

## Eisenbahninfrastrukturbeirat bei der Bundesnetzagentur

Beschluss in der 7. Sitzung am 10.09.2007 zum Thema „Entgeltregulierung“:

1. Der Eisenbahninfrastrukturbeirat unterstützt die geplante Einführung einer Anreizregulierung für Eisenbahninfrastrukturunternehmen.
2. Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hält es für erforderlich, dass die Anreizregulierung Anreize zur Effizienzsteigerung und zur Generierung von Mehrverkehren bietet. Die Einhaltung eines vorgegebenen Qualitätsniveaus der Eisenbahninfrastruktur ist sicherzustellen.
3. Im Hinblick auf die zwischen dem Bund und der DB AG beabsichtigte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) ist eine Anreizregulierung als flankierende Maßnahme auszugestalten, um auszuschließen, dass die in der LuFV begrenzten Zuwendungen durch eine überproportionale Erhöhung der Infrastrukturnutzungsentgelte zu Lasten der Netznutzer kompensiert werden.
4. Die notwendigen Rechte der Regulierungsbehörde für eine umfassende, auch verdachtsunabhängige Informationsbeschaffung und das Recht zur Festlegung von Art und Umfang der benötigten Daten sowie der Datenformate sind gesetzlich zu regeln.
5. Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hält es für erforderlich, dass die Anreizregulierung zeitgleich mit der geplanten Neuorganisation der Eisenbahnen des Bundes umgesetzt wird.

### Begründung:

Eisenbahninfrastrukturunternehmen verfügen aufgrund ihrer Monopolstellung über erhebliche Marktmacht. Im Regelfall kann kein Schienentransport ohne Nutzung ihrer Schienenwege oder ihrer Serviceeinrichtungen durchgeführt werden.

Neben einer Zugangsregulierung ist für die verladende und befördernde Wirtschaft eine Anreizregulierung vor allem hinsichtlich des intermodalen Wettbewerbs und des Zieles des Mehrverkehrs auf der Schiene unerlässlich. Die Identifizierung und Beseitigung von Ineffizienzen ist insbesondere im Bereich des marktmächtigsten Unternehmens von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Darüber hinaus erhalten die regulierten Unternehmen Planungssicherheit für die Dauer der Regulierungsperiode. Es wird zudem durch eine wirksame Regulierung der Entgelte eine faire und chancengleiche Behandlung aller Marktteilnehmer sichergestellt. Die Beseitigung von Ineffizienzen führt zu Kostensenkungen, die die regulierten Unternehmen am Ende der Regulierungsperiode an die Eisenbahnverkehrsunternehmen in Form von sinkenden Netzpreisen weitergeben. Insgesamt wird die Wettbewerbsfähigkeit des Bahnsektors im intermodalen Wettbewerb verbessert. Damit kann zusätzlicher Verkehr auf der Schiene generiert werden.

Die Anreizregulierung hat im Vergleich zur bestehenden kostenorientierten Regulierung Vorteile für die regulierten Unternehmen und für die Regulierungsbehörde:

Das Senkungspotenzial einzelner Kostenpositionen muss von der Regulierungsbehörde nicht jeweils gesondert geprüft und quantifiziert werden. Vielmehr wird lediglich das gesamte, individuelle Produktivitätspotenzial jedes Infrastrukturbetreibers ermittelt, die Auswahl der notwendigen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung obliegt dem Infrastrukturunternehmen selbst. In einer Anreizregulierung verbleibt dem regulierten Unternehmen bei der Gestaltung eines Einzelpreises ein höherer Freiheitsgrad. Der Regulierungsaufwand einer

Anreizregulierung ist damit langfristig als wesentlich geringer anzusehen als bei einer Kostenzuschlagsregulierung.

Bei einer rein vollkostenorientierten Regulierung profitiert das regulierte Unternehmen nach der Durchführung von kostensenkenden Maßnahmen nicht von den Effekten, da es immer nur die vollen „Kosten“ über die Entgelte am Markt erstattet bekommt. Es hat somit keinen Anreiz zur Umsetzung von kostensenkenden Maßnahmen, seine Preise entsprechen immer den entstandenen Kosten mit Auswirkungen auf das Entgeltniveau.

Im nicht unwahrscheinlichen Fall, dass das regulierte Unternehmen über die vorgegebenen Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen hinausgehende Einsparungen umsetzt, kann es diese zusätzlichen Gewinne einbehalten.

Durch einen vorgegebenen Anreizpfad sollen die Infrastrukturnutzungsentgelte den Preisen angenähert werden, die in einer Wettbewerbssituation verlangt würden. Der von einer Anreizregulierung ausgehende Anreiz, die Kosten zu senken, hat somit direkt eine Effizienzsteigerung zur Folge. Zudem umfasst eine Anreizregulierung aber auch Anreize, weitere Effizienzen, wie technische und betriebliche Effizienzen, zu heben, um so die Gewinnposition des Unternehmens zu verbessern. So wird auch die Bereitschaft gefördert, alte Technik zu ersetzen. Die genaue Entscheidung aber, wo und wann die Modernisierungen zuerst erfolgen, verbleibt beim Infrastrukturunternehmen.

Für den Beginn einer Anreizregulierung sind anhand von detaillierten Kostenunterlagen ein Ausgangspreisniveau und der Entwicklungspfad des Unternehmens zu bestimmen. Für eine effiziente Umsetzung – aber auch für den Erfolg sonstiger regulatorischer Fachaufgaben – ist ein deutlich erweiterter Zugang zu Informationen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen notwendig. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit, von den Unternehmen regelmäßig und kurzfristig bestimmte Daten abfragen zu können, ohne einen sog. „Anfangsverdacht“ darlegen zu müssen („verdachtsunabhängige Informationsbeschaffung“). Die Regulierung der Eisenbahnen erfordert den Aufbau eines Datenbestands, der fallunabhängig verwendbar ist.

Eine erfolgreiche Regulierung des Eisenbahnmarktes erfordert weiter auch die Möglichkeit, den Infrastrukturunternehmen Datenformate für eine Datenlieferung verpflichtend vorgeben zu können. Die Bundesnetzagentur muss in absehbarer Zeit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine bestimmte Form der Kostendarstellung / Rechnungslegung verpflichtend auferlegen können.

Die mit der DB Netz AG geplante LuFV lässt die Möglichkeit offen, dass Vorgaben nicht ausschließlich durch die Hebung von Effizienzpotentialen umgesetzt werden, sondern auch durch Preissteigerungen bei den Infrastrukturnutzungsentgelten. Allein durch eine die LuFV flankierende Anreizregulierung kann verhindert werden, dass das regulierte Unternehmen die verlangten Effizienzsteigerungen unterläuft und seinen steigenden Mittelbedarf ausschließlich über Preissteigerungen deckt. Die Anreizregulierung sichert damit auch die Interessen der Länder an angemessenem Preisen für den Personennahverkehr und an transparenter Preisbildung.

Da neben einer alleinigen Anreizregulierung immer Maßnahmen zur Qualitätssicherung getroffen werden sollten, um zu verhindern, dass das regulierte Unternehmen die Preisvorgaben durch Qualitätsverschlechterungen umgeht, ergänzen sich die LuFV und die geplante Anreizregulierung in zielgerichteter und sinnvoller Weise.

Falls sich die von der LuFV ausgehende Qualitätskontrolle als nicht ausreichend erweist, um Qualitätsminderungen im Gefolge von Preisabsenkungen der Anreizregulierung vorzubeugen, sollte die Anreizregulierung um eine spezielle Qualitätsregulierung ergänzt werden.