



**Stellungnahme der Bundesnetzagentur
zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes,
BT-Drucksache 19/15622,
für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur
des Deutschen Bundestages am 13. Januar 2020**

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht eine stufenweise Erhöhung der Regionalisierungsmittel in den Jahren 2020, 2021 sowie 2023 und eine anschließende Dynamisierung bis zum Jahr 2031 vor. Die Erhöhungen wirken sich unmittelbar auf die Entgelte bundeseigener Eisenbahninfrastrukturbetreiber für die Nutzung der Schienenwege und von Personenbahnhöfen durch Schienenpersonennahverkehrsdienste aus, da diese Trassen- und Stationsentgelte an die Höhe der Regionalisierungsmittel gekoppelt sind. Weil durch die Regionalisierungsmittel in der Regel auch die Infrastrukturentgelte der bestellten Verkehre finanziert werden, reduzieren die höheren Trassen- und Stationsentgelte die den Ländern für Bestellungen von Verkehrsverträgen zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel. Auch die Trassen- und Stationsentgelte für Schienenpersonenfernverkehrsdienste sowie Schienengüterverkehrsdienste sind möglicherweise betroffen.

1. Zusammenhang zwischen Regionalisierungsmitteln und Entgelten für die Nutzung der Schienenwege sowie von Personenbahnhöfen für Schienenpersonennahverkehrsdienste bei bundeseigenen Betreibern

Bei bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturbetreibern ist gemäß § 37 Abs. 2 S. 2 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) die Entwicklung der Entgelte für die Nutzung der Schienenwege sowie von Personenbahnhöfen¹ für Dienste des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) an die Entwicklung der Höhe der Regionalisierungsmittel gekoppelt. Bei einer Erhöhung der Regionalisierungsmittel steigen die Entgelte um denselben Faktor. Dieser Mechanismus gilt für jede Veränderung der Regionalisierungsmittel seit 2017 zeitlich unbeschränkt. Dabei wird stets auf die Höhe des Gesamtbetrags der den Ländern zur Verfügung gestellten Regionalisierungsmittel abgestellt. Mehr-/Minderverkehre im SPNV bleiben bei der Entgeltbildung unberücksichtigt. Sie führen alleinig zu einer Veränderung der Erlöse aus SPNV-Diensten beim jeweiligen bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

¹ Entgelte für die Nutzung von Personenbahnhöfen können abweichend durch einen bilateralen Vertrag zwischen Gebietskörperschaften und dem bundeseigenen Betreiber des Bahnhofs geregelt werden (vgl. § 37 Abs. 3 ERegG), etwa wenn die Gebietskörperschaft besondere Investitionen in den Bahnhof wünscht. Die durch diese Verträge hervorgerufenen Abweichungen zu den rechnerischen Entgelten ist bei der DB Station&Service AG gering.

2. Auswirkungen der geplanten Erhöhung der Regionalisierungsmittel auf die Entgelte für die Nutzung der Schienenwege sowie von Personenbahnhöfen für Schienenpersonennahverkehrsdienste bei bundeseigenen Betreibern

Im Jahr 2016 standen den Ländern gemäß § 5 Abs. 2 und 5 Regionalisierungsgesetz (RegG) Regionalisierungsmittel in einer Gesamthöhe von 8,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag wird seit dem Jahr 2017 bis einschließlich des Jahres 2031 gemäß § 5 Abs. 3 und 6 RegG jährlich um 1,8 Prozent erhöht (Dynamisierung). Die Entgelte für die Nutzung der Schienenwege sowie von Personenbahnhöfen für den SPNV bei bundeseigenen Betreibern basieren auf den durchschnittlichen Entgelten der Netzfahrplanperiode 2016/2017 und erhöhen sich (vorbehaltlich der Regelungen nach § 37 Abs. 3 ERegG) aufgrund der Koppelung an die Entwicklung der Regionalisierungsmittel ebenso um 1,8 Prozent jährlich.²

Aufgrund der im Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes vorgesehenen Erhöhung der Regionalisierungsmittel würde in den Jahren 2020, 2021 und 2023 der Gesamtbetrag der Regionalisierungsmittel um 3,5 Prozent (2020, 2021) bzw. 3,4 Prozent (2023) statt um 1,8 Prozent steigen. Im gleichen Maße würden sich grundsätzlich die Entgelte für die Nutzung der Schienenwege sowie von Personenbahnhöfen für den SPNV bei bundeseigenen Betreibern erhöhen.

3. Finanzierung der Infrastrukturentgelte durch Regionalisierungsmittel und Folgen einer Erhöhung der Regionalisierungsmittel

In der Regel werden die Regionalisierungsmittel auch zur Finanzierung der Infrastrukturentgelte der bestellten Verkehre verwendet. Im Jahr 2018 betrugen die Entgelte für die Nutzung der Schienenwege sowie von Personenbahnhöfen durch den SPNV bei bundeseigenen Betreibern etwa 4,15 Mrd. Euro.³ Damit flossen rechnerisch knapp die Hälfte der zur Verfügung gestellten Regionalisierungsmittel (8,5 Mrd. Euro) als Entgelte den bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturbetreibern zu.

Aufgrund der Entgeltkopplung gemäß § 37 Abs. 2 S. 2 ERegG überträgt sich diese Quote bei einer Erhöhung der Regionalisierungsmittel auf den Erhöhungsbetrag. Durch die Steigerung der Entgelte würde knapp die Hälfte des Erhöhungsbetrages unmittelbar als Entgeltsteigerung des Bestandsverkehrs den bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen zufließen, soweit die Erhöhung der Regionalisierungsmittel in der Entgeltgenehmigung durch die Bundesnetzagentur bereits berücksichtigt wurde.⁴ Beispielsweise würden im Jahr 2023 etwa 226 Mio. Euro von der Erhöhung der Regionalisierungsmittel in Höhe von 464 Mio. Euro den bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen aufgrund der Entgeltkopplung durch Erlössteigerungen für Bestandsverkehre zufließen. Durch die Länder könnte der verbliebene

² Im Falle der Entgelte für die Nutzung von Personenbahnhöfen kann sich aus Verträgen gemäß § 37 Abs. 3 ERegG Abweichungen ergeben.

³ Davon entfielen etwa 3,36 Mrd. Euro auf Entgelte für die Nutzung der Schienenwege und etwa 0,78 Mrd. Euro auf Entgelte für die Nutzung von Personenbahnhöfen durch Verkehre des SPNV bei bundeseigenen Betreibern. Quelle: Marktuntersuchung Eisenbahnen 2019 der Bundesnetzagentur.

⁴ So beruhen die durch die Bundesnetzagentur durch Beschluss BK10-18-0202_E vom 13. Februar 2019 genehmigten Trassenentgelte der DB Netz AG für die Netzfahrplanperiode 2019/2020 sowie die durch Beschluss BK10-19-0045_E vom 14. Juni 2019 genehmigten Stationsentgelte der DB Station&Service AG für das Kalenderjahr 2020 auf der derzeit anzuwendenden Dynamisierung gemäß § 5 Abs. 3 und 6 RegG in Höhe von 1,8 Prozent.

Teil, etwas mehr als die Hälfte des Erhöhungsbetrages, für eine Angebotsmehrung oder andere Maßnahmen verwendet werden.

4. Mögliche Auswirkungen der Erhöhung der Regionalisierungsmittel auf die Erlöse bundeseigener Eisenbahninfrastrukturbetreiber und auf die Entgelte für Schienenwege sowie Personenbahnhöfe für Schienenpersonenfernverkehrsdienste sowie Schienengüterverkehrsdienste

Grundsätzlich dürfen bei Eisenbahninfrastrukturbetreibern die Erlöse aus Infrastrukturentgelten die Kosten (einschließlich eines angemessenen Gewinns) nicht übersteigen. Die DB Netz AG unterliegt der sog. Anreizsetzung gemäß §§ 24 bis 40, 45 und 46 ERegG. Gemäß § 26 Abs. 2 ERegG dürfen die kalkulatorisch⁵ gebildeten Erlöse aus Trassenentgelten die durch die Bundesnetzagentur festgelegte Obergrenze der Gesamtkosten nicht übersteigen. Erhöhen sich die Trassenentgelte eines Verkehrsdienstes, so müssen gegebenenfalls die Entgelte anderer Verkehrsdienste gesenkt werden, um die Obergrenze der Gesamtkosten nicht zu überschreiten. Bei einer Erhöhung der Regionalisierungsmittel könnten daher gegebenenfalls die Entgelte für Schienenpersonenfernverkehrsdienste sowie für Schienengüterverkehrsdienste zu senken sein.⁶

Die Obergrenze der Gesamtkosten kann jedoch beispielsweise durch die Anerkennung einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung gemäß § 30 ERegG erhöht werden. Die Bundesnetzagentur erwartet, dass bei einer Anerkennung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III als qualifizierte Regulierungsvereinbarung die Obergrenze der Gesamtkosten so erhöht würde, dass die geplante Erhöhung der Regionalisierungsmittel in den nächsten Jahren nicht notwendigerweise zu einer Verringerung der Trassenentgelte anderer Verkehrsdienste führt, sondern die Vereinnahmung der zusätzlichen Erlöse durch die DB Netz AG erlauben kann.

Die DB Station&Service AG unterliegt einer Entgeltgenehmigung gemäß § 33 ERegG i. V. m. § 32 ERegG. Bei ihr liegt nach Ansicht der Bundesnetzagentur vorerst ebenfalls ein ausreichender „Puffer“ zum Kostenrahmen vor, der einer zwangsläufigen Verringerung der Stationsentgelte des Schienenpersonenfernverkehrs entgegensteht.

5. Zusätzliche Belastungen aus einer Entgeltsteigerung

Nach Kenntnis der Bundesnetzagentur sehen zahlreiche Verkehrsverträge im SPNV vor, dass weite Teile der Infrastrukturentgelte zwar von den verursachenden Eisenbahnverkehrsunternehmen zu entrichten sind, sie aber an die Aufgabenträger durchgereicht werden können. Diese Entgelte verhalten sich insofern bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen ertragsneutral. Die Aufgabenträger würden die Entgeltsteigerung in der Regel durch die Erhöhung der Regionalisierungsmittel finanzieren können.

⁵ Gemäß § 27 Abs. 2 ERegG i. V. m. § 25 Abs. 1 ERegG werden zur Kalkulation der Erlöse aus Trassenentgelten in der Anreizregulierung die Verkehrsmengen des sog. Basisjahres verwendet, dem Jahresdurchschnitt eines in der Vergangenheit liegenden Zeitraums von längstens fünf Jahren.

⁶ Eine Senkung der Trassenentgelte bei Schienenpersonenfern- und Schienengüterverkehrsdiensten würde gemäß § 36 ERegG anhand der Wettbewerbsfähigkeit der Segmente des Eisenbahnmarktes vorzunehmen sein. Da Schienenpersonenfernverkehrsdienste im Mittel tragfähiger sind als Schienengüterverkehrsdienste und somit höheren Preisauflagen unterliegen, würde eine Trassenpreissenkung zur Einhaltung der Obergrenze der Gesamtkosten zum überwiegenden Teil Schienenpersonenfernverkehrsdienste entlasten.

Es gibt jedoch Konstellationen, bei denen keine direkte Gegenfinanzierung existiert. So sind etwa die Entgelte für Leertrassen in einigen Verkehrsverträgen von der Möglichkeit der Durchreichung ausgenommen. Eine Entgeltsteigerung wäre daher beim Eisenbahnverkehrsunternehmen ertragsmindernd. Dasselbe gilt für Verkehrsverträge, die grundsätzlich keine Weitergabe der Entgelte vorsehen, sowie für eigenwirtschaftliche Verkehre von Eisenbahnverkehrsunternehmen, die unter die Infrastrukturentgelte des SPNV fallen. Daneben können Dienste des SPNV auch durch Aufgabenträger bestellt werden, die durch andere Mittel als Regionalisierungsmittel finanziert werden, und damit nicht von einer Erhöhung der Regionalisierungsmittel profitieren (bspw. kommunale Aufgabenträger).

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass die betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen bzw. Aufgabenträger die Entgelterhöhung an die Endkunden, insbesondere durch Fahrpreiserhöhung, weiterleiten. Dem entgegen stehen jedoch einerseits die Minderzahl der Fälle bzw. der vergleichsweise geringe Umfang der Beträge und andererseits die im SPNV übliche Preissetzung durch Tarifgemeinschaften, denen mehrere Eisenbahnverkehrsunternehmen, Aufgabenträger sowie kommunale und sonstige Unternehmen sowie öffentliche Anstalten angehören. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur ist daher allenfalls in Einzelfällen mit einer Fahrpreiserhöhung durch die Erhöhung der Regionalisierungsmittel zu rechnen.

6. Stellungnahme des Bundesrates in seiner 984. Sitzung am 20.12.2019, BR-Drucksache 580/19

Die vom Bundesrat unter Ziffer 1 seiner Stellungnahme vorgesehene Änderung des § 37 ERegG wäre geeignet, die unter den Abschnitten 2 bis 5 beschriebene Effekte zu unterbinden. Die Entgelte für die Nutzung der Schienenwege sowie von Personenbahnhöfen für Schienenpersonennahverkehrsdienste bei bundeseigenen Betreibern würden weiterhin um jährlich 1,8 Prozent dynamisiert, so dass eine zusätzliche Erhöhung der Regionalisierungsmittel den Ländern vollständig für eine Angebotsmehrung zur Verfügung stünde und keine Mehrbelastungen anderer Akteure gemäß dem vorigen Abschnitt zu erwarten wären.

Die Kopplung der Entgelte an eine regulierungsfremde Größe kann dazu führen, dass das Eisenbahninfrastrukturunternehmen seine Kosten nicht decken kann. Gemäß § 37 Abs. 4 ERegG überprüft die Bundesnetzagentur jedoch, ob für SPNV-Dienste auf Grund der Regelungen des § 37 ERegG eine Unterdeckung der Kosten, die dem Eisenbahninfrastrukturbetreiber für diese Dienste entstehen, besteht. Sie erstellt gemäß § 37 Abs. 5 bis 7 ERegG alle fünf Jahre einen Bericht. Im ersten Bericht konnte keine Kostenunterdeckung im Untersuchungsjahr 2017 für die DB Netz AG sowie die DB Station&Service AG festgestellt werden.