

Monopolkommission

Sondergutachten 77

Energie 2017: Gezielt vorgehen, Stückwerk vermeiden

Sondergutachten der Monopolkommission
gemäß § 62 EnWG



Nomos

Sondergutachten
der Monopolkommission

Band 76

Monopolkommission

Sondergutachten 76

Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen

Sondergutachten der Monopolkommission
gemäß § 78 ERegG



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4485-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8727-0 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
Kurzfassung.....	3
1 Einleitung	8
2 Intramodaler Wettbewerb auf den Eisenbahnmärkten	9
2.1 Wettbewerbsentwicklung auf den Eisenbahnmärkten	9
2.1.1 Schienenpersonennahverkehr: Anteil der Deutschen Bahn noch über 70 Prozent	9
2.1.2 Schienenpersonenfernverkehr: weiterhin weniger als ein Prozent Wettbewerberanteil	11
2.1.3 Schienengüterverkehr: Wettbewerberanteil knapp 40 Prozent	12
2.2 Das neue Eisenbahnregulierungsgesetz	13
2.2.1 Zugangsregulierung besonders bei Serviceeinrichtungen weiterhin unzureichend.....	14
2.2.2 Anzelelemente bei der Entgeltregulierung.....	17
2.2.2.1 Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte zeigt Notwendigkeit der Regulierung	18
2.2.2.2 Anreizsetzung sollte unternehmensspezifische Potenziale zur Produktivitätssteigerung berücksichtigen	20
2.2.2.3 Anreizsetzung auch für Kosten aus einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung	21
2.2.2.4 Methodische Unwägbarkeiten bei den Vollkostenaufschlägen	23
2.2.2.5 Mehr Klarheit bei der Ermittlung der Kapitalkosten	24
2.2.2.6 Billigkeitskontrolle sollte wieder möglich sein.....	27
2.2.3 Gestärkte Rolle der Bundesnetzagentur in der Regulierung.....	27
2.2.4 Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur notwendig	28
2.3 Der europäische Rechtsrahmen	29
2.3.1 Das Vierte Eisenbahnpaket setzt neue Impulse.....	29
2.3.1.1 Fortschritte bei der organisatorischen Trennung.....	29
2.3.1.2 Auswirkungen der Marktöffnungs-Richtlinie gering	33
2.3.2 Bei Finanzausschüssen vom Bund an die Deutsche Bahn AG besteht EU-Beihilfenrisiko.....	34
2.4 Anwendungspraxis der Bundesnetzagentur	39

2.4.1 Sinnvolle Differenzierung der Entgeltgenehmigungsverfahren	39
2.4.2 Netzfahrplanperiode 2017/2018 als Übergangsphase.....	41
2.4.2.1 Entgelte und Entgeltgrundsätze für die Netzfahrplanperiode 2017/2018 ...	42
2.4.2.2 Beabsichtigte Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen 2018.....	44
2.4.2.3 Umfänglichere Überprüfung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen notwendig	45
2.4.3 Vorbereitungen auf die erste Regulierungsperiode ab 2019	45
2.5 Tarif- und Vertriebskooperationen	46
2.5.1 Rechtliche Einordnung der Tarif- und Vertriebskooperationen	47
2.5.2 Bundeskartellamtsentscheidung sorgt für mehr Wettbewerb im Vertrieb.....	48
2.5.3 Reformbedarf bei der Tarifierung besteht fort	51
2.5.4 Tarif- und Vertriebskooperationen zwischen SPNV und SPFV sachgerecht ausgestalten.....	53
2.5.5 Kartellrecht steht Tarif- und Vertriebskooperationen nicht im Wege.....	54
2.5.6 Integration einzelner Streckenabschnitte des Fernverkehrs in Nahverkehrstarife möglich	59
2.6 Anreizsetzung zur Qualitätssteigerung im SPNV	63
2.6.1 Aufgabenträger setzen Anreize durch Bonus-/Malussysteme	63
2.6.2 Anreizsysteme sollten beeinflussbare Kriterien verwenden	64
2.6.3 Sanktionsmechanismus im Trassenpreissystem ist verbesserungswürdig	67
2.7 Der deutschlandweite integrale Taktfahrplan (Deutschland-Takt)	68
2.7.1 Forderungen nach einer Neuorganisation des SPFV	69
2.7.2 Funktionsweise des ITF	71
2.7.3 Beispiele aus dem Ausland und dem deutschen SPNV	73
2.7.3.1 Der Schweizer ITF.....	73
2.7.3.2 ITF im Nahverkehr.....	74
2.7.4 Ausgestaltung eines deutschlandweiten integralen Taktsystems	74
2.7.4.1 Ausgestaltungsoptionen.....	75
2.7.4.2 Ein bundesweiter ITF wäre technisch schwer umsetzbar.....	76
2.7.4.3 Abhängig von der Ausgestaltung werden rechtliche Änderungen notwendig	77
2.7.4.4 Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse liegt bisher nicht vor	79
2.7.4.5 Vergleich zum Status quo	80

2.7.5	Deutschland-Takt wettbewerblich ausgestalten	83
2.7.5.1	Top-Down-Ansatz als Ausgestaltungsoption zu bevorzugen	84
2.7.5.2	Der zentrale Taktgeber sollte unabhängig sein	86
2.7.5.3	Fernverkehrsstrecken ausschreiben	87
3	Intermodaler Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten	89
3.1	Das intermodale Wettbewerbsumfeld	89
3.1.1	Güterverkehr: Marktanteil der Schiene bei 18 Prozent.....	89
3.1.2	Personenverkehr: Marktanteil der Schiene bei sieben Prozent	92
3.2	Finanzierungsrahmen	93
3.2.1	Finanzierung der Verkehrsträger und Einflussnahme des Bundes	93
3.2.2	Politische Forderungen nach einer Stärkung des Schienenverkehrs	95
3.2.3	Volkswirtschaftliche Gesamtkostenrechnung für den Verkehrsmarkt in Deutschland	98
3.2.3.1	Notwendigkeit eines Vergleichs der Verkehrsträger	98
3.2.3.2	Erkenntnisse über die volkswirtschaftlichen Kosten der einzelnen Verkehrsträger fehlen	101
3.3	Der liberalisierte Fernbusmarkt.....	103
3.3.1	Auf dynamischen Wettbewerb folgt Konsolidierung.....	105
3.3.2	Fernlinienbusse ergänzen den Schienenpersonenfernverkehr	108
3.3.3	Partielle Konkurrenz zwischen den Verkehrsträgern	111
3.3.4	Nicht alle Bahnkunden profitieren gleich stark vom intermodalen Wettbewerb.....	115
3.3.5	Diskussion über eine Besserstellung der Schiene im Vergleich zum Fernbus	116
3.3.5.1	Ausweitung des Bedienungsverbots würde Ungleichbehandlung verschärfen.....	116
3.3.5.2	Einführung einer Fernbusmaut bedürfte einer detaillierten Analyse	117
4	Fazit und Handlungsempfehlungen	119

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Entwicklung der Zugleistung und Anteile der Wettbewerber im deutschen SPNV.....	10
Abbildung 2.2: Anteile der Unternehmen im SPNV, 2016	10
Abbildung 2.3: Entwicklung des deutschen SPNV	11
Abbildung 2.4: Entwicklung des deutschen SGV	12
Abbildung 2.5: Eigenrentabilität der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (vor Steuern)	19
Abbildung 2.6: Reale Entwicklung der Trassen- und Stationsentgelte der Deutschen Bahn AG	19
Abbildung 3.4: Entwicklung der Fahrgastzahlen im Linienfernverkehr	104
Abbildung 3.5: Marktanteile ausgewählter Fernbusanbieter	107
Abbildung 3.6: Linienanzahl und wöchentliche Fahrtenfrequenz im nationalen Fernbusmarkt.....	109
Abbildung 3.7: Fernverkehrshalte im Dezember 2016	110
Abbildung 3.8: Modal-Shift von Fernbusnutzern	114

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, den 3. August 2017

Achim Wambach

Dagmar Kollmann

Jürgen Kühling

Thomas Nöcker

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 Aufsichtsmandate 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 Finanzausschüsse 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 Finanzausschüsse 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 Finanzauführung, 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 Verkehrsverbände 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. 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,