



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Sicherstellung des Infrastrukturzugangs für
Eisenbahnverkehrsunternehmen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Gz.: III 6 - 2019 - 0842

Bonn, den 22. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	5
1 Vorbemerkungen	10
1.1 Anlass des Berichts	10
1.2 Unterschiedliche Rollen des Bundes im Eisenbahnbereich	10
1.3 Gesetzliche Vorgaben	11
2 Position der Bundesregierung	13
2.1 Grundsätzlich hohe Bedeutung des Wettbewerbs	13
2.2 Einschätzung der erreichten Wettbewerbssituation	14
3 Prüfungsfeststellungen	15
3.1 Kenntnisse der Bundesregierung über wettbewerbswidrige Strategie der DB AG	15
3.2 Intransparente Trassenvergabe und von der DB AG verursachte Netzengpässe	17
3.3 Einseitiger struktureller Vorteil der DB AG	22
3.4 Künstlich verknappte Kapazität von Abstellgleisen	24
3.5 Nutzung der Bahnhöfe erschwert	26
3.6 Zu geringe Verfügbarkeit geeigneter Züge	27
3.7 Marktbeherrschende Stellung bei Tarif und Vertrieb – auch Auskunftsmedien nicht transparent genug	30
4 Zusammenfassende Würdigung	32
5 Handlungsempfehlungen	33
5.1 Ziele des Bundes bestimmen	33
5.2 ERegG evaluieren und Schlussfolgerungen ziehen	34
5.3 Wettbewerbswidrige Handlungsansätze unterbinden	34
5.4 Für angemessene Schienenwegekapazität sorgen	34
5.5 Geeignete Rechtsform wählen	35

5.6	Überwachung der Maßnahmen, weitere Optionen	35
6	Stellungnahme der Bundesregierung	35
7	Abschließende Würdigung	38
Anhang		41

Abkürzungsverzeichnis

AktG	Aktiengesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKartA	Bundeskartellamt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
DB AG	Deutsche Bahn AG
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Haushaltsausschuss	Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
PCGK	Public Corporate Governance Kodex des Bundes
SGV	Schienengüterverkehr
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Betätigung des Bundes bei der Deutschen Bahn AG (DB AG) im Hinblick darauf geprüft, inwieweit der Bund einen problemlosen Zugang zur Eisenbahninfrastruktur der DB AG für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen und einen Wettbewerb auf der Schiene sicherstellt. Dabei hat der Bundesrechnungshof im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Der Bund ist Alleineigentümer des DB AG-Konzerns und damit auch mittelbarer Eigentümer von aktuell 700 Tochterunternehmen. Zu den Töchtern der DB AG gehören mehrere Eisenbahninfrastrukturunternehmen; diese verbleiben gemäß den Vorgaben des Grundgesetzes dauerhaft mehrheitlich im Bundeseigentum. Daneben zählen auch mehrere Eisenbahnverkehrsunternehmen zur DB AG; für diese gilt die grundgesetzliche Privatisierungssperre hingegen nicht. Der Bund ist aufgrund der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG ein bedeutender Marktteilnehmer im deutschen Schienenverkehr. Daneben hat der Bund weitere Rollen im Eisenbahnwesen, unter anderem als Gesetzgeber und als Regulierer des Eisenbahnmarktes (Tz. 1).
- 0.2 Der Gesetzgeber misst dem problemlosen Zugang zur Eisenbahninfrastruktur große Bedeutung zu. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Netzzugang und Wettbewerb im Wesentlichen sichergestellt seien. Hierauf deute der stetig zunehmende Verkehrsanteil der Wettbewerber der DB AG auf der Schiene hin. So entfielen im Jahr 2018 auf die Wettbewerber etwa 51 % der im Schienengüterverkehr gefahrenen Tonnenkilometer und 26 % aller im Schienenpersonennahverkehr erbrachten Personenkilometer. Von der aufstrebenden Entwicklung des Wettbewerbs auf dem deutschen Eisenbahnmarkt ist der Schienenpersonenfernverkehr ausgenommen. Hier haben die Wettbewerber der DB AG bislang einen Verkehrsanteil von 1 % erreicht (Tz. 2).
- 0.3 Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) soll überwachen, ob die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Rechtsvorschriften über den Infrastrukturzugang einhalten. Sie hat im Juli 2019 berichtet, dass der

Infrastrukturzugang nach wie vor eine Markteintrittsbarriere für die Verkehrsunternehmen insbesondere im Schienenpersonenfernverkehr bilde. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Wettbewerber der DB AG nicht nur beim unmittelbaren Infrastrukturzugang, sondern auch darüber hinaus beim Planen und Durchführen ihrer Verkehre vielfältigen Schwierigkeiten ausgesetzt sind:

- Erhalt nicht gewünschter Fahrplantrassen,
- erschwerte Nutzung und Kapazitätsengpässe von Abstellgleisen,
- eingeschränkte Verfügbarkeit geeigneter Züge,
- Hürden beim Verkauf von Fahrkarten,
- Intransparenz bei der rechnergestützten Fahrplanauskunft,
- struktureller Nachteil gegenüber dem integrierten Konzern DB AG.

Die DB AG hat auf diese Sachverhalte und damit auf den wirtschaftlichen Erfolg ihrer Wettbewerber wesentlichen Einfluss. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ist Hinweisen auf eine Handlungsstrategie der DB AG, die darauf abzielt, den Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr zu hemmen, nicht nachgegangen (Tz. 3).

- 0.4 Der Eisenbahnmarkt in Deutschland wird dem Anspruch, einen einfachen, transparenten Infrastrukturzugang und einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen, noch nicht ausreichend gerecht. So hat das im Jahr 2016 in Kraft getretene Eisenbahnregulierungsgesetz wesentliche Schwachstellen nicht ausgeräumt. In der derzeitigen Konstellation ist es für die DB AG betriebswirtschaftlich vorteilhaft, dass ihre Wettbewerber Schienenverkehre nur mit großer Unsicherheit planen und lediglich eingeschränkt durchführen können. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bestehen damit für das Handeln der DB AG erhebliche Fehlanreize. Dies schwächt den Wettbewerb unter den Eisenbahnverkehrsunternehmen und beeinträchtigt die verkehrs- und klimapolitisch erwünschte Belebung des Schienenverkehrs (Tz. 4).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof führt diese Probleme auf Versäumnisse der Bundesregierung zurück. So wäre es deren Aufgabe gewesen, die offenkundigen Interessen- und Zielkonflikte auszuräumen, denen der Bund in seiner Doppelfunktion als Marktregulierer und mittelbarer Marktteilnehmer seit langem ausgesetzt ist. Da inzwischen über 400 Eisenbahnverkehrsunternehmen in Deutschland zugelassen sind, verringert sich für den Bund die Notwendigkeit, mittels der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG selbst auf dem Markt tätig zu sein. Der Bund hat als Eigentümer die Struktur der DB AG nicht rechtzeitig fortentwickelt. Statt Strukturfragen allein der DB AG und ihren (kurzfristigen) betriebswirtschaftlichen Interessen zu überlassen, hätte insbesondere das BMVI vorrangig die (langfristigen) volkswirtschaftlichen Ziele und Interessen des Bundes vertreten müssen. Das BMVI darf dem wettbewerbswidrigen Verhalten der DB AG nicht weiter tatenlos zusehen (Tz. 4).
- 0.6 Der Bundesrechnungshof empfiehlt,
- a) die Ziele und Rollen des Bundes im Eisenbahnmarkt ohne Verzögerungen einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen und widerspruchsfrei zu bestimmen,
 - b) bei der aktuellen Evaluation des Eisenbahnregulierungsgesetzes dessen Wirksamkeit zu untersuchen und auf dieser Grundlage Vorschläge zu entwickeln, wie die Position der BNetzA so gestärkt wird, dass der Infrastrukturzugang und der Wettbewerb auf der Schiene verbessert werden,
 - c) über die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und ihrer Tochterunternehmen auf das Unterlassen wettbewerbswidriger Handlungen hinzuwirken und dies zu überwachen,
 - d) kurzfristig wirtschaftliche Maßnahmen umzusetzen, die eine ausreichende Kapazität des Schienennetzes und insbesondere der Abstellanlagen für das angestrebte Verkehrswachstum sicherstellen,
 - e) dem Bund eine direkte Einflussnahme auf die Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu ermöglichen. So könnte er deren Rechtsform

anpassen und seine Einflussrechte bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen stärken, um ein transparentes, wettbewerbsneutrales und auch am Gemeinwohlaufrag des Bundes ausgerichtetes Handeln umzusetzen.

- f) durch Erfolgskontrollen der Bundesregierung regelmäßig zu überwachen, inwieweit ein transparenter, diskriminierungsfreier Infrastrukturzugang erreicht und die DB AG diesem Wettbewerbsanspruch des Bundes gerecht wird. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, rund drei Jahre nach der aktuellen Evaluation des Eisenbahnregulierungsgesetzes und dessen Weiterentwicklung die Fortschritte erneut zu untersuchen. Falls die Analyse dann – etwa im Jahr 2023 – ergeben sollte, dass die bis dahin umgesetzten Maßnahmen keinen hinreichenden Erfolg bewirkt haben, sollte der Bund weitere Optionen prüfen (Tz. 5.1 bis 5.6).

0.7 Die Bundesregierung hat zum Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof hatte ihr anheimgestellt, zuvor die DB AG als betroffene Dritte nach eigenem Ermessen zu beteiligen. Während die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Sachverhalte im Wesentlichen bestätigt wurden, hat die Bundesregierung diese vielfach anders bewertet. Sie hat wiederholt, dass das Eisenbahnregulierungsgesetz einen diskriminierungsfreien Netzzugang gewähre; aus Sicht des BMVI funktioniere die Marktregulierung. Neben den Bundesvertreterinnen und -vertretern in den Aufsichtsräten der DB AG und der Tochterunternehmen sei auch das BMVI als Beteiligungsführer dem Wohl des Unternehmens verpflichtet. Dies betreffe auch die Wettbewerbsstrategie der DB AG. Außer der derzeitigen Evaluation des Eisenbahnregulierungsgesetzes hat die Bundesregierung keine Aktivitäten erkennen lassen, den Infrastrukturzugang und die Wettbewerbssituation insbesondere im Schienenpersonenfernverkehr verbessern zu wollen. Über die mögliche Fortentwicklung von Zielen und Strukturen der DB AG werde im politischen Meinungsbildungsprozess zu entscheiden sein (Tz. 6).

0.8 Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt die Stellungnahme die mangelhafte Bereitschaft des BMVI, die noch bestehenden

Schwachstellen beim Infrastrukturzugang und Wettbewerb auszuräumen. Mit Blick auf das hervorgehobene Wohl des Unternehmens DB AG wird deutlich, dass das BMVI den Wettbewerbsanspruch des Bundes nur eingeschränkt vertritt. Stärkere Impulse für mehr Wettbewerb im Schienenverkehr könnten sich zum Nachteil der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG auswirken und sind insoweit in der aktuellen Struktur vom BMVI nicht zu erwarten. Der Bundesrechnungshof bekräftigt deshalb den bereits identifizierten Handlungsbedarf. Er empfiehlt darüber hinaus für den weiteren politischen Meinungsbildungsprozess darauf hinzuwirken, dass die Interessenkollision des Bundes, die aus seiner Doppelrolle als Marktregulierer und als Marktteilnehmer resultiert, aufgelöst wird. Der Bund sollte sich im Eisenbahnwesen auf die Tätigkeiten konzentrieren, die widerspruchsfrei ausgeübt werden können und der grundgesetzlichen Gewährleistungsverantwortung des Bundes im Eisenbahnwesen dienen. Von einem verbesserten Wettbewerb kann der Bund auch in möglichen Ausnahmesituationen profitieren. Das bei Pandemien, Versorgungsengpässen o. ä. erforderliche Grundangebot an schienengebundener Mobilität kann der Bund umso besser sicherstellen, je mehr Eisenbahnverkehrsunternehmen dafür zur Verfügung stehen (Tz. 7).

1 Vorbemerkungen

1.1 Anlass des Berichts

Der Bund ist Alleineigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG) mit aktuell 700 Tochterunternehmen. Die DB AG ist ein sogenannter vertikal integrierter Konzern, d. h. zum einen umfasst er Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), die Bahnanlagen planen, bauen, besitzen und instand halten.¹ Zum anderen zählen zur DB AG mehrere Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), die Personen- und Güterzüge betreiben.²

Die Bundesregierung beabsichtigt in der aktuellen Wahlperiode des Deutschen Bundestages, das vor über drei Jahren in Kraft getretene Eisenbahnregulierungsrecht (Tz. 1.3) zu evaluieren. Dieses hat ebenso wie die Unternehmensstruktur wesentliche Bedeutung für den Wettbewerb und damit für die angestrebte Belebung des Schienenverkehrs in Deutschland.

Der Bundesrechnungshof hat diese Ausgangssituation zum Anlass genommen, die Betätigung des Bundes bei der DB AG daraufhin zu prüfen, wie der Bund den Infrastrukturzugang und einen fairen Wettbewerb auf der Schiene sicherstellt. Auf dieser Grundlage berät der Bundesrechnungshof mit dem vorliegenden Bericht den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) und die Bundesregierung, um damit einen Beitrag zur Diskussion über die Fortentwicklung der Bahnstrukturreform zu leisten.

1.2 Unterschiedliche Rollen des Bundes im Eisenbahnbereich

Der Bund nimmt im Eisenbahnwesen vielfältige Aufgaben wahr. Ihm kommen mehrere Rollen zu, die jeweils mit spezifischen unterschiedlichen Interessen und Zielen verbunden sind:

- Gesetzgeber,
- Marktregulierer/Aufsichtsbehörde,
- Eigentümer der DB AG,
- Marktteilnehmer (als mittelbarer Eigentümer der EVU der DB AG),

¹ EIU der DB AG sind die DB Netz AG, die DB Station&Service AG und die DB Energie GmbH.

² EVU der DB AG sind insbesondere die DB Fernverkehr AG, die DB Regio AG und die DB Cargo AG.

- Zuwendungsgeber für Investitionen in die Bundesschienenwege.

Darüber hinaus nimmt der Bund weitere Rollen – zum Beispiel als Zulassungs- und Sicherheitsbehörde – wahr, die für den vorliegenden Bericht jedoch nicht relevant sind.

1.3 Gesetzliche Vorgaben

Artikel 87e Absatz 3 Grundgesetz legt fest, dass die Eisenbahnen des Bundes – die DB AG und ihre Tochterunternehmen – als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden. Sie haben kaufmännisch zu handeln. Sie müssen dementsprechend den eigenen Gewinn maximieren. Ferner ist geregelt, dass die EIU der DB AG dauerhaft mehrheitlich im Eigentum des Bundes bleiben. Eine solche Privatisierungssperre existiert für die EVU hingegen nicht. Gemäß Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz hat der Bund das Allgemeinwohl beim Netzausbau und -erhalt zu gewährleisten. Dies gilt auch für die Verkehrsangebote auf dem Netz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) betreffen, das heißt für den Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und den Schienengüterverkehr (SGV).

Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen sind an haushaltsrechtliche Voraussetzungen geknüpft, die sich aus § 65 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ergeben. So muss ein wichtiges Bundesinteresse vorliegen, das im Ausnahmefall das Handeln des Staates als Unternehmer rechtfertigt. Zudem darf der vom Bund mit der Beteiligung angestrebte Zweck nicht auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreichbar sein. Der Bund muss einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhalten. Ob diese Voraussetzungen bei den Beteiligungen noch vorliegen, muss der Bund regelmäßig hinterfragen: § 7 Absatz 1 BHO verpflichtet den Bund zu prüfen, ob staatliche Aufgaben bzw. Tätigkeiten durch „Entstaatlichung oder Privatisierung“ erfüllt werden können. Nach dieser Systematik soll sich staatliches Handeln auf Fälle beschränken, in denen die Marktmechanismen nicht hinreichend funktionieren.

Gemäß § 111 Absatz 1 Aktiengesetz (AktG) hat der Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft die Geschäftsführung zu überwachen. Gegenstand der Überwachung sind die Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit

der Geschäftsleitungsentscheidungen (Public Corporate Governance Kodex des Bundes, PCGK, Ziffer 5.1.1).³

Das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) ist im September 2016 in Kraft getreten. Der Gesetzgeber beabsichtigte, europarechtliche Vorgaben umzusetzen und den Wettbewerb unter den EVU zu verstärken. Neue regulierungsrechtliche Regelungen betrafen unter anderem den Zugang zu und die Nutzung von Bahnanlagen und Serviceeinrichtungen sowie die Entgeltregulierung. Außerdem wurden die Befugnisse der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) als Regulierungs- und Aufsichtsbehörde ausgebaut. Gemäß § 10 ERegG haben EVU das Recht auf Zugang zu den Eisenbahninfrastrukturen zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen. Die EIU haben deshalb unabhängig und unparteilich zu handeln (§§ 8 bis 8d ERegG). Sofern ein EVU der Auffassung ist, durch Entscheidungen eines EIU diskriminiert worden zu sein, ist das EVU berechtigt, die BNetzA anzurufen (§ 66 Absatz 1 ERegG).

Im Juni 2016 berichtete der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss anlässlich des seinerzeit vorliegenden Entwurfs des ERegG.⁴ Dabei erläuterte er, dass bei vertikal integrierten Unternehmen – wie der DB AG – regelmäßig Interessenkonflikte bestehen: So sollte das unternehmerische Interesse eines EIU einerseits grundsätzlich darauf ausgerichtet sein, die Kapazität der Infrastruktur zu optimieren, um die Trassen- und Stationserlöse zu steigern. Dem entgegen ist das Interesse der EVU darauf gerichtet, möglichst wenig Wettbewerb ausgesetzt zu sein. Deswegen liegen Kapazitätssteigerungen des Schienennetzes für Wettbewerber nicht im Interesse der EVU der DB AG.

Vor diesem Hintergrund zeigte der Bundesrechnungshof Schwächen in den im ERegG-Entwurf vorgesehenen Netzzugangs-Regelungen auf. Er vertrat die Auffassung, dass weder diese Bestimmungen noch die Entflechtungsvorgaben des Gesetzentwurfes den Wettbewerb nennenswert steigern werden. Selbst im

³ Der PCGK ist Teil A der Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes.

⁴ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die geplante Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU durch das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, Gz.: III 3 - 2015 - 1032, Datum: 29. Juni 2016.
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/bis-2016/2016-bericht-geplante-umsetzung-der-richtlinie-2012-34-eu-durch-das-gesetz-zur-staerkung-des-wettbewerbs-im-eisenbahnbereich>

Falle einer Verschärfung der Vorgaben zum Netzzugang wäre die für die Regulierung erforderliche Transparenz nur mit erheblichem Aufwand herstellbar. Die Regulierungsbehörde müsste dazu in der Lage sein, Quersubventionen zwischen EIU und EVU auszuschließen. Dazu sind umfassende Einblicke in die konzerninternen Finanzströme notwendig. Darüber hinaus verwies der Bundesrechnungshof darauf, dass der Gesetzentwurf der Regulierungsbehörde keine wirksamen Mittel zur Verfügung stellte, um bei begründeten Beschwerden Rechtsverletzungen zu ahnden.

2 Position der Bundesregierung

2.1 Grundsätzlich hohe Bedeutung des Wettbewerbs

Die Bundesregierung hat wiederholt angekündigt, im Schienenverkehr einen attraktiven Wettbewerbsmarkt zu schaffen, um die Eisenbahn insgesamt gegenüber anderen Verkehrsträgern zu stärken.

So hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) erklärt, den Verkehrsträger Schiene im Wettbewerb stärken zu wollen. Zudem hat es die große Bedeutung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur betont: Diesem komme eine Schlüsselfunktion bei der Förderung von mehr Wettbewerb im Eisenbahnsektor zu. Wettbewerb auf der Schiene zu erreichen, sei einer der wesentlichen Kernpunkte der Bahnreform gewesen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat im Jahr 2018 Presseberichte aufgegriffen, nach denen ein Wettbewerber kritisierte, für seinen geplanten SPFV von der DB Netz AG ungeeignete Fahrplantrassen erhalten zu haben. In diesem Zusammenhang hat das BMWi zur Bedeutung des Wettbewerbs in einem internen Dokument die Position vertreten: *„Es gehört zu den Aufgaben der Bundesregierung den **fairen Wettbewerb** auf dem Schienennetz sicherzustellen. Jede ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Wettbewerbern gilt es zu unterbinden“* (Hervorhebung im Original). Überdies vertritt das BMWi die Auffassung, dass Wettbewerb auch aus Sicht des DB AG-Eigentümers Bund vorteilhaft sei, weil die EVU der DB AG dadurch einen Ansporn haben, bessere Leistungen zu erbringen.

2.2 Einschätzung der erreichten Wettbewerbssituation

Das BMVI ist der Ansicht, dass das ERegG und die BNetzA für eine sehr engmaschige Kontrolle sorgen, sodass der problemlose Infrastrukturzugang für die EVU sichergestellt sei. Es berichtete dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages im Februar 2019, dass das jetzige System einen funktionierenden Wettbewerb auf der Schiene gewährleiste. Wettbewerbsvorteilen der DB AG gegenüber den übrigen EVU werde durch die Regulierung begegnet; die Stellung der BNetzA als Regulierungsbehörde sei stark ausgestaltet. Ein Anhaltspunkt für den stattfindenden Wettbewerb sei der stetig zunehmende Verkehrsanteil der Wettbewerber der DB AG auf der Schiene.

Die Verkehrsanteile der Wettbewerber unterschieden sich im Jahr 2018 in den drei wesentlichen Segmenten des Schienenverkehrs:

- Im SGV entfielen auf die Wettbewerber insgesamt etwa 51 % der erbrachten Tonnenkilometer. Das heißt, die DB Cargo AG erbringt inzwischen weniger als die Hälfte der Tonnenkilometer im SGV und ihre anhaltenden Marktanteilsverluste tragen zu ihrer angespannten wirtschaftlichen Lage bei.
- Im SPNV fuhren die Wettbewerber 26 % der Personenkilometer.
- Im SPFV erreichten die Wettbewerber einen Verkehrsanteil von 1 %. Die BNetzA führt den in diesem Segment geringen Wettbewerber-Anteil vor allem auf hohe erforderliche Investitionen in geeignete Fahrzeuge und die Unsicherheit der EVU beim Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zurück. Hierin bestehe „nach wie vor eine Markteintrittsbarriere“ für die Wettbewerber.⁵

Der Bundesrechnungshof sieht die aufstrebende Entwicklung der Wettbewerber insbesondere im SGV und im SPNV positiv, auch wenn in allen drei Marktsegmenten die EVU der DB AG nach wie vor die mit Abstand bedeutendsten Marktteilnehmer auf dem deutschen Eisenbahnmarkt sind.

Der niedrige Marktanteil der Wettbewerber im SPFV sowie die darauf bezogene Einschätzung der BNetzA relativieren das pauschale Urteil des BMVI zum

⁵ Tätigkeitsbericht der BNetzA – Eisenbahnen 2017/2018, Bundestagsdrucksache 19/11560, Datum: 5. Juli 2019, Seiten 16 – 17.

funktionierenden Wettbewerb. Dass in den 26 Jahren seit der Bahnreform in dem wichtigen Segment SPFV keine nennenswerten Marktanteilsverschiebungen zwischen der DB Fernverkehr AG und den mit ihr konkurrierenden EVU stattgefunden haben, deutet auf einen statischen Markt hin. Gleichwohl plant die Bundesregierung keine Schritte, um den Wettbewerb im SPFV in Deutschland zu stärken.⁶

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, welche Markteintrittsbarrieren für Wettbewerber insbesondere im SPFV im Einzelnen bestehen (Tz. 3 ff.). Er hat hierzu Erhebungen beim BMVI, beim Bundesministerium der Finanzen (BMF), beim BMWi, bei der BNetzA sowie beim Bundeskartellamt (BKartA) durchgeführt. Zudem hat der Bundesrechnungshof mit einem Wettbewerber der DB AG sowie mit einem Verband, der zahlreiche Unternehmen der Eisenbahnbranche vertritt, Informationsgespräche geführt.

3 Prüfungsfeststellungen

3.1 Kenntnisse der Bundesregierung über wettbewerbswidrige Strategie der DB AG

Das BMVI, das BMF und das BMWi entsenden derzeit jeweils eine Vertreterin oder einen Vertreter der Staatssekretärssebene in den Aufsichtsrat der DB AG. Alle drei Ressorts haben in den letzten Monaten diese Mandate personell neu besetzt.

Im Juni 2018 fand eine Sitzung des Aufsichtsrates der DB AG statt. Je ein Vertreter des BMVI und des BMF nahmen hieran teil. Das BMWi war dabei nicht vertreten, da dessen Aufsichtsratsmandat zu diesem Zeitpunkt unbesetzt war. In der Sitzung berichtete ein Vorstandsmitglied der DB AG über eine Kundenoffensive im SPFV und wie der Konzern im Wettbewerb mit konkurrierenden EVU vorgehe. Das BMVI verfasste hierüber einen Vermerk und hielt Grundzüge der Strategie der DB AG fest.

Zu einer Einschätzung befragt, wie das BMVI die Handlungsabsichten der DB AG bewertet, erklärte ein Vertreter des BMVI gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass die Strategie den Wettbewerb im SPFV verhindern könnte. Das BMVI sah auf Grundlage des eigenen Vermerks weder eine Veranlassung,

⁶ Bundestagsdrucksache 19/7481, Antwort zu den Fragen 4 und 9, Seite 2, Datum: 1. Februar 2019.

Einzelheiten der Strategie der DB AG aufzuklären, noch hausintern, im Ressortkreis oder gegenüber der DB AG bestimmte Schritte einzuleiten. Es bezeichnete den Vermerk gegenüber dem Bundesrechnungshof als Entwurf – als solcher gekennzeichnet ist er nicht.

Der Bundesrechnungshof merkt hierzu an:

- a) Wenngleich nicht dokumentiert ist, wo, wann und wie häufig die DB AG ihre Strategie anzuwenden beabsichtigt, zielt sie nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes darauf ab, noch verfügbare Fahrplantrassen künstlich zu verknappen. Im Ergebnis könnten Wettbewerber die betreffenden Streckenabschnitte lediglich gegen ein unnötig hohes Entgelt befahren. Diese Absicht dürfte nur mittels Absprachen zwischen verschiedenen Konzernsparten umsetzbar sein. Solche Handlungsmöglichkeiten stehen allein der DB AG als integriertem Unternehmen zur Verfügung, jedoch keinem ihrer Wettbewerber im SPFV.
- b) Die Strategie der DB AG bestätigt die Einschätzung, dass die Nutzung des Schienennetzes durch Wettbewerber nicht im Interesse der DB AG ist (Tz. 1.3). Ungeachtet der tatsächlichen Anwendung unterläuft diese Strategie die Ziele des Bundes, einen einfachen Infrastrukturzugang und einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen (Tz. 2.1).
- c) Indem das BMVI die Strategie der DB AG zwar als wettbewerbswidrig erkannt, darauf aber nicht reagiert hat, hat es die Handlungsabsichten der DB AG unterstützt. Dies begründet Zweifel, ob das BMVI dem Wettbewerbsanspruch des Bundes und den Aufsichts- und Überwachungspflichten als Vertreter des Eigentümers hinreichend gerecht wird. Das BMVI muss gewährleisten, dass der Wettbewerb funktioniert. Sachgerecht wäre es gewesen, die Strategie der DB AG zu hinterfragen, etwa mit Unterstützung der BNetzA. Zudem hätte das BMVI die DB AG dazu anhalten müssen, ein unabhängiges, unparteiliches Handeln ihrer EIU sicherzustellen und den Wettbewerb mit konzernfremden EVU ausschließlich mit fairen Mitteln zu führen.
- d) Da das BMWi sein Aufsichtsratsmandat für drei Monate nicht besetzt hatte, konnte es die Strategie der DB AG im Juni 2018 nicht miterörtern. Als Wettbewerbsressort wäre es jedoch wichtig gewesen, die eigene Position in diese Beratungen des Aufsichtsrates einfließen zu lassen. Dies verdeutlicht,

dass die Bundesministerien frei werdende Aufsichtsratsmandate bei der DB AG alsbald nachbesetzen sollten, um angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat (§ 65 Absatz 1 Nr. 3 BHO) tatsächlich ausüben zu können. Dies gilt ganz besonders vor dem Hintergrund der Fluktuation bei den Bundesvertretern im Aufsichtsrat der DB AG.

3.2 Intransparente Trassenvergabe und von der DB AG verursachte Netzengpässe

Beabsichtigen die EVU der DB AG oder ihre Wettbewerber die Strecken der DB Netz AG zu befahren, haben sie dies individuell bei dem EIU anzumelden. Die DB Netz AG gleicht alle eingehenden Anmeldungen ab und teilt den EVU mit, welche Streckenabschnitte sie zu welchen Zeitpunkten (sog. Trasse) befahren können. Gehen gleiche oder sich überschneidende Trassenanmeldungen von mehreren EVU ein (Trassenkonflikt), hat die DB Netz AG diese Wünsche zu koordinieren und geeignete Nutzungsbefugnisse zu vergeben, z. B. durch das Verschieben einer Trasse um einige Minuten.

Hierbei ist eine Vielzahl von Infrastruktur- und verkehrlichen Daten zu berücksichtigen. Bei der DB Netz AG laufen diese Prozesse zum Teil rechnerunterstützt ab; die BNetzA hob jedoch hervor, dass das EIU oftmals noch manuell plane. § 56 Absatz 2 ERegG verpflichtet die EIU, Informationen über verfügbare Kapazitätsreserven des Schienennetzes allen EVU zur Verfügung zu stellen. Eine systematische, vollständige und aktuelle Übersicht über noch verfügbare Trassen, auf deren Grundlage die EVU freie Netzkapazitäten erkennen und eigene Verkehre planen könnten, stellt die DB Netz AG aber nicht zur Verfügung.

Die BNetzA berichtete dem BMVI im September 2019 über ihre Erfahrungen bei der Anwendung des ERegG. Sie wies darauf hin, dass bei der Trassenkoordination und -vergabe für die DB Netz AG „*Diskriminierungspotenziale bestehen*“.

Auf stark frequentierten Strecken kommt es vor, dass so viele Trassenanmeldungen eingehen, dass diese die Leistungsfähigkeit der Strecke übersteigen. Kapazitätsengpässe können auch durch Baumaßnahmen der DB Netz AG an ihren Strecken auftreten, sodass sie einen Teil der Trassenanmeldungen ablehnt.

Die DB Netz AG ist verpflichtet, aktuell oder in naher Zukunft überlastete Streckenabschnitte dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und der BNetzA zu melden. Sie muss für diese Abschnitte beiden Behörden einen Plan zur Erhöhung der Kapazität übersenden. Das EIU ist nicht verpflichtet, einen solchen Plan umzusetzen. Die DB Netz AG begann im Jahr 2007 damit, drei Abschnitte als überlastet zu erklären. Bis zum Jahr 2019 stieg diese Anzahl auf bundesweit 18 – zuzüglich zweier Bahnhöfe – an (siehe Abbildung 1; Liste als Tabelle 1 im Anhang). Obwohl der Bund konkrete Investitionen in Strecken vorsah und jährlich Finanzmittel in Milliardenhöhe⁷ bereitstellte, erhöhte sich im Laufe der Jahre die Zahl der überlasteten Streckenabschnitte und Bahnhöfe. In **keinem** der Fälle hat die DB Netz AG bislang die Überlastung beseitigt.

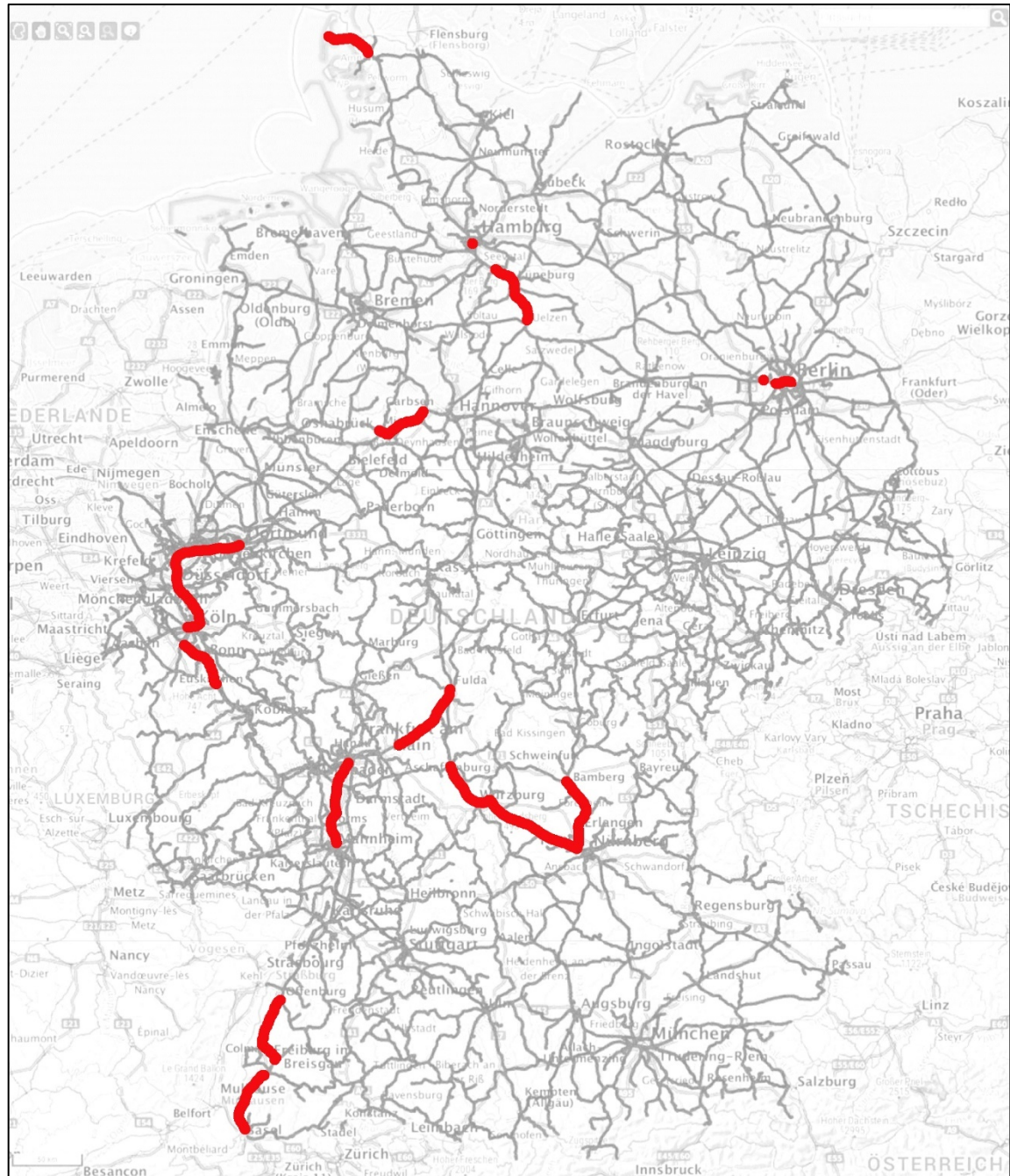
Die betroffenen Abschnitte haben eine Streckenlänge von insgesamt über 730 km, das sind rund 2 % der Betriebslänge der DB Netz AG. Vom Gesamtnetz ist demnach nur ein vergleichsweise kleiner Teil als überlastet erklärt. Diese Abschnitte sind räumlich über Deutschland verteilt, liegen aber meistens in bundesweit bedeutsamen Korridoren (Nord-Süd-Achse Hamburg–Frankfurt–Süddeutschland, Ost-West-Achse Berlin–Hannover–Rheinland). Demnach sind gerade solche Streckenabschnitte überlastet, die dem SPFV ein hohes Fahrgastaufkommen ermöglichen und für die Wettbewerber der DB AG von besonderem Interesse sind.

Die Zunahme der überlasteten Streckenabschnitte ist nicht allein auf das Verkehrswachstum zurückzuführen. Seit der Bahnreform der Jahre 1993 und 1994 legte die DB Netz AG Strecken still und baute auch im bestehenden Netz zahlreiche Bahnanlagen zurück. So verringerte sie auch mit dem Rückbau von Überholungsgleisen und Abstellanlagen den Bestand ihrer Weichen und Kreuzungen um etwa 73 000 auf 66 000 Stück (Reduzierung um mehr als 52 %). Die BNetzA sieht in dem Rückbau von Infrastruktur eine der wesentlichen Ursachen für immer weniger Flexibilität im Schienennetz und bei der Trassenvergabe.

⁷ Zum Beispiel bei Kapitel 1202 Titel 891 01 Baukostenzuschüsse für Investitionen; Kapitel 1202 Titel 891 11 Baukostenzuschüsse zur Erhaltung der Schienenwege (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung).

Abbildung 1

Von der DB Netz AG als überlastet erklärte Streckenabschnitte und Bahnhöfe⁸



Quelle: Bundesrechnungshof (Kartengrundlage und Geobasisdaten: GeoBasis-DE / Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2020)).

⁸ Sachstand Dezember 2019. Von Dortmund bis Köln grenzen mehrere überlastete Streckenabschnitte aneinander, sodass diese in der Abbildung einen zusammenhängenden Abschnitt ergeben.

Die Koordination der Trassenanmeldungen der EVU erfordert es, dass die DB Netz AG hierbei neutral und sachgerecht vorgeht. Denn die Entscheidungen der DB Netz AG über die Annahme oder Ablehnung können eine erhebliche Tragweite für den wirtschaftlichen Erfolg der EVU haben, wie ein Fall aus dem Jahr 2018 verdeutlicht.

So führten baubedingte Kapazitätsengpässe auf mehreren Strecken dazu, dass die DB Netz AG einen Teil der von zwei Wettbewerbern für das Jahr 2019 angemeldeten SPFV-Trassen ablehnte und keine Einigung zwischen dem EIU einerseits und den beiden EVU andererseits zustande kam. Die Wettbewerber beschwerten sich hierüber bei der BNetzA mit der Begründung, dass die Streitigkeiten mit der DB Netz AG zu erheblichen Planungsunsicherheiten und Verzögerungen bei den EVU führten und *„im ‚Worst Case‘ die Konsequenz [haben], dass einige Linien nicht kommerziell betrieben werden können.“*

Die DB Fernverkehr AG war zwar von denselben baubedingten Kapazitätsengpässen betroffen, aber sie erhielt von der DB Netz AG – anders als die Wettbewerber – hinreichend geeignete Trassen. Die DB AG-eigenen EVU beschwerten sich bislang in keinem einzigen Fall bei der BNetzA. In dem von der BNetzA eröffneten Verfahren stellte sich heraus, dass der DB Netz AG bei der Trassenvergabe erhebliche Verfahrensfehler unterlaufen waren, z. B. unterließ sie erforderliche Koordinierungsgespräche. Letztlich fanden die DB Netz AG und die beiden Wettbewerber nachträglich Lösungen, etwa durch zeitweiliges Umleiten und geänderte Zwischenhalte der betroffenen Züge.

Der Bundesrechnungshof merkt hierzu an:

- a) Inwieweit die DB Netz AG die von der BNetzA benannten Diskriminierungspotenziale tatsächlich ausschöpft, kann nur schwer vollständig beurteilt werden. Die Intransparenz über die Verfügbarkeit freier Trassen begünstigt jedoch diskriminierendes Handeln. Dabei liegt auch die unzureichende Anwendung rechnerunterstützter, transparenter Verfahren seitens der DB Netz AG nicht im Interesse des Bundes.
- b) Die teilweise schwerfälligen Prozesse der DB Netz AG zur Trassenkoordination und -vergabe verunsichern insbesondere die Wettbewerber der DB AG. Der Bundesrechnungshof hält es für auffällig, dass nur zwischen der DB Netz AG und den konzerneigenen EVU regelmäßig so wirksame Einigungsmechanismen bei der Trassenvergabe bestehen, dass die EVU der

DB AG bislang keinen Anlass für Beschwerden bei der BNetzA hatten. Gegenüber den Wettbewerbern sind diese Mechanismen offensichtlich weniger ausgeprägt. Vor allem neue, kleine Marktteilnehmer im SPfV sind den Risiken ausgesetzt, beabsichtigte Verkehre nicht fahren zu können, somit ihre vorhandenen Züge nicht auszulasten und in wirtschaftliche Schwierigkeiten zu geraten. Diese Konstellation macht den SPfV für potenzielle zusätzliche Marktteilnehmer unattraktiv, das heißt die vom Bund gewünschte Markttöffnung und der Wettbewerb werden erheblich gehemmt.

- c) Kapazitätsengpässe sind dauerhaft ein faktisches Hemmnis beim Infrastrukturzugang. Soweit Engpässe auf den jahrelangen und umfangreichen Netzzrückbau zurückzuführen sind, hat die DB Netz AG dies selbst wesentlich zu verantworten. Bundesmittel für kapazitätssteigernde Infrastrukturinvestitionen standen den EIU seit der Bahnreform zur Verfügung, ohne dass sie bisher einen der selbst gemeldeten Engpässe beseitigt hätten. Der Bund hat weder in seiner Rolle als Zuwendungsgeber noch als Eigentümer hinreichend auf den Abbau der Kapazitätsengpässe hingewirkt, obwohl er mit der Bahnreform ausdrücklich mehr Verkehr auf die Schiene verlagern wollte. Dies begründet Zweifel an der Wirksamkeit der Kontrolle der Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und der DB Netz AG. Ferner dokumentiert es, dass der Bund in der bisherigen Struktur unzureichende Möglichkeiten hat, als Alleineigentümer der DB AG seine begründeten Interessen durchzusetzen.
- d) Der DB AG und ihren EIU ist es seit dem Jahr 2007 nicht gelungen, einen der gemeldeten Kapazitätsengpässe zu beseitigen. Die stetige Zunahme der als überlastet erklärten Streckenabschnitte und Bahnhöfe ist ein starkes Indiz dafür, dass die DB AG zu wenige Anreize hat, im Bedarfsfall für angemessene Netzkapazitäten zu sorgen. Weder das EBA noch die BNetzA können das Erweitern der Netzkapazität anordnen. Durch die bei Trassenkonflikten stattfindenden Koordinierungsgespräche mit den Wettbewerbern können sowohl die DB Netz AG als auch die DB Fernverkehr AG präzise erkennen, welche Kapazitätsengpässe im Einzelnen die Handlungsspielräume der Wettbewerber einengen. Die DB Netz AG als Eigentümerin und Bauherrin ihrer Bahnanlagen entscheidet über den Ausbau von Strecken sowie über Ausmaß und Dauer von baubedingten Kapazitätsengpässen. Hierbei hat sie neben eigenen insbesondere die Konzerninteressen zu

berücksichtigen. Die DB Netz AG kann damit Kapazitätsengpässe so auf die viel befahrenen Korridore im Schienennetz verteilen, dass Schlüsselstellen (sog. Flaschenhälse) durch Wettbewerber nicht oder nur mit erheblichen Einschränkungen befahren werden können und deren SPFV-Angebote deutlich an Attraktivität verlieren. Damit kann die DB Netz AG den Erfolg der Wettbewerber wirksam beeinträchtigen.

- e) Über die mit der DB Netz AG bestehenden Schwierigkeiten bei der Trassenkoordination, -vergabe und Netzkapazität sind bei der BNetzA umfangreiche und fundierte Erkenntnisse vorhanden. Der Bund als mittelbarer Eigentümer der DB Netz AG – federführend das BMVI – hat sich diese Erfahrungen bislang nur punktuell zunutze gemacht. Genau dies wäre jedoch häufiger und systematischer erforderlich, um daraus geeignete Schlussfolgerungen abzuleiten, wie Trassenkoordination, -vergabe und Netzkapazität künftig im Sinne der Eisenbahnen in Deutschland wettbewerbsfreundlich ausgestaltet werden können.

3.3 Einseitiger struktureller Vorteil der DB AG

Die Eisenbahnstrecke Niebüll–Westerland stellt die einzige Landverbindung zwischen dem Festland und der Insel Sylt dar. Sie ist einer der von der DB Netz AG als überlastet erklärten Streckenabschnitte (Tz. 3.2). Neben den Reisenden werden auf dieser Strecke auch Fahrzeuge transportiert; hierfür werden spezielle Autozüge eingesetzt. Die dafür notwendigen Verladeeinrichtungen befinden sich in Niebüll und Westerland. Bis zum Fahrplanjahr 2015 war die DB Fernverkehr AG der alleinige Anbieter von Autozugverkehren auf der Strecke Niebüll–Westerland. Sie erwirtschaftete damit einen geschätzten Gewinn von jährlich 30 bis 60 Mio. Euro. Für das Fahrplanjahr 2016 meldete neben der DB Fernverkehr AG auch ein Wettbewerber Trassen für Autozüge zwischen Niebüll und Westerland an, sodass es zu Trassenkonflikten der beiden EVU kam.

Die DB Fernverkehr AG meldete daraufhin Trassen für die etwas längere Strecke Bredstedt–Niebüll–Westerland bzw. einmal täglich bereits ab Hamburg an. Sie plante die Autozugwaggons erst in Niebüll anzukuppeln. Für die Streckenabschnitte von Hamburg bzw. von Bredstedt bis Niebüll plante das Unternehmen lediglich einen kurzen Personenzug einzusetzen, den es von der DB Regio AG übernahm. Die DB Fernverkehr AG nannte dieses Produkt „Sylt Shuttle

Plus“. Aufgrund der längeren angemeldeten Trassen und des damit verbundenen höheren Trassenentgelts erhielt die DB Fernverkehr AG von der DB Netz AG den Zuschlag für die konfliktbehafteten Trassen.

Der Wettbewerber beschwerte sich daraufhin bei der BNetzA, weil er der Ansicht war, dass der Laufweg von der DB Fernverkehr AG künstlich verlängert worden sei, um den Wettbewerber auszusteichen. Es sei offenkundig, dass die DB Fernverkehr AG die Trasse ausschließlich für den Abschnitt Niebüll–Westerland nutzen könne und wolle. Eine Fahrgastzählung beim „Sylt Shuttle Plus“ ergab, dass 93 von 177 beobachteten Zügen keine Fahrgäste beförderten. Insgesamt lag die durchschnittliche Auslastung des Personenzugs bei weniger als einem Fahrgast. In der Presse wurden die Züge als Geisterzüge bezeichnet.

Die BNetzA erläuterte in einem internen Vermerk, dass es rechtlich nicht zu beanstanden sei, wenn ein EVU eine Trasse für einen längeren Streckenabschnitt anmelden würde, als es betrieblich oder wirtschaftlich sinnvoll erscheine. Der Bundesregierung ist der Fall „Sylt Shuttle Plus“ bekannt; sie enthielt sich jedoch einer Bewertung des Vorgehens der DB Fernverkehr AG.⁹

Die höheren Trassenentgelte, die die DB Fernverkehr AG wegen der längeren Trassen an die DB Netz AG zu entrichten hat, verbleiben im DB AG-Konzern. Sie sind damit für die DB AG insgesamt aufkommensneutral. Für die Wettbewerber würden längere Trassen hingegen zu echten Zusatzkosten führen.

Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft stellte bei einem Vergleich der Trassenpreise in 28 europäischen Ländern fest, dass diese für den SPFV und den SPNV in Deutschland relativ hoch sind. In beiden Segmenten gibt es lediglich drei andere Länder mit höheren Trassenpreisen als in Deutschland. Während im Jahr 2017 der gewichtete Durchschnittspreis für den SPFV in den 28 Ländern bei 4,80 Euro pro Trassen-km lag, mussten EVU in Deutschland hierfür im Schnitt 7,61 Euro pro Trassen-km entrichten.

Der Bundesrechnungshof merkt hierzu an:

- a) Der beschriebene Fall dokumentiert die einseitigen Vorteile der DB AG aufgrund ihrer Struktur als vertikal integriertes Unternehmen. Die für den „Sylt Shuttle Plus“ durch die DB Fernverkehr AG zu entrichtenden höheren Trassenentgelte verbleiben im Konzern und belasten diesen insgesamt

⁹ Bundestagsdrucksache 19/10546, Datum: 31. Mai 2019, Seiten 5 – 6.

nicht (Prinzip „linke Tasche, rechte Tasche“). Letztlich gilt dies für sämtliche Trassenentgelte. Die Wettbewerber, die die Strecken der DB Netz AG befahren wollen, haben keinen solchen strukturellen Vorteil. Im Gegenteil: Wegen des hohen Trassenpreisniveaus in Deutschland haben Wettbewerber im SPFV regelmäßig hohe Kosten und damit eingeschränkte wirtschaftliche Erfolgsaussichten.

- b) Auch können die Wettbewerber wegen ihrer angespannten Fahrzeugsituation (Tz. 3.6) in der Regel nicht auf einen frei verfügbaren Zug eines Schwesterunternehmens zurückgreifen, um kurzfristig ergänzende Verkehre aufzunehmen. Hier profitierte die DB Fernverkehr AG vom Konzernverbund mit der DB Regio AG und einem entsprechenden Größenvorteil.
- c) Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die konfliktbehafteten Trassen auf Grundlage der geltenden Regelungen an den „Sylt Shuttle Plus“ vergeben werden mussten. Jedoch kann es wettbewerbs-, verkehrs- und klimapolitisch nicht im Interesse des Bundes liegen, dass die DB Fernverkehr AG Züge fährt, die allein dem Gewinnen von Trassenkonflikten dienen und keinen nennenswerten verkehrlichen Nutzen haben. Gleichzeitig fehlen den EVU der DB AG in anderen Regionen Lokführerinnen und Lokführer. Die diesbezüglich passive Haltung der Bundesregierung könnte die DB Fernverkehr AG in ihrem Vorgehen bestätigen. In Folge dessen können ähnliche Probleme künftig auch auf anderen Strecken nicht ausgeschlossen werden.

3.4 Künstlich verknappte Kapazität von Abstellgleisen

Die EVU benötigen für vorübergehend nicht eingesetzte Züge – z. B. während nächtlicher Betriebsruhe – Abstellgleise und ähnliche Serviceeinrichtungen. Die DB Netz AG besitzt solche Anlagen bundesweit. Auswertungen der BNetzA zeigen, dass die DB Netz AG für etwa 4 000 Abstellgleise langlaufende Nutzungsverträge mit EVU abschloss, davon für rund 3 800 Gleise (94 %) mit DB AG-eigenen EVU. Die langfristig vergebenen Abstellkapazitäten stehen für andere EVU nicht oder nur mit Zustimmung des Hauptnutzers zur Verfügung. An einigen Standorten vergab die DB Netz AG nahezu die gesamte Abstellkapazität langfristig, beispielsweise in Hamburg und Dortmund; auch an anderen wichtigen Standorten – wie Berlin, Köln und Stuttgart – sind jeweils nur geringe Abstellkapazitäten frei verfügbar.

In mehreren Fällen erhielten Wettbewerber, die ihre SPFV-Züge nach der Fahrt in der Nähe der Endbahnhöfe abstellen wollten, deshalb keine geeigneten Abstellgleise von der DB Netz AG:

- Das EIU bot einem Wettbewerber, der für Nachtzüge Gleise und ergänzende Serviceeinrichtungen in Hamburg-Langenhofen nutzen wollte, eine Abstellmöglichkeit im rund 45 km entfernten Buchholz (Nordheide) an. Der Wettbewerber bezeichnete dies als völlig inakzeptabel.
- In einem weiteren Fall bot die DB Netz AG demselben Wettbewerber, statt der gewünschten Abstellgleise in Hamburg, Gleise in Hannover an. Diese waren etwa 150 km entfernt.
- Ein anderer Wettbewerber konnte in der Nähe des Kölner Hauptbahnhofes keine Abstellmöglichkeit von der DB Netz AG erhalten; er musste seine Züge rund 55 km weiter in Linz (Rhein) abstellen. Durch solche Umwege entstehen den Wettbewerbern Mehraufwand und höhere Kosten.

In manchen Orten sind bestellte Mehrverkehre im SPNV ursächlich für die Kapazitätsengpässe bei den Abstellgleisen. Teilweise trug die DB AG jedoch selbst dazu bei. So sperrte sie in Hamburg-Langenhofen mehrere Abstellgleise wegen Infrastrukturmängeln. Ungeachtet dessen stellte die DB AG auf einigen Gleisen dieser Abstellanlage neu angelieferte, aber noch nicht in Betrieb genommene ICE-Züge ab. Ein Wettbewerber der DB AG erläuterte der BNetzA, es entstehe *„der Eindruck, dass man Dritte aus dem Standort Langenhofen weitestgehend entfernt haben möchte.“*

Die BNetzA betonte, dass die Betriebsführung und Disposition von Abstellgleisen und anderen Serviceeinrichtungen *„insbesondere bei Kapazitätsengpässen ein erhebliches Diskriminierungspotenzial bieten“* und kaum der Regulierung unterliegen. Deswegen stellten die EIU die Kompetenz der BNetzA für Untersuchungen und präventive Eingriffe kontinuierlich in Frage. Zudem kann die BNetzA für solche und andere zurückliegende Wettbewerbseinschränkungen keine Sanktionen wie Bußgelder o. ä. verhängen.

Der Bundesrechnungshof merkt hierzu an:

- a) Indem die DB Netz AG umfangreiche Abstellkapazitäten in den Ballungsräumen langfristig an EVU der DB AG vergibt, entzieht sie sie dem Zugang für Wettbewerber.

- b) Für Abstellgleise gilt wie für Eisenbahnstrecken, dass der gewünschte Mehrverkehr absehbar war und Kapazitätsengpässe durch die DB Netz AG und den Bund hätten vermieden werden können.
- c) Die DB AG verursachte die Knappheit der Abstellgleise mit, da ihre DB Netz AG diese Bahnanlagen unzureichend instand hielt. Begehrte Abstellgleise durch das Parken fabrikneuer, ungenutzter Züge der DB Fernverkehr AG zu verknappen, verschärft die Problemlage. Da dies die SPFV-Angebote der Wettbewerber effektiv beeinträchtigen kann und die BNetzA bislang kaum Eingriffs- oder Sanktionsmöglichkeiten hiergegen hat, besteht für die DB AG kein Anreiz, vorhandene Gleise freizugeben oder zusätzliche Anlagen zu errichten. Ohne entsprechende Abhilfe des Bundes wird dieses Wettbewerbshemmnis weiterbestehen.

3.5 Nutzung der Bahnhöfe erschwert

Wollen EVU Personenverkehre anbieten, müssen sie die Bahnhöfe und Haltepunkte der EIU anfahren und nutzen können. Die DB Station&Service AG betreibt mit 5 400 Bahnhöfen und Haltepunkten bundesweit die meisten Anlagen dieser Art. Bahnhöfe dienen auch dem Verkauf von Fahrkarten.

Die DB Station&Service AG vermietet in ihren Bahnhöfen Flächen und Ladenlokale an Bäckereien, Kioskbetreiber u. ä. Sie untersagte in den Mietverträgen den Betreibern, in den Ladenlokalen auch Fahrkarten für Wettbewerber der DB AG zu verkaufen. Der Verkauf von Fahrkarten in Bahnhöfen war den Wettbewerbern nur über die Vertriebsstellen der DB AG möglich.

Nach Beschwerden von Wettbewerbern befassten sich die BNetzA und das BKartA hiermit. Das BKartA beanstandete, dass diese Regelung den Ladenbetreibern den Verkauf von Fahrkarten unmöglich mache. Ihren Wettbewerbern nähme die DB AG hierdurch eine vergleichsweise preisgünstige Alternative für den Fahrkartenverkauf. Das BKartA kam zu dem Schluss, dass die DB AG ihre Marktposition mit einem Mittel abgesichert habe, das ihr unter Wettbewerbsbedingungen nicht zur Verfügung gestanden hätte. Nach dem Einschreiten des BKartA in den Jahren 2014 bis 2016 strich die DB Station&Service AG die streitigen Klauseln aus den Mietverträgen für Ladenlokale.

Halten EVU zum Zwecke des Ein- und Aussteigens von Fahrgästen an den Bahnhöfen, haben sie ein sogenanntes Stationsentgelt an die

DB Station&Service AG zu entrichten. Das EIU finanziert sich überwiegend über die Stationsentgelte. Die Höhe der Entgelte muss es sich von der BNetzA genehmigen lassen. Bei der Festlegung der Stationsentgelte darf die DB Station&Service AG nur solche Kosten berücksichtigen, die zur Finanzierung ihrer Unternehmenstätigkeit dienen.

Die BNetzA bearbeitete im Frühjahr 2019 den von der DB Station&Service AG gestellten Antrag zu den Stationsentgelten für die Fahrplanperiode 2020. Bei einer Stichprobenprüfung stellte die BNetzA fest, dass die DB Station&Service AG die Kosten von zwei Bußgeldbescheiden des EBA in die Stationsentgelte eingepreist hatte. Diese Bußgelder waren fahrlässig von Beschäftigten der DB Station&Service AG im Zusammenhang mit Umbauarbeiten an Bahnhöfen verursacht worden. Die BNetzA erkannte die Einpreisung der Bußgelder nicht an, weil diese nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprachen. Überdies wurde mit den Bußgeldern kein projektbedingter Mehrwert geschaffen. Die DB Station&Service AG akzeptierte die Entscheidung der BNetzA.

Der Bundesrechnungshof merkt hierzu an:

- a) Die skizzierten Fälle zeigen, dass Wettbewerber der DB AG auch bei der Nutzung der Bahnhöfe Schwierigkeiten haben.
- b) Die wettbewerbswidrigen Mietverträge für Ladenlokale deuten darauf hin, dass der DB AG nicht an einem möglichst einfachen Fahrkartenverkauf für alle gelegen war. Dies erhöhte die Zugangshürden unnötig und erschwerte es den Wettbewerbern, Fahrgäste zu gewinnen. Dass die DB AG erst nach dem Tätigwerden der BNetzA und des BKartA einlenkte, belegt, dass die DB AG nicht von sich aus die Wettbewerbsinteressen des Bundes teilt.
- c) Wäre es der DB Station&Service AG gelungen, die Bußgelder in die Stationsentgelte einzupreisen, hätte sie die Bußgelder auf die EVU und damit auch auf die Wettbewerber der DB AG abgewälzt. Um zur Angemessenheit der Entgelte beizutragen, sind die Prüfungen der BNetzA unverzichtbar.

3.6 Zu geringe Verfügbarkeit geeigneter Züge

Die Wettbewerber sind darauf angewiesen, für die von ihnen geplanten Verkehre geeignete Züge einsetzen zu können. Diese Züge müssen sowohl in ausreichender Anzahl vorhanden sein, die gewünschten technischen

Anforderungen (z. B. fahrbare Geschwindigkeit) und gewisse Komfortmerkmale (etwa Qualität der Innenausstattung) erfüllen. Angesichts der zunächst unklaren Erfolgsaussichten der neu in den SPFV eintretenden EVU streben diese möglichst niedrige Anschaffungskosten für die Züge an. Die Wettbewerber suchen deshalb vorrangig Gebrauchtfahrzeuge.

Die DB Fernverkehr AG besitzt aktuell mehr als 450 Züge. Anders als ihre Wettbewerber erwirbt sie in der Regel Neufahrzeuge, derzeit insbesondere vom Typ ICE 4. Nach Kenntnis der drei zuständigen Bundesministerien beabsichtigte die DB Fernverkehr AG noch im Frühsommer 2018, keine anderen Zugtypen zu beschaffen, als die bereits eingesetzten. So wollte die DB AG die Komplexität bei der Modellvielfalt und Wartungsintensität begrenzen.

Im Juli 2019 erwarb die DB AG für den SPFV 17 gebrauchte Doppelstockzüge von einem österreichischen EVU (Abbildung 2). Diese Fahrzeuge des Typs Stadler KISS gehörten bislang nicht zur Flotte der DB AG. Medien berichteten, dass die DB AG für den Erwerb und Umbau der Züge beabsichtige, etwa 300 Mio. Euro auszugeben.

Abbildung 2

Gebraucht erworbener Doppelstockzug der DB AG



Quelle: Bundesrechnungshof.

Im Widerspruch zum Frühsommer 2018 vertrat die DB AG im Jahr 2019 die Ansicht, dass sich diese Doppelstockzüge gut in die Flottenstrategie einfügen würden und das Geschäft vorteilhaft sei. Die drei Bundesministerien hinterfragten den Widerspruch nicht. Zum Einsatzgebiet der 17 Züge erklärte die DB AG zunächst, dass sie diese ab Dezember 2019 auf Intercity-Linien in Süddeutschland und bis nach Österreich einsetzen werde. Tatsächlich bedient sie damit nicht diese Strecken, sondern seit März 2020 die Intercity-Linie Dresden–Berlin–Rostock.

Das BMVI erfuhr, dass die DB AG mit dem Kauf der gebrauchten Züge anderen interessierten EVU zuvorkam. Ein Wettbewerber der DB AG bestätigte gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass er ebenfalls den Erwerb der Doppelstockzüge erwogen hatte.

Ältere Züge, die die DB AG nicht mehr verwenden möchte, lässt sie in vielen Fällen verschrotten. Die DB AG verkauft ihre Züge eher selten zur Weiternutzung an andere EVU, obwohl diese durchaus daran interessiert sind. Wettbewerber haben in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Schwierigkeiten geeignete Züge für ihren Einstieg – insbesondere in den SPFV – zu finden.

Der Bundesrechnungshof merkt hierzu an:

- a) Sowohl bezüglich der Modellvielfalt als auch zur Wirtschaftlichkeit und zum Einsatzgebiet der 17 gebrauchten Doppelstockzüge widersprachen sich die Positionen der DB AG innerhalb weniger Monate. Dies begründet Zweifel, dass das Vorgehen der DB AG einer schlüssigen Konzeption folgte.
- b) Obwohl das BMVI, das BMF und das BMWi in der Lage waren, die Widersprüche der DB AG zu erkennen, haben sie sie nicht aufgegriffen. Der Bundesrechnungshof sieht keine Bereitschaft der Bundesministerien, die un schlüssigen Angaben aufzuklären. Dies wäre jedoch erforderlich gewesen, um das Vorhaben der DB AG sachgerecht zu beurteilen.
- c) Überdies hätte insbesondere das BMVI hinterfragen müssen, inwieweit es der DB AG darum ging, den Erwerb der gebrauchten Doppelstockzüge durch Wettbewerber zu verhindern. Die Widersprüche der DB AG lassen durchaus den Schluss zu, dass dies das Hauptmotiv des Konzerns für die 300-Mio.-Euro-Investition gewesen sein könnte. Dies steht im Einklang mit der geübten Praxis, alte Züge lieber zu verschrotten als an andere EVU zu

veräußern. Der Bundesrechnungshof sieht hierin weitere Belege, dass die DB AG starke Anreize hat, den Wettbewerb auf der Schiene zu unterbinden. Dafür nahm die DB AG – mit Billigung der Bundesregierung – sogar in Kauf, dass sich ihre Finanzierungslücke im Verlauf des Jahres 2019 nochmals verschärfte.

- d) Das Ziel der DB AG, Monopolistin im deutschen SPFV zu bleiben, ist unternehmerisch nachvollziehbar (betriebswirtschaftliche Sicht). Es kollidiert aber mit den übergeordneten Zielen des Bundes, den Wettbewerb bzw. den Eisenbahnmarkt insgesamt zu beleben (volkswirtschaftliche Perspektive). Die Bundesregierung sollte dieses Spannungsfeld nicht länger hinnehmen und geeignete Lösungsvorschläge dafür entwickeln (Tz. 5 ff.).

3.7 Marktbeherrschende Stellung bei Tarif und Vertrieb – auch Auskunftsmitteln nicht transparent genug

Verschiedene EVU haben geregelt, dass sie neben eigenen Fahrkarten auch Fahrkarten für andere EVU verkaufen und diese gegenseitig anerkennen. Die EVU zahlen hierfür untereinander Provisionen. Unternehmen dürfen gemäß § 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen eine marktbeherrschende Stellung nicht missbräuchlich ausnutzen.

Die DB AG forderte von ihren Wettbewerbern für den Verkauf von deren Fahrkarten höhere Provisionen, als die DB AG selbst bereit war, den Wettbewerbern für den Verkauf von Fahrkarten der DB AG zu zahlen. In anderen Fällen durften Wettbewerber der DB AG im SPNV keine Fahrkarten für SPFV-Züge der DB AG verkaufen. Gleichzeitig verpflichtete die DB AG die Wettbewerber jedoch dazu, Fernverkehrsfahrkarten in ihren SPNV-Zügen anzuerkennen.

Weil die Wettbewerber sich hierdurch benachteiligt sahen, schalteten sie im Jahr 2014 das BKartA ein. Dieses eröffnete ein Verfahren gegen die DB AG wegen des Verdachts auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Das BKartA kam zu dem Schluss, dass die DB AG ihre bereits bestehende Marktmacht zu Lasten der Wettbewerber ausgenutzt habe. Um das Verfahren vorzeitig zu beenden, bot die DB AG dem BKartA an, eine Erklärung abzugeben, in der sie sich verpflichtete, die beanstandeten Praktiken zu unterlassen. Das

BKartA nahm die angebotene Verpflichtungserklärung an und beendete das Verfahren im Jahr 2016.¹⁰

Die DB AG betreibt mit der Internetseite www.bahn.de und der App DB Navigator zwei Medien, mit denen Reisende Fahrplanauskünfte abrufen und Fahrkarten kaufen können. Es handelt sich dabei zwar um Medien der DB AG, die aber tatsächlich unternehmensübergreifend wesentliche Bedeutung für den gesamten SPFV und den öffentlichen Nahverkehr haben.

Ein Wettbewerber erklärte, dass seine SPFV-Angebote in den beiden Medien nicht sachgerecht abrufbar seien. Obwohl die Fahrplanauskunft schnellere Zugverbindungen eigentlich bevorzugt anzeigen soll, zeige sie teils auch Verbindungen der DB AG an, die langsamer seien als die des Wettbewerbers. Zudem informiere die Fahrplanauskunft nicht über einige wichtige, umsatzstarke Verbindungen des Wettbewerbers. Obwohl es technisch mit einfachen Mitteln möglich wäre, zeigen die beiden Medien weder den (oftmals relativ niedrigen) Fahrkartenpreis des Wettbewerbers an, noch sind darüber Fahrkarten des Wettbewerbers käuflich. Der Wettbewerber sieht sich hierdurch benachteiligt, weil Reisende sich mit den beiden Medien nicht transparent über die bestehenden Angebote informieren und Züge des Wettbewerbers nur mit zusätzlichem Aufwand buchen könnten. Aus Sicht des Wettbewerbers seien dies zentrale Hindernisse für mehr Wettbewerb im SPFV.

Im November 2019 hat das BKartA ein Verwaltungsverfahren gegen die DB AG eingeleitet, um zu prüfen, ob diese auch im Bereich der digitalen Mobilitätsplattformen ihre Marktmacht zu Lasten Dritter missbraucht.¹¹

Der Bundesrechnungshof merkt hierzu an:

- a) Die DB AG ist aus der Bahnreform der Jahre 1993 und 1994 als Quasi-Monopolist im deutschen Eisenbahnwesen hervorgegangen. Sie hat durch ihre angestammte Position und Größe nach wie vor Vorteile gegenüber ihren Wettbewerbern. Die Feststellungen des BKartA zur marktbeherrschenden Stellung der DB AG beim Tarif und Fahrkartenvertrieb belegen, dass sie ihre Position so missbrauchte, dass Wettbewerber sich nur eingeschränkt

¹⁰ Veröffentlichter Fallbericht des BKartA, Datum: 24. Mai 2016, Gz.: B9-136/13.

¹¹ Pressemitteilung des BKartA „Bundeskartellamt untersucht in einem Verfahren gegen die DB AG mögliche Behinderungen von Mobilitätsplattformen“, Datum: 28. November 2019.

entwickeln konnten. Die Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht machen die unzureichende Kontrolle und Aufsicht des Eigentümers Bund deutlich.

- b) Der DB AG ist die zentrale Bedeutung ihrer Internetseite und ihrer App bewusst. Durch intransparente Fahrplanauskünfte und fehlende Buchungsmöglichkeiten erschwert es das Bundesunternehmen den Reisenden Züge der Wettbewerber zu nutzen. Dies unterläuft die verkehrspolitischen Bemühungen des Bundes, Verkehre auf die Schiene zu verlagern.

4 Zusammenfassende Würdigung

Dass der BNetzA bislang keine Beschwerde eines DB AG-eigenen EVU vorliegt, demgegenüber aber zahlreiche Beschwerden der Wettbewerber, begründet Zweifel am diskriminierungsfreien Zugang zu den Eisenbahninfrastrukturen der DB AG. Diese oftmals bundesfinanzierten Anlagen stehen den Wettbewerbern nur eingeschränkt zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof sieht seine Befürchtungen aus dem Jahr 2016 zu den Schwächen des damaligen ERegG-Entwurfs bestätigt. Die Wettbewerber der DB AG sind insbesondere im SPFV auf allen Produktionsebenen mit Hemmnissen konfrontiert. Auf die gesamte Bandbreite der aufgezeigten Probleme – und damit auf den wirtschaftlichen Erfolg der Wettbewerber – hat die DB AG unmittelbar erheblichen Einfluss. Sowohl ihre Größe als auch ihre Struktur als integriertes Unternehmen verschaffen der DB AG einseitige Vorteile. Das Bundesunternehmen entzieht sich eher dem Wettbewerb, als sich ihm zu stellen. Der bei 99 % gefestigte Marktanteil im SPFV ist die Folge hieraus. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass auch in den Segmenten SGV und SPNV die Wettbewerbspotenziale insgesamt noch nicht ausgeschöpft sind.

Die neben dem Infrastrukturzugang bestehenden Problemfelder unterfallen nicht oder nur ansatzweise der Kontrolle durch die BNetzA. Die Regulierung ist deshalb nicht so engmaschig und der Wettbewerb auf der Schiene nicht so funktionsfähig wie bislang vom BMVI angenommen. Die umfangreichen Praxiskenntnisse der BNetzA sollten regelmäßiger und systematischer in die ministerielle Meinungsbildung einfließen. Hierzu kann der ERegG-Evaluierungsbericht der BNetzA nur ein erster Schritt in die richtige Richtung sein.

Das BMVI hat die ihm vorliegenden Informationen über die wettbewerbswidrige Handlungsstrategie der DB AG bislang nicht aufgegriffen und weiter-

verfolgt. Dies verfestigt den Eindruck einer unzureichenden Bereitschaft des BMVI, für den regelmäßig geäußerten Wettbewerbsanspruch des Bundes tatsächlich konsequent einzutreten.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die DB AG unter den geltenden Rahmenbedingungen starke Anreize hat, wie beschrieben zu handeln. Soweit dies für die DB AG zu eigenen unternehmerischen Vorteilen führt, mag dies sogar im Interesse des Bundes als Eigentümer und mittelbarem Marktteilnehmer liegen.

Im Ergebnis beeinträchtigt das Bundesunternehmen DB AG allerdings den Wettbewerb auf der Schiene und schwächt damit insgesamt den Schienenverkehr in Deutschland. Der Anspruch des Bundes, im Schienenverkehr einen attraktiven Wettbewerbsmarkt zu schaffen (Tz. 2.1), und die Realität fallen insbesondere im SPFV auseinander. Im Ergebnis läuft dies dem Interesse des Bundes als Marktregulierer/Aufsichtsbehörde und verkehrspolitischem Gestalter zuwider. Hier besteht zwischen den unterschiedlichen Rollen des Bundes ein gravierender Zielkonflikt, den die Bundesregierung trotz entsprechender Hinweise nicht aufgelöst hat.

5 Handlungsempfehlungen

Der Bundesrechnungshof sieht auf mehreren Ebenen dringenden Handlungsbedarf, damit die aufgezeigten Schwachstellen aufgelöst werden können.

5.1 Ziele des Bundes bestimmen

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, die Rollen des Bundes im Eisenbahnmarkt und die damit verbundenen Ziele alsbald einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen. Darauf aufbauend sollte die Bundesregierung ihre Ziele widerspruchsfrei bestimmen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss geklärt werden, wie der Bund seinem Wettbewerbsanspruch gerecht werden kann, wenn er zeitgleich als Marktregulierer und als Marktteilnehmer agiert. Auf Grundlage der vorliegenden Prüfungserkenntnisse hält der Bundesrechnungshof auch eine Trennung von Netz und Betrieb der DB AG für erforderlich. Mit Blick auf verkehrs-, markt-, umwelt- und Klimaschutzpolitische Ziele muss der Bund sicherstellen, den Verkehrsträger Eisenbahn als Ganzes zu stärken und nicht lediglich die DB AG.

5.2 ERegG evaluieren und Schlussfolgerungen ziehen

Bei der Evaluation des ERegG sollte die Bundesregierung neben dem Bericht der BNetzA auf die weitergehenden Erfahrungen der Regulierungsbehörde zurückgreifen. Ziel sollte es sein, die Wirksamkeit des ERegG insgesamt zu untersuchen, bestehende Regelungslücken und Fehlanreize zu identifizieren und auf dieser Grundlage Vorschläge zu entwickeln, wie die Position der BNetzA systematisch zu stärken ist. Hierzu gehören aus Sicht des Bundesrechnungshofes neben angemessenen Sanktionsmöglichkeiten, wie z. B. Bußgeldern, auch verbesserte Untersuchungs- und Eingriffsmöglichkeiten der BNetzA bei den Serviceeinrichtungen. Angesichts der großen Bandbreite der Wettbewerbs-hemmnisse erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Bundesregierung untersucht und klärt, welche weiteren Handlungsschritte neben der Weiterentwicklung des ERegG erforderlich sind.

5.3 Wettbewerbswidrige Handlungsansätze unterbinden

Der Bundesrechnungshof sieht die Bundesregierung in der Pflicht, über die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und ihrer Tochterunternehmen auf das Unterlassen wettbewerbswidriger Handlungen hinzuwirken. Angesichts des Wettbewerbsanspruchs des Bundes hat die Bundesregierung auf die DB AG einzuwirken, sich dem Wettbewerb mit fairen Mitteln zu stellen, anstatt diesen weiterhin zu unterlaufen.

5.4 Für angemessene Schienenwegekapaazität sorgen

Eine größere Schienenwegekapaazität dient nicht nur der Bewältigung steigender Verkehrsmengen, sondern ist eine der zentralen Voraussetzungen für den problemlosen Netzzugang aller EVU. Angesichts der langen Bauzeiträume muss die Bundesregierung jetzt für eine mittel- und langfristig angemessene – am angestrebten Verkehrswachstum ausgerichtete – Leistungsfähigkeit des Schienennetzes und für ausreichende Kapazitäten von Abstellgleisen sorgen. Der Bund als mittelbarer Eigentümer der DB Netz AG sollte seinen Einfluss stärker darauf richten, dass dies nicht nur in Form von Neu- und Ausbautvorhaben geschieht, sondern auch durch gezielte kapazitätssteigernde Maßnahmen im Bestandsnetz. Ziel muss es sein, die Anzahl der als überlastet erklärten Streckenabschnitte und Bahnhöfe möglichst bald spürbar zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass die Bundesregierung die von ihr im Herbst 2019 beschlossenen zusätzlichen Haushaltsmittel für die DB AG von 11 Mrd. Euro in den Jahren 2020 bis 2030 wettbewerbsneutral und unter anderem auch für ein Kapazitätsplus im Schienennetz einsetzt. Hierfür sollte sie den Mittelumfang maßnahmenspezifisch definieren sowie messbare Ziele für Erfolgskontrollen vereinbaren. Der Bundesrechnungshof wird diese zusätzlichen Haushaltsmittel in seiner Prüfungsplanung berücksichtigen.

5.5 Geeignete Rechtsform wählen

Der Bund hat bisher keine Möglichkeit, die EIU unmittelbar zur Umsetzung seiner Interessen zu verpflichten. Er sollte deswegen die EIU in eine geeignete Rechtsform – z. B. als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) – mit direkten Einflussrechten überführen. So könnte der Bund bei den EIU ein transparentes, wettbewerbsneutrales und auch am Gemeinwohlauftrag des Bundes ausgerichtetes Handeln für die Eisenbahnen in Deutschland sicherstellen. Damit kann der Bund bessere Steuerungsmöglichkeiten erreichen, etwa um auf das Auflösen von Kapazitätsengpässen im Schienennetz hinzuwirken.

5.6 Überwachung der Maßnahmen, weitere Optionen

Das BMVI, das BMF und das BMWi müssen durch Erfolgskontrollen regelmäßig überwachen, inwieweit durch diese Maßnahmen ein transparenter, diskriminierungsfreier Infrastrukturzugang erreicht und die DB AG dem Wettbewerbsanspruch des Bundes gerecht wird. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung rund drei Jahre nach der aktuellen Evaluation des ERegG dessen Weiterentwicklung und die ins Ziel genommenen Fortschritte erneut zu untersuchen.

Falls die Analyse dann ergeben sollte, dass die bis dahin umgesetzten Maßnahmen keinen hinreichenden Erfolg bewirkt haben, sollte der Bund weitere Optionen prüfen.

6 Stellungnahme der Bundesregierung

In Abstimmung mit dem BMF und dem BMWi hat das BMVI Stellung zum Entwurf des vorliegenden Berichts genommen. Dabei hatte der Bundesrechnungshof den Ressorts anheimgestellt, nach eigenem Ermessen die DB AG als betroffene Dritte vorher zu beteiligen. Während die vom Bundesrechnungshof

aufgezeigten Sachverhalte in der Stellungnahme im Wesentlichen bestätigt wurden, hat die Bundesregierung diese vielfach anders bewertet.

Das BMVI hat hervorgehoben, dass Deutschland sich mit dem ERegG für eine weitgehende Eins-zu-eins-Umsetzung der europäischen Vorgaben entschieden habe. Das ERegG gewähre einen diskriminierungsfreien Netzzugang; aus Sicht der Bundesregierung funktioniere die Marktregulierung. Es existiere mit der BNetzA eine durchsetzungsstarke Regulierungsbehörde, die mit größtmöglicher Unabhängigkeit ausgestattet sei. Eine strengere Regulierung oder eine höhere Regelungstiefe würden zu Rechtsunsicherheit führen.

Die organisatorische Unabhängigkeit der EIU werde durch sogenannte „Chinese Walls“ sichergestellt, die verschiedene Konzernteile der DB AG voneinander trennen. Das BMVI hat der Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen, dass die Nutzung des Schienennetzes durch Wettbewerber dem Interesse der DB AG entgegensteht. Die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten bundeseigener Unternehmen seien neben dem Bundesinteresse dem Wohl des Unternehmens verpflichtet. Hierzu gehöre auch die Entwicklung von Wettbewerbsstrategien. Gleiches gelte für den Beteiligungsführer; deshalb habe das BMVI keine Veranlassung gesehen, Einzelheiten der Wettbewerbsstrategie der DB AG aufzuklären.

In Bezug auf Trassenvergaben und Netzengpässe hat das BMVI eingeräumt, dass es bei Baumaßnahmen wiederholt zu Fehlern bei der Kommunikation und Planung der DB Netz AG gekommen sei. Einen gezielten Einsatz von Baumaßnahmen zur Beeinträchtigung der Wettbewerber sehe es jedoch nicht; dies gelte ebenso für überlastete Streckenabschnitte. Ein gesetzliches Verfahren regule, dass die EIU Lösungsvorschläge zur Beseitigung überlasteter Schienenwege vorbringen müssen. Im Übrigen treffe es nicht zu, dass die DB AG allein über den Streckenausbau entscheide. Sie stimme sich mit dem Bund ab, der ein hohes Interesse an der zügigen Auflösung bestehender Kapazitätsengpässe habe. Das BMVI hat Zweifel an der Kontrollwirksamkeit des Bundes in den Aufsichtsräten der DB AG und der DB Netz AG zurückgewiesen.

Zum einseitigen strukturellen Vorteil der DB AG und dem Fallbeispiel „Sylt Shuttle Plus“ hat das BMVI erklärt, es sei eine rein unternehmerische Entscheidung der DB Fernverkehr AG, welches Verkehrsangebot sie erbringe.

Das BMVI hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die langfristige Vergabe von Abstellmöglichkeiten an die EVU der DB AG den Wettbewerbern Kapazitäten entzieht. Die BNetzA habe umfangreiche Überprüfungsmöglichkeiten, könne aber nur rechtswidriges Verhalten von EIU korrigieren und dies auch nur für die Zukunft. Engpässe bei Abstellgleisen betreffen insbesondere die Ballungsräume; in der Fläche seien die Gleise weniger begehrt.

Nach Kenntnis des BMVI trifft es zu, dass die von Wettbewerbern als attraktiv bewerteten Verkaufsräume der DB AG in den Bahnhöfen den meisten Wettbewerbern verschlossen blieben. Gleiches gelte auch für die Online-Verkaufsplattform der DB AG. Durch die DB Station&Service AG vermietete Ladenlokale gehören zum sogenannten Vermarktungsbereich der Bahnhöfe; dieser sei der Regulierung durch die BNetzA entzogen. Jedoch habe die BNetzA durch formlose Intervention Fortschritte in den Nutzungsbedingungen des EIU bewirkt.

Zur Verfügbarkeit geeigneter Züge für Wettbewerber und zum diesbezüglichen Vorgehen der DB AG hat die Bundesregierung nicht Stellung genommen.

Das BMVI hat es begrüßt, dass das BKartA konsequent gegen wettbewerbsrechtliche Verstöße vorgeht. Im Hinblick auf die Auskunftsmedien der DB AG hat das BMVI darauf verwiesen, dass den Wettbewerbern hinreichend Möglichkeiten zur Verfügung stünden, ihre Angebote zu präsentieren.

Zu den Handlungsempfehlungen hat sich das BMVI wie folgt geäußert:

- Die Bahnstrukturreform der 1990er-Jahre habe sich bewährt, der Reformprozess sei aber noch nicht abgeschlossen. Das Grundgesetz sichere eine kommerzielle Ausrichtung der DB AG ab. Die Anregung, die verschiedenen Rollen des Bundes im Eisenbahnwesen einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen, hat das BMVI nicht aufgegriffen.
- Mit Blick auf den Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2018 hat es auch abgelehnt, Netz und Betrieb der DB AG voneinander zu trennen. Über die mögliche Fortentwicklung von Zielen und Strukturen der DB AG werde aber im politischen Meinungsbildungsprozess zu entscheiden sein.
- Für das Vor- und Instandhalten ausreichender Abstellkapazitäten sei die DB AG selbst zuständig. Zu den beschlossenen zusätzlichen Haushaltsmitteln von 11 Mrd. Euro und ihre etwaigen Auswirkungen auf die Kapazität seien noch Einzelheiten zwischen BMVI, BMF und DB AG abzustimmen.

- Die Rechtsform der EIU habe aus Sicht des BMVI keinen Einfluss auf den bedarfsgerechten Aus- und Neubau der Schienenwege des Bundes.
- Die Bundesministerien evaluieren das ERegG mit Unterstützung der BNetzA, mit der das BMVI in regelmäßigem Austausch stehe. Eine darüber hinausgehende Analyse der gesamten Bandbreite der Wettbewerbshemmnisse hat das BMVI nicht in Aussicht gestellt.

7 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof gab dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung bereits im Sonderbericht nach § 99 BHO vom 17. Januar 2019 Hinweise¹², wie die DB AG strukturell weiterentwickelt werden kann und welche Schritte des Bundes dazu erforderlich sind. Der Haushaltsausschuss hat den Sonderbericht (Bundestagsdrucksache 19/7050) am 20. Februar 2019 beraten und zur Kenntnis genommen. Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss am 11. September 2019 und am 25. Mai 2020 zwei weitere Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Situation der DB AG (Haushaltsausschussdrucksachen 19/3535 und 19/5837) übersandt, in denen er auf die besorgniserregende Entwicklung der wirtschaftlichen Lage, die kurz- und mittelfristig zu erwartende Finanzierungslücke sowie auf den verschärften Handlungsbedarf seitens des Bundes hinweist.¹³

Vor dem Hintergrund der vielen aufgezeigten und offenkundigen Defizite bleibt die Einschätzung des BMVI unverständlich, dass sich die Bahnstrukturreform bewährt habe.

¹² Bericht nach § 99 BHO zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der DB AG am Bundesinteresse, Gz.: III 6 - 2018 - 0375, Datum: 17. Januar 2019.
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/bahn-ag-2019/2019-sonderbericht-strukturelle-weiterentwicklung-und-ausrichtung-der-deutschen-bahn-ag-am-bundesinteresse>

¹³ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur aktuellen finanziellen Situation der DB AG, Gz.: III 6 - 2019 - 0227/1-HHA, Datum: 11. September 2019.
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2019/2019-bericht-aktuelle-finanzielle-situation-der-deutschen-bahn-ag/>
 Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über aktuelle Erkenntnisse zur wirtschaftlichen Lage und zum Corona-bedingten zusätzlichen Finanzierungsbedarf des DB AG-Konzerns, Gz.: III 6 - 2020 - 0608, Datum: 25. Mai 2020.
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2020/2020-bericht-aktuelle-erkenntnisse-zur-wirtschaftlichen-lage-und-zum-corona-bedingten-zusaetzlichen-finanzierungsbedarf-des-db-ag-konzerns/>

Die pauschalen Hinweise der Bundesregierung auf das Funktionieren des Wettbewerbs auf der Schiene und die Durchsetzungsstärke der Regulierungsbehörde decken sich nicht mit den Befunden im vorliegenden Bericht. Ein Teil der Wettbewerbsprobleme unterfällt nicht dem Zuständigkeitsbereich der BNetzA und kann deshalb gar nicht von dieser behoben werden. Insoweit überzeugt die Stellungnahme der Bundesregierung nicht. Vielmehr bestätigt sie die unzureichende Bereitschaft des BMVI, die noch bestehenden Schwachstellen beim Infrastrukturzugang und Wettbewerb insbesondere im SPFV auszuräumen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt deshalb den identifizierten Handlungsbedarf.

Zwar zielt das ERegG auf einen diskriminierungsfreien Netzzugang ab, aber eine konsequentere Regulierung würde nicht automatisch mit europäischen Vorgaben kollidieren. Die Mitgliedsstaaten können den von der Europäischen Union gesetzten Rahmen nach ihren jeweiligen wettbewerbs- und ordnungspolitischen Vorstellungen ausgestalten.

Der von der Bundesregierung geäußerte Wunsch, Kapazitätsengpässe im Streckennetz und bei Abstellgleisen aufzulösen, korrespondiert nicht mit den diesbezüglich begrenzten Handlungsmöglichkeiten des Bundes in der heutigen Struktur. So hat die Bundesregierung selbst wiederholt öffentlich betont, dass die DB AG und nicht der Bund über die Instandhaltungs- und Ausbaumaßnahmen sowie über die angewandten Bauverfahren (Ausmaß/Dauer von Sperrungen oder Kapazitätseinschränkungen) bestimmt. Das BMVI erkennt, dass stattdessen unmittelbar im Bundeseinfluss stehende EIU zum Beispiel in der Rechtsform GmbH dem Bund die Chance eröffnen würden, der Geschäftsführung nötigenfalls verbindliche Weisungen zu erteilen. Der Bund könnte damit stärkeren Einfluss auf die unternehmerischen Entscheidungen und auf kapazitätswirksame Maßnahmen nehmen, ohne die grundgesetzlich vorgegebene privatrechtliche Unternehmensform aufzugeben.

Indem das BMVI weder die Gesamtheit der den Schienenverkehr beeinträchtigenden Wettbewerbshemmnisse noch die verschiedenen Rollen des Bundes hinterfragen will, lässt es wesentliche Lösungsansätze unberücksichtigt. Da sich das BMVI als Eigentümer ausdrücklich dem Wohl des DB AG-Konzerns verpflichtet sieht, kann es den Wettbewerbsanspruch des Bundes nicht oder nur eingeschränkt vertreten. Mit dem Schutzschirm für die DB AG bremst das BMVI gleichzeitig die Fortentwicklung des gesamten Eisenbahnmarktes in

Deutschland. Stärkere Impulse für mehr Wettbewerb im Schienenverkehr könnten sich zum Nachteil der EVU der DB AG auswirken und sind insoweit vom BMVI nicht zu erwarten. Dies verdeutlicht auch dessen Stellungnahme zu den einzelnen Teilthemen des vorliegenden Berichts.

Die aufgezeigte Interessenkollision besteht solange wie der Bund zeitgleich die Rollen als Marktregulierer und als mittelbarer Teilnehmer des Eisenbahnverkehrsmarktes ausübt. Ein unverändertes Beibehalten dieser Doppelrolle erhärtet die gesamte Problematik langfristig. Die Bundesregierung sollte daher geeignete Lösungsansätze prüfen und diese in den politischen Meinungsbildungsprozess zur künftigen Struktur der DB AG einbringen. Ziel des Bundes sollte es dabei sein, die Marktmechanismen zu stärken und so auch in den nächsten Jahren die wettbewerbsneutrale Einführung des Deutschland-Takts zu erleichtern. Die übrigen Rollen des Bundes im Eisenbahnwesen (Gesetzgeber, Marktregulierer/Aufsichtsbehörde, Eigentümer der EIU und Zuwendungsgeber) sind weitgehend konfliktfrei in Bezug auf die Wettbewerbsneutralität im Sinne seiner grundgesetzlichen Gewährleistungsverantwortung wahrnehmbar.

Die strukturelle Weiterentwicklung der Eisenbahnen des Bundes stellt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine wesentliche Voraussetzung für mehr Wettbewerb auf der Schiene dar.

Von einem verbesserten Wettbewerb kann der Bund auch in möglichen Ausnahmesituationen profitieren. Das bei Pandemien, Versorgungsengpässen o. ä. erforderliche Grundangebot an schienengebundener Mobilität kann der Bund umso besser sicherstellen, je mehr EVU dafür zur Verfügung stehen.

Zudem kann eine Belebung des Schienenverkehrs diesen im Wettbewerb gegenüber anderen Verkehrsträgern stärken und damit zum Erreichen der verkehrs-, umwelt- und Klimaschutzpolitischen Ziele des Bundes beitragen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Bundesregierung bei der Fortentwicklung der Eisenbahnen in Deutschland auf die dargelegten Handlungsempfehlungen zu verpflichten.

Tabelle 1

**Von der DB Netz AG als überlastet erklärte Streckenabschnitte
und Bahnhöfe (Stand: Dezember 2019)**

Streckennummer	Streckenabschnitt
1210	Niebüll – Westerland (Sylt)
1700	Wunstorf – Minden
1720	Uelzen – Stelle
2158	Bochum Hbf – Dortmund Hbf
2160	Essen Hbf – Bochum Hbf
2184	Duisburg Hbf – Mülheim (Ruhr) Hbf
2300	Mülheim (Ruhr) Hbf – Essen Hbf
2650	Köln-Mülheim – Duisburg Hbf (Fernbahn)
2633, 2639, 2650, 2652, 2658, 2659	Köln Hbf – Köln-Mülheim
3600	Hailer-Meerholz – Fulda
4000	Offenburg – Abzw. Gundelfingen
4000	Abzw. Leutersberg – Weil am Rhein
4010	Mannheim-Waldhof – Zeppelinheim
5200	Gemünden (Main) – Würzburg
5900	Knoten Fürth (Bay) – Bamberg
5910	Würzburg – Fürth (Bay)
6109	Berlin Ostbahnhof – Berlin-Charlottenburg (Berliner Stadtbahn)
2630	Hürth-Kalscheuren – Remagen
Bahnhöfe	
Berlin-Spandau	
Hamburg Hbf	

Quelle: Bundesrechnungshof auf Grundlage der Anlage 4.3.2 zu den Schienennetz-Benutzungsbedingungen der DB Netz AG 2020.