

PRESSEMITTEILUNG

Monopolkommission stellt Sondergutachten zur Wettbewerbssituation auf den Eisenbahnmärkten vor

- Monopolkommission stellt fest, dass der Wettbewerb auf den deutschen Märkten für Personen- und Güterverkehr nur langsam Fahrt aufnimmt
- Monopolkommission fordert konsequente Maßnahmen des Staates, um stabile und faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen
- Monopolkommission legt umfassendes Konzept zur Förderung des Wettbewerbs auf den Märkten für Eisenbahnverkehr vor

Die Monopolkommission hat der Bundesregierung heute ein Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung bei der Bahn übergeben. Das Gutachten trägt den Titel „Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung“. Die Analyse des deutschen Eisenbahnsektors zeigt, dass der Wettbewerb auf den Märkten für Personen- und Güterverkehr nur langsam Fahrt aufnimmt und erhebliche Wettbewerbshindernisse die Aktivitäten vieler Anbieter einschränken.

Die Monopolkommission hat festgestellt, dass im deutschen Bahnsektor zahlreiche Wettbewerbsprobleme bestehen, durch die der Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten limitiert wird. Eine wesentliche Ursache liegt in der Struktur des Branchenführers Deutsche Bahn AG. Durch die Verbindung von Infrastruktur und Transportsparte hat das Unternehmen gegenüber den übrigen Anbietern deutliche Vorteile beim Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Diesem wie weiteren Problemen trägt die Monopolkommission mit einem umfassenden Konzept Rechnung.

Der wichtigste Hebel, um ein wirkliches „Mehr an Wettbewerb“ zu erreichen, liegt in der Trennung von Infrastruktur und Transportsparte der Deutschen Bahn AG. Die Monopolkommission empfiehlt daher der Bundesregierung, die **Transportunternehmen der Deutschen Bahn möglichst bald zu privatisieren**, um die **Unabhängigkeit der Eisenbahninfrastrukturbetreiber** sicherzustellen. Auf diesem Wege entfallen viele Diskriminierungsanreize, und allen Eisenbahnverkehrsunternehmen könnte das Netz, die Bahnhöfe und weitere Anlagen zu gleichen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden. „Faire Wettbewerbsbedingungen beim Zugriff auf die Infrastruktur sind unabdingbare Voraussetzung für einen effizienten Qualitäts- und Preiswettbewerb bei der Bahn und zum Vorteil der Verbraucher“, so der Vorsitzende der Monopolkommission, Justus Haucap.

Die Monopolkommission hat die Vorschriften über die Zugangsentgelte zur Eisenbahninfrastruktur untersucht und erhebliche Schwächen der Wirksamkeit der bestehenden Regulierung festgestellt. Sie fordert die Einführung einer **Anreizregulierung**, durch die die Eisenbahninfrastruktur effizienter, verbunden mit geringeren Diskriminierungsmöglichkeiten, bewirtschaftet werden kann.

In ihrem Gutachten untersucht die Monopolkommission im einzelnen die Teilmärkte für Schienenpersonennahverkehr, Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr. Im **Schienenpersonennahverkehr** hängt die Wettbewerbsentwicklung von der Bereitschaft ab, auslaufende Verkehrsverträge in einem **wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren** zu vergeben. Wettbewerbliche Vergabeverfahren sind Garant für ein besseres Leistungsangebot. Die Monopolkommission fordert, zukünftig alle Verkehrsaufträge im Schienenpersonennahverkehr wettbewerblich auszuschreiben. Der Gesetzgeber sollte zudem das Verfahren regulieren, mit dem der **gemeinsame bundesweite Tarif im Schienenpersonennahverkehr** vereinbart wird.

Im **Schienenpersonenfernverkehr** besteht bisher kaum relevanter Wettbewerb, obwohl der deutsche Markt grundsätzlich für private Anbieter geöffnet ist. Eine Ursache ist das Refinanzierungsrisiko für notwendige erhebliche Investitionen eines neuen Anbieters. Die Monopolkommission empfiehlt eine gesetzliche Initiative, durch die **Transparenzverpflichtungen** für den Netzbetreiber über Auslastung und Zustand des Netzes in das Eisenbahnrecht aufgenommen werden. Zudem sollten die Vorgaben überarbeitet werden, nach denen die Eisenbahnverkehrsunternehmen **langfristige Rahmenverträge** über die Trassennutzung abschließen. Auf diesem Wege könnte der Gesetzgeber potenziellen neuen Anbietern zusätzliche Möglichkeiten geben, um die Grundlagen ihres Geschäftsmodells abzusichern.

Der **Schienengüterverkehr** hat seit der Bahnreform die beste Wettbewerbsentwicklung gezeigt. Allerdings konzentriert sich der Wettbewerb bisher auf den sogenannten Ganzzugverkehr, der keine Zugumbildungen erfordert. Bei logistisch aufwendigen Leistungen wie dem sogenannten Einzelwagenverkehr krankt die Wettbewerbsentwicklung beim Zugriff auf die notwendigen Serviceeinrichtungen der Deutschen Bahn AG. Eine **strikttere Regulierung und Kontrolle** ist erforderlich, um den Wettbewerbern den diskriminierungsfreien Zugang zu Rangierbahnhöfen und Zugbildungsanlagen zu ermöglichen.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik und Regulierung sowie der Konzentrationsberichterstattung. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben zählt unter anderem die Erstellung eines Sondergutachtens, das die Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten der Eisenbahn untersucht. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist der Volkswirt Prof. Dr. Justus Haucap von der Universität Düsseldorf.

Konzept der Monopolkommission zur Förderung des Wettbewerbs im Bahnsektor

Unabhängigkeit der Infrastrukturgesellschaften

Infrastruktur- und Transportgesellschaften der Deutschen Bahn AG sollten für effiziente Wettbewerbsvoraussetzungen auf den Verkehrsmärkten getrennt werden:

- Die Kapitalprivatisierung der **Transportgesellschaften** der Deutschen Bahn sollte konsequent angegangen werden.

Vergabe von SPNV-Leistungen

Bei der Vergabe von SPNV-Leistungen sind faire und funktionsfähige Wettbewerbsbedingungen zum Vorteil der Verbraucher anzustreben:

- Die Bundesländer bzw. die zuständigen Aufgabenträger sollten sämtliche Leistungen aus auslaufenden SPNV-Verträgen zukünftig im Rahmen eines transparenten Ausschreibungsverfahrens vergeben.
- Durch die Ausschreibung zu vergebender Verkehrsaufträge lässt sich die höchste Rechtssicherheit gegenüber den Anforderungen aus Beihilfe- und Vergaberecht herstellen.
- Der Bundesgesetzgeber sollte die Anwendbarkeit des deutschen Vergaberechts auf die Vergabe von SPNV-Leistungen durch eine Ergänzung des § 15 Abs. 2 AEG eindeutig klarstellen. Hinzuzufügen ist der Satz:

„Davon unberührt bleiben solche Pflichten der Aufgabenträger, die sich aus den Normen über die Vergabe öffentlicher Aufträge ergeben.“

Zugangsbedingungen zur Eisenbahninfrastruktur

Im Rahmen der Zugangsgewährung zur Eisenbahninfrastruktur sollten exakte Vorgaben gemacht werden, um Diskriminierungspotenziale zu mindern:

- Die bei Wettbewerbern der Deutschen Bahn AG bestehende Unsicherheit über die Verfügbarkeit von Trassen sollte durch eine höhere Transparenz über die bestehenden Belegungspläne behoben werden. Der Betreiber des Schienennetzes sollte dazu verpflichtet werden, freie Kapazitäten und Auslastungsgrade für alle Zugangsberechtigten durch ein elektronisch gestütztes Verfahren unmittelbar zugänglich zu machen.
- Hinsichtlich der Pflichtangaben über die Art und Beschaffenheit der Trassen sollten die allgemein formulierten Regelungen des § 4 Abs. 2 EIBV in Verbindung mit Anlage 2 EIBV durch konkrete Vorgaben über die Art der Angaben ergänzt werden. Eine höchstmögliche Transparenz über alle für die Eisenbahnverkehrsunternehmen relevanten Faktoren ist unbedingt anzustreben.
- In den Regelungen über die Möglichkeit, Rahmenverträge abzuschließen, die einen nachhaltigen Zugriff auf bestimmte Trassen ermöglichen, sollte eine Vorlaufzeit bis zum Betriebsbeginn von mindestens zwei Jahren vorgesehen werden. Zudem sollte der Abschluss von

Rahmenverträgen unabhängig von festen Rahmenvertragsperioden möglich sein.

- Die Wirksamkeit von Rahmenverträgen sollte im Verfahren der Trassenvergabe stärker verankert werden, wenn gleichzeitig der Abschluss von Rahmenverträgen grundsätzlich bei der Bundesnetzagentur genehmigungspflichtig wird. Voraussetzung für die Genehmigung zum Abschluss eines Rahmenvertrages sollte ein Nachweis über zu tätige spezifische Investitionen sein.
- Der Rangierbetrieb auf den Rangierbahnhöfen sollte stärker auf den Infrastrukturbetreiber verlagert werden und zukünftig der Zugangsregulierung unterfallen. Dazu sollte der § 2 AEG um einen Absatz 3d ergänzt werden, der wie folgt lauten könnte:

„Die Rangierbahnhöfe umfassen entsprechende Anlagen, einschließlich des Betriebes der Rangieranlagen und der Rangierfahrzeuge.“

Entgeltregulierung

Das System zur Regulierung der Entgelte bedarf grundsätzlicher Änderungen:

- Das bestehende Entgeltregulierungssystem sollte durch eine Anreizregulierung abgelöst werden.
- Das Anreizsystem sollte durch Price Caps für differenzierte Leistungskörbe erfolgen, um Diskriminierungsmöglichkeiten einzuschränken und Wettbewerbern sowie potenziellen Marktneulingen zusätzliche Sicherheit über die Entgeltbedingungen zu geben.
- Die Vorgaben zur Strukturierung der Entgelte sollten mittelfristig überarbeitet werden. Dies bleibt auch dann notwendig, wenn eine Anreizregulierung das gegenwärtige Verfahren ersetzt. Bei der Neufassung ist darauf zu achten, dass die Vorgaben zur Struktur des Entgeltsystems geeignet sind, preisliche Diskriminierungspotenziale einzuschränken und der Bundesnetzagentur die Prüfung der Preissysteme zu erleichtern.
- Zur Bemessung der marktüblichen Rendite sollte auf die durchschnittlichen Kapitalkosten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen abgestellt werden. Bei der Wahl eines Verfahrens zur Bemessung der Eigenkapitalrendite sollte eine möglichst einfache und transparente Methode gewählt werden, um die Bemessung politischem Einfluss zu entziehen.
- Der Gesetzgeber sollte klarstellen, dass das Bahnstromnetz der Zugangs- und Entgeltregulierung durch das Energiewirtschaftsgesetz ausgesetzt ist. Dazu ist in § 2 Abs. 3 AEG der Zusatz „einschließlich der Bahnstromfernleitungen“ aus der Legaldefinition von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu streichen. Kurzfristig sollte auch die Preissetzung für das Bahnstromprodukt einer Kontrolle durch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts ausgesetzt werden.

Allgemeine Wettbewerbsbedingungen

In weiteren Bereichen sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich ein effiziente Wettbewerb einstellen kann:

- Das Koordinierungsverfahren, nach dem die Anbieter im Schienenpersonennahverkehr ihre Leistungen zu einem gemeinsamen, bundesweit gültigen Tarif anbieten, sollte einer Regulierung unterzogen werden. Dieser gemeinsame Tarif ergänzt das System örtlicher Tarif- und Verkehrsverbände in Fällen, in denen Fahrscheine für Verbindungen betroffen sind, die

nicht durch die regionalen Verbände oder unternehmensspezifische Tarife abgedeckt werden. Der gemeinsame Tarif sollte durch einen bundesweiten Tarifverbund festgelegt werden, in dem kein Nahverkehrsunternehmen eine dominierende Stellung besitzt. Die Aufgabenträger sind in den Tarifverbund einzubinden.

- Der Fernbusverkehr sollte für den Wettbewerb geöffnet werden. Der Verkehrsträger Bahn sollte dort zur Bedienung der Verkehrsnachfrage dienen, wo sein Einsatz effizient ist. Dies kann sich nur im Wettbewerb mit dem Fernbusverkehr zeigen. Der Gesetzgeber sollte dazu die Vorschrift in § 13 Abs. 2 PBefG ändern, wonach einem Betreiber von Fernbussen die Genehmigung versagt werden kann, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen z.B. dadurch beeinträchtigt werden, dass der beantragte Verkehr ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung Verkehrsaufgaben übernehmen soll, die vorhandene Unternehmer oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sollte keinen Tarifvertrag der SPNV-Unternehmen für allgemeinverbindlich erklären. Dies hätte eine vollständige Abkopplung der wettbewerblichen Kontrolle über die Lohnhöhe zur Folge und hätte Folgen für die Preissetzung auf den Produktmärkten für Schienenpersonennahverkehr.

Kompetenzen von Bundesnetzagentur und Monopolkommission

Die Kompetenzen der Bundesnetzagentur im Eisenbahnsektor sind zu stärken, um insbesondere die Regulierung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen einer wirksamen Kontrolle auszusetzen:

- Die Bundesnetzagentur sollte stärker als bisher in die Überwachung des Prozesses der Trassenvergabe eingebunden werden. Sie sollte routinemäßig Informationen über Infrastruktur und Netzbelegung erhalten und über Vergabeentscheidungen frühzeitig informiert werden.
- Die Bundesnetzagentur sollte formell die Möglichkeit bekommen, auch interne Leistungsabrechnungen zwischen integrierten Infrastruktur- und Transportunternehmen zu prüfen. Zudem sollte sie die personelle Ausstattung erhalten, um ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können.
- Durch eine entsprechende gesetzliche Initiative sollte der Bundesnetzagentur im Eisenbahnrecht das Recht eingeräumt werden, Marktuntersuchungen durchzuführen, die es ihr ermöglichen, ihre Informationslage zur präventiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu verbessern.
- Entsprechend der Regelungen im Telekommunikationsgesetz und im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sollte der Monopolkommission ein Einsichtsrecht für die bei der Bundesnetzagentur geführten Akten, einschließlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, eingeräumt werden, damit sie ihre Aufgabe zur Erstellung eines Sondergutachtens in jeder Hinsicht sachgerecht durchführen kann.