächt und in einzelnen Aspekten sogar verschärft.[38]

Gesetzlich vorzugeben ist, dass Einnahmen des Infrastrukturunternehmens in dessen eigenen Geschäftsbetrieb fließen. Kapital aus den Infrastrukturbereichen sollte nicht an den Konzern abfließen dürfen. Dementsprechend ist die Auflösung der bestehenden Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge der Deutschen Bahn AG erforderlich. Auch Dividendenzahlungen des Infrastrukturbetreibers sollen nur an den Endeigentümer und zweckgebunden für Investitionen in die Infrastruktur erfolgen. Darlehen sollten, wie vom EU-Parlament vorgesehen, dem Infrastrukturunternehmen im vertikal integrierten Unternehmen nur durch die Holding-Gesellschaft gewährt werden. Die Gewährung der Darlehen muss der Kontrolle der Regulierungsstelle unterliegen und zu Marktbedingungen erfolgen. Das Infrastrukturunternehmen seinerseits sollte nur seinen eigenen Tochterunternehmen Darlehen gewähren können. Dienstleistungen anderer rechtlicher Einheiten sollten auf Verträgen beruhen und nach Marktpreisen bezahlt werden. Es ist eine umfassende Dokumentierungspflicht sämtlicher kommerzieller und finanzieller Beziehungen zu den übrigen rechtlichen Einheiten vorzusehen.

31. Umfangreiche gesetzgeberische Vorgaben an die organisatorische Trennung würde Diskriminierungsanreize reduzieren und eine effektivere Überwachung der Trennung von Netz und Betrieb durch die Regulierungsbehörden ermöglichen. Daher empfiehlt die Monopolkommission, diese Anforderungen im Eisenbahnregulierungsgesetz einzufügen. Nach Ansicht der Monopolkommission bleibt jedoch eine vollständige eigentumsrechtliche Trennung von Infrastruktur- und Transportgesellschaften die beste Möglichkeit zur Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs auf der Schiene.

37 Vgl. Art. 7b Abs. 1 COM(2013) 29 i. V. m. Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2012/34/EU.

38 Der Text des Kommissionsvorschlags wurde dahingehend konkretisiert, dass das vertikal integrierte Unternehmen auch nicht über Tochtergesellschaften Beteiligungen am Infrastrukturbetreiber halten darf. Ebenso sind Beteiligungen des Infrastrukturbetreibers am vertikal integrierten Unternehmen über Tochtergesellschaften untersagt. Dividendenzahlungen des Infrastrukturbetreibers an den endgültigen Eigentümer des vertikal integrierten Unternehmens sind nur erlaubt, sofern sie zweckgebunden für Investitionen in die Erneuerung der in Betrieb befindlichen Infrastruktur verwendet werden und den Infrastrukturbetreiber nicht daran hindern, Rücklagen zu bilden, um seine Gewinne und Verluste über den Geschäftszyklus hinweg zu steuern.

2. Zugang zu Schieneninfrastruktur und Serviceeinrichtungen

32. Eisenbahninfrastrukturen stellen überwiegend natürliche Monopole mit der Eigenschaft von Flaschenhalsstrukturen und wesentliche Einrichtungen für die nachgelagerten Transportmärkte dar.[39] Von Flaschenhalsstrukturen wird in der Wettbewerbspolitik gesprochen, wenn weitere Unternehmen auf die Nutzung der Infrastruktur angewiesen sind, um ihr eigenes Angebot bereitzustellen. Zur Gewährleistung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs auf den Verkehrsmärkten dürfen die Marktteilnehmer nicht durch die Marktmacht auf der Infrastrukturebene behindert werden. Daher ist es die Aufgabe der Regulierung, für marktkonforme Zugangsentgelte und -bedingungen zu sorgen.

33. Neben der Regulierungsbedürftigkeit aufgrund der monopolistischen Flaschenhalsstrukturen ergibt sich durch die vertikal integrierte Struktur der Deutschen Bahn AG die Notwendigkeit sehr viel weitergehender Kontrollen. Die Deutsche Bahn AG hat einen Anreiz dazu, die Ergebnisse auf den nachgelagerten Märkten zugunsten der eigenen Gesellschaften zu beeinflussen (vgl. Abschnitt 1.2). Dazu können die Infrastrukturgesellschaften die Zugangsbedingungen und -entgelte so ausgestalten, dass Wettbewerber gegenüber konzerneigenen Unternehmen benachteiligt werden. Dementsprechend ist eine besonders umfassende Regulierung erforderlich, die Diskriminierung wirksam einschränkt.

34. Die Wirksamkeit der Regulierung ist die entscheidende Determinante für die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Verkehrsmärkten. Daher wird in diesem Kapitel kurz dargestellt, inwieweit die Regulierung der Infrastrukturentgelte (Abschnitt 2.1) und der Zugangsbedingungen (Abschnitt 2.2) geeignet sind, einen wirksamen und unverfälschten Wettbewerb zu gewährleisten. Dabei werden auch die mit dem neuen Eisenbahnregulierungsgesetz geplanten Änderungen gewürdigt.

2.1 Regulierung der Infrastrukturentgelte

35. Ein attraktiver Eisenbahnsektor ist nur dann möglich, wenn die Entgelte zur Nutzung der staatlich erheblich mitfinanzierten Eisenbahninfrastruktur nicht zu hoch sind und die finanziellen Mittel effizient eingesetzt werden. Die Entgeltregulierung soll dazu führen, dass Entgelte auf einem Niveau liegen, das sich bei funktionierendem Wettbewerb einstellen würde. Zudem sollen die Entgelte diskriminierungsfrei ausgestaltet sein.

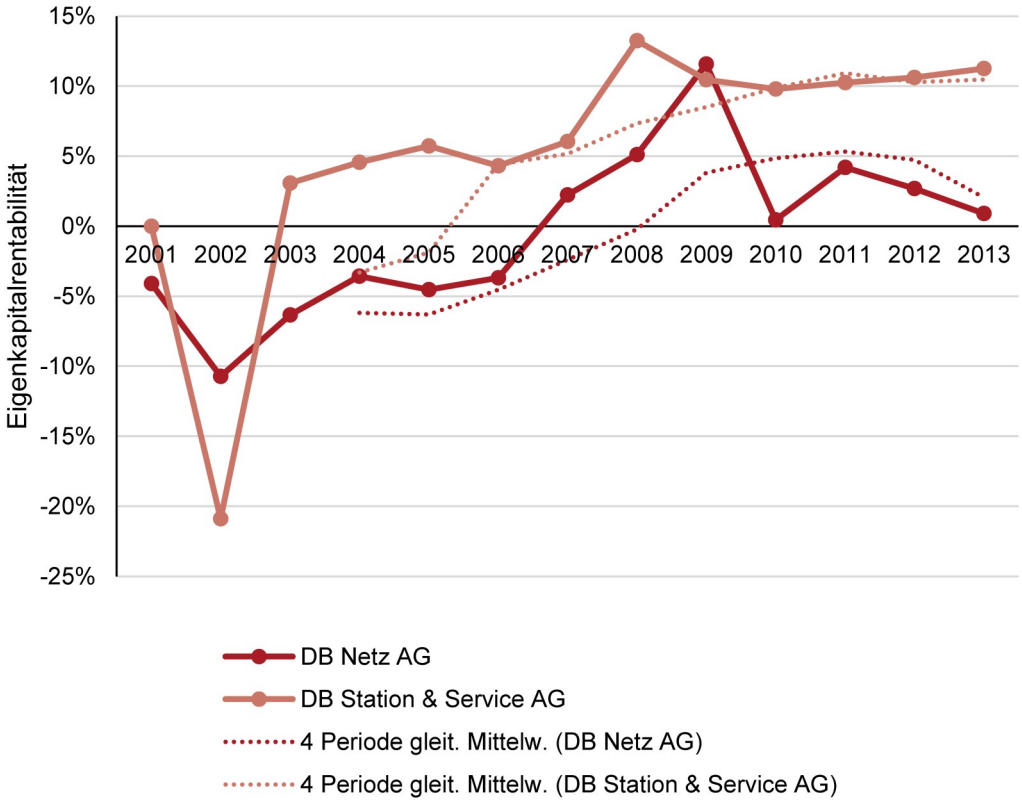
36. Die beiden mit Abstand größten Infrastrukturbetreiber Deutschlands sind die DB Netz AG und die DB Station & Service AG. Nachdem früher das Betreiben der Infrastrukturen mit Verlusten verbunden war, konnten die beiden Gesellschaften in den vergangenen sieben Jahren positive Geschäftsergebnisse erzielen (vgl. Abbildung 2.1).[40]

39 Nicht alle Eisenbahninfrastrukturen sind natürliche Monopole und wesentliche Einrichtungen, insbesondere bei Serviceeinrichtungen existieren Ausnahmen. Die allgemein gehaltenen Ausführungen zur Eisenbahninfrastruktur in diesem Gutachten beziehen sich dementsprechend nur auf Strukturen, die diese Eigenschaften erfüllen.

40 Zu berücksichtigen ist, dass die Deutsche Bahn AG über relativ geringe Infrastrukturentgelte in Bereichen, in denen Konzernverkehrsgesellschaften eine Monopolstellung besitzen, Renten in die nachgelagerten Märkte verschieben kann. In diesem Fall weisen die Infrastrukturunternehmen Renditen aus, die geringer sind, als die eines unabhängigen Infrastrukturunternehmens wären. So kann die gesetzliche Renditeobergrenze umgangen werden. Eine niedrige Rentabilität der Infrastrukturunternehmen

Insbesondere die Eigenkapitalrentabilität der DB Station & Service AG ist seit 2008 mit gut 10 Prozent im intertemporalen und Sektorenvergleich als hoch einzuschätzen. Dagegen bewegt sich die Rentabilität der DB Netz AG zuletzt auf eher niedrigem Niveau.

Abbildung 2.1: Eigenkapitalrentabilität der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (vor Steuern)



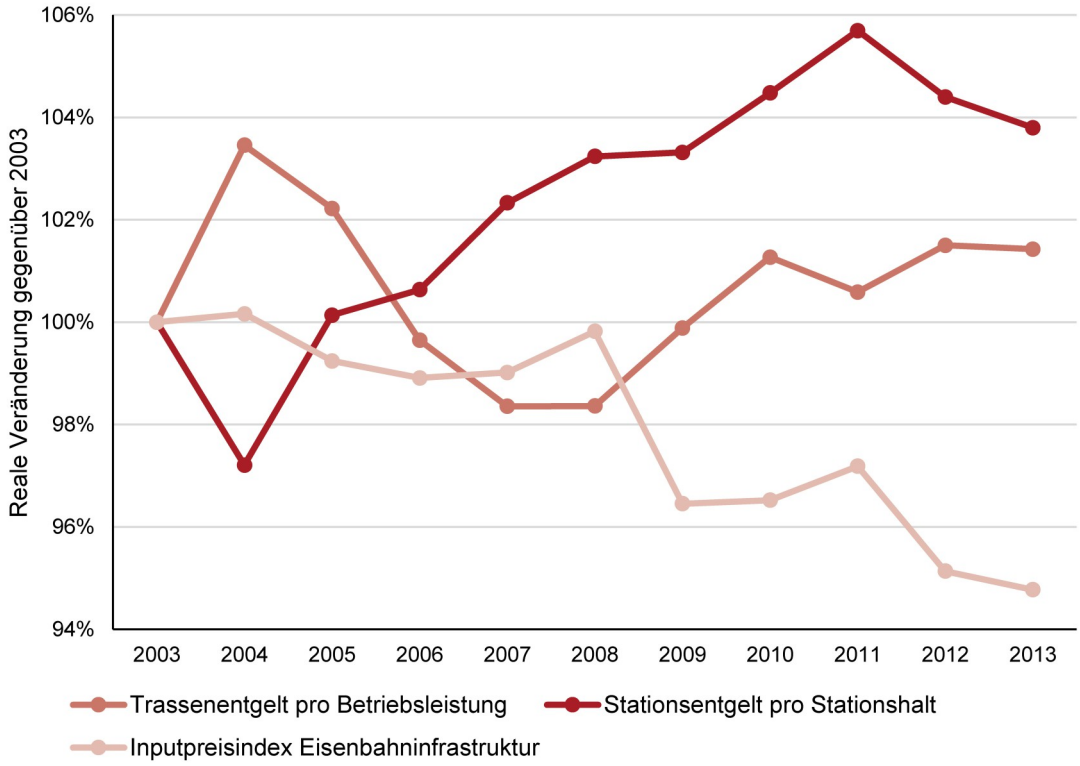
Quellen: Geschäftsberichte der DB Netz AG und DB Station & Service AG 2001 bis 2013; eigene Darstellung und Berechnungen

37. Die Entwicklung der Eigenkapitalrenditen ist vor dem Hintergrund der Entwicklung der für die Infrastrukturnutzung verlangten Entgelte zu sehen. Hier zeigt sich, dass die Entgelte der DB Netz AG und DB Station & Service AG in den letzten Jahren stärker angestiegen sind als die Inflation (vgl. Abbildung 2.2). Insbesondere die durchschnittli-

stellt dann keinen Hinweis auf eine effiziente Bereitstellung der Vorleistung und geringen Regulierungsbedarf dar. Die Entwicklungen der Renditen sind über die Jahre durch eine Reihe von Sondereffekten beeinflusst worden, bspw. durch die Auflösung von Rückstellungen, veränderte Bewertung von Rückstellungen, die Neuzuordnung der Immobilien innerhalb des DB Konzerns, die Neustrukturierung der Konzernumlage, die Abrechnung von fertiggestellten Großprojekten, Verkäufe und Rückerwerbungen von Immobilien, die Bildung von Risikovorsorgen etc., sodass die Rentabilität eines einzelnen Jahres wenig aussagekräftig sein kann. Die dargestellten langfristigen Entwicklungen und die gleitenden Durchschnitte, in der sich diese Effekte in gewissen Grenzen ausgleichen sollten, lassen dagegen eingeschränkt Rückschlüsse zu. Ausdrücklich ist darauf hinzuweisen, dass beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen der DB Netz AG in 2009 nicht aus dem Geschäftsergebnis herauszurechnen ist, wenn gleichzeitig der vorherige Aufbau dieser Rückstellungen berücksichtigt wird.

chen Stationsentgelte weisen deutliche höhere Steigerungsraten als die Inflation auf.[41] Noch deutlicher ist die Entwicklung im Vergleich zum relevanten Maßstab des Inputpreisindex Eisenbahninfrastruktur.[42]

Abbildung 2.2: Reale Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte der Deutschen Bahn AG



Anmerkungen: Veränderungen im Verhältnis zur Inflationsrate

Quellen: Geschäftsberichte der DB Netz AG und DB Station & Service AG 2003 bis 2011, Statistisches Bundesamt, Bundesbank, Statistisches Amt der Europäischen Union, Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH; eigene Darstellung und Berechnungen

38. Da Kosten für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur inklusive Bahnstrom über die Hälfte der Gesamtkosten der Eisenbahnverkehrsunternehmen ausmachen, ist eine effektive Regulierung der Infrastrukturentgelte für einen funktionierenden Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten und einen attraktiven Eisenbahnsektor unerlässlich.

41 Zur besseren Lesbarkeit werden fortan die Entgelte für Pflichtleistungen der Betreiber von Schienenwegen teilweise als Trassenpreise und die Entgelte für den Zugang zu Personenbahnhöfen einschließlich der damit verbundenen Leistungen als Stationspreise bezeichnet.

42 Der Inputpreisindex Eisenbahninfrastruktur stellt ein vom Wissenschaftlichen Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) entwickeltes Maß dar. Vgl. Müller, G., Ableitung eines Inputpreisindex für den deutschen Eisenbahninfrastruktursektor, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 327, November 2009; http://www.econbiz.de/archiv1/2010/126562_ableitung_ inputpreisindex_eisenbahninfrastruktursektor.pdf, Abruf am 15. Juni 2015.

2.1.1 Reformbedarf des Systems der Entgeltregulierung

39. Die Monopolkommission hat sich in früheren Sondergutachten zur Eisenbahn mit den Rahmenbedingungen der Entgeltregulierung beschäftigt und festgestellt, dass die bestehende Entgeltregulierung nicht geeignet ist, einen funktionierenden Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten zu gewährleisten und daher ein Reformbedarf besteht.[43] Die Monopolkommission hat konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens erarbeitet. Das System der Entgeltregulierung ist bisher nicht verändert worden, sodass die identifizierten Unzulänglichkeiten weiterhin bestehen.

40. Das derzeitige Regulierungsregime ist für Schienenwege und Serviceeinrichtungen sehr unterschiedlich ausgestaltet.[44] In Bezug auf Schienenwege ist das System komplex und lässt den Infrastrukturbetreibern viele Freiheiten bei der Kalkulation der Entgelte. Es besteht ein grundsätzlicher Konflikt zwischen Inkrementalkosten- und Vollkostenansatz. Die vorherrschende Meinung geht zunächst von einem Vollkostenansatz gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 AEG aus. Demnach können Betreiber von Schienenwegen die entstehenden Kosten für ihre Pflichtleistungen zuzüglich einer marktüblichen Rendite auf die Entgelte umlegen. Die Inkrementalkosten bilden dabei nach § 14 Abs. 4 Satz 2 AEG die Grundlagen, auf welche gemäß den Entgeltgrundsätzen der §§ 21 und 22 EIBV die fixen Kosten auf die einzelnen Leistungen verteilt und anteilig aufgeschlagen werden. Im Gegensatz dazu existieren für Betreiber von Serviceeinrichtungen kaum Vorgaben zur Bildung der Entgelte. § 14 Abs. 5 Satz 1 AEG normiert lediglich ein allgemeines Missbrauchsverbot.

Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben wird durch die Bundesnetzagentur überwacht, welcher Entgeltfestsetzungen und -veränderungen angezeigt werden müssen. Die Bundesnetzagentur kann daraufhin gemäß § 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG innerhalb von vier Wochen Widerspruch einlegen. Damit werden die Entgelte zwar prinzipiell ex ante kontrolliert, aber es existiert keine Ex-Ante-Genehmigung. Es wird lediglich geprüft, ob die Entgelte den gesetzlichen Grundsätzen entsprechen. Eine detaillierte Überprüfung einzelner Entgelte kann die Regulierungsbehörde nach § 14f Abs. 1 AEG ex post durchführen.

41. Im bestehenden System der Entgeltregulierung verbleiben erhebliche Spielräume zur Diskriminierung durch Überhöhung einzelner Entgelte. Ein grundlegendes Problem stellt die Bestimmung der Zuschläge auf die Inkrementalkosten zur Deckung der Vollkosten dar. Für die Zuschlüsselung der Gemeinkosten im Rahmen der Vollkostendeckung existieren weder ein objektiv richtiges Vorgehen noch eindeutige Vorgaben. Daher verfügen die Infrastrukturunternehmen bei der Zurechnung der Kosten auf einzelne Leistungen durch Aufschläge auf die Inkrementalkosten über erhebliche Freiheiten bei der Entgeltsetzung, die durch die Regulierungsbehörde im derzeitigen System nicht eingeschränkt werden können. Das vertikal integrierte Unternehmen Deutsche Bahn AG

43 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 48, a. a. O., Tz. 193; Sondergutachten 55, a. a. O., Tz. 234 ff.; Sondergutachten 60, a. a. O., Abschnitt 2.1, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 2.1.

44 Eine detaillierte Darstellung des rechtlichen Rahmens der Entgeltregulierung findet sich in Monopolkommission, Sondergutachten 55, a. a. O., Tz. 182 ff. Die Normierung der Entgeltregulierung im deutschen Recht findet sich konkret in § 14 Abs. 4 AEG für Betreiber von Schienenwegen und in § 14 Abs. 5 AEG für Betreiber von Serviceeinrichtungen, während die §§ 20 bis 24 EIBV zusammen mit den Anlagen 1 und 2 EIBV die Bestimmungen weiter konkretisieren.

hat, wie dargestellt, ein Interesse daran, Entgelte diskriminierend festzusetzen und durch die bestehenden Spielräume auch Möglichkeiten dazu. In Bezug auf Serviceeinrichtungen, deren Entgelte lediglich durch ein allgemeines Missbrauchsverbot überwacht werden, ist die Regulierung in der Praxis nur schwierig wirksam operationalisierbar. Die Bundesnetzagentur muss überprüfen, ob die Entgelte denen bei hypothetischem Wettbewerb entsprechen. Insofern ist fraglich, ob die bestehende Regulierung der Entgelte Diskriminierungspotenzial wirksam einschränken kann.

2.1.1.1 Regulierungspraxis zeigt erhebliche Diskriminierungsspielräume

42. In der Regulierungspraxis zeigen sich im Hinblick auf die Infrastrukturentgelte des integrierten Konzerns Deutsche Bahn AG erhebliche Probleme. Dies betrifft neben den Preisen für Bahnstrom (vgl. Abschnitt 2.1.3) insbesondere das Trassenpreissystem der DB Netz AG und das Stationspreissystem der DB Station & Service AG.

43. Das Trassenpreissystem der Deutschen Bahn AG besteht in seinem grundsätzlichen Aufbau seit 2001 und wird jedes Jahr zur neuen Fahrplanperiode angepasst. Ein Trassenentgelt besteht aus einem Grundpreis abhängig von der Streckenkategorie, dem Multiplikator des Trassenproduktfaktors abhängig von der Trassennutzung und zusätzlich Komponenten, die aufgeschlagen werden. Die Monopolkommission hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die Preisbildung in diesem System sehr intransparent ist.[45] Es ist nicht klar, inwieweit einzelne Komponenten auf Grundlage der Kosten, der Nachfrage bzw. Nachfragesteuerung oder der Tragfähigkeit gebildet werden. Eine Entgeltbildung, die sich aus Grenzkosten zuzüglich systematisch und konsistent aufgeteilten Kostenzuschlägen ergibt, ist nicht erkennbar. Dementsprechend ist eine Prüfung der Zurechnung durch die Bundesnetzagentur kaum möglich und für die Deutsche Bahn AG ergeben sich Spielräume zur Beeinflussung des Wettbewerbs auf den Verkehrsmärkten. Beispielsweise wird von Marktteilnehmern regelmäßig bemängelt, dass das Trassenpreissystem die hohen Kosten des Schienenpersonenfernverkehrs nicht adäquat abbilden.

44. Die bereits in der Richtlinie 2001/14/EG und im AEG vorgesehene Strukturierung der Entgelte in Kosten des unmittelbaren Zugbetriebs und tragfähigkeitsbasierter Aufschläge ist im deutschen Eisenbahnsektor im Allgemeinen und bei der Deutschen Bahn AG im Speziellen in der Praxis noch nicht erkennbar umgesetzt. Auch nach Auffassung der Bundesnetzagentur konnte die DB Netz AG bisher nicht schlüssig erklären, wie ihre Entgelte im Trassenpreissystem gebildet werden.

45. Nachdem das System 15 Jahre lang bis heute fast unverändert beibehalten wurde, hat die DB Netz AG nun unter der Aufsicht der Bundesnetzagentur begonnen, ihr Trassenpreissystem zu überarbeiten.[46] Ziel ist es, die Entgeltbildung transparent umzusetzen. Die DB Netz AG beabsichtigt ein neues Trassenpreissystem mit Wirksamkeit ab der Netzfahrplanperiode 2017 einzuführen. Die Planungen sollen bis Oktober 2015 abgeschlossen sein, sodass durch die DB Netz AG die Abfassung der Entgeltgrundsätze in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen zur Mitteilung an die Bundesnetzagentur im Regelverfahren nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG erfolgen kann. Die Grundlage der neuen

45 Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 59.

46 Neben enger Abstimmung mit der Bundesnetzagentur finden Konsultationen des Entgeltsystems mit den Zugangsberechtigten statt.

Entgeltsystematik ist eine Preisbildung durch Aufschläge auf die Grenzkosten der Trassennutzung in Abhängigkeit von der Preissensitivität der Eisenbahnverkehrsgesellschaften. Die so – unter Berücksichtigung des Entgeltmaßstabs – entstehenden Zugangsentgelte entsprechen sogenannten Ramsey-Preisen und führen gegenüber der theoretisch effizienten, aber nicht kostendeckenden Preissetzung in Höhe der Grenzkosten zu geringeren Wohlfahrtsverlusten. In der Praxis sollen dazu Marktsegmente in den Verkehrsleistungen Schienenpersonennah-, -fern- und -güterverkehr abgeleitet werden. Für diese Segmente soll dann die Kalkulation der sich unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs ergebenden Kosten sowie die Bestimmung der tragfähigkeitsorientierten Vollkostendeckungsaufschläge erfolgen.[47] Die Bildung der Marktsegmente erfolgt aus Nachfragerperspektive auf Grundlage der Austauschbarkeit von Leistungen. Die Segmentierung soll nach derzeitigem Stand im Schienenpersonennahverkehr nach räumlicher und zeitlicher Differenzierung erfolgen. Räumlich werden Verkehre innerhalb und außerhalb von Metropolregionen unterschieden. Zeitlich wird zwischen Zügen, die tagsüber und Zügen, die nachts verkehren, unterschieden, sodass sich inklusive des zusätzliches Segments der Leer-/Lokfahrt fünf Segmente ergeben. Bei der Segmentierung im SPFV sollen die Kriterien Aufkommensstärke, Verkehrszeit und Durchschnittsgeschwindigkeit herangezogen und daraus sechs Marktsegmente gebildet werden.[48] Im SGV sollen auf Grundlage der Differenzierungskriterien Transportgut, Zuggewicht und Profil sechs Segmente abgeleitet werden, die anhand dreier Kriterien weiter differenziert werden können. Für die resultierenden Segmente werden Aufschläge auf die Grenzkosten anhand der Tragfähigkeit der Segmente gebildet. Dabei geht die DB Netz AG davon aus, dass sich die Preiselastizität der Endkunden im SPFV und SGV direkt auf die Preiselastizität der Trassennutzer auswirkt. Im SPNV ergibt sich durch die Planungen zum Eisenbahnregulierungsgesetz möglicherweise eine abweichende Entgeltbestimmung, sodass die DB Netz AG diesbezüglich ihr Konzept überprüft (vgl. Tz. 66. ff.). Im Rahmen der Bestimmung der Grenzkosten bzw. der Kosten des unmittelbaren Zugbetriebs hat sich die DB Netz AG für eine ingenieurwissenschaftliche Vorgehensweise entschieden, indem die Reagibilität, d. h. der Anstieg bzw. der Rückgang einzelner Kostenbereiche, auf eine spürbare Mengenänderung, in der Praxis beispielsweise 10 Prozent, des Zugbetriebs untersucht wird.[49] Hier wird nur zwischen den Verkehrsleistungen SPNV, SPFV und SGV unterschieden.

46. Die Monopolkommission bewertet die Planungen zur Neugestaltung des Trassenpreissystems der DB Netz AG insgesamt positiv. Die geplante konsistente und nachvollziehbare Strukturierung der Entgelte erhöht die Transparenz der Entgeltbildung erheblich und erleichtert der Bundesnetzagentur die Entgeltprüfung. Die intendierte Bildung der Entgelte auf Grundlage des Ramsey-Prinzips ermöglicht es, volkswirtschaftliche Effizienzpotenziale zu realisieren. Jedoch ergeben sich auf dem Eisenbahnmarkt möglicherweise Probleme durch die bestellten Verkehre des Schienenpersonennahverkehrs. Nachfrager nach diesen Verkehren sind die Aufgabenträger der Bundesländer, deren

47 Über die grundsätzliche, marktsegmentspezifische Bepreisung hinausgehend werden auch weitere Elemente wie Kapazitätssteuerung, Bestellverhalten und Neu- bzw. Mehrverkehre sowie Investitionszuschläge diskutiert, um lenkungsrelevante Steuerungselemente berücksichtigen zu können.

48 Im SPFV werden viele Kombinationen von Ausprägungen der drei Kriterien dem Segment „Basic" zugeordnet.

49 Die DB Netz AG hat zur Bestimmung der Aufschläge auf die Kosten entsprechend den Tragfähigkeiten der jeweiligen Marktsegmente zwei Gutachten in Auftrag gegeben.

Preiselastizität sehr viel geringer ist als die der Schienenverkehrsunternehmen im Fern- und Güterverkehr. Daher könnte die Bildung von Aufschlägen nach der Preiselastizität dazu führen, dass die Zugangspreise im Schienenpersonennahverkehr stark erhöht werden. Dadurch würde das Ziel der Subventionierung des SPNV, die Gewährleistung günstiger Verkehre, konterkariert. Prinzipiell kann dadurch, dass im SPNV die Aufgabenträger und nicht die Verkehrsunternehmen Schienentrassen nachfragen, die Effizienz der Ramsey-Preisbildung verringert werden.

47. In Bezug auf die Höhen der Entgelte des Trassenpreissystems der Netz AG hat die Bundesnetzagentur bereits vor einigen Jahren eine Ex-post Prüfung begonnen. Die Prüfung für das Netzfahrplanjahr 2011 wird voraussichtlich im ersten Quartal 2015 abgeschlossen. Diese Prüfung ist die erste umfassende Entgelthöhenprüfung der Bundesnetzagentur im Eisenbahnsektor. Die Monopolkommission ermuntert die Bundesnetzagentur zu einem verstärkten Engagement im Bereich der Entgeltregulierung.

48. Das Stationspreissystem der DB Station & Service AG wurde vor vier Jahren neu gestaltet, nachdem die Bundesnetzagentur das vorherige System als diskriminierend beklagt hatte.[50] Seit dem Stationspreissystem 2011 werden Bahnhöfe nun in eine von sieben Kategorien eingestuft, deren Grundpreis sich aus Kosten und Nutzung ableitet. Zusätzlich werden Differenzierungen nach Aufgabenträgern vorgenommen, wodurch sich öffentliche Förderung transparenter abbilden lassen soll. Mit dem neuen System wurde zudem zunächst eine Neustaffelung des Zuglängenfaktors vorgenommen, jedoch hat die Bundesnetzagentur von Beginn an auf die Ablösung des Zuglängenfaktors durch einen Verkehrsleistungsfaktor hingewirkt. Dieser Faktor trifft eine Unterscheidung zwischen Zügen des SPNV und SPFV und hat den Zuglängenfaktor ersetzt. Der nun etablierte Rahmen zeigt gegenüber dem früheren System deutliche Verbesserungen bezüglich der Transparenz und Kostenbasiertheit. Es verbleiben aber Schwächen, da sich weiterhin nicht alle Entgeltkomponenten eindeutig bestimmten Kostentreibern zuordnen lassen.[51]

49. Die Bundesnetzagentur hat das System der Stationspreise der DB Station & Service AG bisher weder bezüglich der Entgelthöhen noch der Entgeltbildung überprüft. Die Stationspreisprüfung, die eine Prüfung der Preishöhen und der Preisbildung umfasst, soll in diesem Jahr begonnen werden. Die Entwicklung der Eigenkapitalrenditen bei einem sehr geringen systematischen Risiko der Vorleistungserbringer für Schienenpersonenverkehrsdienste deutet daraufhin, dass eine Überprüfung der Stationspreishöhen erforderlich ist.

50. Auch wenn mit dem Trassenpreissystem 2017 und den Stationspreissystem 2011 der Deutschen Bahn AG deutliche Verbesserungen bezüglich der Entgeltsysteme verbunden sind, bleiben die gesetzlichen Vorgaben an die Strukturierung der Entgelte unzureichend. Um ein komplexes Entgeltsystem nachvollziehen zu können, müssen sich alle Determinanten der Entgelte konsistent und eindeutig in einzelnen Komponenten widerspiegeln. Im bestehenden Rahmen sind die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur gegen Diskriminierung vorzugehen beschränkt. Für Infrastrukturbetreiber bestehen große Spielräume zur Gestaltung der Entgeltsysteme, sodass diese Gemeinkosten einzelnen

50 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 71 ff. für eine ausführliche Darstellung des Verfahrens.

51 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 60 f.

Leistungen nach eigenen subjektiven Kriterien zuordnen können. Dadurch ist kaum möglich festzustellen und nachzuweisen, dass Entgelte diskriminierend oder überhöht sind. Dieses Problem wird durch die erheblichen Informationsasymmetrien zulasten der Regulierungsbehörde noch verstärkt. Die Infrastrukturbetreiber kennen die zugrundeliegenden Kosten der Entgeltkomponenten und auch deren Wettbewerbswirkungen für die Verkehrsmärkte sehr viel besser als die Bundesnetzagentur, sodass sich Spielräume zur Diskriminierung ergeben, die für den Regulierer nicht zu erkennen sind. Die Monopolkommission sieht diese Spielräume als erheblich an. Im Ergebnis bestehen für die Deutsche Bahn AG im derzeitigen Rahmen sowohl Anreize als auch Möglichkeiten, preislich zu diskriminieren.

51. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die aktuellen Rahmenbedingungen zur Entgeltregulierung wenig geeignet sind, eine wirksame Überprüfbarkeit der Entgelte zu gewährleisten und damit Missbrauchspotenziale effektiv und schnell einzuschränken. Die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur gegen Diskriminierung vorzugehen sind entsprechend begrenzt. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesnetzagentur ihre Möglichkeiten ausschöpft.

2.1.1.2 Unzureichende Anreize zur Senkung der Kosten und Zugangsentgelte

52. Aus dem derzeitigen Regulierungsregime ergeben sich keine starken Anreize zur Senkung der mit der Eisenbahninfrastrukturbereitstellung verbundenen Kosten oder gar der Zugangsentgelte. Der sich aus § 14 Abs. 4 Satz 1 AEG für Schienenwege ergebende Vollkostenansatz unterscheidet nicht zwischen effizienten, d. h. notwendigen und ineffizienten, d. h. überflüssigen Kosten. Auch existieren keine expliziten anderen Vorgaben, aus denen sich Anreizelemente für Betreiber von Schienenwegen ableiten lassen. Somit ist der Bundesnetzagentur ein kritisches Hinterfragen der Höhe der veranschlagten Kosten im Hinblick auf die Effizienz ebenso wenig möglich wie ein Einfordern von Produktivitätssteigerungen. Auch in Bezug auf Serviceeinrichtungen bietet der Regulierungsrahmen nur sehr begrenzte Anreizwirkungen zur Effizienzsteigerung und Entgeltsenkung. Zwar könnten aus dem bestehenden Verbot des Preishöhenmissbrauchs Anreize zu Produktivitätssteigerungen abgeleitet werden, wie sie in der als Vergleichsmaßstab dienenden hypothetischen Wettbewerbssituation vorlägen. Allerdings ist ein Nachweis des Missbrauchs durch ineffizienten Ressourceneinsatz durch die Bundesnetzagentur praktisch fast unmöglich.

53. Derzeit ist die Bundesnetzagentur verpflichtet zu überprüfen, ob die angegebenen Kosten tatsächlich für die Erbringung der Pflichtleistungen angefallen sind. Diese wiederkehrende Prüfung ist sehr aufwendig und im Rahmen der Ex-ante-Kontrolle nicht zu leisten. Zudem ist die Prüfung aufgrund der fehlenden Effizienzkontrolle nicht zielführend. Da Kosteneinsparungen direkt und vollständig weitergegeben werden müssen, wenn sie von der Bundesnetzagentur erkannt wurden, entstehen nur geringe Anreize zur Effizienzsteigerung.[52] Durch die Systematik besteht im Gegenteil sogar ein Interesse,

52 Aufgrund der vertikal integrierten Struktur der Deutschen Bahn AG bestehen aus Konzernsicht gewisse Anreize zur Effizienzsteigerung der Infrastruktur dadurch, dass diese an die eigenen Transportunternehmen weitergegeben werden können, welche damit ihre Position im intermodalen Wettbewerb verbessern können. Diese Anreizwirkung wird dabei nicht durch die kostenbasierte Regulierung erzielt, sondern durch diese lediglich nicht eliminiert und durch die LuFV nicht beeinflusst. Dem stehen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen Anreize zu produktiven Ineffizienzen gegenüber (Averch-

identifizierte Ineffizienzen nicht abzubauen, überhöhte Kosten auszuweisen und Effizienzsteigerungen insbesondere dann zu realisieren, wenn diese aufgrund der Informationsasymmetrien von der Bundesnetzagentur nicht erkannt werden können. Letztere kommen weder der öffentlichen Hand als Finanzierer der Infrastruktur noch den Infrastrukturnutzern zugute.

54. Dementsprechend ist eine umfassende Erneuerung der Entgeltregulierung erforderlich, die für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen Anreize zur Steigerung ihrer Effizienz setzt und so auf eine Reduzierung der Entgelte hinwirkt.

2.1.1.3 Fazit: Neugestaltung des Systems notwendig

55. Die Monopolkommission hat vor dem dargestellten Hintergrund die Neugestaltung des Systems empfohlen und konkrete Handlungsempfehlungen gegeben.[53] Insbesondere hat die Monopolkommission die Einführung einer Preisobergrenzenregulierung für Schienenwege und Personenbahnhöfe gefordert, ohne dass nennenswerte Kosten von dieser Regulierung ausgenommen werden. Zudem sind eine Neustrukturierung der Vorgaben zur Entgeltbildung und eine Ex-ante-Entgeltgenehmigung notwendig.

2.1.2 Pläne zur Novellierung der Entgeltregulierung sollten angepasst werden

56. Anfang des Jahres 2015 wurde mit dem neuen Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes ein erneuter Vorschlag zur Novellierung der Entgeltregulierung gemacht. Die beabsichtigte Einführung einer Anreizregulierung und einer Ex-ante-Entgeltgenehmigung bedeutet eine Neugestaltung der Regulierung der Entgelte. Die Monopolkommission begrüßt diese Ansätze. Eine Novellierung ist erforderlich, da das derzeitige System, wie dargelegt, erhebliche Schwächen aufweist. Allerdings ist die konkrete Umsetzung des Eisenbahnregulierungsgesetzes unbefriedigend.

2.1.2.1 Einführung einer Anreizregulierung

57. Der zentrale Bestandteil der vorgesehenen Neugestaltung der Regulierung ist die Einführung einer Anreizregulierung für Infrastrukturentgelte gemäß §§ 24 bis 48 ERegG-E. Im Gesetzentwurf ist eine Price-Cap-Regulierung (Preisobergrenzenregulierung) für die Pflichtleistungen der Betreiber der Schienenwege und die Benutzung von Personenbahnhöfen über eine fünfjährige Regulierungsperiode vorgesehen. Für Infrastrukturen, die nach Streckenlänge, Betriebsleistung oder Reisendenaufkommen von so geringer Bedeutung sind, dass eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist, kann die Bundesnetzagentur auf Vorgaben verzichten.[54] Für Betreiber anderer Serviceeinrichtungen bleibt es bei der kostenbasierten Regulierung. Die einzelnen Entgelte werden durch die Regulierungsbehörde genehmigt.

Johnson-Effekt). Diese Anreizverzerrung ergibt sich durch die regulatorische Renditebeschränkung, die am eingesetzten Kapital bemessen wird. So kann es sinnvoll sein, eine ineffizient hohe Menge Kapital einzusetzen. In den folgenden Ausführungen, die sich mit den Effekten dieser beiden Instrumente beschäftigen, werden diese Anreize nicht explizit betrachtet.

53 Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Abschnitt 2.1, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 2.1.

54 Es ist davon auszugehen, dass etwa ein Drittel der Infrastrukturunternehmen der Anreizregulierung und den Genehmigungserfordernissen unterfallen wird.

58. Das Ausgangsniveau der Kosten soll vorab durch die Regulierungsbehörde bestimmt werden. Davon ausgehend wird als Obergrenze für die Entgelte ein Pfad aus gesamtwirtschaftlichem Produktivitätszuwachs und einem Index aus Erzeugerpreisen gebildet. Ergänzend soll die Bundesnetzagentur den Betreibern der Schienenwege Vorgaben zur einzuhaltenden Qualität machen, wenn diese keine vertragliche Vereinbarung mit zuständigen Stellen geschlossen haben, die Regelungen zur Qualität beinhaltet.

59. Durch eine Entgeltregulierung in Form einer Preisobergrenze für die Eisenbahninfrastrukturbetreiber können wirksame Anreize zum Abbau von Ineffizienzen und zur Senkung der mit der Bereitstellung der Infrastruktur verbundenen Kosten und Entgelte geschaffen werden. Mit der Einführung der Anreizregulierung würde dafür gesorgt werden, dass Produktivitätssteigerungen realisiert und diese langfristig den Nutzern der Eisenbahninfrastruktur zugutekommen werden. Darüber hinaus gewährleistet der vorgegebene Preispfad Planungssicherheit in Bezug auf die zukünftige Entgeltentwicklung. Auch kann durch die Differenzierung verschiedener Leistungskörbe Diskriminierungspotenzial wirksam eingeschränkt werden. Die Entgeltgenehmigung führt zu Rechtssicherheit für den Markt und ist daher zu begrüßen.

60. In Bezug auf die geplante Anreizregulierung begrüßt die Monopolkommission die Einbeziehung von Personenbahnhöfen in das Regulierungsregime der Anreizregulierung und damit die Gleichbehandlung mit den Schienenwegen. So kann Zugangshindernissen durch unangemessen hohe Entgelte auch bei Personenbahnhöfen wirksam entgegengewirkt werden. Personenbahnhöfe stellen wie der Großteil der Schienenwege prinzipiell wesentliche Einrichtungen dar. Zudem zeigen die seit Jahren steigenden Entgelte für Stationshalte und die vergleichsweise hohen Renditen der DB Station & Service AG, dass das bestehende Regulierungsregime hier wenig wirksam ist.

61. Zu bemängeln ist allerdings, dass im Rahmen der Regulierung nach § 30 Abs. 2 ERegG-E zur Bestimmung des möglichen Produktivitätszuwachses keine bestehenden individuellen Ineffizienzen der Unternehmen berücksichtigt werden sollen. Stattdessen wird das aktuelle Kostenniveau einschließlich bestehender Ineffizienzen auf Basis des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschrittes fortgeschrieben. Die Monopolkommission erkennt an, dass durch die vorgesehene einfache Bestimmung des Produktivitätsfaktors ein erheblicher bürokratischer Aufwand vermieden wird. Jedoch ist anzunehmen, dass der Produktivitätsfaktor, den der Monopolist Deutsche Bahn AG erreichen kann, oberhalb der durchschnittlichen nationalen Produktivitätsveränderung liegt. Insofern würde sich durch eine Bestimmung eines geeigneten Produktivitätsfaktors durch die Bundesnetzagentur wahrscheinlich ein Preispfad ergeben, der viel niedriger als unter dem geplanten Regime liegen würde. Damit ergäbe sich eine deutliche Attraktivitätssteigerung des Schienenverkehrs. Insofern wäre eine Bestimmung des Produktivitätsfaktors durch die Bundesnetzagentur für die Erreichung des in § 3 Nr. 5 ERegG-E genannten Ziels der Regulierung, der Steigerung des Anteils des schienengebundenen Verkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen, förderlich.

62. Dem Gesetzentwurf fehlen zudem die notwendigen strengen Kontroll- und Auskunftsbefugnisse.[55] Generell wird die Entgeltregulierung dadurch erschwert, dass der

55 Weitreichendere Befugnisse waren im Gesetzentwurf 2013 vorgesehen, vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 2.3.1.

Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes keine Vorgaben zur regulatorischen Rechnungslegung enthält.

2.1.2.2 Vertraglicher Produktivitätsfortschritt

63. In § 30 Abs. 3 und 3a ERegG-E ist die Möglichkeit vorgesehen, einen sogenannten vertraglichen Produktivitätsfortschritt festzulegen. Ergibt sich als Folge eines Vertrags ein Produktivitätsfortschritt, ist dieser bei der Ermittlung der Obergrenze der Gesamtkosten anteilig für die Kosten zugrunde zu legen, deren Deckung vertraglich vereinbart wurde. Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Bahn AG[56] soll ein solcher Vertrag sein, auch wenn hierin nicht explizit ein Produktivitätsfortschritt festgeschrieben ist. Der durch die vertragliche Vereinbarung gesetzte Anreiz soll dann für den Anteil der Gesamtkosten, die auf der vertraglichen Vereinbarung beruhen, als abschließender Anreiz zur Senkung der mit der Infrastrukturbereitstellung verbundenen Kosten und Entgelte im Sinne von § 27 Abs. 1 bzw. § 28 Abs. 1 ERegG-E festgeschrieben und von der Kontrolle durch die Bundesnetzagentur ausgenommen werden. Für die DB Netz AG wären hiervon beispielsweise mehr als die Hälfte der Gesamtkosten betroffen.

64. Die Monopolkommission spricht sich gegen die geplante Regelung aus. Keinesfalls sollte eine vertragliche Vereinbarung als abschließender Anreiz zur Senkung der Kosten und Entgelte festgesetzt werden. Eine vertragliche Vereinbarung über öffentliche Zuschüsse wie die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung verfügt über keinerlei Mechanismus, der eine Senkung der Infrastrukturentgelte bewirken könnte.[57] Die Infrastrukturunternehmen haben weder einen Anreiz noch eine Verpflichtung, Kosteneinsparungen an die Nutzer weiterzugeben. Im Gegenteil, real sinkende Finanzierungsmittel könnten eine Steigerung der Entgelte bewirken und rechtfertigen. Auch kann eine vertragliche Vereinbarung nur in sehr geringem Maße Anreize zur Kostensenkung setzen.

Zudem wird durch diese Vorschriften in der Praxis eine asymmetrische Regulierung geschaffen, da derzeit mit der Deutschen Bahn AG nur ein Eisenbahninfrastrukturbetreiber über eine vertragliche Vereinbarung verfügt und nicht zu erwarten ist, dass weitere Betreiber Vereinbarungen schließen werden. Dieser Ungleichbehandlung tritt die Monopolkommission entschieden entgegen.

Des Weiteren ergeben sich durch die genannten Regelungen erhebliche Probleme in der Regulierungspraxis, da ein Eisenbahninfrastrukturbetreiber damit zwei unterschiedlichen Regulierungsregimen unterliegt. Somit muss die Regulierungsbehörde feststellen, welche Kosten auf einer vertraglichen Vereinbarung beruhen und welche nicht. Diese Zweiteilung ist nach Ansicht der Monopolkommission kaum umsetzbar. Zudem muss dies beim regulierten Unternehmen buchhalterisch nachgehalten werden.

Auch ergeben sich für das regulierte Unternehmen gegebenenfalls Anreize zur Verschiebung von Kosten, was im Ergebnis zum Nachteil der Infrastrukturnutzer wäre.

---

56 In der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und Deutscher Bahn AG werden pauschale Bundesbeihilfen für Instandhaltungsaufwendungen und Ersatzinvestitionen festgelegt. Durch die LuFV wird die Finanzierung der Deutschen Bahn AG auf eine nachhaltige Kostenbasis gestellt.

57 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 71.

65. Vor diesem Hintergrund kann eine vertragliche Vereinbarung eine Anreizregulierung geeignet ergänzen, jedoch keinesfalls ganz oder in Teilen ersetzen. Daher sind die Regelungen, die es ermöglichen einen vertraglichen Produktivitätsfortschritt als abschließenden Anreiz zur Entgeltsenkung festzuschreiben, zu streichen.

2.1.2.3 Kopplung der Entgelte an Regionalisierungsmittel

66. Sehr kritisch sieht die Monopolkommission die Regelungen der §§ 35 und 36 ERegG-E, wonach die Erhöhungen der Trassen- und Stationspreise im Rahmen der Anreizregulierung für jeden Aufgabenträger des SPNV an die jeweilige Steigerungsrate der Regionalisierungsmittel gekoppelt werden sollen. Durch diese Regelung wird unverhältnismäßig in die Preisbildungsfreiheit des regulierten Unternehmens und die Regulierung eingegriffen.

67. Die auch vom Gesetzgeber intendierte Entgeltbildung nach Ramsey, die unter den gegebenen Umständen effizient wäre, ist damit nicht mehr möglich. Durch die Fixierung der Preise für das Segment des Schienenpersonennahverkehrs können Entgelte nicht nach der Tragfähigkeit gebildet werden. Damit ergibt sich durch die genannten Regelungen ein Wohlfahrtsverlust. Im Falle von Kostensteigerungen könnten diese beispielsweise nur auf den eigenwirtschaftlichen Schienenpersonenfern- und den Schienengüterverkehr umgelegt werden, was die Effizienz und damit die Attraktivität des Schienenverkehrs auch insgesamt verringern würde. Alternativ wäre dann nur eine staatliche Finanzierung der Deckungslücke möglich.

68. Durch die Festschreibung auf das aktuelle Niveau ergibt sich zudem eine deutliche Benachteiligung derjenigen Aufgabenträger, die durch Ausschreibungen bereits erhebliche Kosteneinsparungen erzielen konnten. Diesen Aufgabenträgern bleibt für die Zukunft geringerer Handlungsspielraum als denjenigen Aufgabenträgern, die bisher ineffiziente Vergaben durchgeführt und sehr teure Verkehrsverträge geschlossen haben. Neben einer Belohnung von Aufgabenträgern für ineffizientes Handeln in der Vergangenheit setzen die geplanten Regelungen auch falsche Anreize für zukünftiges Handeln. Eine Kopplung von Entgelten und Regionalisierungsmitteln führt bei den Aufgabenträgern als Nachfrager nach Schienenverkehrsleistungen zu fehlender Sensibilität für Preisveränderungen und die Entgeltproblematik im Allgemeinen. Dadurch steigen auch die Anreize der Infrastrukturbetreiber zu Entgelterhöhungen.

69. Soweit der Gesetzentwurf regelt, dass Länder oder Aufgabenträgergebiete als Marktsegmente definiert werden können, ist darauf hinzuweisen, dass Marktsegmentierungen nach Art. 32 Abs. 1 Satz 6 RL 2012/34/EU nur zulässig sind, wenn unterschiedliche Arten von Personenbeförderung vorliegen. Dies ist bei einer Unterscheidung nach Ländern oder Aufgabenträgern nach Ansicht der Monopolkommission jedoch nicht der Fall.

70. Die Monopolkommission spricht sich aus den genannten Gründen gegen eine Kopplung der Erhöhung der Infrastrukturentgelte an die Steigerung der Regionalisierungsmittel aus.

71. Sollte der Gesetzgeber dennoch planen, das Problem, dass Trassen- und Stationsengelte stärker steigen als die Regionalisierungsmittel, im Eisenbahnregulierungsgesetz zu adressieren, ist es essenziell, dass eine deutliche Flexibilität in der Preissetzung für den

SPNV verbleibt. Dazu ist beispielsweise ein zweistufiges Vorgehen denkbar, in welchem die Regionalisierungsmittel im ersten Schritt auf Grundlage einer ersten Schätzung der Entgelte auf Basis eines Tragfähigkeitsansatzes zugeteilt werden. Im zweiten Schritt könnten dann die exakten Entgelte bestimmt werden. In jedem Fall sollte die endgültige Entgeltfestsetzung unabhängig von der Entwicklung der Regionalisierungsmittel geschehen.

2.1.2.4 Ausnahme von der Billigkeitskontrolle

72. Durch § 47 Abs. 2 Satz 3 ERegG-E werden genehmigte Entgelte von der Billigkeitskontrolle des § 315 BGB ausgenommen. Die Monopolkommission sieht jedoch keine Gründe für den Ausschluss der Billigkeitskontrolle. Im Gegenteil, es bedarf für die Wahrung eines effektiven Rechtsschutzes auch des Wegs über das bürgerliche Recht. So sollte potenziell geschädigten Nutzern nicht die Möglichkeit genommen werden, gegen ein Entgelt zu klagen. Dies gilt umso mehr, da die Anreizregulierung, wie dargestellt, durch die Möglichkeit der Regulierung durch vertragliche Vereinbarung erheblich an Effektivität verliert. Zudem soll die geplante Anreizregulierung auf den tatsächlichen Kosten aufsetzen und gemäß der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung fortgeschrieben werden. Der darauf aufbauende Preispfad könnte daher relativ weit von den effizienten Kosten entfernt verlaufen. Und auch für den Fall einer effektiven Anreizregulierung ist ein gesetzlicher Ausschluss der Billigkeitskontrolle nicht erforderlich, da Billigkeitsklagen gegen genehmigte Entgelte dann eine Ausnahme darstellen würden. Im Ergebnis muss die Billigkeitskontrolle nach Auffassung der Monopolkommission weiterhin möglich bleiben.

2.1.2.5 Zulässige Kapitalverzinsung

73. Bei einem Eingriff in den Markt durch Regulierung muss den Unternehmen die Deckung ihrer Kapitalkosten ermöglicht werden. Die Monopolkommission hat sich im Sondergutachten 2011 ausführlich mit der Bestimmung der Kapitalkosten von Eisenbahninfrastrukturunternehmen beschäftigt und Vorschläge zur Anwendung und Weiterentwicklung der Vorschriften gemacht.[58] Im derzeitigen Regulierungsrecht finden sich die Vorgaben zur zulässigen Kapitalverzinsung in § 14 Abs. 4 Satz 1 AEG.[59] Im Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes finden sich die diesbezüglichen weiterentwickelten Regelungen in Anlage 8 Nr. 5. Hiernach wird der Regulierungsbehörde die Festlegung der Höhe der Zinssätze auferlegt, welche sich aus einer kapitalmarktüblichen Verzinsung bestimmt. Es wird explizit zwischen dem Eigenkapitalzins und dem Fremdkapitalzins unterschieden. Für die Verzinsung des Fremdkapitals ist der tatsächliche Fremdkapitalzins anzusetzen, die Eigenkapitalkosten sind kalkulatorisch zu ermitteln. Außerdem wird festgelegt, dass der Eigenkapitalzinssatz für Schienenwege abhängig

58 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Abschnitt 2.1.2.4.

59 Im bestehenden Eisenbahnrecht existieren keine konkretisierenden Vorgaben zur Bestimmung der Kapitalkosten. Die Vorgaben des § 14 Abs. 4 Satz 1 AEG gestehen den Betreibern von Schienenwegen die Deckung der für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehenden Kosten „zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann“ zu. Nach der üblichen rechtlichen Interpretation sind dabei im Sinne des Vollkostenprinzips die Fremdkapitalkosten den Vollkosten zuzurechnen. Die Rendite, die am Markt erzielt werden kann, ist damit auf das Eigenkapital beschränkt und als Eigenkapitalrendite zu verstehen. Vgl. Kühling, J./ Hermeier, G./Heimeshoff, U., Gutachten zur Klärung von Entgeltfragen nach AEG und EIBV, Z 25-5 / B 2570, im Auftrag der Bundesnetzagentur, 2007.

vom Anteil des Güterverkehrs am Gesamtumsatz zu differenzieren ist. In der Gesetzesbegründung wird klargestellt, dass keine Differenzierung des Zinssatzes nach dem Kriterium, ob ein bundeseigenes oder nicht bundeseigenes Unternehmen vorliegt, erfolgen soll.

74. Die nun geplante Neuregelung bewertet die Monopolkommission insgesamt als Fortschritt, sieht jedoch Bedarf zur Anpassung.

75. Positiv sieht die Monopolkommission die in der Gesetzesbegründung dargelegte Berechnung der Eigenkapitalkosten auf Basis der risikolosen Verzinsung, der Marktrisikoprämie und eines angemessenen Risikozuschlags und damit die Orientierung am Capital Asset Pricing Model (CAPM). Dieses Modell wird in der Finanzierungs- und Regulierungspraxis auch international angewendet und dient als Standardmodell zur Ermittlung von Eigenkapitalzinssätzen. Aufgrund der methodischen Stringenz sind mithilfe des CAPM vergleichsweise transparente und nachvollziehbare Schätzungen möglich.[60]

76. Zu begrüßen ist die geplante Differenzierung der Eigenkapitalkosten abhängig von den Anteilen der Verkehrsleistungsarten, für welche die Infrastruktur genutzt wird. Diese Unterscheidung hatte die Monopolkommission gefordert.[61] Die spezifischen Eigenkapitalkosten der Unternehmen nach dem CAPM sind nur von Risiken abhängig, die mit den Risiken aller anderen Vermögensanlagen positiv korreliert sind, und betreffen damit insbesondere gesamtwirtschaftliche Ereignisse. Diesbezüglich gibt es erhebliche Unterschiede je nach Art der Nachfrage. Im Personenverkehr werden die von der Endnachfrage ausgehenden systematischen Risiken zu erheblichen Teilen von den Eisenbahnverkehrsunternehmen absorbiert, indem sich ein Rückgang der Passagierzahlen weniger auf die Anzahl der fahrenden Züge als auf deren Auslastung auswirkt (vgl. Abbildungen 3.1 und 4.1). Deshalb ist die Nachfrage, der sich die Infrastrukturbetreiber im Schienenpersonenverkehr gegenübersehen, außergewöhnlich stabil und so auch das für die Eigenkapitalkosten relevante Risiko sehr gering. Im Schienengüterverkehr ist die Anzahl der fahrenden Züge dagegen sehr viel stärker von der wirtschaftlichen Gesamtlage abhängig (vgl. Abbildung 5.1). Somit ist das relevante Risiko höher und so auch die zuzugestehende Eigenkapitalverzinsung.

77. Die Monopolkommission bewertet auch positiv, dass bei der Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes, anders als vielfach gefordert, nicht zwischen bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen und übrigen Infrastrukturbetreibern unterschieden werden soll.[62] Aus der Zielsetzung der Regulierung – der Herstellung von Bedingungen, die vergleichbar mit denen bei potenziellem Wettbewerb sind – kann keine abweichende Behandlung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes abgeleitet werden.

78. Dagegen spricht sich die Monopolkommission gegen die getrennte Vorgabe von Fremd- und Eigenkapitalkosten aus.[63] Stattdessen sollte eine kalkulatorische Gesamtkapitalrendite auf Basis einer normierten Kapitalstruktur als zulässige Verzinsung des eingesetzten Kapitals vorgegeben werden. Durch die geplante Aufspaltung in Eigen- und

60 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a .a. O., Tz. 122, 138, Sondergutachten 64, a. a. O. Tz. 84.
61 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Fn. 123, Sondergutachten 64, a. a. O. Tz. 86.
62 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 131 ff.
63 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O. Tz. 83.

Fremdkapitalzinsen ergeben sich für die Infrastrukturbetreiber keine Anreize, die Gesamtkapitalkosten durch die Wahl einer effizienten Kapitalstruktur zu verringern. Im Gegenteil, es können sich durch die Gewährung einer separaten Eigenkapitalrendite, die immer höher als die Fremdkapitalrendite liegt, Anreize zur ineffizienten Ausweitung des Eigenkapitalanteils ergeben.[64]

2.1.2.6 Vorgaben zur Entgeltbildung

79. Im vorliegenden Gutachten wird deutlich, dass die Vorgaben der Entgeltregulierung den Betreibern von Infrastruktureinrichtungen viele Freiheiten bei der Gestaltung der Preissysteme lassen. Mit dem Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes sind diesbezüglich keine erheblichen Veränderungen geplant (vgl. § 31ff. ERegG-E).[65] Zwar überarbeitet die DB Netz AG ihr Preissystem derzeit und die DB Station & Service AG hat ihr System vor vier Jahren angepasst. Jedoch sind die gesetzlichen Anforderungen an die Bildung der Infrastrukturentgelte kaum geeignet, den Entgeltsystemen der Infrastrukturbetreiber eine Struktur vorzugeben, die preisliche Diskriminierungsmöglichkeiten deutlich einschränkt. Den Infrastrukturbetreibern wird gesetzlich weiterhin ermöglicht, die Gemeinkosten den einzelnen Infrastrukturleistungen nach subjektiven Kriterien zuzuordnen. Die Überprüfung der Entgelte auf Diskriminierung ist unter diesen Bedingungen schwierig.

80. Die Monopolkommission erneuert daher ihre Empfehlung, die gesetzlichen Vorgaben zur Strukturierung der Entgelte zu überarbeiten und der Anreizregulierung anzupassen.[66] Dies sollte dazu dienen, der Bundesnetzagentur die Überprüfung der Entgeltsysteme zu erleichtern und Diskriminierungspotenzial einzuschränken. Die Vorgaben an die Entgelte sollten so gestaltet sein, dass sich die einzelnen Komponenten auf klare, nachvollziehbare Kriterien zurückführen lassen und alle den Preis beeinflussenden Faktoren konsistent im Entgeltsystem berücksichtigt werden.

2.1.2.7 Fazit

81. Im Rahmen der Veränderung der Entgeltregulierung ist die Einführung sowohl einer Anreizregulierung für Entgelte für Schienenwege und Personenbahnhöfe als auch der Ex-ante-Entgeltgenehmigung prinzipiell zu begrüßen. Jedoch ist die Umsetzung dieses Entgeltregulierungsregimes unbefriedigend. Insbesondere durch die Möglichkeit der Festlegung eines vertraglichen Produktivitätsfortschritts und die Kopplung der Entgelte an die Regionalisierungsmittel wird die Anreizregulierung erheblich geschwächt. Zudem sind klarere Vorgaben zur Strukturierung der Infrastrukturentgelte erforderlich. Auch fehlt es der Regulierungsbehörde an den notwendigen Kontroll- und Auskunftsbefugnissen und einem gleichwertigen Ersatz für den Ausschluss des bisher geltenden Bil-

64 Auch der mögliche, aber weder wünschenswerte noch geplante regulatorische Eingriff in die Kapitalstruktur der Unternehmen durch Vorgabe einer Höchstgrenze für Eigenkapital kann diese Verzerrungen nicht verhindern.

65 Im Gesetzentwurf wird klargestellt, dass sich die Entgelte aus Kosten des unmittelbaren Zugbetriebs und Aufschlägen zusammensetzen. Diese Aufschläge sollen nach § 31 Abs. 4 und 5 ERegG-E nachvollziehbar und diskriminierungsfrei sein und können gemäß § 33 Abs. 4 für Wegeentgelte einen Bestandteil umfassen, der die Knappheit der Kapazität widerspiegelt. Damit wird der bestehende Konflikt zwischen Inkrementalkosten- und Vollkostenansatz aufgelöst.

66 Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 2.1.2.4.

ligkeitsmaßstabes des § 315 BGB im ERegG-E. Die Monopolkommission empfiehlt dagegen eine weiter greifende Ausgestaltung der Anreizregulierung und der Entgeltgenehmigung.

2.1.3 Wettbewerbsprobleme bei der Versorgung mit Bahnstrom

82. Die Bahnstromversorgung bildet einen gesonderten Bereich der Energieversorgung, der sich technisch von der Versorgung von Haushalten, Gewerbe und Industrie unterscheidet. Das Bahnstromnetz in Deutschland hat historisch bedingt eine Frequenz von 16,7 Hz bei einer Spannung von 110 kV im Fernleitungs- und 15 kV im Oberleitungsnetz. Er unterscheidet sich damit von dem gewöhnlichen Industriestrom mit seiner 50-Hz-Standardfrequenz. Der Wettbewerb beim Bezug von Bahnstrom hat sich positiv entwickelt. Wichtigster und lange Zeit auch alleiniger Versorger mit Bahnstrom ist die DB Energie GmbH. Das technisch spezielle Bahnstromnetz wird im Wesentlichen ebenfalls von der DB Energie GmbH gehalten. Eisenbahnverkehrsunternehmen können die Stromversorgung entweder im Rahmen der sogenannten Bahnstrom-Vollversorgung komplett von der DB Energie GmbH durchführen lassen oder lediglich den Netzzugang buchen und sich von einem dritten Anbieter am Energiemarkt versorgen lassen.

83. Die Möglichkeit, nur den Bahnstrom-Netzzugang der DB Energie GmbH zu nutzen, spielte bis vor kurzem praktisch keine Rolle, da die Entgelte für die Netznutzung lange Zeit keiner regulatorischen Kontrolle unterlagen und somit die Kosten für den Netzzugang so hoch waren, dass sich der Drittbezug nicht lohnte.[67] Ende 2010 wurde durch eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs schließlich klargestellt, dass die Netze der DB Energie GmbH auch der Entgeltregulierung des Energierechts unterliegen.[68] Neuerdings stellt nun die DB Energie GmbH eine nach dem Energierecht regulierte Bahnstrom-Netznutzung bereit und Eisenbahnverkehrsunternehmen beziehen Bahnstrom teilweise von anderen Stromanbietern. So konnten Wettbewerb und günstigere Preise auf dem Markt für Bahnstrom erzielt werden.

84. Bisher wurden bei der Bahnstrom-Vollversorgung durch die DB Energie GmbH Mengenrabatte gewährt, die nur die eigenen Transportunternehmen der Deutschen Bahn AG ausschöpfen konnten.[69] Zum 1. Juli 2014 hat die DB Energie ein neues Preissystem eingeführt, das die Abschaffung aller Rabatte beinhaltet. Die Neustrukturierung des Preissystems war Teil von Verpflichtungszusagen gegenüber der Europäischen Kommission in einem Verfahren nach Art. 102 AEUV.[70] Die Monopolkommission hat in den bisher gewährten Rabatten einen Verstoß gegen Kartellrecht vermutet[71] und begrüßt entsprechend deren Abschaffung. Alle Eisenbahnverkehrsunternehmen können Bahnstrom jetzt zu einheitlichen Konditionen von der DB Energie beziehen. Einzelne Eisenbahnverkehrsunternehmen haben auch von ihrem außerordentlichen Kündigungsrecht bei Einführung des neuen Preissystems Gebrauch gemacht und sind zu einem Drittanbieter gewechselt.

67 Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 2.1.3.
68 BGH, Urteil vom 9. November 2010, EnVR 1/10.
69 Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 98.
70 Europäische Kommission, Beschluss vom 18. Dezember 2013, COMP/AT.39678/Deutsche Bahn I und COMP/AT.39731/Deutsche Bahn II.
71 Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 98.

85. Aus wettbewerblicher Sicht erweist sich allerdings nun das Verfahren zur Ermittlung der Netzentgelte als problematisch, die nun der Entgeltregulierung des Energierechts unterliegen. Bei der Berechnung spielt demnach neben dem entnommenen Strom (Arbeitspreis) die Jahreshöchstleistung (Leistungspreis) eine wesentliche Rolle. Die Jahreshöchstleistung ist der höchste im Kalenderjahr ermittelte Viertelstunden-Mittelwert des über alle zugeordneten Triebfahrzeugeinheiten zeitgleich ermittelten Summenlastgangs.[72] Diese Leistungspreise auf Grundlage von Lastgangmessungen sind bei der Berechnung von Stromnetzentgelten nicht ungewöhnlich und gerade im 50-Hz-Standardstromnetz so vorgesehen.[73] Dort können Netznutzer mit einem besonders gleichmäßigen Verbrauchsprofil sogar reduzierte Entgelte erzielen.[74] Der Vergleich mit dem Standardstromnetz deutet also darauf hin, dass eine Kombination aus Leistungspreisen und Arbeitspreisen bei der Netzentgeltberechnung sinnvoll sein kann, um eine gleichmäßige Netzauslastung herzustellen.

86. Eine solche Netzentgeltberechnung im Bahnstromnetz analog zu allgemeinen Netzen hat jedoch disparate Auswirkungen. Ein Grund liegt darin, dass kleine Eisenbahnverkehrsunternehmen oft einzelne Lastspitzen erzeugen, wohingegen große Eisenbahnverkehrsunternehmen in gleichmäßiger Höhe Strom beziehen. Das führt zu einer Benachteiligung kleinerer Eisenbahnverkehrsunternehmen Da Lastspitzen teilweise nicht vorhersehbar sind, reduziert deren Berücksichtigung bei der Entgeltberechnung zudem die Kalkulierbarkeit der Kosten. Darüber hinaus wirken sich unterjährige Betriebsaufnahmen überproportional aus, wenn sie zu einem höheren Bedarf der Eisenbahnverkehrsunternehmen an Bahnstrom führen. Das trifft in extremer Form zu, wenn die Betriebsaufnahmen zum Fahrplanwechsel im Dezember stattfinden.

87. Insgesamt haben Leistungspreise im Bahnstromnetz einen stärkeren Einfluss auf den Wettbewerb als im 50-Hz-Stromnetz. Erstens ist die Höhe der Netzentgelte für Eisenbahnverkehrsunternehmen ein sehr bedeutender Kostenfaktor, wohingegen sie in Industrieunternehmen teilweise nur eine untergeordnete Rolle spielt. Zweitens können Eisenbahnverkehrsunternehmen im Gegensatz zu vielen Industrieunternehmen ihre Lastspitzen nur wenig beeinflussen, da beispielsweise die Gründe für Zugverspätungen außerhalb des eigenen Einflussbereichs liegen. Drittens könnte die Deutsche Bahn aufgrund der vertikalen Integration ein Interesse haben, auf dem nachgelagerten Markt zu diskriminieren, was bei Stromanbietern auf dem 50-Hz-Standardstromnetz weniger wahrscheinlich ist.

88. Gleichwohl muss das Bahnstromnetz selbstverständlich so konzipiert sein, dass es die erforderlichen Spitzenlasten bereitstellen kann. Die Kosten, die in diesem Zusammenhang für den Netzbetreiber entstehen, hängen von der Höhe der Spitzenlasten ab. Während es in allgemeinen Stromnetzen deshalb sinnvoll sein kann, diejenigen Nutzer mit den Netzkosten zu belasten, die einen bestimmten Netzausbaugrad verursachen, ist dies vor dem Hintergrund der ähnlichen Technologien im Bahnstromnetz weit weniger

72 Vgl. DB Energie, Preisblatt für die Nutzung des 16,7-Hz-Bahnstromnetzes (Bahnstromnetz) gültig ab 1. Januar 2015, S. 1, http://www.dbenergie.de/dbenergie-de/netzbetreiber/netzbetreiber_downloads/2547038/bahnstromnetz.html, Abruf am 20. Juni 2015.

73 Siehe § 17 Abs. 2 StromNEV. Nach § 12 Abs. 1 StromNZV sind jedoch bei Letztverbrauchern mit einer jährlichen Entnahme von bis zu 100.000 Kilowattstunden standardisierte Lastprofile einzusetzen.

74 § 19 Abs. 2 S. 1 StromNEV. Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 65, Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Baden-Baden 2013, Tz. 12.

relevant. Im allgemeinen Stromnetz benötigt beispielsweise die verarbeitende Industrie ein um ein Vielfaches leistungsfähigeres Netz als private Haushalte. Entsprechend sollten Abnehmer mit hohen Lastspitzen stärker an der Finanzierung des Netzes beteiligt werden, als Abnehmer mit konstantem Bedarf. Im Bahnstromnetz unterscheiden sich die Ansprüche der Stromkunden an das Stromnetz kaum. Der Bedarf an Bahnstrom ist deutlich homogener als der Bedarf an Standardstrom. Bahnstrom wird zum Betreiben von Schienenfahrzeugen verwendet. Je nach Gewicht, Zuglast und Geschwindigkeit kann der Energiebedarf zwar variieren. Die Diskrepanzen fallen jedoch viel geringer aus als im allgemeinen Stromnetz. Einer Steuerung der Lasten durch die Höhe der Netzentgelte ist hier weit weniger Gewicht zuzumessen.

89. Nach Auffassung der Monopolkommission wird der unterschiedliche Bedarf an Bahnstrom bereits in den Arbeitspreisen geeignet abgebildet, sodass es dazu keiner zusätzlichen Leistungspreiskomponente bedarf. Sie empfiehlt daher die Berechnung der Netzentgelte für Bahnstrom nur anhand des Verbrauchs ohne Berücksichtigung der Lastspitzen vorzunehmen. Entsprechend ist in § 17 StromNEV eine Ausnahmeregelung für den Bahnstrom einzufügen.

2.2 Zugangsregulierung

90. Für Verkehrsunternehmen ist die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur essentiell. Neben den Entgelten, die für die Nutzung zu entrichten sind (vgl. Abschnitt 2.1), sind die Bedingungen der Nutzung für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf der Schiene entscheidend. Die Deutsche Bahn AG hat als integriertes Unternehmen wie dargestellt ein Interesse daran, den Wettbewerb zugunsten der eigenen Verkehrsunternehmen zu beeinflussen. Eine diskriminierende Ausgestaltung der Zugangsbedingungen führt zu Wettbewerbsverzerrungen, verfehlter Allokation von Ressourcen und damit gesamtwirtschaftlichen Schäden.

91. In der bestehenden Regulierungsordnung haben Betreiber von Infrastruktureinrichtungen gemäß Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) Verkehrsunternehmen Zugang zu ihren Infrastrukturen zu gewähren und teilweise detaillierte Nutzungsbedingungen zu erlassen. Die Bundesnetzagentur prüft die Rahmenbedingungen des Zugangs.

92. Ein zentrales Wettbewerbshindernis stellen weiterhin unzureichende Informationen und ineffiziente Koordinierung zwischen Infrastrukturbetreibern und Verkehrsunternehmen dar.[75] Um eine Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Eisenbahninfrastruktur treffen zu können, müssen die Zugangsberechtigten genaue Kenntnisse über die Bedingungen haben, unter denen eine Nutzung möglich ist. Die Monopolkommission hat mehrfach bemängelt, dass sich die Informationen und die Koordinierung der Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG für Eisenbahnverkehrsunternehmen allgemein als unbefriedigend darstellen. Mängel bestehen beispielsweise bei der Schienentrassenvergabe sowie den Informationen zur fahrplantechnischen Infrastruktur und zu den Zugverkehren auf den Strecken (Tz. 96. ff., 100. f.), der Vergabe von Kapazitäten in Serviceeinrichtungen (Tz. 107., 113. ff.) und den Informationen und Abstimmungen zu Baumaßnahmen (Tz. 116.). Dabei gibt es Hinweise darauf, dass die vorhandenen Pro-

75 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 2.2.1.

bleme sowohl auf organisatorische Ineffizienzen als auch auf Diskriminierung zurückzuführen sind.

93. Die Monopolkommission hat in ihren letzten Sondergutachten aufgezeigt, dass die Bedingungen der Infrastrukturnutzung zahlreiche Spielräume zur Diskriminierung eröffnen. Das sehr differenzierte Eisenbahnnetz mit vielen unterschiedlichen Trassen und Serviceeinrichtungen sowie die ebenfalls sehr differenzierten Verkehre, die auf dem Netz fahren, bieten dabei viele nicht preisliche Diskriminierungsmöglichkeiten. Neben den Möglichkeiten, Wettbewerber systematisch zu diskriminieren, gibt es zahllose einzelne und durch die Bundesnetzagentur nicht strukturiert erfassbare Diskriminierungsgelegenheiten, die sich im täglichen Betrieb von Verkehrsunternehmen dadurch ergeben, dass das operative Geschäft, d. h. das Fahren der Züge, auf dem Netz stattfindet. So betreffen beispielsweise operative und strategische Entscheidungen hinsichtlich der Trassenvergabe, der Koordinierung des täglichen Bahnbetriebs, der Einrichtung von Baustellen, der Zugangsgewährung zu Bahnhöfen und anderen Serviceeinrichtungen oder des Aus- und Neubaus und der Stilllegungen von Infrastrukturen unmittelbar die Konkurrenzunternehmen der Eisenbahnverkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG. Die Spielräume für die Infrastrukturbetreiber sind in der Regulierungspraxis kaum einzuschränken.

94. Im Folgenden wird erneut kurz aufgezeigt, dass mit der integrierten Struktur der Deutschen Bahn AG im Bereich des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur erheblicher Reformbedarf besteht. Mit dem neuen Eisenbahnregulierungsgesetz sind diesbezüglich jedoch keine ausreichenden Neuerungen vorgesehen.

2.2.1 Vergabe und Nutzung von Schienentrassen

95. Die Bedingungen für die Vergabe und Nutzung von Schienentrassen beeinflussen den Markterfolg von Eisenbahnverkehrsunternehmen und damit den Wettbewerb auf der Schiene entscheidend. In den vergangenen Gutachten hat die Monopolkommission die bestehenden Wettbewerbshindernisse dargestellt und Verbesserungsvorschläge unterbreitet.[76] Seither gab es keine Weiterentwicklung und auch mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz sind keine nennenswerten Veränderungen vorgesehen. Daher werden hier die bekannten Problemfelder zusammengefasst dargestellt und die Handlungsvorschläge erneuert.

2.2.1.1 Intransparenz der Trassenvergabe

96. Wettbewerber der Verkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG klagen weiterhin über mangelnde Transparenz bei der Vergabe von Schienentrassen. Zum Einen fehlen exakte Angaben zu bestehenden Trassenbelegungen, sodass Verkehrsunternehmen eigenständig keine freien Trassenkapazitäten identifizieren können. Zum Zweiten fehlt es an Informationen zur Beschaffenheit der Zugtrassen. Zudem bestehen Vorbehalte gegen das Koordinierungsverfahren bei Trassenkonflikten.

97. Der geplante Eisenbahnregulierungsgesetz liefert keine Lösung für die genannten Probleme. Zwar ist in § 11 Abs. 1 S. 1 und § 11 Abs. 3 ERegG-E das Recht auf Zugang zu Eisenbahnanlagen zu „angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Be-

76 Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O. Abschnitt 2.2.2.

dingungen“ verankert. Jedoch finden sich keine Vorgaben, wie dieses Ziel realisiert werden könnte. Gleiches gilt für die Vorgabe der Anlage 2, Nr. 3 lit. d) (zu § 21), dass „Grundsätze des Koordinierungsverfahrens und des in diesem Rahmen eingerichteten Streitbeilegungssystems“ in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen enthalten sein müssen. Auch diese Grundsätze werden im ERegG-E nicht weiter präzisiert.

98. Die Monopolkommission empfiehlt, Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu verpflichten, den Zugangsberechtigten Bildfahrpläne oder Zeit-Wege-Diagramme der Trassenbelegung in anonymisierter Form zugänglich zu machen. Zusätzlich sollte der Gesetzgeber den Infrastrukturbetreibern sehr viel konkretere Informationspflichten bezüglich der Art und Beschaffenheit der Trassen auferlegen.

99. Zudem ist eine Erhöhung der Transparenz des Koordinierungsverfahrens notwendig. Dazu sind präzise Vorgaben für den Ablauf des Koordinierungsverfahrens und weitergehende Kontrollbefugnisse für die Bundesnetzagentur erforderlich. So sollte die Bundesnetzagentur stärker in die Trassenvergabe eingebunden werden. Dazu sollte die Behörde Informationen über die Schienenwege und Trassenbelegung erhalten und über Vergabeentscheidungen im Koordinierungsverfahren informiert werden.

2.2.1.2 Rahmenverträge

100. Die langfristige Verfügbarkeit von Schienentrassen ist insbesondere im Schienenpersonenfernverkehr eine entscheidende Voraussetzung für die Tätigkeit der Unternehmen. Eisenbahnverkehrsunternehmen und auch dem Betreiber der Schienenwege soll durch Rahmenverträge über die Zuweisung von Trassen gemäß § 14a AEG i.V.m. § 13 EIBV (§ 51 ERegG-E)[77] eine langfristige Planungssicherheit ermöglicht werden. Daher stellen diese Verträge entscheidende Investitionsvoraussetzungen dar. Jedoch erhöhen die bestehenden Rahmenvertragsregelungen und auch die mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz geplanten Veränderungen die Planungssicherheit in Bezug auf die Trassenvergabe kaum.

101. Daher fordert die Monopolkommission seit Langem eine grundlegende Reform zur Stärkung des rahmenvertraglichen Instrumentariums.[78] Um Eintritte in Verkehrsmärkte jederzeit zu ermöglichen, sollte der Abschluss von sogenannten aperiodischen, periodenübergreifenden Rahmenverträgen insbesondere auch Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienenpersonenfernverkehrs ermöglicht werden. Eisenbahnverkehrsunternehmen muss zusätzlich die Möglichkeit gegeben werden, auch langfristige Verträge mit ausreichendem Vorlauf abzuschließen, um die bestehenden Finanzierungsschwierigkeiten zu verringern.[79] Außerdem sollten Betreiber von Schienenwegen verpflichtet wer-

77 Die bisherigen Vorgaben werden, weitgehend ohne Inhaltsänderung, im Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes übernommen.

78 Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 2.2.3.

79 Die Europäische Kommission kann gemäß Art. 42 Abs. 8 der Richtlinie 2012/34/EU einen Durchführungsrechtsakt mit den Einzelheiten des Verfahrens und den Kriterien hinsichtlich des Umgangs mit Rahmenverträgen erlassen. Der derzeit in Ausarbeitung befindliche Durchführungsrechtsakt könnte zu einer Verbesserung in Bezug auf die Vorlaufzeit sorgen. Nach Informationen der Monopolkommission ist vorgesehen, dass zwischen Vertragsabschluss und der Betriebsaufnahme bis zu vier Jahre liegen können. In anderen Punkten könnte der Rechtsakt jedoch zu Verschlechterungen führen. So ist nach Informationen der Monopolkommission vorgesehen, Rahmenfahrplanperioden zu verbieten, was den Markteintritt erheblich erschweren könnte. Wann und in welcher konkreten Ausgestaltung der Durch-

den, ein Nachrückverfahren für Rahmenverträge anzuwenden. Zudem muss die Wirksamkeit von Rahmenverträgen im Verfahren der Trassenvergabe gestärkt werden. All dies muss mit der Einführung eines Mechanismus einhergehen, der gewährleistet, dass das gestärkte Instrumentarium der Rahmenverträge nicht missbräuchlich strategisch genutzt wird oder den Trassenvergabeprozess erschwert.

2.2.2 Nutzung von Serviceeinrichtungen

102. Die Nutzung von Serviceeinrichtungen, wie Personen- und Rangierbahnhöfe, Zugbildungsanlagen, Abstellgleise und Wartungseinrichtungen, stellt für alle Schienenverkehrsleistungen ebenso wie die Schieneninfrastruktur ein elementares Vorprodukt dar. Entsprechend ist die Sicherstellung eines missbrauchsfreien Zugangs für die Eisenbahnverkehrsunternehmen von wesentlicher Bedeutung.

103. Jedoch können Verkehrsunternehmen anders als bei der Schieneninfrastruktur teilweise dem Angebot eines Betreibers einer Serviceeinrichtung ausweichen. Der Zugang zu bestimmten Serviceeinrichtungen stellt dann keine wesentliche Einrichtung für das eigene Angebot dar. Eine effektive und effiziente Regulierung muss dies angemessen berücksichtigen.

104. Anders als die aktuellen Normen enthält der Entwurf des neuen Eisenbahnregulierungsgesetzes explizite Regelungen für die Nutzung von Serviceeinrichtungen. Nach aktueller Rechtslage ist die diskiminierungsfreie Nutzung durch § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG vorgegeben, indem der Begriff der Eisenbahninfrastruktur so ausgelegt wird, dass er Serviceeinrichtungen umfasst.[80] Der Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes regelt dagegen die Nutzung von Serviceeinrichtungen explizit in § 11 Abs. 4 und § 12 Abs. 2 i.V.m. Anlage 1 Nummer 2 sowie § 15 ERegG-E. Inhaltlich neu ist darüber hinaus, dass Anlage 1 Nummer 2 ERegG-E für den allgemeinen diskriminierungsfreien Zugangsanspruch zu Serviceeinrichtungen ein sog. Mindestzugangspaket definiert. Diese Klarstellung im ERegG-E ist prinzipiell zu begrüßen.

105. Trotz bestehender Unzulänglichkeiten geht das aktuelle deutsche Recht in Bezug auf die Regulierung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen allerdings über die europäischen Vorgaben hinaus, sodass sich mit der Eins-zu-eins-Umsetzung der europäischen Richtlinie Rückschritte im Regulierungsrahmen ergeben. Dies betrifft insbesondere die Ausnahmen von der Regulierung durch das Konzept der tragfähigen Alternativen (Tz. 118. ff.) und für Wartungseinrichtungen (Tz. 122. ff.) sowie die Regelungen zu Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (Tz. 128. f.). Diese Neuregelungen können sich nachteilig auf den Wettbewerb auswirken.

2.2.2.1 Regulierungspraxis und bestehende Diskriminierungspotenziale

106. Weiterhin bestehen Möglichkeiten zur Diskriminierung beim Zugang zu Serviceeinrichtungen, die schon in den vorangegangenen Gutachten der Monopolkommission dargestellt wurden.[81] Hier zeigen sich zudem die Grenzen dessen, was Regulierung leisten kann.

führungsrechtsakt beschlossen wird, ist derzeit unklar.

80 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 120.

81 Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.4.1.

107. Häufig zeigt sich in der Praxis, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen die Nutzung von Serviceeinrichtungen nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. So gab es in der Vergangenheit erhebliche Probleme beim Zugang zu Serviceeinrichtungen für Rangiertätigkeiten und Zugbehandlung[82] und der Verfügbarkeit von Rangierloks in diesen Anlagen sowie allgemein der Bereitstellung peripherer Anlagen. Ein aktuelles Beispiel liefern die von der DB Fernverkehr AG betriebenen Autozug-Verladerampen in Niebüll und Westerland. Die beiden Verladerampen bilden die Endpunkte des „Sylt-Shuttle", der zwischen dem Festland und der Insel verkehrt. In einem anhängigen Verwaltungsverfahren geht es um die Frage, inwieweit die DB Fernverkehr AG als Betreiber der Verladerampen anderen Verkehrsunternehmen Zuführflächen für Fahrzeuge bereitzustellen hat. Dazu muss geklärt werden, ob die Zuführwege Teil der Serviceeinrichtung sind. In diesem Fall würde für die DB Fernverkehr AG eine Bereitstellungspflicht gegenüber den Zugangsberechtigten bestehen. Die Auseinandersetzung illustriert, wie die DB Fernverkehr AG ihre Stellung als Betreiber der Verladerampen nutzen kann, um andere Eisenbahnverkehrsunternehmen zu behindern.

108. Positiv zu bewerten ist die geplante Neuerung in § 13 ERegG-E bezüglich der Verfügbarkeit von Rangierloks. Darin werden Verkehrsunternehmen, die Rangierdienstleistungen nicht nur vorübergehend durchführen, verpflichtet, diese und damit verbundene Leistungen diskriminierungsfrei auch für andere Zugangsberechtigte zu erbringen. Aufgrund der seit Längerem von der Monopolkommission thematisierten Diskriminierungspotenziale bei Serviceeinrichtungen für Rangiertätigkeiten und Zugbehandlungen ist die Neuregelung zu begrüßen. Es verbleiben allerdings Unklarheiten darüber, inwieweit der eigene Bedarf vorrangig behandelt werden darf und was unter den mit Rangierdienstleistungen „verbundenen Leistungen" zu verstehen ist.

109. Konkrete Fälle von Diskriminierung existieren auch im laufenden Betrieb. Im Bahnhof Stendal wurde beispielsweise ein Eisenbahnverkehrsunternehmen behindert, das über ein bestimmtes Gleis ein Hauptnutzungsverhältnis mit der DB Netz AG vereinbart hatte. Entgegen den Nutzungsbedingungen wies die DB Netz AG das Gleis anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen gleichzeitig zur Nebennutzung zu, sodass auf dem Gleis auch Fahrzeuge anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen abgestellt wurden. Das Vorgehen wurde nicht mit dem Hauptnutzer abgestimmt und die abgestellten Fahrzeuge behinderten mehrfach den Betrieb des Hauptnutzers. Die Bundesnetzagentur verpflichtete die DB Netz AG, zukünftig Nebennutzungen nur in Absprache mit dem Hauptnutzer anzubieten. Die DB Netz AG hat gegen den Bescheid Widerspruch eingelegt.

110. Darüber hinaus bestehen in vielen anderen Bereichen Missbrauchspotenziale beim Zugang zu Serviceeinrichtungen. Problematisch ist beispielsweise, dass sich Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen der DB Netz AG mitunter stark an den Anforderungen konzerneigener Eisenbahnverkehrsunternehmen orientieren. Dies betrifft unter anderem die Überspannung von Abstellanlagen mit Fahrdraht, die Vorhaltung elektronischer Zugvorheizanlagen, Reinigungsanlagen oder Gleiswaagen. Andere Zugangsberechtigte müssen sich entsprechend in größerem Umfang an der Instandhaltung oder dem Neuaufbau derartiger Anlagen beteiligen. Daraus erwächst neben der Benachteiligung der

82 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 212 ff.; BNetzA, Positionspapier zum „Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen", Endfassung unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen, Stand 16. Dezember 2010.

Wettbewerber der Deutschen Bahn AG ein zusätzliches Problem. Im Gegenzug für ihre Kostenbeteiligung erhalten Zugangsberechtigte meist ein zeitlich ausgedehntes Nutzungsrecht an der Infrastruktureinrichtung. So entstehen wiederum Zugangsbarrieren für weitere Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat kaum Möglichkeiten gegen eine derartige Praxis vorzugehen, ohne die Aufrechterhaltung der Infrastrukturmaßnahme zu gefährden. Somit besteht die Gefahr, dass Infrastrukturmaßnahmen gezielt eingesetzt werden, um durch Exklusivrechte konkurrierende Angebote zu verhindern. Hier besteht weiterhin erhebliches Potenzial zur Wettbewerbsbehinderung.

111. Aus wettbewerblicher Sicht sind die möglichen Auswirkungen der aktuellen gerichtlichen Auseinandersetzungen zum Vertragsschlussrecht von Verladern kritisch zu bewerten. Verlader können Spediteure, Logistikdienstleister oder auch Industrie- und Handelsunternehmen sein, die Güter über die Schiene befördern lassen. Momentan ist nicht geklärt, ob Verlader direkt Verträge mit Betreibern von Infrastruktur- und Serviceeinrichtungen schließen dürfen. Nach § 14 Abs. 2 Nr. 2 AEG zählen sie zum Kreis der Zugangsberechtigten. Das Oberverwaltungsgericht NRW hat jedoch in zwei verschiedenen Verfahren entschieden, dass Verlader Nutzungsverträge nicht selbst abschließen dürfen. Ihr Zugangsrecht bestehe darin, bestimmte Nutzungen anzumelden. Die tatsächlichen Verträge müssten dann jedoch von einem Eisenbahnverkehrsunternehmen geschlossen werden. Die Urteile in den beiden getrennten Verfahren ergingen am 16. September 2014.[83] Streitparteien waren auf der einen Seite die Bundesnetzagentur und auf der anderen Seite zwei Unternehmen der Deutschen Bahn AG. Die Bundesnetzagentur hatte den Unternehmen verboten, das Vertragsschlussrecht der Verlader in ihren Nutzungsbedingungen auszuschließen. Dieses Vorgehen wurde in erster Instanz vom Verwaltungsgericht Köln bestätigt.[84] § 14 Abs. 2 AEG bestimme den Kreis der Zugangsberechtigten unterschiedslos und ohne Abstufung. Das OVG vertritt in den Urteilen vom 16. September 2014 eine Gegenposition und legt die Bestimmungen in §§ 11 und 6 EIBV so aus, dass der Nutzungsvertrag nur von den Eisenbahnverkehrsunternehmen geschlossen werden kann. Eine abschließende Klärung der Rechtslage steht aus, da die Bundesnetzagentur gegen die Urteile des OVG beim Bundesverwaltungsgericht Revision eingelegt hat. Bis zur Entscheidung im Revisionsverfahren sind die Urteile nicht rechtskräftig. Verlader können daher momentan weiterhin Nutzungsverträge abschließen.

Unabhängig von der ausstehenden höchstrichterlichen Bewertung des Sachverhalts ist die Monopolkommission der Auffassung, dass Verlader selbst Nutzungsverträge schließen können sollten. Insbesondere Spediteure verantworten häufig komplexe Transportvorhaben mit strengen zeitlichen Vorgaben. Bei Verzögerungen müssen daher die Betreiber von Infrastruktur und Serviceeinrichtungen ohnehin Kontakt zur Spedition aufnehmen. Zwischengeschaltete Eisenbahnverkehrsunternehmen würden die Abläufe unnötig verkomplizieren. Diesbezüglich ist gegebenenfalls eine gesetzgeberische Klärung notwendig.

112. Insgesamt ist immer wieder zu beobachten, dass der Zugang zu Serviceeinrichtungen sehr unattraktiv gestaltet wird. Dieses unattraktive Angebot der eigenen Dienstleis-

83 OVG NRW, Urteil vom 16. September 2014, Az. 13 A 1733/13, juris und OVG NRW, Urteil vom 16. September 2014, Az. 13 A 1847/13, juris.

84 VG Köln, Urteil vom 17. Mai 2013, Az. 18 K 3168/12, juris, Rn. 39 und VG Köln, Urteil vom 19. Juli 2013, Az. 18 K 4277/12, juris, Rn. 33.

tung steht nicht im Einklang mit dem Verhalten eines wirtschaftlich handelnden unabhängigen Unternehmens und kann entsprechend darauf hindeuten, dass Wettbewerber bewusst diskriminiert werden sollen.

2.2.2.2 Koordinierungs- und Informationsprobleme

113. Wenn Anlagen in Serviceeinrichtungen für längere Zeit vergeben werden, haben andere Zugangsberechtigte ein großes Interesse daran, zu erfahren, wann die Anlagen wieder von anderen Unternehmen verwendet werden können. Es reicht nicht aus, wenn Zugangsberechtigte diese Informationen nur auf entsprechende konkrete und individuelle Anfragen erhalten. Auch sind dann die Verkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG aufgrund der konzerninternen Kommunikationswege im Vorteil.

114. Die Monopolkommission empfiehlt erneut, dass Infrastrukturbetreiber die Informationen über die zukünftige Verfügbarkeit der Eisenbahninfrastruktur aktuell und verlässlich auf einer neutralen, jederzeit erreichbaren elektronischen Plattform zur Verfügung stellen. Jeder Zugangsberechtigte sollte diskriminierungsfrei auf diese Information zugreifen können.

115. Ein weiteres Problem ist, dass den Zugangsberechtigten Informationen über die Vorrangregelungen bei der eigentlichen Durchführung der Fahrt fehlen. Zur Vermeidung oder Beseitigung eines Staus auf der Infrastruktur werden Fahrten in der Abfolge gemäß den bestehenden Dispositionsregelungen abgearbeitet. Diese Regelungen werden von der Deutschen Bahn AG für Serviceeinrichtungen – im Gegensatz zu Schienenwegen – nicht veröffentlicht. Dadurch entstehen erhebliche Unsicherheiten für die Verkehrsunternehmen. Außerdem können weder Marktteilnehmer noch die Bundesnetzagentur überprüfen, ob die Vorrangregelungen diskriminieren. Veröffentlichte Dispositionsregelungen können einen Beitrag dazu leisten Diskriminierungsspielräume einschränken.

116. Weiteres Behinderungspotenzial besteht bei Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen. Das Ausmaß an Störungen des laufenden Betriebs hängt dabei vom zeitlichen Vorlauf und der Qualität der Information der Zugangsberechtigten ab. Hier existiert weiterhin Optimierungsbedarf. Für die Betreiber der Schienenwege besteht nach § 63 Abs. 3 ERegG-E die Pflicht, Zugangsberechtigte so früh wie möglich über die Nichtverfügbarkeit von Schienenwegkapazitäten aufgrund außerplanmäßiger Instandhaltungsarbeiten zu unterrichten. Die Monopolkommission empfiehlt eine gesetzlich normierte parallele Verpflichtung der Betreiber von Serviceeinrichtungen. Außerdem können Eisenbahnverkehrsunternehmen nach wie vor nur begrenzt Einfluss auf die Planungen der Baumaßnahmen nehmen. Die finanziellen Belastungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen sollten jedoch berücksichtigt werden, um gesamtwirtschaftlich effiziente Ergebnisse sicherzustellen. Dies gilt für Schienenwege gleichermaßen.

2.2.3 Berücksichtigung von möglichem Wettbewerb bei Serviceeinrichtungen

117. Nicht in allen Bereichen stellen Serviceeinrichtungen wesentliche Einrichtungen für das Angebot der Verkehrsunternehmen dar. Die Regulierung muss dies angemessen berücksichtigen. Derzeit ist dies nicht gegeben, da von der weiten Auslegung des § 14 Abs. 1 S. 1 AEG alle Serviceeinrichtungen erfasst sind. Der vorliegende Entwurf eines

Eisenbahnregulierungsgesetzes enthält insbesondere zwei Regelungen, die einem möglichen Wettbewerb auf dem Markt für Serviceleistungen Rechnung tragen sollen. Erstens kann die Nutzung von Serviceeinrichtungen mit Verweis auf „tragfähige Alternativen“ verwehrt werden. Zweitens ist geplant, den Markt für Wartungseinrichtungen aus der Regulierung zu entlassen.

2.2.3.1 Tragfähige Alternativen

118. Betreiber von Serviceeinrichtungen können nach § 15 Abs. 4 ERegG-E Anträge auf Zugang und Leistungserbringung ablehnen, sofern „tragfähige Alternativen“ bestehen.

119. Die Monopolkommission befürwortet eine flexible Regulierung, die an wesentlichen Einrichtungen ausgerichtet ist und somit Überregulierung vermeidet. Daher ist ein Schritt in Richtung Markt- und Wettbewerbsbezug bei der Regulierung grundsätzlich positiv zu bewerten. Eine pauschale Zugangsverpflichtung, wie sie derzeit in Deutschland besteht, ist nicht zielführend. Der Markt für Serviceeinrichtungen ist für Anbieter kaum attraktiv, wenn zu allen Einrichtungen freier Zugang für Dritte besteht.

120. Insofern ist die Intention der europäischen Richtlinie zu begrüßen, Regulierung für Serviceeinrichtungen zurückzunehmen, „wenn tragfähige Alternativen vorhanden sind“, die es ermöglichen, den Verkehrsdienst unter annehmbaren Bedingungen durchzuführen. Jedoch ist die Eins-zu-eins-Übernahme dieses eher theoretischen Konzepts der tragfähigen Alternativen in das Eisenbahnregulierungsgesetz kritisch zu beurteilen, da hierdurch in der Praxis erhebliche Unsicherheiten geschaffen werden. Bisher existieren europaweit keine relevanten Regulierungserfahrungen im Hinblick auf das Konzept der tragfähigen Alternativen. Daher ist zu befürchten, dass hierdurch ein großer Regulierungsaufwand entsteht, da im Einzelfall schwer zu beurteilen ist, was eine tragfähige Alternative darstellt. Beispielsweise könnten die Hauptbahnhöfe von Duisburg und Essen im Schienenpersonenverkehr nach dem Wortlaut des ERegG-E solche Alternativen darstellen. Problematisch ist auch die Betrachtung von verschiedenen Personenbahnhöfen innerhalb einer Stadt. Unüberschaubarer gestaltet sich die Frage noch, wenn es um die Tragfähigkeit alternativer Güterterminals, Abstellgleise oder vergleichbarer Einrichtungen geht. Hier ergibt sich eine Vielzahl von Einzelfragen, die möglicherweise gerichtlich geklärt werden müssten. Dabei besteht die Gefahr, dass die Möglichkeit des Verweises auf tragfähige Alternativen das Zugangsrecht in der Praxis vereitelt, da die Prüfung der Alternativen so viel Zeit in Anspruch nimmt, dass ein schließlich gewährter Zugang für den Antragstellenden nicht mehr nutzbar ist. Daher ist nicht auszuschließen, dass insbesondere Schienengüterverkehr, der häufig im relativ kurzfristigen Gelegenheitsverkehr durchgeführt wird, in seinem Bestand gefährdet ist. Vor dem Hintergrund des zudem entstehenden Aufwands für die Beteiligten stellt das Konzept der tragfähigen Alternativen ein erhebliches Zugangshindernis dar. Da die Umsetzung dieses Konzepts in nationales Recht nicht erforderlich ist, spricht sich die Monopolkommission dafür aus, die entsprechende Regelung zu streichen.

121. Sollte der Gesetzgeber am Konzept der „tragfähigen Alternativen“ festhalten, ist zumindest eine Konkretisierung erforderlich. Insgesamt sind an das Vorliegen von tragfähigen Alternativen hohe Anforderungen zu stellen. Einige grundsätzliche Regelungen könnten das beschriebene Diskriminierungspotenzial etwas eindämmen. Insbesondere sollte die Ablehnung eines Antrags aufgrund tragfähiger Alternativen nur erfolgen dür-

fen, wenn zuvor das Koordinierungsverfahren aus § 15 Abs. 2 Satz 2 ERegG-E erfolglos durchlaufen wurde. Insgesamt sollte die Tragfähigkeit von Alternativen restriktiv bewertet werden.

2.2.3.2 Entlassung von Wartungseinrichtungen aus der Regulierung

122. Mit der Novellierung der Eisenbahnregulierung sind gemäß §§ 81 bis 84 ERegG-E bzw. der Änderung von § 14 Abs. 7 bis 11 im Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften[85] erhebliche Änderungen im Bereich der Wartungseinrichtungen vorgesehen. So sollen Wartungseinrichtungen befristet bis 2020 aus der Regulierung entlassen werden[86] und die Bundesnetzagentur soll jährlich einen Bericht über die Wettbewerbssituation im Markt für Wartungseinrichtungen vorlegen.

123. Die Monopolkommission lehnt das geplante Vorgehen ab. Zwar ist grundsätzlich richtig, dass stets zu prüfen ist, ob ein Teil der Serviceeinrichtungen aus der Regulierung entlassen werden kann. Auf die dynamischen und nicht immer vorhersehbaren Entwicklungen der Angebote an Serviceeinrichtungen muss die Regulierung flexibel reagieren können. Dies kann durch eine Marktprüfung und eine darauf basierende Gewährung von Befreiungen von Regulierungsvorgaben prinzipiell auf geeignete Art und Weise gewährleistet werden. Jedoch ist ein derartiger Zusammenhang im ERegG-E nicht vorgesehen. So wird mit dem Entwurf die Entscheidung, den Bereich der Wartungseinrichtungen aus der Entgeltregulierung zu entlassen, bereits vom Gesetzgeber getroffen und der Bericht der Regulierungsbehörde hat keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Allerdings gibt es derzeit nach Kenntnisstand der Monopolkommission weder wissenschaftliche Untersuchungen noch behördliche Verfahren, die einen wirksamen und unverfälschten Wettbewerb im Bereich der Wartungseinrichtungen festgestellt haben.

124. Insgesamt ist die geplante Berichterstattung der Regulierungsbehörde nicht zielführend. Zum Einen ist nicht überzeugend, dass das Prüfungskriterium das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung i. S. d. § 18 GWB sein soll. Für die Regulierung eines Wirtschaftsbereichs sollten die Anforderungen deutlich höher liegen.[87] Zudem ist es unverhältnismäßig, dass durch die geplante Regelung die Notwendigkeit besteht, im Wartungsbereich alle vorstellbaren Märkte festzulegen. Es erscheint ausreichend, dass die Regulierungsbehörde lediglich den Grad der Marktöffnung und den Umfang des Wettbewerbs im Bereich der Wartungseinrichtungen ohne Festlegung einzelner Märkte und Feststellung von Marktbeherrschung prüft. Auch ist es nicht notwendig, den Bericht jedes Jahr zu erstellen. Die geplante Regelung schafft insgesamt einen unverhältnismäßig hohen Aufwand für die Regulierungsbehörde. Dies gilt umso mehr, da der Bericht der Regulierungsbehörde keine unmittelbaren Rechtswirkungen hat.

85 Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs 646/14 vom 29. Dezember 2014; Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/4202 vom 4. März 2015. Der Gesetzentwurf ist am 26. März 2015 vom Bundestag angenommen worden.

86 Konkret werden Wartungseinrichtungen von der Pflicht zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen sowie der Entgeltregulierung befreit. Sie haben lediglich Bestimmungen zur Betriebssicherheit aufzustellen.

87 Vgl. z. B. 3-Kriterien-Test in § 10 Abs. 2 Telekommunikationsgesetz (TKG).

125. Aus den genannten Gründen plädiert die Monopolkommission für eine umfassende Überarbeitung der diesbezüglichen Regelungen. Dazu ist auch der Entwurf zum Neunten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften anzupassen. Auf Grundlage einer Marktprüfung sollten Befreiungen von Regulierungsvorgaben für Serviceeinrichtungen ermöglicht werden. Dabei sollte sich diese Regelung jedoch nicht auf Wartungseinrichtungen beschränken. Sofern auch bei anderen Serviceeinrichtungen Wettbewerbsalternativen bestehen, sollte auch hier die Möglichkeit der Entlassung aus der Regulierung eröffnet werden. Aufgrund der Dynamik der Bereiche sollte eine solche Prüfung regelmäßig möglich sein, jedoch nicht verpflichtend jährlich durchgeführt werden müssen. So sollten aufbauend auf einer detaillierten umfänglichen Prüfung regelmäßig punktuelle Nachprüfungen durchgeführt werden können. Nur so können die Anforderungen an eine Regulierung in geeigneter Weise an sich verändernde Rahmenbedingungen der Märkte angepasst werden.

126. Die Monopolkommission erachtet es zudem als sinnvoll, dass nicht die Regulierungsbehörde selbst abschließend empfehlen oder sogar beschließen kann, welche Bereiche aus der Regulierung durch die Behörde entlassen werden können. Vielmehr sollte eine unabhängige Institution auf Basis der Ermittlung der Regulierungsbehörde die Deregulierungspotenziale beurteilen.

2.2.4 Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

127. Verbindliche Nutzungsbedingungen für die Erbringung von Infrastrukturleistungen gewähren den Eisenbahnverkehrsunternehmen Planungssicherheit und beugen Diskriminierungen vor. Derzeit gibt § 4 in Verbindung mit Anlage 2 EIBV die Regeln für Schienennetz-Benutzungsbedingungen vor. Das Eisenbahnregulierungsgesetz schreibt Betreibern von Schienenwegen in § 21 Abs. 1 ERegG-E vor, Schienennetz-Nutzungsbedingungen zu erstellen und zu veröffentlichen. Anlage 2 des Gesetzesentwurfs normiert die Pflichtinhalte der Schienennetz-Nutzungsbedingungen. Hier gibt es keine signifikanten Veränderungen zur aktuellen Rechtslage.

128. Die Monopolkommission begrüßt prinzipiell, dass § 21 Abs. 6 ERegG-E auch die Betreiber von Serviceeinrichtungen explizit verpflichtet, Nutzungsbedingungen zur Verfügung zu stellen. Bisher existiert eine derartige Regelung nicht explizit, sodass der Bundesnetzagentur die Prüfung der Nutzungsbedingungen erheblich erschwert wird.[88]

129. Trotz der bestehenden aktuellen Defizite fällt die Neuregelung jedoch noch hinter das etablierte Recht zurück. Im Entwurf für ein Eisenbahnregulierungsgesetz werden die Anforderungen an die Mindestinhalte von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen nicht – wie von der Monopolkommission empfohlen – an das Niveau der Anforderungen an die Mindestinhalte von Schienennetz-Benutzungsbedingungen angepasst. § 21 Abs. 6 ERegG-E verlangt lediglich die Bereitstellung „erforderlicher Informationen“. Es verbleiben erhebliche Interpretationsspielräume, die wahrscheinlich vor Gericht zu klären sein werden. Ein Katalog mit klaren Anforderungen, wie er im vorangegangenen, nicht umgesetzten Gesetzentwurf vorgesehen war (§ 17 ERegG-E 2013), wäre erheblich leichter handhabbar gewesen.

88 Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Abschnitt 2.2.3.2.

Auch wurde die Verweisung aus § 10 Abs. 1 Satz 5 in Verbindung mit § 4 Abs. 4 EIBV, die das Fristengefüge für Änderungen und Neufassungen der Nutzungsbedingungen für Schienenwege auf Serviceeinrichtungen überträgt, nicht in den Gesetzentwurf übernommen. Ohne diese Ausweitung besteht bei den Zugangsberechtigten zusätzliche Rechtsunsicherheit.

Die Monopolkommission erkennt zwar die Notwendigkeit an, kleinere Betreiber von Serviceeinrichtungen zu entlasten. Anstatt jedoch die Anforderungen an die Nutzungsbedingungen für alle Servicebetreiber zu reduzieren, sollten umsatzabhängige Freistellungen von den Verpflichtungen ins Gesetz integriert werden. So könnten kleine Unternehmen geschützt werden, ohne dass bestehende Standards aufgegeben werden.

130. Die Veröffentlichung von transparenten Regelungen ist ein wesentlicher Baustein für die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs. Insgesamt sieht die Monopolkommission auch durch Lücken in den Regelwerken Diskriminierungspotenziale bei den Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen. In der Vergangenheit gab es hier häufig Auseinandersetzungen, beispielsweise als die DB Netz AG das betrieblich-technischen Regelwerk aus ihren Nutzungsbedingungen herausgenommen hat.[89] Aber auch kleinere Änderungen an den Nutzungsbedingungen können große Wirkungen auf den Betrieb von Eisenbahnverkehrsunternehmen zeitigen. Die Monopolkommission bekräftigt daher ihre Empfehlung, der Bundesnetzagentur umfassende Prüfungsrechte für die Nutzungsbedingungen von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen einzuräumen.

2.2.5 Probleme der Tarif- und Vertriebssysteme

131. Die fortwährenden Probleme der Tarif- und Vertriebssysteme im Schienenpersonenverkehr stellen weiterhin entscheidende Hindernisse für eine erfolgreiche Entwicklung des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor dar. Die Monopolkommission hat in der Vergangenheit detaillierte Vorschläge für eine umfassende Neuregelungen der Systeme gemacht.[90]

132. Im Schienenpersonenverkehr sollen die auf Grundlage von § 12 AEG etablierten Tarif- und Vertriebssysteme dazu dienen, das Angebot für die Kunden zu vereinheitlichen. Dazu existiert ein überregionales Kooperationssystem zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und der Deutschen Bahn AG, das durch den Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland (TBNE) koordiniert wird, in welchem die Deutsche Bahn AG über 50 Prozent der Stimmrechte und ein Vetorecht verfügt. Neben Tarif- sind gleichzeitig Vertriebskooperationen erforderlich. Im Ergebnis stellt die Deutsche Bahn AG im derzeitigen Kooperationssystem einen bundesweiten Ticketvertrieb sicher und gibt einen einheitlichen Tarif vor.

Problematisch ist, dass die Unternehmen der Deutschen Bahn AG bei der Erlösaufteilung für den gemeinsamen Ticketvertrieb eine vorteilhafte Position besitzt. Die Ticketerlöse werden zunächst der DB Vertrieb GmbH gemeldet und Eisenbahnverkehrsunternehmen müssen ihre Ansprüche an Einnahmen aus dem gemeinsamen Vertrieb der

89 Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 201.

90 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Abschnitt 3.4., Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 2.2.6.

Deutschen Bahn AG gegenüber nachweisen. Zur Anspruchserhebung muss auf Fahrgastzählungen und -befragungen zurückgegriffen werden, da die Deutsche Bahn AG keine Vertriebsdaten zur Verfügung stellt.

133. Die Monopolkommission hat mehrfach hingewiesen, dass die Deutsche Bahn AG ihre marktbeherrschende Stellung im Tarif- und Vertriebssystem nutzen kann, um den Wettbewerbern die Bedingungen des Systems in wesentlichen Punkten zu diktieren.[91] Es ist zu begrüßen, dass das Bundeskartellamt Ende Januar 2014 ein Verfahren wegen des Verdachts auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch die Deutsche Bahn AG eingeleitet hat.[92]

134. Eine gewisse Verbesserung der Rahmenbedingungen ergibt sich durch das geplante Eisenbahnregulierungsgesetz in Bezug auf den Zugang zu Verkaufsflächen in Personenbahnhöfen. Wettbewerber der DB Personenverkehrsunternehmen sind hier strukturell benachteiligt. Räumlichkeiten sind in der Regel historisch bedingt langfristig an die Verkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG vermietet. Wettbewerbern wird unter Hinweis auf fehlende Kapazitäten der Zugang zu Verkaufsflächen mitunter verwehrt. Ein Beispiel für die Wirkungen mangelnder Verkaufsflächen liefern die fehlenden Räumlichkeiten für eine Vermarktung des Hochgeschwindigkeitszugs Thalys im Hauptbahnhof Köln. Kunden müssen das Bahnhofsgebäude verlassen und den nahegelegenen Thalys-Shop aufsuchen, um ein „Schalter-Ticket“ zu erwerben oder sich beraten zu lassen. Der Wettbewerbsnachteil für das Unternehmen ist deutlich erkennbar. Anlage 1 Abs. 2 Lit. a) ERegG-E soll nun die Bahnhofsbetreiber explizit verpflichten, Zugang zu geeigneten Örtlichkeiten für den Fahrscheinverkauf zu gewähren. Die Monopolkommission begrüßt diese Klarstellung, auch wenn dadurch die Schwierigkeit fehlender Kapazitäten und langfristiger Mietverträge nicht behoben wird.

135. Auch mit dem vierten Europäischen Eisenbahnpaket sind Veränderungen bezüglich der Fahrscheine vorgesehen. Fahrgäste sollen auf alle Daten zugreifen können, die sie benötigen, um eine Reise innerhalb der Union zu planen und ihre Fahrscheine zu reservieren und zu kaufen.[93] Dieser verbraucherfreundliche Ansatz ist zu begrüßen. Allerdings wurden die von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie in der ersten Lesung im Europäischen Parlament auch um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergänzt, an einem europaweiten Fahrscheinsystem teilzunehmen. Die Monopolkommission sieht in diesem Zusammenhang eine zentrale Lösung kritisch. Fahrscheinsysteme sollten von den Eisenbahnunternehmen selbst entwickelt und unterhalten werden. Der Vertrieb gehört zu den Kernaufgaben von Eisenbahnunternehmen und wird von diesen im eigenen Interesse gewährleistet. Europaweite Fahrscheine sollten daher über interoperable dezentrale Lösungen angeboten werden. Ein zentrales europaweites Fahrscheinsystem

91 Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 143.

92 Bundeskartellamt, Pressemitteilung vom 30. Januar 2014, http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2014/30_01_2014_Fahrkartenvertrieb_DB.html?nn=3591568, Abruf am 15. Januar 2015. Das Verfahren hat derzeit drei sachliche Schwerpunkte: die (Zwangs-)Kopplung von Tarif- und Vertriebskooperation im SPNV, die unterschiedlichen Provisionshöhen beim Vertrieb von Fahrkarten und den Zugang zu den Vertriebskanälen der Deutschen Bahn AG beim Fahrkarten-Vertrieb.

93 Die Vorgaben für ein europäisches Fahrschein- und Informationssystem sind im Europäischen Parlament deutlich konkretisiert worden.

würde zusätzlichen Verwaltungsaufwand schaffen und müsste möglicherweise durch öffentliche Gelder finanziert werden.

136. Insgesamt bleiben auch perspektivisch die bestehenden Rahmenbedingungen der Tarif- und Vertriebsstrukturen ein zentrales Hindernis für den Wettbewerb im Nah- und Fernverkehr. Da nur die Deutsche Bahn AG in der Lage ist, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend einen bundesweiten Ticketvertrieb sicherzustellen und einen einheitlichen Tarif vorzugeben, kontrolliert sie praktisch diese gesetzlich geschaffene wesentliche Einrichtung. Daher erneuert die Monopolkommission ihre Forderung, das Verfahren, nach dem die Anbieter im Schienenpersonennahverkehr ihre Leistungen zu einem bundesweit gültigen Tarif anbieten, gesetzlich auszugestalten.[94] Der gemeinsame Tarif sollte durch einen neu zu gründenden Tarifverbund festgelegt werden, in welchem kein einzelnes Unternehmen über eine dominierende Position verfügt. Dieser Tarifverbund sollte einen bundesweiten SPNV-Tarif entwickeln und den Vertrieb der gemeinsamen Tickets koordinieren. Fernverkehrsunternehmen sollten für den integrierten Vertrieb von Nah- und Fernverkehrstickets bilaterale Vereinbarungen mit dem Verbund treffen. Zudem sind Schienenpersonenfernverkehrsunternehmen zu bilateralen Kooperationsvereinbarungen zu verpflichten, um der Pflicht zum Verkauf von Durchgangsfahrkarten auch im Fernverkehr nachkommen zu können. Zur kurzfristigen Auflösung der gravierenden Wettbewerbshindernisse für Schienenpersonenfernverkehrsunternehmen ist auch über befristete Auflagen für die Deutsche Bahn AG als faktischem Kontrolleur der wesentlichen Einrichtungen im Vertrieb nachzudenken.

2.3 Reform der Institutionen

Mit dem neuen Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes sollen die Befugnisse der Regulierungsbehörde gestärkt werden. Zudem soll der Auftrag der Monopolkommission konkretisiert werden.

2.3.1 Stärkung der Befugnisse der Regulierungsbehörde

137. Mit dem Gesetzentwurf sollen die Befugnisse der Regulierungsbehörde nicht nur durch die Einführung der Ex-ante-Genehmigung gestärkt werden. Die Monopolkommission hat in der Vergangenheit die Stärkung der Position der Bundesnetzagentur empfohlen und begrüßt die diesbezüglichen Planungen des Eisenbahnregulierungsgesetzes grundsätzlich.[95] Insbesondere die geplante Marktüberwachung des § 19 ERegG-E ist positiv zu sehen. Zudem ist zu begrüßen, dass entsprechend den Regelungen in den anderen von der Bundesnetzagentur regulierten Sektoren Energie, Telekommunikation und Post auch im Eisenbahnbereich eine Regulierung in einem justizähnlichen Verfahren durch Beschlusskammern eingeführt werden soll. Dieses Verfahren stärkt die Transparenz und erhöht so die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde. Auch die Übertragung der Überwachung der organisatorischen Trennung auf die Bundesnetzagentur ist sachgerecht.

138. Allerdings sollten die Befugnisse der Regulierungsbehörde noch weiter gestärkt werden. Wie dargestellt fehlt es an Kontroll- und Auskunftsbefugnissen zur Entgeltregulierung.

94 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O. Tz., 147 ff.
95 Vgl. ebenda, Abschnitt 2.3.1.

2.3.2 Anpassung des Auftrags der Monopolkommission erforderlich

139. Die Monopolkommission hat bereits in der Vergangenheit darauf aufmerksam gemacht, dass ihr Auftrag über die Erstellung eines Sondergutachtens in § 36 AEG nur unvollständig geregelt ist, kein Empfänger des Gutachtens genannt ist und der Monopolkommission kein umfassendes Akteneinsichtsrecht bei der Bundesnetzagentur eingeräumt wird.[96] Daher begrüßt die Monopolkommission, dass der ihren eigenen Auftrag betreffende § 69 ERegG-E durch die Aufnahme der Bundesregierung als Adressat im zusätzlichen Abs. 2 konkretisiert wurde. Die Bundesregierung hat innerhalb einer angemessenen Frist Stellung zum Sondergutachten zu nehmen.

140. Allerdings wird der Monopolkommission weiterhin kein Akteneinsichtsrecht bei der Bundesnetzagentur eingeräumt. Ein Zugriff auf die Informationen der Bundesnetzagentur ist aber zur Erfüllung des in § 69 Abs. 1 ERegG-E erteilten Auftrags erforderlich, der insbesondere die Würdigung der wettbewerbsrelevanten Anwendung der Vorschriften des Eisenbahnrechts und somit der Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur umfasst. Der Gesetzgeber, der der Monopolkommission den Auftrag erteilt hat, die Regulierungspraxis zu würdigen, sollte auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass diese Aufgabe sachgerecht erfüllt werden kann. Hierzu ist der Zugriff auf die Informationen und Erkenntnisse der Bundesnetzagentur über konkrete Probleme des Regulierungsrahmes erforderlich. Aus diesem Grund ist in anderen regulierten Bereichen wie Telekommunikations- und Energiewirtschaftsrecht ein umfassendes Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission verankert.[97] Deshalb ist § 69 ERegG-E um eine Regelung zu ergänzen, nach der die Monopolkommission in die Akten einschließlich der Daten der Bundesnetzagentur Einsicht nehmen kann. Die Monopolkommission schlägt dazu die folgende Vorschrift vor:

> *„Die Monopolkommission kann Einsicht nehmen in die bei der Bundesnetzagentur geführten Akten inklusive der von der Bundesnetzagentur erhobenen Daten einschließlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, soweit dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Die Bundesnetzagentur stellt die von ihr erhobenen Daten der Monopolkommission für deren Aufgaben zur Verfügung. Für den vertraulichen Umgang mit den Akten gilt § 46 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen entsprechend."*

96 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 48, a. a. O., Tz. 245; Sondergutachten 55, a. a. O., Abschnitt 1.3; Sondergutachten 60, a. a. O. Tz. 9; Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 1.2.

97 Bereits in ihrer Stellungnahme zum Hauptgutachten 2006/2007 äußerte sich die Bundesregierung dahin gehend positiv, dass sie das Ziel, im Regulierungsrecht einheitliche Standards für alle regulierten Bereiche festzulegen, unterstützt. Die Bundesregierung sicherte zu, sich dafür einzusetzen, dass im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und im Postgesetz (PostG) ein dem § 46 Abs. 2a GWB und § 121 Abs. 2 Satz 3 TKG entsprechendes Akteneinsichtsrecht vorgesehen wird. Im Energierecht ist dies mittlerweile geschehen und auch mit der Einrichtung von Markttransparenzstellen für den Großhandel mit Strom und Gas und für Kraftstoffe wurde der Monopolkommission ein Einsichtsrecht in die entsprechenden Akten gesetzlich zugestanden, § 47c Abs. 3 GWB und § 47k Abs. 4 Nr. 4 GWB.

2.4 Zusammenfassende Bewertung des Entwurfs eines Eisenbahnregulierungsgesetzes

141. Der vorliegende Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes eignet sich nach Auffassung der Monopolkommission nur begrenzt dazu, dem Wettbewerb im Eisenbahnsektor neue Impulse zu geben. Das Konzept der Eins-zu-eins-Umsetzung der europäischen Richtlinie führt zu Rechtsunsicherheit für alle Betroffenen und Unklarheiten für die Regulierungspraxis. Dies schwächt die Regulierung und die Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene. Zudem ist die Anpassung des deutschen Regulierungsrahmens an das europarechtlich erforderliche Niveau nicht die notwendige Weiterentwicklung der bestehenden verbesserungswürdigen Rahmenbedingungen.

142. Der Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes enthält aber auch positive Ansätze:

- Die Einführung einer Anreizregulierung kann dafür sorgen, dass Effizienzsteigerungen realisiert werden und diese langfristig den Nutzern zugutekommen.
- Die geplante Einführung einer Ex-ante-Genehmigung stärkt die Regulierung deutlich.
- Durch die Zusammenführung der relevanten Vorschriften aus AEG und EIBV wird das unübersichtliche Nebeneinander von regulierungsrechtlichen Regelungen aufgelöst.
- Die Berücksichtigung von möglichem Wettbewerb bei Serviceeinrichtungen in der Regulierung ist zu begrüßen.
- Mit der Stärkung der Bundesnetzagentur wird die Effektivität der Regulierung erhöht.
- Die Übertragung der Überwachung der organisatorischen Trennung auf die Bundesnetzagentur ist sachgerecht.
- Im Hinblick auf die zulässige Kapitalverzinsung ist die Orientierung am Capital Asset Pricing Model, die Gleichbehandlung von bundeseigenen und privaten Eisenbahninfrastrukturunternehmen und die Differenzierung der Eigenkapitalverzinsung nach der Endnachfrage zu begrüßen.

143. Diese Ansätze sollten wie folgt weiterentwickelt werden, um die Rahmenbedingungen für eine Intensivierung des Wettbewerbs zu verbessern:

- Die Anreizregulierung sollte konsequent und ohne Ausnahmen eingeführt werden. Dementsprechend sollten Regelungen, die es ermöglichen, einen vertraglichen Produktivitätsfortschritt festzuschreiben, gestrichen werden. Zudem sollte die Erhöhung der Infrastrukturentgelte nicht gesetzlich an die Steigerung der Regionalisierungsmittel gekoppelt werden.
- Der Gesetzentwurf sollte für einen effektiven Vollzug der Regulierung um strenge Kontroll- und Auskunftsbefugnisse sowie Vorgaben zur regulatorischen Rechnungslegung ergänzt werden.

- Die zivilrechtliche Billigkeitskontrolle der Infrastrukturentgelte sollte weiterhin möglich bleiben.
- Bezüglich der zulässigen Kapitalverzinsung sollte eine Gesamtkapitalrendite auf Basis einer normierten Kapitalstruktur vorgegeben werden, sodass keine Fehlanreize entstehen.
- Der Bundesnetzagentur sollten umfassende Prüfrechte für die Nutzungsbedingungen von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen eingeräumt werden. Zudem sollten die Mindestinhalte von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen an die von Schienenwegen angepasst werden.
- Die Regulierung sollte flexibel an wesentlichen Einrichtungen ausgerichtet sein. Daher sollten auf Grundlage einer Marktprüfung für Serviceeinrichtungen eine unabhängige Institution Deregulierungspotenziale beurteilen. Das Konzept der tragfähigen Alternativen könnte Zugangsrechte in der Praxis verhindern und sollte wenn überhaupt restriktiv umgesetzt werden.
- Zur Erfüllung des Auftrags der Monopolkommission ist ein Akteneinsichtsrecht bei der Bundesnetzagentur erforderlich.
- Bei einer starken Orientierung an der Europäischen Richtlinie sollte soweit wie möglich auf bestehendem nationalen Recht aufgebaut werden, um Rechtsunsicherheiten so gering wie möglich zu halten.

144. Auch bei einer um die genannten Punkte weiterentwickelten Fassung des Eisenbahnregulierungsgesetzes verbleiben Hindernisse für den Wettbewerb auf der Schiene, die in Zukunft adressiert werden müssen. Im Rahmen der Fortentwicklung des Gesetzesrahmens sollten weitergehende Transparenzpflichten, Reformen der Rahmenvertragsregelungen und der Tarif- und Vertriebssysteme sowie die institutionelle Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber angestrebt werden.

3. Wettbewerbsentwicklungen und Wettbewerbshindernisse im Schienenpersonennahverkehr

145. Im Schienenpersonennahverkehr hat sich die leicht positive Entwicklung des Wettbewerbs in den letzten Jahren fortgesetzt. Abbildung 3.1 zeigt, dass der Anteil der Wettbewerber der Deutschen Bahn AG entsprechend dem Trend der letzten Jahre zugenommen hat. Die DB Regio AG verfügt mit ihren Tochterunternehmen jedoch weiterhin über eine dominante Marktposition. Im Jahr 2013 lag ihr Marktanteil an den gefahrenen Zugkilometern (Zkm) bei 73,6 Prozent. Der Marktanteil gemessen in Personenkilometern (Pkm) ist noch deutlich höher und lag im Jahr 2013 bei etwa 81 Prozent.[98] Die Unternehmen der Deutschen Bahn AG bieten insgesamt Verkehre mit deutlich größerem Personenaufkommen an als ihre Wettbewerber. Nach Auffassung der Monopolkommission ist dieser erhebliche Unterschied darauf zurückzuführen, dass sich Wettbewerber auf Relationen durchsetzen konnten, die ein geringes Fahrgastaufkommen verzeichnen. Der Unterschied im Personenaufkommen zwischen der Deutschen Bahn AG und ihren Wettbewerber hatte sich zuletzt weiter verstärkt.

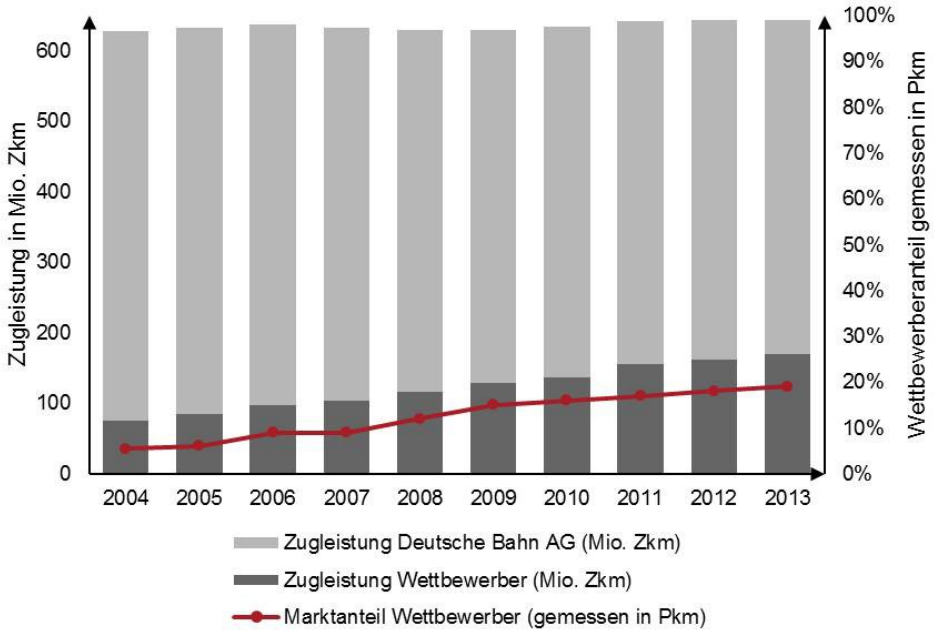
Die Steigerung des Anteils der Wettbewerber an der gesamten Betriebsleistung liegt 2013 gegenüber 2012 bei 1,4 Prozentpunkten, die des Anteils der Betriebsleistung ist zuletzt um ein Prozentpunkt pro Jahr gestiegen. Die insgesamt im SPNV erbrachten Verkehrs- und Betriebsleistungen hat sich vor dem Hintergrund der Bestellung durch die öffentliche Hand kaum verändert. Zu den größten Marktteilnehmern gehören neben der DB Regio AG die Transdev GmbH (früher Veolia Verkehr), die Netinera Deutschland GmbH, die BeNEX GmbH, die Keolis Deutschland GmbH & Co. KG und die Abellio GmbH.

146. Die Deutsche Bahn AG dominiert das Segment des Schienenpersonennahverkehrs deutlich und wird diese Dominanz bei Fehlen einer nachhaltigen Wettbewerbsbelebung auch langfristig behaupten. Einen anekdotischen Hinweis auf eine gewisse Marktbewegung bildet das Beispiel der jüngst vergebenen Verkehrsverträge des Rhein-Ruhr-Express. Die Verkehrsverträge mit einem Volumen von insgesamt rund Zkm 14,6 Mio. pro Jahr und damit mehr als 2 Prozent der gesamten SPNV-Leistung Deutschlands wurden an Abellio Rail NRW und National Express vergeben. Da die Deutsche Bahn AG sich im Wettbewerb nicht durchsetzen konnte, wird diese Vergabe einen spürbaren Effekt auf ihren Marktanteil haben.[99]

98 Obwohl dieser Maßstab der Verkehrsleistung (in Pkm) ebenso aussagekräftig ist, wie der der Betriebsleistung (in Zkm), verzichtet die Deutsche Bahn AG seit 2013 auf die Veröffentlichung der entsprechenden Marktanteile, vgl. Deutsche Bahn AG, Wettbewerbsbericht 2014, Berlin 2014. Die Bundesnetzagentur hat ihre Schätzungen der Marktanteile der letzten fünf Jahre in ihrer jüngsten Marktuntersuchung Eisenbahn 2014 deutlich nach oben korrigiert, vgl. Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2014, Dezember 2014 und Marktuntersuchung Eisenbahnen 2013, Dezember 2013.

99 Nach Angaben des Verkehrsverbunds Rhein-Ruhr waren für die Niederlage der Deutschen Bahn AG im Wettbewerb jedoch anders als von der Deutschen Bahn AG dargestellt nicht die höheren Personalkosten entscheidend, sondern neben den Overheadkosten vor allem die kalkulierten Energiekosten, vgl. VRR, Pressemeldung vom 16. Juni 2015, Abellio und National Express sollen den Betrieb der RRX-Linien übernehmen, http://vrr.de/de/vrr/presse/meldungen/archiv/2015/00947/index.html, Abruf am 16. Juni 2015.

Abbildung 3.1:Marktanteile der Wettbewerber im deutschen SPNV



Quellen: Wettbewerbsberichte der Deutschen Bahn AG, Marktuntersuchung Eisenbahn 2014 und 2013 der Bundesnetzagentur; eigene Darstellung

147. Auf Basis der dargestellten Entwicklung kann allerdings keine ökonomische Beurteilung des Wettbewerbs erfolgen. Um Aussagen zu Herausforderungen und Perspektiven für die Wettbewerbsentwicklung treffen zu können, ist zu untersuchen, auf welcher Grundlage die Entwicklung erfolgt und durch welche Faktoren sie maßgeblich beeinflusst worden ist.[100] Daher werden im Folgenden zunächst die Hindernisse eines effektiven Wettbewerbs und Möglichkeiten zur Steigerung des Wettbewerbs bei der Vergabe von Leistungen des SPNV dargestellt (Abschnitt 3.1). Anschließend werden problematische Entwicklungen bei der Finanzierung des rollenden Materials analysiert (Abschnitt 3.2).

3.1 Steigerungspotenziale des Wettbewerbs bei der Vergabe von SPNV-Leistungen

148. Schienenpersonennahverkehr ist in Deutschland ohne öffentliche Zuschüsse nicht rentabel zu betreiben. Daher wurde es Bundesländern und Regionen als Aufgabenträger ermöglicht, SPNV-Leistungen gegen Entgelt zu bestellen.[101] Diese Leistungen finanzie-

100 Die Monopolkommission hat eine derartige, vertiefende Analyse zuletzt in ihrem letzten Sondergutachten Bahn 2013 durchgeführt, vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., insbesondere Abschnitt 3.2.

101 Den Bundesländern werden dazu Regionalisierungsmittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt, vgl. Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz, RegG). Die 2007 beschlossene Anpassung des Regionalisierungsgesetzes sah vor, ausgehend von Mitteln in Höhe von EUR 6,675 Mrd. für das Jahr 2008 diese Mittel jährlich um 1,5 Prozent zu erhöhen, sodass im Jahr 2014 ein Mittelumfang von ca. EUR 7,3 Mrd. erreicht wurde. Im Jahr 2014 sollte die Höhe der Mittel für die Zeit ab 2015 erneut überprüft und das Gesetz sollte angepasst werden. Jedoch kam es zu keiner Einigung und das Regionalisierungsgesetz lief Ende 2014 aus. Ein von den

ren sich seitdem zu etwa 60 Prozent aus öffentlichen Mitteln, die übrigen Kosten werden aus Fahrgasteinnahmen gedeckt. Die Zuständigkeit für die Planung, Organisation und Finanzierung des SPNV ist bei den Aufgabenträgern zusammengeführt worden. Diese ermitteln Transportbedarfe, planen Verkehre und kaufen die Verkehrsleistungen von den Eisenbahnverkehrsunternehmen für einen bestimmten Zeitraum ein. Bei der Vergabe der Verkehrsleistungen soll Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen um das beste Preis-Leistungs-Verhältnis geschaffen werden. So wird in einem wettbewerblichen Ordnungsrahmen ein flächendeckendes Schienennahverkehrsangebot sichergestellt.

149. Die Vergabe von Verkehrsleistungen erfolgt nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Teils A der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) im Allgemeinen durch ein öffentliches und transparentes Ausschreibungsverfahren, an dem sich konkurrierende Eisenbahnverkehrsunternehmen mit ihren Angeboten beteiligen.[102] Als besonders zu rechtfertigende Ausnahmen sind gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 VOL/A allerdings auch eingeschränkte Ausschreibungsverfahren oder freihändige Vergaben möglich.

150. Aus wettbewerbsökonomischer Perspektive sind Ausschreibungen prinzipiell klar vorzuziehen. Der Wettbewerbsdruck in Ausschreibungen zwingt Anbieter dazu, ihre Leistung zu attraktiven Preisen anzubieten und das Verfahren der Ausschreibung vereinfacht die Identifikation und Auswahl des besten Anbieters. Freihändige Vergaben bzw. Direktvergaben basieren dagegen weniger auf Markt- und Wettbewerbsprozessen, sodass dabei meist Effizienzpotenziale ungenutzt bleiben und Überkompensationen gezahlt werden. Empirische Studien kommen zu dem Ergebnis, dass Ausschreibungswettbewerb in Deutschland gegenüber freihändigen Vergaben zu Effizienzsteigerungen, d. h. bei gleichbleibendem Angebot zu Preisrückgängen, von durchschnittlich über 25 prozent führt.[103]

Bundesländern vorgebrachter Gesetzentwurf sieht vor, die Regionalisierungsmittel im Jahr 2015 auf EUR 8,5 Mrd. aufzustocken und bis zum Jahr 2030 um zwei Prozent pro Jahr anzuheben (Gesetzentwurf des Bundesrates, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes, BT-Drs. 18/3563). Dagegen ist mit einem Gesetzentwurf der Bundesregierung lediglich eine Steigerung von 1,5 Prozent für das Jahr 2015 geplant (Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes, BT-Drs. 18/3785). Im März 2015 wurde der Vermittlungsausschuss angerufen. Bis ein neues Regionalisierungsgesetz in Kraft tritt, zahlt der Bund EUR 7,3 Mrd. Regionalisierungsmittel unter Vorbehalt aus.

102 Die Vergabe von Verkehrsaufträgen wird im Detail von zahlreichen Vorschriften des deutschen und des europäischen Vergaberechts sowie des europäischen Beihilfenrechts beeinflusst und war Gegenstand intensiver rechtlicher Diskussionen (vgl. zur ausführlichen Darstellung Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Abschnitt 3.1.1). Im Rahmen des deutschen Vergaberechts wurden schließlich höchstrichterlich die Möglichkeiten freihändiger Vergaben eingeschränkt, da entschieden wurde, dass bei der Vergabe von SPNV-Verträgen die allgemeinen Vergabevorschriften und nicht ausschließlich die speziellen Regelungen des Eisenbahnrechts Anwendung finden (BGH, Beschluss vom 8. Februar 2011, X ZB 4/10). In Bezug auf europäische Vorgaben schafft der Vorschlag der Europäischen Kommission für das vierte Eisenbahnpaket derzeit bestehende Ausnahmen zur Ausschreibungspflicht im öffentlichen Personenverkehr ab. Diese Ausnahmen wurden in der ersten Lesung im Europäischen Parlament wieder eingefügt, dabei jedoch um zusätzliche Qualitätsanforderungen ergänzt, die bei einer Direktvergabe erfüllt sein müssen.

103 Vgl. Hunold, M./Wolf, C., Competitive procurement design: Evidence from regional passenger railway services in Germany, ZEW Discussion Paper 13-009, 2013; Lalive, R./Schmutzler, A., Auctions vs. Negotiations in Public Procurement – Evidence from Railway Markets, Mai 2011, http://www.cepr.org/meets/wkcn/6/6691/papers/SchmutzlerFinal-P.pdf, Abruf am 15. Juni 2015.

151. Nachdem vor einiger Zeit noch ein Großteil der Verkehrsverträge direkt vergeben worden ist - überwiegend an Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG -, vergeben nun die meisten Aufgabenträger die Verkehrsverträge im Wettbewerb. Viele Aufgabenträger haben durch praktische Erfahrung erkannt, dass Ausschreibungen meist zu erheblichen Kostenersparnissen bei gleichzeitig verbesserten Serviceleistungen und so zu einer steigenden Attraktivität des SPNV und besserer Auslastung der Züge führen. Allerdings werden auch weiterhin Verkehrsleistungen direkt vergeben.

152. Die Monopolkommission empfiehlt den Aufgabenträgern, zum Vorteil des Gemeinwohls bei der Vergabe von Verkehrsverträgen prinzipiell wettbewerbliche Ausschreibungen durchführen. Auf freihändige Vergaben sollte höchstens übergangsweise in sehr vereinzelten Ausnahmesituationen zurückgegriffen werden, wenn dadurch gesamtwirtschaftliche Vorteile bestehen und der Wettbewerb gefördert wird. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn Laufzeiten von Verkehrsverträgen harmonisiert werden sollen.

153. Im Rahmen der aktuellen Vergabewelle mit zahlreichen auslaufenden Verkehrsverträgen könnten Aufgabenträger dazu tendieren, einen Vertrag im Anschluss an einen im Wettbewerb vergebenen Auftrag freihändig an das aktuell beauftragte Eisenbahnverkehrsunternehmen zu vergeben. Für die Aufgabenträger sind in einer Folgeausschreibung geringere Effizienzsteigerungen zu erwarten als in der ersten wettbewerblichen Vergabe. Jedoch ist eine Ausschreibung sowohl für den Aufgabenträger als auch für das beteiligte Verkehrsunternehmen gegebenenfalls mit höherem Aufwand verbunden als eine Direktvergabe. Das aktuell beauftragte Verkehrsunternehmen hat als natürlicher Partner einer direkten Vergabe ein starkes Interesse an einer solchen Auftragsvergabe. Dementsprechend sprechen sich teilweise auch Wettbewerber der Deutschen Bahn AG für vermehrte Direktvergaben aus. Die Monopolkommission mahnt an, solchen Wünschen nicht nachzukommen, da der Wettbewerb im SPNV mittelfristig erheblich beeinträchtigt werden würde.

154. Jedoch reicht die vermehrte wettbewerbliche Vergabe allein nicht aus, um eine steigende Wettbewerbsintensität zu schaffen. Wettbewerber der Deutschen Bahn AG haben zunehmend Schwierigkeiten, in Vergaben konkurrenzfähige Angebote abzugeben. Strukturell verfügen die Unternehmen der Deutschen Bahn AG insbesondere über Vorteile durch Diskriminierungsmöglichkeiten (vgl. Abschnitt 1.2 und Kapitel 2) und Informationsvorsprünge (vgl. Tz. 132.).[104]

Zudem ergeben sich durch die Rahmenbedingungen der Ausschreibungen von SPNV-Verträgen seit einiger Zeit Hindernisse für einen funktionsfähigen Wettbewerb. So nehmen insbesondere wegen aufwendiger Vergabeverfahren (vgl. Tz. 157.), Finanzierungsschwierigkeiten (vgl. Tz. 158. ff.) und Problemen bei der Fahrzeugbeschaffung (vgl. Tz. 163. bzw. Abschnitt 3.2) weniger Eisenbahnverkehrsunternehmen an Ausschreibungen teil und sind, auch wenn sie Angebote abgeben, weniger konkurrenzfähig. Negative Wettbewerbsfolgen könnte auch die Novellierung des Vergaberechts auslösen (vgl. Tz 155.). Aufgrund der genannten Schwierigkeiten können Effizienzpotenziale von Ausschreibungen nicht ausgeschöpft werden.

104 Vgl. auch Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 143.

155. Im Rahmen der Novellierung des Vergaberechts wird derzeit diskutiert, gesetzlich vorzuschreiben, dass bei einem Betreiberwechsel der neue Betreiber die Arbeitnehmer des bisherigen Betreibers zu dessen Arbeitsbedingungen zu übernehmen hat. Die Monopolkommission lehnt derartige Bestrebungen ab. Eine solche Verpflichtung würde den Wettbewerb zwischen den SPNV-Anbietern erheblich behindern und deren unternehmerische Freiheit unverhältnismäßig einschränken. Wenn bereits vor der Ausschreibung eines Verkehrsvertrags die Bedingungen, zu denen der Gewinner der Ausschreibung seine Mitarbeiter beschäftigt, feststehen würden, wären die Arbeitsbedingungen im SPNV einer Kontrolle durch den Wettbewerb weitgehend entzogen. Veränderungen des Lohnniveaus würden auf diese Weise beispielsweise direkt an die öffentlichen Aufgabenträger durchgereicht. In der Folge könnten die Eisenbahnverkehrsunternehmen etwaigen Lohnerhöhungen in Tarifverhandlungen leichter zustimmen, da die Auswirkungen auf die eigene Konkurrenzfähigkeit im Wettbewerb auf dem Verkehrsmarkt gedämpft wären. Zudem würde den Unternehmen die Möglichkeit genommen, sich im Bereich der Personalkosten durch effiziente Betriebsstrukturen im Wettbewerb zu etablieren, da die Anzahl der Mitarbeiter vorgegeben wäre. Auch der Gestaltungsspielraum bei der Personalauswahl ginge verloren.

Die Monopolkommission sieht keine überzeugenden Gründe für einen solchen Markteingriff. Es ist derzeit nicht erkennbar, dass die Ausschreibungspraxis einen übermäßigen Lohndruck oder andere Belastungen für Arbeitnehmer im SPNV-Markt zur Folge hat. Die Monopolkommission geht davon aus, dass die Arbeitgeber im SPNV marktübliche Löhne an Fachkräfte zahlen müssen und ein starker Preiskampf auf Kosten der Beschäftigten nicht stattfindet. Dies zeigt sich auch darin, dass die meisten Wettbewerber der Deutschen Bahn AG den geltenden Branchentarifvertrag anwenden. Dieser sorgt insbesondere für ein ausgeglichenes Lohnniveau der Arbeitnehmer und berücksichtigt soziale Aspekte, darunter auch den Wechsel von Beschäftigten zwischen den Betreibern oder bei einem Betriebsübergang. Die Differenzierung im Bereich der Personalkosten erfolgt vor allem durch die Effizienz der Betriebsstrukturen – welche durch die verpflichtende Übernahme aller Mitarbeiter des vorherigen Betreibers nicht mehr möglich wäre. Auch ist es in der Praxis ohnehin üblich, dass der neue Betreiber die Mitarbeiter des vorherigen Betreibers übernimmt. Insbesondere bei Triebfahrzeugführern und Zugbegleitern haben die Eisenbahnunternehmen daran ein großes Interesse. Hier besteht vielerorts ein über der Bewerberzahl liegendes Arbeitsplatzangebot.

Die Monopolkommission verkennt nicht, dass die Arbeitnehmer im Einzelfall durch Betreiberwechsel bei SPNV-Leistungen Belastungen durch Veränderungen ausgesetzt sein können. Branchentarifverträge und standardisierte Übernahmeverfahren können diese Belastung reduzieren, in einer Marktwirtschaft können diese aber nie vollständig ausgeschlossen werden.

Sollte die öffentliche Hand Arbeitnehmerinteressen im SPNV dennoch regulatorisch stärken wollen, ist es möglich und in vielen Bundesländern bereits realisiert, dass in Ausschreibungen zwingend Tariftreue verlangt wird. Dazu kann gesetzlich vorgegeben werden, dass Aufträge der öffentlichen Hand nur an Unternehmen gehen dürfen, die ihren Beschäftigen Tariflöhne bezahlen, und in Vergabeverfahren kann die Einhaltung von Tarifstandards verlangt werden. In den meisten Tariftreuegesetzen der Länder ist der Branchentarifvertrag für den SPNV als repräsentativer Tarifvertrag benannt. Da-

durch können Preiskämpfe auf Kosten der Arbeitnehmer bei Ausschreibungen effektiv und ohne erheblichen Markteingriff regulatorisch verhindert werden.

156. Insgesamt ist es erforderlich, für ausreichend Wettbewerb um die Verkehrsverträge zu sorgen. Dazu müssen zum Einen die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Zugangs zu Schieneninfrastruktur und Serviceeinrichtungen wie in Kapitel 2 dargelegt weiterentwickelt und so Wettbewerbshindernisse beseitigt werden. Dazu gehört insbesondere die Anpassung der Tarif- und Vertriebssysteme. Zum Anderen müssen die Rahmenbedingungen der SPNV-Vergaben so gestaltet werden, dass die Wettbewerbsintensität steigt. Die Monopolkommission hat dazu in ihren letzten Sondergutachten zum Eisenbahnmarkt detaillierte Vorschläge erarbeitet.[105] Jedoch ist bezüglich der Weiterentwicklung des Bestellermarktes nicht die gewünschte Bewegung festzustellen. Aufgabenträger können durch die Ausgestaltung der Ausschreibungen dafür sorgen, dass diese für Eisenbahnverkehrsunternehmen attraktiv sind und sich ein langfristig wirksamer und unverfälschter Wettbewerb etabliert.

157. Viele Aufgabenträger sind an einer nachhaltigen Wettbewerbsentwicklung interessiert und gestalten Ausschreibungen so, dass es zu möglichst viel Wettbewerb kommt. Jedoch besteht hier noch Verbesserungspotenzial. Bürokratische Hürden für Eisenbahnverkehrsunternehmen sind ein entscheidendes Wettbewerbshindernis und müssen so gering wie möglich gehalten werden. Allerdings existieren nach Information der Monopolkommission weiterhin unnötig zeit- und kostenintensive Verfahren der Aufgabenträger. Die Aufgabenträger sollten einfache und schlanke Ausschreibungsverfahren mit einheitlichen, standardisierten Anforderungen und Strukturierungen gestalten, die den Eisenbahnverkehrsunternehmen die Teilnahme am Wettbewerb erleichtern. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV sollte den Prozess der Standardisierung koordinieren und aktiv vorantreiben.

158. Die Größe des ausgeschriebenen Verkehrsnetzes hat einen starken Einfluss auf den Wettbewerb in Ausschreibungen. Große Lose verringern Transaktionskosten und werden daher von etablierten Verkehrsunternehmen bevorzugt. Auch für die Aufgabenträger bedeutet die Ausschreibung großer Lose einen geringeren Aufwand. Für mittelständische Unternehmen oder Verkehrsunternehmen, die neu in den Markt eintreten, sind dagegen kleinere Lose attraktiv. Daher kann die Ausschreibung kleiner Netze zur Belebung des Wettbewerbs beitragen. Die Monopolkommission spricht sich dafür aus, trotz des erhöhen Ausschreibungsaufwands häufiger Losaufteilungen vorzunehmen.

159. Die Finanzierung und Kapitalsicherung stellt eine zentrale Herausforderung nichtbundeseigener Eisenbahnunternehmen dar. Es mangelt an tragfähigen und konkurrenzfähigen Finanzierungsmöglichkeiten am Finanzmarkt. Aufgabenträger und Eisenbahnverkehrsunternehmen könnten auch vor diesem Hintergrund ein Interesse daran haben, dass die öffentliche Hand tatsächliche Risiken des Geschäfts, beispielsweise Einnahmerisiken (vgl. Tz. 160.) oder Kostenrisiken wie bei der Fahrzeugbeschaffung (vgl. Abschnitt 3.2) übernimmt. Die Aufgabenträger zahlen keinen adäquaten Risikoaufschlag, wenn sie zur Übernahme risikobehafteter Aufgaben eine Finanzierung benötigen. Eisenbahnverkehrsunternehmen könnten den durch die Risikoübernahme erzielten Vorteil zu

105 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Abschnitt 3.3, Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 3.2.

einem Teil an die Aufgabenträger zurückgeben, sodass Verkehre insgesamt günstiger werden würden. Durch diese Übernahme der Risiken durch die Aufgabenträger werden die Risiken allerdings nicht reduziert, sie werden nur von anderen Personen getragen – in diesem Fall den Steuerzahlern. Diese Übernahme von Risiken des Geschäfts widerspricht dem Grundgedanken einer Sozialen Marktwirtschaft.[106] Entsprechend sollten Marktrisiken prinzipiell den Marktteilnehmern überlassen werden.

160. Aufgabenträger übernehmen regelmäßig bestehende Erlösrisiken von Eisenbahnverkehrsunternehmen, indem sie sogenannte Bruttoverträge anbieten. Bei diesen Verträgen erhält der Aufgabenträger die Fahrscheineinnahmen und das Verkehrsunternehmen wird im Gegenzug vom Aufgabenträger mit einer höheren Zahlung für seine Leistung kompensiert. Der Vorteil dieser Verträge liegt neben der Übernahme von Risiken darin, dass die Aufgabenträger so detaillierte Informationen zu Fahrgastzahlen und Ticketerlösen gewinnen, die sie in folgenden Ausschreibungen allen Verkehrsunternehmen zur Verfügung stellen können. Jedoch wird mit Bruttoverträgen die Nachfrage vom Wettbewerb der Verkehrsunternehmen entkoppelt und es ergeben sich negative Auswirkungen auf die Anreize der Verkehrsunternehmen, möglichst attraktive Verkehre anzubieten.[107] Daher ist die Monopolkommission der Ansicht, dass von Bruttoverträgen möglichst wenig Gebrauch gemacht werden sollte.

Statt Risiken zu übernehmen, können Aufgabenträger durch das Zurverfügungstellen von aussagekräftigen Daten zur Nachfrage Risiken für Verkehrsunternehmen mindern. Problematisch ist jedoch, dass Informationen zu Fahrgastzahlen und Ticketerlösen oft weder Aufgabenträgern noch den Wettbewerbern der Deutschen Bahn AG bekannt sind. (vgl. Abschnitt 2.2.5) Diese Informationen liegen meist nur der DB Vertrieb GmbH vor, die diese Daten nach Darstellung von Marktteilnehmern zwar den Unternehmen der Deutschen Bahn AG, nicht aber anderen Verkehrsunternehmen oder den Aufgabenträgern zur Verfügung stellt. Auch vor diesem Hintergrund ist die Lösung der bestehenden Probleme der Tarif- und Vertriebssysteme für die Gewährleistung funktionsfähigen Wettbewerbs in Vergaben essenziell.

161. Der Kapitalbedarf der Unternehmen wird wesentlich von den durch die Aufgabenträger festgelegten Rahmenbedingungen der Ausschreibungen bestimmt. Auch daher ist den Aufgabenträgern zu empfehlen, die Gestaltung der Ausschreibungen noch stärker als bisher darauf auszurichten, einen intensiven und unverfälschten Wettbewerb um die Erbringung der Verkehrsleistung zu schaffen.

3.2 Fahrzeugfinanzierung der öffentlichen Hand

162. Probleme der Fahrzeugbeschaffung bzw. -finanzierung stellen weiterhin ein zentrales Hindernis für die Teilnahme am Ausschreibungswettbewerb für Wettbewerber der

106 Vgl. Monopolkommission, Wettbewerb und öffentliche Wirtschaftstätigkeit, in: Monopolkommission (Hrsg.), Politischer Einfluss auf Wettbewerbsentscheidungen, Wissenschaftliches Symposium anlässlich des 40-jährigen Bestehens der Monopolkommission am 11. September 2014 in der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (im Erscheinen).

107 Um den negativen Anreizen entgegen zu wirken, werden Bruttoverträge oft mit einem Anreizsystem wie einem Bonus-Malus-System verbunden oder es wird nur zu Beginn eines neuen Verkehrsvertrags im Rahmen einer Startsicherung ein Bruttovertrag verwendet.

Deutschen Bahn AG dar.[108] Die Finanzierung von rollendem Material geschieht im SPNV im Wesentlichen durch Leasing oder Kauf.[109] Die DB Regio AG beschafft typischerweise eigene Fahrzeuge, während Wettbewerber das notwendige Rollmaterial leasen.

163. Für Wettbewerber der Deutschen Bahn AG ist die Fahrzeugbeschaffung seit einiger Zeit schwierig. Mit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise gab es einen Mangel an Angeboten tragfähiger und konkurrenzfähiger Finanzierungsmöglichkeiten am Finanzmarkt. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass kein funktionierender Markt für Gebrauchtfahrzeuge existiert. So müssen meist Neufahrzeuge beschafft werden, deren Wiedereinsatz nach Ende eines Verkehrsvertrags unsicher ist. Da die Amortisationsdauer von Fahrzeugen deutlich länger ist als die Laufzeit von Verkehrsverträgen, entsteht ein erhebliches Restwertrisiko. Aus diesen Gründen haben Wettbewerber der Deutschen Bahn AG Probleme, für die Teilnahme an Ausschreibungen die Beschaffung und Finanzierung geeigneter Fahrzeuge zu gewährleisten.

164. Aufgabenträger haben verschiedene Lösungsmöglichkeiten entwickelt, dem Finanzierungsproblem entgegenzuwirken. Dazu gehören einerseits Möglichkeiten, die das Risiko der Weiterverwendung der Fahrzeuge verringern und andererseits Alternativen zur klassischen Fahrzeugfinanzierung. Über Wiedereinsatzgarantien wird Verkehrsunternehmen und Finanziers die Weiterverwendung der Fahrzeuge über die Vertragsdauer hinaus zugesichert. Als Alternative sichern Aufgabenträger teilweise nur zu, die Folgeausschreibung so zu gestalten, dass eine Teilnahme mit den im ersten Vertrag eingesetzten Fahrzeugen möglich ist. Darüber hinaus erarbeiten Aufgabenträger ständig neue Modelle, in denen Kapitaldienstgarantien gewährt werden, indem für Rollmaterial eine öffentliche Finanzierung ermöglicht wird. Dazu gehört eine immer weiter steigende Vielfalt an Fahrzeugpools.[110] Im Fall des genannten Rhein-Ruhr-Express ist der Aufgabenträger selbst Eigentümer der Fahrzeuge. Er hat die Wartung und Instandhaltung für 30 Jahre an den Hersteller vergeben und verpachtet die Züge für 15 Jahre an die Betreiber.[111] Derartige Modelle bieten Beteiligten den erheblichen Vorteil, dass die günstigen Kreditkonditionen der öffentlichen Hand für die ansonsten schwierige Finanzierung genutzt werden können.

165. Die Monopolkommission begrüßt das grundsätzliche Engagement der Aufgabenträger, die Probleme der Fahrzeugfinanzierung anzugehen. Jedoch sollte die Fahrzeugfinanzierung so weit wie möglich den Marktkräften überlassen werden. Nur in Ausnahmefällen und zeitlich begrenzt kann es notwendig sein, dass die öffentliche Hand Risiken des Marktes übernimmt.

166. Kurzfristig bieten Wiedereinsatzgarantien und die getrennte Bestellung von Fahrzeugen und Fahrbetrieb Möglichkeiten, die Fahrzeugfinanzierung zu erleichtern, ohne unnötig stark in den Markt einzugreifen. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass Fahrzeuge in diesen Fällen einem möglichen Sekundärmarkt entzogen werden und dem Markt in

108 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 3.2.2.

109 Vgl. zur Darstellung marktseitiger Fahrzeugfinanzierung Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., insbesondere Fn. 175.

110 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 201.

111 Vgl. Husmann, M./Langenberg, P./Jasper, U./Neven-Daroussis, K., Neue Wege in der Finanzierung von SPNV-Fahrzeugen, Der Nahverkehr, 2012.

der Folgeausschreibung Entwicklungsmöglichkeiten genommen werden. Raum für Innovationen wird eingeschränkt.

167. Insgesamt sieht die Monopolkommission die derzeitigen Aktivitäten der Aufgabenträger mit Besorgnis. Bestellerorganisationen engagieren sich zunehmend auf Fahrzeugmärkten und die Entwicklungen deuten darauf hin, dass dieses Engagement nicht vorübergehend ist, sondern sich die Aufgabenträger langfristig als Marktakteure etablieren.

168. Dabei ist derzeit auch aufgrund der fehlenden Optionen zur Kapitalanlage auf den Finanzmärkten ein gesteigertes Interesse an der Finanzierung von Fahrzeugen des SPNV zu verzeichnen. Aufgrund der Kapitaldienstgarantien der öffentlichen Hand sind mögliche private Finanzierungsoptionen allerdings nicht attraktiv.

169. Jedoch sollten langfristig bereitgestellte Aufgabenträgerpools keinesfalls die Regel werden. Die öffentliche Hand sollte nicht auf Märkten agieren, von denen unter geeigneten Rahmenbedingungen zu erwarten ist, dass sich spezialisierte private Anbieter mit Marktkenntnis entwickeln, die diese Leistungen effizienter erbringen können. Dadurch werden unternehmerische Freiheiten eingeschränkt.

170. Sehr problematisch ist, dass die Modelle der Aufgabenträger, die Probleme der Fahrzeugfinanzierung anzugehen, nicht an den Ursachen der Finanzierungsschwierigkeiten ansetzen, sondern die ursächlichen Probleme im Gegenteil sogar verfestigen und verstärken. Zur nachhaltigen Sicherung des Wettbewerbs ist es erforderlich, dass sich ein Sekundärmarkt für Fahrzeuge und ausreichend private Leasingunternehmen entwickeln. Durch die Aktivitäten der Aufgabenträger wird jedoch die Bildung und Fortentwicklung von Leasing- und Gebrauchtwagenmärkten nachhaltig verhindert.

171. Private Leasinggesellschaften existieren in Deutschland bereits seit einigen Jahren und operierten bis zur Ausweitung der Aktivitäten der Aufgabeträger zunehmend erfolgreich. Jedoch wird diesen Unternehmen durch das Engagement der Aufgabenträger die Geschäftsgrundlage entzogen. Durch Fahrzeugpools wie in Niedersachsen werden Märkte für Jahrzehnte verschlossen. Die Monopolkommission mahnt, die Entwicklung von privaten Leasinggesellschaften nicht durch unternehmerische Aktivitäten der öffentlichen Hand zu behindern.

172. Ein bedeutsamer Markt für gebrauchtes Rollmaterial ist in Deutschland bisher nicht entstanden. Damit sich ein Gebrauchtwagenmarkt entwickelt, müssen sowohl Nachfrage als auch Angebot für gebrauchte Fahrzeuge gesteigert werden. Einsatzmöglichkeiten von Fahrzeugen und damit die Angebote für einen bestimmten Verkehrsvertrag geeigneter Fahrzeugen würden erweitert, wenn Erfordernisse der Schienenfahrzeuge marktgängiger gemacht werden würden, indem Abstand von speziellen Anforderungen genommen würde und stattdessen weitere Standardisierungen angestrebt würden. Um die Nachfrage nach Gebrauchtfahrzeugen zu steigern, sollte in Ausschreibungen soweit wie möglich auf die Forderung von Neufahrzeugen verzichtet werden, wenn dadurch keine negativen Auswirkungen für den Wettbewerb um den Verkehrsvertrag zu erwarten sind.

173. Durch die Aktivitäten der Aufgabenträger ist ein sich selbst verstärkender Mechanismus entstanden. Je weiter das öffentliche Engagement ausgeweitet wird, desto stärker werden privatwirtschaftliche Aktivitäten zurückgedrängt und es können sich kei-

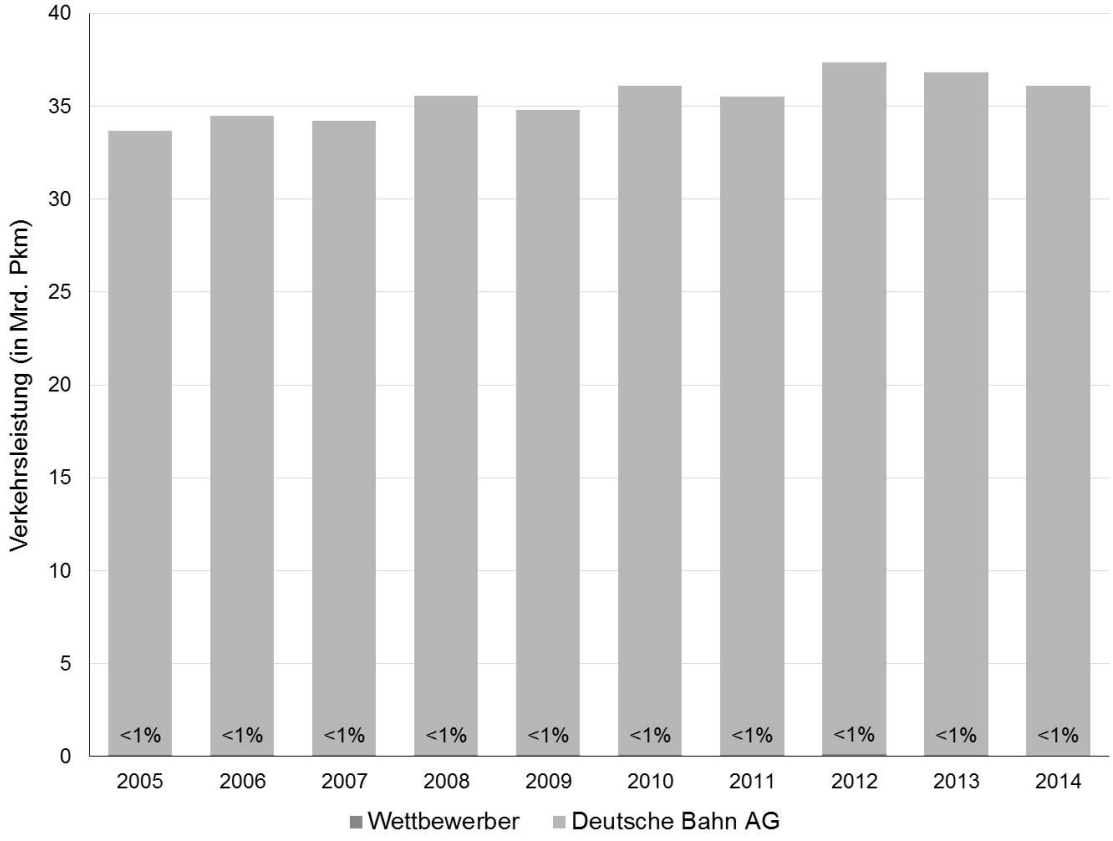
ne funktionierenden Märkte entwickeln, sodass das Engagement der Aufgabenträger umso nötiger erscheint. Die Monopolkommission mahnt daher an, diesen Prozess aufzulösen, indem Aufgabenträger ihre Aktivitäten bei der Fahrzeugfinanzierung reduzieren. Das Engagement sollte immer an der langfristigen Marktentwicklung ausgerichtet werden.

174. Insgesamt geht die Monopolkommission davon aus, dass im SPNV weiterhin erhebliches Potenzial für die Entwicklung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs und damit einhergehende Wohlfahrtssteigerungen besteht.

4. Wettbewerbsentwicklung und Wettbewerbshindernisse im Schienenpersonenfernverkehr

175. Die sehr schwache Entwicklung des Wettbewerbs im Schienenpersonenfernverkehr ist in den vergangenen Jahren weiter gedämpft worden. Neben der Deutschen Bahn AG mit ihrem Tochterunternehmen DB Fernverkehr AG hat sich bisher kein weiteres Unternehmen mit einer bedeutenden Marktposition etablieren können. Einige der wenigen Wettbewerber haben ihr Angebot im Laufe der letzten Jahre eingestellt. Vor diesem Hintergrund beträgt der Marktanteil der Deutschen Bahn AG seit Jahren über 99 Prozent, sodass weiterhin ein nahezu vollständiges Monopol des Marktführers besteht (vgl. Abbildung 4.1). Damit bleibt die Wettbewerbsintensität im SPFV weit hinter der der anderen Verkehrssegmente zurück. Die bediente Verkehrsleistung ist über die letzten Jahre sehr stabil.

Abbildung 4.1: Entwicklung des deutschen Schienenpersonenfernverkehrsmarktes



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

176. Die administrativen Voraussetzungen für einen Wettbewerb im SPFV in Deutschland und Markteintritte privater bzw. nicht bundeseigener Eisenbahnen wurden bereits mit der Bahnreform 1994 geschaffen.[112] Im Gegensatz zum SPNV erhält der SPFV kei-

112 Durch § 14 Abs. 2 Nr. 1 AEG besteht in Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern bereits seit Langem ein weitgehend liberalisierter Marktzugang.

ne umfangreichen Fördermittel, sondern wird eigenwirtschaftlich betrieben.[113] Unter diesen Rahmenbedingungen sollen Eisenbahnverkehrsunternehmen nach eigenwirtschaftlichen Kriterien Verbindungen im SPFV anbieten. Jedoch hat es nur sehr vereinzelte Markteintrittsversuche gegeben und kaum ein Fernverkehrsangebot konnte sich langfristig am Markt halten.

177. Das erste und einzige wettbewerbliche Schienenpersonenfernverkehrsangebot, das auf einer stark frequentierten Relation in direkter Konkurrenz zu bestehenden Angeboten der DB Fernverkehr AG getreten ist, ist der HKX der Hamburg-Köln-Express GmbH. Dieser Zug verbindet seit Juli 2012 die Städte Hamburg und Köln. Die Frequenz wurde von ursprünglich bis zu drei inzwischen auf bis zu zwei Verbindungen pro Tag reduziert. Andere Angebote privater oder nicht bundeseigener Eisenbahnen wie der InterConnex oder der Vogtland-Express wurden mittlerweile komplett eingestellt.

178. Damit ist der HKX neben dem Harz-Berlin-Express, der für einen Streckenteil als eigenwirtschaftlicher Fernverkehrszug verkehrt, der einzig verbliebene Wettbewerber der Deutschen Bahn AG im Fernverkehr, der eine rein innerdeutsche Verbindung anbietet. Daneben bietet der Berlin Night Express im Sommerhalbjahr dreimal wöchentlich eine Nachtzugverbindung zwischen Berlin und Malmö an. Der Zug wird mittlerweile von Snälltåget, einer Tochtergesellschaft von Transdev, betrieben. Seit dem Ausstieg der Deutschen Bahn AG aus dem Gemeinschaftsunternehmen Thalys agiert dieses auf der Relation Paris-Brüssel-Aachen-Köln(-Essen) als Wettbewerber der Deutschen Bahn AG im Fernverkehr. Weitere wettbewerbliche Angebote im SPFV existieren in Deutschland nicht.

179. Die Wettbewerbsintensität im Schienenpersonenfernverkehr ist sehr schwach ausgeprägt und es ist keine positive Entwicklung erkennbar. Daher ist es erforderlich, dem Wettbewerb auf der Schiene Impulse zu geben. Die Monopolkommission hat Marktzugangsvoraussetzungen für potenzielle Wettbewerber untersucht und wesentliche Markteintrittshindernisse sowie Perspektiven für die Entwicklung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs aufgezeigt.[114] Vor dem Hintergrund der stagnierenden Entwicklung wird diese Analyse im folgenden Abschnitt 4.1 kurz erneuert. In Anbetracht der Zusammenhänge zwischen den Angeboten des Schienenpersonenfernverkehrs und anderen Verkehrsträgern wird in Abschnitt 4.2 der intermodale Wettbewerb zwischen SPFV und dem vor zwei Jahren liberalisierten Fernbuslinienverkehr betrachtet.

4.1 Markteintrittshindernisse und Perspektiven für funktionsfähigen Wettbewerb im SPFV

180. Die erforderlichen Rahmenbedingungen für erfolgreiche Aktivitäten von Eisenbahnverkehrsunternehmen und somit für funktionierenden Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr unterscheiden sich aufgrund der anderen Marktordnung grundlegend von denen im SPNV.

113 Dementsprechend werden nach allgemeinem Begriffsgebrauch nur eigenwirtschaftliche Verkehre zum Schienenpersonenfernverkehr gerechnet. Nach der Begriffsbestimmung des Regionalisierungsgesetzes liegt nach § 2 Satz 2 Nahverkehr vor, „wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt." Jedoch existiert eine Vielzahl von bestellten Nahverkehrsverbindungen, die über diese Grenzen hinausgeht.

114 Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O. Abschnitte 4.1 und 4.2.

181. Der Eintritt in den Markt wird erheblich durch die Konkurrenzfähigkeit der Kostenstruktur im Vergleich zum bereits aktiven Unternehmen DB Fernverkehr AG determiniert. Diesbezüglich bestehen für potenziell neue Marktakteure einige Nachteile und Unsicherheiten. So verfügt die DB Fernverkehr AG durch ihr umfangreiches Verbindungsnetz möglicherweise über relevante Netzwerkvorteile. Zudem hat die Deutsche Bahn AG als integrierter Konzern den Vorteil, die Zugangsentgelte und -bedingungen für die Nutzung der Infrastruktur bestimmen zu können. Hier bestehen Möglichkeiten zur Diskriminierung (vgl. Kapitel 2).

182. Die bestehenden Tarif- und Vertriebsstrukturen erlauben Wettbewerbern der Deutschen Bahn AG im SPFV kaum eine Teilnahme am bundesweit einheitlichen System (vgl. Abschnitt 2.2.5). Vor diesem Hintergrund hat beispielsweise der HKX einen Antrag beim Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland (TBNE) gestellt, um als eigenwirtschaftlicher Nahverkehr firmieren zu können.[115] Seit Februar 2015 sind die Züge des HKX über diesen Weg auch mit allen Fahrkarten der Deutschen Bahn AG benutzbar. Zuvor war es dem HKX in jahrelangen Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG nicht gelungen, eine Tarif- und Vertriebskooperation zu vereinbaren, um so andere als die eigenen Fahrziele und Fahrscheine über andere als die eigenen Vertriebswege anbieten zu können.

183. Entscheidende Hindernisse für den Markteintritt im SPFV sind grundlegende Mängel der Infrastrukturbelegung. Hier fehlt es an Transparenz bezüglich der verfügbaren Kapazitäten und der langfristigen Sicherheit des Zugangs (vgl. Abschnitt 2.2.1). Für Fernverkehrsunternehmen ist das Instrument der Rahmenverträge zur langfristigen Sicherung von Trassenkapazitäten unverzichtbar. Allerdings weisen die diesbezüglichen Regelungen wie dargelegt grundlegende konzeptionelle Schwächen auf und sind daher zur Kapazitätssicherung kaum geeignet. Dies erschwert wiederum die Finanzierung für Verkehrsunternehmen erheblich. Diesbezüglich bestehen prinzipiell Probleme vergleichbar zum SPNV.

184. Da für rollendes Material des SPFV kein Gebrauchtwagenmarkt existiert, müssen die seltenen Kaufgelegenheiten für geeignetes Rollmaterial zeitgleich mit einer Finanzierung vorliegen, für welche wiederum langfristige Trassenkapazitäten gesichert sein sollten. Somit wird der Eintritt in den Markt für Schienenpersonenfernverkehr für Wettbewerber durch die Kombination aus grundlegenden Mängeln der Trassenbelegung, dem Fehlen eines Gebrauchtwagenmarktes und Finanzierungsschwierigkeiten fast unmöglich gemacht. Die Verbesserung zumindest einer dieser Problematiken würde einen Markteintritt bereits erheblich erleichtern.

185. Da europäische Staatsbahnen im Rahmen einer Ausweitung des bestehenden Angebots auf den deutschen Markt von zentralen Markteintrittsbeschränkungen wie Problemen bei der Beschaffung von Rollmaterial und Finanzierungsschwierigkeiten vergleichsweise weniger betroffen wären, wäre deren Markteintritt nach Auffassung der Monopolkommission generell am wahrscheinlichsten. Die bestehenden offiziellen und durch die Wettbewerbsbehörden genehmigten Kooperationen dieser Bahnen vermindern jedoch die Möglichkeit des Wettbewerbs untereinander. Insbesondere in Anbetracht der

115 Vgl. HKX, DB-Ticket im HKX, https://hkx.de/index.php/ticketinfo/db-tickets/db-ticket-im-hkx, Abruf am 15. Juni 2015.

europäischen Liberalisierung von Personenverkehrsdiensten auf grenzüberschreitenden Verbindungen empfiehlt die Monopolkommission daher eine aktive Nachprüfung der genehmigten Kooperationen durch das Bundeskartellamt.

186. Damit sich in den nächsten Jahren aktiver Wettbewerb im SPFV entwickeln kann, ist entscheidend, inwieweit sich die institutionellen Rahmenbedingungen insbesondere im Hinblick auf den Infrastrukturzugang verbessern werden. Wenn die bestehenden Probleme angegangen werden, sieht die Monopolkommission langfristig Chancen dafür, dass sich auch im Schienenpersonenfernverkehr ein gewisser Wettbewerb entwickelt.

187. Allerdings ist einschränkend festzuhalten, dass einzelne Faktoren wie Skaleneffekte durch ein etabliertes Verbindungsnetz oder die Auswirkungen von Fernbussen nur schwer eingeschätzt werden können. Diese Effekte haben sicherlich zur mangelnden Rentabilität und den jüngsten Einstellungen von wettbewerblichen Angeboten beigetragen. Eine Beurteilung der Funktionsfähigkeit eines eigenwirtschaftlichen und wettbewerblichen Schienenpersonenfernverkehrs kann jedoch erst erfolgen, wenn die bestehenden erheblichen Wettbewerbshindernisse ausgeräumt sind. Erst wenn sich entgegen den Erwartungen der Monopolkommission zeigen sollte, dass die Beseitigung der institutionellen Hürden nicht zu Markteintritten und einer vielversprechenden Wettbewerbsentwicklung führt, sollten restriktivere Wettbewerbsordnungen wie im SPNV diskutiert werden.

188. Eine solche Wettbewerbsordnung wird teilweise mit dem Konzept des „Deutschland-Takts“ verbunden. Das Ziel eines Deutschlandtakts ist es, das Zugangebot durch Integration der Taktfahrpläne des Fern- und Nahverkehrs so zu verknüpfen, dass häufigere und schnellere Verbindungen durch optimale Umsteigemöglichkeiten entstehen. Diese Einführung eines deutschlandweiten Integralen Taktfahrplans (ITF) soll mit koordiniertem und an diesem Fahrplan orientierten Infrastrukturausbau verbunden werden. Durch dieses Gesamtkonzept sollen Investitionen in die Infrastruktur effizienter erfolgen. Konkret bedeutet der Deutschland-Takt, dass im SPFV nationale Trassen vorkonstruiert und von Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellt werden. Damit erfolgt eine Abkehr vom Prinzip der Trassenkonstruktion auf Bestellung.[116] Zudem bedarf die konsequente Ausgestaltung des Deutschland-Takts einer Betriebspflicht mit Konzessionierung im SPFV und gegebenenfalls der Bezuschussung der Bedienung einzelner Relationen. Unklar ist derzeit, wer das Angebot an Trassen verantwortet, wie also Planung, Organisation und Finanzierung ausgestaltet werden sollen.[117] Im Ergebnis würde sich mit dem Deutschland-Takt im SPFV ein System ergeben, das in vielerlei Hinsicht vergleichbar mit den bestellten Verkehren des SPNV ist.

Die Einführung eines deutschlandweiten, integralen Taktfahrplans bietet prinzipiell die Möglichkeit, Kapazitäten effizienter auszunutzen, sichere Anschlussbeziehungen für die Fahrgäste zu garantieren und so die Attraktivität des Eisenbahnsektors zu erhöhen. Jedoch würde damit im Schienenpersonenfernverkehr das auf Angebotsfreiheit basierte aktuelle Wettbewerbsmodell infrage gestellt. Die Monopolkommission spricht sich da-

116 Bisher gibt es bestellbare, vorkonstruierte Trassen nur für Güterzüge auf den europäischen Güterverkehrskorridoren.

117 Das Bundesverkehrsministerium gab 2013 eine Machbarkeitsstudie für einen Deutschlandtakt im Schienenverkehr und 2014 eine ergänzende Untersuchung, in deren Rahmen vier Szenarien entwickelt und ausgewertet werden sollen, in Auftrag.

für aus, die bestehende Wettbewerbsordnung im SPFV nicht leichtfertig durch ein System zu ersetzen, in dem deutlich weniger Parameter durch den Wettbewerb kontrolliert werden.

4.2 Intermodaler Wettbewerb durch Buslinienfernverkehre

189. Seit zweieinhalb Jahren wird das allgemeine Personenfernverkehrsnetz in Deutschland durch ein Netz von Fernbusverbindungen ergänzt. Mit dem Inkrafttreten einer Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) war die seit 1935 bestehende staatliche Marktzutrittsschranke für Fernbusverbindungen in Deutschland zum Jahresbeginn 2013 beseitigt worden. Seitdem haben Marktteilnehmer umfangreiche deutschlandweite Fernbusliniennetze aufgebaut.[118] Fernbusangebote verbuchen mittlerweile erhebliche Fahrgastzahlen, im Jahr 2013 wurden 8,2 Mio. Fahrgäste befördert.[119] Dabei zeigt der noch junge Markt weiterhin eine deutliche Dynamik.

190. Die Monopolkommission hat die grundlegende und von ihr mehrfach geforderte Liberalisierung durch die Zulassung von eigenwirtschaftlichem Linienfernverkehr mit Bussen begrüßt.[120] Der sich schnell entwickelnde Markt zeigt deutlich, dass durch die Liberalisierung gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne erzielt werden konnten.

191. Die Monopolkommission sieht jedoch einige Einschränkungen der Liberalisierung kritisch und diesbezüglich Reformbedarf.[121] Zum Einen kann die bestehende Genehmigungspflicht einen effizienten Wettbewerb behindern, da hierdurch erhebliche Transaktionskosten für Unternehmen und Behörden entstehen. Durch die Genehmigung soll der Schutz von staatlich finanzierten Schienenpersonennahverkehren ermöglicht werden. Jedoch sollte der Wunsch nach Protektion des SPNV nach Ansicht der Monopolkommission nicht zu einer ungerechtfertigten Einschränkung des Wettbewerbs im eigenwirtschaftlichen Fernbusverkehr führen. Zum Zweiten sollte der Fernbusverkehr von der dreimonatigen Betriebspflicht nach § 21 Abs. 5 PBefG ausgenommen werden. Da die Fernbusunternehmen das Verkehrsangebot aufgrund eigener wirtschaftlicher Entscheidungen und nicht auf Basis öffentlicher Zuwendungen durchführen, sollte auch die Einstellung dieser Leistungen für die Unternehmen jederzeit eigenverantwortlich möglich sein.

192. Fernbusverbindungen stehen teilweise in Konkurrenz zu Eisenbahnlinien. Der bestehende intermodale Wettbewerb zwischen systemisch unterschiedlichen Verkehrsträgern optimiert auf der einen Seite den Verkehrsmix der Volkswirtschaft. Fernbusse verfügen gegenüber der Bahn auf vielen Relationen über Vorteile in Bezug auf die Kosten. Zudem sind sie international operabel und das Angebot kann auch kurzfristig flexibler angepasst werden. Auf der anderen Seite hat die Bahn Vorteile in Bezug auf den Komfort und die Geschwindigkeit. Dementsprechend unterscheiden sich auch die Nutzer der Verkehrsleistungen. Fernbusfahrgäste sind insbesondere preissensible Reisende, mit ge-

118 Vgl. Bundesamt für Güterverkehr, Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2014, 28. Januar 2015, http://www.bag.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Marktbeobachtung/Sonderberichte/SB_Fernbus.pdf?__blob=publicationFile, Abruf am 15. Juni 2015.

119 Statistisches Bundesamt, Boom bei Linienfernbussen 2013: Von 3 auf 8 Millionen Fahrgäste, Pressemitteilung Nr. 351 vom 8. Oktober 2014.

120 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Abschnitt 4.3.

121 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 231; Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 338 ff.

ringer Sensibilität für die Reisezeit. Kunden reisen überwiegend allein und zu privaten Zwecken.[122] Neben einem hohen Anteil von Studenten nutzen zunehmend auch ältere Menschen Fernbusse. Dabei stehen Fernbusse vor allem in Konkurrenz zu motorisiertem Individualverkehr und insbesondere Mitfahrgelegenheiten, was von vielen Fernbusfahrgästen zuvor genutzt wurde. Ein Großteil der Fernbuskunden hat vor der Liberalisierung auf Fernverkehrsfahrten verzichtet. Ein gewisser Kundenteil nutzt Fernbusse anstelle der Eisenbahn.

193. Aufgrund unterschiedlicher Präferenzen der Fahrgäste zeigen die Erfahrungen bisher, dass sich Fernbusse und Schienenpersonenfernverkehr gut ergänzen. So können sich erhebliche Verbesserungen für Kunden und Anbieter von Verkehrsleistungen und somit die gesamte Volkswirtschaft ergeben.

194. Unklar ist derzeit allerdings, inwiefern sich durch den Fernbusverkehr ein spürbarer Wettbewerbsdruck auf den Schienenpersonenfernverkehr entwickeln kann. Vielfach ergeben sich für Fernbusse dort Chancen, den Schienenpersonenfernverkehr zu ersetzen, wo Eisenbahnunternehmen Verbindungen aus wirtschaftlichen Gründen gestrichen haben. Dies betrifft oft internationale Verbindungen und Nachtzugverkehre.[123] Insgesamt wird davon ausgegangen, dass Schienenverkehrsunternehmen durchaus Fahrgäste an den Fernbus verlieren. Der Umfang dieses Verlusts ist jedoch nicht klar.[124] Derzeit existieren keine robusten wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Intensität des Wettbewerbs zwischen Fernbussen und Eisenbahn.[125] Anekdotische Hinweise auf diese Wettbewerbsintensität liefern die jüngsten Beispiele der Anpassung der Schienenpersonenfernverkehrsangebote. Die privaten Fernverkehrsunternehmen HKX und InterConnex stehen bzw. standen auf ihren jeweils angebotenen Relationen im Wettbewerb zu Fernbussen und haben ihre Verkehrsangebote mittlerweile reduziert bzw. ganz eingestellt. Der Wettbewerb zwischen Fernbussen und diesen privaten Schienenverkehrsangeboten ist als eher intensiv einzuschätzen, da jeweils relativ preissensible Fahrgäste angesprochen werden. Dagegen sind Kunden der DB Fernverkehr AG typischerweise weniger preissensibel und legen Wert auf kurze Reisezeiten. Dementsprechend ist die Wettbewerbsintensität geringer. Nachdem die Deutsche Bahn AG bis vor wenigen Monaten stets ankündigte, mit einer Ausdünnung des Fernverkehrsangebots auf die Liberalisierung des Fernbusverkehrs zu reagieren, wurde im März 2015 die Planung einer deutlichen Aus-

122 Vgl. Bundesamt für Güterverkehr, Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2014, a. a. O., S. 34 ff.

123 Vgl. Bundesamt für Güterverkehr, Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2014, a. a. O., S. 41 ff.

124 In einigen Darstellungen wird davon ausgegangen, dass über 30 Prozent der Fernbuskunden vom Schienenverkehr auf den Fernbus umgestiegen sind (vgl. Bundesamt für Güterverkehr, Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2014, a. a. O., S. 41). Die Zahl beruht nach Ansicht der Monopolkommission jedoch auf einem Missverständnis in Bezug auf die Interpretation einer Kundenumfrage der IGES Institut GmbH (IGES Institut GmbH, Pressemitteilung vom 17. April 2014). Hierbei wurden Fernbuskunden nach ihrem „üblicherweise bisher genutzten Verkehrsmittel“ gefragt, wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Dass 30 Prozent der Fernbusfahrgäste angaben, üblicherweise Fernzüge zu nutzen, lässt indes nicht den Schluss zu, dass für 30 Prozent der Fernbusfahrten ohne die Liberalisierung tatsächlich Fernzüge genutzt worden wären und somit der Scheinenpersonenfernverkehr im Jahr 2013 30 Prozent von 8,2 Mio. und damit 2,5 Mio. Kunden an den Fernbus verloren hat.

125 Eine Analyse zu Auswirkungen der Fernbusliberalisierung auf den Schienenpersonenverkehr hat die Deutsche Bahn AG als einziger Akteur, der über belastbare Daten zum Schienenpersonenfernverkehr verfügt, selbst in Auftrag gegeben. Diese Studie ist jedoch bisher nicht veröffentlicht. Der Monopolkommission sind keine belastbaren empirischen Studien zur Wettbewerbsintensität zwischen Bus und Bahn außerhalb Deutschlands bekannt.

weitung ihres Fernverkehrsangebots bekannt gegeben.[126] Zudem hat die Deutsche Bahn AG mit dem Interregio-Express-Zug (IRE) als eigenwirtschaftlichem Nahverkehrszug bereits ein Angebot für verhältnismäßig preis-, aber wenig zeitsensible Kunden geschaffen. Gleichzeitig soll auch die Qualität des gesamten Angebots steigen. Diese Veränderungen sind auch als Reaktion auf die Konkurrenz der Fernbusse zu sehen. Deutlich wird dies beispielsweise bei der Ankündigung der Deutschen Bahn AG, künftig in ICEs kostenlosen Zugang zum Internet über WLAN bereit zu stellen. Der kostenfreie Internetzugang ist in Fernbussen üblich und für Fahrgäste ein wichtiges Qualitätsmerkmal. Hierin zeigt sich exemplarisch, dass der Markteintritt der Fernbusse zu einer gewissen Belebung des Wettbewerbs im Personenfernverkehr geführt hat. Die Liberalisierung der Fernbusverkehre hat somit positive Auswirkungen auch auf Qualität und Preise und damit die Attraktivität des Schienenpersonenfernverkehrs.

Allerdings kann nach Überzeugung der Monopolkommission intermodale Konkurrenz allein intramodalen Wettbewerb nicht ersetzen. Aufgrund der systemisch erheblichen Differenzen der Verkehrsträger sind die Angebote zu unterschiedlich.

195. Im Zusammenhang mit dem Wettbewerb zwischen Fernbus- und Schienenverkehrsangeboten wird vermehrt die Frage diskutiert, ob eine Mautpflicht für Busse einzuführen ist. Eine solche Busmaut wäre nach Ansicht der Monopolkommission zur Gewährleistung eines unverfälschten Wettbewerbs zwischen Fernbus und Eisenbahn dann gerechtfertigt, wenn Fernbussen derzeit ihre gesamtwirtschaftlichen Kosten nicht verursachungsgerecht oder weniger verursachungsgerecht angelastet werden würden, als dies im Schienenverkehr der Fall ist. Aus den derzeit vorliegenden diesbezüglichen Studien ergeben sich jedoch keine Hinweise darauf, dass dies der Fall ist.[127] Allerdings kann eine insgesamt weitergehende Anrechnung externer Kosten für alle Verkehre auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse gesamtwirtschaftlich angemessen sein.

196. Die Liberalisierung des Fernbusverkehrs in Deutschland hat erhebliche Potenziale für Wohlfahrtssteigerungen aufgezeigt. Durch die Entwicklung des Fernbusmarktes wurden diese Potenziale bereits teilweise realisiert. Jedoch sind die Auswirkungen auf den Schienenpersonenfernverkehr eher gering. Die deutliche Nachfrage nach Fernbusverkehren lässt jedoch erahnen, dass es auch im SPFV erhebliche Nachfrage für ein vielfältigeres Leistungsangebot geben würde.

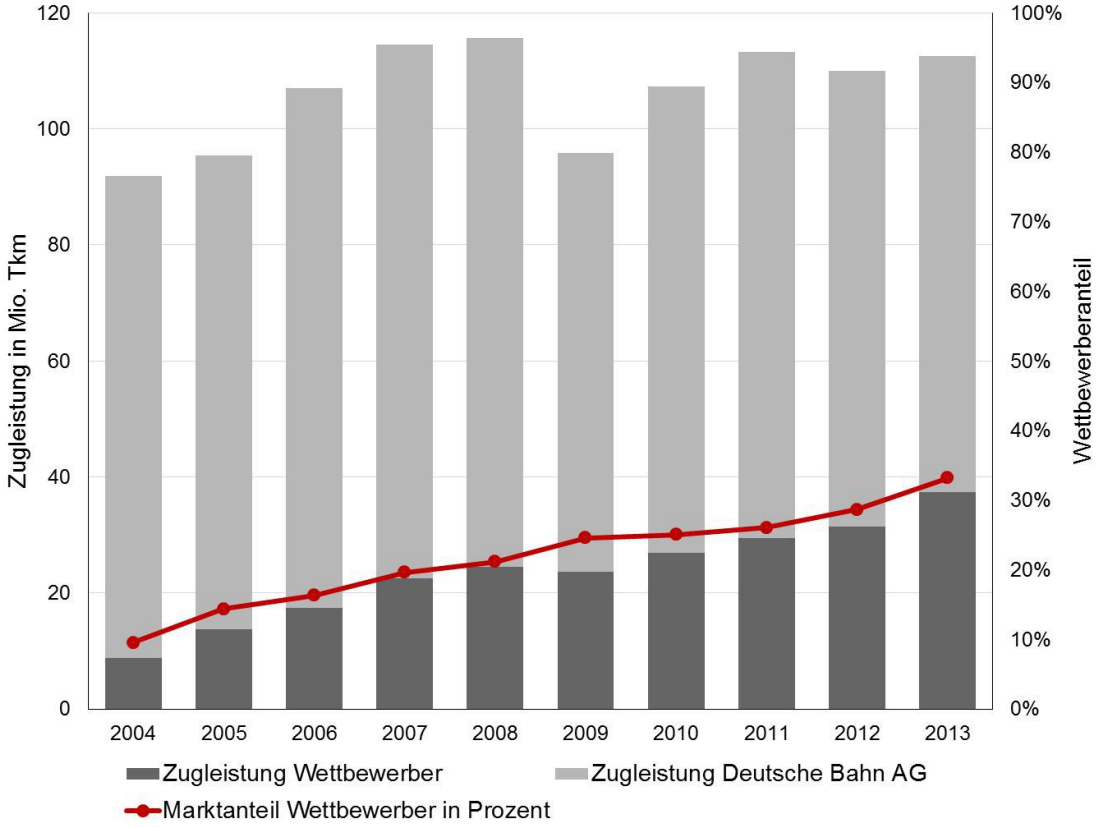
126 Deutsche Bahn AG, Pressemitteilung vom 18. März 2015, http://www.deutschebahn.com/de/presse/presseinformationen/pi_p/9074114/p20150318.html, Abruf am 15. Juni 2015.

127 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 335 sowie insbesondere DIW, Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahre 2007, Berlin 2009 und Infras/Fraunhofer ISI, Verkehrsträgeranalyse, Kosten, Erträge und Subventionen des Straßen-, Schienen- und Luftverkehrs in Deutschland, Endbericht, Zürich/Karlsruhe, 13. April 2010.

5. Wettbewerbsentwicklung und Wettbewerbshindernisse im Schienengüterverkehr

197. Nach einem massiven Einbruch während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 entwickelt sich der Güterverkehr in Deutschland insgesamt in den letzten Jahren wieder stabil. Das gilt auch für den Schienengüterverkehr. Der Anteil des Schienengüterverkehrs im Verhältnis zu anderen Transportformen (sogenannter Modal Split) bleibt dabei nahezu konstant. Das bedeutet, dass der Gütertransportmarkt insgesamt wächst, ohne dass der Schienengüterverkehr im Verhältnis zu LKW oder Binnenschifffahrt übermäßig davon profitiert.

Abbildung 5.1: Entwicklung des deutschen Schienengüterverkehrsmarktes



Quellen: Wettbewerbsberichte der Deutschen Bahn AG; eigene Darstellung

198. Die Schienengüterverkehrssparte der Deutschen Bahn, die DB Schenker Rail AG, ist mit mehr Wettbewerb konfrontiert als der Personenverkehr. Im Jahr 2013 ist der Marktanteil der Wettbewerber im deutschen Schienengüterverkehr auf ein Drittel des Marktes (33,2 Prozent) angestiegen.[128] Dieser Trend bestand bereits in den vergangenen Jahren (vgl. Abbildung 5.1) und könnte möglicherweise durch Maßnahmen für eine weitere Marktöffnung und zum Abbau vorhandener Diskriminierungsmöglichkeiten noch verstärkt werden.

128 Anzumerken ist, dass einige Wettbewerber 2013 erstmalig in die Erhebung aufgenommen wurden, sodass die Steigerungsrate nur beschränkt vergleichbar zu den Vorjahren ist. Vgl. Deutsche Bahn AG, Wettbewerbsbericht 2014, a. a. O., S. 15.

199. In den verschiedenen Marktsegmenten des Schienengüterverkehrs ist der Wettbewerb sehr unterschiedlich ausgeprägt. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Einzelwagenverkehr, Ganzzugverkehr und dem kombinierten Verkehr. Im Einzelwagenverkehr existiert kaum Wettbewerb und die Deutsche Bahn ist nahezu Monopolist. Der Einzelwagenverkehr zeichnet sich dadurch aus, dass einzelne Waggons mit unterschiedlicher Ladung und unterschiedlichen Ausgangs- sowie Zielorten zu Zügen zusammengesetzt werden. Zumeist müssen die Züge mehrfach neu konfiguriert, getrennt oder zusammengeführt werden. Es bestehen daher hohe Fixkosten und ein hohes Auslastungsrisiko. Darüber hinaus kann der Einzelwagenverkehr erst ab einem bestimmten Auftragsvolumen rentabel betrieben werden. Für Wettbewerber der Deutschen Bahn ist der Einzelwagenverkehr dadurch wenig attraktiv. Sie treten in diesem Markt nur als Subunternehmer der Deutschen Bahn auf. Eine ganz andere Wettbewerbssituation als im Einzelwagenverkehr liegt im Ganzzugverkehr vor. Die Wettbewerber bedienen hier mehr als ein Drittel des Marktes. Im Ganzzugverkehr werden große Mengen zumeist einheitlicher Güter gemeinsam transportiert, ohne dass es zu größeren Zugumbildungen kommt. Diese Transportleistung ist logistisch weniger anspruchsvoll und für Wettbewerber der Deutschen Bahn deutlich attraktiver. Gleiches gilt für den kombinierten Verkehr, bei dem der Vor- und Nachlauf auf der Straße bewältigt wird, sodass sich für das Schienengüterverkehrsunternehmen eine ähnliche logistische Situation wie im Ganzzugverkehr ergibt.

200. Die Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers (PwC) hat im Auftrag der Europäischen Kommission eine Studie zum Einzelwagenverkehr erstellt, die im November 2014 vorgestellt wurde.[129] Die Studie konstatiert einen Rückgang des Einzelwagenverkehrs in der gesamten Europäischen Union. Als Gründe nennt sie den Rückgang einiger typischer Transportgüter des Einzelwagenverkehrs wie Rohstoffe zur Metallerzeugung, zunehmende Konkurrenz durch den Straßengüterverkehr, Unzufriedenheit der Kunden wegen Verspätungen und nicht umgesetzte technische Innovationen. Die Autoren der Studie empfehlen Maßnahmen für eine Stärkung des Einzelwagenverkehrs, die sie an die EU, die EU-Mitgliedstaaten und Marktakteure richten. Die Monopolkommission befürwortet die vorgeschlagenen Maßnahmen, die auf unbürokratische Abläufe und vereinfachte Prozesse abzielen. So empfehlen die Autoren eine vereinfachte Zertifizierung für Gleisanschlüsse und angepasste Betriebsanforderungen für Nebengleise, auf denen nur Güterverkehrszüge verkehren. Kritisch zu sehen ist dagegen die aus Steuern finanzierte Förderung von technischen Innovationen.

201. Für den Transport bestimmter Güter wie Erze, Kohle, Koks oder Sand auf der Schiene sind spezielle Waggons erforderlich. Die DB Schenker verfügt über derartiges Rollmaterial und besitzt dadurch in diesem Marktsegment einen historisch bedingten Wettbewerbsvorteil. Wie in den vergangenen Gutachten bereits ausgeführt, konnte sich bisher kein Markt für die Anmietung speziellen Rollmaterials entwickeln, sodass die Deutsche Bahn AG hier eine sehr dominante Position innehat.[130] Mittelfristig könnte sich die Wettbewerbssituation auf diesem Markt jedoch verbessern, da das Zugmaterial

129 PwC, Study on Single Wagonload Traffic in Europe: Objectives, results and recommendations, European Rail Freight Days, Brüssel, Präsentation vom 28. November 2014.

130 Siehe Monopolkommission, 2013, Sondergutachten 64, a. a. O. Tz. 236; Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 348.

der Deutschen Bahn zum Teil veraltet ist, sodass die Deutsche Bahn ihre Sonderstellung gegenüber den Wettbewerbern nach und nach einbüßen dürfte.

202. Verschiedene weitere Wettbewerbshindernisse, die in diesem Gutachten bereits an anderer Stelle dargestellt wurden, gelten auch für den Schienengüterverkehr. In besonderer Weise sind Schienengüterverkehrsunternehmen von Diskriminierung beim Zugang zu Trassen und relevanten Serviceeinrichtungen, der Entgeltfestlegung sowie dem verbleibenden Diskriminierungspotenzial beim Bahnstrom betroffen. Gütertransporte müssen, anders als der Personenverkehr, häufig kurzfristig geplant und organisiert werden, was die Gefahr von Behinderungen durch zeitliche Verzögerungen vergrößert.

203. Insbesondere der internationale Schienengüterverkehr, aber auch der internationale Schienenpersonenverkehr würde im übrigen von einer schnellen Umsetzung der „technischen Säule“ des vierten Europäischen Eisenbahnpakets profitieren. Die technische Säule ist im Gesetzgebungsprozess bereits weit vorangeschritten und könnte schnell zum Abschluss gebracht werden. Die Neuregelungen vereinheitlichen die nationalen Zulassungsverfahren für Eisenbahnunternehmen und Schienenfahrzeuge. Die Rolle der Europäischen Eisenbahnagentur (European Railway Agency, ERA) bei Sicherheitsbescheinigungen und der Genehmigung von Fahrzeugen wird deutlich gestärkt. Die Europäische Eisenbahnagentur kann verbindliche Genehmigungen aussprechen, die über die Grenzen eines Mitgliedsstaats hinaus gültig sind. So können besonders bei grenzüberschreitendem Zugverkehr die Dauer der Genehmigungsverfahren und deren Kosten gesenkt werden. Die Monopolkommission sieht die Umsetzung der technischen Säule als wichtigen Schritt an, um die Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahnsektors zu steigern. Es sollte darauf geachtet werden, dass durch die Übertragung von Kompetenzen der nationalen Eisenbahnbehörden an die Europäische Eisenbahnagentur kein unverhältnismäßiger Aufwand für kleine Eisenbahnunternehmen, etwa in Form von Übersetzungskosten, entsteht.

6. Fazit und Handlungsempfehlungen

204. Die Monopolkommission sieht die Entwicklung des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor weiterhin als nicht zufriedenstellend an. In den letzten Jahren gab es keine signifikanten Veränderungen der Situation. Die Deutsche Bahn AG dominiert die Segmente SPNV, SPFV und SGV deutlich und wird diese Dominanz bei gleich bleibendem Trend auch mittel- bis langfristig behaupten. Die Monopolkommission geht davon aus, dass im Eisenbahnsektor weiterhin erhebliches Potenzial für die Entwicklung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs und damit einhergehende Wohlfahrtssteigerungen besteht. Um dieses Potenzial zu heben, ist eine umfassende Neugestaltung der Rahmenbedingungen erforderlich, sodass wichtige Wettbewerbshindernisse abgebaut und die stagnierende Entwicklung entscheidend gestärkt werden. Aktuell betätigen sich politische Entscheidungsträger jedoch nicht als Initiatoren für eine erfolgreiche Wettbewerbsentwicklung.

205. Der vorliegende Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes eignet sich kaum dazu, dem Wettbewerb im Eisenbahnsektor neue Impulse zu geben.

- Das Konzept der Eins-zu-eins-Umsetzung der europäischen Richtlinie schwächt die Regulierung und die Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene.
- Bei einer starken Orientierung an der Europäischen Richtlinie sollte soweit wie möglich auf bestehendem nationalen Recht aufgebaut werden, um Rechtsunsicherheiten so gering wie möglich zu halten und Rückschritte zu vermeiden.
- Positive Ansätze des Gesetzentwurfs sind die Einführung einer Anreizregulierung sowie einer Ex-ante-Genehmigung der Entgelte, die Zusammenführung der relevanten Vorschriften aus AEG und EIBV und die Stärkung der Bundesnetzagentur. Diese Ansätze sollten entschlossen umgesetzt und weiterentwickelt werden, um die Rahmenbedingungen für eine Intensivierung des Wettbewerbs zu verbessern.
- Die Anreizregulierung sollte konsequent und ohne Ausnahmen eingeführt werden. Regelungen, die es ermöglichen, einen vertraglichen Produktivitätsfortschritt festzuschreiben, sollten gestrichen werden. Die Erhöhung der Infrastrukturentgelte sollte nicht gesetzlich an die Steigerung der Regionalisierungsmittel gekoppelt werden.
- Der Gesetzentwurf sollte für einen effektiven Vollzug der Regulierung um strenge Kontroll- und Auskunftsbefugnisse sowie Vorgaben zur regulatorischen Rechnungslegung ergänzt werden.
- Der Bundesnetzagentur sollten umfassende Prüfrechte für die Nutzungsbedingungen von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen eingeräumt werden. Zudem sollten die Mindestinhalte von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen an die von Schienenwegen angepasst werden.
- Die Regulierung sollte flexibel an wesentlichen Einrichtungen ausgerichtet sein. Daher sollte eine unabhängige Institution auf Grundlage einer Marktprüfung Deregulierungspotenziale für Serviceeinrichtungen beurteilen.

- Der Monopolkommission sollte zur Erfüllung ihres Auftrags gesetzlich ein Akteneinsichtsrecht bei der Bundesnetzagentur eingeräumt werden.

206. Im Sinne der Fortentwicklung des Gesetzesrahmens sollten weitergehende Veränderungen angestrebt werden:

- Die Transportunternehmen der Deutschen Bahn AG sollten privatisiert und so von den Infrastrukturgesellschaften getrennt werden. Zur kurzfristigen Verringerung der bestehenden Ineffizienzen sollte der deutsche Gesetzgeber Vorschriften für die organisatorische Trennung von Infrastruktur- und Transportgesellschaften erlassen.

- Infrastrukturbetreibern sollten weitergehende Transparenzpflichten auferlegt werden. Zugangsberechtigte sollten insbesondere detaillierte Informationen zur Trassenbelegung, bestehenden Rahmenverträgen sowie Art und Beschaffenheit von Trassen erhalten.

- Notwendig ist eine grundlegende Reform der Rahmenvertragsregelungen, um die langfristige Planungssicherheit in Bezug auf die Trassenvergabe zu erhöhen.

- Das Verfahren, nach dem die Anbieter im Schienenpersonennahverkehr ihre Leistungen zu einem bundesweit gültigen Tarif anbieten, ist gesetzlich auszugestalten, um die erheblichen Wettbewerbshindernisse, die sich durch die Tarif- und Vertriebssysteme ergeben, zu beseitigen.

- Die Berechnung der Netzentgelte für Bahnstrom sollte nur anhand des Verbrauchs ohne Berücksichtigung der Lastspitzen erfolgen.

207. In den einzelnen Segmenten des Schienenverkehrs bedarf es spezieller Veränderungen:

- Im SPNV sollten Aufgabenträger zum Vorteil des Gemeinwohls bei der Vergabe von Verkehrsverträgen prinzipiell auch bei der Vergabe von Folgeverträgen wettbewerbliche Ausschreibungen durchführen.

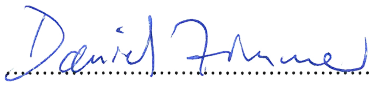
- Die Aufgabenträger sollten einfache und schlanke Ausschreibungsverfahren mit einheitlichen, standardisierten Anforderungen und Strukturierungen gestalten, die den Eisenbahnverkehrsunternehmen die Teilnahme am Wettbewerb erleichtert.

- Zur nachhaltigen Sicherung des Wettbewerbs ist es erforderlich, dass Aufgabenträger ihr Engagement bei der Fahrzeugfinanzierung deutlich reduzieren und ihre Aktivitäten an der langfristigen Marktentwicklung orientieren.

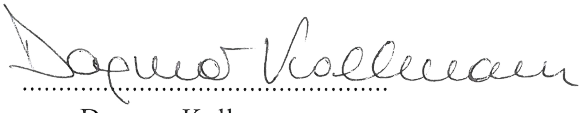
- Die bestehende Wettbewerbsordnung im SPFV sollte nicht leichtfertig durch ein System bestellter Verkehre ersetzt werden, in dem deutlich weniger Parameter durch den Wettbewerb kontrolliert werden.

208. Insgesamt geht die Monopolkommission davon aus, dass im Eisenbahnsektor weiterhin erhebliches Potenzial für die Entwicklung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs und damit einhergehende Wohlfahrtssteigerungen besteht.

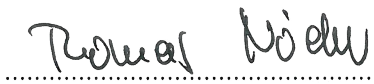
Bonn, im Juli 2015



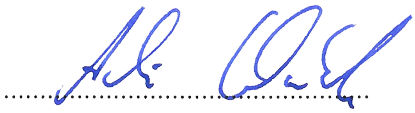
Daniel Zimmer



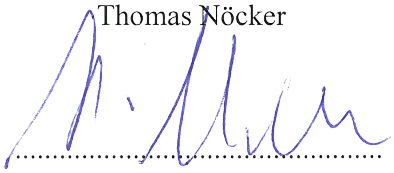
Dagmar Kollmann



Thomas Nöcker



Achim Wambach



Angelika Westerwelle