

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Fünfundzwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission

Wettbewerb 2024

– Drucksache 20/12265 –

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	3
I. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland	3
A. Stand und Entwicklung der aggregierten Unternehmenskonzentration in Deutschland	3
B. Marktmacht und der Einfluss von Preisaufschlägen auf die Inflationsdynamik	5
II. Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis	6
A. Allgemeine Entwicklungen im Berichtszeitraum	6
B. Spezifische Probleme der Kartellrechtsanwendung.....	8
Aktuelle Entwicklungen bei der ergänzenden Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen.....	8
Aktuelle Entwicklungen im Sportkartellrecht.....	9
Geplante Leitlinien der Europäischen Kommission zu Behinderungsmissbräuchen	9
Zivilrechtliche Organhaftung für Kartellsanktionen.....	10
Ex-post-Evaluation der Fusionskontrolle.....	10

	Seite
III. Ein ökonomisches Prüfkonzept für digitale Ökosysteme	11
IV. Datenzugang aus wettbewerbspolitischer Sicht	12
V. Wettbewerb im Fernwärmemarkt.....	12
VI. Wettbewerbsadäquate Steuerung der DB InfraGO AG	17

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorwort

Gemäß § 44 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erstellt die Monopolkommission alle zwei Jahre ein Gutachten, in dem sie den Stand und die absehbare Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland beurteilt, die Anwendung der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften anhand abgeschlossener Verfahren würdigt sowie zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung nimmt. Die Monopolkommission legte das XXV. Hauptgutachten am 1. Juli 2024 vor. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für die Vorlage des XXV. Hauptgutachtens mit dem Titel „Wettbewerb 2024“. Sie hat das XXV. Hauptgutachten dem Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 20/12265) und dem Bundesrat (Bundesratsdrucksache 332/24) unverzüglich zugeleitet und legt nunmehr ihre Stellungnahme vor. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat die Stellungnahmen der betroffenen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften zum XXV. Hauptgutachten eingeholt. Die Struktur der Stellungnahme der Bundesregierung orientiert sich an der Struktur des XXV. Hauptgutachtens.

I. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland

A. Stand und Entwicklung der aggregierten Unternehmenskonzentration in Deutschland

1. Die Monopolkommission beginnt gemäß dem gesetzlichen Auftrag ihre Stellungnahme mit einer ausführlichen Untersuchung des Stands und der absehbaren Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland. Sie ermittelt zudem unternehmensspezifische Preisaufschläge, die als Indikator für Marktmacht dienen können. Die Monopolkommission entwickelt ihr Analysespektrum über die Jahre weiter. So untersucht sie im XXV. Hauptgutachten erstmalig die Nachfragemacht von Unternehmen auf den Arbeitsmärkten. Hintergrund ist, dass eine hohe Anbieterkonzentration den Unternehmen die Möglichkeit eröffnen kann, geringere Gehälter zu verhandeln, als es unter einem höheren Wettbewerbsdruck der Fall wäre. Weiterhin setzt sie sich – nicht zuletzt vor dem Hintergrund öffentlicher Debatten mit Blick auf die Inflationsentwicklung im Jahr 2022 (dem Berichtsjahr der vorliegenden Analyse) – mit dem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang zwischen Preisaufschlägen und steigenden Preisen auseinander. In Fortführung des im Februar 2024 vorgelegten „Policy Briefs“ zum „Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette“ analysiert sie in dem Kapitel auch die Entwicklung der aggregierten Preisaufschläge im Agrar- bzw. Lebensmittelbereich.
2. Die Berichterstattung aus den vorangegangenen Hauptgutachten fortführend, analysiert die Monopolkommission die Unternehmenskonzentration in Deutschland aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive. Einleitend erläutert sie, aus welchen Gründen eine aggregierte Betrachtung auf Basis der inländischen Wertschöpfung weiterhin relevant sei. Die Bundesregierung stimmt dieser Argumentation weiterhin zu und sieht darin einen wichtigen Teil der Beobachtung der Entwicklung von Marktmacht und Unternehmenskonzentration aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive.
3. Auf Basis des Anteils der inländischen Wertschöpfung eines Unternehmens an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ermittelt die Monopolkommission die 100 größten Unternehmen in Deutschland („100 Größten“). Dabei bezieht sich die Analyse auf das Berichtsjahr 2022. Die Monopolkommission weist an mehreren Stellen darauf hin, dass die empirischen Befunde möglicherweise Ausreißer sind, weil sie sich einerseits auf das Vergleichsjahr 2020 beziehen, in dem die Covid-19-Pandemie die wirtschaftlichen Aktivitäten eingeschränkt hat. Andererseits wurde das Berichtsjahr 2022 durch die Auswirkungen des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands in der Ukraine stark beeinflusst. Dies muss bei der Bewertung der Ergebnisse berücksichtigt werden. Ob es sich um neue Trends handelt, wird sich erst in den nächsten Hauptgutachten zeigen können. Bei den ersten drei Platzierungen der „100 Größten“ gab es im Vergleich zum XXIV. Hauptgutachten nur eine Veränderung. So ist mit der Bayerischen Motoren Werke AG (neu) auf dem dritten Platz ein weiteres Unternehmen aus der Automobilindustrie in die Top 3 der „100 Größten“ aufgestiegen. Die ersten beiden Ränge belegen weiterhin die Volkswagen AG (Platz 1) und die Mercedes-Benz-Group AG (Platz 2). Den vierten Rang hat – wie in der Untersuchung des XXIV. Hauptgutachtens – die Deutsche Telekom AG inne. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zeigen sich auch an dem höchsten Neueinstieg in die Liste der „100 Größten“, auf Platz 9 die BioNTech SE. Das Unternehmen konnte durch die Entwicklung eines Covid-19-Impfstoffs seine Wertschöpfung im Vergleich zu früheren Jahren massiv steigern. In Zusammenhang mit den Effekten der Pandemie sind auch die Wiederaufnahme der Lufthansa AG sowie von Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide zu sehen, die nach der Lockerung bzw. Beendigung der Covid-Maßnahmen wieder ihre Wertschöpfung steigern konnten. Beide Unternehmen waren in der Liste der „100 Größten“ im XXIV. Hauptgutachten (Berichtsjahr 2020) nicht vertreten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4. Die Monopolkommission stellt in ihrer Untersuchung weiterhin eine signifikante Verschiebung verschiedener Energie- und Mineralölunternehmen in der Liste der „100 Größten“ fest, die mit der Energiekrise 2022 erklärt werden können. Dieser Effekt trete umso stärker auf, da die aus der Energiekrise resultierenden hohen Öl- und Gaspreise im Jahr 2022 mit außergewöhnlich niedrigen Preisen für diese Rohstoffe infolge der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 verglichen werden. Dies betreffe unter anderem TOTAL, ExxonMobil, BP und Vattenfall, die ihre Wertschöpfung und somit ihre Position unter den „100 Größten“ deutlich verbessern konnten.
5. Die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine zeigen sich auch darin, dass mit Thyssenkrupp (Rang 23, 2020: Rang 35) und Rheinmetall (Rang 64, 2020 nicht in der Liste vertreten) zwei Unternehmen aus dem Rüstungsbereich zu den Aufsteigern des Berichtsjahres 2022 gehören. Mit vergleichbarem Grund kann auch die Platzierung der K+S AG (Rang 61, 2020 nicht in der Liste vertreten) erklärt werden. Das Unternehmen ist im Untertage-Abbau von Kalisalzen und dessen Weiterverarbeitung tätig, die weltweit als chemisches Produkt sowie als Düngemittel vertrieben werden. Die Platzierung der K+S AG auf der "Liste der 100 Größten" dürfte eine Folge der signifikant gestiegenen Durchschnittspreise für Kali sowie der gesteigerten Absatzmenge sein. In diesem Markt haben auch Russland und Belarus eine starke Position.
6. Der Anteil der „100 Größten“ an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt im Berichtsjahr 2022 bei 15,1 Prozent. Damit ist hier eine dem seit 2010 bestehenden Trend entgegengesetzte Entwicklung zu verzeichnen. 2020 betrug der Anteil 13,7 Prozent. Die Monopolkommission interpretiert den Anstieg der Wertschöpfung für das Berichtsjahr 2022 sowohl für die „100 Größten“ als auch für die Gesamtwirtschaft als einen Erholungseffekt nach der Covid-19-Pandemie. Ein Treiber des Anstiegs der „100 Größten“ sei auf Industrieunternehmen und Mineralölkonzerne zurückzuführen, deren betriebswirtschaftliche Entwicklung aber durch Sondereffekte infolge des russischen Angriffskriegs geprägt war (vgl. auch Tz. 3). Daher erwartet die Monopolkommission, dass der Anteil der „100 Größten“ an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in den nächsten Jahren wieder abnehmen wird.
7. Wie auch in den vorangegangenen Hauptgutachten untersucht die Monopolkommission die Kapitalverflechtungen der „100 Größten“ sowie die Struktur der Anteilseigner. Die Ergebnisse der Monopolkommission zeigen, dass die Kapitalbeteiligungen im Berichtsjahr 2022 den Tiefstwert des Berichtsjahres 2020 noch um zwei Fälle unterschreiten. Es sind nun 40 derartige Beteiligungsfälle. Das sind 13 Beteiligungsfälle weniger als im Berichtsjahr 2018.
8. Die Analyse der Unternehmenskonzentration ist ein wichtiges Thema für die Wirtschaftspolitik, da die größten Unternehmen einer Volkswirtschaft eine besondere Bedeutung für ihre wirtschaftliche Entwicklung haben. So können bei hoher Unternehmenskonzentration Schwankungen in Bezug auf die wirtschaftliche Lage einzelner Unternehmen schlechter ausgeglichen werden, so dass ein erheblicher Teil der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von solchen Großunternehmen determiniert wird. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für ihre umfangreichen und fundierten Analysen und hat die Ergebnisse mit großem Interesse zur Kenntnis genommen und wird sie bei ihrer weiteren Arbeit berücksichtigen. Durch die Arbeit der Monopolkommission wird ein Einblick in die Wettbewerbsintensität, Verteilung wirtschaftlicher Macht und die allgemeine Ressourcenzuteilung ermöglicht. Die Bundesregierung hat verschiedene Aspekte der Unternehmenskonzentration im Blick und nimmt Entwicklungen innerhalb der Gruppe der „100 Größten“ sowie der „100 Größten“ relativ zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung insgesamt mit Interesse zur Kenntnis. Diese sind schließlich nicht nur ein Ergebnis von unternehmerischen Entscheidungen und Marktprozessen, sondern – wie die Monopolkommission in ihren Analysen eindrucksvoll zeigt – immer wieder auch das Ergebnis von wirtschafts- und geopolitischen Ereignissen sowie von regulatorischen oder fiskalischen Entscheidungen. Politische Akteure aus Deutschland, der EU und anderen Staaten nehmen also direkt oder indirekt Einfluss auf die Unternehmenskonzentration.
9. Die Einstufung von Unternehmen in die Liste der „100 Größten“ kann auch ein Anzeichen für die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen sein – auch bezogen auf den europäischen Binnenmarkt und die Weltwirtschaft. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft und des Industriestandorts Deutschland ist eines der wichtigsten Ziele der Bundesregierung (Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, Zeile 87 ff.). Auch eine der Prioritäten der Europäischen Kommission für die Jahre 2024 bis 2029 ist die Erarbeitung eines „neuen Plans für nachhaltigen Wohlstand und nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit in Europa“. Der Letta-Bericht, der Draghi-Bericht und die Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission vom 21. Mai 2025 stellen die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Binnenmarkts ins Zentrum ihrer Betrachtungen. Diese Ziele lassen sich mit starken, international wettbewerbsfähigen Branchen und Unternehmen erreichen. Zu solchen Unternehmen gehören zahlreiche der „100 Größten“.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

aber die Stärke der deutschen und europäischen Volkswirtschaft fußt ebenso auf einem starken Mittelstand und auch den so genannten „Hidden Champions“, also Unternehmen die in ihrem Marktsegment zur Weltspitze gehören, ohne jedoch zu den „100 Größten“ zu gehören.

10. Auf der anderen Seite kann eine zu große Unternehmenskonzentration aber auch ein Anzeichen für fehlenden Wettbewerb, vielleicht sogar für eine Oligopolisierung oder Monopolisierung bestimmter Märkte sein. Dies wäre für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft schädlich. Deshalb ist aus Sicht der Bundesregierung positiv zu beurteilen, dass die Unternehmenskonzentration in Deutschland über Jahre betrachtet relativ stabil bleibt. Wie auch in den vergangenen Hauptgutachten stellt die Monopolkommission wieder fest, dass – anders als in den Vereinigten Staaten von Amerika – in Deutschland keine besorgniserregende Entwicklung bei der Unternehmenskonzentration festzustellen ist. Mit der Berichterstattung der Monopolkommission verfügt Deutschland über eine im internationalen Vergleich herausragende Untersuchung in diesem Bereich.

B. Marktmacht und der Einfluss von Preisaufschlägen auf die Inflationsdynamik

11. Die Monopolkommission ergänzt ihr bestehendes Untersuchungsinstrumentarium im XXV. Hauptgutachten um einen weiteren relevanten Aspekt, der auch in der wissenschaftlichen Literatur aktuell stärker untersucht wird. Der Grundgedanke der neuen Untersuchung ist der folgende: Analog zur Fähigkeit von Unternehmen, in höher konzentrierten Märkten Preise oberhalb der Grenzkosten zu setzen, ermöglicht eine Anbieterkonzentration es den Unternehmen, geringere Gehälter zu zahlen, als es bei höherem Wettbewerbsdruck der Fall wäre. Geringere Gehälter wirken sich direkt auf die Einkommen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus und schmälern damit auch die Verbraucherwohlfahrt. Um diesen Aspekt empirisch untersuchen zu können, entwickelt die Monopolkommission eine Methodik, die sich am aktuellen Stand der wissenschaftlichen Literatur orientiert. Die Monopolkommission kommt zu dem Ergebnis, dass sich sowohl im Verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungssektor eine ähnliche Entwicklung der aggregierten Nachfragemacht zeigt. In beiden Sektoren hat diese seit 2018 abgenommen. So konnten Unternehmen im Jahr 2007 Gehälter deutlich unter dem Beitrag der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Unternehmenserfolg zahlen, was auf eine starke Nachfragemacht auf dem Arbeitsmarkt schließen lässt. Jedoch sei die Nachfragemacht in der Industrie kontinuierlich gesunken. Im Dienstleistungssektor sei ebenfalls ein fallender Trend erkennbar, der jedoch seit 2014 relativ stabil verlaufe. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission, dass sie ihre Konzentrationsberichterstattung stetig weiterentwickelt und sich dabei an der wissenschaftlichen Literatur orientiert.
12. Vor dem Hintergrund der hohen Inflationsraten in den Jahren 2022 und 2023 und der damit verbundenen Debatte, ob das damalige, inflationäre Umfeld für überproportionale Preiserhöhungen der Unternehmen genutzt werden konnte („Gierflation“), hat die Monopolkommission weitere Analysen vorgelegt, um einen fundierten Beitrag zu dieser Debatte zu leisten. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass es auf gesamtwirtschaftlicher Ebene keine Evidenz dafür gibt, dass steigende Preisaufschläge eine Hauptursache für steigende Preise sind. Im Gegenteil zeigt die empirische Evidenz der Monopolkommission eine unvollständige Weitergabe von Kostenschöcks. Das bedeutet, dass Unternehmen höhere ebenso wenig, wie niedrigere Kosten nicht vollständig an ihre Kundinnen und Kunden weitergeben (können). Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission, dass sie mit ihrer empirischen Expertise einen weiteren Beitrag zu dieser Debatte geleistet hat.
13. Vor dem Hintergrund der Proteste von Landwirtinnen und Landwirten Anfang 2024 hatte die Bundesregierung die Bitte an die Monopolkommission herangetragen, sich vertieft mit den Wettbewerbsverhältnissen in der Lebensmittellieferkette zu beschäftigen. Die Monopolkommission ist dieser Bitte nachgekommen und hat im Februar 2024 ihren 13. Policy Brief zum „Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette“ veröffentlicht. Sie verfolgt das Thema weiter und untersucht im XXV. Hauptgutachten den Zusammenhang von Preisen und Preisaufschlägen in der Lebensmittellieferkette. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission, dass sie sich dieses Themas angenommen hat und begrüßt, dass die Monopolkommission zu diesem Thema ein zusätzliches Sondergutachten für Herbst 2025 angekündigt hat [Aktualisierungsvorbehalt]. Die Bundesregierung setzt sich seit Jahren für faire Wettbewerbsbedingungen in der Lebensmittellieferkette ein.
14. Bei ihrer Untersuchung stellt die Monopolkommission eine Verschiebung der Preisaufschläge vom Agrarsektor zu den nachgelagerten Stufen seit 2007 fest. So seien die Preisaufschläge in der Lebensmittelverarbeitung und im Lebensmitteleinzelhandel gestiegen, wohingegen sie im Agrarbereich gesunken seien. Ferner deuten die Analysen auf eine Nichtweitergabe von Kostensenkungen an die Verbraucherinnen und Verbraucher durch den Lebensmitteleinzelhandel hin. Die Monopolkommission stellt zudem fest, dass dieser Trend

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

jedoch nicht erst in den letzten Jahren eingesetzt habe, sondern vielmehr die großen Veränderungen des Agrarsektors bereits um die Finanzkrise im Jahr 2008 und um das Jahr 2014 für den Lebensmitteleinzelhandel zu beobachten seien.

15. Die Monopolkommission stellt auch einschränkend heraus, dass ihre Ergebnisse auf aggregierten Daten basierten, hinter denen sich eine komplexe und heterogene Lieferkette mit unterschiedlichen Produkten verberge. Daher sieht sie es als erforderlich an, hier differenziertere Untersuchungen für die Lieferketten bestimmter Produktarten durchzuführen. Die weitere Untersuchung dieser Thematik soll Gegenstand des angekündigten Sondergutachtens sein. Aus Sicht der Monopolkommission lasse die aggregierte Betrachtung allerdings den Schluss zu, dass es mit den wettbewerbspolitischen Maßnahmen der vergangenen Jahre nicht gelungen sei, die Erzeugerebene insgesamt wirksam besserzustellen. Daher empfiehlt die Monopolkommission – wie auch in ihrem 13. Policy Brief – voreilige Eingriffe in die Märkte zu vermeiden und stattdessen zunächst eine gründliche Analyse vorzunehmen. Die Bundesregierung begrüßt es ausdrücklich, dass die Monopolkommission weitere Untersuchungen der wettbewerblichen Strukturen im Lebensmittelbereich vornimmt. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Verbote unlauterer Handelspraktiken des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes in vollem Umfang erst seit Juni 2022 Anwendung finden. Zudem hat der Deutsche Bundestag am 5. Juli 2024 eine Novelle des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes beschlossen, die Anfang November 2024 in Kraft getreten ist.
16. Aus Sicht der Bundesregierung stellen die empirischen Analysen der Monopolkommission eine erste Annäherung dar, die einer gründlichen weiteren Analyse und vor allem weiteren Differenzierung bedürfen, gerade weil der Analysegegenstand hochkomplex ist. Weiterhin reicht der Untersuchungszeitraum von 2008 bis 2022 relativ weit zurück und bildet die jüngste Vergangenheit nicht ab. Es erfolgt eine Analyse auf einem sehr hohen Aggregationsniveau, bei der die drei Wertschöpfungsstufen Agrarsektor, Lebensmittelverarbeitung und Lebensmitteleinzelhandel zwar separat, aber ohne weitere Binnendifferenzierung betrachtet werden. In der Realität unterscheiden sich die Marktverhältnisse und Produktionsstrukturen allerdings bereits innerhalb jeder der drei Wertschöpfungsstufen ganz erheblich. So sind in der Lebensmittelverarbeitung sowohl kleinere Unternehmen wie beispielsweise einzelne Molkereien als auch börsennotierte Großkonzerne tätig, welche sich sowohl in ihrer Marktposition gegenüber den Abnehmerinnen und Abnehmern als auch in ihrer Kostenstruktur deutlich unterscheiden. Zudem ist zu beachten, dass es grundsätzliche Unterschiede zwischen den drei Wertschöpfungsstufen gibt. So sind die Produktionsfaktoren, Kostenstrukturen und Wettbewerbsverhältnisse in der Landwirtschaft, der Lebensmittelverarbeitung und dem Lebensmitteleinzelhandel sehr unterschiedlich. Während etwa die Lebensmittelherstellung und -verarbeitung in der Regel von hohen Fixkosten und vergleichsweise niedrigen variablen Kosten geprägt sind, ist dies im Lebensmitteleinzelhandel genau umgekehrt. Dies schränkt den im XXV. Hauptgutachten vorgenommenen Vergleich der absoluten Preisaufschläge zwischen den drei Wertschöpfungsstufen ein. Vor dem Hintergrund der dargelegten Unschärfen unterstützt die Bundesregierung sehr das Ansinnen der Monopolkommission ihre bisherige Untersuchung mit weiteren, insbesondere disaggregierten Daten zu vertiefen.

II. Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis

A. Allgemeine Entwicklungen im Berichtszeitraum

17. In diesem Kapitel würdigt die Monopolkommission gemäß ihrem Auftrag die legislativen Entwicklungen während des Berichtszeitraums.
18. Am 7. November 2023 ist mit dem „Wettbewerbsdurchsetzungsgesetz“ die 11. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in Kraft getreten. Mit der 11. GWB-Novelle verfügt das Bundeskartellamt über zusätzliche Kompetenzen und kann zielgerichtet überall dort eingreifen, wo der Wettbewerb nicht funktioniert. Es kann nach einer Sektoruntersuchung nun etwa neuen Wettbewerbern den Marktzugang erleichtern, stillschweigende Abstimmungen der großen Anbieter auf einem Markt direkt bekämpfen und notfalls marktmächtige Unternehmen sogar entflechten. Die neuen Maßnahmen kann das Bundeskartellamt nutzen, wenn der Wettbewerb nicht funktioniert, aber keine Verfahren wegen der Bildung eines Kartells oder des Missbrauchs von Marktmacht möglich sind. Vor dem Inkrafttreten der 11. GWB-Novelle endeten Sektoruntersuchungen stets „nur“ mit einem Bericht. Das Bundeskartellamt hat im Februar 2025 ein erstes Verfahren begonnen, in dem es dieses Instrument anwenden möchte. Es prüft hierbei erhebliche Wettbewerbsstörungen im Kraftstoffgroßhandel. Zusätzlich zu den neuen Möglichkeiten nach einer Sektoruntersuchung vereinfacht die 11. GWB-Novelle dem Bundeskartellamt auch die Abschöpfung von Vorteilen, die Unternehmen durch Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht erhalten haben. Die 11. GWB-Novelle war auch eine

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antwort auf die krisenhaften (Preis-)Entwicklungen, die infolge des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine besonders deutlich zutage getreten sind. Die Monopolkommission hat das Gesetzgebungsverfahren eng begleitet und ihre Expertise in den Prozess eingebracht. Sie bewertet die Weiterentwicklung des Wettbewerbsrechts durch die 11. GWB-Novelle grundsätzlich positiv.

19. Weiterhin geht die Monopolkommission in ihrem XXV. Hauptgutachten auf die öffentliche Konsultation zur Modernisierung des Wettbewerbsrechts ein, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (jetzt: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) im Anschluss an die 11. GWB-Novelle durchgeführt hat. Ziel der Konsultation war, Vorschläge für ein neues Maßnahmenpaket zur Änderung des GWB bzw. die Umsetzung der wettbewerbspolitischen Agenda des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz bis 2025 zu erhalten. Aufgrund des vorzeitigen Endes der Ampel-Koalition am 6. November 2024 konnte das avisierte finanzneutrale GWB-Maßnahmenpaket, das unter anderem Maßnahmen zum Bürokratieabbau und der Verfahrenserleichterung vorgesehen hatte, in der 20. Legislatur nicht weiterverfolgt werden.
20. Die Monopolkommission erkennt Fortschritte bei der kollektiven Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen. Am 13. Oktober 2023 ist das Verbraucherrechtedurchsetzungsgesetz (VDuG) in Kraft getreten, mit dem Deutschland die europäische Verbandsklagenrichtlinie umgesetzt hat. Mit dem Gesetz werden die bisherigen kollektiven Rechtsschutzmöglichkeiten des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG) und der Musterfeststellungsklage weiterentwickelt. Gegenstand der neu geschaffenen „Abhilfeklage“ sowie auch der Musterfeststellungsklage können gemäß § 1 Absatz 1 VDuG alle „bürgerliche[n] Rechtsstreitigkeiten“ sein, die Ansprüche und Rechtsverhältnisse einer Vielzahl von Verbrauchern gegen einen Unternehmer betreffen, wozu auch Kartellschadensersatzansprüche gehören können. Die Monopolkommission identifiziert allerdings die Herausforderung, dass die im VDuG vorgesehenen Einschränkungen der Klagefinanzierung ein Hindernis für die breite Anwendung in der Praxis sein könnten. Sie kommt daher zu dem Schluss, dass zunächst abzuwarten sei, ob die neue Abhilfeklage ein praxistaugliches Instrument zur gebündelten Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen sei. Dies solle genau beobachtet werden. Sofern sich angesichts des Aufwandes Kartellschadensersatzverfahren als wirtschaftlich undurchführbar erweisen sollten, empfiehlt die Monopolkommission, die eingeschränkte Finanzierbarkeit von Abhilfeklagen, insbesondere im Fall von Kartellschadensersatzansprüchen, neu zu evaluieren.
21. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission zu, dass derzeit noch keine Aussage über die Praxistauglichkeit des VDuG zur gebündelten Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen getroffen werden kann und wird die Anwendung des Gesetzes weiter beobachten. Das VDuG ist fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren (§ 50).
22. Um eine bessere Behandlungsqualität von Patientinnen und Patienten zu erreichen, Bürokratie zu reduzieren und um eine flächendeckende Krankenhausversorgung zu gewährleisten, wurde in der vergangenen Legislaturperiode das Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVG) verabschiedet. Durch eine Ergänzung unter anderem des § 187 Absatz 9 GWB wurden mit dem KHVVG auch wettbewerbsrechtliche Vorschriften in Bezug auf Krankenhauszusammenschlüsse angepasst. Infolge der Anpassung sind Zusammenschlüsse im Krankenhausbereich auch dann von der Fusionskontrolle nach den §§ 35 bis 41 GWB freigestellt, wenn das Vorliegen der Voraussetzungen für eine finanzielle Förderung aus dem aufgrund von § 12b des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) eingerichteten Transformationsfonds in einem Auszahlungsbescheid auf der Grundlage der Krankenhausstrukturfonds-Verordnung festgestellt wurde. Aus Sicht der Monopolkommission wird damit der Anwendungsbereich des § 187 Absatz 9 GWB erheblich erweitert, da der Transformationsfonds über eine umfangreichere finanzielle Ausstattung verfügen soll als der bisher existierende Strukturfonds. Damit könnten Mittel für zahlreiche Vorhaben bereitgestellt werden. Die Monopolkommission befürchtet, dass damit ein Potenzial eröffnet wird, um „die Fusionskontrolle im Krankenhaussektor weitgehend auszuschalten“. Sie argumentiert, dass die geänderte Vorschrift, mögliche Effizienzvorteile durch eine Ausweitung der (teilweisen) Bereichsausnahme in § 187 Absatz 9 GWB zu verwirklichen, die qualitätssteigernden Wirkungen des Wettbewerbs selber nicht berücksichtigt. Die Monopolkommission schlägt daher vor, die Abwägung zwischen wettbewerblich induzierten Qualitätsveränderungen einerseits und aus Synergieeffekten resultierende Verbesserungen der Versorgungsqualität andererseits, explizit in die Fusionskontrolle aufzunehmen. Diesen Vorschlag hat die Kommission schon in ihrem XXIII. Hauptgutachten gemacht und hält ihn weiter aufrecht.
23. Die Befürchtung der Monopolkommission, dass die Erweiterung der Ausnahme in § 187 Absatz 9 GWB dazu führt, dass der Wettbewerb zu stark eingeschränkt wird, wird von der Bundesregierung nicht geteilt. Der Ausnahmetatbestand in § 187 Absatz 9 GWB greift nur in eng eingegrenzten Fällen und ist auf Fälle beschränkt, die bis Ende 2038 vollzogen werden. Die Regelung soll nur bestimmte Zusammenschlüsse von

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Krankenhäusern erleichtern, nämlich solche, die durch den Transformationsfonds gemäß § 12b Absatz 1 Satz 4 Nummer 1 KHG gefördert werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um Zusammenschlüsse, die der Erfüllung der Qualitätskriterien nach § 135e Absatz 2 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) oder der Mindestvorhaltezahlen nach § 135f Absatz 1 Satz 1 SGB V dienen. Der erleichterte Zusammenschluss in den genannten Fällen ist für eine Qualitätssteigerung gerade förderlich, da hierdurch die Mindestanforderungen an die Strukturqualität in den beteiligten Krankenhäusern erfüllt bzw. verbessert werden. Die seitens der Monopolkommission erneut vorgeschlagene Modifizierung des materiellen SIEC-Tests unter Einbeziehung der Vorteile eines Klinikzusammenschlusses für die Versorgungssicherungsziele der zuständigen Landesbehörden (insb. patienten- und bedarfsgerechte wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen und wirtschaftlichen Krankenhäusern) wurde von der Bundesregierung nicht aufgegriffen. Denn er hätte zu einer ministererlaubnisähnlichen Prüfung unter Einbeziehung gesundheitspolitischer und damit schwerlich in Effizienzen übersetzbarer Aspekte beim Bundeskartellamt geführt. Überdies birgt eine derartige Regelung die Gefahr einer Präcedenzwirkung für vergleichbare Ansätze auch in anderen Sektoren.

24. Am 12. Dezember 2024 und damit nach Ablauf des Berichtszeitraums ist das KHVVG in Kraft getreten. Hierbei wurde in einem neugefassten § 187 Absatz 10 GWB eine weitere Freistellungsmöglichkeit von der Fusionskontrolle für Zusammenschlüsse von Krankenhäusern, die bis Ende 2030 vollzogen werden, geschaffen. Für diesen Zeitraum findet die zuvor erläuterte Ausnahme im Fall einer Förderung auf Grundlage des Krankenhausstruktur- bzw. der Transformationsfonds keine Anwendung. Zur Verwirklichung der Ziele des KHVVG ist während eines begrenzten Zeitraums ein Absehen von der kartellbehördlichen Fusionskontrolle dann eröffnet, sofern die für die Landeskrankenhausplanung zuständigen Behörden bestätigen, dass sie den Zusammenschluss zur Verbesserung der Krankenhausversorgung für erforderlich halten und dem Zusammenschluss nach vorliegenden Erkenntnissen keine anderen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Bei dieser Bewertung können wettbewerbliche Aspekte von den Landeskrankenhausplanungsbehörden hinreichend berücksichtigt werden; hierzu haben sie sich nach § 189 Absatz 10 Satz 3 GWB mit dem Bundeskartellamt vor ihrer Entscheidung ins Benehmen zu setzen. Eine Evaluation dieser Neuregelung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ist spätestens nach Ablauf von sechs Jahren auf Grundlage einer Stellungnahme der Monopolkommission vorgesehen.
25. Weiterhin geht die Monopolkommission auf eine mögliche Änderung des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) ein. Sie bezieht sich dabei auf einen Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (jetzt: Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat) von Ende 2023. Das Bundeswaldgesetz in seiner geltenden Fassung enthält in § 40 und § 46 BWaldG zwei Ausnahmen vom Kartellverbot. Über den von der Monopolkommission in Bezug genommenen Referentenentwurf hat das Bundeskabinett keinen Beschluss gefasst.
26. Darüber hinaus dankt die Bundesregierung der Monopolkommission, dass sie – wie in den vergangenen Hauptgutachten auch – die deutsche und europäische Kartellrechtspraxis würdigt und damit in diesem Bereich eine informative Übersicht schafft.

B. Spezifische Probleme der Kartellrechtsanwendung

Aktuelle Entwicklungen bei der ergänzenden Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen

27. Anlässlich der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtssache Towercast zur Anwendbarkeit des Missbrauchsverbots gemäß Artikel 102 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) auf vollzogene und nicht zur Fusionskontrolle anmeldepflichtige Zusammenschlüsse, geht die Monopolkommission auf die Ex-post-Prüfung von Zusammenschlüssen sowie die Instrumente einer „ergänzenden Fusionskontrolle“ (in Form der Verweisung nach Artikel 22 der Verordnung (EU) 139/2004 (Fusionskontrollverordnung – FKVO) oder der neuen Kompetenzen des Bundeskartellamts nach § 32f GWB) ein.
28. Die Monopolkommission sieht die bisherige Praxis der Europäischen Kommission zu Verweisungen nach Artikel 22 FKVO kritisch und führt hierfür insbesondere das Entstehen von Rechtsunsicherheit als Argument an. Allerdings seien im Einzelfall eine Ex-post-Prüfung von Zusammenschlüssen auf Grundlage des Missbrauchsverbots in Artikel 102 AEUV sowie die mit der 11. GWB-Novelle eingeführten Möglichkeiten nach § 32f GWB sinnvoll. Der Fokus solle aber auf einer Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der schwellenbasierten Ex-Ante-Fusionskontrolle liegen. Zu diesem Zweck empfiehlt die Monopolkommission, die Inlandsumsatzschwellen der deutschen Fusionskontrolle beizubehalten, das Kriterium der erheblichen

Inlandstätigkeit in der deutschen Transaktionswertschwelle zu ändern und eine Transaktionswertschwelle auf EU-Ebene einzuführen.

29. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission insofern zu, dass die bisherige Verweisungspraxis nach Artikel 22 FKVO aufgrund der damit einhergehenden hohen Rechtsunsicherheit kritisch zu sehen war. Durch das Illumina-Urteil des EuGH besteht seit September 2024 eine fusionskontrollrechtliche Lücke, da nun viele potenzielle „killer acquisitions“ erneut einer Prüfung durch die Europäische Kommission entzogen sind. Deshalb setzt sich die Bundesregierung für eine rechtssichere Grundlage zur Prüfung solcher Fusionen ein und hatte 2024 auch die Einführung einer Transaktionswertschwelle auf EU-Ebene vorgeschlagen (vgl. Papier der vorhergehenden Bundesregierung mit Vorschlägen zur Modernisierung des EU-Wettbewerbsrechts vom Dezember 2024). Weiterhin stimmt die Bundesregierung zu, dass die Effektivität der Ex-Ante-Fusionskontrolle gewährleistet bleiben muss. Gleichzeitig darf jedoch auch die Effizienz der Ex-Ante-Fusionskontrolle nicht aus dem Blick verloren werden. Deshalb sollte nach Ansicht der Bundesregierung geprüft werden, ob die vergleichsweise hohen Anmeldezahlen in der deutschen Fusionskontrolle dadurch gesenkt werden sollten, dass Zusammenschlüsse, die in der Regel eine geringe wettbewerbliche Relevanz haben, von der Anmeldepflicht befreit werden. Dies könnte sowohl die Unternehmen als auch das Bundeskartellamt entlasten und unnötige Bürokratie verringern. Es könnte aber auch erforderlich sein, einzelne Bereiche der Fusionskontrolle – z. B. die Transaktionswertschwelle – zielgerichtet auszuweiten, um wettbewerblich relevante Transaktionen in Zukunft (besser) prüfen zu können. Entsprechend dankt die Bundesregierung der Monopolkommission für ihren diesbezüglichen Vorschlag.

Aktuelle Entwicklungen im Sportkartellrecht

30. Die Monopolkommission setzt sich auch im XXV. Hauptgutachten mit wettbewerbsrechtlichen Fragen im Sport auseinander. Sie stellt ausführlich die Sachverhalte aus den EuGH-Urteilen zur International Skating Union, European Super League, Royal Antwerp Football Club dar und gibt eine Einschätzung zu den Verbandsregeln für Vermittlerinnen und Vermittler von Fußballspielerinnen und -spielern. Die Monopolkommission bewertet es als positiv, dass der EuGH sich gegen eine allgemeine Ausnahme des Sportsektors vom Wettbewerbsrecht ausgesprochen hat. Weiterhin verweist sie auf das große Machtgefälle zugunsten der Sportverbände, die sich dieses häufig durch weitreichende Regeln zunutze machen. Auch wenn die Monopolkommission feststellt, dass in diesem Bereich die privatrechtliche Durchsetzung eine große und durchaus erfolgreiche Rolle spielt, wiederholt sie ihre schon in der Vergangenheit vorgetragene Empfehlung, dass die Europäische Kommission für diesen Bereich Leitlinien erlassen solle.
31. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass die privatrechtliche Durchsetzung im Bereich des Sportkartellrechts gut funktioniert und begrüßt ebenfalls die vom EuGH festgestellte generelle Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts auf den Sportsektor. Weiterhin verweist die Bundesregierung an dieser Stelle auf die in ihrer Stellungnahme zum XXIII. Hauptgutachten vorgebrachten Argumente. Sie bewertet den Erlass von Leitlinien durch die EU-Kommission als wenig zielführend. Auch wenn Leitlinien einige Abwägungsgrundsätze darstellen können, sind sie dennoch ihrer Natur nach eher allgemein und könnten die Besonderheiten der einzelnen Verbände nicht hinreichend widerspiegeln. Insbesondere angesichts der ungleichen Machtverhältnisse zwischen den großen Sportverbänden auf der einen Seite und den Sportlerinnen und Sportlern auf der anderen Seite, könnten die auf Grundlage eines solchen Leitfadens getroffenen Erläuterungen hinter den Ergebnissen konkreter Verfahren zurückbleiben. Zudem gewährleisten die genannten Urteile des EuGH bereits eine hinreichende Orientierung der Sachinstanzen. Diese „Guidance“ wird voraussichtlich durch die fortlaufenden Klage- und Vorlageaktivitäten im Sportbereich beim EuGH und in den Mitgliedstaaten weiter ausgebaut. Zudem können gegebenenfalls kartellbehördliche Verfahren in besonders bedeutsamen „Leuchtturmfällen“ einen wichtigen Beitrag zu mehr Rechtssicherheit leisten.

Geplante Leitlinien der Europäischen Kommission zu Behinderungsmissbräuchen

32. Die Europäische Kommission ist derzeit dabei, neue Leitlinien zur Anwendung von Artikel 102 AEUV auf Fälle von Behinderungsmissbräuchen zu erlassen. Bislang gibt es eine Prioritätenmitteilung von 2009. Es ist zu beobachten, dass Missbrauchsverfahren zunehmend aufwendiger werden und lange dauern. Lange Verfahrensdauern können problematisch sein, insbesondere dann, wenn derartige Verfahren viele Jahre in Anspruch nehmen und das in Rede stehende Verhalten in dieser Zeit möglicherweise unumkehrbare negative Auswirkungen auf den Wettbewerb in dem betroffenen Markt hat. Das kann dazu führen, dass ein effektiver Schutz des Wettbewerbs nicht mehr gewährleistet ist.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

33. Die Monopolkommission begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission zur Veröffentlichung von Leitlinien zu Behinderungsmissbräuchen. In den geplanten Leitlinien solle die Europäische Kommission darauf hinwirken, Missbrauchsverfahren abzukürzen und mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Die Monopolkommission empfiehlt, anhand konkreter Fallgruppen und abstrakter Kriterien solche Verhaltensweisen zu identifizieren bzw. identifizierbar zu machen, bei denen auf eine (ausführliche) Auswirkungenanalyse verzichtet werden kann. Insbesondere komme bei dem Missbrauchsverbot eine grundsätzliche Differenzierung zwischen mehr oder weniger schädlichen Verhaltensweisen entsprechend der gesetzlichen Systematik des Kartellverbots in Betracht.
34. Zwischenzeitlich hat die Europäische Kommission einen Entwurf für entsprechende Leitlinien vorgelegt und eine öffentliche Konsultation hierzu durchgeführt. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat sich an dieser Konsultation beteiligt. Wie die Monopolkommission unterstützt es die Initiative und begrüßt die Zielsetzung der Europäischen Kommission, durch die Leitlinien einen Beitrag zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung zu leisten und die Rechtssicherheit für Verbraucher, Unternehmen und Wettbewerbsbehörden zu erhöhen. Gleichzeitig ist dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie der begrenzte Wirkungsbereich von Leitlinien bewusst. Vor diesem Hintergrund regt es an, zusätzliche Schritte zu unternehmen, um gerade komplexe Missbrauchsverfahren rechtlich handhabbarer zu machen.

Zivilrechtliche Organhaftung für Kartellsanktionen

35. In ihrem XXV. Hauptgutachten entwickelt die Monopolkommission die Auseinandersetzung mit Kartellsanktionen fort und legt eine ausführliche Untersuchung zu einer Organhaftung im Falle von Schäden durch aufgedeckte Kartelle vor. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass eine Organhaftung in Kapitalgesellschaften in diesen Fällen nicht vollständig ausgeschlossen werden sollte, um die Anreize zu kartellrechtskonformer Unternehmensführung zu erhalten. Bei der Bemessung der Schäden solle allerdings der Kartellgewinn des Unternehmens eine bedeutende Rolle spielen, um die Abschöpfungswirkung der Kartellsanktionen nicht zu unterlaufen. Die Monopolkommission empfiehlt, dem Unternehmen die Beweislast hierfür aufzuerlegen. Demnach müsse das Unternehmen also nicht nur beweisen, in welcher Höhe ihm durch das Kartell Schäden entstanden sind, sondern auch, dass den geltend gemachten Schäden kein Vorteil in mindestens gleicher Höhe gegenübersteht.
36. Die Bundesregierung schätzt die ausdifferenzierten Erwägungen der Monopolkommission zur kapitalgesellschaftlich vorgesehenen Organhaftung. Die Fragestellung liegt derzeit dem Bundesgerichtshof (BGH) zur Entscheidung vor (vgl. KZR 74/23). Der zu Grunde liegende Fall wurde vom OLG Düsseldorf entschieden, welches eine Organhaftung für Kartellgeldbußen grundsätzlich abgelehnt und eine teleologische Begrenzung der Haftungsnorm (§ 43 Absatz 2 GmbHG) vorgenommen hat. Lediglich die Haftung für Kartellschadensersatzforderungen Dritter und sonstige Schäden wurde vom OLG bejaht, wogegen jedoch der Einwand des Vorteilsausgleichs in Bezug auf durch das Unternehmen erzielte Kapitalgewinne gewährt wurde. Nach der mündlichen Verhandlung vom 11. Februar 2025, hat der BGH die Frage, ob die Organhaftungsvorschriften wegen vorrangigen Unionsrechts eingeschränkt ausgelegt werden müssen, dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt.
37. Die Frage ist zwar im Kartellrecht virulent, ist jedoch von generell wirtschaftsrechtlicher Natur und kann auch in anderen Rechtsgebieten relevant werden. Eventuell erforderlichen Handlungsbedarf wird die Bundesregierung im Lichte der EuGH- und BGH-Entscheidungen prüfen.

Ex-post-Evaluation der Fusionskontrolle

38. Die Monopolkommission widmet ein ganzes Unterkapitel der Diskussion um die Ex-post-Evaluation von Fusionskontrollentscheidungen. Dabei stellt sie dar, dass Ex-post-Evaluationen von Fusionen zum Beispiel mit Blick auf die Strenge der Entscheidung oder auch die Ausgestaltung der Nebenbedingungen einen Erkenntnisgewinn bringen können. Ex-post-Evaluationen könnten demnach u. a. dazu beitragen, die Methodik der Wettbewerbsbehörden, die bei Fusionskontrollentscheidungen angewendet wird, weiterzuentwickeln. Weiterhin führt die Monopolkommission aus, dass es vorteilhaft sei, auch die Verfahrenspraxis der Fusionskontrolle zu evaluieren.
39. Um derartige Evaluationen durchführen zu können, empfiehlt die Monopolkommission den Aufbau einer umfangreichen Verfahrensdatenbank für deutsche Fusionskontrollentscheidungen durch das Bundeskartellamt. Diese erlaube es zudem, das operative Tagesgeschäft zu erleichtern und würde die strategische

Weiterentwicklung der Wettbewerbsbehörde unterstützen. Aus Sicht der Monopolkommission rechtfertigen diese und weitere Vorteile den mit dem Aufbau einer Datenbank einhergehenden Aufwand.

40. Die Bundesregierung erkennt die im XXV. Hauptgutachten dargelegten Vorteile umfangreicherer Ex-post-Evaluationen in der Fusionskontrolle an. § 44 GWB sieht vor, dass die Monopolkommission „die Anwendung der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften anhand abgeschlossener Verfahren würdigt“ (also ex-post). Anders als in anderen Ländern gibt es in Deutschland die Besonderheit, dass es mit der Monopolkommission eine eigene Institution gibt, die die kartellbehördliche Entscheidungspraxis laufend evaluiert. Vor dem Hintergrund sollte das Bundeskartellamt die Evaluationsarbeit der Monopolkommission weiterhin unterstützen.
41. Hinsichtlich des Umfangs der Daten zu angemeldeten Zusammenschlussvorhaben in einer Verfahrensdatenbank ist jedoch auf eine Besonderheit hinzuweisen. Die deutsche Fusionskontrolle sieht schlanke Anmeldungen vor, bei denen weniger Daten von den Zusammenschlussparteien abgefragt werden als in anderen Jurisdiktionen. Dadurch ist der administrative Aufwand für die Unternehmen deutlich geringer, was bei der Frage über die Erhebung zusätzlicher Informationen zu Analysezwecken einbezogen werden sollte. Nach Ansicht der Bundesregierung ist es zwingend, die Effizienz der Fusionskontrolle weiterhin zu fördern und zusätzliche bürokratische Belastungen von Unternehmen einer strengen Kosten-Nutzen-Betrachtung zu unterwerfen. Deshalb sollten vor allem eine geeignete Aufbereitung sowie eine umfassende und möglichst gute Nutzung der bereits von den Unternehmen übermittelten Daten angestrebt werden und diesbezüglich Verbesserungen geprüft werden. Entsprechend prüft die Bundesregierung derzeit gemeinsam mit dem Bundeskartellamt den Vorschlag zum Aufbau einer erweiterten Verfahrensdatenbank und steht dazu auch im regelmäßigen Austausch mit der Monopolkommission.

III. Ein ökonomisches Prüfkonzept für digitale Ökosysteme

42. Die Monopolkommission befasst sich in dem XXV. Hauptgutachten mit der Weiterentwicklung des Wettbewerbsrechts in der Digitalökonomie insbesondere mit Blick auf digitale Ökosysteme. Sie weist daraufhin, dass es entscheidend ist, dass die Wettbewerbsbehörden die Funktionsweise digitaler Ökosysteme identifizieren. Von digitalen Ökosystemen gehen laut Monopolkommission besondere Gefährdungen für den Wettbewerb aus, die über diejenigen Gefährdungslagen bei „einfachen“ digitalen Plattform- und Netzwerkdiensten weit hinausgehen. Die Monopolkommission stellt heraus, dass sich digitale Ökosysteme konzeptionell von regulären digitalen Plattformen und Netzwerken unterscheiden. Sie sollten daher mithilfe von speziellen Kriterien identifiziert werden.
43. Die Monopolkommission schlägt vor, die Regelungen des § 19a GWB anhand eines speziellen ökonomischen Prüfsystems für digitale Ökosysteme weiterzuentwickeln. § 19a Absatz 1 GWB sollte so gefasst werden, dass eine umfassende Analyse von digitalen Ökosystemen umfasst ist. Die Verankerung des Ökosystem-Konzepts in § 19a Absatz 1 GWB könnte zu einer Konkretisierung der Normadressatenstellung beitragen und eine präzisere ökonomische Erfassung digitaler Ökosysteme ermöglichen. Diese Aspekte machen aus ökonomischer Sicht den wesentlichen Unterschied zwischen dem Phänomen des digitalen Ökosystems und regulären Diensten, Netzwerken und Plattformen aus. Die Monopolkommission ist der Ansicht, dass ein klares Konzept den Fokus auf die tatsächlichen Probleme ermöglicht und unabhängig von der gesetzgeberischen Umsetzung schon jetzt der Spielraum der Norm insbesondere auch bei der weiteren Anwendung der Norm einschließlich des § 19a Absatz 2 GWB darauf ausgerichtet werden sollte.
44. Der Monopolkommission ist zuzustimmen, dass mit der Entwicklung digitaler Ökosysteme durch einige große Unternehmen der Digitalwirtschaft strukturelle ökonomische Effekte einhergehen, die Konzentrations Tendenzen begünstigen, erhebliche Wettbewerbsprobleme bewirken und die Offenheit digitaler Märkte nachhaltig gefährden können. Zutreffend weist das XXV. Hauptgutachten darauf hin, dass es für den Wettbewerbsschutz entscheidend ist, dass Wettbewerbsbehörden digitale Ökosysteme frühzeitig identifizieren und Wettbewerbsgefährdungen entgegenwirken können.
45. Der Empfehlung der Monopolkommission, den Kriterienkatalog des § 19a Absatz 1 GWB neu zu fassen, stimmt die Bundesregierung nicht zu. Vor dem Hintergrund der Normstruktur des § 19a GWB sowie der nunmehr auch höchstrichterlich bestätigten Anwendungspraxis des Bundeskartellamts erscheint die Empfehlung der Monopolkommission, den Kriterienkatalog des § 19a Absatz 1 GWB neu zu fassen, unbegründet. Das Bestehen oder Erzeugen von Anreizen für Hebelstrategien und Diskriminierungspraktiken in digitalen Ökosystemen und damit einhergehenden erheblichen Abhängigkeiten für dritte Unternehmen kann im Normkonzept des § 19a GWB bereits umfassend analysiert und bewertet werden. Zudem würde eine Neufassung

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

des Kriterienkatalogs die Rechtssicherheit nicht verbessern, sondern im Gegenteil zu Rechtsunsicherheit führen und damit die Rechtsanwendung behindern.

46. Das Bundeskartellamt nimmt – wie es das Normkonzept des § 19a Absatz 1 GWB vorsieht – jeweils eine Gesamtwürdigung aller im Einzelfall relevanten Umstände vor und stellt dabei maßgeblich auf das sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Strukturkriterien ergebende Macht- und Wettbewerbsgefährdungspotenzial ab. Bei der Prüfung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb ist der Blick darauf gerichtet, inwiefern sich bestimmte Unternehmensstrukturen, „Schlüsselstellungen“ sowie gemeinsam nutzbare Inputfaktoren (Daten, Ressourcen) über Bereiche hinweg einsetzen lassen und mit ihnen marktübergreifend Wettbewerbsvorteile einhergehen. Dieser Ansatz ist vom BGH ausdrücklich bestätigt worden. Die befürchtete Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Normadressatenstellung bei § 19a GWB besteht daher nicht. Vor diesem Hintergrund ist derzeit kein Neuregelungsbedarf zu erkennen. Die Bundesregierung verweist auch auf die Berichtspflicht in § 19a Absatz 4 GWB.

IV. Datenzugang aus wettbewerbspolitischer Sicht

47. Durch die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft entstehen immer mehr und größere Datenbestände bei Unternehmen. Damit wird der Zugang zu bzw. die Nutzung von Daten zu einem zunehmenden Faktor für den Wettbewerb – nicht nur in digitalen, sondern auch in klassischen Märkten. Den Zugang von Unternehmen zu Daten anderer Unternehmen zu erleichtern, kann daher wettbewerbspolitisch erwünscht sein. Um mehr konzeptionelle Klarheit bei der Prüfung von Datenzugangsansprüchen zu erreichen, widmet die Monopolkommission diesem Thema ein Kapitel in ihrem XXV. Hauptgutachten.
48. Es gibt bereits einige gesetzliche Regelungen, die sich mit dem Thema des Datenzugangs befassen. So kann sich ein Anspruch auf Datenzugang aus den Regelungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts ergeben – zum Beispiel aus dem Missbrauchsverbot (§§ 19, 20 GWB, Artikel 102 AEUV) oder dem Kartellverbot (§ 1 GWB, Artikel 101 AEUV). Daneben wurden unter anderem mit Blick auf digitale Plattformen speziellere Daten Zugangsregeln geschaffen. Weiterhin zielt der Data Governance Act als zentrale Säule der europäischen Datenstrategie darauf ab, das Vertrauen in den Datenaustausch zu stärken, die Mechanismen zur Erhöhung der Datenverfügbarkeit zu stärken und technische Hemmnisse für die Weiterverwendung von Daten zu überwinden. Weiterhin werden mit dem Data Act Regeln für einen fairen Zugang und die faire Nutzung von Daten geschaffen. Der Data Act ist eine weitere Maßnahme, um die Ziele der europäischen Datenstrategie zu erreichen. Während der Data Governance Act Prozesse und Strukturen regelt, die den freiwilligen Datenaustausch erleichtern, stellt der Data Act klar, wer aus welchen Daten unter welchen Bedingungen Wertschöpfung schaffen kann. Die Monopolkommission stellt heraus, dass sich die genannten Rechtsgrundlagen teilweise überschneiden, teilweise aber auch als komplementär zueinander anzusehen sind. Weiterhin stellt sie fest, dass bei der Anwendung erstens gelte, dass speziellere Normen vorrangig sind, und zweitens der Grundsatz der Normenhierarchie, d. h. insbesondere der Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht, gelte. Die Monopolkommission schlussfolgert daher, dass viele Normen die Voraussetzungen des Datenzugangs nicht ausdrücklich selbst regeln, sondern nur als einen möglichen Anwendungsfall miteinfassen. In der Praxis sei oft unklar, wie sie genau anzuwenden sind. Zu diesem Zweck entwickelt sie daher Prüfungsschemata für die Fusions- und Missbrauchskontrolle, die eine „erste Basis für zukünftige verfeinerte Schemata“ bilden solle.
49. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für die Vorschläge. Da diese die Arbeitsprozesse des unabhängigen Bundeskartellamts betreffen, regt die Bundesregierung eine Prüfung durch das Bundeskartellamt in Abstimmung mit den weiteren zuständigen Behörden an.

V. Wettbewerb im Fernwärmemarkt

50. Die leitungsgebundene Wärmeversorgung (Fernwärme) spielt für die Erreichung der Klimaziele eine große Rolle. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der Fernwärme begrüßt die Bundesregierung, dass sich die Monopolkommission mit diesem Thema intensiv befasst hat.
51. Die Monopolkommission bewertet Fernwärme als ein natürliches Monopol. Der natürliche Monopolcharakter resultiere dabei aus der Verteilungsebene, die die Bereitstellung einer entsprechenden Netzinfrastruktur voraussetze. So finde ein Wettbewerb mit anderen Fernwärmeanbietern innerhalb der Netzinfrastruktur nicht statt. Ein Systemwettbewerb mit anderen Heiztechnologien bestehe allenfalls bis zu dem Zeitpunkt, in dem Hauseigentümerinnen und -eigentümer eine bestimmte Heizungstechnologie in ihrem Gebäude installieren. Allerdings existiere in vielen Fällen aufgrund technischer oder baulicher Einschränkungen keine

wirtschaftlich vertretbare Alternative zu einem Anschluss an ein Fernwärmenetz. Nach der Entscheidung für Fernwärme als Heiztechnologie seien die Hauseigentümerinnen und -eigentümer aufgrund von Lock-in-Effekten an ihre Wahl gebunden. In der Konsequenz führe dies dazu, dass Fernwärmeunternehmen lokal über große Marktmacht verfügten.

52. Unabhängig von der Frage, ob es sich bei der Fernwärme um ein natürliches Monopol handelt, bestehen bereits verschiedene Instrumente, um das Rechtsverhältnis zwischen Fernwärmeversorgern und ihren Kundinnen und Kunden näher auszugestalten, insbesondere mit dem Ziel, Kundenrechte zu sichern sowie um die Preisentwicklung auf dem Fernwärmemarkt auch im individuellen Vertragsverhältnis zu berücksichtigen. So wird regelmäßig aufgrund der langen Vertragslaufzeit von Fernwärmeversorgungsverträgen eine Preisänderungsklausel vereinbart, die den vom Kunden zu zahlenden Fernwärmepreis an automatische Anpassungen anhand öffentlicher Preisindizes bindet. Die verwendete Preisänderungsklausel muss den gesetzlichen Vorgaben der AVBFernwärmeV sowie der hierzu ergangenen umfangreichen Rechtsprechung insbesondere des Bundesgerichtshofs (BGH) genügen. Der Versorger hat daher keine Möglichkeit, bestehende Preise in laufenden Verträgen nach eigenem Ermessen anzuheben. Die Bundesregierung sieht dennoch Handlungsbedarf und wird den Rechtsrahmen für Wärmelieferungen überarbeiten und modernisieren. Dabei werden die Interessen des Verbraucherschutzes und der Versorgungsunternehmen ausgewogen berücksichtigt.
53. Zudem unterliegen Fernwärmepreise der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht. Dazu hat die Bundesregierung in der 20. Legislaturperiode die verschärfte Missbrauchsaufsicht auf die Fernwärme ausgedehnt, bei der die Beweislast für die Angemessenheit der Preise nunmehr beim Versorger liegt (§ 29 GWB).
54. Da bislang für den Fernwärmemarkt in Deutschland keine differenzierte und umfassende Datenbasis, z. B. zu Preisen, existiert, hat die Monopolkommission für das vorliegende Hauptgutachten Preisdaten gesammelt, um damit empirische Analysen durchführen zu können. Hierfür wurden Preisdaten aus 251 Fernwärmegebieten gesammelt, die circa 85 Prozent der Fernwärmekundinnen und -kunden in Deutschland repräsentieren. Die Analysen der Monopolkommission zeigen, dass die Preise in den einzelnen Tarifgebieten signifikant mit den Preisen in benachbarten Regionen korrelieren. Außerdem zeigen die Ergebnisse, dass die Preisunterschiede zwischen den Tarifgebieten bei Fernwärme deutlich größer sind als bei anderen Energieträgern. Dies könne aus Sicht der Monopolkommission auf einen verminderten Wettbewerb im Vergleich zu Erdgas und (Wärmepumpen-)Strom hinweisen. Zudem existiere kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Fernwärme- und Erdgaspreisen innerhalb einer Region, was auf einen gering ausgeprägten Systemwettbewerb hindeute. Die Bundesregierung begrüßt den Beitrag der Monopolkommission zur empirischen Analyse des Fernwärmemarktes.
55. Zum 1. Januar 2024 sind zwei Gesetze in Kraft getreten, die erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb im Wärmemarkt insgesamt haben und perspektivisch dazu führen dürften, dass die Fernwärme insgesamt eine stärkere Rolle in der Wärmeversorgung erlangt. Die Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) sieht vor, dass neue Heizungen einen Mindestanteil von 65 Prozent erneuerbare Energien erreichen müssen. Dabei gilt der Anschluss an ein Wärmenetz als Erfüllung dieser Anforderungen, sofern das Wärmenetz die einschlägigen gesetzlichen Anforderungen erfüllt (§ 71 GEG). Somit steht den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern der Wärmenetzanschluss als einfache Erfüllungsoption zur Verfügung. Die gesetzlichen Anforderungen an Wärmenetze sind im Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (Wärmeplanungsgesetz, WPG) definiert. Mit dem WPG werden die Länder dazu verpflichtet, für die Durchführung einer Wärmeplanung zu sorgen. Diese Aufgabe übernehmen aufgrund entsprechender landesgesetzlicher Regelungen in den allermeisten Fällen die Kommunen. Es handelt sich bei der Wärmeplanung um ein strategisches Planungsinstrument, das Auskunft darüber gibt, welche Möglichkeiten innerhalb eines bestimmten Gebiets zur klimaneutralen Wärmeversorgung kosteneffizient sind und perspektivisch zur Verfügung stehen werden. Hierzu sieht das WPG drei Kategorien von Gebieten (sog. voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete) vor, nämlich Wärmenetz-, Wasserstoffnetzgebiet und Gebiet für die dezentrale Versorgung. Das Gesetz gibt zudem einen verbindlichen Dekarbonisierungspfad für Wärmenetze vor. So sind Betreiber bestehender Wärmenetze verpflichtet, bis spätestens zum Jahr 2030 einen Anteil erneuerbarer Energien oder unvermeidbarer Abwärme von mindestens 30 Prozent in ihrem Wärmenetz vorzuhalten. Bis zum Jahr 2040 muss dieser Anteil mindestens 80 Prozent betragen; ab dem Jahr 2045 müssen Wärmenetze vollständig klimaneutral sein.
56. Aus Sicht der Monopolkommission haben die regulatorischen Anforderungen des GEG in Kombination mit den Vorgaben des WPG den Effekt, dass es zu einer De-facto-Aufteilung der Gemeindegebiete zwischen den Netzbetreibern entlang der in der Wärmeplanung festgesetzten voraussichtlichen Wärmeversorgungs-

gebieten komme. Der regulatorische Rahmen weise in den Wärmenetzgebieten den Fernwärmenetzen eine deutlich verstärkte Marktposition zu. Wettbewerb durch rein fossile Öl- und Gasheizungen werde regulatorisch weitgehend ausgeschlossen. Im Ergebnis könne das dazu führen, dass kein Wettbewerb mehr existiere und dass Fernwärmeunternehmen den Markt nicht nur nach dem Netzanschluss, sondern bereits vor der Systementscheidung, d. h. der Entscheidung über eine bestimmte Heizungstechnologie, dominieren.

57. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung der Monopolkommission nur teilweise. Der Wärmeplan und die darin enthaltene Gebietsdarstellung (Einteilung des beplanten Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete) haben keine rechtliche Außenwirkung (§ 23 Absatz 4 WPG). Entsprechend ist die Darstellung eines Wärmenetzgebiets im Wärmeplan nicht gleichzusetzen mit einem kommunalen Anschluss- und Benutzungszwang oder einer sonstigen rechtlich bindenden Zuordnung eines Gebiets zu einer bestimmten Wärmeerzeugungstechnologie. Der Wärmeplan und die darin getroffene Gebietseinteilung kann daher aus rechtlicher Sicht keinen unmittelbaren Einfluss auf die Systementscheidung des Grundstückseigentümers haben. Gebäudeeigentümer haben in einem im Wärmeplan dargestellten Wärmenetzgebiet auch weiterhin die Möglichkeit, sich für eine alternative Form der Wärmeversorgung zu entscheiden. Die Einteilung eines Gebiets in eines der voraussichtlichen Wärmeversorgungsgebiete setzt nicht voraus, dass tatsächlich alle hier gelegenen Grundstücke mittels der jeweiligen Heizungstechnologie versorgt werden (§ 3 Nummer 6 WPG: ein Gebiet für die dezentrale Wärmeversorgung“ ist ein beplantes Teilgebiet, das überwiegend nicht über ein Wärme- oder ein Gasnetz versorgt werden soll; § 3 Nummer 18 WPG: „Wärmenetzgebiet“ ist ein beplantes Teilgebiet, in dem ein Wärmenetz besteht oder geplant ist und ein erheblicher Anteil der ansässigen Letztverbraucher über das Wärmenetz versorgt werden soll; § 3 Nummer 23 WPG: „Wasserstoffnetzgebiet“ ist ein beplantes Teilgebiet, in dem ein Wasserstoffnetz besteht oder geplant ist und ein erheblicher Anteil der ansässigen Letztverbraucher über das Wasserstoffnetz zum Zweck der Wärmeerzeugung versorgt werden soll). Das gilt ebenso für die gesonderten Gebietsausweisungsentscheidungen nach den §§ 26, 27 WPG. Sie haben zwar Außenwirkung, indem sie die Anwendbarkeit bestimmter Regelungen des GEG bewirken, verpflichten aber ebenfalls weder die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer in den betreffenden Gebieten zur Nutzung, noch die Versorgungsunternehmen zur Errichtung der ausgewiesenen Versorgungsart. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Wärmeplanung eine Leitbild- und Orientierungswirkung auf die Systementscheidung der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer hat.
58. Aufgrund der CO₂-Bepreisung und aufgrund regulatorischer Maßnahmen werden Öl- und Gasheizungen, die bislang eine dominierende Rolle im Wärmemarkt eingenommen haben, perspektivisch immer stärker durch CO₂-ärmere Lösungen ersetzt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nach der Europäischen Gebäude-richtlinie ab dem Jahr 2028 alle Neubauten, die sich im Eigentum von öffentlichen Einrichtungen befinden und ab 2030 alle anderen Neubauten Nullmissionsgebäude sein müssen, die u. a. am Standort keine CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen verursachen dürfen. Dies muss mit dem Hochlauf anderer klimafreundlicher bzw. klimaneutraler Heizungstechnologien einhergehen, wie insbesondere der Wärmepumpe sowie sukzessive dekarbonisierten Wärmenetzen. Im Ergebnis wird ein Systemwettbewerb auch weiterhin bestehen bleiben. Der Gebäudeeigentümer bzw. die Gebäudeeigentümerin hat eine Vielzahl von Möglichkeiten, CO₂-Emissionen zu verringern und ist nicht begrenzt auf eine einzelne Technologie. Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Wärmeplanung einen Beitrag dazu leisten kann, den nach GEG-Verantwortlichen, also in der Regel Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern, Planungssicherheit im Hinblick auf künftig verfügbare Wärmeversorgungsoptionen zu geben und sie damit bei der Systementscheidung unterstützen kann.
59. Die Monopolkommission stellt heraus, dass der bestehende Regulierungsrahmen den identifizierten Wettbewerbsproblemen nicht mehr gerecht werde. Sie wiederholt ihre schon in der Vergangenheit vorgebrachte Kritik an der Marktabgrenzung im Fernwärmebereich und mahnt eine empirische Fundierung an. Weiterhin erläutert sie methodische Herausforderungen bei der Durchsetzung der wettbewerblichen Regeln (Anwendung von Preis-, Erlös- und Kostenvergleichen).
60. Die Bundesregierung teilt die grundsätzliche Einschätzung, dass der bestehende Regulierungsrahmen novelliert werden sollte. Der aktuelle rechtliche Rahmen, der im Wesentlichen aus der AVBFernwärmeV besteht, bietet keine ausreichenden Anreize für Versorgungsunternehmen, in die Dekarbonisierung der Wärmenetze zu investieren. Zudem wird die Sicherstellung von fairen und transparenten Preisen für Endkunden erschwert. Er bildet auch die geänderten Rahmenbedingungen aus GEG und WPG nicht ab. Vor dem Hintergrund, dass die Fernwärme eine größere Rolle auf dem Wärmemarkt insgesamt einnehmen und zur Erreichung der Klimaziele des Bundes beitragen wird, ist es geboten, Investitionssicherheit für die Unternehmen sowie Bezahlbarkeit für die Endkunden zu gewährleisten und einen verlässlichen Rechts- und Marktrahmen

zu schaffen. Die Bundesregierung wird die Überarbeitung und Modernisierung dieses Rahmens mit dem Ziel der ausgewogenen Interessenberücksichtigung von Verbrauchern und Versorgungsunternehmen in der 21. Legislaturperiode abschließen (Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2025, Zeile 1140 ff.).

61. Zudem diskutiert die Monopolkommission, ob die in der AVBFernwärmeV enthaltenen Vorgaben an Preisänderungsklauseln geeignet sind, der starken Position von Fernwärmeunternehmen in bestehenden Vertragsverhältnissen eine ausreichende Gegenmacht entgegenzusetzen. Derzeit verlangt die AVBFernwärmeV, dass Preisänderungsklauseln sowohl die Kostenentwicklung bei Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme durch das Unternehmen (Kostenelement) als auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt (Marktelement) angemessen berücksichtigen und Transparenzanforderungen erfüllen. Die Monopolkommission kommt zu dem Ergebnis, dass es erforderlich sei, die möglichen Preissetzungsspielräume der Fernwärmeunternehmen flächendeckend und verbindlich einzuschränken.
62. Hierzu macht die Monopolkommission kurz- und langfristige Vorschläge, wie der Wettbewerb im Fernwärmemarkt gestärkt werden kann. So empfiehlt sie, die Preistransparenz im Fernwärmebereich zu erhöhen. Aus Sicht der Monopolkommission sind die bislang bestehenden Transparenzverpflichtungen, die sich aus der AVBFernwärmeV ergeben, in vielen Fällen unzureichend. Die von ihr als „mangelhaft“ bezeichnete Informationslage führe zu einer großen Informationsasymmetrie im Fernwärmemarkt, die nicht nur eine Herausforderung für Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern auch Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit sei. Zwar begrüßt die Monopolkommission die Initiative der Arbeitsgemeinschaft Fernwärme (AGFW), im Mai 2024 eine Preistransparenzplattform (waermepreise.info) zu veröffentlichen. Dieser Weg solle aus Sicht der Monopolkommission „konsequent weiterentwickelt“ werden. Aus ihrer Sicht sollte in der AVBFernwärmeV eine Pflicht zur Meldung wesentlicher Kennzahlen an eine Transparenzstelle verankert werden.
63. Die AVBFernwärmeV enthält bereits verschiedene Transparenzanforderungen im Hinblick auf Vertragsinhalte und insbesondere mit Blick auf Preisänderungsklauseln. Diese müssen die maßgeblichen Berechnungsfaktoren vollständig und in allgemein verständlicher Form ausweisen. Nach ständiger Rechtsprechung des BGH kann dies insbesondere auch in einer Formel dargestellt werden. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Art der Darstellung als Formel eine Herausforderung für Verbraucherinnen und Verbraucher darstellt und eine Beobachtung der Preisentwicklungen auf dem Fernwärmemarkt sowie Vergleiche mit den Preisen anderer Versorger erschwert. Vor diesem Hintergrund begrüßt auch die Bundesregierung den Start der Preistransparenzplattform. Sie wird mit Interesse beobachten, wie diese zu einer besseren Informationsquelle für Verbraucherinnen und Verbraucher, Politik, Wissenschaft und die Öffentlichkeit führen und ggf. weiterentwickelt werden kann. Daneben ist auf Artikel 21 der Richtlinie (EU) 2023/1791 zur Energieeffizienz (EED) hinzuweisen, der Transparenzvorgaben macht und ebenfalls im Zuge der Novelle in der AVBFernwärmeV umgesetzt werden kann.
64. Eine weitere kurzfristig umsetzbare Maßnahme, die die Monopolkommission vorschlägt, betrifft die Preisgleitklauseln. Diese beinhalten in der Regel kostenbasierte Komponenten wie relevante Indizes genutzter Energieträger (Kostenelement) sowie auch nachfrageseitige, wettbewerbliche Komponenten wie die Wärmepreisentwicklung im Allgemeinen (Marktelement). Dabei sei das Marktelement von der allgemeinen Entwicklung und weniger von den individuellen Gegebenheiten beeinflusst und somit geeigneter als das Kostenelement, eine Ausnutzung der Monopolstellung eines Fernwärmeanbieters zu unterbinden. Aus Sicht der Monopolkommission sollte das Marktelement in Preisgleitklauseln daher stärker betont werden, um eine bessere Berücksichtigung der Wettbewerbssituation im Wärmesektor zu erreichen.
65. Der Vorschlag der Monopolkommission, das Marktelement im Verhältnis zum Kostenelement in Preisgleitklauseln deutlich stärker zu gewichten und dies gesetzlich vorzuschreiben, um eine bessere Berücksichtigung der Wettbewerbssituation im Wärmesektor zu erreichen und Effizienzanreize zu steigern, wird von der Bundesregierung in dieser pauschalen Form nicht geteilt. Ob weitere gesetzliche Vorgaben für das Verhältnis zwischen Markt- und Kostenelement erforderlich sind, wird die Bundesregierung im Zuge der für die 21. Legislaturperiode geplanten Novelle der AVBFernwärmeV prüfen.
66. Nach aktueller Rechtslage haben das Kosten- und das Marktelement den gleichen Rang, Abstufungen sind nur im Rahmen der Angemessenheit möglich (BGH, Urt. v. 19.07.2017, VIII ZR 268/15, juris-Rn. 27). Mit den Vorgaben zum Kosten- und Marktelement wollte der Verordnungsgeber die gegenläufigen Interessen von Versorgungsunternehmen und Wärmekunden in einen angemessenen Ausgleich bringen (BGH, Urt. v. 19.07.2017, VIII ZR 268/15, juris-Rn. 27). Ein angemessener Interessensausgleich erscheint bei deutlich stärkerer Gewichtung des Marktelements fraglich, insbesondere solange die möglichen Wärmeerzeugungs-

/-gewinnungsstrukturen einzelner Fernwärmeversorgungsunternehmen sehr unterschiedlich sind. Mittel- bis langfristig ist zudem denkbar bzw. zu erwarten, dass bei effizienten, weitgehend dekarbonisierten Fernwärmenetzen die Erzeugungskosten gering(er) sind und eine gestärkte Gewichtung des Marktelements die Preise für Kunden ungerechtfertigt in die Höhe treiben könnte, weil darin anteilig mehr fossile – und damit teurere – Energieträger abgebildet werden. Die höchstrichterliche Rechtsprechung gibt zudem bereits vor, dass Fernwärmeversorger keine Kosten an ihre Kunden weitergeben dürfen, die betriebswirtschaftlich vermeidbar gewesen wären (BGH, Urt. v. 19.07.2017, VIII ZR 268/15, juris-Rn. 49).

67. Die Monopolkommission schlägt zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Marktelements die Vorgabe eines deutschlandweit einheitlichen Indexes bzw. eine deutliche Beschränkung verwendbarer Indizes vor.
68. Nach Auffassung der Bundesregierung bergen beide Maßnahmen mehrere Nachteile: So wäre beispielsweise unklar und nicht beeinflussbar, wie die den Indizes zugrundeliegenden Wägungsschemata oder ihre Datengrundlagen gegebenenfalls angepasst werden bzw. sich über die Zeit entwickeln. Zudem ist die Abbildung des tatsächlichen Geschehens durch einen Index ausgesprochen komplex, für die es stets verschiedene Möglichkeiten geben wird. Der Qualitätswettbewerb der Indizes würde mit Umsetzung des Vorschlags der Monopolkommission ausgeschaltet. Des Weiteren kann ein bundesweit einheitlicher Index regionale Besonderheiten nicht abbilden, etwa das Vorkommen geothermischer oder solarthermischer Quellen. Die Rechtsprechung lässt bislang offen, ob der fiktive Gesamtwärmemarkt, der über das Marktelement abgebildet werden muss, bundesweit oder regional abzugrenzen ist.
69. Als dritte kurzfristige Maßnahme schlägt die Monopolkommission die Einführung einer vereinfachten sogenannten Price-Cap-Regulierung vor, um den Wettbewerb im Fernwärmebereich zu stärken. So könnte eine Preisobergrenze vorgegeben werden, die einen hypothetischen Wettbewerb repräsentieren kann. Die Vorteile einer solchen Regelung lägen in der Einfachheit, die zu möglichst geringem Regulierungsaufwand führe und dem Erhalt der preisdisciplinierenden Wirkung konkurrierender Wärmetechnologien – auch wenn diese im konkreten Fall nicht eingesetzt werden können.
70. Die Bundesregierung geht zum jetzigen Zeitpunkt nicht davon aus, dass die Einführung einer vereinfachten Price-Cap-Regulierung ungerechtfertigt hohe Fernwärmepreise flächendeckend effektiv verhindern kann. Die Festlegung einer einheitlichen Obergrenze stellt sich zunächst methodisch schwierig dar. Auch hier besteht die Gefahr, dass regionale Unterschiede, die sich unmittelbar auf die Wärmegestellung und ihre Kosten auswirken, nicht ausreichend berücksichtigt werden. Geeignete Kriterien und Parameter für die Bestimmung der Preisobergrenze zu finden, ist komplex und bringt zwangsläufig Unschärfen mit sich. Die großen strukturellen Unterschiede der circa 4.000 Wärmenetze in Deutschland und der dort entstehenden Kosten können hierbei zwangsläufig nicht angemessen berücksichtigt werden. Mit einer zu niedrig angesetzten Obergrenze würden Marktaustritte riskiert. Andernfalls könnten Windfall-Profits oder Ineffizienzen die Folge sein, zumal eine Obergrenze Gefahr läuft, als Orientierungspunkt („nach oben hin“) für die Preissetzung genutzt zu werden. Dies bestätigt sich auch in den Niederlanden, das als Vorbild von der Monopolkommission genannt wird und derzeit aus diesen Gründen bereits eine Reform der Price-Cap-Regulierung vornimmt. Zudem fehlt es derzeit an den notwendigen behördlichen Strukturen zur Durchsetzung einer Price-Cap-Regulierung zum jetzigen Zeitpunkt.
71. Des Weiteren wäre das Verhältnis der Price-Cap-Regulierung zur kartellrechtlichen Preishöhenmissbrauchsaufsicht zu klären. Aufgrund der auch von der Monopolkommission gesehenen Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen, die eine Einzelfallbetrachtung ermöglichen sollen, dürfte eine solche Price-Cap-Regulierung ferner – entgegen der Einschätzung der Monopolkommission – mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sein, sodass ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis fraglich erscheint. Mittels eines in Abgrenzung zu dem von der Monopolkommission geforderten Price Cap als „Price Benchmark“ zu bezeichnenden Instruments könnte aus Sicht der Bundesregierung die relative Höhe von Fernwärmepreisen eher als Ausgangspunkt für eine detailliertere wettbewerbsrechtliche Überprüfung gebildet werden.
72. Langfristig soll aus Sicht der Monopolkommission erwogen werden, auch im Fernwärmemarkt ein wettbewerbliches Marktdesign zu entwickeln. Das natürliche Monopol bestehe nur auf der Ebene des Netzes. Wärmeproduktion und -vertrieb könnten hingegen auch im Wettbewerb organisiert werden. Dafür wäre ein Zugangsrecht von Wärmeproduzenten zu den Fernwärmenetzen erforderlich. Die Ausgestaltung könne dabei unterschiedlich sein und wirke sich entsprechend auch unterschiedlich auf den Wettbewerb aus. Die Monopolkommission empfiehlt perspektivisch auch strukturelle Lösungen wie eine Zugangsregulierung in Betracht zu ziehen und dabei zu prüfen, welche Ausgestaltungsform zu einer tatsächlichen Verbesserung der Wettbewerbssituation beitragen kann.

73. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat bereits Möglichkeiten wettbewerbsstruktureller Eingriffe ins Marktdesign, insbesondere eine Zugangsregulierung zugunsten von Wärmeerzeugern, geprüft. Teilweise ist der Fremdbezug von Wärme bereits in der Praxis etabliert und dürfte zur Erfüllung der Dekarbonisierungsvorgaben des WPG künftig auch ausgeweitet werden. Einem Netzzugang von dritten Wärmelieferanten zur Versorgung eigener Kunden (i.S. einer Durchleitung wie bei Strom/Gas) können in vielen Fällen aber auch prohibitive technische und wirtschaftliche Hindernisse entgegenstehen. Ein gesetzlich geregelter, regulierter Drittnetzzugang wäre aufgrund der Heterogenität der Netzstruktur jedenfalls hochkomplex und bedarf politischer Weichenstellungen – es ist jedenfalls kein kurzfristig umsetzbares Instrument. Dabei ist aus Sicht der Bundesregierung auch zwischen dem von der Monopolkommission in den Vordergrund gestellten Ziel eines wettbewerblichen Designs (Preiswettbewerb) und der Erreichung energiepolitischer Ziele – insbesondere der Dekarbonisierung und sozialverträglicher Preise – abzuwägen. Zu bedenken ist dabei etwa, dass eine solche Einführung nach den Ergebnissen einer europaweiten Untersuchung sogar zu höheren Wärmepreisen führen kann. Außerdem ist kein Zusammenhang zwischen einem regulierten Drittnetzzugang und einer effizienten Dekarbonisierung erkennbar.

VI. Wettbewerbsadäquate Steuerung der DB InfraGO AG

74. Ende Dezember 2023 ist die DB InfraGO AG aus der Verschmelzung der beiden Infrastruktursparten DB Netz AG und DB Station&Service AG entstanden. Ziel dieser Maßnahme war die Schaffung eines gemeinwohlorientierten Infrastrukturunternehmens im Konzern der Deutschen Bahn AG (DB AG). Aus diesem Anlass – zeitlich zwischen dem 9. und 10. Sektorgutachten Bahn – setzt sich die Monopolkommission im XXV. Hauptgutachten mit der Frage auseinander, wie die InfraGO AG wettbewerbsadäquat gesteuert werden kann. Am 13. Juni 2025 hat die Monopolkommission ihr 10. Sektorgutachten Bahn veröffentlicht. Dazu wird die Bundesregierung zu gegebener Zeit gesondert Stellung nehmen.
75. Aus Sicht der Monopolkommission zeigen der derzeitige „schlechte“ Zustand des Eisenbahnnetzes und die Negativrekorde bei der Pünktlichkeit und Kundenzufriedenheit, dass die bisherigen Steuerungs- und Regulierungsinstrumente nicht ausreichen, um für einen qualitativ hochwertigen und verlässlichen Zugverkehr zugunsten der Reisenden und Verlader zu sorgen.
76. Die Monopolkommission spricht sich dafür aus, das Ziel der Kundenzufriedenheit und andere eisenbahnpolitische Ziele gesetzlich zu definieren. Das schließt auch die Definition der Gemeinwohlziele der DB InfraGO AG ein. Die Definition des Gemeinwohls dürfe nicht – wie bisher – dem Aufsichtsrat der DB AG überlassen werden, sondern sei vielmehr Aufgabe des Deutschen Bundestags und des Bundesrats.
77. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass - entgegen der Auffassung der Monopolkommission - die in der Satzung verankerten gemeinwohlorientierten Ziele nicht durch den Aufsichtsrat der DB AG oder der DB InfraGO AG vorgegeben bzw. diesem überlassen wurden. Die DB AG als Eigentümerin der DB InfraGO AG hatte vonseiten der vorangegangenen Bundesregierung klare Vorgaben für die Ausgestaltung der gemeinwohlorientierten Ziele der DB InfraGO AG erhalten. Die Satzung ist als „Verfassung“ einer Aktiengesellschaft für die Unternehmensführung genauso bindend wie ein Gesetz. Das bedeutet, dass der Vorstand der DB InfraGO AG verpflichtet ist, die Regelungen in der Satzung einzuhalten und umzusetzen. Auch die Überwachung und Kontrolle des Vorstands durch den Aufsichtsrat richten sich nach diesen Maßstäben. Vor diesem Hintergrund wurde bislang auf eine gesetzliche Verankerung der gemeinwohlorientierten Ziele verzichtet. Gleichzeitig stimmt die Bundesregierung der Monopolkommission zu, dass eine stärkere Orientierung als bisher an Gemeinwohl und Kundenzufriedenheit nötig ist. Diese Ausrichtung sollte jedoch stets unter dem Maßstab einer effizienten Mittelverwendung und eines wirtschaftlichen Handelns der DB InfraGO AG erfolgen.
78. Für die Durchsetzung der Gemeinwohlziele sieht die Monopolkommission eine zentrale Rolle des Infraplan. Um hier eine höhere Verbindlichkeit zu erreichen, plädiert die Monopolkommission dafür, den Infraplan gesetzlich zu verankern. Sie argumentiert, dass Österreich und die Schweiz hierbei positive Erfahrungen gemacht haben. Um die Zielerreichung noch wirksamer als bislang durchzusetzen, sollte aus Sicht der Monopolkommission der Infraplan mit den bestehenden Steuerungsinstrumenten der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und der Anreizregulierung harmonisiert werden. Die Monopolkommission schlägt insbesondere vor, die in der LuFV ausgewiesenen infrastrukturbedingten Verspätungsminuten auch in der Anreizregulierung zu verankern, um beständige Anreize für Verbesserungen zu etablieren. Dadurch soll eine stärkere Bewertung des Ziels der Pünktlichkeit erreicht werden, damit dieses Ziel entsprechend gegen andere eisenbahnpolitische Ziele abgewogen werden kann.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

79. Im Rahmen der gemeinwohlorientierten Ausrichtung der DB InfraGO AG wird der Infraplan als neues Steuerungsinstrument des Bundes eingeführt. Erstmals wurde eine Arbeitsfassung Ende 2024 für den Zeitraum von 2025 bis 2029 erstellt. Im Anschluss hat das Bundesministerium für Verkehr die Arbeiten hieran unter der Einbindung des Sektors und der DB InfraGO AG kontinuierlich fortgesetzt. Der Infraplan soll als Bindeglied zwischen den eisenbahnpolitischen Zielen des Bundes und der operativen Umsetzung durch die DB InfraGO AG wirken. Durch den Infraplan sollen das Zusammenspiel zwischen den Strategien lang- und mittelfristiger Infrastrukturplanung aufgezeigt und für die Infrastruktur relevanten Vorhaben in einem Dokument gesamthaft dargestellt werden. Ein Kernelement des Infraplans wird die Steuerung anhand verschiedener Steuerungskennzahlen sein, welche für die Öffentlichkeit einfach verständlich auf die zentralen verkehrspolitisch bedeutsamen Tätigkeitsfelder der DB InfraGO AG ausgerichtet sind und für die Laufzeit des Infraplans mit Zielvorgaben versehen werden. Neben den Steuerungskennzahlen werden weitere Aktivitäten der DB InfraGO AG in den verschiedenen Handlungsfeldern (Neu- und Ausbau, Bestandsnetz, Bahnhöfe und Digitalisierung) im Infraplan aufgezeigt. Maßgabe für die im Infraplan dargestellten Vorhaben ist der jeweils geltende Bundeshaushalt. Bei der Ausgestaltung des Infraplans wird eine Kongruenz mit den bestehenden Finanzierungsinstrumenten hergestellt. Dies gilt auch in Bezug auf die Weiterentwicklung der bestehenden LuFV III zur künftigen Leistungsvereinbarung DB InfraGO. Der Infraplan ist eingebettet in einen Prozess, der die demokratische Kontrolle erhöhen soll und Raum für Nachsteuerung und sich ändernde Anforderungen lässt. Gemäß Vorgabe des Koalitionsvertrags der Regierungsparteien der 21. Legislaturperiode soll der Infraplan gesetzlich verankert werden. Der Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode sieht vor, dass der Infraplan als gesetzliches Steuerungsinstrument entwickelt und mit einer entsprechenden, verbindlichen Finanzierungszusage („Eisenbahninfrastrukturfonds“) versehen wird (Zeile 821 – 822).
80. Die Kennzahlen für den Infraplan sind sowohl unter Betrachtung bestehender Kennzahlensysteme (z. B. LuFV III, Österreich, Schweiz) als auch interner und externer Stakeholderexpertise (z. B. Eisenbahn-Bundesamt, Bundesnetzagentur, Sektorbeirat) in einem mehrstufigen Prozess zusammengetragen, bewertet und ausgewählt worden. Zentral für die Auswahl der Kennzahlen war dabei die Passfähigkeit zur Gemeinwohlorientierung (§ 2 „Zweck und Gegenstand“, Satzung DB InfraGO AG).
81. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission zu, dass Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit wesentliche Merkmale für die Leistungs- und Zukunftsfähigkeit des Schienenverkehrs darstellen. Dabei hält sie das aktuelle Anreizsystem für wirksam, um den Herausforderungen eines natürlichen Monopols gerecht zu werden. Zu beachten ist auch, dass der Infraplan die Steuerung der DB InfraGO AG adressiert, die allein den Zustand der Schieneninfrastruktur verantwortet. Defizite bei der Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit resultieren jedoch nicht allein aus einer schlechten Schieneninfrastruktur, sondern auch aus z. B. Wetterereignissen und insbesondere dem Betrieb (z. B. fehlendes Personal, defekte Fahrzeuge usw.). Insofern verantwortet die DB InfraGO AG geringe Pünktlichkeit und Unzuverlässigkeit nur zum Teil. Eine vorrangige Steuerung über die Kennzahl „Pünktlichkeit“ wäre daher wohl weder hinreichend noch repräsentativ für die unterschiedlichen Teilbereiche der Schieneninfrastruktur. Entsprechend beinhaltet der Infraplan eine gleichberechtigte Auswahl repräsentativer Kennzahlen, die in Abgleich mit der Gemeinwohlorientierung der DB InfraGO AG beispielsweise Kapazität und Leistungsfähigkeit wie auch die Qualität der Schieneninfrastruktur adressieren. Beispielsweise sei auf die Steuerungskennzahlen „Elektrifizierungsquote“, „Neugebaute Gleiskilometer“ und „Lärmsanierte Streckenkilometer“ verwiesen. Der Bereich Pünktlichkeit wird durch die Kennzahl „Anlagenbedingte Verspätungsminuten“ abgebildet. Für die Steuerungskennzahlen werden jährlich rollierend Zielwerte für die kommenden fünf Jahre definiert und fortgeschrieben. Die Umsetzung des Infraplans obliegt dem unternehmerischen Handeln der DB InfraGO AG, wobei die Bundesregierung die Zieldimensionierung der Steuerungskennzahlen vorab plausibilisiert und deren Einhaltung prüft. Eine Steuerungswirkung entfaltet sich aufgrund der transparenten Darstellung und Veröffentlichung der Zielerreichungsgrade der Steuerungskennzahlen im Infraplan.
82. Um die gewünschte Ausrichtung der DB AG zu erreichen, empfiehlt die Monopolkommission auch die Managementvergütung stärker als bisher an die Erreichung von Qualitätskennzahlen in den Steuerungsinstrumenten zu koppeln. So sollten für die Bestimmung der kurzfristigen Boni die Erreichung der Pünktlichkeitsziele maßgebend sein. Die langfristigen Boni (über drei bis fünf Jahre laufend) sollten sich an der Erreichung der Ausbau- und Instandhaltungsziele des Infraplans und der Einhaltung der Kostenpläne bestimmen.
83. Das Vergütungssystem für den DB Konzern wurde im Dezember 2023 per Beschluss des Aufsichtsrats der DB AG und seiner Tochtergesellschaften methodisch angepasst. Neben einer Grundvergütung enthält diese, wie es marktüblich ist, eine jährliche (kurzfristig) und eine mehrjährige (langfristig) variable Vergütung. Beibehalten wurde die Anknüpfung an sogenannte Qualitätsziele (z. B. Kundenzufriedenheit und

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Pünktlichkeit). Die Bundesregierung hat zusätzlich auf eine Überarbeitung des Vergütungssystems der DB InfraGO AG hingewirkt, so dass die Gemeinwohlorientierung des Unternehmens langfristig eine Verankerung findet. In der Zielvereinbarung für 2025 für die jährliche variable Vergütung wurden, wie auch von der Monopolkommission vorgeschlagen, bereits im Infraplan vorgesehene Steuerungskennzahlen (Kleine und mittlere Maßnahmen, Zukunftsbahnhöfe, ETCS-Streckenkilometer, Generalsanierung) auf Anregung des Bundesministeriums für Verkehr festgelegt und somit die Vergütung an die zukünftigen nicht wirtschaftlichen Wirkungsziele gekoppelt. Dieser Prozess wird für die Zielvereinbarung 2026 weiter fortgesetzt.

84. Wie schon in früheren Gutachten spricht sich die Monopolkommission weiterhin für eine möglichst weitgehende organisatorische Unabhängigkeit der DB InfraGO AG von den restlichen Konzerngesellschaften der DB AG aus. Eine Beibehaltung der bestehenden Strukturen berge die Gefahr, dass die Ausrichtung der DB InfraGO AG eher auf das Konzernwohl als auf das Gemeinwohl erfolge. Erst durch eine eigentumsrechtliche Trennung könne gewährleistet werden, dass die DB InfraGO AG nachhaltig auf das Gemeinwohl ausgerichtet ist. Wenn diese Trennung aus politischen Gründen nicht umsetzbar sei, empfiehlt die Monopolkommission zumindest eine stärkere personelle Entflechtung zwischen den Führungspositionen der DB InfraGO AG und der restlichen Konzerngesellschaften.
85. Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien der 21. Legislaturperiode sieht mittelfristig eine grundlegende Bahnreform vor. Die DB InfraGO AG soll weiter vom Konzern DB AG entflochten werden. Dazu sollen sowohl personelle, rechtliche als auch organisatorische Maßnahmen ergriffen werden. Dies soll sowohl beim DB-Konzern als auch bei der DB InfraGO AG durch eine Neuaufstellung von Aufsichtsrat und Vorstand erfolgen, mit dem Ziel, mehr Fachkompetenz abzubilden und eine Verschlankung zu erreichen. Zudem soll der Fortbestand des Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrags zwischen DB AG und DB InfraGO AG geprüft werden (Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2025 S. 27).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.