

Trassenpreise steigen so stark wie nie zuvor

VON FELIX BERSCHIN

Am 17.01.18 hat die Bundesnetzagentur (BNetzA) die von der DB Netz AG beantragten Trassenpreise für den Jahresfahrplan 2019 mit kleinen Änderungen genehmigt (mit Beschluss BK 10-17-0314-E). Im Verfahren ging es diesmal schwerpunktmäßig um die Marktsegmente des Fernverkehrs, aber zum ersten Mal wurden generell Trassenpreise im Rahmen der Anreizregulierung genehmigt. Mit Steigerungsraten im Fernverkehr von 3,2 % und im Güterverkehr von 2,8 % – der Nahverkehr ist mit 1,8 % per Gesetz (§ 37 Eisenbahnregulierungsgesetz (EReG)) gedeckelt – kommt es zu den höchsten Trassenpreissteigerungen seit deren Einführung im Zuge der Bahnreform. Bislang (seit 2001) lag der Schnitt laut Marktuntersuchung Eisenbahn der BNetzA bei 2,8 % im Fernverkehr und 2,6 % im Güterverkehr. Der Grund für die deutliche Erhöhung liegt neben der gesetzlichen Deckelung im SPNV in dem Gewinnanspruch, den die BNetzA nun der DB Netz AG zugesteht. Die Behörde hatte den Zinssatz der DB Netz zustehenden Eigenkapitalverzinsung bereits am 28.06.17 auf 5,9 % festgelegt und bei dieser Entscheidung bereits angekündigt, dass dies bei unveränderten Mengen eine Trassenpreissteigerung über alles von 4,5 % bedeuten würde (Beschluss BK-10-17-001-E). Anders formuliert: Die Trassenpreise der DB Netz AG liegen unterhalb des „Preisanspruches“, sodass sie abseits von zukünftigen Kostensteigerungen einen zusätzlichen Erhöhungsrahmen hat, der sich allein aus der regulierten Verzinsung ergibt.

Die DB Netz AG hatte nun diesen Erhöhungsrahmen nicht einmal ausgeschöpft, sondern eine um rund 200 Mio. EUR niedrigere Steigerung beantragt, da mehr nach ihrer eigenen Einschätzung nicht marktverträglich wäre. Gleichzeitig hatte die DB Netz AG eine Ausnahme von der Pflicht zur Erhebung kostendeckender und gewinnadäquater (!) Entgelte nach § 31 Abs. 2 Satz 1 EReG beantragt, die in der nun von der BNetzA getroffenen Entscheidung gleichfalls genehmigt wurde. Damit kann der DB Netz AG gestattet werden, ein ermitteltes „Defizit“ von 135 bis 175 Mio. EUR auf den Erhöhungsantrag für die Trassenpreise des Fahrplanjahres 2020 zu übertragen, wengleich die endgültige Entscheidung erst in der Genehmigung 2020 erfolgt.

■ Trassenpreisbremse SPNV weiterhin im Fokus der BNetzA

Bei der Anlastung der Steigerungen auf die einzelnen Verkehrsarten setzt die BNetzA ihre Zweifel an der Trassenpreisbremse des § 37 EReG fort (s. dazu bereits *Bahn-Report* 3/17, S. 10). § 36 Abs. 2 EReG, der die Preisbildung nach Deckung der Infrastrukturkosten je Verkehrsart, also SPFV, SGV und SPNV fordert, wird von der BNetzA weiterhin uminterpretiert (S. 61f. des Beschlusses): „Die Regelung ist insbesondere aufgrund von § 37 EReG in das Gesetz aufgenommen worden (vgl. BT-Drs. 18/8334, Seite 199). § 37 EReG regelt für den SPNV eine gesonderte Preisbildung, die nicht an die Preisreagibilität der Verkehrsdienste anknüpft. Es besteht daher die Möglichkeit, dass das Segment SPNV einen höheren oder niedrigeren Beitrag zur Kostentragung leistet,

als nach einem wohlfahrtsoptimierenden Ansatz nach Preisreagibilitäten der Fall wäre.“ Die Preise sollen also nach Interpretation der BNetzA nicht wie es im Gesetz steht die Infrastrukturkosten des Personenverkehrs bzw. Güterverkehrs, sondern den Kostenanteil decken, der sich nach der Ramsey-Preisbildungsregel ergibt.

Sodann wird mutig gefolgert, dass mit der Trassenpreisbremse sich ja nichts anderes ergeben dürfe als nach der wohlfahrtsoptimierten Ramsey-Preisbildungsregel: „Es ist dabei davon auszugehen, dass dem Gesetzgeber keine größeren Verwerfungen zwischen den Verkehrsdiensten vorschwebten. [...] kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber unterstellt hat, dass die von ihm geregelte Sonderpreisbildung für den SPNV in der kurzen Frist im Großen und Ganzen dem entspricht, was auch bei einer Preisbildung nach § 36 Abs. 2 EReG herausgekommen wäre. Dabei darf unterstellt werden, dass der Gesetzgeber der Anreizsetzung nach § 25 EReG eine gewisse kostendämpfende Wirkung beigemessen hat. Der Gesetzgeber hatte aber auch die Sorge, dass dies langfristig nicht der Fall sein würde. Hierfür hat er einerseits Vorkehrungen getroffen, dass der – offenbar als notleidend erkannte – SGV nicht in Mitleidenschaft gezogen würde, andererseits nach § 37 Abs. 4-7 eine Berichtspflicht der Bundesnetzagentur installiert, um möglichst schnell gegensteuern zu können. Dieser Bericht wird zurzeit erstellt.“

In dieser Logik, nämlich der vollständigen Preisbildungskonkurrenz aller Verkehrsarten (unter Ausblendung des SPNV) kommt die BNetzA auch für 2019 wieder zu einer Umverteilung vom SGV zu Lasten des SPFV in Höhe von 30 Mio. EUR, doch wird dies anders als im Vorjahr nicht mehr prominent herausgehoben. Was der Bericht der BNetzA zur Kostendeckung des SPNV ergibt, ist noch völlig offen – in der Logik der kundgetanen Äußerungen müsste er aber etwas zur Tragfähigkeit des SPNV aussagen.

■ Marktsegmente nur im Fernverkehr ein Thema

Bei den Marktsegmenten gibt es weiterhin sehr wenig Bewegung, obwohl Beamte der EU-Kommission bereits mehrfach Kritik wegen zu pauschaler Segmentierung in der in Deutschland angewandten Regulierungspraxis geübt haben: So fahren über 78 % der Güterzüge im Standardsegment. Dagegen machen die drei besonders strittigen Segmente im Schienenpersonenfernverkehr, „Nacht“, „Punkt zu Punkt“ und „Charter“ nur 5 % der SPFV-Trassenkilometer aus, während sich der Mainstream im SPFV vor allem über das geschwindigkeitsabhängige Segment Metro bzw. außerhalb dessen über das Restsegment Basis definiert.

Für den Nahverkehr lehnte die BNetzA das vor allem vom NWL und Keolis geforderte Marktsegment „Express“ ab, was gewisse Vorrangregeln in der Betriebsführung, nicht aber bei der Trassenzuteilung für diese Verkehre nach sich ziehen würde. Die Regulierungsbehörde fürchtete Schwierigkeiten im Kontext mit der Festlegung der Trassenpreisbremse von 1,8 % p. a., da nicht klar sei, welche Trassen zukünftig als „Express“ bestellt würden. Auch dürfte dieses

Marktsegment nur zu einem Hochrücken auf Expressstrassen in Engpassabschnitten führen, wovon der Nahverkehr nichts hätte. Schließlich würde es im SPNV abgesehen von der pauschalen territorialen Segmentierung nach Bundesländern gar keine Marktsegmente geben. Widersprüchlich zu dieser eigenen Argumentation genehmigte die BNetzA jedoch das besondere SPNV-Segment „Leerfahrt“. Bemerkenswert ist, dass die Länder und Aufgabenträger bezüglich der Notwendigkeit von Expressstrassen uneinheitlich argumentierten, während sie der Etablierung der Trassenpreisbremse einen engen Schulterschluss praktizierten.

Für die nicht sonderlich bedeutenden Nischenmarktsegmente des Fernverkehrs hat die BNetzA immerhin 30 Seiten in ihrem Bescheid reserviert. So verteidigt sie die bereits im letzten Bescheid vorgenommene deutliche Korrektur zugunsten von Charter-/Nostalgie-Zügen, indem als Grundlage eine Auslastung von nur 97 statt 131 Fahrgästen je Zug angenommen wird. Dadurch sinkt der Trassenpreis nochmals um satte 41 Ct auf 2,11 EUR/Zugkm. Bei den Nachtzügen soll die günstige Nachtperiode bereits ab dem letzten Einstiegsbahnhof vor dem eigentlich maßgeblichen Zeitfenster beginnen und mit Erreichen des ersten Ausstiegsbahnhofs danach enden. Die Einführung eines eigenen Segments „Schlaf- und Liegewagenzug“ lehnt die BNetzA jedoch ab. Bei „Punkt zu Punkt“ nimmt sie die Tragfähigkeit und damit die Trassenpreise um 29 Ct/Zugkm ebenfalls zurück, indem zwar die unterstellte Zugauslastung von 201 auf 272 Personen erhöht, aber der von DB Netz angegebene Durchschnittserlös von 9,3 auf 5,9 Ct/Pkm deutlich reduziert wird. Hier lagen konkrete Daten von Locomore vor, worauf sich die BNetzA stützen konnte.

Im Schienengüterverkehr gibt es bei den Segmenten keine Änderung; die BNetzA bestätigt die Tragfähigkeitseinordnung nach Gewicht/Länge, Gefahrgut, Vorleistung für Zugbildung und Laufweglänge. Die Art des verladenen Guts, die Produktionsform (Wagenladung, kombinierter Verkehr, Ganzzug), bestimmte Ziele/Laufwege (Häfen, Alpenpässe) sollen keine Rolle spielen, auch wenn sie zum größten Teil explizit in Anhang VI RL 2012/34/EU – „Eisenbahnrichtlinie“ genannt sind. Jedoch wird auch für 2019 wieder die Tragfähigkeit gegenüber dem Personenverkehr nach den vorgelegten Gutachten anders interpretiert, als dies die DB Netz AG tut, wodurch die genannten Umverteilungen von 30 Mio. EUR zustandekommen.

Auch der Widerrufsvorbehalt der Genehmigungen für den Fall der von der Bundesregierung im Masterplan Schienengüterverkehr angekündigten Trassenpreissenkung im Güterverkehr – damit würde ja die Tragfähigkeit wieder steigen, und die BNetzA müsste die Senkung der Bundesregierung umgehend durch eine Erhöhung wieder kassieren – ist deckungsgleich mit dem Vorjahresbescheid. Dies unterstreicht die Inkompatibilität des Tragfähigkeitskonzepts der BNetzA mit den Zielstellungen der Verkehrspolitik. ■

Kommentar: Trassenpreissystem und -regulierung gestalten für mehr Verkehr auf der Schiene

VON FELIX BERSCHIN

Wenn sich trotz der Rekordsumme an Bundessubventionen an die DB Netz von 4,15 Mrd. EUR pro Jahr über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV II) und einer eindeutigen politischen Programmatik für sinkende Trassenpreise aus dem Genehmigungsbescheid der BNetzA für die höchste Trassenpreissteigerungen aller Zeiten ergeben, dann hat die Eisenbahnregulierung in Deutschland ein Problem.

Immerhin war es die BNetzA, die während der Jamaika-Koalitionsverhandlungen mit einem Papier von sich reden machte, demzufolge ein guter Teil der Braunkohlekraftwerke sofort abgeschaltet werden könnte, und das dem deutschen Stromnetz sogar guttäte... Im Eisenbahnbereich herrscht dagegen weitgehende Funkstille. Hier widmet sich die Regulierungsbehörde akribisch einem Marktsegment mit einem Anteil knapp über der Nachweisgrenze, nämlich dem Charter- und Nostalgie-Fernverkehr, der so ganz unterschiedliche Dinge wie Dampfzüge für Eisenbahnfreunde, Nostalgiezüge wie den „Rheingold“ für eine zahlungskräftige Kundschaft oder eben auch Säufer- und Fußballzüge umfasst. 2,11 EUR/ Zugkm sei dafür genau der richtige Trassenpreis, ermittelt die Behörde, während eine Leerfahrt im Nahverkehr schon mit im Schnitt 3,00 EUR zu Buche schlägt. Während Dampfzüge schon im Rufe stehen, hin und wieder sprichwörtlich verbrannte Erde zu hinterlassen (den Rodungsstreifen entlang der Strecken gibt es wenn überhaupt erst dann wieder, wenn die DB ihren „Aktionsplan Vegetation“ umgesetzt hat...), weiß man bei Fußballzügen nicht wirklich, ob das eine sicherheitspolitische Notwendigkeit ist, weil Fans andernfalls Regelzüge zerlegen würden oder ob schlicht die Bayern-Fans in ihrem eigenen Zug schon mal die Sektkorken knallen lassen und dafür locker ein paar Hundert Euro auf den Tisch legen. Das Markttragfähigkeitskonzept stößt hier an Grenzen.

Auch sei nach Meinung der BNetzA das Marktsegment „Charter“ wegen seines Leerfahrtenanteils wiederum etwas ganz Spezielles und könne z. B. keinesfalls mit dem ebenfalls einen Marktanteil im unteren Promillebereich aufweisenden Segment „Punkt zu Punkt“ – gedacht als Nachfolge der nicht-vertakteten Trasse – in einem Topf geworfen werden. Obwohl sich volle Charterzüge mit Leerzuführung und in beiden Richtungen knapp halb volle Fernzüge vielleicht insgesamt doch ganz ähnlich wären... Die Nische wird tiefenanalysiert, segmentiert und reguliert. Sicher ist das alles fachlich spannend. Aber nicht wichtig. Denn dort findet eben kaum Verkehr statt.

Dagegen wären die Unterschiede z. B. gerade im Güterverkehr zwischen dem notorisch notleidenden Wagenladungsverkehr und dem

Ganzzugverkehr oder zwischen einem 500-t- und 2.999-t-Zug wirklicher Grund zum Handeln. Hier wird durch die Gleichbehandlung von Ungleichem viel Potenzial für die Schiene verschenkt. Aber in bestem Juristendeutsch heißt es dann, dass die Unterschiede „kein Ausmaß annahmen, welches eine Differenzierung geböte“. Dies irritiert, wo doch in der Endkundenelastizität schon in den von der BNetzA selbst verbreiteten Daten (S. 78 des Bescheids) eine Spreizung zwischen 1,3 („kombinierter Verkehr Land“) und 2,8 („Steine/Erden“), also um einen Faktor >2 auftaucht. Es muss gefragt werden, wann die BNetzA Anlass sieht, die Standardtrasse und damit ca. 78 % des SGV-Marktes zu verfeinern. Aber auch die sonstigen ökonomischen Erkenntnisse der BNetzA lassen Zweifel an der Gerichtsfestigkeit des jüngsten Beschlusses aufkommen. So sollen angeblich Fahrgäste von Netzwerk-Carriern besonders zahlungskräftig sein und Geschäftsreisende Nachtzüge meiden (S. 36 des Beschlusses), während es anderer Stelle (S. 40) heißt, man wisse eigentlich über Nachtzüge gar nichts.

Es droht sich allmählich ein Eindruck zu verfestigen, dass in der Eisenbahnabteilung der BNetzA Regulierung zum Teil als ökonomisch theoretischer Selbstzweck betrieben wird. Wie anders sind die starken Vorbehalte der Behörde gegen die Trassenpreisbremse im SPNV zu interpretieren und die Tendenz, die Verkehrsarten und Segmente teils ökonomisch gegeneinander auszuspielen, während die Unterstützung des Ziels „Mehr Verkehr auf der Schiene“ auf der Strecke bleibt? In dieses Bild passt auch der Umgang der BNetzA mit der im Gesetz (§ 36 Abs. 2 ERegG) geforderten Ermittlung und Festschreibung der Infrastrukturkostenanteile für den Personen- und Güterverkehr. Statt die Unlösbarkeit der vom Gesetzgeber erwarteten Bestimmung der „richtigen“ Kostenanlastung nach Verkehrsarten anzuerkennen und herauszuarbeiten, wo Nachjustierung am Gesetz nötig wäre, wird der Gesetzgeber vehement interpretiert und ihm unterstellt, dass er eigentlich auch den SPNV der Ramsey-Preisbildungsregel unterwerfen wollte.

Doch wissen in die Entstehungsgeschichte des ERegG tiefer Involvierte, dass sich die Bundesländer schon deswegen niemals hierauf einlassen konnten, weil ihre Zahlungsfähigkeit als staatlicher Kunde – im Vergleich zu eigenwirtschaftlichen Trassenanmeldern – quasi unbegrenzt ist, und es auch unsinnig ist, die Beteiligung der Bundesländer an dem im Wesentlichen vom Bund vorzuhaltenden und zu finanzierenden (s. nur LuFV) Gut Bundesinfrastruktur über eine Ramsey-Preisbildungsregel zu klären. Vielmehr ist dies eine finanzpolitische Verteilungsaufgabe zwischen Bund und Ländern.

Der Sektor Eisenbahn würde dann bereichert, wenn das Trassenpreissystem Anreize für die Nutzung des knappen und im öffentlichen Interesse stehenden Gutes Eisenbahninfrastruktur setzte. Dies betrifft nicht nur Mehrverkehre, sondern auch z. B. den Einsatz kapazitäts- und gleisschonender Fahrzeuge. Zuvorderst sind hier Gleisverschleiß und Lärm, aber auch Kapazitätsverbrauch (Engpassstrecken) zu nennen. Die Lärmanreize sind bislang zu schwach (erst das Verbot des Gesetzgebers ab 2021 setzt hier klare Zeichen), und der Gleisverschleiß findet abgesehen von superschweren Montanzügen ab 3.000 t nicht den Widerhall im Trassenpreissystem, wobei letztere nebenbei auch einen enormen Kapazitätsverbrauch haben.

Mit Grenzkosten auf Basis des Schienenverschleißes, Lärmzuschlägen und Zuschlägen für Engpassstrecken (die auch nach dem Kapazitätsverbrauch – Stichwort „Geschwindigkeitsharmonisierung“ – gebildet werden können) bietet das EU-Recht das richtige Handwerkszeug für ein modernes Trassenpreissystem. Zudem kann die Zahlungsbereitschaft im Zuge von Neubaustrecken vor allem im Bereich Hochgeschwindigkeit abgeschöpft werden. Vorschläge in dieser Richtung wurden inzwischen von verschiedenen Seiten unterbreitet, doch ist bislang nicht erkennbar, dass sich die BNetzA hier mit eigenem Antrieb gestalterisch in die Debatte einbringt.

In der aktuellen politischen Diskussion um die pauschal geforderte „Halbierung der Trassenpreise“ machte die BNetzA mit Statements auf sich aufmerksam, wonach diese den Steuerzahler im Güterverkehr 380 Mio. und im Fernverkehr 530 Mio. EUR kosten würde, was natürlich den Wer-soll-das-bezahlen-Reflex auslöst. Doch diese Rechnung greift viel zu kurz, dürfte doch eine Senkung der Trassenpreise auf Grenzkostenniveau gerade für viele bestehende Güterzüge keine Halbierung bedeuten, und dies wäre auch ökonomisch unsinnig, da hier erhebliche Mitnahmeeffekte für schienenaffine Branchen (Chemie, Häfen, Autoexport) geschaffen würden, die mit Sicherheit nicht der Schiene zugutekämen.

Grenzkosten-Trassenpreise könnten Nachfrage wieder auf die Schiene bringen, die dort zu Mehrverkehren führt. Gleiches im Fernverkehr: Auch hier ist gerade für schnelle und ausgelastete Strecken keine Preissenkung notwendig, mit Engpass- und Neubaustreckenzuschlag ließe sich das steuern. Dagegen hat das ehemalige InterRegio-Netz bitter eine Preissenkung nötig, die Mehrverkehre außerhalb des ICE-Kernnetzes ermöglichen würde und so auch mit zusätzlichen Trasseneinnahmen einherginge. Und für den DB-Fernverkehr würde sich die angekündigte Angebotsoffensive tatsächlich finanzierbar gestalten. ■