

Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen

Sondergutachten 76

Sondergutachten der Monopolkommission
gemäß § 78 ERegG

2017

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Kurzfassung	3
Kapitel 1	
Einleitung	7
Kapitel 2	
Intramodaler Wettbewerb auf den Eisenbahnmärkten.....	8
2.1 Wettbewerbsentwicklung auf den Eisenbahnmärkten.....	8
2.1.1 Schienenpersonennahverkehr: Anteil der Deutschen Bahn noch über 70 Prozent	8
2.1.2 Schienenpersonenfernverkehr: weiterhin weniger als ein Prozent Wettbewerberanteil	9
2.1.3 Schienengüterverkehr: Wettbewerberanteil knapp 40 Prozent.....	10
2.2 Das neue Eisenbahnregulierungsgesetz	11
2.2.1 Zugangsregulierung besonders bei Serviceeinrichtungen weiterhin unzureichend	12
2.2.2 Anzelelemente bei der Entgeltregulierung	14
2.2.2.1 Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte zeigt Notwendigkeit der Regulierung.....	15
2.2.2.2 Anreizsetzung sollte unternehmensspezifische Potenziale zur Produktivitätssteigerung berücksichtigen	17
2.2.2.3 Anreizsetzung auch für Kosten aus einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung	17
2.2.2.4 Methodische Unwägbarkeiten bei den Vollkostenaufschlägen.....	18
2.2.2.5 Mehr Klarheit bei der Ermittlung der Kapitalkosten	20
2.2.2.6 Billigkeitskontrolle sollte wieder möglich sein.....	21
2.2.3 Gestärkte Rolle der Bundesnetzagentur in der Regulierung	22
2.2.4 Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur notwendig.....	22
2.3 Der europäische Rechtsrahmen	23
2.3.1 Das Vierte Eisenbahnpaket setzt neue Impulse	23
2.3.1.1 Fortschritte bei der organisatorischen Trennung.....	24
2.3.1.2 Auswirkungen der Marktöffnungs-Richtlinie gering	26
2.3.2 Bei Finanzausschüssen vom Bund an die Deutsche Bahn AG besteht EU-Beihilfenrisiko	27
2.4 Anwendungspraxis der Bundesnetzagentur.....	30
2.4.1 Sinnvolle Differenzierung der Entgeltgenehmigungsverfahren.....	30
2.4.2 Netzfahrplanperiode 2017/2018 als Übergangsphase	32
2.4.2.1 Entgelte und Entgeltgrundsätze für die Netzfahrplanperiode 2017/2018	32
2.4.2.2 Beabsichtigte Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen 2018	34
2.4.2.3 Umfänglichere Überprüfung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen notwendig.....	34
2.4.3 Vorbereitungen auf die erste Regulierungsperiode ab 2019	35
2.5 Tarif- und Vertriebskooperationen.....	36
2.5.1 Rechtliche Einordnung der Tarif- und Vertriebskooperationen.....	36
2.5.2 Bundeskartellamtsentscheidung sorgt für mehr Wettbewerb im Vertrieb	36
2.5.3 Reformbedarf bei der Tarifierung besteht fort.....	39
2.5.4 Tarif- und Vertriebskooperationen zwischen SPNV und SPFV sachgerecht ausgestalten	40
2.5.5 Kartellrecht steht Tarif- und Vertriebskooperationen nicht im Wege	41
2.5.6 Integration einzelner Streckenabschnitte des Fernverkehrs in Nahverkehrstarife möglich	44
2.6 Anreizsetzung zur Qualitätssteigerung im SPNV	47
2.6.1 Aufgabenträger setzen Anreize durch Bonus-/Malussysteme.....	47
2.6.2 Anreizsysteme sollten beeinflussbare Kriterien verwenden.....	48
2.6.3 Sanktionsmechanismus im Trassenpreissystem ist verbesserungswürdig	50

2.7	Der deutschlandweite integrale Taktfahrplan (Deutschland-Takt).....	51
2.7.1	Forderungen nach einer Neuorganisation des SPFV.....	51
2.7.2	Funktionsweise des ITF.....	53
2.7.3	Beispiele aus dem Ausland und dem deutschen SPNV.....	54
2.7.3.1	Der Schweizer ITF.....	54
2.7.3.2	ITF im Nahverkehr.....	55
2.7.4	Ausgestaltung eines deutschlandweiten integralen Taktsystems	55
2.7.4.1	Ausgestaltungsoptionen	56
2.7.4.2	Ein bundesweiter ITF wäre technisch schwer umsetzbar	57
2.7.4.3	Abhängig von der Ausgestaltung werden rechtliche Änderungen notwendig	57
2.7.4.4	Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse liegt bisher nicht vor	58
2.7.4.5	Vergleich zum Status quo	59
2.7.5	Deutschland-Takt wettbewerblich ausgestalten	61
2.7.5.1	Top-Down-Ansatz als Ausgestaltungsoption zu bevorzugen	62
2.7.5.2	Der zentrale Taktgeber sollte unabhängig sein	64
2.7.5.3	Fernverkehrsstrecken ausschreiben.....	64

Kapitel 3

Intermodaler Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten66

3.1	Das intermodale Wettbewerbsumfeld	66
3.1.1	Güterverkehr: Marktanteil der Schiene bei 18 Prozent	66
3.1.2	Personenverkehr: Marktanteil der Schiene bei sieben Prozent	68
3.2	Finanzierungsrahmen	69
3.2.1	Finanzierung der Verkehrsträger und Einflussnahme des Bundes.....	70
3.2.2	Politische Forderungen nach einer Stärkung des Schienenverkehrs.....	71
3.2.3	Volkswirtschaftliche Gesamtkostenrechnung für den Verkehrsmarkt in Deutschland	73
3.2.3.1	Notwendigkeit eines Vergleichs der Verkehrsträger	73
3.2.3.2	Erkenntnisse über die volkswirtschaftlichen Kosten der einzelnen Verkehrsträger fehlen	75
3.3	Der liberalisierte Fernbusmarkt	76
3.3.1	Auf dynamischen Wettbewerb folgt Konsolidierung	78
3.3.2	Fernlinienbusse ergänzen den Schienenpersonenfernverkehr	80
3.3.3	Partielle Konkurrenz zwischen den Verkehrsträgern	83
3.3.4	Nicht alle Bahnkunden profitieren gleich stark vom intermodalen Wettbewerb	85
3.3.5	Diskussion über eine Besserstellung der Schiene im Vergleich zum Fernbus	86
3.3.5.1	Ausweitung des Bedienungsverbots würde Ungleichbehandlung verschärfen	86
3.3.5.2	Einführung einer Fernbusmaut bedürfte einer detaillierten Analyse	87

Kapitel 4

Fazit und Handlungsempfehlungen.....89

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Entwicklung der Zugleistung und Anteile der Wettbewerber im deutschen SPNV	8
Abbildung 2.2: Anteile der Unternehmen im SPNV, 2016	9
Abbildung 2.3: Entwicklung des deutschen SPFV	10
Abbildung 2.4: Entwicklung des deutschen SGV	11
Abbildung 2.5: Eigenrentabilität der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (vor Steuern)	16
Abbildung 2.6: Reale Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte der Deutschen Bahn AG	16
Abbildung 3.4: Entwicklung der Fahrgastzahlen im Linienfernverkehr	77
Abbildung 3.5: Marktanteile ausgewählter Fernbusanbieter	79
Abbildung 3.6: Linienanzahl und wöchentliche Fahrtenfrequenz im nationalen Fernbusmarkt	81
Abbildung 3.7: Fernverkehrshalte im Dezember 2016	82
Abbildung 3.8: Modal-Shift von Fernbusnutzern	84

Vorwort

Nach § 78 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) hat die Monopolkommission den Auftrag, alle zwei Jahre ein Gutachten zum Wettbewerb im Eisenbahnverkehr zu erstellen. In diesem Gutachten beurteilt die Monopolkommission den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und die Frage, ob ein wirksamer Wettbewerb in den Eisenbahnmärkten besteht. Darüber hinaus wird die Anwendung der Vorschriften des Eisenbahnrechts gewürdigt und zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Eisenbahnen Stellung genommen.

Das vorliegende Sondergutachten ist die sechste Stellungnahme der Monopolkommission entsprechend ihrem Auftrag. Während dieser zunächst im Allgemeinen Eisenbahngesetz festgehalten war, ist der Auftrag der Monopolkommission seit Inkrafttreten des ERegG am 2. September 2016 in diesem vorgegeben. In der vorliegenden Stellungnahme befasst sich die Monopolkommission mit den Neuregelungen durch das ERegG, dem Deutschland-Takt sowie den intermodalen Wettbewerbsverhältnissen zwischen den Verkehrsträgern, insbesondere dem Wettbewerb zwischen Schienenpersonenfernverkehr und Fernbus.

Zur Vorbereitung dieses Gutachtens hat die Monopolkommission in einer Anhörung am 12. Januar 2017 mit Marktteilnehmern, Aufgabenträgern, Verbänden und dem zuständigen Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur über die Wettbewerbsentwicklung auf den Schienenverkehrsmärkten diskutiert. Folgende Teilnehmer waren in der Diskussionsrunde vertreten:

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e. V.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
- Deutsche Bahn AG
- mofair e. V.
- Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V.
- Verband deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Die Anhörungsteilnehmer haben ihre mündlichen Beiträge durch schriftliche Stellungnahmen ergänzt. Darüber hinaus haben weitere Marktteilnehmer schriftlich Stellungnahmen eingereicht.

Der Leiter der Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur, Herr Professor Dr. Karsten Otte, hat mit der Monopolkommission am 9. Februar 2017 Fragen zur Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten für Eisenbahnverkehrsdienstleistungen und insbesondere Fragen zur Anwendung des ERegG durch die Bundesnetzagentur und die Gerichte erörtert.

Darüber hinaus gab es vielfältige Kontakte zwischen den Mitgliedern sowie Mitarbeitern der Monopolkommission und Mitarbeitern der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamtes, des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, der Europäischen Kommission, dem Umweltbundesamt sowie Mitarbeitern der Unternehmen und Verbände. Die Monopolkommission bedankt sich bei allen Beteiligten für ihre Mitwirkung.

Die Monopolkommission bedankt sich bei ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern Frau Dr. Katja Greer und Herrn Dr. Per Rummel, LL.M., welche die Stellungnahme der Monopolkommission federführend betreut haben, sowie bei Frau Maria Geilmann, LL.M. und Herrn Lars Zeigermann für ihre Mitwirkung.

Bonn, im Juli 2017



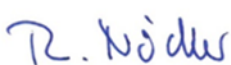
.....

Achim Wambach



.....

Dagmar Kollmann



.....

Thomas Nöcker



.....

Jürgen Kühling



.....

Angelika Westerwelle

Kurzfassung

K1. Die Monopolkommission sieht keine bedeutenden Veränderungen des Wettbewerbs im Schienenpersonenfernverkehr, Schienenpersonennahverkehr und Schienengüterverkehr. In allen drei Bereichen dominiert die Deutsche Bahn AG die Märkte, auch wenn sich die Wettbewerbsverhältnisse in den einzelnen Bereichen verbessert haben und im Nahverkehr eine etwas bessere wettbewerbliche Entwicklung vorliegt als im Fernverkehr. Auch im Wettbewerb mit den Verkehrsträgern Straßenverkehr, Luftverkehr und Binnenschifffahrt gab es keine wesentlichen Veränderungen hinsichtlich der Aufteilung des Verkehrsaufkommens auf die Verkehrsträger. Der Anteil der Schiene am Gesamtverkehrsaufkommen ist in den vergangenen Jahren nahezu konstant geblieben. Die Monopolkommission sieht weiterhin ein beträchtliches Potenzial für die Entwicklung eines wirksamen Wettbewerbs im intramodalen wie auch im intermodalen Umfeld. Wenn dieses Potenzial genutzt würde, könnten Wohlfahrtsgewinne erzielt werden.

K2. Die Monopolkommission geht davon aus, dass der deutsche Rechtsrahmen auch nach dem Inkrafttreten des Eisenbahnregulierungsgesetzes fortentwickelt werden muss.

K3. Im September 2016 ist das Eisenbahnregulierungsgesetz in Kraft getreten. Mit dem Gesetz wurde die EU-Richtlinie 2012/34/EU in deutsches Recht umgesetzt. Durch das Eisenbahnregulierungsgesetz wurden unter anderem die Kompetenzen der Bundesnetzagentur erweitert und die Aufgaben der Monopolkommission hinsichtlich der Eisenbahnmärkte neu gefasst. Zu den Zielen des Gesetzes zählen eine Verbesserung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten sowie eine Stärkung der Bahn gegenüber anderen Verkehrsträgern.

K4. Mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz wurde insbesondere eine Preisobergrenzenregulierung für Trassenpreise eingeführt. Grundsätzlich ist eine solche Anreizregulierung ein geeignetes Instrument, um die Preissetzungsspielräume eines regulierten Unternehmens sinnvoll zu begrenzen. Verschiedene Aspekte der Ausgestaltung der neuen Anreizregulierung sprechen jedoch gegen eine kostendämpfende Wirkung auf den Eisenbahnmärkten. Erstens werden unternehmensspezifische Potenziale zur Produktivitätssteigerung, die individuell höher ausfallen kann als die gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung, nicht berücksichtigt. Zweitens können Kosten durch eine sogenannte qualifizierte Regulierungsvereinbarung der Anreizregulierung entzogen werden. Von dieser Regelung wird voraussichtlich nur die DB Netz AG profitieren. Drittens zeigt die Entwicklung der Stationsentgelte in den vergangenen Jahren, dass nicht nur die Trassenpreise, sondern auch die Stationsentgelte der Anreizregulierung unterworfen sein sollten.

K5. Diese Schwächen sollte der Gesetzgeber durch eine Novellierung des Eisenbahnregulierungsgesetzes beheben. Um Diskriminierungspotenziale bei der DB Station & Service AG zu reduzieren, sollte der Gesetzgeber auch klare Vorgaben für den Inhalt von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen machen. Als Vorbild könnten die bereits gesetzlich normierten Nutzungsbedingungen von Schienenwegen dienen.

K6. Die Bundesnetzagentur hat nach neuem Recht die überwiegende Zahl ihrer Entscheidungen im Eisenbahnbereich durch Beschlusskammern zu treffen. Zudem erhält sie zusätzliche Kompetenzen zur verdachtsunabhängigen Prüfung von Unternehmen. Die neuen Vorgaben dürften mehr Transparenz und eine Stärkung der Regulierungsbehörde mit sich bringen.

K7. Die Monopolkommission geht davon aus, dass vom Vierten Europäischen Eisenbahnpaket positive wettbewerbliche Impulse auf die deutschen Eisenbahnmärkte ausgehen werden. Bei der Umsetzung der Vorschriften zur Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers sollte der deutsche Gesetzgeber jedoch über die neuen europarechtlichen Vorgaben hinausgehen.

K8. Das Vierte Eisenbahnpaket beinhaltet Vorschriften zur organisatorischen Trennung zwischen Infrastrukturunternehmen und Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie zur finanziellen Transparenz. Die Monopolkommission spricht sich dafür aus, den Umsetzungsbedarf zum Anlass zu nehmen, in Deutschland eine klare organisatorische Trennung für vertikal integrierte Eisenbahnunternehmen in Bezug auf alle handelnden Personen und alle Entscheidungen des Infrastrukturbetreibers einzuführen. Es sollte nicht möglich sein, dass Aufsichtsratsmandate des Infrastrukturbetreibers von Vorstandsmitgliedern oder leitenden Angestellten einer anderen rechtlichen Einheit des integrierten Konzerns wahrgenommen werden. Auf die klare organisatorische Trennung sollte dann eine eigentumsrechtliche Trennung folgen.

K9. Zudem ergibt sich aus dem Vierten Eisenbahnpaket eine Öffnung der Eisenbahnverkehrsmärkte für Eisenbahnverkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten. Da in Deutschland bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Schienenpersonennahverkehr ohnehin das Vergaberecht greift und damit üblicherweise europaweite Ausschreibungen stattfinden, sind hier keine großen Änderungen zu erwarten.

K10. Eine neue Verordnung aus dem Eisenbahnpaket geht zudem auf Unterstützungsmaßnahmen zur Beschaffung des rollenden Materials bei der Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungsaufträge ein. Solche Unterstützungsmaßnahmen können beispielsweise durch die Schaffung eines eigenen Fahrzeugpools durch den Besteller, durch Wiedereinsatzgarantien oder durch Kapitaldienstgarantien erfolgen. Es ist zu begrüßen, dass nach den neuen Vorgaben die zuständigen Behörden bei Ausschreibungen im Schienenpersonennahverkehr eine Notwendigkeitsprüfung durchzuführen haben, ob Unterstützungsmaßnahmen zur Beschaffung des rollenden Materials notwendig sind. Nach Auffassung der Monopolkommission sollten nur Unterstützungsmaßnahmen ergriffen werden, wenn dazu eine Notwendigkeit festgestellt wurde.

K11. Aus Sicht der Monopolkommission besteht das Risiko, dass Finanzzuschüsse von EUR 2,4 Mrd. vom Bund an die Deutsche Bahn AG als unerlaubte staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren sind.

K12. Für die im Haushaltsgesetz 2017 veranschlagten Finanzzuschüsse an die Deutsche Bahn AG besteht dieses Risiko, sofern die Zuschüsse direkt oder indirekt den im Wettbewerb stehenden Unternehmensteilen zukommen und die Europäische Kommission nicht festgestellt hat, dass sie als marktkonforme Investitionen zu sehen sind (sogenannter „private investor-Test“). Deutlich unproblematischer wäre eine Form der Finanzzuführung, die gewährleistet, dass die Begünstigungseffekte auf den Infrastrukturbereich beschränkt bleiben.

K13. Die Monopolkommission spricht sich für eine umfassende Prüfung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen durch die Bundesnetzagentur aus.

K14. Die Bundesnetzagentur trifft derzeit ihre ersten Entscheidungen auf der Grundlage der neuen Vorgaben aus dem Eisenbahnregulierungsgesetz. Die Bundesnetzagentur unterscheidet, wie im Eisenbahnregulierungsgesetz vorgesehen, bei der Genehmigung von Entgelten und Entgeltgrundsätzen zwischen vier Genehmigungsfällen, welche abhängig von der Marktbedeutung des jeweiligen Betreibers der Schienenwege zur Anwendung kommen. Die Monopolkommission unterstützt dieses Vorgehen, da sich die Bundesnetzagentur so auf die Unternehmen konzentrieren kann, bei denen missbräuchliche Praktiken und Einschränkungen aus wettbewerbspolitischer Sicht zu erwarten sind.

K15. Für die Netzfahrplanperiode 2017/2018 wurden die aktuellen Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz geprüft. Geprüft wurden nur geplante Änderungen. Es ist daher möglich, dass in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen Regelungen fortbestehen, die gegen das Eisenbahnregulierungsgesetz verstoßen. Die Monopolkommission regt daher an, dass die Bundesnetzagentur von Amts wegen eine Prüfung der kompletten Schienennetz-Nutzungsbedingungen der DB Netz AG durchführt.

K16. Trotz erster, positiver Entwicklungen im Tarif und Vertrieb sieht die Monopolkommission weiterhin Reformbedarf.

K17. Im Bereich Fahrkartenvertrieb konnten vorläufige wettbewerbliche Bedenken des Bundeskartellamtes durch Verpflichtungszusagen der Deutschen Bahn AG ausgeräumt werden. Die Monopolkommission empfiehlt, die Auswirkungen der Entscheidung des Bundeskartellamtes vom 24. Mai 2016 auf den Vertrieb von Fahrkarten vor dem Auslaufen der Verpflichtungszusagen im Jahr 2023 zu evaluieren. Sie unterstützt den Reformprozess innerhalb des Tarifverbands der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland (TBNE), der in einen Deutschland-Tarifverbund münden soll. In diesem Deutschland-Tarifverbund sollen die nicht bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen ein stärkeres Mitspracherecht haben. Dies kann nur durch eine Reform der Entscheidungsstrukturen im TBNE erreicht werden. Ein Deutschland-Tarifverbund kann zudem nur unabhängig agieren, wenn er über einen eigenen Tarif verfügt. Die gesetzlichen Voraussetzungen zur Genehmigung eines solchen deutschlandweiten Nahverkehrstarifs sollten bereits jetzt geschaffen werden.

K18. Besondere Bedeutung im Bereich Tarif und Vertrieb hat die Abstimmung an der Schnittstelle zwischen bestelltem und nicht-bestelltem Verkehr. Tarif- und Verkehrsverbünde sollten nicht zu einer Kooperation mit nicht-bestellten Verkehrsunternehmen verpflichtet sein, wenn sich eine solche Kooperation negativ auf die Einnahmesituation des bestell-

ten Verkehrs auswirken würde. Eine derartige Einschränkung der Mitwirkungspflicht sollte in § 12 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz gesetzlich normiert werden. Das Kartellrecht steht Tarif- und Vertriebskooperationen von Unternehmen im Schienenpersonennahverkehr mit Unternehmen im Schienenpersonenfernverkehr sowie von Unternehmen im Schienenpersonenfernverkehr untereinander nicht im Wege. Mit der Mitwirkungspflicht der Eisenbahnverkehrsunternehmen an einer direkten Abfertigung und durchgehenden Tarifierung sowie dem Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung bestehen im Gegenteil gesetzliche Grundlagen zur Durchsetzung von Tarif- und Vertriebskooperationen.

K19. Eine Integration von Streckenabschnitten des Fernverkehrs in Nahverkehrstarife kann Vorteile mit sich bringen. Die Ausschreibung eines solchen integrierten Streckenabschnitts sollte allerdings mit den Ausschreibungen des betroffenen Nahverkehrs abgestimmt sein, aber getrennt erfolgen. Ansonsten könnten unbeabsichtigte strategische Vorteile für die Deutsche Bahn AG entstehen.

K20. Die Anreizsysteme in den Verkehrsverträgen sollten sich lediglich auf Kriterien stützen, die von den Eisenbahnverkehrsunternehmen beeinflusst werden können.

K21. Derzeit werden in den Anreizsystemen der Besteller alle Verspätungen einkalkuliert. Ob das Verkehrsunternehmen die einzelne Verspätung selbst zu verantworten hatte, wird nicht berücksichtigt. Die Anreizwirkung der Pönalen läuft aber bei fremdverschuldeten Verspätungen und bei Verspätungen, die durch höhere Gewalt verursacht wurden, ins Leere. Sofern die Verspätungen durch den Infrastrukturbetreiber verursacht wurden, führen die Forderungen der Besteller zudem zu Schadenersatzforderungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen an den Infrastrukturbetreiber, die teilweise in gerichtlichen Auseinandersetzungen münden.

K22. Um Verspätungen dem Verursacher zuzuweisen oder um festzustellen, dass die Verspätungen durch höhere Gewalt verursacht wurden, würde es keiner eigenen Untersuchung der Besteller bedürfen. Es könnte auf die Kodierungen zurückgegriffen werden, welche die DB Netz AG bei Verspätungen ohnehin vornimmt. Um sicherzustellen, dass der Infrastrukturbetreiber auch ohne die erwähnten potenziellen Schadenersatzforderungen Anreize zur Vermeidung von Verspätungen hat, sollte der Sanktionsmechanismus für Verspätungen im Trassenpreissystem der DB Netz AG wirksamer ausgestaltet sein. Insbesondere sollte die Höhe der vorgesehenen Strafzahlungen deutlich nach oben angepasst werden.

K23. Die Monopolkommission empfiehlt bei einer Einführung des Deutschland-Takts, das Schienenverkehrskonzept möglichst wettbewerbsfähig auszugestalten.

K24. Unter dem Begriff des Deutschland-Takts ist ein integraler Taktfahrplan für das gesamte Bundesgebiet angedacht. Dabei sollen Zugverbindungen in regelmäßigen Abständen wiederholt und aufeinander angepasst stattfinden, sodass Umsteigezeiten für Fahrgäste möglichst kurz ausfallen. Der Bund hat die Machbarkeit eines solchen Systems überprüft und die Planung der Schieneninfrastruktur an diesem Ziel ausgerichtet. Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsanalyse, ein gezieltes Wettbewerbskonzept und ein entsprechender Fahrplan für einen speziellen Deutschland-Takt liegen allerdings noch nicht vor. Diese Schritte sind vor der Einführung eines entsprechenden Schienenverkehrskonzeptes anzuraten, da die Konsequenzen eines Deutschland-Takts auf die Wettbewerbssituation und die Entwicklung im Schienenverkehr stark von der Ausgestaltung des integralen Taktsystems abhängen.

K25. Für den Fall, dass ein konkreter Deutschland-Takt ausgearbeitet und umgesetzt werden soll, empfiehlt die Monopolkommission eine möglichst wettbewerbsfähige Ausgestaltung. Dabei sollte eine neutrale Stelle, beispielsweise das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, damit betraut werden, den Takt vorzugeben. Hierdurch könnten potenzielle Wettbewerbsverzerrungen, welche beispielsweise durch eine Taktgebung durch einen Marktteilnehmer zu befürchten wären, verhindert werden. Ferner ist eine Ausschreibung der vorgegebenen Strecken zu empfehlen, damit ein gewisses Maß an Wettbewerb garantiert ist. Da die Rentabilität der Strecken divergiert und von den Verkehrsunternehmen am besten eingeschätzt werden kann, empfiehlt die Monopolkommission ein kombinatorisches Auktionsdesign. Aus Sicht des Auktionators ist positiv, dass hierdurch ein möglichst hoher Preis für die Streckenbündel erzielt wird, wodurch potenziell notwendige Subventionen besonders gering ausfallen sollten. Die Ausschreibungen könnten durch den Taktgeber erfolgen.

K26. Die Monopolkommission empfiehlt eine neutrale und möglichst umfassende Analyse von Kosten und Nutzen der verschiedenen Verkehrsträger. Entscheidungen über Abgaben und Steuern sollten auf dieser Basis erfolgen. Trassenpreisreduktionen oder andere Finanzierungsmaßnahmen des Bundes können aktuell nur aus politischen Gründen, nicht jedoch anhand einer wettbewerblichen Abwägung beschlossen werden.

K27. Der Schienenverkehr steht mit den weiteren Verkehrsträgern, wie dem Straßenverkehr, der Schifffahrt, aber auch dem Luftverkehr im intermodalen Wettbewerb um die Beförderung von Personen sowie Gütern. Abhängig von den zu befördernden Personen oder Waren, den nachgefragten Strecken sowie den jeweiligen Besonderheiten der Verkehrsträger selbst ergeben sich dabei diverse Wettbewerbsverhältnisse zwischen den einzelnen Trägern. Der Bund kann auf diese Wettbewerbsverhältnisse Einfluss nehmen, indem er durch Abgaben und Steuern die Verkehrsnutzer verschiedener Verkehrsträger in unterschiedlichem Umfang belastet.

K28. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ist es sinnvoll, die finanziellen Belastungen der Verkehrsträger, aber auch die Finanzierungsmaßnahmen des Bundes, so auszugestalten, dass die Verkehrsnachfrager für die durch die Nutzung der Verkehrswege entstehenden Kosten in vergleichbarer Weise aufkommen. Eine umfassende Analyse der Verkehrsträger, aus der sämtliche erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzen- und Kostenaspekte hervorgehen, gibt es für Deutschland nicht. Deshalb können Trassenpreisreduktionen oder andere Finanzierungsmaßnahmen des Bundes aktuell nur aus politischen Gründen, nicht jedoch anhand einer wettbewerblichen Abwägung beschlossen werden. Zur besseren Übersicht über die Verkehrsträger empfiehlt die Monopolkommission eine Datenerhebung und -aufbereitung über eine neutrale Stelle. Die Entscheidungen über Netzentgelte und Steuern sollten auf dieser Untersuchung aufbauen.

K29. Von dem liberalisierten Fernbusverkehr gehen positive wettbewerbliche Impulse auf den Schienenverkehr aus. Die Monopolkommission rät von einer Ausweitung des Bedienverbots auf 100 km ab.

K30. Nach der Liberalisierung des Fernbusmarktes zum 1. Januar 2013 hat sich zunächst ein dynamischer Wettbewerb entwickelt. Bereits 2014 setzte allerdings eine starke Konsolidierung ein. Für den Schienenverkehr gehen zwar positive wettbewerbliche Impulse vom Fernbus aus, jedoch profitieren nicht alle Bahnkunden im gleichen Umfang. Mit steigenden Ansprüchen an Reisegeschwindigkeit und Reisekomfort nimmt der vom Fernbus ausgehende Wettbewerbsdruck graduell ab. Die von Eisenbahnverkehrsverbänden geforderte Ausweitung des Bedienverbots gemäß § 42a Personenbeförderungsgesetz auf 100 km lehnt die Monopolkommission ab. Bereits jetzt wird durch die bestehende Regelung, die als Grenzwert 50 km vorsieht, die Betriebsfreiheit der Fernbusanbieter eingeschränkt. Zudem dürfte der erhoffte positive Effekt für den Schienenpersonennahverkehr gering ausfallen, da nur wenige Reisende den Fernbus für Fahrten unter 100 km nutzen und zudem im Nahverkehr weitere Ausweichoptionen bestehen. Nach Auffassung der Monopolkommission liegen bislang keine belastbaren Erkenntnisse zu den Wegekostendeckungsbeiträgen der Verkehrsträger vor, die eine Aussage darüber zulassen, ob eine Fernbusmaut der Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen dienlich wäre.

Kapitel 1

Einleitung

- 1.** In dem vorliegenden Gutachten zeigt die Monopolkommission auf, wie die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten positiv beeinflusst werden kann. Durch eine Stärkung des Wettbewerbs können Effizienzpotenziale gehoben werden. Hierdurch können Qualität und Preise im Sinne der Kunden verbessert werden, ohne dass sich die Ausgaben des Staates erhöhen. Diese Erkenntnisse lagen bereits der Bahnreform aus dem Jahr 1994 zugrunde. Nach Auffassung der Monopolkommission wurden die Ziele der Bahnreform teilweise erreicht. Aber es bedarf nach wie vor einer konsequenten Weiterentwicklung des Wettbewerbsrahmens.
- 2.** Bei der Analyse des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten ist die zentrale Rolle zu berücksichtigen, die der deutsche Staat auf diesen Märkten spielt. Erstens ist der deutsche Staat Eigentümer der Deutschen Bahn AG, die auf den jeweiligen Märkten als marktbeherrschendes Unternehmen und teilweise auch als Quasi-Monopolist agiert. Zweitens unterliegen Infrastrukturunternehmen als natürliche Monopole der Regulierung durch die Bundesnetzagentur. Drittens leistet der deutsche Staat unter anderem durch Baukostenzuschüsse, über die Regionalisierungsmittel und über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit der Deutschen Bahn AG einen gewichtigen Beitrag zur Finanzierung des Systems Schiene. Da der deutsche Staat zudem den regulatorischen und finanziellen Rahmen für die anderen Verkehrsträger (Straßenverkehr, Schiffsverkehr, Luftverkehr) setzt, beeinflusst er viertens die Position des Schienenverkehrs im Wettbewerb mit diesen Verkehrsträgern.
- 3.** Die Entwicklung des intramodalen Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten wird in Kapitel 2 des Gutachtens behandelt. Hierbei werden auch die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens durch das Eisenbahnregulierungsgesetz und das Vierte Europäische Eisenbahnpaket analysiert. Ebenso wird auf die Anwendungspraxis der Bundesnetzagentur eingegangen. Weitere Schwerpunkte werden bei den Tarif- und Vertriebssystemen, bei der Anreizsetzung zur Qualitätssteigerung im Schienenpersonennahverkehr und bei den Plänen zur Einführung eines deutschlandweiten integralen Taktfahrplans gesetzt.
- 4.** Die Entwicklung des intermodalen Wettbewerbs auf den Verkehrsmärkten wird in Kapitel 3 dieses Gutachtens analysiert. Dabei werden der Finanzierungsrahmen, in dem sich die Verkehrsträger bewegen, und die vorliegenden Erkenntnisse über die volkswirtschaftlichen Kosten und den volkswirtschaftlichen Nutzen der einzelnen Verkehrsträger berücksichtigt. Außerdem wird auf die Entwicklung des Fernbusmarktes seit der Liberalisierung im Jahr 2013 und dem Wettbewerbsverhältnis zwischen Fernlinienbussen und Schienenverkehr eingegangen.

Kapitel 2

Intramodaler Wettbewerb auf den Eisenbahnmärkten

2.1 Wettbewerbsentwicklung auf den Eisenbahnmärkten

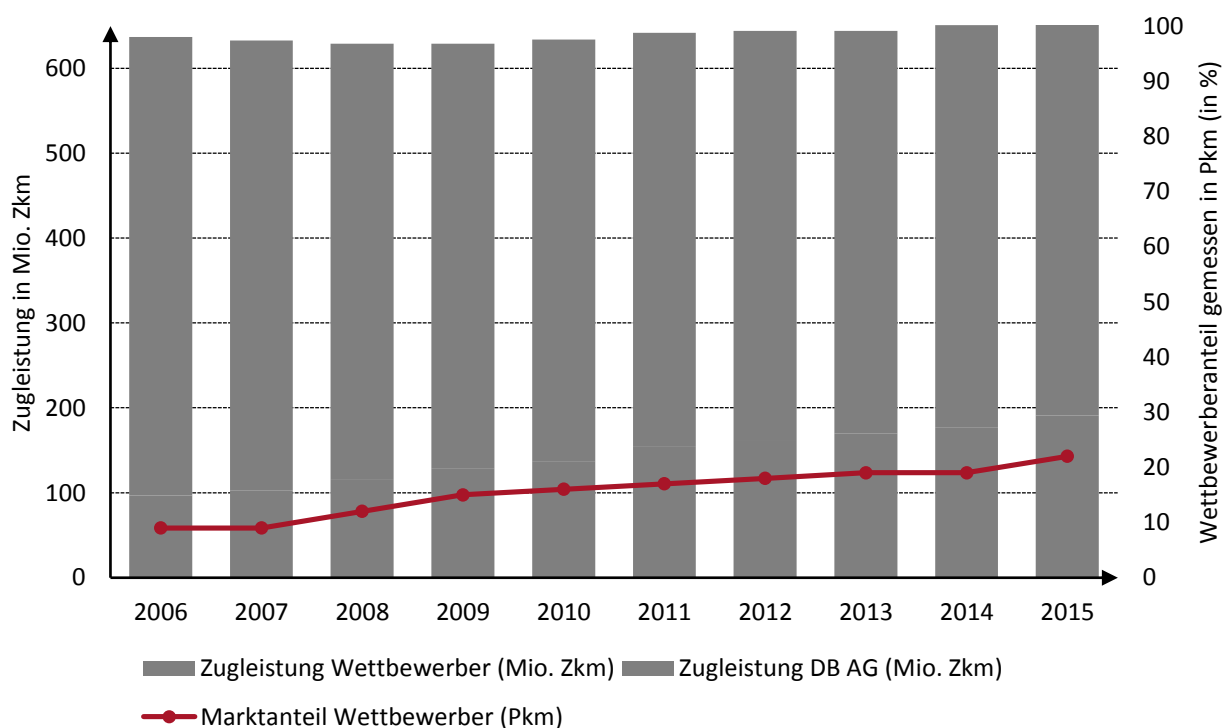
5. Die Deutsche Bahn AG dominiert die Segmente Schienenpersonennahverkehr (SPNV), Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und Schienengüterverkehr (SGV). Bei gleichbleibendem Trend ist davon auszugehen, dass sie auch zukünftig diese Dominanz behaupten wird. Die einzelnen Schienenverkehrssegmente haben sich allerdings ungleich entwickelt. Im SPNV und SGV hat sich über die Jahre ein gewisses Maß an Wettbewerb eingestellt, während es im SPFV nach wie vor keinen bedeutenden Wettbewerber zur Deutschen Bahn AG gibt.

2.1.1 Schienenpersonennahverkehr: Anteil der Deutschen Bahn noch über 70 Prozent

6. Im SPNV setzt sich die positive Entwicklung des Wettbewerbs weiter fort. Abbildung 2.1 zeigt, dass der Anteil der Wettbewerber der Deutschen Bahn AG zugenommen hat. Die DB Regio AG verfügt mit ihren Tochterunternehmen jedoch weiterhin über eine dominante Marktposition. Im Jahr 2015 lag ihr Marktanteil an den gefahrenen Zugkilometern (Zkm) bei 70,8 Prozent. Gemessen in Personenkilometern (Pkm) ist ein noch höherer Anteil von etwa 78 Prozent zu verzeichnen.

7. Der Umstand, dass die DB Regio AG gemessen in Personenkilometern einen höheren Anteil als gemessen in Zugkilometern hat, deutet auf Unterschiede beim Fahrgastaufkommen hin. Ausgehend von den Zahlen ist davon auszugehen, dass sich Wettbewerber der Deutschen Bahn AG eher auf Relationen durchsetzen konnten, welche ein geringeres Fahrgastaufkommen verzeichnen. Der Unterschied zwischen den Marktanteilen nach Zugkilometern und Personenkilometern nimmt allerdings aktuell ab. Es ist daher zu vermuten, dass das Fahrgastaufkommen der Wettbewerber der Deutschen Bahn AG ansteigt.

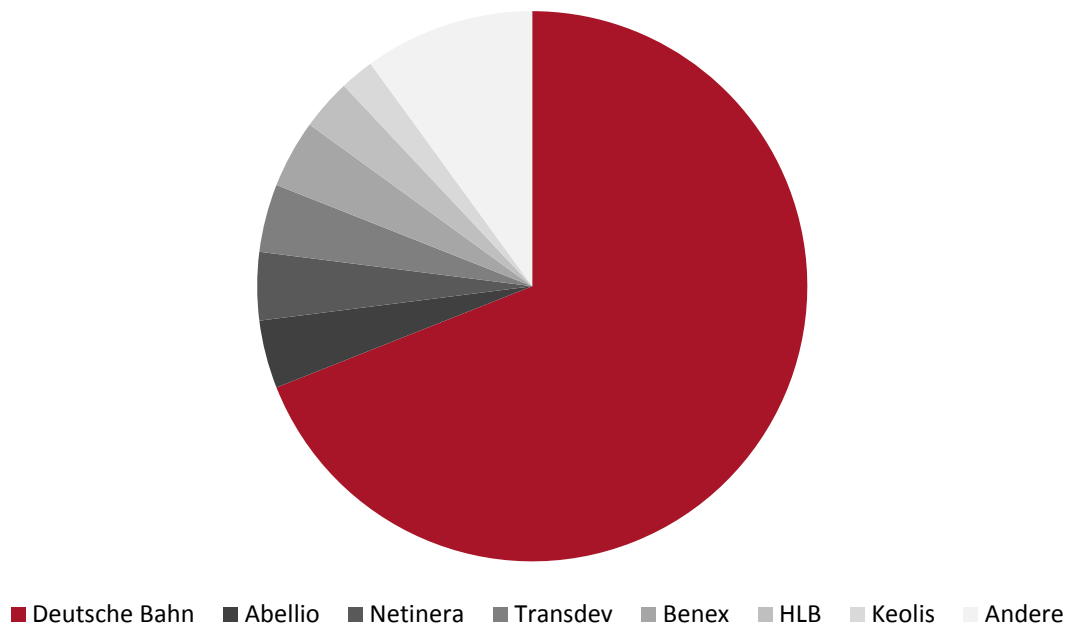
Abbildung 2.1: Entwicklung der Zugleistung und Anteile der Wettbewerber im deutschen SPNV



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

8. Zu den größten Verkehrsunternehmen im SPNV gehören neben der DB Regio AG die Abellio GmbH, die Netinera Deutschland GmbH, die Transdev GmbH und die BeNex GmbH. Entsprechend der Anteile dieser Wettbewerber von jeweils vier Prozent ist allerdings ersichtlich, dass die Deutsche Bahn AG auch weiterhin das Segment des SPNV deutlich dominiert. Abbildung 2.2 weist die Anteile der Unternehmen im SPNV im Jahr 2016 auf.¹

Abbildung 2.2: Anteile der Unternehmen im SPNV, 2016



Quelle: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/164217/umfrage/personennahverkehr-auf-schienen-marktanteile/>, Abruf am 20. Juli 2017

9. Zu beobachten ist, dass sich ausgehend von dem gesteigerten Wettbewerb im SPNV positive Effekte entfalten. Ein Beispiel hierfür ist die Offensive der Deutschen Bahn AG, auch in Nahverkehrszügen WLAN anzubieten. Insbesondere über Dienstleistungen versucht sich die Deutsche Bahn AG, von der Konkurrenz abzugrenzen.²

2.1.2 Schienenpersonenfernverkehr: weiterhin weniger als ein Prozent Wettbewerberanteil

10. Im SPNV zeigt sich seit der Bahnreform 1994 nur eine sehr schwache Entwicklung des Wettbewerbs. Neben der Deutschen Bahn AG mit ihrem Tochterunternehmen DB Fernverkehr AG hat sich kein weiteres Unternehmen am Markt etablieren können. Der Marktanteil der Deutschen Bahn AG am Schienenpersonenfernverkehr beträgt weiterhin über 99 Prozent (vgl. Abbildung 2.3). Die bediente Verkehrsleistung der DB Fernverkehr AG ist weiterhin relativ stabil geblieben.

11. Bis auf wenige Ausnahmen auf Einzelstrecken ist im Schienenpersonenfernverkehr kaum aktiver Wettbewerb zu beobachten. Den letzten Versuch, in den eigenwirtschaftlichen Schienenpersonenfernverkehr einzutreten, unternahm das Eisenbahnverkehrsunternehmen Locomore. Im Dezember 2016 nahm das Unternehmen auf der Strecke Stuttgart – Berlin den Betrieb auf.³ Die zunächst täglich angedachte Bedienung der Strecke musste nach kurzer Zeit auf Fahrten an

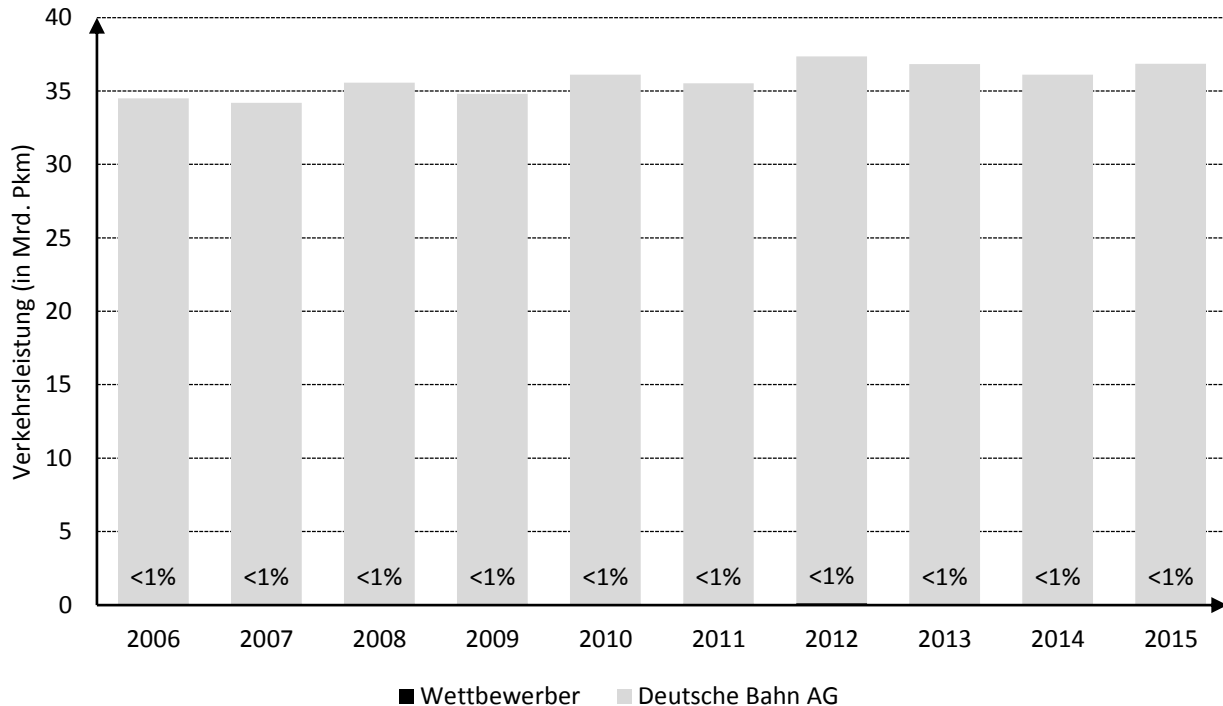
¹ Zu berücksichtigen ist, dass die Strecken im SPNV ausgeschrieben werden und demgemäß für jede Ausschreibung von einem eigenen Markt ausgegangen werden kann. Entsprechend sind die angegebenen Gesamtanteilszahlen nur bedingt aussagekräftig.

² N. N., Staatskonzern will Regioverkehr zurückerobern, Handelsblatt Online/dpa, 17. Mai 2017.

³ N. N., Start-up will mit nur einem Zug die Bahn überholen, Handelsblatt Online/dpa, 13. November 2016.

fünf Tagen der Woche eingeschränkt werden, weil die Wartungsarbeiten mehr Zeit in Anspruch nahmen.⁴ Am 11. Mai 2017 meldete Locomore Insolvenz an und stellte daraufhin sämtliche Fahrten ein.⁵

Abbildung 2.3: Entwicklung des deutschen SPFV



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

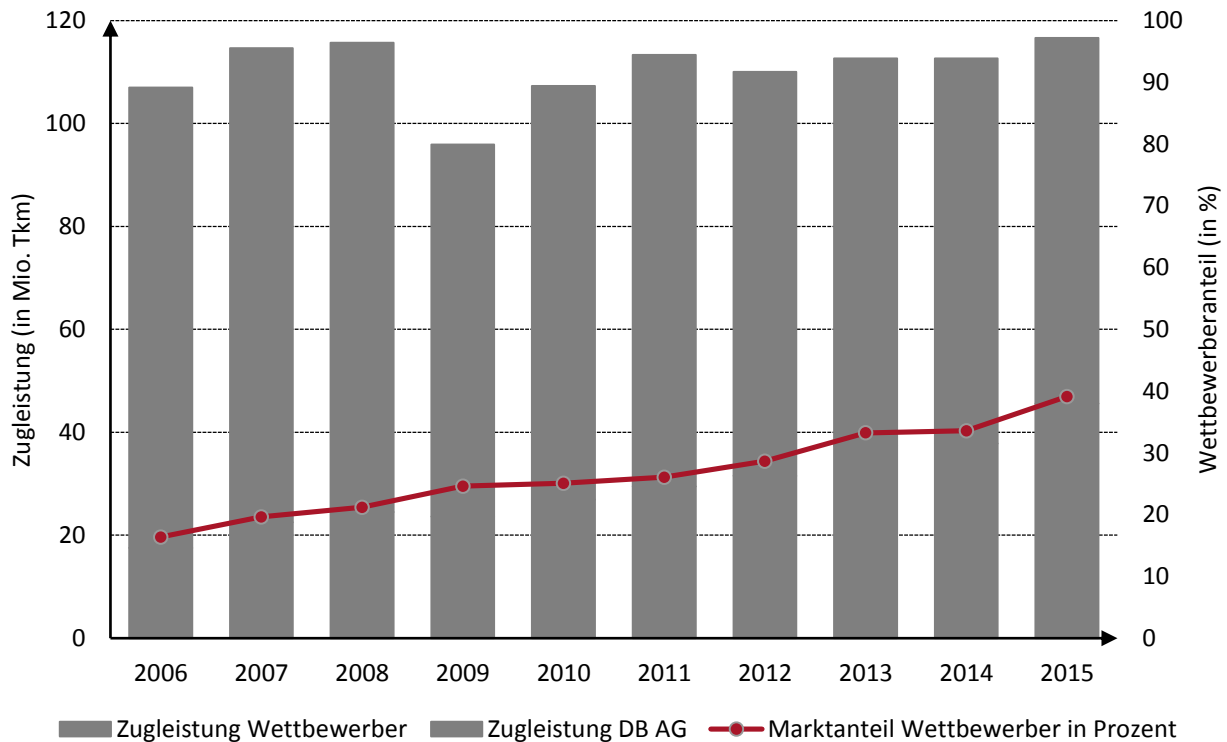
12. Damit verbleibt weiterhin nur der Hamburg-Köln-Express als Wettbewerber der Deutschen Bahn AG im eigenwirtschaftlich zu betreibenden Fernverkehr auf rein innerdeutschen Strecken. Auf einigen grenzüberschreitenden Strecken gibt es ferner Angebote von Wettbewerbern, wie beispielsweise die Verbindungen Köln-Paris und Köln-Brüssel, welche von Thalys befahren werden und bei welchen auch innerdeutsche Verbindungen als Teilstrecke gefahren werden können. Zudem hat sich die Deutsche Bahn AG aus dem Nachtzugverkehr zurückgezogen. Hier gibt es insbesondere Angebote der ÖBB, beispielsweise Hamburg-Innsbruck, München-Venedig oder Düsseldorf-Wien. Die Wettbewerbsintensität im SPFV ist im Allgemeinen allerdings weiterhin sehr schwach ausgeprägt und es ist keine positive Entwicklung zu erkennen.

2.1.3 Schienengüterverkehr: Wettbewerberanteil knapp 40 Prozent

13. Nach dem wirtschaftlichen Einbruch während der Finanz- und Wirtschaftskrise entwickelt sich der SGV seither wieder stabil. Der Schienengütertransportmarkt wächst, was sich auch in der wachsenden Transportleistung auf der Schiene niederschlägt (vgl. Abbildung 2.4). Dabei deckt die Schienengüterverkehrssparte der Deutschen Bahn AG in diesem Segment einen geringeren Anteil der Verkehrsleistung ab als die Transportunternehmen der Deutschen Bahn AG im SPNV und SPFV. Insgesamt hat sich im SGV im Verhältnis zum Schienenpersonenverkehr in den vergangenen Jahren ein stärkerer Wettbewerb entwickelt. Im Jahr 2015 ist der Anteil der Wettbewerber im deutschen SGV weiter angestiegen, sodass in diesem Bereich inzwischen fast 40 Prozent der Zugleistung von Wettbewerbern der Deutschen Bahn AG erbracht werden.

⁴ N. N., Neuer Bahnkonkurrent fährt seltener, Zeit Online/dpa, 18. Januar 2017.

⁵ Vgl. Locomore, <https://locomore.com/de/aktuelles/2017-05-11/>, Abruf am 20. Juli 2017.

Abbildung 2.4: Entwicklung des deutschen SGV

Quellen: Wettbewerbsberichte der Deutsche Bahn AG; eigene Darstellung

14. Trotz der ansteigenden Leistung, kritisieren die Eisenbahnverkehrsunternehmen die Entwicklung auf dem Güterverkehrsmarkt. Die Tragfähigkeit sei bei weiter ansteigenden Entgelten nicht mehr gewährleistet, insbesondere in Hinblick auf das Verhältnis zum Straßengüterverkehr, der von einer relativ geringen Lkw-Maut und sinkenden Dieselpreisen profitiere. Der Bund hat auf die Kritik der Verbände und Eisenbahnverkehrsunternehmen mit einem sogenannten Masterplan Schienengüterverkehr reagiert.⁶ Der Plan hat allgemein eine Besserstellung des SGV zum Ziel, insbesondere im Vergleich zum Straßenverkehr. Eine Stärkung des Wettbewerbs innerhalb des SGV wird mit dem Masterplan hingegen nicht angestrebt.

2.2 Das neue Eisenbahnregulierungsgesetz

15. Am 2. September 2016 ist das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) in Kraft getreten. Es ersetzt die bisherigen §§ 14 bis 14 g AEG und die Eisenbahn-Benutzungsverordnung (EIBV). Mit dem Gesetz wird die Richtlinie 2012/34/EU⁷ in nationales Recht umgesetzt. Zuvor war im Jahr 2013 ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie daran gescheitert, dass der Bundesrat seine Zustimmung verweigert hatte.⁸ Das ERegG ist auch aufgrund dieser Verzögerung deutlich nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie in Kraft getreten, die am 16. Juni 2015 geendet hatte. Die Monopolkommission hat sich in ihrem Bahngutachten aus dem Jahr 2015 bereits ausführlich mit einem Gesetzesentwurf auseinandergesetzt, der in weiten Teilen dem jetzt in Kraft getretenen ERegG entspricht.⁹ Auf dieser Grundlage sollen an dieser Stelle die zentralen Neuerungen des Gesetzes analysiert werden.

⁶ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Masterplan Schienengüterverkehr, 23. Juni 2017.

⁷ Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. EU L 343/32 vom 14. Dezember 2012.

⁸ Siehe zum damaligen Gesetzgebungsverfahren Monopolkommission, Sondergutachten 69, Bahn 2015: Wettbewerbspolitik aus der Spur?, Baden-Baden 2015, Tz. 10.

⁹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 56 ff.

16. Das ERegG ist stärker als der Gesetzentwurf aus dem Jahr 2013 an die Richtlinie 2012/34/EU angelehnt. Im Gesetzgebungsverfahren wurde diese Zielsetzung unter dem Schlagwort „Eins-zu-eins-Umsetzung“ explizit formuliert. Durch die Umstrukturierung der Vorschriften und durch Veränderungen der Begrifflichkeiten entstehen allerdings Unklarheiten für die Regulierungspraxis. Auch könnten bisherige Behördenentscheidungen und die einschlägige Rechtsprechung ihre Relevanz für zukünftige Streitfragen verlieren, da sie auf dem alten Rechtsrahmen beruhen. Gerichtliche Auseinandersetzungen zu im alten Rechtsrahmen bereits geklärten Fragestellungen und die Wiederkehr bereits ausgeräumter Wettbewerbshindernisse sind zu erwarten. Die Monopolkommission hat im vergangenen Gutachten darauf hingewiesen, dass daher die Eins-zu-eins-Umsetzung zu Rechtsunsicherheit und einer Schwächung der Regulierung führen könnte.¹⁰

17. In § 3 des ERegG werden die Ziele der Eisenbahnregulierung definiert. Erstens soll der Anteil des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen gesteigert werden. Zweitens sollen die Interessen der Zugangsberechtigten bei der Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs in den Eisenbahnmärkten sowie die Interessen der Verbraucher gewahrt werden. Drittens sollen Investitionen gefördert und Innovationen unterstützt werden. Viertens soll der einheitliche europäische Eisenbahnraum gefördert werden. Fünftens soll ein sicherer, leistungsfähiger und zuverlässiger Betrieb der Eisenbahninfrastruktur gewährleistet werden. Laut Gesetzesbegründung stellt diese Nummerierung keine Reihenfolge in der Bedeutung dar.¹¹ Die Sicherheit des Transportes von Personen und Gütern sei allerdings ein übergeordneter Belang.

18. Die Steigerung des Anteils des schienengebundenen Verkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen wird mit § 3 Satz 1 Nr. 1 ERegG erstmals als Regulierungsziel gesetzlich verankert. Die anderen Regulierungsziele fanden sich in ähnlicher Form bereits in § 1 AEG alte Fassung. Hervorzuheben ist, dass insbesondere auch die angestrebte Stärkung des Schienenverkehrs im Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern nach dem Wortlaut der jetzigen Norm durch die Regulierung des Eisenbahnsektors erreicht werden soll. Damit sind für die Erreichung des Ziels nur Maßnahmen mit einem entsprechenden Bezug zur Eisenbahnregulierung in Betracht zu ziehen. Andere Maßnahmen zur Stärkung des Schienenverkehrs können nicht auf der Grundlage des § 3 Satz 1 Nr. 1 ERegG erfolgen, sondern bedürfen einer anderen Rechtsgrundlage. Auf die Stellung des Verkehrsträgers Schiene im intermodalen Vergleich und mögliche Maßnahmen zur Sicherstellung eines volkswirtschaftlich sinnvollen Regulierungsrahmens wird im dritten Kapitel dieses Gutachtens näher eingegangen.

2.2.1 Zugangsregulierung besonders bei Serviceeinrichtungen weiterhin unzureichend

19. Im Bereich der Zugangsregulierung wurden die Kompetenzen der Bundesnetzagentur insbesondere durch zwei Regelungen des ERegG erweitert. Erstens erhält die Regulierungsbehörde die Möglichkeit zur Vorabprüfung in dem besonderen Zuweisungsverfahren, das durch § 44 ERegG neu eingeführt worden ist. Die Betreiber der Schienenwege können das besondere Zuweisungsverfahren anwenden, wenn Schienenwegkapazität durch Baumaßnahmen vorübergehend nur eingeschränkt zur Verfügung steht. In diesem Verfahren müssen die Betreiber der Schienenwege über die Verteilung der vorhandenen Kapazitäten auf die einzelnen Verkehrsarten entscheiden, bevor die eigentliche Trassenzuweisung beginnt. Die Verteilung der Schienenwegkapazität auf die Verkehrsarten unterliegt nach § 73 Abs. 1 Nr. 6 ERegG i. V. m. § 72 Satz 1 Nr. 7 ERegG der Vorabprüfung der Bundesnetzagentur. Zweitens verpflichtet § 47 Abs. 9 ERegG Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen, bei der Vergabe von Kapazitäten zusammenzuarbeiten. Auch hierbei handelt es sich um eine Neuregelung, die mit dem ERegG eingeführt wurde. Die Zusammenarbeit setzt gemeinsame Grundsätze voraus, die von den Betreibern auszuarbeiten und zu veröffentlichen sind (§ 47 Abs. 9 Satz 2 ERegG i. V. m. § 47 Abs. 1 Satz 3 und 4 ERegG). Die Bundesnetzagentur hat die Aufsicht über Grundsätze und Verfahren inne (§ 47 Abs. 9 Satz 2 ERegG i. V. m. § 47 Abs. 3 Satz 2 ERegG). Die beiden Neuregelungen stärken die Position der Bundesnetzagentur in zwei wichtigen Bereichen der Zugangsregulierung.

¹⁰ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 13.

¹¹ Die Gesetzesbegründung findet sich in: BReg, Gesetzentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, BT-Drs. 18/8334 vom 4. Mai 2016, S. 174. Bundestag und Bundesrat haben im Gesetzgebungsverfahren zwar Änderungen an dem Gesetzentwurf eingebracht. Die Gesetzesbegründung bleibt davon jedoch unberührt; vgl. Bundesrat, Gesetzbeschluss, Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, BR-Drs. 371/16 sowie BR-Drs. 371/16 (Beschluss) vom 8. Juli 2016.

20. Positiv zu bewerten ist, dass das ERegG der Bundesnetzagentur Möglichkeiten eröffnet, die Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen gänzlich oder teilweise von bestimmten Regulierungsvorschriften zu befreien, wenn keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs zu erwarten ist.¹² Hierin ist ein Fortschritt im Vergleich zum bisherigen Regulierungsrahmen zu sehen, der keine Schwerpunktsetzung durch die Regulierungsbehörde vorsah. Auf den Märkten für Schienenwege und Serviceeinrichtungen, auf denen ein Unternehmen dominierend ist, eröffnet die Möglichkeit zur Freistellung einzelner Unternehmen von bestimmten Vorschriften den Weg zu einer fokussierten Regulierung, die sich auf die relevanten Unternehmen beschränkt. Die Mehrheit der Wettbewerber der nicht-bundeseigenen Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen wird ganz oder teilweise von den Regulierungsvorgaben befreit sein. Da die Regulierungsbehörde bei einer Befreiung insbesondere die Auswirkungen auf den Wettbewerb zu berücksichtigen hat, ist auch nicht davon auszugehen, dass durch die Regelungen das europarechtlich vorgegebene Recht auf diskriminierungsfreien Zugang in relevantem Umfang eingeschränkt wird.

21. Im Koordinierungsverfahren bei konfligierenden Anträgen auf Zugang zu einer Serviceeinrichtung haben die Betreiber von Serviceeinrichtungen nach den neuen Regulierungsvorgaben die Existenz von sogenannten tragfähigen Alternativen mit zu berücksichtigen.¹³ Der Begriff der tragfähigen Alternative wird in § 1 Abs. 7 ERegG legaldefiniert:

„Eine tragfähige Alternative ist der Zugang zu einer anderen Serviceeinrichtung, die für das Eisenbahnverkehrsunternehmen wirtschaftlich annehmbar ist und es ihm ermöglicht, den betreffenden Güter- und Personenverkehrsdienst zu betreiben.“

Nach alter Rechtslage mussten Betreiber von Serviceeinrichtungen alternative Angebote anderer Anbieter nicht berücksichtigen. Grundsätzlich ist hervorzuheben, dass sich die Regulierung an der Existenz einer wesentlichen Einrichtung ausrichten sollte, um Überregulierung zu vermeiden.¹⁴ Insofern ist eine Zugangsverpflichtung nur dann notwendig, wenn keine Alternativen zur jeweiligen Serviceeinrichtung bestehen. Der neuen Regelung liegt somit ein plausibler Ansatz zugrunde. Unklar bleibt aber trotz der Legaldefinition, nach welchen Kriterien die Tragfähigkeit einer alternativen Serviceeinrichtung zu bewerten ist. Auch der Hinweis aus § 1 Abs. 7 ERegG, dass die Alternative „wirtschaftlich annehmbar“ sein muss, ist für eine Einordnung zu unkonkret. Nach der Übergangsvorschrift aus § 80 ERegG sind die Vorgaben zu tragfähigen Alternativen derzeit noch nicht anzuwenden. Erkenntnisse darüber, wie Unternehmen die Tragfähigkeitsprüfung durchführen und wie die Bundesnetzagentur diese gegebenenfalls prüfen wird, stehen deshalb noch aus.

22. Zudem werden mit dem ERegG die reduzierten Regulierungsvorgaben für Wartungseinrichtungen fortgeführt, die bereits zuvor durch ein Änderungsgesetz zum AEG eingeführt wurden.¹⁵ Nach § 63 ERegG müssen Betreiber von Wartungseinrichtungen keine Nutzungsbedingungen, sondern lediglich Bestimmungen zur Betriebssicherheit aufstellen. Auch muss eine ablehnende Entscheidung im Koordinierungsverfahren nicht begründet werden. Außerdem unterliegen Wartungseinrichtungen nicht der Entgeltregulierung. Nach § 81 Abs. 2 ERegG sind die Befreiungen ab dem 1. Januar 2021 nicht mehr anzuwenden. Damit die Befreiung fortbesteht, würde es eines erneuten Tätigwerdens des Gesetzgebers bedürfen. Es handelt sich damit um eine gelockerte Regulierung „auf Probe“. Die Bundesnetzagentur hat zum 31. Dezember 2018 einen Bericht für die Bundesregierung zu der Frage zu erstellen, ob auf den Märkten für Wartungseinrichtungen Verhältnisse bestehen, die einem unverfälschten Wettbewerb entsprechen.¹⁶ Auf Grundlage dieses Berichts ist zu entscheiden, ob die Ausnahmetatbestände beizubehalten sind.

23. Zwar ist es sinnvoll, dass Serviceeinrichtungen aus der Regulierung entlassen werden, wenn sich auf den entsprechenden Märkten wettbewerbliche Strukturen etabliert haben. Nach Auffassung der Monopolkommission sollte die Prüfung der Wettbewerbsstrukturen jedoch vor einer Befreiung von Regulierungsvorgaben stattfinden. Der Bundesnetz-

¹² § 2 Abs. 4 bis 7 ERegG. Betroffen sind sowohl Vorschriften der Zugangsregulierung als auch Vorschriften der Entgeltregulierung.

¹³ Das Koordinierungsverfahren bei Serviceeinrichtungen ist in § 13 ERegG geregelt. Vor Inkrafttreten des ERegG galt die Regelung des § 10 EIBV. Vgl. zum Konzept der tragfähigen Alternativen bereits Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 118 ff.

¹⁴ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 119.

¹⁵ Neuntes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 2015, BGBl. 2015 I Nr. 21, S. 824, § 14 Abs. 7-11 AEG (neu).

¹⁶ §§ 64 f. ERegG.

agentur sollte es daher ermöglicht werden, aus eigener Initiative ein entsprechendes Prüfverfahren in Gang zu setzen. Dieses Prüfverfahren sollte für alle Serviceeinrichtungen möglich sein, sofern Anzeichen für mögliches Wettbewerbsgeschehen auf den entsprechenden Märkten vorliegen.¹⁷ Der Lockerung der Regulierung von Wartungseinrichtungen ging jedoch im vorliegenden Fall keine intensive Analyse der Wettbewerbssituation durch die Bundesnetzagentur voraus.¹⁸

24. Die Vorgaben in § 64 ERegG für den Bericht der Bundesnetzagentur über den Wettbewerb auf den Märkten für Wartungseinrichtung sind anders ausgestaltet, als dies in § 14 Abs. 7-11 AEG geregelt war.¹⁹ Erstens hat die Bundesnetzagentur nur noch einmalig einen Bericht zu erstellen. Zuvor war eine regelmäßige jährliche Berichterstattung vorgesehen. Eine jährliche Berichterstattung hätte bei geringem zusätzlichen Erkenntnisgewinn Ressourcen der Bundesnetzagentur gebunden. Zweitens enthält das ERegG nicht mehr das Prüfungskriterium, dass von wirksamem Wettbewerb auszugehen ist, wenn kein Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des § 18 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verfügt. Die Entscheidung, einen Wirtschaftsbereich der Regulierung zu unterstellen, ist sehr weitreichend, sodass strengere Kriterien als das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung herangezogen werden sollten.²⁰ Es ist daher positiv zu bewerten, dass die Bundesnetzagentur durch die Regelungen des ERegG einen weiteren Bewertungsspielraum hat als zuvor.

25. Das ERegG enthält Vorgaben zur Erstellung von Schienennetz-Nutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen.²¹ Die Vorgaben entsprechen weitgehend der bisherigen Rechtslage. Die Betreiber der Schienenwege sind nach § 19 Abs. 1 ERegG zur Erstellung und Veröffentlichung von Schienennetz-Nutzungsbedingungen verpflichtet. Die Pflichtinhalte ergeben sich aus § 19 Abs. 3 i. V. m. Anlage 3 ERegG. Auch die Betreiber von Serviceeinrichtungen haben nach § 19 Abs. 4 ERegG Nutzungsbedingungen zu erstellen. Diese sind über eine Verlinkung auf der Internetseite des Betreibers der Schienenwege zu veröffentlichen. Die Pflichtinhalte der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen sind im Gesetz jedoch nicht umfassend vorgegeben. Es werden im ERegG lediglich einzelne Aspekte genannt, die in den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen geregelt sein müssen.²²

26. Die Monopolkommission hat bereits mehrfach auf die Bedeutung der Nutzungsbedingungen der Schienennetze und Serviceeinrichtungen hingewiesen.²³ Klare, transparente und umfassende Nutzungsbedingungen sind ein zentrales Instrument zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs. Es ist daher weiterhin zu empfehlen, auch die Mindestinhalte für die Nutzungsbedingungen von Serviceeinrichtungen gesetzlich zu normieren, so wie dies bei den Nutzungsbedingungen von Schienenwegen bereits geschieht. Gegen eine gesetzliche Normierung könnte zwar argumentiert werden, dass umfangreiche Vorgaben zu einer Überbelastung kleinerer Betreiber von Serviceeinrichtungen führen könnte. Diese Gefahr wäre geringer, wenn etwa Betreiber von Serviceeinrichtungen mit geringen Umsätzen durch Freistellungen von der Regulierung befreit wären.

2.2.2 Anreizelemente bei der Entgeltregulierung

27. Die Einführung einer Anreizregulierung ist eine zentrale Neuerung des neuen Eisenbahnregulierungsgesetzes. Da die Monopolkommission bereits im letzten Gutachten auf Basis eines Gesetzentwurfs die neuen Regelungen zur Anreizregulierung dargestellt und volkswirtschaftlich bewertet hat, sollen diese hier nur kurz wiederholt werden.²⁴ Die Monopol-

¹⁷ Auf der Grundlage der Ermittlungen der Bundesnetzagentur sollte eine unabhängige Institution die Deregulierungspotenziale bewerten. Siehe bereits Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 126.

¹⁸ Laut Gesetzesbegründung geht der Gesetzgeber auf der Grundlage der Stellungnahmen des Eisenbahnsektors davon aus, dass der Bereich der Wartungseinrichtungen keiner Regulierung bedürfe; BReg, Gesetzentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, BT-Drs. 18/8334 vom 4. Mai 2016, S. 218.

¹⁹ Vgl. Neuntes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 2015, BGBl. 2015 I Nr. 21, S. 824.

²⁰ Siehe bereits Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 124.

²¹ § 19 ERegG sowie Anlage 3 zum ERegG.

²² § 19 Abs. 4 ERegG.

²³ Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 127 ff.

²⁴ Siehe dazu Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 56 ff.

kommission geht weiterhin davon aus, dass die Einführung der Anreizregulierung ein wichtiger Schritt zur Effizienzsteigerung auf den Eisenbahnmärkten ist. Die neuen Regelungen enthalten jedoch auch Vorgaben, die dieser Wirkung im Wege stehen.

28. Von der Anreizregulierung werden vornehmlich die Schienenwege der DB Netz AG betroffen sein. Zwar unterliegen alle Betreiber von Schienenwegen einer ex ante Genehmigungspflicht für die Entgelte sofern sie nicht durch das Gesetz davon befreit sind.²⁵ Auch wenn Betreiber einer Genehmigungspflicht unterliegen, können sie aber ganz oder teilweise von den Vorgaben der Entgeltregulierung ausgenommen sein.²⁶ Ebenso unterliegen die Entgelte der Betreiber von Personenbahnhöfen einer Genehmigungspflicht, ohne dass es hierbei zu einer Anreizregulierung kommt.

2.2.2.1 Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte zeigt Notwendigkeit der Regulierung

29. Die beiden mit Abstand größten Eisenbahninfrastrukturbetreiber sind die DB Netz AG und die DB Station & Service AG. Seit dem Jahr 2007 konnten beide Unternehmen stets positive jährliche Geschäftsergebnisse erzielen (vgl. Abbildung 2.5). Während die Eigenkapitalrentabilität der DB Station & Service AG in den letzten Jahren bei leicht steigender Tendenz konstant oberhalb von 10 Prozent lag, bewegte sich die Eigenkapitalrentabilität der DB Netz AG seit 2010 in einem Spektrum zwischen 0 Prozent und 5 Prozent.

30. In engem Zusammenhang mit der Eigenkapitalrentabilität der Eisenbahninfrastrukturunternehmen steht die (reale) Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte.²⁷ Die Trassen- und Stationsentgelte sind in den vergangenen Jahren stärker angestiegen als die Inflation (vgl. Abbildung 2.6). Demgegenüber ist die Entwicklung des Inputpreisindex Eisenbahninfrastruktur²⁸ in den letzten Jahren hinter der Entwicklung der allgemeinen Inflation zurückgeblieben.

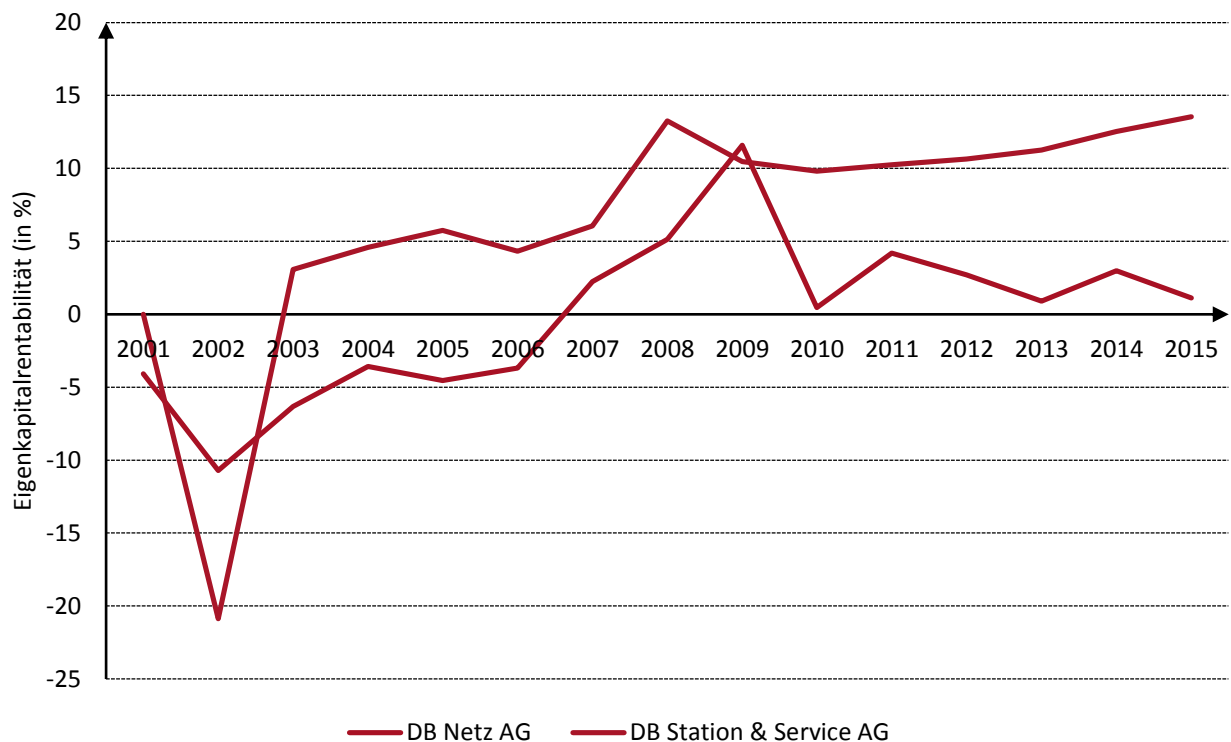
31. Die Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte vor dem Hintergrund rückläufiger realer Inputpreise zeigt die Notwendigkeit einer effektiveren Regulierung auf. Durch eine Preisobergrenzenregulierung kann der Preissetzungsspielraum der Infrastrukturbetreiber eingeschränkt werden. Hiermit wird verhindert, dass die Infrastrukturunternehmen ihre Monopolstellung dazu nutzen, überhöhte Preise zu fordern. Im Vergleich mit der DB Netz AG hat die DB Station & Service AG die Entgelte in den vergangenen Jahren stärker erhöht und zudem eine höhere Eigenkapitalrentabilität realisiert. Um diesem Trend entgegenzuwirken, empfiehlt die Monopolkommission, die geplanten neuen Regelungen zur Festsetzung einer jährlichen Obergrenze der Trassenpreise auch auf die Stationsentgelte anzuwenden.

²⁵ Eine Befreiung besteht für nicht regelspurige Eisenbahnen; § 2 Abs. 3 Nr. 1 ERegG.

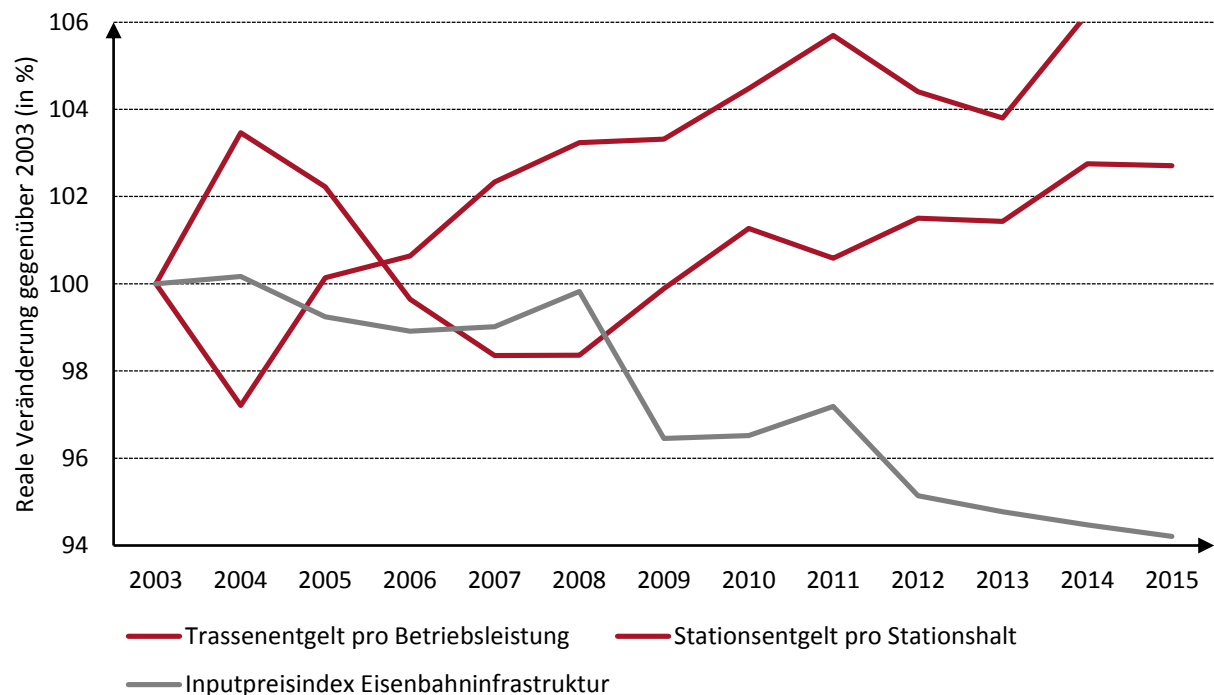
²⁶ § 2 Abs. 3 Nr. 1 ERegG sowie § 2 Abs. 7 ERegG.

²⁷ Zur besseren Lesbarkeit werden vorliegend die Entgelte für Pflichtleistungen der Betreiber von Schienenwegen als Trassenpreise und die Entgelte für den Zugang zu Personenbahnhöfen einschließlich der damit verbundenen Leistungen als Stationspreise bezeichnet.

²⁸ Der Inputpreisindex Eisenbahninfrastruktur stellt ein vom Wissenschaftlichen Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) entwickeltes Maß dar. Bestandteile des Index sind der Verbraucherpreisindex, verschiedene Erzeugerpreisindizes, zwei Arbeitskostenindizes und der Index der Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere. Die Faktoren ergeben sich aus den mit den unternehmensspezifischen Anteilen am Gesamtaufwand gewichteten Aufwandsstrukturen; vgl. Müller, G., Ableitung eines Inputpreisindex für den deutschen Eisenbahninfrastruktursektor, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 327, November 2009; https://www.econbiz.de/archiv1/2010/126562_ableitung_inputpreisindex_eisenbahninfrastruktursektor.pdf, Abruf am 20. Juli 2017.

Abbildung 2.5: Eigenrentabilität der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (vor Steuern)

Quellen: Geschäftsberichte der DB Netz AG und DB Station & Service AG 2001 bis 2015; eigene Darstellung und Berechnungen

Abbildung 2.6: Reale Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte der Deutschen Bahn AG

Anmerkung: Veränderungen im Verhältnis zur Inflationsrate

Quellen: Geschäftsberichte der DB Netz AG und DB Station & Service AG 2003 bis 2015, Statistisches Bundesamt, Bundesbank, Statistisches Amt der Europäischen Union, WIK GmbH; eigene Darstellung und Berechnungen

2.2.2.2 Anreizsetzung sollte unternehmensspezifische Potenziale zur Produktivitätssteigerung berücksichtigen

32. Nach den Vorgaben des ERegG sind Entgelte eines Betreibers für Schienenwege ex ante von der Bundesnetzagentur zu genehmigen.²⁹ Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Entgelte den Vorgaben des ERegG entsprechen.³⁰ Insbesondere müssen die Betreiber von Schienenwegen den Vorgaben zur Anreizsetzung aus §§ 25 ff. ERegG nachkommen.

33. Die Anreizsetzung erfolgt im Rahmen einer Preisobergrenzenregulierung. Die Preisobergrenzen für die jeweiligen Netzfahrplanjahre werden im Vorhinein für die Dauer einer Regulierungsperiode von fünf Jahren festgelegt.³¹ Dazu wird zunächst das Ausgangsniveau der Gesamtkosten ermittelt, wie sie vor Beginn der Regulierungsperiode bestehen. Die Bundesnetzagentur gibt hierzu das sogenannte Basisjahr vor. Das Basisjahr beschreibt nicht ein einzelnes Jahr, sondern einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren, über den die durchschnittlichen jährlichen Gesamtkosten ermittelt werden.³² Auf Grundlage des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten wird für jede Netzfahrplanperiode eine Obergrenze der Gesamtkosten errechnet. Die jährliche Obergrenze der Gesamtkosten bestimmt sich aus dem Ausgangsniveau der Gesamtkosten zuzüglich der Inflationsrate und abzüglich einer Produktivitätsfortschrittsrate.

34. Die Produktivitätsfortschrittsrate wird gemäß der gesetzlichen Vorgaben dabei auf Grundlage des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts berechnet. Dieses Vorgehen weicht von dem Vorgehen in der ökonomischen Theorie im Rahmen einer Preisobergrenzenregulierung ab.³³ Der im sogenannten X-Faktor zu berücksichtigende Produktivitätsfortschritt ergibt sich danach aus der Differenz zwischen dem unternehmensspezifischen Produktivitätsfortschritt und dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt. Der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt alleine darf hingegen nicht als X-Faktor berücksichtigt werden. Im Wettbewerb würden Unternehmen im Durchschnitt ihre Preise in Höhe der Inflationsrate anpassen können. Dadurch, dass sie ihre Preise der allgemeinen Preissteigerung anpassen, sind sie bereits gezwungen, den allgemeinen Produktivitätsfortschritt nachzuvollziehen. Der X-Faktor ist derweil ein Korrekturfaktor, da in der regulierten Industrie andere Voraussetzungen vorliegen können als in der Gesamtwirtschaft. Sofern vor diesem Hintergrund bei dem regulierten Unternehmen z. B. überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte erzielt werden können, müssten diese bei hypothetischem Wettbewerb an die Abnehmer weitergegeben werden. Sie reduzieren folglich den Preisanstieg. Sofern ein Unternehmen nur Produktivitätsfortschritte erzielen kann, die dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt entsprechen, müsste keine Korrektur erfolgen.

35. Das derzeit im Gesetz verankerte Vorgehen in Bezug auf den X-Faktor lässt diese ökonomischen Grundlagen der Preisobergrenzenregulierung außer Acht. Hierdurch wird zwar der Aufwand für die Bundesnetzagentur reduziert, da diese nicht den unternehmensspezifischen Produktivitätsfortschritt zu ermitteln hat. Das bestehende Regulierungsregime wird jedoch nicht der Aufgabe gerecht, das Produktivitätspotenzial der regulierten Unternehmen abzubilden und darauf abgestimmte Anreize zur Produktivitätssteigerung zu setzen. Das Ziel der Preisobergrenzenregulierung wird damit verfehlt. Nach Auffassung der Monopolkommission sollte die Vorgabe zur Korrektur des Preisanstiegs um den Produktivitätsfortschritt im ERegG so geändert werden, dass als Produktivitätsfortschritt stets die Differenz aus unternehmensspezifischem Produktivitätsfortschritt und gesamtwirtschaftlichem Produktivitätsfortschritt herangezogen wird.³⁴

2.2.2.3 Anreizsetzung auch für Kosten aus einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung

36. Ausgenommen von der Anreizregulierung sind Kosten, die durch Mittel gedeckt werden, die Gegenstand einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung sind.³⁵ Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen der Bundes-

²⁹ §§ 45 f. ERegG.

³⁰ § 45 Abs. 1 S. 2 ERegG i. V. m. §§ 24 bis 40 und 46 sowie Anlage 3 Nr. 2 ERegG.

³¹ Die erste Regulierungsperiode der neuen Eisenbahntgeltregulierung umfasst die Netzfahrplanjahre 2019 bis 2024.

³² Für die erste Regulierungsperiode erstreckt sich das Basisjahr auf drei Jahre (2014 bis 2016).

³³ Vgl. Baake, P./Wey, C., Die Bedeutung gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsfortschritte im Rahmen der Price Cap Regulierung, Kurzgutachten im Auftrag der Deutsche Post AG, Berlin 2007.

³⁴ Für die Anreizregulierung im Energiebereich ist ein solches Vorgehen in § 9 Abs. 1 Anreizregulierungsverordnung vorgegeben.

³⁵ § 29 Abs. 5 ERegG.

republik Deutschland und der Deutschen Bahn AG könnte als eine solche qualifizierte Regulierungsvereinbarung angesehen werden. Die Prüfung, ob die entsprechenden Voraussetzungen für eine Anerkennung der LuFV als qualifizierte Regulierungsvereinbarung vorliegen, obliegt der Bundesnetzagentur. Eine Anerkennung der LuFV als qualifizierte Regulierungsvereinbarung dürfte dadurch erleichtert werden, dass der Gesetzgeber bei den Vorgaben zu den Inhalten einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung³⁶ von dem Grundsatz der „Eins-zu-eins“-Umsetzung abgewichen ist und nicht alle Kriterien aus der umzusetzenden Richtlinie 2012/34/EU³⁷ übernommen hat. Beispielsweise enthält die Richtlinie die Vorgabe, dass die vertragliche Vereinbarung Regeln für den Umgang mit größeren Betriebsstörungen und Notfällen sowie für die rechtzeitige Unterrichtung der Nutzer enthalten muss. Ebenso gibt die Richtlinie vor, dass die vertragliche Vereinbarung Abhilfemaßnahmen bei Nichterfüllung oder bei außergewöhnlichen Umständen zu enthalten hat. Dies umfasst explizit auch die Voraussetzungen und Verfahren für Neuverhandlungen und vorzeitige Kündigungen. Diese Voraussetzungen an eine qualifizierte Regulierungsvereinbarung fanden keinen Eingang in das ERegG. In der Gesetzesbegründung wird zwar darauf hingewiesen, dass diese Aspekte im deutschen Recht bereits an anderer Stelle geregelt seien und daher keiner Umsetzung bedurften. Ob etwa das allgemeine Vertragsrecht und das allgemeine Haushaltsrecht eine vertragliche Regelung innerhalb der qualifizierten Regulierungsvereinbarung ersetzen können, kann jedoch in Frage gestellt werden.

37. Die Monopolkommission hat in ihrem vorherigen Bahn-Gutachten den Ausnahmetatbestand der qualifizierten Regulierungsvereinbarung kritisiert.³⁸ Eine vertragliche Vereinbarung enthält keinen Mechanismus zur Senkung von Infrastrukturkosten. Es werden somit kein Anreiz und keine Verpflichtung geschaffen, Kosteneinsparungen an die Nutzer weiterzugeben. Zudem entsteht ein erhöhter Aufwand bei der Bundesnetzagentur, die prüfen muss, welche Kosten von der qualifizierten Regulierungsvereinbarung abgedeckt sind. Bei der DB Netz AG können Anreize zur Verschiebung von Kosten in den Bereich der LuFV entstehen. Da lediglich die LuFV als qualifizierte Regulierungsvereinbarung in Frage kommt, steht diese Möglichkeit außerdem nur einem Unternehmen offen. Vor diesem Hintergrund ist es kritisch, dass das ERegG die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Kosten durch den Abschluss einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung der Anreizregulierung zu entziehen.

38. Ebenfalls ist darauf hinzuweisen, dass die Regelungen zur qualifizierten Regulierungsvereinbarung eine zukunftsbezogene Überprüfung der Kosten notwendig machen. Wenn sich aus einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung ein gegenüber dem Ausgangsniveau der Kosten mehr als geringfügig veränderter Aufwand für Instandhaltung oder Ersatzinvestitionen ergibt, hat die Bundesnetzagentur die Obergrenze der Gesamtkosten auf Antrag anzupassen.³⁹ Zudem ist während der Regulierungsperiode zu prüfen, ob die in der Regulierungsvereinbarung benannten Kosten tatsächlich angefallen sind. Ist dies nicht der Fall, muss die jährliche Obergrenze der Gesamtkosten für die Folgejahre entsprechend angepasst werden. Auch hierdurch erhöht sich die Komplexität des Regulierungsregimes signifikant. Außerdem können die entstehenden Schwankungen bei der Obergrenze der Gesamtkosten zu Preisschwankungen führen und auch die Vorhersehbarkeit der Trassenpreisentwicklung während einer Regulierungsperiode beeinträchtigen.

39. Nach Auffassung der Monopolkommission sollten daher auch die Kosten aus einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung der Anreizregulierung unterliegen. Der gesetzliche Ausnahmetatbestand des § 29 Abs. 5 ERegG sollte gestrichen werden.

2.2.2.4 Methodische Unwägbarkeiten bei den Vollkostenaufschlägen

40. Ein Betreiber der Schienenwege hat die Entgelte für die einzelnen Verkehrsdienste und deren Marktsegmente so festzulegen, dass die mit den Betriebsleistungen gewichtete Summe der Entgelte nicht die Obergrenze der Gesamtkosten übersteigt.⁴⁰ Die Entgeltbildung hat durch einen Sockelbetrag und einen Aufschlag zu erfolgen. Der Sockelbetrag

³⁶ Diese finden sich in Anlage 5 des ERegG.

³⁷ Anhang V der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. EU L 343/32 vom 14. Dezember 2012.

³⁸ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 63 ff.

³⁹ § 25 Abs. 3 ERegG i. V. m. Anlage 4 Nr. 6 ERegG.

⁴⁰ § 26 Abs. 2 ERegG.

wird in Höhe der Kosten festgelegt, die unmittelbar auf Grund des Zugbetriebs anfallen.⁴¹ Auf diesen Sockelbetrag können Aufschläge erhoben werden, damit ein Betreiber der Schienenwege die ihm entstehenden Kosten vollständig decken kann.

41. Dieses Konzept aus Sockelbetrag und Aufschlägen zur Entgeltberechnung entspricht den europarechtlichen Vorgaben. Allerdings ist nach der Richtlinie nur verpflichtend geregelt, dass das Entgelt in Höhe der Kosten festzulegen ist, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen.⁴² Ob auf diesen Sockelbetrag Aufschläge erhoben werden, ist den Mitgliedstaaten freigestellt.⁴³ An dieser Stelle hat der deutsche Gesetzgeber somit von dem bestehenden Umsetzungsspielraum Gebrauch gemacht.

42. Bei der Berechnung der Aufschläge ist laut dem ERegG die bestmögliche Wettbewerbsfähigkeit der Segmente des Eisenbahnmarktes zu gewährleisten.⁴⁴ Die Aufschläge sollen daher marktsegmentspezifisch festgelegt werden, wobei mindestens zwischen SGV, SPNV und SPFV zu unterscheiden ist.⁴⁵ Im Gesetz ist ein zweistufiges Verfahren angelegt, wonach zunächst die Vollkostenaufschläge für den Güterverkehr und den Personenverkehr so zu berechnen sind, dass die insgesamt entstehenden Kosten gedeckt sind.⁴⁶ Innerhalb der Marktsegmente kann eine zusätzliche Unterteilung stattfinden.⁴⁷ Dabei müssen die Aufschläge jedoch so bemessen sein, dass die der jeweiligen aggregierten Kategorie (Personenverkehr und Güterverkehr) zugewiesenen Kosten gedeckt sind. Hierdurch soll einer „Quersubventionierung“ zwischen Güterverkehr und Personenverkehr bei den Vollkostenaufschlägen vorgebeugt werden.

43. Die Berechnung der Vollkostenaufschläge nach Markttragfähigkeit der verschiedenen Nutzergruppen entspricht dem Konzept der Preisbildung nach Ramsey.⁴⁸ Dabei wird für die Zwecke der Regulierung die Preisdiskriminierung eines Mehr-Produkt-Unternehmens simuliert, das sich an der Zahlungsbereitschaft der Kundengruppen orientieren würde. Konzeptionell besteht bei der Übertragung dieses Konzepts auf den Schienenverkehr die Schwierigkeit, dass die Zahlungsbereitschaft im SGV und SPFV durch die Nutzer bestimmt wird, wohingegen die Zahlungsbereitschaft der Nutzer im SPNV durch Zahlung der Länder bzw. über die Regionalisierungsmittel des Bundes ergänzt wird.⁴⁹ In dieser Konstellation ist zweifelhaft, ob ein allokatives Optimum erreicht werden kann. Die Unterstützung durch die öffentliche Hand könnte dazu führen, dass der SPNV besonders hohe Aufschläge zu tragen hätte, wodurch das durch Ramsey-Preise ebenfalls intendierte Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit unterminiert würde.

44. Dieser Schwierigkeit beugt der Gesetzgeber dadurch vor, dass er die Entwicklung der Entgelte im SPNV an die Entwicklung der Regionalisierungsmittel koppelt.⁵⁰ Die Monopolkommission hat im vergangenen Gutachten diesen Ansatz kritisiert. Insbesondere hat sie darauf hingewiesen, dass die Eigenwirtschaftlichkeit von SGV und SPFV nicht mehr gewährleistet sein könnte, wenn Kostensteigerungen bei der Trassenbereitstellung aufgrund der Kopplung überproportio-

⁴¹ § 34 Abs. 3 ERegG. Das Vorgehen bei der Ermittlung der unmittelbaren Kosten ist europarechtlich durch eine Durchführungsverordnung vorgegeben: § 34 Abs. 4 ERegG i. V. m. Europäische Kommission, Durchführungsverordnung 2015/909/EU vom 12. Juni 2015 über die Modalitäten für die Berechnung der Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen, ABl. EU L 148/17 vom 13. Juni 2015.

⁴² Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. EU L 343/32 vom 14. Dezember 2012, Art. 31 Abs. 3.

⁴³ Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. EU L 343/32 vom 14. Dezember 2012, Art. 32 Abs. 1.

⁴⁴ § 36 Abs. 1 Satz 1 ERegG.

⁴⁵ § 36 Abs. 1 und 2 ERegG. Weitere Marktsegmente finden sich in Anlage 7 Nr. 1 ERegG.

⁴⁶ § 36 Abs. 2 ERegG. Siehe dazu auch die Gesetzesbegründung: BReg, Gesetzentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, BT-Drs. 18/8334 vom 4. Mai 2016, S. 199.

⁴⁷ Im Personenverkehr muss zumindest eine Unterteilung in SPNV und SPFV stattfinden.

⁴⁸ Markttragfähigkeit beschreibt in diesem Zusammenhang, inwieweit Nachfrager bei Preiserhöhungen nicht durch eine Reduzierung der nachgefragten Menge reagieren. Die Markttragfähigkeit ist umgekehrt proportional zur Preiselastizität.

⁴⁹ Siehe bereits Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 46.

⁵⁰ § 37 ERegG.

nal von diesen Verkehrssegmenten getragen werden muss.⁵¹ Entgelterhöhungen drohen insbesondere beim SPfV, da die Entgelte für den SGV, wie in Tz. 42 ausgeführt, nicht von der Aufteilung der Aufschläge im Personenverkehr berührt sein sollen. Die Eigenwirtschaftlichkeit des SGV in Bezug auf die Kosten der Infrastruktur steht jedoch ohnehin in Frage. In einem „Masterplan Schienengüterverkehr“ wurde zuletzt festgelegt, dass durch Bundesmittel eine Trassenpreissenkung im SGV erzielt werden soll.⁵²

2.2.2.5 Mehr Klarheit bei der Ermittlung der Kapitalkosten

45. Wie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben, sind im ERegG Vollkostenaufschläge auf die Kosten vorgesehen, die unmittelbar auf Grund des Zugbetriebs anfallen. Dies bedeutet, die Aufschläge sind so zu bemessen, dass durch die Trassenpreise die gesamten Kosten gedeckt werden, die den Betreibern der Schienenwege entstehen. Den Betreibern der Schienenwege wird auch zugestanden, eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals geltend zu machen. Regelungen zur zulässigen Verzinsung des eingesetzten Kapitals finden sich in Anlage 4 Nr. 5 ERegG.⁵³

46. Bislang bestanden keine konkretisierenden Vorgaben zur Bestimmung der Kapitalkosten im deutschen Eisenbahnregulierungsrecht. Die Berücksichtigung von Kapitalkosten bei der Entgeltbestimmung war jedoch gesetzlich vorgegeben. Nach § 14 Abs. 4 Satz 1 AEG alte Fassung waren die Entgelte so zu bemessen, dass die Vollkosten „zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann,“ ausgeglichen wurden.

47. Nach Anlage 4 Nr. 5 ERegG hat die Bundesnetzagentur die zulässige Verzinsung für das eingesetzte Kapital anhand der kapitalmarktüblichen Verzinsung zu bestimmen. Sowohl Fremdkapitalverzinsung als auch Eigenkapitalverzinsung werden kalkulatorisch ermittelt. Die Zinssätze sind auf Basis der tatsächlichen Kapitalstruktur des Betreibers der Schienenwege festzulegen.

48. In Bezug auf die Fremdkapitalverzinsung ergibt sich somit eine Veränderung zur bestehenden Rechtslage. Die Fremdkapitalverzinsung kann auf zwei Arten ermittelt werden. Erstens können die vorliegenden Rechnungslegungsdaten herangezogen werden. Zweitens kann die Ermittlung kalkulatorisch erfolgen. In der praktischen Anwendung muss allerdings auch bei Verwendung der Rechnungslegungsdaten mitunter auf die kalkulatorische Kostenermittlungsmethode zurückgegriffen werden, wenn die marktübliche Verzinsung nicht feststellbar ist. Dies ist beispielsweise bei konzerninternen Krediten der Fall.⁵⁴

49. Bislang fanden auf Grundlage des § 14 Abs. 4 Satz 1 AEG die Fremdkapitalkosten als Teil der Vollkosten Berücksichtigung. Daraus ließ sich die rechtliche Vorgabe ableiten, dass die tatsächlichen Rechnungslegungsdaten heranzuziehen sind.⁵⁵ Nach der neuen Rechtslage ist hingegen vorgegeben, dass die Fremdkapitalkosten kalkulatorisch zu bestimmen sind. Ein im Auftrag der Bundesnetzagentur erstelltes Gutachten beschreibt das Vorgehen zur kalkulatorischen Bestimmung von Fremdkapitalkosten.⁵⁶ Diese ergeben sich als Summe aus dem risikofreien Zinssatz und einem unternehmensspezifisch zu ermittelnden Risiko. Das unternehmensspezifische Risiko wird auf Basis der Renditen börsengehandelter Unternehmensanleihen bestimmt. Dabei ist positiv, dass durch die Wahl geeigneter Vergleichsunternehmen hierbei zwischen bundeseigenen und nicht-bundeseigenen Unternehmen differenziert werden kann. Nicht-bundeseigene Unternehmen haben üblicherweise schlechtere Kreditkonditionen als bundeseigene Unternehmen. Um eine strukturelle Benachteiligung nicht-bundeseigener Unternehmen zu verhindern, sollte diesen die Möglichkeit eingeräumt werden,

⁵¹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 66 ff.

⁵² Siehe dazu Tz. 269 in diesem Gutachten.

⁵³ Bislang bestanden keine konkretisierenden Vorgaben zur Bestimmung der Kapitalkosten im deutschen Eisenbahnregulierungsrecht.

⁵⁴ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang, Baden-Baden 2011, Tz. 120.

⁵⁵ Siehe Kühling, J./Hermeier, G./Heimeshoff, U., Gutachten zur Klärung von Entgeltfragen nach AEG und EIBV, erstellt im Auftrag der Bundesnetzagentur, 2007, S. 129.

⁵⁶ Frontier Economics/IGES, Gutachten zur Bestimmung der Kapitalkosten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen unter den besonderen Bedingungen des deutschen Eisenbahnsektors – zweite Aktualisierung 2016, ein Bericht für die Bundesnetzagentur, Juni 2016, S. 88 ff.

ihre Fremdkapitalkosten an ihre Kunden weiterzugeben. Eine weitere Differenzierung in Abhängigkeit der Kreditwürdigkeit der jeweiligen Unternehmen sollte hingegen nicht stattfinden. Nicht-bundeseigene Unternehmen würden ansonsten von riskanten Geschäftsmodellen profitieren. Diese könnten sich nämlich in einer Verschlechterung der Kreditratings niederschlagen und dadurch die Preissetzungsspielräume bei den Trassenentgelten erhöhen.

50. Für die Ermittlung der Eigenkapitalverzinsung enthält das Gesetz weitere Vorgaben. Erstens ist bei der Eigenkapitalverzinsung zu berücksichtigen, welcher Anteil des Umsatzes des Betreibers der Schienenwege auf den Güterverkehr entfällt.⁵⁷ In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt, dass das systemimmanente Risiko, vor allem das Nachfragerisiko von Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die ihren Umsatz mit Schienenpersonenverkehr erwirtschaften, deutlich niedriger sei als dasjenige der Unternehmen, die ihren Umsatz mit SGV erwirtschaften. Daher könne die Eigenkapitalverzinsung bei einem höheren Anteil an SGV tendenziell höher sein als bei einem Unternehmen mit einem niedrigeren Anteil.⁵⁸ Die Monopolkommission teilt diese Einschätzung.⁵⁹

51. Zweitens hat laut Gesetzesbegründung die Bundesnetzagentur für die Verzinsung des Eigenkapitals eine risikolose Verzinsung, eine Marktrisikoprämie und einen angemessenen Risikozuschlag zugrunde zu legen.⁶⁰ Dies entspricht dem Vorgehen zur Ermittlung einer marktüblichen Eigenkapitalrendite nach dem sogenannten Capital Asset Pricing Model (CAPM).⁶¹ Die Monopolkommission hat in der Vergangenheit bereits dargestellt, dass dieses Standardmodell vergleichsweise transparente und belastbare Schätzungen ermöglicht und befürwortet die gesetzliche Verankerung dieses Ansatzes.⁶²

52. Drittens soll nach der Gesetzesbegründung für die Eigenkapitalverzinsung unerheblich sein, ob ein bundeseigenes oder nicht-bundeseigenes Unternehmen vorliegt.⁶³ Die Monopolkommission steht dieser Regelung positiv gegenüber, da sie stets darauf hingewiesen hat, dass auch bundeseigenen Unternehmen eine kapitalmarktorientierte Eigenkapitalrendite zuzugestehen ist. Nur auf diese Weise werden durch die Entgeltregulierung Bedingungen geschaffen, die mit denen unter potenziellem Wettbewerb vergleichbar sind.⁶⁴

53. Die gesetzlichen Vorgaben erhöhen die Rechtsklarheit und Rechtssicherheit bei der Ermittlung der Kapitalkosten. Die Monopolkommission begrüßt, dass mehrere Empfehlungen zur Kapitalverzinsung aus vergangenen Gutachten mit dem ERegG umgesetzt wurden.

2.2.2.6 Billigkeitskontrolle sollte wieder möglich sein

54. Das ERegG sieht eine sogenannte Billigkeitsfiktion für genehmigte Entgelte vor.⁶⁵ Danach unterliegen genehmigte Entgelte nicht der Billigkeitskontrolle des § 315 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Die Monopolkommission hat sich im vergangenen Bahngutachten gegen diese Einschränkung der Rechte der Eisenbahnverkehrsunternehmen ausgesprochen. Zur Wahrung eines effektiven Rechtsschutzes bedarf es neben der Anwendung des Verwaltungsrechts auch der Möglichkeit, nach Zivilrecht vorzugehen. Potenziell Geschädigte sollten auch weiterhin die Möglichkeit haben, gegen

⁵⁷ Anlage 4 Nr. 5.2.2 ERegG.

⁵⁸ BReg, Gesetzentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, BT-Drs. 18/8334 vom 4. Mai 2016, S. 239.

⁵⁹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 76.

⁶⁰ BReg, Gesetzentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, BT-Drs. 18/8334 vom 4. Mai 2016, S. 239.

⁶¹ Siehe zur Methodik des CAPM: Frontier Economics/IGES, Gutachten zur Bestimmung der Kapitalkosten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen unter den besonderen Bedingungen des deutschen Eisenbahnsektors – zweite Aktualisierung 2016, ein Bericht für die Bundesnetzagentur, Juni 2016, S. 31 ff.

⁶² Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 75.

⁶³ BReg, Gesetzentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, BT-Drs. 18/8334 vom 4. Mai 2016, S. 239.

⁶⁴ Vgl. dazu Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 135 f.

⁶⁵ § 45 Abs. 2 Satz 3 ERegG sowie § 33 Abs. 2 Satz 3 ERegG.

Entgelte auf Grundlage des § 315 BGB zu klagen. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der beschriebenen Schwächen der Anreizregulierung und des Umstands, dass viele Betreiber von Schienenwegen und auch die Betreiber von Personenbahnhöfen keiner Anreizregulierung unterliegen.

2.2.3 Gestärkte Rolle der Bundesnetzagentur in der Regulierung

55. Regulierungsverfahren werden nach neuem Recht in Beschlusskammern geführt.⁶⁶ Entsprechend wurde in der Bundesnetzagentur die neue Beschlusskammer 10 eingerichtet, die sich ausschließlich mit Fragen der Eisenbahnregulierung beschäftigt. Durch das neue Beschlusskammerverfahren ergibt sich ein höheres Maß an Transparenz. So ergehen die Entscheidungen in der Regel auf Grund einer öffentlichen mündlichen Verhandlung.⁶⁷ Mit Einverständnis der Beteiligten kann allerdings auch ohne mündliche Verhandlung entschieden werden. Informationen zu allen laufenden Verfahren werden zudem auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Auch dadurch wird es Marktteilnehmern und anderen interessierten Personen bzw. Institutionen erleichtert, sich über die Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung zu informieren.

56. Bemerkenswert ist, dass Ermittlungen im Rahmen von Regulierungsverfahren weiterhin durch die Abteilung 7 Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur, aber im Auftrag der Beschlusskammer, durchgeführt werden. Es fand damit ein Wechsel von inquisitorischen Verfahren (d. h. Ermittlung und Entscheidung liegen in einer Hand) innerhalb der Abteilung zu einem adversatorischen Verfahren statt, in dem Ermittlung und Entscheidung strukturell getrennt sind. Hierdurch entsteht ein zusätzlicher Kontrollmechanismus. Insbesondere wird der Gefahr vorgebeugt, dass das ermittelnde Personal dazu neigen könnte, den eigenen Ermittlungserfolg durch eine Überbewertung der Ermittlungsergebnisse in der Entscheidung zu vergrößern. Diese Gefahr besteht bei inquisitorischen Verfahren grundsätzlich.⁶⁸ Um die Vorzüge des nun eingeführten adversatorischen Verfahrens zu realisieren, empfiehlt die Monopolkommission eine strikte personelle Trennung zwischen Abteilung 7 Eisenbahnregulierung und Beschlusskammer der Bundesnetzagentur. Sollte eine solche Trennung derzeit aufgrund begrenzter personeller Ressourcen nicht möglich sein, sollte sie zumindest nach einer Übergangsphase zeitnah eingeführt werden.

57. Eine Kompetenzerweiterung für die Bundesnetzagentur im Vergleich zur bisherigen Gesetzeslage ergibt sich aus § 67 Abs. 4 ERegG. Demnach kann die Regulierungsbehörde nun verdachtsunabhängig von Unternehmen insbesondere verlangen, Auskünfte zu erteilen und geschäftliche Unterlagen einzusehen. Hierdurch reduziert sich die Begründungspflicht der Bundesnetzagentur für solche Untersuchungen. Kritisch ist allerdings anzumerken, dass anders als in dem ehemaligen § 14c Abs. 2 AEG das Betretungsrecht der Bundesnetzagentur für Geschäftsräume und Betriebsanlagen der Unternehmen nicht mehr explizit festgehalten ist. Unternehmen könnten auf dieser Grundlage versucht sein, Repräsentanten der Bundesnetzagentur den Zutritt zu diesen Einrichtungen vorzuenthalten. Zum Zwecke der Rechtssicherheit sollte ein solches Betretungsrecht wieder in das ERegG aufgenommen werden.

2.2.4 Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur notwendig

58. Der gesetzliche Auftrag an die Monopolkommission, alle zwei Jahre ein Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den Eisenbahnmärkten zu erstellen, wurde vom AEG in das ERegG übertragen (§ 78 ERegG).⁶⁹ Dabei wurde konkretisiert, dass die Bundesregierung der Adressat des Gutachtens ist und dass die Bundesregierung innerhalb einer

⁶⁶ § 77 Abs. 1 ERegG.

⁶⁷ § 77 Abs. 6 ERegG.

⁶⁸ In der Kognitionspsychologie wird dieses Phänomen als investigator bias oder (allgemeiner) als confirmation bias bezeichnet.

⁶⁹ § 78 ERegG enthält jedoch einen redaktionellen Fehler. § 78 Abs. 1 Nr. 2 ERegG lautet: „[Die Monopolkommission erstellt ein Gutachten, in dem sie] die Frage beurteilt, ob ein wirksamer Wettbewerb im Sinne des § 3 Nummer 1 besteht, [...]“. Der Verweis müsste sich jedoch auf § 3 Nummer 2 beziehen, da erst an dieser Stelle die Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs in den Eisenbahnmärkten als Regulierungsziel formuliert wird.

angemessenen Frist zu dem Gutachten Stellung zu nehmen hat. Diese Regelung entspricht den gesetzlichen Regelungen in Bezug auf die Sondergutachten der Monopolkommission in den anderen regulierten Bereichen.⁷⁰

59. In Bezug auf das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur bleibt § 78 ERegG jedoch, ebenso wie bereits der vorangegangene Auftrag an die Monopolkommission in § 36 AEG alte Fassung, weiterhin hinter den Regelungen anderer regulierter Bereiche zurück. Im vergangenen Gutachten wurde darauf hingewiesen, dass die Monopolkommission zur umfänglichen Erfüllung ihres Auftrags ein Recht auf Akteneinsicht bei der Bundesnetzagentur benötigt.⁷¹ Das gilt besonders für die Aufgabe der Monopolkommission, die Anwendung der Vorschriften des Eisenbahnrechts zu würdigen. Die Rechtsanwendung erfolgt in weiten Teilen durch die Bundesnetzagentur. Entsprechend sind für eine Würdigung der Rechtsanwendung Kenntnisse über die Informationen der Bundesnetzagentur bzgl. konkreter Probleme des Regulierungsrahmens notwendig. Die Monopolkommission schlägt daher vor, § 78 ERegG um einen zweiten Absatz zu ergänzen, in dem das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur geregelt wird. § 78 Abs. 2 ERegG könnte folgendermaßen formuliert werden:

„Die Monopolkommission kann Einsicht in die bei der Bundesnetzagentur geführten Akten einschließlich der von der Bundesnetzagentur erhobenen Daten und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nehmen, soweit dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Die Bundesnetzagentur stellt die von ihr erhobenen Daten der Monopolkommission für deren Aufgaben zur Verfügung. Für den vertraulichen Umgang mit den Akten gilt § 46 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen entsprechend.“

Diese Formulierung orientiert sich an § 62 Abs. 1 EnWG und § 121 Abs. 2 TKG. In diesen Regulierungsbereichen besteht bereits ein Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission. Zudem enthält der Vorschlag eine Klarstellung, dass auch die von der Bundesnetzagentur erhobenen Daten vom Akteneinsichtsrecht umfasst sind. Auf diese Weise können Unklarheiten beim Umfang des Akteneinsichtsrechts durch den Gesetzgeber vorab ausgeräumt werden.

2.3 Der europäische Rechtsrahmen

2.3.1 Das Vierte Eisenbahnpaket setzt neue Impulse

60. Im Jahr 2016 wurde das Vierte Europäische Eisenbahnpaket verabschiedet. Das Vierte Eisenbahnpaket beinhaltet sechs EU-Rechtsakte. Drei dieser Rechtsakte werden als „technische Säule“ des Eisenbahnpakets bezeichnet.⁷² Die technische Säule wurde bereits im April 2016 erlassen. Die drei weiteren Rechtsakte werden als „Marktsäule“ des Eisenbahnpakets bezeichnet und wurden im Dezember 2016 erlassen.⁷³

⁷⁰ § 62 Abs. 2 Energiewirtschaftsgesetz, § 121 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) sowie § 44 Postgesetz i. V. m. § 81 Abs. 3 TKG (1996).

⁷¹ Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 140.

⁷² Verordnung 2016/796/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004, ABl. L 138 vom 26. Mai 2016; Richtlinie 2016/797/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union (Neufassung), ABl. L 138 vom 26. Mai 2016; Richtlinie 2016/798/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Eisenbahnsicherheit (Neufassung), ABl. L 138 vom 26. Mai 2016.

⁷³ Verordnung 2016/2338/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste, ABl. L 354 vom 23. Dezember 2016; Richtlinie 2016/2370/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur, ABl. L 354 vom 23. Dezember 2016; Verordnung 2016/2337/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen, ABl. L 354 vom 23. Dezember 2016.

2.3.1.1 Fortschritte bei der organisatorischen Trennung

61. Die Marktsäule des Vierten Eisenbahnpakets enthält neue europarechtliche Vorgaben zur Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers.⁷⁴ Infrastrukturbetreiber im europarechtlichen Sinne sind die Betreiber der Schienenwege und nicht etwa auch die Betreiber von Serviceeinrichtungen.⁷⁵ Diese Vorgaben sind für Deutschland von besonderer Bedeutung, da mit der DB Netz AG der zentrale Infrastrukturbetreiber Teil des vertikal integrierten Konzerns Deutsche Bahn AG ist, sodass die Unabhängigkeit nicht von vornherein durch eine rechtliche Eigenständigkeit gewährleistet ist. Die Vorgaben zur Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers sind bis zum 25. Dezember 2018 in nationales Recht umzusetzen.

62. Die neuen Vorgaben betreffen zunächst die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers im vertikal integrierten Unternehmen.⁷⁶ Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass andere rechtliche Einheiten des vertikal integrierten Unternehmen keinen bestimmenden Einfluss auf die Entscheidungen des Infrastrukturbetreibers hinsichtlich der wesentlichen Funktionen ausüben.⁷⁷ Mitglieder des Aufsichtsrats und des Vorstands des Infrastrukturbetreibers und die ihnen unmittelbar unterstellten Führungskräfte müssen in diskriminierungsfreier Weise handeln können und dürfen keinerlei Interessenkonflikt unterliegen. Der Infrastrukturbetreiber muss im vertikal integrierten Unternehmen als unabhängige rechtliche Einheit eingerichtet sein. Personelle Überschneidungen in den Unternehmensorganen sind ebenfalls teilweise untersagt.⁷⁸ Die Unternehmensführung des Infrastrukturbetreibers darf keine leistungsbezogene Vergütung von anderen rechtlichen Einheiten des Konzerns oder Bonuszahlungen, die im Wesentlichen mit der finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Verkehrsunternehmen verknüpft sind, erhalten. Sofern gemeinsame Informationssysteme bestehen, ist der Zugang zu sensiblen Informationen auf befugtes Personal des Infrastrukturbetreibers zu beschränken. Ebenso dürfen sensible Informationen nicht an andere Einheiten in einem vertikal integrierten Konzern weitergegeben werden.

63. Hinsichtlich des Personals des Infrastrukturbetreibers bestehen weitere Vorgaben.⁷⁹ Die Mitgliedstaaten haben dafür Sorge zu tragen, dass ein Eisenbahnunternehmen oder eine andere juristische Person keinen bestimmenden Einfluss auf den Infrastrukturbetreiber hinsichtlich der wesentlichen Funktionen ausübt. Es darf kein bestimmender Einfluss auf die Ernennungen und Entlassungen der Personen ausgeübt werden, die Entscheidungen über die wesentlichen Funktionen zu treffen haben. Die Mobilität der Personen, die mit den wesentlichen Funktionen betraut sind, darf nicht zu Interessenkonflikten führen.⁸⁰

64. Weitere Vorgaben betreffen die finanzielle Transparenz.⁸¹ Einnahmen aus dem Betrieb des Infrastrukturnetzes dürfen vom Infrastrukturbetreiber nur zur Finanzierung seiner eigenen Geschäftstätigkeit sowie zur Bedienung seiner Darlehen verwendet werden. Dividendenzahlungen haben an den Endeigentümer und nicht an Unternehmen, die Teil eines vertikal integrierten Unternehmens sind, zu erfolgen. Es dürfen zwischen Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen weder direkt noch indirekt Darlehen gewährt werden. Ansonsten dürfen Darlehen zwischen rechtlichen Einheiten

⁷⁴ Richtlinie 2016/2370/EU, a. a. O., Art. 7 (neu) sowie Art. 7a bis 7f (neu).

⁷⁵ Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. EU L 343/32 vom 14. Dezember 2012, Anhang I.

⁷⁶ Richtlinie 2016/2370/EU, a. a. O., Art. 7 (neu).

⁷⁷ Der Begriff der wesentlichen Funktionen wird in der Richtlinie definiert. Die wesentlichen Funktionen umfassen Entscheidungen über die Zugtrassenzuweisung und Entscheidungen über die Weegeentgelte. Siehe Richtlinie 2016/2370/EU, a. a. O., Art. 3 (neu).

⁷⁸ Untersagt ist erstens, dass Personen gleichzeitig Vorstandsmitglied bei einem Infrastrukturbetreiber und Vorstandsmitglied bei einem Eisenbahnunternehmen sind. Zweitens ist untersagt, dass Personen, die Entscheidungen über die wesentlichen Funktionen des Infrastrukturbetreibers treffen, Vorstandsmitglied bei Eisenbahnunternehmen sind. Drittens ist untersagt, dass Personen gleichzeitig Mitglied des Aufsichtsrates eines Infrastrukturbetreibers und Mitglied des Aufsichtsrates eines Eisenbahnunternehmens sind. Viertens ist untersagt, dass ein Vorstandsmitglied eines Infrastrukturbetreibers zugleich Mitglied des Aufsichtsrates einer rechtlichen Einheit des vertikal integrierten Unternehmens ist, das sowohl ein Eisenbahnunternehmen als auch einen Infrastrukturbetreiber kontrolliert.

⁷⁹ Richtlinie 2016/2370/EU, a. a. O., Art. 7a (neu).

⁸⁰ Mit der „Mobilität von Personen“ dürften Arbeitsplatzwechsel gemeint sein.

⁸¹ Richtlinie 2016/2370/EU, a. a. O., Art. 7d (neu).

ten eines vertikal integrierten Unternehmens nur zu Marktbedingungen gewährt werden. Konzerninterne Dienstleistungen sind vertraglich zu regeln und haben zu Marktbedingungen zu erfolgen. Verbindlichkeiten des Infrastrukturbetreibers sind getrennt auszuweisen. Die Kontoführung des Infrastrukturunternehmens und der übrigen rechtlichen Einheiten eines vertikal integrierten Unternehmens müssen ein getrenntes Rechnungswesen und transparente Finanzkreisläufe ermöglichen. Der Infrastrukturbetreiber hat detaillierte Aufzeichnungen über sämtliche kommerzielle und finanzielle Beziehungen zu den übrigen rechtlichen Einheiten des Unternehmens zu führen.

65. Bereits vor dem Vierten Eisenbahnpaket bestanden europarechtliche Vorgaben zur Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber.⁸² Mit dem Vierten Eisenbahnpaket wird die alte Rechtslage konkretisiert, was zu mehr Rechtsklarheit führen dürfte. Ebenso dürfte sich nach der Umsetzung in das nationale Recht durch die neuen Vorgaben zur personellen Trennung und finanziellen Transparenz auch materiell eine stärkere Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber aus den neuen Regelungen ergeben.

66. Da nach dem derzeitigen deutschen Rechtsrahmen nicht alle neuen Vorgaben erfüllt sind, dürfte zur Umsetzung der Richtlinie eine Novellierung des ERegG notwendig sein. Die aktuellen Vorgaben zur Unabhängigkeit des Betreibers der Schienenwege finden sich in § 8 ERegG. Bereits vorgesehen sind dort die rechtliche und organisatorische Unabhängigkeit sowie die Entscheidungsfreiheit in Bezug auf Entscheidungen über die Zuweisung von Zugtrassen und über die Wegeentgelte.⁸³ Auch ist die getrennte Besetzung der Aufsichtsräte des Betreibers der Schienenwege und anderer Konzernunternehmen vorgegeben.⁸⁴

67. Zur Umsetzung der Richtlinie aus dem Vierten Eisenbahnpaket ist es notwendig, dass die Vorgaben zur personellen Trennung entsprechend den europarechtlichen Vorgaben ausgeweitet werden. Zudem sind Regelungen zum Arbeitsplatzwechsel zwischen den rechtlichen Einheiten des Konzerns zu treffen. Ebenfalls ist zu untersagen, dass sich leistungsbezogene Vergütungen oder Bonuszahlungen von Mitarbeitern des Betreibers der Schienenwege an die (finanzielle) Leistungsfähigkeit anderer rechtlicher Einheiten des Konzerns anlehnen. Des Weiteren ist zu untersagen, dass über gemeinsame Informationssysteme der Zugang zu sensiblen Informationen im Konzern möglich ist.

68. Auch die neuen Vorgaben zur finanziellen Transparenz dürften zu Änderungen im ERegG führen. Die getrennte Rechnungslegung für Infrastruktur und Betrieb ist zwar bereits in § 7 ERegG verankert. Das Verbot der Übertragung von Einnahmen des Betreibers der Schienenwege an andere Konzerngesellschaften muss aber noch in das Gesetz aufgenommen werden ebenso wie Vorgaben zur direkten und indirekten Gewährung von Darlehen zwischen den Konzerngesellschaften. Auch sind gesetzliche Vorgaben zur Abwicklung konzerninterner Dienstleistungen zu treffen.

69. Die ursprünglichen Vorschläge der Europäischen Kommission waren in Bezug auf die organisatorische Trennung vertikal integrierter Eisenbahnkonzerne ambitionierter. Im Gesetzgebungsverfahren wurden die Vorschläge jedoch deutlich abgeschwächt. Die Monopolkommission hat diesen Vorgang in ihrem letzten Gutachten kritisiert.⁸⁵ Weitergehende europarechtliche Vorgaben hätten dazu führen können, die Unabhängigkeit des großen deutschen Betreibers von Schienenwegen weiter zu stärken und damit Diskriminierungspotenziale auf den Eisenbahnmärkten zu reduzieren. Die Monopolkommission hat entsprechende Vorschläge bereits unterbreitet. Es sollte nicht möglich sein, dass Aufsichtsratsmandate des Infrastrukturbetreibers von Vorstandsmitgliedern oder leitenden Angestellten einer anderen rechtlichen Einheit des integrierten Konzerns wahrgenommen werden.⁸⁶ Ebenso sollte die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers nicht nur in Bezug auf die Trassenzuweisung und die Erhebung von Wegeentgelten gesetzlich normiert sein,

⁸² Richtlinie 2012/34/EU, a. a. O., Art. 7 (alt).

⁸³ § 8 Abs. 1 bis 3 ERegG.

⁸⁴ § 8 Abs. 5 ERegG.

⁸⁵ Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 26 ff.

⁸⁶ Dieser Fall wird in dem geänderten Art. 7 der Richtlinie 2012/34/EU weiterhin nicht umfassend geregelt. Untersagt ist lediglich, dass Personen, die Entscheidungen über die wesentlichen Funktionen des Infrastrukturbetreibers treffen, Vorstandsmitglied bei Eisenbahnunternehmen sind. Fraglich ist erstens, ob Aufsichtsratsmitglieder Personen sind, die Entscheidungen über die wesentlichen Funktionen des Infrastrukturbetreibers treffen. Zweitens sind nur Vorstandsmitglieder von Eisenbahnunternehmen und nicht Vorstandsmitglieder anderer rechtlicher Einheiten des Konzerns betroffen; Richtlinie 2016/2370/EU, a. a. O., Art. 7 (neu).

sondern grundsätzlich gelten. Insbesondere sollte vorgegeben werden, dass der Infrastrukturbetreiber auch bei Einrichtung, Verwaltung und Unterhaltung der Fahrwege stets unabhängig entscheidet.

70. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Umsetzung des Vierten Eisenbahnpakets in nationales Recht gewisse Fortschritte in Hinblick auf die organisatorische Trennung zwischen DB Netz AG und den anderen rechtlichen Einheiten der Deutschen Bahn AG bringen wird. In wichtigen Bereichen wird die organisatorische Trennung jedoch auch nach Umsetzung des Vierten Eisenbahnpakets nicht gewährleistet sein. Die Monopolkommission empfiehlt daher, bei der anstehenden Novellierung des ERegG über die europarechtlichen Vorgaben hinaus zu gehen und die vorgenannten Aspekte zu berücksichtigen. Allerdings ist zu erwarten, dass auch bei einer umfassenden organisatorischen Trennung Diskriminierungspotenziale aufgrund der vertikal integrierten Struktur der Deutschen Bahn AG fortbestehen. Die Monopolkommission hält daher an ihrer Empfehlung fest, die Infrastrukturunternehmen und die Verkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG eigentumsrechtlich zu trennen. Als erster Schritt könnten dazu die DB Cargo und die DB Schenker Logistics, d. h., die Geschäftsfelder Transport und Logistik eigentumsrechtlich aus dem DB-Konzern ausgegliedert werden. Bei diesen weltweit agierenden Unternehmen fallen etwaige vertikale Verbundvorteile noch geringer aus als bei den Schwesterunternehmen, deren Tätigkeitsschwerpunkt in Deutschland liegt. Außerdem ist kaum begründbar, dass der deutsche Staat durch seine Eigentümerschaft an diesen Unternehmen als Marktteilnehmer auf globalen wettbewerblichen Märkten operiert.⁸⁷

2.3.1.2 Auswirkungen der Marktöffnungs-Richtlinie gering

71. Das Vierte Eisenbahnpaket enthält Regelungen zur Öffnung der nationalen Eisenbahnmärkte für Eisenbahnverkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten. Eine solche Öffnung erfolgt zunächst über neue Regelungen beim Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Bislang besteht ein allgemeines Zugangsrecht zur Eisenbahninfrastruktur in anderen Mitgliedstaaten nur im Güterverkehr. Im Personenverkehr ist dieses Zugangsrecht derzeit noch eingeschränkt. Für die sogenannte Kabotage im Personenverkehr, d. h. die Bedienung innerstaatlicher Halte durch ein ausländisches Eisenbahnunternehmen, besteht nur im Rahmen eines grenzüberschreitenden Personenverkehrsdienstes ein Recht auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Ab dem 14. Dezember 2020 haben Eisenbahnunternehmen im Personenverkehr nun ein umfassendes Recht auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in allen Mitgliedstaaten.⁸⁸ Ausnahmen sind weiterhin möglich, sofern dieses Recht mit einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag in Konflikt steht.⁸⁹ Zur Umsetzung der Richtlinienvorgabe ist § 10 ERegG entsprechend anzupassen. Große Auswirkungen auf den SPfV sind von dieser Änderung jedoch nicht zu erwarten.

72. Mit dem Vierten Eisenbahnpaket wird ebenfalls die Verordnung 1370/2007/EU geändert, die einen Rahmen für die Vergabe von öffentlichen Personenverkehrsdiensten auf Schiene und Straße vorgibt.⁹⁰ Ab Dezember 2023 werden Direktvergaben von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Eisenbahnverkehr nur noch in Ausnahmefällen möglich sein.⁹¹ Öffentliche Dienstleistungsaufträge werden europaweit auszuschreiben sein und allen europäischen Eisenbahnverkehrsunternehmen offen stehen. Zudem werden die für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge zuständigen Behörden verpflichtet, allen interessierten Parteien relevante Informationen für die Vorbereitung eines Angebots im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens zur Verfügung zu stellen.⁹²

73. Die Öffnung der Eisenbahnverkehrsmärkte für Eisenbahnverkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten dürfte einen positiven Beitrag zur Wettbewerbsentwicklung leisten. Die Auswirkungen auf die deutschen Eisenbahnverkehrsmärkte dürften jedoch geringer ausfallen als in anderen Mitgliedstaaten, in denen Ausschreibungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen weniger etabliert sind als im deutschen SPNV. Für Deutschland hat der Bundesgerichtshof

⁸⁷ Siehe zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 17 ff.

⁸⁸ Richtlinie 2016/2370/EU, a. a. O., Art. 10 Abs. 2 (neu).

⁸⁹ Richtlinie 2016/2370/EU, a. a. O., Art. 11 (neu).

⁹⁰ Verordnung 2016/2338/EU, a. a. O.

⁹¹ Verordnung 2016/2338/EU, a. a. O., Art. 8 (neu).

⁹² Verordnung 2016/2338/EU, a. a. O., Art. 4 Abs. 8 (neu).

bereits in einem Urteil aus dem Jahr 2011 klargestellt, dass auf öffentliche Dienstleistungsaufträge im SPNV das Vergaberecht Anwendung findet.⁹³ Direktvergaben sind daher in Deutschland aufgrund des nationalen Rechts bereits heute nur in seltenen Fällen möglich.

74. Nach der Verordnung haben die zuständigen Behörden außerdem zu prüfen, ob Maßnahmen getroffen werden müssen, um einen effektiven und diskriminierungsfreien Zugang zu geeignetem Rollmaterial zu gewährleisten.⁹⁴ Der Prüfbericht ist zu veröffentlichen. Die zuständigen Behörden können nach der Verordnung angemessene Maßnahmen zur Gewährleistung eines effektiven und diskriminierungsfreien Zugangs zu geeignetem Rollmaterial ergreifen. Zu diesen Maßnahmen zählen unter anderem der Erwerb des Rollmaterials durch die zuständige Behörde, die Übernahme einer Bürgschaft für die Finanzierung des Rollmaterials sowie Übernahmegarantien nach Ablauf der Vertragslaufzeit. Die Monopolkommission befürwortet, dass die zuständigen Behörden zu prüfen haben, ob ein effektiver und diskriminierungsfreier Zugang zu geeignetem Rollmaterial besteht. Sie empfiehlt, dass die zuständigen Behörden nur dann Aktivitäten zur Fahrzeugfinanzierung ergreifen, wenn ansonsten zu befürchten ist, dass bei einer Ausschreibung die Zahl an Bietern zu gering ausfallen würde. Da durch eine Fahrzeugfinanzierung durch die öffentliche Hand die privatwirtschaftlichen Aktivitäten auf den Märkten für rollendes Material zurückgedrängt werden, sollten die zuständigen Behörden nur in Ausnahmefällen in die Fahrzeugbeschaffung eingreifen. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass sich die Schwierigkeiten bei der Beschaffung von rollendem Material weiter erhöhen.⁹⁵

2.3.2 Bei Finanzausschüssen vom Bund an die Deutsche Bahn AG besteht EU-Beihilfenrisiko

75. Aus Sicht der Monopolkommission besteht das Risiko, dass Finanzausschüsse von EUR 2,4 Mrd. vom Bund an die Deutsche Bahn AG als unerlaubte staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu qualifizieren sind. Im Sommer 2016 hatte der Bundesverkehrsminister der Deutschen Bahn AG den Finanzausschuss zugesagt, wie aus verschiedenen Medien hervorging.⁹⁶ Der Zuschuss wurde später im Bundeshaushaltsgesetz 2017 verankert.⁹⁷ Mit dieser Maßnahme sollte die zunehmende Verschuldung begrenzt und eine Wachstums- und Qualitätsoffensive abgesichert werden.⁹⁸ Ratingagenturen hatten zuvor auf die wiederholt schwache finanzielle Leistung des Unternehmens mit Herabstufungen der Kreditwürdigkeit reagiert.⁹⁹ Im Jahr 2015 hatte die Deutsche Bahn AG erstmals seit 12 Jahren einen Verlust als Jahresergebnis verzeichnet. Dieser betrug EUR 1,3 Mrd. und entspricht weitgehend den außerplanmäßigen Abschreibungen bei DB Cargo.¹⁰⁰

76. Der Finanzausschuss von EUR 2,4 Mrd. soll der Deutsche Bahn AG auf zwei Wegen zufließen. Im Jahr 2017 wird der Bund auf eine Dividendenausschüttung in Höhe von EUR 350 Mio. verzichten.¹⁰¹ Dies soll über die nächsten vier Jahre

⁹³ BGH, Beschluss vom 8. Februar 2011, X ZB 4/10.

⁹⁴ Verordnung 2016/2338/EU, a. a. O., Art. 5a (neu).

⁹⁵ Dazu ausführlich: Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 162 ff.

⁹⁶ Vgl. z. B. Öchsner, T., Deutsche Bahn bekommt 2,4 Milliarden Euro zusätzlich, Süddeutsche Zeitung Online, 21. September 2016: „Dobrindt bestätigte [...], dass es den neuen Zuschuss geben werde. "Mein Ziel ist es, das System Schiene weiter zu stärken und bei der Bahn nötige Investitionen zu erreichen", sagte er der SZ.“

⁹⁷ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017) vom 20. Dezember 2016, Bundeshaushaltsplan 2017, Einzelplan 12 Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur, S. 29-31, 33.

⁹⁸ Vgl. Deutsche Bahn AG, Positionspapier Januar 2017 – Die Finanzierung der Eisenbahn des Bundes, S. 8, https://www.deutschebahn.com/file/de/11877804/gxfegvcTpmeLc3lDpHU47cUlHys/2267530/data/finanz_eisenbahn_dtl.pdf, Abruf am 20. Juli 2017.

⁹⁹ Vgl. negativer Ausblick von S&P, Deutsche Bahn AG, Integrierter Bericht 2015, S. 100; Herabstufung durch S&P im Juli 2016, Deutsche Bahn AG, Zwischenbericht Januar – Juni 2016, S. 19 f., 46; negativer Ausblick von Fitch, Fitch Revises Deutsche Bahn's Outlook to Negative; Affirms at 'AA', 30. November 2015, Reuters Online, 30. November 2015; Herabstufung von Fitch, Fitch downgrades Deutsche Bahn to AA-; Outlook stable, Reuter Online, 25. Oktober 2016; Moody's, Rating Action: Moody's affirms Deutsche Bahn's Aa1 ratings and downgrades BCA to a1; outlook stable, 28. September 2015, S. 4.

¹⁰⁰ Vgl. Deutsche Bahn AG, Integrierter Bericht 2015, S. 17, 96-98, 108, 186, 203-204, 208.

¹⁰¹ Vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017) vom 20. Dezember 2016, Bundeshaushaltsplan 2017, Einzelplan 12 Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur, S. 30 f.

fortgesetzt werden, insgesamt stünden dem Unternehmen so EUR 1,4 Mrd. mehr zur Verfügung. Zudem wurde eine Kapitalerhöhung von EUR 1 Mrd. beschlossen.¹⁰²

77. Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Zuschüsse von öffentlichen Anteilseignern in Unternehmen müssen daher zur Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt der EU-Kommission vorgelegt werden.¹⁰³ Was die konkreten Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG betrifft, ist zwischen verschiedenen möglicherweise beihilferechtlich relevanten Sachverhalten zu unterscheiden. Erstens könnten Zuschüsse direkt der DB Netz AG für den Bau und den Betrieb von Infrastruktur zukommen. Zweitens könnten Zuschüsse für Infrastruktur möglicherweise auch durch Quersubventionierung in andere – im Wettbewerb stehende – Teile des Unternehmens übertragen werden. Drittens könnte ein Zuschuss einen indirekten Vorteil für den gesamten Konzern der Deutschen Bahn AG bewirken, wenn sich durch die vertikale Integration des Unternehmens dessen Bilanz insgesamt verbessert und daher für alle Unternehmensteile bessere Finanzierungsbedingungen ermöglicht würden.¹⁰⁴ Viertens könnten Zuschüsse direkt in Unternehmensteile der Deutschen Bahn AG fließen, die im Wettbewerb mit anderen Eisenbahnunternehmen stehen.

78. Die Europäische Kommission hat als Orientierungshilfe auf den Eisenbahnsektor abgestimmte Leitlinien veröffentlicht („Bahn-Leitlinien“).¹⁰⁵ Darin geht die Europäische Kommission davon aus, dass die öffentliche Finanzierung von kommerziell genutzter Infrastruktur in der Regel keine staatliche Beihilfe darstellt, soweit kein Wettbewerb zwischen mehreren Infrastrukturbetreibern besteht und die potenziellen Nutzer über einen gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur verfügen.¹⁰⁶ Bei der Finanzierung nationaler Eisenbahnunternehmen müsse laut Europäischer Kommission allerdings die Transparenz verbessert werden, um Quersubventionierung vorzubeugen.¹⁰⁷ Das Problem der finanziellen Transparenz war Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland.¹⁰⁸ In diesem Verfahren klagte die Europäische Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof, die Bundesrepublik missachte die im sektorspezifischen Eisenbahnrecht normierten Verbote der Quersubventionierung und Rechnungsführungsgrundsätze. Der Europäische Gerichtshof urteilte, die Bundesrepublik habe jedenfalls dadurch gegen ihre europarechtlichen Verpflichtungen verstoßen, dass sie nicht alle Maßnahmen ergriffen habe, um durch die Art der Rechnungsführung die Einhaltung des Verbots der Quersubventionierung effektiv kontrollieren zu können.¹⁰⁹ Aus dieser Rechtsprechung kann geschlossen werden, dass durch die Art der Rechnungsführung auch für die jüngst beschlossenen

¹⁰² Ebenda, S. 33. Von der EUR 1 Mrd. sind EUR 500 Mio. qualifiziert gesperrt. Diese werden nur nach Zustimmung des Bundestages ausgezahlt.

¹⁰³ EU-Kommission, Gemeinschaftliche Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen, ABl. C 184 vom 22. Juli 2008, S. 13, Tz. 16 ff.; vgl. auch Verordnung 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV, ABl. L 248 vom 24.09.2015, S. 9. Soweit die Finanzausschüsse an die Deutsche Bahn AG als marktkonforme Kompensation für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Art. 106 Abs. 2 AEUV zu qualifizieren sind, fallen diese außerhalb des Anwendungsbereiches der Beihilfenregeln; EuGH, Urteil vom 8. März 2017, C-660/15 P – Viasat, ECLI:EU:C:2017:178, Rz. 25.

¹⁰⁴ EU-Kommission, Gemeinschaftliche Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen, ABl. C 184 vom 22. Juli 2008, S. 13, Tz. 24; vgl. auch EU-Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, ABl. C 262 vom 19. Juli 2016, S. 1, Tz. 115 f.

¹⁰⁵ Ebenda EU-Kommission.

¹⁰⁶ Ebenda EU-Kommission, Tz. 25; vgl. auch EU-Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, ABl. C 262 vom 19. Juli 2016, S.1, Tz. 211 f., 219.

¹⁰⁷ Ebenda, Tz. 15. Vgl. auch die finanziellen Bestimmungen im 4. Eisenbahnpaket zur finanziellen Transparenz, Richtlinie (EU) 2016/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur, ABl. L 352 vom 23.12.2016, S. 1, Art. 7d und Erwägungsgrund 20. Vgl. Tz. 65 ff.

¹⁰⁸ EuGH, Urteil vom 28. Juni 2017, C-482/14 – Kommission/Deutschland, ECLI:EU:C:2017:499.

¹⁰⁹ Ebenda, Rz. 65 ff.

Zuschüsse, soweit sie der Infrastruktur zugute kommen sollen, gewährleistet werden muss, dass diese nicht durch Quersubventionierung in andere, im Wettbewerb stehende Unternehmensteile fließen.

79. Da die Deutsche Bahn AG sowohl im Inland als auch im EU-Ausland mit Wettbewerbern auf den Märkten für Personen- und Güterverkehr konkurriert, liegt eine potenzielle Beeinflussung des zwischenstaatlichen Handels nahe.¹¹⁰ Direkte Zuschüsse und der Verzicht auf Mittel, die der Staat andernfalls eingenommen hätte, stellen Übertragungen staatlicher Mittel dar.¹¹¹ Die Kapitalerhöhung für die Deutsche Bahn AG und die erlassenen Dividenden wirken sich direkt zulasten des Bundeshaushaltes aus.¹¹²

80. Für selektiv übertragene staatliche Mittel, die den im Wettbewerb tätigen Unternehmensteilen der Deutschen Bahn AG direkt oder indirekt zukommen, ist daher zu prüfen, ob diese dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt haben und sich dadurch gegenüber Mitbewerbern in einer besseren finanziellen Lage befinden.¹¹³ Die Europäische Kommission wendet zur Prüfung dieser Frage den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers an. Sie prüft dabei, ob ein unter normalen Marktbedingungen rational handelnder privater Kapitalgeber von vergleichbarer Größe in ähnlicher Lage zu der fraglichen Investition hätte bewegt werden können.¹¹⁴ Es wird davon ausgegangen, dass ein privater Kapitalgeber sich für die finanzielle Beteiligung an einem Unternehmen entscheidet, wenn in angemessener Zeit ein normaler Ertrag daraus zu erwarten ist.¹¹⁵ Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union und der Praxis der Europäischen Kommission sind bezüglich des normalen Ertrags unter anderem die Finanzlage des Unternehmens insbesondere unter Betrachtung seiner Schulden, und die Lage des Marktes, in dem das Unternehmen operiert, zu bewerten.¹¹⁶

81. In diesem Zusammenhang ist auf die der Maßnahme vorangegangenen Verluste des Jahres 2015, die bestehenden Schulden, die Kreditherabstufungen und den Investitionsbedarf der Wachstums- und Qualitätsoffensive hinzuweisen, welche die Erwartung von normalen Erträgen infrage stellen. Laut Kreditratingagenturen werde auch der wachsende intensive Wettbewerb vor allem im SGV und vonseiten der Fernbusse die Erträge in naher Zukunft weiterhin unter Druck setzen.¹¹⁷ Die zu erwartende Rendite ist mit einer oder mehreren alternativen Unternehmensentscheidungen gegenüber der in Frage stehenden Maßnahme zu vergleichen.¹¹⁸ Ebenfalls von beihilfenrechtlicher Relevanz könnten die

¹¹⁰ EuGH, Urteil vom 14. Januar 2015, C-518/13 – Eventech, ECLI:EU:C:2015:9, Rz. 66.

¹¹¹ EU-Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, ABl. 2016 C 262 vom 19. Juli 2016, S. 1, Tz. 51. Siehe auch EuGH, Urteil vom 16. Mai 2000 C-83/98 P – Frankreich/Ladbroke Racing Ltd. und Kommission, ECLI:EU:C:2000:248, Rz. 48-51.

¹¹² Vgl. Fn 97 in diesem Gutachten. Vgl. zu den Vereinbarungen über die Zahlung von zusätzlichen Dividenden durch die Deutsche Bahn AG an den Bund auch die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II).

¹¹³ EuGH, Urteil vom 5. Juni 2012, C-124/10 P – Kommission/EDF, ECLI:EU:C:2012:318, Rz. 90.

¹¹⁴ Sogenannter „private investor test“; vgl. dazu EU-Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, ABl. 2016 C 262 vom 19. Juli 2016, S. 1, Tz. 74, vgl. z. B. auch EuGH, Urteil vom 21. März 1990, C-142/87 – Belgien/Kommission (Tubemeuse), ECLI:EU:C:1990:125, Rz. 29; Urteil vom 21. März 1991, Italien/Kommission (ALFA Romeo), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, Rz. 18 und 19.

¹¹⁵ Vgl. Kliemann/Segura Catalan in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 107, Rn. 107-110; EU-Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, ABl. 2016 C 262 vom 19. Juli 2016, S. 1, Tz. 102.

¹¹⁶ Für das Konzept eines „normalen Ertrags“ können zur Analyse unter anderem eine Durchschnittsrendite des betreffenden Sektors, die Berechnung des internen Zinsfußes (Internal Rate of Return – IRR) oder die Ermittlung der (jährlichen) Kapitalrendite (net present value) benutzt werden. Allgemein gilt desto höher das Risiko der Investition, desto höher sollte die zu erwartende Rendite sein. Vgl. EU-Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, ABl. 2016 C 262 vom 19. Juli 2016, S. 1, Tz. 102. Vgl. auch EU-Kommission, Commission Staff Working Paper, Guidance paper on state aid-compliant financing, restructuring and privatization of State-owned enterprises, 10. Februar 2012, SWD (2012) 14 final, S. 6.

¹¹⁷ Vgl. Bewertungen zum Zeitpunkt der Entscheidung für die Maßnahme: Moody's, Credit opinion update Deutsche Bahn AG, 14. Oktober 2016, S. 3; S&P Global, Ratings direct: Deutsche Bahn AG, 11. August 2016, S. 6.

¹¹⁸ Vgl. EU-Kommission, Commission Staff Working Paper, Guidance paper on state aid-compliant financing, restructuring and privatization of State-owned enterprises, 10. Februar 2012, SWD (2012) 14 final, Tz. 106 f., vgl. insbesondere EuGH, Urteil vom 3. April 2014, C-224/12 P – ING Groep NV, ECLI:EU:C:2014:213, Rz. 29-37. Vgl. z. B. die ausgearbeiteten Szenarien im Falle der erneuten

öffentlichen Unterstützungszusagen vonseiten des Bundesverkehrsministers sein.¹¹⁹ Öffentliche Erklärungen eines Mitglieds der Regierung können als solche, soweit diese eine Verbesserung der wirtschaftlichen Position des Unternehmens auf dem Markt und dessen Zugang zu Finanzen bewirken, einen Vorteil im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen.¹²⁰

82. Das Risiko einer unerlaubten Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV besteht folglich, solange die Europäische Kommission die genannten Finanzausschüsse nicht abschließend geprüft hat. Eine Freistellung durch die Europäische Kommission im Einzelfall aufgrund von Art. 107 Abs. 3 lit. b und/oder lit. c AEUV¹²¹ im Einklang mit den Voraussetzungen der Bahn-Leitlinien wäre allerdings nicht ausgeschlossen. Deutlich unproblematischer ist jedoch eine Form der Finanzzuführung, die gewährleistet, dass die Begünstigungseffekte auf den Infrastrukturbereich beschränkt bleiben.

2.4 Anwendungspraxis der Bundesnetzagentur

83. Durch das Inkrafttreten des ERegG hat die Bundesnetzagentur zusätzliche Kompetenzen erhalten, beispielsweise durch die neuen Entgeltgenehmigungspflichten für alle Betreiber der Schienenwege und Personenbahnhöfe. Zudem werden Verfahren, bei denen mit einer regulatorischen Entscheidung zu rechnen ist, nunmehr von der eigens eingerichteten Beschlusskammer 10 Eisenbahnen geführt.¹²² Die Beschlusskammer leitet Verfahren von Amts wegen oder auf Antrag ein. Aufgaben, welche zukünftig von der Beschlusskammer ausgeführt werden, sind unter anderem die Ex-ante-Genehmigung der Entgelte der Betreiber von Schienenwegen (§§ 33, 45, 46 ERegG), die Durchführung von Verfahren zur Anreizsetzung (§§ 25-30 ERegG) und die Genehmigung der Entgelte der Betreiber von Personenbahnhöfen (§ 33 ERegG). Auch Entscheidungen betreffend Fragen des Zugangs zu Eisenbahnanlagen und Serviceeinrichtungen (§§ 10, 11, 13 ERegG) und die Überprüfung der jeweiligen Nutzungsbedingungen (§ 19 ERegG) übernimmt die Beschlusskammer. Sie überwacht ferner Entflechtungsvorgaben (§ 70 ERegG) und kontrolliert Befreiungsanträge (§§ 2 und 7 Abs. 6 ERegG).

2.4.1 Sinnvolle Differenzierung der Entgeltgenehmigungsverfahren

84. Die Bundesnetzagentur unterscheidet bei der Genehmigung von Entgelten und Entgeltgrundsätzen orientiert am ERegG zwischen vier Genehmigungsfällen, welche abhängig von den Eigenschaften und der Marktbedeutung des jeweiligen Betreibers der Schienenwege zur Anwendung kommen. So differenziert das ERegG zwischen i) Betreibern, für welche die Entgeltregulierung keine Anwendung findet, ii) befreiten Betreibern, iii) von der Entgeltgenehmigung teilweise ausgenommenen sowie iv) sonstigen Betreibern. Entsprechend findet eine umfänglichere oder weniger umfangreiche Prüfung der Entgelte statt.

85. Gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 1 ERegG entfällt die Anwendung der §§ 8 und 9 und des Kapitels 3 ERegG bei regelspurigen Eisenbahnen, d. h. bei sogenannten Schmalspureisenbahnen, bei denen die Spurweite von der Norm abweicht.¹²³ Damit

Investitionsentscheidung in den Flughafen Berlin-Brandenburg, bei der durch die staatlichen Investoren die Szenarien „Basiszenario“, „Fertigstellung nach Plan“ mit zwei Varianten und „Einstellung des Projekts“ betrachtet wurden, EU-Kommission, Staatliche Beihilfe SA.41342 (2016/N) – Deutschland Finanzierung des Flughafens Berlin Brandenburg, Beschluss vom 3. August 2016, Tz. 85 ff., 121.

¹¹⁹ Vgl. Fn. 96 in diesem Gutachten.

¹²⁰ EuGH, Urteil vom 19. März 2013, C-399/10 P - Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u.a., ECLI:EU:C:2013:175, Rz. 27 und 106 ff. Vgl. EU-Kommission, Entscheidung vom 2. August 2004, Commission Decision on the State Aid implemented by France for France Télécom, ABL L 257 vom 20. September 2006, S. 11, Tz. 188.

¹²¹ Nach Art. 107 Abs. 3 lit. b können Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats mit dem Binnenmarkt vereinbar sein. Nach Art. 107 Abs. 3 lit. c können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, mit dem Binnenmarkt vereinbar sein, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern.

¹²² Bei der Abteilung 7 Eisenbahnregulierung verbleiben allerdings Aufgaben der Marktbeobachtung, Gebührenerhebung und eigenständige Vorermittlungen. Zudem führt Abteilung 7 Eisenbahnregulierung Ermittlungen im Auftrag der Beschlusskammer.

¹²³ In Anbetracht ihrer fehlenden Vernetzung sind Schmalspureisenbahnen für Dritte rein faktisch nicht frei zugänglich, weshalb sie nicht als wettbewerbsrelevant eingestuft werden; vgl. BReg, Gesetzentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, BT-Drs. 18/8334 vom 4. Mai 2016, S. 275.

entfällt auch die Pflicht, Entgelte bei der Bundesnetzagentur vorab genehmigen zu lassen. Für alle weiteren Betreiber besteht hingegen eine Genehmigungspflicht, die sich jedoch in ihrem Umfang unterscheidet. Entsprechend dem ERegG wird zwischen der kleinen, mittleren und großen Genehmigung unterschieden.

86. Das sogenannte kleine Genehmigungsverfahren findet Anwendung, wenn Betreiber der Schienenwege auf Antrag von den Entgeltvorschriften befreit werden. Die Bundesnetzagentur kann gemäß § 2 Abs. 7 ERegG Betreiber von örtlichen und regionalen Schienennetzen von der Anwendung des Kapitels 3 (§ 18 bis 60 ERegG) befreien, wenn deren Infrastrukturen für das Funktionieren des Schienenverkehrsmarkts nicht von strategischer Bedeutung sind.¹²⁴ Voraussetzung für eine Genehmigung ist in diesen Fällen dann lediglich, dass die Entgelte die Kosten für die Erbringung der Leistungen zzgl. eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen und die Entgelte zudem angemessen, nichtdiskriminierend und transparent sind.

87. Das mittlere Genehmigungsverfahren ist erforderlich, wenn Betreiber gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 ERegG teilweise von der Entgeltregulierung befreit sind. Diese Regelung betrifft lokal oder regional agierende Betreiber von Schienenwegen.¹²⁵ Hierbei werden die Betreiber nur von einigen Vorschriften des ERegG befreit.¹²⁶ Insbesondere ist für die Genehmigung der Entgelte keine Prüfung der Vorschriften zur Anreizsetzung vorgeschrieben. Die Entgeltgenehmigung wird auch in diesem Fall erteilt, wenn die Kosten nicht in unangemessener Weise überschritten werden und Entgelte angemessen, transparent und nichtdiskriminierend sind. Insbesondere wird dabei überprüft, dass nicht ein Zugangsberechtigter ohne sachlich gerechtfertigten Grund bevorzugt wird.

88. Liegt keine Befreiung vor, findet das große Genehmigungsverfahren inklusive der Anreizsetzung entsprechend der §§ 25 bis 30 ERegG Anwendung. Das große Verfahren wird bei allen Betreibern der Schienenwege durchgeführt, die sich nicht gemäß § 2 ERegG per Antrag von Vorschriften haben befreien lassen oder ohnehin direkt befreit sind. Somit findet die Anreizsetzung und umfassende Kontrolle nur für Betreiber der Schienenwege statt, bei denen eine eigenständige Entgeltsetzung den Wettbewerb in besonderer Weise beeinträchtigen könnte.

89. Auch werden Betreiber einer Serviceeinrichtung gemäß § 2 Abs. 5 ERegG auf Antrag ganz oder teilweise von den Pflichten des § 13 und des Kapitels 3 ERegG unter Ausnahme des § 43 befreit, wenn eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist. In diesem Fall werden ausschließlich die Bestimmungen zur Betriebssicherheit gemäß § 21 ERegG überprüft.

90. Seit Inkrafttreten des ERegG sind insgesamt zehn Betreiber von Schienenwegen teilweise oder ganz von der Entgeltregulierung befreit worden.¹²⁷ Dabei hat die Beschlusskammer Betreiber von Schienenwegen teils nur von einzelnen Vorschriften des ERegG befreit. Die Bundesnetzagentur hat in mehreren Beschlüssen Betreiber beispielsweise von § 33 ERegG befreit, womit die Entgelte nach den Maßstäben des ERegG bemessen sein, aber von der Bundesnetzagentur nicht genehmigt werden müssen. Der Umfang der Befreiung orientiert sich an den im Einzelfall vorliegenden Infrastrukturen und deren strategischer Bedeutung für das Funktionieren des Schienenverkehrsmarktes.

¹²⁴ §§ 18, 20, 21, 22, 33, 42, 44, 47, 54, 56, 57, 61 Absatz 2 und 3 und § 62 ERegG finden dennoch Anwendung.

¹²⁵ Gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 ERegG können sich Betreiber der Schienenwege befreien lassen, die keine nicht regelspurigen Eisenbahnen oder S-Bahnen mit besonderen Bahnstromsystemen sind, soweit sie i) eigenständige örtliche und regionale Schienennetze für Personenverkehrsdienste, ii) nur für die Durchführung von Schienenpersonenverkehrsdiensten im Stadt- oder Vorortverkehr bestimmte Netze oder iii) regionale Schienennetze betreiben, die von einem nicht unter § 2 Abs. 1 ERegG fallenden Eisenbahnverkehrsunternehmen ausschließlich für regionale Güterverkehrsdienste genutzt werden.

¹²⁶ Namentlich von den §§ 8, 9, 24 bis 30, 31 Absatz 2, § 34 Absatz 3 und 4 und von den §§ 35, 36 und 38 ERegG.

¹²⁷ Vgl. BNetzA, Beschluss vom 21. März 2017, BK10-17-0047_B betreffend die Verkehrsgesellschaft Norderstedt mbH; BNetzA, Beschluss vom 4. Mai 2017, BK10-17-0046_B betreffend die AKN Eisenbahn AG; BNetzA, Beschluss vom 22. Februar 2017, BK10-16-0100_B betreffend die Albtal Verkehrsgesellschaft mbH; BNetzA, Beschluss vom 21. März 2017, BK10-16-0085_B betreffend die Gesellschaft zur Erhaltung von Schienenfahrzeugen Stuttgart e. V.; BNetzA, Beschluss vom 28. April 2017, BK10-16-0051_B betreffend die Arbeitsgemeinschaft Geesthachter Eisenbahnen e. V.; BNetzA, Beschluss vom 28. April 2017, BK10-16-0041_B betreffend den HESSENCOURRIER e. V.; BNetzA, Beschluss vom 20. Januar 2017, BK10-16-0022_B betreffend die Döllnitzbahn GmbH; BNetzA, Beschluss vom 20. Januar 2017, BK10-16-0021_B betreffend die Sächsisch-Oberlausitzer Eisenbahngesellschaft mbH. Zwei weitere Verfahren wurden als Teilbeschlüsse beschlossen; vgl. BNetzA, Beschluss vom 9. Februar 2017, BK10-16-0102_B hinsichtlich des Antrags der Ems-Neckar-Bahn AG und BNetzA, Beschluss vom 20. Januar 2017, BK10-16-0094_B betreffend die R. P. Eisenbahngesellschaft mbH.

91. Die Monopolkommission befürwortet die Unterscheidung der Einzelfälle, da sich die Bundesnetzagentur auf dieser Grundlage bei der Entgeltgenehmigung auf die Unternehmen konzentrieren kann, bei denen missbräuchliche Praktiken und Einschränkungen aus wettbewerbspolitischer Sicht zu erwarten sind. Unternehmen, von denen geringere oder keine Wettbewerbsbeschränkungen zu erwarten sind, werden in geringerem Umfang geprüft, wodurch höhere Kapazitäten für die potenziell wettbewerbsbeschränkenden Fälle verbleiben. Auch das Vorgehen bezüglich der Befreiungsentscheidungen ist zu begrüßen. Die Bundesnetzagentur beschränkt sich dabei auf die Befreiung hinsichtlich einzelner Gesetzesinhalte, sodass trotz der eingeschränkten Regulierung keine Wettbewerbshindernisse zu befürchten sein sollten.

2.4.2 Netzfahrplanperiode 2017/2018 als Übergangsphase

92. Während einige Neuregelungen des ERegG bereits seit Inkrafttreten im September 2016 gelten, gibt es einzelne Vorschriften, die erst nach einem Übergangszeitraum zur Anwendung kommen. Das gilt insbesondere für die Regelungen zur Entgeltregulierung für Betreiber von Schienenwegen. Die neue Ex-ante-Genehmigungspflicht der Entgelte und Entgeltgrundsätze gilt im Allgemeinen seit Inkrafttreten des ERegG. Die Anreizsetzung gemäß den §§ 25-29 und 31 Abs. 2 ERegG wird hingegen erst für die erste Regulierungsperiode, d. h. ab dem Jahr 2019 eingeführt. Somit ist die Netzfahrplanperiode 2017/2018 eine Übergangsphase, in der die Bundesnetzagentur die Entgelte auf einer anderen Grundlage als der Obergrenze der Gesamtkosten genehmigen muss. Für diese Zeit sind die insgesamt für die Erbringung der Leistungen entstehenden Kosten zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann, der Bewertung der Entgelte zugrunde zu legen.¹²⁸

93. Betreffend die Übergangsphase hat die Bundesnetzagentur die Entgelte und Entgeltgrundsätze von der DB Netz AG und DB RegioNetz Infrastruktur GmbH¹²⁹ unter Berücksichtigung von § 80 Abs. 5 ERegG genehmigt sowie Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) 2018¹³⁰ überprüft. Gegen beide Beschlüsse der Bundesnetzagentur wurde beim Verwaltungsgericht Köln Klage erhoben.

2.4.2.1 Entgelte und Entgeltgrundsätze für die Netzfahrplanperiode 2017/2018

94. Mit Schreiben vom 7. Oktober 2016 und 11. November 2016 beantragten die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH die (ex ante) Genehmigung der Entgelte und Entgeltgrundsätze für die Netzfahrplanperiode 2017/2018 bei der Bundesnetzagentur. Dabei wurde die mit dem ERegG eingeführte nachfrageorientierte Preisbildungssystematik verwendet, bei der Vollkostenaufschläge entsprechend des Ramsey-Prinzips vorgesehen sind.¹³¹ Die Bundesnetzagentur hat das Entgeltgenehmigungsverfahren mit Beschluss vom 6. Februar 2017 abgeschlossen.¹³² Prüfungsmaßstab waren die Vorgaben aus dem ERegG.¹³³

95. Die Prüfung im aktuellen Verfahren wurde in vier Teilbereiche untergliedert. Zunächst wurde die Erfüllung der formalen Voraussetzungen des Entgeltgenehmigungsverfahrens festgestellt.¹³⁴ Dann wurde das kalkulatorisch ermittelte

¹²⁸ § 80 Abs. 5 ERegG.

¹²⁹ Vgl. BNetzA, Beschluss vom 6. Februar 2017, BK10-16-0008_E. Zur besseren Lesbarkeit werden DB Netz AG und DB RegioNetz Infrastruktur GmbH als Antragstellende bezeichnet oder es wird ausschließlich die DB Netz AG genannt, wobei beide Unternehmen zu berücksichtigen sind.

¹³⁰ Vgl. BNetzA, Beschluss vom 18. November 2016, BK 10-16-0009_Z.

¹³¹ Vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Gutachten.

¹³² Vgl. BNetzA, Beschluss vom 6. Februar 2017, a. a. O. und BNetzA, Beschluss vom 2. Juni 2017, BK10-17-0099_E.

¹³³ §§ 45 f. ERegG. Anforderungen an die Entgelte im Allgemeinen sind in den §§ 24-40 und 46 ERegG festgelegt; Vorgaben für Entgeltgrundsätze befinden sich in Anlage 3 Nr. 2.

¹³⁴ § 46 ERegG.

Erlösvolumen überprüft.¹³⁵ Auf dieser Grundlage wurde daraufhin die Entgeltbildung für das Basisentgelt geprüft.¹³⁶ Schließlich wurde die Einhaltung der Entgeltgrundsätze kontrolliert.¹³⁷

96. Hervorzuheben ist die Überprüfung der Entgeltbildung durch die Beschlusskammer, die sich gemäß den neuen Regelungen im ERegG von der bisherigen Entgeltberechnung unterscheidet. Nach einer Überprüfung der Prognose von Verkehrsmengen wurden die Entgeltbildung im SPNV und die Entgeltbildung im SPFV sowie SGV getrennt voneinander thematisiert.

97. Bei der Entgeltbildung im SPNV ist § 37 ERegG zu berücksichtigen. Gemäß dieser Vorschrift ist die Entwicklung der Trassenentgelte in den einzelnen Bundesländern an die Steigerung der Regionalisierungsmittel gekoppelt. Die DB Netz AG hat bei der Bepreisung der Trassen im SPNV diese Regelung so aufgefasst, dass der Durchschnitt aller Entgelte für den SPNV in einem Bundesland zu bestimmen und um die Steigerungsrate der Regionalisierungsmittel von 1,8 Prozent¹³⁸ zu erhöhen sei. Durch Multiplikation mit der Verkehrsmenge aus dem Jahr 2017 würde sich daraus das Erlösvolumen für das Jahr 2018 berechnen lassen. Die Beschlusskammer hat dieses Vorgehen abgelehnt. Die Berücksichtigung des allgemeinen Durchschnitts habe bei der Kalkulation der DB Netz AG dazu geführt, dass in einem Bundesland ein Trassenentgelt stärker als 1,8 Prozent steigen konnte, sofern ein anderes weniger stark anstieg. Beispielsweise hat die DB Netz AG in ihrem Antrag unterschiedliche Preise für Last- und Leerfahrten eingeführt. Die Beschlusskammer führt aus, dass eine gesetzeskonforme Ausgestaltung der Entgelte nur gewährleistet ist, wenn von vornherein nach den Produkten Last- und Leerfahrt unterschieden wird. Dieses Vorgehen führt dazu, dass die durchschnittlichen Last- und Leerfahrtentgelte jeweils nicht stärker als 1,8 Prozent ansteigen können.

98. Die Entgeltbildung im SPFV und SGV unterscheidet sich grundlegend von der Berechnung im SPNV. Entsprechend des ERegG wird für diese Entgelte das Ramsey-Prinzip angewendet. Aufschläge auf die unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs müssen dementsprechend invers zur relativen Preiselastizität der Nachfrage nach Trassen festgesetzt sein. Die Beschlusskammer prüfte in dem Verfahren für jedes Marktsegment, das die DB Netz AG abgrenzte, die Preisreagibilität.¹³⁹ Hinsichtlich der Marktsegmentierung nahm die Beschlusskammer dabei Änderungen bei dem Marktsegment Gefahrgut-Ganzzug im Güterverkehr vor. Sie unterteilte das Segment weiter in Fern- und Nahverkehr. Zudem setzte die Beschlusskammer den Vollkostenaufschlag für den Güterverkehr niedriger an, als die DB Netz AG beantragt hatte. Statt EUR 431 Mio. sind nur EUR 397 Mio. anerkannt worden. Der Grund für diese Herabsetzung war die Markt- und Wettbewerbssituation im SGV.

99. Neben den Änderungen der Entgelte prüfte die Beschlusskammer auch von der DB Netz AG beabsichtigte Regelungen in den Entgeltgrundsätzen. In einer vertieften Prüfung wurde hierbei zunächst die Zuordnung von Lärmauswirkungen für den SGV kontrolliert und die beabsichtigte Regelung der Antragsteller genehmigt. Ferner versagte die Beschlusskammer die Genehmigung der in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen beabsichtigten Regelung zur Behandlung von Zugfahrten mit einer Verspätung von mehr als 20 Stunden.¹⁴⁰ Auch eine Minderung bei einer Leistungsstörung nur auf Verlangen der Zugangsberechtigten, das beabsichtigte Mindeststornierungsentgelt und leistungsabhängige Entgeltbestandteile wurden von der Beschlusskammer abgelehnt, insbesondere weil sie den gesetzlichen Vorgaben zu Transparenz, Angemessenheit oder Nichtdiskriminierung nicht genügten.

¹³⁵ Nach § 80 Abs. 5 ERegG sind Entgelte für Pflichtleistungen einschließlich der damit verbundenen Leistungen in der Übergangsphase so zu bemessen, dass die ihnen insgesamt für die Leistungen entstehenden Kosten zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann, ausgeglichen werden. Die Bestimmung der Preisobergrenze, mit Anreizsetzung über die Berücksichtigung von Inflation und Produktivitätsfaktor (§§ 24-29 ERegG), wurde entsprechend für die Überprüfung der Entgelte vor der ersten Regulierungsperiode vollständig ausgelassen.

¹³⁶ §§ 34 Abs. 3 und 4, 36 Abs. 1-3, 37 Abs. 1 und 2 ERegG.

¹³⁷ §§ 24, 31, 34 Abs. 1 und 2, 35, 36 Abs. 3-6, 38, 39, 40 ERegG

¹³⁸ Siehe § 5 Abs. 6 Regionalisierungsgesetz.

¹³⁹ Geprüft wird hierbei, in welchem Umfang die Nachfrage relativ zu einer definierten Preisvariation bei den Trassenentgelten reagiert.

¹⁴⁰ Grundlage hierfür war ein Verstoß gegen § 39 Abs. 1 ERegG.

2.4.2.2 Beabsichtigte Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen 2018

100. Gemäß § 72 Satz 1 Nr. 5 ERegG haben Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Bundesnetzagentur über beabsichtigte Neufassungen oder Änderungen von Schienennetz-Nutzungsbedingungen einschließlich der jeweils vorgesehenen Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen zu unterrichten. Nach Eingang der Unterrichtung kann die Regulierungsbehörde gemäß § 73 Abs. 1 Nr. 4 ERegG innerhalb von sechs Wochen die beabsichtigten Fassungen oder Änderungen ablehnen und die Ablehnung mit Vorgaben verbinden, soweit diese den gesetzlichen Voraussetzungen nicht genügen.

101. In dem Beschluss vom 18. November 2016 hat die Bundesnetzagentur erstmals Änderungen von Schienennetz-Nutzungsbedingungen basierend auf den rechtlichen Vorgaben des ERegG überprüft und einen Teil der geplanten Änderungen abgelehnt.¹⁴¹ Die Prüfung erstreckte sich dabei ausschließlich auf Änderungen von leistungsseitigen Komponenten der Nutzungsbedingungen und von Entgelten sowie Entgeltgrundsätzen für Zusatz- und Nebenleistungen. Weder ist die Gesamtheit der zugrunde liegenden Schienennetz-Nutzungsbedingungen, noch sind Entgelte oder Entgeltgrundsätze betreffend das Mindestzugspaket in dem Verfahren geprüft worden.¹⁴²

102. Als Maßstab für die Bewertung der Änderungen wurde die Trias aus Angemessenheit, Nichtdiskriminierung und Transparenz der Entgelte, Zugangsbedingungen und sonstigen Nutzungsbedingungen zugrunde gelegt. Grundnormen, nach denen diese bemessen werden sollten, sind § 10, § 11 Abs. 1 und § 20 Abs. 2 ERegG.¹⁴³

103. Die von der Bundesnetzagentur beanstandeten Änderungen in den SNB 2018 bezogen sich auf Regelungen zum Schadenersatz und der Haftungspflicht. Des Weiteren war beabsichtigt, die Frist bei Anmeldungen für Zuweisungen einzelner Zugtrassen anzupassen. Bezüglich des Schadenersatzes im Fall von körperlichen bzw. gesundheitlichen Schäden, spezifischen Sachschäden oder Schäden durch eine Vertragsverletzung beabsichtigten DB Netz AG und DB Regio-Netz Infrastruktur GmbH eine Haftungsreduktion, indem der Zugangsberechtigte oder das einbezogene Eisenbahnverkehrsunternehmen zusätzlich haften sollte. Beide Änderungen lehnte die Bundesnetzagentur ab, da sie gegen das Transparenzgebot und die Angemessenheit verstoßen würden. Die beabsichtigte Änderung bezüglich der Anmeldefrist für die Zuweisung von Zugtrassen hätte zur Folge gehabt, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen Angebote innerhalb von 24 Stunden annehmen hätten müssen. Diese Regelung hätte jedoch laut der Bundesnetzagentur gegen § 56 Abs. 1 Satz 2 ERegG verstoßen und wurde daher abgelehnt. Die Ablehnung erfolgte verbunden mit der Vorgabe, dass Zugangsberechtigte bei Anträgen außerhalb des Netzfahrplans auf Zuweisung einzelner Zugtrassen eine Frist von einem Arbeitstag zur Annahme des Angebots erhalten müssen.

2.4.2.3 Umfänglichere Überprüfung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen notwendig

104. Die dargestellten Einzelentscheidungen sind aus Sicht der Monopolkommission insgesamt positiv zu bewerten. Die Bundesnetzagentur prüfte im Detail die von der DB AG geplanten, einzelnen Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen. Zudem ist ihr Vorgehen bei dem vorliegenden Entgeltverfahren mit der verstärkten Überprüfung der als kritisch anzusehenden Bestandteile des Antrags der DB Netz AG nachvollziehbar. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass mit den vorliegenden Beschlüssen ausschließlich Bestandteile der Schienennetz-Nutzungsbedingungen überprüft wurden. So wurden mit dem Beschluss vom 18. November 2016 nur die aktuellen Änderungen in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen der DB Netz AG anhand der betreffenden Vorschriften des ERegG geprüft, nicht aber die Zusammenhänge zu den weiteren Inhalten der Nutzungsbedingungen bzw. die weiteren Bestandteile der Nutzungsbedingungen.

105. Es ist daher möglich, dass in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen Regelungen fortbestehen, die gegen das ERegG verstoßen. Die Monopolkommission regt an, dass die Bundesnetzagentur von Amts wegen eine Prüfung der kompletten Schienennetz-Nutzungsbedingungen der DB Netz AG durchführt. Rechtliche Grundlage hierfür ist § 66 Abs. 4 Nr. 1 ERegG.

¹⁴¹ Vgl. BNetzA, Beschluss vom 18. November 2016, BK 10-16-0009_Z.

¹⁴² Diese wurden für die kommende Netzfahrplanperiode in dem Verfahren geprüft, das im vorangegangenen Abschnitt behandelt wurde.

¹⁴³ Vgl. BNetzA, Beschluss vom 18. November 2016, BK 10-16-0009_Z, S. 7.

2.4.3 Vorbereitungen auf die erste Regulierungsperiode ab 2019

106. Mit der ersten Regulierungsperiode 2019-2023 erweitert sich der Anwendungsrahmen des ERegG. Insbesondere wird erstmals die Anreizsetzung gemäß §§ 24-29 ERegG greifen. Die Bundesnetzagentur hat für die erste Regulierungsperiode bereits das von der DB Netz AG und DB RegioNetz Infrastruktur GmbH vorgelegte Ausgangsniveau für die Gesamtkosten für das Mindestzugangspaket und die Betriebsleistungen für das vordefinierte Basisjahr überprüft. In einem nächsten Schritt müssen die jährlichen Obergrenzen der Gesamtkosten festgelegt werden, auf deren Grundlage die Entgeltbestimmung und -genehmigung ab der Netzfahrplanperiode 2018/2019 erfolgen wird.

107. Für die erste Regulierungsperiode wurde das Ausgangsniveau der Gesamtkosten der DB Netz AG für das Mindestzugangspaket mit Beschluss vom 28. Juni 2017 festgelegt.¹⁴⁴ Die Betroffene hat pflichtgemäß die Bundesnetzagentur über das Ausgangsniveau der Gesamtkosten für das Basisjahr¹⁴⁵ informiert. Insgesamt sind von der Betroffenen ein Ausgangsniveau der Kosten von EUR 6,086 Mrd. für Betriebsleistungen in Höhe von 1,052 Mrd. Trassenkilometer angesetzt worden.

108. Die Bundesnetzagentur wählte in dem Verfahren einen risikoorientierten Prüfungsansatz, d. h. eine Form der Auswahlprüfung. Demgemäß setzte sie bei der Prüfung Schwerpunkte auf ausgewählte Geschäftsvorfälle. Insbesondere wurden die von den zu dem Prüfungsverfahren Hinzugezogenen¹⁴⁶ vorgebrachten Aspekte berücksichtigt. Die Hinzugezogenen kritisierten hinsichtlich der Kostenaufstellung der Betroffenen unter anderem die Kostenanrechnung der Marke DB, die Sekundärkostenverrechnung, Kapitalkostenangaben sowie die zugrunde gelegten Fremd- und Eigenkapitalzinsätze.

109. Prüfungsmaßstab waren für die Beschlusskammer die Vorgaben zur Bestimmung des Ausgangsniveaus aus Anlage 4 ERegG. Demnach können aufwandsgleiche Kosten, Abschreibungen, kostenmindernde Erträge und Erlöse sowie Kapitalkosten Berücksichtigung finden. Die Beschlusskammer nahm an den von den Betroffenen aufgeführten Größen Kürzungen von insgesamt EUR 779 Mio. vor. Bedeutende Kürzungen fielen bei den Kapitalkosten sowie den aufwandsgleichen Kosten an. Bei den aufwandsgleichen Kosten wurden im Bereich Sekundärkostenverrechnung EUR 41 Mio. nicht anerkannt. Bei dieser Kostengröße handelt es sich um die Kostenanrechnung für Produkte, welche innerhalb des Konzerns hergestellt und deren Kosten demgemäß intern verrechnet bzw. verschoben wurden. Weitere aufwandsgleiche Kosten für die Verwendung der Markenlizenz in Höhe von EUR 14 Mio. wurden ebenfalls nicht anerkannt. Die höchsten Kürzungen wurden mit EUR 359 Mio. bei den Kapitalkosten vorgenommen.

110. Das von der Bundesnetzagentur gewählte Prüfungsverfahren ist zu befürworten. Mit der Auswahlprüfung hat sich die Bundesnetzagentur auf die wesentlichen und kritischen Aspekte der Kostenbestandteile konzentriert und diese besonders detailliert kontrolliert.

111. Das in dem Beschluss festgelegte Ausgangsniveau der Gesamtkosten für das Basisjahr der ersten Regulierungsperiode beträgt EUR 5,307 Mrd. Die Betriebsleistungen in Höhe von 1,052 Mrd. Trassenkilometer wurden vollständig anerkannt, sodass basierend auf diesen Vorgaben die Obergrenzen der Gesamtkosten für die Netzfahrplanperioden ab 2019 bis zum Jahr 2023 gebildet werden können. Hierfür wird zum Ausgangsniveau ein Inflationsfaktor zugerechnet und der Produktivitätsfaktor abgezogen. Anhand der sich ergebenden Preisobergrenzen werden darauffolgend die Entgelte bestimmt, welche wiederum ex ante von der Bundesnetzagentur geprüft werden. Die Berechnung der Preisobergrenzen sowie die weiteren Schritte stehen derweil noch aus. Die Monopolkommission wird die zukünftigen Schritte der Beschlusskammer weiter verfolgen.

¹⁴⁴ Vgl. BNetzA, Beschluss vom 28. Juni 2017, BK10-17-0001_E.

¹⁴⁵ Die Werte des Basisjahrs für die erste Regulierungsperiode werden als Durchschnitt der Werte aus den Jahren 2014 bis 2016 berechnet.

¹⁴⁶ Die Unternehmen und Verbände mofair e. V., Captrain Deutschland CargoWest GmbH, Regiobahn Bitterfeld Berlin GmbH, Hörseltalbahn GmbH, Hansebahn Bremen GmbH, ITL-Eisenbahngesellschaft mbH, boxXpress.de GmbH, TX Logistik AG, SBB Cargo Deutschland GmbH, DB Cargo AG, DB Fernverkehr AG, DB Regio AG, Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V., Zweckverband für den Nahverkehr Leipzig, NVS Nahverkehrsgesellschaft Thüringen mbH und die Länder Berlin, Brandenburg und Hamburg haben sich zu dem Verfahren hinzuziehen lassen.

2.5 Tarif- und Vertriebskooperationen

112. Durch Kooperationen bei der Tarifierung und beim Vertrieb können Eisenbahnverkehrsunternehmen ihren Kunden durchgehende Fahrscheine anbieten, die über ihr eigenes Gebiet hinausgehen. Für einen attraktiven Schienenpersonenverkehr sind diese Kooperationen unerlässlich. Die Unternehmen der Deutschen Bahn AG haben derzeit allerdings weitreichende Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen über Fragen insbesondere der Tarifierung. Es besteht daher ein Diskriminierungspotenzial, dass nur durch einen geeigneten Ordnungsrahmen eingedämmt werden kann.

2.5.1 Rechtliche Einordnung der Tarif- und Vertriebskooperationen

113. § 12 Abs. 1 AEG verpflichtet Eisenbahnverkehrsunternehmen daran mitzuwirken, dass Fahrgäste, die mehrere aneinander anschließende Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs im Sinne des § 3 Abs. 1 AEG nutzen, direkt abgefertigt werden können. Ebenso haben sie daran mitzuwirken, dass im Schienenpersonenverkehr durchgehende Tarife aufgestellt werden. Auf dieser Grundlage kooperieren Eisenbahnverkehrsunternehmen regional in Tarif- oder Verkehrsverbünden. Primärer Zweck dieser Zusammenarbeit sind die Schaffung eines einheitlichen Fahrkartenpreissystems und die Bereitstellung durchgehender Fahrkarten bei Fahrten innerhalb eines Verbundgebiets.

114. Um auch verbundgebietsübergreifend eine einheitliche Tarifierung zu ermöglichen und durchgehende Fahrkarten anbieten zu können, stimmen sich die Eisenbahnverkehrsunternehmen im Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland (TBNE) ab. Insbesondere stellt der TBNE Muster-Kooperationsverträge für Tarif- und Vertriebskooperationen bereit. Im Rahmen der Tarifkooperation kommen nach dem Muster-Kooperationsvertrag die Beförderungsbedingungen der Deutschen Bahn AG, und damit der dort festgelegte Tarif für den Nahverkehr (sogenannter C-Tarif), zur Anwendung. Bislang war der Abschluss einer Tarifkooperation im TBNE zudem an die Bereitschaft zur Teilnahme an einer weitreichenden Vertriebskooperation gekoppelt.

115. Tarif- und Vertriebskooperationen zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen können wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen im Sinne des § 1 GWB bzw. Art. 101 AEUV darstellen. Nach § 12 Abs. 7 AEG sind Verkehrskooperationen im Personennahverkehr allerdings unter bestimmten Voraussetzungen vom deutschen Kartellverbot ausgenommen. Eine Freistellung vom kartellrechtlichen Missbrauchsverbot sieht § 12 Abs. 7 AEG nicht vor.

116. Zumindest für den SPNV stellen die Tarif- und Vertriebssysteme aufgrund der Kooperationsverpflichtung eine wesentliche Einrichtung im Sinne der kartellrechtlichen Missbrauchsvorschriften dar. Diese wesentlichen Einrichtungen werden derzeit stark von der Deutschen Bahn AG bestimmt.¹⁴⁷ Die Monopolkommission hat in ihren vergangenen Gutachten regelmäßig auf die Wettbewerbshindernisse bei den Tarif- und Vertriebssystemen im Schienenpersonenverkehr hingewiesen, die auf diesem Umstand beruhen. Im Jahr 2014 hat das Bundeskartellamt ein Verfahren wegen des Verdachts auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung eingeleitet. Mit Beschluss vom 24. Mai 2016 hat das Bundeskartellamt Verpflichtungszusagen der Deutschen Bahn AG angenommen und das Verfahren eingestellt.¹⁴⁸ Durch das Eingreifen des Bundeskartellamtes konnten einige der bestehenden Wettbewerbsverzerrungen besonders in Bezug auf die Vertriebskooperationen behoben werden. Diese Verbesserungen werden im folgenden Abschnitt dargestellt.

2.5.2 Bundeskartellamtsentscheidung sorgt für mehr Wettbewerb im Vertrieb

117. Die Monopolkommission hat in den vergangenen Gutachten dargelegt, dass die Deutsche Bahn AG in dem beschriebenen Kooperationssystem eine marktbeherrschende Stellung inne hat.¹⁴⁹ Auch das Bundeskartellamt geht in seinem Beschluss davon aus, dass die Marktanteile der Deutschen Bahn AG auf den betroffenen Vertriebsmärkten deutlich über der Vermutungsschwelle von 40 Prozent liegen.¹⁵⁰ Die Marktbeherrschung ergebe sich insbesondere aus den marktbeherrschenden Stellungen auf den den Vertriebsmärkten vor- und nachgelagerten Märkten, d. h. den Märkten

¹⁴⁷ Siehe bereits Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 136.

¹⁴⁸ Vgl. BKartA, Beschluss vom 24. Mai 2016, B9-136/13.

¹⁴⁹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, Bahn 2013: Reform zügig umsetzen!, Baden-Baden 2013, Tz. 143.

¹⁵⁰ Vgl. BKartA, Beschluss vom 24. Mai 2016, B9-136/13, Tz. 26.

für Verkehrsleistungen im SPNV und SPFV sowie der Vermietung von Gewerbeflächen für den Fahrkartenverkauf in Bahnhöfen.

118. Nach vorläufiger Beurteilung des Bundeskartellamtes bestanden Anhaltspunkte dafür, dass die Deutsche Bahn AG ihre marktbeherrschende Stellung auf den Vertriebsmärkten von Fahrkarten im Schienenpersonenverkehr missbraucht und damit gegen § 19 GWB bzw. Art. 102 AEUV verstößt. Das Bundeskartellamt hat in seinem Beschluss erstens die Kopplung von Tarif- und Vertriebskooperationsverträgen beanstandet, wie sie von der Deutschen Bahn AG praktiziert wurde. Eine gewisse Kooperation im Vertrieb erscheine bei einer Tarifkooperation zwar notwendig. Die vorliegende umfassende Kooperation über Vertriebsleistungen der Deutschen Bahn AG sei hingegen überschießend. Die marktbeherrschende Position der Deutschen Bahn AG beim Fahrkartenvertrieb werde durch die Kopplung abgesichert, und es entfielen Anreize für die anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen, eigene Vertriebsleistungen auf- oder auszubauen.

119. Zweitens hat das Bundeskartellamt in der zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Ausgestaltung der Provisionssätze zwischen nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen und den DB-Eisenbahnverkehrsunternehmen Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen das Missbrauchsverbot gesehen. Nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen mussten für Vertriebsleistungen höhere Provisionen an DB-Eisenbahnverkehrsunternehmen zahlen als umgekehrt. Ebenso profitierten DB-Konzernunternehmen davon, dass sie von anderen DB-Konzernunternehmen bessere Konditionen erhielten als nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen.

120. Drittens hat das Bundeskartellamt Anhaltspunkte dafür gesehen, dass die bisherige Praxis bei der Zugangsgewährung zu Vertriebskanälen für den Fahrkartenvertrieb gegen das Wettbewerbsrecht verstieß. Wettbewerbern war es bislang nicht möglich, Fernverkehrsfahrkarten für die Züge der Deutschen Bahn AG zu vertreiben, während zugleich eine Anerkennungspflicht von Fernverkehrsfahrkarten in Nahverkehrszügen bestand. Zudem war ein Verkauf von Fahrkarten durch Ladenmieter in Bahnhofsläden nur dann möglich, wenn die Deutsche Bahn AG diesem Verkauf zugestimmt hatte.

121. Die Deutsche Bahn AG hat durch Verpflichtungszusagen die vorläufigen kartellrechtlichen Bedenken des Bundeskartellamtes ausgeräumt. Zukünftig wird der Abschluss einer Tarifkooperation nicht an eine umfassende Vertriebskooperation gekoppelt. Im TBNE ist ein neuer Mustervertrag erarbeitet worden, der nur eine Basis-Vertriebskooperation vorsieht. Optional können weitergehende Vertriebskooperationen vereinbart werden. Der Provisionssatz für Vertriebsleistungen im SPNV wird zukünftig symmetrisch ausgestaltet sein, d. h., für die Inanspruchnahme von Vertriebsleistungen berechnen sich DB-Eisenbahnverkehrsunternehmen und nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen (gegenseitig) die gleichen Provisionssätze. Ebenso werden konzerninterne und konzernexterne Unternehmen den gleichen Provisionssatz zahlen. Für den ersten Berechnungszeitraum von drei Jahren wird in den Verpflichtungszusagen der Provisionssatz auf 8,5 Prozent des Fahrkartenpreises festgelegt. Außerdem hat sich die Deutsche Bahn AG verpflichtet, nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen den Vertrieb von Fernverkehrsfahrkarten an Automaten zu ermöglichen. Abhängig vom Automatenstandort wird dabei die Vertriebsprovision zwischen einem und drei Prozent des Umsatzes betragen. In den Mietverträgen für Bahnhofsläden war bislang ein Zustimmungsvorbehalt der Deutschen Bahn AG zum Fahrkartenverkauf durch den Ladenbetreiber vorgesehen. Zukünftig wird der Fahrkartenverkauf auch ohne Zustimmung möglich sein. Auf Verlangen der Ladeninhaber können die bestehenden Verträge entsprechend geändert werden.

122. Durch die Intervention des Bundeskartellamtes haben somit Hindernisse für die Entwicklung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs ausgeräumt werden können. Diese Wettbewerbshindernisse dürften sich nicht nur auf die Vertriebsmärkte, sondern insbesondere auch auf den Verkehrsmarkt im SPNV ausgewirkt haben. Die unterschiedlichen Möglichkeiten zum Fahrkartenvertrieb und die divergierende Erlössituation in Bezug auf die Vertriebsprovisionen waren wesentliche Markteintrittsbarrieren für nicht-bundeseigene Verkehrsunternehmen.¹⁵¹ Das Bundeskartellamt weist allerdings zurecht darauf hin, dass schwer abzusehen ist, ob die Verpflichtungszusagen in einem sich weiterentwickelnden Marktumfeld zur angestrebten Wettbewerbsbelebung führen werden. Aus diesem Grund ist die Verfügung des Bundeskartellamts, und damit die Verbindlichkeit der Verpflichtungszusagen, bis zum 31. Dezember 2023 befristet.

¹⁵¹ Siehe bereits Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 144.

123. Einzelne Marktteilnehmer haben gegenüber der Monopolkommission Kritik an der Höhe der Provisionen geäußert. Diese seien für Fahrkarten im SPNV mit 8,5 Prozent des Fahrkartenpreises zu hoch angesetzt und für Fahrkarten im SPFV mit 1-3 Prozent des Fahrkartenpreises tendenziell zu niedrig. Da die Deutsche Bahn AG im SPFV nahezu über ein Monopol verfüge, könne sie von diesen Unterschied in den Provisionshöhen profitieren. Allerdings liegt grundsätzlich nahe, dass sich die Provisionssätze im SPFV und SPNV unterscheiden. Die Preise im Fernverkehr liegen zumeist deutlich über den Preisen des Nahverkehrs. Insofern ist ein niedriger Provisionssatz für eine vergleichbare Vertriebsleistung durchaus nachvollziehbar.¹⁵²

124. Positiv ist zudem, dass laut den Verpflichtungszusagen der Provisionssatz von 8,5 Prozent des Fahrkartenpreises im Basis-Vertriebskooperationsvertrag alle drei Jahre neu ermittelt werden soll. Die Verpflichtungszusagen sehen jedoch vor, bei der Berechnung die deutschlandweiten Kosten der Deutschen Bahn AG für den Nahverkehrsvertrieb zugrunde zu legen. Schon um für die Deutsche Bahn AG Anreize zur Effizienzsteigerung in ihren Vertriebsstrukturen zu setzen, wäre es jedoch sinnvoll gewesen, nicht nur die Vertriebskosten der Deutschen Bahn AG, sondern die Vertriebskosten aller im TBNE vertretenen Eisenbahnverkehrsunternehmen zu berücksichtigen. In den Verpflichtungszusagen wird nicht festgelegt, wer für die Berechnung zuständig ist. Es sollte hierzu eine neutrale Stelle oder ein unabhängiger Gutachter beauftragt werden.

125. Anders als für die Provisionen beim Verkauf von SPNV-Fahrkarten finden sich in den Verpflichtungszusagen keine Vorkehrungen für eine Überprüfung der Provisionshöhe beim Verkauf von Fernverkehrsfahrkarten. Da derzeit unklar ist, ob nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der vorgegebenen Provisionshöhe kostendeckend Fernverkehrsfahrkarten der Deutschen Bahn an ihren Automaten vertreiben können, wäre auch hier zumindest eine einmalige Überprüfung der Provisionshöhe wünschenswert. Das Bundeskartellamt sollte zumindest zum Ablauf der Befristung im Dezember 2023 eine solche Überprüfung durchführen. Zudem sollte zu diesem Zeitpunkt auch ermittelt werden, in welchem Umfang nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen die Möglichkeit zum Vertrieb von DB-Fernverkehrsfahrkarten an Automaten nutzen.

126. Bei dieser Gelegenheit sollte auch geprüft werden, ob nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen neben dem Automatenverkauf auch der Verkauf von Fernverkehrsfahrkarten über weitere Vertriebskanäle ermöglicht werden sollte. Zu denken ist dabei besonders an den Online-Verkauf. Solange Fahrkarten mit Fernverkehrsanteilen online nur über das Portal der Deutschen Bahn AG erworben werden können, bleibt ein zentraler Vertriebskanal, der auch für den SPNV von großer Bedeutung ist, in der alleinigen Verfügungsgewalt des marktbeherrschenden Unternehmens Deutsche Bahn AG. Es könnte zwar argumentiert werden, dass die Deutsche Bahn AG eigenständig und frei über die Vertriebskanäle und Vertriebskooperationen für ihre Fernverkehrsfahrkarten entscheiden können sollte. Dem ist jedoch die Mitwirkungspflicht nach § 12 AEG entgegen zu halten, die für die Deutsche Bahn AG beinhalten kann, dass sie Eisenbahnverkehrsunternehmen den Vertrieb ihrer Fernverkehrsfahrkarten ermöglicht.

127. Der rechtliche Rahmen für das Instrument der Verpflichtungszusagen findet sich in § 32b GWB. Danach kann das Bundeskartellamt Verpflichtungen, die Unternehmen im Rahmen eines (Kartell- oder Missbrauchs-)Verfahrens anbieten, durch Verfügung für bindend erklären. Eine solche Verfügung hat auch die Einstellung des Verfahrens zur Folge. Die Durchsetzung etwaiger Schadenersatzansprüche der Geschädigten wird bei Verpflichtungszusagen allerdings dadurch erschwert, dass in der Verfügung des Bundeskartellamtes der Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht nicht festgestellt wird. Vielmehr wird nur festgehalten, dass die vorläufigen wettbewerbsrechtlichen Bedenken des Bundeskartellamtes durch die Verpflichtungszusagen ausgeräumt werden. Es besteht somit für die Gerichte keine Bindungswirkung in Bezug auf das Vorliegen eines Verstoßes nach § 33b GWB. Der Begründungsaufwand für die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen wird dadurch deutlich erhöht. Das schließt jedoch nicht aus, dass die Deutsche Bahn AG mit Schadenersatzansprüchen der nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen konfrontiert werden könnte. Zuletzt hatte das Landgericht Frankfurt am Main die Deutsche Bahn zur Zahlung von Schadenersatz wegen eines missbräuchlichen

¹⁵² So auch BKartA, Beschluss vom 24. Mai 2016, B9-136/13, Tz. 61.

Rabattsystems für den Bezug von Bahnstrom verurteilt, obwohl im behördlichen Verfahren der Europäischen Kommission ebenfalls eine Zusagenentscheidung ergangen war.¹⁵³

128. Insgesamt ist zu begrüßen, dass es Bundeskartellamt und Deutscher Bahn AG gelungen ist, die nach vorläufiger Beurteilung bestehenden wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamtes durch Verpflichtungszusagen auszuräumen. Weite Teile der Zusagen konnten schnell umgesetzt werden, sodass Marktteilnehmer von spürbaren Verbesserungen der Wettbewerbssituation auf den Eisenbahnmärkten ausgehen.

2.5.3 Reformbedarf bei der Tarifierung besteht fort

129. Auch wenn durch die Entscheidung des Bundeskartellamtes Wettbewerbshemmnisse behoben worden sind, sind weitere Maßnahmen zu empfehlen. So wird seit einigen Jahren über eine Weiterentwicklung des TBNE diskutiert. Am Ende des Reformprozesses soll ein „Deutschland-Tarifverbund“ stehen. Der Deutschland-Tarifverbund soll (wie derzeit der TBNE) als Entscheidungsplattform der SPNV-Eisenbahnverkehrsunternehmen bei den Themen Tarifierung und Vertrieb dienen. Die Rolle der nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen soll dabei im Vergleich zur derzeitigen Lösung deutlich gestärkt werden. Die Gremien des TBNE haben einen Fünf-Punkte-Plan zur Einführung des Deutschland-Tarifverbunds verabschiedet. Die Monopolkommission sieht eine solche Branchenlösung positiv. Sie sollte mit Nachdruck vorangetrieben werden. Sofern es zu keiner entsprechenden Lösung kommt, könnte das Verfahren zur Tariffindung alternativ gesetzlich ausgestaltet werden.

130. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sondergutachten zum Bahnsektor umfangreiche Vorschläge für eine solche gesetzliche Ausgestaltung unterbreitet.¹⁵⁴ Insbesondere sollte der gemeinsame Tarif durch einen neu zu gründenden Tarifverbund festgelegt werden, in dem kein einzelnes Unternehmen über eine dominierende Position verfügt. Dieser Tarifverbund sollte einen bundesweiten SPNV-Tarif entwickeln und den Vertrieb der gemeinsamen Fahrscheine koordinieren. Der integrierte Vertrieb von Nah- und Fernverkehrsfahrscheinen sollte über bilaterale Vereinbarungen zwischen Tarifverbund und Fernverkehrsunternehmen organisiert werden.

131. Auch im Rahmen einer Branchenlösung sollten insbesondere die Entscheidungsregeln im TBNE reformiert werden. Die Zielsetzung sollte sein, nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen ein stärkeres Mitspracherecht zu gewähren. Maßgebend muss hierbei sein, dass die Entscheidungsstrukturen die aktuellen Marktverhältnisse abbilden und flexibel genug sind, auch zukünftige Marktentwicklungen zu erfassen. Dabei ist auch die spezielle Position der DB Regio AG zu berücksichtigen, die im Konzern mit den wichtigsten Infrastrukturunternehmen und dem marktbeherrschenden SPNV-Eisenbahnverkehrsunternehmen DB Fernverkehr AG verbunden ist. Ebenfalls sollte darauf geachtet werden, dass auch kleine nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen über ausreichende Stimmrechte verfügen.

132. Außerdem sollte zumindest mittelfristig im Deutschland-Verbund ein eigenes Tarifsystem entwickelt werden. Derzeit wird die Tarifierung unilateral von der Deutschen Bahn AG ausgearbeitet, da im Rahmen der Tarifkooperation der Tarif für den Nahverkehr aus den Beförderungsbedingungen der Deutschen Bahn AG (C-Tarif) zur Anwendung kommt. Die Ausgestaltung des Tarifsystems in einem Deutschland-Verbund sollte aber nicht in der Hand eines einzelnen Marktteilnehmers liegen, sondern von allen betroffenen Marktteilnehmern gemeinsam entwickelt und beschlossen werden.

133. Bereits jetzt sollten dazu die notwendigen Voraussetzungen auch hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens für ein gemeinsames Tarifsystem geschaffen werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die Entwicklung eines gemeinsamen Tarifs nahezu unmöglich wäre, wenn alle Genehmigungsbehörden zustimmen müssten, auf deren Verbundgebiet der Tarif Anwendung findet. Nach § 5 Abs. 4 Nr. 2 AEG ist für die Genehmigung und Einhaltung von Tarifen eines Tarifverbunds die von der Landesregierung bestimmte Genehmigungsbehörde des Landes zuständig, in dem der jeweilige Verbund seinen Sitz hat. Diese Regelung klärt jedoch nicht, wie die Genehmigung eines deutschlandweiten Tarifverbunds zu erfolgen hat. Aus diesem Grund sollte an dieser Stelle ein § 5 Abs. 4 Nr. 3 AEG ergänzt werden. Möglich wäre etwa folgende Formulierung für einen § 5 Abs. 4 Nr. 3 AEG:

¹⁵³ LG Frankfurt am Main, Urteil vom 3. Juni 2015, 2-03 O 324/14.

¹⁵⁴ Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 136.

„Abweichend von den Absätzen 1a und 1b ist zuständig für die Genehmigung und Einhaltung von Tarifen [...]“

3. eines deutschlandweiten Verkehrs- und Tarifverbunds die von der Bundesregierung bestimmte Behörde. [...]“

Als vom Bund zu bestimmende Genehmigungsbehörde käme beispielsweise die Bundesnetzagentur in Frage. Eine solche gesetzliche Regelung würde den Weg zu einem eigenen Tarif im Deutschland-Verbund erleichtern. Auch dürften einer solchen Regelung keine grundgesetzlichen Vorgaben entgegen stehen. Art. 87e Abs. 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) sieht vor, dass der Bund die über den Bereich der Eisenbahnen des Bundes hinausgehenden Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung wahrnimmt, die ihm durch Bundesgesetz übertragen werden. Eine entsprechende Aufgabenübertragung bedarf allerdings nach Art. 87e Abs. 5 GG der Zustimmung des Bundesrats.

134. Bundesländer und Aufgabenträger haben ein berechtigtes Interesse daran, an der Ausgestaltung des Tarifsystems im Deutschland-Verbund mitzuwirken. Das gilt ganz besonders bei Brutto-(Anreiz-)Verträgen, da hier das Risiko aus den Fahrkarteneinnahmen weitgehend bei den Aufgabenträgern liegt.¹⁵⁵ Aufgabenträger sollten daher bei der Entwicklung des Tarifs mitwirken können. Die zentralen Akteure bei der Ausarbeitung des Tarifs sollten trotzdem die Eisenbahnverkehrsunternehmen bleiben. Diese dürften die betriebswirtschaftlichen Folgen der Tarifierung am besten einschätzen können. Sinnvoll wäre, wenn Vertreter von Ländern und Aufgabenträgern in einer zweiten Kammer oder einem Beirat die Erarbeitung des Tarifs begleiten könnten. Ein nachträgliches Vetorecht der jeweiligen Genehmigungsbehörden ist hingegen abzulehnen, da hiermit im Deutschland-Verbund gefundene Kompromisse viel von ihrem Wert verlieren würden.

135. Die Monopolkommission hat mehrfach darauf hingewiesen, dass das Einnahmeverteilungsverfahren ebenfalls zu reformieren ist.¹⁵⁶ Auch hierbei ist darauf zu achten, dass kein Marktteilnehmer eine privilegierte Rolle innehat. Die Einnahmeverteilung basiert derzeit noch weitgehend auf Fahrgastzählungen und -befragungen. Technisch dürfte es zumindest in naher Zukunft möglich sein, die tatsächlichen Bewegungsprofile der Fahrgäste anonymisiert zu erfassen und somit zu einer Einnahmeverteilung zu gelangen, die der tatsächlichen Beförderungsleistung entspricht.

2.5.4 Tarif- und Vertriebskooperationen zwischen SPNV und SPFV sachgerecht ausgestalten

136. Aus der Sicht der Fahrgäste ist es attraktiv, wenn eine einheitliche Fahrkarte auch dann angeboten wird, wenn eine Verbindung Nahverkehrsanteile und Fernverkehrsanteile beinhaltet. Andernfalls müssten Kunden mehrere Fahrkarten lösen, wenn Sie etwa im Vorlauf und/oder Nachlauf ihrer Fernverkehrsreise den SPNV nutzen.

137. Fahrkarten für Reisende, die bei einer Fahrt sowohl Nah- und Fernverkehr nutzen, werden derzeit auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung zwischen DB Fernverkehr AG und TBNE ermöglicht. Auch in einem Deutschland-Verbund wären bilaterale Kooperationen mit SPFV-Unternehmen notwendig, um die Zielsetzungen des § 12 Abs. 1 AEG umzusetzen. Die Monopolkommission hat bereits frühzeitig darauf hingewiesen, dass bei dieser Lösung die Wettbewerbsvorteile für die – im SPFV freilich marktbeherrschende – Deutsche Bahn AG geringer ausfallen würden, da es nicht mehr möglich wäre, Nah- und Fernverkehrstarife intern aufeinander abzustimmen.¹⁵⁷

138. Weiterhin aktuell ist die Frage, inwieweit Fernverkehrsunternehmen als „eigenwirtschaftlicher Nahverkehr“ (d. h. nicht-bestellter Nahverkehr) anerkannt werden können und dadurch an der SPNV-Tarifierung teilnehmen können. Ab Februar 2015 hat der Hamburg-Köln-Express (HKX) diese Möglichkeit genutzt, um eine Kooperation mit der Deutschen Bahn AG einzugehen. Dadurch wurde es Fahrgästen ermöglicht, in den Zügen des HKX mit Fahrkarten der Deutschen Bahn zu reisen. Im August 2016 erklärten die beteiligten Unternehmen jedoch, dass die Kooperation eingestellt werde. Ein Grund hierfür dürfte gewesen sein, dass die Züge des HKX insbesondere aufgrund von Sonderangeboten bei den Nahverkehrsfahrscheinen¹⁵⁸ stark ausgelastet waren, ohne dass sich die Einnahmen entsprechend erhöht hätten.

¹⁵⁵ Zu den verschiedenen Vertragsformen im SPNV siehe Tz. 167 ff.

¹⁵⁶ Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 132.

¹⁵⁷ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 55, Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellungen, Baden-Baden 2009, Tz. 75.

¹⁵⁸ Z. B. das „Schönes-Wochenende-Ticket“.

139. Es liegt nahe, dass Fernverkehrsunternehmen ein großes Interesse an Tarif- und Vertriebskooperationen haben, um mittels durchgehender Fahrkarten ihre Attraktivität gegenüber den Kunden zu erhöhen. Das vorgenannte Beispiel offenbart allerdings Unwägbarkeiten, die sich aus einer Anerkennung als eigenwirtschaftliches Nahverkehrsunternehmen ergeben können. Bei Kooperationen mit Fernverkehrsunternehmen sind weitergehende Aspekte hinsichtlich der Preis- und Produktdifferenzierung zu regeln als im Nahverkehr. Ein regelmäßiger Streitpunkt bei Tarifkooperationen zwischen Fern- und Nahverkehr stellt insbesondere auch die Anerkennung von Sonderangeboten des SPFV im SPNV dar. Die Kooperation zwischen Unternehmen des SPFV und des SPNV bei Tarifierung und Vertrieb sollte daher im Rahmen von geeigneten Kooperationsvereinbarungen stattfinden und nicht durch einen Beitritt von Fernverkehrsunternehmen zu Kooperationen des Nahverkehrs.

140. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass eine Tarifkooperation mit nicht-bestellten Nahverkehrsunternehmen in bestimmten Konstellationen negative Auswirkungen auf die Finanzierung von bestellten SPNV-Angeboten haben kann. Als nicht-bestellte Verkehre im Rahmen des Open Access-Modells im Fernverkehr empfiehlt es sich für SPFV-Anbieter, vornehmlich Verkehrsleistungen auf attraktiven, viel genutzten Verbindungen anzubieten. Sofern Kunden Angebote von nicht-bestelltem Verkehr mit Fahrkarten des SPNV nutzen können, liegt es nahe, dass Teile der Kunden des bestellten Verkehrs zu den nicht-bestellten Verkehren abwandern. Da im bestellten Verkehr des SPNV Verkehrsverträge über längere Zeiträume geschlossen werden, besteht nicht die Möglichkeit kurzfristig auf solche Nachfrageveränderungen zu reagieren. Bei Nettoverträgen¹⁵⁹ würde dadurch eine schlechtere Einnahmesituation für die Eisenbahnverkehrsunternehmen eintreten. Bei Bruttoverträgen entstünden entsprechende Einnahmeausfälle beim Aufgabenträger. Tarif- und Verkehrsverbünde sollten daher nicht zu einer Kooperation mit nicht-bestellten Verkehrsunternehmen verpflichtet sein, wenn sich eine solche Kooperation negativ auf die Einnahmesituation des bestellten Verkehrs auswirken würde. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn das nicht-bestellte Verkehrsunternehmen eine einzelne besonders lukrative Strecke bedienen würde, auf der ein bestelltes Verkehrsunternehmen zuvor einen positiven Deckungsbeitrag erwirtschaften konnte. Eine derartige Einschränkung der Mitwirkungspflicht sollte in § 12 Abs. 1 AEG gesetzlich normiert werden.

2.5.5 Kartellrecht steht Tarif- und Vertriebskooperationen nicht im Wege

141. § 12 Abs. 7 AEG stellt Tarif- und Vertriebskooperationen im SPNV von der Anwendung des Kartellverbots aus § 1 GWB frei. Diese Freistellung bezieht sich explizit nur auf den SPNV. Daher ist auf dieser Grundlage nicht ausgeschlossen, dass Kooperationen zwischen SPNV-Eisenbahnverkehrsunternehmen und SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen oder auch Kooperationen von SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen untereinander gegen das Kartellverbot verstoßen können. Hinzu kommt, dass bei einer Kooperation mit oder zwischen SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen aufgrund des lokal weniger eingegrenzten Marktes zumeist der Anwendungsbereich des EU-Rechts eröffnet sein dürfte. Im Folgenden wird diskutiert, ob Tarif- und Vertriebskooperationen unter Beteiligung des Fernverkehrs mit Art. 101 Abs. 1 AEUV vereinbar sind.

142. Fraglich ist, wie es nach Art. 101 AEUV zu beurteilen ist, wenn Eisenbahnverkehrsunternehmen durch Tarif- und Vertriebskooperationen nur einer gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungspflicht nachkommen. Diese Mitwirkungspflicht nach § 12 Abs. 1 AEG umfasst die direkte Abfertigung und die Aufstellung durchgehender Tarife im Personenverkehr. Insoweit wie Unternehmen auf der Grundlage eines gesetzlichen Auftrags agieren, handeln sie nicht unternehmerisch und unterliegen damit auch nicht dem Kartellverbot. Das schließt nicht aus, dass sie im Einzelfall bei der Umsetzung der gesetzlichen Pflichten gegen die Wettbewerbsregeln verstoßen, soweit die gesetzlichen Vorgaben ihnen Freiräume belassen.

143. Der gesetzliche Auftrag zu einer Mitwirkung an Tarif- und Vertriebskooperationen könnte im Übrigen seinerseits gegen das EU-Recht verstoßen, da sich die Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet haben.¹⁶⁰ Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sieht vor, dass Mitgliedstaaten

¹⁵⁹ Für eine Definition von Netto- und Bruttoverträgen siehe Tz. 167 in diesem Gutachten.

¹⁶⁰ Art. 4 Abs. 3 EUV.

„keine Maßnahmen, und zwar auch nicht in Form von Gesetzen oder Verordnungen, treffen oder beibehalten dürfen, die die praktische Wirksamkeit der für die Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln aufheben könnten.“¹⁶¹

Eine derartige Regelung liegt laut dem Europäischen Gerichtshof insbesondere dann vor, wenn

„ein Mitgliedstaat gegen [Artikel 101 AEUV] verstoßende Kartellabsprachen vorschreibt, erleichtert oder deren Auswirkungen verstärkt oder wenn er der eigenen Regelung dadurch ihren staatlichen Charakter nimmt, dass er die Verantwortung für in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen privaten Wirtschaftsteilnehmern überträgt.“¹⁶²

Demnach darf die gesetzlich verankerte Mitwirkungspflicht aus § 12 Abs. 1 AEG nicht dazu führen, dass der Gesetzgeber eine wettbewerbswidrige Tarif- und Vertriebskooperation vorschreibt oder begünstigt.

144. Im Folgenden ist auf die Frage einzugehen, unter welchen Umständen das Risiko besteht, dass Tarif- und Vertriebskooperationen, an denen nicht nur SPNV-Unternehmen beteiligt sind, gegen das Kartellrecht verstoßen. Für die rechtliche Würdigung ist dabei zwischen den Kooperationen von SPNV- und SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen einerseits und SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen untereinander andererseits zu unterscheiden. Zunächst soll hier auf die Kooperationen von SPFV- mit SPNV-Eisenbahnverkehrsunternehmen eingegangen werden. Ziel einer solchen Tarif- und Vertriebskooperation ist es jeweils, Fahrgästen zu ermöglichen, mit einem durchgehenden Fahrschein sowohl Fernverkehrszüge als auch (im Vor- und Nachlauf oder als Alternative zum Fernverkehrsabschnitt) Nahverkehrszüge zu nutzen. Eine derartige Kooperation ermöglicht damit, anders als bei gewöhnlichen Preis- bzw. Vertriebskartellen, ein neues Produkt (den einheitlichen Fahrschein), das die beteiligten Unternehmen alleine nicht anbieten könnten. Damit handelt es sich bei der Kooperation letztlich um eine Arbeitsgemeinschaft.¹⁶³ Die Tarif- und Vertriebskooperationen dürften insoweit notwendige Nebenabreden darstellen, die grundsätzlich nicht gegen das Kartellverbot verstoßen. Zu Wettbewerbsverstößen dürfte es unter diesen Umständen somit allenfalls dann kommen, wenn die Beteiligten bei der Gelegenheit ihrer Kooperation zusätzliche kollusive Absprachen treffen.

145. Bei Tarif- und Vertriebskooperationen, an denen ausschließlich SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen beteiligt sind, dürfte hingegen eine genauere Analyse des Einzelfalls notwendig sein. Die wettbewerbsrechtlichen Fragen stellen sich in ähnlicher Form bei Kooperationsvereinbarungen zwischen Fluggesellschaften wie die sogenannten Interline-Vereinbarungen und die sogenannten Codesharing-Vereinbarungen.¹⁶⁴ Ziel der Kooperation ist häufig die Ausweitung des Streckennetzes der jeweiligen Fluggesellschaft. Interline- und Codesharing-Vereinbarungen sind, auch innerhalb der EU, weit verbreitet. Abhängig von der jeweiligen Ausgestaltung können sie jedoch mit dem Wettbewerbsrecht im Konflikt stehen.¹⁶⁵

146. Wettbewerbsrechtliche Konflikte können auch bei Tarif- und Vertriebskooperationen zwischen SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen auftreten. Auch hier kommt es auf die konkrete Ausgestaltung der Kooperation an. Ein Blick auf mögliche Ausgestaltungsformen von Tarif- und Vertriebskooperationen zwischen SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen legt allerdings nahe, dass hierdurch ein aus Kundenperspektive attraktiveres Produkt

¹⁶¹ EuGH, Urteil vom 17. November 1993, C-185/91 – Bundesanstalt für den Güterfernverkehr/Reiff, Slg. 1993, I-05801, ECLI:EU:C:1993:886, Rz. 14.

¹⁶² EuGH, Urteil vom 17. November 1993, C-185/91 – Bundesanstalt für den Güterfernverkehr/Reiff, Slg. 1993, I-05801, ECLI:EU:C:1993:886, Rz. 14 sowie bereits EuGH, Urteil vom 21. September 1988 in der Rechtssache 267/86, Van Eycke, Slg. 1988, 4769, ECLI:EU:C:1988:427, Rz. 16. Diese Pflichten sind in Bezug auf staatliche Unternehmen (wie hier der Deutsche Bahn AG) auch nach Art. 106 Abs. 1 AEUV relevant.

¹⁶³ Siehe zum Gedanken der Arbeitsgemeinschaft und deren Vereinbarkeit mit Art. 101 AEUV: Europäische Kommission, Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. 2011/C 11/01, Rz. 30.

¹⁶⁴ Beim Interlining werden lediglich die Flugtickets des Kooperationspartners akzeptiert. Beim Codesharing führt der Kooperationspartner den Flug unter einer eigenen Flugnummer, obwohl er diesen Flug nicht selbst betreibt.

¹⁶⁵ Vgl. das laufende Verfahren zum Codesharing zwischen Brussels Airlines und TAP Portugal auf der Strecke Brüssel-Lissabon: Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 27. Oktober 2016, Kartellrecht: Kommission sendet Mitteilung der Beschwerdepunkte an Brussels Airlines und TAP Portugal wegen Codesharing auf der Strecke Brüssel-Lissabon.

entstehen kann, sodass auch in dieser Hinsicht eine tatbestandliche Ausnahme vom EU-Kartellverbot (Art. 101 Abs. 1 AEUV) oder zumindest eine Effizienzrechtfertigung (Art. 101 Abs. 3 AEUV) in Betracht kommt.

147. Ebenso muss die Marktsituation mit berücksichtigt werden. Wie oben ausgeführt, verfügt die DB Fernverkehr AG über ein Quasi-Monopol im SPFV.¹⁶⁶ Zudem ist die DB Fernverkehr AG das einzige SPFV-Unternehmen, das bei Tarif und Vertrieb mit SPNV-Unternehmen kooperiert. Aufgrund ihres umfangreichen Streckennetzes besitzt die DB Fernverkehr AG zum einen möglicherweise Vorteile gegenüber ihren Wettbewerbern, die sie grundsätzlich durch Kooperationsbedingungen zuungunsten anderer Unternehmen absichern und ausweiten kann (vgl. insoweit auch Art. 102 AEUV).¹⁶⁷ Zum anderen würde eine Tarifkooperation mit der DB Fernverkehr AG es Eisenbahnverkehrsunternehmen, die wie der Hamburg-Köln-Express oder das mittlerweile insolvente Unternehmen Locomore nur auf einzelnen Strecken Verbindungen anbieten, ermöglichen, ebenfalls von etwaigen Vorteilen der DB Fernverkehr AG zu profitieren. Mit ihrer Rolle bei der Tarifierung und der Bedeutung ihres Fahrkartenvertriebs kontrolliert die Deutsche Bahn AG zwei Wettbewerbsfaktoren, die sich im Markt wie wesentliche Einrichtungen auswirken.¹⁶⁸ Durch Tarif- und Vertriebskooperationen könnte Wettbewerbern im SPFV der Zugang zu diesen wesentlichen Einrichtungen ermöglicht werden. Unter den zuletzt genannten Bedingungen könnten Kooperationen einen Beitrag dazu leisten, potenzielle Markteintrittsbarrieren abzubauen. Sie stellen insofern auch keinen Verstoß gegen Art. 101 AEUV dar.

148. Soweit SPFV-Unternehmen eine Vertriebskooperationen durchführen, ist davon auszugehen, dass diese aufgrund der speziellen Marktsituation nur den Vertrieb von Fahrscheinen der Wettbewerber durch die Deutsche Bahn AG regeln müssten. An dem umgekehrten Fall eines Fahrkartenvertriebs von Fahrkarten der Deutschen Bahn AG durch die Wettbewerber im SPFV haben soweit ersichtlich alle Marktteilnehmer wenig Interesse. Derzeit werden die Fahrkarten beispielsweise des Hamburg-Köln-Express nicht an den Schaltern, Automaten und insbesondere nicht über die Internetplattform der Deutschen Bahn AG verkauft. Zwar werden die Züge der Wettbewerber auf der Verkaufsplattform der Deutschen Bahn AG aufgelistet.¹⁶⁹ Es ist jedoch nicht möglich, z. B. über die Internetplattform der Deutsche Bahn AG Fahrscheine der Wettbewerber zu erhalten oder auch nur Preisankünfte einzuholen. Hierdurch wird Kunden der Vergleich der Angebote verschiedener SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen erschwert.

149. Ebenso dürfte eine Tarifkooperation aus Kundenperspektive attraktiv sein. Bei der Tarifkooperation ist aufgrund der bestehenden Marktverhältnisse eine Integration der Wettbewerber in das Tarifsysteem der Deutschen Bahn AG naheliegend. Durch eine Tarifkooperation könnte ermöglicht werden, dass mit DB-Fahrkarten zum Normalpreis ohne Zugbindung (sogenannter Flexpreis) auch Züge der Wettbewerber genutzt werden. Für Fernverkehrskunden ohne Zugpreisbindung würden sich dadurch neue Reisemöglichkeiten ergeben, was zu kürzeren Umsteigeaufenthalten und höherer Reiseflexibilität führt. Preiswettbewerb wäre hingegen auch bei einer derartigen Tarifkooperation weiterhin im Rahmen der Fahrscheine mit Zugbindung möglich, sodass sich diesbezüglich keine Wettbewerbsbeschränkung im Vergleich zum derzeitigen System ergeben würde.

150. Für die Durchsetzung von Tarif- und Vertriebskooperationen im Fernverkehr bestehen zwei rechtliche Anknüpfungspunkte. Erstens haben Eisenbahnverkehrsunternehmen, wie bereits ausgeführt, nach § 12 Abs. 1 AEG eine gesetzliche Pflicht, daran mitzuwirken, dass „für die Beförderung von Personen [...] eine direkte Abfertigung eingerichtet wird“ und dass „im Personenverkehr durchgehende Tarife aufgestellt werden“. Die direkte Abfertigung im Personenverkehr besteht im Wesentlichen dann, wenn ein bis zum Zielbahnhof gültiger Fahrschein ausgestellt werden kann. Für Wettbewerber der Deutschen Bahn AG im Fernverkehr ist bei Umsteigeverbindungen ohne eine bestehende Tarifkooperation keine durchgehende Tarifierung möglich. Insoweit verletzen Eisenbahnverkehrsunternehmen ihre Mitwirkungspflicht aus § 12 Abs. 1 AEG, wenn sie nicht an der Entstehung einer Tarifkooperation mitwirken. Ob ein Eisenbahnverkehrsunternehmen im Einzelfall den Pflichten aus § 12 Abs. 1 AEG nicht nachkommt, ist nach § 5 Abs. 1 AEG durch die Eisenbahnaufsicht zu klären. Zuständig für die Eisenbahnaufsicht für Eisenbahnen des Bundes mit Sitz im Inhalt ist nach § 5

¹⁶⁶ Siehe Tz. 10 ff. in diesem Gutachten.

¹⁶⁷ So bereits Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 181.

¹⁶⁸ Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 144.

¹⁶⁹ Hierzu sind die Verkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG nach § 12a Abs. 2 AEG verpflichtet.

Abs. 2 AEG i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz das Eisenbahn-Bundesamt. Die Monopolkommission empfiehlt daher, dass das Eisenbahn-Bundesamt prüft, ob die Deutsche Bahn AG ihrer Verpflichtung aus § 12 Abs. 1 AEG in ausreichender Weise nachkommt.

151. Zweiter rechtlicher Anknüpfungspunkt für die Durchsetzung von Tarif- und Vertriebskooperationen im Fernverkehr ist das Missbrauchsverbot aus Art. 102 AEUV bzw. § 19 GWB. Sofern ein Unternehmen mit einer marktbeherrschenden Stellung andere Unternehmen von einer wesentlichen Einrichtung ausschließt (Geschäftsverweigerung), kann es durch ein solches Verhalten seine marktbeherrschende Stellung missbrauchen.¹⁷⁰ Die DB Fernverkehr AG könnte über eine marktbeherrschende Stellung auf dem relevanten Markt verfügen, da die DB Fernverkehr AG im SPFV als Quasi-Monopolist agiert. Sofern die Tarif- und Vertriebssysteme der Deutschen Bahn AG als wesentliche Einrichtung eingeordnet werden¹⁷¹, müsste sie also die Vorgaben von Art. 102 AEUV bzw. § 19 GWB beachten. Die Monopolkommission regt an, dass das Bundeskartellamt prüft, ob eine marktbeherrschende Stellung vorliegt und ob es Anzeichen für einen Marktmachtmissbrauch bestehen.

152. Schließlich sollte sichergestellt werden, dass Tarif- und Vertriebskooperationen nicht an unterschiedlichen Vorstellungen der Beteiligten über Kompensationen und Provisionen scheitern. Für Vertriebsprovisionen ließe sich diese Schwierigkeit leicht umgehen, indem die Provisionssätze herangezogen würden, welche die Deutsche Bahn AG nach ihren Verpflichtungszusagen gegenüber dem Bundeskartellamt für Vertriebsleistungen im SPFV zur Anwendung bringt. Diese liegen bei 1-3 Prozent des Fahrkartenpreises. Es ist nicht erkennbar, warum Vertriebsleistungen für SPFV-Fahrkarten durch SPNV-Eisenbahnverkehrsunternehmen anders zu bewerten wären als Vertriebsleistungen für SPFV-Fahrkarten durch die Deutsche Bahn AG. Zwar könnte eingewendet werden, dass sich die Verpflichtungszusagen nur auf den Vertrieb an Fahrkartenautomaten befassen und für andere Vertriebswege andere Provisionssätze gelten könnten. Zumindest für den Fahrkartenvertrieb im Internet ist jedoch unwahrscheinlich, dass beim Fahrkartenverkauf höhere Grenzkosten entstehen als am Automaten. Insofern wären hier gegebenenfalls niedrigere Provisionssätze angebracht. Für den Schalterverkauf hingegen könnten auch höhere Provisionssätze greifen. Bei der Tarifkooperation sowie der damit verbundenen Einnahmenermittlung und Einnahmenaufteilung sollten sich die Beteiligten ebenfalls an den im SPNV geltenden Verfahren orientieren.

2.5.6 Integration einzelner Streckenabschnitte des Fernverkehrs in Nahverkehrstarife möglich

153. Einzelne Aufgabenträger bemühen sich derzeit, Tarifkooperationen mit der DB Fernverkehr AG einzugehen. Gegen eine Ausgleichszahlung durch den Aufgabenträger sollen Verbundfahrkarten in bestimmten Streckenabschnitten auch in Intercity-Zügen (IC-Zügen) gelten. Unklar ist nach Aussagen der Marktteilnehmer, wie viele Streckenabschnitte für IC-Tarifkooperationen in Frage kommen. Allerdings dürften sich mit der geplanten Ausweitung des IC-Angebots im Rahmen des neuen Fernverkehrskonzepts der Deutschen Bahn AG weitere Möglichkeiten für derartige Kooperationen auftun.¹⁷²

154. Auf der Strecke zwischen Bremen und Emden bzw. Norddeich Mole wurde bereits im Dezember 2013 eine solche IC-Tarifintegration eingeführt. Eine weitere Tarifintegration wird ab Dezember 2017 auf der Strecke Stuttgart-Singen (sogenannt Gäu-Bahn) greifen. Auch auf der Strecke Hamm-Kassel hat der dortige Aufgabenträger eine Integration von IC-Zügen in den Verbundtarif angestrebt. Aufgrund einer Beschwerde eines SPNV-Eisenbahnverkehrsunternehmens hat allerdings die Vergabekammer in Münster es im vorliegenden Fall für vergaberechtswidrig erklärt, dass die Strecke im Wege der Direktvergabe an die DB Fernverkehr AG vergeben werden sollte.¹⁷³ In Reaktion auf diesen Beschluss der

¹⁷⁰ Sogenannte essential facility-Doktrin.

¹⁷¹ Siehe dazu Tz. 147 in diesem Gutachten.

¹⁷² Siehe zum Fernverkehrskonzept: Deutsche Bahn AG, Präsentation vom 18. März 2015, Mehr Bahn für Metropolen und Regionen - Die größte Kundenoffensive in der Geschichte des DB Fernverkehrs, http://www.deutschebahn.com/file/de/11883440/JFGTz8RXVtZ4WLv9v4oY4finSgo/9067832/data/presentation_neues_fernverkehrskonzept.pdf, Abruf am 20. Juli 2017.

¹⁷³ VK Westfalen bei der Bezirksregierung Münster, Beschluss vom 25. Januar 2017, VK 1 – 47/16, Rz. 132 ff.

Vergabekammer beabsichtigt der Aufgabenträger nun, ein entsprechendes europaweites Vergabeverfahren durchzuführen.¹⁷⁴

155. Grundsätzlich sind zwei Konstellationen denkbar, in denen Aufgabenträger an einer Integration von IC-Streckenabschnitten in ihren Verbundtarif anstreben könnten. Erstens könnte durch die Integration ein neues IC-Angebot entstehen, das andernfalls nicht angeboten würde, weil es eigenwirtschaftlich unrentabel ist. Diese Situation lag etwa auf der Strecke Stuttgart-Singen vor. Hier werden ab Dezember 2017 deutlich mehr IC-Züge verkehren als zuvor. Dieses neue Konzept wird durch die Integration der Strecke in den Nahverkehr und die damit verbundenen Ausgleichzahlungen an die DB Fernverkehr AG ermöglicht. Im Gegenzug dazu wird die Anzahl der auf dieser Strecke verkehrenden Nahverkehrszüge reduziert.¹⁷⁵ Zweitens könnte auf der betroffenen Strecke bereits ein IC eigenwirtschaftlich verkehren und der Aufgabenträger könnte daran interessiert sein, dass Verkehrsverbundfahrtscheine in diesem IC gelten. Diese Situation liegt auf der Strecke Hamm-Kassel vor.

156. Für Aufgabenträger, die sich um eine Integration von IC-Abschnitten in ihren Verbundtarif bemühen, ist von zentraler Bedeutung, ob dies im Wege der Direktvergabe geschehen kann oder ob derartige Projekte ausschreibungspflichtig sind. Sofern eine IC-Verbindung bereits besteht, ist diese in den Taktfahrplan des Fernverkehrs eingebunden, sodass nur durch den bereits verkehrenden IC die vorhandenen Anschlüsse gewährleistet werden können. Dieser Umstand könnte dafür sprechen, dass in einer solchen Konstellation eine Direktvergabe der Leistung „Beförderung von Fahrgästen mit Nahverkehrsfahrtscheinen“ in einem Fernverkehrszug an die DB Fernverkehr AG möglich sein sollte. Nach Auffassung der Vergabekammer in Münster konnte jedoch nicht hinreichend dargelegt werden, dass im vorliegenden Fall keine Alternativlösungen bestand, die eine wettbewerbliche Vergabe ermöglicht hätte.¹⁷⁶ Auf Grundlage dieses Beschlusses dürfte eine Direktvergabe von Schienenpersonenverkehrsdienstleistungen an die DB Fernverkehr AG ohne Ausschreibung nur in seltenen Fällen mit dem Vergaberecht vereinbar sein.¹⁷⁷ Zukünftig sind daher vornehmlich Vergaben über Ausschreibungen zu erwarten. Auch bei Ausschreibungen bestünde jedoch die Möglichkeit, dass die DB Fernverkehr AG als dominierendes SPFV-Unternehmen häufig strukturelle Vorteile gegenüber Wettbewerbern hätte.

157. Dennoch ist zunächst festzuhalten, dass sich IC-Tarifintegrationen sowohl auf den (bestellten) Nahverkehr als auch auf den (nicht-bestellten) Fernverkehr positiv auswirken können. Im bestellten Nahverkehr könnten durch eine Integration von Fernverkehrsabschnitten die Kosten für die Bereitstellung des Verkehrs reduziert werden. Wenn Nahverkehrskunden mit ihren Fahrtscheinen auch die Züge der DB Fernverkehr AG nutzen können, die parallel zu Nahverkehrszügen fahren, können möglicherweise (wie im Beispiel der Gäu-Bahn) die Taktung oder auch die Zuglängen der betroffenen Nahverkehrszüge verringert werden. Wenn es nicht zu solchen Einsparungen kommt, stellt die Ausgleichzahlung zunächst eine finanzielle Belastung für die Aufgabenträger dar, der keine Kostensenkungen gegenüber stehen. Allerdings könnte für Nahverkehrskunden die Ausweitung der Reichweite ihrer Fahrkarten auf die betroffenen Fernverkehrsabschnitte attraktiv sein. Als Folge des attraktiveren Angebots könnten sich die Verkaufszahlen (auch von Monats- und Jahresfahrkarten) und damit die Einnahmen der Aufgabenträger erhöhen. Auch in diesem Fall könnte eine Integration von Fernverkehrsabschnitten aus Sicht der Aufgabenträger betriebswirtschaftlich sinnvoll sein.

158. Auch auf die Nachfrager des (nicht-bestellten) Fernverkehrs könnten sich die beschriebenen Kooperationen positiv auswirken. Möglich wäre zunächst, dass ein von den Aufgabenträgern entrichtetes Entgelt zu einer Senkung der Fahrtscheinpreise im Fernverkehr führen würde. Schon weil nur eine begrenzte Zahl von Fernverkehrsstreckenabschnitten für eine Integration in Frage kommt, ist aber nicht von deutlichen Preissenkungen auszugehen. Auch würde dieser Effekt bei Ausgleichzahlungen, mit denen eine IC-Strecke finanziell erst ermöglicht wird, nicht eintreten. In diesem Szenario könnte aber die DB Fernverkehr AG mittels der Ausgleichzahlungen ihr Fernverkehrsnetz außerhalb der Hauptverbindungen

¹⁷⁴ Siehe Nahverkehr Westfalen-Lippe, Mitteilung vom 16. Februar 2017, Vereinbarung zur Nutzung der IC-Züge auf der Hellwegstrecke mit Tickets des Nahverkehrs ist grundsätzlich möglich.

¹⁷⁵ Vgl. Ministerium für Verkehr und Infrastruktur und Deutsche Bahn AG, Gemeinsame Presseinformation vom 6. Februar 2014, Neues Verkehrskonzept für die Gäubahn: Ab Ende 2017 stündliche IC-Verbindungen mit modernen Intercity-Doppelstockzügen.

¹⁷⁶ VK Westfalen bei der Bezirksregierung Münster, Beschluss vom 25. Januar 2017, VK 1 – 47/16, Rz. 146 ff.

¹⁷⁷ VK Westfalen bei der Bezirksregierung Münster, Beschluss vom 25. Januar 2017, VK 1 – 47/16, Rz. 132 ff.

ausweiten, ohne dadurch Gewinneinbußen befürchten zu müssen. Zusätzliche Anbindungen kämen Fernverkehrsreisen grundsätzlich zugute.

159. Ebenso sind Auswirkungen auf das intermodale Wettbewerbsverhältnis zwischen SPFV und Fernlinienbussen nahelegend. Solange sich die Verbundintegration auf einzelne Verbindungen beschränkt, dürften diese Auswirkungen allerdings vernachlässigbar sein. Sofern auf dem fraglichen Streckenabschnitt ein Fernbusangebot möglich ist, dass mit dem SPFV-Angebot vergleichbar ist, könnte die Ausschreibung zudem verkehrsträgerneutral erfolgen.

160. Darüber hinaus könnten SPNV-Anbieter von den Aufgabenträgern Entschädigungen für Einnahmefälle fordern, die durch die Aufnahme von Fernverkehrsabschnitten in den Verbundtarif entstehen. Von solchen Einnahmefällen könnten SPNV-Unternehmen betroffen sein, die Verbindungen bedienen, welche parallel zu den ausgeschriebenen SPFV-Streckenabschnitten verlaufen. Dies gilt zumindest bei Nettoverträgen und Brutto-Anreizverträgen, bei denen die Einnahmen der SPNV-Unternehmen direkt von der Zahl der beförderten Fahrgäste abhängig sind.¹⁷⁸ Die Anerkennung von Verbundfahrtscheinen in Fernverkehrszügen könnte zu geringeren Fahrgastzahlen im betroffenen Nahverkehr und damit zu Einnahmereduktionen führen. Insbesondere haben SPNV-Unternehmen im Rahmen eines laufenden Verkehrsvertrags wenig Möglichkeiten, ihr Angebot durch eine Änderung der Taktung oder auch nur der Zuglängen an eine veränderte Nachfrage anzupassen. SPNV-Unternehmen könnten argumentieren, dass die veränderten Fahrgastzahlen in Bezug auf laufende Verkehrsverträge zu einer Änderung der Geschäftsgrundlage führen und möglicherweise sogar Vertragsstrafen nach sich ziehen. Ausschreibungen von Fernverkehrsabschnitten sollten daher nur abgestimmt mit Ausschreibungen des betroffenen SPNV erfolgen.

161. Um eine solche Abstimmung mit den Nahverkehrsausschreibungen zu erreichen, sollte ein für den Einzelfall geeignetes Ausschreibungsverfahren eingesetzt werden. Dazu stehen unterschiedliche Alternativen zur Verfügung. Eine Möglichkeit wäre eine einzige Ausschreibung, bei der die SPNV-Unternehmen auch Fernverkehrsverbindungen über Subunternehmer anbieten können. Dies würde jedoch einen Wettbewerbsvorteil der DB Regio AG mit sich bringen, da diese (anders als ihre Wettbewerber) mit dem dominierenden SPFV-Anbieter im Konzern verbunden ist. Ein solches Vorgehen bei der Ausschreibung ist daher abzulehnen.

162. Alternativ könnten die Ausschreibungen für die Fernverkehrsverbindung und für den SPNV-Verkehrsvertrag sequenziell erfolgen. Auch bei sequenziellen Ausschreibungen kann ein gemeinsamer Starttermin festgelegt werden, und es könnte bei der Ausschreibung des Fernverkehrsstreckenabschnitts die Möglichkeit vorgesehen werden, dass kein Zuschlag erteilt wird. Dies wäre besonders dann hilfreich, wenn sich wenige Unternehmen an der Ausschreibung beteiligen oder kein überzeugendes Angebot vorgelegt wird. Bei der anschließend stattfindenden Ausschreibung des SPNV-Verkehrsvertrags könnte bereits berücksichtigt werden, inwieweit Verbundfahrtscheine in Fernverkehrszügen gelten würden. Neben der sequenziellen Ausschreibung sind weitere Ausschreibungsverfahren denkbar, mit denen die Angebote von bestelltem Nahverkehr und betroffenem Fernverkehr aufeinander abgestimmt werden können. Beispielsweise können die Ausschreibungsverfahren auch parallel durchgeführt werden und die SPNV-Unternehmen zur Abgabe von zwei Angeboten aufgefordert werden. Ein Angebot könnte den Fall abdecken, dass es zu einer Kooperation mit dem Fernverkehr kommt; das andere Angebot könnte für den Fall gelten, dass es zu keiner Anerkennung von SPNV-Fahrtscheinen in Fernverkehrszügen kommt.

163. Dabei müssten auch die Laufzeiten der Verträge mit dem SPFV-Unternehmen auf die Laufzeiten der betroffenen Nahverkehrsverträge abgestimmt sein. Verkehrsverträge im SPNV haben üblicherweise eine Laufzeit von 8 bis 15 Jahren. SPFV-Eisenbahnverkehrsunternehmen dürfte es allerdings häufig nicht möglich sein, sich für einen derart langen Zeitraum zu binden.¹⁷⁹ Sofern die Vertragslaufzeiten für den SPFV jedoch geringer ausfallen als für den betroffenen SPNV, könnte das tarifintegrierte Angebot des SPFV-Unternehmens auslaufen und nicht verlängert werden, während das bestellte SPNV-Angebot noch weiterläuft. Der Aufgabenträger könnte in einer solchen Situation Schwierigkeiten haben,

¹⁷⁸ Auf die möglichen Vertragsgestaltungen im SPNV wird im folgenden Abschnitt dieses Gutachtens vertieft eingegangen.

¹⁷⁹ Dies gilt umso mehr, weil seit dem 1. Dezember 2016 keine Rahmenverträge mit der DB Netz AG abgeschlossen werden können. Allerdings dürfte ein in einen Tarifverbund integrierter Fernverkehrszug als „vertakteter oder ins Netz eingebundener Verkehr“ i. S. d. § 52 Abs. 7 Nr. 1 ERegG gelten und damit in Streitfällen in Bezug auf die Zuweisung von Schienenwegkapazität Priorität eingeräumt bekommen.

das tarifintegrierte SPFV-Angebot durch Nachbestellung eines SPNV-Verkehrs zu ersetzen. Der zusätzliche Nahverkehr müsste erstens in den bestehenden Fahrplan integriert werden, und zweitens müssten gegebenenfalls Fahrzeuge in kleiner Stückzahl nachbestellt werden. Hierzu wäre ein entsprechender zeitlicher Vorlauf nötig. Zudem dürften zusätzliche Kosten entstehen.

164. Zudem stellt sich die Frage nach der Höhe der Ausgleichszahlung, die für die Anerkennung von Verbundfahrtscheinen an das SPFV-Unternehmen zu entrichten ist. Insbesondere wenn an der Ausschreibung für Fernverkehrsstreckenabschnitte nur eine geringe Anzahl an Unternehmen oder sogar nur ein einziges Unternehmen teilnimmt, dürfte es mitunter schwer fallen, eine angemessene Ausgleichszahlung zu ermitteln. Als Orientierungswert könnte in diesen Fällen die Bezuschussung (pro Personenkilometer) herangezogen werden, die auch der betroffene SPNV vom Aufgabenträger erhält. Sofern die Ausschreibung von SPNV-Verkehrsverträgen und die Ausschreibung von SPFV-Leistungen parallel erfolgen, müssten die Werte des laufenden Verkehrsvertrags verwendet werden. Diese wären zwar nicht mehr aktuell, wenn sich bei der Folgeausschreibung der SPNV-Verträge neue Zahlen ergeben. Dennoch wären die Vergangenheitswerte eine Annäherung an ein sinnvolles Niveau für die Ausgleichszahlung an den SPFV.

165. Es bleibt festzuhalten, dass eine Integration von Streckenabschnitten des Fernverkehrs in Nahverkehrstarife durchaus Vorteile mit sich bringen kann. Für eine Einbindung des Fernverkehrs dürften jedoch zumeist Ausschreibungen nötig sein. Diese Ausschreibungen für Fernverkehrsstreckenabschnitte wären mit den Ausschreibungen des betroffenen SPNV abzustimmen. Für den jeweiligen Einzelfall ist ein geeignetes Ausschreibungsverfahren zu wählen. Dabei ist wichtig, dass die SPFV- und SPNV-Leistungen nicht gemeinsam ausgeschrieben werden, sondern getrennte Ausschreibungen stattfinden. Ansonsten würde ein strategischer Vorteil für die Deutsche Bahn AG entstehen. Als Orientierungswerte für die Höhe einer möglichen Ausgleichszahlung des SPFV könnte die Bezuschussung (pro Personenkilometer) herangezogen werden, die der betroffene SPNV erhält.

2.6 Anreizsetzung zur Qualitätssteigerung im SPNV

166. Der Großteil des SPNV in Deutschland wird von Bundesländern und Regionen als Aufgabenträger gegen Entgelt bestellt. Die Erfüllung zentraler Qualitätsfaktoren, wie beispielsweise die Pünktlichkeit der Züge, soll durch Anreiz Elemente in den Verkehrsverträgen sichergestellt werden. Die Monopolkommission setzt sich im Folgenden mit den Wirkungen solcher Pönalen auseinander.

2.6.1 Aufgabenträger setzen Anreize durch Bonus-/Malussysteme

167. Bei der Vertragsgestaltung von Verkehrsleistungen im SPNV kann grundsätzlich zwischen Bruttoverträgen und Nettoverträgen unterschieden werden. Bei Bruttoverträgen erhält das Eisenbahnverkehrsunternehmen für die Erbringung der Verkehrsleistung einen vertraglich festgelegten Preis und die Fahrgeldeinnahmen verbleiben beim Aufgabenträger. Das Erlörisiko liegt folglich beim Aufgabenträger und das Verkehrsunternehmen ist nicht von Nachfrageschwankungen betroffen, trägt aber das Kostenrisiko. Da zusätzliche Einnahmen, die aus einem höheren Fahrgastaufkommen resultieren, beim Aufgabenträger verbleiben, haben die Verkehrsunternehmen keine Anreize zur Qualitätssteigerung und sind bestrebt so kostengünstig wie möglich zu produzieren. Im Gegensatz dazu erhalten die Eisenbahnverkehrsunternehmen bei Nettoverträgen die Fahrgeldeinnahmen und bestimmte Zuschüsse oder Ausgleichszahlungen der Aufgabenträger. Das Erlörisiko liegt beim Verkehrsunternehmen, das somit nicht nur Anreize hat, seine Kosten zu optimieren, sondern durch Leistungs- und Qualitätsverbesserungen auch seine Einnahmensituation verbessern kann.

168. Reine Brutto- oder Nettoverträge bringen allerdings praktische Probleme mit sich. Bruttoverträge setzen den Eisenbahnverkehrsunternehmen keine Anreize, für Fahrgastzuwächse und Qualitätsverbesserungen zu sorgen. Es bestehen vielmehr Anreize, den Gewinn durch Kostensenkungen zulasten der Kunden zu optimieren.¹⁸⁰ Nettoverträge zeichnen sich durch die Einnahmenverantwortung und damit verbundene Kundenorientierung aus. Besonders wenn die Entwicklung der Fahrgäste schwer abzuschätzen ist, können Nettoverträge Eisenbahnverkehrsunternehmen aber auch davon abhalten, an einer Ausschreibung teilzunehmen oder zu hohen Risikoaufschlägen führen.

¹⁸⁰ Siehe bereits Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 160 und Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 193.

169. Um insbesondere einer fehlenden Kundenorientierung der Bruttoverträge entgegenzuwirken, werden diese in der Praxis häufig mit Anzeilelementen kombiniert. Anzeilelemente existieren aber ebenfalls bei Nettoverträgen. Die Anreize werden durch einen variablen Bezahlsanteil gesetzt, den das Eisenbahnverkehrsunternehmen in Abhängigkeit der tatsächlich beobachteten Qualität der Leistungserbringung erhält. Die tatsächliche Qualität der Leistungserbringung wird einem ex ante vereinbarten Qualitätsniveau gegenübergestellt und bestimmte Angebots- und Leistungsmerkmale werden honoriert oder sanktioniert. Man spricht daher von Bonus-/Malus-Systemen.

170. Bei den Bonus-/Malus-Systemen in den Verkehrsverträgen handelt es sich um reine Bonus- oder reine Malus-Regelungen oder um kombinierte Systeme. Boni und Mali unterscheiden sich dabei in ihrer Wirkungsabsicht. Malus-Zahlungen sollen die Erfüllung der Vertragsvereinbarungen und damit ein Mindestniveau garantieren und sind bei einer nicht vertragskonformen Leistungserfüllung fällig. Dagegen sollen Boni für ein hochwertigeres SPNV-Angebot sorgen und werden bei einer über der Vertragspflicht liegenden Leistungserbringung ausgezahlt. Malus-Zahlungen werden häufig an „harte“ Angebotsmerkmale wie die Pünktlichkeit, die Anschlusssicherheit und die Zugausstattung geknüpft, Bonuszahlungen an „weiche“ Angebotsmerkmale wie die Sauberkeit und den Kundenservice.

171. Diese festgelegten Qualitätsmerkmale des SPNV-Angebots umfassen Vorgaben zu Pünktlichkeit, Zugausfällen, Anschlusssicherung, Kapazitäten, Fahrzeugfunktion, Sauberkeit, Sicherheit, Fahrkartenvertrieb, Personaleinsatz und Fahrgastinformationen. Die Qualitätsmessung erfolgt insbesondere durch kundenorientierte Verfahren mit Testkunden, Kundenzufriedenheitsmessungen und Beschwerdemanagement sowie durch unternehmensorientierte Verfahren anhand von Audits und Benchmarks.

2.6.2 Anreizsysteme sollten beeinflussbare Kriterien verwenden

172. In den bestehenden Bonus-/Malus-Systemen des deutschen SPNV wird nach Aussagen der Marktteilnehmer nicht berücksichtigt, ob ein Eisenbahnverkehrsunternehmen Verspätungen oder Qualitätsmängel selbst verschuldet hat. Eisenbahnverkehrsunternehmen drohen dadurch gegebenenfalls finanzielle Einbußen für Umstände, die außerhalb ihres Einflussbereichs liegen. Die Anreizwirkung der Pönale läuft bei Störungen, die nicht von den Eisenbahnverkehrsunternehmen verursacht wurden, freilich ins Leere.

173. Besonders gravierende Konsequenzen ergeben sich aus Verspätungen, die das Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht zu verschulden hat. Für die Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht beeinflussbare Verspätungen können aus Ereignissen von höherer Gewalt oder aus Wechselwirkungen mit anderen Verkehrsunternehmen resultieren. Ebenso ergeben sich Verspätungen aus den Dispositionsentscheidungen des Infrastrukturbetreibers. Verspätete Fernverkehrszüge bekommen Vorrang vor bis dahin pünktlichen Nahverkehrszügen. Auch Kapazitätsengpässe aufgrund von Bauprojekten können Verspätungen verursachen. Hierbei ist zwar zu berücksichtigen, dass die Verspätungen dann anhand eines bereits geänderten Baustellenfahrplans ermittelt werden. Allerdings entstehen Probleme, wenn Informationen zu Fahrplanänderungen zu kurzfristig und unabgestimmt an die betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen kommuniziert werden. Im Februar 2017 hat die Bundesnetzagentur zwei Verfahren gegen die DB Netz AG eröffnet.¹⁸¹ Ein Verfahren betrifft verschiedene Probleme im Zusammenhang mit der Planung und Durchführung von Baustellen. Gegenstand des anderen Verfahrens ist die Kodierung von Verspätungsminuten bei Baumaßnahmen.

174. Sofern nachgewiesen werden kann, dass eine Verspätung durch den Infrastrukturbetreiber verursacht wurde, könnten Schadenersatzforderungen für die entgangenen Einnahmen in Betracht kommen. Im Jahr 2016 haben auch mehrere Eisenbahnverkehrsunternehmen Klagen auf Schadenersatz eingereicht, um die Pönale aus den Verkehrsverträgen an die DB Netz AG weiterzureichen.¹⁸² Eine gerichtliche Klärung steht derzeit noch aus. Es erscheint jedoch unbefriedigend, dass durch die Rechtsprechung entschieden werden muss, inwieweit Infrastrukturbetreiber für die durch Verspätungen verursachten Pönale der Aufgabenträger haften. Für die Durchsetzung ihrer Ansprüche müssen die Verkehrsunternehmen Transaktionskosten in Form von Informations-, Kontroll- und Verhandlungskosten aufwenden, um die einzelnen Störungsursachen nachzuweisen und dem Infrastrukturbetreiber anzurechnen.

¹⁸¹ Geschäftszeichen BK10-17-0041_Z und BK10-17-0042_Z.

¹⁸² Vgl. hierzu N. N., Nahverkehrskonzern will Deutsche Bahn verklagen, Handelsblatt Online/dpa, 23. März 2016.

175. Sowohl für infrastrukturbedingte Verspätungen als auch für Verspätungen aufgrund höherer Gewalt oder durch andere Verkehrsunternehmen gilt, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen deren Ausmaß kaum vorhersehen können. Die damit verbundenen finanziellen Konsequenzen sind somit ebenfalls schwer einzuschätzen. Diese Unsicherheit dürfte zumindest teilweise in den Angeboten der Eisenbahnverkehrsunternehmen eingepreist sein, sodass sich die Verkehrsangebote tendenziell verteuern. Es bleibt somit festzuhalten, dass die Anreizsetzung bei für das Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht beeinflussbaren Verspätungen zu Transaktionskosten in Form von Gerichtskosten und kalkulatorischen Unsicherheiten führt, ohne dass eine Anreizwirkung besteht. Aus diesem Grund sollten bei für das Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht beeinflussbaren Verspätungen keine Pönalen vorgesehen werden.¹⁸³

176. Daraus würde sich die Notwendigkeit ergeben, Zugverspätungen dem jeweiligen Verursacher zuzuweisen. Eine solche Zuweisung könnte anhand der Kodierliste des ERegG erfolgen, die der internationalen Kodierliste des internationalen Eisenbahnverbands entspricht.¹⁸⁴ In der Kodierliste finden sich Kategorien und Unterkategorien, denen Verspätungen zugerechnet werden können. Als Hauptkategorien sind unter anderem das Betriebs- und Planungsmanagement des Betreibers der Schienenwege, Infrastruktureinrichtungen des Betreibers der Schienenwege, dem Betreiber der Schienenwege zuzuschreibende bautechnische Ursachen, dem Eisenbahnverkehrsunternehmen zuzuschreibende kommerzielle Ursachen, Fahrzeuge des Eisenbahnverkehrsunternehmens und externe Ursachen, die weder dem Betreiber der Schienenwege noch dem Eisenbahnverkehrsunternehmen zuzuschreiben sind, genannt.

177. Die Kodierliste aus dem ERegG bildet ohnehin die Grundlage des Anreizsystems der DB Netz AG, auf das im folgenden Abschnitt eingegangen wird.¹⁸⁵ Die Pünktlichkeitsmessungen werden dabei von der DB Netz AG durchgeführt, wobei diese bei der Kodierung auf Informationen der Verkehrsunternehmen zu den Verspätungsgründen angewiesen ist. Da diese Daten vorliegen, entstünde kein großer zusätzlicher Aufwand bei der Erhebung der Verspätungen, wenn diese Daten auch bei dem Anreizsystem in den Verkehrsverträgen zugrunde gelegt würden. Die Beweislast gegenüber den Aufgabenträgern sollte bei den Verkehrsunternehmen verbleiben, sodass sich diese bei fremdverschuldeten Verspätungen entlasten können. Wenn eine Kodierung dem Eisenbahnverkehrsunternehmen zugeordnet ist oder in einer Kodierung kein Verursacher festgelegt ist, sollte keine Entlastung möglich sein.

178. Wenig überzeugend ist die Argumentation, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen zulasten der Aufgabenträger besser gestellt würden, wenn Eisenbahnverkehrsunternehmen nur noch für selbst verursachte Verspätungen haften würden. Erstens können Aufgabenträger bei Ausschreibungen die fixen Bestandteile anpassen, sodass sie in Summe nicht schlechter gestellt werden, wenn nur noch bei von Eisenbahnverkehrsunternehmen selbst verschuldete Verspätungen pönalisiert werden. Zweitens sollte bei dem Anreizsystem der Aufgabenträger nicht der Kompensationszweck, sondern die Anreizsetzung im Vordergrund stehen. Diese besteht aber nur bei von dem Eisenbahnverkehrsunternehmen selbst verursachten Verspätungen.

179. Die Anreizwirkung zur Vermeidung von Verspätungen im SPNV könnte auf Grundlage dieses Vorschlags sogar verbessert werden. Derzeit gehen die Aufgabenträger zumeist von Pünktlichkeitszielwerten zwischen 90 bis 95 Prozent aus. Hinzu kommt ein Schwellenwert, unterhalb dessen eine Verspätung unberücksichtigt bleibt. Die Schwellenwerte sind in den Verkehrsverträgen unterschiedlich angesetzt und liegen üblicherweise zwischen 2:59 Minuten und 5:59 Minuten. Mit diesen Zugeständnissen an die Eisenbahnverkehrsunternehmen soll der Umstand abgebildet werden, dass diese nicht alle Verspätungen zu verursachen haben. Sofern dem Vorschlag gefolgt wird, zukünftig nur vom Eisenbahnver-

¹⁸³ Eine mögliche Regelung findet sich etwa in den Musterverkehrsverträgen des Münchner Tarif- und Verkehrsverbund (MVV) in Bezug auf Regionalbuslinien. Dort wird explizit festgelegt, dass bei höherer Gewalt, Arbeitskampfmaßnahmen, Verspätungsübernahmen, Witterungseinflüssen, kurzfristig erfolgten Straßensperrungen und kurzfristig eingerichteten Baustellen die Verkehrsunternehmen nicht haften. Siehe: Münchner Tarif- und Verkehrsverbund, <http://www.mvv-muenchen.de/de/der-mvv/ausschreibungen/index.html>, Abruf am 20. Juli 2017.

¹⁸⁴ Anlage 7 Nr. 2 lit. c ERegG bzw. Internationaler Eisenbahnverband, Bewertung der Qualität auf dem Netz, in Bezug auf den Eisenbahnbetrieb, zur Durchführung von Qualitätsanalysen – Codierung von Verspätungen und Verfahren für die Zuordnung von Verspätungsursachen, 5. Aufl. Juni 2009, http://www.uic.org/com/IMG/pdf/UIC_Leaflet_450-2.pdf, Abruf am 20. Juli 2017.

¹⁸⁵ Vgl. DB Netz AG, Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB 2018), Anlage 6.5.1.: Richtlinie 420.9001, Version vom 11. Dezember 2016, S. 2.

kehrsunternehmen selbst verschuldete Verspätungen zu berücksichtigen, könnten die Pünktlichkeitszielwerte nach oben adjustiert werden. Mit dieser Maßnahme könnten wirksame Anreize zu mehr Pünktlichkeit im SPNV gesetzt werden.

180. Aus Sicht der Aufgabenträger mag es dennoch nahe liegen, die Realisierung ihrer Qualitätsansprüche im Rahmen der Verkehrsverträge vorzusehen. Da keine Vertragsbeziehung zwischen Aufgabenträgern und Eisenbahninfrastrukturunternehmen besteht, können die Aufgabenträger keinen direkten Einfluss auf die Infrastrukturqualität nehmen. Anreize können insofern nur gegenüber den Eisenbahnverkehrsunternehmen gesetzt werden. Wie ausgeführt wurde, trifft die Anreizwirkung die Infrastrukturunternehmen jedoch höchstens indirekt bei erfolgreichen Schadenersatzklagen durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen. Die Anreize zur Vermeidung von vom Infrastrukturbetreiber zu verantwortenden Verspätungen sollten deswegen im Rahmen der Trassenverträge gesetzt werden. Hierzu bedarf es einer wirksamen Ausgestaltung des Anreizsystems der DB Netz AG in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen. Im Folgenden wird daher auf die entsprechenden Regelungen eingegangen.

2.6.3 Sanktionsmechanismus im Trassenpreissystem ist verbesserungswürdig

181. Der bestehende Rechtsrahmen verpflichtet die Infrastrukturbetreiber, in ihren Trassennutzungsverträgen ebenfalls ein Anreizsystem mit leistungsabhängigen Entgeltbestandteilen anzuwenden.¹⁸⁶ Auf dieser Grundlage sind in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen gegenseitige Entschädigungszahlungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen und der DB Netz AG für verschuldete Verspätungen vereinbart.¹⁸⁷

182. In die Berechnung werden im jetzigen System nur diejenigen Verspätungsminuten einbezogen, die von den Verkehrsunternehmen oder der DB Netz direkt beeinflussbar sind. Derzeit gelten diese Anreize in den Verträgen allerdings nicht für das gesamte Netz, sondern lediglich für 20 Prozent der Zugtrassen, welche von den Verkehrsunternehmen ausgewählt werden. Die Höhe der Anreizentgelte beläuft sich auf 10 Cent pro Verspätungsminute und gilt symmetrisch für Eisenbahnverkehrsunternehmen und die DB Netz AG. Sofern die von DB Netz und den Verkehrsunternehmen verursachten Verspätungsminuten insgesamt die Grenze von 10 Millionen überschreiten, wird mittels eines Kappungsfaktors der zu zahlende Betrag reduziert. Dadurch sollen die finanziellen Auswirkungen des Sanktionsmechanismus für die Beteiligten kalkulierbar bleiben.¹⁸⁸

183. Für die kommende Netzfahrplanperiode 2017/2018 sind Änderungen an dem Sanktionsmechanismus geplant.¹⁸⁹ Erstens hat die DB Netz AG den Geltungsbereich des Mechanismus erweitert, sodass nahezu das gesamte Netz erfasst wäre. Zweitens ist zukünftig keine Kappung der Anreizentgelte mehr vorgesehen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für die Entgelte der DB Netz AG für die Nutzung von Zugtrassen in der Netzfahrplanperiode 2017/2018 wurden zudem von der Bundesnetzagentur Änderungen angestoßen.¹⁹⁰ Der DB Netz AG wird aufgegeben, die Regelungen für Anreizentgelte bei verspäteten Zügen neu zu treffen. Unter anderem wird die DB Netz AG verpflichtet, die S-Bahn-Netze in Berlin und Hamburg in den Sanktionsmechanismus einzubeziehen, da die Regelungen für das gesamte Netz zu treffen seien. Zudem macht die Bundesnetzagentur in ihrem Beschluss deutlich, dass die Vereinbarungen bezüglich Verspätungsschwellenwerten und Anreizentgelten nicht unilateral durch die DB Netz AG vorzugeben, sondern in Absprache mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen festzulegen seien. Auch seien die vorgesehenen Anreizentgelte höher zu bemessen als die derzeit vorgesehenen 10 Cent.

184. Die Optimierung des Sanktionsmechanismus ist eine zentrale Stellschraube, um die Pünktlichkeit auf der Schiene zu verbessern. Die Ausweitung des Sanktionssystems auf das gesamte Netz und die Abschaffung der Kappungsgrenze

¹⁸⁶ Siehe Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. EU L 343/32 vom 14. Dezember 2012, Art. 35 sowie Anhang VI Nr. 2 und ERegG § 39 sowie Anlage 7 Nr. 2.

¹⁸⁷ Vgl. DB Netz AG, Schienennetz-Benutzungsbedingungen 2017 (SNB 2017), Version vom 12. April 2017, S. 61 ff. sowie Schienennetz-Benutzungsbedingungen 2018 (SNB 2018), Version vom 11. Dezember 2016, S. 110 ff.

¹⁸⁸ Vgl. DB Netz AG, Schienennetz-Benutzungsbedingungen 2017 (SNB 2017), Version vom 12. April 2017, S. 61 ff.

¹⁸⁹ Vgl. DB Netz AG, Schienennetz-Benutzungsbedingungen 2018 (SNB 2018), Version vom 11. Dezember 2016, S. 110 ff.

¹⁹⁰ Vgl. BNetzA, Beschluss vom 6. Februar 2017, BK10-16-0008_E, S. 143 ff.

könnten einen Beitrag zur Verbesserung der Anreizsetzung leisten. Die Wirkungsfähigkeit des Systems hängt jedoch maßgeblich davon ab, ob die Anreizentgelte für die betroffenen Unternehmen ein betriebswirtschaftlich relevanter Faktor sind. Dazu muss die Höhe der Anreizentgelte, wie die Bundesnetzagentur zu Recht fordert, deutlich nach oben angepasst werden. Derzeit ist der Sanktionsmechanismus letztlich nutzlos, da die Kosten für jede Maßnahme zur Vermeidung von Verspätungen weit über den dadurch im Sanktionsmechanismus zu erzielenden Kosteneinsparungen liegen dürfte.

185. Die Bundesnetzagentur hebt ebenfalls hervor, dass das Sanktionssystem nicht von der DB Netz AG vorgegeben werden darf, sondern zwischen Infrastrukturunternehmen und Eisenbahnverkehrsunternehmen vereinbart werden muss. Allerdings könnten bei Beibehaltung der symmetrischen Anreizentgelte auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen kein Interesse an hohen Sanktionen haben. Mit den Sanktionen erhöhen sich nämlich auch die Finanzrisiken der Eisenbahnverkehrsunternehmen. Sofern die Regelungen des Anreizsystems nach der Überarbeitung durch die DB Netz AG weiterhin ungenügend sind, sollte die Bundesnetzagentur bereits in dem derzeitigen Entgeltgenehmigungsverfahren als Grundlage für weitere Verhandlungen zwischen der DB Netz AG und den Verkehrsunternehmen konkrete Empfehlungen zur Ausgestaltung unterbreiten.

2.7 Der deutschlandweite integrale Taktfahrplan (Deutschland-Takt)

186. Seit mehreren Jahren wird von Marktakteuren, Aufgabenträgern wie auch Fahrgastverbänden das Interesse an einem bundesweit verknüpften und aufeinander abgestimmten Schienenverkehrsangebot bekundet.¹⁹¹ In Form eines deutschlandweiten integralen Taktfahrplans (ITF), dem sogenannten Deutschland-Takt, sollen Infrastruktur und Fahrpläne vormodelliert werden. Bei dem Konzept werden zunächst aufeinander abgestimmte Fahrpläne erstellt und daraufhin der Netzausbau geplant. Eisenbahnverkehrsunternehmen bieten die entsprechenden Verbindungen zu den vordefinierten Zeiten an, sodass sich ein entsprechend aufeinander abgestimmtes Angebot ergibt. Eine solche zentrale Planung soll eine bessere Abstimmung der einzelnen Verbindungen und damit einhergehend Reisezeitverkürzungen mit sich bringen. Eine Taktvorgabe könnte zudem zu mehr Stabilität auf der Schiene führen, wovon auch der SPNV profitieren würde. Ebenso versprechen sich die Anbieter im SGV mehr Planungssicherheit von einem ITF.

2.7.1 Forderungen nach einer Neuorganisation des SPFV

187. Forderungen nach einer Reorganisation des SPFV werden von Fahrgastverbänden sowie Verbänden der Eisenbahnverkehrsunternehmen vor allem mit dem nahezu fehlenden Wettbewerb im SPFV begründet. Trotz der wettbewerblichen Ausgestaltung in Form der Open Access-Lösung gibt es neben der DB Fernverkehr AG nur sehr wenige Anbieter im Markt. Die DB Fernverkehr AG hat in dem Fernverkehrssegment einen Marktanteil von 99 Prozent. Auch der zusätzliche intermodale Wettbewerbsdruck durch die Fernbusliberalisierung im Jahr 2013 wird von Kritikern der aktuellen Ausgestaltung des SPFV als zu niedrig empfunden.¹⁹²

188. Eine grundsätzliche Änderung des SPFV-Konzeptes wurde bereits 2008 erstmals in einem Gesetzesantrag des Bundesrates gefordert.¹⁹³ In der Begründung zum Entwurf eines „Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot“ kritisierte der Bundesrat, dass der Bund seiner Verantwortung im SPFV gemäß § 87e Abs. 4 GG nicht ausreichend nachkommen würde. Der danach bestehende Gewährleistungsauftrag verpflichtet den Bund dazu, dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz Rechnung zu tragen, soweit diese nicht den SPNV betreffen. In der Begründung zu dem genannten Gesetzentwurf hebt der Bundesrat hervor, dass der Bund diesen Auftrag bislang nicht wahrnimmt, und fordert eine klare Festlegung der Aufgaben des

¹⁹¹ Im Frühjahr 2008 bildeten diese beispielsweise die „Initiative Deutschland-Takt“ (www.deutschland-takt.de), um einen bundesweiten ITF einzuführen.

¹⁹² Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz - SPFVG) vom 8. Dezember 2016, BR-Ds. 745/16, S. 5.

¹⁹³ Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot vom 2. Juli 2008, BT-Drs. 16/9903.

Bundes im SPFV. Hierzu zähle insbesondere auch die Vorgabe von Strecken und Fahrplänen im Fernverkehr. In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung ihre Ansicht bekräftigt, dass es einer weiteren gesetzlichen Festlegung über den im Grundgesetz verankerten Gewährleistungsauftrag hinaus nicht bedürfe. Die Gemeinwohlverpflichtung des Bundes beziehe sich nicht generell auf den gesamten SPFV auf dem Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes, sondern nur auf den SPFV der Eisenbahnen des Bundes auf diesem Schienennetz.¹⁹⁴ Zudem hat die Bundesregierung die Ansicht vertreten, dass die Festlegung spezifischer Strecken dem mit der Bahnreform 1993 geschaffenen Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im SPNV widersprechen würde. Die Gewährleistung bestimmter Verkehrsangebote im SPFV käme einer starren Festlegung vorhandener Rahmenbedingungen gleich.

189. Das Engagement für einen bundesweiten, zentral geplanten ITF hat derweil bei Fahrgastverbänden sowie Eisenbahnverkehrsunternehmen weiter zugenommen. In Form einer Initiative für den sogenannten Deutschland-Takt haben sich die Verbände für einen deutschlandweiten ITF ausgesprochen.¹⁹⁵ Auch in die politische Diskussion haben seither Überlegungen zur Umsetzung eines ITF-Systems Einzug gehalten. In dem Koalitionsvertrag der Parteien CDU/CSU und SPD vom 14. Oktober 2013 wurde die Ausrichtung der Planung von Schienenwegen am Ziel eines Deutschland-Takts mit bundesweit aufeinander abgestimmten Anschlüssen sowie leistungsfähigen Güterverkehrstrassen aufgegriffen.¹⁹⁶

190. Im Dezember 2016 haben die Länder Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Bremen, Saarland und Thüringen einen weiteren Gesetzesantrag zur Neuordnung des SPFV gestellt.¹⁹⁷ Als Begründung für den Antrag haben sie erneut die fehlende Gewährleistung des Bundes für ein Mindestangebot im SPFV angegeben. Der Bund habe im SPFV bisher keine Aufgabenträgerschaft übernommen. Die Länder seien hingegen ihren Aufgaben nachgekommen, indem sie die Aufgabenträgerschaft für den SPNV übernommen hätten. Sofern der Bund nicht verstärkt tätig werde, werde das Angebot im SPFV weiter abnehmen. Die Länder befürchten, unter Druck zu geraten, wenn zusätzliche Leistungen im SPNV quasi mit Fernverkehrscharakter angeboten werden müssten. Dies käme einer Verantwortungsverlagerung auf die Länder mit entsprechender finanzieller Zusatzbelastung gleich.¹⁹⁸

191. Der Bundesrat hat am 10. Februar 2017 beschlossen, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag einzubringen.¹⁹⁹ Im Entwurf für ein Schienenpersonenfernverkehrsgesetz (SPFV-Gesetz) wird festgehalten, dass der Bund mindestens ein Grundangebot im öffentlichen SPFV zu gewährleisten habe. Hierfür soll ein Schienenpersonenfernverkehrsplan (SPFV-Plan) erstellt werden. Bei der Aufstellung und Fortschreibung sind die Aufgabenträger des SPNV zu beteiligen. Für die Konstruktion des SPFV-Plans wird vorgeschlagen, das Prinzip des ITF gesetzlich vorzugeben.²⁰⁰ Für die Fahrplanerstellung solle die Angebotsplanung der Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPFV aufgegriffen werden. Bewusst enthält der Gesetzentwurf keine weiteren Vorgaben für die exakte Ausgestaltung. Ebenso wie die Aufgabenträger nach dem

¹⁹⁴ Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot vom 2. Juli 2008, BT-Drs. 16/9903 vom 2. Juli 2008, Anlage 2, S. 29 f, zudem Antwort der Bundesregierung, auf die Große Anfrage der Abgeordneten Sabine Leidig, Herbert Behrens, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/1500 –, BT-Drs. 18/3266 vom 20. November 2014, S. 28. Der Gewährleistungsauftrag wird von der Bundesregierung, den Ländern und weiteren durchaus unterschiedlich aufgefasst. Vgl. hierzu auch BVerfG 128, 226, Urteil vom 22. Februar 2011. In diesem Urteil bekräftigt das Bundesverfassungsgericht, dass sich der Staat seiner Verpflichtung hinsichtlich Gemeinwlaufgaben nicht durch privatrechtliche Gestaltungsformen entziehen kann.

¹⁹⁵ Vgl. Deutschland-Takt, Rendezvous im Bahnhof, Imagebroschüre, 2013, www.deutschland-takt.de/downloads, Abruf am 20. Juli 2017.

¹⁹⁶ Vgl. CDU/CSU und SPD, Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag vom 14. Oktober 2013, S. 31.

¹⁹⁷ Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz – SPFVG) vom 8. Dezember 2016, BR-Drs. 745/16.

¹⁹⁸ Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz – SPFVG) vom 8. Dezember 2016, BR-Drs. 745/16, S. 4.

¹⁹⁹ Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs vom 10. Februar 2017, BR-Drs. 745/16 (Beschluss).

²⁰⁰ Siehe Begründung zu § 2 des Gesetzentwurfes, BR-Drs. 745/16, S. 6 f.: „Die unter dem Titel ‚Deutschlandtakt‘ diskutierten Ziele und Inhalte könnten im Fernverkehrsplan ihren verbindlichen Niederschlag finden.“ Dazu wird allerdings nicht weiter ausgeführt.

Regionalisierungsgesetz einen gewissen Spielraum behalten haben, sollen auch dem Bund gewisse Gestaltungsspielräume im SPFV verbleiben. Die Ausarbeitung eines Taktsystems soll allerdings verpflichtend sein.²⁰¹

2.7.2 Funktionsweise des ITF

192. Taktfahrpläne sind dadurch gekennzeichnet, dass sie für die auf einer speziellen Strecke verkehrenden Züge über den Tag verteilt einen regelmäßigen Rhythmus vorgeben.²⁰² Zwischen zwei auf derselben Linie verkehrenden Zügen liegt somit ein gewisser Zeitabstand, die sogenannte Taktzeit. Taktfahrpläne beziehen sich jeweils auf eine spezifische Strecke, für die sie den Takt angeben. Das Konzept des ITF geht über diese zeitliche Vorgabe für die einzelnen Strecken hinaus, indem zusätzlich Zugverbindungen kombiniert werden und eine flächendeckende zeitliche Kombination vorgegeben wird. Dabei wird berücksichtigt, wann die jeweiligen Züge der Zugverbindungen in einem Bahnhof ankommen und von diesem weiterfahren. Durch passende Anschlussverknüpfungen wird mit einem ITF idealerweise erreicht, dass Züge aus unterschiedlichen Richtungen simultan in einen Bahnhof einfahren und nach einem relativ kurzen Halt ebenso gleichzeitig wieder ihre Fahrt aufnehmen.

193. Bahnhöfe, in denen dieses Konzept umgesetzt wird, sind sogenannte ITF-Knoten. Züge fahren, abhängig von den möglichen Anschlusszeiten, möglichst zur vollen oder halben Stunde in den Knoten ein. Nach kurzem Aufenthalt wird der Bahnhof wieder verlassen. Im besten Fall treffen sich Züge unterschiedlicher Linien beispielsweise alle 30, 60 oder 120 Minuten in einem Knotenpunkt, sodass Fahrgäste in kurzer Zeit die entsprechenden Linien wechseln können.²⁰³

194. Besonders umfassend ist dieses Konzept, wenn insbesondere auch die entgegenkommenden Züge einer Linie gleichzeitig in die jeweiligen Bahnhöfe einfahren. Abbildung 2.7 stellt einen symmetrischen Fahrplan dar, bei welchem Züge ein und derselben Linie sich jeweils zur gleichen Zeit in den Bahnhöfen auf der vordefinierten Strecke begegnen. Um einen symmetrischen Fahrplan zu erzeugen, müssen die Kantenzeiten, d. h. die Verbindungszeiten zwischen jeweils zwei Knoten auf einer Strecke, möglichst gleich lang sein.

195. Im Idealfall sind die Fahrzeiten und Kanten aller Linien innerhalb einer Region so abgestimmt, dass Fahrpläne symmetrisch sind und sich die jeweiligen Züge in den Knoten zu denselben Zeitpunkten begegnen. Auf diese Weise entsteht eine umfassende Vernetzung des gesamten Gebiets, in welchem die Linien verkehren. Für Fahrgäste bedeutet dies, dass sie in den Knotenbahnhöfen jeweils die Möglichkeit haben, in alle von dem Knoten erreichbare Richtungen zu fahren. Dabei haben Sie zudem den Vorteil, dass sie keine längeren Wartezeiten auf sich nehmen müssen. Aus diesen Gründen werden typischerweise symmetrische Fahrpläne im ITF angestrebt.

196. ITF können noch in weiteren Ausgestaltungen auftreten. Insbesondere ist die ideale Verbindung mit symmetrischen Fahrplänen für alle Linien nicht immer realisierbar, da die Kantenzeiten zwischen den jeweiligen Knoten nicht immer gleich lang gesetzt werden können. Die Verbindungszeit zwischen zwei Knoten hängt von unterschiedlichen Faktoren, wie bspw. spezifischen Streckeneigenschaften (Distanz, Kurvengrad, Geschwindigkeiten, Tunnel, etc.) oder auch Zugcharakteristika (Geschwindigkeiten, Abbremsgeschwindigkeit, Antrieb) ab. Sofern symmetrische Fahrpläne ausscheiden, können asymmetrische Pläne sinnvoll sein, bei welchen die entgegenkommenden Züge sich zumindest in einigen der Knotenbahnhöfe zeitgleich begegnen, wenn auch nicht in allen.

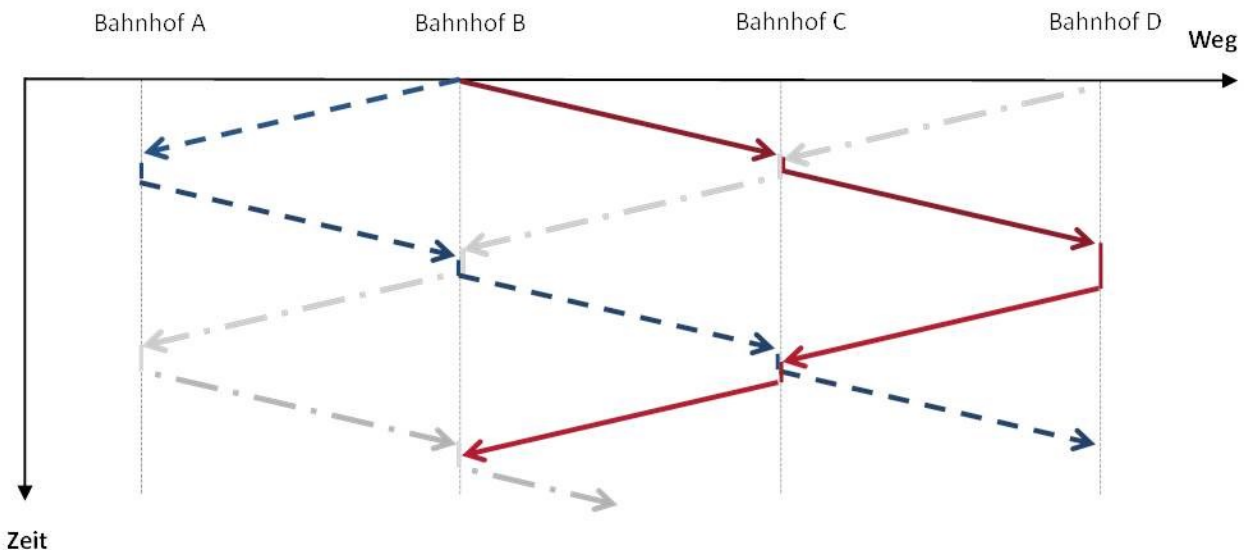
²⁰¹ Auch in der entsprechenden aktuellen Stellungnahme geht die Bundesregierung auf die im Gewährleistungsauftrag festgehaltenen Aufgaben und die Erfüllung dieser ein. Die Bundesregierung weist insbesondere darauf hin, dass es nicht darauf ankomme, möglichst viele Zugkilometer zu fahren, sondern möglichst viele Fahrgäste dann zu befördern, wenn diese das Angebot nachfragen würden; vgl. Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz – SPFVG) vom 29. März 2017, BT-Drs. 18/11747, Anlage 2, S. 13.

²⁰² Dabei kann ein Takt abhängig von dem Verkehrsaufkommen zu spezifischen Zeiten auch aufgestockt werden, d. h., Züge könnten statt stündlich halbstündlich verkehren, oder es könnten in Stoßzeiten auf Streckenabschnitten Zusatzzüge in den Fahrplan eingebunden werden.

²⁰³ Die Einführung vorgegebener Taktzeiten kann dabei auch dazu führen, dass Fahrzeiten bei Strecken beschleunigt oder aber auch verlangsamt werden müssen. Eine Fahrzeitverlängerung kann beispielsweise durch zusätzliche Zwischenhalte erzeugt werden, Fahrzeitverkürzungen hingegen durch Streichung von Zwischenhalten oder auch durch Umbaumaßnahmen der Schienen (Begradigung, etc.).

197. Die Besonderheit einer ITF-Gestaltung liegt in dem regelmäßigen Fahrangebot mit entsprechend stündlich, halbstündlich oder alle zwei Stunden wiederkehrenden Verbindungen an den Knotenbahnhöfen. Durch die angepassten Ankunfts- und Abfahrtszeiten der sich in einem Knotenbahnhof kreuzenden Linien ist im Allgemeinen zu erwarten, dass sich Umsteigezeiten im Vergleich zu unzusammenhängenden Fahrplänen verkürzen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass der Fahrplanersteller die Umsteigezeiten entsprechend berücksichtigt, sodass der Umstieg am Bahnhof auch in der vorgegebenen, kurzen Haltezeit der Züge möglich ist.

Abbildung 2.7: Konzept eines symmetrischen Fahrplans im ITF



Quelle: Eigene Darstellung

2.7.3 Beispiele aus dem Ausland und dem deutschen SPNV

198. Eine zentrale Planung der Verkehrsangebote im SPNV wird in mehreren europäischen Ländern genutzt. Beispielsweise wurden in den Niederlanden bereits 1970 Fahrpläne zentral und aufeinander abgestimmt erstellt. Auch in Großbritannien und der Schweiz werden ITF vorgegeben.

2.7.3.1 Der Schweizer ITF

199. Insbesondere der Schweizer ITF wird häufig als Beispiel für dieses Konzept genannt.²⁰⁴ Neben einer Ausweitung der bedienten Verbindungen hat sich seit Einführung des ITF vor allem auch die Nutzung der Zugangebote stark erhöht. Die Schweiz hatte 2013 die höchste Fahrplandichte weltweit. Im Vergleich zu 920 km, welche in Deutschland pro Jahr und pro Person im Schienenpersonenverkehr zurückgelegt werden, werden in der Schweiz jährlich durchschnittlich 2.100 km pro Person auf der Schiene gefahren.²⁰⁵

200. Die Implementierung des Schweizer ITF hat nahezu 20 Jahre gedauert. Das Modell wird seit seiner Einführung 1982 stetig weiterentwickelt. Während es noch im Jahr 2004 nur vier Vollknoten in Basel, Bern, Olten und Zürich gab, wurde das Angebot seither um eine Vielzahl weiterer Knotenpunkte ergänzt.²⁰⁶ Um entsprechende einheitliche Kantenzeiten von 30 oder 60 Minuten zu erreichen, sind hierfür an vielen Stellen Ausbauarbeiten vorgenommen worden. Die Weiterentwicklung erfolgt alle zwei Jahre und berücksichtigt bei der Planung insbesondere die Marktbedürfnisse der Trans-

²⁰⁴ Vgl. beispielsweise den Antrag der Abgeordneten Matthias Gastel, u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Deutschland-Takt jetzt umsetzen – Weichen in der Bundesverkehrswegeplanung richtig stellen, BT-Drs. 18/7554 vom 17. Februar 2016.

²⁰⁵ Vgl. Breiting, M., Zug fahren im Deutschland-Takt, Die Zeit, 4. Dezember 2013.

²⁰⁶ Vgl. Thoma, F., Integraler Taktfahrplan (ITF) – von der Schweiz auf Deutschland übertragbar?, Zukunft Mobilität, 2014.

portunternehmen, welche in einem Vorlauf von etwa 10 Jahren in die Planung eingebracht werden. Für die Planung haben die Netzbetreiber ein zentrales Unternehmen, die Trasse Schweiz AG, gegründet. Bei diesem handelt es sich um ein unabhängiges Unternehmen, welches den Behörden des Bundes und der Kantone Anpassungen des ITF vorschlägt, wonach Änderungen auf politischem Wege festgelegt werden. Für die entsprechende Planung der Strecken und Neubauten ist das Schweizer Bundesamt für Verkehr (BAV) zuständig.

201. Anders als für die deutsche Eisenbahninfrastruktur gibt es in der Schweiz mehrere Infrastrukturbetreiber. Von den rund 5.100 km Schiene²⁰⁷ sind 3.100 km im Eigentum der SBB AG, dem ehemaligen Staatsunternehmen. Weitere 420 km sind im Besitz der BLS-Gruppe. Die restlichen Schienenkilometer verteilen sich auf eine geringe Zahl weiterer Infrastrukturbetreiber. Aufgrund des freien Netzzugangs in der Schweiz gab es 2015 etwa 50 öffentliche und private Eisenbahnverkehrsunternehmen auf den Trassen. Zur Nutzung spezifischer Trassen finden in regelmäßigen Abständen Ausschreibungsverfahren statt, welche über Trasse Schweiz AG organisiert werden. Eine Besonderheit stellt hierbei dar, dass es sich bei den ausgeschriebenen Strecken oder Streckenverbünden ausschließlich um Nahverkehrsstrecken handelt. Die Verbindungen im SPFV sind vollständig im Besitz der SBB AG und werden aktuell nur von dieser befahren.²⁰⁸

2.7.3.2 ITF im Nahverkehr

202. Neben den ITF in den Niederlanden und der Schweiz gibt es auch auf regionaler Ebene in Deutschland Umsetzungen von ITF. Hierzu zählen die bundeslandweiten ITF in Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt.

203. Das Angebot von ITF im SPNV liegt im Ermessen der Aufgabenträger der Länder. Diese haben gemäß § 3 Regionalisierungsgesetz die Zuständigkeit für die Planung, Organisation und Finanzierung des SPNV und können folglich selbst entscheiden, inwiefern sie Strecken, Fahrpläne sowie weitere Eigenschaften für die Bedienung der Trassen im regionalen SPNV vorgeben und wie die entsprechenden Verbindungen vergeben werden. Da der SPNV ohne öffentliche Zuschüsse nicht rentabel zu betreiben wäre, werden SPNV-Leistungen gegen Entgelt bestellt. Um Kosteneinsparungen und gleichzeitig gute Serviceleistungen zu erreichen, nutzen viele Aufgabenträger wettbewerbliche Vergabeverfahren, insbesondere Ausschreibungen.²⁰⁹ Auf diese Weise werden auch in den Bundesländern mit integralen Taktfahrplänen in regelmäßigen Abständen die vordefinierten Strecken unter Berücksichtigung der jeweiligen Fahrzeiten vergeben.

2.7.4 Ausgestaltung eines deutschlandweiten integralen Taktsystems

204. In Anbetracht der hervorgebrachten Interessen an einem möglichst flächendeckenden Deutschland-Takt ist zu überlegen, wie ein solcher ausgestaltet werden könnte. Da das in Deutschland bestehende Streckennetz und die zu berücksichtigende Anzahl an Schienenkilometern nicht mit anderen Ländern zu vergleichen ist, stellt das Projekt, einen Deutschland-Takt einzuführen, ein Unterfangen dar, bei welchem der Vergleich mit weiteren ITF-Einführungen nur eingeschränkt hilfreich ist.

205. Konzepte für ein ITF-System in Deutschland wurden seit den neunziger Jahren entwickelt. Die unterbreiteten Modelle gehen dabei auf unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten ein, sodass der Begriff „Deutschland-Takt“ nicht wohl definiert ist und nicht für ein festes ITF-Modell steht. Im Folgenden werden grundlegende Überlegungen zu der Umsetzung eines ITF in Deutschland angestellt, wobei entsprechend auf die möglichen Ausgestaltungsoptionen Rücksicht genommen wird.

²⁰⁷ Vgl. Schweizer Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE), Tätigkeitsbericht SKE 2015.

²⁰⁸ Die SBB AG hat bei den bisherigen Ausschreibungen den Zuschlag für alle Fernverkehrsstrecken erhalten. Sie war bei diesen nach Absprache mit der BLS AG alleiniger Bieter. In dem anstehenden Vergabeverfahren plant auch die BLS AG sich für spezifische Fernverkehrsstrecken zu bewerben; vgl. Chéhab, M., Die BLS macht den SBB den Fernverkehr streitig, Tagesanzeiger, 19. April 2017 und Sulc, A., BLS und SBB streiten sich um Bahnlinien, Tagesanzeiger, 16. Februar 2017.

²⁰⁹ Vgl. hierzu auch Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 148 ff.

2.7.4.1 Ausgestaltungsoptionen

206. In der Diskussion um den Deutschland-Takt sind unterschiedliche Modelle für einen ITF vorgeschlagen worden.²¹⁰ Die diskutierten Konzepte unterscheiden sich dabei in dem Umfang der zu berücksichtigenden Verkehrsarten und -mittel, in den zu berücksichtigenden Anbietern und in der Aufgabenzuordnung der Konstruktion eines ITF. Abhängig von der Ausgestaltung ergeben sich weitere Fragen hinsichtlich der Umsetzbarkeit des jeweiligen Taktsystems. Zunächst soll das Spektrum der jeweiligen im Taktsystem berücksichtigten Elemente genannt werden. Eine möglichst wettbewerbliche Gestaltungsoption für die jeweiligen Inhalte des ITF-Systems wird in Abschnitt 2.7.5 analysiert.

207. Insbesondere durch die Einbeziehung von mehr oder weniger Verkehrsarten bzw. -mitteln variiert die Ausgestaltung des Taktsystems. Ein besonders umfassendes Konzept für einen Deutschland-Takt würde den gesamten Schienenverkehr sowie darüber hinaus weitere Verkehrsarten bzw. spezifische weitere Verkehrsmittel beinhalten. Denkbar ist beispielsweise die Einbeziehung von Fähren, Seilbahnen und Bussen. Ein in dieser Art umfassendes System für den ITF wurde in der Schweiz aufgebaut, in dem Seilbahnen und Busse mitberücksichtigt werden.

208. Im Vergleich zu Deutschland darf bei diesen ITFs jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich bei den vertakteten Gebieten, wie in der Schweiz aber auch in den Bundesländern, um kleinere Flächen und um eine geringere Anzahl an Verkehrswegen bzw. Schienen- und Straßenkilometern handelt.²¹¹ Da davon auszugehen ist, dass im Falle größerer Flächen bzw. einer größeren Anzahl von Strecken die Taktung schwieriger zu erreichen ist, sind auch weniger umfassende Taktsysteme vorstellbar, bei welchen nur ein Teil der Verkehrsmittel oder auch nur ein Teil der Schienenverkehrsarten Berücksichtigung findet. Ein Deutschland-Takt könnte sich auch ausschließlich auf den Schienenverkehr beziehen oder, noch einschränkender, nur auf den SPFV.²¹²

209. Auch ist es möglich, dass sich die Taktung nur auf einen Teil der Eisenbahnverkehrsunternehmen bezieht. Insbesondere im Fernverkehr, bei dem bisher nur wenig Wettbewerb herrscht, könnte ein Fernverkehrstakt z. B. nur auf den Anbieter DB Fernverkehr AG bezogen werden.²¹³

210. Abhängig von der Einbeziehung verschiedener Verkehrsarten und Unternehmen sind unterschiedliche Anforderungen an die ITF-Konstruktion zu stellen. Bei einer Taktung ausschließlich der Verkehre der DB Fernverkehr AG sollte diese auch selbst das Taktsystem gestalten. Sofern jedoch die Angebote unterschiedlicher Verkehrsunternehmen Berücksichtigung finden, könnte die DB Netz AG, der Bund oder eine neutrale Stelle mit der Konstruktion des ITF beauftragt werden.

211. Entsprechend dieser Optionen ergeben sich eine Reihe von Möglichkeiten für den Deutschland-Takt. Die Konzepte sind teils sehr umfangreich, in dem sie mehrere Verkehrsmittel und -wege einschließen. Andere sind hingegen weniger umfänglich und konzentrieren sich auf einzelne Bereiche wie beispielsweise einen SPFV-ITF. Abhängig von der Ausgestaltung des Deutschland-Takts benötigt dessen Umsetzung mehr oder weniger Planung, Organisation und Investitionen. Gerade bei umfangreicheren Konzepten stellt sich dabei die Frage, ob solche tatsächlich umgesetzt werden können und, falls ja, wie hoch die notwendigen Investitionen ausfallen.

²¹⁰ Beispielhaft seien folgende Konzeptvorschläge genannt: Pro Bahn e. V., Der letzte Fahrplanwechsel, 2000, www.pro-bahn.de/pbz/pdf/itf_broschuere.pdf, Abruf am 20. Juli 2017; VCD e. V., Bahn 21, 2002, www.nahverkehrsberatung.de/downloads/Bahn21_VCD-Studie.pdf, Abruf am 20. Juli 2017; Breuer, S./Ueckermann, R., ITF Deutschland 2020 – ein Taktfahrplan für den deutschen Fernverkehr. ERI 11/2011, S. 557 ff., 12/2011, S. 614 ff., 1/2012, S. 46 ff.; Berschin, F., Der deutsche Fernverkehr kann deutlich integraler werden, Eisenbahn Revue International, 12/2005, 2005. ARGE IGES / IVE Braunschweig, Machbarkeitsstudie zur Prüfung eines Deutschland-Takts im Schienenverkehr, 8/2015.

²¹¹ Zudem hat Deutschland eine polyzentrische Struktur, bei der viele größere Städte miteinander verbunden werden sollen, im Gegensatz zu monozentrischen Strukturen, wie sie in anderen Ländern auftreten.

²¹² Insbesondere bezogen auf den letzteren Fall werden allerdings auch immer wieder Kritikpunkte genannt. Wird ein umfangreicher ITF für den SPFV eingeführt, so könnte die damit einhergehende zusätzliche Schiennutzung zulasten des Güterverkehrs sein. Zudem wird gerade bei einem ITF für den SPFV befürchtet, dass dieser ähnlich dem SPNV bezuschusst werden müsste, damit ein funktionierendes ITF-System entsteht. Hierdurch würde eine stärkere Förderung der Schiene im Vergleich zu weiteren Verkehrsarten entstehen. Beispielsweise könnte eine Ungleichbehandlung gegenüber dem Fernbusverkehr entstehen.

²¹³ Der Vorschlag, einen ITF für die Fernverkehrsverbindungen der DB Fernverkehr AG zu planen, stammt von der Kundenoffensive der Deutschen Bahn; vgl. etwa Rochlitz, K., Der Schienenpersonenfernverkehr zwischen Wettbewerb, DB-Kundenoffensive und Deutschland-Takt, Eisenbahntechnische Rundschau, Nr. 11, 2015.

2.7.4.2 Ein bundesweiter ITF wäre technisch schwer umsetzbar

212. Insbesondere bei der Gestaltung eines möglichst umfassenden Deutschland-Takts mit Taktung des SPFV und SPNV unter Berücksichtigung des SGV ist zu klären, inwiefern ein solcher auf der bestehenden Infrastruktur oder mit Hilfe eines Ausbaus betrieblich-technisch umgesetzt werden kann. Für einen symmetrischen ITF²¹⁴ sind hierbei ausreichend Schienenwege notwendig, damit Züge zeitgleich auf der Hin- und Rückrichtung einer Strecke verkehren können. Daneben müssen die jeweiligen Züge nahezu zeitgleich in die Knotenbahnhöfe einfahren und wieder ausfahren können. Dies setzt voraus, dass Bahnhöfe ausreichend viele Gleise zum Halten der Züge bereitstellen. Die Infrastruktur im Zulauf auf die Knoten, die Gleise und die entsprechend notwendig werdende Energieversorgung müsste gewährleistet werden. Problematisch zu sehen ist dies insbesondere bei großen Knotenbahnhöfen, in welchen mehrere Strecken aufeinandertreffen. Hier ist davon auszugehen, dass es aktuell zu wenige Gleise gibt um einen bundesweiten ITF umzusetzen. Zudem stellen sich insbesondere in diesen Bahnhöfen Probleme hinsichtlich der Haltezeiten ein. Da Züge teilweise eine Länge von 400 m aufweisen und es meist nur ein bis zwei Treppenzugänge gibt, durch welche Gleiswechsel möglich sind, sind die Umsteigewege bis zu 500 m lang. Die Haltezeiten müssten entsprechend ausgedehnt werden, damit Fahrgäste ihre Anschlusszüge innerhalb der Knoten erreichen können. Für durchfahrende Fahrgäste würde sich die Fahrzeit entsprechend verlängern. Um Ein- und Ausfahrten der Züge sowie Umsteigezeiten zu optimieren, gibt es unterschiedliche Konzepte, in welcher Reihenfolge Züge in Bahnhöfe einfahren könnten.²¹⁵ Die Möglichkeit, welche betrieblich-technisch am ehesten umsetzbar erscheint, ist die Trennung der Takte, sodass bestimmte Züge zeitgleich und weitere um 15 oder 30 Minuten zeitversetzt im Bahnhof ankommen.

213. Auf ein solches Konzept konzentriert sich die Machbarkeitsstudie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.²¹⁶ In dieser wird gezeigt, dass ein Deutschland-Takt im Sinne eines 60 min-Takts/30 min-Takts der Fernverkehrszüge verschiedener Linien (zunächst ohne nähere Betrachtung des Nahverkehrs) betrieblich-technisch möglich wäre. Hierzu werden verschiedene Szenarien dargestellt, bei denen unterschiedliche Strecken in den Takt integriert sind. In der Studie werden hierfür Ausbauten der Infrastruktur vorausgesetzt. Die aktuell bestehende Infrastruktur ist nicht auf einen umfangreichen integralen Takt eingestellt und würde einer Anpassung bedürfen. Es wird darauf hingewiesen, dass ein umfassender Deutschland-Takt nur langfristig und nur mit Hilfe einer Vielzahl von Umbaumaßnahmen hinsichtlich der Schienen aber auch hinsichtlich der Bahnhöfe möglich sei.

2.7.4.3 Abhängig von der Ausgestaltung werden rechtliche Änderungen notwendig

214. Neben der technischen setzt die Einführung des Deutschland-Takts die rechtliche Machbarkeit eines solchen Taktsystems voraus. Nur sofern Änderungen des Verkehrs nicht gegen das europäische und nationale Recht verstoßen, ist eine Umsetzung des ITF möglich. Das europäische Recht gibt gewisse Bedingungen für den Schienenverkehr vor. Das nationale Recht enthält ebenfalls Vorgaben, die gegebenenfalls durch den Gesetzgeber angepasst werden müssten.

215. Die grundlegende Frage, welche sich in Bezug auf das europäische wie nationale Recht stellt, bezieht sich auf die Vereinbarkeit von einem integralen Taktsystem mit dem Recht auf freien Netzzugang. Der Deutschland-Takt gibt Strecken wie auch Fahrzeiten vor und umfasst, abhängig von seiner Ausgestaltung, den Fern-, Nah- sowie den Güterverkehr.²¹⁷ Das Recht auf freien Netzzugang sieht neben der Bereitstellung und Vergabe bzw. Zuweisung der Trassen gerade im Fernverkehr die Anmeldung von (frei gewählten) Strecken durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen bei dem Eisen-

²¹⁴ Vgl. Tz. 195 in diesem Gutachten.

²¹⁵ First-in, First-out oder First-in, Last-out sind Beispiele hierfür. Konzepte wurden beispielsweise auf der Tagung „Reformmodelle für die Organisation des Schienenpersonenfernverkehrs in Deutschland“ am 27. April 2017 vorgestellt oder auch in der Machbarkeitsstudie des BMVI angesprochen; vgl. Siefer, T., Deutschlandtakt – Fahrplankonzept und Konsequenzen für das Angebot im Schienenverkehr, Präsentation vom 27. April 2017. Vgl. zudem Gipp, C., Bericht Z20/SeV/288.3/1324/LA15, Machbarkeitsstudie zur Prüfung eines Deutschland-Takts im Schienenverkehr, erstellt im Auftrag des BMVI, Berlin, 30. März 2015, S. 18 f.

²¹⁶ Vgl. Gipp, C., Bericht Z20/SeV/288.3/1324/LA15, Machbarkeitsstudie zur Prüfung eines Deutschland-Takts im Schienenverkehr, a. a. O.

²¹⁷ Abgesehen davon könnte das Deutschland-Takt-Konzept für den Fernverkehr auch eine Einschränkung auf spezifische Anbieter vorsehen, beispielsweise nur auf die DB Fernverkehr AG; vgl. Tz. 209 in diesem Gutachten.

bahninfrastrukturunternehmen vor. Fraglich ist daher insbesondere, inwiefern bzw. ob ein Deutschland-Takt dem „Open Access“ im Schienenverkehr entgegen steht.

216. Das europäische wie auch das deutsche Recht geben spezifische Vorgaben für einen freien Netzzugang für die Eisenbahnverkehrsunternehmen vor. Diese Vorgaben sind auf europäischer Ebene in Richtlinie 2012/34/EU und der Verordnung VO 913/2010 festgelegt. Hierbei handelt es sich in erster Linie um den freien Zugang zu allen Trassen für den SGV und den grenzüberschreitenden Personenverkehr. In der Auslegung dieses Rechts ist zwischen absolutem und relativem Anspruch auf Trassenzuweisung zu unterscheiden. Während bei einem absoluten Anspruch jederzeit Anspruch auf jede Trasse bestehen würde, ist unter einem relativen Anspruch zu verstehen, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen Anspruch auf vorher festgelegte Trassen haben können. Da auf europäischer Ebene von Letztgenanntem ausgegangen wird, ist ein ITF mit dem Recht auf freien Zugang grundsätzlich vereinbar.²¹⁸ Dabei muss allerdings für die Erfüllung der europäischen Vorgaben ein Taktsystem die Organisation und Bereitstellung von Trassen für den Güterverkehr sowie grenzüberschreitende Strecken mitberücksichtigen.

217. Der freie Netzzugang für Personenverkehr auf inländischen Strecken hat seine Rechtsgrundlage in Deutschland im ERegG. Dort werden die Betreiber der Schienenwege verpflichtet, für alle Zugangsberechtigten die Leistungen des Mindestzugangspakets zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen zu erbringen (§ 11 Abs. 1 ERegG). Ebenso ist das Verfahren der Trassenzuweisung angemessen, nichtdiskriminierend und transparent auszugestalten (§ 44 Abs. 1 ERegG). Ein integraler Taktfahrplan, bei dem das Taktsystem umfassend vordefiniert wird und der keine weiteren Angebote im Schienenpersonenverkehr zulässt, dürfte gegen diese Vorgaben verstoßen. Ein Verstoß ist allerdings auch bei einem ITF möglich, von dem nur bestimmte Strecken betroffen sind, und der weitere (freie) Angebote im Schienenpersonenverkehr zulässt. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte bei einem Ausschluss bestimmter Trassen vom freien Netzzugang eine gesetzliche Anpassung erfolgen. Klar gestellt werden müsste, dass die vom ITF betroffenen Trassen nicht dem freien Netzzugang unterliegen.

218. Sofern es sich bei den Trassenvorgaben hingegen nur um unverbindliche Empfehlungen an die Eisenbahnverkehrsunternehmen handelt, dürfte ein integraler Taktfahrplan mit dem geltenden Recht vereinbar sein. In diesem Fall könnte allerdings eine Trassenanmeldung zu einer Strecke, welche sich nicht am ITF orientiert, das Taktsystem behindern. Um den ITF gleichwohl zu erhalten und zusätzliche Streckenanmeldungen zuzulassen, könnte in diesem Fall ein Vorrangsystem bei der Trassenzuweisung eingeführt werden. Verkehrsunternehmen, welche die Strecken im ITF bedienen möchten, sollte Vorrang gewährt werden und es sollten nur solche Strecken zusätzlich angemeldet werden dürfen, die das Taktsystem nicht behindern. Ein derartiges Vorrangsystem ist bereits im ERegG angelegt. Nach § 52 Abs. 7 ERegG hat jeder Betreiber der Schienenwege ein Streitbeilegungsverfahren für Streitfälle in Bezug auf die Zuweisung von Schienenwegkapazitäten vorzusehen. Er hat dabei vorbehaltlich anderer gesetzlicher Bestimmungen nach Maßgabe folgender Reihenfolge zu entscheiden: (1) vertakteter oder ins Netz eingebundener Verkehr, (2) grenzüberschreitende Zugtrassen, (3) Zugtrassen für den Güterverkehr. Allerdings beinhalten die §§ 52 Abs. 8 und 55 Abs. 4 ERegG weitere Vorrangskriterien für die Streitbeilegung bei gleichrangigen Verkehren bzw. im Falle überlasteter Schienenwege, die sich nur auf den SPNV beziehen. Diese Regelungen müssten gegebenenfalls bei Einführung eines integralen Taktsystems auch auf den vertakteten SPNV erweitert werden.

219. In allen drei denkbaren Ausgestaltungsformen (feste Vorgabe aller Strecken, feste Vorgabe bestimmter Strecken, unverbindliche Empfehlung der Strecken) dürften für die Umsetzung des Deutschland-Takts daher Anpassungen im geltenden Recht notwendig werden. Diese stellen allerdings im Vergleich zu den Problemen einer betrieblich-technischen Machbarkeit ein eher geringes Problem dar.

2.7.4.4 Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse liegt bisher nicht vor

220. Die Einführung eines Deutschland-Takts würde auf der einen Seite eine Nutzensteigerung bewirken, welche durch die Taktung, im Speziellen durch die durchschnittlichen Reisezeitverkürzungen, hervorgerufen würde. Auf der anderen

²¹⁸ Die Frage nach der Machbarkeit entsprechend des europäischen Rechtsrahmens stellte sich bereits im Fall weiterer Länder. Es gibt landesweite ITF in den Niederlanden, Dänemark, Österreich, Belgien und Frankreich. Vgl. auch Fn. 211 in diesem Gutachten.

Seite zeigt sich jedoch, dass die Einführung eines ITF mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Eine Umsetzung eines bundesweiten ITF sollte daher insbesondere nur dann angestrebt werden, wenn diese unter einer volkswirtschaftlichen Betrachtung auch sinnvoll erscheint. Hierfür ist eine Abwägung notwendig, bei welcher der höhere Nutzen aus dem ITF den zusätzlichen Kosten gegenübergestellt wird. Nur sofern der zusätzliche Nutzen die Kosten überwiegt, ist es sinnvoll das Taktsystem einzuführen. Dabei hängt die Nutzen-Kosten-Abwägung von der Ausgestaltung des ITF ab, da ausgehend von dem Konzept die Höhe der Nutzensteigerung ebenso wie die Kosten unterschiedlich hoch ausfallen können.

221. Der zusätzliche Nutzen, der durch die Umsetzung eines ITF erwartet wird, kann durch unterschiedliche Verfahren gemessen bzw. geschätzt werden.²¹⁹ Hierbei wird auf Basis der gefahrenen Strecken die Nutzung geschätzt, wobei auch einkalkuliert wird, dass zusätzliche Fahrgäste aufgrund des ITF-Angebots auf den Schienenverkehr umsteigen werden. Zudem wird die Fahrzeiterparnis gemessen, welche durch die Taktung im Vergleich zum Status Quo entsteht. In der Studie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zum Deutschland-Takt wurden für Szenarien eines ITF die Reisezeitverringerungen und Nachfrageausdehnung bemessen. Je nach Szenario wurden hierbei Reisezeiterparnisse von 8 bis 12 Mio. Stunden pro Jahr und eine Nachfrageerweiterung in Höhe von 9 bis 12 Mio. Fahrten pro Jahr kalkuliert. Somit wurde eine entsprechende Nutzensteigerung aufgezeigt, welche auch als finanzielle Größe ausgewiesen wurde.

222. Die betrieblichen Kosten und notwendigen Investitionen in die Infrastruktur, welche mit dem jeweiligen Konzept eines Deutschland-Takts einhergehen, konnten in der Machbarkeitsstudie jedoch nicht vollständig ausgewiesen werden. Bei der Untersuchung handelt es sich daher nur um eine überschlägige Wirtschaftlichkeitsanalyse.²²⁰ Eine vollständige volkswirtschaftliche Bewertung für die Szenarien des Deutschland-Takts wurde in dem gegebenen Rahmen nicht angestellt. In der Studie wird darauf hingewiesen, dass der Gesamtnutzen nur im Rahmen der integrierten Betrachtung der Bundesverkehrswegeplanung adäquat abgebildet werden könne.²²¹

223. Eine umfängliche Kosten-Nutzen-Analyse für ein spezifisches Konzept eines Deutschland-Takts liegt daher bisher noch nicht vor. Da in einer solchen Analyse insbesondere auch die wettbewerblichen Auswirkungen eines Taktsystems Berücksichtigung finden, sollte eine solche Überprüfung eine übergeordnete Rolle bei der Entscheidung für die Einführung eines Takts spielen.

2.7.4.5 Vergleich zum Status quo

Taktung wird teilweise auch im derzeitigen System erreicht

224. Bisher gibt es in Deutschland kein bundesweit geltendes, zentral geplantes integrales Fahrplansystem. Viel eher sind im Personennahverkehr, Personenfernverkehr und Güterverkehr verschiedene Organisationsformen anzutreffen, die in unterschiedlicher Weise auf den Wettbewerb in den einzelnen Marktsegmenten einwirken. Auch wenn die verschiedenen Systeme nicht aufeinander abgestimmt sind, können sich aber bereits in dem derzeitigen Regime integrale Takte für einzelne Gebiete oder für bestimmte Streckenkombinationen herausbilden.

225. Im Personennahverkehr sind die Länder für die Planung, Organisation und Finanzierung des Schienennahverkehrs in ihren Regionen zuständig. Die SPNV-Aufgabenträger der Länder gestalten und regeln die Vergabe der Verkehrsverbindungen und können diese hierfür auch als ITF ausgestalten. Eine Pflicht zur Ausgestaltung in Form eines integralen Plans besteht nicht. Den Aufgabenträgern ist nach dem Regionalisierungsgesetz die Ausgestaltung selbst überlassen. So können sie z. B. auch die Vergabe der Strecken nach eigenem Ermessen gestalten. Dabei werden Verbindungen oder Streckenverbünde in einem Ausschreibungsverfahren vergeben. Da der SPNV in aller Regel nicht kostendeckend betrieben

²¹⁹ Ein mögliches Verfahren für die Schätzung ist beispielsweise der vereinfachte Elastizitätsansatz, welcher bei der Bedarfsplanüberprüfung für die Bundesschienenwege genutzt wurde; vgl. BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt/Intraplan Consult GmbH, Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege, Freiburg/München, 2010.

²²⁰ Vgl. Gipp, C., Bericht Z20/SeV/288.3/1324/LA15, Machbarkeitsstudie zur Prüfung eines Deutschland-Takts im Schienenverkehr, a. O., S. 63 ff.

²²¹ Vgl. ebenda, S. 63 ff.

werden kann, bezuschussen die Länder die SPNV-Verkehrsunternehmen.²²² Die Ausschreibung gewinnt üblicherweise dasjenige Unternehmen, welches die geforderte Dienstleistung mit dem geringsten Zuschussbedarf erbringt.

226. Anders als im Nahverkehr findet im SPFV im aktuellen Organisationsmodell keine Vorgabe spezifischer Verkehrsverbindungen statt. Die partizipierenden Eisenbahnverkehrsunternehmen können ihr Angebot selbstständig planen und betreiben. Hierfür können sie eigenständig Verbindungen organisieren und beim Infrastrukturbetreiber anmelden. Das Wettbewerbsmodell basiert dementsprechend auf Angebotsfreiheit (Open Access)²²³. Verkehrsunternehmen werden in diesem Sinne im SPFV nur Strecken anbieten, die Gewinne erwarten lassen. Die Rentabilität hängt hierbei stark von den Kundenpräferenzen, aber auch von den betriebswirtschaftlichen Bedingungen, insbesondere den vorhandenen Kapazitäten an Rollmaterial, Instandhaltungsmaßnahmen, etc. ab. Bei der Angebotsplanung wird daher unter anderem die Häufigkeit der Verbindungen, die Interessen der Kunden, Kostenfaktoren, Fahrzeugbeschaffung, und Nebenbedingungen wie die Instandhaltung als auch das Maß an Dienstleistungsangeboten berücksichtigt. Im Blickpunkt steht dabei zunächst die ausgeschriebene Strecke bzw. Verbindung als solche. Im Fall des Angebots mehrerer Strecken können aber auch besonders gute Umsteigemöglichkeiten für die Fahrgäste im Vordergrund stehen. Somit können auch in dem Open Access-Modell des Fernverkehrs aufeinander abgestimmte, vertaktete Fahrpläne entstehen.

227. Es gibt durchaus entsprechende Fernverkehrsstrecken in Deutschland, welche regelmäßige Verbindungen aufweisen und die so abgestimmt sind, dass sie in etwa zur selben Zeit in größeren Bahnhöfen ein- bzw. ausfahren. Diese aufeinander abgestimmten Fernverkehrsverbindungen kommen insbesondere bei den Angeboten der DB Fernverkehr AG vor. Die DB Fernverkehr AG stimmt die Fahrpläne ihrer Trassen so aufeinander ab, dass das Angebot, unter Berücksichtigung weiterer Bedingungen, auf die Wünsche der Bahnkunden eingeht. Da Fahrgäste kurze Fahrzeiten, insbesondere kurze Reisezeiten auch bei mehreren Umstiegen schätzen, ist die Abstimmung von Fahrplänen unterschiedlicher Linien konsequent. Das bedeutet, dass der Open Access-Ansatz nicht grundsätzlich die zeitliche Abstimmung von verkehrenden Linien verhindert. Zwar soll der Open Access-Ansatz primär für die wettbewerbliche Ausgestaltung des Fernverkehrsangebots sorgen, ohne dass explizit das zeitliche Ineinandergreifen der Strecken im Interesse der Fahrgäste berücksichtigt werden muss. Im besten Fall resultieren jedoch dennoch abgestimmte Fahrpläne.

228. Im Güterverkehr werden neben der Möglichkeit, Angebote vorab bei dem Infrastrukturbetreiber anzumelden, sogenannte Systemtrassen angeboten. Diese Trassen werden nach Parametern wie Zeit, Strecke, Zuglänge, Traktion, Gewicht oder Geschwindigkeit gebildet. Sie stellen somit vordefinierte Verkehrswege für bestimmte Uhrzeiten und mit speziellen Eigenschaften dar. Diese Trassen können entweder langfristig für eine wiederkehrende Nutzung oder auch kurzfristig zugeteilt werden. Die Vergabe von Systemtrassen entspricht am ehesten einem Modell der Fahrplan-Planung wie bei einem ITF, wobei hier jedoch nur die Verbindungen des Güterverkehrs Berücksichtigung finden. Aktuell gibt es eine Kombination aus Regeltrassen, abhängig von dem angemeldeten Bedarf der Verkehrsunternehmen, und Systemtrassen im SGV. Somit handelt es sich bei dem aktuellen Modell um eine Mischung zwischen Angebotsfreiheit und Trassenvorgabe, wodurch es auch im Güterverkehr aktuell noch keine verpflichtende Konstruktion der Verbindungen in dem gesamten Netz gibt.

Zentrale Angebotsplanung bietet nur wenige Wettbewerbselemente

229. Sofern das gesamte Zugangebot zentral geplant werden soll, bedarf es eines bundesweiten und umfassenden ITF unter Berücksichtigung aller Schienenverkehrsarten. Hierbei sind sämtliche Verbindungen und Fahrzeiten festzulegen, optional zudem weitere Bedingungen für die Befahrung der Strecken.²²⁴ Abhängig von der Ausgestaltung des Deutschland-Takts ist entweder mit einer umfänglichen oder einer partiellen zentralen Vorplanung zu rechnen. Somit ist auch die Anzahl an Wettbewerbsparametern sehr stark von der Ausgestaltung des ITF abhängig.

230. Insbesondere bei einer umfänglichen Ausgestaltung des ITF, bei welcher alle Verkehrsarten und Streckennetze vertaktet sind, können sich die Marktteilnehmer nur anhand weniger Wettbewerbsparameter voneinander abheben. Bei

²²² Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 148.

²²³ Das Wettbewerbsmodell sieht in umfassender Form eigenwirtschaftliches Handeln vor.

²²⁴ Vgl. Tz. 228 in diesem Gutachten.

einer zentralen Angebotsplanung übernimmt der Taktgeber die Planung von Wegen, Fahrzeiten und voraussichtlich auch weiteren Bedingungen für die Befahrung wie beispielsweise Zuglängen bzw. Sitzplatzzahlen, Traktion (Antrieb), Gewicht und Geschwindigkeit. Möglich wäre auch, dass weitere Dienstleistungen bei der Festlegung des ITF mit vorgegeben werden könnten. Auch der Vertrieb könnte so beispielsweise zentral stattfinden. Bei einer Vergabe der Trassen würden Eisenbahnverkehrsunternehmen in einem solchen Fall in erster Linie nur entscheiden, ob sie in der Lage sind, die Verbindungen zu befahren, ohne dass sie hierdurch Verluste erwirtschaften.

231. Insbesondere im Vergleich zu dem derzeitigen Open Access-Modell im SPFV werden in einem Modell mit umfänglicher zentraler Angebotsplanung deutlich weniger Parameter durch den Wettbewerb kontrolliert. In dem bestehenden Wettbewerbsmodell mit Open Access hängt die Entscheidung über den Markteintritt sowie die Angebotsgestaltung und -entwicklung von sehr unterschiedlichen Parametern ab. Allgemein besteht die Möglichkeit, eigene Produkte in Form von Fernverkehrsstrecken und Fahrzeiten zu erarbeiten. Zu berücksichtigen ist hierbei auch die Attraktivität der einzelnen Strecken. Während einige Strecken besonders beliebt sind (sogenannte Rosinenstrecken), sind andere Strecken bzw. Verbindungen weniger attraktiv und somit weniger rentabel (sogenannte Zitronenstrecken). Im Wettbewerb untereinander bieten die Eisenbahnverkehrsunternehmen insbesondere für die Rosinenstrecken, wobei durch Quersubventionierung auch attraktive Angebote für Zitronenstrecken entstehen können.

232. Auch wenn sich in dem bestehenden Wettbewerbsmodell im SPFV keine signifikanten Marktanteile für Wettbewerber der DB Fernverkehr AG ergeben haben, besteht jedoch durch die Angebotsfreiheit ein gewisser Druck auf die Eisenbahnverkehrsunternehmen, da jederzeit ein neuer Anbieter in den Markt eintreten kann. Hierdurch haben die Verkehrsunternehmen stets Anreize, ihr Angebot entsprechend den Anforderungen im Markt anzupassen und zu verbessern. Auch die Fernbusliberalisierung hat zu einem gewissen, wenn auch nur partiellen Wettbewerbsdruck auf die Bahnunternehmen geführt.²²⁵

233. Gerade im Fernverkehr wird ein Wechsel vom Open Access-Ansatz zum ITF die Anzahl der Wettbewerbsparameter verringern. Das Ausmaß dieser Einschränkung hängt dabei von dem Umfang der im ITF vordefinierten Charakteristika ab. Je stärker die Zentralisierung ausfällt, desto weniger wettbewerbliche Maßnahmen bleiben für die Verkehrsunternehmen erhalten. Dagegen ist die bisherige Organisation von SPNV und SGV eher mit einem ITF-System vereinbar, da hier bereits planerische Elemente für ein gesamthaftes System vorhanden sind.

234. Die Konsequenzen eines Deutschland-Takts auf die Wettbewerbssituation und die entsprechende Entwicklung im Schienenverkehr hängen folglich stark von der Ausgestaltung des ITF ab. Zu erwarten ist, dass die Anzahl wettbewerblicher Gestaltungsparameter durch die Einführung eines ITF reduziert wird. Im Falle der Ausgestaltungsoptionen, welche überhaupt keinen Wettbewerb im SPFV vorsehen, würde sich die Situation durch Einführung des ITF damit noch verschlechtern. Angesichts des aktuell sehr schwach ausgeprägten Wettbewerbs im SPFV könnte ein in Verbindung mit dem Deutschland-Takt geändertes Wettbewerbskonzept jedoch auch den Anteil an Wettbewerbern im Fernverkehr steigern. Dies ist im Prinzip bei der Einführung eines Ausschreibungswettbewerbs im SPFV möglich.²²⁶

2.7.5 Deutschland-Takt wettbewerblich ausgestalten

235. Auch wenn sich das geplante Gesetz zum SPFV mit seiner Verpflichtung für einen Deutschland-Takt nicht durchsetzen sollte, so sind doch bereits erste Schritte für einen Deutschland-Takt angegangen worden. Im Koalitionsvertrag 2013 ist festgehalten, dass die Planung der Schienenwege am Ziel eines Deutschland-Taktes mit bundesweit aufeinander abgestimmten Anschlüssen sowie leistungsfähigen Güterverkehrstrassen ausgerichtet werden soll. Auch betrieblich-technische Grundsteine für die Umsetzung eines ITF in Deutschland wurden bereits gelegt. Die in der Machbarkeitsstu-

²²⁵ Vgl. hierzu Abschnitt 2.1.2 in diesem Gutachten.

²²⁶ Zu beachten ist allerdings, dass in der Diskussion ausschließlich das bestehende Open Access-Modell im SPFV mit einem ITF-Modell verglichen werden. Weitere Ausgestaltungsansätze für den SPFV wurden hierbei nicht mitberücksichtigt. Es ist nicht auszuschließen, dass etwa eine andersartige Ausgestaltung des Open Access-Modells mit einer höheren Anzahl an Wettbewerbsparametern zu einem höheren Maß an Wettbewerb im SPFV führen könnte; vgl. z. B. Nash, C./Tomes, Z./Jandova, M., *Experiences with Railway Regulation in Great Britain and the Czech Republic – Round Table Report, Review of economic perspectives* 15(4), 2015, S. 349-356.

die des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur analysierten Engpässe und notwendigen Schienenausbaumaßnahmen, welche für eine Realisierung eines Deutschland-Takts notwendig werden, wurden bereits in dem Bundesverkehrswegeplan 2030 berücksichtigt. Dabei entfiel ein Investitionsvolumen von über EUR 42 Mrd. auf den Neu- und Ausbau der Schieneninfrastruktur und somit auch auf den Deutschland-Takt.²²⁷ Ein exakter Fahrplan für die Strecken nach dem Ausbau entsprechend des Bundesverkehrswegeplans 2030, bei welchem die Taktfahrpläne aufeinander abgestimmt sind, liegt bisher nicht vor.²²⁸ Somit wird das Schienennetz im Sinne der Planungen für einen Deutschland-Takt erweitert, obwohl bis heute weder eine umfassende Wirtschaftlichkeitsanalyse für den speziellen ITF noch ein gezieltes Konzept vorliegen.

236. Sofern ein Deutschland-Takt umgesetzt werden sollte, ist unabhängig von der Ausgestaltung des Taktsystems für die Implementierung mit einem sehr langen Zeithorizont zu rechnen. Das Schienennetz könnte nicht sofort vollständig angepasst werden und auch die einzelnen Streckenänderungen können nicht ohne weiteres vorgenommen werden. Dennoch erscheint es geboten, bereits jetzt auch aus volkswirtschaftlicher und wettbewerbspolitischer Perspektive die Ausgestaltung des Taktsystems zu analysieren. Teilweise werden für den Fernverkehr Umsetzungen vorgeschlagen, welche einen Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen vollständig ausschließen und stattdessen ein monopolistisches Unternehmen für die Erbringung der Verkehrsleistungen in Erwägung ziehen.²²⁹ Im Folgenden werden die Ausgestaltungsmerkmale betrachtet und eine möglichst wettbewerbliche Gestaltung für den Fall einer Einführung des Deutschland-Takts empfohlen.

2.7.5.1 Top-Down-Ansatz als Ausgestaltungsoption zu bevorzugen

237. Insbesondere hinsichtlich der Konstruktion von Trassen für den Deutschland-Takt gibt es unterschiedliche Ansätze, die teilweise bereits in den neunziger Jahren entwickelt wurden.²³⁰ Zu den neueren Konzepten, welche unter anderem in der politischen Diskussion Berücksichtigung gefunden haben, gehört der Ansatz der Kundenoffensive der Deutsche Bahn AG. Ferner enthalten die „Netzkonzeption 2030“ der DB Netz AG und die Machbarkeitsstudie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur Umsetzungsvorschläge. Eine übergeordnete Rolle bei der Ausgestaltung des Deutschland-Takts spielt dabei der Umfang des ITF. Abhängig von der Ausgestaltungsoption bezieht sich die Vertaktung auf nur einen Anteil des Schienenverkehrs oder auch auf das gesamte Streckennetz mit allen angebotenen Verbindungen. Nach einigen Konzepten würde beispielsweise ausschließlich der Fernverkehr einer integralen Vertaktung unterzogen werden. Nach anderen Modellansätzen werden dagegen auch der Nahverkehr und der Güterverkehr in die Analyse einbezogen.

²²⁷ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-deutschlandtakt.html>, Abruf am 20. Juli 2017. Die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Neu- und Ausbaumaßnahmen wurde neben der überschlägigen Prüfung des Deutschland-Takts auch unabhängig von diesem in dem Bewertungsverfahren bei der Erstellung des Bundesverkehrswegeplans überprüft und nachgewiesen; vgl. ebenda, S. 41. Fraglich ist demzufolge, inwiefern diese bereits vereinbarten Investitionen bei einer zukünftigen volkswirtschaftlichen Prüfung eines Deutschland-Takts berücksichtigt werden. Denkbar wäre, dass die Investitionen wegen ihrer unabhängigen Wirtschaftlichkeit bei der Prüfung eines Deutschland-Takts unberücksichtigt bleiben könnten, obwohl sie für die Einführung des Taktsystems unumgänglich sind.

²²⁸ Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat hierfür im April 2016 eine Folgestudie in Auftrag gegeben, welche aktuell von der Bietergemeinschaft SMA und Partner AG, VIA Consulting & Development GmbH und Intraplan Consult GmbH bearbeitet wird; vgl. SMA und Partner AG, <http://www.sma-partner.com/de/projekte/aktuelle-projekte>, Abruf am 20. Juli 2017. Die Auftragnehmer sollen einen Zielfahrplan für den ITF, basierend auf dem Bundesverkehrswegeplan 2030, erstellen.

²²⁹ Vgl. Beckers, T. Organisationsmodelle für den SPfV – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse, Tagung „Reformmodelle für die Organisation des Schienenpersonenfernverkehrs in Deutschland“, Berlin, Präsentation vom 27. April 2017.

²³⁰ Vgl. Pro Bahn e. V., Der letzte Fahrplanwechsel, 2000, www.pro-bahn.de/pbz/pdf/itf_broschuere.pdf; VCD e. V., Bahn 21, 2002, www.nahverkehrsberatung.de/downloads/Bahn21_VCD-Studie.pdf, Abruf am 20. Juli 2017; Breuer, S./Ueckermann, R., ITF Deutschland 2020 – ein Taktfahrplan für den deutschen Fernverkehr. ERI 11/2011, S. 557 ff., 12/2011, S. 614 ff., 1/2012, S. 46 ff.; Berschin, F., Der deutsche Fernverkehr kann deutlich integraler werden, Eisenbahn Revue International, 12/2005, 2005. ARGE IGES / IVE Braunschweig, Machbarkeitsstudie zur Prüfung eines Deutschland-Takts im Schienenverkehr, 8/2015. Mehrere Autoren widmen sich der exakten Netzausgestaltung, wie beispielsweise Berschin. Eine Übersicht über grundlegende Konzepte findet sich in Rochlitz, K., Der Schienenpersonenfernverkehr zwischen Wettbewerb, DB-Kundenoffensive und Deutschland-Takt, Eisenbahntechnische Rundschau, Nr. 11, 2015.

238. Wird ausschließlich der SPFV in der Ausgestaltung berücksichtigt, so wird nur ein partielles ITF-System geplant, bei welchem die Entwicklung der Segmente des SPNV und des SGV nicht einbezogen wird. Der Vorteil eines solchen Ansatzes liegt insbesondere bei den geringeren Planungserfordernissen. Da nur die Fernverkehrsstrecken berücksichtigt werden und keine Abstimmung mit den Nahverkehrslinien erfolgt, ist die Konstruktion weniger aufwendig als bei Zugrundelegung anderer Ansätze. Das Konzept ist dann allerdings nur bezüglich der Fernverkehrsverbindungen umfassend. Sämtliche Anschlüsse an Nahverkehrslinien oder auch Busse werden vernachlässigt. Findet in dieser Hinsicht keine weitere Anpassung statt, verkürzen sich Reisezeiten nur für reine Fernverkehrsreisen. Daher ist fraglich, wie die Anbieter im Nahverkehr bzw. die SPNV-Aufgabenträger auf ein solches, auf den SPFV beschränktes, Konzept reagieren würden bzw. könnten. Es ist davon auszugehen, dass sich der SPNV nach Erstellung des ITF im SPFV bereits wegen der geänderten Trassenplanung anpassen müsste. Da bereits in einigen Bundesländern ITF vorliegen, würde dort voraussichtlich zu kontrollieren sein, inwiefern die Änderungen im SPFV eine weitere Durchführung des gewählten Taktfahrplans überhaupt noch zulassen. Es könnte bereits zu Problemen führen, wenn spezifische Fahrplanänderungen an einzelnen Bahnhöfen grundsätzliche Änderungen des regionalen ITF notwendig machen würden. In Bundesländern, in welchen noch keine ITF konstruiert worden sind, könnten durch die geänderten Fernverkehrsverbindungen ebenfalls Änderungen im Fahrplan notwendig werden. Der Anpassungsaufwand erscheint in diesem Fall auf den ersten Blick geringer als im Fall regionaler ITF. Allerdings wäre insbesondere in diesem Zusammenhang nicht damit zu rechnen, dass sich in der Gesamtbetrachtung die gewünschte Verbesserung der Fahrzeiten, insbesondere bei Reisen mit Kombination aus SPFV- und SPNV-Anbindungen, einstellen würde.

239. Ein umfänglicheres Ausgestaltungskonzept bezieht alle Verkehrsmittel und Verkehrswege bei der grundsätzlichen Planung mit ein. Dieses Konzept wird jedoch als sehr umfangreich eingeschätzt und wäre aufgrund der fehlenden Priorisierung von speziellen Verbindungen oder Verkehrsarten nicht einfach zu realisieren. Für die Verbindungen im Nah- wie auch Fernverkehr würde dieses Konzept zu besonders gut abgestimmten Verbindungen führen. Doch ist zu erwarten, dass das resultierende Fahrplanmodell auch die meisten Streckenneubauten sowie -ausbauten erfordern und sich deshalb nicht umsetzen ließe.

240. Eine weitere Option stellt daher ein Fahrplankonzept dar, bei welchem neben dem SPFV auch der SPNV in die Planung einbezogen wird, allerdings in Form eines Top-Down-Ansatzes. Hierbei würde zunächst ähnlich zu dem Vorgehen des nur für den SPFV erstellten Konzepts ein ITF-System im Fernverkehrssegment geschaffen. Einen solchen Top-Down-Ansatz verfolgt beispielsweise die Machbarkeitsstudie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Aufbauend auf dem Fahrplansystem im Fernverkehr müsste im SPNV dann jedoch ein entsprechendes ITF-System geschaffen werden. Dabei müssten nicht alle Strecken direkt bei der Fahrplankonstruktion bedacht werden, sondern könnten durch die Priorisierung des Fernverkehrs sequenziell berücksichtigt werden. Der Aufwand insbesondere bei der Planung der Fernverkehrsverbindungen würde dadurch reduziert. Fraglich ist jedoch erneut, wie eine möglichst gute Anbindung an den Nahverkehr erfolgen könnte. Zudem müsste bei dieser Ausgestaltung den SPNV-Aufgabenträgern die Planung und Organisation regionaler, aufeinander abgestimmter ITF aufgetragen werden, um ein einheitliches bundesweites ITF-Konzept zu gewährleisten. Um Konflikte zwischen dem ITF im SPFV und im SPNV zu vermeiden, müssten die SPNV-Aufgabenträger bei der Planung des ITF im Fernverkehr eingebunden werden. Wenn die SPNV-Aufgabenträger bereits bei der Organisation mitwirken würden, könnten größere Konflikte an der Schnittstelle SPFV/SPNV verhindert werden. Die Mitwirkung, wie sie beispielsweise in dem Gesetzentwurf des Bundesrats vom 10. Februar 2017 gefordert wird, müsste entsprechend weitreichend ausgestaltet werden, damit Konfliktpotenziale verhindert würden.

241. In weiteren Konzepten für einen Deutschland-Takt wird darauf hingewiesen, dass auch der Güterverkehr zu berücksichtigen ist. Wären diese bei der Organisation nicht beachtet, wären Verschlechterungen im Angebot des Güterverkehrs zu befürchten. Ausdehnungen des Angebots im SPFV und SPNV würden zulasten des Güterverkehrs gehen, sofern für diesen nicht entsprechende Trassen frei gehalten würden. Die Netzkonzeption 2030 führt in ihrer Neu- und Ausbaustrategie daher zusätzliche Systemtrassen, speziell zur Berücksichtigung des SGV, ein. Bei diesen Trassen handelt es sich um vorkonstruierte, unabhängige Verkehrswege, die im Güterverkehr ausgeschrieben werden. Engpässe in der Schieneninfrastruktur sollen durch die Netzkonzeption verringert werden. Die Netzkonzeption 2030 stellt damit ein Gesamtkonzept zur Infrastrukturentwicklung dar, bei welchem die kundenorientierte Kapazitätsentwicklung, aber auch die Entwicklung im Güterverkehr eingeplant wurde.

242. Auch in der Machbarkeitsstudie für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wurde der Güterverkehr in den Top-Down-Ansatz einbezogen. Da in der Studie vier Szenarien fahrplantechnisch und infrastrukturell entwickelt und geprüft wurden, liegen somit fünf aktuelle Vorschläge vor, bei welchen SPfV, SPNV und SGV in einem sequenziellen Verfahren berücksichtigt werden und welche bis 2030 umgesetzt werden könnten. Für eine detailliertere Analyse und insbesondere eines Vergleichs der vier Szenarien mit der Netzkonzeption hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eine Folgestudie in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse dieser Studie liegen allerdings noch nicht vor.

2.7.5.2 Der zentrale Taktgeber sollte unabhängig sein

243. In der Diskussion um den Deutschland-Takt gibt es unterschiedliche Vorschläge, von welcher Stelle der Takt für den ITF im SPfV vorgegeben werden sollte. Diese Vorschläge hängen zum Teil stark mit den Konzepten für einen Deutschland-Takt zusammen. Abhängig von der geplanten Ausgestaltung des Fernverkehrs sind nur einzelne Unternehmen eingeplant, wodurch die Organisation sich nur auf diese Unternehmen beziehen würde. Dies hat beispielsweise die Deutsche Bahn AG im Rahmen ihrer Kundenoffensive vorgeschlagen, da in ihrem Konzept der Fernverkehr ausschließlich von der DB Fernverkehr AG bedient würde. Ein anderer Vorschlag weist die Aufgabe des Taktgebers der DB Netz AG zu, welche die Nachfrage der Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Kapazitätsengpässe kennt. Sie könne die Entwicklung des Marktes am besten einschätzen und somit Verbindungen planen.²³¹ Die Aufgabe des Taktgebers sollte nach Auffassung der Monopolkommission allerdings nur dann bei der DB Netz AG liegen, wenn diese unabhängig wäre. Anderenfalls wäre zu befürchten, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen bzw. Markteintrittsbeschränkungen käme.

244. Sofern mehrere Anbieter berücksichtigt werden sollen, wird in den Konzepten für einen ITF eine zentrale Planung, beispielsweise vom Bund oder einem unabhängigen Unternehmen, gefordert. Der Entwurf zum SPfV-Gesetz greift diese Forderung auf und weist dem Bund die Aufgabe zu, einen SPfV-Plan mit integralem Taktfahrplan zu erstellen. Unabhängig davon, ob der Bund oder ein unabhängiges Unternehmen die Planung übernimmt, dürfte eine enge Kooperation zwischen der planenden Stelle und dem Infrastrukturunternehmen nötig sein. Bei der Organisation eines bundesweiten ITF unter Einbeziehung von SPfV, SPNV und SGV wären viele Informationen und insbesondere die bestehenden Zusammenhänge und Möglichkeiten im Eisenbahnnetz zu beachten. Grundsätzlich wären bei der Planung das bestehende Streckennetz sowie die möglichen Ausbaumaßnahmen zu berücksichtigen. Um die entsprechenden Informationen einbeziehen zu können, müsste die DB Netz AG im Fall eines unabhängigen Taktgebers mitwirken. Auch wären die Interessen der Fahrgäste zu berücksichtigen. Auf spezifischen Strecken besteht zudem ein höheres Nutzungsinteresse als auf anderen, sodass entsprechende Ausbaumaßnahmen priorisiert werden sollten. Um einen Überblick über die Kapazitäten, Engpässe als auch erwartete zusätzliche Entwicklungen einkalkulieren zu können, müsste der Taktgeber ebenso in Verbindung zu den Eisenbahnverkehrsunternehmen stehen. Vorstellbar wäre beispielsweise, dass das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, welches bereits für die Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans zuständig ist, die Aufgabe des Taktgebers übernimmt.

2.7.5.3 Fernverkehrsstrecken ausschreiben

245. Sofern die zentrale Vorgabe von Schienenwegen politisch gewollt und umgesetzt wird, sind mögliche wettbewerbliche Elemente bzw. eine möglichst wettbewerbliche Ausgestaltung des Modells zu wählen. Durch Wettbewerbsdruck, der auch auf potenziellen Markteintritten beruhen kann, können Effizienzsteigerungen erzielt werden.

246. Da das Open Access-Modell nicht mit einem ITF vereinbar ist, verbleiben nur zwei Modellierungsmöglichkeiten. Der Taktgeber könnte entweder die Befahrung der vorkonstruierten Strecken an ein einzelnes Verkehrsunternehmen vergeben oder er könnte eine Ausschreibung verwenden, bei welcher einzelne Strecken oder Streckenbündel ausgeschrieben und somit an entsprechende Bieter bzw. Verkehrsunternehmen vergeben werden. Die Vergabe der gesamten Strecken an ein einzelnes Unternehmen würde dieses zum Monopolisten auf dem bestehenden Netz machen. Es ist somit der am wenigsten wettbewerbliche Ansatz. Realisiert wurde dieser z. B. für die Fernverkehrsverbindungen in der

²³¹ Vgl. Rochlitz, K., Der Schienenpersonenfernverkehr zwischen Wettbewerb, DB-Kundenoffensive und Deutschland-Takt, Eisenbahntechnische Rundschau, Nr. 11, 2011.

Schweiz und in den Niederlanden. Im Gegensatz hierzu werden im britischen ITF-Konzept auch die Fernverkehrsstrecken in einem Ausschreibungsverfahren vergeben und von unterschiedlichen Verkehrsunternehmen bedient.

247. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht sind Ausschreibungen prinzipiell vorzuziehen, um unter Berücksichtigung der verbleibenden Wettbewerbsparameter ein gewisses Maß an Wettbewerb zu garantieren. Der Wettbewerbsdruck in Ausschreibungen zwingt Anbieter dazu, ihre Leistungen zu attraktiven Preisen anzubieten. Ausschreibungen vereinfachen zudem die Identifikation und Auswahl des besten Anbieters. In den Ausschreibungen der vordefinierten Strecken sollten hierbei nur die Merkmale der Strecken festgelegt werden, welche zur Erfüllung der Anforderungen im ITF notwendig sind. Während die Strecke mit Angabe der Fahrzeiten und gewissen Anforderungen an die Zugauswahl Bestandteil der Ausschreibung sein sollten, sind Vorgaben hinsichtlich der Dienstleistungsmerkmale nicht notwendig. Diese sollte das Verkehrsunternehmen eigenständig wählen können, um sich gegenüber der Konkurrenz abgrenzen zu können.

248. Bei einem Ausschreibungsverfahren ist zudem zu überlegen, ob die Verbindungen bzw. Linien einzeln oder gebündelt ausgeschrieben werden. Es ist zu vermuten, dass das Interesse für Rosinenstrecken besonders hoch ausfallen würde, während Zitronenstrecken eventuell keine Abnehmer finden könnten.²³² Um dies zu verhindern, sind verschiedene Maßnahmen denkbar. Erstens könnten Zitronenstrecken im Fall von separaten Streckenausschreibungen subventioniert werden. Dies könnte über eine Abgabe vonseiten der Betreiber von Verkehrsleistungen auf Rosinenstrecken mitfinanziert werden. Alternativ könnten auch direkt Pakete bzw. Streckenbündel ausgeschrieben werden, bei denen Rosinen- und Zitronenstrecken so kombiniert werden sollten, dass ein Angebot rentabel ist.

249. Die Bündelung von Strecken zu profitablen Angebotspaketen setzt ein grundlegendes Wissen über die Rentabilität der einzelnen Strecken voraus. Da davon ausgegangen werden kann, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen die Rentabilität der Strecken für ihr eigenes Unternehmen gut einschätzen können, bietet sich ein kombinatorisches Auktionsdesign wie die „combinatorial clock auction“ an.²³³ Bei diesem Ausschreibungsverfahren wird über zwei Phasen, die sogenannte clock- und proxy-Phase, die Preisfindung und eine möglichst effiziente Allokation erzielt. Somit würde über dieses Verfahren aus Sicht der bietenden Eisenbahnverkehrsunternehmen eine möglichst gewinnbringende Bündelung der Strecken erzielt. Aus Sicht des Auktionators kann ein möglichst hoher Preis für die Streckenbündel erzielt werden, wodurch potenziell notwendige Subventionen für Zitronenstrecken, d. h. unattraktive, weniger wirtschaftliche Strecken, besonders gering ausfallen sollten. Die Ausschreibung könnte, ähnlich zu den regionalen ITF, über den Taktgeber erfolgen.

²³² Vgl. Tz. 231 in diesem Gutachten.

²³³ Vorgeschlagen wurde die combinatorial clock auction (CCA) von Lawrence Ausubel, Peter Cramton und Paul Milgrom in dem Artikel „The Clock-Proxy Auction: A Practical Combinatorial Auction Design“; vgl. Cramton, P./Shoham, Y./Steinberg, R., Combinatorial Auctions, Kapitel 5, 2006, S. 115-138. Vgl. ferner Levin, J./Skrzypacz, A., Properties of the Combinatorial Clock Auction, American Economic Review 106 (9), 2016, S. 2528-2551.

Kapitel 3

Intermodaler Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten

3.1 Das intermodale Wettbewerbsumfeld

250. Der Schienenverkehr steht mit den weiteren Verkehrsträgern, wie dem Straßenverkehr, der Schifffahrt, aber auch dem Luftverkehr im intermodalen Wettbewerb um die Beförderung von Personen sowie Gütern. Abhängig von den zu befördernden Personen oder Waren, den nachgefragten Strecken sowie Eigenschaften der Verkehrsträger ergeben sich diverse Wettbewerbsverhältnisse zwischen den einzelnen Trägern.

251. Wettbewerbsverhältnisse ergeben sich zwischen zwei unterschiedlichen Verkehrsträgern, sofern aus Nachfrager-sicht, d. h. aus Sicht der Verkehrsnutzer, die entsprechenden Verkehrsleistungen austauschbar sind. Eine besondere Rolle bei der Wahl eines Transportmittels spielt typischerweise der Preis für den Transport. Daneben sind jedoch auch viele weitere Eigenschaften relevant, welche die Entscheidung für oder gegen ein Transportmittel beeinflussen. Hierzu zählen die Transportdauer bzw. Schnelligkeit, die Flexibilität, Netzbildungsfähigkeit²³⁴, Sicherheit, Bequemlichkeit, Umweltverträglichkeit und bei Güterverkehren die Massenleistungsfähigkeit²³⁵ des Transportmittels.²³⁶ Diese Eigenschaften liegen bei den einzelnen Transportmitteln in unterschiedlicher Ausprägung vor, sodass die Transportleistungen der verschiedenen Verkehrsträger im Allgemeinen heterogen sind. Falls eine oder mehrere Eigenschaften eines Verkehrsträgers den Transport mit diesem attraktiver erscheinen lassen, bei einem anderen Verkehrsträger jedoch andere, für die Wahl auch wichtige Eigenschaften besser sind, können zwischen diesen Transportleistungen Substitutionsbeziehungen vorliegen. Abhängig von diesen lassen sich Verkehrsmärkte im Güter- wie auch im Personenverkehr abgrenzen.

3.1.1 Güterverkehr: Marktanteil der Schiene bei 18 Prozent

252. Im Güterverkehr sind die Substitutionsbeziehungen stark von den zu transportierenden Waren abhängig. Hier konkurrieren insbesondere der SGV, die Binnenschifffahrt und der Straßengüterverkehr (mit Lastkraftfahrzeugen) um die Beförderung spezifischer Waren. Bei der Entscheidung, mit welchem Verkehrsmittel der Transport von Waren stattfinden soll, sind die Eignung der Verkehrsträger und die genannten Eigenschaften wichtige Komponenten. Massengüter mit geringer Wertdichte, wie beispielsweise land- und forstwirtschaftlicher Produkte, Kohle, Rohöl, Erdgas und Erdöl, können entsprechend der Massenleistungsfähigkeit von Bahn und Schiffen mit diesen Verkehrsmitteln mit einer geringeren Anzahl von Aufteilungen transportiert werden als mit Lkws.

253. Für die Beförderung ist insbesondere auch die Netzbildungsfähigkeit der Verkehrsträger, d. h. die Eignung eines Verkehrssystems für Transporte zwischen allen für die Nachfrager relevanten Orten, entscheidend. Bei dem Transport von Massengütern kommt es darauf an, diese möglichst direkt von ihrem Anfangs- zum Zielort zu befördern. Be- und Entlademöglichkeiten sind dementsprechend ebenso relevant wie die Verbindungen selbst.²³⁷ Hinsichtlich weiterer Waren wie Konsumgüter zum kurzfristigen Verbrauch, insbesondere bei Sammelgütern²³⁸ und Teilladungen von Paketen und Paletten, steht der SGV dementsgegen in stärkerer Konkurrenz zu dem Straßengüterverkehr. Bei diesen Waren soll-

²³⁴ Unter der Netzbildungsfähigkeit versteht man die Eignung eines Verkehrsträgers, Transporte zwischen allen Orten direkt durchführen zu können, welche aus Sicht der Nachfrager relevant sind. Die Netzbildungsfähigkeit hängt dabei stark von der Infrastruktur ab. Schienen und Straßen können beispielsweise mit geringerem Aufwand gebaut werden als neue Wasserwege. Hierdurch ist die Netzbildungsfähigkeit der Binnenschifffahrt im Allgemeinen geringer als diejenige des Straßen- und Schienenverkehrs.

²³⁵ Unter der Massenleistungsfähigkeit versteht man die Eignung eines Verkehrssystems für die Durchführung von Transporten in jeweils großer Menge pro Transportvorgang bzw. pro Zeiteinheit. Diese spielt typischerweise beim Transport einer größeren Anzahl an Produkten bzw. eines Produktes in großer Stückzahl eine Rolle.

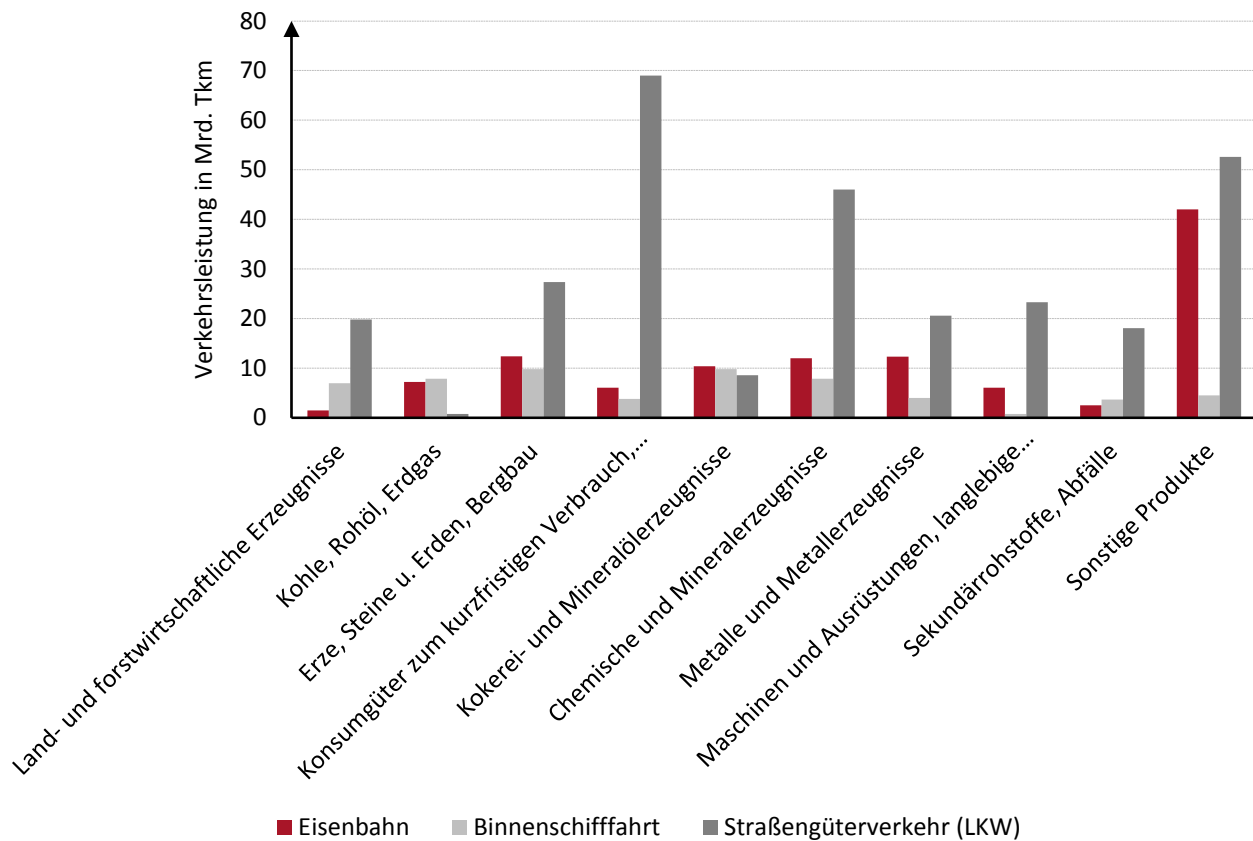
²³⁶ Die Monopolkommission hat die Zusammenhänge und Auswirkungen dieser Eigenschaften auf die Substituierbarkeit von Verkehrsträgern bereits in ihrem 48. Sondergutachten analysiert; vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 48, Bahn 2007, Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr, Baden-Baden 2007, Tz. 67 ff.

²³⁷ Güterverkehrsmärkte wurden bereits im Sondergutachten 48 betrachtet. Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 48, a. a. O., Tz. 102 ff.

²³⁸ Bei Sammelgütertransporten werden Stückgüter, d. h. Einzelsendungen, zu einer Ladung zusammengefasst.

ten die Transportdauer, Flexibilität und abhängig von den Waren die Sicherheit eine übergeordnete Rolle bei der Entscheidung für oder gegen ein Verkehrsmittel spielen. Abbildung 3.1 bildet die Verkehrsverteilung im innerdeutschen Güterverkehr abhängig von den transportierten Waren für das Jahr 2014 ab. Dabei sind die Waren in Hauptgütergruppen unterteilt.

Abbildung 3.1: Verkehrsleistung der Hauptgütergruppen 2014 in Mrd. Tonnenkilometern



Anmerkung: Als sonstige Produkte sind Geräte für die Güterbeförderung, Umzugsgut, Sammelgut und unbekannte Güterarten zusammengefasst

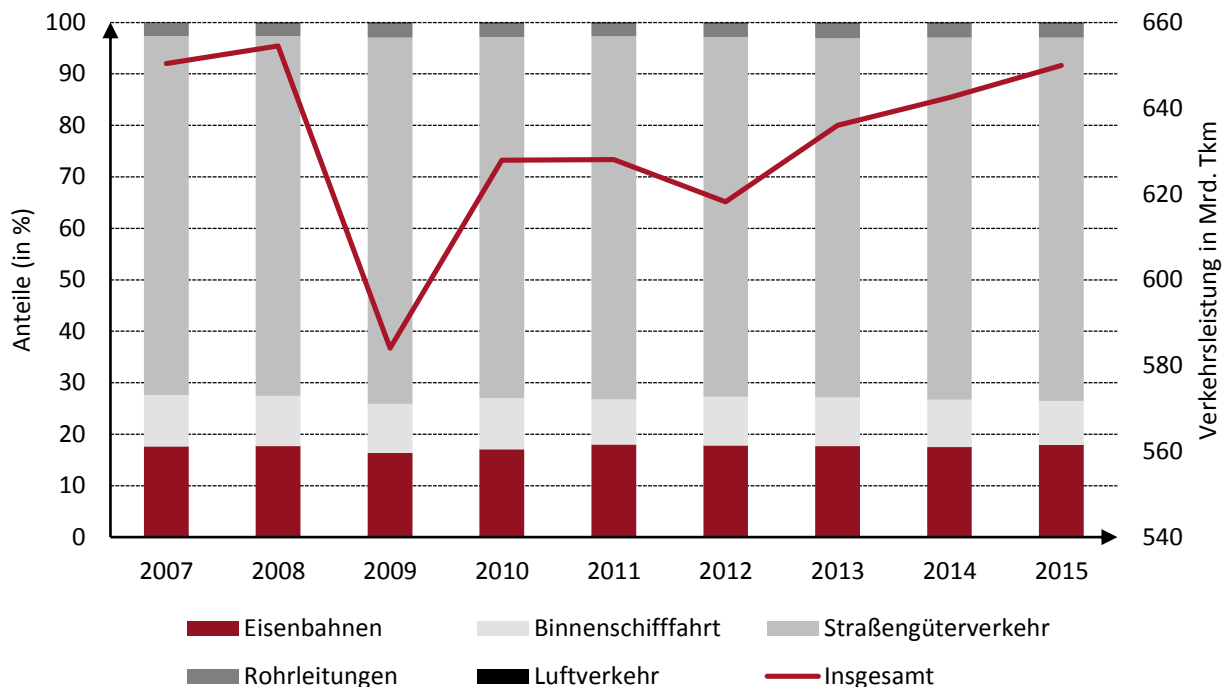
Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Verkehr in Zahlen 2016/17, eigene Darstellung

254. Auffällig ist, dass mit Ausnahme von Kohle, Rohöl, Erdgas sowie Kokerei- und Mineralölzeugnissen dem Straßen-güterverkehr ein Großteil der Verkehrsleistung im Güterverkehr im Jahr 2014 zuzurechnen ist. Durchschnittlich über alle Gütergruppen betrachtet macht der Straßenverkehr 70,3 Prozent der Verkehrsleistung aus. Der SGV hat einen Anteil von 17,4 Prozent an der Verkehrsleistung erbracht. Den Hauptteil der Beförderungsleistung in Tonnenkilometern, d. h. gemessen an der Beförderung einer Tonne über einen Kilometer, wurde somit vom Straßenverkehr erbracht. Am Verkehrsaufkommen, d. h. der Menge an beförderten Waren in Tonnen, hat der Straßenverkehr 2014 mit 80,3 Prozent sogar einen noch höheren Anteil eingenommen.²³⁹ Abbildung 3.2 zeigt die allgemeine Entwicklung der Verteilung der Verkehrsleistung seit 2007 sowie die Entwicklung der gesamten Verkehrsleistung in Mrd. Tonnenkilometern. Nach dem massiven Einbruch der Verkehrsleistung während der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 steigerte sich die Verkehrsleistung im Güterverkehr in Deutschland in den letzten Jahren weiter. Trotz der sich verändernden Gesamtleistung ist die Verteilung auf die Verkehrsträger in den vergangenen Jahren dabei nahezu konstant geblieben. Die Anteile des Straßen-güterverkehrs und des SGV haben sich im vergangenen Jahr nur geringfügig erhöht. Das bedeutet, dass sich auch die

²³⁹ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Verkehr in Zahlen 2016/17, S. 243, 247.

Substituierbarkeit zwischen den Verkehrsträgern in den letzten Jahren nicht bedeutend verändert hat und kein Verkehrsträger im Verhältnis zu den anderen im Durchschnitt stärker von dem Zuwachs im Gütertransportmarkt profitiert hat.

Abbildung 3.2: Entwicklung der Verkehrsleistung im Güterverkehr 2007 bis 2015



Anmerkung: Abgebildet sind die Anteile der Verkehrsträger an der Verkehrsleistung im Güterverkehr sowie die Verkehrsleistung gesamt in Mrd. Tonnenkilometern

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Verkehr in Zahlen 2016/17

3.1.2 Personenverkehr: Marktanteil der Schiene bei sieben Prozent

255. Im Personenverkehr bestehen Substitutionsbeziehungen vor allem zwischen dem Schienenpersonenverkehr, dem Luftverkehr und dem Motorisierten Individualverkehr (MIV). Dabei hängt der Grad der Substitutionsfähigkeit unter anderem stark von der Streckenlänge und der Netzbildungsfähigkeit ab.²⁴⁰

256. Besonders bedeutend ist die Streckenabhängigkeit bei der Austauschbarkeit von Bahnfahrten und Flugverbindungen. Da der Luftverkehr eine deutlich eingeschränkte Netzbildungsfähigkeit aufweist, bestehen Substitutionsmöglichkeiten zwischen dem Flugzeug und der Bahn nur auf einzelnen Relationen.²⁴¹ Meist handelt es sich dabei um spezifische Verbindungen, welche durch die Flugverbindungen vorgegeben werden. Zudem hängen die Substitutionsmöglichkeiten zwischen Flugzeug und Bahn auf diesen Strecken von der Reisezeit ab. Da die Bruttoreisezeiten bei Distanzen zwischen 400 km und 600 km vergleichbar sind, sind die Substitutionsbeziehungen zwischen Flugzeug und Bahn gerade für diese Streckenlängen ausgeprägt. Bei Strecken von geringerer Länge bevorzugen Fahrgäste typischerweise die Bahn, da Flugverbindungen, sofern sie bestehen, durch Sicherheitskontrollen und weitere Zeitfaktoren eine insgesamt längere Reisezeit aufweisen. Bei Strecken mit einer Distanz von über 600 km sollte das Flugzeug zeitliche Vorteile gegenüber der Bahn haben, so dass Bahnfahrten ab einer solchen Distanz bei gegebenem Flugnetz weniger attraktiv erscheinen.²⁴²

²⁴⁰ Vgl. Fn. 234 in diesem Gutachten.

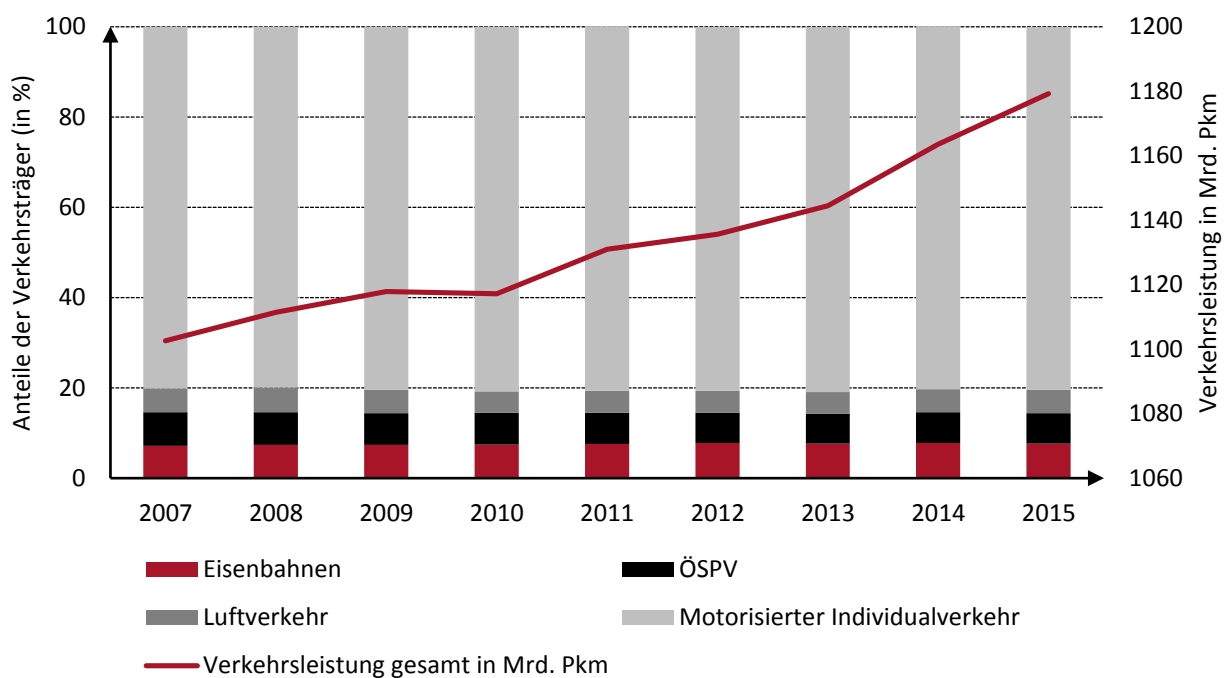
²⁴¹ Es gab im Jahr 2015 genau 25 Flughäfen in Deutschland.

²⁴² Vgl. hierzu Monopolkommission, Sondergutachten 48, a. a. O., Tz. 94 ff.

257. In den vergangenen Jahren sind zudem weitere Verkehrsanbieter auf den Markt gekommen, die zusätzliche Substitutionsbeziehungen zum SPFV hervorbrachten. So gibt es seit 2011 durch die Liberalisierung des Fernbusmarktes eine neue intermodale Konkurrenz für den SPFV. Auf die besondere Rolle des Fernbusses und das Wettbewerbsverhältnis zwischen Bus und Bahn wird in dem anschließenden Abschnitt 3.3 detailliert eingegangen. Ferner hat sich, unter anderem durch die Digitalisierung, auch ein größeres Angebot im Motorisierten Individualverkehr gebildet. Car sharing-Angebote, Mitfahrzentralen und Mietwagen-Angebote, sind über das Internet schnell buchbar und machen im Allgemeinen dem Taxigewerbe Konkurrenz.²⁴³ Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sich durch diese Angebote auch weitere neue Substitutionsbeziehungen zu den Nah- und Fernverkehrsangeboten der Schiene einstellen.

258. Abbildung 3.3 stellt die Entwicklung der Verkehrsverteilung wie auch die Verkehrsleistung im Personenverkehr dar. Die Daten beziehen sich auf Nah- und Fernverkehrsangebote. Bei dem Motorisierten Individualverkehr werden die Individualfahrten mit dem motorisierten Zweirad, dem eigenen oder gemieteten Pkw, wie auch Fahrten über Mitfahrzentralen zusammengefasst. Der öffentliche Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) fasst Fahrten mit Omnibus, Straßenbahn und U-Bahn zusammen. Der Modal Split, d. h. die Verteilung des Transportaufkommens auf den MIV, Eisenbahnen, Luftverkehr wie auch ÖSPV veränderte sich in den vergangenen Jahren geringfügig zum Vorteil des MIV und der Bahnen. Die Anteile des Luftverkehrs und des ÖSPV gingen entsprechend leicht zurück. Insgesamt blieb die Verkehrsverteilung in den vergangenen Jahren nahezu konstant, während die Verkehrsleistung kontinuierlich zunahm und auch weiterhin mit einem Leistungsanstieg zu rechnen ist.

Abbildung 3.3: Entwicklung der Verkehrsleistung und -verteilung im Personenverkehr 2007-2015



Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Verkehr in Zahlen 2016/17; eigene Darstellung

3.2 Finanzierungsrahmen

In engem Zusammenhang mit dem intermodalen Wettbewerb steht der Finanzierungsrahmen, in dem sich die Verkehrsträger bewegen. Der Staat greift mit Finanzierungsmaßnahmen für die einzelnen Verkehrsträger in den ordnungspolitischen Rahmen, aber auch in die Wettbewerbsverhältnisse zwischen dem Schienenverkehr und den weiteren Verkehrsträgern ein. Fraglich ist, inwiefern wettbewerbliche Auswirkungen einzelner Maßnahmen abgeschätzt werden können.

²⁴³ Vgl. Monopolkommission, XXI. Hauptgutachten, Wettbewerb 2016, Baden-Baden 2016, Kapitel 5.

3.2.1 Finanzierung der Verkehrsträger und Einflussnahme des Bundes

259. Für den Bau, Ausbau, Erhalt und Betrieb der Infrastruktur entstehen bei dem Schienenverkehr, der Straße, den Binnenschiffahrtswegen wie auch bei dem Luftverkehr Kosten unterschiedlichen Umfangs. Für diese Kosten kommt teilweise der Bund auf, in dessen Besitz sich ein großer Anteil der Infrastrukturen befindet. Weitere Anteile der Infrastrukturen sind zudem im Besitz der Länder und Kommunen.

260. So ist die Straßeninfrastruktur, d. h. die Bundesfernstraßen, Landesstraßen, Kreisstraßen und Gemeindestraßen mit einer Gesamtlänge von etwa 830.000 km fast ausschließlich in öffentlichem Eigentum.²⁴⁴ Der Bund und die Länder kommen für den Bau und die Aufrechterhaltung eines Großteils der Straßen auf. Bundesfernstraßen werden dabei weitgehend aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert. Im Jahr 2017 belaufen sich die Ausgaben für Bundesfernstraßen auf rund EUR 8,6 Mrd.²⁴⁵ Die weiteren Straßen werden über die Länder finanziert, welche gemäß des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) von dem Bund Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse erhalten (§ 1 GVFG), im Jahr 2017 in Höhe von EUR 1,7 Mrd.²⁴⁶ Demgegenüber erzielt der Bund mit der Kraftfahrzeugsteuer, der Energiesteuer sowie der Lkw-Maut Einnahmen, die von den Straßenverkehrsteilnehmern getragen werden. Die Verkehrsnutzer werden über diese Abgaben teils an den Ausgaben für die Straßeninfrastruktur, teils an den allgemeinen Kosten, insbesondere auch an den von Umweltbelastungen beteiligt. Die Abgaben, welche direkt für die Straßeninfrastruktur verwendet werden, sind die Lkw-Maut sowie 50 Prozent der Mineralölsteuer. Die Nutzung der Maut für die Straßenbaulast ist in § 11 Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) geregelt. Im Jahr 2015 erzielte der Bund mit der Maut Einnahmen in Höhe von EUR 4,37 Mrd. Für 2017 rechnet der Bund mit EUR 4,6 Mrd. und folglich mit einem weiteren Anstieg dieser Einnahmen.²⁴⁷ Die Zweckbindung des Anteils der Mineralölsteuer ist in Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) geregelt. Ansonsten sind die Energiesteuer sowie die Kraftfahrzeugsteuer nicht zweckgebunden. Im Jahr 2017 sollen sich die Einnahmen aus der KFZ-Steuer auf EUR 8,8 Mrd. und die Einnahmen aus der Energiesteuer auf insgesamt EUR 40 Mrd. belaufen.²⁴⁸ Die Einnahmen aus den nicht zweckgebundenen Steuern dienen im Allgemeinen der Deckung des Gesamthaushalts (sog. Non-Affektationsprinzip). Aus Sicht der Nutzer stellen die Steuern jedoch Bestandteile ihrer Kosten für die Nutzung der Straße dar und beeinflussen damit auch die Verkehrsnutzungsentscheidung.²⁴⁹

261. Verantwortlich für die rund 33.400 km Eisenbahnstrecken ist die DB Netz AG. Sie ist für den Bau, die Instandhaltung und den Betrieb der Schienen zuständig. Die Kosten, welche unter anderem durch die Instandhaltung und den Betrieb der Schienenwege entstehen, werden durch den Bund sowie die Infrastrukturnutzungsentgelte von den Nutzern gedeckt. Die DB Netz AG hat im Jahr 2014 durch die Infrastrukturnutzungsentgelte rund EUR 4,6 Mrd. eingenommen, von denen rund zwei Drittel von dem SPNV, ca. EUR 700 Mio. vom SGV und ca. EUR 830 Mio. von dem SPfV erhoben wurden.²⁵⁰ Neben den Infrastrukturnutzungsentgelten haben sowohl Eisenbahnverkehrsunternehmen wie auch die Nutzer der Straßen Abgaben durch die Energiesteuer zu zahlen, welche wiederum die Kostenseite der Eisenbahnverkehrsunternehmen beeinflussen, jedoch nicht direkt vom Bund für die Schieneninfrastruktur genutzt werden. Darüber hinaus tätigt der Bund Ausgaben in die Schienenwege und Eisenbahnen des Bundes.²⁵¹

²⁴⁴ Vgl. Bundesregierung, Beschluss „Infrastrukturgesellschaft Verkehr/Bundesautobahngesellschaft“ vom 8. Dezember 2016, Pressemitteilung vom 9. Dezember 2016.

²⁴⁵ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017), 20. Dezember 2016, BGBl. I S. 3016.

²⁴⁶ Haushaltsgesetz 2017, a. a. O.

²⁴⁷ Statista, Mauteinnahmen in Deutschland, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75600/umfrage/mauteinnahmen-in-deutschland-seit-2005/>, Abruf am 20. Juli 2017.

²⁴⁸ Zudem fällt die Energiesteuer nicht ausschließlich für Straßenverkehrsnutzer an. Die Steuer setzt sich zusammen aus den drei Bestandteilen i) Energiesteuer aus dem Verbrauch von Erdgas, ii) Energiesteuer aus dem Verbrauch von anderen Heizstoffen als von Erdgas und iii) Energiesteuer, sonstiges Aufkommen.

²⁴⁹ Vgl. Tz. 251 ff. in diesem Gutachten.

²⁵⁰ Vgl. BNetzA, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2015, Dezember 2015, S. 30 f.

²⁵¹ Haushaltsgesetz 2017, a. a. O.

262. Die rund 7.300 km Binnenwasserstraßen sind nahezu ausschließlich im Staatsbesitz. Für Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an den Bundeswasserstraßen, für die Erhaltung der verkehrlichen Infrastruktur und die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen gibt der Bund jährlich ca. EUR 1 Mrd. aus, im Jahr 2017 nahezu EUR 1,3 Mrd.²⁵² Aus Gebühren werden insgesamt rund EUR 210 Mio. eingenommen. Dabei gibt es derzeit keine Infrastrukturnutzungsentgelte, wie sie im Schienenverkehr existieren. Jedoch ist entsprechend des Bundesgebührengesetzes geplant, dass Abgaben für die Nutzung der Bundeswasserstraßen eingeführt werden.²⁵³ Eine entsprechende Rechtsverordnung werde erarbeitet. Die Ausgaben für Nutzer der Schifffahrtswege beziehen sich daher auf Energiesteuern und weitere Gebühren für die Nutzung, bspw. von Schleusen, etc.

263. Im Bereich des Luftverkehrs werden Entgelte für die Flughafennutzung und die Flugsicherung erhoben.²⁵⁴ Die Gebühren und Entgelte für die Nutzung der Infrastruktur belaufen sich auf rund EUR 4,6 Mrd.²⁵⁵ Fluggesellschaften werden zudem mit Energiesteuern sowie einer Luftverkehrsteuer belastet. Der Bund trägt zur Erhöhung des Stammkapitals der DFS Deutsche Flugsicherung bei und vergibt Darlehen an Flughafengesellschaften, an denen er beteiligt ist. Im Jahr 2017 belaufen sich die Ausgaben hierfür auf rund EUR 330 Mio.²⁵⁶ Zudem halten Bund und Länder Beteiligungen an den meisten deutschen Verkehrsflughäfen.²⁵⁷

3.2.2 Politische Forderungen nach einer Stärkung des Schienenverkehrs

264. Von Eisenbahnverkehrsunternehmen, Verbänden wie auch einzelnen Parteien wird die Forderung nach einer Verlagerung eines Anteils des Straßenverkehrs auf die Schiene erhoben. Begründet wird dies damit, dass umweltverträgliche Verkehrsträger gefördert werden sollen. Zumeist wird auch ein fairer intermodaler Wettbewerb als Zielsetzung genannt.²⁵⁸ Dabei geht die Forderung nach mehr Verkehr auf der Schiene mit der Vermutung einher, dass der Schienenverkehr im intermodalen Wettbewerb benachteiligt sei, beispielsweise durch die auf der Schiene anfallenden Infrastrukturnutzungsentgelte. Die Forderung nach einer Stärkung der Schiene findet sich auch in dem ERegG vom 29. August 2016.²⁵⁹ Darin ist erstmalig die Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen als Regulierungsziel festgehalten.

265. Um eine Steigerung des Schienenverkehrs zu erreichen, wird insbesondere die Senkung der Trassenpreise diskutiert. Die Berechnung der Infrastrukturnutzungsentgelte im Schienenverkehr findet aktuell entsprechend des Trassenpreissystems 2018 statt.²⁶⁰ Dieses sieht gemäß dem ERegG vor, dass ausgehend von den Grenzkosten, d. h. von den durch den unmittelbaren Zugbetrieb entstehenden Kosten, Vollkostenaufschläge erhoben werden, welche abhängig von

²⁵² Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsplan 2017, www.bundeshaushalt-info.de, Abruf am 20. Juli 2017.

²⁵³ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/3356 vom 29. Dezember 2014.

²⁵⁴ Unter die Entgelte fallen solche für das Starten und Landen, das Abstellen von Flugzeugen sowie die Abfertigung von Fluggästen und Fracht; vgl. auch Monopolkommission, XXI. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 213 ff.

²⁵⁵ Vgl. Bundesverband der deutschen Fluggesellschaften, <http://www.bdf.aero/news-wissenswertes/wussten-sie-schon/infrastruktur/>, Abruf am 20. Juli 2017.

²⁵⁶ Haushaltsgesetz 2017, a. a. O.

²⁵⁷ Vgl. Monopolkommission, XXI. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 245 und Tabelle I.3.

²⁵⁸ Vgl. SPD Bundestagsfraktion, Mehr Verkehr auf die Schiene – die Politik ist am Zug. Impulspapier für einen „Schienenpakt 2030“.

²⁵⁹ § 3 ERegG, vgl. auch Tz. 5. In der Begründung des Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich werden keine hinter dem neuen Regulierungsziel stehenden Gründe genannt.

²⁶⁰ Die DB Netz AG hatte ein neues Trassenpreissystem 2017 vorgeschlagen, welches durch Vorgaben der Bundesnetzagentur angepasst werden musste; vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 45. Im Februar 2017 wurde das darauf hin vorgeschlagene Trassenpreissystem 2018 für die Netzfahrplanperiode 2017/2018 per Beschluss der Bundesnetzagentur genehmigt und ist im Dezember 2016 in Kraft getreten. Die Entgeltbestimmung wird ab der Netzfahrplanperiode 2018/2019 gemäß ERegG von der Bundesnetzagentur ex ante kontrolliert. Hierzu fanden am 24. Mai und 27. Juni 2017 öffentliche mündliche Verhandlungen der Beschlusskammer 10 der Bundesnetzagentur statt, auf deren Basis die Höhe der Gemeinkosten für die Kalkulation für den Zeitraum 2019-2024 festgelegt wurde.

der Tragfähigkeit der Züge den Eisenbahnverkehrsunternehmen angerechnet werden.²⁶¹ Die Infrastrukturnutzungsentgelte machen einen erheblichen Teil der Gesamtkosten der Verkehrsunternehmen aus. Im SPNV entsprechen die Trassen- und Stationsentgelte etwa der Hälfte der Kosten von Eisenbahnverkehrsunternehmen.²⁶² Im SGV machten die Trassenentgelte für einen Musterzug im kombinierten Verkehr²⁶³ im Jahr 2014 beispielsweise rund 20 Prozent der Kosten aus.

266. Die Lkw-Mautkosten machen nur einen Anteil von zehn bis maximal 15 Prozent der Gesamtkosten im gewerblichen Güterkraftverkehr aus.²⁶⁴ Zudem sind sie in den vergangenen Jahren teils rückläufig gewesen und es gibt auch keine Anzeichen, dass in den kommenden Jahren ein signifikanter Anstieg zu erwarten wäre. Bezug nehmend auf die unterschiedlichen Kalkulationsgrundlagen, aber auch auf die unterschiedlichen Kostenbelastungen für die Verkehrsnutzer, argumentieren Eisenbahnverkehrsunternehmen, dass sie gerade durch die Trassenpreise gegenüber den weiteren Verkehrsträgern, insbesondere der Straße, im intermodalen Vergleich benachteiligt würden.

267. In der Diskussion um eine mögliche Reduktion der Trassenpreise gibt es unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Absenkung. Eine besonders starke Senkung liegt vor, wenn auf die Vollkostenaufschläge in der Trassenpreiskalkulation gänzlich verzichtet würde und Entgelte gemäß dem Grenzkostenprinzip festgesetzt würden. Ein weiterer Vorschlag beinhaltet die Halbierung der Trassenpreise. Diese wird von unterschiedlichen Verbänden der Eisenbahnen, wie beispielsweise dem Netzwerk Europäischer Eisenbahnen, gefordert.²⁶⁵ Vorstellbar sind zudem weitere Konzepte, bei denen beispielsweise geringere Aufschläge als die Vollkostenaufschläge auf die Nutzer entfallen würden.²⁶⁶ Alle Möglichkeiten, die Trassenpreise zu reduzieren, führen dabei zu einer Verringerung der Einnahmen der DB Netz AG, welche entsprechend auf eine andere Weise gedeckt werden müssten. Häufig wird dafür eine zusätzliche Subventionierung der Infrastruktur durch den Bund gefordert.

268. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Reduktion der Trassenpreise in einer bestimmten Höhe nicht zu einer Erhöhung der Ausgaben des Bundes in gleicher Höhe führen würde. Für den SPNV bedeuten eine Trassenpreisreduktion und die damit einhergehende Kostenreduktion, dass weniger Regionalisierungsmittel benötigt werden, um den Verkehr zu finanzieren. Damit würde der Bund nicht mehr in dem gegebenen Umfang über die Regionalisierungsmittel und somit über die Aufgabenträger und Eisenbahnverkehrsunternehmen im Nahverkehr einen Anteil der Infrastrukturkosten bewältigen, sondern würde auf direktem Wege in die Infrastruktur investieren. Durch eine Trassenpreisreduktion hat der Bund höhere Ausgaben in die Schienenwege zu tätigen als bisher. Die gesamten Ausgaben in den Eisenbahnsektor werden jedoch durch die einhergehende Reduktion der Regionalisierungsmittel nicht um die Hälfte der bisherigen Trassenpreise, sondern um einen geringeren Betrag als diesen steigen.

269. Im Güterverkehr wurden Maßnahmen zur Stärkung des Schienenverkehrs initiiert.²⁶⁷ Wegen des erwarteten wachsenden Verkehrsaufkommens sollen möglichst mehr Güter über die Schiene transportiert werden. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur unterstützt die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene laut eigenen Angaben bereits durch Milliardeninvestitionen in das Netz, die Entwicklung digitaler Anwendungen zur Kapazitätssteigerung oder die Förderung des kombinierten Verkehrs.²⁶⁸ Ferner wurde zur Stärkung des SGV ein runder Tisch eingesetzt, zu

²⁶¹ Vgl. hierzu Tz. 43 ff. in diesem Gutachten.

²⁶² Vgl. BAG-SPNV, Marktreport SPNV 2015/16, 3. März 2016, S. 39.

²⁶³ Vgl. VDV, Der Schienengüterverkehr muss wettbewerbsfähig bleiben, Positionspapier/ Mai 2015, S. 8. Es ist ferner damit zu rechnen, dass die Höhe der Entgelte auch in Zukunft ansteigen wird.

²⁶⁴ Vgl. Bär, D., <https://www.cducsu.de/themen/der-kostenstruktur-im-gueterkraftverkehr-haben-die-mautkosten-einen-anteil-von-10-bis-15-prozent>, Abruf am 20. Juli 2017.

²⁶⁵ Vgl. Netzwerk Europäischer Eisenbahnen, <http://www.netzwerk-bahnen.de/veroeffentlichungen/mehr-verkehr-auf-die-schiene-durch-umschichtung-von-regionalisierungsmitteln-halbierung-der-trassenpreise-moeglich.html>, Abruf am 20. Juli 2017.

²⁶⁶ Hierzu müssten allerdings die einzelnen Bestandteile der Kostenaufschläge klar abzugrenzen und entsprechend transparent sein.

²⁶⁷ Vgl. Wacket, M., Güterbahn-Offensive soll Straßen und Umwelt entlasten, Reuters, 12. Mai 2017 sowie Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Masterplan Schienengüterverkehr, a. a. O.

²⁶⁸ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesverkehrsministerium setzt "Runden Tisch" zur Stärkung des Schienengüterverkehrs ein, 27. September 2016.

welchem Verbände und weitere Beteiligte eingeladen wurden.²⁶⁹ Gemeinsam ist ein Masterplan zum SGV erarbeitet worden.²⁷⁰ Laut dem Masterplan wird der Bund als Sofortmaßnahme zusätzliche Mittel für die Schieneninfrastruktur bereitstellen, damit die Trassenpreise für den SGV gesenkt werden. Hierfür sind mit Inkrafttreten des Haushalts 2018 Bundesmittel in Höhe von EUR 350 Mio. vorgesehen, welche einer Senkung der Trassenpreise um ca. 50 Prozent entsprechen sollen.²⁷¹ Daneben sollen laut dem Konzept auch die Steuerbelastung der Schiene durch die Stromsteuer, das EEG und den Emissionshandel dauerhaft begrenzt werden.

3.2.3 Volkswirtschaftliche Gesamtkostenrechnung für den Verkehrsmarkt in Deutschland

3.2.3.1 Notwendigkeit eines Vergleichs der Verkehrsträger

270. Die Finanzierungsarten der verschiedenen Verkehrsträger unterscheiden sich deutlich. Einerseits wurden die aktuell bestehenden Steuern aber auch die Infrastrukturnutzungsentgelte im Straßen-, Schienen- wie auch im Luftverkehr und der Schifffahrt zeitlich versetzt eingeführt, sodass sich diese historisch fortentwickelt haben. Andererseits hängen die Finanzierungsarten auch mit der Zuständigkeit des Bundes für die jeweiligen Verkehrsträger zusammen. Während die Privatisierung im Luftverkehr relativ weit vorangeschritten ist, gibt es andere Infrastrukturen, wie beispielsweise die Straße, welche nicht privatisiert sind.²⁷² Bei den staatseigenen Infrastrukturen beteiligt der Bund die Infrastrukturnutzer an den entstehenden Kosten. Gleichzeitig werden Entgeltsysteme eingesetzt, über die zusätzliche Einnahmen für die Nutzung der Verkehrswege generiert werden. Solche Entgelte werden insbesondere bei den Betreibern privatisierter Infrastrukturen erhoben.

271. Auch wenn Abgaben nicht der jeweiligen Verkehrsinfrastruktur angerechnet werden, für die sie eingenommen werden, so können diese mit dem Verkehr einhergehenden Aufwendungen jedoch die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Verkehrsträgern beeinflussen. Mit einer Verzerrung des intermodalen Wettbewerbs ist dann zu rechnen, wenn Entgelte oder Steuern nicht sämtliche Verkehrsträger gleichermaßen belasten. In diesem Fall können die Abgabenhöhen der einzelnen Verkehrsmittel dazu führen, dass ein Verkehrsmittel bevorzugt genutzt wird, welches aus einer volkswirtschaftlichen Betrachtung heraus nicht die optimale Verkehrsentscheidung darstellen würde. Der Staat kann demgemäß mit der Höhe der Abgaben für einen Verkehrsträger dessen Attraktivität aus Sicht der Verkehrsnutzer leiten und beispielsweise dessen Nutzung fördern oder auch einschränken. Für solche staatlichen Eingriffe kann es unterschiedliche Gründe geben. Da sich die Verkehrsträger unter anderem hinsichtlich ihres Schadstoffausstoßes, dem mit dem Verkehr verbundenen Lärm oder auch ihrer Sicherheit unterscheiden, könnten etwa auch umweltpolitische Ziele verfolgt werden.

272. Auch mit der Finanzierung von Investitionen nimmt der Bund auf Verkehrsträger Einfluss. Der verstärkte Ausbau einer Infrastruktur ist gerade in Hinsicht eines erwarteten wachsenden Verkehrsaufkommens notwendig. Sofern eine spezifische Infrastruktur hierbei jedoch mehr gefördert wird als andere, kann der betroffene Verkehrsträger für die Nutzer im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern attraktiver werden. Staatliche Mittel, die dazu dienen eine Infrastruktur zu verbessern, können dementsprechend auch verstärkt Einfluss auf den intermodalen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern nehmen.

273. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist es sinnvoll, die finanziellen Belastungen der Verkehrsträger, aber auch die Finanzierungsmaßnahmen des Bundes, so auszugestalten, dass die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern möglichst gleichwertig gestaltet werden. Faire Wettbewerbsbedingungen schließen dabei ein, dass die Verkehrsnachfrager für die durch die Nutzung der Verkehrswege entstehenden Kosten, wie Instandhaltungskosten für die

²⁶⁹ Vgl. ebenda.

²⁷⁰ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Masterplan Schienengüterverkehr, 23. Juni 2017.

²⁷¹ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Dobrindt: Trassenpreise für Schienengüterverkehr werden um 350 Millionen Euro gesenkt, Pressemitteilung vom 23. Juni 2017. Fraglich ist, ob es sich bei dem Betrag um eine Beihilfe handeln könnte, vgl. hierzu auch Abschnitt 2.3.2 in diesem Gutachten.

²⁷² Vgl. Infras/Fraunhofer ISI, Verkehrsträgeranalyse, Kosten, Erträge und Subventionen des Straßen-, Schienen- und Luftverkehrs in Deutschland, Endbericht, Zürich/Karlsruhe, 13. April 2010., S. 29.

Nutzung der Verkehrswege, Umweltkosten, etc., in gleicher Weise aufkommen. Entweder sollten die Nutzer für alle durch den jeweiligen Verkehr entstehenden Kosten aufkommen oder sie sollten in gleicher Weise für eine relative Höhe der Kosten aufkommen. Ein entsprechend ausgestalteter intermodaler Wettbewerb führt dazu, dass die Verkehrsnutzer den für sie geeigneten Verkehrsträger vorziehen und sich somit eine effiziente Allokation auf den Verkehrsmärkten bildet.

274. Durch die unterschiedlichen Finanzierungssysteme und Zuständigkeiten ist es allerdings schwierig, einen Überblick über die einzelnen Verkehrsträger und ihre effiziente Auslastung zu erhalten. Insbesondere die Frage, welcher Verkehrsträger sich selbst trägt, wird in diesem Zusammenhang oft diskutiert. Dabei geht es darum, die entstehenden Kosten eines Verkehrsträgers mit den für die Nutzung erbrachten Abgaben zu vergleichen.

275. Mehrere Studien haben sich mit dieser Frage auseinandergesetzt und kommen dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen. Das Faktenpapier Straße-Schiene des IGES Instituts²⁷³ kommt beispielsweise zu dem Schluss, dass die Straße ihre Kosten deckt, während dies für die Schiene nicht gilt. Die Busse, Personen- und Lastkraftwagen kommen laut der Kalkulation durch die Lkw-Maut und die zu zahlenden Steuern für die (internen²⁷⁴) Kosten, welche beim Verkehrsträger Straße entstehen, vollständig auf und überdecken teils sogar die Kosten. Die Studie des INFRAS und Fraunhofer Institut²⁷⁵ kommt in einem um den Luftverkehr erweiterten Vergleich zu dem Ergebnis, dass unter zusätzlicher Berücksichtigung von Unfall- und Umweltkosten kein Verkehrsträger für die entstehenden Kosten vollständig aufkommt. Den besten Kostendeckungsgrad weist danach der Luftverkehr auf. Die Studie der PLANCO Consulting GmbH²⁷⁶, welche den Schienen-, Straßen- und Binnenschiffverkehrsverkehr vergleicht, betont hingegen die Besonderheiten der Wasserwege, insbesondere auch die Funktionen der Wasserwege, welche weder bei der Straße noch bei der Schiene vorlägen. Hierzu zählten Hochwasserabfuhr, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Bewässerung, Kraftwerksnutzung, Fischerei, ökologische Biotopfunktionen sowie Erholungs- und Freizeitaktivitäten.²⁷⁷ Die Wasserwege produzierten somit einen weiteren, nicht verkehrsbedingten Nutzen. Eine weitere Studie wird derzeit im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) erstellt. Diese soll eine umfänglichere Darstellung der externen Kosten²⁷⁸ der einzelnen Verkehrsträger beinhalten und hat zum Ziel, einen ökonomischen und ökologischen Vergleich der Verkehrsträger zu erarbeiten. Im Vergleich zu den bestehenden Studien, die im Auftrag des Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V., der Initiative „Luftverkehr für Deutschland“ oder der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost²⁷⁹ verfasst wurden, ist die vom UBA beauftragte Verkehrsträgeranalyse die Erste, welche nicht im Auftrag eines Verbandes erstellt wird.

276. Die unterschiedlichen Ergebnisse der bereits abgeschlossenen Studien resultieren einerseits daraus, dass teils nur ein Anteil der Verkehrsträger verglichen wurde, teils daraus, dass gerade für einen oder nur einige Verkehrsträger ein größerer Umfang an empirischen Daten vorlag. Insbesondere unterscheiden sich die Studien in dem Umfang der anzurechnenden Kosten oder auch hinsichtlich der Berücksichtigung von Steuereinnahmen. Ein einheitlicher Überblick über alle Verkehrsträger mit einer Berücksichtigung der selben Kostengrößen existiert aktuell nicht. Dieser wäre jedoch hilfreich, um Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Systeme machen zu können. Dabei stehen das Zusammenspiel der Verkehre und ihre Nutzung im Vordergrund. Effizient ist eine Verteilung, bei welcher die Verkehre beson-

²⁷³ Vgl. IGES, Faktenpapier Straße-Schiene, Studienbericht, Berlin, 2015.

²⁷⁴ Kosten der Infrastrukturnutzung, welche bei den Nutzern selbst anfallen, sind interne Kosten. Im Gegenteil hierzu bezeichnen externe Kosten alle Kostenaspekte, welche der Allgemeinheit entstehen.

²⁷⁵ Vgl. Infrac/Fraunhofer ISI, Verkehrsträgeranalyse, Kosten, Erträge und Subventionen des Straßen-, Schienen- und Luftverkehrs in Deutschland, Endbericht, Zürich/Karlsruhe, 13. April 2010.

²⁷⁶ Vgl. PLANCO, Verkehrswirtschaftlicher und ökologischer Vergleich der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße, Endbericht, Essen, November 2007.

²⁷⁷ Vgl. PLANCO, Verkehrswirtschaftlicher und ökologischer Vergleich der Verkehrsträger Straße, Bahn und Wasserstraße, Binnenschifffahrt ZfB, Ausgabe 6, 2008, S. 22.

²⁷⁸ Vgl. Fn. 274 in diesem Gutachten.

²⁷⁹ Auftraggeber der IGES Studie ist der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V. Die Infrac Studie entstand im Auftrag der Initiative „Luftverkehr für Deutschland“ und die PLANCO Studie im Auftrag der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, vertreten durch die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost.

ders genutzt werden, die für den entsprechenden Einsatz auch am besten geeignet sind. Ein Verkehrsträgervergleich ist zudem relevant, um die Belastung der einzelnen Verkehrsträger abgrenzen zu können und die Einführung, die Höhe oder auch die Abschaffung von Entgelten wie auch Belastungen einzelner Verkehrsträger mit Steuern organisieren zu können. Das Fehlen einer solchen Überprüfung wird der Politik bei der Setzung spezifischer Ziele im Verkehr angelastet. Beispielsweise kritisierte der Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt e. V. in Anlehnung an die aktuelle Diskussion eine pauschale Kostensenkung im SGV, da bisher keine Analyse vorliege, welche die mit der Trassenpreissenkung bezweckte Verkehrsverlagerung von der Straße zur Schiene nachweisen könne.²⁸⁰

3.2.3.2 Erkenntnisse über die volkswirtschaftlichen Kosten der einzelnen Verkehrsträger fehlen

277. Um einen umfassenden Überblick über die Verkehrsträger und einen Vergleich dieser zu erhalten, ist eine volkswirtschaftliche Gesamtkostenrechnung notwendig. Hierbei werden sämtliche Kosten und der durch den Verkehr entstehende Nutzen gegenübergestellt. Diese Kosten-Nutzen-Abwägung umfasst nicht nur die unmittelbar zurechenbaren Kosten und Nutzen, sondern auch die Effekte auf Dritte, sogenannte externe Effekte, die von dem einzelnen Verkehrsträger ausgehen.

278. Unmittelbar zurechenbare Kosten und Nutzen sind solche, die dem Nutzer des Verkehrsträgers entstehen. Externe Kosten und externer Nutzen entstehen hingegen bei Dritten, etwa wenn die Abgase und der Lärm der Autos die Anwohner einer Straße belasten. Bei den meisten Verkehrsträgern ist damit zu rechnen, dass vor allem negative externe Effekte entstehen und der externe Nutzen eher gering ist. Externe Kosten ergeben sich beispielsweise auch im Zusammenhang mit Unfällen. Besonders ausgeprägt dürften die Auswirkungen der Verkehrsträger auf die Umwelt sein.

279. Zum Teil wird versucht, die externen Effekte eines Verkehrsträgers bei der Bestimmung der Nutzungsentgelte für die Infrastruktur zu beachten. Bei den Mautgebühren für Lkw sollte bereits 2013 nach Maßgabe der Richtlinie 1999/62/EG²⁸¹ die Anrechnung externer Kosten der Lärmbelästigung und Luftverschmutzung berücksichtigt werden. Dabei ergab die Wegekostenrechnung, dass die externen Kosten aus der verkehrsbedingten Lärmbelastung nicht vorgenommen werden konnte, da die notwendigen zeitbezogenen Daten nicht vorlagen.²⁸² Die externen Kosten der Luftverschmutzung werden hingegen bei der Lkw-Maut einkalkuliert (§ 3 BFStrMG).

280. Auch in Studien zum Vergleich einzelner Verkehrsträger wurden spezifische externe Kosten berücksichtigt. So wurden beispielsweise bei der Verkehrsträgeranalyse des INFRAS und Fraunhofer Institut für System und Innovationsforschung (ISI)²⁸³ ebenso wie auch bei der Wegekostenrechnung externe Kosten zur Umwelt und Unfällen beachtet. In einer Studie zum Verkehrsträgervergleich zwischen Binnenschifffahrt, Schienenverkehr und Straße²⁸⁴ sollten als externe Kosten Unfälle (Verkehrssicherheit), Verkehrslärm, Klimagase, Luftschadstoffe sowie Landschaftszerschneidung und Flächenverbrauch aufgegriffen werden. Die verwendeten Daten wurden eigens für die Studie erhoben. Gerade bei den Kosten der Landschaftszerschneidung und dem Flächenverbrauch stellten die Auftragnehmer fest, dass diese durch das fehlende Datenmaterial nicht ermittelt und somit nur schwer im Vergleich berücksichtigt werden konnten.²⁸⁵ Eine aktuelle Studie des IGES geht in einem Vergleich der Infrastrukturnutzungsentgelte und Besteuerungslasten der Straße und Schiene ausschließlich auf die internen Kosten ein. Die Auftragnehmer betonen, dass mit der Studie lediglich ein finanzieller Überblick gegeben werden soll und eine Berücksichtigung der externen Kosten den Rahmen der Studie übersteigen würde.²⁸⁶

²⁸⁰ Vgl. bspw. N. N., Deutsche Binnenschiffer sind wütend, Nordwest Zeitung, 12. Juni 2017.

²⁸¹ Richtlinie 1999/62/EG, ABl. L 187 vom 20. Juli 1999.

²⁸² Vgl. Alfen Consult GmbH, Weimar & Leipzig/AVISO GmbH/Institut für Verkehrswissenschaft, Westfälische Wilhelms Universität Münster, Wegekostenrechnung 2013-2017, Endbericht, 25. März 2014, S. 28.

²⁸³ Vgl. Infrac/Fraunhofer ISI, Verkehrsträgeranalyse 2010, a. a. O.

²⁸⁴ Vgl. PLANCO, Verkehrswirtschaftlicher und ökologischer Vergleich der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße, a. a. O.

²⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 26.

²⁸⁶ Vgl. IGES, Faktenpapier Straße-Schiene, a. a. O., S. 50.

281. Festzuhalten bleibt, dass die Erfassung aller entstehenden direkt zurechenbaren und externen Kosten für jeden Verkehrsträger nahezu ausgeschlossen ist. Um dennoch eine möglichst umfängliche volkswirtschaftliche Analyse durchführen zu können, sollten bestimmte Kostengrößen abgegrenzt werden, bei denen für sämtliche Verkehrsträger Datenmaterial vorliegt.

282. Eine solche Analyse ist möglich, sofern in einem ausreichenden Umfang für alle Verkehrsträger entsprechende Daten erhoben werden können. Eine relativ umfängliche Darstellung externer Kosten und Nutzen der unterschiedlichen Verkehrsträger gibt es beispielsweise für die Schweiz. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) erstellte zuletzt 2016 eine Übersicht zu den externen Kosten und Nutzen für den Schienen-, Straßen- und Luftverkehr sowie für die Binnenschifffahrt in der Schweiz.²⁸⁷ Die verwendeten und eigens für die Analyse ermittelten Daten beziehen sich auf den Zeitraum 2010 bis 2013. Als externer Nutzen wurden insbesondere gesundheitliche Vorteile durch Langsamverkehr, d. h. Fuß- und Fahrradverkehr, mitberücksichtigt. Als externe Kosten wurden in der Analyse luftverschmutzungsbedingte Schäden, wie Gesundheits- und Gebäudeschäden, Ernteauffälle, Waldschäden sowie Biodiversitätsverluste berücksichtigt. Darüber hinaus wurden die Kosten für Lärm, Klimaerwärmung, Natur- und Landschaftskosten, Bodenschäden durch toxische Stoffe, Belastungen aus vor- und nachgelagerten Prozessen, Unfallkosten und weitere Zusatzkosten in städtischen Räumen kalkuliert. Die berechneten und von ARE veröffentlichten externen Kosten und Nutzen fließen in die Transportrechnung zum Verkehr in der Schweiz ein.²⁸⁸ Die Transportrechnung wurde für das Jahr 2005 erstellt und seither kontinuierlich aktualisiert. Seit dem Jahr 2010 beinhaltet die Rechnung neben dem Straßen- und Schienenverkehr den Luft- und Schiffsverkehr und berücksichtigt zudem den Langsamverkehr. Die vom Bundesamt für Statistik erstellte „Kosten und Finanzierung des Verkehrs“-Statistik soll dabei als Grundlage für verkehrspolitische Entscheidungen dienen.²⁸⁹

283. Für die deutschen Verkehrsmärkte gibt es derzeit noch keine mit der Schweizer Transportrechnung vergleichbare Datengrundlage sowie Analyse. Die bestehenden Studien für den deutschen Verkehrsmarkt decken immer nur einen Teil der externen Kosten oder nur einen Teil der Verkehrsmärkte ab, da sie sich auf spezielle Verkehrsträger konzentrieren. In diesem Zusammenhang sind die Ergebnisse der im Auftrag des UBA erstellten Analyse von Interesse.

284. Da eine umfängliche und alle Verkehrsträger umfassende Analyse zu dem deutschen Verkehrsmarkt derzeit nicht existiert, sind die Auswirkungen einzelner Finanzierungsmaßnahmen des Bundes nicht absehbar. Insbesondere kann ohne einen solchen Überblick nicht nachgewiesen werden, ob bzw. in welchem Umfang eine Reduktion der Trassenpreise eine Verbesserung der intermodalen Wettbewerbssituation bedingt. Ob der Schienenverkehr derzeit zu viel oder zu wenig gefördert wird, kann nicht abschließend beurteilt werden.

285. Zur besseren Übersicht über die Verkehrsträger empfiehlt die Monopolkommission daher eine Datenerhebung und Darstellung über eine neutrale Stelle, ähnlich der Schweiz. Um einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu erreichen, sollte auf dieser Basis die Bestimmung von Netzentgelten und Zuordnungen von Steuern hinsichtlich der Verkehrsträger erfolgen.

3.3 Der liberalisierte Fernbusmarkt

286. Seit viereinhalb Jahren wird das allgemeine Personenfernverkehrsnetz in Deutschland durch Fernbusverbindungen ergänzt. Mit Inkrafttreten der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) war zum 1. Januar 2013 die seit 1935 bestehende gesetzliche Marktzutrittsbarriere für Fernbusverbindungen zugunsten des Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern beseitigt worden. Nach alter Fassung des PBefG galt der fahrplanmäßige Fernbusverkehr grundsätzlich als unzulässig, wenn auf einer Strecke eine befriedigende Verkehrsbedienung durch die Eisenbahn sichergestellt war („Doppel- oder Parallelverbindungsverbot“).

²⁸⁷ Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung, Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2010 bis 2013, Dezember 2016.

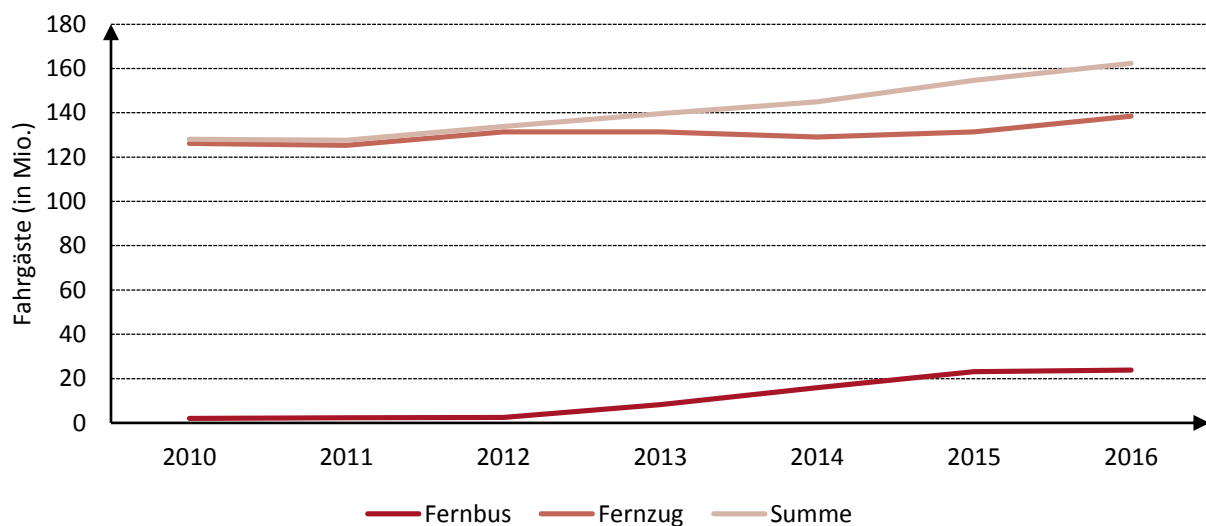
²⁸⁸ Vgl. Bundesamt für Statistik, Kosten und Finanzierung des Verkehrs, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/kosten-finanzierung.html>, Abruf am 20. Juli 2017.

²⁸⁹ Vgl. Bundesamt für Statistik, Kosten und Finanzierung des Verkehrs, Strasse und Schiene 2013, 11. Oktober 2016.

287. Die Monopolkommission hat die wiederholt von ihr geforderte Liberalisierung durch Zulassung eigenwirtschaftlicher Verkehre mit Fernbussen begrüßt.²⁹⁰ Der nun bestehende Wettbewerb zwischen systemisch unterschiedlichen Verkehrsträgern optimiert den Verkehrsmix einer Volkswirtschaft. Kann ein Verkehrsträger eine bestimmte Relation besser bedienen als etwa die Eisenbahn, ist es volkswirtschaftlich effizient, wenn die Verbindung durch den Anbieter mit dem besten Angebot bedient wird. Fernbusse haben auf vielen Relationen einen Kostenvorteil gegenüber der Bahn²⁹¹, sind international interoperabel und weisen eine größere Flexibilität auf. Die Vorzüge der Bahn sind ein höherer Reisekomfort und in aller Regel eine größere Reisegeschwindigkeit. Sind Verbraucherpräferenzen hinreichend heterogen, kann das Angebot parallel verkehrender Systeme effizient sein und der Schienenpersonenverkehr durch ein Fernlinienbusnetz nutzenstiftend ergänzt werden. Durch die systemischen Vorteile des Fernbusses können zusätzliche Halte und Relationen in das Verkehrsnetz integriert werden, welche die Eisenbahn wegen fehlender Schieneninfrastruktur oder aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht (mehr) bedient.

288. Die schnelle Entwicklung des Marktes seit der Liberalisierung deutet darauf hin, dass durch eigenwirtschaftliche Linienverkehre im Fernbussegment erhebliche Wohlfahrtsgewinne realisiert werden konnten. Im Vergleich zu 2012 hat sich die Zahl der in Fernbussen beförderten Fahrgäste von 2,5 Mio. auf 24 Mio. fast verzehnfacht (vgl. Abbildung 3.4). Der Anteil des Fernbusses am Fernlinienpersonenverkehr (Personenfernverkehr mit Bahnen und Bussen) ist von unter 2 Prozent auf rund 15 Prozent gestiegen.

Abbildung 3.4: Entwicklung der Fahrgastzahlen im Linienfernverkehr



Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8, Reihe 3.1); eigene Darstellung

289. Trotz der rasant wachsenden Beförderungszahlen im Fernbusverkehr blieb das Fahrgastaufkommen im Schienenfernverkehr zunächst nahezu konstant und erreichte im vergangenen Jahr einen Rekordwert von 138,5 Mio. Reisenden. Aus der Entwicklung der Fahrgastzahlen lässt sich allerdings nicht schließen, dass zwischen den beiden Verkehrsträgern kein Substitutionswettbewerb herrscht. Ursächlich für die steigende Beförderungsleistung dürften auch die Preisoffensiven der Deutschen Bahn AG sein, die als direkte Reaktion auf die Fernbuskonkurrenz zu verstehen sind.²⁹²

²⁹⁰ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 69, a. a. O., Tz. 190; Sondergutachten 55, a. a. O., Tz. 101; Sondergutachten 48, a. a. O., Tz. 228 ff.

²⁹¹ Vgl. Evangelinos, C./Mittag, M./Obermeyer, A., Die ökonomischen Risiken einer zu naiven Marktliberalisierung – der Fall des deutschen Fernbusmarktes, a. a. O.

²⁹² Vgl. Abschnitt 3.3.4 in diesem Gutachten.

3.3.1 Auf dynamischen Wettbewerb folgt Konsolidierung

290. Aufgrund der rechtlichen Eintrittsbarrieren vor der Markttöffnung erstreckte sich der innerdeutsche Fernbuslinienverkehr auf nur wenige Relationen, darunter vorrangig Zubringerverkehre zu Flughäfen. Eine historisch bedingte Ausnahme betraf Verbindungen zwischen West-Berlin und dem Gebiet der alten Bundesländer, die von der Berlin Linien Bus GmbH (Berlin Linien Bus), einem Unternehmen der Deutschen Bahn AG, betrieben und nach der Wiedervereinigung aufrechterhalten wurde. Zudem betreibt die Deutsche Bahn AG seit 2009 den IC Bus, der in den Schienenverkehrsplan und die Tarif- und Buchungssysteme der Deutschen Bahn integriert ist. Ein weiteres etabliertes Fernbusunternehmen ist die Deutsche Touring GmbH, die vor der Öffnung des Marktes ausschließlich auf internationalen Relationen operierte.

291. Infolge der Zulassung eigenwirtschaftlicher Fernbusverkehre hat sich in kürzester Zeit lebhafter Wettbewerb eingestellt.²⁹³ Neben den etablierten Fernbusunternehmen, die ihr Angebot ausgedehnt bzw. auf innerdeutsche Verbindungen ausgeweitet haben, sind neue Anbieter in den Markt eingetreten. Vorreiter waren die DeinBus.de GmbH (DeinBus) und die MeinFernbus GmbH (MeinFernbus), die bereits 2011 bzw. 2012 in den Markt eingetreten und mit Inkrafttreten der Gesetzesnovelle stark expandiert sind. Anfang 2013 folgten die neugegründete FlixBus GmbH (Flixbus) und das britische Transportunternehmen National Express unter der Marke City2City. Der ADAC Postbus (Postbus), ein Gemeinschaftsunternehmen der Deutschen Post AG und des ADAC, nahm im November 2013 den Betrieb auf. Bereits 2014 setzte eine erste Marktbereinigung mit dem Marktaustritt von City2City und dem Rückzug des ADAC aus dem Gemeinschaftsunternehmen mit der Deutschen Post AG ein. Der letzte größere Markteintritt erfolgte durch Megabus, einer Marke der britischen Stagecoach Group. Im Februar 2015 entstand mit Übernahme des Marktführers MeinFernbus durch den größten Verfolger Flixbus ein dominanter Anbieter, der seine Stellung durch den Zukauf der Konkurrenten Megabus und Postbus im Jahr 2016 weiter ausbauen konnte.²⁹⁴ Mit Betriebsaufgabe der Berlin Linien Bus GmbH verließ der letzte größere Wettbewerber Ende 2016 den Markt. Im selben Jahr nahmen Hellö, die Fernbusse der Österreichischen Bundesbahn, und der tschechische RegioJet den Fernbusbetrieb in Deutschland auf. Ihr Marktanteil ist jedoch gering. Ende April 2017 meldete mit der Deutschen Touring GmbH der zweitgrößte Marktteilnehmer Insolvenz an.²⁹⁵ Nach weniger als einem Jahr im deutschen Markt gab Hellö im Mai 2017 die Übernahme durch Flixbus bekannt.²⁹⁶ Neben den genannten Anbietern existieren zahlreiche lokale Fernbusunternehmen, die auf einzelnen Linien operieren, jedoch über kein überregionales Streckennetz verfügen.

292. Die bereits 2014 einsetzende Konsolidierung schlägt sich in einer stetigen Zunahme der Marktkonzentration nieder (vgl. Abbildung 3.5). Im Oktober 2013 waren mit MeinFernbus, Flixbus und Berlin Linien Bus noch drei größere Anbieter tätig, die etwa 75 Prozent des Marktes abbildeten. Durch Übernahmen und Marktaustritte hat Flixbus in nur viereinhalb Jahren einen Marktanteil von etwa 92 Prozent auf sich vereinigen können. Der größte verbleibende Wettbewerber war im Juli 2017 die insolvente Deutsche Touring mit einem Marktanteil von lediglich rund 2,5 Prozent.

293. Kennzeichnend für die ersten Jahre seit der Markttöffnung war ein intensiver Preiswettbewerb, infolgedessen die Umsatzerlöse je Fahrgastkilometer zunächst zurückgegangen sind.²⁹⁷ Eine deskriptive Auswertung von streckenspezifischen Ticketpreisen von November 2014 belegt, dass auf Routen mit mehreren Anbietern tendenziell günstigere Preise vorherrschten als auf Routen mit nur einem Fernbusanbieter.²⁹⁸ Dies galt insbesondere auf Relationen, wo die seinerzeit

²⁹³ Für eine detaillierte Darstellung der Marktentwicklung seit Liberalisierung vgl. Bundesamt für Güterverkehr, Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2016, https://www.bag.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Marktbeobachtung/Sonderberichte/SB_Fernbus_2016.pdf?__blob=publicationFile, Kapitel 3, Abruf am 20. Juli 2017.

²⁹⁴ Das Bundeskartellamt hat die Zusammenschlussvorhaben nicht geprüft, da die beteiligten Unternehmen die geltenden Umsatzen-schwellen der Fusionskontrolle nicht überschreiten; vgl. BKartA, Das Bundeskartellamt stellt klar: Fusion von Fernbusunternehmen nicht vom Bundeskartellamt geprüft, Pressemitteilung vom 3. August 2016 zur Übernahme der Deutsche Post Mobility GmbH durch die FlixBus GmbH.

²⁹⁵ Vgl. Fockenbrock, D., Das nächste Opfer im Fernbusmarkt, Handelsblatt Online, 3. April 2017.

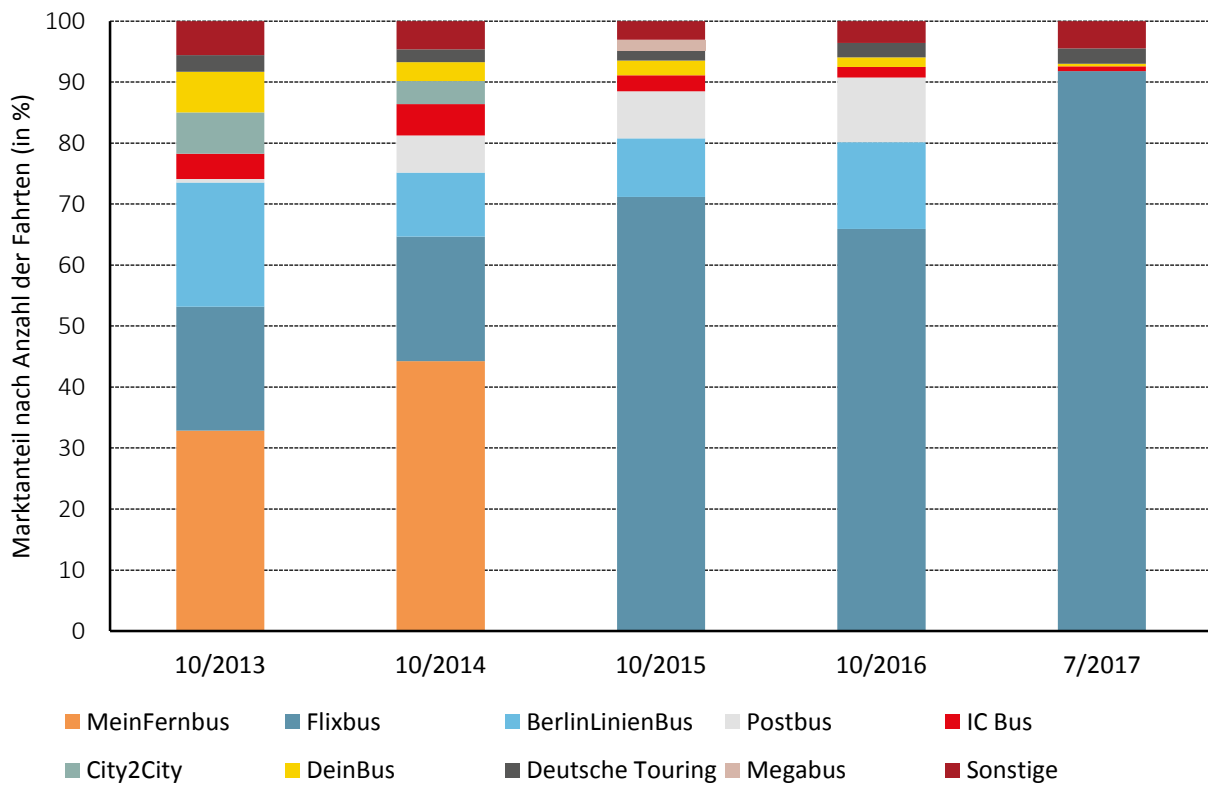
²⁹⁶ Vgl. Kuntz, M., Aber Hellö, Süddeutsche Zeitung Online, 22. Mai 2017.

²⁹⁷ Vgl. IGES Institut, Zwei-Jahres-Bilanz: Fernbusanbieter liefern sich starken Konkurrenzkampf - Bis zu 20 Millionen Fahrgäste erwartet, Pressemitteilung vom 9. Dezember 2014.

²⁹⁸ Vgl. Dürr, N./Hüschelrath, K., Competition in the German Interurban Bus Industry: A Snapshot Two Years After Liberalization, Competition and Regulation in Network Industries 16(3), 2015, S. 188-218.

größten Anbieter MeinFernbus und Flixbus in direkter Konkurrenz zueinander standen. Eine ökonometrische Analyse auf der gleichen Datenbasis zeigt, dass die Ticketpreise mit jedem zusätzlichen Anbieter um durchschnittlich 5,6 Prozent sanken.²⁹⁹ Die Preisauflagen auf Relationen mit nur einem Anbieter bzw. zwei Anbietern betrugen im Durchschnitt 22,8 bzw. 10,3 Prozent im Vergleich zu Verbindungen mit mindestens vier Wettbewerbern. Die Studie gelangt ferner zu dem Ergebnis, dass insbesondere direkter Wettbewerb zwischen MeinFernbus und Flixbus zu günstigeren Ticketpreisen geführt habe und von der Fusion beider – zumindest kurzfristige – Preiserhöhungen zu erwarten waren.

Abbildung 3.5: Marktanteile ausgewählter Fernbusanbieter



Quellen: Simplex Fernbus-Report (verschiedene Ausgaben); eigene Darstellung

294. Mittlerweile hat ein einzelner Anbieter eine starke Position im Fernbussegment. Infolge der Konsolidierung ist die direkte Konkurrenz durch parallel verkehrende Anbieter auf vielen Relationen entfallen. Daraus ergibt sich für Flixbus ein größerer Gestaltungsspielraum und die Möglichkeit, höhere Preise durchzusetzen. Gleichzeitig sinkt der Anreiz, sich durch innovative Angebote von der Konkurrenz abzusetzen, um Marktanteile zu gewinnen. Bedingt durch die hohe Preissensitivität der Fernbuskunden sowie den intermodalen Wettbewerb mit alternativen Verkehrsträgern, wie etwa der Bahn oder Mitfahrdiensten bzw. dem motorisierten Individualverkehr, dürfte der Spielraum trotz fehlenden intra-modalen Wettbewerbs begrenzt sein.

295. Im Rahmen der Konsolidierung konnte durch optimierte Fahrpläne und die Zusammenlegung von Parallelverkehren die Auslastung der Fernbusse gesteigert werden.³⁰⁰ Eine höhere Auslastung senkt die durchschnittlichen Kosten pro Fahrgast und führt somit zu Effizienzgewinnen. Allerdings ist fraglich, ob die Kosteneinsparungen aufgrund des reduzierten Wettbewerbsdrucks an die Endkunden weitergereicht werden und einen spürbaren Effekt auf die Ticketpreise haben.

²⁹⁹ Vgl. Dürr, N./Heim, S./Hüschelrath, K., Deregulation, Competition, and Consolidation: The Case of the German Interurban Bus Industry, *Journal of Transport Economics and Policy* 50(2), 2016, S. 164-188.

³⁰⁰ Vgl. IGES Institut, Fernbusmarkt: verhaltenes Wachstum im ersten Quartal, Pressemitteilung vom 25. April 2017.

296. Bisher liegen nach Kenntnisstand der Monopolkommission keine detaillierten empirischen Studien zur Preisentwicklung seit der starken Zunahme der Marktkonzentration vor. Die Marktanalyse des Bundesamtes für Güterverkehr für das Jahr 2016 findet bislang keine Anzeichen für Preissteigerungen.³⁰¹ Außerdem seien weiterhin vielfältige Aktionspreise, Gutschein- und Rabattaktionen zu beobachten. Nach Aussage des IGES Instituts hingegen hätten sich die Normalpreise im Fernbusverkehr innerhalb des letzten Jahres um rund 13 Prozent verteuert.³⁰² Aktionspreise seien zwar auf demselben Preisniveau geblieben, würden jedoch seltener angeboten. Ein Vergleich von Ticketpreisen auf 20 ausgewählten Fernbusrelationen zwischen April 2015 und April 2017 weist einen Preisanstieg von durchschnittlich 11,4 Prozent aus.³⁰³

297. Da es derzeit unwahrscheinlich erscheint, dass die aktuell im Markt tätigen Unternehmen massiv Marktanteile zurückgewinnen können, hängt die zukünftige Entwicklung des Fernbusmarktes stark davon ab, ob neue Marktteilnehmer eintreten. Die Monopolkommission hält Markteintritte dank der niedrigen rechtlichen und wirtschaftlichen Markteintrittsbarrieren auch zukünftig für nicht ausgeschlossen. Allerdings ist in absehbarer Zeit nicht damit zu rechnen, dass sich ein starker Wettbewerber neben Flixbus etablieren kann. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass selbst Markteintritte finanzstarker Akteure mit Erfahrung aus ausländischen Fernbusmärkten wenig erfolgreich verlaufen sind. Selbst wenn sich deutlich höhere Preise im konsolidierten Markt einstellen und einen Markteintritt lukrativer erscheinen lassen, kann der Marktführer Flixbus gezielt auf neue Wettbewerber reagieren. Da sowohl Streckenangebote als auch Preise und Konditionen beobachtbar sind, stellen Niedrigpreise und Rabattaktionen auf betroffenen Relationen eine geeignete Abwehrstrategie gegen neu entstehende Konkurrenz dar.³⁰⁴ Im Wissen, dass der Marktführer umgehend reagieren kann, sind Markteintritte für potenzielle Wettbewerber somit wenig aussichtsreich.

3.3.2 Fernlinienbusse ergänzen den Schienenpersonenfernverkehr

298. Seit 2013 sind die Linienanzahl und die Fahrtenfrequenz massiv gewachsen (vgl. Abbildung 3.6).³⁰⁵ Im ersten Monat nach der Marktöffnung bestanden 63 Linien. Bis Dezember 2015 stieg die Zahl kontinuierlich auf 324, was einer Steigerung von über 400 Prozent entspricht. In den Folgemonaten zeigte sich erstmals ein leicht rückläufiger Trend, gefolgt von einem deutlichen Einbruch im November 2016. Verantwortlich hierfür waren der Rückzug von Berlin Linien Bus und der Abbau paralleler Verbindungen bei Flixbus nach der Fusion mit MeinFernbus und der Übernahme des Postbusses. Seit April 2017 ist das Linienangebot wieder leicht gewachsen, was jedoch vorrangig auf saisonale Linienverkehrs zu touristischen Zielen zurückzuführen ist.³⁰⁶ Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der wöchentlichen Fahrtenfrequenz.

299. In der Folge der Liberalisierung sind zahlreiche neue Verbindungen ins Ausland eingerichtet worden. Grenzüberschreitende Verkehre wiesen ein überproportionales Wachstum auf und der Anteil der Fernbusreisen mit internationalem Start- oder Zielort stieg von 18 Prozent im Jahr 2013 auf 31 Prozent im Jahr 2015.³⁰⁷ Obwohl sie bereits vor der Novellierung des PBefG zulässig waren, profitieren auch internationale Verbindungen von der veränderten Gesetzeslage. Da jetzt auch innerdeutsche Teilstrecken bedient werden dürfen, können internationale und nationale Fernbusverkehre kombiniert werden, was zu Synergien führt. Durch die Bedienung innerdeutscher Teilabschnitte erhöht sich die Grundauslastung und vormals nicht kostendeckende internationale Verkehre lassen sich nunmehr wirtschaftlich betreiben. Im Gegensatz zur zwischenzeitlich negativen Entwicklung im nationalen Verkehr ist derzeit davon auszugehen, dass sich der Wachstumstrend beim internationalen Verkehr fortsetzen wird.

³⁰¹ Vgl. Bundesamt für Güterverkehr, Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2016, a. a. O., S. 29.

³⁰² Vgl. N.N., Fernbusmarkt wächst langsamer, Zeit Online/dpa, 25. April 2017.

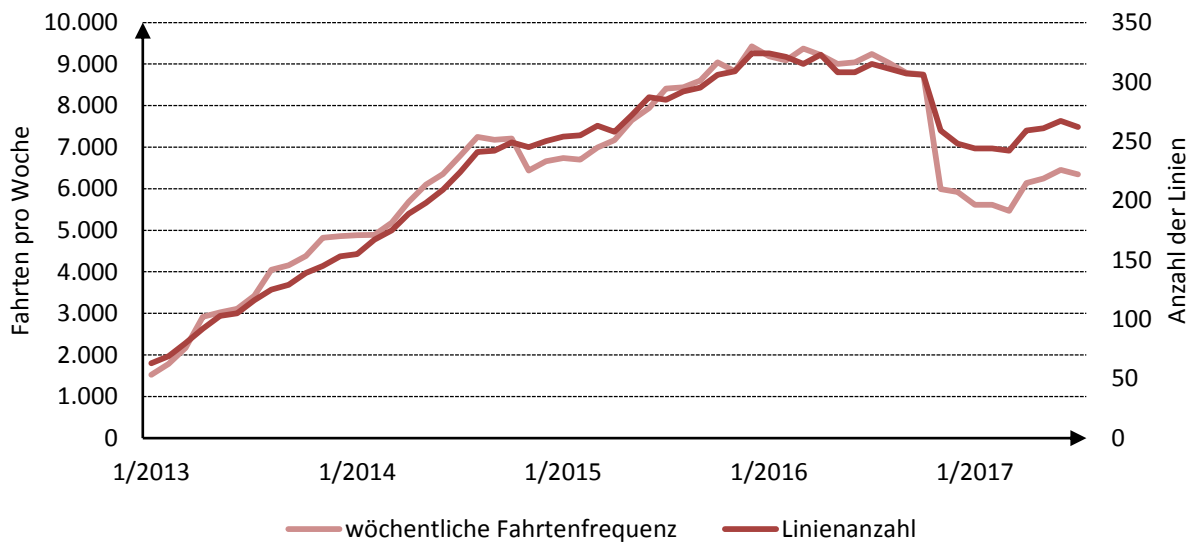
³⁰³ Vgl. fernbusse.de, Fernbuspreise steigen leicht, während Bahntickets günstiger werden, Pressemitteilung vom 7. Juni 2017.

³⁰⁴ Ein derartiges Vorgehen könnte allerdings gegen das Missbrauchsverbot aus § 19 GWB bzw. Art. 102 AEUV verstoßen.

³⁰⁵ Vgl. Simplex Fernbus-Report 18/2017, Aktuelle Informationen zu Linienanzahl und Fahrtenfrequenz, http://www.simplexmobility.de/mediapool/141/1416275/data/Simplex_Fernbus-Report_2017-18_Linienanzahl_und_Fahrtenfrequenz.pdf, Abruf am 20. Juli 2017. Die Zahlen ab Mai 2017 sind noch nicht veröffentlicht.

³⁰⁶ Vgl. IGES Institut, Pressemitteilung vom 25. April 2017, a. a. O.

³⁰⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Boom bei Linienfernbusen hält an: 23 Millionen Fahrgäste im Jahr 2015, Pressemitteilung vom 7. Oktober 2016.

Abbildung 3.6: Linienanzahl und wöchentliche Fahrtenfrequenz im nationalen Fernbusmarkt

Quelle: Simplex Fernbus-Report 18/2017; eigene Darstellung

300. Auch Nachtfahrten mit dem Fernbus gewinnen zunehmend an Bedeutung. Damit füllt der Fernbus eine Lücke, die sich nach dem weitgehenden Rückzug der Deutschen Bahn AG aus dem klassischen Nachtverkehr ergeben hat. Außerdem werden verstärkt Expresslinien betrieben, die zwei Städte direkt oder mit reduzierter Zahl an Zwischenhalten verbinden. Gegenüber herkömmlichen Linienverkehren weisen sie regelmäßig kürzere Fahrtzeiten auf, was ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern verbessert.³⁰⁸

301. Durch das Aufkommen der Fernbuslinien hat sich die Zahl der Städte mit Anschluss an das nationale und internationale Fernverkehrsnetz verdoppelt (vgl. Abbildung 3.7). Von den insgesamt 577 deutschen Fernverkehrshalten (Stand April 2017), die mindestens über eine Fernzug- oder Fernbusverbindung verfügen, wird rund die Hälfte ausschließlich von Fernbussen bedient.³⁰⁹ Die Zahl der nationalen Fernbusdestinationen beträgt 444, gegenüber lediglich 288 Fernbahnhöfen. Profitiert haben auch kleine und mittlere Städte, darunter vermehrt solche, die infolge der Streckenstreichung der Deutschen Bahn AG um die Jahrtausendwende ihren Zugang zum Fernverkehr verloren hatten. Jedoch schlägt die Reduzierung des Linienangebots im Rahmen der Konsolidierung auch auf die Anzahl der Fernbushalte durch, indem Halte zwischenzeitig oder dauerhaft wieder aus dem Fahrplan gestrichen wurden. Betroffen waren vorrangig kleinere Destinationen. Die Daten aus dem ersten Quartal 2017 deuten jedoch darauf hin, dass die Zahl der Destinationen wieder zunimmt.

302. Trotz vieler kleiner und mittlerer Destinationen konzentriert sich das Streckennetz auf sogenannte „Rennstrecken“ zwischen Großstädten, die regelmäßig über eine gute Schienenpersonenfernverkehrsverbindung verfügen.³¹⁰ Ein Vergleich der Fahrtenanzahl auf den 20 am stärksten frequentierten Relationen zwischen Juni 2013 und Juni 2016 belegt, dass ein nahezu lückenloses Netz zwischen deutschen Großstädten geschaffen wurde und bis zu 150 tägliche Fahrten zwischen den Städtepaaren durchgeführt werden. Hier lag das Wachstum der Fahrtenfrequenz merklich über dem Marktdurchschnitt.³¹¹

³⁰⁸ Vgl. Bundesamt für Güterverkehr, Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2016, a. a. O., S. 28.

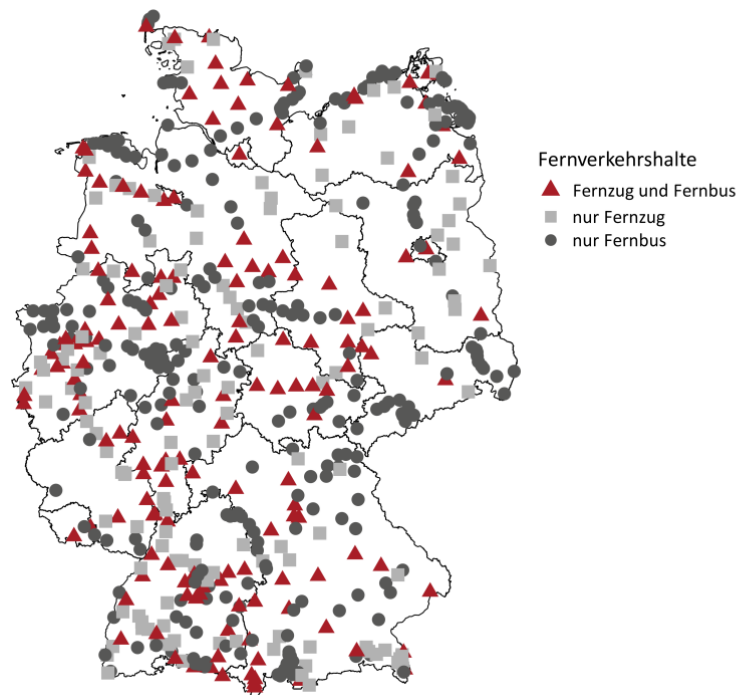
³⁰⁹ Vgl. Simplex Fernbus-Report 14/2017, Fernbusse erschließen neue Ziele - Ein Blick auf den Sommerfahrplan 2017, http://www.simplexmobility.de/mediapool/141/1416275/data/Simplex_Fernbus-Report_2017-14_Fernbusse_erschlie_en_neue_Ziele.pdf, Abruf am 20. Juli 2017.

³¹⁰ Vgl. Bundesamt für Güterverkehr, Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2016, a. a. O., S. 23 ff. u. S. 50.

³¹¹ Im Betrachtungszeitraum hat sich das Linienangebot zwischen den wichtigsten Destinationen fast vervierfacht, während sich die Gesamtlinienzahl lediglich verdreifacht hat.

303. Empirische Auswertungen des Fernbusnetzes der ersten zwei Jahre seit Markttöffnung zeigen, dass schwerpunktmäßig Relationen zwischen bevölkerungsreichen und zentralen Start- und Zielorten eingerichtet wurden.³¹² Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Stadt über einen Fernbushalt verfügt, steigt außerdem mit dem Bevölkerungsanteil der unter 24-Jährigen und ihrer touristischen Bedeutung. Sie sinkt mit zunehmender Pkw-Dichte.

Abbildung 3.7: Fernverkehrshalte im Dezember 2016



Quelle: Simplex Fernbus-Report 14/2017; eigene Darstellung

304. Fernbusse und Fernzüge ergänzen sich auch im Hinblick auf Fahrtzeit und -kosten. Im Rahmen einer Untersuchung des Verkehrsclubs Deutschland (VCD) sind Ticketpreise und Reisezeiten für die zehn beliebtesten innerdeutschen Reiseverbindungen über den Zeitraum von Mitte Mai bis Mitte September 2014 erhoben und verglichen worden.³¹³ Danach war der Fernbus in 94,4 Prozent der Fälle das preisgünstigere Verkehrsmittel. Je nach Vorbuchungszeitraum betrug der Preisvorteil beim Fernbus und Fernzug bis zu 30 Prozent bei Buchung drei Monate vor Fahrtantritt und bis zu 60 Prozent am Vortag der Reise. Vergleichbare Ergebnisse liefert ein neuerer Preis- und Reisezeitvergleich von September 2016.³¹⁴ Auf zehn ausgewählten Relationen waren die ermittelten Ticketpreise des Schienenfernverkehrs stets höher als beim Fernbus. Während die Fernbuspreise bei kurzfristiger Buchung gar nicht oder nur moderat anzogen, stiegen die Bahnpreise kurz vor dem Reisetag zum Teil erheblich. Ein Preisvergleich des Vergleichsportals fernbusse.de zeigt, dass im April 2017 die durchschnittlichen Preise der Deutschen Bahn auf 20 untersuchten Relationen fast doppelt so hoch waren wie im Fernbus.³¹⁵

³¹² Vgl. Dürr, N./Hüschelrath, K., Deregulation and the Determinants of Network Access: Evidence from the German Interurban Bus Industry, ZEW Discussion Paper No. 16-055, 2016; Dürr, N./Hüschelrath, K., Deregulation and the Determinants of Network Access: Evidence from the German Interurban Bus Industry, Applied Economics Letters 24 (13), 2017, S. 950-955.

³¹³ Vgl. Verkehrsclub Deutschland, VCD Bahntest 2014/2015 - Die Bahn im Vergleich mit dem Fernlinienbus und Auto, https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/Bahn/VCD_Bahntest_2014-2015.pdf, S. 12 ff., Abruf am 20. Juli 2017.

³¹⁴ Vgl. Stiftung Warentest, Fernbusreisen: Flixbus und die Konkurrenz im Test, <https://www.test.de/Fernbusreisen-Flixbus-und-die-Konkurrenz-im-Test-5086818-0/>, Abruf am 20. Juli 2017.

³¹⁵ Vgl. fernbusse.de, Fernbuspreise steigen leicht, während Bahntickets günstiger werden, a. a. O.

305. Die Monopolkommission bewertet die Entstehung eines weitverzweigten Fernbusnetzes positiv. Das durch die Liberalisierung entstandene Fernbusangebot hat eine Vielzahl an Halten in das nationale und internationale Fernverkehrsnetz eingebunden und erweitert das bestehende Angebot des SPFV auf vielen Relationen um eine kostengünstige Alternative. Gewinner der Liberalisierung sind einerseits Reisende zwischen Ballungszentren. Andererseits hat der Fernbus auch bestehende Lücken im SPFV besetzt und Mittelzentren sowie touristische Ziele (wieder) erschlossen. Eine begrüßenswerte Folge der Marktliberalisierung ist auch das weiterhin dynamisch wachsende Netz internationaler Verbindungen.

3.3.3 Partielle Konkurrenz zwischen den Verkehrsträgern

306. Auch viereinhalb Jahre nach der Novelle des PBefG liegt nur wenig belastbare wissenschaftliche Evidenz zum intermodalen Wettbewerb zwischen Fernbussen und dem Schienenpersonenverkehr vor. Grund hierfür ist die nach wie vor beschränkte Datenverfügbarkeit. Nach Kenntnisstand der Monopolkommission existieren zwei empirische Studien, darunter eine Auftragsarbeit für die Deutsche Bahn.

307. Eine Studie der DICE Consult für die Deutsche Bahn untersucht den Einfluss des Fernbusangebots auf die Nachfrage im SPFV.³¹⁶ Für den Vorher-Nachher-Vergleich greifen die Autoren auf interne Daten der Deutschen Bahn zu 120 zufällig ausgewählten Strecken im Beobachtungszeitraum von Juli 2011 bis Juni 2014 zurück. Ergänzende Daten zu Fernbuslinien entstammen dem Simplex Fernbus-Report. Die ökonometrische Analyse identifiziert einen statistisch signifikanten negativen Zusammenhang zwischen der Nachfrage im Fernverkehr der Deutschen Bahn – gemessen in Personenkilometern in der 2. Klasse – und der Anzahl der angebotenen Fernbusfahrten auf einer Relation. Der Effekt besteht vor allem bei Strecken im Randnetz.³¹⁷ Beim ICE sinken die Personenkilometer um durchschnittlich 548 mit jeder zusätzlichen Fernbusfahrt, für den IC ergibt sich ein Rückgang von 208. Der negative Effekt auf die Personenkilometer ist insgesamt relativ schwach und fällt interessanterweise beim ICE stärker aus als auf beim IC. Aufgrund der größeren Ähnlichkeit hinsichtlich der Qualität und Reisegeschwindigkeit wäre ein stärkeres Wettbewerbsverhältnis zwischen dem Fernbus und IC-Zügen zu vermuten gewesen. Die Autoren verweisen darauf, dass die Effekte zwischen den einzelnen Strecken stark variieren und mahnen eine vorsichtige Interpretation der Ergebnisse an. Unter dem Hinweis, dass in der 1. Klasse eine schwächere Substitution zwischen den Verkehrsträgern zu erwarten sei, erfolgt hier keine formale Analyse.

308. Die Studie von Evangelinos u. a. analysiert den Modal-Split zwischen Fernbus und Bahn anhand eines diskreten Wahlmodells unter Berücksichtigung des Autos.³¹⁸ Reisezeiten und Ticketpreise des Fernbusses und der Bahn zwischen den 3.120 betrachteten Städtepaaren entstammen Internetabfragen. Fahrzeiten für den Pkw wurden mittels eines Routenplaners ermittelt und die Kosten auf Basis von Angaben des ADAC berechnet. Da die Autoren über keine streckenspezifischen Nutzungsdaten verfügen, kalibrieren sie das Wahlmodell anhand von Schätzwerten aus einer vorangegangenen Untersuchung. Eine weitere Schwäche der Studie liegt darin, dass die verwendeten Schätzwerte für den SPNV ermittelt wurden. Ferner beruht das Modell auf der starken Annahme, dass der durchschnittliche Anteil des Fernbusses am Modal-Split 5 Prozent beträgt.³¹⁹ Die Ergebnisse zeigen, dass der verbindungsspezifische Verlust der Deutschen Bahn AG bei Zulassung eigenwirtschaftlicher Fernbusverkehre – berechnet aus der Differenz der Anteile am Modal-Split mit und ohne Berücksichtigung des Fernbusses – stark von der Reisezeit abhängt. Bei Reisezeiten von weniger als 300 Minuten fällt der Verlust der Deutschen Bahn relativ gering aus und liegt unter 5 Prozent. Mit zunehmender Reisezeit steigen die Verluste exponentiell an und erreichen Werte von bis zu 50 Prozent. Wie auch in der DICE-Studie ist der Verlust der

³¹⁶ Vgl. Böckers, V./Haucap, J./Heimeshoff, U./Thorwarth, S., Auswirkungen der Fernbusliberalisierung auf den Schienenpersonenfernverkehr, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 41 (1), 2015, S. 75-90.

³¹⁷ Die Autoren übernehmen die Aufteilung der Strecken in Haupt- und Randnetz von der DB AG, wobei das Randnetz die weniger bedeutsamen Strecken umfasst.

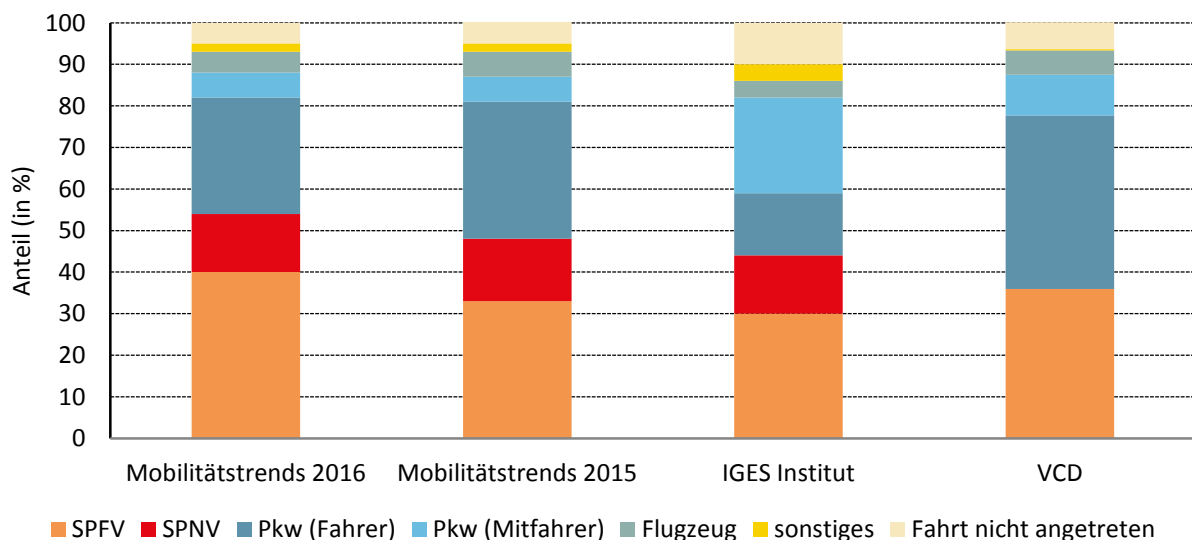
³¹⁸ Vgl. Evangelinos, C./Mittag, M./Obermeyer, A., Die ökonomischen Risiken einer zu naiven Marktliberalisierung – der Fall des deutschen Fernbusmarktes, a. a. O.

³¹⁹ Die Autoren argumentieren, dass ein Anteil des Fernbusses am Modal-Split von 5 Prozent als realistisch und international üblich bezeichnet werden könne. Unter der Annahme eines höheren Anteils würde der berechnete Verlust bei der Eisenbahn noch stärker ausfallen.

Eisenbahn im Randnetz deutlich stärker ausgeprägt als im Hauptnetz.³²⁰ Dieses Ergebnis steht in gewissem Widerspruch zur beobachteten Konzentration des Fernbusangebotes auf die Rennstrecken zwischen Großstädten.³²¹

309. Die Verkehrsverlagerung (Modal-Shift) von anderen Verkehrsmitteln zum Fernbus ist zudem in einer Reihe von Umfragen unter Fernbusreisenden erhoben worden (vgl. Abbildung 3.8). Dazu wurden Fernbusnutzer gefragt, auf welches alternative Verkehrsmittel sie ausgewichen wären, wenn keine Fernbusverbindung verfügbar gewesen wäre. In der Studie „Mobilitätstrends 2016“ liegt der Anteil derjenigen, die alternativ Bahn gefahren wären, bei 54 Prozent (SPFV 40 Prozent und SPNV 14 Prozent), gefolgt vom Kfz (25 Prozent) an zweiter Stelle.³²² Verglichen mit den Ergebnissen der Vorjahresuntersuchung fällt auf, dass der Prozentsatz der Reisenden, die auf den SPFV umgestiegen wären, deutlich von 33 Prozent auf 40 Prozent angestiegen ist.³²³ Ähnliche Erkenntnisse liefert auch eine Befragung des IGES Instituts in Kooperation mit dem Vergleichsportal Fahrtenfuchs unter 798 Teilnehmern aus dem Jahr 2014.³²⁴ Der gewählte Ansatz weicht indes leicht von den anderen Studien ab, da die Befragten hier nach üblicherweise bisher genutzten Transportmitteln befragt wurden. Der Anteil der früheren Bahnkunden beläuft sich auf 44 Prozent (SPFV 30 Prozent, SPNV 14 Prozent). Mit 38 Prozent stellt der Pkw die zweitwichtigste Ausweichoption dar. Mehrfachnennungen waren möglich. Abweichend von den vorgenannten Studien liegt das Auto (42 Prozent) in der Befragung des Verkehrsclub Deutschlands (VCD) unter 288 Fernbusreisenden als alternatives Fernverkehrsmittel zum Fernbus vor dem Fernzug (36 Prozent), wobei Mehrfachnennungen zulässig waren.³²⁵ Alle Studien haben gemein, dass nur wenige Verkehrsnachfrager alternativ mit dem Flugzeug oder sonstigen Verkehrsmitteln gereist wären. Der Anteil der induzierten Verkehre, d. h. der Reisen, die ohne den Fernbus nicht unternommen worden wären, liegt zwischen 5 und 10 Prozent.

Abbildung 3.8: Modal-Shift von Fernbusnutzern



Quellen: Siehe Tz. 309 in diesem Gutachten; eigene Darstellung.

³²⁰ Die Autoren nehmen die Unterteilung in Haupt- und Randnetzunterteilen ausgehend von den Ergebnissen aus dem Auswahlmodell vor.

³²¹ Vgl. Tz. 302 in diesem Gutachten.

³²² Vgl. Exeo Rogator, Mobilitätstrends 2016 - Sparpreise: Wirkungsvolles Instrument der Bahn im Wettbewerb, https://www.rogator.de/files/content/Unternehmen/Studie/exeo_Mobilit%C3%A4tsTRENDS_Sparangebote%20der%20Bahnen_in_m_D-A-CH-Gebiet.pdf, S. 19, Abruf am 20. Juli 2017. Insgesamt haben 711 Personen in Deutschland, Österreich und der Schweiz an der Befragung teilgenommen. Die Zahl der in Deutschland befragten Fernbusnutzer wird nicht einzeln ausgewiesen.

³²³ Vgl. ebenda, S. 19.

³²⁴ Vgl. IGES Institut, Bahnkunden und Autofahrer lassen Fernbusmarkt wachsen, Pressemitteilung vom 17. April 2014.

³²⁵ Vgl. Verkehrsclub Deutschland, VCD Bahntest 2014/2015 - Die Bahn im Vergleich mit dem Fernlinienbus und Auto, a. a. O., S. 21. Zur besseren Vergleichbarkeit sind die Werte dieser Studie auf 100 normiert.

310. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Schienenpersonenverkehr noch vor dem Pkw die wichtigste Alternative zum Fernbus darstellt. Somit bestätigen die Umfragen die Erkenntnis der empirischen Studien, dass Substitutionskonkurrenz zwischen beiden Verkehrsträgern besteht. Die Tatsache, dass sich unter den Fernbusnutzern viele (ehemalige) Bahnkunden befinden, lässt jedoch nicht den Rückschluss zu, dass der Fernbus eine adäquate Alternative für alle Bahnreisenden darstellt.

311. Studien weisen darauf hin, dass das Fernbusangebot insbesondere von jüngeren Reisenden und Personen aus den unteren und mittleren Einkommensklassen und insbesondere Studenten angenommen wird.³²⁶ Fernbusnutzer zeichnen sich außerdem durch eine hohe Preissensitivität aus. Die systembedingten Nachteile des Fernbusses gegenüber der Eisenbahn fallen bei der Verkehrsmittelwahl bei dieser Kundengruppe weniger stark ins Gewicht und beide Verkehrsträger stehen hier in direkter Konkurrenz. Mit zunehmenden Anforderungen der Verkehrsnachfrager an Reisekomfort und Reisegeschwindigkeit nimmt jedoch die Bedeutung des Fernbusses als alternatives Transportmittel – und damit der von ihm ausgehende Wettbewerbsdruck – graduell ab. Dies dürfte einerseits bei Reisenden aus höheren Einkommensklassen der Fall sein, sowie andererseits auf Geschäftsreisende zutreffen.³²⁷ Der Fernbus stellt nur solange eine attraktive Alternative dar, als er systemische Nachteile durch einen entsprechend hohen Preisvorteil kompensiert. Für einen Teil der Bahnkunden dürften die Nachteile so schwerwiegend sein, dass sie unter keinen Umständen oder lediglich in Ausnahmesituationen das Fernbusangebot wahrnehmen würden.³²⁸

312. Die Wettbewerbsintensität unterscheidet sich jedoch nicht ausschließlich nach Nutzergruppen, sondern hängt auch von der jeweiligen Relation ab. Je geringer der Nachteil des Fernbusses hinsichtlich der Fahrzeit ausfällt und je höher die Fahrtenfrequenz ist, desto stärker kann die Eisenbahn durch den Fernbus substituiert werden. Aufgrund der Heterogenität der Präferenzen und der systembedingten Unterschiede stehen die Verkehrsträger Eisenbahn und Fernbus daher lediglich in partieller Konkurrenz. Es besteht ein nach Nutzergruppen und Relationen differenziertes intermodales Wettbewerbsverhältnis.

3.3.4 Nicht alle Bahnkunden profitieren gleich stark vom intermodalen Wettbewerb

313. In den vergangenen Jahren hat die Deutsche Bahn AG eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die – zumindest in Teilen – als Reaktion auf die veränderte Marktsituation und den entstandenen intermodalen Wettbewerb zu verstehen sind. Beispiele sind die stark ausgeweiteten Sparpreisaktionen, kostenloses WLAN auch in der zweiten Klasse des ICE, der zeitweise Verzicht auf die jährlichen Preiserhöhungen und die Ankündigung, das Fernverkehrsangebot bis 2030 um 25 Prozent auszubauen.³²⁹

314. Zu unterscheiden sind Maßnahmen, die potenziell allen Bahnkunden zugutekommen, von solchen, die gezielt einzelne Nutzergruppen adressieren. Zu ersteren zählen die zwischenzeitliche Aussetzung von Preiserhöhungen, der kostenlose WLAN-Zugang, aber auch die geplante Ausweitung des Fernverkehrsangebots. Diese Beispiele deuten darauf hin, dass die Liberalisierung der Fernbusverkehre positive Wirkung auf Qualität, Preise und damit auf die allgemeine Attraktivität des Schienenpersonenverkehrs hat.

³²⁶ Vgl. IGES Institut, Bahnkunden und Autofahrer lassen Fernbusmarkt wachsen, a. a. O.

³²⁷ Der Anteil der Geschäftsreisenden unter den Fernbusnutzern liegt bei 5 bzw. 6 Prozent, vgl. Exeo Rogator, Mobilitätstrends 2016 - Reisen mit dem Fernlinienbus (FLB): Vergleichende Analyse für die D-A-CH-Region, https://www.rogator.de/files/content/Unternehmen/Studie/vergleichende_analyse_fuer_die_d-a-c-h-region.pdf, S. 5, Abruf am 20. Juli 2017 und IGES Institut, Bahnkunden und Autofahrer lassen Fernbusmarkt wachsen, a. a. O.

³²⁸ Während der Bahnstreiks 2014 und 2015 stiegen die Fahrgastzahlen sprunghaft an. Eine Auswertung des Vergleichsportals fernbusse.de zeigt, dass der Ticketverkauf während des Streiks vom 5. bis zum 8. November um 211 Prozent gestiegen ist und die Preise eine durchschnittliche Steigerung von 18 Prozent verzeichneten, vgl. fernbusse.de, Fernbusse profitieren deutlich vom Bahnstreik: Dreimal mehr Tickets bei höheren Preisen verkauft, Pressemitteilung vom 10. November 2014.

³²⁹ Vgl. Deutsche Bahn AG, Präsentation vom 18. März 2015, Mehr Bahn für Metropolen und Regionen - Die größte Kundenoffensive in der Geschichte des DB Fernverkehrs, http://www.deutschebahn.com/file/de/11883440/JFGTz8RXVtZ4WLv9v4oY4finSgo/9067832/data/presentation_neues_fernverkehrskonzept.pdf, Abruf am 20. Juli 2017.

315. Die schärfste Reaktion der Deutschen Bahn AG auf das geänderte Marktumfeld dürften jedoch die Preisoffensiven mit sogenannten Sparpreisen sein. Sparpreise werden ab EUR 19 bzw. EUR 29 angeboten. Sie ermöglichen bei einfacher Fahrt in der zweiten Klasse eine Ersparnis von bis zu 87 Prozent gegenüber dem Flexpreis (früher Normalpreis).³³⁰ Im Vergleich zu Flexpreisen sind die Konditionen von Sparpreisen deutlich restriktiver. Sparpreistickets unterliegen einer Zugbindung, d. h., sie sind – im Gegensatz zu Flexpreistickets – nur in einem bestimmten Zug gültig. Ein Umtausch ist gebührenpflichtig und nur bis einen Tag vor der Reise möglich. Flexpreistickets hingegen können bis zum Vortag der Reise kostenlos umgetauscht oder storniert werden, erst am Reisetag selbst wird hierfür eine Gebühr fällig. Darüber hinaus sind Sparpreiskontingente nur begrenzt verfügbar und preislich gestaffelt. Sind alle Tickets einer Preisstufe vergriffen, erhöht sich der Ticketpreis. Der tatsächliche Fahrkartenpreis hängt somit von einer Reihe von Faktoren ab. Je früher eine Buchung vorgenommen wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, ein günstiges Angebot zu finden. An beliebten Reisetagen, wie freitags und sonntags, aber auch vor und nach Feiertagen sind die Kontingente früher ausgeschöpft. Gleiches gilt für Reisen zu Stoßzeiten.

316. Anstatt mit spürbaren Preissenkungen zugunsten aller Kunden auf die preisgünstige Fernbuskonkurrenz zu reagieren, nutzt die Deutsche Bahn die differenzierte Preis- und Konditionengestaltung, um Kunden gezielt in Gruppen zu segmentieren. Durch diese Form der Preisdiskriminierung sollen günstige Tickets idealerweise nur preissensitiven Kunden und potenziellen Fernbusfahrern angeboten werden, um einer Abwanderung zur Fernbuskonkurrenz entgegenzuwirken. Gleichzeitig sollen Reisende mit einer höheren Zahlungsbereitschaft, für die der Fernbus keine oder eine nur bedingt attraktive Option darstellt, von den Vergünstigungen ausgeschlossen bleiben.

317. Für Bahnreisende, die ihre Zugverbindung am Reisetag flexibel wählen können müssen, kommen Sparpreise aufgrund der Zugbindung nicht in Betracht. Sie müssen auf die teureren Flexpreistickets zurückgreifen und profitieren somit weniger vom intermodalen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern. Auch solche Bahnkunden, die zwar eine Zugbindung in Kauf nehmen würden, aber erst kurz vor Reiseantritt buchen können, erhalten in aller Regel nur noch Sparpreise der höheren Preiskategorien oder müssen Flexpreistickets nutzen.³³¹ Ihnen kommt der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern ebenfalls nur eingeschränkt zugute.

318. Nutznießer der Preispolitik hingegen sind besonders die Fahrgäste, die mit gewissem Vorlauf buchen können, eine Festlegung auf einen bestimmten Zug in Kauf nehmen, an weniger beliebten Reisetagen bzw. zu weniger stark nachgefragten Zeiten reisen.

319. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass vom liberalisierten Fernbusverkehr positive wettbewerbliche Impulse auf den Schienenverkehr ausgehen. Aufgrund der nach Kundengruppen differenzierten Wettbewerbsintensität zwischen Bus und Bahn und der daran ausgerichteten Preis- und Konditionenstruktur profitieren jedoch nicht alle Bahnkunden im selben Umfang. Daher vertritt die Monopolkommission weiterhin die Auffassung, dass der nun bestehende intermodale Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern intramodalen Wettbewerb auf der Schiene nicht vollwertig ersetzen kann.

3.3.5 Diskussion über eine Besserstellung der Schiene im Vergleich zum Fernbus

3.3.5.1 Ausweitung des Bedienungsverbots würde Ungleichbehandlung verschärfen

320. Verkehrsverbände und die Bundesarbeitsgemeinschaft Schienenpersonennahverkehr beklagen eine Verdrängung des SPNV durch den Fernbus.³³² Zwar würden die gesetzlichen Bestimmungen des § 42a PBefG eingehalten, wonach Tickets im Fernbusverkehr nur für Fahrten von mindestens 50 km Länge oder einer Stunde Fahrzeit verkauft werden dürfen. Allerdings zeige die Praxis, dass die gesetzliche Regelung vermehrt ausgehebelt werde, indem Fahrgäste Tickets

³³⁰ Der maximale Flexpreis für eine einfache Fahrt in der zweiten Klasse innerhalb Deutschlands beträgt EUR 149; vgl. DB Vertrieb GmbH, <https://www.bahn.de/p/view/angebot/flexpreis.shtml>, Abruf am 20. Juli 2017.

³³¹ Vgl. Tz. 304 in diesem Gutachten.

³³² Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft SPNV, Marktreport SPNV 2015/2016, https://bag-spnv.de/files/bagspnv/downloads/BAG-SPNV_Marktreport_SPNV_2015-16.pdf, Kapitel 5, Abruf am 20. Juli 2017; Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., VDV fordert Weiterentwicklung des Fernbusmarktes, Pressemitteilung vom 9. Mai 2016.

für Strecken mit Längen von mindestens 50 km erwerben, jedoch frühzeitig aussteigen würden. Außerdem spiegelt die gesetzliche Definition des Nahverkehrs mit Entfernungen von unter 50 km nicht mehr die Realität wider. Vielmehr sei die tatsächlich zurückgelegte Distanz in den Zügen des Nahverkehrs oftmals deutlich höher. Pendler etwa würden z. T. 150 km oder mehr zurücklegen. Zum besseren Schutz des Nahverkehrs vor der Fernbuskonkurrenz fordern die Marktteilnehmer im SPNV daher, das Beförderungsverbot zu verschärfen und die Mindestreisedistanz auf 100 km zu erhöhen.³³³

321. Umfragen unter Fernbusnutzern belegen, dass – je nach Studie – 14 bzw. 15 Prozent der Fahrgäste alternativ mit Zügen des SPNV gefahren wären, wenn keine Fernbusverbindung bestanden hätte.³³⁴ Somit ist von einer spürbaren Substitutionskonkurrenz zwischen dem Fernbus und dem SPNV auszugehen. Allerdings ist unwahrscheinlich, dass eine Verdrängung des SPNV durch den Fernbus im größeren Umfang im klassischen Nahverkehr von unter 50 km stattfindet. Vielmehr dürften langlaufende Nahverkehrsverbindungen betroffen sein, die vermehrt dort angeboten werden, wo sich der Fernverkehr zurückgezogen hat. Auf solchen Relationen stellt der Fernbus ein preisgünstiges und qualitativ zumindest gleichwertiges Verkehrsmittel dar. Anders als im Vergleich mit Fernverkehrszügen sind Fernbusse nicht oder nur unwesentlich langsamer als der SPNV. Vorzüge des Fernbusses gegenüber dem Regionalverkehr liegen etwa in der Sitzplatzgarantie sowie kostenfreiem WLAN. Die Abwanderung zum Fernbus zeigt somit, dass durch die Zulassung eigenwirtschaftlicher Verkehre eine für Reisende attraktive Alternative geschaffen wurde.

322. In den vorangegangenen Gutachten hat sich die Monopolkommission kritisch zum Beförderungsverbot auf Nahverkehrsrelationen geäußert.³³⁵ Bereits die bestehende Regelung benachteiligt den Fernbusverkehr gegenüber dem SPNV, für den keine vergleichbare Beschränkung besteht. Die Monopolkommission lehnt die Forderung ab, das Beförderungsverbot in § 42a PBefG auf einen Mindestabstand von 100 km auszudehnen, da die Betriebsfreiheit weiter eingeschränkt und die Ungleichbehandlung verstärkt würde. Außerdem dürfte der Effekt auf den SPNV gering ausfallen, da erstens nur wenige Reisende den Fernbus für Fahrten von bis zu 100 km wählen dürften und zweitens der SPNV für die betroffenen Fernbusnutzer nur eine unter mehreren Ausweichmöglichkeiten darstellt.

3.3.5.2 Einführung einer Fernbusmaut bedürfte einer detaillierten Analyse

323. In der öffentlichen Diskussion wird in regelmäßigen Abständen die Forderung nach einer Fernbusmaut erhoben, die in Teilen politische Unterstützung findet.³³⁶ Befürworter führen an, dass der Fernbus die Infrastruktur kostenlos nutze, während etwa die Bahn für Infrastrukturkosten durch Trassen- und Stationsentgelte aufkomme.³³⁷ Durch die Bemauerung der Fernbusse könnten die angeblich gegenwärtig bestehenden ungleichen Wettbewerbsbedingungen angeglichen werden. Gegner der Fernbusmaut argumentieren, dass der Wegekostendeckungsgrad des Fernbusses den des Schienenverkehrs deutlich übertreffe.³³⁸ Alleine durch die Mineralölsteuer würden Fernbusse bereits heute die Kosten der Straßennutzung finanzieren.³³⁹ Teile der Einnahmen aus der Mineralölsteuer fließen sogar in die Regionalisierungs-

³³³ Vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., VDV fordert Weiterentwicklung des Fernbusmarktes, a. a. O.

³³⁴ vgl. Tz. 309 in diesem Gutachten.

³³⁵ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 64, a. a. O., Tz. 231; Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 339.

³³⁶ Die Verkehrsministerkonferenz (VMK) hat sich im April 2016 für eine Fernbusmaut ausgesprochen; vgl. VMK, Beschlussammlung der Verkehrsministerkonferenz am 14./15. April 2016 in Heringsdorf, http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/16-04-14-15-vmk/16-10-06-07-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 20. Juli 2017. Das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur verfolgt indes keine Pläne zur Einführung einer Fernbusmaut; vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht nach § 66 Personenbeförderungsgesetz, BT-Drs. Drucksache 18/11160 vom 13. Februar 2017.

³³⁷ Vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., Pressemitteilung vom 9. Mai 2016, a. a. O.; Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft, EVG fordert Aufschlag auf die Maut für Fernbusse – Regelungsbedarf auch in anderen Fragen, Pressemitteilung vom 15. April 2016; mofair e. V., mofair fordert mehr Mautgerechtigkeit, Pressemitteilung vom 4. November 2016.

³³⁸ Vgl. BDO, Der Fernbus im Wettbewerb, http://www.bdo.org/uploads/assets/55950ac28c43adbe95000002/original/bdo-Flyer-Der_Fernbus_im_Wettbewerb.pdf?1435830978, Abruf am 20. Juli 2017; RDA Internationaler Bustouristik Verband e. V., Bundesregierung: Keine Pläne für Fernbusmaut, Pressemitteilung vom 16. März 2017.

³³⁹ Im Rahmen einer Auftragsstudie für den BDO errechnet das IGES Institut für den Fernbus bei einer Nutzung der Bundesautobahnen einen Kostendeckungsgrad von 130 Prozent. Im SPNV hingegen wäre Kostendeckungsgrad bei etwa 75 Prozent; vgl. IGES Institut, Faktenpapier Straße-Schiene, a. a. O.

mittel für die Bahn. Eine Fernbusmaut würde den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern weiter zulasten des Fernbusses verzerren.

324. Bis heute liegen keine belastbaren Erkenntnisse zu den Wegekostendeckungsgraden der Verkehrsträger vor. Eine verlässliche Aussage darüber, ob eine Fernbusmaut der Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen eher ab- oder zuträglich wäre, lässt sich somit zum aktuellen Zeitpunkt nicht treffen. Daher begrüßt die Monopolkommission die Ankündigung des Bundesministeriums für Verkehr und Digitale Infrastruktur, die Auswirkungen einer Mautpflicht für Fernbusse bis Ende 2017 zu prüfen.³⁴⁰

³⁴⁰ Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht nach § 66 Personenbeförderungsgesetz, BT-Drs. Drucksache 18/11160 vom 13. Februar 2017.

Kapitel 4

Fazit und Handlungsempfehlungen

325. In dem vorliegenden Gutachten wird aufgezeigt, wie die Entwicklung eines wirksamen Wettbewerbs im Bahnsektor intramodal und intermodal vorangetrieben werden kann. Bei wirksamem Wettbewerb bestehen für Unternehmen Anreize, vorhandene Effizienzpotenziale zu nutzen, die durch Qualitätsverbesserungen oder Preissenkungen an die Kunden weitergegeben werden können. Die Monopolkommission kommt zu folgenden Empfehlungen.

Das neue Eisenbahnregulierungsgesetz

326. Die Monopolkommission geht davon aus, dass der deutsche Rechtsrahmen auch nach der Umsetzung des Eisenbahnregulierungsgesetz fortentwickelt werden muss.

- Mit Blick auf die Zugangsregulierung sollten Mindestinhalte für Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen gesetzlich normiert werden. Für Betreiber von Serviceeinrichtungen mit geringen Umsätzen können Freistellungen vorgesehen werden. Serviceeinrichtungen sollten aus der Regulierung entlassen werden können, wenn sich auf den entsprechenden Märkten wettbewerbliche Strukturen gebildet haben. Der Entlassung aus der Regulierung sollte ein gesetzlich vorgegebenes Prüfverfahren über die zu erwartende Marktentwicklung vorausgehen.
- Die neu eingeführte Anreizregulierung sollte weiterentwickelt werden. Erstens sollte die Anreizregulierung auf Stationsentgelte ausgeweitet werden. Zweitens sollten bei der Anreizregulierung unternehmensspezifische Ineffizienzen berücksichtigt werden. Drittens sollten die Kosten aus der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ebenfalls der Anreizregulierung unterliegen.
- Bei der kalkulatorischen Bestimmung der Fremdkapitalkosten sollte lediglich zwischen bundeseigenen und nicht-bundeseigenen Unternehmen unterschieden werden. Die individuelle Kreditwürdigkeit der Betreiber der Schienenwege sollte hingegen nicht berücksichtigt werden, da nicht-bundeseigene Unternehmen ansonsten von risikanten Geschäftsmodellen profitieren.
- Die Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB sollte auch für genehmigte Entgelte wieder möglich sein.

Europäischer Rechtsrahmen

327. Die Monopolkommission geht davon aus, dass vom Vierten Europäischen Eisenbahnpaket positive Wettbewerbsimpulse auf die deutschen Eisenbahnmärkte ausgehen werden. Bei der Umsetzung der Vorschriften zur Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers sollte der deutsche Gesetzgeber jedoch über die neuen europarechtlichen Vorgaben hinausgehen.

- Der deutsche Gesetzgeber sollte in Deutschland eine klare organisatorische Trennung für vertikal integrierte Eisenbahnunternehmen in Bezug auf alle handelnden Personen und alle Entscheidungen des Infrastrukturbetreibers einführen.
- Es sollte nicht möglich sein, dass Aufsichtsratsmandate des Infrastrukturbetreibers von Vorstandsmitgliedern oder leitenden Angestellten einer anderen rechtlichen Einheit des integrierten Konzerns wahrgenommen werden.
- Auf die klare organisatorische Trennung sollte dann eine eigentumsrechtliche Trennung folgen. Als erster Schritt könnten dazu die weltweit agierenden Unternehmen DB Cargo und die DB Schenker Logistics aus dem DB-Konzern ausgegliedert und privatisiert werden.

328. Nach Auffassung der Monopolkommission sollten Aufgabenträger bei der Neu- und Wiederausschreibung von Verkehrsverträgen nur die Beschaffung von rollendem Material durch Maßnahmen unterstützen, wenn die nach dem Vierten Eisenbahnpaket vorzunehmende Notwendigkeitsprüfung ergibt, dass tatsächlich ein entsprechender Bedarf für ein Eingreifen der öffentlichen Hand besteht.

329. Aus Sicht der Monopolkommission besteht das Risiko, dass Finanzausschüsse in Höhe von EUR 2,4 Mrd. vom Bund an die Deutsche Bahn AG als unerlaubte staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren sind. Deutlich unproblematischer wäre eine Form der Finanzauführung, die gewährleistet, dass die Begünstigungseffekte auf den Infrastrukturbereich beschränkt bleiben.

Anwendungspraxis der Bundesnetzagentur

330. Die Monopolkommission spricht sich für eine umfassende Prüfung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen durch die Bundesnetzagentur aus.

- Die Monopolkommission unterstützt, dass die Bundesnetzagentur bei der Entgeltregulierung nach der Marktbedeutung des regulierten Unternehmens differenzieren kann. So kann sie sich auf die Unternehmen konzentrieren, bei denen missbräuchliche Praktiken und Einschränkungen aus wettbewerbspolitischer Sicht zu erwarten sind.
- Es reicht nicht aus, Schienennetz-Nutzungsbedingungen nur punktuell zu überprüfen, wenn darin Änderungen vorgenommen werden. Die Monopolkommission regt an, dass die Bundesnetzagentur von Amts wegen eine Prüfung der gesamten Schienennetz-Nutzungsbedingungen der DB Netz AG durchführt.

Tarif- und Vertriebssysteme im Schienenpersonennahverkehr

331. Trotz erster, positiver Entwicklungen im Tarif und Vertrieb sieht die Monopolkommission weiterhin Reformbedarf.

- Die Monopolkommission empfiehlt, die Auswirkungen der Entscheidung des Bundeskartellamtes vom 24. Mai 2016 auf den Vertrieb von Fahrkarten vor dem Auslaufen der Verpflichtungszusagen im Jahr 2023 zu evaluieren.
- Der Reformprozess innerhalb des Tarifverbands der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland, der in einen Deutschland-Tarifverbund münden soll, sollte vorangetrieben werden. Notwendig dazu ist eine Reform der Entscheidungsstrukturen im Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland. Die gesetzlichen Voraussetzungen dafür, dass ein eigener deutschlandweiter Nahverkehrstarif des Deutschland-Tarifverbunds durch eine einzelne Behörde genehmigt werden kann, sollten bereits jetzt geschaffen werden.
- Tarif- und Verkehrsverbünde sollten nicht zu einer Kooperation mit nicht-bestellten Verkehrsunternehmen verpflichtet sein, wenn sich eine solche Kooperation negativ auf die Einnahmesituation des bestellten Verkehrs auswirken würde. Eine derartige Einschränkung der Mitwirkungspflicht sollte in § 12 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz gesetzlich normiert werden.
- Tarif- und Vertriebskooperationen sollten auch für nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen des Fernverkehrs möglich sein. Die Monopolkommission empfiehlt, dass das Eisenbahn-Bundesamt prüft, ob die Deutsche Bahn AG ihrer Verpflichtung aus § 12 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz in ausreichender Weise nachkommt. Die Monopolkommission regt zudem an, dass das Bundeskartellamt prüft, ob eine marktbeherrschende Stellung vorliegt und ob Anzeichen für einen Marktmachtmissbrauch bestehen.
- Eine Integration von Streckenabschnitten des Fernverkehrs in Nahverkehrstarife kann Vorteile mit sich bringen. Die Ausschreibung eines solchen integrierten Streckenabschnitts sollte mit den Ausschreibungen des betroffenen Nahverkehrs abgestimmt sein. Die Ausschreibungen sollten aber getrennt erfolgen, damit die Deutsche Bahn AG keine strategischen Vorteile gegenüber ihren Wettbewerbern hat.

Anreizsetzung im bestellten Verkehr

332. Die Anreizsysteme in den Verkehrsverträgen sollten sich lediglich auf Kriterien stützen, die von den Eisenbahnverkehrsunternehmen beeinflusst werden können.

- Insbesondere sollten Verspätungen, die nicht von dem betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen verursacht wurden, bei der Anreizsetzung nicht berücksichtigt werden.

- Um Verspätungen dem Verursacher zuzuweisen oder um festzustellen, dass die Verspätungen durch höhere Gewalt verursacht wurden, könnte auf die Kodierungen zurückgegriffen werden, welche die DB Netz AG bei Verspätungen ohnehin vornimmt.
- Der Sanktionsmechanismus für Verspätungen im Trassenpreissystem der DB Netz AG sollte durch höhere Strafzahlungen wirksamer ausgestaltet werden.

Deutschland-Takt

333. Die Monopolkommission empfiehlt, bei einer Einführung des Deutschland-Takts das Schienenverkehrskonzept möglichst wettbewerblich auszugestalten.

- Bei der Organisation eines Zielfahrplans ist ein Top-Down-Ansatz zu befürworten. Zunächst sollten dabei die Fernverkehrsstrecken aufeinander abgestimmt werden. Daraufhin sollte unter Berücksichtigung des Schienengüterverkehrs ein integrales Taktsystem für den Schienenpersonennahverkehr an dem Fernverkehrstakt angepasst werden.
- Der Taktgeber, welcher auch für die Streckenvergabe zuständig ist, sollte eine neutrale Stelle sein, damit bei der Streckenabstimmung und -vergabe keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Vorstellbar wäre eine Übernahme dieser Aufgabe durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.
- Im Vergleich zum Status quo schränkt ein integraler Taktfahrplan die Anzahl der Wettbewerbsparameter insbesondere im Fernverkehr ein. Strecken sollten anhand eines kombinatorischen Ausschreibungsverfahrens vergeben werden, sodass eine effiziente Verteilung der gesamten Streckenmenge auf die Bieter erreicht wird. Somit wird eine möglichst wettbewerbliche Ausgestaltung des Verkehrskonzeptes erzielt.

Intermodaler Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten

334. Die Monopolkommission empfiehlt eine neutrale und möglichst umfassende Analyse von Kosten und Nutzen der verschiedenen Verkehrsträger. Trassenpreisreduktionen oder andere Finanzierungsmaßnahmen des Bundes können aktuell nur aus politischen Gründen, nicht jedoch anhand einer wettbewerblichen Abwägung beschlossen werden.

- Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern zu vermeiden, sollte deren finanzielle Belastung mit Abgaben und Steuern möglichst gleichmäßig erfolgen.
- Zu empfehlen ist eine umfassende empirische Analyse der volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen der einzelnen Verkehrsträger. Eine solche Datenerhebung und deren Aufbereitung ist notwendig, um intermodale Wettbewerbsverhältnisse beurteilen zu können.
- Der Verkehrsträgervergleich sollte möglichst umfassend die erhebbaren Kosten- und Nutzenwerte für die Verkehrsträger darstellen. Die Analyse sollte von einer neutralen Stelle durchgeführt werden.
- Ohne einen entsprechenden Kosten-Nutzen-Vergleich können keine Aussagen über Wettbewerbseffekte auf das intermodale Zusammenspiel der Verkehrsträger getroffen werden. Vor allem können die Auswirkungen von Abgaben und Steuern auf die intermodale Wettbewerbsentwicklung nicht abschließend abgeschätzt werden.
- Entscheidungen über Abgaben und Steuern sollten auf Basis einer möglichst umfassenden Verkehrsträgeranalyse erfolgen.

335. Von dem liberalisierten Fernbusverkehr gehen positive wettbewerbliche Impulse auf den Schienenverkehr aus. Die Monopolkommission rät von einer Ausweitung des Bedienverbots auf 100 km ab.

- Die von Eisenbahnverkehrsverbänden geforderte Ausweitung des Bedienverbots gemäß § 42a Personenbeförderungsgesetz auf 100 km würde die Betriebsfreiheit der Fernbusanbieter weiter einschränken. Diese wird bereits jetzt durch die bestehende Regelung, die als Grenzwert 50 km vorsieht, eingeschränkt.
- Da bislang keine belastbaren Erkenntnisse zu den Wegekostendeckungsbeiträgen der Verkehrsträger vorliegen, kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob eine Fernbusmaut der Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen dienlich wäre.