

Greer, Katja; Rummel, Per

Article

Anreizregulierung für Schienenwegbetreiber: Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Greer, Katja; Rummel, Per (2018) : Anreizregulierung für Schienenwegbetreiber: Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 1, pp. 56-59,
<https://doi.org/10.1007/s10273-018-2241-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213624>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Katja Greer, Per Rummel

Anreizregulierung für Schienenwegbetreiber – ein kleiner Schritt in die richtige Richtung

Für die Trassenpreise im Schienenverkehr greift durch das 2016 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich zukünftig ein neues Regulierungsregime. Die Bundesnetzagentur hat den Betreibern von Schienenwegen ab 2019 eine jährliche Preisobergrenze vorzugeben, die Anreize zur Effizienzsteigerung setzen soll. Im Vergleich zu der Situation vor 2016 wurden damit Bausteine zur Kostendämpfung in das Regulierungsregime eingeführt. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die erwarteten Kostendämpfungen in vollem Umfang erzielt werden können.

Im deutschen Eisenbahnbereich ist die Anreizregulierung anders als in anderen regulierten Märkten noch Neuland. Erst mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich und dem hierin verankerten Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) wurde sie am 29. August 2016 in das deutsche Recht eingeführt. Hintergrund der Gesetzesänderung sind die europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums. Diese Richtlinie wurde mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz in weiten Teilen 1:1 umgesetzt. Dazu wurden Regelungen zur Entgeltregulierung, die sich zuvor im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) alter Fassung und der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) befanden, in dem neuen Gesetz zusammengeführt.¹

Im Rahmen der Anreizregulierung wird nach den neuen gesetzlichen Vorgaben zunächst ein Ausgangsniveau der Gesamtkosten für die jeweiligen Betreiber der Schienenwege ermittelt. Hierfür definiert die Bundesnetzagentur eine Regulierungsperiode von fünf Jahren, für die vor Periodenbeginn das Ausgangsniveau der Gesamtkosten festgelegt wird. Ausgehend von diesem Niveau berechnet die Bundesnetzagentur jährliche Kostenobergrenzen, indem vom Ausgangsniveau der Gesamtkosten die jährliche Inflationierung addiert und der jährliche Produktivitätsfort-

schritt subtrahiert wird. Der Betreiber der Schienenwege hat die von der Bundesnetzagentur vorgegebene Obergrenze der Gesamtkosten zu berücksichtigen, wenn er die Entgelte für das jeweilige Jahr festsetzt. Nur sofern die Entgelte diese Obergrenze (gewichtet nach der Betriebsleistung) nicht überschreiten, hat die Bundesnetzagentur zukünftig die jeweiligen Entgelte zu genehmigen.

Da nunmehr die Kosten nur noch alle fünf Jahre erhoben werden, könnte sich langfristig der Regulierungsaufwand reduzieren. Dies könnte mit den neuen Regulierungsvorgaben mitbezweckt worden sein. Zentrales Ziel der Höchstpreisregulierung ist jedoch, dem Betreiber der Schienenwege durch einen eingeschränkten Preissetzungsspielraum Anreize zur Effizienzsteigerung zu geben.

In der Folge werden positive Auswirkungen auf die Entwicklung der Trassenpreise und damit auch der Endkundenpreise erwartet. Die Bundesnetzagentur hat für die erste Regulierungsperiode nach Inkrafttreten des ERegG den Zeitraum 2019 bis 2023 festgelegt. Die Vorbereitungen dafür dauern an. Im Mittelpunkt steht dabei als zentraler Betreiber der Schienenwege die DB Netz AG.² Die Bundesnetzagentur hat die Kostenstrukturen des Unternehmens umfassend untersucht. Im Juni 2017 hat dann die neu gegründete Beschlusskammer Eisenbahnen das Ausgangsniveau der Gesamtkosten und die dazugehörige Betriebsleistung festgesetzt³ und im August die Obergrenze der Gesamtkosten der DB Netz AG für das Jahr 2019 festgelegt.⁴ Die DB Netz AG hat daraufhin unter Berücksichtigung der Obergrenze die Entgelte für den

¹ Vgl. die ausführliche Kommentierung des Gesetzes in Monopolkommission: Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen, Sondergutachten 76, Baden-Baden 2017.

² Für kleinere und für das Gesamtnetz weniger relevante Betreiber der Schienenwege sieht das ERegG Befreiungen vor.

³ Beschlusskammer: Entgeltregulierung – Zugang zu Eisenbahnanlagen (Schienenwege), BK10-17-0001_E.

⁴ Beschlusskammer: Entgeltregulierung – Zugang zu Eisenbahnanlagen (Schienenwege), BK10-17-0169_E.

Dr. Katja Greer und Dr. Per Rummel sind Senior Analysten bei der Monopolkommission in Bonn.

Netzfahrplan 2019 erarbeitet. Das Entgeltgenehmigungsverfahren für das Trassenpreissystem 2019 läuft derzeit noch.⁵

Ausgangsniveau der Gesamtkosten festgelegt

Das Ausgangsniveau der Gesamtkosten wurde im Juni 2017 von der Bundesnetzagentur auf der Grundlage der von der DB Netz AG und DB RegioNetz Infrastruktur GmbH gelieferten umfänglichen Kostenaufstellung, dem von den Unternehmen selbst kalkulierten Gesamtkostenniveau sowie der dazugehörigen Betriebsleistung festgelegt. Im Vergleich zu dem von der DB Netz AG angesetzten Gesamtkostenniveau von 6086 Mio. Euro setzte die Bundesnetzagentur mit 5307 Mio. Euro ein deutlich geringeres Gesamtkostenniveau fest. Die von der DB Netz AG zugrunde gelegte Betriebsleistung von 1052 Trassenkilometern wurde von der Bundesnetzagentur ohne größere Beanstandungen übernommen.

Die Bundesnetzagentur kontrollierte in dem Verfahren ausgehend von der Kostenaufstellung der Betreiber der Schienenwege nur solche Kostengrößen, bei denen die Bundesnetzagentur oder Verfahrensbeteiligte das Risiko überhöhter Kostenangaben sahen. Auf eine vollumfängliche Prüfung wurde in dem Verfahren verzichtet. Grund für diese eingeschränkte Prüfung war vor allem der relativ kurze Zeitrahmen, der sich durch die Festlegung der Regulierungsperiode mit Beginn ab 2019 in Verbindung mit den Fristen im Entgeltgenehmigungsverfahren ergab.⁶ Gekürzt wurde an unterschiedlichen Stellen, insbesondere bei der Kostenanrechnung der Marke DB, der Sekundärkostenverrechnung, die Kapitalkostenangaben sowie den zugrunde gelegten Fremd- und Eigenkapitalzinssätzen.

Der Umfang der Kürzungen in den geprüften Bereichen lässt vermuten, dass auch in den nicht geprüften Bereichen Kostengrößen zu hoch angesetzt worden sein könnten. Es ist daher denkbar, dass noch weitere Kürzungen möglich gewesen wären. Allerdings dürfte es für die Bundesnetzagentur mit Blick auf die zeitlichen Beschränkungen nicht zu bewältigen sein, jeden einzelnen Unterbereich der Kostenaufstellung der DB Netz AG zu kontrollieren.

Obergrenze der Gesamtkosten bestimmt

Entsprechend der Regulierungsvorgaben dürfen die Trassenentgelte des jeweiligen Netzfahrplans insgesamt die für diesen Zeitraum festgelegte Kostenobergrenze nicht übersteigen. Die Festlegung dieses Wertes ist daher ein

wesentlicher Bestandteil der mit dem ERegG eingeführten Höchstpreisregulierung. Nach § 25 Abs. 2 ERegG wird bei der Bildung der Obergrenze zum Ausgangsniveau der Gesamtkosten ein im Laufe der Regulierungsperiode kumulierter Betrag auf der Grundlage einer Inflationierung hinzugefügt und ein kumulierter Betrag auf der Grundlage des Produktivitätsfortschritts abgezogen. In dem Verfahren der Bundesnetzagentur wird allerdings deutlich, dass die Vorgaben des ERegG im Detail Fragen zu der Berechnung offenlassen und somit einen Spielraum für die exakte Berechnung bieten. Offene Fragen ergeben sich speziell für die Bildung des Produktivitäts- und Inflationsfaktors.

Die Höhe der Beträge für Inflation wie auch für Produktivität bestimmen sich nach § 28 ERegG. Der Inflationsfaktor wird als Mittelwert aus den Erzeugerpreisindizes gewerblicher Produkte der vorausgegangenen fünf Jahre gebildet. Für den Produktivitätsfaktor werden die Werte des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft) für die Veränderung der Produktivität auf Stundenbasis für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung Deutschlands zugrunde gelegt. Problematisch war jedoch, dass für die Entwicklung der Produktivität die Daten nur bis 2015 reichten, während für die Entwicklung des Erzeugerpreisindex auch Daten für 2016 vorlagen. Die Bundesnetzagentur musste somit abwägen, wie der Zeithorizont gewählt werden sollte und welche Daten bei der Bildung der Mittelwerte berücksichtigt werden sollten. Während für den Inflationsfaktor ein Mittelwert über die vorausgehenden fünf Jahre 2011 bis 2016 möglich war, wäre eine Kalkulation eines zeitlich gleichen Mittelwerts für den Produktivitätsfortschritt nur unter Zuhilfenahme eines Prognosewerts für 2016 möglich. Die Bundesnetzagentur sah insgesamt drei Möglichkeiten, wobei sich jeweils andere Werte für die Obergrenze mit unterschiedlichen Anreizen ergeben:⁷

1. die Berücksichtigung der geometrischen Mittelwerte über einen konsistenten Zeithorizont, d.h. für beide Faktoren über die Jahre 2011 bis 2015 (Erzeugerpreisindex [PI] 0,77 % - Arbeitsproduktivität [PF] 0,93 % = -0,16 %);
2. die Berücksichtigung der geometrischen Mittelwerte für den Zeithorizont 2012 bis 2016 mit Prognosewert für die Produktivitätsentwicklung 2016 (PI -0,62 % - PF 0,70 % = -1,32 %);

5 Beschlusskammer: Einheitliche Informationsstelle – Zugangsregulierung – Zugang zu Eisenbahnanlagen (Schienenwege), BK10-17-0314_E.

6 Vgl. § 46 Abs. 1 ERegG.

7 Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 17, Reihe 2 und Fachserie 18, Reihe 1, Januar 2017; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden 2016, S. 119, Tabelle 10.

Tabelle 1

Entwicklung des Erzeugerpreisindex und der Arbeitsproduktivität

in %

	Erzeugerpreisindex (PI)	geometrisches Mittel (5 Jahre)	arithmetisches Mittel (5 Jahre)	Arbeitsproduktivität (PF)	geometrisches Mittel (5 Jahre)	arithmetisches Mittel (5 Jahre)
2011	5,30			2,06		
2012	1,61			0,62		
2013	-0,09			0,80		
2014	-1,03			0,41		
2015	-1,80	0,77	0,80	0,76	0,93	0,93
2016	-1,73	-0,62	-0,61	0,90 ¹	0,70	0,70

¹ Prognose.

Quellen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 17, Reihe 2 und Fachserie 18, Reihe 1, Januar 2017; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden 2016, S. 119, Tabelle 10.

3. die Berücksichtigung des geometrischen Mittelwerts über die Erzeugerpreisentwicklung von 2012 bis 2016 und der Produktivitätsänderung von 2011 bis 2015 (PI -0,62 % - PF 0,93 % = -1,55 %) (vgl. Tabelle 1).

Mit Blick auf die Vorgaben der §§ 25 bis 28 ERegG entschied sich die Bundesnetzagentur für einen konsistenten Zeitrahmen mit Berücksichtigung der ermittelten Daten von 2011 bis 2015. Tatsächlich überzeugt jedoch die Vorgehensweise der Bundesnetzagentur, da nur bei einem konsistenten Zeitrahmen und unter Verzicht auf Prognosedaten sichergestellt ist, dass die Ergebnisse nicht etwa durch exogene Faktoren beeinflusst sind. Es besteht sonst die Gefahr, dass exogene Faktoren sich nur bei einem der betrachteten Parameter niederschlagen und damit bei dem Endergebnis zu hohe oder zu niedrige Werte entstehen. Einschränkungen bei der Aktualität der Daten sind vor diesem Hintergrund in Kauf zu nehmen.

Durch den Gesetzestext nicht vorgegeben ist die Art und Weise, wie der Mittelwert zu bilden ist. Es galt insbesondere zu entscheiden, ob ein arithmetisches oder geometrisches Mittel berechnet werden soll. Die Bundesnetzagentur nutzte bei der Berechnung der Obergrenze zunächst das arithmetische Mittel. Das arithmetische Mittel ist immer mindestens genauso groß wie das geometrische (vgl. Tabelle 1) ist. Im Allgemeinen wird das arithmetische Mittel dann angewendet, wenn die zugrundeliegenden Werte unabhängig voneinander sind. Im Fall abhängiger bzw. aufeinander aufbauender Werte ist hingegen das geometrische Mittel besser geeignet. Da Veränderungsraten aufeinander aufbauen, ist das geometrische Mittel im Fall des Inflationsfaktors und Produktivitätsfortschritts

vorzuziehen, was die Bundesnetzagentur bei der endgültigen Festlegung der Obergrenze auch berücksichtigte.⁸ Die Verwendung des arithmetischen Mittels hätte zu einer geringeren Anreizsetzung für die DB Netz AG geführt.

Schwachstellen im Regulierungsregime

Abweichend von dem allgemeinen Verfahren einer Price-Cap-Regulierung wird der Produktivitätsfaktor in der Anreizregulierung des Schienenverkehrs nicht entsprechend des X-Faktors als Differenz zwischen dem gesamtwirtschaftlichen und unternehmensspezifischen Produktivitätsfortschritt gebildet. Vielmehr wird ausschließlich der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt berücksichtigt. Die allgemeine Produktivitätsveränderung schlägt sich jedoch bereits in der Preisänderung nieder und ist daher indirekt in dem Inflationsfaktor enthalten.⁹ Der spezifische Produktivitätsfortschritt im Schienenverkehr ist bei den Kalkulationsvorgaben des ERegG hingegen nicht explizit berücksichtigt.¹⁰ Sofern sich der branchenspezifische Fortschritt vom gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt unterscheidet, werden somit fehlerhafte Anreize für die Schienenbetreiber implementiert. Ist der unternehmensspezifische Fortschritt höher als der gesamtwirtschaftliche Fortschritt, werden dem Schienenbetreiber durch die Regulierung zu geringe Anreize zur Kostensenkung gesetzt und umgekehrt.

Die Bundesnetzagentur hat in dem Verwaltungsverfahren zur Festlegung der Obergrenze der Gesamtkosten für die Netzfahrplanperiode 2019 den Vorgaben des ERegG folgend die Berechnung anhand der gesamtwirtschaftlichen Änderungswerte durchgeführt. Die Nichtberücksichtigung des unternehmensspezifischen Änderungswerts vereinfacht das Verfahren deutlich, da ausschließlich auf die vom SVR für Wirtschaft erhobenen und veröffentlichten Daten zurückgegriffen werden muss. Sollte das Berechnungsgerüst gesetzlich geändert und um den branchenspezifischen Produktivitätsfortschritt angepasst werden, wäre die Bundesnetzagentur gezwungen, diesen Wert eigens zu bestimmen, was den Regulierungsaufwand erhöhen würde. Ziel der Preisobergrenzen-Regulierung ist jedoch gerade die volkswirtschaftlich optimale Anreizsetzung, für die eine entsprechende Berechnung unverzichtbar ist.

⁸ Vgl. Beschlusskammer: Entgeltregulierung – Zugang zu Eisenbahnanlagen (Schienenwege), BK10-17-0169_E, S. 9 f.

⁹ Vgl. beispielsweise H. Lamouroux: Price-Cap-Regulierung und Telekommunikationsgesetz: Theorie und Praxis, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg. (1999), H. 5, S. 310, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=935> (3.1.2018).

¹⁰ Auf diese fehlerhafte Anreizsetzung weist die Monopolkommission hin und rät, den unternehmensspezifischen Produktivitätsfortschritt zu verwenden. Vgl. Monopolkommission, a. a. O., Tz. 32 ff.

In dem Beschluss von August 2017 stellt die Bundesnetzagentur die ermittelte Obergrenze der Gesamtkosten unter den Vorbehalt des Widerrufs für den Fall, dass sich noch Änderungen beim Ausgangsniveau der Gesamtkosten ergeben.¹¹ Dies wäre erstens im Rahmen der anhängigen Gerichtsverfahren zum Beschluss der Bundesnetzagentur zur Festlegung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten möglich. Zweitens sieht das ERegG vor, dass die Kosten, die einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung unterliegen, von der Anreizregulierung über Produktivitätsfaktor und Inflationsfaktor zu befreien sind.¹² Eine Regulierungsvereinbarung wird zwischen einer Gebietskörperschaft und einem Betreiber der Schienenwege geschlossen und betrifft die Qualität und Finanzierung der Infrastruktur. Sofern eine solche Regulierungsvereinbarung in ausreichendem Maße Anreize für den Betreiber der Schienenwege zu Kostensenkungen enthält, sieht das Gesetz die Voraussetzungen für eine qualifizierte Regulierungsvereinbarung als erfüllt an. Wenn die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen der Deutschen Bahn AG und dem Bund als qualifizierte Regulierungsvereinbarung anerkannt werden sollte, wären also nur noch auf einen Teil des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten Produktivitäts- und Inflationsfaktor anzuwenden. Drittens enthält der Beschluss zur Obergrenze der Gesamtkosten einen Widerrufsvorbehalt für den Fall, dass der Gesetzgeber oder das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eine Entscheidung zur Förderung des Schienengüterverkehrs trafe, die Auswirkungen auf die anfallenden Kosten hätte.¹³ Zu Recht weist die Bundesnetzagentur darauf hin, dass es aus dem politischen Raum deutliche Signale für Maßnahmen zur Senkung der Kostenbelastungen im Schienengüterverkehr gibt.¹⁴ Entsprechende Maßnahmen

müssen zwar nicht zwangsläufig Auswirkungen auf das Ausgangsniveau der Gesamtkosten haben. Fördermaßnahmen könnten z.B. auch direkt bei den Schienengüterverkehrsunternehmen ansetzen. Auswirkungen auf die Kosten des Infrastrukturbetreibers sind jedoch zumindest nicht auszuschließen. Dies würde eine Anpassung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten notwendig machen.

Schlussbemerkung

Die ersten Verfahren zur Vorbereitung der ersten Regulierungsperiode der Anreizregulierung im Eisenbahnsektor sind nunmehr abgeschlossen. Auf dieser Grundlage werden die geplanten Trassenpreise der DB Netz AG für die Netzfahrplanperiode 2018/2019 von der Bundesnetzagentur geprüft. Mit einem entsprechenden Beschluss ist in den kommenden Monaten zu rechnen.

Die Einführung einer Preisobergrenzen-Regulierung im Eisenbahnsektor wurde seit längerer Zeit von verschiedener Seite und auch von der Monopolkommission gefordert.¹⁵ In den abgeschlossenen Verfahren mussten die gesetzlichen Vorgaben erstmalig konkretisiert werden. Beispielsweise bestand Unklarheit in Bezug auf den heranzuziehenden Daten-Zeitrahmen und die Berechnungsmethode zur Bildung der Mittelwerte. Die nun vorgenommenen Festlegungen, die teilweise noch in Gerichtsverfahren überprüft werden, sind Richtschnur für die künftigen Regulierungsverfahren.

Gleichzeitig sollte auch der Gesetzgeber im Rahmen einer Novellierung des ERegG bestimmte Schwächen des Regulierungsregimes ausräumen. So sollte ein unternehmensspezifischer Produktivitätsfaktor zugrunde gelegt werden, um geeignete Effizienzanreize zu setzen. Ebenso sollten die Kosten der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ebenfalls der Anreizregulierung unterliegen. Dadurch könnte die Anreizwirkung der Regulierung verstärkt sowie die Komplexität des Regulierungsverfahrens reduziert werden.

11 Beschlusskammer: Entgeltregulierung – Zugang zu Eisenbahnanlagen (Schienenwege), BK10-17-0169_E, S. 3.

12 § 29 Abs. 5 ERegG. Die Monopolkommission spricht sich im aktuellen Gutachten für die Streichung dieser Einschränkung der Anreizregulierung aus. Vgl. Monopolkommission, a. a. O., Tz. 39.

13 Das Ausgangsniveau der Gesamtkosten wurde zwar auf Grundlage von Werten aus der Vergangenheit berechnet. Diese Werte werden jedoch von der Bundesnetzagentur für 2017 und 2018 fortgeschrieben: BK10-17-0001_E, S. 73 ff. Damit können Fördermaßnahmen des Bundes in diesem Zeitraum dazu führen, dass sich Änderungen am Ausgangsniveau der Gesamtkosten ergeben.

14 Nicht zuletzt ist hier auf den Masterplan Schienengüterverkehr des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 23.6.2017 hinzuweisen.

15 Vgl. Monopolkommission, a. a. O., Tz. 27.

Title: *Incentive Regulation of Railway Infrastructure Managers – A Small Step in the Right Direction*

Abstract: Resulting from the entry into force of the “Act to strengthen competition in the railway sector” in 2016, railway infrastructure charges will be subject to a new regulation regime. As of 2019, the Federal Network Agency must set annual price caps for the infrastructure managers in order to incentivise increases in efficiency. As compared to the situation prior to 2016, new components for reducing costs have been introduced to the regulation regime. However, it is doubtful that the intended incentive regulation will bring about the expected reductions in costs.

JEL Classification: L50, L53, L92