

ökonomische Bewertung des Entwurfs eines Eisenbahnregulierungsgesetzes vom November 2011

Kay Mitusch

Workshop zum Eisenbahnrecht, enreg, 19.6.2012

Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW), Fachgebiet Netzwerkökonomie



Ökonomische Bewertung des ERegG-E

- **Vorbemerkungen**
 - **Ausgangslage: Das notorische Cost Plus-Problem bei den EIU des Bundes**
 - **Exkurs zur externen Corporate Governance der DB-EIU**
 - **Das Konzept der BNetzA zur Entgeltregulierung**
 - **Die Regelungen des ERegG-E zur Entgeltregulierung**
 - **Zur Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs für die Entgeltregulierung**
-

Vorbemerkungen

- Dieser Vortrag konzentriert sich auf die Vorschriften zur **Entgeltregulierung**. Dies ist Abschnitt 3, Unterabschnitt 2, ERegG-E
- **Aktuelle Literatur** zur Reform der Entgeltregulierung für EIU:
 - BNetzA (2008): Abschlussbericht der Bundesnetzagentur zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor
→ Internetseiten der BNetzA
 - IGES, KIT, TU Berlin, WHU (2011): Gutachten zum Thema Anreizregulierung für die Eisenbahninfrastruktur
→ Internetseiten der BNetzA
 - Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBS (2012): Neue strategische Ausrichtung der Bahnpolitik des Bundes
→ DIW-Vierteljahresheft 1 / 2012
 - Frank Miram (2012): Anforderungen an die konsistente Regulierung der Eisenbahnen
→ DIW-Vierteljahresheft 1 / 2012

Ökonomische Bewertung des ERegG-E

- **Vorbemerkungen**
 - **Ausgangslage: Das notorische Cost Plus-Problem bei den EIU des Bundes**
 - **Exkurs zur externen Corporate Governance der DB-EIU**
 - **Das Konzept der BNetzA zur Entgeltregulierung**
 - **Die Regelungen des ERegG-E zur Entgeltregulierung**
 - **Zur Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs für die Entgeltregulierung**
-

Ausgangslage: Das notorische Cost Plus-Problem

- Regulierung zielt auf “Erlös = Kosten” oder “Preis = Durchschnittskosten”
- **Cost Plus:**
$$p^{Reg} = \frac{\text{Gesamtkosten}}{\text{Menge}} + m$$
 für “Markup-Faktor” $m \geq 0$
- Z.B. **AEG § 14 Abs. 4:** “Betreiber von Schienenwegen haben ihre Entgelte ... so zu bemessen, dass die ihnen insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistungen ... entstehenden Kosten zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann, ausgeglichen werden.“
- **Implikation: Eine Erhöhung der Kosten hat den Vorteil, den Preis in Richtung Monopolpreis zu erhöhen!**

→ **Grundlegender Fehlanreiz! Alle möglichen zusätzlichen Interessen können auf Kosten der Konsumenten verfolgt werden.**

Vgl. Jean Tirole, 2006, The Theory of Corporate Finance, S.16-20: “Moral Hazard Comes in Many Guises”

Die Alternative: „Anreizregulierung“ in div. Formen

- Setze p^R unabhängig von den Ist-Kosten des Unternehmens!
→ Kein Fehlanreiz
- Aber wie erzielt man dann “Erlös \approx Kosten”?
- Verwende beim “Regulatory Review” Unternehmens-externe Informationen zur Abschätzung der “effizienten Kosten” des Unternehmens!
 - Statistische Benchmark-Verfahren (Vgl. Strom: Verteilernetze)
 - Kritische Analyse unternehmens-interner Prozesse
 - Kostenmodelle
 - ...
- “Regulatory Review” lieber selten und gründlich als umgekehrt: Mehrjährige Regulierungsperiode zwischen zwei Reviews

Die Alternative: „Anreizregulierung“ in div. Formen

- **Vgl. ERegG-E § 29 Abs. 1:** “Kosten des Eisenbahninfrastrukturunternehmens sind nur insoweit anzusetzen, als sie den Kosten eines effizienten und strukturell vergleichbaren Unternehmens entsprechen.“
- **ERegG-E § 28 Abs. 2:** “Neben den der Regulierungsbehörde vorliegenden Kosteninformationen kann diese zur Kostenprüfung und Überprüfung der Entgeltbildungsmethode zusätzlich
 1. Preise solcher Unternehmen als Vergleich heranziehen, die vergleichbare Leistungen auf vergleichbaren Märkten anbieten; dabei sind die Besonderheiten der Vergleichsmärkte zu berücksichtigen,
 2. zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung eine von der Kostenberechnung des Unternehmens unabhängige Kostenrechnung anstellen und hierfür Kostenmodelle heranziehen.“
- **ERegG-E § 27 Abs. 6:** “... Die Genehmigung [der Entgelte] ist mindestens für den Zeitraum einer Netzfahrplanperiode zu erteilen und darf längstens für einen Zeitraum von drei Netzfahrplanperioden erteilt werden.“

Die Alternative: „Anreizregulierung“ in div. Formen

- **Vgl. ERegG-E § 29 Abs. 1:** “Kosten des Eisenbahninfrastrukturunternehmens sind nur insoweit anzusetzen, als sie den Kosten eines effizienten und strukturell vergleichbaren Unternehmens entsprechen.“
- **ERegG-E § 28 Abs. 2:** “Neben den der Regulierungsbehörde vorliegenden Kosteninformationen kann diese zur Kostenprüfung und Überprüfung der Entgeltbildungsmethode zusätzlich
 1. Preise solcher Unternehmen als Vergleich heranziehen, die vergleichbare Leistungen auf vergleichbaren Märkten anbieten; dabei sind die Besonderheiten der Vergleichsmärkte zu berücksichtigen,
 2. zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung eine von der Kostenberechnung des Unternehmens unabhängige Kostenrechnung anstellen und hierfür Kostenmodelle heranziehen.“
- **Beachte hierbei Synonyme aus ökonomischer Perspektive:**
“effiziente Kosten” = “Kosten der effizienten Leistungserstellung (KeL)” = „entscheidungsrelevante Kosten“

Ausgangslage: Das notorische Cost Plus-Problem bei den EIU des Bundes

- Bei einigen Sektoren kann man wählen:
 - Gar keine Regulierung → Monopolproblem
 - Cost Plus Regulierung → Cost Plus Problem, d.h. zusätzliche Ineffizienzen
 - “KeL”-Regulierung → Regulierungsaufwand
- **Im Fall der EIU des Bundes:**
 - Mischfinanzierung aus Entgelten und staatlichen Zuwendungen:
 - Erlös + staatl. Zuwendungen = Kosten
 - → **Cost Plus Problem auch ohne Cost Plus-Regulierung!**
 - **Das Unternehmen wird stets die Kosten so hoch phantasieren, dass der politische Spielraum für die Erhöhungen von Entgelten + staatliche Zuwendungen ausgeschöpft wird.**

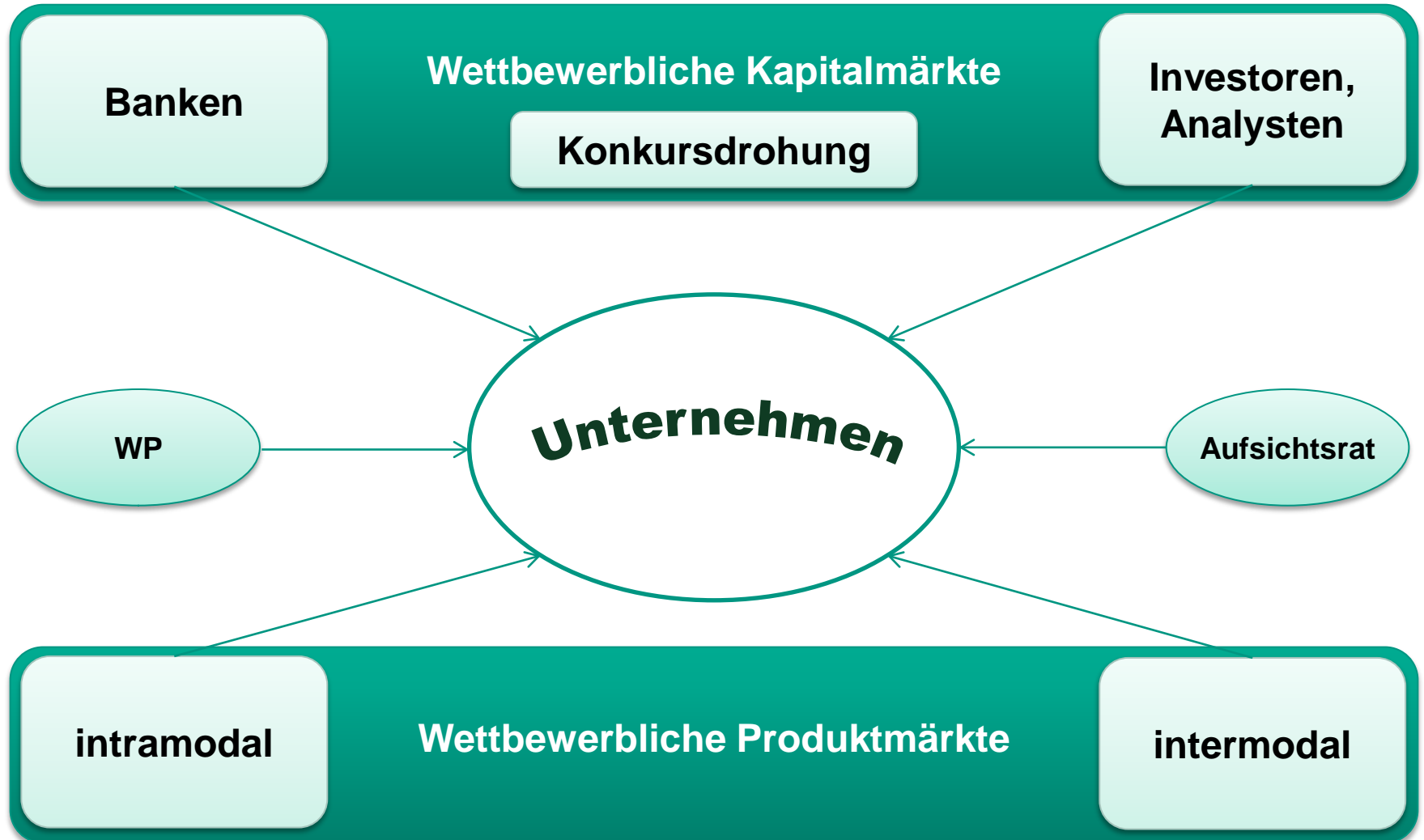
Ausgangslage: Das notorische Cost Plus-Problem bei den EIU des Bundes

- Bei einigen Sektoren kann man wählen:
 - Gar keine Regulierung → Monopolproblem
 - Cost Plus Regulierung → Cost Plus Problem, d.h. zusätzliche Ineffizienzen
 - “KeL”-Regulierung → Regulierungsaufwand
- **Im Fall der EIU des Bundes:**
 - **Daher: “KeL”-Regulierung ist die einzig sinnvolle Alternative**
 - Sie sollte sich auf alle Aktivitäten des EIU beziehen, auch die “vom Staat finanzierten”
 - Der Regulierungsaufwand ist auch vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass im Fall der EIU des Bundes sonst **niemand** bereit oder in der Lage wäre, in das Unternehmen hineinzuschauen

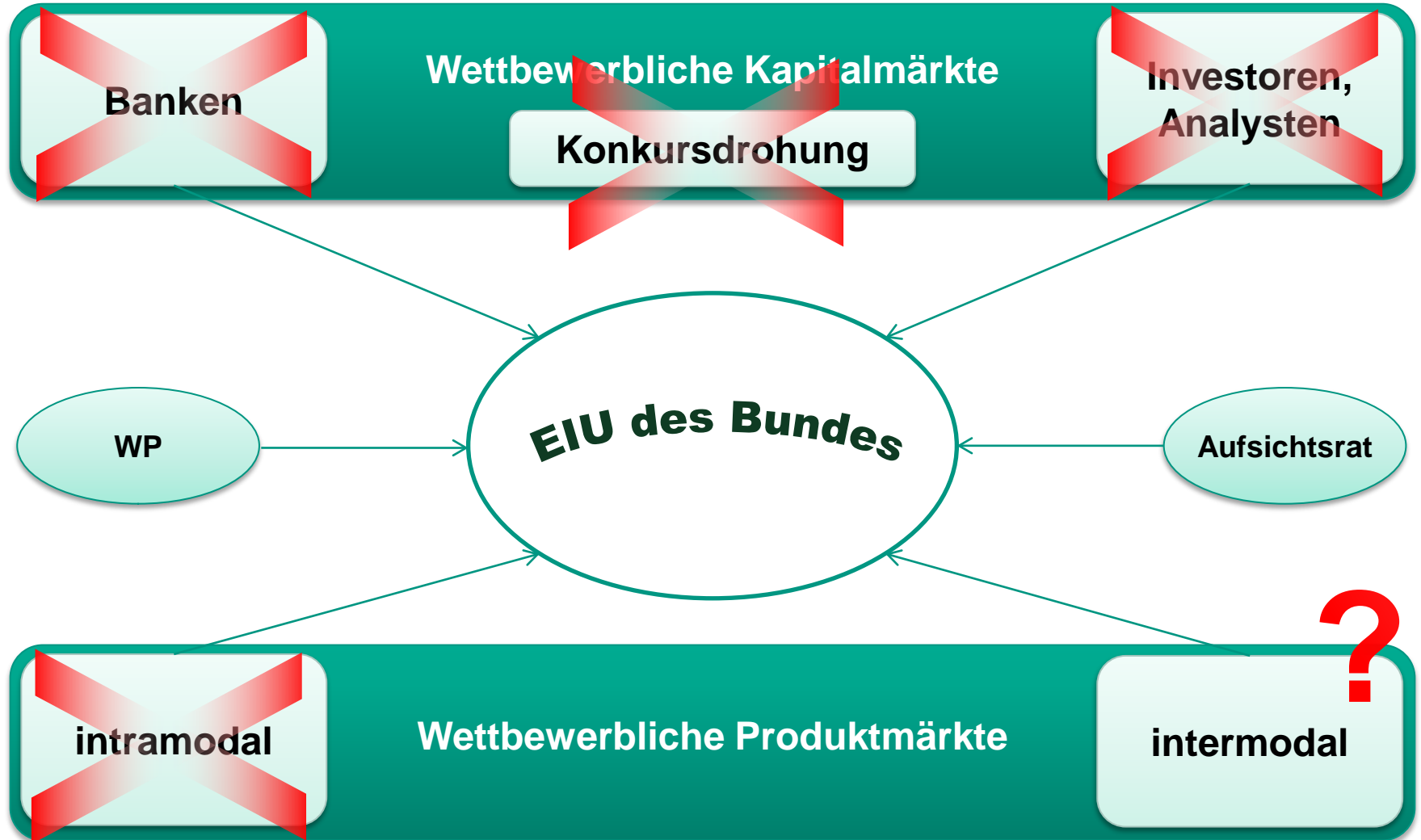
Ökonomische Bewertung des ERegG-E

- **Vorbemerkungen**
 - **Ausgangslage: Das notorische Cost Plus-Problem bei den EIU des Bundes**
 - **Exkurs zur externen Corporate Governance der DB-EIU**
 - **Das Konzept der BNetzA zur Entgeltregulierung**
 - **Die Regelungen des ERegG-E zur Entgeltregulierung**
 - **Zur Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs für die Entgeltregulierung**
-

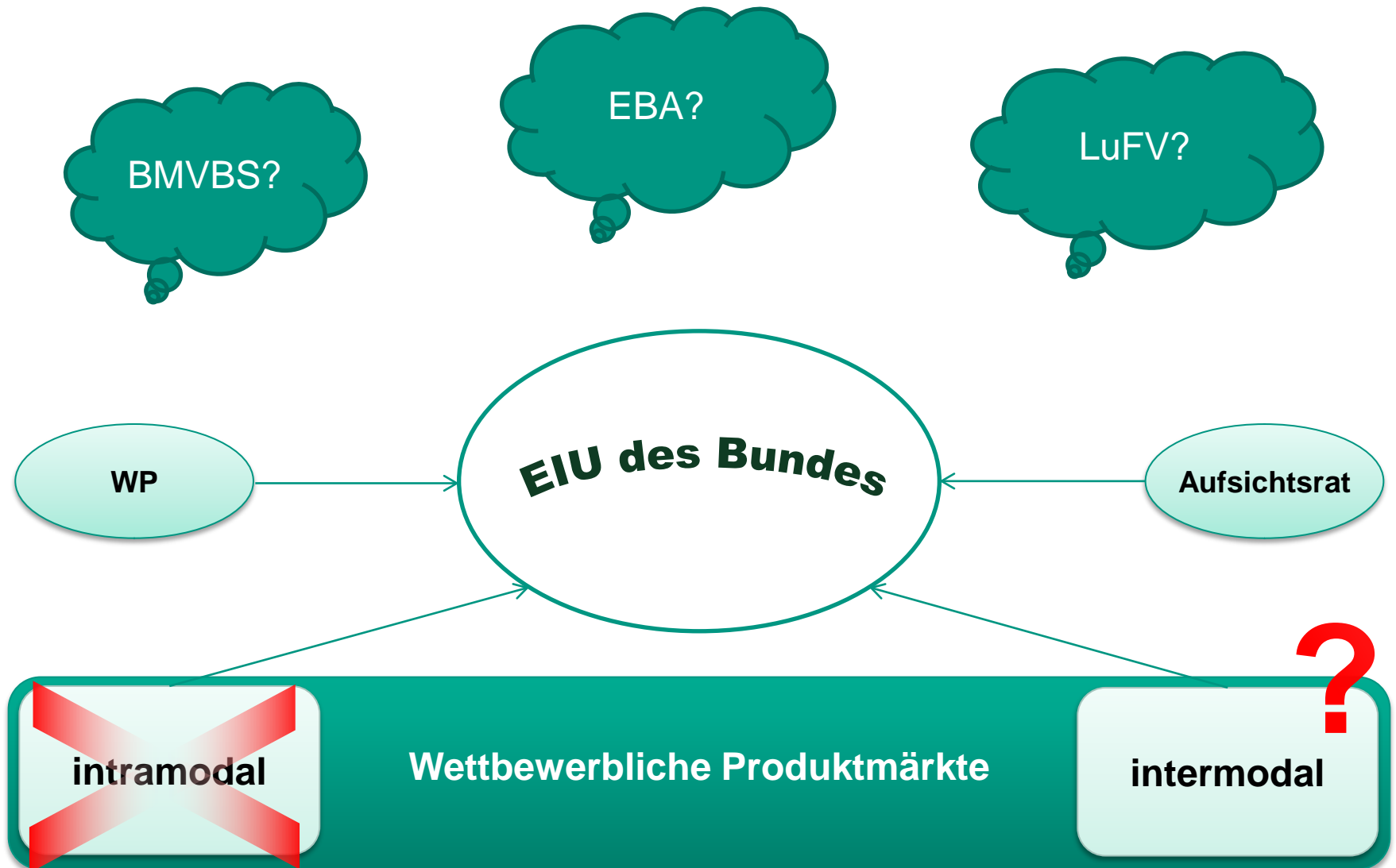
Die Corporate Governance eines normalen Unternehmens



Die Corporate Governance der Bundes-EIU: Niemand kümmert sich um die Effizienz



Öffentliche Institutionen müssen die Corporate Governance der Bundes-EIU übernehmen – aber welche?



Ziel Bahnreform 1994: Saubere Trennung von öffentlichen und privat-unternehmerischen Bereichen

Öffentlich

- Bestellung von nicht-rentablen Nahverkehren durch die Länder
- Grundfinanzierung der nicht-rentablen Infrastruktur durch den Bund
- Sicherheitsregulierung durch das EBA

Unternehmerisch

- Privat-rechtliche Form und Gewinnorientierung aller DB-Gesellschaften
- Intramodaler Wettbewerbsdruck im Transport

Vergessen: Ökonomische Regulierung und Corporate Governance der Infrastrukturunternehmen

Ziel Bahnreform 1994: Saubere Trennung von öffentlichen und privat-unternehmerischen Bereichen

Öffentlich

- Bestellung von nicht-rentablen Nahverkehren durch die Länder
- Grundfinanzierung der nicht-rentablen Infrastruktur durch den Bund
- Sicherheitsregulierung durch das EBA

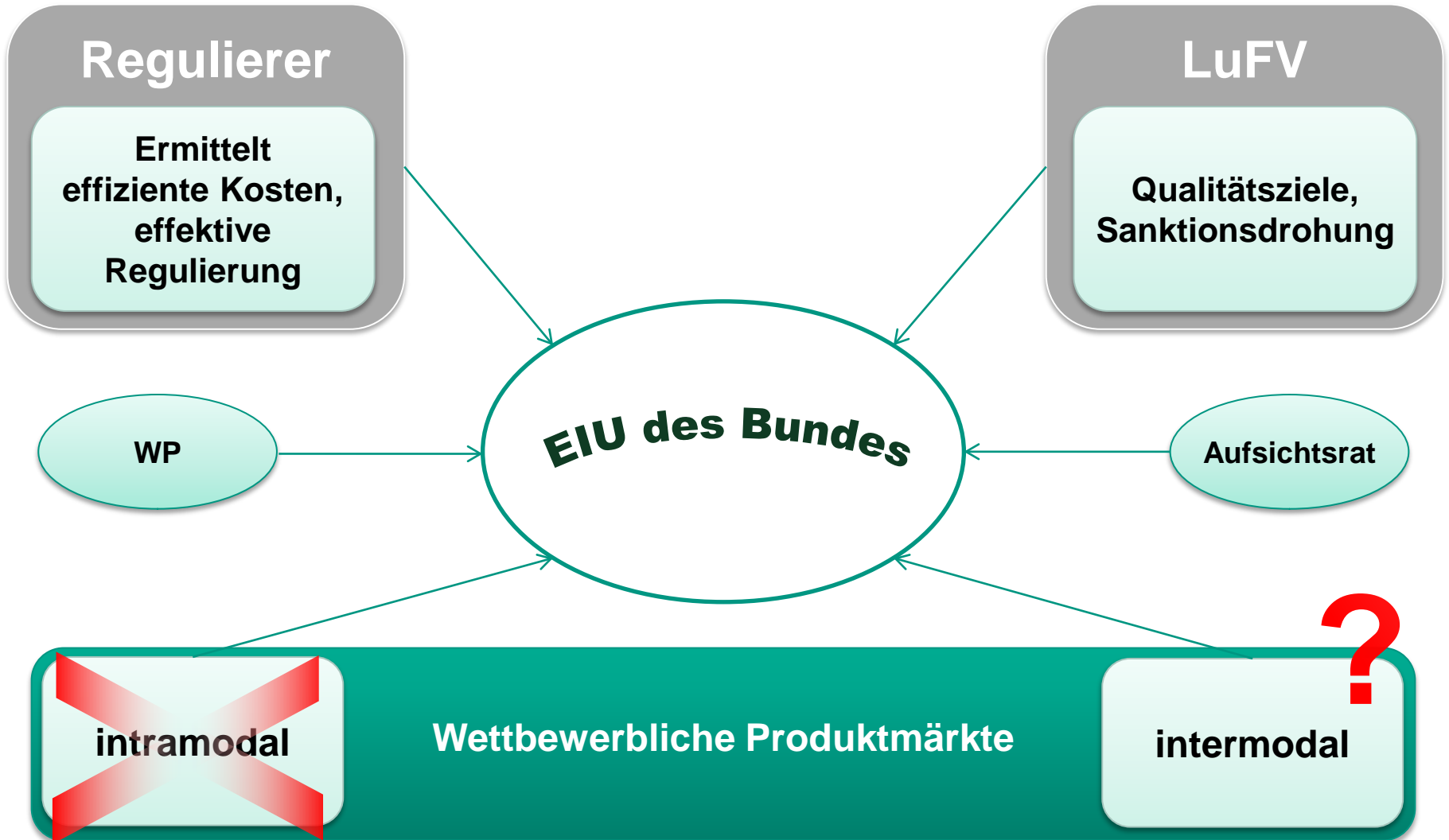
Unternehmerisch

- Privat-rechtliche Form und Gewinnorientierung aller DB-Gesellschaften
- Intramodaler Wettbewerbsdruck im Transport

Noch öffentlich notwendig

- Schließung der institutionellen Lücken bei der externen CG als Grundvoraussetzung für ein Funktionieren des unternehmerischen Bereichs

Öffentliche Institutionen müssen die Corporate Governance der Bundes-EIU übernehmen



Ökonomische Bewertung des ERegG-E

- **Vorbemerkungen**
 - **Ausgangslage: Das notorische Cost Plus-Problem bei den EIU des Bundes**
 - **Exkurs zur externen Corporate Governance der DB-EIU**
 - **Das Konzept der BNetzA zur Entgeltregulierung**
 - **Die Regelungen des ERegG-E zur Entgeltregulierung**
 - **Zur Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs für die Entgeltregulierung**
-

Regulierung & LuFV: Der integrierte Ansatz der BNetzA

1. LuFV - Politische Vorgaben des Bundes für einen langen Zeitraum:

- 1.a Eckdaten zum geforderten Infrastrukturzustand (Netzzumfang und -qualität).
- 1.b Höhe der jährlichen staatlichen Zuwendungen.

2. BNetzA:

- 2.a Ermittlung der gesamten effizienten Kosten zur Erfüllung des in 1.a weitgehend vorgegebenen Qualitäts- und Leistungsangebotes.
- 2.b Ermittlung der notwendigen Einnahmen aus Zugangsentgelten, um die Differenz aus gesamten effizienten Kosten (2.a) und staatlichen Zuwendungen (1.b) zu decken.

3. EBA:

Kontinuierliche Prüfung der Einhaltung der Qualitätsziele der LuFV.

Vorgehensweise am Beispiel: Kosten des Infrastrukturerhalts

■ Nach Konzept BNetzA:

- Ermittlung der effizienten Kosten des Streckenerhalts im technisch-wirtschaftlichen Optimum aus Instandhaltung und Ersatzinvestition
- Diese Kosten gehen in die gesamten effizienten Kosten ein

■ Bisher:

- Streckenerhalt durch Instandhaltung → entgeltrelevante Ist-Kosten
- Streckenerhalt durch Ersatzinvestition:
 - BKZ-finanziert → nicht entgeltrelevant
 - Eigenfinanziert → entgeltrelevante
- Keine kritische Hinterfragung, ob Instandhaltung oder Ersatzinvestition effizient ist, oder ob die Kostenansätze effizient sind

Ökonomische Bewertung des ERegG-E

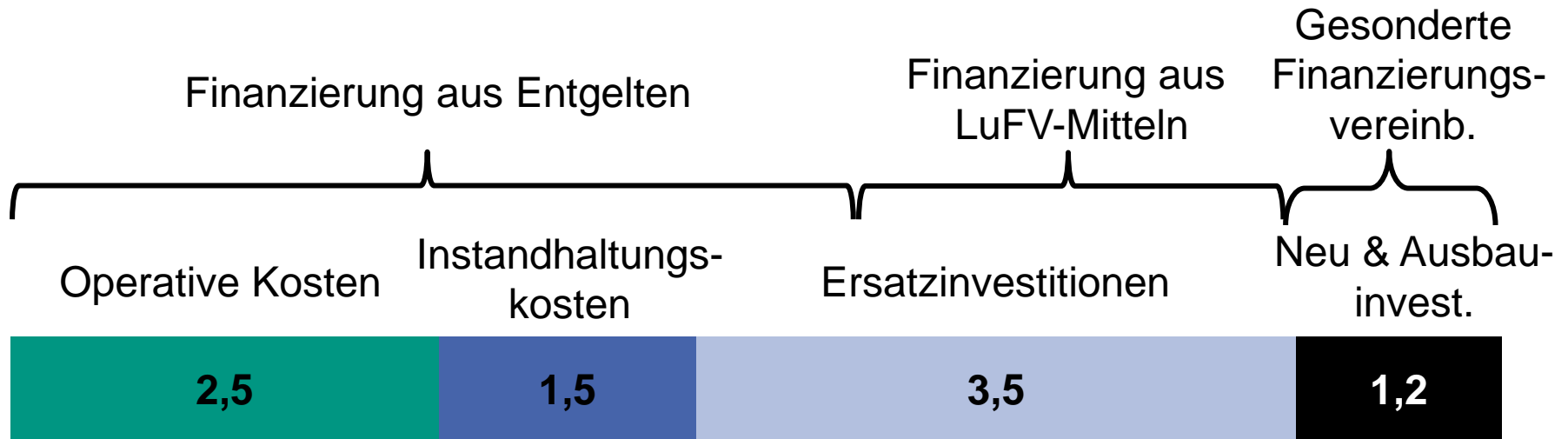
- **Vorbemerkungen**
 - **Ausgangslage: Das notorische Cost Plus-Problem bei den EIU des Bundes**
 - **Exkurs zur externen Corporate Governance der DB-EIU**
 - **Das Konzept der BNetzA zur Entgeltregulierung**
 - **Die Regelungen des ERegG-E zur Entgeltregulierung**
 - **Zur Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs für die Entgeltregulierung**
-

Geschätzte Ausgabenblöcke der DB Netz pro Jahr (2007)



Anmerkung: Schätzungen für das Jahr 2007 auf Basis öffentlich zugänglicher Quellen. Aus: Gutachten über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und DB AG und ihre Beziehung zur Anreizregulierung, 2008, von IGES und TU Berlin für das Land Hessen, Anhang zu Teil A. Erhältlich über Internetseiten des IGES Instituts. Zur Vereinfachung werden Investitionen als Teil der „Ausgaben“ bezeichnet; als Kosten sind eigentlich die *Abschreibungen auf Investitionen anzusehen*.

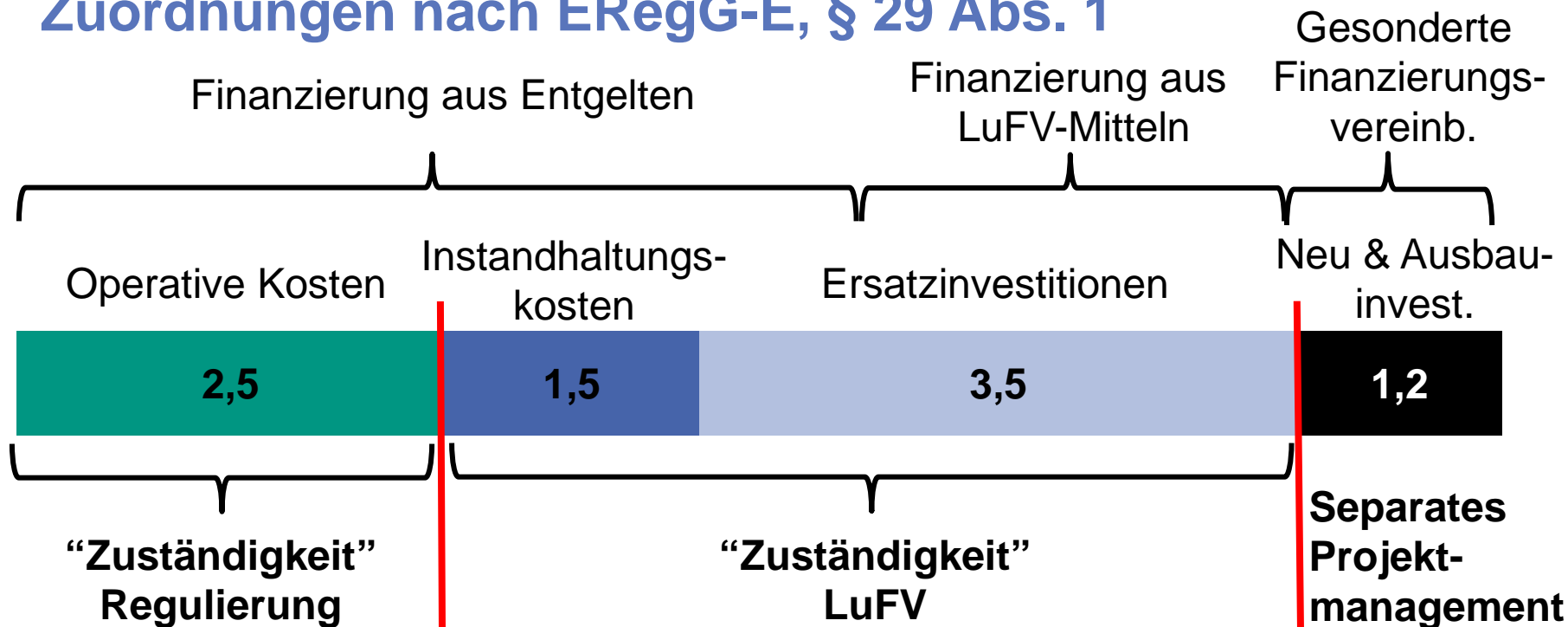
Geschätzte Ausgabenblöcke der DB Netz pro Jahr (2007) und deren Finanzierung



ERegG-E: Ist-Kosten werden als „KeL“ verkauft!

- **Vgl. ERegG-E § 29 Abs. 1:** “Kosten des Eisenbahninfrastrukturunternehmens sind nur insoweit anzusetzen, als sie den Kosten eines effizienten und strukturell vergleichbaren Unternehmens entsprechen. ...
- Soweit Investitionen über Vereinbarungen mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit Baukostenzuschüssen finanziert werden, bleiben diese Beträge bei der Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen unberücksichtigt. Dies gilt sowohl für Investitionen in das Bestandsnetz als auch für Neubau oder Ausbau von Eisenbahninfrastruktur.
- Im Übrigen sind die kalkulatorischen Abschreibungen auf Investitionen und die aufwandsgleichen Kosten der Instandhaltung als effiziente Kosten im Sinne von Satz 1 und 2 entsprechend anzuerkennen.“

Zuordnungen nach ERegG-E, § 29 Abs. 1



- **Nachteil 1:** Instandhaltungskosten und nicht aus LuFV-Mitteln gezahlte Ersatzinvestitionen werden gar nicht geprüft, gehen aber als "effiziente Kosten" in Entgelte ein: **Cost Plus Problem!**
- **Nachteil 2:** EBA legt bei Prüfung der aus LuFV-Mitteln gezahlten Kosten keinen Effizienzkostenmaßstab an: Cost Plus Problem! Außerdem schwache, vertragliche Grundlage der Prüfungsbefugnisse.
- **Nachteil 3:** Prüfung der Kosten sollte möglichst nicht aufgeteilt werden.

Anforderungen an ein ERegG aus ökonomischer Sicht

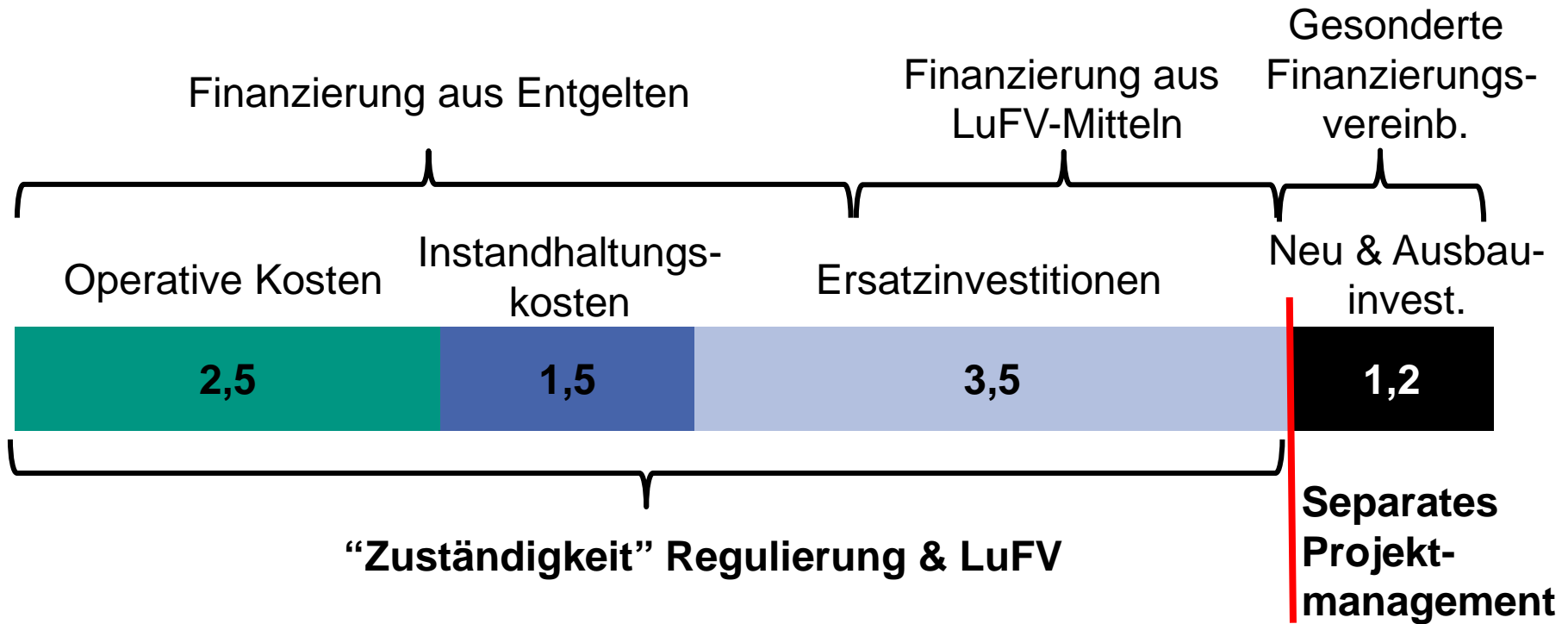
- **Zentrale Forderung:**

Keine Kostenbestandteile, die aus Entgelten zu finanzieren sind, dürfen von der KeL-Prüfung durch den Regulierer ausgenommen werden!

- **Dringende zusätzliche Empfehlung:**

Auch die Kostenbestandteile, die aus staatlichen Zuwendungen zu finanzieren sind, sollten nicht von der KeL-Prüfung durch den Regulierer ausgenommen werden!

Zum Vergleich nochmal: Der integrierte Ansatz der BNetzA



- Die BNetzA prüft alle Kosten des "Tagesgeschäfts" (einzige Ausnahme sind Neu- und Ausbauinvestitionen) nach dem KeL-Maßstab

ERegG-E: Ist-Kosten werden als „KeL“ verkauft!

- **Vgl. ERegG-E § 30:**
- Abs. 1: Aufwandsgleiche Kostenpositionen sind den Gewinn- und Verlustrechnungen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu entnehmen. ...
- Abs. 2: Über Absatz 1 Satz 2 hinausgehende Aufwendungen sind zu berücksichtigen, soweit und solange
 1. hierfür eine gesetzliche Verpflichtung besteht, oder
 2. eine Verpflichtung auf der Grundlage von Verträgen über die Sicherung von Arbeitsplätzen oder von Verträgen über die staatliche Finanzierung des Ausbaus und des Erhalts von Eisenbahninfrastruktur besteht oder
 3. sie die Sicherheit erhöhen.
- **Weitere Anforderung an ein ERegG:
Die Punkte 2 und 3 müssen durch ein Angemessenheits-Gebot eingeschränkt werden!**

Ökonomische Bewertung des ERegG-E

- **Vorbemerkungen**
 - **Ausgangslage: Das notorische Cost Plus-Problem bei den EIU des Bundes**
 - **Exkurs zur externen Corporate Governance der DB-EIU**
 - **Das Konzept der BNetzA zur Entgeltregulierung**
 - **Die Regelungen des ERegG-E zur Entgeltregulierung**
 - **Zur Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs für die Entgeltregulierung**
-

Zur Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs

- **These DB und BMVBS: Intermodaler Wettbewerb erlaubt keine weiteren Entgelterhöhungen, die den Erlös oder Gewinn der EIU steigern würden**
- **Dagegen:**
- Alles spricht dafür, dass geschickt strukturierte Entgelterhöhungen zur Steigerung von Erlös und Gewinn noch möglich sind.
- Insbesondere in den sicheren Marktnischen des Eisenbahngeschäfts:
 - Schienenpersonennahverkehr (SPNV)
 - Langlaufende Güterverkehre
- Die Verkehrs- und Umweltpolitik ist bereit, den Marktanteil der Schiene insbesondere gegenüber der Straße zu stabilisieren:
 - Geringere finanzielle Belastung der Schiene (insb. netto, nach Abzug der Zuwendungen)
 - Höhere Bereitschaft, die Straße durch Umweltauflagen zu belasten

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

