

Stellungnahme der BAG-SPNV zum Entwurf des ERegG 2016

25.04.2016

Mit dem neuen **Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG)** sollte die EU-Richtlinie 2012/34 zur Schaffung eines einheitlichen Europäischen Eisenbahnraums bis Mitte 2015 in deutsches Recht überführt werden. Bis heute liegt jedoch nur ein Entwurf für das neue ERegG vor.

Zentrale Regulierungsziele der Bundesregierung sind dabei unter anderem, einen wirksamen Wettbewerb in den Eisenbahnmärkten sicherzustellen und zu fördern sowie den Anteil des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen/Modal Split zu steigern.

Vor diesem Hintergrund nimmt die BAG-SPNV Stellung zum aktuellen Entwurf vom 15.01.2016 des ERegG.

Zugangsregulierung (u.a. § 1 Absatz 12)

Der aktuelle Entwurf des ERegG berücksichtigt nicht, dass heutzutage zahlreiche SPNV-Aufgabenträger mittlerweile selbst das Erlösrisiko tragen (sog. Bruttoverträge) und die Vertriebspflichten der EVU aus den Verkehrsverträgen herausgelöst haben. Durch die Beauftragung von externen Vertriebsdienstleistern können so über verschiedene Teilnetze Synergien erzielt werden und die SPNV-Aufgabenträger besser auf Einnahmeentwicklungen in SPNV-Netzen Einfluss nehmen.

Daher muss das künftige ERegG diese Marktentwicklungen berücksichtigen und bestehende Zugangshindernisse beseitigen. Hierzu sind insbesondere

- in § 1 Absatz 12 ERegG-E, auch Vertriebsdienstleister als Zugangsberechtigte zu benennen, damit sie ihre Rechte direkt geltend machen können,
- in § 43 Absatz 1 ERegG-E, auch Rechte des Zugangsberechtigten an Kapazitäten so zu gestalten, dass diese z.B. an Vertriebsdienstleister übertragen werden können.

Anreizregulierung (§ 25)

Die vorgesehene Einführung einer Anreizregulierung mit verbundener Genehmigungspflicht für Infrastrukturnutzungsentgelte wird grundsätzlich positiv bewertet, da hierdurch bereits im Vorfeld eine Prüfung der Angemessenheit von Preiserhöhungen stattfinden würde. Voraussetzung für eine umfassende Preisprüfung wäre allerdings, dass die Genehmigungsbehörde (BNetzA) alle Kostenbestandteile einer Anreizregulierung unterwerfen könnte. Nach aktuellem Entwurfsstand ist dies jedoch nicht der Fall, da die gesamten in der LuFV II geregelten Sachverhalte nicht Bestandteil der Anreizregulierung werden sollen. Somit dürfte ein wesentlicher Teil der Kosten nicht durch die Regulierungsbehörde geprüft werden.

Darüber hinaus wurde in einem durch die Regulierungsbehörde in Auftrag gegebenen Gutachten den EIU der DB eine Rendite von bis zu 6,2 % als angemessen zugestanden. Dies bedeutet, dass DB Netz auch im Falle einer Anreizregulierung eventuelle Mindereinnahmen zunächst durch eine Anhebung der Renditeerwartungen ausgleichen kann, ohne dass die Regulierungsbehörde den daraus resultierenden Preisen letztendlich widersprechen könnte.

Bei der Komplexität der Preisprüfung ist es zwingend notwendig, dass die Genehmigungsbehörde im Vorfeld der jeweiligen Fünf-Jahresperioden ausreichend Zeit zur Prüfung erhält. Dies ist insbesondere bei der erstmaligen Einführung der Preisprüfung besonders notwendig, da auf dieser Grundlage die künftigen Preispfade der jeweils folgenden fünf Jahre basieren. Die Frist für eine Genehmigungsfiktion bereits nach zwei Monaten ist hierbei deutlich zu kurz.

Vollkostenansatz (§ 31)

Mit dem vom Bund ausdrücklich gewollten Vollkosten-Ansatz wird das umweltpolitische Ziel „Mehrverkehr auf die Schiene“ zu bringen, nicht erreicht. Eine „Markttragfähigkeit“, die als Grundlage für die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Marktsegmente notwendig wäre, liegt zumindest im Segment „SPNV“ wegen der Aufgabe der Daseinsvorsorge nicht vor. Es ist darüber hinaus zweifelhaft, ob die anderen Segmente (Fernverkehr und Güterverkehr) ihrerseits objektiv in der Lage sind, Mehrkosten gemäß dem propagierten Vollkostenansatz zu tragen.

Nur deutlich sinkende Nutzungsgebühren für Trassen bewirken eine nachhaltige Nachfragesteigerung. Zumindest für den SPNV kann eine solche Senkung der Nutzungsgebühren kostenneutral umgesetzt werden. Hierzu müsste nur der Teil der Regionalisierungsmittel, der heute für die Trassenentgelte verwendet wird, auf die dann zu entrichtenden Entgelte auf Basis der Grenzkosten reduziert werden. Der verbleibende Betrag könnte vom Bund direkt an DB Netz gezahlt werden. Auf diesem Weg wäre auch die Behandlung von Mehrverkehren im SPNV einfach zu bewerkstelligen, da dann nur die tatsächlich für die jeweiligen Fahrten anfallenden Grenzkosten zu bezahlen wären. Bei der Einführung eines Grenzkostenansatzes wären aber auf jeden Fall noch Mechanismen zu entwickeln, die eine „Rosinenpickerei“ bei eigenwirtschaftlichen Nahverkehren verhindert. Durch abgesenkte Trassenentgelte wäre nämlich nicht auszuschließen, dass einzelne Relationen oder zumindest Fahrten zu bestimmten Tageszeiten eigenwirtschaftlich zu erbringen wären, während für die restlichen Fahrten (insbesondere in Randlagen) erhebliche Unterdeckungen durch die Aufgabenträger auszugleichen wären.

Überlastete Schienenwege (§ 35 Absatz 1)

In der jetzigen Ausgestaltung des Entwurfs würde ein Netzbetreiber zwar Mehreinnahmen generieren können, wenn er Schienenwege als überlastet deklariert. Auf der anderen Seite ist kein Anreiz gesetzt, diese Überlastung auch zu beseitigen. Es muss sichergestellt werden, dass Aufschläge nur für solche Verkehre erhoben werden dürfen, die gleichwertige Ausweichstrecken befahren können. Dazu darf dieser Aufschlag einen (überschaubaren) Anteil an den jeweiligen Basis-Entgelthöhen nicht überschreiten (maximal 10% des Basisentgeltes).

Begrenzung der Fortschreibung der Entgelte für Trassen und Stationen (§ 37)

Im Zuge des sog. „Flüchtlingsgipfels“ wurde am 24.09.2015 beschlossen:

„Die Regionalisierungsmittel werden in 2016 auf 8 Mrd. EUR erhöht und in den Folgejahren jährlich mit einer Rate von 1,8 Prozent dynamisiert. Bund und Länder vereinbaren, die Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ungekürzt über 2019 hinaus fortzuführen. Die Regionalisierungsmittel werden entsprechend des Vorschlages der Länder zeitlich verlängert und nach ihrem Vorschlag (Kieler Schlüssel) auf die Länder verteilt. Bund und Länder werden die Dynamik des Anstiegs der Trassenpreise begrenzen.“

Im Nachgang wurde verdeutlicht, dass die Begrenzung der Dynamik des Anstiegs auch für Stationsentgelte gilt und sich die Laufzeit bis 2031 erstreckt.

Die vorgenannte vereinbarte Begrenzung der Fortschreibung der Entgelte für Trassen und Stationen wurde nicht im Rahmen der Einigung im Vermittlungsausschuss festgehalten, sondern in einer Protokollerklärung der Bundesregierung:

„Die Bundesregierung verpflichtet sich, im Rahmen des in Vorbereitung befindlichen Gesetzentwurfs zur Eisenbahnregulierung sicherzustellen, dass das Volumen der jährlichen länderspezifischen Steigerung der Infrastrukturentgelte den Anstieg nach § 5 Absatz 3 RegG nicht übersteigt.“

Die aktuelle Formulierung der Bundesregierung im Entwurf des ERegG ist jedoch nicht geeignet, eine tatsächliche Begrenzung des Infrastrukturkostenrisikos zu erzielen. Die oben wiedergegebenen Zusagen der Protokollerklärung werden im Entwurf des ERegG völlig unzureichend umgesetzt:

„§ 37 Ausgestaltung der Trassenentgelte für Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags

Stehen den Ländern für die jeweilige Fahrplanperiode vom Bund Mittel für den Schienenpersonennahverkehr zur Verfügung, so hat ein Betreiber der Schienenwege bei Personenverkehrsdiensten im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags die Höhe der Entgelte je Land festzulegen. Bei der Bestimmung der Entgelte soll er dabei die Höhe der je Land für die jeweilige Fahrplanperiode zur Verfügung stehenden Mittel berücksichtigen.“

Mit dieser Formulierung erfolgt keine gesicherte Begrenzung der Preisentwicklung im Infrastrukturbereich. Zudem ist es erstaunlich, dass eine Formulierung verwendet wird, die aus einer Fassung des Entwurfs des ERegG stammt, die vor der Einigung im Vermittlungsausschuss bzw. der Protokollerklärung entstanden ist. Da nicht von „Steigerungen“ die Rede ist, könnte im Extremfall sogar argumentiert werden, dass nach Maßgabe des ERegG der Infrastrukturbetreiber alle zur Verfügung stehenden Mittel (also beispielsweise Regionalisierungsmittel und Fahrgelderlöse) eines Landes zur Festsetzung der Infrastrukturnutzungsentgelte „berücksichtigen“ – also für sich beanspruchen – kann. Es ist festzuhalten, dass im Jahr 2014 der Anteil der Infrastrukturentgelte in Relation zu den Regionalisierungsmitteln bereits 50% betrug, ohne dass die Länder und Bestellerorganisationen Einfluss auf die Höhe dieser Entgelte gehabt hätten.

Es ist notwendig, die Höhe der Trassen- bzw. Stationsentgelte eines Basisjahres je Land als Ausgangswert zu fixieren. Die Dynamisierung für die Folgejahre darf sich ausschließlich auf die Höhe der Vorjahresentgelte beziehen und muss auf die Steigerungsraten der Regionalisierungsmittel eines Landes (unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Kieler Schlüssels) begrenzt werden.

Nur unter dieser Voraussetzung kann die Protokollerklärung des Bundes auch wirklich die Bindungswirkung entfalten, die im Rahmen der Arbeit des Vermittlungsausschusses gefordert und vereinbart wurde und eine weiterhin schleichende Entwertung der Regionalisierungsmittel verhindern.

In diesem Zusammenhang wird auf den Beschluss des Bundesrats vom 18.03.2016 zur Neufassung des § 37 E-ERegG (BR-Drucksache 22/2/16) verwiesen, den die BAG-SPNV ausdrücklich begrüßt.

Billigkeitskontrolle (§ 45, Absatz 2)

Solange keine vollständige Anreizregulierung durch eine fachlich und personell angemessen ausgestattete Regulierungsbehörde stattfindet, ist von einem Entfall der Billigkeitskontrolle nach §315 BGB dringend abzusehen.

Die Billigkeitskontrolle stellt insbesondere gegenüber integrierten Konzernen ein wichtiges Instrument dar, um eventuellen Marktmissbrauch zu verhindern und Transparenz zu gewährleisten. Daher ist der Erhalt der Billigkeitskontrolle von großer Bedeutung für die Akteure des SPNV.

Vorrang des Takt-Verkehrs (§§ 52, 53 und 55)

Die erneute Aufnahme des völlig unbestimmten Begriffs „ins Netz eingebundene Verkehre“ führt zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung von durchgängigen Taktverkehren, da im Prinzip jeder Zugverkehr „ins Netz eingebunden“ ist und somit eine Gleichstellung mit Taktverkehren erreichen kann. In Verbindung mit § 55 (Überlastung) würden (oft nicht so langlaufende) SPNV-Verkehre gegenüber „ins Netz eingebundener“ Verkehre regelmäßig das Nachsehen bei der Zuteilung von Trassen haben, wodurch durchgängige Taktverkehre im SPNV nachhaltig gefährdet wären. Es gilt, den vertakteten Personenverkehr bei der Zuweisung von Trassen gemäß seiner besonderen verkehrlichen Bedeutung zu berücksichtigen¹. Weiterhin muss das verantwortliche EIU auch die Rangierfahrten von und zu Service-Einrichtungen berücksichtigen, welche für die Inanspruchnahme der Schienenwegkapazität benötigt werden, damit es nicht zu betrieblichen Störungen kommt, so beispielsweise beim Sylt-Verkehr.

¹ Als mögliche Definition für „Vertaktung“ wird von der BAG-SPNV vorgeschlagen: Vertakteter Verkehr ist ein Eisenbahnverkehrsdienst, der grundsätzlich auf demselben Weg am selben Tag mindestens zwölfmal und höchstens in einstündigem Abstand (Einstudentakt) bzw. mindestens sechsmal und höchstens in zweistündigem Abstand (Zweistudentakt) grundsätzlich zur gleichen Minute durchgeführt wird. Vertaktete Verkehre müssen an mindestens 5 Tagen in der Woche in mindestens 26 Wochen im Jahr verkehren. Die Vertaktung eines Zuges für einen Abschnitt liegt dann vor, wenn seine Trasse auf ihrem Laufweg in Deutschland zwischen zwei Halten die oben genannten Bedingungen erfüllt.

Um eine ausreichende Bedienung im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr sicherzustellen (Daseinsvorsorge), sind dem SPNV-Aufgabenträger im Konfliktfall vorrangig Trassen zuzuweisen, falls dieser sie selbst beantragt hat und überwiegende Interessen des Schienenpersonenfernverkehrs und -güterverkehrs nicht entgegenstehen.

Verzinsung des Fremdkapitals (Anlage 4, Nummer 5.2.1)

Im Rahmen der geplanten Beschränkung der Verzinsung des eingesetzten Kapitals wäre eine Begrenzung der Fremdkapitalzinsen auf den tatsächlichen Fremdkapitalzinssatz sachgerecht, wobei die Eigenkapitalverzinsung geringer als die Fremdkapitalverzinsung sein sollte. Die derzeit angedachte und durch die BNetzA vorzunehmende kalkulatorische Fremdkapitalverzinsung wird dagegen als nicht sachgerecht angesehen.

Definition zugesicherter Qualitäten von Schienenwegen und Stationen

Derzeit werden die Qualitäten, die die Eisenbahnverkehrsunternehmen durch die Entrichtung von Entgelten an DB Netz (Schienenwege) sowie an DB Station & Service (Stationen) erwarten dürfen, nicht bzw. nicht ausreichend definiert. Hier sind im ERegG geeignete Kriterien/Standards zu benennen (z.B. X% Verfügbarkeit von Fahrtreppen) oder ein Kriterienkatalog im Nachgang zu erarbeiten. Grundlage für diese Forderung ist der Rechtsgrundsatz, dass alle für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur relevanten Angaben vorliegen müssen. Aus Sicht der BAG-SPNV erfüllt die LuFV II diese Vorgaben nicht.

Fazit

Der vorliegende Entwurf des ERegG zeigt einige gute Ansätze, deren Auswirkungen jedoch häufig nicht vollständig durchgeprüft wirken. Die Umsetzung der Einigung im Vermittlungsausschuss sowie der Protokollerklärung des Bundes kann nicht durch den derzeit vorliegenden § 37 sachgerecht erfolgen. Hier ist eine erhebliche Korrektur notwendig.

Dreh- und Angelpunkt bleibt die bisherige Prämisse des Bundes, den Vollkostenansatz weiter zu verfolgen, da durch die fehlenden Markttragfähigkeiten der jeweiligen Marktsegmente eine Einigung, die allen Marktteilnehmern gerecht wird, sehr schwierig erscheint.

Die BAG-SPNV fordert daher, den Grenzkostenansatz für die Zukunft auch außerhalb des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens vertieft zu prüfen. Nur mit diesem kann das Ziel, Mehrverkehr auf die Schiene zu bringen, erreicht werden.