

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Ausschussdrucksache

19(15)479-C

Stellungnahme zur 107. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 14.04.2021

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.
Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht
und Informationsrecht
Universitätsstraße 31
93040 Regensburg

Juergen.Kuehling@ur.de

Bonn, 12.04.2021

Stellungnahme zur Anhörung
des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages
am 14. April 2021
zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts

Prof. Dr. Jürgen Kühling ist zugleich Vorsitzender der Monopolkommission. Diese Stellungnahme ist daher mit den Mitgliedern der Monopolkommission abgestimmt und greift auf Erkenntnisse der Monopolkommission aus vorangegangenen Stellungnahmen zurück (insbesondere „7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019“ sowie „Wettbewerb im Bahnmarkt nicht gefährden!, 6. Policy Brief, Bonn, 17. Dezember 2020“).

1. Vorbemerkungen

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts soll das bestehende Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) angepasst werden. Dazu hatte die Bundesnetzagentur basierend auf ihren Erfahrungen im September 2019 einen Evaluierungsbericht veröffentlicht. Dieser adressiert neben bestehenden Problemen in der gegenwärtigen Regulierungspraxis auch jüngst in Kraft getretenes EU-Recht und Rechtsprechung des EuGH, an die das deutsche Recht anzupassen ist. Basierend auf diesem Bericht wurden in der Novelle die Ausnahmemöglichkeiten vom Regulierungsrecht ausgeweitet (§§ 2, 2a, 2b ERegG-E), die Regelungen für Rahmenverträge angepasst (§§ 49, 49a ERegG-E) und Kapazitätszuweisungsvorschriften erweitert (§§ 50, 51, Anlage 8 ERegG-E). Zusätzlich wurde eine Erprobungsklausel für neue Fahrplankonzepte im Rahmen des Deutschlandtaktes eingeführt (§ 52a ERegG-E).

Das Ziel des ERegG ist es, den Wettbewerb auf den Schienenverkehrsmärkten zu stärken, ihn fair auszugestalten und potenziellen Diskriminierungen von Eisenbahnverkehrsunternehmen vorzubeugen. In den Bereichen des SPNV und SGV hat sich der Wettbewerb in den letzten Jahren bereits erfreulich entwickelt. Gleichwohl dürfte der Zuwachs an Marktanteilen von Wettbewerbern teils stärker auf andere Faktoren als das ERegG – z. B. im SPNV eine in der Praxis verstärkt vorgenommene Ausschreibung von SPNV-Dienstleistungen durch die Aufgabenträger – zurückzuführen sein. Die Änderungen, welche mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einhergehen, sollten daher so ausgestaltet sein, dass sie den intra- und intermodalen Wettbewerb auf dem Eisenbahnverkehrsmarkt weiter stärken und ausbauen.

Die geplanten Änderungen sind ein erster Schritt zur Schaffung eines effizienteren Regulierungsrahmens und als solche in Teilen zu begrüßen. Dies gilt etwa für die Ausweitung der Ausnahmemöglichkeiten von der Eisenbahnregulierung, die in den §§ 2 ff. ERegG-E vorgesehen sind (Abschnitt 2). Auch die Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung (z. B. in § 77a Abs. 3 ERegG-E) können zu einer besseren Regulierung beitragen. Die Verkürzung des Instanzenzugs, die mit der Gesetzanpassung umgesetzt werden soll, hatte die Monopolkommission in ihrem Sektorgutachten aus dem Jahr 2019 empfohlen.¹ Sie kann eine schnellere Rechtssicherheit für alle Beteiligten schaffen und ist daher ausdrücklich zu begrüßen. Darüber hinaus ist die Verknüpfung einer Hauptsacheentscheidung über höhere Entgelte mit einem vorherigen Eilrechtsschutzverfahren gemäß § 35 Abs. 6 und 7 ERegG-E gerechtfertigt, weil der damit verbundene Schutz kleinerer Marktteilnehmer zur Sicherung des Wettbewerbs erforderlich ist. Der Gesetzgeber folgt damit einem Vorschlag der Monopolkommission.² Auch die mit den Anpassungen geplante Möglichkeit zur Erprobung von Pilotprojekten zum Deutschlandtakt ist im Prinzip positiv zu bewerten, da sie neue Modellerprobungen unabhängig von dem bestehenden regulatorischen Rechtsrahmen ermöglicht. Doch birgt der gewählte Ansatz der Erprobungsklausel in § 52a ERegG-E auch wettbewerbliche Gefahren, welche zu beheben sind (Abschnitt 3). Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf weitere Änderungen, die aus wettbewerblicher Sicht noch ergänzt werden muss. Zu diesen Änderungen zählen die geplanten Anpassungen zu Rahmenverträgen in den §§ 49, 49a ERegG-E (Abschnitt 4) sowie die Änderungen der Kapazitätszuweisungsvorschriften in den §§ 50, 51 Anlage 8 ERegG-E (Abschnitt 5).

¹ Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, Tz. 188 f.

² Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, Tz. 191 ff.

Aus Sicht der Monopolkommission sind darüber hinaus weitere Anpassungen notwendig, um den inter- und intramodalen Wettbewerb der Eisenbahnmärkte zu stärken. Durch Anpassungen des bestehenden Gesetzesentwurfs könnten weitere Verbesserungen umgesetzt werden. Beispielsweise dürfte eine Wiederaufnahme des zunächst vorgesehenen Bußgeldkatalogs hilfreich sein (Abschnitt 6). Darüber hinaus sind zur gezielten Stärkung des Wettbewerbs grundlegende Änderungen in einer weiteren Gesetzesreform anzuraten (Abschnitt 7).

2. Ausweitung der Ausnahmemöglichkeiten von der Eisenbahnregulierung (§§ 2 ff. ERegG-E)

Ein wesentliches Anliegen des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist die Absenkung des Regulierungsumfangs für kleinere Eisenbahninfrastrukturbetreiber, indem die Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten von der Eisenbahnregulierung erweitert werden. Die Gesetzesanpassung soll insoweit dem Umstand Rechnung tragen, dass der überwiegende Teil der im Eisenbahnsektor tätigen Infrastrukturunternehmen nur eine sehr eingeschränkte Marktbedeutung besitzt und dass diese deshalb keiner umfassenden Regulierung bedürfen. Zugleich sollen im Rahmen der Novellierung die bisher in § 2 ERegG verankerten Ausnahme- und Befreiungsregelungen von Vorschriften des ERegG grundlegend überarbeitet und thematisch neu in den §§ 2, 2a und 2b ERegG-E zusammengestellt werden.

Die Monopolkommission begrüßt die generelle Ausweitung von Freistellungsmöglichkeiten, weil dadurch mehr vergleichsweise kleine Unternehmen von den regulierungsrechtlichen Belastungen befreit werden können und damit der Weg hin zu einer fokussierteren Regulierung geebnet wird. Eine wesentliche Änderung des Gesetzesentwurfes gegenüber dem geltenden Recht besteht in der Neufassung der Voraussetzungen für Ausnahmen und Befreiungen von den Entflechtungs- sowie Entgelt- und Zuweisungsvorschriften in Bezug auf Eisenbahnanlagen, Serviceeinrichtungen und Schienennetze (§§ 2a ff. ERegG-E).

Während nach den derzeitigen Regelungen eine behördliche Befreiung von Vorschriften des ERegG möglich ist, wenn keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs zu erwarten ist, sind insbesondere Betreiber der Schienennetze zukünftig gesetzlich von einem Großteil der Regulierung ausgenommen, wenn diese Netze keine strategische Bedeutung für das Funktionieren des Schienenverkehrsmarktes haben. Eine strategische Bedeutung liegt nicht vor, wenn die Betriebsleistung eines Netzes unter 700.000 Trassenkilometer im Jahr beträgt und wenn das Netz nicht zur Durchführung von SPNV-Diensten im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages genutzt wird (vgl. § 2c Abs. 1 S. 2 ERegG-E und die dazugehörige Begründung). Das neue Kriterium der „strategischen Bedeutung“ ist zu begrüßen. Aufgrund dessen werden zukünftig vorrangig die großen und wirtschaftlich relevanten Schienennetze der Regulierung unterworfen. Außerdem werden Netze erfasst, die für den gemeinwirtschaftlichen SPNV genutzt werden, nicht aber Netze für anderweitige (z. B. museale oder touristische) Personenverkehrsdienste. Der im gegenwärtigen Gesetzesentwurf vorgesehene Regulierungsansatz überzeugt durch die klare Kategorisierung von Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten. Auch können durch die eindeutigen Formulierungen die Unternehmen selbst überprüfen, ob sie von den gesetzlichen Ausnahmeregelungen erfasst werden. Es ist davon auszugehen, dass durch die veränderten Vorschriften in Zukunft nur noch die regulierungsbedürftigen Fälle von der Regulierung erfasst werden.

Die bisher in § 2 ERegG geregelten Freistellungsmöglichkeiten von Entgelt- und Zuweisungsvorschriften sollen zukünftig in den neuen §§ 2a und 2b ERegG-E geregelt werden. Auch hier sind insgesamt umfassendere Freistellungsmöglichkeiten für kleinere Betreiber der Schienenwege und Serviceeinrichtungen vorgesehen. Diese sind aus Sicht der Monopolkommission zu begrüßen.

3. Erprobungsklausel für neue Fahrplankonzepte, Deutschlandtakt (§ 52a ERegG-E)

Eine wesentliche Neuerung sieht der Gesetzentwurf mit der Einführung einer Erprobungsklausel in dem neuen § 52a ERegG-E vor. Diese Klausel soll es dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ermöglichen, per Rechtsverordnung Strecken festzulegen, auf denen neue Kapazitätsnutzungsmodelle für den Deutschlandtakt oder im Zusammenhang mit dem europäischen Pilotprojekt Redesign of the International Timetabling Process (TTR) erprobt werden können. Hierfür ermöglicht die geplante Regelung des § 52a ERegG-E dem Betreiber der Schienenwege, bei der Kapazitätszuweisung von den bestehenden Regularien der §§ 52, 55, 57 ERegG abzuweichen, um – unabhängig von diesen – neue Modelle der Kapazitätsnutzung und -zuweisung zu entwickeln.

Die Monopolkommission begrüßt die Tatsache, dass der Gesetzgeber erstmals regulatorische Anpassungen zum Deutschlandtakt einführt. Die Erprobungsklausel bietet in dem bestehenden Rechtsrahmen die Möglichkeit, erste Versuche zur Umsetzung des integralen Taktfahrplans durchzuführen und die Erkenntnisse für eine zukünftige Gesetzesanpassung im Hinblick auf den Deutschlandtakt zu nutzen. Der geplante § 52a ERegG-E stellt deshalb eine erforderliche Neuerung dar, weil der bestehende nationale Rechtsrahmen wie auch das Unionsrecht der Umsetzung des Deutschlandtaktes entgegenstehen könnten. Zudem dürfte die Regelung die Rechtssicherheit im Hinblick auf die Testprojekte für eine effizientere Kapazitätsnutzung in Verbindung mit den Timetable Redesign (TTR)-Projekten erhöhen.

Allerdings belässt der Gesetzentwurf sowohl dem Ordnungsgeber als auch dem Betreiber der Schienenwege eine Reihe von Umsetzungsspielräumen, die mit wettbewerblichen Risiken einhergehen. Beispielsweise macht der neue § 52a ERegG-E für die dort vorgesehene Rechtsverordnung keine ausreichenden Vorgaben. So ist nicht geregelt, ob und inwiefern Beteiligte oder Dritte bei der Festlegung von Strecken mitwirken oder angehört werden können. Auch ist nicht klar, auf welche Weise mögliche Vorgaben für die zu erprobenden Strecken erarbeitet werden sollen. Das Einbeziehen des Betreibers der Schienenwege, der Bundesnetzagentur und der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträger bei der Gestaltung von Pilotprojekten könnte zu einer besseren Erprobung und zu einer Berücksichtigung von Wettbewerbsbelangen beitragen.

Auch bleibt dem Betreiber der Schienenwege trotz der Pflicht zur Berücksichtigung von Konstruktionsparametern für einen wirksamen Wettbewerb gemäß § 52a Abs. 2 ERegG-E ein gewisser Spielraum, den er zu Gunsten einzelner Eisenbahnverkehrsunternehmen nutzen könnte. So muss beispielsweise der Betreiber der Schienenwege den gesellschaftlichen Nutzen der jeweiligen Verkehrsdienste berücksichtigen, wenn der Bedarf an Schienenwegen die eigentliche Kapazität übersteigt. Der gesellschaftliche Nutzen wird allerdings vom Gesetzgeber nicht näher definiert. Dadurch dürfte der Betreiber der Schienenwege Einfluss auf die Verteilung der Kapazitäten und auf die Nutzung der Schienenwege durch einzelne Eisenbahnverkehrsunternehmen nehmen können. Einhergehende wettbewerbliche Risiken könnten durch eine Einbeziehung der Marktteilnehmer bereits bei der Konzipierung der Kapazitätsnutzungspläne verhindert werden.

Sollten die Pilotprojekte nur als kurzfristige Versuchsstrecken dienen, dürfte das im Gesetzentwurf gewählte Verfahren ohne weitere Beteiligung der Marktteilnehmer zu einer beschleunigten Erprobung beitragen. Sofern jedoch, wie im Gesetzentwurf genannt, eine etappenweise Einführung des Deutschlandtaktes mit der Erprobungsklausel angestrebt wird, würde die Möglichkeit zur Stellungnahme von Beteiligten die potenziellen wettbewerblichen Gefahren bereits in der Planungsphase der Pilotprojekte verhindern. Dies gilt auch hinsichtlich der Kapazitätsnutzungspläne, die Anhaltspunkte für zukünftige rechtliche Anpassungen zur Einführung des Deutschlandtaktes geben sollen.

Daher rät die Monopolkommission dazu, eine Einbeziehung der Marktbeteiligten bereits bei der Konstruktion der Pilotprojekte und der zu erprobenden Kapazitätsnutzungspläne gesetzlich vorzusehen.

4. Rahmenverträge (§§ 49, 49a ERegG-E)

Enthalten sind in dem Gesetzentwurf zudem Anpassungen der Regelungen zu Rahmenverträgen in § 49 ERegG-E, die den Abschluss von Rahmenverträgen wieder erleichtern sollen. Rahmenverträge hatten in der Vergangenheit mit der Durchführungsverordnung 2016/545/EU und den einhergehenden Anforderungen an den Betreiber der Schienenwege an Attraktivität verloren. Danach hat der Betreiber der Schienenwege bei der Erstellung des Netzfahrplans zu prüfen, wie sich eine Ablehnung von Trassenanmeldungen auf die Wirtschaftlichkeit des Antragstellers auswirkt, wenn dieser einen Rahmenvertrag abgeschlossen hat und konkurrierende Trassenanmeldungen vorliegen. Aufgrund des mit der Umsetzung der Verordnung verbundenen hohen Aufwands hat die DB Netz AG beschlossen, ab dem Fahrplanwechsel zum Dezember 2016 keine Rahmenverträge mehr abzuschließen. Spätestens mit Ablauf des Jahres 2021 dürften nach dem Auslaufen der bestehenden Verträge keine Rahmenverträge zwischen dem Betreiber der Schienenwege und Eisenbahnverkehrsunternehmen mehr bestehen.

Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten (Tz. 201 ff.) den Verzicht auf das Angebot weiterer Rahmenverträge bedauert. Rahmenverträge können grundsätzlich zur Senkung einer bedeutsamen Markteintrittsbarriere für Eisenbahnverkehrsunternehmen beitragen, indem sie diesen über einen längeren Zeitraum als eine Fahrplanperiode den Zugang zu Schienenwegkapazität sichern. Daher ist zu begrüßen, dass Art. 8 Abs. 2 der Durchführungsverordnung 2016/545/EU künftig nicht mehr anwendbar sein soll. Diese Änderung könnte Rahmenverträge für die Beteiligten wieder attraktiver machen.

Allerdings ist aufgrund der geplanten Änderungen in § 49 Abs. 4 ERegG-E sowie der neu eingeführten Regelung des § 49 Abs. 4a ERegG-E fraglich, ob Rahmenverträge künftig überhaupt zu einer Sicherstellung des Netzzugangs beitragen können. Die genannten Regelungen räumen dem Betreiber der Schienenwege die Möglichkeit ein, Rahmenverträge zu ändern bzw. gemäß § 49 Abs. 4 ERegG-E im Interesse einer besseren Nutzung des Schienennetzes zu kündigen. Deshalb kann der Abschluss von Rahmenverträgen aus Sicht der Eisenbahnverkehrsunternehmen die Sicherheit beim Netzzugang allenfalls geringfügig erhöhen. Auch dürfte die zusätzliche Überprüfung der Rahmenverträge durch die Bundesnetzagentur gemäß § 49a ERegG-E die mit möglichen Anpassungen oder Kündigungen einhergehende Unsicherheit nicht ausgleichen können. Um mehr Sicherheit für den Netzzugang zu schaffen, sollten die vorgesehenen Kündigungsmöglichkeiten nur für Konfliktfälle gelten, bei denen durch den jeweiligen Rahmenvertrag die Netzkapazität und ihre Nutzung entsprechend der bestehenden Bedarfe eingeschränkt wird. Überdies sollten neben Vereinbarungen und Änderungen von Rahmenverträgen auch deren Kündigung überwacht werden.

Die Monopolkommission empfiehlt, dass auch bei Kündigungen von Rahmenverträgen eine Genehmigungspflicht durch die Bundesnetzagentur vorgesehen wird.

Kritisch sieht die Monopolkommission das Instrument der Rahmenverträge davon abgesehen im Fall einer langfristigen Einführung des Deutschlandtaktes. Ohne weitere Anpassung der Regelungen zu Rahmenverträgen dürften die Umsetzung des integralen Taktfahrplans mit minutenscharfen Trassen einerseits und die Vereinbarung von Trassen innerhalb eines 20-minütigen Zeitrahmens in Rahmenverträgen andererseits in ein

schwer auflösbares Spannungsverhältnis geraten. Aus diesem Grunde kann die Neuregelung zu Rahmenverträgen nur als Übergangslösung verstanden werden und spiegelt die Notwendigkeit weitreichender Gesetzesanpassungen im Hinblick auf den Deutschlandtakt wider. Je nach künftiger Ausgestaltung des Deutschlandtaktes sind alternative Maßnahmen zur Sicherung des Infrastrukturzugangs möglich. Beispielsweise könnte die Einführung von Systemtrassen einhergehend mit weiteren Anpassungen zu Rahmenverträgen die bestehende Problematik verringern.

5. Kapazitätszuweisungsvorschriften, insbesondere Anpassungen an den Delegierten Beschluss zum Zeitplan des Zuweisungsverfahrens (§§ 50, 51, Anlage 8 ERegG)

Die rechtlichen Anpassungen des ERegG an den Delegierten Beschluss (EU) 2017/2075 der Europäischen Kommission zu Kapazitätszuweisungsvorschriften, insbesondere im Hinblick auf den Zeitplan des Verfahrens für die Zuweisung von Schienenwegekapazitäten, und die damit verbundenen Planungsunsicherheiten, bergen wettbewerbliche Risiken. Das Unionsrecht sieht entgegen den bisherigen Regelungen des § 50 ERegG i. V. m. Anlage 8 eine verlängerte, zweite Anmeldephase zum Netzfahrplan bis spätestens einen Monat vor Netzfahrplanwechsel vor.

Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten (Tz. 197) darauf hingewiesen, dass bereits die bisherigen Regelungen zum zeitlichen Ablauf der Trassenanmeldung und -vergabe wenig wettbewerbsfreundlich sind, da sie die Planungssicherheit der Zugangsberechtigten erschweren. Die unionsrechtliche Einführung einer zweiten Anmeldephase dürfte in Zukunft zu noch deutlich höheren Planungsunsicherheiten führen. So liegt auf Basis der neuen Vorgaben zwischen Bekanntgabe des finalen Netzfahrplanentwurfs und dessen Inkrafttreten lediglich ein Monat, anstatt wie bisher vier Monate. Es ist davon auszugehen, dass ein solch kurzfristiger Planungszeitraum mit erheblichen wettbewerblichen Unwägbarkeiten für die betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen einhergeht.

Besonders problematisch ist, dass für das Zuweisungsverfahren der zweiten Anmeldephase keine nennenswerten regulatorischen Vorgaben gemacht werden. Insbesondere finden die Vorschriften der §§ 52, 53 ERegG zum üblichen Zuweisungsverfahren in der ersten Anmeldephase keine Anwendung. Stattdessen ist der Betreiber der Schienenwege nach dem Delegierten Beschluss dazu berechtigt, über Anträge aus der zweiten Anmeldephase nach einem eigens in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen veröffentlichten Verfahren zu entscheiden. Voraussetzung ist lediglich, dass er Änderungen hinsichtlich bereits zugewiesener Zugtrassen nur vornehmen darf, wenn dies erforderlich ist, um alle Trassenanträge bestmöglich in Einklang zu bringen, und wenn der Antragsteller, dem die Trasse bereits zugewiesen worden war, zustimmt. Damit stehen dem Betreiber der Schienenwege erhebliche Umsetzungsspielräume sowohl bei der Koordinierung von Anträgen als auch bei der Konstruktion von Trassen und bei den Kommunikationsabläufen zur Verfügung, die eine Reihe von Diskriminierungsmöglichkeiten eröffnen.

Die Monopolkommission empfiehlt daher, die unionsrechtlichen Vorschriften des Delegierten Beschlusses (EU) 2017/2075 zum Zuweisungsverfahren auf nationaler Ebene zu konkretisieren. Es sollte gesetzlich festgelegt werden, dass in Fällen von Anmeldekonflikten die Schienennetz-Benutzungsbedingungen für das Zuweisungsverfahren der zweiten Anmeldephase sowohl den Vorgaben des Delegierten Beschlusses als auch den gesetzlich vorgesehenen Koordinierungs- und Streitbeilegungsvorschriften der §§ 52, 53 ERegG aus der ersten Anmeldephase entsprechen müssen.

6. Einführung eines Bußgeldkatalogs bleibt weiter aus

Kritisch zu bewerten ist, dass der im vorangegangenen Referentenentwurf³ noch enthaltende umfangreiche Bußgeldkatalog für Verstöße gegen das ERegG oder gegen Beschlüsse der Regulierungsbehörde im aktuellen Gesetzentwurf gestrichen wurde. Aktuell werden der Regulierungsbehörde keine Befugnisse zur Festsetzung wirksamer Sanktionen bei bereits eingetretenen Verstößen eingeräumt. Zur Durchsetzung von Regulierungsentscheidungen kann sie lediglich auf Zwangsmittel nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz zurückgreifen. Die im Referentenentwurf in § 81 ERegG-E vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten sollten die Position der Regulierungsbehörde stärken, um die Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs und den Schutz betroffener Eisenbahnverkehrsunternehmen sicherzustellen. Im Einzelnen war vorgesehen, eine Vielzahl verschiedener Bußgeldtatbestände für die Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten einzuführen. Sanktioniert werden sollten beispielsweise vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen Entflechtungsvorgaben oder gegen die Genehmigungspflicht von Entgelten.

Die Monopolkommission empfiehlt, den im Referentenentwurf in § 81 ERegG-E vorgesehenen Bußgeldkatalog im aktuellen Gesetzentwurf zu verankern.⁴

7. Grundlegende Anpassungen des ERegG sind für die Zukunft zu empfehlen

Um den Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt nachhaltig zu gewährleisten, hat die Monopolkommission in den vergangenen Jahren eine Reihe von grundlegenden Änderungen empfohlen, die nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs sind. Dazu gehört die Separierung der Eisenbahninfrastruktur von den im Wettbewerb stehenden Gesellschaften des DB-Konzerns aus.⁵ Dadurch können systematische Fehlanreize des Schienennetzbetreibers verhindert werden.

Darüber hinaus fehlen Maßnahmen zur Stärkung einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Marktorganisation. Beispielsweise sieht der Masterplan Schienenverkehr eine umfassende Umgestaltung des Trassenpreissystems und eine Entlastung von Eisenbahnverkehrsunternehmen durch eine weitergehende Förderung der Trassen- und Stationsentgelte vor. Die Monopolkommission hat bereits in ihren vergangenen Sektorgutachten Bahn eine grundsätzliche Umgestaltung des Trassen-, Stations- und Anlagepreissystems empfohlen und diese kürzlich im Zusammenhang mit der Eigenkapitalerhöhung der DB AG in Zeiten der Covid-19-Pandemie nochmals bekräftigt.⁶ Zudem ist es zu empfehlen, die bestehenden Regulierungsvorgaben der Schie-

³ Referentenentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, Stand vom 18. November 2020.

⁴ So auch bereits Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, Tz. 183 ff.

⁵ Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, Tz. 19 ff.

⁶ Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, und Monopolkommission, Wettbewerb im Bahnmarkt nicht gefährden!, 6. Policy Brief, Bonn, 17. Dezember 2020.

nenwegebetreiber auf die Betreiber der Personenbahnhöfe auszuweiten und damit weitere Wettbewerbshindernisse zu reduzieren. In diesem Zusammenhang sollte die Anreizregulierung auf die Stationsentgelte ausgeweitet werden, die aktuell im Rahmen einer Cost-Plus-Regulierung festgelegt werden.⁷

⁷ Monopolkommission, 6. Sektorgutachten Bahn (2017), Wettbewerbspolitische Baustellen, Baden-Baden 2017, Tz. 31.