

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winfried Hermann, Dr. Anton Hofreiter, Bettina Herlitzius, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/11489 –

Umsetzung der Anreizregulierung für Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Beantwortung unserer Kleinen Anfrage (Bundestagsdrucksache 16/10953) durch die Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/11143 lässt einige Fragen offen bzw. induziert weitere Fragen insbesondere hinsichtlich der als Komplementärinstrument zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) geplanten Anreizregulierung für Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU).

Die Bundesregierung plant die Einführung der LuFV für den 1. Januar 2009. Ein Gesetzgebungsverfahren zur Einführung einer Anreizregulierung bzw. zur gesetzlichen Verankerung der Entgeltgenehmigung steht jedoch noch aus. Die im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) geregelte Kontrolle der Entgelte für die Nutzung des Fahrwegs und der Serviceeinrichtungen nach dem Vollkostenprinzip weist Defizite auf. In der gegenwärtigen Fassung des AEG fehlen gesetzlich verankerte Anreize zur Senkung der Kosten und der Zugangsentgelte.

1. Bis wann plant die Bundesregierung eine Änderung des AEG zugunsten eines an der wirtschaftlichen Leistungserbringung orientierten Entgeltmaßstabes und zur Einführung einer Anreizregulierung, deren Entwurf dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) bereits seit Ende 2007 vorliegt?
2. Bis wann wird die Prüfung des revidierten Abschlussberichtes der Bundesnetzagentur (BNetzA) vom 28. Mai 2008 durch die Bundesregierung abgeschlossen sein?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung wird ihre vorbereitenden Arbeiten mithilfe der Bundesnetzagentur (BNetzA) fortsetzen. Angesichts des Umfangs dieser Arbeiten kann ein Zeitpunkt derzeit nicht genannt werden.

3. Stimmt die Bundesregierung zu, dass der revidierte Abschlussbericht der Bundesnetzagentur vom 28. Mai 2008 auftragsgemäß die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zur Einführung einer Anreizregulierung formuliert hat?

Der Abschlussbericht enthält keinen konkreten Formulierungsvorschlag.

4. Wie lange dauert die Übergangsphase bis zur endgültigen Einführung der Anreizregulierung, und plant die Bundesregierung für diese Übergangsphase die Entgeltgenehmigung und die Kostenanalysen im Eisenbahnsektor durch die Bundesnetzagentur gesetzlich zu verankern?

Die BNetzA geht von einem Beginn der tatsächlichen Anreizregulierung nicht vor Ablauf von 38 Monaten nach Inkrafttreten eines eine Anreizregulierung einführenden Gesetzes aus. Dieser Zeitraum setzt sich wie folgt zusammen:

Die erstmalige Ermittlung des Ausgangsentgelts sowie des Effizienzniveaus durch die BNetzA benötigt einen Zeitraum von wenigstens 24 Monaten. Die Betreiber der Schienenwege benötigen im Anschluss daran zumindest vier Monate, um die entsprechenden unternehmerischen Kalkulationen durchzuführen. Weitere 10 Monate Vorlauffrist ergeben sich aus dem Verfahren zur Trassenvergabe. Die Einführung einer Anreizregulierung sollte zweckmäßigerweise zu Beginn der Netzfahrplanperiode im Dezember eines Kalenderjahres erfolgen. Die Notwendigkeit weiterer die Anreizregulierung unterstützender Vorschriften wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens geprüft.

5. Bis wann erwartet die Bundesregierung, dass die Bundesnetzagentur die noch ausstehende (Anreiz-)Verordnung-Eisenbahnen für die Novellierung des AEG vorlegt?

Die Vorlage eines Verordnungsentwurfes ist abhängig vom Vorliegen aller notwendigen Informationen.

6. Durch welche Maßnahmen stellt die Bundesregierung sicher, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die finanziellen Verluste die ihnen durch die Degression der Zuschussbeträge gemäß LuFV für das bundeseigene Schienennetz entstehen, nicht durch eine Erhöhung der Nutzungsentgelte ausgleichen werden?
7. Welche konkreten Anreize bzw. Qualitätsanforderungen der LuFV sorgen aus Sicht der Bundesregierung dafür, dass die Eisenbahninfrastrukturbetreiber ihre Betriebskosten durch den Abbau von Ineffizienzen senken werden, obwohl nach gegenwärtiger Rechtslage alle entstehenden Kosten in die Zugangsentgelte eingepreist werden können?

Die Fragen 6 und 7 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) erhalten durch den Abschluss der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) während der Laufzeit dieser Vereinbarung insbesondere dadurch Planungssicherheit, dass der Bund ihnen einen jährlichen Infrastrukturbeitrag in konstanter Höhe leistet. Die Bundesregierung erwartet, dass die während der Laufzeit steigenden Qualitätsanforderungen der LuFV bei gleichbleibendem Beitrag des Bundes bei den EIU zu Effizienzhebungen führen werden.

Darüber hinaus wird auch nach Inkrafttreten der LuFV die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu Entgeltgrundsätzen und Entgelthöhen von der Bundesnetzagentur überwacht.

8. Wodurch sieht die Bundesregierung gewährleistet, dass ein integriertes Unternehmen, das im monopolistischen Schieneninfrastrukturbereich ohne Wettbewerbsdruck tätig ist, bei der Preisfestlegung Rücksicht auf die Tragfähigkeit der Marktsegmente nimmt?

Grundlage für die Bemessung der Nutzungsentgelte sind gemäß § 14 Absatz 4 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) die den Betreibern der Schienenwege insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehenden Kosten zuzüglich einer am Markt erzielbaren Rendite. Die Einhaltung der Vorschriften zu Entgeltgrundsätzen und Entgelthöhen wird von der BNetzA überwacht.

9. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass allein intermodale Wettbewerbseffekte ausreichen, damit tragfähige Trassenpreise gebildet werden, obwohl die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten aus dem Jahr 2007 dargestellt hat, dass eine intermodale Wettbewerbswirkung nur vereinzelt besteht?

Nein. Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 8 wird verwiesen. Im Übrigen hat die Monopolkommission in ihrem Bericht aus dem Jahr 2007 auch dargestellt, dass es keine ersichtlichen Anzeichen für einen Preishöhenmissbrauch im Bahnbereich gibt.

10. Durch welche Maßnahmen will die Bundesregierung verhindern, dass die Preisanstiege bei den Nutzungsentgelten für die Eisenbahninfrastruktur der Deutschen Bahn AG auch künftig deutlich über der allgemeinen Inflationsrate liegen?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 8 wird verwiesen.

11. Welche Befugnisse besitzt die Bundesnetzagentur um ein geringeres Entgelt in einer konkreten Höhe zu fordern, und welche Möglichkeiten besitzt die Bundesnetzagentur, um die konkreten Angaben zu vorhandenen Ineffizienzen zu erheben?

Die Vorab-Informationspflichten der EIU nach § 14d AEG beziehen sich auch auf die Entgeltgrundsätze und die Entgelthöhen (Nummer 6). Dem entspricht das Vorab-Prüfungsrecht der BNetzA nach § 14e AEG. Das bedeutet, dass die BNetzA den ihr vorgelegten geplanten Entscheidungen vorab widersprechen und sie so verhindern kann, soweit die beabsichtigten Entscheidungen nicht den Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur entsprechen. Ergänzend bildet § 14c Absatz 1 AEG eine geeignete Grundlage zur Erlangung von Informationen in Aufsichtsverfahren. Danach kann die BNetzA in Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegenüber den EIU die Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße erforderlich sind. Die gleichen Rechte gibt das Gesetz zur Verhütung künftiger Verstöße gegen die eisenbahnrechtlichen Zugangsvorschriften.

12. Wie wird die Bundesregierung verhindern, dass steigende Einkaufspreise durch die Eisenbahninfrastrukturunternehmen eingepreist und mittels steigender Nutzungsentgelte an die Eisenbahnverkehrsunternehmen weitergegeben werden?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 8 verwiesen.

13. Wie kann die Bundesnetzagentur den Eisenbahninfrastrukturunternehmen ohne das Instrument effizienzorientierter Anreize vorschreiben, die Entgelte zu senken?
14. Wie gewährleistet die Bundesregierung Planungs- und Kalkulationssicherheit für die Eisenbahnverkehrsunternehmen, obwohl die Höhe der Entgelte nicht Bestandteil der Nutzungsbedingungen ist, sondern in der Liste der Entgelte enthalten ist, die gemäß § 4 Absatz 2 Satz 2, § 10 Absatz 1 Satz 2 der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) nicht Bestandteil der Nutzungsbedingungen ist?

Die Fragen 13 und 14 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die BNetzA kann einer Änderung der Entgelte auf der Grundlage von § 14e AEG widersprechen mit der Folge, dass die Änderung nicht in Kraft tritt. Sie kann außerdem im Rahmen einer nachträglichen Prüfung gemäß § 14f AEG die Entgelte mit Wirkung für die Zukunft für ungültig erklären. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 8 verwiesen.

Für die Veröffentlichung der Entgelte gilt § 21 Absatz 7 EIBV. Die Schienennetz-Benutzungsbedingungen müssen außerdem Angaben zu bereits beschlossenen und vorgesehenen Entgeltänderungen enthalten.

15. Wie gewährleistet die Bundesregierung Planungs- und Kalkulationssicherheit für die Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Nutzung von Serviceeinrichtungen, obwohl die Betreiber ihre Liste der Entgelte nicht veröffentlichen müssen?

Potenzielle Nutzer können sich über die Entgelte der von ihnen gewünschten Leistungen beim Betreiber der Serviceeinrichtung informieren.

16. Wie stellt die Bundesregierung langfristige Planungen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen insbesondere im kostenintensiven Fernverkehr sicher, obwohl die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Entgelthöhen jährlich ändern können?

Planungssicherheit für Entgelthöhen besteht für eine vollständige Fahrplanperiode. Die Entgelte sind in den Fristen des § 21 Absatz 7 der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung vorab bekannt zu machen. Im Übrigen gelten die Entgelte für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen gleichermaßen.

17. Wie gewährleistet die Bundesregierung, dass missbräuchliche Quersubventionierungen durch die Mischfinanzierung zwischen den Verkehrsträgern ausgeschlossen werden, indem beispielsweise das marktbeherrschende Unternehmen ungünstigere Entgelte fordert, als es selbst auf vergleichbaren Märkten von gleichartigen Abnehmern fordert?
18. Warum wird im Eisenbahnsektor auf eine verursachergerechte Entgeltfestsetzung verzichtet?

Die Fragen 17 und 18 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Grundsätzlich ist den Betreibern der Schienenwege unter Berücksichtigung des Diskriminierungsverbotes gemäß § 14 Absatz 4 Satz 2 1. Alt. AEG gestattet, bei der Erhebung der Entgelte zwischen den Verkehrsleistungsmärkten Schienenpersonennahverkehr, Schienenpersonengüterverkehr und Schienenpersonen-

fernverkehr sowie deren Marktsegmenten zu differenzieren und Aufschläge auf Kosten zu erheben, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebes anfallen. Dabei ist die Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs, zu berücksichtigen.

19. Plant die Bundesregierung weitergehende Befugnisse für die Bundesnetzagentur zur Durchsetzung ihres Auskunftsanspruchs, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die regulierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen und Eisenbahnverkehrsunternehmen die Einsicht in Kostenunterlagen verweigern, die zur Überprüfung der in den Entgelten eingespeisten Kosten notwendig wären?

Falls nein, welche Gründe sprechen dagegen?

Falls ja, in welchem zeitlichen Rahmen plant die Bundesregierung die Einführung weiter gehende Befugnisse für die Bundesnetzagentur?

Gegenüber EIU hat die BNetzA einen durchsetzbaren Auskunftsanspruch nach § 14c Absatz 1, 3 Nummer 1 AEG. Gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) besteht ein Auskunftsanspruch nach § 14c Absatz 3 Nummer 1 AEG, für den das Gesetz eine Durchsetzbarkeit nicht vorsieht. Die weit überwiegende Zahl der EVU geben Auskünfte jedoch auf freiwilliger Basis. Die Bundesregierung wird bei Bedarf prüfen, ob die rechtlichen Grundlagen zur Datenerhebung ausreichend sind.

20. Weshalb schließt die Bundesregierung im Eisenbahnsektor detaillierte Befugnisse gegenüber den regulierten Unternehmen aus, die sie in anderen regulierten Netzsektoren mit Ex-ante-Kontrollen ermöglicht?

Der BNetzA steht in den in § 14e AEG geregelten Fällen ein Vorab-Prüfungsrecht zu. Entsprechend sind diesem Prüfungsrecht Vorab-Informationspflichten der EIU nach § 14d AEG. Das bedeutet, dass die BNetzA den ihr vorgelegten geplanten Entscheidungen vorab widersprechen und sie so verhindern kann. Unberührt bleibt das nachträgliche Prüfungsrecht der Bundesnetzagentur nach § 14f AEG.

