
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*

Einleitung und Zusammenfassung der Ergebnisse

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

Einleitung und Zusammenfassung der Ergebnisse

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Zusammenfassung der Ergebnisse	6
Inhaltsverzeichnis	6
Einleitung	7
Zusammenfassung der Ergebnisse	9
Teil A: LuFV und Anreizregulierung	18
Teil B: Beteiligung der BNetzA an der Qualitätsregulierung?	38
Teil C: Vertragliche Gestaltung einer LuFV	48
Teil D: Qualitätsindikatoren	76

Einleitung

Die deutsche Bahnlandschaft ist im Umbruch. Derzeit wird die Organisationsstruktur der Deutschen Bahn AG im Sinne des „Holding-Modells“ umgebaut, um eine Teilprivatisierung der Verkehrs- und Logistikbereiche vorzubereiten und den übrigen Konzern mit den Infrastrukturbereichen vollständig in der Hand des Bundes zu belassen. Gleichzeitig sollen die Konditionen für den Finanzierungsbeitrag, den der Bund zum Erhalt des Infrastrukturbestandes zahlt, mit Hilfe einer langfristigen „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“ (LuFV) neu geregelt werden. Zudem soll auch die Regulierung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu einer Anreizregulierung fortentwickelt werden.

Nicht nur der Bund, auch die Länder haben ein vitales Interesse an der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen, flächendeckenden und finanziell tragbaren Eisenbahnsystems in Deutschland. Durchaus kritisch setzen sie sich mit den Konzepten und Entwürfen auseinander, die der Bund mit der DB AG verhandelt. Dies führte schließlich zu einem eigenen Entwurf der Länder für eine LuFV und ihre gesetzliche Grundlage; dieser konkurriert derzeit mit dem Entwurf des Bundes für eine LuFV, der auf vorhandenen Gesetzen aufbaut.

In diesem Kontext beauftragte das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung die TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, und die IGES Institut GmbH mit der Erstellung eines Gutachtens „Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und DB AG und ihre Beziehung zur Anreizregulierung – eine ökonomische Analyse zweier Reformwerke zur zukünftigen Steuerung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen“.

In dem Gutachten sollten institutionelle Voraussetzungen und Rahmenbedingungen einer funktionsfähigen LuFV sowie auch ein konsistentes Gesamtgefüge aus geplanter LuFV und geplanter Anreizregulierung erarbeitet werden. Insbesondere sollten die vorhandenen konkreten Entwürfe einer LuFV bzw. eines LuFV-Gesetzes analysiert und bewertet werden. Nicht vorgesehen war für dieses Gutachten eine tiefgehende Analyse der Qualitätsmessung von Eisenbahninfrastruktur und adäquater Qualitätsindikatoren für eine LuFV. Dieses Thema kann, wie auch andere wichtige ingenieurwissenschaftliche und juristische Aspekte, nur gestreift werden.

Das Gutachten stützt sich insbesondere auf folgende Quellen bzw. Versionen:

- **LuFV-Entwurf des Bundes** (BMVBS) in der zuletzt überarbeiteten Fassung vom 22. August 2008 (die Anlagen sind auf den 4. September 2008 datiert): „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland („Bund“) – vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesministerium der Finanzen – und der DB Netz AG, der DB Station & Service AG, der DB Energie GmbH sowie der Deutschen Bahn AG („DB AG“)“.
- **Gesetzentwurf des Bundesrates** vom 23. Mai 2008 (Bundesratsdrucksache 315/08 Beschluss): „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot“.

Der Vergleich dieser Entwürfe steht im Mittelpunkt des Gutachtens. Mitunter lohnt sich allerdings ein Rückblick auf den inzwischen **überholten Gesetzentwurf des Bundes für eine Privatisierung der DB AG vom 24. Juni 2007 (Kabinettsbeschluss)**. Ebenso wird eine aktuelle **Mitteilung der EU Kommission** an das Europäische Parlament und den Rat vom 6. Februar 2008 über „Mehrjahresverträge für die Qualität der Schieneninfrastruktur“ (KOM(2008) 54 endgültig) berücksichtigt sowie ein dazu gehöriges Arbeitspapier in englischer Sprache.

Das Gutachten ist in vier weitgehend unabhängige Teile gegliedert:

Teil A: LuFV und Anreizregulierung

Teil B: Beteiligung der BNetzA an der Qualitätsregulierung?

Teil C: Vertragliche Gestaltung einer LuFV

Teil D: Qualitätsindikatoren

Teil A geht zunächst auf die Ziele einer LuFV und der Anreizregulierung ein. Wir zeigen, dass beide Elemente zur Steuerung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen notwendig sind. Damit sich LuFV und Anreizregulierung ideal ergänzen, müssen sie jedoch aufeinander abgestimmt werden. In Teil B diskutieren wir die institutionelle Umsetzung der Qualitätssicherung und zeigen dabei insbesondere die wechselseitige Abhängigkeit von LuFV und Anreizregulierung. Die vertragliche Ausgestaltung der LuFV, insbesondere das Sanktionsinstrumentarium und das damit verbundene Problem, glaubwürdige Sanktionen zu etablieren, steht im Mittelpunkt des Teils C. Wir entwerfen dabei einen Vorschlag, der deutlich über die gegenwärtig diskutierten LuFV-Entwürfe hinausgeht und die Grundlage einer sachgerechten Steuerung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen bilden kann. Eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage der LuFV ist dabei unvermeidlich. Abschließend werden in Teil D die gegenwärtig diskutierten Qualitätsindikatoren analysiert und Ergänzungsvorschläge erarbeitet.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Teil A: LuFV und Anreizregulierung sind aufeinander angewiesen.

1. **Kernaufgabe der LuFV ist es, langfristige Stabilität der Finanzierung und der staatlichen Anforderungen an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) zu schaffen.**

Der Staat muss seine „Infrastruktur-Bestellung“ (Netzumfang, -kapazität, -qualität) und seinen Finanzierungsbeitrag selbst bestimmen. Diese politische Aufgabe kann er nicht einer Regulierungsbehörde überlassen. Der aus volkswirtschaftlicher Sicht originäre Zweck des Finanzierungsbeitrags liegt jedoch darin, bei der gewünschten Infrastruktur auch die *Zugangsentgelte* zur Infrastruktur zu begrenzen. Hierzu bedarf es einer wirksamen Regulierung.

2. **Die LuFV allein oder in Kombination mit der gegenwärtigen Form der Entgeltregulierung ist jedoch kein Instrument, das Anreize zur effizienten Bewirtschaftung der Schieneninfrastruktur geben würde. Damit wird der originäre Zweck des Finanzierungsbeitrags, eine Senkung der Zugangsentgelte zu ermöglichen, ausgehöhlt.**

Die LuFV beinhaltet zwar den formalen „Grundsatz der sparsamen Mittelverwendung“, von diesem kann aber kein entscheidender Effizienzanreiz erwartet werden. Aufgrund der systematischen Informationsvorteile der EIU lässt sich die Angemessenheit der Kosten im ökonomischen Sinn – d.h. die Realisierung der geringstmöglichen Kosten – nicht im Rahmen einer direkten Kostenkontrolle überprüfen. Stattdessen sind die Instrumente der modernen Anreizregulierung, Unternehmensanalyse und Anreizsetzung, erforderlich.

Die gegenwärtige Entgeltregulierung erlaubt jedoch nicht, die Angemessenheit der Kosten zu überprüfen: Nach geltender Rechtslage (§14 Abs. 4 AEG) dürfen die EIU ihre Entgelte so bemessen, dass ihnen die insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistung entstehenden Kosten zuzüglich einer Rendite ausgeglichen werden. Die Höhe nachgewiesener Kosten kann von der Bundesnetzagentur (BNetzA) jedoch nicht beanstandet werden. Die EIU haben daher kaum systematische Anreize, ihre Kosten auf das effiziente Niveau zu senken.

Zurückzuweisen ist daher der in der Präambel des LuFV-Entwurfs vom 22.8.2008 enthaltene Satz: „Den EIU als Betreibern der Infrastruktur werden durch diesen Vertrag die [von der EU-Richtlinie 2001/14/EG] geforderten Anreize zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und der Zugangsentgelte gegeben. Dies erfolgt insbesondere durch die Begrenzung der Zuwendungen auf einen jährlichen, real sinkenden Infrastrukturbeitrag bei vertraglich definierter Qualitätsanforderungen an die Infrastruktur.“ Tatsächlich können real sinkende Zuwendungen des Bundes als *Rechtfertigung für steigende Zugangsentgelte* dienen, *ohne* dass damit ein Anreiz zur Kostensenkung verbunden wäre.

3. Parallel zur LuFV muss daher eine Anreizregulierung, speziell eine Price Cap-Regulierung nach modernen Standards realisiert werden.

Durch die Vorgabe einer zeitlich begrenzten und üblicherweise im Zeitablauf (inflationsbereinigt) sinkenden Preisobergrenze etabliert die Price Cap-Regulierung einen starken Anreiz zur Kostensenkung, da entstehende Gewinne innerhalb einer Regulierungsperiode beim EIU verbleiben. Durch die Vorgabe anspruchsvoller zeitlicher Preispfade werden erwartete Produktivitätssteigerungen dabei durch die sinkenden Preise an die Kunden des Unternehmens weitergegeben.

4. LuFV und Anreizregulierung können sich, richtig gestaltet, ideal ergänzen.

Eine langfristig stabile und effizient ausgestaltete LuFV setzt stabile Vorgaben und Rahmenbedingungen für die Anreizregulierung, da sie Infrastrukturqualität und staatliche Finanzierung fest schreibt. Die Anreizregulierung etabliert auf dieser Basis Anreize für eine effiziente Bewirtschaftung der Infrastruktur, insbesondere auch für den effizienten Einsatz der LuFV-Mittel.

Um die Vorteile der Anreizregulierung vollständig ausschöpfen zu können, muss sie sich auf *alle* laufenden Aktivitäten des EIU beziehen, also sowohl auf den operativen Betrieb der Infrastruktur als auch auf den Infrastrukturerhalt (= Instandhaltung *und* Ersatzinvestitionen). Jede Beschränkung der Anreizregulierung auf einen Teilbereich verringert ihren Wirkungsgrad und etabliert ggf. separate Steuerungs-Regime für die zusammengehörigen Elemente des Infrastrukturerhalts.

Teil B: Die BNetzA sollte darüber hinaus auch an der Qualitätsregulierung beteiligt werden.

5. Die Qualitätsregulierung ist eine Querschnittsaufgabe beider Steuerungsinstrumente.

Die Qualitätsregulierung ist von entscheidender Bedeutung für den Erfolg sowohl der LuFV als auch der Anreizregulierung. Die zuständigen Institutionen, BNetzA und EBA, sollten daher beide in die Qualitätsregulierung eingebunden werden. Dies gilt sowohl für die *Überwachung der Qualität*, bei der die BNetzA ihre Kenntnisse der Infrastruktur und der Nutzer einbringen sollte, als auch für die *Setzung von Qualitätskriterien*. Hier kann die BNetzA im Rahmen der Anreizregulierung – aufbauend auf den in der LuFV fixierten Basiskriterien – komplexere und in Entwicklung befindliche Qualitätskriterien (wie etwa zur Kapazität) flexibler setzen als die LuFV.

Teil C: Die LuFV muss als langfristig stabile Grundlage glaubwürdig sein.

6. Die Kernaufgabe der LuFV, langfristige Stabilität der Finanzierung und der Anforderungen an die EIU zu schaffen, muss glaubwürdig sein.

Die EIU brauchen Planungssicherheit und Entpolitisierung ihres Kerngeschäfts. Voraussetzung dafür ist, dass *die LuFV selbst* von den Beteiligten als eine glaubwürdige, langfristig stabile Grundlage angesehen wird. Der derzeitige LuFV-Entwurf des Bundes erfüllt diese Voraussetzung nicht in ausreichendem Maße. Notwendig sind:

- i. *glaubwürdige* finanzielle und institutionelle Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung der Qualitätsanforderungen durch das EIU,
- ii. ausreichende Vertragslaufzeit, unabhängige Kontrollen, Transparenz und eine adäquate institutionelle Verankerung der LuFV,
- iii. ausreichende Finanzierung der EIU, so dass eine Vertragseinhaltung überhaupt möglich ist.

7. Zu Punkt i.: Um glaubwürdig zu sein, muss die LuFV eine sorgsam konstruierte Kaskade finanzieller und institutioneller Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung der Qualitätsanforderungen vorsehen.

Bei Verstößen gegen Qualitätsanforderungen sollten zunächst *finanzielle Sanktionen* verhängt werden, deren Höhe die Bedeutung und Dauerhaftigkeit des Verstoßes reflektieren müssen. Bei dauerhaften, systematischen Problemen sollten Nachbesserungspflichten gelten, bei denen die EIU konkrete Planungen mit überprüfbaren Zwischenschritten vorlegen müssen.

Finanzielle Sanktionen können jedoch im Fall der Eisenbahnen des Bundes nicht beliebig verstärkt werden – sie verlieren ab einem gewissen Punkt ihre Anreizwirksamkeit. Das EIU wird sich dann überwiegend auf Nachverhandlungen zur Erhöhung der Zuwendungen konzentrieren. Daher müssen sie durch *institutionelle Sanktionen* ergänzt werden, die dadurch charakterisiert sind, dass bei nachhaltiger Nichteinhaltung der Qualitätskriterien die Zuständigkeiten der EIU für den Erhalt ihrer Infrastruktur eingeschränkt (definiert nach zeitlichen oder sachlichen Kriterien) oder ganz beendet werden. Die institutionellen Sanktionen müssen, um ihrerseits glaubwürdig zu sein, *graduell* ansteigen. Denn vor der Verhängung sehr harter Sanktionen wird der Staat selbst zurückschrecken und lieber in Nachverhandlungen treten. Um institutionelle Sanktionen rechtlich zu ermöglichen sind Änderungen am Rechtsrahmen (insb. Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG)) erforderlich.

Eine solche Kaskade institutioneller Sanktionen sollte folgende Aspekte beinhalten: Bei Nichteinhaltung der Nachbesserungspflichten sollte ein anderes Unternehmen mit der Durchführung der Nachbesserungen (auf Kosten des EIU) beauftragt werden. Bei wiederholten Pflichtverletzungen sollten bestimmte Tätigkeiten an andere Unternehmen zu übertragen sein (Pflicht zum Outsourcing / zur Ausschreibung). Als nächste Eskalationsstufe ist die dauerhafte Übertragung von Teilnetzen auf Dritte vorzusehen, die mit einer entsprechenden Übertragung von LuFV-Mitteln einhergehen muss. Ansatzpunkt sind dabei *regionale Netze*, für die insbesondere durch die Regionalisierung des SPNV bereits entsprechende Erfahrungen und institutionelle Grundlagen bestehen – beides unterstützt die Glaubwürdigkeit dieser Sanktionsdrohung. Erst als ultima ratio ist die Kündigung der LuFV anzudrohen, die dann mit einer Auflösung des Holding-Modells und einer Überführung in ein Trennungsmodell des Bahnsystems verbunden sein muss.

8. Zu Punkt ii.: Die Glaubwürdigkeit der LuFV als langfristiges Steuerungsinstrument erfordert eine ausreichende Vertragslaufzeit, unabhängige Kontrollen, Transparenz und eine adäquate institutionelle Verankerung.

Eine sinnvoll ausgestaltete, durch eine Anreizregulierung flankierte LuFV sollte eine Vertragslaufzeit von 10 bis 15 Jahren aufweisen, um ein allzu frühes Neuverhandeln – und strategisches Einstellen darauf – zu vermeiden. Nur dann ist die angestrebte langfristige Stabilisierung zu erreichen.

Unabhängige Kontrollen und Transparenz sind entscheidend dafür, dass die betroffenen Stakeholder (insbesondere EVU, Aufgabenträger und Länder) und der Eigentümer die Wirkungsweise der LuFV – wie der parallel einzuführenden Anreizregulierung – abschätzen und einschätzen können. Erforderlich sind dazu detaillierte Informationen über die Qualitätsentwicklung wichtiger Anlagen in regionaler Differenzierung, Informationen über Ursachen eventueller Fehlentwicklungen, über die Konsequenzen für die EIU sowie über die Beseitigung der Fehlentwicklungen. Eine solche Transparenz verbessert nicht nur die Handlungsfähigkeit der Stakeholder, sondern verleiht den Vorgaben der LuFV zusätzliche Glaubwürdigkeit, da die bilateralen Nachverhandlungen zwischen EIU und Bund erschwert werden. Um Transparenz zu sichern und Nachverhandlungen des Vertragswerks institutionell zu beschränken und zu regeln, ist eine rechtliche Verankerung der LuFV notwendig.

9. Zu Punkt iii.: Für eine ausreichende Finanzierung des Bestandsnetzes sind nach derzeitigem Kenntnisstand mindestens 2,5 Mrd. Euro jährlich als nichtrückzahlbare Zuwendungen erforderlich.

Es ist strittig, ob dieser Betrag unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Preissteigerungen einerseits und zwischenzeitlicher Produktivitätssteigerungen andererseits aktuell ausreicht. Aufgrund des hohen Alters vieler Anlagen und des wachsenden Durchschnittsalters bestehen hier erhebliche Zweifel. Strittig ist ebenfalls, ob auch Neu- und Ausbaumaßnahmen für den SPNV gemäß § 8. Abs. 2 BSchwAG und ein neuer Standard der Leit- und Sicherungstechnik (ETCS) innerhalb dieses Kostenrahmens abgedeckt werden können. Diese Unsicherheiten über den Finanzierungsbedarf zeigen, wie wichtig es ist, unabhängige Daten über den Finanzierungsbedarf zu ermitteln. Als Grundlage für eine Anreizregulierung müssen alle Ertrags- und Aufwandspositionen ermittelt werden, so dass im Ergebnis deutlich wird, ob diese Summe auf Dauer reicht. Zudem würde die Anreizregulierung aufgrund ihrer Anreizsetzung dazu beitragen, den erforderlichen Aufwand zu begrenzen.

Teil D: Die Qualitätskriterien müssen sachlich vervollständigt und regional disaggregiert werden.

10. Die gegenwärtigen Qualitätskriterien sind unzureichend.

In Hinblick auf die Qualitätsindikatoren und Sanktionen ist der aktuelle LuFV-Entwurf noch eine Baustelle, die erst im Laufe der nächsten Jahre abgeschlossen werden soll: Für die Input-orientierten Kriterien „Mindestinstandhaltungs- und Mindestersatzinvestitionsvolumen“

sind noch keine Zielvorgaben vereinbart worden. Auch die fünf Output-orientierten Qualitätsindikatoren, die den uneingeschränkt nutzbaren Zustand der Schienenwege abschließend sicherstellen sollen, sind noch in Arbeit. Für das Kriterium „Bewertung Anlagenqualität“ der DB Station & Service AG soll erst zum 31.3.2009 ein Vorschlag von der DB Station & Service AG entwickelt werden. Bei dem Kriterium „Gleisgeometrie“ der DB Netz AG fehlt noch der Berechnungsmodus zur Feststellung der Zielverfehlung. Es ist vorgesehen, dass die DB Infrastrukturgesellschaften, d.h. die regulierten Unternehmen selbst, die ausstehenden Zielvorgaben definieren, ohne dass sich der Bund effektive Durchgriffsmöglichkeiten vorbehalten hat, mit denen an Allgemeinwohlinteressen orientierte Vorgaben durchgesetzt werden könnten. Nur die Kriterien „theoretischer Fahrtzeitverlust“, „Funktionalität der Bahnsteige“ (für DB Station & Service AG und RegioNetz Infrastruktur GmbH) und „Versorgungssicherheit der Bahnenergie“ sind bislang weitgehend geregelt.

Auch wenn diese Lücken wie vorgesehen geschlossen werden, bleiben die Qualitätsindikatoren der LuFV unvollständig und können *nicht* den uneingeschränkt nutzbaren Zustand der Schienenwege abschließend beschreiben. Allenfalls bleibt zu hoffen, dass mit dem Kriterium Bewertung Anlagenqualität die Nutzerqualität der Personenbahnhöfe – der für die Attraktivität des Personenverkehrs mit entscheidend ist – noch adäquat erfasst wird. **Derzeit fehlen generell Output-orientierte Kriterien zur Substanzqualität der Bahnhöfe und des Schienennetzes.** Die Berücksichtigung der Gleisgeometrie ist zur Sicherung der Substanzqualität *nicht* ausreichend. Zwar sind zusätzlich auch ein Indikator zum Anlagenalter und Gesamtzustandsnoten für Brücken und Tunnel vorgesehen, doch ohne Sanktionen. **Die Kapazität, zentrales Qualitätsmerkmal des Netzes, bleibt gänzlich unberücksichtigt.**

11. Regionale Teilnetze müssen durch Mindeststandards oder differenzierte Berücksichtigung bei der Berechnung von Mittelwerten geschützt werden.

Im LuFV-Entwurf fehlen streckenbezogene oder auf regionale Teilnetze bezogene Qualitätskriterien. Insbesondere ist die Art der Aggregation zu Gesamtnetz-Indikatoren durch einfache Summierung oder Durchschnittsbildung nicht akzeptabel. Sie eröffnet den EIU die Möglichkeit, selektiv ganze Teilnetze zu vernachlässigen und dies an anderer Stelle zu kompensieren, so dass die Qualitätsindikatoren nicht reagieren. Damit sind für den Schienenverkehrsmarkt zentrale Marktsegmente faktisch nicht durch Qualitätskriterien abgesichert. Zur Absicherung der regionalen Netze gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder werden auf regionale Teilnetze bezogene Qualitätsindikatoren als regionale Mindeststandards festgesetzt, oder die auf das Gesamtnetz bezogenen Kriterien werden als *geometrisches Mittel* aus den Teilnetzindikatoren gebildet (im Gegensatz zur einfachen Summierung oder Durchschnittsbildung).

Zusammenfassende Bewertung des LuFV-Entwurfs vom 22. August 2008 und unmittelbare Empfehlungen

12. Der LuFV-Entwurf des Bundes fällt weit hinter die genannten Anforderungen an eine LuFV zurück.

Zwar enthält er finanzielle Sanktionen. Es fehlt aber jegliche institutionelle Sanktion, denn der bei wiederholter Pflichtverletzung vorgesehene Rückfall in die bisherige Finanzierungspraxis nach BSchwAG ist keine Sanktion. Das unterminiert die Glaubwürdigkeit der LuFV als langfristige, stabile Grundlage des Verhältnisses Bund-Bahn.

Bei den finanziellen Sanktionen soll nach LuFV-Entwurf für jedes EIU jeweils nur der Indikator mit der höchsten Unterschreitung berücksichtigt werden. Das setzt falsche Anreize. Es müssen stets alle Indikatoren (die unabhängige Tatbestände messen) berücksichtigt werden, so dass sich die Rückforderungen kumulieren. Ggf. müssen kompensierend die Sanktions-Parameter für jeden einzelnen Indikator abgeschwächt werden.

Letztlich sind gegenwärtig die finanziellen Anreize, welche die LuFV setzt, in ihrer Wirkung auf das Management der EIU kaum abschätzbar. Ursachen sind das komplexe und methodisch problematische Vorgehen bei der Ermittlung der finanziellen Sanktionen, vor allem aber die fehlende Abschätzung der finanziellen Vorteile, welche die EIU aus Zielverfehlungen ziehen können – das Kalkül der EIU in Bezug auf Einhaltung der Vorgaben ist daher kaum vorhersagbar.

Das System der Qualitätskriterien muss erweitert werden, um einen adäquaten Zustand der Schieneninfrastruktur auch in den regionalen Netzen langfristig zu sichern.

Es fehlt eine parallele Anreizregulierung, die eine kosteneffiziente Bewirtschaftung der Schieneninfrastruktur zum Ziel hat.

13. Die aktuell verhandelte LuFV sollte nur als Einstieg betrachtet werden und eine kurze Laufzeit von etwa 3 Jahren aufweisen.

Auch wenn ein Output-orientiertes Steuerungsinstrument wie die LuFV prinzipiell der richtige Weg ist, sind doch die aufgezeigten inhaltlichen Probleme und insbesondere die fehlende Flankierung durch die Anreizregulierung zu schwerwiegend, um der LuFV in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung eine langfristige Steuerungsaufgabe zuzuweisen. Die erste LuFV-Periode sollte daher insbesondere dazu dienen, die Zeit zu überbrücken, in der die institutionellen Arrangements zur Steuerung der EIU vollständig ausgearbeitet werden. In dieser Zeit ist Anreizregulierung gesetzlich umzusetzen, die Folge-LuFV vorzubereiten, indem die dargestellten konzeptionellen Probleme des gegenwärtigen LuFV-Entwurfs angegangen werden, und die zukünftige Abstimmung zwischen Anreizregulierung und LuFV zu optimieren. Erforderlich sind damit auch erhebliche rechtliche Anpassungen (Änderung oder Ersetzung des BSchwAG zur Schaffung einer adäquaten LuFV, Änderung des AEG zur Schaffung einer Anreizregulierung).

14. Ein Bedarf für Gesetzesänderungen ergibt sich aus folgenden Erfordernissen:¹

- **Einführung einer Anreizregulierung für EIU:** Auf der Basis des derzeit gültigen AEG kann eine Anreizregulierung nicht etabliert werden. Die ex ante-Genehmigung der Zugangsentgelte, die Ausrichtung der Entgeltobergrenzen an den bei effizienter Bewirtschaftung *angemessenen* Kosten der EIU und die entsprechenden Informationsrechte des Regulierers müssen gesetzlich verankert werden.
- **Staatliche Finanzierung der EIU durch nicht-rückzahlbare Zuwendungen als Normalfall:** Das derzeit gültige BSchwAG sieht diese Finanzierungsform nur als Ausnahmefall vor, dies entspricht weder der seit Jahren praktizierten Realität noch den zukünftigen Erfordernissen.
- **Institutionelle Sanktionen als Rückgrat einer glaubwürdigen LuFV:** Damit die LuFV überhaupt als langfristig stabile Grundlage wahrgenommen wird, muss sie für den Fall der Nichteinhaltung der Qualitätskriterien graduelle institutionelle Sanktionen enthalten. Außerdem müssen bilaterale Nachverhandlungen zwischen Bund und DB AG erschwert werden. Beides bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die u.a. die derzeit gültigen Regelungen des BSchwAG ändert oder ersetzt.
- **Keine Zweckbindung der LuFV-Mittel für Investitionen, sondern Öffnung auch für Instandhaltungsmaßnahmen:** Das BSchwAG erlaubt den Einsatz öffentlicher Mittel nur für Investitionen, nicht für die Instandhaltung. Diese Beschränkung wurde in den LuFV-Entwurf des Bundes übernommen. Sie ist jedoch ökonomisch kontraproduktiv und muss aufgehoben werden. Zugleich sollte allerdings klargestellt werden, dass LuFV-Mittel immer vorrangig den Ersatzinvestitionen zugeordnet werden, so dass Ersatzinvestitionen nur dann als eigenmittelfinanziert gelten können, wenn ihr Gesamtbetrag die LuFV-Mittel übersteigt

¹ Siehe dazu Teil C des Gutachtens, Abschnitt C.3.3.3.