

Senkung der Trassenpreise

*Ein Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene
im intermodalen Wettbewerb und
für mehr Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr*

Vorschläge von mofair e. V.

3. März 2022

Inhalt

Management Summary	3
1. Trassenpreise in Deutschland.....	5
1.1. Geltungsbereich der Infrastrukturbepreisung.....	5
1.2. Vollkosten versus Grenzkosten.....	5
1.3. Gewinnerzielungszwang bei der Eisenbahninfrastruktur.....	6
1.4. Folgerung: Die Trassenpreise müssen sinken.....	7
2. Trassenpreise in der Coronapandemie	8
3. Übergang zu Grenzkosten (uKZ) verstetigen	9
3.1. Finanzierung für das Grenzkostenprinzip sichern.....	10
3.2. Künftige Trassenpreisstruktur entwickeln	11
3.3. Dabei Verwerfungen vermeiden	12
3.4. Anreizregulierung überarbeiten	13
3.5. Verzinsungsanspruch absenken	14
3.6. Überbrückungsfinanzierung sicherstellen	14

Management Summary

Der umweltfreundliche Verkehrsträger Schiene soll ein wesentlicher Teil der Klimaschutzpolitik werden. Die Personenverkehrsleistung der Eisenbahn soll bis zum Jahr 2030 verdoppelt werden. Im Güterverkehr soll der modal split im selben Zeitraum auf 25 % steigen. Beide Ziele finden sich im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP.

Um sie erreichen zu können, müssen die Rahmenbedingungen für die Schiene deutlich verbessert werden. Während der motorisierte Individualverkehr auf Deutschlands Straßen ohne jede Nutzungsgebühr unterwegs ist, ist auf Deutschlands Schienen nicht nur jede Bewegung, jede Fahrt kostenpflichtig, sondern auch jedes Abstellen.

Verschärfend kommt die im internationalen Vergleich gewaltige Höhe der deutschen Infrastrukturnutzungsgebühren, vor allem der Trassengebühren, hinzu. Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten liegen sie um bis zu zehnmal so hoch. Ein wesentlicher Faktor dabei ist, dass in Deutschland nicht nur die „unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs“ (uKZ), also die Grenzkosten für einen zusätzlich fahrenden Zug, erhoben werden, sondern auch so genannte Vollkostenaufschläge. In diese werden viele weitere Kostenbestandteile eingerechnet. Sie machen über die verschiedenen Trassenpreissegmente durchschnittlich 80 % des Trassenpreises pro km. aus. Mit anderen Worten: Bei Anwendung des Grenzkostenprinzips würden die Trassenpreise im Durchschnitt auf ein Fünftel sinken. Die Produktion von Schienenverkehr würde schlagartig viel günstiger. Das Angebot für die Fahrgäste – und die Verlader im Güterverkehr – würde preiswerter.

mofair spricht sich klar für den Übergang zum Grenzkostenprinzip aus und fordert den Bund auf, die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen, darunter die *anteilige* Übernahme der Infrastrukturkosten durch den Bundeshaushalt.

Als ersten Schritt benötigen wir die berechenbare Fortsetzung der Trassenpreisförderung im Schienenpersonenfernverkehr, die im Rahmen der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ermöglicht wurde. Im Schienengüterverkehr soll die schon länger bestehende Trassenpreisförderung (TraFöG) verlängert werden.

In einem zweiten Schritt muss bis zum Ende der 20. Legislaturperiode der Übergang von einer *Förderlogik* (nominell weiter hohe Preise, die dann abgesenkt werden) zu einem neuen Ansatz gelingen, in dem allein die Grenzkosten erhoben werden. Im Einzelnen bedeutet das:

1. Die notwendige Finanzierung der beim bundeseigenen Betreiber der Schienenwege nicht mehr durch Vollkostenaufschläge gedeckten Kosten muss über Komplementärmittel aus dem Bundeshaushalt nachhaltig sichergestellt werden.
2. Ein neues Trassenpreissystem muss entwickelt werden, das die bisher üblichen Preisdifferenzierungen zwischen den Verkehrsarten SPFV, SPNV, SGV und den Marktsegmenten abbildet, sofern sie sachlich gerechtfertigt und sinnvoll sind. Verwerfungen zwischen den Verkehrsarten sind dabei zu vermeiden.
3. Das heutige Anreizregulierung des ERegG ist in Richtung auf Qualitätskriterien fortzuentwickeln.

4. Die kalkulatorische Verzinsung auf das eingesetzte Kapital der Eisenbahninfrastrukturunternehmen wird deutlich abgesenkt, um künftige neuerliche Preisanstiege zu begrenzen.

1. Trassenpreise in Deutschland

1.1. Geltungsbereich der Infrastrukturbepreisung

Wenn in Deutschland ein Zug fährt, muss sein Betreiber für jeden einzelnen Kilometer eine Benutzungsgebühr an den Eigentümer der Schienenwege zahlen. Gleiches gilt, wenn ein Zug abgestellt wird. Für jedes Abstellgleis ist eine Nutzungsgebühr zu entrichten. Und auch Fahrten in die Werkstatt oder zur Abstellung über Nacht sind keineswegs kostenfrei, sondern lediglich als „Leerfahrt“ etwas günstiger.

Die Zahlungspflicht gilt dem Grunde nach für alle drei Verkehrsarten auf dem Netz, also für Schienenpersonenfern- und -nahverkehr (SPFV/SPNV) sowie für Schienengüterverkehr (SGV). Unterschiede in der Höhe ergeben sich zwischen den drei Verkehrsarten und innerhalb dieser für verschiedene Marktsegmente.

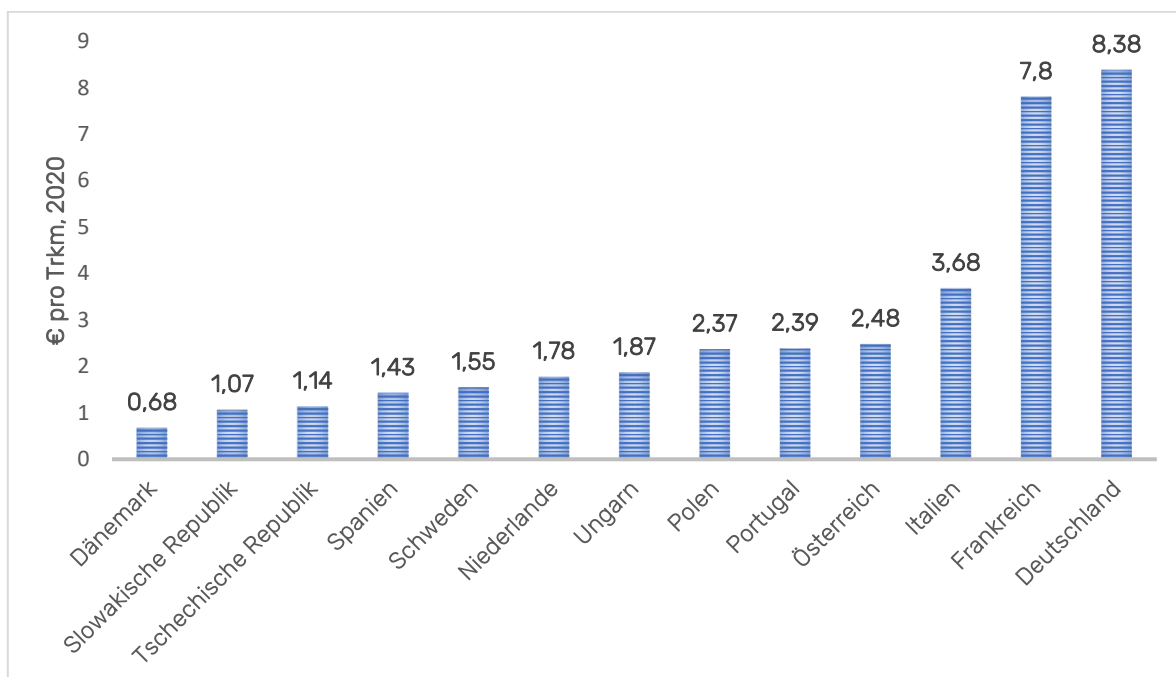
Zum Vergleich:

Im Straßenverkehr ist die Maut nur fällig:

- für den schweren Güterverkehr mit Fahrzeugen über 7,5 t – nicht für den Personenverkehr,
- nur auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen, nicht auf dem übrigen Straßennetz,
- und nicht für das Abstellen von Fahrzeugen, etwa auf Autobahnparkplätzen und -raststätten.

1.2. Vollkosten versus Grenzkosten

Deutschland hat im EU-Vergleich hohe Trassenpreise. Die aktuellen km-Preise für einen Fernverkehrszug mittlerer Geschwindigkeit sehen wie folgt aus:



Auf dem ersten Blick wird deutlich, dass die deutschen Trassenpreise im internationalen Vergleich offensichtlich überhöht sind – beispielsweise fünfmal so hoch wie in Schweden. Dies hat nicht etwa damit zu tun, dass die gebotene Gegenleistung in Deutschland in irgendeiner Form „besser“ oder umfangreicher wäre als in anderen EU-Staaten.

Ein wesentlicher Grund ist dieser: Neben der EU-rechtlich (grundsätzlich) verpflichtenden Abgeltung der „unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs“ (uKZ, also Grenzkosten, differenziert nach den drei Verkehrsarten SPFV, SPNV und SGV sowie nach verschiedenen Subsegmenten) werden in Deutschland EU-rechtlich ebenfalls *mögliche*, aber *nicht verpflichtende* Vollkostenaufschläge erhoben.

Dabei machen die Vollkostenaufschläge den deutlich größeren Anteil der Entgelte aus, verhalten sich der Größe nach also nicht etwa wie der Solidaritätszuschlag zur zugrundeliegenden Steuerschuld. Von dem Gesamtpreis pro Trassenkilometer machen sie zwischen 50 % (in einzelnen Segmenten des SGV) und fast 88 % (im teuersten Segment des SPFV) aus.

Die exakte Festsetzung der Trassenpreise, genauer meist der Vollkostenaufschläge, erfolgt nach dem „Markttragfähigkeitsprinzip“ (so genannte *Ramsey-Boiteux-Preise*) auf die verschiedenen Marktsegmente. Dabei soll vermieden werden, dass Marktaustritte wegen „zu hoher“ Preise erfolgen. Dies geschieht allerdings immer in einer intramodalen Betrachtung als Antwort auf die Frage: „Welchem Segment kann man eher etwas mehr zumuten als einem anderen?“ *Preissenkungen für ein Segment erfordern in dieser Logik zwingend(!) Preiserhöhungen in einem anderen.*

Schließlich spiegelt das geschilderte System nur die Preise des sogenannten „Mindestzugangspakets“ wider. Weitere Aufschläge, etwa wegen einer besonders komplexer Planungsparameter, die Nutzung der „Grünen Funktion der Zuglaufregelung“ oder Expresszuschläge können noch hinzukommen.

Zum Vergleich:

- Die Höhe der LKW-Maut berechnet sich anhand der EU-Wegekostenrichtlinie, die die tatsächliche Abnutzung der Straße durch die verkehrliche Nutzung zugrunde legt. Das entspricht einer Grenzkostenbetrachtung. Sie wird inzwischen zudem nach ökologischen Kriterien differenziert.
- Während im Eisenbahnverkehr prinzipiell *Mindestpreise* für die Infrastrukturnutzung erhoben werden, kennt die LKW-Maut in Deutschland prinzipiell nur *Höchstpreise*.

1.3. Gewinnerzielungszwang bei der Eisenbahninfrastruktur

Aus nur sehr schwer nachvollziehbaren Gründen – im wesentlich historisch bedingt und um eine befürchtete Belastung des Bundeshaushalts zu vermeiden – hat sich der Bund bisher seiner grundgesetzlich vorgesehenen Verantwortung für die Zurverfügungstellung (und damit auch die Finanzierung!) des Netzes der bundeseigenen Eisenbahnen teilweise entzogen. Dies insofern, als er die EU-rechtlich mögliche Erhebung von Vollkostenaufschlägen nutzt.

Dadurch trägt „der Sektor“ einen wesentlichen Teil der Infrastrukturerhaltungskosten selbst. Konkret heißt das: Die Eisenbahnverkehrsunternehmen zahlen die Infrastrukturerhaltung¹, indirekt also die Fahrgäste im Personenverkehr (über die Ticketpreise) und die Verlader im Güterverkehr (über die Frachtraten).

Nochmals verschärft wird dieser Ansatz durch die Verfasstheit des bundeseigenen Betreibers der Schienenwege, der DB Netz AG, als gewinnorientierte Aktiengesellschaft. Die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde muss außerdem nicht nur darüber wachen, dass die Trassenpreise nicht zu hoch ausfallen, sondern auch, dass sie nicht zu niedrig(!) sind.²

Zum Vergleich:

Die Autobahngesellschaft des Bundes muss keine Gewinne erwirtschaften und auch keine Dividende an den Bund abführen. Für die Nutzer der Bundesfernstraßen ist die Nutzung nicht mit weiteren Kosten verbunden. Der motorisierte Individualverkehr wird somit gegenüber dem Schienenpersonenverkehr bevorzugt; der LKW-Güterverkehr wird deutlich schwächer belastet als der Schienengüterverkehr.

1.4. Folgerung: Die Trassenpreise müssen sinken

Damit wird deutlich, dass die Schiene bei der Anlastung von Infrastrukturkosten massiv benachteiligt wird. Mindestens eine Gleichbehandlung wäre aus Gründen des Klimaschutzes und einer Bewegung hin zu mehr Kostenwahrheit im Verkehr dringend notwendig.

Da nach Lage der Dinge eine deutliche Steigerung der Nutzungskosten für die Straße – Ausweitung der Maut auf alle Verkehrsarten und auf das gesamte Straßennetz – kaum durchsetzbar sein dürfte, verbleibt nur eine deutliche Senkung der Trassenpreise im Schienenverkehr.

Das hat die Koalition aus SPD, Grünen und FDP dem Grunde nach anerkannt und folgenden Satz in den Koalitionsvertrag aufgenommen:

„Sofern haushalterisch machbar, soll die Nutzung der Schiene günstiger werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen zu stärken.“³

¹ Im SPNV die Aufgabenträger – über Regionalisierungsmittel des Bundes.

² § 31 ERegG.

³ „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.“ Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP für die XX. Legislaturperiode des Bundestages, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 49.

2. Trassenpreise in der Coronapandemie

Die europäische und deutsche Politik haben bereits Schritte in diese Richtung unternommen. Entscheidender Anlass dafür waren die finanziellen Folgen der zur Abfederung der Coronapandemie, wenn auch mit deutlicher Verspätung erst ab April 2021. Die Trassenpreise konnten im SGV und im SPFV für den Zeitraum März 2020 bis Mai 2022 um bis zu 99 % gesenkt werden. Eine erste EU-Regelung ermöglicht für die Zeit bis Mai 2022 eine Absenkung der Trassenpreise auch *unter* die unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs, die die reguläre europarechtliche Untergrenze der Trassenbepreisung darstellen. EU-Parlament und Rat haben im Februar 2022 eine Verordnung gebilligt, die der EU-Kommission und den Mitgliedsstaaten eine Anschlussregelung⁴ bis Ende 2023 ermöglicht. Die Mitgliedsstaaten müssen nun dringend die entsprechenden Gelder zur Verfügung stellen und die nationalen Förderrichtlinien anpassen.

Der Weg zu einer derartigen Trassenpreisförderung war in Deutschland aus verschiedenen Gründen problematisch: Die vorherige Bundesregierung hatte zwar schon im Frühjahr 2020 zusätzliches Geld für „die Schiene“ zugesagt, wollte damit aber in erster Linie das Bundesunternehmen Deutsche Bahn AG mit einer Eigenkapitalerhöhung versorgen. Forderungen aus dem Sektor nach einer unternehmensunabhängigen Förderung jenseits des ÖV-Rettungsschirms für den Nahverkehr verhallten lange ungehört.

Erst nachdem es Signale seitens der EU-Kommission gegeben hatte, dass eine isolierte Hilfe für die DB AG nicht ohne umfangreiche Auflagen genehmigt werden könnte, wurde im April 2021 eine Trassenpreissenkung beschlossen. Diese auch rückwirkend, was vor allem – aber nicht ausschließlich – der DB Fernverkehr zugutekam, da diese im Vertrauen auf staatliche Hilfe ihre Leistungen selbst in Zeiten des Lockdowns kaum zurückgefahren hatte.⁵

Unterm Strich waren die bisherigen Effekte aus der Förderung klar positiv:

- FlixTrain baute sein Netz im Vergleich zur Vor-Corona-Zeit aus und konnte neben den etablierten Strecken Berlin – Stuttgart, Berlin – Köln und Hamburg – Köln unter anderem den Betrieb zwischen Berlin und Hamburg sowie zwischen München und Frankfurt aufnehmen. Wäre die Trassenpreisförderung früher bekannt gewesen, wären weitere Strecken oder zusätzliche Fahrten möglich gewesen.
- Die RDC Deutschland wurde in die Lage versetzt, ihre Nachtzugprodukte „Alpen-Sylt-Nachtexpress“ und „BTE AutoReiseZug Hamburg-Lörrach“ auch unter Pandemiebedingungen aufrechtzuerhalten, was andernfalls allein aus Fahrgeldeinnahmen nicht möglich gewesen wäre. So konnte eine fünfstellige Zahl von Nachtzugreisen durchgeführt werden.

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15297_2021_INIT&from=EN.

⁵ Siehe hierzu schon unsere Kritik vom Beginn der Pandemie: <https://mofair.de/positionen/positionen/page/3/#positionen/positionen/spfv-waehrend-und-nach-der-coronakrise/>.

- Der RDC AUTOZUG Sylt hatte trotz des starken Einbruchs touristischer Verkehre im Frühjahr 2020 und im Winter 2020/21 einen Versorgungsfahrplan für die – über die Straße nicht erreichbare – Insel Sylt aufrechterhalten. Die rückwirkende Trassenpreiserstattung hat hierfür einen wirtschaftlichen Ausgleich geschaffen.

Allerdings waren und sind die (zusätzlichen) Angebote stark von den Förderquoten abhängig, die wiederum durch die zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln und deren tatsächliche Inanspruchnahme bestimmt werden. Sie blieben kaum über mehrere Monate stabil. So mussten mehrfach Verbindungen wieder eingestellt werden, die bei einer niedrigeren Förderquote (also wieder deutlich höheren Trassenpreisen) nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben waren. Die Unsicherheit war und ist für die Unternehmen, aber in erster Linie natürlich für die Fahrgäste, alles andere als optimal.⁶

Für den SGV gab es bereits vor der Pandemie eine befristete (2018–2023) Trassenpreisabsenkung als Ergebnis des „Masterplans Schienengüterverkehr“ um bis zu 47 %. In Einzelfällen waren auch höhere Fördersätze möglich.

Für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) gab es keine Absenkung der Trassenpreise. Wesentlicher Grund ist zum einen, dass die Trassenentgelte im SPNV bereits über die Regionalisierungsmittel getragen werden und zum anderen der ÖV-Rettungsschirm für die beiden Jahre 2020 und 2021. Eine Regelung für 2022 steht derzeit noch aus.

3. Übergang zu Grenzkosten (uKZ) verstetigen

Um die im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Verdopplungsziele der Schiene zu erreichen, müssen die Trassengebühren mittelfristig auf das Niveau der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs geführt werden. Dies muss dann im Interesse eines fairen Wettbewerbs mit dem motorisierten Individualverkehr, dem Straßengüterverkehr und dem Luftverkehr für alle drei Verkehrsarten (SPFV, SPNV, SGV) gleichermaßen gelten.

In Anbetracht der weiter angespannten und ungewissen Corona-Lage und der entsprechend geringen Reisenachfrage braucht es bis zu einer dauerhaften Reduzierung der Trassenpreise auf Grenzkosten (siehe dazu unten 3.) für den SPFV, darunter auch Nachtzüge, zunächst eine kurzfristige Lösung in Form der Reduzierung der Trassenpreisedurch durch die Fortführung der Covid-19 Förderrichtlinie bis mindestens Ende 2023. Hinsichtlich einer mittelfristigen Reduzierung der Trassenpreise (im SPFV), über den Zeitraum der Coronaauswirkungen hinaus, ist eine Trassenpreisförderung nach dem Vorbild der Schienengüterverkehrs sinnvoll.⁷ (siehe unten Punkt 3.6.)

⁶ Hier war erneut die DB Fernverkehr AG als Staatsunternehmen klar bevorteilt. Sie hatte von Beginn der Krise an darauf gebaut, dass ihre Verluste durch den Gesellschafter Bundesrepublik Deutschland ausgeglichen werden würden. Die „unbegrenzte Feuerkraft“ des deutschen Steuerzahlers aber steht den Wettbewerbsbahnen nicht zur Verfügung. Sie müssen ihre Geschäftstätigkeit an betriebswirtschaftlichen Kriterien ausrichten. Hier wurde und wird der Wettbewerb erheblich verzerrt.

⁷ Die Trassenentgeltförderung im Schienengüterverkehr (TraFöG) als ein Ergebnis des Masterplans Schienengüterverkehr ist auf die Jahre 2018 bis 2023 befristet; eine Anschlussregelung ist in Diskussion.

Die mittelfristige Senkung der Trassenpreise auf das europarechtlich geforderte Niveau der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs (uKZ) erfordert eine Summe von ca. 1,55 Milliarden Euro p. a für den Schienengüterverkehr und den Schienenpersonennahverkehr. Das entspricht der Summe, die die DB Netz AG heute an Vollkostenaufschlägen für diese Verkehrsarten vereinnahmt. Unterstellt ist dabei, dass die 3,3 Milliarden Euro, die heute als Vollkostenaufschläge für den SPNV fällig, entsprechend bei den Regionalisierungsmitteln gekürzt werden könnten.⁸

Da die Kosten der Bewirtschaftung und laufenden Instandhaltung der Infrastruktur heute tatsächlich anfallen, müssen sie anderweitig gedeckt werden. Neben den zu erwarteten Mehreinnahmen durch neue Verkehre, müsste ein Teil der Deckung dieser in Analogie zur Finanzierung der Straße durch den Haushalt des Bundes geschehen. Das Aufbrechen der bisherigen geschlossenen Finanzierungskreisläufe⁹ „Straße finanziert Straße“ und „Schiene finanziert Schiene“ deutet an, wie dies geschehen kann.

Benötigt wird ein Migrationskonzept hin zu einem neuen Trassenpreissystem auf Basis der Grenzkosten. Folgende Schritte sind im Einzelnen parallel zu gehen:

3.1. Finanzierung für das Grenzkostenprinzip sichern

Angesichts des hohen Finanzbedarfs muss ein Finanzierungskonzept entwickelt werden, das bis Ende der 20. Legislaturperiode den vollständigen Übergang zum Grenzkostenprinzip ermöglicht. Für jedes einzelne Haushaltsjahr muss es verbindliche Zusagen geben, wie sich der direkte Bundesanteil an der Infrastrukturfinanzierung der bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur (EIU)¹⁰ entwickeln wird.

Das Konzept muss auf den parallel stattfindenden Infrastrukturausbau abgestimmt werden und damit auch die Implementierung des Deutschlandtakts und den Rollout der Digitalen Schiene (ETCS, Digitale Stellwerke etc.) berücksichtigen. Beide Projekte sollen eine verbesserte und systematisierte Nutzung der vorhandenen Kapazität ermöglichen.

Für die beiden eigenwirtschaftlichen Verkehrsarten Schienengüterverkehr (SGV) und Schienenpersonenfernverkehr (SPFV), sind die gesamten über Vollkostenaufschläge durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen gedeckten Infrastrukturkostendeckungsbeiträge durch den Bundeshaushalt darzustellen. Diese machen zurzeit pro Jahr 1,55 Milliarden Euro p. a. aus (0,45 Mrd. Euro im SGV und 1,1 Mrd. Euro im SPFV).

⁸ Allerdings benötigen die Länder zweifellos erheblich mehr Regionalisierungsmittel, um das Verkehrsangebot im SPNV in den kommenden Jahren deutlich erhöhen zu können und bestehende Verkehrsverträge nachhaltig durchführbar zu machen. Nur so kann die Verdopplung der Verkehrsleistung im öffentlichen Verkehr, von der der Koalitionsvertrag ebenfalls spricht, erreicht werden. Dieses Thema ist allerdings in anderem Rahmen zu klären.

⁹ „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.“ Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP für die XX. Legislaturperiode des Bundestages, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S 48. Dort heißt es: „Dabei wollen wir erheblich mehr in die Schiene als in die Straße investieren...“, was andeutet, dass an den heutigen Finanzierungskreisläufen nicht mehr festgehalten werden kann.

¹⁰ Und idealerweise auch der nichtbundeseigenen EIU!

Für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist eine Abwägung zu treffen: Auf der einen Seite ist zu beachten, dass von den heute ca. 9 Milliarden Euro an Regionalisierungsmitteln ca. 3,3 Milliarden Euro allein für die Vollkostenaufschläge verwendet werden, d.h. dass der Bund hier heute gewissermaßen „linke Tasche, rechte Tasche“ spielt, indem er Geld an die Länder gibt, das diese über ihre Aufgabenträgerorganisationen und die Eisenbahnverkehrsunternehmen wieder an das bundeseigene EIU DB Netz AG zahlen müssen.

Würden diese 3,3 Milliarden Euro aus der Betrachtung herausgenommen, bliebe der zu finanzierende Betrag bei den besagten 1,55 Milliarden Euro p. a. Eine positive Wirkung für den SPNV ergäbe sich immer noch, da jede *Mehr*bestellung von Leistungen im Vergleich zu heute deutlich günstiger würde. Allerdings ist zu bedenken, dass die Länder aus verschiedenen Gründen künftig deutlich mehr Regionalisierungsmittel benötigen.¹¹

3.2. Künftige Trassenpreisstruktur entwickeln

Ein Übergang zum Grenzkostenprinzip bedingt eine Neugestaltung des Trassenpreissystems insgesamt. Die heutigen Preisdifferenzierungen zwischen verschiedenen Marktsegmenten einer Verkehrsart werden zum großen Teil über die Vollkostenaufschläge gebildet. So sind die – allerdings in dieser Form auch sachlich nicht begründeten – Trassenpreiserunterschiede zwischen den Bundesländern im SPNV nicht in den uKZ zu finden, dort ist jeder Trassenkilometer gleich teuer.

Wichtiger noch ist dieser Aspekt im SPNV, denn auch hier sind die uKZ in (fast) allen Marktsegmenten identisch. Hier aber gibt es gute Gründe, den Endpreis pro Trassenkilometer zu differenzieren. Zwischen den einzelnen Produkten, etwa einem „Punkt-zu-Punkt-Verkehr“ ohne garantierte Anschlüsse einerseits und einem ICE-Sprinter andererseits gibt es tatsächlich unterschiedliche Preiselastizitäten, die sich auch im Infrastrukturnutzungsentgelt niederschlagen könnten und sollten.

Insgesamt muss das heute leitende Prinzip der „Markttragfähigkeit“ bei der Trassenpreisbildung überdacht werden. Dieses ist überkomplex, intransparent und provoziert seit Jahren Rechtsstreitigkeiten zwischen der Bundesnetzagentur und der DB Netz¹². Es ist zudem schon heute durch die SPNV-Trassenpreisbremse des § 37 Abs. 2 ERegG und die Trassenpreisförderung im SGV de facto völlig ausgehöhlt.¹³

¹¹ Siehe dazu auch die entsprechenden Beschlüsse der Verkehrsministerkonferenz, etwa vom 29. Juni 2021: „Die Verkehrsministerkonferenz fordert den Bund auf, die Regionalisierungsmittel zusätzlich zur gesetzlichen Dynamisierung ab dem Jahr 2022, um jeweils zusätzlich mindestens 1,5 Milliarden Euro gegenüber dem jeweiligen Vorjahr zu erhöhen. Dieser Entwicklungspfad ist bis zum Jahr 2030 abzusichern.“, <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/21-06-29-sonder-vmk-telko.html?nn=4812498>. Diesen Anspruch hat die VMK am 23. Februar 2022 erneut bekräftigt.

¹² Die DB Netz hat bisher in jedem Jahr(!) die Beschlüsse der Bundesnetzagentur zum Trassenpreissystem vor den Verwaltungsgerichten angefochten.

¹³ Auch an anderen Stellen des Trassenpreissystems, etwa bei Stornierungsentgelten oder bei Zusatzleistungen (Expresszuschläge, „Grüne Funktion der Zuglaufregelung“ etc. pp.) können sich bei einer drastischen Senkung der Endpreise Verzerrungen und unerwünschte Nebeneffekte ergeben, die vermieden werden sollten.

3.3. Dabei Verwerfungen vermeiden

Eine deutliche Absenkung der Trassenpreise als wesentlicher Faktor der Gesamtproduktionskosten der Verkehrsleistung kann auch unerwünschte Folgen haben, die von Anfang an mitbedacht und vermieden werden müssen.¹⁴

Die größte Herausforderung könnte zwischen gemeinwirtschaftlichen und eigenwirtschaftlichen Verkehren entstehen. Gemeinwirtschaftliche Leistungen schreibt ein Aufgabenträger aus und schließt nach einem Vergabeverfahren einen Verkehrsvertrag mit einem Eisenbahnverkehrsunternehmen. Beide Seiten – sowohl Aufgabenträger als auch Eisenbahnverkehrsunternehmen – haben vor der Vergabe Annahmen über die Entwicklung der Fahrgastzahlen und der daraus resultierenden Fahrgeldeinnahmen (Preishöhen- und Mengeneffekte) über die Vertragslaufzeit angestellt.

Kommen nun zusätzliche Leistungen auf der betroffenen Linie oder auf Teilen davon hinzu, weil deren Erbringung durch die Trassenpreissenkung deutlich günstiger geworden ist, kann das die Auskömmlichkeit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistung gefährden. Je nachdem, ob diese in einem Brutto- oder Nettovertrag (oder in einer Mischform) erbracht wird, sind Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen unterschiedlich stark betroffen. Vermieden werden soll ein „Leerfahren“ der Züge, deren Betrieb aus Steuermitteln (teil-)finanziert wird. Typischerweise gibt es folgende Konstellationen¹⁵:

1. *Konflikt Nahverkehr/Nahverkehr*: Neben eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistung im Regionalverkehr tritt ein – plötzlich rentabel erscheinender – weiterer Regionalverkehr, dieses Mal auf eigenwirtschaftlicher Basis, hinzu. Bisher kennt Deutschland (so gut wie) keinen eigenwirtschaftlichen SPNV.
2. *Konflikt Nahverkehr/Fernverkehr*: Neben eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistung im Regionalverkehr, oft eine Linie mit sehr langem Laufweg – tritt eine neue, eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung im Fernverkehr. Dieser Fall tritt gelegentlich auf und hat schon zu Problemen geführt.

Für diese Fälle gibt es die europarechtlichen Möglichkeiten der Durchführungsverordnung [EU] 2018/1795, dass die nationale Regulierungsbehörde zusätzliche eigenwirtschaftliche Verkehre unterbinden oder ihre Modifizierung anordnen kann, wenn ein Wirtschaftlichkeitstest („economic equilibrium test“) entsprechend ausfällt.¹⁶ Bislang hat Deutschland von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

¹⁴ Einen wesentlichen Beitrag dazu soll eine stärkere Systematisierung und Vorkonfiguration der Trassen leisten, wie sie derzeit in verschiedenen Gremien (Zukunftsbündnis Schiene / Runder Tisch Kapazität) diskutiert wird.

¹⁵ Für den derzeit nicht vorgesehenen Fall, dass der Bund seinerseits Fernverkehrsleistungen ausschreibt und bestellt, wäre auch ein Konflikt *Fernverkehr / Fernverkehr* denkbar, bei dem eine neue, eigenwirtschaftliche Fernverkehrsleistung neben eine bestehende, gemeinwirtschaftliche tritt.

¹⁶ Durchführungsverordnung (EU) 2018/1795 der Kommission vom 20. November 2018 zur Festlegung des Verfahrens und der Kriterien für die Durchführung der Prüfung des wirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1795&from=DE>.

Dies sollte sich jedoch ändern. Zwar wird die Anwendung dieser Durchführungsverordnung einen gewissen bürokratischen Aufwand erfordern. Andererseits ist das Prinzip aus dem Busverkehr aber durchaus erprobt: Soll eine neue, eigenwirtschaftliche Buslinie angeboten werden, können die örtlichen / regionalen Aufgabenträger dieses Angebot auch heute schon unterbinden oder seine Modifizierung verlangen, um ein „Rosinenpicken“ zu vermeiden. Unter anderem prüfen sie, ob ein zusätzliches Verkehrsbedürfnis vorhanden ist.

Nach der Durchführungsverordnung ist die für die Überprüfung des wirtschaftlichen Gleichgewichts zuständige Stelle die nationale Regulierungsbehörde, also in Deutschland die Bundesnetzagentur. Die BNetzA sollte zügig beginnen, eine Prozessbeschreibung für künftige Überprüfungsverfahren und Musterfälle zu erstellen und zu veröffentlichen, damit Marktteilnehmer bereits vor der Planung verkehrlicher Angebote deren Genehmigungschancen abschätzen können.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die dringend notwendige Systematisierung von Trassen im Rahmen der Implementierung des Deutschlandtakts.¹⁷ Durch die Vorkonfiguration von Trassen sinkt die Gefahr, dass verschiedene Verkehrsarten einander Konkurrenz um knappe Kapazitäten machen, bereits erheblich.

3.4. Anreizregulierung überarbeiten

Die heutige Anreizregulierung (§§ 25ff. ERegG) ist in mehrerlei Hinsicht kritikwürdig und reformbedürftig:

Zum einen führt sie dazu, dass der DB Netz AG Einnahmen auf Dauer ohne weitere Bemühungen zugesichert werden. Das für eine Regulierungsperiode einmal ermittelte und durch die Bundesnetzagentur genehmigte Ausgangsniveau der Gesamtkosten (AGK) erhält sie für die folgende fünfjährige Regulierungsperiode praktisch garantiert, unabhängig davon, in welcher Qualität die Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird.

Aus dem AGK wird für jedes Jahr eine Obergrenze der Gesamtkosten (OGK) ermittelt, indem das AGK mit einem Inflationsfaktor und einem Produktivitätsfaktor multipliziert wird. Insbesondere der Produktivitätsfaktor ist ein gesamtwirtschaftlicher Indikator, der die mögliche Effizienzsteigerung im Eisenbahnsektor nicht angemessen abbildet und insofern keine ausreichenden Anreize gibt, besser zu werden.

Daraus ergibt sich zum anderen, dass der einzige echte Anreiz für die DB Netz AG, die Einnahmen zu steigern, darin besteht, einfach immer mehr Trassen zu verkaufen. Denn die mehr verkauften Trassen gehen über die Betriebsleistung hinaus, die Grundlage für die Berechnung des AGK gewesen sind und verbleiben als Mehreinnahmen beim EIU. Aber bereits heute ist die Betriebsqualität in Teilbereichen des Netzes mit einer Auslastung von 125 % der Nennleistung und mehr miserabel, weil auch kleine Abweichungen vom Fahrplan

¹⁷ Siehe das mofair-Positionspapier zum Thema:
<https://mofair.de/220302-dtakt-und-wettbewerb-im-fernverkehr>.

unmittelbare Konsequenzen für nachfolgende und kreuzende Züge haben, die ihrerseits Effekte in andere Teile des Netzes tragen.¹⁸

Zu einer Revision der Anreizregulierung gehört auch, die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III nicht mehr als „qualifizierte Regulierungsvereinbarung“ im Sinne des § 29 ERegG anzuerkennen bzw. die entsprechenden Passagen aus dem ERegG zu streichen. Diese sollten eine Doppelregulierung vermeiden, führen aber im Ergebnis dazu, dass immer größere Teile des Netzes vollständig aus der Anreizregulierung herausfallen und stattdessen allein anhand der nicht ausreichenden Qualitätskennziffern der LuFV III gesteuert werden.

Es wird deutlich, dass das heutige Regulierungsziel „mehr Verkehr auf die Schiene“ nicht unbedingt gelten kann, sondern an Qualitätskriterien gemessen werden muss. Es muss künftig erweitert werden zu „Mehr Verkehr auf die Schiene bei guter Betriebsqualität.“ Daran ist auch die Anreizregulierung auszurichten. Und vor allem: Die Kapazität muss tatsächlich erhöht werden – durch mehr Digitalisierung, die eine bessere und betriebsstabile Mehrauslastung des vorhandenen Netzes ermöglicht, aber vor allem durch Netzausbau.

3.5. Verzinsungsanspruch absenken

Die heutige Anlage 4 des ERegG gestattet der DB Netz eine „kapitalmarktübliche“ Verzinsung des eingesetzten Eigen- und Fremdkapitals, wobei die tatsächliche Kostenstruktur und die geringen Risiken eines in staatlichem Eigentum stehenden Unternehmens nicht berücksichtigt werden.

So wurde in den vergangenen Jahren durch die Bundesnetzagentur eine Verzinsung des gesamten eingesetzten Kapitals von 5,9 % festgelegt, wobei die zugrundeliegende Eigenkapitalverzinsung 9,5 % beträgt.¹⁹ Die Bundesnetzagentur handelt dabei im Rahmen der derzeitigen Regularien – welche die Netznutzung unnötig teuer machen.

3.6. Überbrückungsfinanzierung sicherstellen

Für die Zeit, bis das neue System der Trassenbepreisung auf Grenzkostenniveau steht und finanziert ist, muss, wie oben bereits formuliert, der eingeschlagene Weg der *Förderung* zur Abfederung der Schäden aus der Coronapandemie für SGV und SPFV fortgeschrieben werden. Voraussichtlich wird dies bis Ende 2023 möglich werden. Er sollte dann durch eine Förderung für alle Verkehrsarten der Schiene zur Minderung des Klimawandels abgelöst werden. Wichtig ist vor allem Planungssicherheit für die Zugangsberechtigten.

¹⁸ Dieser Effekt wird sich in den kommenden Jahren deutlich verstärken: Im Frühjahr 2022 wird das neue Ausgangsniveau der Gesamtkosten für die zweite Regulierungsperiode festgelegt. Hier wird die heutige, tatsächliche Überlastung des Netzes „das neue Normal“ werden, also als neue Berechnungsgrundlage dienen. Um neue Mehreinnahmen generieren zu können, müsste die DB Netz AG künftig noch mehr Trassen verkaufen.

¹⁹ Beschluss der Bundesnetzagentur im Verfahren BK10-18-0001 (Ausgangsniveau der Gesamtkosten, 1. Regulierungsperiode), S. 55. Siehe auch die Kritik des Bundesrechnungshofs: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/gesetzentwurf-der-bundesregierung-zur-weiterentwicklung-des-eisenbahnregulierungsrechts>, S. 14.