



Bundesnetzagentur

www.bundesnetzagentur.de



Reformschwerpunkte des Regierungsentwurfes zum ERegG/ AEG

Prof. Dr. Karsten Otte
Berlin, den 30. Januar 2013



- **Kundenorientierte Vermehrung und Verbesserung der auf der Schiene angebotenen Leistungen durch**
 - **Stärkung des intramodalen Wettbewerbs**
 - **Stärkung der intermodalen Attraktivität des Verkehrssystems Schiene**



- **Stärkung des intramodalen Wettbewerbs und der intermodalen Attraktivität durch:**
 - **Angleichung** an die **Regulierungsstandards** der anderen Sektoren
 - **Schärfung der Regulierungsbefugnisse** der Bundesnetzagentur
 - Festlegung der Aufgaben der Bundesnetzagentur und des Eisenbahn-Bundesamtes in jeweils eigenen Gesetzen
 - vorherige **Regelungen** aus AEG und EIBV bleiben bestehen, werden jedoch **konkretisiert und zusammengefasst**
 - **optimierte Zuständigkeiten** für bestehende Aufgaben
 - **schlanke** und **schnellere Verfahren**



Vergleichbarkeit mit anderen Sektoren ist gegeben, die Standards können übernommen werden

- **intermodaler Wettbewerb** auch im Telekommunikationssektor
 - intramodaler Wettbewerb auf dem Netz der Deutschen Telekom AG
 - intermodaler Wettbewerb auf Basis alternativer Infrastrukturen (TV-Kabelnetze, Mobilfunk, LTE)
- **gleichartige Voraussetzungen** im Energie- und Eisenbahnsektor
 - **Vielzahl von Infrastrukturbetreibern:** vier Übertragungsnetzbetreiber, rund 880 Betreiber von Verteilernetzen
 - **Vergleichbarkeit** trotz vermeintlich weniger profitabler Situation im Eisenbahninfrastruktursektor (keine Verringerung des Diskriminierungspotenzials eines Netzbetreibers; keine Setzung anderweitiger Effizienzreize durch öffentliche Zuwendungen)



- **Neue und veränderte Regulierungsbefugnisse**
 - Entgeltgenehmigung
 - Anreizregulierung
 - Marktbeobachtung
 - Zugang zu Serviceeinrichtungen
 - Überwachung der Schienengüterverkehrs-Korridore
 - Festlegungsverfahren
 - Missbrauchsaufsicht Bahnstromlieferung und Vertrieb von Fahrkarten

- **Neue Zuständigkeiten für bereits bestehende Aufgaben**
 - Entflechtung

- **Neuerungen bei Verwaltungs- und Gerichtsverfahren**
 - Entscheidungen durch Beschlusskammern
 - Verkürzter Instanzenzug



Zweck der Anreizregulierung

- Schaffung von **Anreizen zur Effizienzsteigerung**, die es sonst im Eisenbahnsektor nicht gäbe
- Das unterstellte elementare **Eigeninteresse der Unternehmen** zu wettbewerblichem Verhalten ist **nicht ausreichend gegeben**, weil:
 - derzeit kein ausreichender wettbewerblicher Mechanismus, der durch steigenden Preisdruck effizientes Handeln der EIU verlangt
 - Kostensteigerungen können in bestimmtem Umfang direkt in die Entgelte eingepreist werden; Nachfragereaktionen, die eine erhöhte Effizienz anreizen, entstehen nicht auf breiter Front
 - Kostenreduzierungen führen direkt zu niedrigeren Entgelten
- Anreizregulierung **simuliert** den **Wettbewerbsdruck** und erlaubt als zusätzlichem Anreiz die **Erwirtschaftung erhöhter Renditen**
- keine Nachteile für bereits effizient arbeitende EIU



Vorteile der Anreizregulierung

- **Maximale Freiheit der Unternehmen zur Kosteneinsparung**
 - jedes Unternehmen entscheidet selbst, an welchen Punkten es zur Effizienzeinhaltung die Kosten senken möchte; **Selbstbestimmungsrecht** bleibt erhalten
 - BNetzA betrachtet nur Gesamtkostenblock und legt Obergrenzen fest; konkrete Einsparungen und Senkungsverpflichtungen für einzelne Positionen werden nicht festgelegt; kein Eingriff in Tarifautonomie durch VA (Art. 9 Abs. 3 GG)
- **Langfristig angelegte und schlanke Regulierungsform**
 - **Planungssicherheit** durch mehrjährige Regulierungsperioden
 - keine Detailregulierung, da keine Vorgabe detaillierter Kostenstrukturen
 - durch Übertreffen regulatorischer Kosteneinsparungsziele oder durch Mengensteigerungen Möglichkeit für Unternehmen, ihre **Gewinne über die regulatorische Vorgabe hinaus** zu steigern
 - Potenzial, den **Aufwand** kleinerer und mittlerer Unternehmen durch Vereinfachungen und Ausnahmen vom Regelverfahren deutlich zu **verringern (Schwellenwerte!)**
- **Anreizregulierung schafft „Luft“ für mehr Investitionen**
 - effizient wirtschaftende EIU haben einen geringeren Finanzierungsbedarf u.a. durch die öffentliche Hand, welche dann einen **größeren Spielraum für Investitionen** in die Infrastruktur hat
 - die **Verstetigung der Trassenpreise nutzt** auch dem **Steuerzahler**: ca. 67% aller Infrastrukturentgelte stammen aus dem SPNV und werden aus Regionalisierungsmitteln finanziert. Der Steuerzahler darf nicht nur in Bezug auf die direkte Finanzierung aus Baukostenzuschüssen / Darlehen gesehen werden.



Geeignetheit der Anreizregulierung

- **etablierte und effiziente** Möglichkeit, angemessene Kostenstrukturen auf einem Monopolmarkt zu erreichen
- langjährig und sektorübergreifend **erprobt**, z.B.
 - in den USA: Einführung innerhalb des Telekommunikationssektors in 40 Bundesstaaten von 1990 bis 2002
 - im Wassersektor in Großbritannien und Australien
- Energieregulierung in Deutschland zeigt die Erfolge einer Anreizregulierung
- Energieregulierung in GB und D:
 - **Effizienzen** wurden **gehoben**, die Anreizregulierung war erfolgreich, gleichzeitig wird der Ansatz um eine innovations- und outputorientierte Regulierungssystematik erweitert, um den aufgetretenen Defiziten entgegenzuwirken
 - Wesentliche Elemente: ein **angemessener Kapitalkostensatz** sowie eine **flankierende Qualitätsregulierung**
- im Eisenbahnsektor in Großbritannien: **zunehmendes Effizienzniveau** von Network Rail seit der Einführung
- **Die Anreizregulierung garantiert nicht sinkende Entgelte. Jedoch werden durch die Effizienzkontrolle nur Ausgaben in Höhe der effizienten Kosten gedeckt. Sie verstetigt die Entgelte und erhöht die Transparenz.**



Vollständige Anwendung des ermittelten Effizienzpotentials auf die durch Nutzungsentgelte getragenen Kosten des Unternehmens

- Ermittlung der Gesamtkosten und des Effizienzpotentials
- Ermittlung der Effizienz über eine Betrachtung der Gesamtkosten des Unternehmens
- Abzug des ermittelten Effizienzpotentials sowie künftiger Zuwendungen von den Gesamtkosten. Dadurch erfolgt Berücksichtigung der im Rahmen der künftigen LuFV hinterlegten Änderung.

Formel:

*(aktuelle Gesamtkosten * Effizienzvorgabe) – künftige LuFV-Mittel = erlaubte Entgelte*

- Sinken die Zuschüsse (bspw. aufgrund der Degressionswirkung in der LuFV), so steigen die erlaubten Entgelte entsprechend und anders herum
- Daher kann sich kein Anreiz zur Kostenreduktion allein aus der LuFV ergeben. Die Effizienzvorgabe der LuFV determiniert nur den staatlichen Anteil an den Effizienzpotentials der EIU
- **Für das Unternehmen relevant ist im Ergebnis nur die Effizienzvorgabe der Anreizregulierung**

Es liegt somit keine Doppelregulierung vor!



- **Grundfall:**

EIU benötigt für die Leistungserbringung 200 Geldeinheiten (GE). EIU werden aus staatlichen Mitteln 100 GE zur Verfügung gestellt.

In diesem Fall benötigt EIU 200 GE (Kosten) abzüglich 100 GE (Zuwendungen), mithin 100 GE aus Trassenentgelten.

- **Fall 2, reine Effizienzregulierung:**

Es wird für den Grundfall mit Hilfe objektivierender Maßstäbe festgestellt, dass EIU ein Effizienzpotenzial von 5 % hat. Statt 200 GE wären nur 190 GE erforderlich.

Da sich die Trassenentgelte weiterhin aus der Subtraktion von Kosten und Zuwendungen ergeben, ergibt sich folgendes Bild: 190 GE (effiziente) Kosten abzüglich 100 GE Zuwendungen führen zu 90 GE erlaubten Trassenentgelten.

In diesem Fall werden alle Effizienzsteigerungen zu Gunsten einer Absenkung der Trassenentgelte verwendet.

- **Fall 3, kombinierte Effizienzbetrachtung in LuFV und Regulierung:**

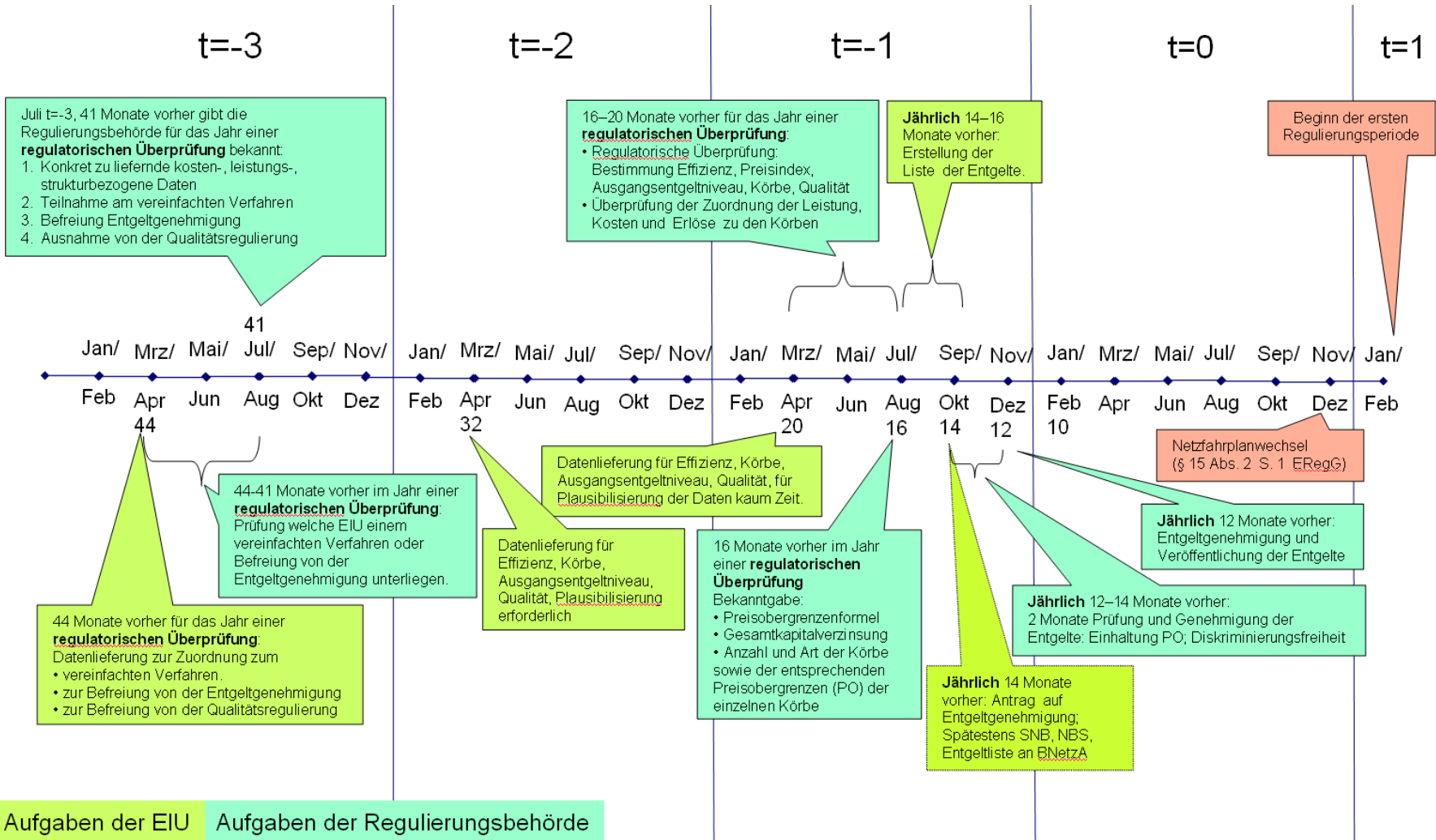
Im Fall 2 wird (wie in der LuFV durch die reale Degression) geregelt, dass die staatlichen Zuwendungen um 2 GE (also um 2 %) auf 98 GE sinken.

Es ergibt sich: 190 GE (effiziente) Kosten abzüglich 98 GE Zuwendungen führen zu erlaubten Trassenentgelten in Höhe von 92 GE.

Das Effizienzpotenzial von 10 GE wird also zu 2 GE zur Absenkung der staatlichen Zuwendungen und zu 8 EUR zur Absenkung der Trassenentgelte verwendet.



Aufgrund des erforderlichen zeitlichen Vorlaufs sollte die gesetzliche Grundlage für eine Anreizregulierung so schnell wie möglich geschaffen werden.





Bereits heute im Unternehmen existent:

Nach § 242 HGB ohnehin Pflicht zur Aufstellung eines

Jahresabschlusses (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung)

kapitalmarktorientierte Kapitalgesellschaften: nach § 264 HGB noch

eine **Kapitalflussrechnung** und ein **Eigenkapitalspiegel**

Internes Rechnungswesen: **Kosten- und Leistungsrechnung**

(KLR)

Was regulatorische Kostenkontrolle schon heute erfordert:

Kein gesondertes Kostenrechnungssystem für die Abbildung des betrieblichen Leistungsprozesses.

Nur Aufbereitung der unternehmenseigenen Daten in einer von der BNetzA vorgegebenen Systematik

und einheitliche, systematisierte Weitergabe von Informationen



Zulässigkeit der Marktbeobachtung auch außerhalb konkreter Prüfungen

- Zweck: Bestimmung des Wettbewerbsumfeldes und des Handlungsbedarfes für die Regulierung
- Jedoch: Einschränkung auf vorliegende Informationen und Daten
- Da BNetzA nicht genau weiß, *welche* Daten vorliegen, kann die Durchsetzung der Kompetenz aufwendig sein.
- Wenn Unternehmen unterschiedliche Daten vorhalten, ist die Vergleichbarkeit von Informationen nicht gewährleistet.

Einfordern aller *benötigten* Daten muss zulässig sein!

Keine derartigen Einschränkungen in den Gesetzen der übrigen regulierten Netzwirtschaften.



Klarere Ausgestaltung der Regelungen

- Serviceeinrichtungen sind Infrastruktur: § 3 Abs. 3 Nr. 1 ERegG-E
- Präzisierung des Umfangs der **Informationspflichten der Betreiber** von Serviceeinrichtungen: z.B. in §§ 6 Abs. 3 und 17 Abs. 2 ERegG-E
- Angleichung der **Mindestinhalte von NBS** an SNB: u.a. in §§ 17 Abs. 2 und 18 Abs. 6 S. 3 ERegG-E (Regelungsgegenstände; Zugangsanträge)
- **Festlegungsbefugnisse**: z.B. in § 58 S. 4 ERegG-E (Ausgestaltung von Mitteilungen der EIU; betrifft alle EIU)
- **Vertrieb** von Fahrscheinen: § 6 Abs. 4 ERegG-E (Vertriebstechnik; Räume)
- Zugang zu **Werksbahnen**: § 9 ERegG-E
- Zugangsanspruch für **Rangierdienstleistungen**: § 5 ERegG-E
- Marktprüfung bei **Wartungseinrichtungen**: § 57 ERegG-E



Zugang zu Werksbahnen

- Neukonzeption aufgrund der relativen Unbestimmtheit der bisherigen Gesetzesfassung
- **Stärkung des Bestimmungsrechtes** des Betreibers:
 - Durchführung der Transportleistung durch Betreiber oder durch beauftragtes EVU
 - Öffnung für den Markt
 - Möglichkeit der Teilöffnung
- Fremdfirmen auf Werksgelände schaden diesem Werksbahnstatus nicht
- **Entlastung** von den meisten **Anforderungen des Eisenbahnrechts**
 - Einschränkung des allgemeinen Zugangsrechts, wenn Durchführung des Verkehrs nur für den eigenen Bedarf bzw. den Bedarf angeschlossener Werksbahnen und Unternehmen und wenn kein Bedarf Dritter besteht
 - bei freiwilliger Öffnung der Infrastruktur, um sie Dritten zur Verfügung zu stellen und damit Gewinn zu erzielen, entfällt diese Besonderheit
 - Daher keine Vermarktung von Restkapazitäten in Werkstätten ohne Verlust des Werksbahnstatus
 - ABER: Allgemeine Ausnahmeregelung im ERegG (De-minimis-Klausel) für besondere Konstellationen



Zugangsanspruch für Rangierdienstleistungen

- **Diskriminierungsfreie Erbringung von Rangierdienstleistungen**, wenn diese in der Serviceeinrichtung nicht nur vorübergehend erbracht werden
- Sonderfall: Ausweitung der Regulierung auf EVU und Wagenhalter
- Begründung:
 - Rangierdienstleistung sind eine wesentliche Leistung zur Realisierung von Verkehrskonzepten; **diskriminierungsfreier Zugang** zu ihnen soll gewährleistet werden
 - Verpflichtung des Betreiber des Rangierbahnhofs zur **diskriminierungs- und missbrauchsfreien Erbringung** von Rangierdienstleistungen bei Klassifizierung als Zusatzleistungen
 - Verpflichtung der EVU oder Wagenhalter, wenn diese die Rangierleistungen auf dem Rangierbahnhof ausführen
- Unklar: Wie wird der Vorrang des eigenen Bedarfs geregelt?



Marktprüfung bei Wartungseinrichtungen

- Marktprüfung ist **Grundlage** der möglichen **Befreiung von eisenbahnregulierungsrechtlichen Verpflichtungen** (Opt-out-Modell)
- Befreiung wird erteilt, wenn Verhältnisse funktionierendem und tragfähigem Wettbewerb entsprechen
- Im Entwurf: Einmalige Prüfung zu bestimmter Zeit ohne spätere Änderungsmöglichkeit; keine Berücksichtigung nachfolgender Marktentwicklungen
- **Möglichkeit zur Wiederholung der Marktprüfung** muss bestehen

Geeignetes Mittel: jederzeitige Prüfungsmöglichkeit der BNetzA bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte



Missbrauchsaufsicht bei Bahnstromlieferungen und dem Vertrieb von Fahrkarten durch Dritte

- Vorleistungsmärkte mit hoher Bedeutung für die Entstehung von Wettbewerb auf dem Eisenbahnmarkt
- Bedingungen in diesen Bereichen bestimmen entscheidend über die Wirtschaftlichkeit von Eisenbahnverkehrsleistungen
- zZ Vormachtsstellung von Unternehmen der Deutschen Bahn AG
- Vorgabe der Regulierungsbedürftigkeit im Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode

**Wirksames Instrument zur Missbrauchsbekämpfung.
Befugnisse der Regulierungsbehörde nicht nur gegenüber den EIU**



Bahnstrom

- hohes Diskriminierungspotential z.B. bei Rabattstaffeln (Mengen-, Auslastungs- und Laufzeitrabatte)
- bestimmte Rabatte können aufgrund der festgelegten Parameter nur von Unternehmen der DB AG erreicht werden
- teilweise sind selbst alle Wettbewerber zusammen nicht in der Lage die genannten Höchst Rabatte zu erreichen
- ungleiche Vergütung von Fahrstrom und zurückgespeistem Bremsstrom

Vertrieb von Fahrkarten

- wechselseitige Koppelung von Vertriebsverträgen und Tarifkooperationen
- erzwungene Kooperationen und fehlende Möglichkeit zu Verhandlungen über marktgerechte Preise für Vertriebsleistungen
- fehlende Öffnung des Vertriebssystems für andere Tarife
- intransparente Erlösaufteilung
- ungleiche Aufteilung von Vertriebsprovisionen
- lange Vorlaufzeiten bei Kooperationsverträgen, in dieser nur geringe Abschlagszahlungen
- fehlender Zugang zu Verkaufsräumen



Festlegungsverfahren („Standardisierte Angebote“)

- dient der **Vereinheitlichung von Marktzugangsbedingungen** oder der **Beseitigung von Zugangshemmnissen**
- Verfahrensvorschrift in § 7 ERegG-E:
 - Vorschlagsrecht der Betroffenen und Prüfungsrecht der BNetzA oder
 - Vorschlagsrecht der BNetzA und Stellungnahmemöglichkeit der Betroffenen
 - BNetzA fällt Festlegungsentscheidung und veröffentlicht diese
- Möglichkeit zu **nachträglichen Änderungen** durch die Bundesnetzagentur im Rahmen der Sicherstellung des Wettbewerbs und der Wahrung sonstiger Gesetzesziele



Festlegungsbefugnisse

- ermöglichen die Festlegung **einheitlicher und widerspruchsfreier Regelungen** für EIU
- Geltung ggü. mehreren Unternehmen (entspr. EnWG) und nicht nur ggü. dem Marktführer („standardisierte Angebote“ im TKG)
- Beispiel in § 58 S.4 ERegG-E: Festlegungsbefugnisse hinsichtlich der Mitteilungen der EIU an die BNetzA
 - Beseitigung von z.B. Verspätungen bei der Prüfung beabsichtigter Zugangsablehnungen durch unvollständige oder uneinheitliche Unterlagen
 - Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens zur Prüfung der SNB und NBS



Entflechtungsaufsicht durch die BNetzA

- bisher Aufgabe des Eisenbahn-Bundesamtes und der Landesaufsichtsbehörden
- Diskriminierungspotential bei Verflechtung von Infrastruktur und zugangsberechtigten Unternehmen hat stark **wettbewerblichen Bezug** mit nur mittelbarem Bezug zu Eisenbahnaufsicht und -genehmigung

Verortung der Überwachungsbefugnisse bei der Bundesnetzagentur ist richtig und entspricht den europäischen Vorgaben.

- Vorschriften sind auch nach Entwurf in den §§ 8 bis 9a AEG zu finden, obwohl das AEG nur noch Vorschriften für das EBA enthalten soll
- Folge: Unklarheit, ob sich Verweise auf Befugnisse des EBA im AEG oder auf die Befugnisse der BNetzA im ERegG-E beziehen
- Außerdem: Fortgeltung der Befreiungsmöglichkeiten durch Genehmigungsbehörden EBA und Landesbehörden in § 9 Ie und 9a V

Übernahme der §§ 8 bis 9a AEG ins ERegG-E ist notwendig.



Entscheidungen durch Beschlusskammern

- Einführung des Beschlusskammerverfahrens in allen Zugangs- und Entgeltfragen
- gerichtsähnliches **Verfahren**
- große **Transparenz** im Verwaltungsverfahren durch die öffentliche Anhörung aller Beteiligten
- **Entbürokratisierung** durch wegfallendes Widerspruchsverfahren



Verkürzter Instanzenzug

- Vornahme der Verschlankung des Gerichtsverfahrens aufgrund Einführung des justizförmigen Beschlusskammerverfahrens
- gerichtliche Berufungs- und Beschwerdeinstanz entfällt
- nur noch zwei Instanzen
- Folge:
Schnellere Rechtssicherheit für alle Marktbeteiligten

**Wahl der Instanzen ist dem Standard aus dem Telekommunikationsbereich anzupassen:
VG und BVerwG**



Keine Kollision mit RL 2012/34/EU („Recast“)

- Inhalte sind konsistent
- RL enthält für Deutschland vor allem formelle, jedoch kaum materielle Änderungen, da materielle Inhalte in Deutschland bereits umgesetzt sind
- keine Beschädigung des Harmonisierungsprozesses

Warten auf (weitere) europäische Gesetzgebung oder Umsetzung des Recast nicht zielgerecht

- Re Recast: nur marginale Anpassungen im deutschen Recht erforderlich
- Re 4. EBP: thematische Überfrachtung eines späteren deutschen Gesetzentwurfes
- Zuwarten verzögert Rechtsetzungsprozess und Einsatz effektiver und rechtssicherer Regulierung (Bsp.: Entgelte!)



Rückkehr zur Behördenbahn und zuviel Kontrolle der Bundesnetzagentur?

- **Förderung des Wettbewerbs** auf der Schiene: Beschränkung der unternehmerischen Freiheit nicht angreifbarer Monopolisten, so dass die Nutzer der Eisenbahninfrastruktur **Bedingungen** vorfinden, **wie** sie sich **in einem Wettbewerbsmarkt** bilden würden
- gemäß Art. 14 Abs. 1 GG **zulässige Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten**; kein Entzug des Eigentumsrechtes der Infrastruktureigentümer
- Bundesnetzagentur ist auch bisher ein **zuverlässiger Regulierer**: die wichtigsten Regulierungsentscheidungen wurden vollumfänglich bestätigt



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Karsten Otte
Abteilungsleiter Abteilung 7 - Eisenbahnregulierung