

Wettbewerb 2024

XXV. Hauptgutachten

Kurzfassung

Gutachten der Monopolkommission
gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB

Kapitel I

Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland

K1. Gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB hat die Monopolkommission den gesetzlichen Auftrag, den Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland zu beurteilen. Diesen Auftrag erfüllt die Monopolkommission, indem sie zum einen die gesamtwirtschaftliche, d. h. **aggregierte Unternehmenskonzentration** und zum anderen die Entwicklung der **Unternehmenskonzentration in den Wirtschaftsbereichen** ermittelt. Dies geschieht auf Basis der inländischen Wertschöpfung. Darüber hinaus werden **unternehmensspezifische Preisaufschläge**, die als Indikator für Marktmacht dienen können, berechnet und zur Einschätzung der wettbewerblichen Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe sowie im Handel- und Dienstleistungsbereich verwendet. Preisaufschläge spiegeln unabhängig von der Marktstruktur auf Unternehmensebene den Wettbewerbsdruck wider.

K2. Zur Beurteilung der aggregierten Unternehmenskonzentration ermittelt die Monopolkommission regelmäßig die einhundert größten Unternehmen in Deutschland und deren Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Verglichen mit dem Basisjahr 2020 ist dieser **Anteil um etwa zehn Prozent gestiegen** und beträgt im Berichtsjahr 2022 etwa 15 Prozent. Damit kehrt sich der seit 2012 erkennbare abnehmende Trend um. Als weiteren Indikator ermittelt die Monopolkommission **die personellen Verflechtungen und die Kapitalverflechtungen zwischen den „100 Größten“**. Aus dem Kreis der „100 Größten“ halten 11 Unternehmen Anteile an 27 Unternehmen aus diesem Kreis, die 1 Prozent übersteigen. Die Gesamtzahl an Kapitalbeteiligungen der „100 Größten“ untereinander liegt im Berichtsjahr 2022 bei 40. Das sind zwei Beteiligungsfälle weniger als im Berichtsjahr 2020 und 13 Beteiligungsfälle weniger als im Berichtsjahr 2018. Die Entwicklung der personellen Verflechtungen wird anhand der Verflechtungen über Mitglieder der Geschäftsführung, d. h. der Fälle, in denen Geschäftsführungsmitglieder eines Unternehmens in Kontrollgremien anderer Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ vertreten waren, und Verflechtungen über Personen ohne Geschäftsführungsmandat, die Mandate in Kontrollgremien mehrerer Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ hielten, beurteilt. Im Berichtsjahr 2022 befinden sich beide Werte weiterhin auf einem niedrigen Niveau. Die Anzahl an Verflechtungen über Geschäftsführungsmitglieder betrug ebenso wie im Berichtsjahr 2020 32 und die Anzahl an Verflechtungen über Personen ohne Geschäfts-führungsmandat stieg auf 81 (Berichtsjahr 2020: 71).

K3. Beide Entwicklungen – bei den „100 Größten“ und den personellen Verflechtungen – weisen an sich auf leichte Verschärfungen im Sinne gesteigener Vermachtungsgefahren hin. Diese sind allerdings sehr moderat und sind im Fall der "100 Größten" wohl auf Sondereffekte (Ende der Corona-Effekte; russischer Angriffskrieg auf die Ukraine) zurückzuführen. Sie sollten gleichwohl im Auge behalten werden.

K4. Der **gesamtwirtschaftliche Trend der Unternehmenskonzentration bleibt weitgehend unverändert**, wobei ein allgemeiner Anstieg zu verzeichnen ist, der jedoch abflacht. Dieser Trend ist hauptsächlich in der Industrie und im Handel zu beobachten. Im Gegensatz dazu zeigt der Dienstleistungssektor einen abnehmenden, ebenfalls abflachenden Trend in der aggregierten Unternehmenskonzentration.

K5. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Untersuchung der aggregierten Preisauflschläge. Diese verbleiben auf einem moderaten Niveau. **Während in der Industrie ein ansteigender Trend beobachtet wird, sinken die Preisauflschläge im Dienstleistungssektor.** Eine **Neuerung** in diesem Hauptgutachten ist die **Untersuchung der Nachfragemacht von Unternehmen auf den Arbeitsmärkten. Im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor zeigt sich ein ähnlicher Abwärtstrend.** Zu Beginn im Jahr 2007 konnten Unternehmen die Gehälter deutlich unter dem Beitrag der Arbeitnehmer zum Unternehmenserfolg festsetzen, jedoch ist die Nachfragemacht in der Industrie kontinuierlich gesunken. Im Dienstleistungssektor ist ebenfalls ein fallender Trend erkennbar, der jedoch seit 2014 relativ stabil verläuft.

K6. Zudem wird der Zusammenhang zwischen Preisauflschlägen und steigenden Preisen untersucht. **Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gibt es keine Evidenz dafür, dass steigende Preisauflschläge eine Hauptursache für steigende Preise sind. Im Gegenteil, die empirische Evidenz ist konsistent mit einer unvollständigen Weitergabe von Kostenschocks:** Kostensenkungen gehen mit Preissenkungen und steigenden Preisauflschlägen einher, während Kostensteigerungen mit Preiserhöhungen und sinkenden Preisauflschlägen einhergehen.

K7. Eine Analyse der Lebensmittellieferkette **zeigt, dass seit 2007 eine Verschiebung der Preisauflschläge vom Agrarsektor hin zu den nachgelagerten Märkten der Lebensmittelverarbeitung und des Lebensmitteleinzelhandels stattgefunden hat.** Im Lebensmitteleinzelhandel wird eine Nichtweitergabe von Kostensenkungen festgestellt, die ein Hinweis für oligopolistisches Verhalten darstellt. Diese aggregierten Untersuchungen sind jedoch gerade aufgrund der inneren Komplexität verschiedener Lieferketten im Lebensmittelsektor nicht hinreichend, um auf dieser Basis wirksame Politikmaßnahmen vorzunehmen. Die Durchführung weiterer Analysen erscheint deshalb notwendig und sinnvoll, um passgenaue Maßnahmen ergreifen zu können.

Kapitel II

Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis

K8. In Kapitel II entwickelt die Monopolkommission auf der Grundlage der deutschen und europäischen kartellrechtlichen Entscheidungspraxis im Berichtszeitraum Handlungsempfehlungen an Gesetzgeber und Wettbewerbsbehörden.

K9. Im Rahmen der legislativen Entwicklungen blickt die Monopolkommission zunächst zurück auf die **11. GWB-Novelle**. Deren bedeutendste Änderung ist die Einführung verstoßunabhängiger Eingriffsbefugnisse für das Bundeskartellamt im Anschluss an eine Sektoruntersuchung. Die Monopolkommission hat mit verschiedenen Vorschlägen, unter anderem zu den materiellen und formellen Voraussetzungen für den Erlass von Abhilfemaßnahmen, zur Ausgestaltung der neuen Regeln beigetragen. Für die **12. GWB-Novelle** sind Anpassungen unter anderem im Bereich der Fusionskontrolle, des Ministererlaubnisverfahrens und bei der Durchsetzung des Verbraucherrechts zu erwarten. Der Versuch, die kollektive Durchsetzung von Kartellschäden durch das **Verbraucherrechtedurchsetzungsgesetz** zu stärken, ist immerhin ein Schritt in die richtige Richtung. Die geplante Ausweitung der bestehenden **Ausnahme von der Fusionskontrolle für Zusammenschlüsse im Krankenhausbereich** ist dagegen genauso abzulehnen wie die lediglich symbolhafte Anpassung einer Vorschrift zur **Beschränkung des Kartellverbots bei bestimmten forstwirtschaftlichen Kooperationen**. Auf Unionsebene ist unter anderem das Inkrafttreten des **Gesetzes über digitale Märkte** sowie der **Drittstaatensubventionsverordnung** erwähnenswert.

K10. Bei der Entscheidungspraxis macht sich die **zunehmende Digitalisierung** der Wirtschaft besonders in der Fusionskontrolle und – mehr noch – der Missbrauchsaufsicht bemerkbar. Das Bundeskartellamt hat **zahlreiche Verfahren gegen (potenzielle) Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb** gemäß § 19a Abs. 1 und 2 GWB eingeleitet und teilweise bereits abgeschlossen, unter anderem wegen der Datenverarbeitung durch Alphabet/Google. Die Europäische Kommission setzt das **allgemeine Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden** Stellung gegenüber den großen Digitalkonzernen durch.

K11. Während die Monopolkommission die neue Praxis der Europäischen Kommission zu **unterschwelligem Verweisen durch Mitgliedstaaten kritisch** sieht, erscheint ihr im Einzelfall eine missbrauchsrechtliche Ex-Post-Prüfung von Zusammenschlüssen **nach Maßgabe des EuGH-Urteils in der Rechtssache Towercast sinnvoll**. Der Fokus sollte aber auf einer Stärkung der verpflichtenden Ex-ante-Fusionskontrolle liegen. Die Monopolkommission spricht sich deshalb **gegen eine erneute Anhebung der Inlandsumsatzschwellen im GWB** aus. Zudem empfiehlt sie weiterhin, den **Anwendungsbereich der deutschen Transaktionswertschwelle** auf voraussichtliche künftige Inlandstätigkeiten des zu erwerbenden Unternehmens **zu erweitern und eine entsprechende Schwelle auf Unionsebene einzuführen**.

K12. Aus Sicht der Monopolkommission sollten Wettbewerbsbeschränkungen im **Sportsektor im Fokus der Kartellrechtsdurchsetzung** stehen. Es besteht in der Regel ein großes Machtgefälle zugunsten der Sportverbände, die sich dieses häufig durch weitreichende Regeln zunutze machen. Aktuelle Beispiele hierfür sind pauschale Verbote konkurrierender Wettkämpfe und

ein neues Spielervermittler-Reglement der FIFA. Nach der EuGH-Rechtsprechung sind **kartellrechtliche Privilegierungen in solchen Fällen restriktiv anzuwenden**. Die privatrechtliche Kartellrechtsdurchsetzung spielt im Sportsektor zwar eine durchaus große Rolle. Einen behördlichen Beitrag könnten allerdings **Leitlinien der Europäischen Kommission** darstellen.

K13. Die Monopolkommission **begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission zur Veröffentlichung von Leitlinien zu Behinderungsmisbräuchen**. In den geplanten Leitlinien sollte die Europäische Kommission darauf hinwirken, **Misbrauchsverfahren abzukürzen und mehr Rechtssicherheit zu schaffen**. Die Monopolkommission empfiehlt, anhand konkreter Fallgruppen und abstrakter Kriterien solche Verhaltensweisen zu identifizieren bzw. identifizierbar zu machen, **bei denen auf eine (ausführliche) Auswirkungsanalyse verzichtet werden kann**. Insbesondere kommt bei dem Missbrauchsverbot eine grundsätzliche Differenzierung zwischen mehr oder weniger schädlichen Verhaltensweisen entsprechend der gesetzlichen Systematik des Kartellverbots – hier: bezweckte bzw. bewirkte Wettbewerbsbeschränkungen – in Betracht.

K14. Die **Organhaftung** in Kapitalgesellschaften sollte im Fall von Schäden durch aufgedeckte Kartelle (z. B. Geldbußen) nicht vollständig ausgeschlossen werden, um die **Anreize zu kartellrechtskonformer Unternehmensführung** zu erhalten. Bei der Bemessung der Schäden sollte allerdings der **Kartellgewinn** des Unternehmens eine bedeutende Rolle spielen, um die Abschöpfungswirkung der Kartellsanktionen nicht zu unterlaufen. Die Monopolkommission empfiehlt, **dem Unternehmen die Beweislast hierfür aufzuerlegen**. Das Unternehmen muss also nicht nur beweisen, in welcher Höhe ihm durch das Kartell Schäden entstanden sind, sondern auch, dass den geltend gemachten Schäden kein Vorteil in mindestens gleicher Höhe gegenübersteht.

K15. Wettbewerbsbehörden müssen die **Auswirkungen eines Zusammenschlusses vor dessen Vollzug bewerten**. Bei dieser Prognoseentscheidung besteht eine **unvermeidliche Unsicherheit über die Richtigkeit der Fusionskontrollentscheidung, einschließlich der Zuverlässigkeit der Prüfinstrumente**. Mithilfe von **Ex-post-Evaluationen** können die **tatsächlichen Auswirkungen von Fusionskontrollentscheidungen einschließlich der Ausgestaltung und Umsetzung von Nebenbestimmungen** beurteilt und im Anschluss die Anwendungspraxis der Wettbewerbsbehörde verbessert werden. Deshalb werden Ex-post-Evaluationen von vielen Wettbewerbsbehörden genutzt, jedoch bisher nicht vom Bundeskartellamt. Die Monopolkommission empfiehlt eine **stärkere Evaluationskultur in der Fusionskontrolle**, um eine evidenzbasierte Wirtschaftspolitik zu etablieren.

K16. Die Monopolkommission empfiehlt den zügigen Aufbau einer **umfangreichen Verfahrensdatenbank** für deutsche Fusionskontrollentscheidungen durch das Bundeskartellamt mit Blick auf künftige Entscheidungen. Diese erlaubt es, die Verfahrenspraxis zu evaluieren, erleichtert das operative Tagesgeschäft und unterstützt die strategische Weiterentwicklung der Wettbewerbsbehörde. Diese Vorteile rechtfertigen den mit dem Aufbau der Datenbank einhergehenden Aufwand.

Kapitel III

Ein ökonomisches Prüfkonzept für digitale Ökosysteme

K17. Digitale Ökosysteme zeichnen sich dadurch aus, dass Akteure/Dienste/Plattformen/Produkte in einem kompatiblen und komplementären Verhältnis zueinanderstehen. Die Akteure sind über die gemeinsame Nutzung bestimmter Standards und gegebenenfalls Datenbestände miteinander verknüpft und können ihr Mehrwertangebot produkte-, dienstleistungs-, märkte- oder sektorübergreifend anbieten. **Digitale Ökosysteme unterscheiden sich konzeptionell von regulären digitalen Plattformen und Netzwerken und sollten deshalb auch mithilfe spezifischer Kriterien identifiziert werden.** Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie eine ökonomische Analyse dazu aussehen sollte. **Anhand von drei Prüfschritten wird ein ökonomisches Prüfkonzept für die Identifikation digitaler Ökosysteme vorgeschlagen: 1) Systemische Faktoren untersuchen; 2) Ökosystem-Macht bestimmen und 3) Potenzial für Diskriminierungs- und Hebelpraktiken identifizieren.**

K18. Von digitalen Ökosystemen gehen besondere Gefährdungen für den Wettbewerb aus, die über diejenigen Gefährdungslagen bei einfachen digitalen Plattform- und Netzwerkdiensten weit hinausgehen. **Daher sollte aus Sicht der Monopolkommission § 19a GWB explizit auf digitale Ökosysteme ausgerichtet werden.** Damit die Kriterien des § 19a Abs. 1 GWB in einem erkennbaren Zusammenhang stehen und dem ökonomischen Konzept des digitalen Ökosystems entsprechen können, ist aus Sicht der Monopolkommission zu zeigen, wie ihr Verhältnis zueinander ist und wie sie in Bezug auf die Schaffung und Erweiterung wirtschaftlicher Macht (d. h. Ökosystem-Macht) gemeinsam wirken.

K19. Der Gesetzgeber sollte § 19a Abs. 1 GWB so fassen, dass eine umfassende Analyse der nicht-generischen Komplementaritäten erfolgt. Denn diese führen zu Regelsetzungsmacht für den Orchestrator eines zentralisierten Ökosystems, erzeugen Anreize für Hebelstrategien und Diskriminierungspraktiken, schaffen erhebliche Abhängigkeiten für dritte Unternehmen und machen den wesentlichen Unterschied zwischen dem Phänomen des digitalen Ökosystems und regulären digitalen Diensten, Netzwerken und Plattformen aus ökonomischer Sicht aus.

K20. Die Monopolkommission empfiehlt daher, § 19a (Abs. 1) GWB eindeutig auf den dem wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisstand entsprechenden Analyserahmen auszurichten, um so in einer Gesamtbetrachtung digitale Ökosysteme und die daraus resultierenden besonderen Gefährdungslagen für den Wettbewerb angemessen identifizieren und adressieren zu können. **Die Monopolkommission schlägt vor, den Kriterienkatalog in § 19a Abs. 1 Satz 2 GWB entsprechend neu zu fassen: „Bei der Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung eines Unternehmens für den Wettbewerb sind insbesondere zu berücksichtigen: 1. die nicht-generischen Komplementaritäten zwischen Akteuren, Daten, Diensten, Plattformen, Produkten des digitalen Ökosystems, 2. das Vorliegen autonomer Akteure mit gemeinsamem Mehrwertangebot für Verbraucher, 3. die Existenz einer modularen Organisationsstruktur mit einem zentralen Ökosystem-Betreiber.“** Durch die drei vorgeschlagenen Kriterien würde das Ökosystem-Konzept in § 19a Abs. 1 GWB verankert. Dies trägt zu einer Konkretisierung der Normadressatenstellung bei und ermöglicht eine präzisere ökonomische Erfassung digitaler Ökosysteme. **Die Monopolkommission ist der Ansicht, dass**

ein klares Konzept den Fokus auf die tatsächlichen Probleme ermöglicht und unabhängig von der gesetzgeberischen Umsetzung schon jetzt der Spielraum der Norm insbesondere auch bei der weiteren Anwendung der Norm einschließlich des § 19a Abs. 2 GWB darauf ausgerichtet werden sollte.

Kapitel IV

Datenzugang aus wettbewerbspolitischer Sicht

K21. Die **Kontrolle über Daten als Wettbewerbsfaktor** gewinnt nicht nur in digitalen, sondern auch in klassischen Märkten an Bedeutung. Den Zugang von Unternehmen zu Daten anderer Unternehmen zu erleichtern, kann daher wettbewerbspolitisch gewünscht sein. Das Ziel dieses Kapitels ist es, mehr konzeptionelle Klarheit bei der Prüfung von Datenzugangsansprüchen zu schaffen, um relevante Probleme und mögliche Lösungen identifizieren zu können – analog zum vorherigen Kapitel über ein ökonomisches Prüfkonzept für digitale Ökosysteme.

K22. **Es gibt bereits einige gesetzliche Regelungen, die sich mit Datenzugang befassen.** Ein Anspruch auf Datenzugang kann sich z. B. aus den Vorgaben des allgemeinen Wettbewerbsrechts ergeben. Daneben wurden unter anderem bezüglich digitaler Plattformen speziellere Daten Zugangsregelungen geschaffen und der Data Act enthält sektorübergreifende Datenzugangsregelungen für vernetzte Produkte und damit verbundene Dienste. Bei der Anwendung gilt erstens, dass speziellere Normen vorrangig sind und zweitens der Grundsatz der Normenhierarchie, d. h. insbesondere der Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht. Zugleich ordnen sektorspezifische Regelungen in der Regel ausdrücklich an, dass allgemeine Regelungen wie das Wettbewerbsrecht unberührt bleiben. **Da viele Normen die Voraussetzungen eines Datenzugangs nicht ausdrücklich selbst regeln, sondern nur als einen möglichen Anwendungsfall miterfassen, ist in der Praxis oft noch unklar, wie sie genau anzuwenden sind.** Zu diesem Zweck werden im vorliegenden Kapitel **Prüfungsschemata für die Fusions- und Missbrauchskontrolle erarbeitet**, die eine erste Basis für zukünftige verfeinerte Schemata bilden sollen.

K23. Bei **Zusammenschlussverfahren** empfiehlt die Monopolkommission (1), **bei jeder Zusammenschlusspartei die wettbewerbslich relevanten Daten zu ermitteln**, zu denen Dritten bereits Zugang gewährt wird, zu denen Dritten bisher kein Zugang gewährt wurde, obwohl sie bereits erfasst werden, und zu denen Zugang gewährt werden könnte, wenn sie erfasst würden. Als folgenden Schritt empfiehlt die Monopolkommission (2), für jeden der identifizierten (potenziellen) Datenzugänge zu klären, **ob durch den Zusammenschluss Änderungen zu erwarten sind, die sich erheblich auf die Wettbewerbssituation auswirken**. Schließlich empfiehlt die Monopolkommission (3) zu prüfen, **ob die zu erwartenden Änderungen negativ oder positiv auf die Wettbewerbssituation wirken**. Daten, die als Input in Dienstleistungen oder Produkte einfließen, könnten die Wettbewerbsintensität sowohl stärken als auch vermindern. Daten, die das Marktgeschehen betreffen, könnten von den Unternehmen für eine wettbewerbschädliche Koordinierung z. B. von Preisen oder Qualität genutzt werden.

K24. Bei **Missbrauchsverfahren** sollte nach Ansicht der Monopolkommission die **Leitfrage** sein, **ob ein besonderer Datenzugang existiert**, durch den sich das marktstarke Unternehmen dem Wettbewerbsdruck entziehen kann. Sie empfiehlt dazu eine Prüfung relevanter Kriterien in Bezug auf Datenzugänge anhand von sechs Schritten: **(1) eine Analyse der Ausgangssituation, (2) die Ermittlung kontextspezifischer Faktoren, (3) die Beurteilung der Auswirkungen auf die Marktstruktur und den Wettbewerbsprozess, (4) die Abwägung von Interessen bei**

der Entscheidung über Datenzugangsansprüche, (5) die Ermittlung eines angemessenen Entgelts und (6) die Festlegung der technischen Ausgestaltung des Datenzugangs.

Kapitel V

Wettbewerb im Fernwärmemarkt

K25. Der Fernwärmemarkt befindet sich im Umbruch: Einerseits sollen die bestehenden Fernwärmenetze bis spätestens 2045 vollständig **dekarbonisiert** werden, andererseits gilt Fernwärme als wichtige Technologie für die Wärmewende und soll noch weiter **ausgebaut** werden. Die Monopolkommission empfiehlt eindringlich, bei diesen Transformationsanstrengungen entweder einen **funktionierenden Wettbewerb** sicherzustellen oder – wo dies nicht möglich ist – einen entsprechenden **Regulierungsrahmen als kontrollierenden „Als-ob-Wettbewerb“** zu implementieren. Wettbewerb kann im Rahmen der Wärmewende gewährleisten, dass bei der Gebäudeheizung die effizientesten Technologien eingesetzt werden. Er bewirkt auf diesem Wege niedrige Wärmepreise und schafft die dringend benötigte Akzeptanz für die Transformationsanstrengungen in der Bevölkerung.

K26. Fernwärmenetze sind allerdings vollständig **vertikal integrierte natürliche Monopole**. Ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Fernwärmeanbietern findet nicht statt. Ein Systemwettbewerb mit anderen Heiztechnologien kann vor der Entscheidung von Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern über den Einbau eines Heizungssystems bestehen. In vielen Fällen existiert aufgrund technischer oder baulicher Einschränkungen jedoch keine wirtschaftlich vertretbare Alternative zum Anschluss an ein Fernwärmenetz. Im Anschluss an die Systementscheidung sind Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer aufgrund von Lock-in-Effekten weitgehend an ihre Heizungswahl gebunden.

K27. Die Monopolkommission hat erstmals **empirische Untersuchungen** des Fernwärmemarktes durchgeführt. Dazu wurden Preisdaten aus 251 Fernwärmegebieten gesammelt, die ca. 85 Prozent der Fernwärmekundinnen und -kunden in Deutschland repräsentieren. Dabei zeigt sich, dass die Preise in den einzelnen Tarifgebieten signifikant mit den Preisen in benachbarten Regionen korreliert sind. Außerdem ist erkennbar, dass die Preisunterschiede zwischen den Tarifgebieten bei Fernwärme deutlich größer sind als bei anderen Energieträgern. Dies kann auf einen verminderten Wettbewerb im Vergleich zu Gas und Wärmepumpenstrom hinweisen. Zudem existiert kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Fernwärme- und Gaspreisen in einer Region, was auf einen gering ausgeprägten Systemwettbewerb hindeuten kann.

K28. Der Systemwettbewerb wird durch die **Begrenzung zulässiger Heiztechnologien** weiter eingeschränkt werden. Öl- und Gasheizungen als relevanteste Faktoren werden mittelfristig weitgehend aus dem Markt verschwinden. Als Alternative zur Fernwärme wird im Wesentlichen die Nutzung von Wärmepumpen verbleiben. Verstärkt wird diese Entwicklung noch durch die Aufteilung der Gemeindegebiete durch die kommunale **Wärmeplanung**. Die Monopolkommission hat Bedenken, dass die **Marktposition der Fernwärmeunternehmen** auch im Wettbewerb mit anderen Heizsystemen durch diese Entwicklungen noch erheblich verstärkt wird.

K29. Der **bestehende Regulierungsrahmen** wird diesen Wettbewerbsmängeln nicht mehr gerecht. Effektiv findet nur eine Regulierung der Preisentwicklung durch Preisgleitklauseln statt. Die Monopolkommission schlägt daher vor, weitere Regulierungsmaßnahmen zu implementieren.

ren. So könnte eine **zentrale Transparenzplattform** zur Vergleichbarkeit der Preise verschiedener Fernwärmeunternehmen beitragen und die Informationsasymmetrie zwischen Fernwärmeunternehmen und Nutzerinnen und Nutzern abbauen. Zudem sollte der Regulierungsrahmen weiterentwickelt werden. Dazu kann das **Marktelement der Preisgleitklauseln** stärker betont werden, um eine bessere Berücksichtigung der Wettbewerbssituation im Wärmesektor zu erreichen. Ferner ist die Einführung einer **vereinfachten Price-Cap-Regulierung** möglich, um ungerechtfertigt hohe Fernwärmepreise effektiv nach oben zu begrenzen.

K30. Neben diesen kurzfristig zu implementierenden Regulierungsmaßnahmen empfiehlt die Monopolkommission, im nächsten Schritt auch die Möglichkeit **wettbewerbsstruktureller Eingriffe ins Marktdesign** zu prüfen. Insbesondere bei großen Netzen könnte eine Auflösung des Verbundes zwischen natürlichem Netzmonopol und Wärmeproduktion und Vertrieb für Wettbewerb sorgen, der regulatorische Eingriffe auf der Endkundenebene unnötig macht. Auch eine möglichst schlank gestaltete **Zugangsregulierung** ist denkbar, um den Zugang von Erzeugern über den bislang möglichen verhandelten Netzzugang hinaus zu eröffnen.

Kapitel VI

Wettbewerbsadäquate Steuerung der DB InfraGO AG

K31. Ende des Jahres 2023 ist die **DB InfraGO AG aus der Verschmelzung der beiden Infrastruktursparten DB Netz AG und DB Station&Service AG** hervorgegangen. Die Eisenbahninfrastruktur soll sich zukünftig weniger an betriebswirtschaftlichen Interessen und **stärker als bisher am Gemeinwohl** orientieren. Damit das gelingt, setzt der Bund auf eine stärkere politische Steuerung der Eisenbahninfrastruktur und entwickelt entsprechende Steuerungsinstrumente. Die Monopolkommission bezieht in diesem Gutachten hierzu Stellung und macht Vorschläge für eine wettbewerbsadäquate Steuerung der DB InfraGO AG.

K32. Der derzeitige schlechte Zustand des Eisenbahnnetzes und die Negativrekorde bei der Pünktlichkeit und der Kundenzufriedenheit zeigen deutlich, dass die **bisherigen Steuerungs- und Regulierungsinstrumente nicht ausreichend** sind, um für einen qualitativ hochwertigen und verlässlichen Zugverkehr zugunsten der Reisenden und Verlagerer zu sorgen. Die zukünftige Steuerung der DB InfraGO AG wie auch des gesamten DB-Konzerns muss nun in **erster Linie auf die Kundenzufriedenheit ausgerichtet werden**. Das ist zwingende Voraussetzung dafür, die klimapolitisch notwendige Verkehrsverlagerung auf die Schiene endlich voranzubringen.

K33. Das Ziel der Kundenzufriedenheit und andere **eisenbahnpolitische Ziele** müssen nach Auffassung der Monopolkommission nun **gesetzlich definiert werden**, etwa im Deutsche Bahn Gründungsgesetz, damit klar wird, auf welche Ziele die Steuerung der DB InfraGO AG ausgerichtet werden soll. **Eine Definition des Gemeinwohls darf nicht wie bisher dem Aufsichtsrat der DB AG überlassen werden**. Das ist Aufgabe von Bundestag und Bundesrat als gesetzgebende Organe.

K34. Zur Operationalisierung der Gemeinwohlziele soll im sog. Infraplan ein konkretes Arbeitsprogramm für die DB InfraGO AG mit einem Zeithorizont von fünf Jahren entwickelt werden. Entsprechende gesetzliche Regelungen in den Nachbarländern Österreich und Schweiz können dabei vorbildhaft sein. Die Monopolkommission empfiehlt, den **Infraplan, wie in den Nachbarländern, gesetzlich zu verankern**. Davon verspricht sie sich eine **höhere Verbindlichkeit**, an denen es den bisherigen Plänen in Deutschland mangelt.

K35. Der Bund beabsichtigt, die Umsetzung der **Vorgaben des Infraplans** mittels noch zu entwickelnder Kennzahlen zu messen. Die Monopolkommission schlägt vor, hierbei auch auf **nutzerorientierte Kennzahlen, vor allem Pünktlichkeitsziele**, zu setzen. Die Zielwerte sollten sukzessive erhöht werden und der DB InfraGO AG zugleich der erforderliche Freiraum gelassen werden, wie sie die Ziele erreichen möchte.

K36. Um die Zielerreichung wirksamer als bislang durchzusetzen, sollte der Infraplan mit bestehenden Steuerungsinstrumenten, vor allem der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und der Anreizregulierung, harmonisiert werden. Die bisherigen Instrumente sind nach Auffassung der Monopolkommission zu wenig aufeinander abgestimmt und entfalten somit nur eine unzureichende Wirksamkeit. **Insbesondere haben die Qualitätsvorgaben der LuFV keine Qualitätsverbesserung erreicht**.

K37. Die Monopolkommission schlägt daher vor, **Qualitätsziele der DB InfraGO AG in der Anreizregulierung der Trassenentgelte zu verankern** und die Anreizregulierung um eine Qualitätskomponente zu erweitern. Die Preisobergrenze der Trassenpreise sollte hierbei vor allem von den durch die Infrastruktur verursachten Verspätungsminuten abhängen und Verfehlungen der Zielwerte entsprechend zu Abschlägen bei den Trassenentgelten führen. Dadurch wird ein Anreiz für die DB InfraGO AG gesetzt, die infrastrukturbedingten Verspätungsminuten zu reduzieren, was derzeit in der LuFV nicht ausreichend der Fall ist.

K38. Sodann sollte auch die **Managementvergütung deutlich stärker als bisher an die Erreichung von Qualitätskennzahlen gekoppelt werden**. Marktüblich ist die Gewährung einer Kombination aus kurz- und langfristigen variablen Vergütungen. Für die Bestimmung der **kurzfristigen Boni** sollte die Erreichung der **Pünktlichkeitsziele** maßgeblich sein. Die **langfristigen Boni** (über drei bis fünf Jahre laufend) sollten sich nach der **Erreichung der Ausbau- und Instandhaltungsziele des Infraplans und der Einhaltung der Kostenpläne** bestimmen.

K39. Die Monopolkommission erachtet weiterhin dringend eine möglichst **weitgehende organisatorische Unabhängigkeit der DB InfraGO AG von den restlichen Konzerngesellschaften der DB AG** als notwendig. Bei einer Beibehaltung der bestehenden Konzernstrukturen der DB AG besteht die Gefahr, dass die Ausrichtung der DB InfraGO AG eher auf das Konzernwohl als auf das Gemeinwohl erfolgt. Erst durch eine eigentumsrechtliche Trennung der Eisenbahninfrastruktur kann gewährleistet werden, dass die DB InfraGO AG nachhaltig auf das Gemeinwohl ausgerichtet wird. Sollte das derzeit politisch nicht umsetzbar sein, **empfiehlt die Monopolkommission dringend eine stärkere personelle Entflechtung der Führungspositionen der DB InfraGO AG zu den restlichen Konzerngesellschaften**.
