



Bundesnetzagentur



[www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de)

# Regulierung von Nutzungsentgelten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Spannungsfeld zwischen Unternehmensinteressen, Wettbewerbsschutz und Verkehrspolitik

Berlin, 19. Juni 2012

Prof. Dr. Karsten Otte, Abtlg. Eisenbahnregulierung



## Agenda

- Die Notwendigkeit der Entgeltregulierung
- Angemessenheit von Gewinnen
- Finanzierung der Infrastruktur
- Betrachtungen bezgl. KeL
- Anreizregulierung



### Aussagen zur Regulierungsnotwendigkeit\*

- „Wir haben die Preisspielräume in der Infrastruktur nicht genutzt, weil wir überzeugt sind, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Verkehrsträgers Schiene auf den nachgelagerten Verkehrsmärkten im Personen- und Güterverkehr entscheidet. Und dort haben wir Wettbewerbsmärkte.“
- „(...), und das ist übrigens auch ein Spezifikum, das uns von anderen regulierten Sektoren unterscheidet.“
- Einwand der auskömmlichen Anreizwirkung von Finanzierungsverträgen, Ausschreibungen, behördlicher Wirtschaftlichkeitsprüfung u.ä.

\*Quelle: [http://www1.deutschebahn.com/file/2352680/data/bpk2012\\_redelutz.pdf](http://www1.deutschebahn.com/file/2352680/data/bpk2012_redelutz.pdf)



### Bewertung

- Der Preissetzungsspielraum wird – wie auch in allen sonstigen Sektoren – durch das Nachfragerverhalten bestimmt.
- Preisobergrenzen sind ein Ergebnis der jeweiligen Nachfragereagibilität, nicht jedoch spezifisches Kennzeichen wettbewerblicher Märkte.
- Laut der Monopolkommission ist eine hohe Intensität des intermodalen Wettbewerbs zwar in einzelnen Teilsegmenten der Verkehrsmärkte gegeben. Eine gleichermaßen hohe intermodale Wettbewerbsintensität besteht jedoch **nicht für das gesamte Netz**.  
Der intermodale Wettbewerb kann die Preissetzung der Eisenbahninfrastrukturbetreiber daher nicht ausreichend disziplinieren.\*

\*Quelle: Sondergutachten der Monopolkommission (2011)

## Bewertung

### Vorsicht bei der Feststellung intermodaler preislicher Domestizierung

- Berücksichtigung der Regulierungspraxis und realer Marktbedingungen
- Vertikale Verflechtung ist zu berücksichtigen
- Wirkungszusammenhänge sind zu beachten
- Segmentspezifische Marktverhältnisse sind zu berücksichtigen (WartungsE; Häfen; SPFV; SPNV, Substituierbarkeiten)



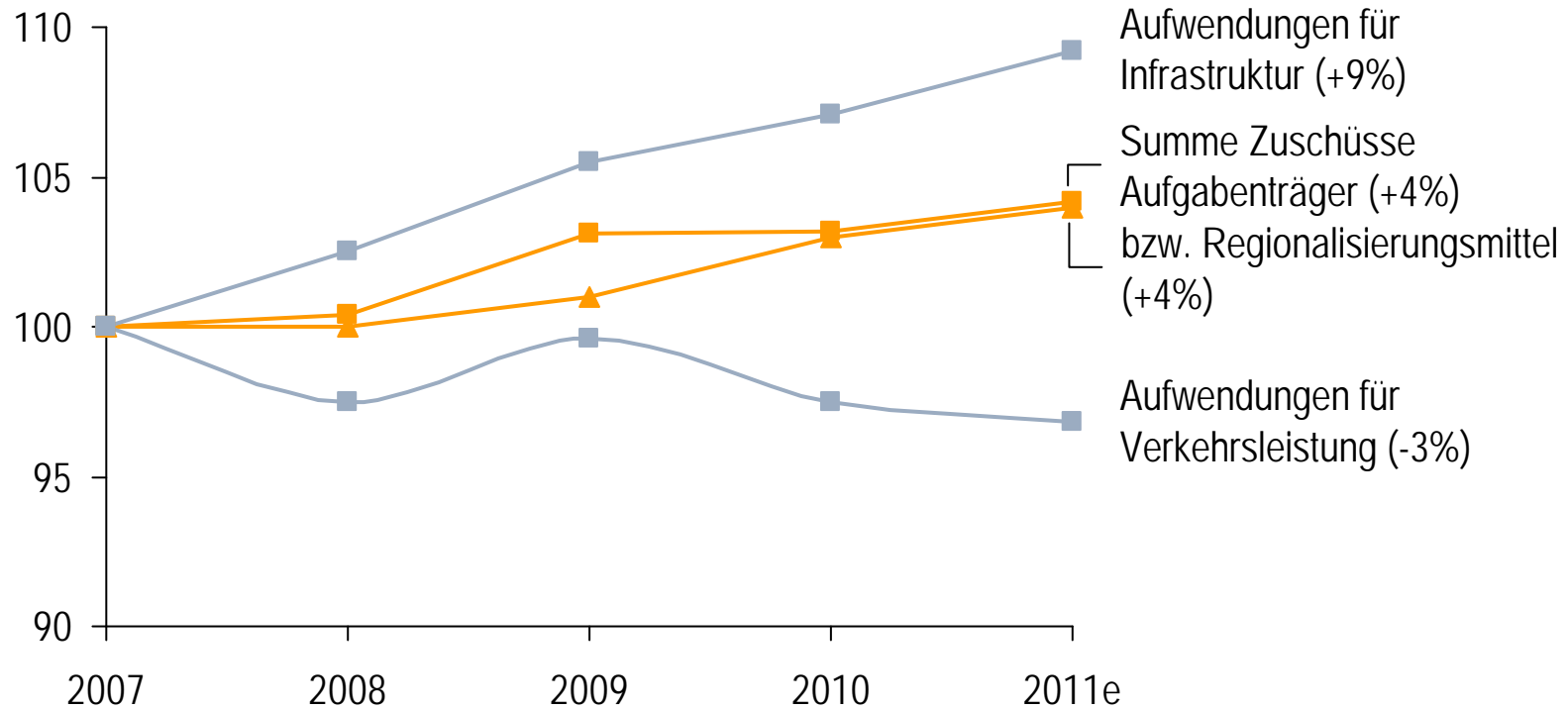
### Bewertung

- Eine alleinige Beurteilung der Regulierungsnotwendigkeit auf Basis des intermodalen Wettbewerbes würde zudem zu kurz greifen, da gerade der intramodale Wettbewerb die Voraussetzung für das Erreichen weiterer umwelt- und verkehrspolitischer Ziele ist.
- Eine Regulierung der Infrastrukturentgelte ist angesichts der natürlichen Monopolstellung und des nicht ausreichenden Wettbewerbs zwingend notwendig.
- Eine alleinige Zugangsregulierung würde das Diskriminierungspotenzial der Infrastrukturentgelte verkennen und eine wirksame Regulierung verhindern.



## Der Beleg: Zuschüsse und Aufwendungen im SPNV

Indexiert\*, 2007 = 100



\* Basis: Euro

Quelle: Bundesnetzagentur, VDV (Erwartungswert Aufgabenträgerzuschüsse 2011)

### Bewertung des Verhältnisses zur LuFV

- Die Angemessenheit der Nutzungsentgelte ist nicht unabhängig von der Höhe der staatlichen Zuwendungen
- „Der archimedische Punkt ist die Deckung der entscheidungsrelevanten Kosten des Netzes durch Trasseneinnahmen einerseits und Zuwendungen der öffentlichen Hand andererseits“ (Wiss Beirat BMVBS, 2012)
- Keine klare Trennung der Deckung der Betriebskosten durch Entgelte und der Infrastrukturkosten durch Zuschüsse (so aber DB-Wettbewerbsbericht 2012).
- LuFV ist kein geschlossenes System. Effizienzanreize durch LuFV, aber Kompensationsmöglichkeit über Nutzungsentgelte.



## Bewertung weiterer Anreizwirkungen

- Leistungsbeschreibung durch Auftraggeber
- Inhouse-Leistungen
- Behördliche Wirtschaftlichkeitsprüfungen
- Zielkostensätze, Verrechnungspreise und Personalzuordnung
- Finanzierung aus Eigenmitteln



## Agenda

- Die Notwendigkeit der Entgeltregulierung
- Angemessenheit von Gewinnen
- Finanzierung der Infrastruktur
- Betrachtungen bezgl. KeL
- Anreizregulierung



### Aussagen zur Angemessenheit von Gewinnen\*

- Unabhängig von der risikoadäquaten Rendite müssen Investitionen zurückverdient werden.
- „Zurückverdienen heißt, Gewinne machen. [...] Wer Gewinne stigmatisiert, der darf sich nicht wundern, wenn er niemanden findet, der bereit ist, Investitionen durchzuführen und in unternehmerisches Risiko zu gehen.“
- Im Bereich Fahrweg erzielt die DB AG eine Gesamtkapitalverzinsung, sprich ROCE (Return on Capital Employed), von 4 Prozent. Die errechneten Kapitalkosten liegen bei rd. 8 Prozent.

\*Quelle: [http://www1.deutschebahn.com/file/2352680/data/bpk2012\\_redelutz.pdf](http://www1.deutschebahn.com/file/2352680/data/bpk2012_redelutz.pdf)



### Bewertung der Kapitalkosten

- Die unternehmerische Notwendigkeit zur Erzielung von Gewinnen wird hinsichtlich der Investitionsbereitschaft seitens der Bundesnetzagentur geteilt und auch innerhalb ihrer Entscheidungen berücksichtigt. Gewinne aus der Infrastruktur sollen nicht wegreguliert werden. Das Realisieren angemessener Gewinne ist gesetzlich geregelt.
- § 14 Abs. 4 S. 1 sieht die Deckung der vollen Kosten vor. Zzgl. kann eine Eigenkapitalrendite erwirtschaftet werden.
- Die Bundesnetzagentur hat zur Bestimmung der Kapitalkosten im Eisenbahninfrastruktursektor ein Gutachten erstellen lassen und diese öffentlich konsultiert.
- Auf Basis des Gutachtens kann eine Eigenkapitalverzinsung von 8% vor Steuern\* abgeleitet werden. Die endgültige Entscheidung zur Höhe fällt im Preisprüfungsverfahren.

\* Vor Gewerbe-, Körperschaftssteuer, Solidaritätsbeitrag



### Bewertung der Kapitalkosten

- Der ROCE auf Basis des eingesetzten Kapitals (Eigen- und Fremdkapital) ist nicht vergleichbar mit der Eigenkapitalrendite (nur Eigenkapital).
- 8% ROCE sind daher nicht mit 8% Eigenkapitalzins vergleichbar.
- Um die Forderung des Unternehmens mit dem regulatorischen Maßstab vergleichen zu können, könnte der WACC (Weighted Average Cost of Capital) herangezogen werden.
- Die DB AG ermittelt für die Infrastruktur einen WACC von etwa 8%. Zieht man die Werte des Gutachtens heran, ergibt sich ein vergleichbarer WACC von etwa 6%.



### Bewertung der Kapitalkosten

- Der aus dem Gutachten abgeleitete Wert einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals liegt folglich 2 % unterhalb der Vorstellung der DB AG für ihre Infrastrukturunternehmen.
- Es besteht kein grundsätzlicher Dissens zu der Argumentation der DB AG, gleichwohl zur Höhe des angemessenen Kapitalkostensatzes.
- Der seitens der Bundesnetzagentur berechnete Kapitalkostensatz gibt dem Unternehmen sowohl Planungssicherheit wie auch ausreichende Investitionsanreize.
- Die Bundesnetzagentur teilt die Meinung der DB AG, dass ein Verbot zur Erwirtschaftung von Gewinnen in der Eisenbahninfrastruktur keinerlei Anreize zur Eigenfinanzierung gäbe und folglich eine vollständige Finanzierung aus dem Bundeshaushalt notwendig wäre.



## Agenda

- Die Notwendigkeit der Entgeltregulierung
- Angemessenheit von Gewinnen
- Finanzierung der Infrastruktur
- Betrachtungen bezgl. KeL
- Anreizregulierung



### Aussagen zur Finanzierung der Infrastruktur\*

- „Irgendjemand muss die laufenden und investiven Kosten der Schieneninfrastruktur tragen. Und da gibt es nur zwei denkbare Wege:
  - entweder eine nutzerbezogene Finanzierung über den Eisenbahnsektor und seine Kunden oder
  - eine staatliche Finanzierung über den Bundeshaushalt.

Einen dritten Weg gibt es nicht. Wer glaubt, dass man auf Dauer einen Teil der notwendigen Kosten bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen abladen kann(...) ist auf dem Holzweg.“

- „Welche Antwort auf die Frage nach der Finanzierung der (...) Kosten hat die deutsche Verkehrspolitik (...) gegeben? Aus unserer Sicht eine sehr weitsichtige, nämlich eine Antwort mit dem Ziel einer Entlastung des Bundeshaushalts (...).“

\*Quelle: [http://www1.deutschebahn.com/file/2352680/data/bpk2012\\_redelutz.pdf](http://www1.deutschebahn.com/file/2352680/data/bpk2012_redelutz.pdf)





### Bewertung

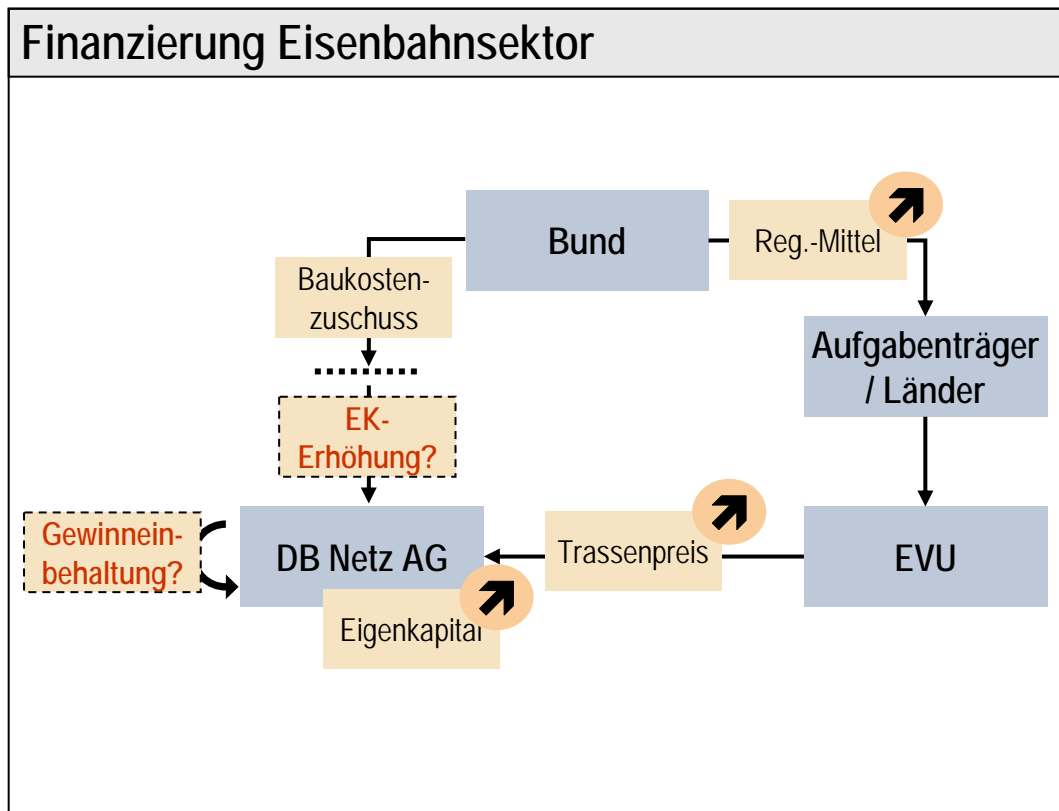
- Die *Trennung* nach einer nutzerbezogenen Finanzierung und einer Finanzierung über den Bundeshaushalt verkennt die tatsächlichen Finanzierungskreisläufe.
- Der Umsatz der DB Netz AG betrug in 2010 etwa 4,27 Mrd. Euro,
  - 95 Prozent des Umsatzes stammt aus Trassenerlösen.\*
  - Zu etwa 60 Prozent stammen die Trassenerlöse aus dem SPNV.
  - **60 Prozent der Trassenerlöse sind damit** überwiegend durch Regionalisierungsmittel und damit staatlich finanziert.\*\*
- Bei den **Stationsentgelten** stammen sogar **rund 85 Prozent** aus dem **SPNV** und damit überwiegend aus Steuermitteln.
- Bei einer staatlichen Finanzierung der Infrastruktur über die Trassenpreise bzw. Stationsentgelte wird eine Rendite eingepreist und somit die Finanzierung sogar teurer.

\*Quelle: Geschäftsbericht DB Netz AG 2010

\*\* Quelle: BAG-SPNV [http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/2010-06-17\\_Positionspapier\\_Finanzierung.pdf](http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/2010-06-17_Positionspapier_Finanzierung.pdf)



## Eigenkapitalerhöhung bei der DB Netz AG würde zu steigenden Trassenpreisen führen



### Finanzierungszusammenhänge

- **Gewinneinbehaltung** (Thesaurierung) bei der DB Netz AG führt zu **steigendem Eigenkapital (EK)**
- Würden Bundeszuschüsse als **Kapitalerhöhungen** gewährt, würde dies ebenfalls zu **steigendem EK** führen
- **Höheres EK** und Abschreibungen auf die mit dem Kapital getätigten Investitionen führen zu **steigenden Kosten bei der DB Netz AG** (Kapitalkosten, Abschreibungen)
- Kosten werden in die Entgelte eingepreist, also **direkt auf die EVU übergewälzt**
- Entgelterhöhungen träfen indirekt auch Bund/Länder (Regionalisierungsmittel)



### Bewertung

- Die Infrastruktur wird nach wie vor, direkt oder indirekt, hauptsächlich durch Mittel aus dem Bundeshaushalt finanziert.
- Das – auch durch die DB AG unterstützte – weitsichtige Ziel einer Entlastung des Bundeshaushalts kann daher nur unzureichend durch die stärkere Verrechnung der Kosten bei den Nutzern erreicht werden.
- Eine Entlastung des Bundeshaushaltes kann allerdings durch eine effiziente Mittelverwendung erreicht werden (politische Entscheidungsfreiheit).
- Daher ist es sinnvoll, die Überlegungen zur Finanzierung des Systems Schiene mit einer effizienzorientierten Form der Regulierung zu *kombinieren*.
- Wird dieses Ziel nicht erreicht, leidet der Wettbewerb und in der Folge auch das Gesamtsystem Eisenbahn.
- Gefahr der Reduzierung der Eigenmittel? Bestandsnetz ist zu erhalten. Reduzierung des Aus- und Neubaus als Szenario glaubhaft?



## Agenda

- Die Notwendigkeit der Entgeltregulierung
- Angemessenheit von Gewinnen
- Finanzierung der Infrastruktur
- Betrachtungen bezgl. KeL
- Anreizregulierung

### Aussagen (DB-Wettbewerbsbericht 2012, 47):

- „Gefahr, dass die Behörde Kostenpositionen willkürlich kürzt - schon allein um die marktseitigen Erwartungen zu bedienen“.
- „Unangemessene und unvorhersehbare Kürzungen“
- „grundgesetzlich verankerte wirtschaftliche Ausrichtung der Infrastrukturunternehmen gefährdet“.
- „überflüssiger bürokratischer Aufwand“
- „Nur, wenn in der Vergangenheit Monopolrenditen“

### Bewertung:

- „Ineffizienzen“? Was sind reale Kosten? Was ist Rendite?  
(Effiziente Kosten + schmale Rendite? - gesetzliche Rendite + hohes Kostenniveau; konzerninterne Vergabe; keine Ausschreibung)
- Glauben oder Wissen (Es fehlt Transparenz)
- Aussage über Monopolrenditen aus Vergangenheit. Was ist mit der Zukunft?
- Absenkung oder Domestizierung des Preisanstiegs in der Zukunft (strukturelle Grenzziehung)
- Jedenfalls: Kein Wegregulieren der Gewinne.
- Keine Willkür! Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.
- Kostenprüfung und Finanzierbarkeit sind gar kein Widerspruch

### Einzelaspekte

- Alle Kostenarten (Gesamteffizienz); aber möglich Ausnahme der Anwendung auf Kosten in Höhe der „LufV-Beträge“
- Ausnahmen für KeL begrenzen
- Effizienzermittlung methodenoffen (vergleichend oder analytisch)
- Referenzzeitraum bis 3 Jahre
- Einblick in Kosten des unregulierten Bereiches
- Kostenausnahmen verwässern und steigern den Verfahrensaufwand
- Die Vorgabe der Datenformate ermöglicht die Vergleichbarkeit
- Ggf Absenkungspfad orientieren an erreichbaren Kosten (Hybridform)



## Anreizregulierung

- Eine Anreizregulierung berücksichtigt Unternehmensinteressen, schafft Rahmenbedingungen für eine verstärkte Nutzung des Verkehrsträgers Schiene und unterstützt so die verkehrspolitische Zielrichtung.
- Unternehmensinteressen werden gewahrt:
  - Planungssicherheit aufgrund mehrjähriger Regulierungsperiode.
  - Über die Zielvorgaben hinaus realisierte Effizienzhebungen verbleiben gewinnwirksam innerhalb des Unternehmens.
  - Gewinnerzielungsinteressen werden in Form eines angemessenen Kapitalkostensatzes auch innerhalb der Anreizregulierung berücksichtigt.





## Anreizregulierung

- Wettbewerbliche Bewertung
  - Verstetigung der Entgeltentwicklung über einen längeren Zeitraum.
  - Eine auf effizienten Kosten basierende Entgeltbemessung erhöht die intermodale Wettbewerbsintensität.
  
- Verkehrspolitische Bewertung
  - Durch die Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs auf der Schiene kann das übergeordnete Ziel eines Mehrverkehrs auf der Schiene realisiert werden.
  - Effizienzhebungen entlasten direkt bzw. indirekt über die Finanzungskreisläufe die öffentlichen Haushalte.



## Anreizregulierung

- Argumentationen gegen eine Anreizregulierung unter Verweis auf die bislang nicht auskömmliche Renditesituation innerhalb der Infrastruktur können nicht überzeugen:
  - Die Höhe der Rendite gibt keinen direkten Hinweis auf mögliche Ineffizienzen.
  - Selbst bei einer derzeitig vollständigen Effizienz bliebe der monopolistische Handlungsspielraum zukünftig bestehen, das Ineffizienzen in die Entgelte eingepreist werden könnten.
- Die Forderung nach einer abgemilderten Form der Anreizregulierung, die die Preisentwicklung an die Inflation abzgl. eines allgemeinen Produktivitätsfortschrittes von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten mit Wettbewerb koppelt, wird von der Bundesnetzagentur kritisch betrachtet, da hierdurch individuelle Ineffizienzlücken vollständig bestehen blieben.



### Anreizregulierung

- Die Befürchtung ausbleibender Investitionen in die Infrastruktur werden seitens der Bundesnetzagentur nicht geteilt:
  - Die Investitionsneigung wird insbesondere von der Angemessenheit des Kapitalkostensatzes bestimmt.
  - Eine Anreizregulierung bietet gerade einer höhere Planungssicherheit für Investitionen.
  - Eine Preisobergrenzenregulierung setzt gegenüber einer Erlösobergrenzenregulierung stärkere Anreize zu Investitionen, da hier Mehrverkehr auch zu höheren Erlösen führt.
- Die seitens der DB AG geäußerten Befürchtungen einer willkürlichen Kürzung von Kostenpositionen werden mit Blick auf die transparenten und in der Regulierungspraxis allgemein akzeptierten Verfahren der Effizienzanalyse zurückgewiesen.



## Anreizregulierung

- Die Forderung nach einer Beschränkung der Effizienzkontrolle auf die operativen Kosten der Betriebsführung erscheint nicht zweckdienlich:
  - Abweichende Kostenstrukturen der Unternehmen werden nicht berücksichtigt.
  - Es werden Anreize zu ggf. gesamtwirtschaftlich nicht optimalen Kostenverlagerungen geschaffen.
  - Die LuFV kann für Bestandsnetzinvestitionen keine Effizienzkontrolle sicherstellen, da erhöhte Kosten in höheren Entgelten abgebildet werden können.



### Fazit

- Die Bundesnetzagentur ist in ihrer Tätigkeit stets darauf bedacht, die Interessen aller Beteiligten zu würdigen und einen Interessenausgleich herbeizuführen.
- Der berechnete Kapitalkostensatz der Bundesnetzagentur reflektiert diesen Ansatz.
- Eine hybride KeL oder eine echte Anreizregulierung stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung der derzeitigen Entgeltregulierung dar:
  - Die unternehmerischen Interessen der Eisenbahninfrastrukturbetreiber erfahren in Form zusätzlich realisierbarer Gewinne eine noch stärkere Gewichtung.
  - Die erhöhte Planungssicherheit ist Grundlage für eine weitergehende Wettbewerbsentwicklung.
  - Ein Rahmen für die Erreichung verkehrspolitischer Ziele wird geschaffen.
  - Ein Beitrag zur Finanzierbarkeit des Systems wird geleistet.



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**