

Auszug aus Hauptgutachten XIX (2010/2011)

Einleitung

Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik

3. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich

Inhaltsverzeichnis

3. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich.....	68
--	----

überflüssig. Als problematisch erachtet die Monopolkommission auch die Voraussetzung ausreichender deutscher Sprachkenntnisse, um als Schiffsführer von der Lotsenannahmepflicht befreit werden zu können, da diese dazu beiträgt, die Befreiung von der Lotsenannahmepflicht für die Kapitäne zu erschweren.

2.4 Handlungsempfehlungen der Monopolkommission

81. Der Markt für Dienstleistungen der Hafен- und Seelotsen in Deutschland sollte transparenter und durchlässiger gestaltet werden. Die Monopolkommission empfiehlt daher mehr Transparenz bei der Selbstverwaltung sowie der Aufsicht des Bundes. Dies kann beispielsweise durch eine regelmäßige Veröffentlichung von Parametern, wie z. B. Gehaltszusammensetzung, Informationen über die Fortbildungsinhalte der Lotsen, Qualitätssicherungsmaßnahmen oder auch Unfallzahlen, geschehen.

82. Des Weiteren sollte die Lotstarifverordnung lediglich als nicht bindender Referenztarif ausgestaltet werden. Das heißt, dass die Lotstarifverordnung nur dann anwendbar ist, soweit bei Vertragsschluss nichts anderes vereinbart wird. Ebenso sollte die Beschränkung der Zulassung der Lotsen in Abhängigkeit von Personalstruktur und Verkehrsaufkommen in dem jeweiligen Revier aufgehoben werden und es sollte eine freie Lotsenwahl – abweichend von der Börtreihenfolge – ermöglicht werden.

83. Die Monopolkommission spricht sich des Weiteren dafür aus, die (erste) Reviersprache von Deutsch auf Englisch zu ändern. Dies ermöglicht bessere Markteintrittschancen für nicht deutsche Lotsenanwärter und ausländische Kapitäne könnten so leichter Freifahrerregelungen in Anspruch nehmen.

84. Die Monopolkommission regt eine Diskussion über eine Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten von der Lotsenannahmepflicht an. An dieser Stelle kann nicht abschließend eingeschätzt werden, welche expliziten Voraussetzungen für den Kapitän und das Schiff hinsichtlich einer Erweiterung der Befreiung von der Lotsenannahmepflicht gelten sollten. Die Monopolkommission spricht sich zur Verringerung von Informationsasymmetrien auch für die Option der vertikalen Integration aus, bei der Lotsen im Rahmen eines alternativen Geschäftsmodells auch bei einem Reeder angestellt werden können.

85. Des Weiteren sollte nach Ansicht der Monopolkommission die derzeit festgeschriebene Organisationsform der Lotsenbrüderschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts überdacht werden. Die Monopolkommission sieht keinen Grund, das derzeitige System der Selbstverwaltung nicht auch für andere Gesellschaftsformen zu öffnen. Die Monopolkommission konnte überdies keine Argumente gegen die Zulassung möglicher konkurrierender Lotsenbrüderschaften finden. Mittelfristig spräche nichts gegen die Einrichtung konkurrierender Lotsenbrüderschaften auf diesem Markt, insbesondere vor dem Hintergrund einer zukünftig möglicherweise höheren Anzahl an Zulassungen.

3. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich

86. Die Monopolkommission setzt sich seit längerer Zeit für eine grundlegende Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Eisenbahnbereich ein.¹⁰³ In ihrem Koalitionsvertrag kündigte die Bundesregierung 2009 eine Überarbeitung des bestehenden Regulierungsrechts an.¹⁰⁴ Anfang des Jahres 2012 wurde schließlich der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich (ERegG-E) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vorgelegt. Vor dem Hintergrund ihrer wiederholten Forderungen begrüßt die Monopolkommission die geplante Novellierung. Insgesamt stellt der vorliegende Gesetzentwurf einen Schritt in die richtige Richtung dar. In einigen ganz wesentlichen Punkten besteht jedoch dringender Nachbesserungsbedarf. Die grundlegende Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich sollte dazu genutzt werden, die Regulierungsziele der Stärkung des Wettbewerbs und der Steigerung der Effizienz ambitioniert zu verfolgen und bestehende Hindernisse konsequent zu beseitigen.

87. Im vorliegenden Gesetzentwurf ist die Neugestaltung und Neuausrichtung der Entgeltregulierung am Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL), die Einführung einer Ex-ante-Genehmigung der Entgelte, die Stärkung der Bundesnetzagentur sowie die übersichtliche Zusammenführung aller relevanten Vorschriften aus dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung positiv hervorzuheben. Allerdings enthält der Gesetzentwurf auch Regelungen, die nicht der Stärkung des Wettbewerbs, der Steigerung der Effizienz und damit der gesellschaftlichen Wohlfahrt dienen. Dazu ist neben einigen abzulehnenden Neuerungen insbesondere die Beibehaltung vieler nicht zielführender Regelungen zu kritisieren. Die Monopolkommission nimmt vor diesem Hintergrund im Folgenden zu einigen besonders relevanten Punkten Stellung.

88. Die Monopolkommission begrüßt, dass der ihren eigenen Auftrag betreffende § 59 ERegG-E um einen Absatz 2 erweitert wurde, in welchem die Bundesregierung als Adressat des Gutachtens genannt ist und zum Gutachten Stellung zu nehmen hat. Jedoch wird der Monopolkommission weiterhin kein Akteneinsichtsrecht bei der Bundesnetzagentur eingeräumt. Ein solches ist aber zur Erfüllung des in § 59 ERegG-E Absatz 1 erteilten Auftrags erforderlich.¹⁰⁵

¹⁰³ Vgl. Monopolkommission, Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang, Sondergutachten 60, Baden-Baden 2011, insbesondere Abschnitt 1.1.

¹⁰⁴ Vgl. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt – Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP, Berlin, 26. Oktober 2009, S. 37.

¹⁰⁵ Bereits in ihrer Stellungnahme zum 17. Hauptgutachten der Monopolkommission äußerte sich die Bundesregierung dahin gehend positiv, dass sie das Ziel, im Regulierungsrecht einheitliche Standards für alle regulierten Bereiche festzulegen, unterstützt. Die Bundesregierung sicherte zu, sich dafür einzusetzen, dass im Allgemeinen Eisenbahngesetz, im Energiewirtschaftsgesetz und im Postgesetz ein dem § 46 Absatz 2a GWB und dem § 121 Absatz 3 Satz 3 TKG entsprechendes Akteneinsichtsrecht vorgesehen wird; vgl. Bundestagsdrucksache 16/11558 vom 19. Dezember 2008, Tz. 14.

89. Zu bemängeln ist, dass im Gesetzentwurf keine weitergehenden umfassenden Anforderungen an die rechtliche, organisatorische und entscheidungsbezogene Unabhängigkeit der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur gestellt werden. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sondergutachten die Kosten und Nutzen einer strikten Trennung der Infrastruktur- und Transportleistungen auch auf Grundlage des aktuellen Stands der wissenschaftlichen Forschung detailliert analysiert und abgewogen. Im Ergebnis wird deutlich, dass der Nutzen einer solchen Trennung die Kosten klar überwiegt.¹⁰⁶ Insgesamt finden sich sogar kaum wissenschaftliche Belege für signifikante Nachteile einer Trennung, die gegen die erheblichen Vorteile abgewogen werden müssten. Die aktuell geführte Diskussion hat nach Auffassung der Monopolkommission für diese Analyse keine weiteren Erkenntnisse geliefert. Daher fordert die Monopolkommission, die in §§ 40 ff. ERegG-E aufgeführten Vorgaben an die Struktur der Unternehmen diesbezüglich zu verschärfen, mindestens insoweit, dass den europäischen Vorgaben klar entsprochen wird. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens notwendig. Die Struktur der Deutschen Bahn AG sollte dementsprechend so ausgestaltet werden, dass diese Vorgaben zweifelsfrei erfüllt werden. Die sofortige Auflösung der bestehenden Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge ist dazu dringend erforderlich.

90. Die Monopolkommission sieht die vorgesehene Stärkung der Position der Bundesnetzagentur insgesamt positiv. Insbesondere ist gutzuheißen, dass die Regulierungsbehörde nach § 54 RefE auch dann Marktbeobachtungen durchführen können soll, wenn diese nicht auf einem konkreten Missbrauchsverdacht basieren, sondern der Informationsbeschaffung dienen. Auch ist zu begrüßen, dass die Regulierungsbehörde – und nicht mehr das Eisenbahnbundesamt – mit der Aufsicht der Einhaltung der Struktur der Unternehmen und damit insbesondere mit der organisatorischen Trennung befasst sein soll. Kritisch sieht die Monopolkommission jedoch die Verlagerung der Dienstaufsicht über die Bundesnetzagentur hinsichtlich der Eisenbahnregulierung vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zum Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in § 44 Absatz 2 ERegG-E. Die Dienstaufsicht für die Bundesnetzagentur liegt derzeit unabhängig vom Sachbereich beim Bundeswirtschaftsministerium und sollte nicht auf mehrere Dienstvorgesetzte aufgeteilt werden. Haushalts- und personalpolitische Entscheidungen können nicht sinnvoll durch mehrere Vorgesetzte getroffen werden. Die vom Gesetzentwurf intendierte Zusammenführung von Dienst- und Fachaufsicht, die derzeit beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung liegt, spricht daher eher für eine Verlagerung der Fachaufsicht zum Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, was die Monopolkommission als sachgerecht ansieht.

¹⁰⁶ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Abschnitt 1.2.

91. Die Monopolkommission begrüßt die von ihr lange geforderte explizite Herausnahme der Versorgung der Eisenbahnen mit leitungsgebundener Energie vom Anwendungsbereich des Gesetzes in § 1 ERegG-E sowie die Streichung aus der Legaldefinition des § 3 Absatz 5 ERegG-E.¹⁰⁷

92. Die Monopolkommission ist nicht der Auffassung, dass die gesetzlich zugesicherte Möglichkeit des Aufstellens von Fahrkartenautomaten in Bahnhöfen nach § 4 Absatz 12 ERegG-E ausreicht, um die fortwährenden Probleme der bestehenden Tarif- und Vertriebsstruktur zu lösen. Es ist nicht zu erwarten, dass so auch andere Eisenbahnverkehrsunternehmen als die Deutsche Bahn AG ein bundesweites Ticket- und Tarifsystem anbieten können und die Deutsche Bahn AG ihre marktbeherrschende Stellung im gesetzlich vorgegebenen, bundesweit einheitlichen System verlieren wird. Das Verfahren, durch das Eisenbahnverkehrsunternehmen ihrer Mitwirkungspflicht zu bundesweit durchgehenden SPNV-Tarifen nachkommen, sollte daher durch gesetzliche Vorgaben ausgestaltet werden. Der gemeinsame Tarif sollte durch einen zu gründenden bundesweiten Tarifverbund festgelegt werden, in dem kein einzelnes Verkehrsunternehmen eine dominierende Stellung besitzt.¹⁰⁸

93. Die Vorschriften zur Entgeltregulierung wurden vergleichsweise weitgehend neu gestaltet. Die Einführung einer Ex-ante-Entgeltgenehmigung und die Orientierung am Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sind dabei prinzipiell positiv zu bewerten. Die Anwendung dieses Maßstabs (zuzüglich einer Gesamtkapitalrendite) ist dem bestehenden Vollkostenmaßstab vorzuziehen. In Bezug auf die geplante Ex-ante-Genehmigung der Entgelte nach §§ 27 ff. ERegG-E besteht die Hoffnung, dass diese die bestehende Ex-post-Prüfung, die in der Praxis teilweise sehr langwierig und damit in ihrer Wirkung eingeschränkt ist, zumindest teilweise nutzenstiftend ersetzen kann. Dass durch die geplanten Neuerungen in der Praxis tatsächlich signifikante Verbesserungen eintreten, ist aufgrund der im Folgenden dargestellten Einschränkungen jedoch unwahrscheinlich.

94. Ziel der Neuerungen der Entgeltregulierungsvorschriften ist nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine Anpassung der Vorschriften an die Standards anderer regulierter Bereiche. Dies wird durch das Fehlen eines klaren Petitemus für eine Anreizregulierung jedoch nicht erreicht. Die Verordnungsermächtigung für eine Anreizregulierung nach § 60 Absatz 1 Nummer 2 RefE ist nicht ausreichend, da keine konkreten Pläne des Bundesverkehrsministeriums zur Einführung einer entsprechenden Verordnung bekannt sind. Nur durch die Einführung einer Anreizregulierung für die Eisenbahninfrastrukturbetreiber können echte Anreize zur Senkung der mit der Bereitstellung der Infrastruktur verbundenen Kosten und Entgelte geschaffen werden. Auch kann durch eine Anreizregulierung mit einer Differenzierung verschiedener Leistungskörbe

¹⁰⁷ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.1.3.

¹⁰⁸ Vgl. ebenda, Abschnitt 3.4.

Diskriminierungspotenzial wirksam eingeschränkt werden.¹⁰⁹ So fehlt im Gesetzentwurf die von der Monopolkommission als entscheidend angesehene Veränderung der Entgeltregulierung.

Die im Entwurf vorgesehene kostenbasierte Ex-ante-Regulierung mit einer Orientierung am Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bedeutet demgegenüber nicht nur eine erheblich geringere Anreizwirkung zur Effizienzsteigerung und Entgeltensenkung, sondern auch einen deutlichen Mehraufwand für Regulierer und Unternehmen. Außerdem ist unklar, wie gut eine solche Regelung im Eisenbahnsektor mit der extremen Vielzahl unterschiedlicher Produkte in der Praxis zu handhaben ist. Die praktischen Probleme der vorgesehenen Regulierung führen somit dazu, dass deren Wirkung in Bezug auf Effizienzsteigerungen gegenüber einer Anreizregulierung weiter zurückfällt.

Im Ergebnis wäre es wünschenswert, wenn die Einführung einer Anreizregulierung auf Grundlage der von der Bundesnetzagentur erarbeiteten Vorschläge im Gesetz konkret vorgegeben wird.

95. Dadurch, dass nach § 29 Absatz 1 Sätze 3 bis 5 ERegG-E Aufwendungen für Investitionen und Instandhaltung nicht der Regulierung unterliegen sollen, würde die Wirksamkeit der Regulierung drastisch eingeschränkt. Ein Großteil der Gesamtkosten wäre so komplett von der Effizienzkontrolle ausgenommen. Die Monopolkommission sieht diese explizite Ausnahme der Investitions- und Instandhaltungskosten als inakzeptabel an. Ein effizienter Einsatz der Mittel kann so nicht sichergestellt werden.

Die Begründung, dass bereits die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung eine ausreichende Effizienz sicherstellt, wurde bereits im letzten Bahn-Sondergutachten der Monopolkommission deutlich zurückgewiesen.¹¹⁰ Die analoge Argumentation gilt für die außerhalb der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes finanzierten Investitionen ebenso wie für den Neu- und Ausbau des Schienennetzes im Rahmen des „Bedarfsplans für die Bundesschienenwege“. Zu diesem Ergebnis kam wiederholt auch der Bundesrechnungshof, der „immer wieder“ festgestellt hat, „dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen Bundesmittel für Schienenwegebau zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwendeten“.¹¹¹ Auch bemängelte der Bundesrechnungshof, dass der Netzzustandsbericht im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die „Outputkontrolle bei der Schienenwegefinanzierung bislang nicht geeignet“ sei.¹¹² Die intendierte Überprüfung der Infrastrukturqualität erfolgt damit nur unzulänglich. Darüber hinaus ist eine echte Effizienzkontrolle nicht einmal vorgesehen. Mit der Leistungs- und Fi-

nanzierungsvereinbarung sind daher keinerlei Anreizwirkungen zur Entgeltensenkung, sondern aufgrund der real sinkenden Zuwendungen im Gegenteil Anreize zu Entgeltsteigerungen verbunden.¹¹³ Eine Regulierung dieser Bereiche ist daher unentbehrlich. Der Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung muss umfassend gelten. Dazu sollten die Sätze 3 bis 5 des § 29 Absatz 1 ERegG-E ersatzlos gestrichen werden.

Um die bisher ausgenommenen Kosten der KeL-Kontrolle zu unterwerfen, dürfen die Informationsbefugnisse der Bundesnetzagentur auch in Bezug auf diese Kosten nicht, wie in § 25 Nummer 1, letzter Halbsatz und § 38 Absatz 1 Nummer 1 ERegG-E vorgesehen, beschränkt werden.

Kritisch sind auch die Vorgaben des § 30 Absatz 2 Nummer 2 und 3 ERegG-E zu bewerten, wonach Aufwendungen außerhalb der KeL-Kontrolle immer zu berücksichtigen sind, wenn diese auf Grundlage von Verträgen über die Sicherung von Arbeitsplätzen entstehen bzw. pauschal die Sicherheit erhöhen. Diese sehr unkonkreten Ausnahmen schwächen die Entgeltregulierung deutlich, da durch diese Begründungen fast beliebige Entgelterhöhungen ermöglicht werden.

96. Die Monopolkommission befürwortet die nach § 32 Absatz 1 ERegG-E geplante Vorgabe einer Gesamtkapitalrendite als zulässige Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Dies ist der bestehenden Vorgabe einer Eigenkapitalrendite in Verbindung mit der dadurch notwendigen Regulierung der Kapitalstruktur deutlich vorzuziehen, da so keine Fehlanreize für die Wahl der effizienten Kapitalstruktur entstehen. Ebenso ist die Orientierung am Capital Asset Pricing Model nach § 32 Absatz 2 ERegG-E zu begrüßen.¹¹⁴

Abzulehnen ist jedoch die in der Gesetzesbegründung zu § 32 ERegG-E ausgeführte intendierte Andersbehandlung der bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Bemessung der Eigenkapitalrendite. Obwohl in der Begründung des Entwurfs von der Erstattung von Refinanzierungskosten wie im wettbewerblichen Kontext gesprochen wird, sollen die bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen explizit anders behandelt werden, damit es nicht zu „überhöhten Trassenentgelten“ kommt. Diese Argumentation sieht die Monopolkommission als nicht konsistent an. Aus der Zielsetzung der Herstellung von Als-ob-Wettbewerb kann keine Andersbehandlung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes abgeleitet werden. Außerdem dient die Erstattung der Refinanzierungskosten nicht dem Ziel, Trassenentgelte möglichst niedrig anzusetzen. Für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahnsektors sind aus ordnungspolitischen Gründen andere Instrumente wie die Finanzierung der Infrastruktur vorzuziehen.¹¹⁵

97. Zu begrüßen ist, dass die vorgegebenen Entgeltgrundsätze des § 34 ERegG-E nach § 35 ERegG-E nun

¹⁰⁹ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.1.2.1.

¹¹⁰ Vgl. ebenda, Tz. 89 ff.

¹¹¹ Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 17/7600 vom 14. November 2011, S. 40, 216.

¹¹² Vgl. Delhaes, D., Milliarden außer Kontrolle, Handelsblatt, 27. Juni 2011, S. 14.

¹¹³ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 60, a. a. O., Tz. 89 ff.

¹¹⁴ Vgl. ebenda, Tz. 138 f.

¹¹⁵ Vgl. ebenda, Tz. 131 ff.

auch für Bahnhöfe gelten sollen. Allerdings wurden diese Grundsätze nicht, wie von der Monopolkommission gefordert, grundlegend so überarbeitet, dass der Bundesnetzagentur die Überprüfung der Entgeltsysteme erleichtert und Diskriminierungspotenzial eingeschränkt wird.¹¹⁶

98. Auch die Vorgaben des § 34 Absatz 6 ERegG-E für leistungsabhängige Bestandteile der Entgelte für Infrastrukturleistungen wurden nicht so gestaltet, dass dadurch wirksame Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes gesetzt werden. Dazu sollten umfangreiche und detaillierte Verspätungskategorien und Grundsätze für leistungsabhängige Entgelte vorgegeben werden.¹¹⁷

99. Im Bereich des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur sieht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die bestehenden Vorschriften als grundsätzlich ausreichend an. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sondergutachten zum Eisenbahnsektor dagegen umfangreichen Reformbedarf festgestellt.¹¹⁸ Dennoch erkennt sie an, dass insbesondere in diesem Bereich der Zugangsregulierung einige begrüßenswerte Änderungen vorgesehen sind.

100. Positiv ist zu sehen, dass die Regelungen für die Nutzung von Serviceeinrichtungen denen von Schienewegen angepasst werden sollen, indem der vorgeschriebene Mindestinhalt der Informationen in § 13 Absatz 2 ERegG-E entsprechend dem Paket von Mindestangaben für Schienewege nach § 7 Absatz 2 ERegG-E erweitert wird. Außerdem ist zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur nach § 4 Absatz 8 ERegG-E nun Einfluss auf die Schienennetz-Nutzungsbedingungen und die Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen nehmen kann. Eine grundlegende Veränderung der entsprechenden Regelungen und die Stärkung der Rechte der Bundesnetzagentur ist von der Monopolkommission gefordert worden.¹¹⁹

101. Die Monopolkommission befürwortet, dass in den Regelungen über die Möglichkeit, Rahmenverträge abzuschließen, nach § 17 Absatz 7 ERegG-E eine feste Vorlaufzeit vorgegeben wird. Allerdings ist diese als Mindestvorlauf geplant und beträgt lediglich ein statt der von der Monopolkommission geforderten zwei Jahre. Die damit einhergehende geringfügige Verlängerung des Vorlaufs gegenüber der derzeitigen Praxis ist nicht ausreichend. Außerdem ist die zeitliche Regelung so zu gestalten, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen mit ausreichendem Vorlauf Rahmenverträge angeboten bekommen können, jedoch auch ein kurzfristiger Abschluss möglich ist. Im Übrigen sieht die Monopolkommission weiteren Reformbedarf der Rahmenvertragsregelungen.¹²⁰

¹¹⁶ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.1.2.3.

¹¹⁷ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.2.5.

¹¹⁸ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.

¹¹⁹ Vgl. ebenda, Abschnitte 2.2.2.4 und 2.2.3.2.

¹²⁰ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.2.2.

102. Zu begrüßen ist, dass nach § 11 Absatz 1 des Referentenentwurfs zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG-E) die Stilllegung von Serviceeinrichtungen genehmigungspflichtig werden soll und dazu auch die Übernahme durch Dritte betrachtet wird.

103. Darüber hinaus sieht die Monopolkommission weiteren Reformbedarf im Bereich des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur.¹²¹ Zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen sind weitergehende Transparenzpflichten erforderlich. So sollten Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichtet werden, den Zugangsberechtigten Bildfahrpläne bzw. Zeit-Wege-Diagramme der Trassenbelegung in anonymisierter Form zugänglich zu machen, sodass freie Kapazitäten jederzeit identifiziert werden können.¹²² Ein solches Verfahren entspräche auch grundsätzlichen Überlegungen der europäischen Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten.¹²³ Zusätzlich sollte der Gesetzgeber den Infrastrukturbetreibern konkrete Pflichten zur Transparenz bezüglich der Art und Beschaffenheit der Trassen auferlegen.

104. Die Monopolkommission sieht den obigen Ausführungen entsprechend dringenden Änderungsbedarf des vorliegenden Gesetzentwurfs. Grundsätzlich ist die Wettbewerbsintensität im Eisenbahnverkehr nicht zufriedenstellend. Eine aktive Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnsektor setzt eine effiziente Marktordnung voraus. Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen weisen jedoch zahlreiche Schwachstellen auf, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht ausreichend adressiert werden.¹²⁴ Die Monopolkommission mahnt daher an, die Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich dazu zu nutzen, bekannte Defizite der bestehenden Rahmenbedingungen ambitioniert und engagiert anzugehen und umfassend zu beheben. Nur dann kann wirksamer und unverfälschter Wettbewerb und damit ein attraktives Verkehrsangebot auf der Schiene erreicht werden.

4. Novellierung des Postgesetzes

105. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat im März 2012 Eckpunkte für eine Novellie-

¹²¹ Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.

¹²² Vgl. ebenda, Abschnitt 2.2.2.1.

¹²³ Vgl. Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung, ABl. EG Nr. L 75 vom 15. März 2001, S. 29, Erwägungsgrund 27.

¹²⁴ Die Monopolkommission hat in ihren Gutachten Wettbewerbshindernisse dargestellt und darauf aufbauend entscheidenden Handlungsbedarf zur Verbesserung der Rahmenbedingungen aufgezeigt; vgl. insbesondere Monopolkommission, Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung, Sondergutachten 55, Baden-Baden 2009, sowie Sondergutachten 60, a. a. O. Jedoch haben nur wenige dieser Empfehlungen Eingang in den vorliegenden Gesetzentwurf gefunden, sodass ein Großteil der aufgezeigten Schwachstellen des Regulierungsrahmens weiterhin bestehen bleiben würde. Durch die explizite Ausnahme der Investitions- und Instandhaltungskosten aus der Entgeltregulierung durch die Bundesnetzagentur fällt der vorliegende Entwurf sogar noch hinter die aktuellen Regelungen zurück.

Bisherige Gutachten der Monopolkommission

Alle Veröffentlichungen sind im Nomos-Verlag, Baden-Baden, erschienen.

Hauptgutachten

- | | | |
|-----------------------|--------------|--|
| Hauptgutachten I: | (1973/1975): | Mehr Wettbewerb ist möglich. 1976, 2. Aufl. 1977. |
| Hauptgutachten II: | (1976/1977): | Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen. 1978. |
| Hauptgutachten III: | (1978/1979): | Fusionskontrolle bleibt vorrangig. 1980. |
| Hauptgutachten IV: | (1980/1981): | Fortschritte bei der Konzentrationserfassung. 1982. |
| Hauptgutachten V: | (1982/1983): | Ökonomische Kriterien für die Rechtsanwendung. 1984. |
| Hauptgutachten VI: | (1984/1985): | Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen. 1986. |
| Hauptgutachten VII: | (1986/1987): | Die Wettbewerbsordnung erweitern. 1988. |
| Hauptgutachten VIII: | (1988/1989): | Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen. 1990. |
| Hauptgutachten IX: | (1990/1991): | Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik. 1992. |
| Hauptgutachten X: | (1992/1993): | Mehr Wettbewerb auf allen Märkten. 1994. |
| Hauptgutachten XI: | (1994/1995): | Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs. 1996. |
| Hauptgutachten XII: | (1996/1997): | Marktöffnung umfassend verwirklichen. 1998. |
| Hauptgutachten XIII: | (1998/1999): | Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen. 2000. |
| Hauptgutachten XIV: | (2000/2001): | Netzwettbewerb durch Regulierung. 2003. |
| Hauptgutachten XV: | (2002/2003): | Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“. 2005. |
| Hauptgutachten XVI: | (2004/2005): | Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! 2006. |
| Hauptgutachten XVII: | (2006/2007): | Weniger Staat, mehr Wettbewerb. 2008. |
| Hauptgutachten XVIII: | (2008/2009): | Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen. 2010. |
| Hauptgutachten XIX: | (2010/2011): | Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen. 2012. |

Sondergutachten

- Sondergutachten 1: Anwendung und Möglichkeiten der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen seit Inkrafttreten der Kartellgesetznovelle. 1975, 2. Aufl. 1977.
- Sondergutachten 2: Wettbewerbliche und strukturelle Aspekte einer Zusammenfassung von Unternehmen im Energiebereich (VEBA/Gelsenberg). 1975.
- Sondergutachten 3: Zusammenschlußvorhaben der Kaiser Aluminium & Chemical Corporation, der Preussag AG und der Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG. 1975.
- Sondergutachten 4: Zusammenschluß der Deutsche Babcock AG mit der Artos-Gruppe. 1977.
- Sondergutachten 5: Zur Entwicklung der Fusionskontrolle. 1977.
- Sondergutachten 6: Zusammenschluß der Thyssen Industrie AG mit der Hüller Hille GmbH. 1977.
- Sondergutachten 7: Mißbräuche der Nachfragemacht und Möglichkeiten zu ihrer Kontrolle im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. 1977.
- Sondergutachten 8: Zusammenschlußvorhaben der Deutschen BP AG und der VEBA AG. 1979.
- Sondergutachten 9: Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. 1981.
- Sondergutachten 10: Zusammenschluß der IBH Holding AG mit der WIBAU AG. 1982.
- Sondergutachten 11: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen. 1981.
- Sondergutachten 12: Zusammenschluß der Burda Verwaltungs KG mit der Axel Springer GmbH/Axel Springer Gesellschaft für Publizistik GmbH & Co. 1982.
- Sondergutachten 13: Zur Neuordnung der Stahlindustrie. 1983.
- Sondergutachten 14: Die Konzentration im Lebensmittelhandel. 1985.
- Sondergutachten 15: Zusammenschluß der Klöckner-Werke AG mit der Seitz Enzinger Noll Maschinenbau AG. 1986.
- Sondergutachten 16: Zusammenschlußvorhaben der Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG mit der Société Sidéchar S.A. (Ruhrkohle AG). 1986.
- Sondergutachten 17: Konzeption einer europäischen Fusionskontrolle. 1989.
- Sondergutachten 18: Zusammenschlußvorhaben der Daimler-Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH. 1989.
- Sondergutachten 19: Zusammenschlußvorhaben der MAN Aktiengesellschaft und der Gebrüder Sulzer Aktiengesellschaft. 1990.
- Sondergutachten 20: Zur Neuordnung der Telekommunikation. 1991.
- Sondergutachten 21: Die Mißbrauchsaufsicht über Gas- und Fernwärmeunternehmen. 1991.

- Sondergutachten 22: Zusammenschlußvorhaben der BayWa Aktiengesellschaft und der WLZ Raiffeisen Aktiengesellschaft. 1992.
- Sondergutachten 23: Marktstruktur und Wettbewerb im Handel. 1994.
- Sondergutachten 24: Die Telekommunikation im Wettbewerb. 1996.
- Sondergutachten 25: Zusammenschlußvorhaben der Potash Corporation of Saskatchewan Inc. und der Kali und Salz Beteiligungs Aktiengesellschaft. 1997.
- Sondergutachten 26: Ordnungspolitische Leitlinien für ein funktionsfähiges Finanzsystem. 1998.
- Sondergutachten 27: Systemwettbewerb. 1998.
- Sondergutachten 28: Kartellpolitische Wende in der Europäischen Union? 1999.
- Sondergutachten 29: Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten? 2000.
- Sondergutachten 30: Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik. 2000.
- Sondergutachten 31: Reform der Handwerksordnung. 2002.
- Sondergutachten 32: Folgeprobleme der europäischen Kartellverfahrensreform. 2002.
- Sondergutachten 33: Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand. 2002
- Sondergutachten 34: Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH. 2002.
- Sondergutachten 35: Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH. Ergänzendes Sondergutachten. 2002.
- Sondergutachten 36: Zusammenschlussvorhaben der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG mit der Berliner Verlag GmbH & Co. KG. 2003.
- Sondergutachten 37: Wettbewerbsfragen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft. 2003.
- Sondergutachten 38: Zusammenschlussvorhaben der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG mit der Berliner Verlag GmbH & Co. KG. Ergänzendes Sondergutachten. 2003.
- Sondergutachten 39: Telekommunikation und Post 2003: Wettbewerbsintensivierung in der Telekommunikation – Zementierung des Postmonopols. 2004.
- Sondergutachten 40: Zur Reform des Telekommunikationsgesetzes. 2004.
- Sondergutachten 41: Das allgemeine Wettbewerbsrecht in der Siebten GWB-Novelle. 2004.
- Sondergutachten 42: Die Pressefusionskontrolle in der Siebten GWB-Novelle. 2004.
- Sondergutachten 43: Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen. 2006.
- Sondergutachten 44: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien. 2006.
- Sondergutachten 45: Zusammenschlussvorhaben der Rhön-Klinikum AG mit den Kreiskrankenhäusern des Landkreises Rhön-Grabfeld (Kreis Krankenhaus Bad Neustadt/Saale sowie Kreis Krankenhaus Mellrichstadt). 2006.

- Sondergutachten 46: Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG. 2007.
- Sondergutachten 47: Preiskontrollen in Energiewirtschaft und Handel? Zur Novellierung des GWB. 2007.
- Sondergutachten 48: Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr. 2007.
- Sondergutachten 49: Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung. 2008.
- Sondergutachten 50: Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2007: Wendepunkt der Regulierung. 2008.
- Sondergutachten 51: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln. 2008.
- Sondergutachten 52: Zusammenschlussvorhaben der Asklepios Kliniken Hamburg GmbH mit der Krankenhaus Mariahilf gGmbH. 2008.
- Sondergutachten 53: Zusammenschlussvorhaben des Universitätsklinikums Greifswald mit der Kreiskrankenhaus Wolgast gGmbH. 2008.
- Sondergutachten 54: Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb. 2009.
- Sondergutachten 55: Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung. 2010.
- Sondergutachten 56: Telekommunikation 2009: Klaren Wettbewerbskurs halten. 2010.
- Sondergutachten 57: Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen. 2010.
- Sondergutachten 58: Gestaltungsoptionen und Leistungsgrenzen einer kartellrechtlichen Unternehmensentflechtung. 2010.
- Sondergutachten 59: Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten. 2012.
- Sondergutachten 60: Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang. 2011.
- Sondergutachten 61: Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern. 2012.
- Sondergutachten 62: Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen. 2012.
- Sondergutachten 63: Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht. 2012.
- Sondergutachten 64: Bahn 2013: Reform zügig umsetzen. 2013.
- Sondergutachten 65: Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende. 2014.
- Sondergutachten 66: Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten. 2014.
- Sondergutachten 67: Post 2013: Wettbewerbsschutz effektivieren. 2014.