

13. Juli 2026

Stellungnahme der Monopolkommission zum Entwurf des Beschluss BK10-26-0011_Z

Die Bundesnetzagentur hat die Monopolkommission im Beschwerdeverfahren der Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. gegen die Infrastrukturnutzungsbedingungen der DB InfraGO AG um Stellungnahme zu einem aktuellen Beschlussentwurf gebeten.

GRUNDSÄTZLICHE BEWERTUNG UND INVESTITIONSSICHERHEIT

Die Monopolkommission kommt der Bitte der Bundesnetzagentur sehr gerne nach und begrüßt den Entwurf. Er ist grundsätzlich geeignet, um Planungssicherheit für den neuen Betreiber Italo zu schaffen und um Investitionen in Rollmaterial, Personal und Infrastruktur zu tätigen. Die langfristige Verfügbarkeit von ausreichenden Trassen und Serviceflächen ist eine entscheidende Voraussetzung für die Tragfähigkeit der Investition der Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV). Darauf hat die Monopolkommission bereits im Sektorgutachten Bahn 2015 hingewiesen (Tz. 100 ff.) Die Beschaffung von Rollmaterial im SPFV ist mit sehr hohen Investitionen verbunden. So plant Italo EUR 3,6 Mrd. zu investieren und 30 neue Züge zu beschaffen. Eine entsprechende Finanzierung muss mit einer langfristigen Trassenkapazität gesichert werden.

WETTBEWERBLICHE GESAMTBEWERTUNG UND EIGENWIRTSCHAFTLICHES MARKTMODELL



Aus Sicht der Monopolkommission ist die Wettbewerberklausel ein sinnvolles und notwendiges Instrument, um den kurzfristigen Markteintritt eines neuen Wettbewerbs im SPFV zu ermöglichen.

Dadurch kann Wettbewerbsdruck auf das etablierte Eisenbahnverkehrsunternehmen ausgeübt werden, wovon perspektivisch Verbraucherinnen und Verbraucher in Form günstigerer Ticketpreise und höherer Qualität profitieren können. Im Ausland zeigt sich, dass Wettbewerb auf der Schiene zu erheblich günstigeren Fahrpreisen führen kann.

Der Schienenpersonenfernverkehr ist in Deutschland – anders als der Schienenpersonennahverkehr – eigenwirtschaftlich organisiert. Die öffentliche Hand fördert die Schieneninfrastruktur, während sich die Verkehrsleistung selbst am Markt tragen muss. Diese Aufgabenteilung ist kein Konstruktionsfehler, sondern gerade die Voraussetzung für Wettbewerb: Weil kein Anbieter durch laufende Betriebszuschüsse abgesichert ist, werden Markteintritt und Preiswettbewerb überhaupt erst möglich. Mit dem geplanten Markteintritt von Italo wird dieses Konzept erstmals im vertakteten Hochgeschwindigkeitsverkehr mit einem neuen Anbieter und neuem Rollmaterial in der Praxis erprobt. Die Erfahrungen im europäischen Ausland – insbesondere in Italien, wo der Wettbewerb im Fernverkehr die Fahrpreise deutlich gesenkt hat (Monopolkommission, 2023, Tz. 134) – zeigen, dass dieses Marktmodell die von der Bundesnetzagentur erwarteten Wettbewerbswirkungen tatsächlich entfalten kann.

 Die Monopolkommission empfiehlt, die Eigenwirtschaftlichkeit des SPFV als Leitprinzip der Entscheidung ausdrücklich hervorzuheben. Verkehrspolitisch erwünschte, dauerhaft defizitäre Angebote sollten – soweit sie politisch gewollt sind – über eigens dafür vorgesehene Instrumente gesichert werden und nicht über das dem Wettbewerb offenstehende Zuweisungsregime.

Die laut Beschlussentwurf von der DB Fernverkehr AG vorgebrachten Bedenken, dass weniger wirtschaftliche Verbindungen vor allem in ländlichen Regionen infolge des intensiveren Wettbewerbs auf wirtschaftlich attraktiven Strecken entfallen könnten (Beschlussentwurf S. 83), basieren aus Sicht der Monopolkommission auf einem Fehlverständnis von Wettbewerb. Im Marktmodell des eigenwirtschaftlichen Fernverkehrs sollten grundsätzlich nur rentable Strecken bedient werden, anders als im Schienenpersonennahverkehr. Dass die Rentabilität wirtschaftlich attraktiver Strecken potenziell sinkt, liegt nun gerade im Wesen des Wettbewerbs. Wettbewerb führt zu einer sozial wünschenswerten Umverteilung der Gewinne der Unternehmen zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher in Form günstigerer Preise und besserer Qualität.

Die Annahme, die DB Fernverkehr AG würde heute systematisch unrentable Strecken durch Gewinne aus lukrativen Verbindungen quersubventionieren, ist keineswegs garantiert. Zudem verändert Wettbewerb die Marktsituation. Er führt zu Effizienzen und zu geringeren Preisen. Durch Wettbewerbsdruck effizienter gewordene Betreiber kön-

nen selbst wenig rentable Strecken wirtschaftlicher führen. Die sinkenden Preise führen dazu, dass die Nachfrage steigt, und die Dynamik des Marktes sorgt dafür, dass nicht automatisch Strecken verschwinden, nur weil sie im alten Monopolmodell als „unrentabel“ galten. Zudem entfaltet Wettbewerb ein Entdeckungsverfahren, das staatliche oder monopolistische Anbieter naturgemäß nicht leisten können. Erst wenn mehrere Akteure im Markt agieren, entstehen neue Geschäftsmodelle, neue Angebotsformen und neue Verbindungen – wie bei den Fernbussen, die nach der Liberalisierung plötzlich Relationen bedienten, die die DB zuvor gar nicht als nachfragestark erkannt hatte. Auch internationale Beispiele sprechen gegen die Befürchtung eines ausgedünnten Netzes: In Italien hat der Markteintritt von Italo nicht dazu geführt, dass das Streckennetz kollabiert oder massiv reduziert wurde; vielmehr hat sich ein lebendiger Wettbewerb entwickelt, der das Angebot auf den Hauptachsen verbessert hat, ohne die Fläche zu vernachlässigen.

Daher kann durchaus auch erwartet werden, dass Kapazitäten besser ausgelastet werden und dass das SPFV-Angebot perspektivisch auch in der Fläche steigt. Ob das der Fall ist, hängt auch von den weiteren Entwicklungen des SPNV ab, worauf die Bundesnetzagentur zurecht hinweist (S. 84).

Die Monopolkommission ist sich jedoch dessen bewusst, dass die DB Fernverkehr AG auch als eigenwirtschaftliches Unternehmen durchaus auch (regional-)politischen Zwängen unterliegt, bestimmte, weniger rentable Strecken anzubieten. Es ist jedoch letztlich Aufgabe der Politik und nicht der Bundesnetzagentur, hierfür einen tragfähigen Rahmen zu schaffen. Hält der Staat einzelne Verbindungen aus regional- oder verkehrspolitischen Gründen für unverzichtbar, obwohl sie sich am Markt nicht tragen, sollte er diese Leistungen ausdrücklich bestellen und finanzieren — etwa über öffentliche Dienstleistungsaufträge nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Zudem soll der Betrieb in einem wettbewerbsoffenen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren vergeben werden, wie es im Schienenpersonennahverkehr etabliert ist und wie es etwa Italien für seine Intercity-Verkehre praktiziert. Damit blieben verkehrspolitische Ziele und eigenwirtschaftlicher Wettbewerb sauber getrennt: Die Kosten politisch gewollter Angebote würden transparent ausgewiesen, statt implizit über das Angebot der DB Fernverkehr AG getragen zu werden.

WETTBEWERBERKLAUSEL: ÜBERLASTUNGSERKLÄRUNG UND KAPAZITÄTS-VERTEILUNG

Grundsätzlich greift die Wettbewerberklausel nur auf überlasteten Strecken und in vertakteten Verkehren. Die DB InfraGO AG muss Schienenwege gemäß § 55 Abs. 1

Satz 1 ERegG für überlastet erklären, wenn Anträge auf Zuweisung nach Koordinierung der beantragten Trassen und nach Konsultation der Zugangsberechtigten nicht in angemessenen Umfang stattgegeben werden. Was „angemessen“ bedeutet, ist auslegungsbedürftig. Aus Sicht der Monopolkommission ist unklar, ob die DB InfraGO AG – trotz bestehender Verwaltungsrichtlinien – theoretisch Möglichkeiten hat, die Wettbewerberklausel zu unterlaufen, indem sie Strecken für nicht überlastet erklärt. Denn ansonsten gelten weiterhin die bestehenden Vorrangregeln nach § 52 Abs. 7 ERegG. § 52 Abs. 8 Satz 1 ERegG sieht dann verpflichtend einen Regelentgeltvergleich und im äußersten Fall die Durchführung eines Höchstpreisverfahrens vor, um den Konflikt aufzulösen. In der Praxis kommt dieses zwar bislang sehr selten zur Anwendung. Vorstellbar ist allerdings, dass sich das durch den Eintritt eines gleichwertigen Wettbewerbers im vertakteten Verkehr ändert. Wie die Bundesnetzagentur zutreffend anführt, verschafft die Flotte von rund 400 ICE der DB Fernverkehr AG bei der Planung deutliche strategische Vorteile in der Vorrangreihenfolge (Beschlussentwurf S. 56 ff). Entsprechend sollte sie bei der Überlastungserklärung der Strecken besonders aufmerksam sein.

Auf den für überlastet erklärten Strecken im vertakteten Verkehr sollen 25 bis 40 Prozent der Kapazitäten an Wettbewerber vergeben werden. Ob dies angemessen ist, kann die Monopolkommission nicht abschließend beurteilen. Italo hält nach eigenen Angaben im Verfahren ein Mindestmaß von 30 Prozent der Gesamtkapazität im jeweils beantragten Kapazitätsabschnitt für wirtschaftlich erforderlich; dies spricht zumindest dafür, dass die Spanne nicht zu niedrig angesetzt ist. Die Wettbewerberklausel scheint dabei vorrangig auf den Fall des Markteintritts eines einzigen Neueinsteigers abzielen. Denn würden maximal 40 Prozent der Kapazitäten an zwei neue Wettbewerber, neben dem Etablierten, vergeben, dürfte der Markteintritt mindestens von einem der beiden Neulinge nicht mehr wirtschaftlich tragfähig sein.

Die genannte Spanne beschreibt der Sache nach eine Obergrenze: Nach dem Beschlussentwurf darf einem einzelnen Zugangsberechtigten – unabhängig davon, um welches Unternehmen es sich handelt – höchstens ein Anteil zwischen 60 und 75 Prozent der im jeweiligen Zeitraum vorgesehenen Fernverkehrskapazität zugewiesen werden; die verbleibenden 25 bis 40 Prozent stehen den übrigen Zugangsberechtigten offen. Diese neutrale Ausgestaltung ist aus Sicht der Monopolkommission zu begrüßen: Sie privilegiert kein bestimmtes Unternehmen, sondern begrenzt strukturell die Kapazität, die der marktbeherrschende Anbieter auf sich vereinen kann, und wirkt reziprok auch zugunsten der DB Fernverkehr AG, falls künftig ein einzelner Wettbewerber überwiegen sollte.

Ein gewisser Diskriminierungsspielraum besteht jedoch darin, dass gemäß des Entscheidungsentwurfs die konkrete Quote innerhalb der genannten Spanne von der DB InfraGO AG festzusetzen ist (S. 71 Beschlussentwurf). Der Monopolkommission ist zwar bewusst, dass aus unionsrechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers gewisse Spielräume auch im Rahmen der Zuweisung von Fahrwegkapazität verbleiben müssen (S. 63 f. des Entwurfs). Als Teil des integrierten Konzerns sollte die DB InfraGO AG hierbei möglichst wenig Spielraum erhalten, der potenziell zulasten der Wettbewerber ausgelegt werden könnte.

 Die Monopolkommission empfiehlt, die Festsetzung des konkreten Anteils – soweit dies aus unionsrechtlichen Gründen möglich ist – stärker an objektive, transparente und im Voraus festgelegte Kriterien zu binden – etwa an die im jeweiligen Zeitraum insgesamt verfügbare Kapazität –, sodass die DB InfraGO AG die Quote nicht diskretionär zulasten neuer Anbieter ausüben kann. Bei der Festlegung der Kriterien könnte zudem die jeweilige Verkehrs- bzw. Dienstleistungsart berücksichtigt werden, damit die Klausel den Wettbewerb gezielt in den tatsächlich vertakteten, höherwertigen Verkehren stärkt, für die sie vorgesehen ist.

Zu beachten ist ferner, dass dem Neueinsteiger am oberen Rand der Spanne (75-Prozent-Deckel) nur 25 Prozent der Kapazität verbleiben – und damit weniger als die 30 Prozent, die Italo selbst als Mindestmaß für einen wirtschaftlich tragfähigen Markteintritt ansieht.

 Die Monopolkommission empfiehlt sicherzustellen, dass der den Wettbewerbern verbleibende Anteil die für einen tragfähigen Markteintritt erforderliche Schwelle nicht unterschreitet, und die Quote – soweit die Gesamtkapazität dies zulässt – am unteren Rand der Spanne zu orientieren.

Schließlich sollte die Regelung nicht allein auf den Markteintritt eines einzigen Wettbewerbers zugeschnitten sein, sondern ein tragfähiges Marktmodell auch für den Fall bilden, dass mehrere Anbieter in den Markt eintreten. Bei einem 75-Prozent-Deckel zugunsten der DB Fernverkehr AG verbliebe für mehrere Wettbewerber zusammen zu wenig Kapazität, um jeweils wirtschaftlich tragfähig zu sein. Als Orientierungspunkt bietet sich die Einzelmarktbeherrschungsvermutung des § 18 Abs. 4 GWB (40 Prozent) an; die Bundesnetzagentur selbst weist darauf hin, dass der Marktanteil der DB Fernverkehr AG diese Schwelle weiterhin deutlich überschreitet (vgl. den Entwurf, S. 49, zur marktbeherrschenden Stellung der DB Fernverkehr AG; Monopolkommission, Sektorgutachten Bahn 2025).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Obergrenze den größten Anbieter nur dann tatsächlich begrenzt, wenn Wettbewerber im betreffenden Zeitraum überhaupt konkurrierende Kapazität nachfragen: Meldet kein Wettbewerber an, greift die Klausel nicht, und die DB Fernverkehr AG kann weiterhin bis zu 100 Prozent der Fernverkehrskapazität zugewiesen erhalten (S. 47 Beschlussentwurf). Eine Begrenzung des größten Anbieters auf etwa 40 Prozent bei mehreren Wettbewerbern ist gerade deshalb auch aus Sicht der DB Fernverkehr AG verhältnismäßig: Sie greift ausschließlich dann ein, wenn tatsächlich mehrere Wettbewerber Kapazität beanspruchen, und lässt die Zuweisung im Übrigen unberührt.

 Die Monopolkommission empfiehlt, die Regelung so auszugestalten, dass sie mit der Zahl der Wettbewerber skaliert: Solange nur ein Wettbewerber eintritt, kann ein höherer Anteil zugunsten der DB Fernverkehr AG angemessen sein; treten mehrere Wettbewerber hinzu, sollte der auf die DB Fernverkehr AG entfallende Anteil grundsätzlich auf etwa 40 Prozent begrenzt werden, damit auch mehreren Neueinsteigern eine tragfähige Marktzutrittschance verbleibt.

Die Wettbewerberklausel erscheint jedenfalls für die Übergangszeit sinnvoll, bis ab dem Jahr 2031 wieder Rahmenverträge vergeben werden sollen. Ob und in welchem Umfang weitere Markteintritte in den vertakteten Verkehr erfolgen, lässt sich derzeit nicht verlässlich absehen. Auch der geplante Markteintritt von Italo war in dieser Form nicht allgemein erwartet worden. Gerade deshalb sollte die Regelung, wie oben empfohlen, so ausgestaltet sein, dass sie auch den Eintritt mehrerer Wettbewerber tragen kann. Offen bleibt, welche Bedeutung die Wettbewerberklausel nach der Umsetzung der Kapazitätsverordnung haben wird und ob sie weiterhin notwendig ist, wenn wieder Rahmenverträge vergeben werden. Diese hat die Monopolkommission in der Vergangenheit ausdrücklich begrüßt; bereits im Jahr 2015 hat sie den Abschluss von aperiodischen, periodenübergreifenden Rahmenverträgen im SPFV empfohlen (Monopolkommission, 2015, Tz. 100 ff.)."

NEUTRALER ZUGANG ZUM FAHRSCH EINVERTRIEB

Die Monopolkommission begrüßt zudem, dass die Bundesnetzagentur die DB InfraGO AG verpflichtet, in ihren Nutzungsbedingungen diskriminierungsfreie Bedingungen für den Zugang zu Flächen für den personenbedienten Fahrscheinverkauf in Personenbahnhöfen zu regeln (Tenorziffer 2 lit. a des Entwurfs). Der persönliche Verkauf am Bahnhof ist für neue Anbieter ein wichtiger Baustein des Markteintritts (vgl. die Begründung des Entwurfs, S. 99) und zugleich ein Vertriebskanal, der für bestimmte Reisengruppen weiterhin von Bedeutung ist.

Wettbewerbslich ist die Maßnahme folgerichtig: Ein vertikal integrierter Infrastrukturbetreiber, der über knappe Bahnhofsflächen verfügt, darf diese Kontrolle nicht dazu nutzen, den konzerneigenen Vertrieb (DB Vertrieb GmbH bzw. DB Fernverkehr AG) strukturell zu bevorzugen. Erst ein neutraler, transparenter und im Voraus geregelter Zugang zu Vertriebsflächen stellt sicher, dass sich der Wettbewerb nicht an der Vertriebsinfrastruktur, sondern am besseren Angebot entscheidet.

 Die Monopolkommission empfiehlt, die Zugangsregeln für Vertriebsflächen so auszugestalten, dass sie den konzerneigenen Vertrieb nicht faktisch privilegieren; bei Flächenknappheit erscheint der von der Bundesnetzagentur vorgesehene Ansatz – bis hin zur Mitnutzung bestehender Reisezentren und, als ultima ratio, der Kündigung von Bestandsmietverhältnissen (S. 98 Beschlussentwurf) sachgerecht. Die diskriminierungsfreie Vergabe sollte fortlaufend beobachtet werden. Dass beim Fahrkartenvertrieb grundsätzlich Diskriminierungspotenzial besteht zeigt das Verfahren des Bundeskartellamts B9-144/19, in dem dem Bahnkonzern bestimmte Verhaltensweisen und Vertragsklauseln insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu Prognosedaten untersagt wurden.

ZUGANG ZU LOUNGES UND SERVICEEINRICHTUNGEN

 Die Monopolkommission begrüßt, dass die Bundesnetzagentur Flächen für die Einrichtungen von Lounges als „sonstige Einrichtung“ im Sinne der Anlage 2 Nr. 2 lit. a ERegG einstuft und in der Folge eine Verpflichtung ausspricht, entsprechende Zugangsregelungen in die Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen aufzunehmen.

Dies ist aufgrund der wettbewerbslichen Bedeutung von Lounges insbesondere für Fernverkehrsverbindungen geboten und entspricht der Konzeption der Zugangsregulierung im Eisenbahnsektor. Für eine weite Auslegung des Begriffs der „sonstigen Einrichtung“ – und damit auch für die Einordnung der Lounges als solche – spricht, dass die Zugangsgewährung den Zugangspetenten wirksamen Wettbewerb ermöglichen soll (vgl. § 3 Nr. 2 ERegG). Die Zugangsregulierung muss daher jedenfalls auf ihrer Tatbestandsseite weit verstanden werden. Etwaige Härten für das regulierte Unternehmen können sodann auf der Rechtsfolgende im Ermessen berücksichtigt werden.

Angesichts der derzeit noch sehr geringen Marktanteile von Wettbewerbern im Schienenpersonenfernverkehr ist streng darauf zu achten, Wettbewerbsnachteile wie Markteintritts- und Expansionshemmnisse für Wettbewerber so gut wie möglich abzubauen. Lounges können einen wichtigen Baustein dazu bilden, von den Kundinnen und Kunden – insbesondere im Geschäftskundenbereich – als qualitativ hochwertige

Alternative angesehen zu werden. Premium-Services wie Lounges sind als Teil des Leistungswettbewerbs im Fernverkehr anzusehen und sollten grundsätzlich auch Wettbewerbern offenstehen. Zudem ist die DB InfraGO AG Teil eines integrierten Infrastrukturbetreibers, der über die Kontrolle knapper Bahnhofsfächen keine exklusiven Wettbewerbsvorteile auf nachgelagerten Verkehrsmärkten vermitteln und keine Marktmacht von der Infrastruktur auf den Fernverkehr übertragen sollte.

Die Maßnahme der Bundesnetzagentur ist wettbewerblich sinnvoll, da sie den Fokus der Regulierung von der reinen Trassenzuweisung auf die gesamte Reisedienstleistung ausweitet. Nur wenn der diskriminierungsfreie Zugang zu den komplementären Services am Bahnhof garantiert ist, kann sich ein funktionsfähiger Wettbewerb auf dem Schienenmarkt etablieren.

Hinsichtlich Lounges sind aus Sicht der Monopolkommission noch weitere Maßnahmen denkbar. Angesichts von Flächenknappheit in stärker frequentierten Knotenpunkten könnte über Regelungen in den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen nachgedacht werden, gemäß denen die Mieter von Flächen für Lounges zu verpflichten sind, Dritten Zugang dazu zu gewähren, sofern nicht genügend Fläche für weitere Lounges zur Verfügung steht. Alternativ oder ergänzend könnte die Bundesnetzagentur Maßnahmen gegenüber der DB Fernverkehr AG als Betreiberin der DB Lounges prüfen – etwa in einem gesonderten Verfahren, um das hiesige Verfahren nicht zu überfrachten. Diese Maßnahmen könnten dann gegebenenfalls auch auf einen Übergangszeitraum beschränkt werden, bis es Wettbewerbern möglich war, eigene Flächen anzumieten.

Die Monopolkommission ist ein unabhängiges Beratungsgremium, das die Bundesregierung und den Gesetzgeber in den Bereichen Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht und Regulierung berät. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt werden. Professor Tomaso Duso ist seit 2024 Vorsitzender der Kommission.

KONTAKT

Monopolkommission | Kurt-Schumacher-Str. 8 | 53113 Bonn | info@monopolkommission.bund.de www.monopolkommission.de