
Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und DB AG und ihre Beziehung zur Anreizregulierung

*Eine ökonomische Analyse der beiden Reformwerke
zur Steuerung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen*

Teil B: Beteiligung der BNetzA an der Qualitätsregulierung?

Kay Mitusch (TU Berlin-WIP und IGES Institut)

Thorsten Beckers (TU Berlin-WIP)

Andreas Brenck (IGES Institut)

Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums
für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung

3. November 2008

Teil B: Beteiligung der BNetzA an der Qualitätsregulierung?

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Zusammenfassung der Ergebnisse	6
Teil A: LuFV und Anreizregulierung	18
Teil B: Beteiligung der BNetzA an der Qualitätsregulierung?.....	38
Inhaltsverzeichnis	38
B.1) Einleitung	39
B.2) Derzeitige Vorstellungen zur institutionellen Verankerung der Qualitätssicherung	40
B.3) Beteiligung der BNetzA an der Überwachung der Infrastrukturqualität (Stufe 2) ...	40
B.4) Beteiligung der BNetzA bei der Setzung von Qualitätskriterien (Stufe 1)	42
Teil C: Vertragliche Gestaltung einer LuFV	48
Teil D: Qualitätsindikatoren	76

B.1) Einleitung

In Teil A des Gutachtens wurde die Notwendigkeit sowohl einer LuFV als auch einer modernen Anreizregulierung für Eisenbahninfrastrukturunternehmen herausgearbeitet und das Zusammenspiel der beiden in Hinblick auf die Ziele einer Ausschöpfung der Effizienzpotenziale und einer Begrenzung der Zugangsentgelte konzipiert. Ergänzend wird in diesem Teil B des Gutachtens das Ziel der Sicherstellung der Qualität der Eisenbahninfrastruktur thematisiert. Wie in Teil A geht es dabei zunächst nur um die *institutionellen Voraussetzungen für eine Steuerung der Qualität* und das Zusammenspiel von LuFV und Anreizregulierung – sowie von EBA und BNetzA – in dieser Hinsicht.¹⁵

Im Folgenden wird kurzerhand von „**Qualität**“ gesprochen, gemeint sind damit alle betrieblich relevanten Eigenschaften der Eisenbahninfrastruktur: Zustand, Substanz (Nutzungsdauer), Umfang und Kapazität.

Grundsätzlich sollte eine Anreizregulierung immer mit einer Qualitätsregulierung einhergehen, damit sich die Anreize zur Kostenminimierung nicht zu Lasten der Qualität auswirken. Dies ist in anderen regulierten Sektoren ganz üblich: Meistens setzt der Regulierer als Teil der Preisobergrenze ein Bonus-Malus-System, das an Qualitätsindikatoren geknüpft wird. Ergänzt wird dies durch zwingende Qualitätsvorgaben, die vom Regulierer überprüft werden.

Bei der Eisenbahninfrastruktur ist in dem anderen Steuerungsinstrument, der LuFV, bereits eine Qualitätssicherung angelegt, da die LuFV Qualitätskriterien und -kontrollen als Grundelemente der Beschreibung der Gegenleistung der EIU enthält. **Damit wird bereits sichtbar, dass sich die beiden Steuerungsinstrumente, Regulierung und LuFV, auch im Hinblick auf die Qualitätssicherung gegenseitig ergänzen können. Das Zusammenspiel muss aber sinnvoll gestaltet werden**, zumal für die beiden Steuerungsinstrumente unterschiedliche Institutionen, das EBA für die LuFV und die BNetzA für die Anreizregulierung, zuständig sind.

Um das Zusammenspiel zu diskutieren, sollte zwischen zwei Stufen der Qualitätsregulierung unterschieden werden, weil die verschiedenen Steuerungsinstrumente und Akteure auf beiden Stufen in unterschiedlicher Weise beteiligt werden können:

- **Stufe 1 – Setzung der Ziele:** Setzen bzw. vereinbaren der Qualitätsziele und –indikatoren, der späteren Überprüfungen und der ggf. zu verhängenden Sanktionen.
- **Stufe 2 – Überwachung:** Durchführung der Überprüfungen und ggf. Verhängung der Sanktionen.

¹⁵ Zu *inhaltlichen* Fragen der Steuerung der Qualität (Eignung von Indikatoren usw.) siehe Teil D des Gutachtens.

B.2) Derzeitige Vorstellungen zur institutionellen Verankerung der Qualitätssicherung

In der Politik wurde bisher über Qualitätssicherung nur im Rahmen der LuFV nachgedacht. Dabei sieht der Bund vor, dass das *Setzen der Ziele* (Stufe 1) in einer vertraglichen Vereinbarung zwischen Bund und DB AG vorgenommen wird. Wesentliche Inhalte sollten allerdings ursprünglich in einer gesetzlichen Grundlage vorgegeben werden, so sah es der (inzwischen überholte) Gesetzentwurf des Kabinetts vom 24.7.2007 für eine Teilprivatisierung der DB AG vor. Nachdem der Bund das Schaffen einer neuen gesetzlichen Grundlage inzwischen aufgegeben hat, haben die Länder auf dieser Basis einen eigenen Gesetzentwurf formuliert und am 23.5.2008 im Bundesrat beschlossen (Bundesratsdrucksache 315/08 Beschluss).

Die *Überwachung* der LuFV (Stufe 2) soll nach allen bisherigen Entwürfen allein vom EBA vorgenommen werden.

Es stellt sich die Frage, wie die beiden Stufen der Qualitätsregulierung *optimal* ausgestaltet werden sollten. Dazu betrachten wir im Folgenden zuerst die Stufe 2 (Überwachung), dann die Stufe 1 (Setzung).

B.3) Beteiligung der BNetzA an der Überwachung der Infrastrukturqualität (Stufe 2)

Vier Gründe sprechen dafür, auch die BNetzA an der Überwachung der Infrastrukturqualität zu beteiligen:

1. Die BNetzA benötigt **für die Entgeltregulierung** ausführliche Informationen über die Eisenbahninfrastruktur und ihre Qualität, und sie wird im Rahmen der Entgeltregulierung weitere tiefgehende Einblicke bekommen. Insbesondere wenn die Entgeltregulierung in Form der Anreizregulierung vorgenommen wird, muss die BNetzA eine Vorstellung entwickeln, welche Kosten für die Aufrechterhaltung einer bestimmten Qualität anfallen. Bei dieser Gelegenheit wird sie viel über den aktuellen Zustand der Qualität erfahren. Abgeschwächt gilt dies auch schon im Rahmen der bisherigen Entgeltregulierung, welche die BNetzA verpflichtet, die Kostenelemente der Pflichtleistungen der EIU zu prüfen. Die Kenntnisse der BNetzA über die Infrastruktur sollten auch für die Qualitätssicherung genutzt werden.
2. Die BNetzA wird **im Rahmen der Zugangsregulierung** mit Streitfällen des diskriminierungsfreien Zugangs konfrontiert, in denen auch Probleme der Infrastruktur eine Rolle spielen (Engpassstellen, Kapazitätseinschränkungen durch Rückbauten oder Baumaßnahmen, Auswirkungen von Langsamfahrstellen usw.). Zur Beurteilung solcher Fälle benötigt die BNetzA detaillierte Informationen über die Eisenbahninfrastruktur und ihre Qualität – andererseits wird sie bei der Lösung der Streitfälle weitere Einblicke in die

Eisenbahninfrastruktur und ihre Qualität gewinnen, und zwar gerade an den Problemstellen. Diese Kenntnisse der BNetzA sollten auch für die Qualitätssicherung genutzt werden.

3. Die BNetzA führt im Rahmen der Entgelt- und Zugangsregulierung einen intensiven **Informationsaustausch mit den Stakeholdern** durch, insbesondere den EVU. Die Kenntnis der Informationen und Einschätzungen der Nutzer ist insbesondere bei konzeptionellen Arbeiten an der Qualitätssicherung wichtig.
4. Die BNetzA würde durch ihre Beteiligung an der Qualitätssicherung auch die **Glaubwürdigkeit** der in der LuFV angekündigten Qualitätskontrollen und Sanktionen stützen. Dies kann sie zum einen, weil sie in besonderem Maße unabhängig ist. Vor allem wird die Beteiligung zweier separater Behörden, die beide über fundierte Sachkenntnisse verfügen, grundsätzlich dazu führen, dass die Behörden stärker regelorientierte Verfahrensweisen wählen werden.¹⁶

FAZIT 5: Die BNetzA benötigt für ihre sonstigen Aufgaben tiefgehende Kenntnisse der Infrastruktur und generiert bei der Lösung ihrer Aufgaben weitere detaillierte Kenntnisse.¹⁷ Es wäre nicht sachgerecht, einerseits Kenntnisse des EBA der BNetzA vorzuenthalten oder andererseits Kenntnisse der BNetzA nicht auch für die Qualitätssicherung zu nutzen. **Es ist ein Trugschluss zu denken, eine Beteiligung der BNetzA an der Qualitätsinformation und -sicherung würde automatisch den Aufwand „verdoppeln“ – eher würde ihre Nichtbeteiligung den Aufwand insgesamt erhöhen.**

Allerdings **muss die Zusammenarbeit zwischen BNetzA und EBA effizient organisiert werden**, um die Synergieeffekte zu nutzen und eine Verdoppelung von Datenerhebungen, insb. Messungen, zu vermeiden. Notwendig sind:

- ein vollständiger Informationsaustausch über die aktuelle Infrastrukturqualität und den Grad der Erreichung der geforderten Qualität,
- eine abgestimmte Strategie und Planung über den Erwerb weiterer Informationen zur Infrastrukturqualität.

In Hinblick auf diese Notwendigkeiten **muss die Zusammenarbeit von EBA und BNetzA fest institutionalisiert werden**. Informationsstand und –austausch, Strategie und Planung sowie der Stand der Planausführung müssen dokumentiert werden. Diese Dokumentationen – die sonst

¹⁶ Die Thematik der Glaubwürdigkeit der LuFV wird in Teil C des Gutachtens systematisch erörtert einschließlich des hier angesprochenen Punktes. Dieser Punkt wird deshalb hier nicht weiter erläutert.

¹⁷ Natürlich gilt dasselbe auch für das EBA: Aus seinen Aktivitäten der Sicherheitsüberprüfungen und Infrastrukturplanung verfügt es ebenfalls über tiefgreifende Kenntnisse über die Infrastruktur. Dies ist allgemein bekannt, so dass es hier nur am Rande erwähnt zu werden braucht.

innerhalb jeder Behörde geführt werden müssten – dürfen gerade nicht verdoppelt, sondern müssen *gemeinsam* geführt werden. Ihre Ergebnisse können darüber hinaus auch teilweise dem Infrastrukturzustandsbericht des EIU von Seiten der Aufsicht führenden Behörden angefügt und auf diese Weise den staatlichen Stellen zugänglich gemacht werden. Um die Koordination der Behörden zu bewerkstelligen, müssen gemeinsame Arbeitsgruppen eingerichtet werden. Die Planung der konkreten Messungen und ihre Auswertung sollten in diesen Arbeitsgruppen abgestimmt werden.

Das schließt nicht aus, dass die beiden Behörden – ihren jeweils besonderen Aufgaben folgend – ihre eigenen Schwerpunkte setzen können (Beispiel: BNetzA führt eine Kapazitätsevaluierung in einem Bereich aus, bei dem Netzzugangsprobleme aufgetreten waren; EBA misst die Gleisgeometrie in einem Bereich, in dem Sicherheitsmängel aufgetreten waren). Die Abstimmung dient vielmehr dazu, überflüssige Verdoppelungen oder klaffende Lücken zu vermeiden und insbesondere die gegenseitige Weiterleitung aller gewonnenen Informationen sicherzustellen.

FAZIT 6: BNetzA und EBA müssen bei der Überwachung der Infrastrukturqualität (Stufe 2) beide mit einbezogen werden und eng zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit muss institutionell abgesichert werden durch entsprechende Verfahrensvorschriften und die Einrichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen.

Um die rechtliche Basis für die Zusammenarbeit bei der Überwachung der Qualität zu schaffen, müssen notwendige Einsichts- und Kontrollrechte, die nach derzeitigen Planungen das EBA erhalten soll (§ 16 LuFV-Entwurf, § 8 Gesetzentwurf des Bundesrates), auch der BNetzA eingeräumt werden.

B.4) Beteiligung der BNetzA bei der Setzung von Qualitätskriterien (Stufe 1)

Bisher wurde argumentiert, dass die BNetzA an der *Überwachung* der Qualität (Stufe 2) beteiligt werden sollte, unabhängig davon, wer auf Stufe 1 die Setzung der Qualitätsanforderungen und der später möglichen Sanktionen vornimmt.

In anderen regulierten Sektoren setzt der Regulierer selbst die Qualitätskriterien und die (finanziellen) Sanktionen, die es für Unterschreitungen der geforderten Qualität gibt. Im Bahnsektor setzt auf jeden Fall der Bund bzw. der Gesetzgeber diejenigen Qualitätskriterien und Sanktionen, die in der LuFV festgelegt werden. Der Regulierer könnte aber darüber hinaus weitere Setzungen vornehmen.

Stellen wir zunächst fest, welche Setzungen die BNetzA *nicht* vornehmen kann:

- Die Netzzumfang und Eckdaten der Infrastrukturqualität (wie Umfang des elektrifizierten Netzes oder des Hochgeschwindigkeitsnetzes) – auch regionaler Netze – sollten von der Politik als

„Besteller“ festgesetzt werden,¹⁸ in Gesetzen, Verordnungen oder in der LuFV. Die BNetzA sollte sich auf diese Vorgaben stützen können.

- Alle Sanktionen *institutioneller* Art (zum Beispiel teilweiser oder vollständiger Wechsel des Infrastrukturbetreibers) sollten von der Politik in Gesetzen, Verordnungen oder in der LuFV festgelegt werden. Die BNetzA sollte nur Sanktionen *finanzieller* Art (Bonus / Malus-Systeme) bzw. Maßnahmen zur Herstellung eines vertragsgemäßen Zustands festlegen können.

Bei der Qualitätssicherung werden also in jedem Fall die LuFV und die ihr zugrunde liegenden Gesetze eine zentrale Rolle spielen. Demnach gibt es zwei Varianten, die Setzung der Qualitätsanforderungen (Stufe 1) zu organisieren: Entweder werden die Qualitätsanforderungen *nur* durch die Politik – vor allem im Rahmen der LuFV – gesetzt (Variante 1) oder es wird *auch* der Regulierer an der Setzung der Qualitätsanforderungen beteiligt (Variante 2).

VARIANTE 1: SETZUNG DER QUALITÄTSANFORDERUNGEN ALLEIN DURCH DIE POLITIK (GESETZE, VERORDNUNGEN, LUFV)

Nach dieser Variante müsste die LuFV bzw. ihre gesetzliche Grundlage so weit ausgebaut werden, dass sie die Qualität der Eisenbahninfrastruktur umfassend und flächendeckend sicherstellen kann. Es überrascht allerdings, dass diese Anforderung mit dem aktuellen LuFV-Entwurf des Bundes verfehlt wird,¹⁹ obwohl die LuFV derzeit das einzige vorgesehene Instrument der Qualitätssicherung ist. Als Reaktion darauf sieht der Gesetzentwurf des Bundesrates in § 9 deutlich weitergehende Kriterien vor, die insbesondere auch die *Kapazität* der Infrastruktur sichern sollen.

Mit dem zunehmenden Ausbau der LuFV durch Einbeziehung von immer mehr Qualitätskriterien, insbesondere konzeptionell schwieriger Kriterien wie Kapazitätskriterien, **würde die LuFV jedoch ihren Charakter stark verändern.** Bisher ist sie gedacht als langfristig stabile Grundlage des Verhältnisses zwischen Bund und Bahn. In ihr sollen einige zentrale Eckpunkte zur Infrastrukturqualität und mögliche, auch weitgehende institutionelle Sanktionen bei Unterschreitung der Qualitätsanforderungen verankert werden. Ihre Laufzeit war ursprünglich (Gesetzentwurf vom 24.7.2007) mit 15 Jahren sehr lang angesetzt worden. Derzeit geht man für die erste LuFV von einer Laufzeit von 5 Jahren aus, spätere Vereinbarungen können jedoch auch länger gültig sein. Dies wäre auch grundsätzlich wünschenswert.²⁰

Eine Laufzeit von zehn oder mehr Jahren wäre jedoch zu lang für eine adäquate Qualitätsregulierung. Einige Qualitätsanforderungen ändern sich im Laufe der Zeit. Viele Qualitätskriterien sind noch nicht

¹⁸ Vgl. Abschnitt A.2.

¹⁹ Siehe dazu Teil D des Gutachtens.

²⁰ Siehe insbesondere Teil C, Abschnitt C.3.3.3.

voll ausgereift und werden in der wissenschaftlichen Diskussion weiter entwickelt. Dies gilt insbesondere für Kriterien zur Netzkapazität oder zur Infrastruktursubstanz. Hier ist eine gewisse **Flexibilität der Qualitätsregulierung** nötig.

Nicht nur die lange Laufzeit, sondern **auch die Festlegung der LuFV im politischen Prozess macht sie unflexibel**. Der politische Prozess kann sich nicht – und schon gar nicht alle fünf Jahre – mit den Details und Anforderungen einer umfassenden Qualitätssicherung befassen.

FAZIT 7: Wenn die Setzung von Qualitätsanforderungen und –kriterien allein mit Gesetzen, Verordnungen und der LuFV vorgenommen werden soll (Variante 1), ist eine umfassende Qualitätssicherung der Infrastruktur gefährdet. Der politische Prozess wäre überlastet und könnte weder die Feinheiten ausreichend gestalten noch die nötige Flexibilität aufbringen. Zu wünschen ist deshalb eine Ergänzung der *Setzung* der Qualitätsanforderungen durch eine fachlich qualifizierte und unabhängige Behörde.

VARIANTE 2: BETEILIGUNG DER BNETZA AN DER SETZUNG DER QUALITÄTSANFORDERUNGEN

Folgende Gründe sprechen dafür, die BNetzA damit zu beauftragen, über die Qualitätskriterien der LuFV hinausgehende Kriterien zu setzen:

1. Die BNetzA hat **aus der Zugangsregulierung** engen Kontakt zu den EVU als Nutzern der Infrastruktur und deren Problemen. Auf dieser Basis kann sie Qualitätskriterien bestimmen, welche die Interessen der eigentlichen Nutzer widerspiegeln.
2. Die BNetzA erwirbt **bei der Entgeltregulierung** genaue Kenntnisse über die EIU und deren notwendige Kosten für die Erfüllung bestimmter Qualitätsanforderungen. Auf dieser Basis kann die BNetzA eine Vorstellung entwickeln (und ggf. den EVU vorrechnen), wie teuer eine Erhöhung der Qualitätsanforderungen in Form der dafür notwendigen Erhöhung der Zugangsentgelte sein wird (und umgekehrt: wie stark die Zugangsentgelte gesenkt werden können, wenn ausschließlich die – vorgegebenen – LuFV-Kriterien realisiert würden). Denn die BNetzA muss die Zugangsentgelte stets so einstellen, dass die EIU verlustfrei arbeiten können. Dies ermöglicht eine sinnvolle Abstimmung der Qualitätsansprüche im Hinblick auf die Kosten.
3. Die vielen notwendigen **Details der Qualitätssicherung** sollten – wie in anderen Sektoren auch – der Regulierungsbehörde überlassen werden. Das gilt insbesondere für Qualitätskriterien, die konzeptionell schwierig sind und noch in der wissenschaftlichen Entwicklung stehen, wie zum Beispiel Kapazitätskriterien oder tiefer gehende Kriterien zur Substanzqualität der Infrastruktur. Hier ist auch eine **Flexibilität** notwendig, welche die BNetzA bei jedem Wechsel der Regulierungsperioden (u.U. auch dazwischen) aufbringen kann.

Natürlich wird auch die LuFV benötigt, damit zentrale Werte wie Netzgröße und Eckdaten der Infrastrukturqualität im politischen Prozess bzw. Verhandlungsprozess festgelegt werden können, die für die BNetzA Vorgaben sind. Das ist die spezifische Aufgabe der LuFV bzw. ihrer gesetzlichen Grundlage. Es ergibt sich damit folgendes Zusammenspiel von LuFV und Anreizregulierung hinsichtlich der Qualitätssicherung:

- Die Qualitätsvorgaben der LuFV stellen Mindestvorgaben dar, welche die Politik im Rahmen ihrer „Bestellung“ sowohl dem EIU als auch dem Regulierer vorgibt.
- Im Rahmen der Anreizregulierung werden – analog zum Vorgehen in anderen Sektoren und im internationalen Kontext – nicht nur zu Preisen, sondern auch zur Qualität Restriktionen aufgestellt sowie Anreize gesetzt, um die Nutzerpräferenzen adäquat zu berücksichtigen. Dabei könnten einerseits Qualitätsvorgaben im Hinblick auf nicht in der LuFV enthaltene Parameter erfolgen, andererseits könnten Vorgaben aus der LuFV bei einzelnen Kriterien verschärft bzw. expliziert werden. Die erforderliche finanzielle Kompensation der EIU wird bei der Festlegung der Nutzerentgelte berücksichtigt.

FAZIT 8: Im Zusammenspiel von LuFV und Regulierung durch die BNetzA (Variante 2) kann sowohl die ursprüngliche Konzeption der LuFV als langfristig stabile Grundlage des Verhältnisses Bund-Bahn als auch eine umfassende und ausreichende Qualitätssicherung der Infrastruktur umgesetzt werden. Die LuFV beschränkt sich auf die wesentlichen Eckwerte zur Infrastrukturqualität, die im politischen Prozess ermittelt werden können. Die BNetzA erweitert diese Qualitätsanforderungen in Hinblick auf die Bedürfnisse der Nutzer, wobei sie zwischen deren Interesse an einer qualitativ hochwertigen Infrastruktur und dem an einer Begrenzung der Zugangsentgelte abwägt, denn die von ihr regulierten Entgelte müssen für das EIU kostendeckend sein.

Insgesamt ergäbe sich aus Variante 2 zusammen mit der in Teil A des Gutachtens empfohlenen Zuständigkeit der Anreizregulierung für den gesamten Infrastrukturerhalt (vgl. dort Abbildung 5) die in Abbildung 6 dargestellte Interaktion aus LuFV, Anreiz- und Qualitätsregulierung:

1. LuFV: Politische Vorgaben für einen langen Zeitraum:
 - a) Eckdaten zum Infrastrukturzustand (Netzumfang und -qualität)
 - b) Höhe der staatlichen Zuwendungen
2. Anreizregulierung für Regulierungsperioden:
 - a) Auf Basis der Vorgaben aus 1a Ausformulierung der Kriterien zur Infrastrukturqualität (einschließlich Kapazität) in Hinblick auf aktuelle Probleme, den Stand der Wissenschaft usw.
 - b) Ermittlung der gesamten anerkannten Kosten zur Erfüllung des in 1a und 2a vorgegebenen Qualitäts- und Leistungsangebotes.
 - c) Ermittlung der Obergrenzen für die Zugangsentgelte, um die Differenz aus gesamten anerkannten Kosten (2b) und den staatlichen Zuwendungen (1b) zu decken.
3. Laufende Durchführung der Qualitätssicherung durch EBA und BNetzA im Verbund

**Abbildung 6: Sequenz für eine konsistente Umsetzung der Steuerung des EIU
in Hinsicht auf Effizienz und Qualitätssicherung**