

PRESSEMITTEILUNG**Monopolkommission stellt Sondergutachten zur
Wettbewerbssituation auf den Eisenbahnmärkten vor**

- Monopolkommission stellt fest, dass sich der Wettbewerb auf den deutschen Märkten für Personen- und Güterverkehr nur langsam entwickelt
- Monopolkommission bemängelt, dass in den letzten Jahren von politischen Handlungsträgern keine entscheidenden Impulse für eine erfolgreiche Wettbewerbsentwicklung ausgegangen sind
- Monopolkommission legt ein umfassendes Konzept zur Förderung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten vor

Die Monopolkommission hat der Bundesregierung heute ihr drittes Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den Eisenbahnmärkten übergeben. Das Gutachten trägt den Titel „**Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang**“. Die eingehende Analyse des deutschen Eisenbahnsektors zeigt, dass sich der Wettbewerb auf den Märkten für Personen- und Güterverkehr weiterhin nur langsam entwickelt und nach wie vor erhebliche Wettbewerbsdefizite bestehen.

Die Monopolkommission stellt in den letzten Jahren kaum entscheidende Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen auf den Eisenbahnmärkten fest und sieht **politische Entscheidungsträger nun unter Zugzwang**. „Der Staat muss endlich konsequente Maßnahmen ergreifen, um stabile und faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Davon profitieren insbesondere die Verbraucher“, so der Vorsitzende der Monopolkommission, Justus Haucap.

Insbesondere da von politischen Entscheidungsträgern keine Impulse für eine erfolgreiche Wettbewerbsentwicklung ausgegangen sind, entfaltet sich der Wettbewerb auf den Märkten für Personen- und Güterverkehr nur langsam. Die Töchter der Deutschen Bahn AG verfügen in allen Teilmärkten weiterhin über sehr dominante Positionen. Grundsätzlich beurteilt die Monopolkommission **die Wettbewerbsintensität und die bestehenden Rahmenbedingungen** im Eisenbahnverkehr als **nicht zufriedenstellend**. Die Monopolkommission zeigt in ihrem Gutachten auf, wo entscheidender Handlungsbedarf besteht, um dem Ziel eines wirksamen Wettbewerbs und eines attraktiven Verkehrsangebots auf der Schiene zum Vorteil der Verbraucher näherzukommen.

Nach Auffassung der Monopolkommission weist der **Regulierungsrahmen** erhebliche Defizite auf. Sie fordert daher weiterhin die zeitnahe Einführung einer Anreizregulierung, welche die bestehende Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung geeignet ergänzt. Dadurch wird die Infrastruktur effizienter bewirtschaftet, sodass Infrastrukturkosten und -entgelte sinken. Darüber hinaus sollte die

gesetzliche Verpflichtung des Infrastrukturbetreibers, Auslastung und Beschaffenheit der Infrastruktur transparent darzustellen, verändert werden. Des Weiteren sind umfangreichere und klarere Vorgaben für den Zugriff auf Serviceeinrichtungen wie Rangierbahnhöfe oder Wartungseinrichtungen notwendig. Um auch im Fernverkehr Wettbewerb zu schaffen, sollten die Regelungen überarbeitet werden, nach denen langfristige Rahmenverträge abgeschlossen werden können. Durch diese und weitere geforderte Maßnahmen können die bestehenden Effizienzverluste und Diskriminierungspotenziale eingeschränkt werden.

Zu konstatieren ist, dass wesentliche Wettbewerbsprobleme unmittelbar auf die integrierte Struktur des Branchenführers Deutsche Bahn AG zurückzuführen sind und aus seinen Möglichkeiten und Anreizen resultieren, Wettbewerber auf den Verkehrsmärkten bei der Nutzung des Schienennetzes, der Bahnhöfe und weiterer Anlagen zu benachteiligen. Die Monopolkommission sieht daher eine sofortige **vollständige institutionelle Trennung von Infrastruktur- und Transportparten der Deutschen Bahn AG** als zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Wettbewerbsentwicklung bei der Bahn an. Dazu sollten die Transportgesellschaften des Konzerns eigentumsrechtlich privatisiert werden und die Infrastrukturunternehmen zunächst in Staatshand verbleiben.

Die Bedingungen der **Versorgung der Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Elektrizität** stellen ein zentrales Hindernis für den Wettbewerb dar. Weil unklar bleibt, ob durch eine aktuelle Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofs zur Regulierung der Durchleitungsentgelte für Bahnstrom die Probleme bei der Energieversorgung gelöst werden, empfiehlt die Monopolkommission, die Vorschriften des Energierechts an die Erfordernisse des Bahnsektors anzupassen. Dazu sollten für Eisenbahnverkehrsunternehmen spezielle Bahn-Lastprofile zu Anwendung kommen.

Die Monopolkommission hat festgestellt, dass **Verfahrensabläufe des Eisenbahn-Bundesamtes** wichtige Hindernisse bei der Durchführung effizienter Verkehre darstellen, und zeigt notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation mit den Eisenbahnunternehmen auf. Aufgrund prinzipieller Unzulänglichkeiten der bestehenden Rahmenbedingungen empfiehlt die Monopolkommission, die Übertragung einzelner Aufgaben des Eisenbahn-Bundesamtes auf privatwirtschaftliche Überwachungsstellen zu prüfen.

Die Monopolkommission begrüßt die grundlegende Entscheidung der Bundesregierung, einen eigenwirtschaftlichen **Linienfernverkehr mit Bussen** in Deutschland zu ermöglichen, sieht allerdings mit der geplanten Genehmigungspflicht einhergehende Einschränkungen der Liberalisierung des Marktes kritisch.

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 Transportparten der Deutschen Bahn AG sollten vollständig getrennt werden:

- Die eigentumsrechtliche Privatisierung der Transportgesellschaften der Deutschen Bahn AG sollte konsequent angegangen werden.
- Zur kurzfristigen Verringerung der bestehenden Ineffizienzen ist die sofortige Auflösung der bestehenden Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge der Deutschen Bahn AG erforderlich.

Entgeltregulierung

Das bestehende System der Regulierung der Infrastrukturentgelte bedarf grundsätzlicher Veränderungen:

- Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist die Einführung einer Anreizregulierung in Verbindung mit verschiedenen Leistungskörben erforderlich. Die bestehende Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ist nicht geeignet, die Qualität der Infrastruktur sicherzustellen und Anreize zur Effizienzsteigerung zu schaffen. Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung und eine Anreizregulierung ergänzen sich sinnvoll.
- Die Europäische Kommission sollte den bestehenden Entwurf zur Neufassung des ersten Eisenbahnpakets in der Weise verändern, dass eine Anreizregulierung zwingend vorgegeben wird und zusätzlich die Möglichkeit eröffnet wird, diese durch vertragliche Vereinbarungen zu ergänzen.
- Der Gesetzgeber sollte auch bei Einführung einer Anreizregulierung die gesetzlichen Vorgaben zur Strukturierung der Entgelte überarbeiten und einfache Regeln aufstellen, die der Bundesnetzagentur die Überprüfung der Entgeltsysteme erleichtern und so Diskriminierungspotenzial einschränken. Dazu müssen Entgeltkomponenten auf klaren und transparenten Kriterien beruhen.
- Vorgaben für leistungsabhängige Bestandteile der Entgelte für Infrastrukturleistungen sollten gesetzlich so gestaltet sein, dass dadurch wirksame Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes gesetzt werden. Dazu sollten umfangreiche und detaillierte Verspätungskategorien und Grundsätze für leistungsabhängige Entgelte vorgegeben werden.
- Zur Bestimmung einer angemessenen Höhe der Infrastrukturentgelte im Rahmen der Regulierung sollte die Bundesnetzagentur die Eigenkapitalkosten auf Grundlage des Capital Asset Pricing Model ermitteln. Dies sollte auch für die Infrastrukturunternehmen des Bundes der Fall sein und dementsprechend sollte für die Bestimmung der Eigenkapitalkosten nicht zwischen bundeseigenen und nichtbundeseigenen Unternehmen unterschieden werden.
- Der Gesetzgeber sollte im Rahmen der Entgeltregulierung eine zulässige Gesamtkapitalrendite auf Basis von kalkulatorischer Eigenkapitalrendite, kalkulatorischen Fremdkapitalkosten und einer normierten Kapitalstruktur vorgeben.

Im Bereich der Versorgung der Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Bahnstrom sollte die Regulierung den Spezifika dieses Sektors angepasst werden:

- Die Vorschrift des § 12 StromNZV sollte um eine Vorgabe für Bahnstromnetzbetreiber ergänzt werden, nach der für Eisenbahnverkehrsunternehmen spezielle Bahn-Lastprofile zur Anwendung kommen. Diese sind für jeden Verkehr nach Fahrplan und für Gelegenheitsverkehre zu berechnen und sollen kumuliert dem typischen Tageslastgang im Bahnstromnetz entsprechen.
- Bahn-Lastprofile sollten differenziert nach Zug- und Streckentyp um eine typische Bremsstrommenge bereinigt werden. Auf der Fahrt erzeugter Bremsstrom wird somit direkt mit dem Verbrauch nach einer bestimmten Quote verrechnet. Die Verrechnungsquote sollte vom Netzbetreiber festgelegt und von der Bundesnetzagentur geprüft werden und muss der erwarteten Vermeidungsarbeit in Kilowattstunden entsprechen.
- Der Preis für Ausgleichsenergie im Bahnstromnetz sollte nach den Vorgaben des § 8 StromNZV symmetrisch festgelegt und von der Bundesnetzagentur geprüft werden. § 12 StromNZV sollte zudem um eine Regelung für die kontinuierliche Abrechnung von Mehr- und Mindermengen ergänzt werden.
- Das Bahnstromfernleitungsnetz sollte eindeutig und vollumfänglich einer regulatorischen Kontrolle von Zugang und Entgelten durch das Energiewirtschaftsgesetz ausgesetzt werden. Dazu sollte der Zusatz „einschließlich der Bahnstromfernleitungen“ aus der Legaldefinition von Eisenbahninfrastrukturunternehmen in § 2 Abs. 3 AEG gestrichen werden.

Zugangsbedingungen für Schieneninfrastruktur und Serviceeinrichtungen

Die Regulierung der Pflichten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Zugangsgewährung ist unzureichend und bedarf gesetzlicher Veränderungen:

- Eisenbahninfrastrukturunternehmen sollten durch den Gesetzgeber verpflichtet werden, den Zugangsberechtigten Bildfahrpläne bzw. Zeit-Wege-Diagramme der Trassenbelegung in anonymisierter Form zugänglich zu machen, sodass freie Kapazitäten jederzeit identifiziert werden können. Zusätzlich sollte der Gesetzgeber den Infrastrukturbetreibern konkrete Pflichten zur Transparenz bezüglich der Art und Beschaffenheit Trassen auferlegen.
- In den Regelungen über die Möglichkeit, Rahmenverträge abzuschließen, sollte durch den Gesetzgeber in § 13 Abs. 7 EIBV 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 gestärkt werden und gleichzeitig der Abschluss von Rahmenverträgen grundsätzlich bei der Bundesnetzagentur genehmigungspflichtig werden. Voraussetzung für die Genehmigung zum Abschluss eines Rahmenvertrags sollte ein Nachweis über zu tätigende spezifische Investitionen sein. Zusätzlich sollten die Stornierungsentgelte der Regulierung unterliegen.

Die Zugangsregulierung für Serviceeinrichtungen erfordert grundlegende gesetzliche Anpassungen:

- Der grundlegende Gedanke des europäischen Rechts, der Markt- und Wettbewerbsbezug als Bewertungsmaßstab, sollte auf nationales Recht übertragen werden, indem Serviceeinrichtungen nur dann einer Zugangsregulierung unterliegen, wenn keine marktkonformen Alternativen bestehen.
- Die Regelungen für die Nutzung von Serviceeinrichtungen sollten gesetzlich denen von Schienenwegen angepasst werden, indem der vorgeschriebene Mindestinhalt der Informa-

tionen in § 10 Abs. 1 EIBV entsprechend dem Paket von Mindestangaben für Schienenwege nach § 4 Abs. 2 i.V.m. Anlage 2 EIBV erweitert wird.

- Im Vorfeld der Stilllegung einer Serviceeinrichtung sollte ein Ausschreibungs- bzw. Interessenbekundungsverfahren durchzuführen sein.
- Der Rangierbetrieb auf den entsprechenden Zugbildungsanlagen sollte gesetzlich in die Verantwortung des Infrastrukturbetreibers gestellt und der Zugangsregulierung unterworfen werden. Freie Kapazitäten der Zugbildungsanlagen sollten über eine elektronisch basierte Restkapazitätsbörse alloziert werden.

Verfahrensabläufe des Eisenbahn-Bundesamtes

Bestehende Verfahrensabläufe des Eisenbahn-Bundesamtes stellen zentrale Hindernisse bei der Durchführung effizienter Verkehre dar und bedürfen Verbesserungen:

- Das Eisenbahn-Bundesamt sollte den Eisenbahnverkehrsunternehmen ausführlich kommentierte Beispiel-Sicherheitsmanagementsysteme vorgeben. Dadurch sollten Mindestanforderungen klargestellt werden, die als Orientierungshilfe bei der Erstellung der Sicherheitsmanagementsysteme dienen.
- Zusätzlich sollte ein elektronisches Kommunikationssystem zur Unterstützung und Dokumentation der Genehmigungsverfahren implementiert werden.
- Der Gesetzgeber sollte die Übertragung einzelner hoheitlicher Aufgaben des Eisenbahn-Bundesamtes an privatwirtschaftliche, staatlich kontrollierte und akkreditierte technische Überwachungsstellen prüfen.

Vergaben von SPNV-Leistungen

Bei der Vergabe von Verkehrsleistungen müssen die handelnden Akteure geeignete Rahmenbedingungen schaffen, die den Wettbewerb zum Vorteil des Gemeinwohls fördern:

- Aufgabenträger sollten prinzipiell auf wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren setzen und auf freihändige Vergaben höchstens übergangsweise in sehr vereinzelt Ausnahmesituationen zurückgreifen, wenn dadurch gesamtwirtschaftliche Vorteile bestehen und der Wettbewerb gefördert wird. Eine restriktive Handhabung von Direktvergaben ist auch im Hinblick auf die Rechtssicherheit bezüglich der beihilfen- und vergaberechtlichen Situation geboten.
- Durch den Gesetzgeber sollte keinesfalls, wie derzeit diskutiert, ein sektorspezifisches Vergaberecht für den Schienenpersonennahverkehr gestaltet werden, welches die Möglichkeiten, von Direktvergaben Gebrauch zu machen, erweitert.
- Aufgabenträger müssen durch die Ausgestaltung von Ausschreibungen dafür sorgen, dass Vergabeverfahren für Eisenbahnverkehrsunternehmen attraktiv sind. Dazu sollten einfache und schlanke Verfahren mit einheitlichen, standardisierten Anforderungen und Strukturen gestaltet werden. Diese Verfahren sind rechtzeitig zu planen und vorzubereiten.
- Die Fahrzeugstrategien der Aufgabenträger sollten den Anforderungen des Marktes weiter angepasst werden. Dazu müssen die Anforderungen an das Rollmaterial marktgängiger gemacht werden. Vorübergehend sollte stärker von der Möglichkeit der Wiedereinsatzgarantien Gebrauch gemacht werden. Auf die Forderung nach Neufahrzeugen sollte soweit wie mög-

lich verzichtet werden. Die Fahrzeugstrategie sollte mit der Vergabestrategie gekoppelt und auf diese abgestimmt sein.

Allgemeine Wettbewerbsbedingungen

In weiteren Bereichen sind Voraussetzungen für einen wirksamen und unverfälschten Wettbewerb im Eisenbahnsektor zu schaffen:

- Das Verfahren, durch das Eisenbahnverkehrsunternehmen ihrer Mitwirkungspflicht zu bundesweit durchgehenden SPNV-Tarifen nachkommen, sollte durch gesetzliche Vorgaben ausgestaltet werden. Der gemeinsame Tarif sollte durch einen zu gründenden bundesweiten Tarifverbund festgelegt werden, in dem kein einzelnes Nahverkehrsunternehmen eine dominierende Stellung besitzt. Die Aufgabenträger sind in diesen Tarifverbund einzu-beziehen.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollte keinen Tarifvertrag der SPNV-Unternehmen für allgemeinverbindlich erklären. Dies hätte eine vollständige Abkopplung der wettbewerblichen Kontrolle über die Lohnhöhe zur Folge und negative Auswirkungen auf die Preissetzung im Schienenpersonennahverkehr.
- Das Bundeskartellamt sollte in Abstimmung mit der Europäischen Kommission eine Nachprüfung der bereits genehmigten Kooperationen europäischer Staatsbahnen im Schienenpersonenfernverkehr unter dem Gesichtspunkt von § 1 GWB, Art. 101 AEUV durchführen. Die bestehenden Kooperationen bergen die Gefahr, dass in diesem Rahmen durch implizite Gebietskoordinationen Wettbewerb verhindert wird.
- Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften, demzufolge Verkehrsunternehmen Linienverkehre mit Fernbussen durchführen können, bedarf einiger Anpassungen. Generell sollte ein marktordnender Eingriff in den Busfernverkehr in Form einer Genehmigungspflicht höchstens übergangsweise erfolgen. Auch sollte der Fernbusverkehr von der dreimonatigen Betriebspflicht ausgenommen werden. Der Schutz der staatlich finanzierten SPNV-Verkehre darf nicht zu einer ungerechtfertigten Einschränkung des Wettbewerbs führen.

Kompetenzen der Bundesnetzagentur und der Monopolkommission

Die bestehenden Kompetenzen der Regulierungsbehörde sind unzureichend, um einen effizienten und diskriminierungsfreien Wettbewerb zu gewährleisten:

- Der Bundesnetzagentur sollte es möglich sein, Marktbeobachtungen auch dann durchzuführen, wenn diese nicht auf einem konkreten Missbrauchsverdacht basieren, sondern der Informationsbeschaffung dienen.
- Die Bundesnetzagentur sollte stärker in die Überwachung der Trassenvergabeverfahren eingebunden werden, indem sie Informationen über Infrastruktur und Netzbelegung erhält und über Vergabeentscheidungen im Koordinierungsverfahren informiert wird.

Der Auftrag der Monopolkommission über die Erstellung eines Sondergutachtens in § 36 AEG ist nur unvollständig geregelt und zur Erfüllung des vom Gesetzgeber erteilten Auftrags ist die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen erforderlich:

- Der Monopolkommission sollte durch den Gesetzgeber ein umfassendes Akteneinsichtsrecht bei der Bundesnetzagentur gewährt werden. Der Zugriff auf die Informationen der Bundesnetzagentur ist für die sachgerechte Erstellung des Sondergutachtens erforderlich.
- Der Auftrag der Monopolkommission sollte in § 36 AEG durch die Aufnahme der Bundesregierung als Adressat in einem zusätzlichen Absatz 2 konkretisiert werden.