

# **Bahnregulierung – Stand und Perspektiven**

## **20 Jahre Re-Regulierung und Liberalisierung in Infrastrukturektoren – Rückblick und Ausblick**

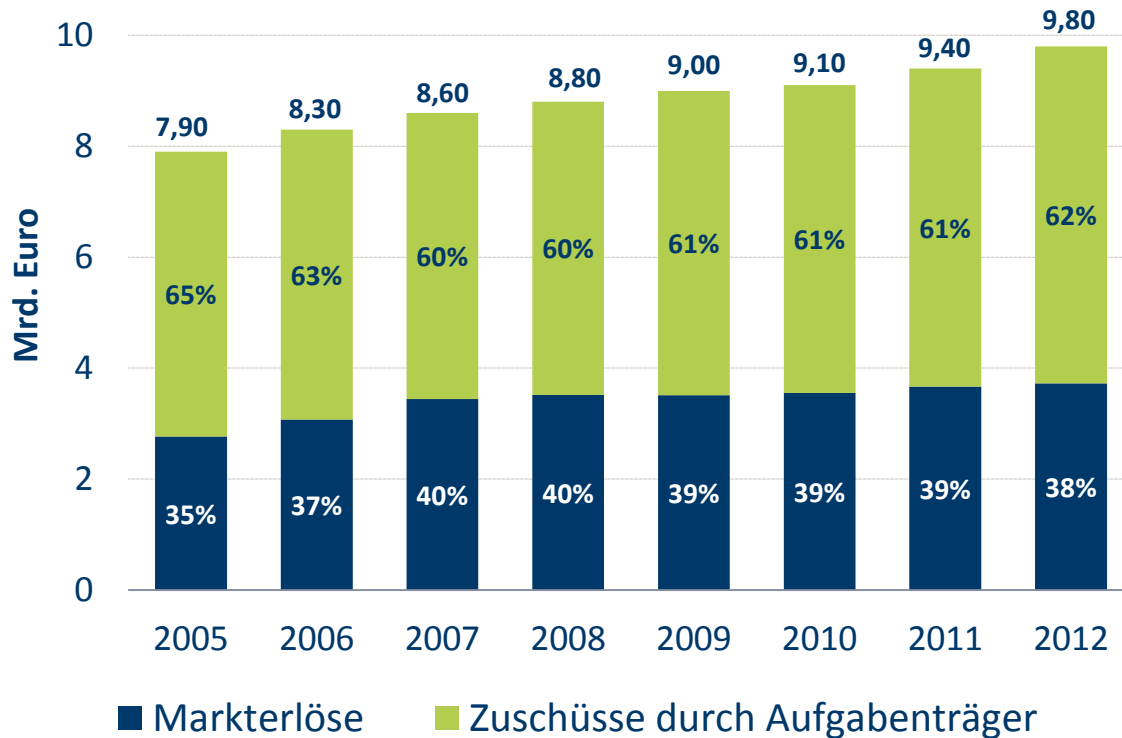
Berlin, 9. Oktober 2015; Andreas Brenck, IGES Institut GmbH

1. Relevanz von Infrastrukturentgelten - Das Beispiel SPNV
2. Stand der Regulierung ... der Infrastrukturentgelte
3. Perspektiven

# 1. Relevanz von Infrastrukturentgelten Das Beispiel SPNV

# Der Gesamtmarkt SPNV

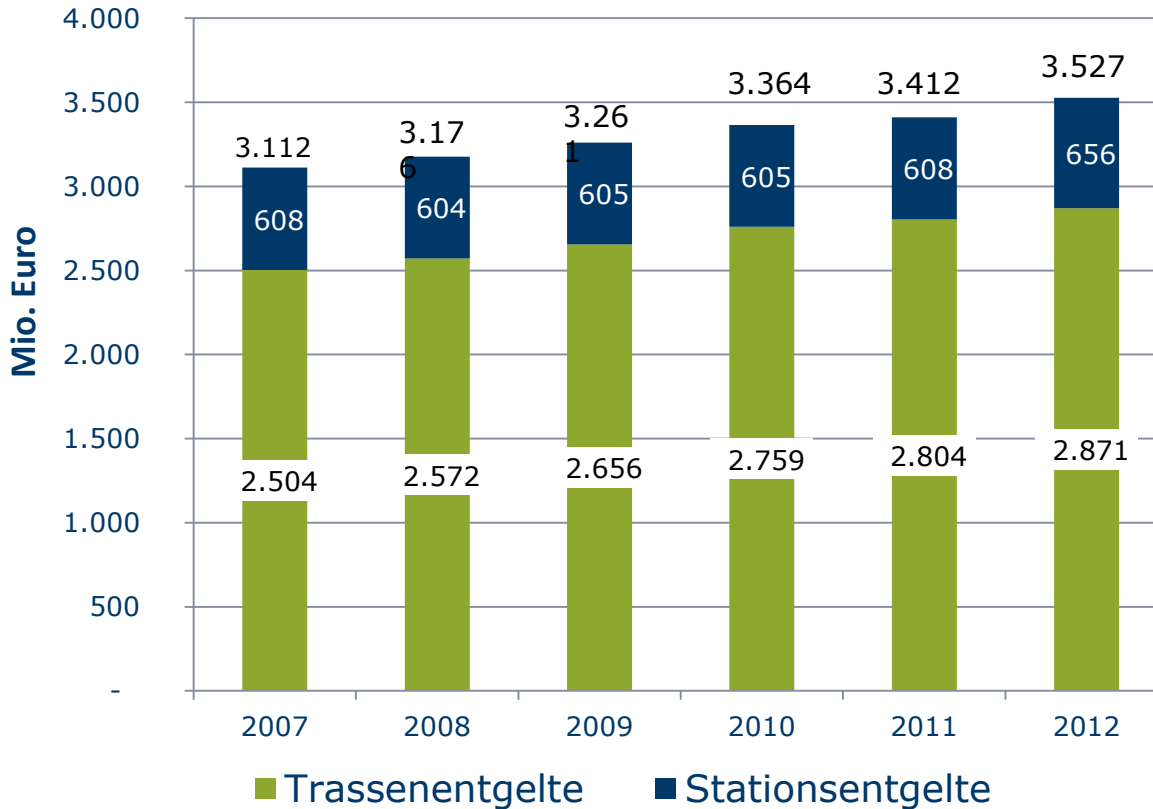
## Finanzierungsanteile im SPNV



- Gesamtumsatz der EVU im SPNV gegenwärtig ca. 9,8 Mrd. EUR
- Zuschussanteil der AT aus Regionalisierungsmitteln beträgt ca.62%

Quelle: Eigene Darstellung  
nach Daten der Bundesnetzagentur: Marktuntersuchung Eisenbahnen 2013

# Trassen- und Stationsentgelte als größter Ausgabenblock im SPNV

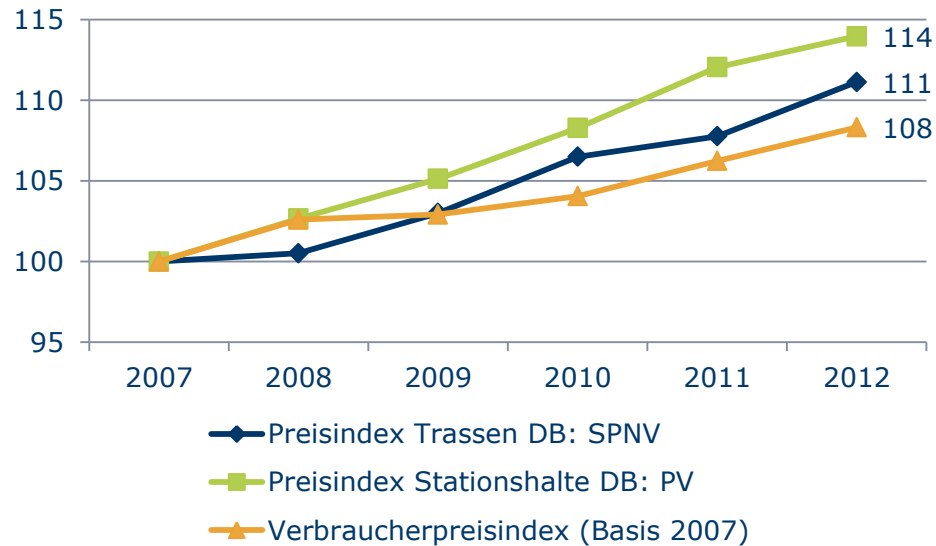


Für Trassen- und Stationsentgelte genutzte Ausgaben:

- Ca. 50% der Regionalisierungsmittel
- Ca. 36% der Erlöse der SPNV-EVU

Quelle: Eigene Berechnung  
nach Daten der Bundesnetzagentur: Marktuntersuchung Eisenbahnen 2013 sowie  
der DB AG

# Ungebrochene Preisdynamik bei der Entwicklung der Infrastrukturbenutzungsentgelte



- Seit 2007 **deutlicher nomineller Anstieg** der Trassen- und Stationspreise
- Keine Bildung „üblicher“ Preisindizes möglich (Mengenkomponenten unbekannt)
- Daher Bildung informatorischer Indizes für den durchschnittlichen Erlös pro Trasse bzw. pro Stationshalt:
  - Basis ist interne Leistungsverrechnung der DB
  - Nur anwendbar für Töchter DB AG
  - Stationshalte beinhalten auch SPfV

Änderung 2007-2012	Trassenentgelte / Tr-km	Stationsentgelte / Halt
Relative Änderung	11,1%	14,0%
CAGR*	2,1%	2,7%

## Monopolkommission 2013

Reale Änderung 2003-2011	Trassenentgelte / Tr-km	Stationsentgelte / Halt
Relative Änderung	ca. 0,6%	ca. 5,8%

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Daten der DB AG;  
 Monopolkommission: Sondergutachten 64, Bahn 2013: Reform zu gig umsetzen!  
 \*Compound anual growth rate

## 3. Stand der Regulierung der Infrastrukturentgelte

### **§ 14 Abs. 4 AEG (Schienenwege)**

- Entgelte sind so zu bemessen, dass die insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehenden Kosten zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann, ausgeglichen werden
- Aufschläge auf die Kosten, die unmittelbar auf Grund des Zugbetriebs anfallen, können erhoben werden, wobei nach den Verkehrsleistungen SPFV, SPNV oder SGV oder Marktsegmenten differenziert werden kann

### **§ 14 Abs. 5 AEG (Serviceeinrichtungen)**

- Geforderte Entgelte ... dürfen die entstandenen Kosten nicht in unangemessener Weise überschreiten,
- einzelnen Zugangsberechtigten darf nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund Vorteile gegenüber anderen Zugangsberechtigten eingeräumt werden

### **§ 21 Abs. 4 EIBV**

- Verursacht eine Verkehrsleistung gegenüber anderen Verkehrsleistungen erhöhte Kosten, dann dürfen diese Kosten nur für diese Verkehrsleistung berücksichtigt werden



### **BNetzA erklärt Stationspreise (SPS 2005) der DB Station&Service AG für ungültig (2009)**

- Grundlage: Diskriminierungsverbot, preisliche Differenzierungen bedürfen einer sachlichen Rechtfertigung
- Feststellung, dass „Methoden der DB Station&Service AG zur Herleitung der verschiedenen Entgeltkomponenten des Stationspreissystems intransparent sind“
- Sie konnten weder aus den geltenden Nutzungsbedingungen abgeleitet noch im Überprüfungsverfahren auf nachvollziehbare sachliche Differenzierungskriterien gestützt werden



### **Ersatz Zuglängenfaktor durch Verkehrsleistungsfaktor im Stationspreissystem (24. August 2012)**

- Öffentlich-rechtlicher Vertrag (BNetzA und DB Station&Service AG)
- Seit 1. Januar 2013: Zuschlagsfaktor von 2,4 für SPFV spätestens zum 01.01.2015
- Faktor auf Basis verursachergerechter Zuschreibung von Kosten und/oder anhand der Markttragfähigkeit der jeweiligen Verkehrsleistung

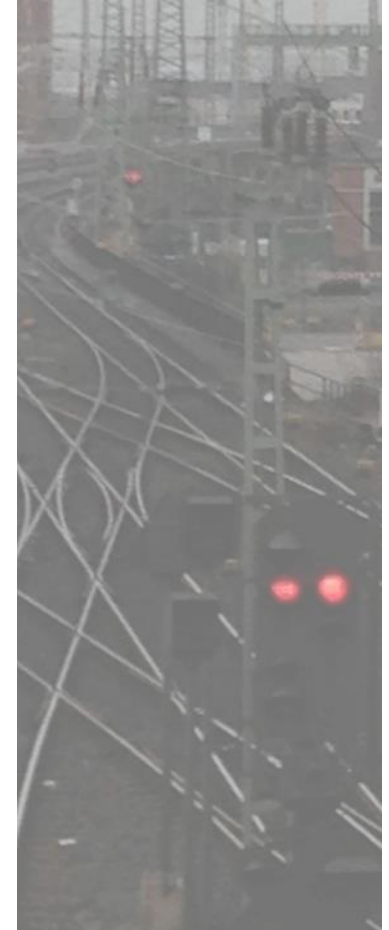


### **Abschaffung des Auslastungsfaktors (2011)**

- Öffentlich-rechtlicher Vertrag
- Anwendung des Auslastungsfaktors für 2012 eingeschränkt, im Trassenpreissystem 2012/2013 wird er dann ganz entfallen

### **Abschaffung der Regionalfaktoren (2010)**

- Öffentlich-rechtlicher Vertrag
- Regionalfaktoren wurden zum Dezember 2010 gesenkt und ab Dezember 2011 abgeschafft



## Erfolge

- Aufdeckung intransparenter und inkonsistenter Regelungen
- Verhinderung einiger diskriminierender Regelungen

**Kernprobleme** der Regulierung können im gegenwärtigen Rechtsrahmen aber **nur bedingt angegangen werden:**

- Begrenzter Zugriff auf unternehmensinterne Daten
- Anrechenbarkeit von Erlösen aus nicht regulierten Bereichen umstritten bzw. bislang nicht durchgesetzt (DB Station & Service: ca. 32% der Umsatzerlöse aus Vermietung)
- **Vollkostenansatz: Ist-Kosten müssen akzeptiert werden**



## Entwicklungstreiber Rechtsprechung

- Infrastrukturentgelte sind reguliert, ...
- ... aber wesentlicher Entwicklungstreiber sind gegenwärtig Gerichtsverfahren zwischen EVU gegen die EIU-Töchter (DB AG DB Netz AG und insbesondere die DB Station&Service AG)

## Gerichtlich festgestellte Rückzahlungsansprüche

- Zwischen 2007 und 2009 gab es mindestens 6 Entscheidungen zum Stationspreissystem 2005
- Zivilrechtliche Überprüfung wurde immer abgelehnt<sup>(1)</sup>
- Seit Grundsatzentscheidung des BGH wurde in zahlreichen Fällen das **Stationspreissystem als unbillig eingestuft**
- **Resultat: Rückzahlungsansprüche**
- Eine „Klagewelle“ zum Stationspreissystem 2011 ist zu erwarten



(1) Jung, Anmerkung zum Urteil des BGH vom 18.10.2011 – KZR 18/10, 2012

# Was bedeutet „Billigkeit und Transparenz gewährleisten“?

## Billigkeit im ökonomischen Sinn

- Preise müssen an effizienten Kosten orientiert sein
  - Adäquate Berücksichtigung öffentlicher Zuschüsse
  - Verteilung von Gemeinkosten nach akzeptierten Regeln, insb. Verhinderung von Quersubventionen
  - Produktivitätspotenziale müssen ausgeschöpft und in den Preisen weitergereicht werden
  - Keine übernormalen Gewinne

## Transparenz ist zwingende Voraussetzung der Billigkeit

- Einhaltung dieser Regeln muss ex-ante und ex-post kontrolliert werden
  - Vorab-Genehmigung von Tarifsystemen
  - Gründliche inhaltliche Prüfung durch Regulierer und Sachverständige



(1) Jung, Anmerkung zum Urteil des BGH vom 18.10.2011, 2012

## **Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofs vom 18.10.2011 (KZR 18/10)**

- „Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat die Entgelte für die Benutzung seiner Eisenbahninfrastruktur durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen - bei Beachtung der eisenbahnrechtlichen Entgeltgrundsätze - nach billigem Ermessen i.S. des § 315 BGB festzusetzen.“

## **§ 315 BGB**

- Leistungsbestimmungen, wie etwa Preisänderungen, sind nur zulässig, wenn sie nach billigem Ermessen getroffen wurden (Billigkeitskontrolle)

## **Eisenbahnrechtliche Normen**

- § 14 Abs. 4 AEG (Schienenwege),  
§ 14 Abs. 5 AEG (Serviceeinrichtungen), EIBV, EU Richtlinien, ...

## **... und die Entscheidungen?**

- Bislang gegen die DB EIU
- Preissysteme wurden als „unbillig“ eingeschätzt und zwar aufgrund ihrer Intransparenz
- Eine materielle Prüfung (Angemessenheit der Preise) wurde nicht durchgeführt!



**Grundsatzurteil BGH vom 18. November 2011, Aktenzeichen KZR 18/10**

- Streitpunkt: Höhe der Entgelte für Stornierungen von Trassenbestellungen im Nachgang zur Preiserhöhung im TPS08: „Entgelterhöhung sei unbillig und damit nicht anzuwenden“
- EIU besitzen Leistungsbestimmungsrecht (aus Infrastrukturnutzungsvertrag und per Gesetz), Infrastrukturentgelte werden einseitig festgelegt
- EIU hat die Entgelte für die Infrastrukturnutzung bei Beachtung der eisenbahnrechtlichen Entgeltgrundsätze nach billigem Ermessen i.S. des § 315 BGB festzusetzen
- Billigkeitskontrolle nicht durch AEG und EIVO ausgeschlossen
- TPS08 nicht transparent

### **OLG Frankfurt a.M. vom 23. April 2013, Aktenzeichen: 11 U 84/11 (Kart)**

- Billigkeitskontrolle wird bejaht
- Anwendung des §315 BGB ist durch die Regelungen des AEG und der EIBV nicht ausgeschlossen
- Billigkeit der Entgelte nicht nachgewiesen

### **Kammergericht Berlin vom 29. Oktober 2012, Aktenzeichen: 2 U17/09 Kart, 2 U 10/09 Kart**

- „Bestimmung der Entgelte nach dem SPS05 ist unverbindlich, weil sie der Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB nicht standhält.
- Ermittlung und Höhe der für Betrieb und Unterhalt der Bahnhöfe aufgewendeten Kosten wurde durch EIU nicht konkretisiert
- Kosten müssen nach sachgerechten Kriterien den Entgelttatbeständen zugeordnet werden

## Regulierung versus zivilrechtliche Kontrolle

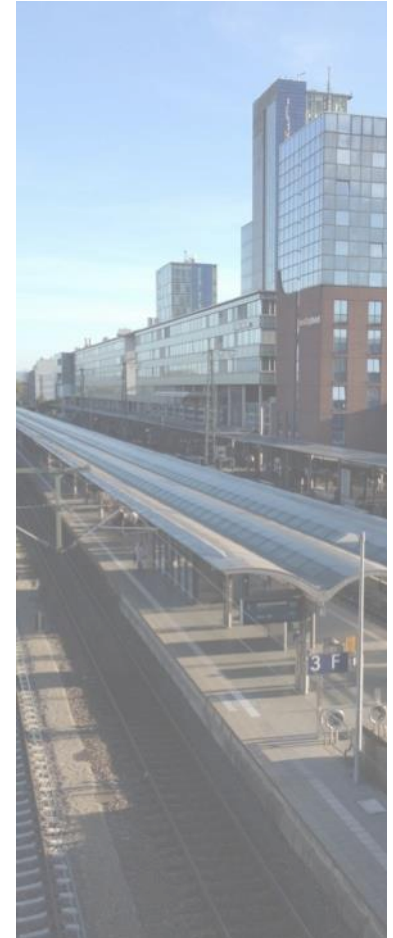
---

### **Konzeptionell ist die Regulierung geeigneter als das Zivilrecht**

- Eine Regulierungsbehörde kann wesentlich umfangreichere, tiefergehende Analysen durchführen
- Explizite Abwägung zwischen statischer Effizienz und dynamischer Effizienz - Kostenorientierung versus Investitionsanreize, Produktivitätsanreize
- Vorteile auch für regulierte Unternehmen: Berechenbarkeit, finanzielles Gleichgewicht

### **Aber**

- aufgrund der gegenwärtigen Regelungsdefizite kann das Zivilrecht
  - Anreize zur transparenten, konsistenten Preisbildung setzen
  - die Hürde der Überprüfung der Preissysteme senken
  - individuelle Entschädigungen durchsetzen



## 4. Perspektiven

- 1. EU Rat einigt sich über die „politische Säule“ des 4. Eisenbahnpakets (08.10.2015)**
- 2. Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG)**
- 3. Neues Trassenpreissystem (TPS 2017)**



## **Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG)**

- vorgesehen ist die Implementierung einer Anreizregulierung
- § 29 Anreizregulierung

(1) Für die Dauer eines Netzfahrplans wird die normierte Obergrenze der Gesamtkosten durch folgende Bestandteile bestimmt:

1. das Ausgangsniveau der Gesamtkosten
  2. zuzüglich eines Betrages auf der Grundlage einer Inflationierung,
  3. abzüglich eines Betrages auf der Grundlage des Produktivitätsfortschrittes bezogen auf die
  4. Verkehrsleistung der Netzfahrplanperiode, für die das Ausgangsniveau der Gesamtkosten nach Nummer 1 bestimmt wird.
- Die normierte Obergrenze der Gesamtkosten dient ausschließlich als Grundlage für die Begrenzung der zu genehmigenden Entgelte nach Absatz 4 Satz 2 und nicht zur Begrenzung des zu erzielenden Gesamtumsatzes.
  - ...

## Mögliche Effekte des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG)

- zusätzliche Planungssicherheit für EVU und Aufgabenträger
- Abflachung des Kostenanstiegs zu erwarten
  
- ... aber Kosteneffizienz?
  - BNetzA kontrolliert Gesamtkosten
  - „Der im Entwurf herangezogene Produktivitätsfaktor beschreibt die Veränderung der Arbeitsproduktivität für alle Wirtschaftsbereiche gegenüber dem Vorjahr.“

Für die Inflationierung der Preisbasis wurde der Erzeugerpreisindex gewählt.

Beide Faktoren werden seitens des Statistischen Bundesamtes ermittelt, hierdurch wird Transparenz für alle Marktteilnehmer geschaffen.“

**Dr. Andreas Brenck**

**IGES Institut GmbH**

Friedrichstraße 180  
10117 Berlin

andreas.brenck@iges.de

Fon +49 30 230 809 71

Fax +49 30 230 809 11

**www.iges.de**

