

Monopolkommission · Kurt-Schumacher-Str. 8 · 53113 Bonn

Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss
Platz der Republik 1

11011 Berlin

<p>Deutscher Bundestag Verkehrsausschuss Ausschussdrucksache 20(15)206-A Stellungnahme öffentl. Anhörung am 09.10.2023</p>
--

Bonn, 02.10.2023

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages

Ausweitung der Finanzierungsoptionen des Bundes zu begrüßen

Die Monopolkommission hat im Sektorgutachten Bahn 2023 wiederholt darauf hingewiesen, dass die Verteilung der Finanzierungslast zwischen dem Bund und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen als kritisch anzusehen ist.¹ Die Finanzierungsverantwortung des Bundes für Ersatzinvestitionen verleitet die Infrastrukturbetreiber dazu, Instandhaltungsarbeiten aus Eigenmitteln zu vernachlässigen, um dann später notwendige Ersatzinvestitionen mit Bundesmitteln finanzieren zu können. Daher ist die Schaffung zusätzlicher Finanzierungsoptionen des Bundes auch für Investitionen in die bestehende Eisenbahninfrastruktur ausdrücklich zu begrüßen.

Aufnahme weiterer sanktionsbewährter Qualitätskennzahlen erforderlich

Es ist jedoch nach wie vor kritisch zu sehen, dass die Erfolgs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle der Investitionen im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen anhand weniger vertraglich vereinbarter Kennzahlen erfolgt. Diese Kennzahlen bilden zum einen den Zustand der Schieneninfrastruktur nur unzureichend ab. Eine Beurteilung des qualitativen Zustands auf Grundlage unpräziser Qualitätskennzahlen kann dem Bund wichtige Informationen über den tatsächlichen qualitativen Zustand der Schieneninfrastruktur vorenthalten. Als Folge der asymmetrischen Informationsverteilung dürfte es dem Bund zudem nur schwer möglich sein, den mittel- und langfristigen Finanzierungsbedarf präzise zu ermitteln

¹ Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn 2023, Tz. 99 ff.

und den Einsatz der Mittel zielgerichtet zu steuern. Die Monopolkommission empfiehlt daher die Aufnahme weiterer Qualitätskennzahlen, um vollständige und zuverlässige Qualitätsinformationen zu erhalten. Zudem sollte die Anzahl sanktionsbewehrter Qualitätskennzahlen deutlich erhöht werden.²

LuFV-Mittel sollten der Anreizregulierung unterliegen

Darüber hinaus bestehen keine hinreichenden Anreize zur kosteneffizienten Verwendung der Finanzierungsmittel. Aufgrund des Tatbestandes der qualifizierten Regulierungsvereinbarung (§ 29 Abs. 5 ERegG) werden die LuFV-Mittel derzeit von der Anreizregulierung ausgenommen und unterliegen somit nicht der Anreizsetzung zur Kostensenkung. Die Monopolkommission empfiehlt daher schon seit längerem, das ERegG im Hinblick auf qualifizierte Regulierungsvereinbarungen der LuFV-Mittel anzupassen.³ Demnach sollten jegliche Kosten der Schienenwegbetreiber der Anreizregulierung unterliegen. Damit kann sichergestellt werden, dass die Mittel des Bundes auch effizient eingesetzt werden.

Eigentumsrechtliche Trennung der Infrastruktur nach wie vor vorzugswürdig

Eine Neuausrichtung der Eisenbahnregulierung ist auch vor dem Hintergrund der Strukturen des DB-Konzerns zu sehen. Die Monopolkommission hält hierbei weiterhin eine eigentumsrechtliche Trennung der Eisenbahninfrastruktur vom restlichen DB-Konzern für vorzugswürdig.⁴ Andernfalls wird das Behinderungs- und Diskriminierungspotenzial des integrierten DB-Konzern gegenüber Wettbewerbern auf der Schiene weiterhin bestehen bleiben. Wie der DB-Konzern seine Marktmacht gegenüber Wettbewerbern missbrauchen kann, zeigt das Missbrauchsverfahren des Bundeskartellamts gegen den DB-Konzern eindrücklich.⁵ Erst eine eigentumsrechtliche Trennung wird dafür sorgen, dass sich das Eisenbahninfrastrukturunternehmen allen Nutzerinnen und Nutzern der Infrastruktur gleichermaßen verpflichtet fühlt. Dadurch wird das Gesamtsystem Schiene gestärkt und insgesamt mehr Verkehr auf die Schiene gebracht.

² Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn 2023, Tz. 98 ff.

³ Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn 2019, Tz. 138 ff.

⁴ Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn 2019 Tz. 44 ff.

⁵ https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/28_06_2023_DB_Mobilitaet.html

Organisatorische und wirtschaftliche Unabhängigkeit der InfraGo sicherzustellen

Soweit mit der InfraGo keine klare strukturelle Trennung der Infrastruktur von den Verkehrsunternehmen des DB-Konzerns umgesetzt werden, empfiehlt die Monopolkommission zur Einschränkung wettbewerbsverzerrender Fehlanreize zumindest die wirtschaftliche und organisatorische Unabhängigkeit des Betreibers der Schienenwege zu stärken. Dies betrifft unter anderem die personelle Unabhängigkeit des Vorstands und der Aufsichtsratsmitglieder der InfraGo von den restlichen Gesellschaften des DB-Konzerns.⁶

Insbesondere empfiehlt die Monopolkommission schon seit geraumer Zeit, Beherrschungsverträge zwischen den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des DB-Konzerns und der DB AG zu kündigen.⁷ Die Beherrschungsverträge erhöhen die Gefahr, dass Entscheidungen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht wettbewerbsneutral, sondern im Sinne der DB-eigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen erfolgen.

Neben den Beherrschungsverträgen bergen die Ergebnisabführungsverträge im DB-Konzern die Gefahr einer Wettbewerbsschädigung, falls die abgeführten Gewinne der Betreiber der Schienenwege nicht vollständig an den Bund weitergeleitet werden, sondern auf der Ebene der DB AG verbleiben und damit auch den DB-eigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Verfügung stehen. Die Monopolkommission begrüßt daher, dass die Gewinne der InfraGo nun direkt an den Bund und nicht zunächst an den DB-Konzern weitergeleitet werden sollen. Sie hat bereits im Sektorgutachten Bahn 2021 darauf hingewiesen, dass dies die Transparenz der Mittelverwendung erhöht und ein bestehendes Quersubventionierungspotenzial vermindert.⁸

Die Monopolkommission erachtet insgesamt die Gewinnerzielungsabsicht der InfraGo als notwendig, damit die Anreizregulierung weiterhin ihre Wirkung entfalten kann. Denn unabhängig von der konkreten zukünftigen Ausgestaltung des InfraGo verbleibt das Infrastrukturunternehmen ein natürliches Monopol, das weiterhin eine wirksame Anreizregulierung erfordert.

⁶ Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn 2023, Tz. 29.

⁷ Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Bahn 2021, Tz. 56 ff.

⁸ Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Bahn 2021, Tz. 96 ff.