

Die Rolle der Regulierung bei der Corporate Governance der Eisenbahninfrastruktur

Prof. Kay Mitusch

Symposium „20 Jahre Schienen-Control“, Wien, 9.10.2019

Prof. Dr. Kay Mitusch

Institut für Volkswirtschaftslehre (ECON) – Lehrstuhl für Netzwerkökonomie



Die Rolle der Regulierung bei der Corporate Governance der Eisenbahninfrastruktur

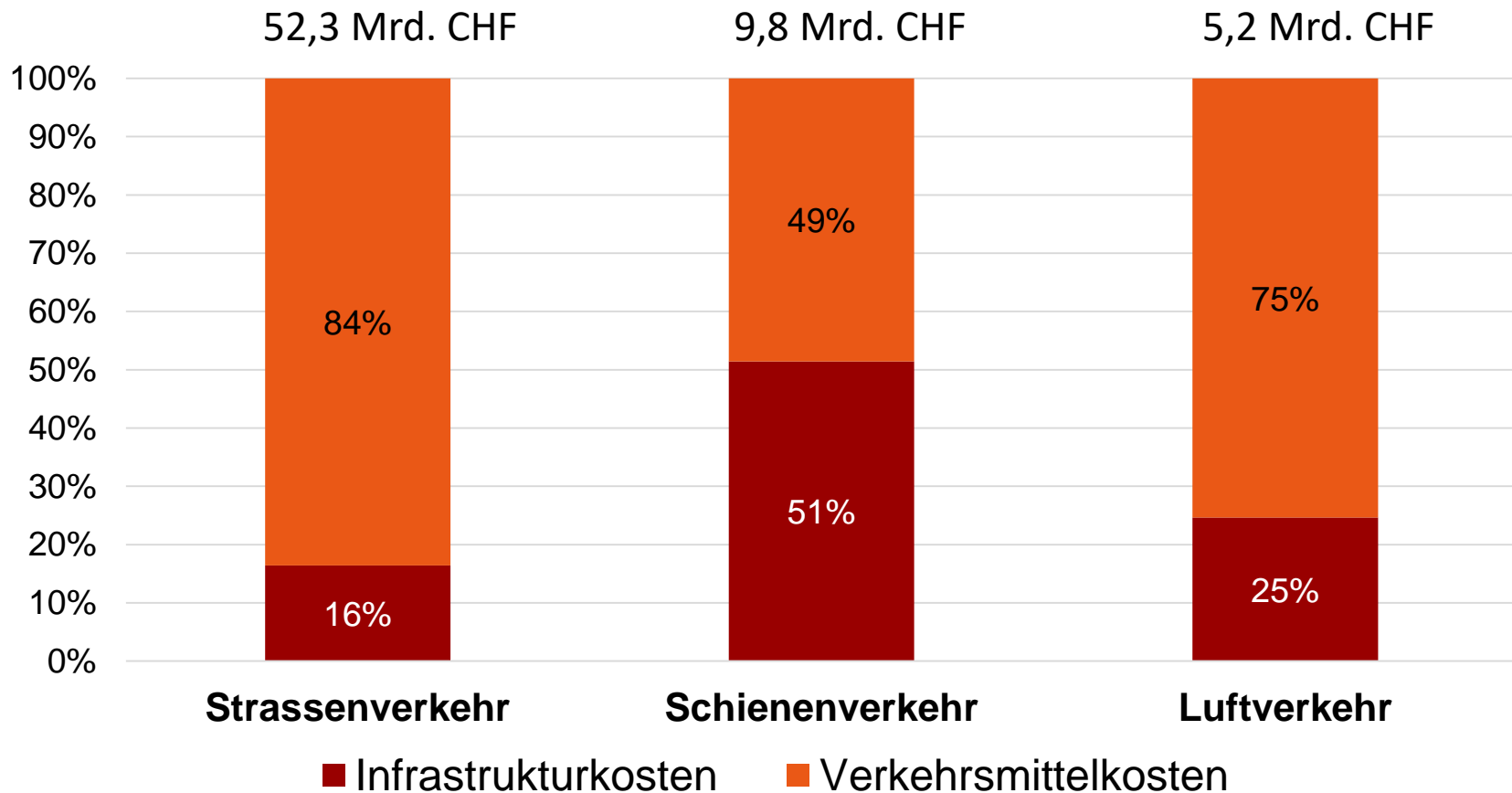
- Die zentrale Bedeutung der Infrastruktur und damit des Regulierers im Eisenbahnsektor
 - Zur Corporate Governance des Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU)
 - Fazit: Zukünftige und aktuelle Aufgaben des Regulierers
-

Die Rolle der Regulierung bei der Corporate Governance der Eisenbahninfrastruktur

- **Die zentrale Bedeutung der Infrastruktur und damit des Regulierers im Eisenbahnsektor**
 - Zur Corporate Governance des Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU)
 - Fazit: Zukünftige und aktuelle Aufgaben des Regulierers
-

Intermodaler Vergleich: Wertschöpfungsanteile der Infrastruktur

Kostenanteile ohne Unfall-, Umwelt- und Gesundheitskosten



Bundesamt für Statistik, 2019 (abgerufen: Juni 2019): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/grafiken.gnpdetail.2019-0525.html>

Grundproblem der Eisenbahn

Struktureller Nachteil der Eisenbahn im Vergleich zur Straße und zum Flugzeug:

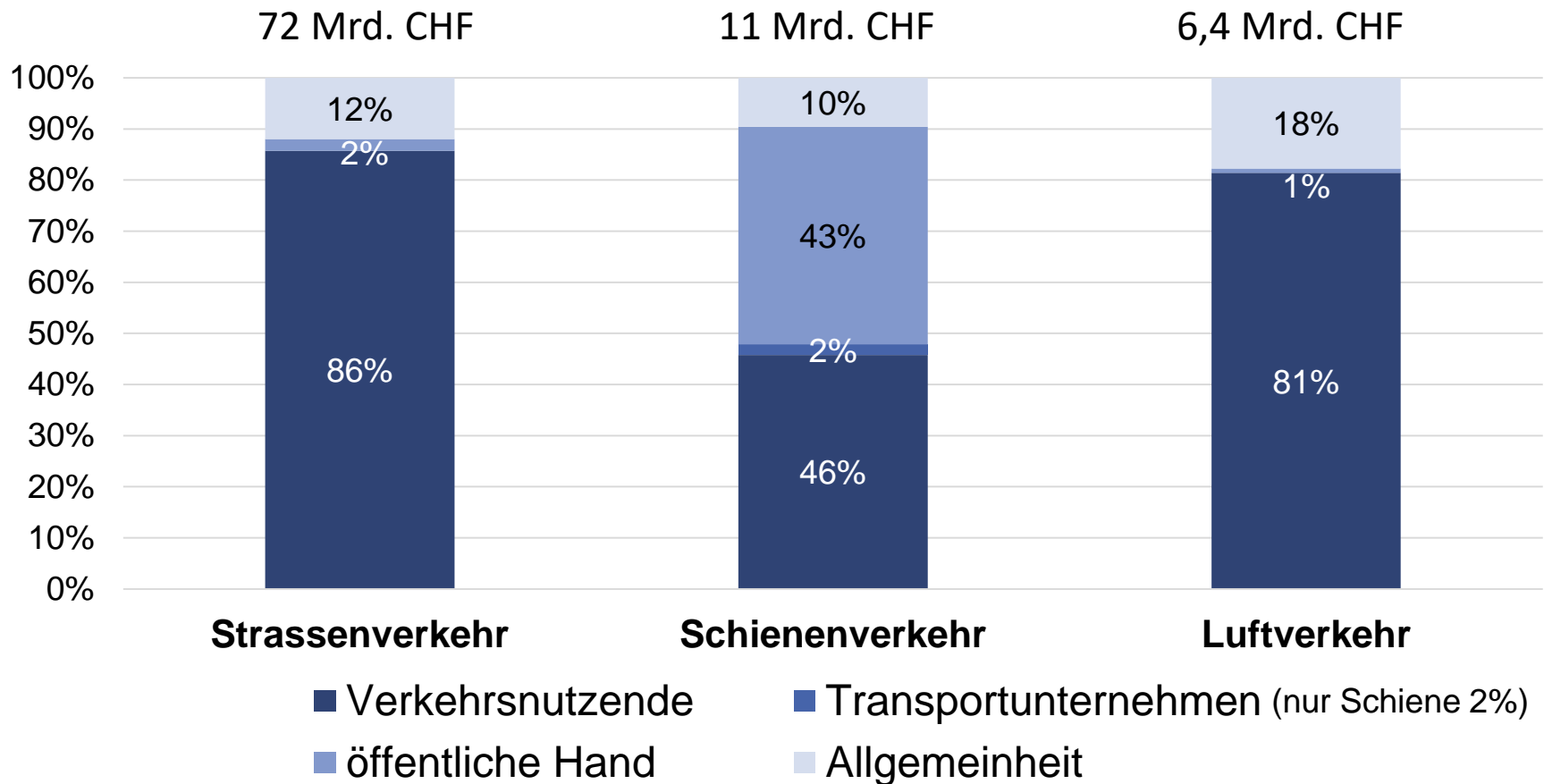
- Infrastruktur ist als natürliches Monopol dem intramodalen Wettbewerb entzogen und daher grundsätzlich eher ineffizient
- Der Wertschöpfungsanteil der Infrastruktur ist bei der Eisenbahn wesentlich höher als bei der Straße
- Dies wird tendenziell zum Nachteil der Schiene im intermodalen Wettbewerb

Vgl. Ilgmann, G.: „Fahrwegkosten im Straßen- und Schienenverkehr“, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 4/1993

Anschlussfrage: Wird dieser Nachteil der Schiene durch die Anreize kompensiert, die aus dem intermodalen Wettbewerb mit Straße und Flugzeug resultieren?

Intermodaler Vergleich: Finanzierungsanteile in der Schweiz, 2015

hier inkl. Unfall-, Umwelt- und Gesundheitskosten



Bundesamt für Statistik, 2019 (abgerufen: Juni 2019): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/grafiken.gnpdetail.2019-0525.html>

Grundproblem der Eisenbahn

Anschlussfrage: Wird dieser Nachteil der Schiene

– dass sie einen besonders hohen Wertschöpfungsanteil der Infrastruktur aufweist, welcher dem intramodalen Wettbewerb entzogen ist –
durch die Anreize kompensiert, die aus dem intermodalen Wettbewerb mit Straße und Flugzeug resultieren?

- Der hohe Anteil der öffentlichen Finanzierung bei der Schiene reduziert diese Anreize deutlich, denn um diese Gelder gibt es keinen intermodalen Wettbewerb
- Hinzu kommt die weitere öffentliche Fürsorge im Rahmen von Klimapolitik, „mehr Verkehr auf die Schiene“ usw.

Zentrale Aufgabe des Regulierers

- Wenigstens auf der Transport-Ebene – die anderen 50% der Wertschöpfung – den intramodalen Wettbewerb auf der Schiene stärken!
- Motto für die Regulierung:

intramodal
↓
„Ein Verkehrsträger, der nicht wettbewerbsfähig ist,
ist nicht wettbewerbsfähig!“
↑
intermodal

- Ein Verkehrsträger, der zu intramodalem Wettbewerb nicht fähig ist, kann intermodal nicht wettbewerbsfähig sein

Die Rolle der Regulierung bei der Corporate Governance der Eisenbahninfrastruktur

- Die zentrale Bedeutung der Infrastruktur und damit des Regulierers im Eisenbahnsektor
 - **Zur Corporate Governance des Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU)**
 - Fazit: Zukünftige und aktuelle Aufgaben des Regulierers
-

Problem der Corporate Governance des EIU

- Dennoch bleibt das Problem der Corporate Governance oder Corporate Control des EIU:

Wie werden im EIU Effizienzanreize gesetzt?

Besonderheiten der Eisenbahn (Zusammenstellung):

- Hoher Wertschöpfungsanteil der Infrastruktur
- Hoher Anteil öffentlicher Finanzierung
- EU-Vorgabe Grenzkostenpreise als Trassenpreise
 - Welche Aufgabe kommt dem Regulierer bei der Setzung der Trassen-, Stations- und Terminalpreise zu?
- Es ist unklar, wer die Gesamtkosten des EIU kontrolliert
- ...

Die vertragliche Vereinbarung

- Langfristige vertragliche Vereinbarung nach Richtlinie 2012/34/EU (Recast des ersten Eisenbahnpakets), Art. 30, Abs. 2:
 - „... sorgen die Mitgliedstaaten ... dafür, dass zwischen der zuständigen Behörde und dem Infrastrukturbetreiber für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren eine **vertragliche Vereinbarung** geschlossen wird, die die in Anhang V aufgeführten Grundsätze und Eckdaten einhält.“

- Nach Anhang V spezifiziert die vertragliche Vereinbarung:
 - die Modalitäten der Zahlungen oder der Finanzierung durch den Staat
 - nutzerorientierte Leistungsvorgaben für das EIU in Form von Indikatoren und Qualitätskriterien

- **Den Wirtschaftlichkeits- oder Effizienzkriterien wird (hier) keine hohe Bedeutung eingeräumt**

Deutung der vertraglichen Vereinbarung

- Aufgabe der vertraglichen Vereinbarung ist das Management der beiden konfliktträchtigen EU-Prinzipien:
 - Unabhängigkeit des EIU vom Staat
 - Finanzierungsverantwortung des Staates für die EIU
- Insbesondere geht es um die langfristige Sicherung und Stabilisierung der staatlichen Zuwendungen
- Darüber hinaus wird die Notwendigkeit der Qualitätssicherung und -überwachung für die Infrastruktur gesehen
- Dies ist aber nur eine Seite der Corporate Governance
- Die andere Seite, die Effizienzsicherung, ist kein zentraler Bestandteil der vertraglichen Vereinbarung

Anreize

- Richtlinie 2012/34/EU, Art. 30, Abs. 1:

„Den Infrastrukturbetreibern sind unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit und der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität der Fahrwegbereitstellung **Anreize zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und der Zugangsentgelte** zu geben.“

Anreize, Vertrag und Regulierung

- Richtlinie 2012/34/EU, Art. 30, Abs 3:
 - „Die Mitgliedstaaten schaffen die in Absatz 1 genannten Anreize
 - durch die in Absatz 2 genannte **vertragliche Vereinbarung**
 - ODER durch **aufsichtsrechtliche Maßnahmen**
 - ODER durch eine Kombination von Anreizen zur Kostensenkung in der vertraglichen Vereinbarung und der **durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen festgelegten Höhe der Entgelte**“

- **Beobachtungen:**
 - Der Begriff “aufsichtsrechtliche Maßnahmen” wird hier ohne vorherige Definition erstmals gebracht (insgesamt drei Nennungen in der RL, hier und in Abs. 4, s.u.)
 - Erst aus den letzten Worten wird klar, dass aufsichtsrechtliche Maßnahmen etwas mit Entgelten zu tun haben: **Es geht um den Regulierer der Trassenpreise**
 - Abschnitt IV der Richtlinie “Regulierungsstelle” geht es um andere Themen
 - → **Das Thema Preisregulierung ist im EU Politikkonzept unterbelichtet**

Anreize durch Vertrag?

- Richtlinie 2012/34/EU, Art. 30, Abs 4:
 - „Beschließt ein Mitgliedstaat, die in Absatz 1 genannten Anreize durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu schaffen, so stützt er sich dabei auf eine **Analyse der erreichbaren Kostensenkungen**. ...“

- **Beobachtungen:**
 - Demnach ist eine **Analyse der erreichbaren Kostensenkungen entbehrlich, wenn Anreize nur durch die vertragliche Vereinbarung gesetzt werden**
 - Das wird nicht gehen. Anspruchsvolle Anreize können nur nach einer vorherigen Effizienzkosten-Analyse (regulatory review) gesetzt werden
 - Außerdem ist der Verhandlungskontext einer vertraglichen Vereinbarung für Anreizsetzung nicht gut geeignet
 - → **Die vertragliche Vereinbarung ist für die Setzung der Effizienzreize des EIU nicht wirklich vorgesehen und auch nicht geeignet**

Deutung der EU-Politik (etwas maliziös)

■ Idealwelt der EU:

- Vertikale Trennung zwischen EIU und EVU (Eisenbahnverkehrsunternehmen)
- Trassenpreise auf Grenzkosten beschränkt

■ Interpretation des Standpunktes der EU:

- Diese Trassenpreise sind so gering, dass ihre Regulierung keine wichtige Rolle spielt
- Vertikale Trennung auch für die Eisenbahnpolitik:
 - Die EU konzentriert sich am liebsten auf das „level playing field“ des Verkehrs
 - Sollen sich die Staaten mit den EIU herumschlagen – Finanzierung / Effizienz / Corporate Governance – und ausreichend Geld zur Verfügung stellen
- „level playing field“ im doppelten Sinn: gleiche und niedrige Zugangspreise für alle EVU
- Das ist aber keine gute Basis für das von der EU angestrebte starke Wachstum des Schienenverkehrs aus u.a. Klimagründen: Für die Staaten wird es immer teurer

Anreize durch Regulierung

- Tatsächlich werden aber selten Grenzkostenpreise gesetzt
- Richtlinie 2012/34/EU:
 - „Um eine volle Deckung der dem Infrastrukturbetreiber entstehenden Kosten zu erhalten, kann ein Mitgliedstaat ... **Aufschläge** ... erheben.
 - **Die Entgeltregelung muss dem von den Eisenbahnunternehmen erzielten Produktivitätszuwachs Rechnung tragen.**“ (Art. 32, Abs 1)
 - „Beschließt ein Mitgliedstaat, die in Absatz 1 genannten Anreize durch **aufsichtsrechtliche Maßnahmen** zu schaffen, so stützt er sich dabei auf eine **Analyse der erreichbaren Kostensenkungen.** ...“ (Art. 30, Abs 4)
- **Kommentar:**
 - Dass dies institutionell verankert und abgesichert werden muss, wird jedoch nicht gesehen. Alles bleibt sehr vage.
 - Verdacht: Die Verliebtheit der EU in ihre Idealwelt (Trennung und Grenzkostenpreise) verhindert den klaren Blick auf die reale Welt und deren Gestaltung

Die Rolle der Regulierung bei der Corporate Governance der Eisenbahninfrastruktur

- Die zentrale Bedeutung der Infrastruktur und damit des Regulierers im Eisenbahnsektor
 - Zur Corporate Governance des Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU)
 - **Fazit: Zukünftige und aktuelle Aufgaben des Regulierers**
-

Fazit: Aufgaben des Regulierers

- **Wie in den anderen Netzwerksektoren sollte es das Ziel sein, umfassende, Benchmark-basierte Effizienzkosten-Analysen zu entwickeln**
 - Gerade auch hinsichtlich der effizienten Verwendung der staatlichen Zuwendungen
- **Kapazitätsanalysen: Wie hoch ist das Netz ausgelastet?**
 - Welche Mengeneffekte kann man von einer möglichen Senkung der Trassenpreise erwarten? Bei Überlastung ist nur wenig möglich
 - Welche Ausbauten sind nötig?
- **Netzentwicklung auch im Sinne der Wettbewerber**
 - Der Kostenzusammenhang sollte auch für die Wettbewerber sichtbar werden
- **Fairness bei der Nutzung der Kapazität (gegen “nicht-preisliche Diskriminierungen”)**
 - Trassenvergabe
 - Zugsteuerung
 - Bahnhöfe und Terminals

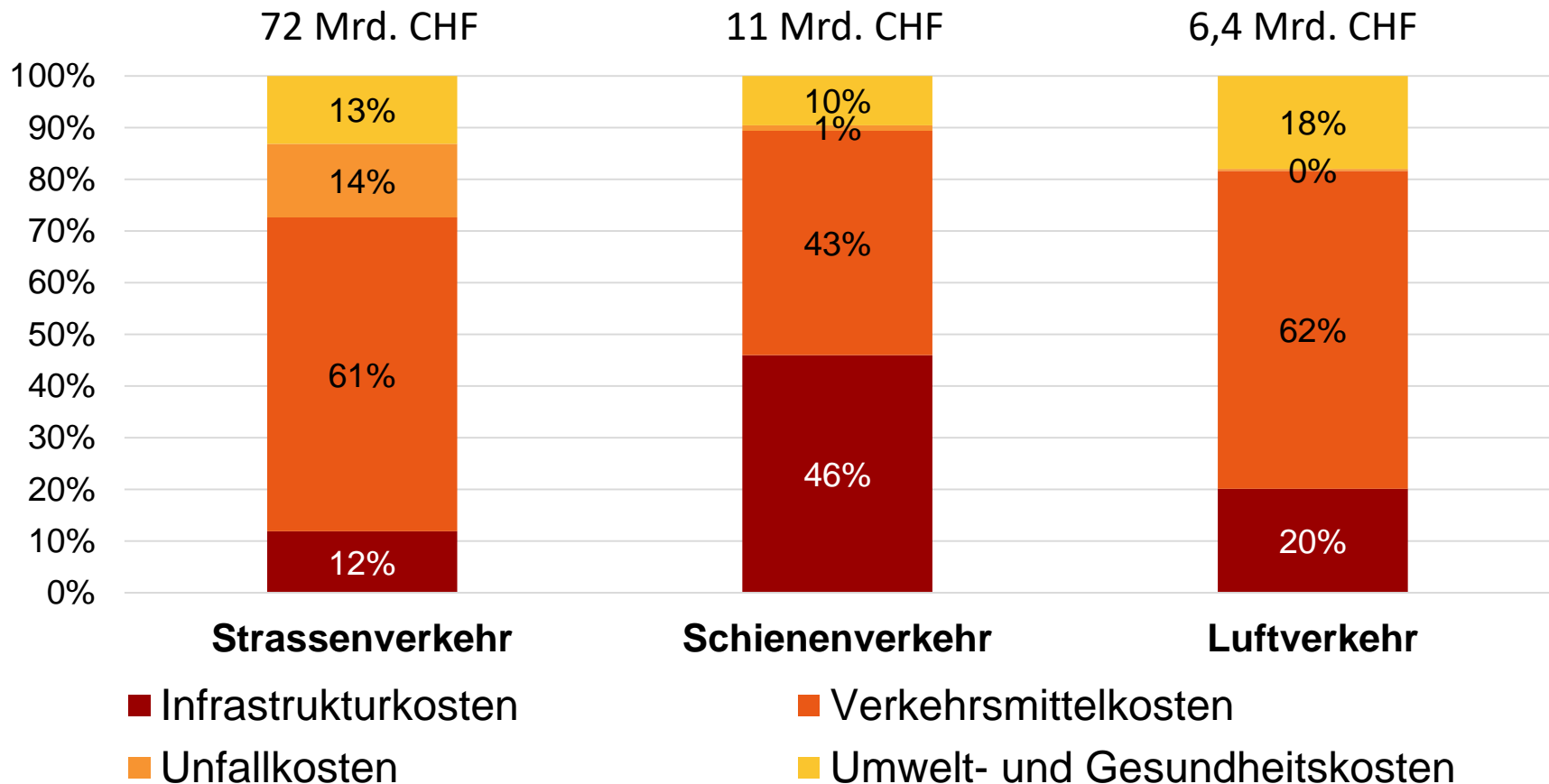
Vielen Dank und viele Grüße aus Karlsruhe



Prof. Kay Mitusch, Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Institut für Volkswirtschaftslehre (ECON), Netzwerkökonomie. Waldhornstraße 27, 76131 Karlsruhe. mitusch@kit.edu

Anhang

Intermodaler Vergleich: Kostenanteile in der Schweiz, 2015



Bundesamt für Statistik, 2019 (abgerufen: Juni 2019): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/grafiken.gnpdetail.2019-0525.html>