

**Prof. Dr. Thorsten Beckers<sup>1</sup>**

*Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),  
Arbeitsgruppe Infrastrukturökonomie und -management*

**Effiziente Regulierung der Eisenbahninfrastruktur im Allgemeinen  
und der DB Netz AG im Speziellen –  
Anmerkungen zur Ausgestaltung des ERegG aus ökonomischer Sicht<sup>2</sup>**

*Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 15. Mai 2013  
des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich*

**Inhaltsverzeichnis**

1	Vorbemerkungen .....	1
2	Anreizregime im Hinblick auf Kosteneffizienz und Kapitalkosten .....	3
3	LuFV und Regulierung .....	5
4	Entscheidungskompetenzen und Anreizregime bezüglich der Preisstruktur sowie Zuordnung von Nachfragerisiko .....	6
5	Umfang der Festlegungen bezüglich der Regulatorausgestaltung in Gesetz und Verordnungen.....	7
6	Weitere Themen .....	8

**1 Vorbemerkungen**

**1.1 Schwerpunkte der Stellungnahme**

Aufgrund der überragenden Bedeutung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) des bundeseigenen DB-Konzerns steht deren Regulierung in dieser Stellungnahme im Vordergrund, während auf die Besonderheiten der Regulierung von kleineren EIU lediglich am Rande eingegangen wird. Dabei erfolgt ein Fokus auf Fragen der Steuerung und Regulierung des Schienennetzes, welches im DB-Konzern der DB Netz AG zugeordnet ist. Auf spezielle Aspekte bei der Regulierung von Personenbahnhöfen, die im DB-Konzern bei der DB Station & Service AG verortet sind, wird am Rande eingegangen. Das Thema „Bahnstrom“, für das im DB-Konzern die DB Energie GmbH zuständig ist, wird in der Stellungnahme lediglich gestreift.

Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme zur Regulierung von EIU steht die Ausgestaltung eines Anreizregimes, welches langfristig zu Kosteneffizienz und in diesem Kontext zu einer Minimierung der Zahlungen beiträgt, die insbesondere von den Nutzern und außerdem von der öffentlichen Hand (speziell im Rahmen der LuFV (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung)) geleistet werden und als Vergütung an EIU fließen. Insofern bezieht sich die Stellungnahme insbesondere auf den 3. Abschnitt des 2. Teils des Entwurfs zum Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG).

Der Leistungsumfang von EIU umfasst neben Erhaltungsmaßnahmen (einschließlich Ersatzinvestitionen) und dem Betrieb Maßnahmen zur Kapazitätserweiterung. Bei den EIU des

<sup>1</sup> Kontaktdaten von Thorsten Beckers: Tel.: 030-314-23243 / 0163-8479465; E-Mail: tb@wip.tu-berlin.de.

<sup>2</sup> Diese Stellungnahme ist mit Unterstützung weiterer am Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) der TU Berlin tätiger Wissenschaftlern/innen (Tim Becker, Dr. Jan Peter Klatt, Ann-Kathrin Lenz, Johannes Neu) erstellt worden und greift Erkenntnisse aus diversen Forschungsprojekten auf.

bundeseigenen DB-Konzerns werden diese Maßnahmen, speziell größere Vorhaben, im Wesentlichen durch Haushaltsmittel finanziert und in diesem Kontext bestehen spezielle Regelungen zur Umsetzung dieser (Bedarfsplan-)Maßnahmen; hierauf und auf die dort bestehenden Defizite wird in dieser Stellungnahme nur am Rande (und zwar unter Punkt 6.2) eingegangen.

## **1.2 Grundlegende Anmerkungen zur Steuerung der Eisenbahninfrastruktur und zur Einordnung der EIU des DB-Konzerns**

Eine Steuerung und Regulierung von EIU, welche bei einer langfristigen Betrachtung auf das Ziel der Kosteneffizienz und in diesem Kontext auf eine adäquate Begrenzung der Trassenpreise ausgerichtet ist, kann grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen:

- a) Bei grundsätzlich auf Maximierung der Gewinne ausgerichteten EIU ist eine „harte“ Regulierung anzuwenden, welche durch einen mit relativ umfangreich ausgestatteten Ressourcen und Rechten ausgestatteten Regulierer durchzuführen ist.
- b) Bei EIU, welche aufgrund einer so genannten „internen Regulierung“ Beschränkungen hinsichtlich ihrer Gewinnerzielungsabsichten unterliegen und – vereinfacht ausgedrückt – als Not-for-Profit-Unternehmen ausgerichtet sind, kann die „externe Regulierung“ durch einen Regulierer mit einer verminderten Intensität erfolgen (und somit eher „weich“ ausgestaltet sein) oder es kann auf diese ggf. sogar vollständig verzichtet werden. Dieser Weg kann jedoch grundsätzlich nur bei EIU angewendet werden, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand und / oder der Nutzer befinden.<sup>3</sup>

Die EIU des im Eigentum des Bundes befindlichen DB-Konzerns (DB Netz AG, DB Station & Service AG, DB Energie GmbH) sind in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben grundsätzlich auf Maximierung der Gewinne ausgerichtet. Sofern diese Ausrichtung nicht zukünftig durch politische Entscheidungen und entsprechende gesetzliche Regelungen modifiziert wird, ist eine Regulierung nach dem vorstehend zuerst dargestellten Ansatz a) geboten, wovon im Folgenden ausgegangen wird.<sup>4</sup>

Bei der Regulierung der bundeseigenen EIU sind Zahlungen der öffentlichen Hand, welche im Hinblick auf die Erreichung verkehrspolitischer Ziele zur Reduktion von Trassenpreisen beitragen, genau wie an die EIU fließende Zahlungen durch die Nachfrager grundsätzlich als Vergütungszahlungen einzuordnen. Politische Vorgaben an die bundeseigenen EIU hinsichtlich der wahrzunehmenden Aufgaben, des bereitzustellenden Angebots und der zu erbringenden Leistungen (z.B. Umfang und (Angebots-)Qualität des Schienennetzes) sowie in diesem Zusammenhang anfallende Kosten sind bei der Ausgestaltung der Regulierung ebenfalls zu berücksichtigen, aber führen wiederum nicht dazu, dass die Regulierung der bundeseigenen EIU – an dieser Stelle von anderen Unterschieden (wie Unternehmensgrößen etc.) abstrahierend – unbedingt grundsätzlich anders zu gestalten ist als bei den anderen EIU. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst unter Punkt 2) die Frage der Ausgestaltung des Anreizregimes bei der Regulierung von EIU diskutiert. Anschließend werden unter Punkt 3) die Interdependenzen zwischen politischen Entscheidungen zu Vorgaben und Zuschüssen an die bundeseigenen EIU auf der einen Seite, welche (zumindest derzeit) im Rahmen einer LuFV umgesetzt werden, und der Regulierung auf der anderen Seite betrachtet.

---

<sup>3</sup> Weiterhin ist eine Not-for-Profit-Orientierung auch in dem (Spezial)Fall umsetzbar, dass – wie bei Teilen der Wasserversorgung in Großbritannien praktiziert – Unternehmen vollständig mit Fremdkapital finanziert sind und keine („wirklichen“) Eigenkapitalinvestoren und damit Eigentümer existieren sowie die Steuerung der Unternehmen dann durch Nachfrager und ggf. andere Stakeholder erfolgt.

<sup>4</sup> Im Übrigen impliziert diese Annahme keinesfalls, dass der Weg a) als der bessere Weg für die Steuerung und Regulierung der EIU des im Eigentum des Bundes befindlichen DB-Konzerns eingeordnet wird. Vielmehr ist zu empfehlen, dass die Steuerung dieser bundeseigenen EIU grundsätzlich hinterfragt und dabei ein Wechsel auf den alternativen Weg b) in Erwägung gezogen wird. Bei der Abfassung dieser Stellungnahme ist davon ausgegangen worden, dass diese Diskussion im Kontext der aktuellen Beratung des ERegG jedoch erst einmal nicht erfolgen soll.

## 2 Anreizregime im Hinblick auf Kosteneffizienz und Kapitalkosten

### 2.1 Zu empfehlende Ausgestaltung des Anreizregimes

Vor dem Hintergrund theoretischer Erkenntnisse und der im internationalen Kontext (insbesondere auch in Großbritannien) in der Praxis in den vergangenen Jahren gewonnenen Erkenntnisse bietet es sich für eine auf Kosteneffizienz ausgerichtete (Anreiz-)Regulierung des Schienennetzes – speziell bei der „großen“ DB Netz – an, auf ein ausdifferenziertes Anreizregime<sup>5</sup> zurückzugreifen, bei dem zwischen

- einer eher „harten“, Kostenrisiko tendenziell dem Unternehmen zuordnenden Anreizsetzung in Verbindung mit möglichst präzisen (Leistungs- und Qualitäts-)Vorgaben für die Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen (bei größeren Erneuerungs- und Erhaltungsmaßnahmen) und für den Betrieb
- sowie einer eher „weichen“ Anreizsetzung und umfangreichen Monitoringmaßnahmen des Regulierers bei der Entwicklung und Anwendung der (langfristig auszurichtenden) Erhaltungs- und Investitionsstrategien

unterschieden wird. Um mit diesem Regulierungsansatz Kosteneffizienz tatsächlich erreichen zu können, ist ein Regulierer mit den erforderlichen Ressourcen auszustatten, um für die Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen und den Betrieb adäquate (Vergütungs-)Budgets ermitteln und die adäquate Leistungserbringung prüfen sowie unterschiedliche Erhaltungsstrategien beurteilen zu können. Für die Festsetzung von Grenzen für die Vergütung, welche sich aus den Einnahmen von Nutzern und staatlichen Zahlungen ergibt, sollte ein Regulierer die Möglichkeit haben, auf verschiedene Verfahren (Effizienzvergleiche, ingenieurwissenschaftliche Kosten- und Kalkulationsmodelle etc.) zurückzugreifen. In Verbindung mit den Monitoringmaßnahmen des Regulierers bei der Erhaltungs- und Investitionsstrategie kann und sollte den EIU nach der erfolgreichen Umsetzung von Infrastrukturinvestitionen eine sichere Verzinsung auf das eingesetzte Kapital zugestanden werden, wofür es sich anbietet – ähnlich wie bei einigen regulierten Infrastruktursektoren in Großbritannien umgesetzt – eine so genannte „Regulatory Asset Base“ einzurichten. Damit wird das so genannte „regulatorische Risiko“ minimiert und die Verzinsung auf das Gesamtkapital kann – gerade auch bei einer kapitalmarktorientierten Betrachtung – sehr gering ausfallen. Ein weiterer Vorteil dieser Ausgestaltungsform einer (Anreiz-)Regulierung ist, dass der Regulierer effektiv verhindern kann, dass Infrastruktur „auf Verschleiß gefahren“ wird.

Abzuraten ist hingegen von einer Regulierung der DB Netz AG, bei der dieser Wertschöpfungsbereiche übergreifend und undifferenziert harte Anreize gesetzt werden. Eine derartige Ausgestaltungsform einer (Anreiz-)Regulierung, die Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre in Großbritannien entwickelt, gefordert und in verschiedenen Infrastruktursektoren auch implementiert worden war und noch Mitte der 2000er Jahre Vorbild für die Ausgestaltung der Regulierung der Energienetze in Deutschland gewesen ist, hat sich inzwischen in Sektoren, in denen langlebige Anlagegüter und hohe Investitionsanteile vorliegen, als tendenziell ungeeignet herausgestellt. Bei dieser Regulierungsform sind Transaktionskosten und in diesem Kontext auch Kapitalkosten sowie im Endeffekt auch die Preis- bzw. Vergütungsniveaus relativ hoch. Gleichzeitig werden oftmals zu wenige Investitionen durchgeführt und Infrastrukturen „auf Verschleiß gefahren“. Vor diesem Hintergrund sind Regulierer im Ausland im Allgemeinen und in Großbritannien im Speziellen wieder zunehmend von dieser (Anreiz-)Regulierungsform abgerückt.

Da die anderen EIU, die Schienennetze bzw. -strecken betreiben, deutlich kleiner als die DB Netz AG sind und i.d.R. auch ansonsten ganz andere Charakteristika aufweisen, ist es geboten, dass der Regulierer die Regulierung zwischen den EIU differenzieren darf. Bei den kleineren EIU werden oftmals – gerade auch zur Begrenzung des durch die Regulierung bei Regulierer und EIU

---

<sup>5</sup> Bei der Ausgestaltung einer Beziehung zwischen einem Regulierer und einem regulierten Unternehmen besitzt der Regulierer (als Prinzipal im Licht der Vertragstheorie) die Möglichkeit, dem Unternehmen (als Agenten) Anreize zu setzen und bei diesem Kontrollen (Monitoring) durchzuführen. Insofern wäre es adäquater von einem „Anreiz- und Kontrollregime“ (oder Anreiz- und Monitoringregime“) zu sprechen. Gemäß der üblicherweise verwendeten Terminologie wird auch im Folgenden verkürzt nur der Begriff „Anreizregime“ verwendet.

verursachten Aufwandes – einfachere und weniger ausdifferenzierte Anreizregime im Hinblick auf die Erzielung von Kosteneffizienz geboten sein.

## **2.2 Effekte der aktuellen Regulierung bei der DB Netz AG**

Die aktuelle Steuerung und Regulierung der DB Netz AG setzt dieser Anreize, das Schienennetz „auf Verschleiß zu fahren“ und im Kontext dieser Kurzfristorientierung hohe Gewinne zu erwirtschaften. Diesem Defizit wirkt nicht oder allenfalls in marginaler Weise die LuFV entgegen<sup>6</sup>, wobei dies auch zukünftig nicht Aufgabe der LuFV sein sollte, sondern vielmehr durch Maßnahmen des Regulierers verhindert werden sollte, welcher u.a. (siehe Punkt 2.1)) die Erhaltungsstrategie des EIU prüfen und beeinflussen können sollte. Im Übrigen sind vor dem Hintergrund der angewendeten (ineffizienten) Erhaltungsstrategie derzeit auch die Trassenpreise, die in Verbindung mit den staatlichen Zuschüssen (insbesondere im Rahmen der LuFV) die Vergütung des EIU darstellen, als ineffizient hoch einzuordnen.

## **2.3 Handlungsbedarf und Beurteilung des Entwurfs für das ERegG**

Aus den vorstehenden Punkten 2.1) und 2.2) ergibt sich, dass ein erhebliches Verbesserungspotential bei der Regulierung der DB Netz AG besteht, was den Handlungsbedarf hinsichtlich der gesetzlichen Regelung bzw. Reform der Eisenbahninfrastrukturregulierung unterstreicht. Insbesondere gilt es bei dieser Reform sicherzustellen, dass im Rahmen einer neu gestalteten Regulierung eine langfristig effiziente Erhaltungsstrategie implementiert wird. Dies dürfte ein Aspekt sein, der zumindest kurzfristig vermutlich tendenziell mit höheren Kosten und damit einhergehend auch mit einem höheren adäquaten Vergütungsniveau für die DB Netz AG einhergeht. Durch eine adäquatere Kompetenzausstattung des Regulierers als in der Vergangenheit und insbesondere durch die Ausgestaltung eines Anreizregimes gemäß der Darstellungen in Punkt 2.1), das auf Kosteneffizienz und dabei insbesondere auch auf eine Begrenzung der Kapitalkosten ausgerichtet ist, kann jedoch ein entgegenwirkender Effekt hinsichtlich des Vergütungsniveaus erreicht werden, was dann wiederum auch kurzfristig Trassenpreisreduktionen möglich erscheinen lässt.

Der vorliegende Entwurf zum ERegG beinhaltet einige Regelungen, die im Hinblick auf eine adäquate Regulierung von EIU im Allgemeinen und der bundeseigenen EIU des DB-Konzerns im Speziellen (vgl. dazu Punkt 1.2) als sinnvoll einzustufen sind. So wird der Bundesnetzagentur (BNetzA) als Regulierer die Möglichkeit zur Vorab-Genehmigung der Entgelte zugestanden. In diesem Kontext ist auch grundsätzlich positiv zu bewerten, dass für Trassen- und Stationspreise nun ein einheitliches Regulierungsregime vorgesehen wird. Weiterhin ist positiv zu beurteilen, dass die BNetzA als Regulierer deutlich verbesserte Zugangsrechte zu Daten und Informationen bei den regulierten EIU erhalten soll.<sup>7</sup>

Allerdings ist das im 3. Abschnitt des 2. Teils des Entwurfs ERegG abgebildete Anreizregime als „sehr suboptimal“ einzuordnen. Es erscheint sogar möglich und nicht unwahrscheinlich, dass die derzeitige ineffiziente Kurzfristorientierung bei der Erhaltung des Schienennetzes beibehalten und ggf. verstärkt werden kann und gleichzeitig das Trassenpreinsniveau nicht absinkt und ggf. gar erhöht werden kann. Diese negative Beurteilung ist insbesondere durch folgende Elemente des in den §§ 30 ff des Entwurfs des ERegG abgebildeten Anreizregimes bedingt:

---

<sup>6</sup> Durch (Qualitäts-)Vorgaben hinsichtlich der Substanzqualität, welche mit dem Umfang des zukünftigen Erhaltungsbedarfs in Verbindung steht, kann eine „auf Verschleiß fahren“ ausgerichtete Erhaltungsstrategie verhindert werden. Die LuFV beinhaltet jedoch (fast) nur (Qualitäts-)Kriterien hinsichtlich der Angebotsqualität. Dies ist im Hinblick auf die Aufgabe der LuFV, die in diesem Kontext in der Fixierung der politischen Präferenzen hinsichtlich Netzgröße und -qualität für die Nachfrager besteht, auch als sinnvoll einzuordnen. Weiterhin kann durch die Input-orientierte Vorgabe von Mindestausgaben- und -investitionsniveaus eine zu starke Kurzfristorientierung bei der Infrastrukturerhaltung verhindert werden. Derartige Vorgaben sind auch in der LuFV enthalten, jedoch sind die diesbezüglich vorgegebenen Niveaus zu gering, um eine sinnvolle Erhaltungsstrategie induzieren zu können. Allerdings gilt auch hier, dass es zukünftig Aufgabe eines Regulierers sein sollte, die Langfristorientierung bei der Erhaltungsstrategie sicherzustellen.

<sup>7</sup> Kritisch ist in diesem Kontext jedoch § 31 Satz 2 zu bewerten. Sinnvoll wäre es wohl, dass die BNetzA die dort genannten Zusammenfassungen von Informationen zu genehmigen hat und/oder diesbezügliche Vorgaben machen kann.

- Das ERegG dürfte keine Basis dafür bilden, dass der Regulierer (also die BNetzA gemäß den Regelungen im Entwurf des ERegG) die folgenden Maßnahmen (zumindest nicht in adäquater Weise) anwenden kann:
  - Monitoring der Erhaltungsstrategie, was durch Kontrollen von Planungen und Abstimmungen mit der DB Netz AG sowie damit einhergehend ggf. auch durch Vorgaben im Vorfeld von Regulierungsperioden sowie die Prüfung der adäquaten Strategieumsetzung während der Regulierungsperioden erfolgen würde.
  - Vorgabe von Budgets und zu erbringenden Leistungen für einzelne Wertschöpfungs- und Aufgabenbereiche und Investitionsmaßnahmen, was i.d.R. im Vorfeld von Regulierungsperioden im Zusammenhang mit dem ausdifferenzierten Design von Anreizregimen erfolgen würde, sowie anschließende Überprüfung der adäquaten Umsetzung der Vorgaben
  - Zusicherung einer sicheren Verzinsung auf (gemäß der regulatorischen Vorgaben) investiertes Kapital und damit Bildung einer „Regulatory Asset Base“ (RAB), was zu einer erheblichen Reduktion der Kapitalkosten beitragen würde
- Es werden Methoden zur Anwendung bei der Bestimmung von Vergütungsgrenzen vorgegeben, die zum Teil vermutlich nicht sinnvoll sind bzw. eher eine Randstellung einnehmen sollten. Die Anwendung weiterer Methoden, die hingegen eine zentrale Rolle im Rahmen einer sinnvoll ausgestalteten Regulierung spielen dürften (u.a. ingenieurwissenschaftliche Kostenplanungs- und Kalkulationsmethoden), ist hingegen nicht oder zumindest nicht explizit vorgesehen. Die im Entwurf des ERegG im Vordergrund stehenden Methoden standen im Übrigen im Mittelpunkt bei den (Anreiz-)Regulierungsformen, die Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre in Großbritannien stark gefördert worden waren und die auf Wertschöpfungsbereichen übergreifenden und undifferenziert harten Anreizen basierten.
- Die Regulierung und damit einhergehend die Anreizregime sollten zwischen den verschiedenen EIU, insbesondere zwischen der „großen“ DB Netz AG und den kleineren EIU, differenziert werden. In diesem Kontext sind auch unterschiedliche Kapitalverzinsungen geboten, gerade auch mit Blick darauf, dass diese (Kapital-)Markt-üblich zu sein haben.

In Zusammenhang mit diesen Defiziten im Entwurf des ERegG wird es nicht möglich sein, eine Regulierung zu implementieren, die die unter Punkt 2.1) dargestellten Erkenntnisse aus Theorie und Praxis aufgreift und zur Gewährleistung langfristiger Kosteneffizienz beiträgt.

Im Übrigen scheint bei der Erstellung des vorliegenden Entwurfs des ERegG das (Miss-)Verständnis bestanden zu haben, dass Anreizregulierungsverfahren sich (zumindest auch) über eine „automatische“ Kostenreduktion definieren; siehe dazu § 33 (1) Satz 5. Eine derartige Vorgabe ist aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll. Vielmehr bedingen verschiedene Faktoren im Einzelfall, in welche Richtung sich Kosten, Vergütung und Preise eines regulierten Unternehmens zu entwickeln haben. Gerade wenn Erhaltungs- und Investitionsmaßnahmen ansteigen sollten, was wie bereits thematisiert bei der DB Netz AG der Fall sein dürfte, kann sich eine Situation ergeben, in der Kostensteigerungen und damit einhergehend eine Zunahme des adäquaten Vergütungsniveaus nicht auszuschließen sind. Dann sollten die Entwicklungen innerhalb von Regulierungsperioden und über diese hinweg gleichgerichtet verlaufen.

### **3 LuFV und Regulierung**

Es ist selbstverständlich legitim und im Kontext des politischen (Minimal-)Konsensbereichs bezüglich der Rolle des Schienenverkehrs im Verkehrssystem sinnvoll, dass die Politik, Zahlungen an die EIU des DB Konzerns im Rahmen von deren Betrieb und Erhaltung des Bestandsnetzes leistet, was im Hinblick auf die Erreichung verkehrspolitischer Ziele zur Reduktion von Trassenpreisen beiträgt. Gleiches gilt für politische Vorgaben an die bundeseigenen EIU hinsichtlich Umfang und (Angebots-) Qualität des Schienennetzes, was auch vielfältige distributive Aspekte berührt. Sinnvoll ist auch, dass diese politischen Vorgaben nicht jährlich erfolgen bzw. modifiziert werden, sondern dass die Politik sich diesbezüglich überjährig (selbst) bindet. Diese überjährigen Vorgaben erfolgen bekanntermaßen derzeit im Rahmen der LuFV.

Im Entwurf des ERegG sind Regelungen vorgesehen, die die Berücksichtigung derartiger politischer Vorgaben im Rahmen einer Regulierung betreffen. Dies ist vom Grundsatz her absolut sinnvoll, wobei an dieser Stelle zunächst die Details dieser Regelungen und deren Wirkung nicht thematisiert werden sollen (was dann im nächsten Absatz erfolgen wird). Problematisch ist jedoch, dass im Entwurf des ERegG eine Festlegung auf den Abschluss einer LuFV erfolgt, um überjährig derartige politische Vorgaben zu fixieren. Denn der Abschluss einer LuFV dürfte stets eine Zustimmung des DB-Konzerns und seiner EIU-Töchter erfordern, was diesen Akteuren eine nicht zu unterschätzende (Macht-) Position einräumen würde. Sinnvoll wäre es, dass das ERegG auch eine Offenheit für andere Wege hat, wie – ohne dass es einer Zustimmung des DB-Konzerns und/oder seiner EIU-Töchter bedarf – (möglichst überjährig zu fällende) politische Entscheidungen bezüglich der Bezuschussung sowie des Umfangs und der (Angebots-)Qualität des Bestandsnetzes im Rahmen einer Regulierung zu berücksichtigen sind.<sup>8</sup>

Auch wenn von der Politik den EIU des DB-Konzerns Vorgaben zu Umfang und Qualität des Bestandsnetzes im Rahmen einer LuFV (oder – wie im vorstehenden Absatz thematisiert – ggf. auch auf alternativen Wegen) gemacht werden, ist es wichtig, dass ein Regulierer weitere Vorgaben bezüglich der Qualität implementieren darf. Dabei kann und sollte sich die Politik – genau wie es auch derzeit weitgehend im Rahmen der LuFV erfolgt – vor allem auf Vorgaben zu Grundzügen der Größe und (Gesamt-)Leistungsfähigkeit des Netzes sowie distributiven Aspekten fokussieren. Der Regulierer kann und sollte aber mit seinem Wissen, was sich permanent weiterentwickeln und ausweiten dürfte, ergänzende Aspekte bezüglich der Angebotsqualität vorgeben dürfen. Außerdem kann und sollte ein Regulierer im Kontext der Zuständigkeit für die Gewährleistung einer langfristig auszurichtenden Erhaltungsstrategie ggf. auch Vorgaben zur Substanzqualität der Infrastruktur machen. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die Regelungen in § 41 (3) des Entwurfs für das ERegG als nicht sinnvoll einzuordnen.

Im Übrigen sollte überlegt und ggf. auch noch im Kontext der Verabschiedung des ERegG berücksichtigt werden, wie die Kompetenzzuordnung zwischen der derzeit für die Regulierung vorgesehenen Behörde, also der BNetzA, und der derzeit für die Administration der LuFV zuständigen Behörde, also dem EBA, optimiert werden kann. Es könnte sinnvoll sein, in einer Behörde das gesamte Wissen bezüglich der Rationalität und Kosten von Erhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sowie des Betriebs zu konzentrieren. Auf dieser Wissensbasis würde dann die Regulierung durchgeführt und die Einhaltung einer LuFV kontrolliert werden können sowie die Politik im Vorfeld des Abschlusses einer LuFV beraten und unterstützt werden können.

#### **4 Entscheidungs Kompetenzen und Anreizregime bezüglich der Preisstruktur sowie Zuordnung von Nachfragerisiko**

Bei der Regulierung von EIU stellen sich u.a. folgende Fragen:

- Wie soll Nachfragerisiko zwischen EIU und Nachfragern zugeordnet werden? Soll Nachfragerisiko speziell im Kontext systematischen Risikos ggf. in einem gewissen Maße durch Rückgriff auf regulatorische Rücklagenkonten intertemporal abgedeckt werden können?
- Wie sollen die (Gemein-)Kosten des EIU den einzelnen Leistungen zugeordnet werden? In welcher Form und in welchem Ausmaß soll die Preiselastizität der Nachfrage bei den verschiedenen Verkehrsleistungen bei der Preisbildung berücksichtigt werden?
- Soll die Preisstruktur vom Regulierer im Detail geprüft und vorgegeben werden? Oder sollen dem EIU Freiheitsgrade bei der Gestaltung der Preisstruktur gegeben werden und dann ggf. Anreize zur Nachfrage-steigernden Optimierung der Preisstruktur gesetzt werden? Wie ist bei EIU in einem integrierten Konzern, also insbesondere bei den DB-EIU, damit umzugehen,

---

<sup>8</sup> In diesem Kontext dürfte im Übrigen auch Art. 30 der EU-Richtlinie 2012/34 von Relevanz sein, dessen Auswirkungen – gerade auch vor dem Hintergrund der dort genannten Einschränkungen (u.a. Einschub „soweit angezeigt“ in Absatz (2)) – hier nicht beurteilt werden können. An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob eine – ggf. gesetzliche – Regelung möglich ist, nach der eine LuFV oder ein LuFV-ähnlicher Vertrag auch einseitig von Seiten der öffentlichen Hand in Kraft gesetzt werden kann. Ein derartiges Konstrukt war bereits im Kontext der „DB AG-Privatisierungsdiskussion“ in den Jahren 2007 und 2008 thematisiert worden.

dass die Gewährung von Freiheitsgraden bei der Preisstrukturfestsetzung die Gefahr beinhaltet, dass Wettbewerber der Verkehrstochter des Konzerns diskriminiert werden?

Je nach Beantwortung dieser Fragen bzw. Gestaltung der entsprechenden Parameter der Regulierung wird eine Preiskorb- bzw. Preisgrenzen-Regulierung („Price-Cap“) oder eine Einnahmegrenzen-Regulierung (Revenue-Cap) oder – wie es in der Praxis nahezu stets der Fall ist – eine Zwischenform vorliegen.<sup>9</sup>

Die Regelungen im Entwurf des ERegG sind eher auf die Anwendung einer Price-Cap-Regulierung ausgerichtet. Auch wenn tendenziell wesentliche Elemente einer idealtypischen Price-Cap-Regulierung (und wohl im Endeffekt mehr Elemente als von einer idealtypischen Revenue-Cap-Regulierung) für die Regulierung von EIU geeignet sein dürften, stellt sich die Frage, ob es einer politischen Entscheidung und gesetzlichen Vorgabe bezüglich der Ausgestaltung dieser Aspekte des Regulierungsregimes bedarf. Hier ist es ggf. sinnvoller, dass die Politik dem Regulierer Ziele vorgibt, aber keine weitergehenden Regelungen trifft. Dies gilt auch gerade vor dem Hintergrund, dass einige Elemente einer Price-Cap-Regulierung, speziell Mechanismen, mit denen regulierten Unternehmen Anreize zur Optimierung der Preisstruktur gesetzt werden, den integrierten EIU des DB-Konzerns Ansatzpunkte dafür bieten könnten, in bestimmten Bereichen eine die Wettbewerber diskriminierende Preisstruktur zu implementieren.

Als grundsätzlich sinnvoll ist einzuordnen, dass gesetzlich vorgegeben wird, dass die Markttragfähigkeit bei der Festlegung der Preisstruktur zu berücksichtigen ist. Problematisch im Kontext dieser Vorgabe der Berücksichtigung der Markttragfähigkeit ist, dass die Nachfrage nach Trassen für den SPNV durch die SPNV-Unternehmen bzw. die hinter diesen stehenden Aufgabenträger bzw. die noch dahinter stehenden Bundesländer, welchen die Regionalisierungsmittel zunächst zufließen, extrem unelastisch ist. Insofern ist es wichtig, dass die Markttragfähigkeit nur ein zu berücksichtigender Aspekt bei der Festlegung der Preisstruktur ist. Alternativ könnte der vom SPNV zu tragende Kostenanteil fixiert werden. Aufgrund der Höhe der Trassenpreise für den SPNV deutet im Übrigen vieles darauf hin, dass diese einen indirekten Weg zur öffentlichen Bezuschussung für das Bestandsnetz darstellen. Der hohe Anteil der Ausgaben für Trassen an den für den SPNV zur Verfügung stehenden Mitteln geht jedoch mit vielfältigen Risiken für die Aufgabenträger und Nachteilen bei der Planung des SPNV-Angebots einher. Vor diesem Hintergrund sollte in Erwägung gezogen werden, die Zahlungen des Bundes an die DB-EIU im Rahmen der LuFV zu erhöhen sowie parallel die Regionalisierungsmittel und das Trassenpreisniveau, speziell über die Höhe der Trassenpreise für den SPNV, zu reduzieren.<sup>10</sup> Mit einer derartigen Maßnahme, die aus Sicht des Bundes sogar weitgehend kostenneutral gestaltbar wäre, könnte ggf. der Modal Split-Anteil der Schiene erhöht werden. Sofern auf großen Teilen des Netzes keine Knappheiten (Kapazitätsengpässe) bestehen und die Grenzkosten (marginale Kosten der Nutzung durch einen Zug) geringer sind als die gegenwärtigen Trassenpreise, wäre eine solche Maßnahme aus wohlfahrtsökonomischer Sicht vorteilhaft. Vor einer etwaigen Umsetzung dieser Maßnahme sollten die genauen Effekte einer solchen Modifikation allerdings genauer untersucht werden.

## **5 Umfang der Festlegungen bezüglich der Regulaungsausgestaltung in Gesetz und Verordnungen**

Im Entwurf des ERegG ist vorgesehen, viele Details des Anreizregimes für die EIU gesetzlich vorzugeben. Unabhängig von der Kritik an zentralen Regelungen bezüglich des Anreizregimes im vorliegenden Entwurf des ERegG (vgl. dazu insbesondere die Punkte 2.3 und 4) stellt sich die Frage, bis zu welcher Tiefe entsprechende Regelungen und Details im ERegG selbst oder in einer Verordnung vorzugeben und damit die Handlungsspielräume des Regulierers einzuschränken sind. Dabei sind Vorteile gesetzlicher Regelungen zu konstatieren, insbesondere eine Klarheit für die

---

<sup>9</sup> Im Rahmen von Zwischenlösungen ist es im Übrigen auch möglich, das systematische Nachfragerisiko aus einer idealtypischen Price-Cap-Regulierung zu „entfernen“ (ohne dass dabei Anreize zur positiven Beeinflussung der Nachfrage abgesenkt werden) oder Nachfragerisiko in eine Revenue-Cap-Regulierung (und damit Anreize zur positiven Beeinflussung der Nachfrage) „einzubauen“.

<sup>10</sup> Die hier getätigten Aussagen zu Trassen und Trassenpreisen gelten im Übrigen grundsätzlich analog für Bahnhöfe und Stationspreise.

regulierten Unternehmen und Investoren sowie auch für die Nachfrager. Gesetzliche Regelungen dürften sogar unverzichtbar sein, wenn es um Entscheidungen geht, die vor allem relevante Verteilungswirkungen hervorrufen; die im späteren Punkt 6.1 thematisierte Frage der Anwendung des „Single Till“- oder des „Dual Till“-Ansatzes bei der Regulierung der Stationsentgelte ist ein Beispiel für eine Entscheidung, die wohl eher politisch erfolgen und daher gesetzlich fixiert werden sollte. Ansonsten ist jedoch zu berücksichtigen, dass detaillierte gesetzliche Vorgaben gerade im Bereich der Gestaltung des Anreizregimes sehr problematisch sind. Während der Anwendung einer Regulierung werden von sämtlichen involvierten Akteuren und dem Regulierer im Speziellen vielfältige Erfahrungen gesammelt, die eine Anpassung der Regulierung nahe legen können, welche jedoch auf gesetzlichem Wege sehr komplex und vermutlich erst mit viel Zeitverzögerung umsetzbar ist. Im Rahmen einer Gesetzesverabschiedung ist – so auch im Falle des vorliegenden ERegG – eine angemessene Diskussion der fachlichen (Spezial-)Fragen, die zum Teil die Grenzen der ökonomischen Forschung tangieren und erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der zukünftigen Entgelte haben können, kaum möglich. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Regulierer sich in seine neuen Aufgaben in diesem Kontext erst nach gesetzlicher Zuweisung der entsprechenden Kompetenzen adäquat einarbeiten kann. Dem kann entgegengehalten werden, dass die Vorgabe von Zielen in Verbindung mit Freiheitsgraden für den Regulierer bezüglich der (Detail-)Ausgestaltung der Regulierung die Gefahr einer Schlechtbehandlung von regulierten Unternehmen innewohnen könnte. Allerdings unterliegen entsprechende Entscheidungen des Regulierers auch einer gerichtlichen Überprüfung. Außerdem können durch Transparenzvorgaben bezüglich regulatorischer Abwägungen und Entscheidungen Probleme reduziert werden. Vor diesem Hintergrund sollten sowohl im ERegG als auch in der in § 70 des ERegG vorgesehenen Rechtsverordnungen deutlich weniger Details zur Regulierung festgelegt werden und vielmehr Zielvorgaben für den Regulierer erfolgen.

## **6 Weitere Themen**

### **6.1 Regulierung von Personenbahnhöfen und Anwendung des “Single-Till”- oder des “Dual Till“-Ansatzes bei der Ermittlung der Stationsentgelte**

Bei der Regulierung der Entgelte der Betreiber von Personenbahnhöfen ist zu entscheiden, ob der “Single-Till“- oder der “Dual Till“-Ansatz anzuwenden ist, was insbesondere die Frage des Umgangs mit Überschüssen aus der Flächenvermietung betrifft. Beiden Ansätzen gemeinsam ist, dass der Betreiber volle unternehmerische Freiheiten im Bereich der Flächenvermietungen (hinsichtlich Miethöhen etc.) besitzt. Die beiden Ansätze unterscheiden sich jedoch in der Frage, ob die Überschüsse aus diesen Aktivitäten zur Abdeckung der Kosten, die nicht mit der Flächenvermietung in Verbindung stehen, genutzt werden können und damit einhergehend die Stationsentgelte entsprechend gesenkt werden können. Dies ist beim Single Till-Ansatz im Gegensatz zum Dual Till-Ansatz der Fall; somit werden Stationsentgelte bei Anwendung des Single Till-Ansatzes tendenziell geringer sein.

Welcher Ansatz anzuwenden ist, führt zu erheblichen Verteilungswirkungen, weshalb eine diesbezügliche politische Entscheidung zu empfehlen ist (vgl. dazu auch Punkt 5). Im Übrigen hat die Entscheidung auch (begrenzte, aber auch nicht völlig zu vernachlässigende) Auswirkungen auf die Transaktionskosten der Regulierung und Anreize. Anzumerken ist, dass bei Infrastrukturen, die im Wettbewerb stehen, von den Unternehmen der Single Till-Ansatz anzuwenden ist.

Im Entwurf des ERegG scheint keine klare Regelung hinsichtlich der Anwendung des Single Till- oder des Dual Till-Ansatzes vorgesehen zu sein. Insofern dürfte hier ein Anpassungsbedarf bestehen.

### **6.2 Defizite bei der Steuerung und Kontrolle der Umsetzung von aus Haushaltsmitteln finanzierten Kapazitätserweiterungsmaßnahmen bei den DB-EIU (Bedarfsplanvorhaben)**

Es gibt deutlich Hinweise darauf, dass die Steuerung und Kontrolle der Umsetzung der durch Haushaltsmittel finanzierten Bedarfsplanmaßnahmen zur Kapazitätserweiterung bei den DB-EIU aus Sicht des Bundes Defizite aufweisen. Das EBA ist unterausgestattet und verfügt nicht über die adäquaten Kompetenzen und Ressourcen zur Wahrnehmung dieser Aufgaben. Eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung dieser Maßnahmen spielt die DB Projektbau GmbH. Die DB Projektbau GmbH ist zu 100% im Eigentum der DB AG und damit gemäß der bestehenden politischen Vorgaben

und gesetzlichen Regelungen auf Gewinnorientierung ausgerichtet. Bei den Bedarfsplanvorhaben erhält die DB Projektbau GmbH eine am finanziellen Bauvolumen orientierte Vergütung für seine Tätigkeit. Vor diesem Hintergrund ist nicht davon auszugehen, dass die DB Projektbau GmbH in adäquater Weise die Interessen des Bundes hinsichtlich einer effizienten Umsetzung der Bedarfsplanmaßnahmen vertreten wird.

In anderen Infrastruktursektoren und in anderen Ländern unterliegt auch die Realisierung von größeren Kapazitätserweiterungsmaßnahmen der Regulierung. Ob die Steuerung und Kontrolle der Umsetzung der durch Haushaltsmittel finanzierten Bedarfsplanmaßnahmen zur Kapazitätserweiterung dem Aufgabenbereich des ansonsten für das Bestandsnetz bei den DB-EIU zuständigen Regulierers zugeordnet oder andere Maßnahmen (z.B. Modifikation der Eigentümerschaft und/oder Steuerung der DB Projektbau GmbH, Ausbau von Kompetenzen und Ressourcen beim EBA) ergriffen werden sollten, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Es kann jedoch empfohlen werden, die Beratungen zum Entwurf des ERegG als Anlass zu nehmen, sich mit dieser Problematik zu befassen und eine Reform vorzubereiten.

### **6.3 Regelungen zu Marktmachtmissbrauch in den Bereichen Vertrieb und Energie**

In § 61 ERegG wird die Missbrauchsaufsicht für den Vertrieb von Fahrausweisen und den Bahnstrom der Bundesnetzagentur zugeordnet. An dieser Stelle kann die Frage nicht beantwortet werden, ob es sinnvoll ist, diese Zuständigkeiten vom Kartellamt an die BNetzA zu verlagern und außerdem die diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen vom GWB ins ERegG zu verschieben.<sup>11</sup> Sofern derartige Verlagerungen und Verschiebungen jedoch durchgeführt werden, sollten die Rechte und Möglichkeiten der BNetzA keinesfalls hinter denen zurückstehen, welche dem Bundeskartellamt derzeit durch das GWB zugestanden werden. Es gibt Hinweise von Stakeholdern, dass die Regelungen im Entwurf des ERegG nicht mit dieser Empfehlung korrespondieren.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ein gewichtiges Argument für eine Kompetenzverlagerung zur BNetzA dürfte sein, dass diese im Vergleich zum Kartellamt bereit über umfangreiche Kompetenzen zum Eisenbahnsektor verfügt.

<sup>12</sup> Im Übrigen stellt sich bezüglich des Vertriebs von Fahrscheinen die Frage, ob nicht deutlich weitergehende Reformen als lediglich Veränderungen im Bereich der Missbrauchsaufsicht sinnvoll sein könnten, z.B. die Umwandlung der DB Vertrieb in Richtung einer nach dem Not-for-Profit-Ansatz tätigen Vertriebsplattform. Eine derartige Reform dürfte jedoch außerhalb der Regelungsziele des ERegG liegen.

Beim Thema „Bahnstrom“ ist zu hinterfragen, ob eine Regulierung der DB Energie gemäß den energiewirtschaftlichen Regelungen sinnvoll ist. Möglicherweise könnte eine effektive Regulierung eines integrierten Bahnstromanbieters aus Sicht der Nachfrager und der Endkunden positiver zu beurteilen sein. Jedoch dürfte auch dieses Thema jenseits der mit dem ERegG angestrebten Anpassungen liegen.