



Verkehrsökonomik und –politik

Schieneinfrastruktur II

Staatliche Finanzierung der Schienewegekosten – Auswirkungen auf Regulierung und Marktwirtschaft?

Axel Zentner

Berlin, 30. Juni 2017



I. Funktion des Bundesrechnungshofes

- Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.
- Er berät auf Grund von Prüfungserfahrungen den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien.
- Funktion und Arbeitsweise sind auf der Website des Bundesrechnungshofes in einem kurzen Film anschaulich erläutert:

www.bundesrechnungshof.de/de/bundesrechnungshof/erklaer-film-zum-bundesrechnungshof



Verkehrsökonomik und –politik

Schieneninfrastruktur II

II.

Zuwendungen des Bundes zur Finanzierung der Schienenwegekosten

Frank Bauer-Siewert

Berlin, 30. Juni 2017



Finanzierung der Schienenwegekosten Planungsdaten im Bundeshaushalt 2017

Einzelplan 12:

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Kapitel 12 02:

Bundesschienenwege

Auch bei anderen Kapiteln des Bundeshaushalts:

Zuwendungen, andere Finanzhilfen und Zuweisungen

Ausgabenermächtigung

(gemäß LuFV, Einzel- u. Sammelvereinbarungen,
GVFG-Bundesprogramm, Regionalisierungsmittel,
Entflechtungsmittel etc.)

insgesamt:

über 16 Mrd. Euro



Zuwendungen als Instrument zur Erfüllung staatlicher Aufgaben I

Zuwendungen i.S.v. §§ 23, 44 BHO =

- **öffentlich-rechtliche Geldleistungen**
(rückzahlbar: Darlehen / nicht rückzahlbar: Zuschüsse)
- an **Stellen außerhalb der Bundesverwaltung**
(z.B. Bahn oder private Netzbetreiber)
- zur **Erfüllung bestimmter Zwecke**
(z.B. Ausbau und Erhalt des Schienennetzes)
- **ohne** dass ein konkreter **Rechtsanspruch** besteht
(**Ermessensentscheidung**; kein Leistungsaustausch; kein Auftragsverhältnis)



Zuwendungen als Instrument zur Erfüllung staatlicher Aufgaben II

traditionelles Haushaltsinstrument

- angestrebte **Zwecke** =
 - ✓ **öffentliche Aufgabe**
(z. B. Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit)
 - ✓ zugleich **Aufgabe des Zuwendungsempfängers (ZE)**
- **Staat gibt ergänzenden Finanzierungsbeitrag**
(Anreiz, Rahmen)

zentrale Fragen:

- **wie hoch** muss die **Bundeszufwendung** bemessen sein?
- **wie stark** muss der **ZE überwacht** werden (Vorgaben, Erfolgskontrolle, „Gegensteuern“, finanzielle Rückabwicklung usw.)?



Regelwerk beim Umgang mit Zuwendungen

Rechtsrahmen für Zuwendungen:

- **generell:**
GG, BHO, jährl. HG, VwVfG, VV, Bewilligungsentscheidungen
- **speziell Schienenwegebau:**
insb. Art. 87e GG, BSWAG, bes. VV, Zuwendungsverträge

Regelungsbedarf bei der Förderung der Bahn?

ja

- Bahn als Unternehmen verfolgt ohnehin **betriebswirtschaftliche Ziele!**
Aber: in Praxis regelmäßig **Rückforderungen EBA**
- Bund kann im **Aufsichtsrat** seine Interessen wahrnehmen!
Aber: VV Nr. 15.5 zu § 44 BHO



Wichtige Kriterien für Bemessung von Zuwendungen nach Haushalts- und Zuwendungsrecht

1. **Zuwendungszwecke** müssen **im erheblichen Bundesinteresse** liegen, §§ 23, 44 BHO
2. **Bundesmittel** nur **nachrangig**, §§ 23, 44 BHO
3. **Zweckentsprechende** und **wirtschaftliche Verwendung** der **Bundesmittel**, § 7 BHO, ANBest-P
4. **Überwachung** durch Zuwendungsgeber (**Verwendungsnachweise**), § 44 BHO, VV BHO
5. **Systematische Erfolgskontrollen** des Bundes, § 7 BHO

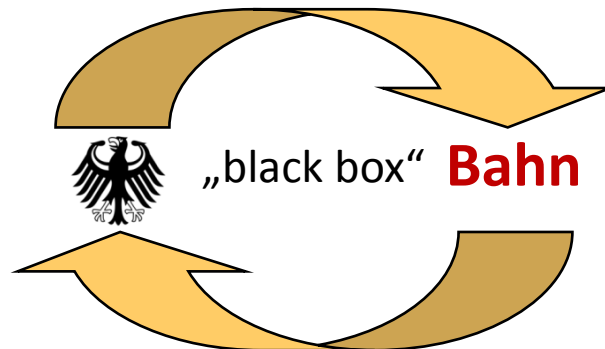


Umsetzung bei Ersatzinvestitionen (LuFV) - allgemein -

„Leistung“ des Bundes:
pauschale Zuwendungen

jährlich bis zu 3,5 Mrd. Euro

Grundlage:
Verhandlungen



seit **2009** LuFV =
Zuwendungsvertrag zur
Förderung von
Ersatzinvestitionen

„Pflicht“ der Bahn:

Bahnanlagen in einem durch **Qualitätskennzahlen** beschriebenen Zustand
vorhalten,

Wirtschaftsprüfer-Bestätigungen zur Mittelverwendung
(zweckentsprechend und vereinbarte Höhe)



Umsetzung bei Ersatzinvestitionen (LuFV) „erhebliches Bundesinteresse“

1. **Zuwendungszwecke** müssen **im erheblichen Bundesinteresse** liegen, §§ 23, 44 BHO

sachgerechter Erhalt des Schienennetzes zum Allgemeinwohl (Umfang, Zustand), Art. 87e GG

- **Kritische Bewertung durch den BRH:**

- ❖ **Kennzahlensystem** der LuFV („theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl der Infrastrukturmängel“) macht **Netzzustand nicht hinreichend transparent**
- ❖ für **97 %** des **Schienennetzes** ist der **tatsächliche Zustand nicht erkennbar**



Umsetzung bei Ersatzinvestitionen (LuFV) „Nachrangigkeit der Bundesmittel“

2. Bundesmittel nur **nachrangig**, §§ 23, 44 BHO

vorrangig **Finanzierungsanteile der Bahn** und **weiterer Stellen**, die ein eigenes Interesse haben (Länder, Kommunen)

▪ **Kritische Bewertung durch den BRH:**

- ❖ **Finanzierungsanteile** werden **ausgehandelt**; ihre **Angemessenheit** ist mangels eindeutiger Kriterien **unklar**
- ❖ 2015 **Reduzierung** der **bahneigenen Mittel** von urspr. 500 auf 100 Mio. Euro / Jahr
- ❖ Bundesmittel auch für **Vorhaben** im **Interesse** von **Ländern** und **Kommunen**



Umsetzung bei Ersatzinvestitionen (LuFV) „zweckentsprechende + wirtschaftliche Mittelverwendung“

3. Zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel, § 7 BHO, ANBest-P

- **Kritische Bewertung durch den BRH:**
 - ❖ **Fiktion des zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes** (*Erreichen der Kennzahlen und Testat des Wirtschaftsprüfers*)



Umsetzung bei Ersatzinvestitionen (LuFV) „Überwachung durch den Zuwendungsgeber“

4. **Überwachung** durch Zuwendungsgeber (**Verwendungsnachweise**),
§ 44 BHO, VV BHO
(Sachberichte und zahlenmäßige Nachweise)
 - **Kritische Bewertung durch den BRH:**
 - ❖ **Output-Kontrolle** mit den „ausgehandelten“ Kennzahlen ist **kein adäquater Ersatz** für „Standard-Kontrollinstrumente“



Umsetzung bei Ersatzinvestitionen (LuFV) „Erfolgskontrolle“

5. Systematische Erfolgskontrollen des Bundes, § 7 BHO

Kontrolle von Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit

- **Kritische Bewertung durch den BRH:**
 - ❖ Das Kennzahlensystem ermöglicht **keinen zuverlässigen Rückschluss** über den **Zustand des Bestandsnetzes**
 - ❖ Ein **Kausalzusammenhang zwischen** den gezahlten **Zuwendungen** und den gemessenen **Kennzahlen** kann **nicht belegt** werden

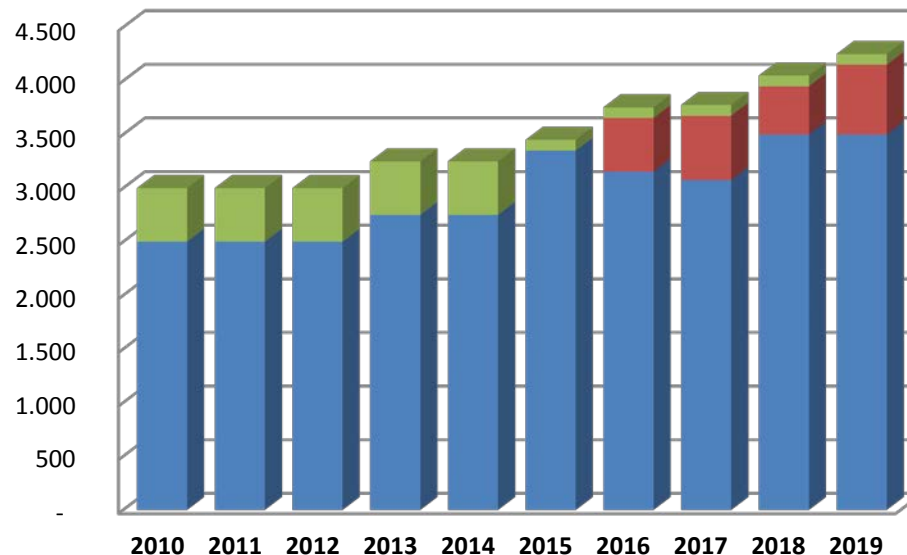


Zwischenfazit zur Finanzierung aus der LuFV

Es bleiben **Zweifel des BRH** an der Systematik der LuFV:

- sind die **Baukostenzuschüsse angemessen oder zu hoch?**
- **reichen die Überwachungsinstrumente** des Bundes für die wirtschaftliche Umsetzung des Gewährleistungsauftrags aus?

Mio. Euro



Entwicklung
LuFV-Finanzierung

- Eigenmittel Bahn
- Dividendeneinsatz
- Baukostenzuschüsse



Verkehrsökonomik und –politik

Schieneinfrastruktur II

III. Rechtsrahmen für den Bund als Regulierer, Gewährleister und Eigentümer

Gereon Ziller

Berlin, 30. Juni 2017



Wettbewerb durch Regulierung

- Alle bekennen sich zum Wettbewerb auf der Schiene!
- Erreicht werden soll er durch Regulierung



Wie funktioniert Regulierung?

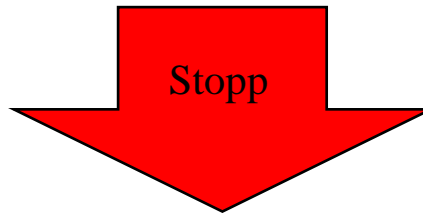
- Die Betreiber des Schienennetzes stellen das Netz für einen bestimmten Preis zur Verfügung.
- Diesen **Preis legt die Regulierungsbehörde vorab fest (ex-ante Genehmigung).**
- Prinzipien dabei sind:
 - Setzung von **Anreizen**
 - „**als-ob-Wettbewerb**“: Netzbetreiber wird gestellt, als agiere er im Wettbewerb



„Qualifizierte Regulierungsvereinbarungen“



ERegG sieht „**qualifizierte Regulierungsvereinbarungen**“ vor („Vereinbarungen, die auch der Regulierung dienen“). Das sind z.B. vertragliche Vereinbarung des Bundes mit der DB AG. Regulierungsbehörde genehmigt die Vereinbarung einmalig



Keine weitere Anreizregulierung: Alle von der Vereinbarung erfassten Sachverhalte unterfallen nicht der Regulierung

Bild „Handschlag“: © jonasginter - Fotolia.com



„Qualifizierte Regulierungsvereinbarungen“

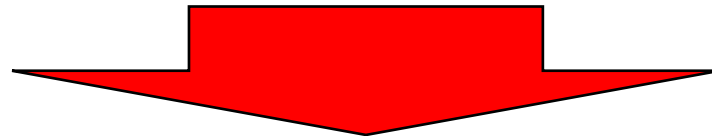
- Bruch mit dem System des regulierten Netzzugangs (behördlicher ex-ante-Eingriff)
- Warum Personalausstattung und Unabhängigkeit für die BNA, wenn dieser kaum Zuständigkeiten für ex-ante-Anreizregulierung verbleiben?

„Normale“ Anreizregulierung	Qualif. Reg-vereinbarung / ERegG
Ex ante	Ex post
Echte Anreize zur effizienten Leistungsbereitstellung	Volle Kosten. Ist bereits die Bereitstellung von Mitteln Anreiz ?
Unabhängiger Regulierer mit umfassenden Kompetenzen	Es verbleiben kaum Kompetenzen für BNA bei Anreizregulierung
Umfassende Erhebungsrechte des Regulierers	Rechtsstreit über Erhebungsrechte des Regulierers vorprogrammiert



„Qualifizierte Regulierungsvereinbarungen“

- Komplizierte Verfahren, z.B. bei Zweifeln an der Genehmigungsfähigkeit
- Warum nicht den Regulierer in Vertragsverhandlungen einbinden?
- Rechtsfragen offen bei europarechtskonformer Auslegung (Unterschiede Richtlinie / ERegG)
- Thema ist selbst für viele Eisenbahn – Fachleute kompliziert
- Die eigentliche Regulierung könnte ein Fremdkörper im Bereich Eisenbahn bleiben und nicht den prägenden Charakter entfalten wie in den anderen Netzindustrien



Unnötige Bürokratie und Komplexität hemmen Effizienz



Effiziente Regulierung

Anreizregulierung effizient gestalten

- eine Stelle entscheidet
- unabhängig
- ex ante
- über alle wesentlichen Aspekte der Anreizsetzung.



Entflechtung / Unbundling

Bei integrierten Konzernen müssen **Netz und Betrieb getrennt** werden:

- Die Netzsparte muss die Verkehrssparte behandeln wie alle anderen Verkehrsunternehmen.
- Dies beaufsichtigt eine Regulierungsbehörde.



Entflechtung / Unbundling

Wie funktioniert Entflechtung? Netz und Betrieb können wie folgt getrennt werden:

- buchhalterisch (**getrennte Konten**)
- informationell (**kein Informationsaustausch**)
- operationell (**organisatorische Trennung**, z.B. Unterbindung von konzernübergreifenden Karrieren)
- gesellschaftsrechtlich (im Konzern **eigene Gesellschaften**)
- eigentumsrechtlich (kein vertikal integrierter Konzern)



Entflechtung / Unbundling

Das ERegG setzt nur den **Mindeststandard** nach der Richtlinie um: es folgt dem „*bereits in der Vergangenheit verfolgten Ansatz, vorhandene Strukturen bei Eisenbahnunternehmen möglichst unangetastet zu lassen*“



Begründung dafür fehlt



Entflechtung / Unbundling

Rahmenbedingungen der Entflechtung:

- **Grundrechtsfähigkeit** der DB AG fraglich
- „Vorbild“ Energiemarkt?
- europaweit mehr und mehr Entflechtung



starke Entflechtung – schlanke Verwaltung

„Kommunizierende Röhren“

Wechselseitige Abhängigkeit von Regulierung und Entflechtung:
Je wirksamer das eine, desto weniger hoch sind die
Anforderungen an das andere.

**Verwaltungseffizient wären eine starke Entflechtung und
schlanke Regulierung**



Verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag durchsetzen

- **Art. 87e GG: Gewährleistungsauftrag Schiene**
- Verwaltung bisher nicht in der Lage, Ausbau und Erhalt selbst unmittelbar anzuordnen
- Bahn: Als 100 %-Staatsunternehmen kein Grundrechtsschutz gegen solche Anordnungen
- Vergleich mit Post und Telekommunikation: Gewährleistungspflicht aus Art. 87f GG
- Universaldienst: Gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Verwaltung, Unternehmen zur Erbringung von Universaldienst zu verpflichten
- Umsetzung in Regulierungsgesetzen



Verkehrsökonomik und –politik

Schieneninfrastruktur II

VI.

Wirtschaftliche Aspekte der Eisenbahnregulierung

Dr. J.-W. Dehlwisch-Bell

Berlin, 30. Juni 2017



Agenda

- Wirkung der Regulierung
- Zusammenhänge zwischen Umsatz und Regionalisierungsmitteln
- Ersatzinvestitionen und Trassenpreise
- Resümee



Preisbildung der EIU

- EIU (z.B. DB Netz AG) erbringt vereinbarte Pflichtleistungen („Mindestzugangspaket“)
- Leistungen umfassen Bereitstellung von Trassen für drei Kategorien Verkehr (Marktsegmente):
 - Personennahverkehr
 - Personenfernverkehr
 - Güterverkehr
- EIU listet die relevanten Kosten sowie die (genehmigte) Eigenkapitalrendite und
- Kalkuliert darauf basierend die Trassenpreise



Regulierungsaufgaben der Bundesnetzagentur

A) bis 2017 (AEG)	B) ab 2018 (ERegG)	C) ab 2019: Anreizregulierung (§§ 25 Abs. 2, 80 Abs. 5 ERegG)
ex post Prüfung der Angaben der EIU (z.B. DB Netz AG) (§§ 14c, 14e und 14f Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) a. F.)	ex ante Prüfung der Angaben im Antrag <u>und</u> Genehmigung der Trassenpreise *EIU plant zuvor die künftige Auslastung der Trassen, ermittelt seine relevanten Kosten und kalkuliert die Trassenpreise	Für die Preiskalkulation der EIU muss die Inflationsrate (der Erzeugerpreise) und die allgemeine Produktivitätssteigerung berücksichtigt werden → Preisbegrenzung → Keine Gewinnbegrenzung, weil Mengenausweitung möglich



Anwendung der Anreizregulierung

Trassenpreiserhöhung der EIU (z.B. DB Netz AG) (2011-2016)

Personenfernverkehr: 15 %
Personennahverkehr: 14 %
Schienengüterverkehr: 13 %

Quelle: Bundesnetzagentur:
Marktuntersuchung. Eisenbahnen 2016, S. 49.

Entwicklung einschlägiger Indices

Verbraucherpreisindex: 5 %
Erzeugerpreisindex: 3 %
Eisenbahninfrastrukturunternehmen-
Inputpreisindex: 4 %

Anwendung der Anreizregulierung

(relevante Kosten + Rendite)

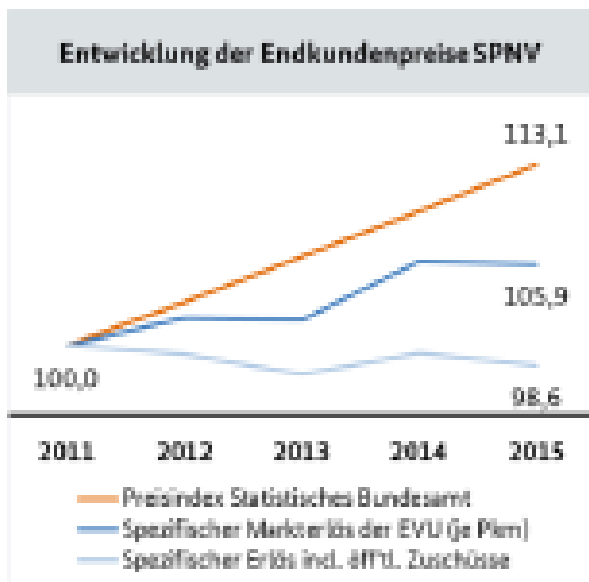
**Inflationfaktor*Produktivitätsfaktor =
Preise*Menge = Umsatzerlöse*

→ Bezogen auf die Obergrenze der Kosten wäre aufgrund der vorliegenden Daten des Statistischen Bundesamtes für 2011-2016 nur eine **Preiserhöhung von 3,6 % zulässig** gewesen.

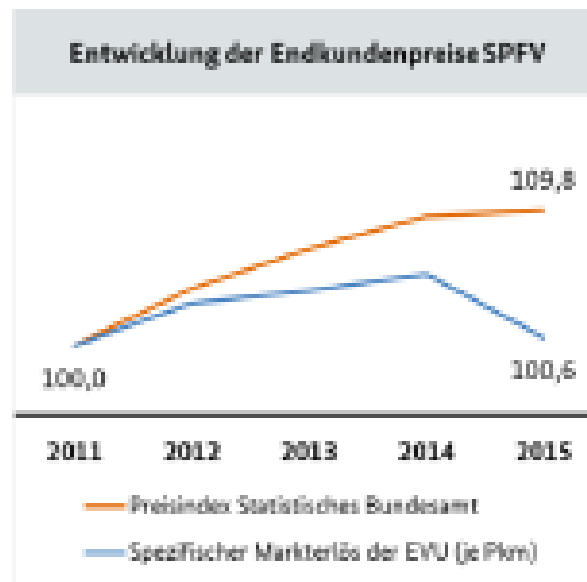


Entwicklung der Endkundenpreise

Nahverkehr



Fernverkehr



Güterverkehr

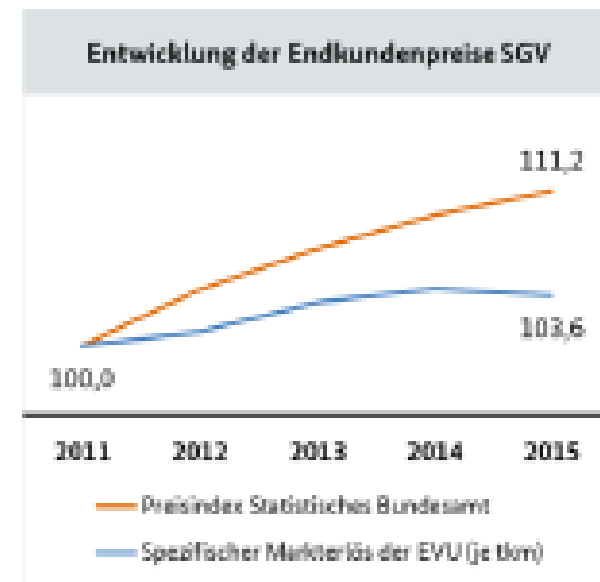


Abbildung 49: Entwicklung der Endkundenpreise (2011-2015; indexiert 2011 = 100)

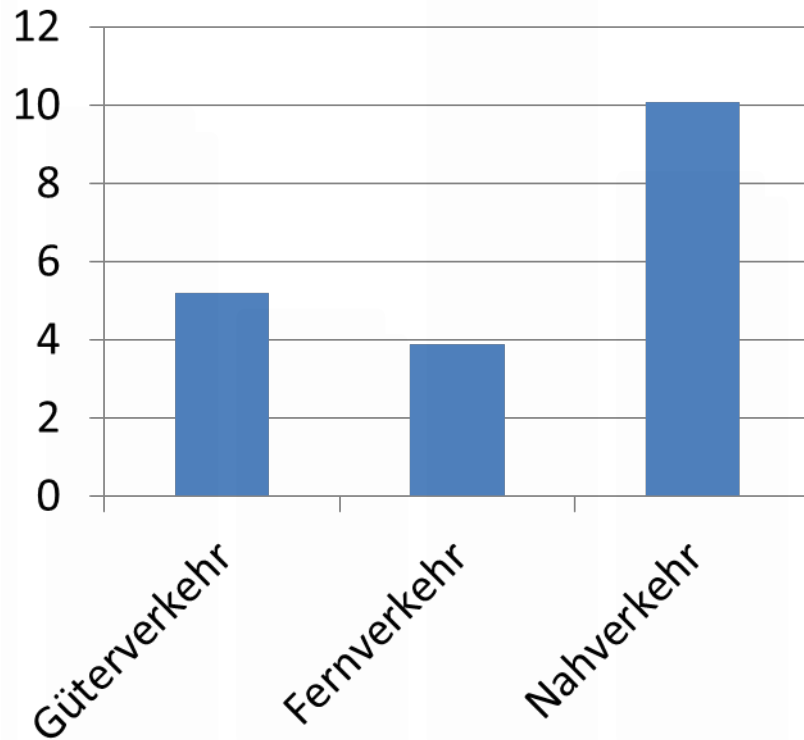
Quelle: Bundesnetzagentur: Marktuntersuchung. Eisenbahnen 2016, S. 53.



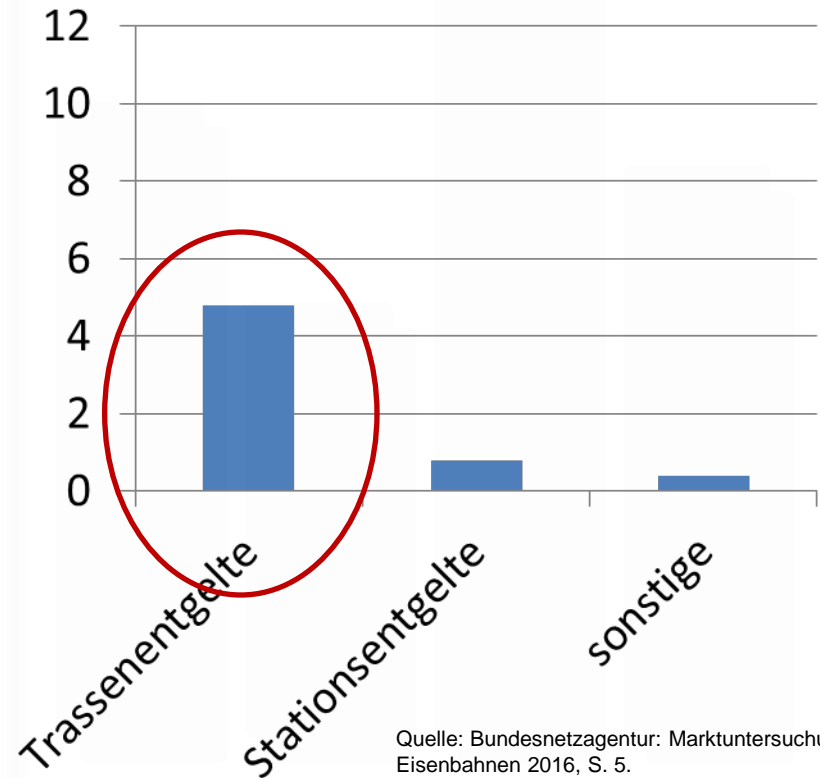
Umsätze 2015

Angaben in Mrd. Euro

Verkehrsunternehmen



Infrastrukturunternehmen

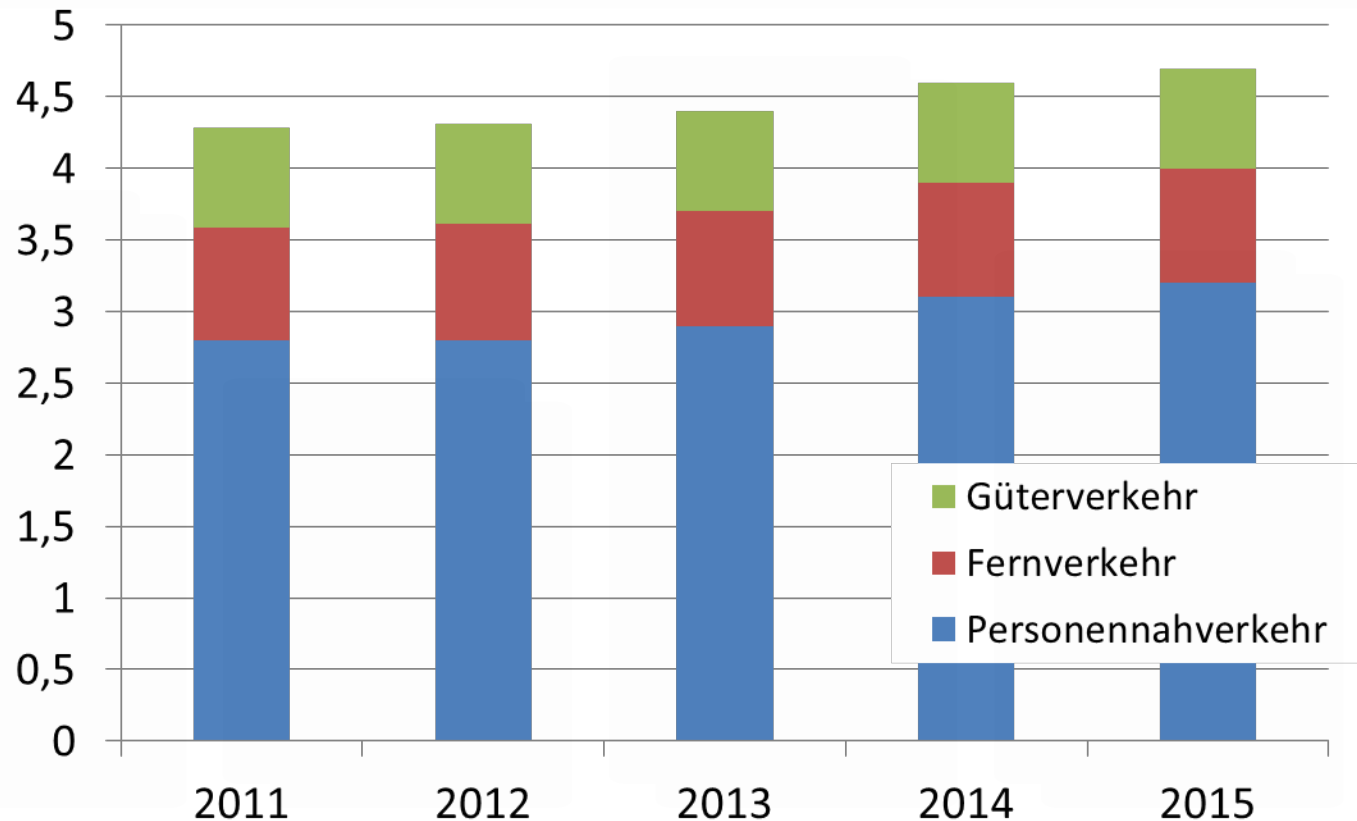


Quelle: Bundesnetzagentur: Marktuntersuchung Eisenbahnen 2016, S. 5.



Trassen-Einnahmen der EIU in den unterschiedlichen Marktsegmenten

In Mrd.
Euro

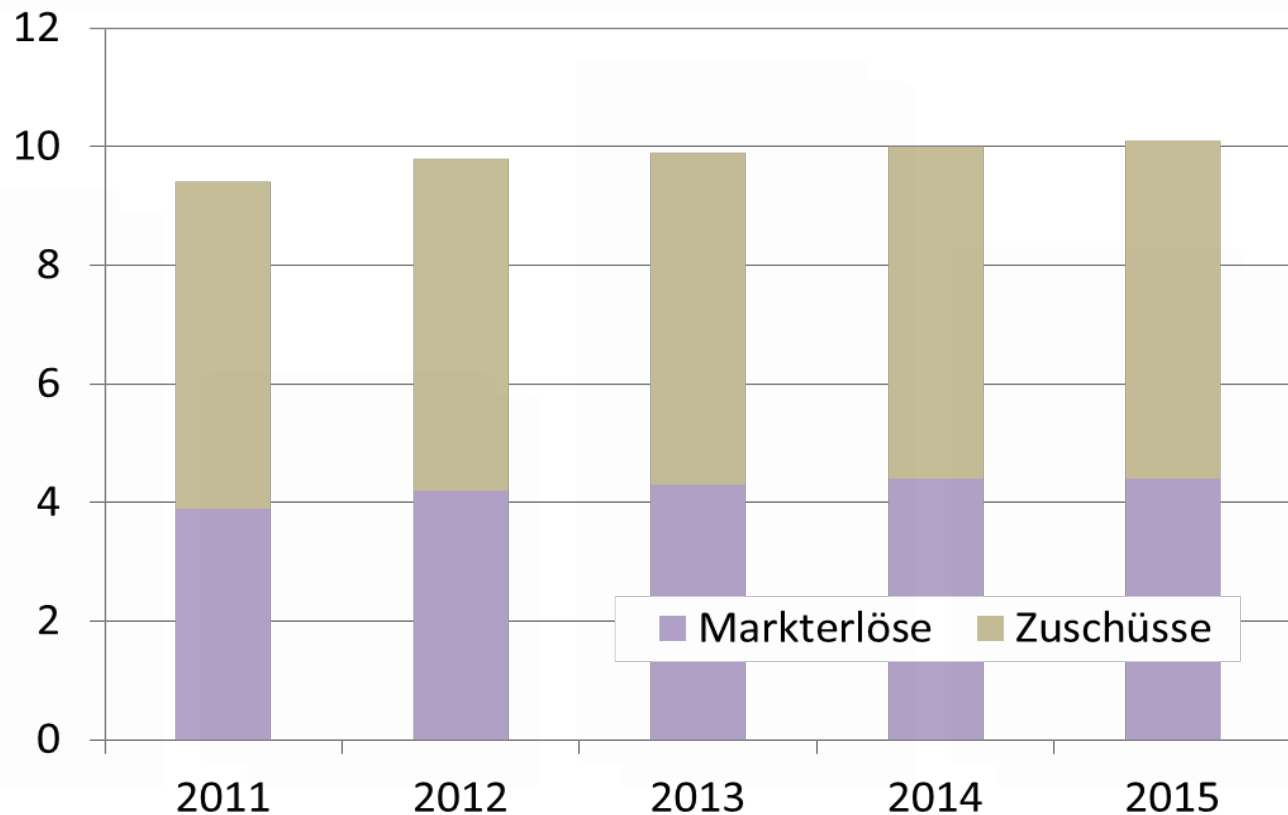


Quelle: Bundesnetzagentur:
Marktuntersuchung.
Eisenbahnen 2016, S. 39;
eigene Berechnungen..



Umsatz der Verkehrsunternehmen im schienengeb. Personennahverkehr

In Mrd.
Euro



Quelle: Bundesnetzagentur:
Marktuntersuchung.
Eisenbahnen 2016, S. 30..



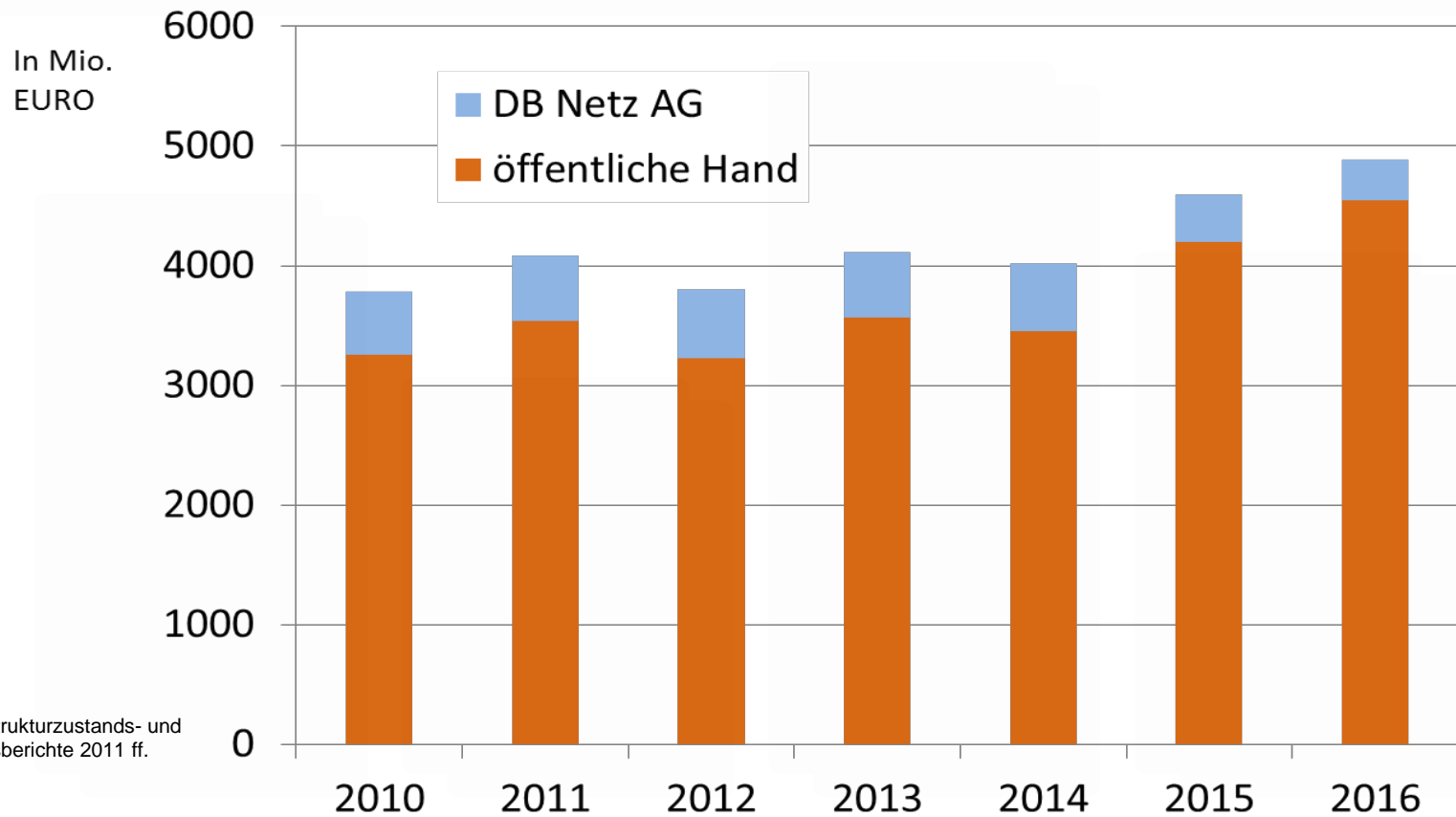
Regionalisierungsmittel und ERegG

Schienegebundener Personennahverkehr

- wird mit ca. 56 % bezuschusst durch Regionalisierungsmittel (Bund – Land)
- ist das Marktsegment mit den höchsten Einnahmen, sowohl für die schienegebundenen Verkehrsunternehmen als auch für die EIU
- § 37 ERegG beschränkt (ab 2017) den Anstieg der Trassenpreise auf 1,8%



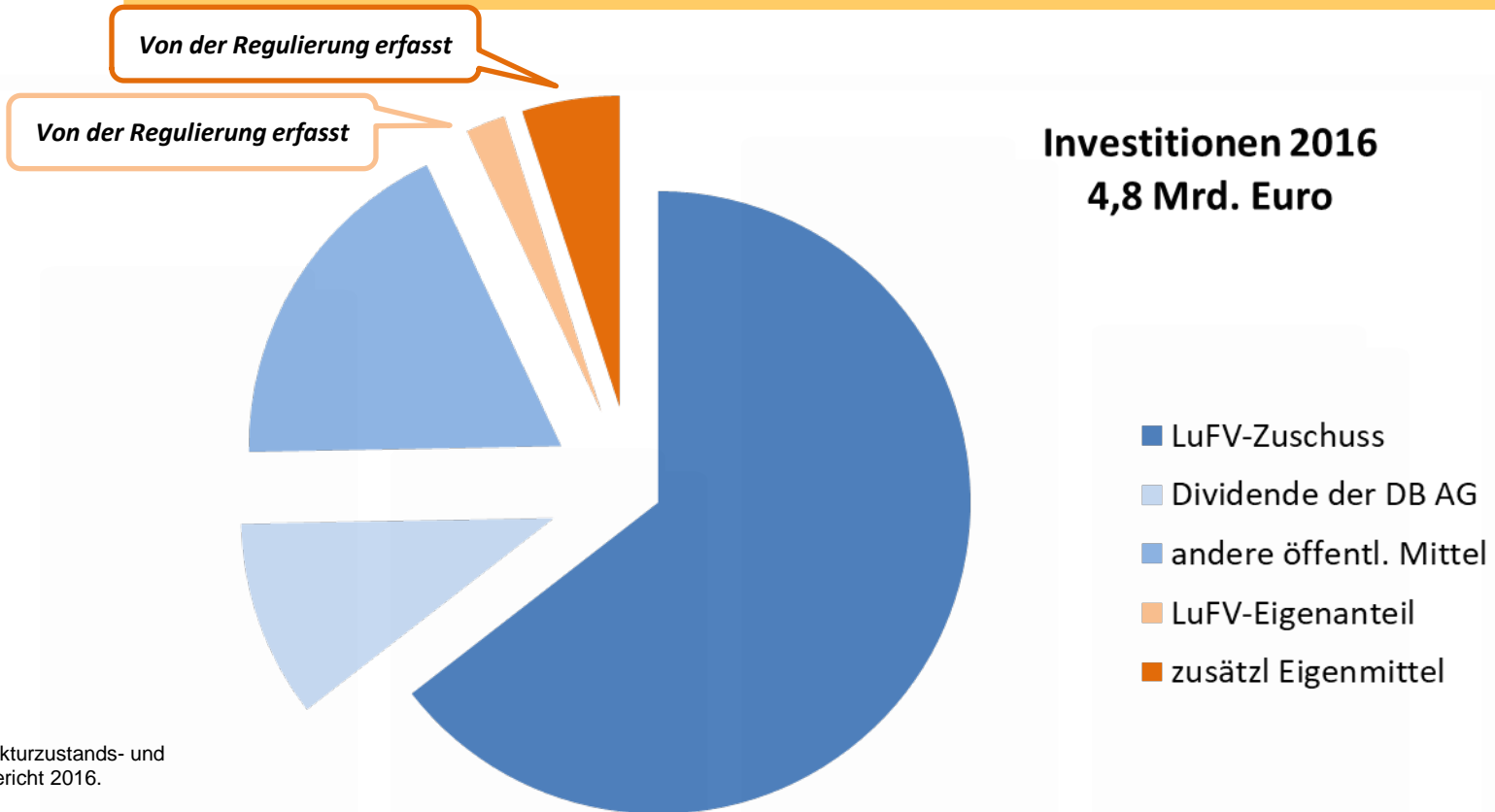
Getätigte Ersatzinvestitionen



Quelle: Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichte 2011 ff.



Finanzierung der Ersatzinvestitionen



Quelle: Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2016.



Resümee

- Die Trassenpreise werden ganz wesentlich durch die Baukostenzuschüsse für Ersatzinvestitionen des Bundes bestimmt.
- Die Regionalisierungsmittel sind so bemessen, dass sie auch künftig ihren Anteil am Umsatz der Verkehrsunternehmen halten können und damit einen bedeutenden Anteil der Trassenkosten tragen.
- Es ist möglich, dass die derzeitigen Regelungen zur Regulierung den Trassenpreiserhöhungsspielraum einengt. Dann wird es vermutlich sofort Gegenmaßnahmen geben, wie z.B.
 - Anerkennung LufV als Regulierungsvereinbarung (§ 29 Abs. 5 ERegG),
 - Erhöhung der Zuschüsse (Regionalisierungsmittel, Baukosten- und Betriebskostenzuschüsse an EIU),
 - Zulassung höherer Preissteigerungen (z.B. §§ 26 Abs. 1 Satz 1, 27 Abs. 1 ERegG).
- Woran zuletzt gedacht wird: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (z.B. durch die EIU selbst, das BMVI, die Bundesnetzagentur oder den Bundesrechnungshof), auch wenn sie z.B. gemäß Eisenbahnregulierungsrichtlinie vorgesehen sind.



Verkehrsökonomik und –politik

Schieneninfrastruktur II

V.

Marktwirtschaft?

Wettbewerb auf der Schiene und zwischen den Verkehrsträgern?

Axel Zentner

Berlin, 30. Juni 2017



Ziele und Interesse des Bundes bei der Privatisierung der Bahn

(Stand im Jahr 1994)

- **Mehr Verkehr auf die Schiene**
- **Förderung des Wettbewerbs als Mittel zur Stärkung der Schiene**
- **Begrenzung der finanziellen Belastung des Bundeshaushaltes**
- **Herstellung der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der DB AG**
- **Trennung von staatlicher und unternehmerischer Verantwortung**



Ziele und Interesse des Bundes bei der Privatisierung der Bahn

Mehr Verkehr auf die Schiene (Marktanteile und Mengen)

(Ziel wird beeinflusst u. a. von den volatilen Energiepreisen, ordnungspolitischen Maßnahmen wie z. B. der Maut, Höhe der Regionalisierungsmittel etc.)

- **Schienenpersonenverkehr (Nahverkehr, Fernverkehr)**
- **Güterverkehr**
- **(Bahnhöfe – Vermarktung der Flächen)**
- **(Bahnstromleitungen – Nutzung durch Dritte?)**



Ziele und Interesse des Bundes bei der Privatisierung der Bahn

Förderung des Wettbewerbs als Mittel zur Stärkung der Schiene

- ? (Regulierung unter den genannten Prämissen)

Was sagen die Wettbewerber zum Model des integrierten Konzerns? Wettbewerber sind Akteure, die alternative Angebote organisieren müssen. Ist die Struktur der in den Konzern eingebetteten EIU optimal?

Trennungsmodell?



Ziele und Interesse des Bundes bei der Privatisierung der Bahn

Begrenzung der finanziellen Belastung des Bundeshaushaltes

- **Verbindlichkeiten DB/DR im Jahr 1993 ca. 37,3 Mrd. Euro**
- Verbindlichkeiten Bahn im Jahr 1994 ca. 5,6 Mrd. Euro; im Jahr 1997 ca. 18,3 Mrd. Euro; im Jahr 2015 ca. 28,1 Mrd. Euro
- **Anlagevermögen DB/DR im Jahr 1993 ca. 51,5 Mrd. Euro**
- Anlagevermögen der Bahn im Jahr 2017 ca. ??
(Instandhaltungsrückstand, Abschreibungen, Wertberichtigungen etc.)
- **Jahresergebnis im Jahr 1993 ca. -8 Mrd. Euro**
- Jahresergebnis im Jahr 2017 ??? Prognose ???
- **Jährlich steigende Transferraten aus den öffentlichen Haushalten (LuFV, BUV, Lärmsanierung etc.)**



Ziele und Interesse des Bundes bei der Privatisierung der Bahn

Herstellung der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der DB AG

- Wo sind die operationalisierbaren Unterziele?
- Welche Bedeutung hat die Gewährleistungspflicht für das Schienennetz und das Verkehrsangebot?
- Wer kontrolliert die Wirtschaftlichkeit des Handelns der Vorstände?
- Findet eine staatliche Kontrolle der effizienten Kosten der staatlich finanzierten Infrastruktur statt?
- ?



Ziele und Interesse des Bundes bei der Privatisierung der Bahn

Trennung von staatlicher und unternehmerischer Verantwortung

- Besetzung der Vorstände und Aufsichtsräte
- Lobbyismus
- Investitionslenkung durch staatliche Transferleistungen mit Auflagen (Beispiele: NBS, Stuttgart 21 etc.)
- Bundesverkehrswegeplanung
- Behandlung von Bahnthemen in den Ausschüssen des Bundestages
- ???



Fazit der Privatisierung der Bahn

(Stand im Jahr 2017)

Die Bahnreform – ein Erfolg?

- Marktanteile des Schienenverkehrs haben sich nicht wesentlich vergrößert.
- Der Wettbewerb der Verkehrsträger wird durch sporadische Transferleistungen beeinflusst (1 Mrd. € Eigenkapitalerhöhung, 350 Mio.€ zur Trassenpreissenkung im Güterverkehr).
- Der Bund haftet für die steigenden Verbindlichkeiten der Bahn!
- Bei Zuwendungen an die Bahn durfte die externe Finanzkontrolle die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bahn bisher nicht prüfen (effiziente Kostenkontrolle für die staatlich finanzierte Infrastruktur?).



Verkehrsökonomik und –politik

Schieneinfrastruktur II

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Frank Bauer-Siewert, Almut Bertram, Dr. Johannes-Wolfgang Dehlwisch-Bell, Axel Zentner, Gereon Ziller