

## Pressemitteilung

### Monopolkommission stellt Sondergutachten zur Wettbewerbssituation auf den Eisenbahnmärkten vor

- Monopolkommission stellt fest, dass die Entwicklung des Wettbewerbs auf den deutschen Märkten für Personen- und Güterverkehr unbefriedigend bleibt
- Monopolkommission fordert die unverzügliche Umsetzung der geplanten Reform der gesetzlichen Rahmenbedingungen
- Monopolkommission legt ein umfassendes Konzept zur Förderung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten vor

Die Monopolkommission hat der Bundesregierung heute ihr viertes Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den Eisenbahnmärkten übergeben. Das Gutachten trägt den Titel **„Bahn 2013: Reform zügig umsetzen!“** Die eingehende Analyse des deutschen Eisenbahnsektors zeigt, dass die Entwicklung des Wettbewerbs auf den deutschen Märkten für Personen- und Güterverkehr unbefriedigend bleibt und weiterhin erhebliche Wettbewerbsdefizite bestehen.

Der bestehende Rechtsrahmen wird den Zielen der Steigerung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahnsektors und der gesellschaftlichen Wohlfahrt nicht gerecht. Nach Auffassung der Monopolkommission ist der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf ein entscheidender und großer Schritt in die richtige Richtung. Die **geplante Novellierung bietet in vielen Punkten bedeutende Fortschritte** gegenüber der bestehenden Rechtslage. Sie kann wichtige Impulse für mehr Wettbewerb, Kundenorientierung, Qualität und Effizienz und damit eine nachhaltige Steigerung der Attraktivität des Eisenbahnsektors setzen. Die Reform ist daher zügig umzusetzen! „Allen Beteiligten ist dringend der unverzügliche Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zu empfehlen. Davon profitieren besonders Steuerzahler und Kunden“, so der Vorsitzende der Monopolkommission Daniel Zimmer.

Insbesondere die **Einführung einer Anreizregulierung** zusammen mit einer Ex-ante-Genehmigung der Entgelte, die Anpassung der Regelungen für die Nutzung von Serviceeinrichtungen und die Stärkung der Bundesnetzagentur sind **dringend erforderlich**. Das bestehende System der Entgeltregulierung ist nicht geeignet, einen effizienten Wettbewerb auf der Schiene zu gewährleisten. Mit der Anreizregulierung würde dafür gesorgt werden, dass Produktivitätssteigerungen realisiert werden und diese langfristig den Nutzern der Eisenbahninfrastruktur zugute kommen.

Wünschenswert wäre eine Veränderung der geplanten Regulierungsreform dahin gehend, dass öffentliche Zuschüsse in die Anreizregulierung mit einbezogen und explizite Ausnahmen von der Regulierung gestrichen werden. Zudem sind Regelungen bezüglich der zulässigen Kapitalverzinsung, die Entgeltgrundsätze sowie die Möglichkeiten der Marktprüfung anzupassen.

#### Monopolkommission

Heilsbachstraße 16 · 53123 Bonn · Tel +49 . 228 . 338882 -30 · vorsitzender@monopolkommission.bund.de  
www.monopolkommission.de

Auch wenn das geplante Regulierungsgesetz in Kraft tritt, **verbleibt Raum zur Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens**. So sind Informationen und Koordinierung der Infrastrukturunternehmen gegenwärtig unbefriedigend. Jedoch müssen Zugangsberechtigte genaue Kenntnisse über alle Bedingungen haben, unter denen die Nutzung der Infrastruktur möglich ist. Daher sind weitergehende Transparenzpflichten erforderlich. Zudem sind die Rahmenvertragsregelungen zur Nutzung der Schieneninfrastruktur grundlegend zu reformieren, damit den Eisenbahnverkehrsunternehmen die benötigte langfristige Planungssicherheit geboten werden kann. Des Weiteren ist die Regulierung des Bahnstroms den Erfordernissen des Eisenbahnsektors anzupassen, um der problematischen Abrechnung der hohen Ausgleichsenergiekosten zu begegnen. Darüber hinaus ist das Verfahren zur Bildung eines bundesweit einheitlichen Tarifs gesetzlich so auszugestalten, dass hierbei kein Unternehmen über eine dominierende Stellung verfügt.

Nichtbundeseigene Schienenpersonennahverkehrsunternehmen haben zunehmend weniger Möglichkeiten, in Vergaben von Verkehrsverträgen konkurrenzfähige Angebote abzugeben. Deshalb ist dringend erforderlich, für **mehr Wettbewerb um die Verkehrsverträge** zu sorgen. Aufgabenträger müssen daher einfache und schlanke Ausschreibungsverfahren mit einheitlichen, standardisierten Anforderungen und Strukturierungen gestalten, vermehrt Losaufteilungen vornehmen, Erfordernisse für Schienenfahrzeuge marktgängiger machen und auf Forderungen nach Neufahrzeugen verzichten.

Das **Eisenbahn-Bundesamt muss seine Verfahrensabläufe** und Informationspolitik weiter **verbessern**. Diese stellen nach wie vor wichtige Hindernisse bei der Durchführung effizienter Verkehre dar. Zusätzlich ist die weitergehende Übertragung von Aufgaben des Amts auf privatwirtschaftliche Stellen zu prüfen.

Die Monopolkommission ist weiterhin überzeugt, dass sich nur mit einer vollständigen Trennung von Infrastruktur- und Transportparten schnell ein wirksamer Wettbewerb auf den Eisenbahnverkehrsmärkten entwickeln kann. Zahlreiche wesentliche Wettbewerbshindernisse sind unmittelbar auf die Anreize und Möglichkeiten des integrierten Konzerns zurückzuführen, Wettbewerber auf den Verkehrsmärkten zu diskriminieren. Diese Problematik verbleibt auch unter jeglicher Neufassung der Regulierung. Aus vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen lässt sich zudem entgegen vielfach vorgebrachten Thesen nicht ableiten, dass durch die Trennung spürbare gesamtwirtschaftlich schädliche Effekte beispielsweise bezüglich Investitionen oder durch den Wegfall von Synergien ausgelöst werden würden. **Daher sind die Infrastruktur- und Transportparten der Deutschen Bahn AG zu trennen**. In einem ersten Schritt sollten dazu zeitnah die Transport- und Logistikdienstleister des Konzerns durch eigentumsrechtliche Privatisierung desintegriert werden.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben zählt unter anderem die Erstellung eines Sondergutachtens, das die Wettbewerbsentwicklung auf den Eisenbahnmärkten untersucht. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Dr. Daniel Zimmer von der Universität Bonn.

## **Konzept der Monopolkommission zur Förderung des Wettbewerbs im Bahnsektor**

Die Monopolkommission hat die Wettbewerbsentwicklung des Eisenbahnmarktes in Deutschland im vorliegenden Sondergutachten intensiv analysiert und Wettbewerbshindernisse aufgezeigt. Grundsätzlich ist die Wettbewerbsintensität weiterhin nicht zufriedenstellend. Eine aktive Wettbewerbsentwicklung setzt eine effiziente Marktordnung voraus, jedoch wird der bestehende Rechtsrahmen dem Ziel der Schaffung wettbewerblicher und attraktiver Eisenbahnmärkte nicht gerecht. Die Monopolkommission setzt sich daher seit längerer Zeit für eine grundlegende Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ein und hält die Novellierung der Regulierung für dringend erforderlich. Lange bekannte Defizite müssen endlich engagiert angegangen und umfassend behoben werden. Nur dann kann wirksamer und unverfälschter Wettbewerb und damit ein attraktives Verkehrsangebot auf der Schiene erreicht werden.

Der nun vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich (ERegG-E) ist ein entscheidender und großer Schritt in die richtige Richtung. Die damit geplante Novellierung kann wichtige Impulse für die Wettbewerbsentwicklung und Attraktivitätssteigerung des Eisenbahnsektors setzen. Der Entwurf enthält dazu zahlreiche sinnvolle Regelungen, die dringend benötigt werden, um für mehr Wettbewerb auf den Eisenbahnverkehrsmärkten zu sorgen. Dabei bedeutet der Gesetzentwurf nicht nur eine erhebliche Verbesserung gegenüber der derzeitigen Situation, sondern auch gegenüber früheren Entwürfen. Nach Auffassung der Monopolkommission ist es daher unbedingt erforderlich, dass die Reform zügig umgesetzt wird! Es ist dringend ein Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens noch in dieser Legislaturperiode zu empfehlen. Sollte dies nicht möglich sein, ist eine schnelle Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages nachdrücklich zu befürworten.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden viele Schwachstellen der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Eisenbahnbereich adressiert. Die Monopolkommission sieht als entscheidende und notwendige Verbesserungen gegenüber den bestehenden Rahmenbedingungen insbesondere

- die Einführung einer Anreizregulierung zusammen mit einer Ex-ante-Genehmigung der Entgelte,
- die Anpassung der Regelungen für die Nutzung von Serviceeinrichtungen an die von Schienenwegen,
- die Stärkung der Bundesnetzagentur beispielsweise bezüglich Ermittlungs- und Eingriffsbefugnissen sowie
- die übersichtliche Zusammenführung aller relevanten Vorschriften aus dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung.

Insgesamt ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass mit dem vorliegenden Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes trotz gewisser Defizite in allen relevanten Punkten teilweise erhebliche und meist entscheidende Verbesserungen gegenüber dem derzeitigen Regulierungsrahmen verbunden sind. Die geplante Novellierung bietet eine herausragende Chance auf einen Neuanfang für die Wettbewerbsentwicklung und darüber hinaus eine geeignete Grundlage zur gezielten und punktuellen Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts. Diese Chance muss ergriffen werden! Die Monopolkommission sieht durch die geplante Novellierung die

Chance für mehr Wettbewerb, Kundenorientierung, Qualität und Effizienz bei der Eisenbahn und damit für eine nachhaltige Steigerung der Attraktivität des Eisenbahnsektors.

Da der Gesetzentwurf auch einige Regelungen enthält, die nicht der Stärkung des Wettbewerbs, der Steigerung der Effizienz und damit der gesellschaftlichen Wohlfahrt dienen, gibt die Monopolkommission im Folgenden Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen über die geplante Novellierung hinaus.

### ***Entgeltregulierung***

Auch mit der geplanten und erforderlichen Einführung einer Anreizregulierung zusammen mit einer Ex-ante-Genehmigung der Entgelte verbleiben im Bereich der Entgeltregulierung Verbesserungspotenziale. Konkret sollte der Gesetzentwurf in folgenden Punkten verändert werden:

- Die Ausnahmen des § 42 ERegG-E sind zu streichen oder mindestens zu präzisieren, sodass durch die Regulierung sichergestellt wird, dass Aufwendungen stets effizient erfolgen.
- Der gesamte Infrastrukturerhalt sollte einem einheitlichen Regulierungsregime unterstellt werden, indem die entsprechenden öffentlichen Zuwendungen als Einnahmen verbucht werden. Dann schafft die Regulierung Anreize zur effizienten Bewirtschaftung der qualitativ gesicherten Infrastruktur und auch zur effizienten Verwendung der öffentlichen Mittel.
- Im Hinblick auf die Kapitalverzinsung ist eine zulässige Gesamtkapitalrendite auf Basis einer normierten Kapitalstruktur vorzugeben, um ineffiziente Fehlanreize zu vermeiden. Zudem ist eine Differenzierung der Eigenkapitalverzinsung nach dem Schwerpunkt der Endnachfrage, insbesondere bezüglich der Bereiche Güter- und Personenverkehre, notwendig, da dieser das relevante Unternehmensrisiko entscheidend beeinflusst.
- Die Regulierung sollte flexibel daran ausgerichtet sein, ob wesentliche Einrichtungen vorliegen. Daher sollte die prinzipiell sinnvolle Marktprüfung für Wartungseinrichtungen auch für andere Einrichtungen und jederzeit möglich sein.

Zudem bedarf es einer Weiterentwicklung der Entgeltregulierung:

- Die gesetzlichen Vorgaben zur Strukturierung der Entgelte sind zu überarbeiten und der Anreizregulierung anzupassen, sodass der Bundesnetzagentur die Überprüfung der Entgeltsysteme erleichtert und Diskriminierungspotenzial eingeschränkt wird. Dazu müssen die Entgeltkomponenten auf klaren und transparenten Kriterien beruhen.
- Zur Schaffung von wirksamen Anreizen zur Verhinderung von Störungen und Erhöhung der Leistungsfähigkeit für Eisenbahnunternehmen sind umfangreiche und detaillierte Verspätungskategorien zur objektiven Bestimmung des Verursachers im Eisenbahnregulierungsgesetz vorzugeben.
- Die Regulierung des Bahnstroms im Energierecht sollte auf die Erfordernisse des Bahnsektors angepasst werden. Für Eisenbahnverkehrsunternehmen sollten dazu spezielle Bahn-Lastprofile zur Anwendung kommen. Dadurch entfällt die problematische Abrechnung der teuren Ausgleichsenergiekosten bei Abweichungen vom Fahrplan. Zudem kann die Vergütung der Rückspeisung einfacher erfolgen.

## ***Zugangsbedingungen für Schieneninfrastruktur und Serviceeinrichtungen***

Neben der geplanten Anpassung der Regelungen für die Nutzung von Serviceeinrichtungen an die von Schienenwegen sind weitere Veränderungen der Regulierung der Pflichten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Zugangsgewährung erforderlich:

- Zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen und besseren Kapazitätsbewirtschaftung sind weitergehende Transparenzpflichten notwendig. Eisenbahninfrastrukturunternehmen sollten gesetzlich verpflichtet werden, den Zugangsberechtigten in anonymisierter Form Bildfahrpläne bzw. Zeit-Wege-Diagramme der Trassenbelegung zugänglich zu machen. Dazu sollten auch Informationen zu bestehenden Rahmenverträgen bereitgestellt werden. Zudem sind präzise Vorgaben für den Ablauf des Koordinierungsverfahrens und weitergehende Kontrollbefugnisse für die Bundesnetzagentur erforderlich. Zusätzlich sollten den Infrastrukturbetreibern sehr viel konkretere Pflichten zu Informationen bezüglich der Art und Beschaffenheit der Trassen auferlegt werden.
- Die Regelungen zum Abschluss von Rahmenverträgen sind grundlegend zu reformieren. Um Eintritte in Verkehrsmärkte und andere positive Wettbewerbseffekte jederzeit zu ermöglichen, sollte der Abschluss von aperiodischen, periodenübergreifenden Rahmenverträgen insbesondere auch Eisenbahnverkehrsunternehmen des SPFV ermöglicht werden. Außerdem sollten Betreiber von Schienenwegen verpflichtet werden, ein Nachrückverfahren für Rahmenverträge anzuwenden. Zudem muss die Wirksamkeit von Rahmenverträgen im Verfahren der Trassenvergabe gestärkt werden. Zusätzlich muss sichergestellt werden, dass Kapazitäten nicht strategisch blockiert werden können.
- Das Verfahren, nach dem die Anbieter im Schienenpersonennahverkehr ihre Leistungen zu einem bundesweit gültigen Tarif anbieten, ist gesetzlich auszugestalten. Der gemeinsame Tarif sollte durch einen neu zu gründenden Tarifverbund festgelegt werden, in dem kein einzelnes Verkehrsunternehmen eine dominierende Stellung besitzt. Zusätzlich sind Schienenpersonenfernverkehrsunternehmen zu bilateralen Kooperationsvereinbarungen zu verpflichten. Auch befristete Auflagen für die Deutsche Bahn AG als faktischer Kontrolleur der wesentlichen Einrichtungen im Vertrieb sind denkbar.
- Um die Wirksamkeit der Anreizsysteme zur Verhinderung von Störungen zu erhöhen und die Leistungsfähigkeit zu steigern sowie die Diskriminierungsmöglichkeiten einzuschränken, müssen sehr viel konkretere Vorgaben an diese Systeme gemacht und eine Nachweispflicht auch für Betreiber von Serviceeinrichtungen eingeführt werden.

## ***Strukturierung und Befugnisse der Regulierung***

Bezüglich der mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz geplanten Neuerungen der Rahmenbedingungen der Regulierung sind Veränderungen erforderlich:

- Der Gesetzgeber sollte der Monopolkommission zur sachgerechten Erfüllung ihres Auftrags nach dem Vorbild des Telekommunikations- und Energiewirtschaftsrechts ein umfassendes Akteneinsichtsrecht bei der Bundesnetzagentur gewähren.
- Eine privatrechtliche Billigkeitskontrolle sollte zumindest übergangsweise möglich sein, solange die Preispfade der Anreizregulierung noch weit von den effizienten Kosten entfernt sind.

- Der Instanzenzug sollte verkürzt und mit dem Telekommunikationsrecht vereinheitlicht werden.

Neben der Neufassung des Regulierungsrahmens bedarf es weiterer Veränderungen.

### ***Vergaben von Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs***

Bei der Vergabe von Schienenpersonennahverkehrsleistungen müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Wettbewerb fördern:

- Zum Vorteil des Gemeinwohls sollten Aufgabenträger prinzipiell wettbewerbliche Ausschreibungen durchführen. Auf freihändige Vergaben sollte höchstens übergangsweise in sehr vereinzelt Ausnahmesituationen zurückgegriffen werden, wenn dadurch gesamtwirtschaftliche Vorteile bestehen und der Wettbewerb gefördert wird.
- Aufgabenträger müssen Ausschreibungen so gestalten, dass die Vergabeverfahren für Eisenbahnverkehrsunternehmen attraktiv sind. Dazu sind einfache und schlanke Verfahren mit einheitlichen, standardisierten Anforderungen und Strukturierungen erforderlich. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV sollte den Prozess der Standardisierung koordinieren und aktiv vorantreiben. Zur Belebung des Marktes sind zudem mehr Losaufteilungen vorzunehmen.
- Um den strukturellen Problemen der Fahrzeugfinanzierung entgegenzuwirken, ist eine weitergehende Standardisierung der Fahrzeuganforderungen notwendig. Auch sollte in Ausschreibungen soweit wie möglich auf die Forderung nach Neufahrzeugen verzichtet werden, wenn dadurch keine negativen Auswirkungen für den Wettbewerb um den Verkehrsvertrag zu erwarten sind. Kurzfristig bieten Wiedereinsatzgarantien und die getrennte Bestellung von Fahrzeugen und Fahrbetrieb Möglichkeiten, die Fahrzeugfinanzierung zu erleichtern, ohne unnötig stark in den Markt einzugreifen.

### ***Verfahrensabläufe des Eisenbahn-Bundesamtes***

Verfahrensabläufe des Eisenbahn-Bundesamtes stellen weiterhin zentrale Hindernisse bei der Durchführung effizienter Verkehre dar. Daher sind Verbesserungen dringend erforderlich:

- Als Orientierungshilfe bei der Erstellung der Sicherheitsmanagementsysteme sollte das Eisenbahn-Bundesamt Anforderung an solche Systeme sehr viel ausführlicher darlegen und zusätzlich ein Beispiel-Sicherheitsmanagementsystem vorgeben.
- Zur Unterstützung und Dokumentation der Genehmigungsverfahren ist ein elektronisches Kommunikationssystem zu implementieren.
- Der Gesetzgeber sollte über die bestehenden Planungen hinaus eine weitergehende Übertragung von Aufgaben des Eisenbahn-Bundesamtes auf privatwirtschaftliche Überwachungsstellen prüfen.

### ***Weitere Handlungspotenziale***

Impulse für eine erfolgreiche Wettbewerbsentwicklung können von weiteren Handlungen ausgehen:

- Das Bundeskartellamt sollte in Abstimmung mit der Europäischen Kommission eine

Nachprüfung der genehmigten Kooperationen europäischer Staatsbahnen unter dem Gesichtspunkt von § 1 GWB, Art. 101 AEUV vornehmen.

- Im neu geöffneten Markt der Buslinienfernverkehre sind Einschränkungen der Liberalisierung zu verringern, indem der Schutz des Schienenpersonennahverkehrs aufgehoben und die dreimonatige Betriebspflicht abgeschafft wird.

### ***Trennung von Infrastruktur- und Transportunternehmen der Deutschen Bahn***

Die Monopolkommission hat festgestellt, 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. Das vorliegende Gutachten zeigt, dass auch unter jeglicher Neufassung der Regulierung für den integrierten DB-Konzern zahlreiche Möglichkeiten bestehen, Eisenbahnverkehrsunternehmen zu benachteiligen. Daher ist die Monopolkommission weiterhin überzeugt, dass ein wirksamer und unverfälschter Wettbewerb im Eisenbahnmarkt nur dann erreicht werden kann, wenn Infrastruktur- und Verkehrsleistungen eigentumsrechtlich getrennt voneinander erbracht werden. Die Abwägung der Argumente, die für den Fortbestand der integrierten Struktur der Deutschen Bahn AG sprechen könnten, mit den Argumenten für eine Trennung zeigt klar, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen einer Trennung von Netz und Transport die Kosten deutlich überwiegt. Aus den diesbezüglichen wissenschaftlichen Erkenntnissen lässt sich nach Meinung der Monopolkommission insgesamt nicht ableiten, dass durch die Trennung von Infrastruktur- und Transportunternehmen überhaupt bedeutende gesamtwirtschaftlich schädliche Partialeffekte ausgelöst werden. Im Gegenteil, es erscheint realistisch, dass sich eine Separierung auch für die Kosten, Entgelte und Investitionen des Eisenbahnsektors positiv auswirken wird. Die Monopolkommission spricht sich daher erneut für eine vollständige Trennung von Infrastruktur- und Transportsparte durch eine eigentumsrechtliche Privatisierung der Transportgesellschaften der Deutschen Bahn AG aus.