



---

**Positionspapier**  
**der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV)**  
**zur Einführung von Regionalfaktoren im Trassenpreissystem der DB Netz AG**

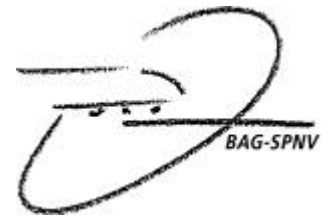
Berlin, 16. Oktober 2002

### **I. Problemstellung**

Die bevorstehende Einführung von Regionalfaktoren durch die DB Netz AG wirft erneut eine Reihe von Fragen bezüglich der Trassenpreispolitik und des Managements der Infrastruktur insgesamt auf. Insbesondere der grundsätzliche Paradigmenwechsel hinsichtlich des Trassenpreissystems, die verkehrsgeographischen Ungleichmäßigkeiten in der Anwendung sowie die Intransparenz bei der Ermittlung der Regionalfaktoren zwingen die Aufgabenträger zu einem kritischen Hinterfragen der Trassenpreiszusammensetzung.

Grundsätzlich sollen die Trasseneinnahmen einen kostendeckenden Betrieb des gesamten Netzes ermöglichen. Dies war Geschäftsgrundlage von Bahnreform und Regionalisierung, obgleich eine entsprechende Kosten- und Einnahmendarstellung nie vorgelegt wurde und davon ausgegangen werden kann, dass die entsprechenden Mittel von vorneherein nicht richtig bemessen waren.

Die in der Praxis auftretende ungleichmäßige Trassenauslastung mit divergierender Kostenstruktur soll nun durch „Regionalfaktoren“ ausgeglichen werden. Dies bedeutet einen Paradigmenwechsel aufgrund der Aufgabe eines einheitlichen Trassenpreises. Der Solidargedanke wird zu Gunsten einer Differenzierung aufgegeben. Auffällig und für die Aufgabenträger nicht nachvollziehbar ist dabei, dass dies alleine den Nahverkehr betrifft (Diskriminierung gegenüber Fern- und Güterverkehr) und dass lediglich eine Differenzierung hin zu höheren Preisen stattfindet (es fragt sich z.B., ob der Trassenpreis auf der Neubaustrecke Köln – Rhein-Main auskömmlich ist, bzw. warum es dort keine Aufschläge gibt).



---

Für die Aufgabenträger bedeutet diese Differenzierung, dass die im Rahmen des TPS 2001 verkündeten Trassenpreise unvermittelt erneut verteuert werden.

Das „TPS 2003“ führt nach Angaben des VDV zu einer Verteuierung von 18% (Aussage von „Mehr Bahnen“: 37%) des Gesamtnetzes und weist erhebliche regionale Unterschiede auf, was die Gefahr eines „Gegeneinanderausspielens“ der Länder durch die DB Netz AG beinhaltet. Der Grundgedanke, eine kostendeckende Infrastruktur vorhalten zu können, wird durch die Intransparenz des Zustandekommens der Regionalfaktoren konterkariert.

Infrastrukturnutzungsgebühren werden in vielen Verkehrsverträgen als durchlaufende Posten gehandhabt, d. h. das Risiko höherer Infrastrukturkosten liegt beim Aufgabenträger. Durch die Einführung der Regionalfaktoren kommen deshalb erhöhte Kosten auf die SPNV-Aufgabenträger zu, die in den mittelfristigen Finanzplanungen nicht berücksichtigt werden konnten. Soweit keine Finanzierungsspielräume existieren, bleiben den Aufgabenträgern nur unbefriedigende Problemlösungsstrategien wie die Abbestellung von Leistungen, um die erforderlichen Mittel für die Regionalfaktoren bereitstellen zu können.

Dies konterkariert den erfolgreichen Weg der letzten Jahre, den SPNV maßvoll und solide auszubauen sowie qualitativ zu verbessern und damit letztendlich die Zielsetzung der Bahnreform. Erfolgt eine Abbestellung von Leistungen auf mit Regionalfaktoren belegten Strecken, müssten zudem nach der vermutlichen Logik der Regionalfaktoren diese wiederum ansteigen (ungünstigere Streckenauslastung), so dass damit ein Teufelskreis in Gang gesetzt würde.



---

## II. Offene Fragen

Eine erste Analyse der Regionalfaktoren zeigt eine Reihe von Unplausibilitäten auf, die wie folgt zusammengefasst werden kann:

- Durch Rückbau von Kreuzungsstellen, Anschlussgleisen, Modernisierung von Signal- und Stellwerkstechnik sowie Bahnübergängen wurde in den vergangenen Jahren die Streckeninfrastruktur deutlich verschlankt mit positiven Effekten bezüglich der Kostenstruktur des Infrastrukturbetreibers, aber teilweise negativen Effekten bezüglich der Leistungsfähigkeit der Strecken. Die Erhöhung der Trassennutzungsgebühren mittels Regionalfaktoren widerspricht der zu erwarteten Senkung der Kosten.
- Bundesweit werden Infrastrukturprojekte mit unterschiedlich hohen Investitionszuschüssen gefördert. Es ist nicht plausibel, warum auch mit hohen Quoten geförderte Projekte nicht verhindern, dass die betroffenen Strecken mittels Regionalfaktoren höhere Infrastrukturgebühren verursachen bzw. keine geringeren Trassennutzungsgebühren erreicht werden. Zudem ist es nicht plausibel, warum der jeweilige Regionalfaktor, der ja auf der Aufgabe des Solidargedankens basiert, durch neue, von Land/Aufgabenträger geförderte Infrastrukturmodernisierungsmaßnahmen (Rationalisierung) oder erhebliche Mehrbestellungen nicht auch unter 1 gesenkt werden kann (Senkung unter das Niveau von TPS 2001 aufgrund hoher Wirtschaftlichkeit).
- Als ein Grund für die Einführung von Regionalfaktoren wurde seitens der DB Netz AG die schlechte Auslastung von Nebenstrecken und die damit verbundene geringe Ergiebigkeit aus Trasseneinnahmen genannt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, dass auch Strecken mit Taktfrequenzen von 30 Minuten oder dichter mit Regionalfaktoren belegt werden.
- Nicht nachvollziehbar ist ebenfalls, dass reine Fernverkehrsstrecken nicht von Regionalfaktoren betroffen sind, obwohl diese zum Teil ähnliche Charakteristika aufweisen, wie die mit Regionalfaktoren belegten Nahverkehrsstrecken.

---

Die offenen Fragen erfordern eine Überprüfung dahingehend, ob die von den Aufgabenträgern für die Trassennutzung zur Verfügung zu stellenden Mittel zweckentsprechend eingesetzt werden:

- Da Trasseneinnahmen und damit auch die Erlöse aus Regionalfaktoren sich über Regionalisierungsmittel der Länder für SPNV-Leistungen finanzieren, verbietet sich eine hieraus ggf. resultierende Quersubventionierung anderer Verkehrsarten (Fernverkehr, Güterverkehr).
- Die Einführung von Regionalfaktoren ist auf Monopolmissbrauch seitens der DB Netz AG zu prüfen. Hier ist auf das Urteil des Landgerichtes Düsseldorf vom 19.06.2002 zur Zulässigkeit von Rabatten im TPS 98 bzw. insgesamt zur Herstellung der Transparenz der Preissetzung des Monopolisten zu verweisen.

Kurzgefasst ist unter Bezug auf die §§ 19 Abs. 1 GWB (Missbrauch marktbeherrschender Stellungen), 20 GWB (Unbillige Behinderung und Diskriminierung) und 315 Abs. 3 BGB (Nutzungsentgelt muss in der Höhe der Billigkeit – im Sinne von Angemessenheit - entsprechen) bei Preissetzung von Monopolisten eine Regelung der Entgelte nach Maßgabe der Billigkeit nur verbindlich, wenn sie keine willkürliche Differenzierung vornimmt. In Verbindung mit der Eisenbahninfrastrukturbenutzungsverordnung (EIBV) ist die Angemessenheit (hier eines mengenbezogenen Nachlasses) durch das Testat eines Wirtschaftsprüfers zu führen.

Was bezüglich einer Rabattierung Gültigkeit besitzt, muss mit Blick auf den geschilderten Paradigmenwechsel erst recht für eine „Differenzierung nach oben“ durch Preisaufschläge gelten. Der DB Netz AG obliegt bezüglich der Tatsachen, aus denen sich die Billigkeit ihrer Entgeltbestimmung im Sinne des § 315 BGB ergeben soll, die Darlegungs- und Beweislast.



- 
- Die Regionalfaktoren führen zu einer möglicherweise bewussten Wettbewerbsbehinderung. Regionalfaktoren und Wettbewerb konzentrieren sich auf Nebennetze. Hier konkurriert in der öffentlichen Wahrnehmung der Mischpreis von DB Regio mit dem Wettbewerbspreis (inklusive vollem spezifischen Regionalfaktor) anderer Anbieter.

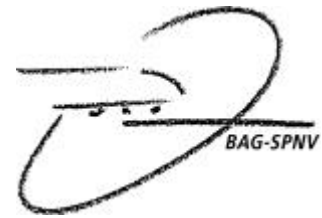
Damit wird das Ausschreiben der SPNV-Aufgabenträger "bestraft", während unter dem Prinzip "linke Tasche - rechte Tasche" im DB-Konzern die DB Regio AG bei Abschluss von großen Verkehrsverträgen (mit hoher Exklusivität) generös anbietet, auf die Weiterleitung von Preiszuschlägen wegen Regionalfaktoren zu verzichten.



---

### III. Abgeleitete Forderungen

1. Aufgrund der massiven Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit des Angebotes im SPNV, die Finanzflüsse (Abschöpfung der Erhöhung der Regionalisierungsmittel über erhöhte Trassenentgelte) und die möglichen Auswirkungen im Wettbewerb, muss hinsichtlich der Berechnung und Weiterentwicklung der Regionalfaktoren zwingend die zur Plausibilisierung der Ansätze erforderliche Transparenz der Ermittlung derselben geschaffen werden. Die BAG-SPNV fordert die DB Netz AG auf, den jeweiligen Aufgabenträgern strecken- bzw. regionalnetzbezogen die tatsächlichen Trassenkosten bzw. die entsprechenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen offen zu legen. Veränderungen der Regionalfaktoren sind allen Betroffenen (Aufgabenträger, EVU) frühzeitig und gleichermaßen bekannt zu machen.
2. Die den „normalen“ Trassenpreis ergänzenden Regionalfaktorenerlöse fließen in Betrieb, Erhalt und ggf. (Ersatz-)Investition der jeweiligen Regionalnetze. Das „Solidarprinzip“ der Netzfinanzierung, dass mit der Einführung der Regionalfaktoren für das Gesamtnetz aufgegeben wurde, greift diesbezüglich somit nur für Strecken innerhalb eines Regionalnetzes. Die DB Netz AG wird daher aufgefordert, die Verwendung der Regionalfaktorenerlöse konkret nachzuweisen und die Wirkung im jeweiligen Regionalnetz darzustellen.
3. Ausweitungen der Leistungen auf den Regionalnetzen (Taktverdichtungen u.ä.) und damit verbundene Mehreinnahmen haben, ebenso wie Investitionskostenzuschüsse, Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Strecke bzw. des Regionalnetzes. Die Mitglieder der BAG-SPNV fordern die DB Netz AG auf, die Wirkung von Leistungsausweitungen, Investitionszuschüssen und zinslosen Darlehen gemäß Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchWAG) auf die Wirtschaftlichkeit der Strecke transparent darzulegen und die Regionalfaktoren (vergleichbar der Stationspreissystematik) ggf. entsprechend anzupassen.



- 
4. Die DB Netz AG wird aufgefordert, kurzfristig Bau-, Finanzierungs- und Betriebskonzepte zu entwickeln, die einen kosteneffizienteren Infrastrukturbetrieb ohne Qualitäts- und Kapazitätseinbußen ermöglichen. Diese Konzepte sind mit den Aufgabenträgern und deren Leistungsplanungen abzustimmen.
  5. Die Mitglieder der BAG-SPNV erwarten von der DB Netz AG eine konstruktive und kooperative Haltung gegenüber alternativen Modellen der regionalen Infrastrukturverantwortung, -eigentümerschaft und des Infrastrukturbetriebs.
  6. Darüber hinaus erscheint es notwendig, dass der Gesetzgeber standardisiert anwendbare Regelungen zur Überführung von Eisenbahninfrastruktur des Bundes in Landes- oder regionale Trägerschaft unter Einbeziehung des Mitteltransfers aus dem BSchWAG (20%-Anteil) vorgibt. Die Mitglieder der BAG-SPNV erwarten von den Gesetzgebern eine diesbezügliche Änderung der Rechtslage.
  7. Die Mitglieder der BAG-SPNV erwarten vom Bundesgesetzgeber und Eigentümer der DB Netz AG, dass er die erforderlichen Aufsichts- und Kontrollinstanzen schafft bzw. ertüchtigt (EBA, Kartellbehörden), so dass diese auch die Preissetzung in den Regionalnetzen (Trassenpreishöhe) entsprechend überwachen können. Dabei ist sicher zu stellen, dass es insgesamt nicht zu einer Überfinanzierung der Trassenkosten (negative Regionalfaktoren?) kommt. Dies bedeutet in der Tendenz streckenspezifische Trassenpreise.
  8. Die Mitglieder der BAG-SPNV erwarten, dass der Bund die notwendigen gesetzgeberischen Schritte zur finanziellen Gleichstellung regionaler Modelle der Infrastrukturbewirtschaftung bezüglich der Investitionsförderung (s. Bundesschiene-nwegeausbaugesetz, UMTS-Projekte) ergreift. Die Regionalisierung der Infrastrukturverantwortung muss zur Wahrung des Konnexitätsprinzips einhergehen mit der Zuweisung der entsprechenden Mittel (keine Mehrbelastung, Übertragung aus den Bundesschiene-nwegeausbaumitteln, siehe Punkt 7), verknüpft mit angepassten Vorgaben hinsichtlich der Qualität der Ausbau- und Erhaltungsstandards.



- 
9. Die Mitglieder der BAG-SPNV erwarten, dass die EG-Trassenpreis-Richtlinie 2001/14/EG vom Gesetzgeber in bundesdeutsches Recht umgesetzt wird, wonach die Trassenpreise als Grenzkosten der Nutzung festzulegen sind. Vollkosten (Preiszuschläge) dürfen hiernach nur bei zu hoher Nachfrage (Kapazitätsprobleme) und zur Finanzierung von Investitionen herangezogen werden.
10. Die gegebene Intransparenz unterstreicht die Notwendigkeit einer Trennung von Netz und Betrieb. Insofern bestätigt die BAG-SPNV ausdrücklich die Empfehlung der Monopolkommission im 14. Hauptgutachten „Netzettbewerb durch Regulierung“ zur vertikalen eigentumsmäßigen Separierung und die Einrichtung einer speziellen Regulierungsbehörde für Netzsektoren mit der Zuständigkeit für eine Ex-ante-Regulierung der Netzzugangskonditionen. Nur so kann dem massiven Missbrauchspotential des Netzmonopolisten zugunsten des eigenen Konzerns effektiv begegnet und ein funktionierender Wettbewerb befördert werden.

### **Fazit**

Solange den Kritikpunkten an der Einführung von Regionalfaktoren nicht abgeholfen wird und die DB Netz AG eine kooperative Haltung gegenüber alternativen Modellen des Infrastrukturbetriebes nicht erkennen lässt, solange lehnen die Mitglieder der BAG-SPNV die Regionalfaktoren in der von DB Netz angestrebten Form ab. Auch auf Mischkalkulationen beruhende Vertragsangebote der DB Regio AG für Strecken mit und ohne Regionalfaktoren werden aufgrund der wettbewerbsverzerrenden Wirkung abgelehnt.

Die BAG-SPNV empfiehlt ihren Mitgliedern, grundsätzlich Zuschusszahlungen in Verkehrsverträgen ohne Infrastrukturentgelte ausweisen zu lassen, diese nur gesondert auf Nachweis auszugleichen, entstehende Kosten aus Regionalfaktoren in der derzeitigen Form nicht zu übernehmen und im Streitfall Kartellamt und Preisbehörden einzuschalten bzw. dies den betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen anzurufen. Ein entsprechendes Musterschreiben geht den Mitgliedern zu.