



Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V. | Reinhardtstraße 46 | 10117 Berlin

An die  
Beschlusskammer 10 der  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn

Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V.

Reinhardtstraße 46 | D-10117 Berlin  
Tel +49 30 531491470  
Fax +49 30 531491472  
Mail [office@netzwerk-bahnen.de](mailto:office@netzwerk-bahnen.de)  
Web [www.netzwerk-bahnen.de](http://www.netzwerk-bahnen.de)

Berlin, 11. Mai 2017

## BK10-17-0001\_E/Bestimmung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Ergänzung unserer Stellungnahme vom 2. Mai 2017 möchten wir zu ausgewählten Aspekten des Verfahrens zur Bestimmung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten gemäß § 25 Abs. 1 des Eisenbahnregulierungsgesetzes für die mit dem Jahresfahrplan 2018/2019 beginnende Regulierungsperiode wie folgt Stellung nehmen, erlauben uns jedoch die folgende Vorbemerkung: die Menge des zu berücksichtigenden Materials und die zur Verfügung stehende Zeit stehen in einem Missverhältnis, das eine sachgerechte Beurteilung der Entscheidungsgrundlagen mindestens stark erschwert.

Die Bestimmung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten stellt eine entscheidende Grundlage für die Entwicklung der Trassenpreise dar, da sich das gesamte Instrument der Anreizsetzung auf die dort ermittelten Ausgangswerte bezieht.

Schon die von der DB Netz AG im Genehmigungsantrag eingebrachten Daten deuten darauf hin, dass von dort eine Ausgangsbasis auf einem möglichst hohen anerkannten Kostenniveau angestrebt wird. Sowohl die Annahmen zur Fortschreibung der aufwandsgleichen Positionen als auch die Kapitalverzinsungsansprüche im Speziellen lassen nicht den Willen zur entschlossenen Reduktion des auf die Nutzer zu verteilenden Gesamtkostenrahmens erkennen.

Demnach würde das Ausgangsniveau (6,068 Mrd. Euro) für das erste innerhalb der Regulierungsperiode liegende Jahr um 557 Mio. Euro über dem seitens der DB Netz AG zugrunde gelegten „Basisjahres“-Wert und damit um über 10 Prozent höher liegen.

Dem liegt teilweise eine – sicherlich nicht zufällige - Fehlinterpretation der „Fortschreibungs“-Möglichkeit des ERegG zugrunde. Zwischen dem Ergebnis des Basisjahrs und dem festzustellenden Ausgangsniveau können allgemeine Kostensteigerungen nicht berücksichtigt werden.

Vorstandsvorsitzender: Ludolf Kerkeing  
Vorstand: Sven Flore (stellvertr. Vorsitzender), Gerhard Timpel (Schatzmeister),  
Isabelle Schulze, Christian Dehns, Michail Stahlhut, Ralph Schmitz  
Geschäftsführer: Peter Westenberger  
Vereinsitz: Berlin, Amtsgericht Charlottenburg, VR 23902 B

Die Unterlagen des Antragstellers lassen im Übrigen auch in Kombination mit der in den öffentlichen mündlichen Verhandlung vorgetragene Aussagen keine sachgerechte Überprüfung der tatsächlichen Notwendigkeit der in Ansatz gebrachten Kosten zu.

Kostendämpfende Effekte, die in jedem Unternehmen durch die Verbesserung der betrieblichen Produktivität und die investive Tätigkeit zu sinkenden spezifischen Betriebskosten führen, werden nicht in nachvollziehbarer Weise beschrieben. Entwicklungen wie die netto wachsende Zahl von Mitarbeitern (bei im Antrag unveränderter, faktisch zuletzt sogar sinkender Betriebsleistung) können auch nicht durch allgemeine Hinweise auf den demografischen Wandel untermauert werden.

Das Fehlen von Vergleichsmaßstäben für den Betrieb eines Eisenbahnnetzes in dieser Größe erschwert die Beurteilung. Daten hierzu liegen dem Infrastrukturbetreiber nach unserer Kenntnis aus unveröffentlichten Benchmark-Untersuchungen allerdings vor und sollten von der Bundesnetzagentur zur Bewertung herangezogen werden.

Sehr bemerkenswert für die Denkweise, die hinter dem Antrag offenbar steht, war der Hinweis des Vertreters der DB Netz AG in der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 25. April 2017, der Gesetzgeber habe „explizit keine Effizienzkontrolle“ mit den Bestimmungen des Eisenbahnregulierungsgesetzes verbunden.

Dieser Auffassung ist nicht zu folgen:

In 25 Abs. 1 Satz 4 wird der Regulierungsbehörde die Aufgabe zugewiesen, die Berechnung des Infrastrukturbetreibers zu „überprüfen“, was im Gesamtkontext der Regulierungsgesetzgebung nicht als rein rechnerische Tätigkeit sondern im Lichte des gesetzlichen Auftrages als – grundsätzlich nicht begrenzte – Befugnis zur Überprüfung der sachlichen Richtigkeit von Grundannahmen zu verstehen ist. Dazu würde im Rahmen der kapazitiven Möglichkeiten der Behörde auch gehören, die Entwicklung von Kostenpositionen kritisch zu hinterfragen, Vergleiche anzustellen oder dem Infrastrukturbetreiber den Ansatz offenkundig überhöhter Kosten zu versagen. Diese Aufgabe steht nicht im Widerspruch zur Anreizsetzung bzw. der dort zu unterstellenden Produktivitätsfortschritte, die im Laufe der Regulierungsbehörde durch den Infrastrukturbetreiber entwickelt werden müssen. Dies insbesondere deswegen nicht, weil eine überhöhte Festsetzung des Ausgangsniveaus das gesamte System der Anreizsetzung faktisch unterlaufen könnte. Die Anreizsetzung überlässt der regulierten Institution den Weg, um nicht offenkundig fehldimensionierte Aufwände aufzuspüren und im Rahmen ihrer unternehmerischen Gestaltungsfreiheit im Vergleich zu anderen Maßnahmen zu ergreifen.

Die Begrenzung des Aufwandes für die Nutzung der Schienenwege ist zuallererst für die Eisenbahnverkehrsunternehmen eine existenzielle Frage. Im Schienengüterverkehr liegt der Anteil der Nutzungsentgelte für die Infrastruktur in einer Spanne von 15 bis 25 Prozent der Gesamtkosten einer Zugfahrt – bei anderen Verkehrsarten liegt der Anteil noch höher. Die Entwicklung der Trassenpreise in den vergangenen Jahren ist durch eine ständige - und über der allgemeinen Kostensteigerung liegende - Erhöhungsrates gekennzeichnet, die nicht zuletzt Motiv für den europäischen Gesetzgeber zur Regulierung dieses Teilsektors des Bahnwesens war und dabei von der Absicht getragen war, die Trassenpreisentwicklung mindestens zu dämpfen, wenn nicht sogar den Trend umzukehren. Das Gelingen dieses Unterfangens wird für viele Eisenbahnverkehrsunternehmen entscheidend für deren wirtschaftliches Überleben sein, da die Nutzerkostenentwicklung beim vorrangigen Konkurrenten, dem Lkw, abwärts weist und nicht zuletzt dadurch dessen wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit steigt.

Die gesetzgeberischen Erwartungen an die Regulierung spiegeln sich in besonderer Weise in den „Zielen“ der Regulierung aus § 3 ERegG, die sowohl für die Überprüfung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten als auch für die folgenden Regulierungsschritte (Obergrenze, Trassenpreisgenehmigung) der einschlägige Maßstab sind. Der Antragsteller DB Netz AG hat sich ganz offenkundig nur wenig an den Zielen aus den Punkten 1 bis 4 leiten lassen, so dass hier die Bundesnetzagentur eine eigene Bewertung vornehmen muss.

1. die Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen;
2. die Wahrung der Interessen der Zugangsberechtigten auf dem Gebiet der Eisenbahnmärkte bei der Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs in den Eisenbahnmärkten sowie die Wahrung der Interessen der Verbraucher;
3. die Förderung von Investitionen der Eisenbahninfrastruktur- und -verkehrsunternehmen und die Unterstützung von Innovationen;
4. die Förderung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnmarktes und
5. die Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs der Eisenbahninfrastruktur.

Besonders soll hier darauf hingewiesen werden, dass die Folgen für die Betreiber des Schienengüterverkehrs von besonderer Bedeutung sind, weil zum 1. Januar 2020 gemäß § 81 (1) ERegG auch der Schienengüterverkehr zur Deckung einer Differenz zwischen den auf die Verkehrsarten umgelegten Gesamtkosten und den im Bereich des SPNV durch § 37 Absatz 2 ERegG („Trassenpreisbremse“) gedeckelten Einnahmen beitragen müsste und hierdurch gerade bei stark steigenden Gesamtkosten auch unter Würdigung der Anreizsetzung und der Markttragfähigkeitsanforderungen extreme Aufschläge auf die unmittelbaren Kosten des Zugverkehrs zu erwarten sind.

An dieser Stelle soll allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass die Regulierung auch für den Betreiber eines natürlichen Monopols, der selbst nicht zur Senkung der spezifischen Nutzerkosten in der Lage ist, eine wichtige Funktion erfüllt. Ein kontinuierliches Ansteigen der den Nutzern angelasteten Kosten oberhalb der Produktivitätsentwicklung bei den Kunden (vergleiche hierzu § 36 Absatz 1, Satz 2 ERegG) führt dazu, dass immer mehr Kunden sich aus der Nutzung zurückziehen, sprich: unwirtschaftliche Verkehre aufgeben. Der damit verbundene Einnahmerückgang beim Infrastrukturbetreiber führt zu einer sinkenden Kostendeckung bei einem insgesamt stark fixkostenabhängigen Geschäft und somit entweder zu noch stärkeren Preissteigerungen, sprunghaft ansteigendem Restrukturierungsbedarf oder einer höheren Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen. Der Genehmigungsvorbehalt der Tragfähigkeit der Aufschläge auf die unmittelbaren Kosten des Zugverkehrs bietet gegen eine solche Entwicklung auch keinen hinreichenden Schutz – zum einen, weil weite Teile des Trassenpreisvolumens durch die „Trassenpreisbremse“ dem Mechanismus entzogen sind und zum anderen, weil besonders schienenauffine Verkehre zunächst durchaus noch eine höhere Zahlungsfähigkeit aufweisen könnten. Insgesamt würde der Schienenverkehr aber durch stark steigende Trassenentgelte in eine Abwärtsspirale getrieben.

Im Ergebnis ist die Bundesnetzagentur aufgefordert, von Amts wegen eine intensive Überprüfung der Berechtigung der Angaben des Antragstellers zum Ausgangsniveau der Gesamtkosten vorzunehmen und bei der Festsetzung den niedrigstmöglichen Wert anzustreben.

Wir verweisen bezüglich der Entwicklung der Kapitalkosten an dieser Stelle auf unser Schreiben vom 2. Mai und das beigefügte Gutachten von Frau Prof. Dr. Marita Balks und Prof. Dr. Christian Böttger.

Zur Fortschreibung der aufwandsgleichen Positionen seien hier auf der Grundlage der Ausführungen in der öffentlichen mündlichen Verhandlung noch folgende Hinweise gegeben:

- 1) Grundsätzlich sollte die DB Netz AG eine Abschätzung vornehmen können, in welchem Umfang Einsparungen zu erzielen wären, wenn der Geschäftsbereich Fahrweg konzernunabhängig organisiert werden könnte. Die mit 92 Mio. Euro angegebene Höhe der Konzernumlage deutet darauf hin, dass durch den Verzicht auf oder die alternative Bereitstellung der für den Netzbetrieb tatsächlich erforderlichen Leistungen deutliche Kostensenkungen möglich wären. Heute hat der Vorstand der DB Netz AG keine Prüfungsmöglichkeit und keinen Einfluss auf die Festsetzung der Höhe der Konzernumlage.

- 2) Darüber hinaus wurden nach einer Ankündigung im Rahmen des Konzernprojektes „Zukunft Bahn“ zur Verschlankung des Overheads in der Konzernzentrale offenkundig verschiedene bis dato dort angesiedelte Aufgaben nicht etwas aufwandsmindernd eingespart, sondern auf die Geschäftsfelder mit der Folge dort in gleichem Umfang aufwachsenden Budgets verteilt. Die DB Netz AG sollte zur Darlegung aufgefordert werden, inwieweit diese Prozesse auch diesen Geschäftsbereich betroffen haben und in die vorgelegte Berechnung des Entwurfs des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten beigetragen haben. Sodann wäre die DB Netz AG aufzufordern, eine Betrachtung der Notwendigkeit dieser Aufgaben und einen Vergleich der Kostenwirkung zur vorigen Organisationsform (zusätzlicher Aufwand beim Geschäftsfeld im Vergleich zu eventuell gesunkener Konzernumlage) anzustellen, um die Berechtigung überprüfen zu können.
- 3) Die Bundesnetzagentur sollte bei der Prüfung der Konzernleistungsverrechnung überprüfen, inwieweit durch konzerninterne Vorgaben (Kontrahierungszwang) die Auswahl von Anbietern für zu beziehende Leistungen so (auf konzerninterne) Anbieter eingeschränkt wurde, dass überhöhte Kostenwirkungen im Vergleich zum Bezug auf dem freien Markt die Folge waren.
- 4) Wie auch in voran gegangenen Stellungnahmen soll hier noch einmal grundsätzlich in Frage gestellt werden, ob Aufwendungen für den Job-Service des Konzerns vor dem Hintergrund eines nicht mehr vorhandenen Personalüberhangs im DB-Konzern überhaupt zu rechtfertigen sind. Generell muss die zukunfts wirksame Wälzung von Kosten aus vielfältigen Umstrukturierungen und Änderungen der Unternehmensgröße, damit verbunden Freistellungen, Vertragsauflösungen, etc., die nicht durch den Infrastrukturanbieter im Rahmen seiner üblichen Geschäftstätigkeit veranlasst wurden, unterbunden werden.
- 5) Generell müssen alle kostenmindernden Erträge und Erlöse der Geschäftstätigkeit der DB Netz AG gesamt-kostenmindernd berücksichtigt werden wie umgekehrt für konzerninterne Dienstleister keine höheren Gewinnansprüche wie für die DB Netz AG selbst berücksichtigt werden können.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Westenberger  
*Geschäftsführer*