

Pressemitteilung

Monopolkommission stellt Sondergutachten zur Wettbewerbssituation auf den Eisenbahnmärkten vor

- Monopolkommission sieht weiterhin Defizite bei der Entwicklung des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor
- Monopolkommission fordert größeres Engagement der politischen Entscheidungsträger für mehr Wettbewerb im Eisenbahnsektor
- Monopolkommission legt Handlungsempfehlungen zur Förderung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten vor

Die Monopolkommission hat der Bundesregierung und den gesetzgebenden Körperschaften heute ihr fünftes Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den Eisenbahnmärkten übergeben. Das Gutachten trägt den Titel „**Bahn 2015: Wettbewerbspolitik aus der Spur?**“ Die Analyse des deutschen Eisenbahnsektors zeigt, dass die Entwicklung des Wettbewerbs unbefriedigend bleibt und weiterhin erhebliche Wettbewerbsdefizite bestehen.

Maßgebliche Ursache für den annähernden Stillstand ist, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen seit Jahren einer erfolgreichen Entwicklung entgegenstehen und von politischen Entscheidungsträgern **keine wesentlichen Impulse** zur Weiterentwicklung ausgegangen sind. „Die Politik muss mehr Engagement für die Schaffung von Wettbewerb auf der Schiene zeigen. Von einem funktionierenden Wettbewerb würde die Mehrzahl der Bürger profitieren“, so der Vorsitzende der Monopolkommission, Prof. Daniel Zimmer. Die Monopolkommission zeigt in ihrem Gutachten auf, wo Handlungsbedarf besteht, um dem Ziel eines wirksamen Wettbewerbs und eines attraktiven Verkehrsangebots auf der Schiene näher zu kommen.

Der bestehende Regulierungsrahmen kann Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten nicht zufriedenstellend gewährleisten. Auch der derzeit diskutierte **Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes ist nicht geeignet, die stagnierende Wettbewerbsentwicklung spürbar zu beleben**. Der Gesetzentwurf soll eine europäische Richtlinie „Eins-zu-eins“ umsetzen. Dieses Umsetzungskonzept führt zu hoher Rechtsunsicherheit für alle Akteure sowie zu einer erheblichen Schwächung der Regulierung und des Wettbewerbs. Die Monopolkommission hält diesen Rückschritt für bedenklich und es im Gegenteil für erforderlich, die Rahmenbedingungen weiter zu entwickeln. Die dazu bestehende Gelegenheit wurde bislang nicht genutzt.

Zwar ist die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Einführung einer Anreizregulierung und einer Ex-ante-Genehmigung für Infrastrukturentgelte grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist die konkret geplante Umsetzung dieser Neuregelungen unbefriedigend. So wird die Anreizregulierung durch die fehlende Berücksichtigung individueller Ineffizienzen und die Möglichkeit, einen sogenannten vertraglichen Produktivitätsfortschritt festzulegen, erheblich geschwächt. Auch die Regelungen, wonach die Erhöhung der Entgelte an die jeweilige Steigerungsrate der Regionalisierungsmittel gekoppelt werden soll, verhindert eine effiziente Entgeltbildung.

Im Gesetzentwurf fehlen zudem notwendige Kontroll- und Auskunftsbefugnisse für die Regulierungsbehörde. Außerdem ist in vielen Bereichen eine Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen über den Gesetzentwurf hinaus erforderlich.

Ein zentrales Hindernis für Wettbewerb in Vergaben des Schienenpersonennahverkehrs bilden Schwierigkeiten der Fahrzeugbeschaffung bzw. –finanzierung für private Eisenbahnunternehmen. Aufgabenträger haben verschiedene Möglichkeiten entwickelt, dem Problem entgegenzuwirken. Diese **Aktivitäten der Aufgabenträger sieht die Monopolkommission jedoch mit Besorgnis**. Sehr problematisch ist, dass das Engagement nicht an den Ursachen der Finanzierungsschwierigkeiten ansetzt, sondern diese im Gegenteil verfestigt und verstärkt. Die Bildung und Fortentwicklung von Leasing- und Gebrauchtwagenmärkten wird 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.

Die Monopolkommission ist davon überzeugt, dass sich nur mit einer vollständigen **Trennung von Infrastruktur- und Transportparten** des integrierten Konzerns Deutsche Bahn AG wirksamer und unverfälschter Wettbewerb im Eisenbahnsektor entwickeln kann. Das vorliegende Gutachten zeigt auf, welche Möglichkeiten bei einem integrierten Konzern zur Diskriminierung von Wettbewerbern bestehen und an welche Grenzen Regulierung stößt, diese wirksam zu verhindern. Die Monopolkommission hat sich im Detail mit den Argumenten, die für und gegen eine eigentumsrechtliche Entflechtung sprechen, auseinandergesetzt. Die Abwägung zeigt deutlich, dass die gesamtwirtschaftlich positiven Effekte einer Trennung überwiegen. Zur kurzfristigen Verringerung der bestehenden Ineffizienzen sind zudem eine Auflösung der organisatorischen Verflechtungen und die Trennung der Finanzströme zwischen den Konzernbereichen erforderlich.

Das vollständige Sondergutachten der Monopolkommission steht ab sofort unter www.monopolkommission.de zum Download bereit.

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.

Handlungsempfehlungen der Monopolkommission zur Förderung des Wettbewerbs im Bahnsektor

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.

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. 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.

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 Reformen 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.

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 SPNV sollte nicht leichtfertig durch ein System bestellter Verkehre ersetzt werden, in dem deutlich weniger Parameter durch den Wettbewerb kontrolliert werden.