

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Tätigkeitsbericht 2013 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
für den Bereich Eisenbahnen**

mit

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsübersicht

	Seite
Stellungnahme der Bundesregierung	III
Tätigkeitsbericht 2013 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen für den Bereich Eisenbahnen	1
Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
Zusammenfassung	13
I Marktentwicklung	17
II Tätigkeiten	48
A Marktbeobachtung	49
B Zugang zu Schienenwegen	50
C Zugang zu Serviceeinrichtungen	57

	Seite
D Prüfung von Entgelten	66
E Ausgewählte gerichtliche Verfahren	75
F Grundsatzfragen der Eisenbahnregulierung	82
G Internationale Zusammenarbeit	86
III Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick	91
A Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur	92
B Problemfelder und Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen	95
C Ausblick 2014	99

Stellungnahme der Bundesregierung

A. Aufgaben der Bundesnetzagentur

Ziel der Bundesregierung im Eisenbahnbereich ist die Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten und damit die Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen. Die Bundesnetzagentur ist in diesem Rahmen verantwortlich für die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Sie überwacht die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entscheidungen über die Zuweisung von Zugtrassen, des Zugangs zu Serviceeinrichtungen sowie der Benutzungsbedingungen, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen. Der bei der Bundesnetzagentur eingerichtete Eisenbahninfrastrukturbeirat berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und macht Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit. Im Jahr 2013 fanden fünf Sitzungen des Eisenbahninfrastrukturbeirats statt. Die Bundesnetzagentur nimmt hier zu aktuellen Entwicklungen und Entscheidungen im Bereich der Eisenbahnregulierung Stellung.

B. Marktentwicklung

Nachdem sich die deutsche Wirtschaft vom Einbruch im Jahr 2009 relativ schnell erholte, verzeichnete sie in den Jahren 2010 und 2011 ein Wirtschaftswachstum, an dem auch der Eisenbahnsektor teilnahm. Das Wachstum der Wirtschaft setzte sich verlangsamt in den Jahren 2012 und 2013 fort, so dass weiterhin ein eher positives Umfeld für den Eisenbahnmarkt bestand.

Seit 2005 ist der Umsatz des Eisenbahnverkehrsmarktes – mit Ausnahme von 2009 – kontinuierlich angestiegen. Für alle Verkehrsleistungen insgesamt wurde 2013 auf dem Eisenbahnverkehrsmarkt ein neuer Rekordumsatz von 19 Mrd. Euro erzielt (2 Prozent mehr als 2012). Die Verkehrsleistungen im Personenfernverkehr (37 Mrd. Personenkilometer (Pkm) und im Personennahverkehr (53 Mrd. Pkm) blieben 2013 im Vergleich zu 2012 etwa konstant. Die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr stieg 2013 im Vergleich zu 2012 leicht (auf 113 Mrd. Tonnenkilometer) an, liegt jedoch niedriger als 2011.

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten mit großer Aufmerksamkeit. Der Anteil der Wettbewerber der Deutschen Bahn AG am Umsatz ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen und lag im Jahr 2013 bei 18 Prozent. Bei den einzelnen Verkehrsleistungssegmenten bietet sich jedoch kein einheitliches Bild. Die Marktanteile der Wettbewerber sind im Schienengüterverkehr inzwischen auf 33 Prozent der Tonnenkilometer (+ 4 Prozent-Punkte) und im Schienenpersonennahverkehr leicht auf 19 Prozent der Pkm (+ 1 Prozent-Punkt) angestiegen. Im Schienenpersonenfernverkehr liegt der Marktanteil der Wettbewerber weiterhin bei unter 1 Prozent der Pkm. In der Gesamtbetrachtung entwickelt sich damit der Wettbewerberanteil im Eisenbahnsektor weiterhin positiv. Die Bundesregierung geht davon aus, dass noch weiteres Wettbewerbspotential besteht, das je nach Teilmarkt unterschiedlich ausgeprägt ist. So können z. B. beim Schienenpersonennahverkehr die Aufgabenträger durch die konkrete Gestaltung der Vergabeverfahren zur Förderung des Wettbewerbs beitragen.

Bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen besteht weiterhin eine hohe Marktkonzentration. Dabei erreichen die Betreiber der Schienenwege im Konzern der Deutschen Bahn AG nach Feststellung der Bundesnetzagentur – bezogen auf die Trassenentgelte und die Betriebsleistung – einen Marktanteil von knapp 98 Prozent. Bezogen auf die Netzlänge hat der DB-Konzern einen Marktanteil von 86 Prozent. Auch der Markt der Serviceeinrichtungen zeichnet sich in vielen Bereichen durch eine hohe Marktkonzentration aus.

Wie schon in den Vorjahren hat die Bundesnetzagentur auch 2013 unabhängig von konkreten Verwaltungsverfahren im Rahmen der Marktbeobachtung die Zufriedenheit der Marktteilnehmer im Bereich des Zugangs zur Infrastruktur erhoben. Erfreulicherweise werden die Zugangsmöglichkeiten zu Schienenwegen und Serviceeinrichtungen durchschnittlich als gut bis befriedigend beurteilt. Insbesondere in Bereichen, in denen die Eisen-

bahnverkehrsunternehmen Probleme aufgezeigt haben, wie beim Zugang zu Abstellgleisen, Güter- und Rangierbahnhöfen und Terminals sowie bei der Disposition im Störfall und bei der Koordinierung der Baustellenplanung ist die Bundesnetzagentur in einen laufenden Dialog mit den Marktteilnehmern und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen eingetreten, um Verbesserungen zu erreichen.

In Bezug auf den Ausbau- und Erhaltungszustand der Eisenbahninfrastruktur zeigen die Ergebnisse der Befragung der Eisenbahnverkehrsunternehmen durch die Bundesnetzagentur auch im Jahr 2013 weiterhin Verbesserungsbedarf aus Sicht der Unternehmen. Der Erhaltungszustand der Schienenwege wird von 69 Prozent als positiv, von 31 Prozent dagegen als negativ bewertet (Bewertung: 3,1). Ähnlich bewertet wird der Ausbauzustand der Schienenwege (Bewertung: 3,1).

Bundes- und Bahnseite haben mit Wirkung vom 1. Januar 2009 an die Regelungen zur öffentlichen Förderung des Bestandsnetzes grundsätzlich neu gestaltet; der Bund, die Deutsche Bahn AG und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH) vereinbarten die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV I). Im Anschluss an diese haben Bundes- und Bahnseite die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II) am 12. Januar 2015 mit Wirkung vom 1. Januar 2015 abgeschlossen. Mit der LuFV II wird deutlich mehr Geld in Ersatz, Erhalt und Modernisierung des Bestandsnetzes einschließlich der Verkehrsstationen gegenüber der LuFV I investiert. So sieht die LuFV II Ersatzinvestitionen in die bestehenden Schienenwege in Höhe von durchschnittlich jährlich 4,0 Mrd. Euro vor. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes stellen zudem jährlich durchschnittlich mindestens 1,6 Mrd. Euro aus Eigenmitteln für die Instandhaltung zur Verfügung, insgesamt also mindestens 8 Mrd. Euro bis 2019. Damit stehen bis 2019 insgesamt mindestens 28 Mrd. Euro für Ersatzinvestitionen und Instandhaltung der bestehenden Schieneninfrastruktur bereit, gegenüber rd. 23 Mrd. Euro im Zeitraum der LuFV I. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes haben sich in der LuFV II als Gegenleistung für den jährlichen Infrastrukturbeitrag des Bundes sanktionsbewehrt zur Einhaltung der vereinbarten Netzqualität verpflichtet. Mit der neuen LuFV II wird dabei eine deutlich verbesserte Qualitätssicherung erreicht. Die Kriterien zur Leistungssicherung wurden um wesentliche Punkte erweitert. So wurde erstmals eine sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl für den Zustand der Bahnbrücken festgelegt. Mindestens 875 Brücken sollen voll- oder teilerneuert werden. Bei der Totalsperre von Brücken drohen der Bahn zusätzliche Vertragsstrafen. Zudem soll nach Auswertung der Messfahrten des Bundes auf dem bestehenden Netz noch in diesem Jahr eine neue Qualitätskennzahl zum Zustand des Oberbaus (Gleise & Gleisbett) aufgenommen werden. Zudem werden vom Bund Baukostenzuschüsse für Investitionen in Neu- und Ausbaumaßnahmen nach dem „Bedarfsplan Schiene“ auf Grundlage des Bundesschienenwegeausbaugesetzes gewährt.

Die Bundesregierung erwartet, dass sich auf dieser Grundlage die Qualität der Eisenbahninfrastruktur mittelfristig verbessern und damit die Zufriedenheit der Marktteilnehmer steigern wird.

Trotz kontinuierlicher Erhöhung der von den Infrastrukturunternehmen des DB-Konzerns erhobenen Trassen- und Stationspreise sind die Anteile der Infrastrukturnutzungsentgelte an den Gesamtumsätzen der Eisenbahnverkehrsunternehmen in den letzten Jahren konstant geblieben: Nach den Ermittlungen der Bundesnetzagentur entfielen 2013 unverändert rund 30 Prozent des Gesamtumsatzes der Eisenbahnverkehrsunternehmen auf Infrastrukturnutzungsentgelte. Insgesamt beliefen sich die in Deutschland gezahlten Eisenbahninfrastrukturnutzungsentgelte im Jahr 2013 auf rund 5,6 Mrd. Euro, davon entfielen rund 4,45 Mrd. Euro auf Entgelte für die Nutzung der Schienenwege (Trassenentgelte). Der übrige Betrag teilte sich in Stationsentgelte (rund 0,75 Mrd. Euro) und Entgelte für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (z. B. Abstellgleise, Rangierbahnhöfe, etwa 0,4 Mrd. Euro) auf.

Auch wenn die Bundesnetzagentur die Entgelte nach § 14 Absatz 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes auf Grundlage der Kosten für die nachgefragte Leistung und der Markttragfähigkeiten der Eisenbahnverkehrsunternehmen reguliert, sind die Nutzungsentgelte ein wesentlicher Kostenfaktor für die Eisenbahnverkehrsunternehmen. Mit der Regulierung der Nutzungsentgelte wird sich auch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU („Recast 1. Eisenbahnpaket“) befassen. Das Ziel der Richtlinie ist die Verbesserung des EU-weiten regulierungsrechtlichen Rahmens im Eisenbahnrecht. Auch eine Stärkung der Bundesnetzagentur

als Regulierungsbehörde wird in diesem Zusammenhang erfolgen. Der Gesetzentwurf wird derzeit innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Mit der Richtlinienumsetzung wird insbesondere im Bereich der Entgelte zugleich der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag aufgegriffen, durch eine Eisenbahnregulierung mit Augenmaß Transparenz und den diskriminierungsfreien Marktzugang zur Eisenbahninfrastruktur zu sichern und zudem eine sachgerechte Entgeltregulierung und die nachhaltige Finanzierung der Infrastruktur zu gewährleisten.

C. Tätigkeiten

Die wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur besteht aus der Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen, des Zugangs zu Serviceeinrichtungen und der Kontrolle der Höhe der Zugangsentgelte. Die Bundesnetzagentur setzt in vielen Fällen auf aktive Dialoge mit den Marktteilnehmern, um sich für marktgerechte Lösungen einzusetzen und die Umsetzung von Entscheidungen aus den Vorjahren zu begleiten. Wenn möglich wird von der Bundesnetzagentur der Konsens der Marktteilnehmer gesucht. Das gilt insbesondere für komplexe Situationen, bei deren Bewertung die Erfahrungen der Marktteilnehmer einbezogen werden, um zu praktisch umsetzbaren Lösungsansätzen zu gelangen. Wo nötig, wird durch Bescheid entschieden. Zudem verfolgt die Bundesnetzagentur die tatsächliche Umsetzung und die Wirksamkeit der getroffenen Regelungen im Erfahrungsaustausch mit den Zugangsberechtigten. So steht die Bundesnetzagentur vielen Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Aufstellung von Nutzungsbedingungen beratend zur Seite und führt intensive Diskussionen mit den Marktakteuren beispielsweise über bessere Kapazitätsausnutzung, über Anreizsysteme zu Leistungs- und Qualitätssteigerungen und über die Gestaltung von Preissystemen.

Die nachfolgend dargestellten Tätigkeitsschwerpunkte der Bundesnetzagentur illustrieren die von der Bundesregierung unterstützte, auf Dialog angelegte und zugleich konsequente Vorgehensweise.

I. Diskriminierungsfreier Zugang zu Schienenwegen

Ein Tätigkeitsschwerpunkt der Bundesnetzagentur im Jahr 2013 war erneut die Prüfung der Aufstellung und Gestaltung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Bis Ende 2013 konnte die Bundesnetzagentur die Prüfungen auch kleinerer Schienenwegebetreiber weitgehend abschließen und feststellen, dass nahezu alle marktrelevanten Betreiber von Schienenwegen gültige SNB hatten. Auch steht die Bundesnetzagentur vielen Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Aufstellung von Nutzungsbedingungen beratend zur Seite.

Die Bundesnetzagentur wurde 2013 auch im Hinblick auf Einschränkungen bei Stellwerksbesetzungen umfassend tätig, um sicherzustellen, dass der Zugang zur Eisenbahninfrastruktur nicht eingeschränkt wird und Einschränkungen schnellstmöglich beseitigt werden. Zu diesem Punkt lässt sich die Bundesnetzagentur regelmäßig über den Status berichten und wird bei Bedarf tätig.

Weitere wichtige Tätigkeitsbereiche der Bundesnetzagentur im Jahr 2013 waren Prüfungen in den Bereichen

- Rahmenverträge,
- Öffnungszeiten von Betriebsstellen und damit von Strecken,
- Überlastungsverfahren und
- grenzüberschreitender Verkehr.

So hat die Bundesnetzagentur im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung der Besetzung von Betriebsstellen außerhalb der regulären Streckenöffnungszeiten besonderes Augenmerk darauf gelegt, dass eine Anmeldung für Verkehre außerhalb der regulären Öffnungszeiten nicht unzumutbar lange im Voraus stattfinden muss und genügend Raum für Gelegenheitsverkehre bleibt. Eine Änderung der relevanten SNB und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen war Folge des Verfahrens.

II. Diskriminierungsfreier Zugang zu Serviceeinrichtungen

Ohne Serviceeinrichtungen ist ein Zugbetrieb nicht möglich. Nach derzeitiger Erkenntnis der Bundesnetzagentur sind die meisten dieser Infrastrukturen für Wettbewerber weitestgehend zugänglich. Um die Zugänglichkeit

dauerhaft zu gewährleisten, hat die Bundesnetzagentur analog zu den Schienenwegen einen Tätigkeitsschwerpunkt bei den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen gesetzt und unterstützend darauf hingewirkt, dass den rechtlichen Vorschriften entsprechende Nutzungsbedingungen für alle Serviceeinrichtungen erstellt werden, soweit noch nicht geschehen. Der Anteil der Serviceeinrichtungen mit Nutzungsbedingungen beträgt durch Initiativen der Bundesnetzagentur seit 2008 inzwischen etwa zwei Drittel.

Beim Zugang zu Serviceeinrichtungen gibt es jedoch nach wie vor Probleme im Einzelfall. Themenschwerpunkte der Prüfung der Bundesnetzagentur waren unter anderem:

- die Prüfung vorgelegter Nutzungsbedingungen,
- die Prüfung von Verfahren der Kapazitätszuweisung bei Nutzungskonflikten und
- die Prüfung der Öffnungszeiten von Stellwerken.

Die im Jahr 2012 zur Vertiefung des Dialogs mit den Unternehmen eingerichtete Arbeitsgruppe im Bereich Anreizsysteme zur Verringerung von Störungen bei Personenbahnhöfen konnte abgeschlossen werden. Als Ergebnis der Arbeitsgruppe wurde ein Eckpunktepapier veröffentlicht, um den nicht in der Arbeitsgruppe vertretenen Unternehmen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

III. Kontrolle der Höhe der Zugangsentgelte

Schwerpunkt der Tätigkeit der Bundesnetzagentur in diesem Bereich war 2013 wie schon im Vorjahr die Fortsetzung von Prüfungen des Trassenpreissystems der DB Netz AG und die gemeinsame Weiterentwicklung des Stationspreissystems der DB Station&Service AG im Dialog mit dieser.

Im Jahr 2013 führte die Bundesnetzagentur die Prüfung der konkreten Entgelthöhen der DB Netz AG weiter. Dabei untersuchte sie insbesondere die herangezogene Kostenbasis daraufhin, dass Kosten der Pflichtleistungen trennscharf von anderen Kosten abgegrenzt wurden.

Weiterhin prüfte die Bundesnetzagentur die Änderungen des Anlagenpreissystems der DB Netz AG. Dieses enthält die Entgelte für Serviceeinrichtungen, insbesondere für die für die Durchführung des Zugbetriebs wichtigen Einrichtungen, zum Beispiel Abstellgleise und Beladungseinrichtungen.

Die Gespräche zwischen Bundesnetzagentur und DB Station&Service AG zur Weiterentwicklung der Struktur des Stationspreissystems wurden 2013 fortgesetzt. Seit Anfang 2013 findet das Kriterium der Verkehrsleistung für die Bepreisung der Stationshalte Anwendung. Das bedeutet, dass bei der Preisgestaltung unmittelbar zwischen Personenfernverkehr und Personennahverkehr unterschieden wird. Dieser sog. Verkehrsleistungsfaktor löste den sog. Zuglängenfaktor, der die Stationspreise nach der Zuglänge differenzierte, ab. Im Jahr 2013 wurden Gespräche zwischen der Bundesnetzagentur und der DB Station&Service AG über die Weiterentwicklung des Verkehrsleistungsfaktors geführt.

Um mittelständischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen Hilfeleistungen bei der Aufstellung und Anwendung von Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten sowie der Preisberechnung zu geben, wurde 2012 eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen und mittelständischer Unternehmen gegründet. Diese schloss 2013 ihre Arbeiten ab.

IV. Internationale Kontakte

Die Bundesregierung begrüßt die Bemühungen der Bundesnetzagentur, die internationalen Kontakte weiter zu verstärken. Dies ist durch die wachsende Bedeutung internationaler Zusammenarbeit sowie im Hinblick auf die Rolle Deutschlands als großes Transitland besonders wichtig.

Neben der laufenden Arbeit in den verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen war auch 2013 ein Schwerpunkt die Mitarbeit im 2011 gegründeten Netzwerk der unabhängigen Regulierer im Eisenbahnsektor (IRG-Rail). Am IRG-Rail beteiligen sich inzwischen die Eisenbahnregulierungsbehörden aus 24 europäischen Staaten. Das langfristige Ziel ist hierbei, den Austausch von Erfahrungen und Fachwissen sowie die Entwicklung von optimalen Methoden zu fördern und so den europäischen Binnenmarkt durch eine abgestimmte Anwendung des

europäischen Rechtsrahmens weiterzuentwickeln. Zudem soll die IRG-Rail bewirken, dass in wichtigen eisenbahnregulierungsrechtlichen Fragen zunehmend europaweit mit einer Stimme gesprochen werden kann. Seit seiner Gründung hat das Netzwerk in Arbeitsgruppen zahlreiche Stellungnahmen zu aktuellen Themen der Rechtsetzung und Rechtsanwendung sowie der weiteren Entwicklung im Bereich Eisenbahnregulierung abgegeben.

Ebenfalls wirkt die Bundesnetzagentur in dem neuerdings formalisierten, regelmäßig tagenden Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission (ENRRB) mit.

Die Verordnung 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (Schienengüterverkehrsverordnung) enthält Regelungen für die Einrichtung von grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrskorridoren. Diese erfordern eine verstärkte Koordination der Bundesnetzagentur mit den anderen nationalen Regulierungsbehörden. Die Zusammenarbeit der betroffenen Regulierungsbehörden zwecks Qualitätsverbesserung des Schienengüterverkehrs innerhalb der Güterverkehrskorridore, vor allem in Form von Arbeitsgruppen, wurde auch 2013 fortgesetzt. Für den Korridor 1 schlossen die Regulierungsbehörden der beteiligten EU-Mitgliedstaaten eine Kooperationsvereinbarung, um die Zusammenarbeit zu regeln und um ein vergleichbares Regulierungsniveau auf dem gesamten Korridor zu erreichen.

D. Organisation der Bundesnetzagentur, Ausblick

Ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie angemessene Preise für die Nutzung dieser Eisenbahninfrastruktur sind Grundvoraussetzungen für eine weitere Verbesserung des Wettbewerbs auf der Schiene. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass nach acht Jahren Regulierungstätigkeit im Eisenbahnsektor mit Blick auf die Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor eine positive Entwicklung in Gang gekommen ist. Sie teilt gleichfalls die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass zur Herstellung eines wettbewerbsintensiven Umfelds noch Herausforderungen bestehen bleiben, sowohl national als auch europaweit. Die Bundesregierung setzt weiter auf die Erfahrung und Kompetenz der Bundesnetzagentur, auch bei der Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts.

Tätigkeitsbericht 2013 Eisenbahn

Bericht gemäß § 14b Abs. 4 Allgemeines Eisenbahngesetz

Stand: April 2014

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Referat

Ökonomische Grundsätze
der Eisenbahnregulierung,
Marktbeobachtung, Statistik

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-0

Fax: +49 228 14-8872

E-Mail: info@bnetza.de

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

Der Wettbewerb ist in den verschiedenen Verkehrssegmenten unterschiedlich ausgeprägt. Bezogen auf die Verkehrsleistung wuchs der Anteil der Wettbewerber im Schienengüterverkehr um vier Prozent auf 33 Prozent. Während er im Schienenpersonennahverkehr um ein Prozent zunahm, blieb er im Schienenpersonenfernverkehr trotz des Markteintritts des Hamburg–Köln–Express im Sommer 2012 weiterhin unterhalb der Ein-Prozent-Marke. Markteintritte und das Erbringen größerer Verkehrsleistungen durch Wettbewerbsunternehmen gestalten sich insofern weiterhin schwierig.

Nach wie vor zeigt sich in allen Segmenten, dass sich Wettbewerb und die damit verbundene, nachhaltig positive Entwicklung des Eisenbahnsektors nicht von allein entfalten. Ohne verlässliche Rahmenbedingungen für alle Marktteilnehmer und diskriminierungsfreien Zugang zu den notwendigen Ressourcen und Vorleistungen wäre die Entwicklung undenkbar. Die Bundesnetzagentur setzte auch im Jahr 2013 durch ihre Entscheidungen und Aktivitäten wichtige Akzente im Eisenbahnsektor und sorgte für verlässliche regulatorische Rahmenbedingungen.

So beanstandete die Bundesnetzagentur in den von der DB Netz AG eingereichten Schienennetz-Benutzungsbedingungen für 2015 u. a. eine Regelung, die vorsah, im Störfall bestimmten Güterverkehrszügen den Vorrang vor Personenverkehrszügen zu geben. Von der beabsichtigten Änderung wurde Abstand genommen.

Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Köln wirkten im Jahr 2013 stärkend auf die Wettbewerbsbedingungen im deutschen Eisenbahnsektor. Das Gericht bestätigte den Widerspruch der Bundesnetzagentur bezüglich einer beabsichtigten Änderung in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen 2013 der DB Netz AG. Die Änderung hätte dazu geführt, dass die Unternehmen, die Güter auf der Schiene transportieren lassen (z. B. Speditionen), keine Möglichkeit mehr gehabt hätten, Einzelnutzungsverträge abzuschließen.

Eine inhaltlich gleiche Entscheidung erging auch im Fall der Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße GmbH. Auch hier bestätigte das Gericht, dass Verloader ein Recht haben, selbst Nutzungsverträge mit der Terminalbetreiberin zu schließen. Das Unternehmen wollte Verloader von diesem Recht ausschließen und dies den Eisenbahnverkehrsunternehmen vorbehalten. Wären die beabsichtigten Änderungen in Kraft getreten, hätte dies eine Aushöhlung des Zugangsrechts der betroffenen Unternehmen und damit auch der Wettbewerbsbedingungen in nicht unerheblichem Maße zur Folge gehabt.

Weiterhin unterstützte das Gericht einen Bescheid der Bundesnetzagentur, mit dem die DB AutoZug GmbH verpflichtet wurde, für die von ihr betriebenen Verladestationen in Niebüll und Westerland Nutzungsbedingungen aufzustellen. Durch die gerichtliche Entscheidung wurden wichtige Voraussetzungen geschaffen, die Wettbewerb in diesem Marktsegment erst ermöglichen.

Darüber hinaus bestätigte das Oberlandesgericht NRW mit rechtskräftiger Entscheidung, dass Wartungseinrichtungen für Eisenbahnfahrzeuge der Regulierung unterliegen. Hiermit verbunden ist die Verpflichtung zur Veröffentlichung von entsprechenden Nutzungsbedingungen. Die öffentliche Verfügbarkeit derartiger Nutzungsbedingungen ist eine wesentliche Voraussetzung für den Wettbewerb.

Schließlich schloss die Bundesnetzagentur zum Anfang des Jahres 2014 einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der DB Netz AG, mit dem ein seit dem Jahr 2009 geführtes Verfahren zum betrieblich-technischen Regelwerk abgeschlossen wurde. Das betrieblich-technische Regelwerk ist damit Bestandteil der Schienennetz-Benutzungsbedingungen und der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen. Dies ist von Bedeutung für die Praxis, denn das betrieblich-technische Regelwerk ist für die Eisenbahnverkehrsunternehmen Planungsgrundlage für langfristige Investitionen in Personal, Fahrzeuge und Ausstattung. Die Einbeziehung in die Nutzungsbedingungen gewährleistet insbesondere die Verfügbarkeit des Regelwerks und bietet zugleich Planungssicherheit, die dem Wettbewerb im Eisenbahnsektor zugute kommt.

Hervorheben möchte ich abschließend die internationale Zusammenarbeit, die im Jahr 2013 einen erheblichen Stellenwert erreichte. Die Bundesnetzagentur tauschte bilateral und im neuen Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden Regulierungserfahrungen aus und unterstützte die EU-Kommission bei der Vorbereitung von Durchführungsrechtsakten zum Europäischen Eisenbahnrecht, speziell zur Richtlinie 2012/34/EU. Die Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer, im Jahr 2011 gegründet, zählte im Jahr 2013 bereits 24 Mitglieder. Mit den in den verschiedenen Arbeitsgruppen erarbeiteten Positionspapieren zu Zugangsfragen, Entgeltregelungen, dem Einbringen von Legislativvorschlägen im Rahmen des 4. Eisenbahnpakets und einer europaweiten Marktbeobachtung soll der europäische Rechtssetzungsprozess im Eisenbahnsektor gestaltet werden. Erfahrungsgestützte Empfehlungen sollen Regelungen im europäischen Eisenbahnsektor verbessern und harmonisieren, um den Wettbewerb auch im europäischen Kontext wirksam zu fördern.

Jochen Homann

Präsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität,
Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
Zusammenfassung	13
I MARKTENTWICKLUNG	17
A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	18
1. Gesamtwirtschaftliches Marktumfeld.....	18
2. Umsatzerlöse im Eisenbahnverkehrsmarkt.....	19
3. Entwicklung der Verkehrsleistung	20
4. Beschäftigungsentwicklung.....	21
B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt	22
1. Allgemeine Wettbewerbsentwicklung.....	22
2. Wettbewerb im Schienengüterverkehr	23
3. Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr	24
4. Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr	24
C Eisenbahninfrastrukturmarkt	26
1. Schienenwege	27
2. Serviceeinrichtungen.....	29
D Nutzungsentgelte und Preise.....	30
1. Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte.....	30
2. Trassenentgelte	32
3. Stationsentgelte.....	33
4. Entwicklung der Bahnstrompreise.....	34
5. Bewertung der Entgeltsysteme	36
6. Ergebnissituation der Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturunternehmen	38
7. Entwicklung der Endkundenpreise	42
E Eisenbahnrechtliche Vorschriften	44
1. Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen ...	44
2. Entgeltlisten.....	45
3. Mitteilungen nach §14d AEG	47

II	TÄTIGKEITEN	48
A	Marktbeobachtung	49
1.	Grundlagen der Marktbeobachtung	49
2.	Durchführung der Marktbeobachtung.....	49
B	Zugang zu Schienenwegen	50
1.	Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen	50
2.	Prüfungen von Schienennetz-Benutzungsbedingungen	50
2.1	Schienennetz-Benutzungsbedingungen der DB Netz AG	50
2.2	Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen anderer EIU	51
3.	Weitere Verfahren.....	51
3.1	Stellwerksproblematik Mainz und Bebra	51
3.2	Überlastungsverfahren	52
3.3	Grenzüberschreitender Verkehr Trier – Luxemburg.....	54
3.4	Rahmenverträge	55
3.5	Öffnungszeiten von Betriebsstellen	56
C	Zugang zu Serviceeinrichtungen	57
1.	Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen.....	57
1.1	Allgemeiner Überblick	57
1.2	NBS-Aktion	58
2.	Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen	58
2.1	DB Netz AG – NBS 2015.....	58
2.1.1	Neues Preissystem für Serviceeinrichtungen – Produktkategorien	58
2.1.2	Öffnungszeiten von Stellwerken	59
2.2	DB Netz AG – NBS 2014 Verfahren gemäß § 14f AEG	60
2.3	Häfen.....	61
3.	Weitere Verfahren.....	62
3.1	Konfliktentscheidungen der DB Netz AG.....	62
3.2	Werksbahnen / Industriegleise	62
3.3	Trimodale Terminals – Verpflichtung zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen	63
4.	Sonstige Aktivitäten	64
4.1	Abschluss der AG Anreizsystem – Eckpunktepapier	64
4.2	Aufstellung von Nutzungsbedingungen für Werkstätten.....	64
4.3	Stellwerksproblematik bei Rangierbahnhöfen.....	65
4.4	Informationsprozesse der DB Station&Service AG	65
D	Prüfung von Entgelten	66
1.	Überblick und Stand der Entgeltregulierung.....	66
2.	Entgeltprüfungen im Einzelnen	67
2.1	DB Netz AG – Trassenpreishöhenprüfung.....	67
2.2	DB Netz AG – Entgeltgrundsätze der SNB 2015.....	69
2.3	DB Netz AG – Anlagenpreise	69
2.4	DB Station&Service AG – Preisstruktur und Preishöhen.....	70
3.	Weitere Verfahren.....	71
3.1	Vertragsschluss unter Vorbehalt	71
3.2	Entgelte für Wartungseinrichtungen	72
3.3	Einzelverfahren aufgrund von Beschwerden	72
4.	Sonstige Aktivitäten	74

E	Ausgewählte gerichtliche Verfahren	75
1.	SNB und NBS 2011 der DB Netz AG – Betrieblich-technisches Regelwerk	75
2.	SNB 2013 der DB Netz AG – 20-Stunden-Regelung und Ausschluss der Verlader	76
3.	Erstes Verfahren Sylt Shuttle – VG Köln	77
4.	Zweites Verfahren Sylt Shuttle – VG Köln	77
5.	Zugang von Speditionen zur Eisenbahninfrastruktur – VG Köln	78
6.	Wartungseinrichtungen unterliegen der Regulierung – OVG NRW	79
7.	Stationsnutzung durch NWB/Keolis	80
F	Grundsatzfragen der Eisenbahnregulierung	82
1.	Eisenbahnrechtliche Forschungstage	82
2.	Zugangsfragen bei Naturschutzprojekten	82
3.	Betriebseinschränkungen für lärmintensive Güterzüge	83
4.	Bestimmung der Kapitalkosten im Eisenbahninfrastruktursektor	83
5.	Internationale Erfahrungen der ökonomischen Regulierungspraxis	84
6.	Sektoraler Produktivitätsfortschritt	84
7.	Gutachten zu Systemtrassen	84
G	Internationale Zusammenarbeit	86
1.	Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer	86
1.1	Arbeitsgruppe „Zugangsfragen“	87
1.2	Arbeitsgruppe „Marktbeobachtung“	87
1.3	Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“ (312)	87
1.4	Arbeitsgruppe „Entgelte“	88
2.	Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden	89
3.	Bilaterale Zusammenarbeit	89
4.	Einrichtung europäischer Schienengüterverkehrskorridore	89
III	ROLLE DER BUNDESNETZAGENTUR, HERAUSFORDERUNGEN, AUSBLICK	91
A	Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur	92
1.	Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur	92
2.	Aufbau der Eisenbahnregulierung	92
3.	Eisenbahninfrastrukturbeirat	94
B	Problemfelder und Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen	95
1.	Gescheitertes Eisenbahnregulierungsgesetz	95
2.	Probleme aus dem Erneuerbare-Energien-Gesetz im Eisenbahnsektor: Rückspeisung von Bremsenergie und Nachforderung von nicht gezahlter EEG-Umlage	96
3.	Trassensystematisierung im Zusammenhang mit Güterverkehrskorridoren und Deutschland-Takt	96
4.	Serviceeinrichtungen im Schienengüterverkehrskorridor	97
5.	Durchführungsrechtsakt im Bereich Zugang zu Serviceeinrichtungen	98

C	Ausblick 2014	99
1.	Rechtliche Grundsatzfragen	99
2.	Zugangsregulierung	99
2.1	Stellwerksbesetzung	99
2.2	Koordinierung bei baubedingter Einschränkung der Infrastruktur im Netzfahrplan	99
2.3	Errichtung eines Beschwerdemanagements auf europäischen Güterverkehrskorridoren	100
2.4	Einbeziehung der betrieblichen und verkehrlichen Erschwerniskosten bei Baumaßnahmen	100
2.5	Kompatibilität von Deutschland-Takt und diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur	101
2.6	Anreizsysteme zur Verbesserung der Qualität an Personenbahnhöfen	101
3.	Entgeltregulierung	102
3.1	Prüfung von Entgeltlisten	102
3.2	Entgelthöhen der DB-Infrastrukturunternehmen	102
3.3	Neuberechnung des Verkehrsleistungsfaktors im Stationspreissystem	102
4.	Internationale Aufgaben	102
4.1	Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer	102
4.2	Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission	103
4.3	Europäischer Rechtsrahmen	103
4.4	Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden	103

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts	18
Abbildung 2: Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt	19
Abbildung 3: Entwicklung der Verkehrsleistung.....	20
Abbildung 4: Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnsektor.....	21
Abbildung 5: Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehr	22
Abbildung 6: Segmentspezifische Wettbewerbsentwicklung	23
Abbildung 7: Betriebsleistung auf öffentlichen Schienenwegen	27
Abbildung 8: Bewertungen Themenbereich Schienenwege	28
Abbildung 9: Bewertungen Themenbereich Serviceeinrichtungen	29
Abbildung 10: Umsatz im Eisenbahninfrastrukturmarkt	30
Abbildung 11: Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EIU nach Verkehrsarten	31
Abbildung 12: Entwicklung der durchschnittlichen (mittleren) Trassenentgelte.....	32
Abbildung 13: Entwicklung der durchschnittlichen (mittleren) Stationsentgelte	33
Abbildung 14: Bahnstrom Netznutzungsentgelte.....	34
Abbildung 15: Bahnstrom Vollversorgung.....	35
Abbildung 16: Noten Diskriminierungsfreiheit Entgeltsysteme	36
Abbildung 17: Noten Preis-Leistungs-Verhältnis der Infrastrukturbetreiber (Entgelthöhen)	37
Abbildung 18: Betriebsergebnisse der EVU	38
Abbildung 19: Ergebnisse der EVU nach Verkehrsarten.....	39
Abbildung 20: Ergebnisse der nicht-bundeseigenen EVU nach Verkehrsarten	40
Abbildung 21: Umsatz, Aufwand und Ergebnis der Betreiber der Schienenwege.....	41
Abbildung 22: Umsatz, Aufwand und Ergebnis der Betreiber von Serviceeinrichtungen.....	42
Abbildung 23: Entwicklung der Endkundenpreise	43
Abbildung 24: Erstellung von SNB / NBS.....	45
Abbildung 25: Erstellung von Entgeltlisten.....	46
Abbildung 26: Mitteilungen nach §14 AEG	47

Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
APS	Anlagenpreissystem
CER	Community of European Railway and Infrastructure Companies
CFL	Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois
CID	Corridor Information Documents
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetze
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
EIM	European Rail Infrastructure Managers
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
ENRRB	Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden
ERFA	European Rail Freight Association
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
HBB	Hansebahn Bremen GmbH
IRG-Rail	Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer
NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
NWB	NordWestBahn GmbH
OSS	One-Stop-Shop
OVG	Oberverwaltungsgericht
PEK	Plan zur Erhöhung der Schienenwegskapazität
RNE	Rail Net Europe
SNB	Schienennetz-Benutzungsbedingungen
TPN	„Trassenportal Netz“ Trassenanmeldungssystem der DB Netz AG

UITP	International Association of Public Transport
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VG	Verwaltungsgericht
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste

Zusammenfassung

Nach den Jahren 2010 und 2011 stagnierte das Marktumfeld in den Jahren 2012 und 2013. Gleichwohl stieg der Umsatz des Eisenbahnverkehrsmarktes im Zeitraum von 2012 bis 2013 um zwei Prozent auf 19 Mrd. Euro an (Kapitel IA). Hiervon entfielen 4,9 Mrd. Euro auf den Schienengüterverkehr, 10 Mrd. Euro auf den Schienenpersonennahverkehr und 4 Mrd. Euro auf den Schienenpersonenfernverkehr. Den gestiegenen Umsätzen stehen 2013 weitgehend stagnierende Verkehrsleistungen gegenüber. Im Schienenpersonennah- und -fernverkehr blieb die Verkehrsleistung mit 53 bzw. 37 Mrd. Personenkilometern weitgehend konstant während sie im Schienengüterverkehr nur leicht um ein Prozent auf 113 Mrd. Tonnenkilometer stieg.

Der Anteil der Wettbewerber am Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt ist wie im vergangenen Jahr leicht, um ein Prozent, auf 18 Prozent gestiegen (Kapitel IB). Bezogen auf die Verkehrsleistung stieg der Wettbewerberanteil im Schienengüterverkehr von 29 Prozent im Jahr 2012 auf 33 Prozent im Jahr 2013 an. Im Schienenpersonenfernverkehr liegt der Anteil weiterhin unter ein Prozent, während er im Schienenpersonennahverkehr im Jahr 2013 um ein Prozent gestiegen ist. Insgesamt verfügten 415 Eisenbahnverkehrsunternehmen über eine Zulassung, von denen ca. 300 aktiv tätig waren.

Der Markt für Eisenbahninfrastruktur ist im Jahr 2013 unverändert heterogen (Kapitel IC). Derzeit sind bei der Bundesnetzagentur rund 170 zugangsverpflichtete Betreiber der Schienenwege und mehr als 500 Betreiber öffentlich zugänglicher Serviceeinrichtungen bekannt. Bezogen auf dieses Marktumfeld bleibt die Marktkonzentration der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG mit 98 Prozent der insgesamt erbrachten Betriebsleistung und einem Anteil von 86 Prozent der gesamten deutschen Netzlänge gleichbleibend hoch.

Die Entgelte zur Nutzung der Infrastruktur sind im Jahr 2013 weiter angestiegen (Kapitel ID). So belief sich die Summe der gezahlten Infrastrukturnutzungsentgelte auf 5,6 Mrd. Euro. Wie in den Vorjahren entfällt dabei mit rd. 4,45 Mrd. Euro im Jahr 2013 der überwiegende Teil auf Trassenentgelte. Der verbleibende Anteil setzt sich aus Stationsentgelten (rd. 0,75 Mrd. Euro) sowie aus Entgelten für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen, wie z. B. für Abstellgleise oder Rangierbahnhöfe (rd. 0,4 Mrd. Euro), zusammen.

Gegenüber dem Jahr 2007 ist das durchschnittliche Trassenentgelt im Schienengüterverkehr um rund 17 Prozent, im Schienenpersonenfernverkehr um rund 18 Prozent sowie im Schienenpersonennahverkehr um rund 14 Prozent gestiegen. Im Vergleich hierzu lag die allgemeine Inflation bei etwa zehn Prozent. Im Rahmen einer Entgelthöhenprüfung prüft die Bundesnetzagentur zurzeit, inwiefern vorgenommene Preissteigerungen den Regelungen des AEG entsprechen (Kapitel IID).

Der Anteil der zugangsverpflichteten Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit eisenbahnrechtlich vorgeschriebenen Nutzungsbedingungen ist gegenüber den Vorjahren weiter gestiegen (Kapitel IE). Im Jahr 2013 sind bei der Bundesnetzagentur, wie in den Vorjahren, vor allem Mitteilungen bzgl. der Neufassung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen eingegangen.

Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Bundesnetzagentur setzt den Zugriff auf aktuelle und valide Daten zum Eisenbahnmarkt voraus. Seit dem Jahr 2006 führt die Bundesnetzagentur deshalb Datenerhebungen mittels Fragebogen durch. Im Jahr 2013 wurden Erhebungsbögen an mehr als 800 Marktteilnehmer versandt und ausgewertet (Kapitel IIA).

Die Bundesnetzagentur ist wesentlich für die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen verantwortlich (Kapitel IIB). Regelmäßig werden in diesem Zusammenhang die Schienennetz-Benutzungsbedingungen der Betreiber der Schienenwege geprüft.

Weitere Tätigkeitsbereiche betrafen im Jahr 2013 insbesondere die Themen Stellwerke und deren nicht ausreichende Personalbesetzung, Überlastungen im Schienennetz, die Zugangsprüfung eines grenzüberschreitenden Verkehrs, Rahmenverträge mit der Vorbereitung der nächsten Rahmenfahrplanperiode für den Zeitraum 2015 bis 2020 und die Öffnungszeiten von Schienenstrecken.

Parallel zum diskriminierungsfreien Zugang zu Schienenwegen überwacht die Bundesnetzagentur die Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen (vgl. Kapitel IIC). Auf Grund der Reichweite der Regelungen ragte auch im Jahr 2013 die Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen der DB Netz AG heraus. Ebenso spielte die Prüfung von Nutzungsbedingungen verschiedener Häfen im Jahr 2013 eine wesentliche Rolle. Darüber hinaus kam es aufgrund von immer weiter zunehmenden Personalengpässen zu kritischen Besetzungsausfällen auf Stellwerken die sich auch auf die Nutzung von Serviceeinrichtungen negativ auswirkte. Schließlich wurden die Arbeiten der „Arbeitsgemeinschaft Anreizsysteme bei Personenbahnhöfen“ abgeschlossen und das Ergebnis im Rahmen einer Online-Konsultation zur Diskussion gestellt.

Im Bereich der Entgeltregulierung liegt der Fokus weiterhin auf der Überprüfung der Eisenbahnrechtskonformität der von den Infrastrukturbetreibern erhobenen Entgelte in Höhe und Struktur (Kapitel IID). Aus diesem Grund war die Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Jahr 2013 insbesondere geprägt durch die Fortführung der Trassenpreishöhenprüfung der DB Netz AG. Mit der DB Station&Service AG wurden die Gespräche über die Preisbildung bei Personenbahnhöfen (Stationspreise) fortgesetzt, wobei insbesondere der eingeführte Verkehrsleistungsfaktor diskutiert wurde. Auch im Jahr 2013 wurden die Bedingungswerke und Listen der Entgelte für die Trassen- und Anlagennutzung der DB Netz AG geprüft. Im Ergebnis konnten die Bedingungswerke in Kraft treten.

Einer gerichtlichen Klärung (Kapitel IIE) unterlagen im Jahr 2013 die Verfahren mit der DB Netz AG zum betrieblich-technischen Regelwerk und zur sogenannten 20-Stundenregelung, die Verfahren mit der DB Autozug GmbH zum Sylt Shuttle, das Verfahren mit der Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße GmbH zum Zugangsrecht von Speditionen zur

Eisenbahninfrastruktur, das Verfahren mit der DB Regio AG zur Frage, ob deren Wartungs- und sonstigen technischen Einrichtungen der Regulierung unterliegen sowie das Verfahren mit der DB Station&Service AG zur Stationsnutzung durch die NordWestBahn GmbH sowie durch die Keolis Deutschland GmbH & Co. KG.

Im Bereich der Grundsatztätigkeit (Kapitel IIF) eingebunden war die Bundesnetzagentur in die Begleitung lärmabhängiger Trassenpreise und damit verbundener Fragen zu betrieblichen und zugangsrechtlichen Fragen des Einsatzes lauten Rollmaterials. Ferner war sie im Winter 2013 mit einem bemerkenswerten Fall konfrontiert. Artenrechtlich streng geschützte Mopsfledermäuse hatten sich zum Winterschlaf in einem Eisenbahntunnel eingestiet. Dieser Fall zeigt einen bislang noch ungeklärten Konflikt zwischen den Rechtsmaterien des Naturschutzes und des Infrastrukturzugangs auf. Daneben befasste sich die Bundesnetzagentur mithilfe von vergebenen Gutachten mit der Aktualisierung der Kapitalzinssätze im Eisenbahninfrastrukturbereich, den internationalen Erfahrungen der ökonomischen Regulierungspraxis, der Bestimmung eines sektoralen Produktivitätsfortschritts und den Auswirkungen von Systemtrassen auf die Kapazität. Nicht zu-

letzten fanden auch im Jahr 2013 die Eisenbahnrechtlichen Forschungstage statt. Die Schwerpunkte der Tagung lagen auf dem Entwurf zum 4. Eisenbahnpaket der Europäischen Kommission, der Infrastrukturfinanzierung als Hintergrund der Entgeltregulierung, der Regulierung der Schienengüterverkehrskorridore sowie der Betrachtung von Kapazitätssteigerungen durch die Systematisierung von Trassen.

Die internationalen Aufgaben spielen in der Eisenbahnregulierung eine zunehmend wichtige Rolle (Kapitel IIG). Neben der Fortführung der Arbeit in den verschiedenen internationalen Gremien wurde die Zusammenarbeit in der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer fortgeführt und intensiviert. In dieser tauschen Eisenbahnregulierungsbehörden aus 24 Mitgliedstaaten Erfahrungen aus und entwickeln in verschiedenen Arbeitsgruppen gemeinsame Ansätze zur Sicherstellung einer effizienten, marktgerechten und über die Ländergrenzen konsistenten Regulierung in Europa.

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Kontrolle der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung und Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor konnten im Jahr 2013 weitere Fortschritte verzeichnet werden. Dennoch bleiben auch im gegenwärtigen Regulierungsrahmen noch erhebliche Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf das gescheiterte Eisenbahnregulierungsgesetz (Kapitel IIIA und IIIB).

Die Bundesnetzagentur wird im Bereich der Eisenbahnregulierung im Jahr 2014 die Diskussionen zur Umsetzung der ersten Neufassung des 1. Eisenbahnpaketes („Recast“) in nationales Recht sowie die Ansätze der Europäischen Kommission zum Erlass von damit verbundenen Durchführungsrechtsakten auf Anfragen des BMVI, der Europäischen Kommission im europäischen Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden und innerhalb der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer beratend begleiten (Kapitel IIIC4). Darüber hinaus stehen auf internationaler Ebene sowohl die Mitwirkung innerhalb der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer und dem europäischen Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden als auch die Begleitung zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens („4. Eisenbahnpaket“) im Fokus. Auf nationaler Ebene wird sich die Bundesnetzagentur in operativer Hinsicht insbesondere mit baubedingten Einschränkungen der Infrastruktur und daraus resultierenden Erschwerniskosten, dem Beschwerdemanagement auf europäischen Güterverkehrskorridoren, Anreizsystemen zur Verbesserung der Qualität an Personenbahnhöfen, Entgeltlisten wettbewerblich relevanter Betreiber von Schienenwegen, den Entgelthöhen der DB Netz AG und der DB Station & Service AG sowie der Neuberechnung des Verkehrsleistungsfaktors bei der Bepreisung der Bahnhofsnutzung beschäftigen.

I Marktentwicklung

Nach den Jahren 2010 und 2011 stagnierte das Marktumfeld in den Jahren 2012 und 2013. Gleichwohl stieg der Umsatz des Eisenbahnverkehrsmarktes im Zeitraum von 2012 bis 2013 um zwei Prozent auf 19 Mrd. Euro an. Den gestiegenen Umsätzen stehen im Jahr 2013 weitgehend stagnierende Verkehrsleistungen gegenüber.

Der Anteil der Wettbewerber am Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt ist wie im vergangenen Jahr leicht gestiegen.

Die Entgelte zur Nutzung der Infrastruktur sind im Jahr 2013 weiter angestiegen. Gegenüber dem Jahr 2007 lag die Steigerung des durchschnittlichen Trassenentgelts deutlich über der Steigerung der allgemeinen Inflation.

A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

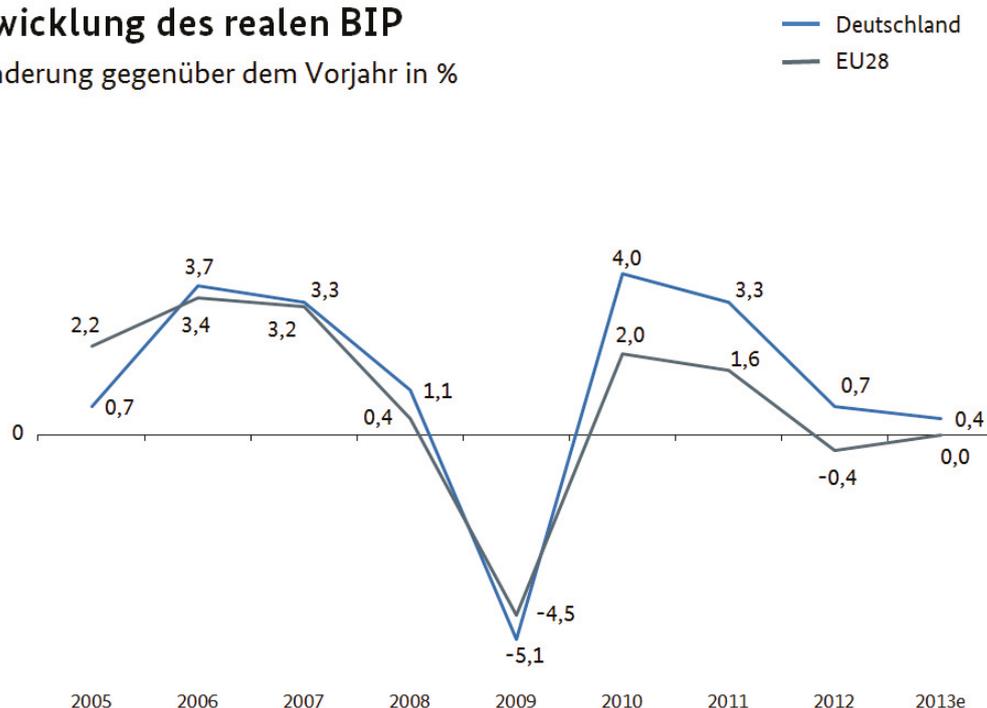
1. Gesamtwirtschaftliches Marktumfeld

Die deutsche Wirtschaft hat sich von der Krise des Jahres 2009 relativ schnell erholt. In den Jahren 2010 und 2011 konnte ein deutliches Wachstum der Wirtschaftsleistung (preisbereinigtes BIP) erreicht werden, so dass das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2011 zwei Prozent über dem Wert des Jahres 2008 lag. In den Jahren 2012 und 2013 jedoch schwächte das Wachstum deutlich ab. Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2013 preisbereinigt nur um 0,4 Prozent, wobei der private und staatliche Konsum (plus 0,9 und 1,1 Prozent) und die inländische Verwendung (plus 0,7 Prozent) die stabilisierenden Komponenten bildeten.

In Europa (EU28) hat die Finanzkrise mit allen negativen Begleiterscheinungen insbesondere in den südlicheren Ländern deutliche Spuren hinterlassen. Im Jahr 2013 erreichte das reale BIP der EU28 lediglich ein Nullwachstum. Dies konnte nur erreicht werden, weil die meisten osteuropäischen Staaten eine günstige Wirtschaftsentwicklung aufwiesen.

Entwicklung des realen BIP

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



e = vorläufiger Wert

Quelle: Eurostat

Abbildung 1: Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts

2. Umsatzerlöse im Eisenbahnverkehrsmarkt

Der Umsatz des Eisenbahnverkehrsmarktes ist seit dem Jahr 2005 mit Ausnahme des Krisenjahres 2009 kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2013 stieg der Umsatz auf 19,0 Mrd. Euro, was einer Steigerung von zwei Prozent (+ 0,4 Mrd. Euro) gegenüber dem Jahr 2012 entspricht (vgl. Abbildung 2).

Der Schienengüterverkehr konnte den Umsatz um vier Prozent auf 4,9 Mrd. Euro steigern. Der Schienenpersonenverkehr erreichte aufgrund gestiegener Fahrgastzahlen und realisierter Preiserhöhungen einen Umsatzzuwachs von knapp zwei Prozent auf 14,1 Mrd. Euro.

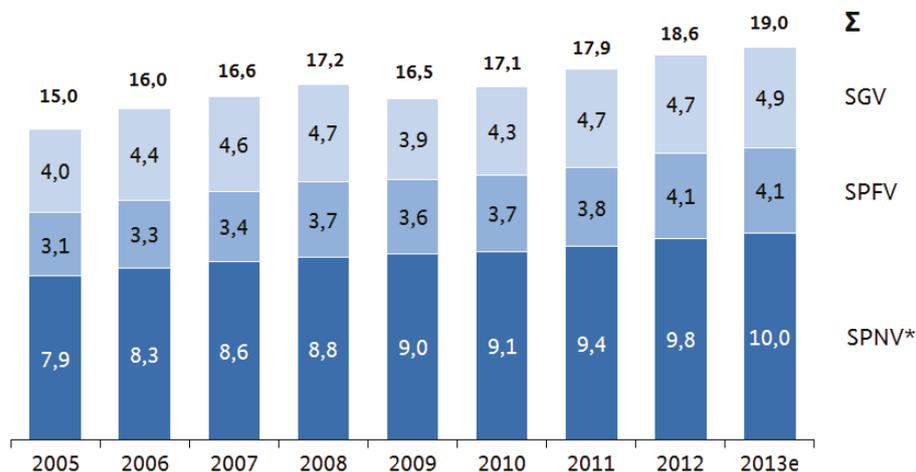
Der Zuwachs wurde durch den Schienenpersonennahverkehr erreicht, dessen Umsatz sich um ca. zwei Prozent auf rund 10 Mrd. Euro erhöhte.

Der Schienenpersonenfernverkehr konnte seinen Umsatz von 4,1 Mrd. Euro trotz sinkender Fahrgastzahlen und Beförderungsleistung halten.

Im Zeitraum von 2005 bis 2013 wuchs der Umsatz des Eisenbahnverkehrsmarktes um 27 Prozent. Aufgeteilt nach Verkehrsarten ergibt sich ein Umsatzwachstum für den Schienengüterverkehr von 23 Prozent, für den Schienenpersonenfernverkehr von 32 Prozent und für den Schienenpersonennahverkehr¹ von 27 Prozent.

Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt

Entwicklung von 2005 bis 2013; in Mrd. EUR



e = vorläufiger Wert

* Inklusive Bestellerentgelte der Aufgabenträger

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 2: Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

¹ Inklusive Bestellerentgelte der Aufgabenträger.

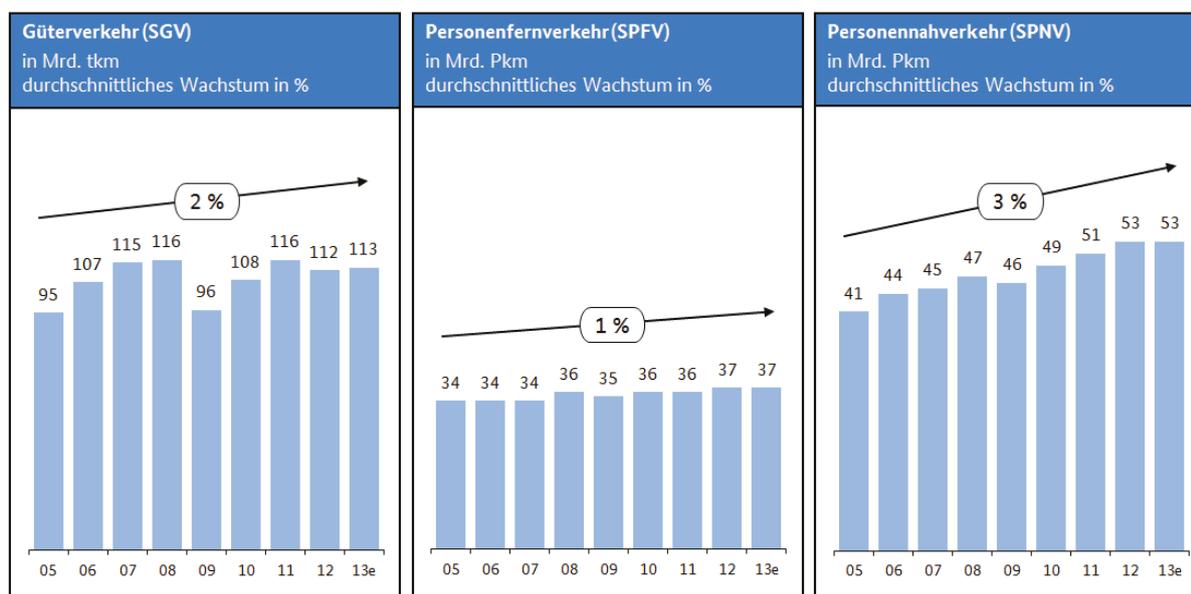
3. Entwicklung der Verkehrsleistung

Im Jahr 2013 stagnierte der Schienenverkehr im Vergleich zu den Vorjahren trotz leicht unterschiedlicher Entwicklungen in den einzelnen Verkehrsarten weitgehend. Nach vorläufigen Schätzungen fiel die Verkehrsleistung des Schienenpersonenfernverkehrs im Jahr 2013 leicht ab. Damit liegt sie bei etwa 37 Mrd. Personenkilometer (Pkm). Die Zahl der Fahrgäste reduzierte sich um rund 1,5 Prozent auf 130 Millionen. Im Schienenpersonennahverkehr stagnierte die erbrachte Verkehrsleistung und liegt damit auch im Jahr 2013 bei rund 53 Mrd. Pkm. Die Anzahl der Fahrgäste im Schienenpersonennahverkehr erhöhte sich um rund ein Prozent auf 2,5 Mrd. Fahrgäste. Aufgrund der höheren mittleren Reiseweite im Schienenpersonenfernverkehr im Vergleich zum Schienenpersonennahverkehr stieg somit im Jahr 2013 die Anzahl der beförderten Personen um ein halbes Prozent auf 2,6 Mrd. Fahrgäste. Die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr stieg im Jahr 2013 leicht um knapp ein Prozent auf rund 113 Mrd. Tonnenkilometer (tkm). Die Beförderungsmenge stieg um knapp ein Prozent auf 369 Mio. Tonnen (t).

Ein Grund für die Stagnation der erbrachten Verkehrsleistung im Schienenpersonen- und Schienengüterverkehr im Jahr 2013 sind die Folgen der hochwasserbedingten Streckensperrungen unter anderem in Sachsen-Anhalt. Hinzu kamen Beeinträchtigungen im Großraum Essen durch Geländeabsenkungen und Unterhöhungen im Bahnhofsbereich aufgrund historischer Bergwerkstätigkeiten. Schließlich verursachte Personalmangel im Stellwerksbereich Mainz während der Sommermonate erhebliche Einschränkungen des Zugverkehrs.

Entwicklung der Verkehrsleistung

von 2005 bis 2013; in Mrd. tkm / in Mrd. Pkm



e = vorläufiger Wert
 tkm: Tonnenkilometer, Pkm: Personenkilometer

Quelle: Statistisches Bundesamt (bis 2009), Bundesnetzagentur (ab 2010)

Abbildung 3: Entwicklung der Verkehrsleistung

4. Beschäftigungsentwicklung

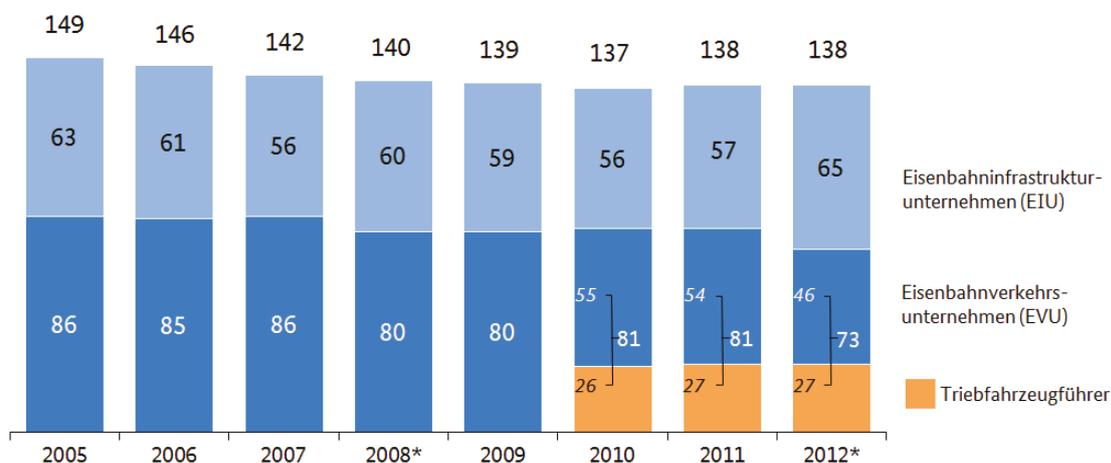
Im Eisenbahnmarkt waren im Jahr 2012 insgesamt rund 138.000 Personen beschäftigt (vgl. Abbildung 4). Dies entspricht der Beschäftigtenzahl des Vorjahres. Von den Beschäftigten im Eisenbahnsektor waren 53 Prozent im Bereich der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und 47 Prozent bei Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) tätig.

Im Jahr 2012 blieb die Gesamtzahl der Beschäftigten im Eisenbahnmarkt konstant. Die deutliche Verschiebung in die Bereiche der EIU beruht im Wesentlichen darauf, dass bei einigen Marktteilnehmern erstmals eine Aufgliederung der Beschäftigten zwischen EIU und EVU vorgenommen wurde.

Seit 2005 haben die Eisenbahnunternehmen insgesamt rund 11.000 Stellen abgebaut. Der weitaus größere Teil des Personalabbaus fand in den ersten zehn Jahren nach der Bahnreform 1994 statt. Aktuell ist eine Stagnation des Stellenabbaus zu beobachten, die vermutlich auf den Verkehrszuwachs der letzten Jahre zurückzuführen ist. Die weitere Beschäftigungsentwicklung dürfte vor allem von der zukünftig erbrachten Betriebsleistung in den einzelnen Marktsegmenten abhängig sein.

Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

von 2005 bis 2012; in Tausend Mitarbeitern



* ab 2008 teils wechselnde Zuordnung von Mitarbeitern integrierter Unternehmen zwischen Verkehrs- und Infrastrukturbereich

Abbildung 4: Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnsektor

Im Rahmen der Marktuntersuchung im Eisenbahnbereich bereitet die Bundesnetzagentur neben öffentlich zur Verfügung stehenden Daten des Sektors die mittels Fragebogen ermittelten Daten auf. Hierzu gehören die Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors, zu denen u.a. auch die Beschäftigungsentwicklung zählt. Diese Daten dienen dazu, ein möglichst umfassendes Bild des Gesamtmarktes zu erhalten, um spezifischere Entwicklungen des Marktes in einen Gesamtkontext einordnen zu können.

B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrs-

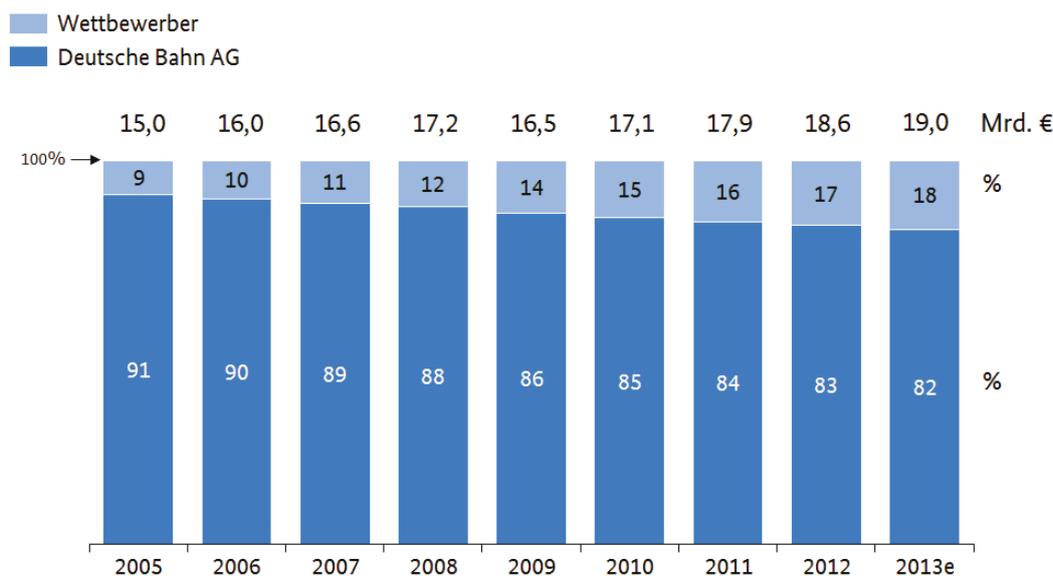
kehrsmarkt

1. Allgemeine Wettbewerbsentwicklung

Der Anteil des Umsatzes der Wettbewerber an den Gesamterlösen ist im Jahr 2013 leicht angestiegen. 18 Prozent des Gesamtumsatzes von 19,0 Mrd. Euro entfielen auf Wettbewerber der Deutschen Bahn AG (Abbildung 5). Im Vorjahr hatte der Wettbewerberanteil bei 17 Prozent gelegen. Im Jahr 2005 betrug ihr Anteil am Umsatz noch unter 10 Prozent. Insgesamt verfügten 415 Eisenbahnverkehrsunternehmen über eine Zulassung², von denen ca. 300 aktiv tätig waren.

Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt

nach Umsatz von 2005 bis 2012; in Mrd. EUR (Anteile in Prozent)



e = vorläufiger Wert

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 5: Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehr

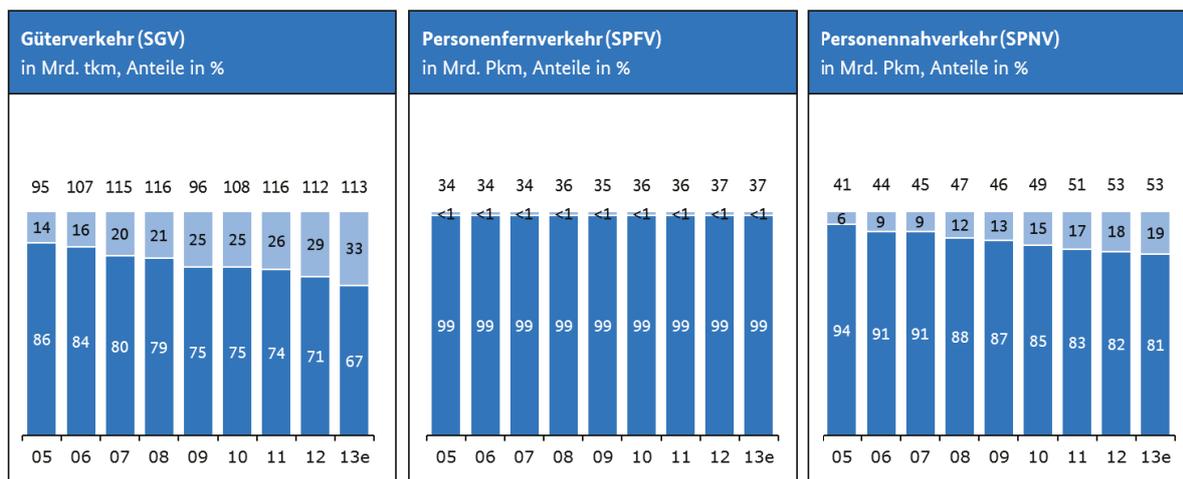
Seit dem Jahr 2005 ist der Wettbewerberanteil damit langsam, aber stetig gestiegen. Allerdings bietet sich in den verschiedenen Segmenten (Schienengüter-, Schienenpersonenfern-, Schienenpersonennahverkehr) ein unterschiedliches Bild.

² Quelle: Eisenbahn-Bundesamt, Liste der öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen in Deutschland

Entwicklung des Wettbewerbs in den Segmenten

Marktanteile 2005 – 2013 in Prozent; Summen in tkm / in Pkm

■ Deutsche Bahn AG
■ Wettbewerber



e = vorläufiger Wert

tkm: Tonnenkilometer, Pkm: Personenkilometer

Quelle: Destatis (bis 2009), DB AG Wettbewerbsbericht (bis 2009), Bundesnetzagentur (ab 2010)

Abbildung 6: Segmentspezifische Wettbewerbsentwicklung

2. Wettbewerb im Schienengüterverkehr

Im Schienengüterverkehr gewannen die Wettbewerber weitere Marktanteile hinzu und konnten einen Zuwachs bei den erbrachten Verkehrsleistungen verbuchen. Der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung stieg von 29 Prozent auf 33 Prozent. Das Marktgeschehen unter den Wettbewerbern konzentriert sich inzwischen auf eine Reihe größerer Marktteilnehmer, die jedoch jeder für sich nur einen geringen Prozentsatz der Verkehrsleistung des Marktführers erreichen. So beträgt der Marktanteil des größten Wettbewerbers im Schienengüterverkehr in Deutschland rund sieben Prozent am Gesamtmarkt. Zum Vergleich: Der DB Konzern konnte mit seiner Tochtergesellschaft Euro Cargo Rail seit der Öffnung des französischen Schienengüterverkehrsmarktes bereits einen Marktanteil von 16 Prozent (2011) erzielen³. In Deutschland werden weiterhin noch 67 Prozent der gesamten Verkehrsleistung im deutschen Schienengüterverkehrsmarkt von den Güterverkehrsunternehmen der DB AG (insb. DB Schenker Rail Deutschland AG) erbracht.

Bei den Wettbewerbern entfallen knapp 45 Prozent auf Sendungen im Kombinierten Verkehr, wo auch das stärkste Wachstum stattfand. Der Marktanteil der Wettbewerber in den Bereichen Kombiniertes Verkehr, flüssige Mineralölzeugnisse und Baustoffe, die rund 70 Prozent ihrer Gesamtleistung bilden, liegt bereits bei etwas über 40 Prozent. Bei den Güterverkehrsunternehmen der DB AG ging im Jahr 2012 die Verkehrsleistung bei den Einzelwagen- und Wagengruppenverkehren stärker zurück als bei den Ganzzugtransporten, was auch auf die schwache Entwicklung in der Montanindustrie zurückzuführen ist⁴. Im Einzelwagenverkehr hingegen

³ Quelle: http://www.deutschebahn.com/de/konzern/im_blickpunkt/2448312/gefco_20120425.html

⁴ Quelle: Wettbewerbsbericht 2013 der DB AG

dominieren weiterhin die DB-Unternehmen, andere Bahnen partizipieren allenfalls als Subunternehmer der Monopolisten an diesem Markt⁵.

3. Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr

Im Schienenpersonenfernverkehr bleibt ein nennenswerter Wettbewerb am Markt weiterhin aus. Trotz des Markteintritts des Hamburg–Köln–Express im Sommer 2012 konnte die Ein-Prozent-Marke des Wettbewerbers im Schienenpersonenfernverkehr nicht erreicht werden. Mit Ausnahme einiger weniger Verbindungen, die von den Wettbewerbern derzeit mit maximal drei Zugpaaren pro Tag bedient werden, herrscht im Schienenpersonenfernverkehr damit nach wie vor eine Dominanz des Marktführers. Ein Grund für den bislang nur rudimentär ausgeprägten Wettbewerb in diesem Sektor sind die hohen erforderlichen Investitionen insbesondere für geeignete Fahrzeuge. Damit wirtschaftlich tragfähiger Personenfernverkehr durchgeführt werden kann, sind für den Betreiber mittel- und langfristig nutzbare freie Streckenkapazitäten auf attraktiven Relationen in geeigneter Zeitlage von großer Bedeutung. Diese Kapazitäten können über Rahmenverträge abgesichert werden. Fremdkapitalgeber verlangen häufig vor Abschluss einer Finanzierung diese Absicherung. Demgegenüber beklagen Wettbewerber sowohl die einerseits starren Beantragungsfenster im 5-Jahres-Abstand als auch die aus ihrer Sicht zu geringen Vorlaufzeiten für Finanzierung und Beschaffung von geeigneten Fahrzeugen sowie für den Aufbau eines qualifizierten Personalstammes. Als weitere Barrieren für den Einstieg in den Fernverkehrsmarkt gelten die fehlende Verfügbarkeit von Neu- bzw. Gebrauchtfahrzeugen sowie Vorlaufzeiten bei der Bestellung von Neufahrzeugen, die mehrere Jahre betragen können. Zudem konkurrieren Markteinsteiger absatzseitig mit bestehenden Kundenbindungs- bzw. Rabattsystemen der DB Fernverkehr AG. Sie starten mit einzelnen Punkt-zu-Punkt Verbindungen, können daher kein vernetztes Angebot mit entsprechenden Netzwerkeffekten (durchgehende Fahrkarten) anbieten. Zudem können diese Punkt-zu-Punkt Angebote mit dem relationsbezogenen Preissystem des marktbeherrschenden Unternehmens gezielt preislich unter Druck gesetzt werden. Die Option einer Einbindung in die bestehenden Tarif- und Vertriebssysteme der DB liegt ausschließlich in deren Ermessen und hat bisher lediglich im Schienenpersonennahverkehr Anwendung gefunden. Für eine Regulierung der Tarifsysteme im Eisenbahnverkehr verfügt die Bundesnetzagentur über keine Ermächtigungsgrundlage.

Schließlich trägt der Schienenpersonenfernverkehr im Vergleich zu den anderen Verkehrsarten im Mittel die höchsten Trassenpreise; auch die Stationsentgelte liegen für den Schienenpersonenfernverkehr mit einem Produktfaktor von 2,4 (sogenannter Verkehrsleistungsfaktor) deutlich höher als im Schienenpersonennahverkehr. Dies trägt dazu bei, dass der Schienenpersonenfernverkehr auf bestimmten Streckenabschnitten defizitär ist bzw. auf nachfrageschwächeren Relationen aus wirtschaftlicher Sicht häufig gar kein Schienenpersonenfernverkehr angeboten werden kann.

4. Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr

Der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung im Schienenpersonennahverkehr lag im Jahr 2013 bei etwa 19 Prozent und damit rund einen Prozentpunkt über dem Vorjahreswert. Ursache der Steigerung des Marktanteils der Wettbewerber sind Ausschreibungsgewinne und eine gestiegene Fahrgastnachfrage. Aufgrund der Vielzahl bereits erfolgter und noch ausstehender Vergaben von Verkehrsverträgen ist zu erwarten,

⁵ Quelle: Wettbewerber-Report Eisenbahn 2013/2014

dass sich dieser Trend in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Dennoch entwickelt sich der Wettbewerb langsamer, als noch vor einigen Jahren prognostiziert wurde.

Bisher ist es nicht gelungen, sämtliche im Schienenpersonennahverkehr bedienten Strecken in wettbewerblichen Verfahren auszuschreiben. Erst im Jahr 2014 werden erstmalig mehr als die Hälfte der gefahrenen Leistungen im Wettbewerb vergeben worden sein.⁶

Zurzeit hat sich die Anzahl der Bieter für die jeweiligen Verfahren signifikant reduziert. Wurden etwa im Jahr 2009 im Mittel noch rund 3 bis 4 Angebote je Ausschreibungsverfahren registriert, waren es in den beiden nachfolgenden Jahren im Durchschnitt nur noch 2,5 Angebote. Teilweise wurden Ausschreibungen wegen mangelnder Bewerbungen im ersten Versuch aufgehoben.⁷

⁶ Quelle: Wettbewerber-Report Eisenbahn 2013/2014

⁷ Quelle: Marktreport SPNV 2013

C Eisenbahninfrastrukturmarkt

Betreiber öffentlicher Eisenbahninfrastruktur müssen interessierten EVU Zugang zu ihrer Infrastruktur gewähren und unterliegen dabei der Regulierung durch die Bundesnetzagentur.

Derzeit sind bei der Bundesnetzagentur rund 170 zugangsverpflichtete Betreiber von Schienenwegen und mehr als 500 Betreiber öffentlich zugänglicher Serviceeinrichtungen bekannt. Hierbei verfügen die meisten Betreiber der Schienenwege auch über eigene Serviceeinrichtungen (bspw. Abstellgleise oder Güterladestellen). Die Anzahl der bei der Bundesnetzagentur erfassten EIU hängt wesentlich von der Marktdurchdringung der jährlich von der Bundesnetzagentur durchgeführten Markterhebung ab, da derzeit kein öffentliches Register existiert, welches alle vorhandenen EIU zentral erfasst. Dies bedeutet im Zweifelsfall auch, dass der Regulierungsbehörde nicht jedes regulierungsrelevante EIU bekannt ist.

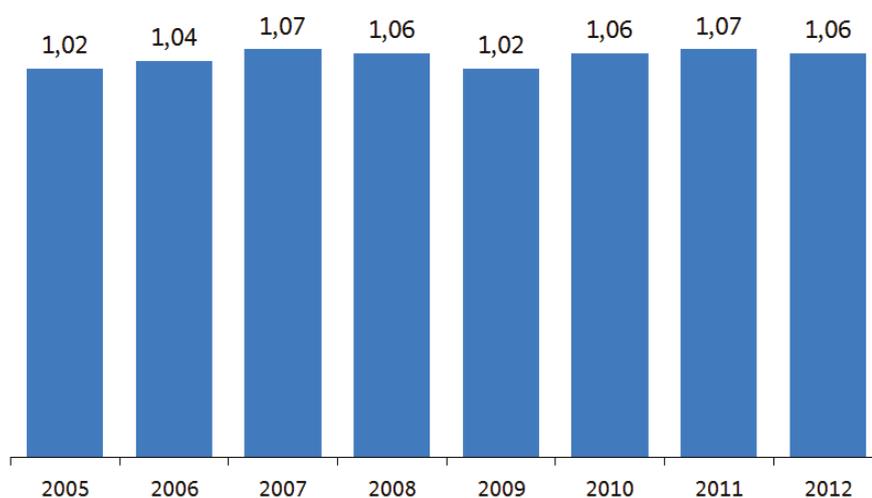
In dem, auf die Art und die Anzahl der EIU bezogenen, sehr heterogenen Marktumfeld bleibt die Marktkonzentration jedoch außerordentlich hoch. Bei den eingenommenen Trassenentgelten und bei der erbrachten Betriebsleistung erreichen die Betreiber der Schienenwege unter dem Konzerndach der Deutschen Bahn AG (DB Netz AG, DB RegioNetz Infrastruktur GmbH, Usedomer Bäderbahn GmbH) insgesamt einen Marktanteil von knapp 98 Prozent bei einem Anteil von etwa 86 Prozent an der gesamten deutschen Netzlänge. Der Anteil der erbrachten Betriebsleistung auf öffentlicher nicht-bundeseigener Infrastruktur beträgt damit nach wie vor etwa 2 Prozent. Auch der Markt für Serviceeinrichtungen zeichnet sich durch eine hohe Marktkonzentration aus. Je nach Art der nachgefragten Leistungen stehen teilweise nur sehr eingeschränkt Infrastrukturunternehmen zur Auswahl oder fehlen wirtschaftliche Alternativen gänzlich.

1. Schienenwege

Auf Schienenwegen öffentlicher – also zugangsverpflichteter – EIU sind im Jahr 2012 rund 1,06 Mrd. Trassenkilometer zurückgelegt worden. Dies entspricht einem Rückgang von rund einem Prozent gegenüber dem Vorjahr. Damit weist das deutsche Schienennetz weiterhin insgesamt eine stabile Betriebsdichte auf.

Entwicklung der Betriebsleistung

von 2005 bis 2012; in Mrd. Trassenkilometer
auf Schienenwegen öffentlicher Eisenbahninfrastrukturunternehmen



Quelle: VDV, Geschäftsbericht DB ML AG, Bundesnetzagentur

Abbildung 7: Betriebsleistung auf öffentlichen Schienenwegen

Ein Großteil der erbrachten Verkehre auf den Eisenbahninfrastrukturen wird von EVU durchgeführt, die gesellschaftsrechtlich mit dem Betreiber der jeweiligen Infrastruktur (EIU) verbunden sind oder bei denen Eisenbahninfrastruktur und Eisenbahnverkehr direkt in einem einzigen Unternehmen integriert organisiert sind. Der Anteil der Drittverkehre, also der Verkehre bei denen EVU auf fremden Schienenwegen fahren, betrug im Jahr 2012 rund 22 Prozent; er ist damit im Vergleich zum Vorjahr um ca. ein Prozent gestiegen.

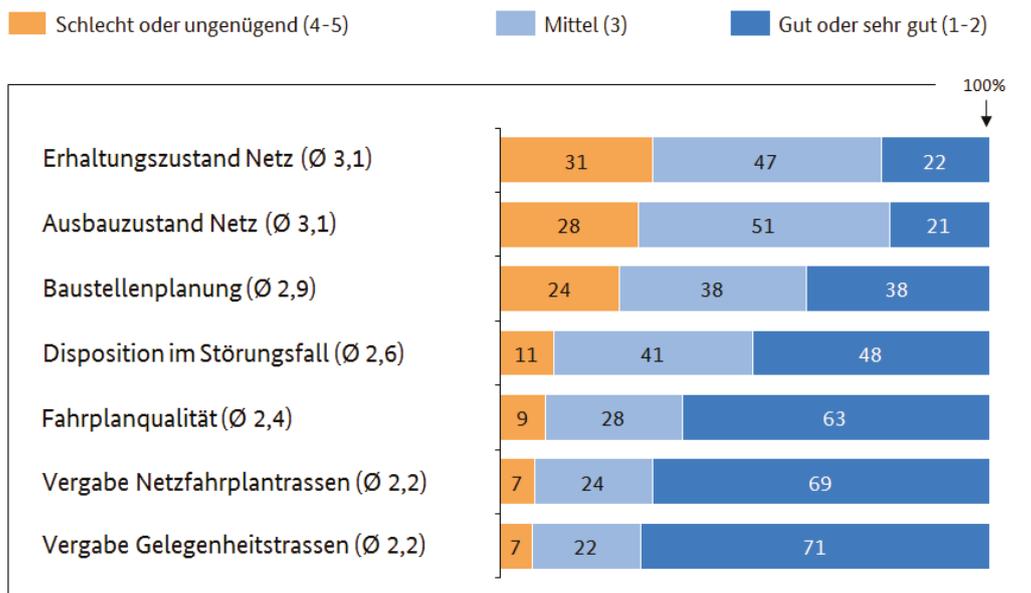
Im Rahmen der jährlichen Markterhebung der Bundesnetzagentur können EVU den Zugang zu Schienenwegen sowie weitere marktrelevante Aspekte auf einer Notenskala von 1 „sehr gut“ bis 5 „ungenügend“ aus ihrer Sicht bewerten. Diese Bewertungsangaben erfolgen freiwillig. Mehr als 190 EVU nutzten im Jahr 2013 diese Möglichkeit und gaben insgesamt über 5.100 einzelne Einschätzungen ab. Am kritischsten bewerteten sie dabei – wie auch bereits im Vorjahr – den Ausbau- und Erhaltungszustand des Schienennetzes. Über 30 Prozent der Unternehmen vergaben hier die Noten „schlecht (4)“ oder „ungenügend (5)“. Insgesamt erhielten die Infrastrukturunternehmen für den Ausbau- und für den Erhaltungszustand die Note 3,1.

Bei der Baustellenplanung sehen die Unternehmen noch Verbesserungsbedarf. Im Schnitt vergaben die EVU hier die Note 2,9. Die Disposition im Störfall bewerteten sie mit 2,6. Zur Dispositionstätigkeit zählt u. a. die Entscheidung des EIU, in welcher Reihenfolge Züge z. B. bei Verzögerungen im Betriebsablauf einen

Schienenabschnitt durchfahren können. Vergleichsweise gute Bewertungen vergaben die EVU wie auch bereits im Vorjahr für die Fahrplanqualität (2,4), die Vergabe von Netzfahrplantrassen (2,2) und die Vergabe von Gelegenheitstrassen (2,2). Über die Jahre ist in vielen Bereichen eine leichte bis spürbare Verbesserung der Einschätzung der EVU festzustellen.

Zugang zu Schienenwegen

Bewertungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen; 2013



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 8: Bewertungen Themenbereich Schienenwege

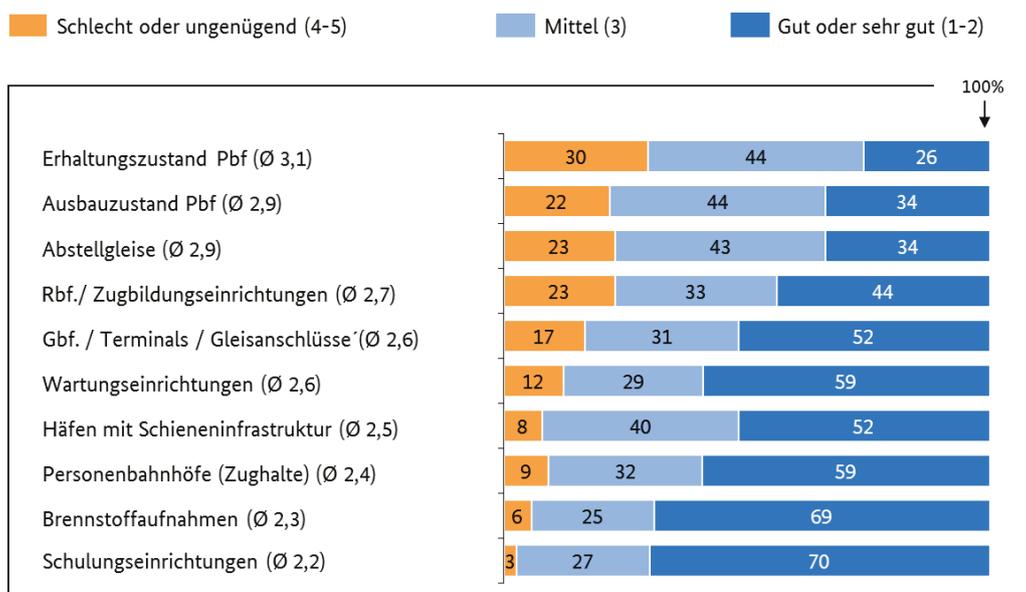
2. Serviceeinrichtungen

Unter dem Begriff Serviceeinrichtungen werden nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) Einrichtungen für die Brennstoffaufnahme, Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und -terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungs- und andere technische Einrichtungen sowie Häfen mit Schienenanbindung verstanden.

Auch für den Themenbereich der Serviceeinrichtungen erfragt die Bundesnetzagentur in ihrer jährlichen Markterhebung die Einschätzung der EVU in Bezug auf den Zugang zu den einzelnen Einrichtungsarten. Wie in den Vorjahren wurde der Ausbau- und Erhaltungszustand von Personenbahnhöfen (2,9 bzw. 3,1) besonders kritisch bewertet, während der Zugang zu diesen vergleichsweise besser beurteilt wird (2,4).

Zugang zu Serviceeinrichtungen

Bewertungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen; 2013



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 9: Bewertungen Themenbereich Serviceeinrichtungen

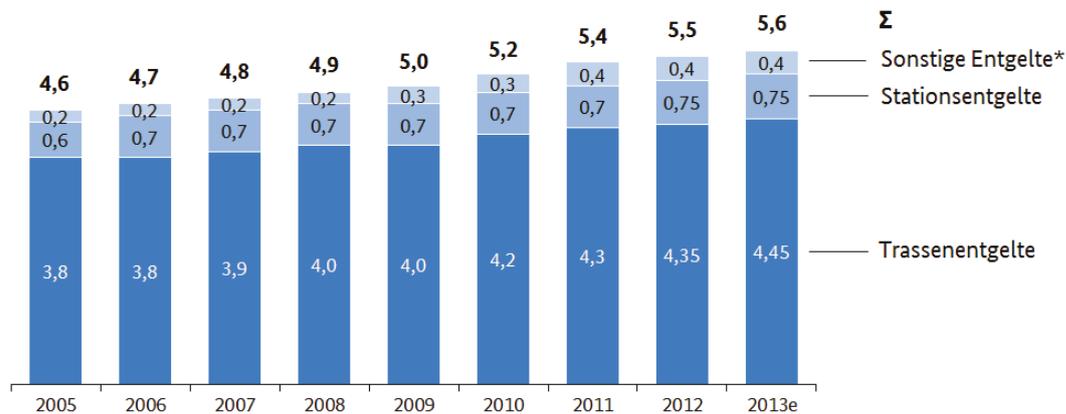
D Nutzungsentgelte und Preise

1. Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Die für die Nutzung von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen zu zahlenden Entgelte stellen für die EVU einen wesentlichen Kostenbestandteil dar. So belief sich die Summe der gezahlten Infrastrukturnutzungsentgelte im Jahr 2013 auf 5,6 Mrd. Euro. Wie in den Vorjahren entfällt dabei mit rd. 4,45 Mrd. Euro auch im Jahr 2013 der überwiegende Teil auf Trassenentgelte für die Nutzung der Schienenwege. Der verbleibende Anteil setzt sich aus Entgelten für die Nutzung von Stationen (rd. 0,75 Mrd. Euro) sowie aus Entgelten für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen, wie z. B. für Abstellgleise oder Rangierbahnhöfe (rd. 0,4 Mrd. Euro), zusammen.

Umsatz im Eisenbahninfrastrukturmarkt*

von 2005 bis 2013; in Mrd. EUR



e = vorläufiger Wert

* Umfasst die Nutzungsentgelte für andere Serviceeinrichtungen ohne Wartungseinrichtungen und Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 10: Umsatz im Eisenbahninfrastrukturmarkt

Auf Basis des Gesamtumsatzes der EVU in Höhe von 19,0 Mrd. EUR im Jahr 2013 ergibt sich somit ein Anteil von rund 30 Prozent, der in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten an die EIU zu zahlen ist. Dieser Wert zeigt sich dabei seit dem Jahr 2009 annähernd unverändert.

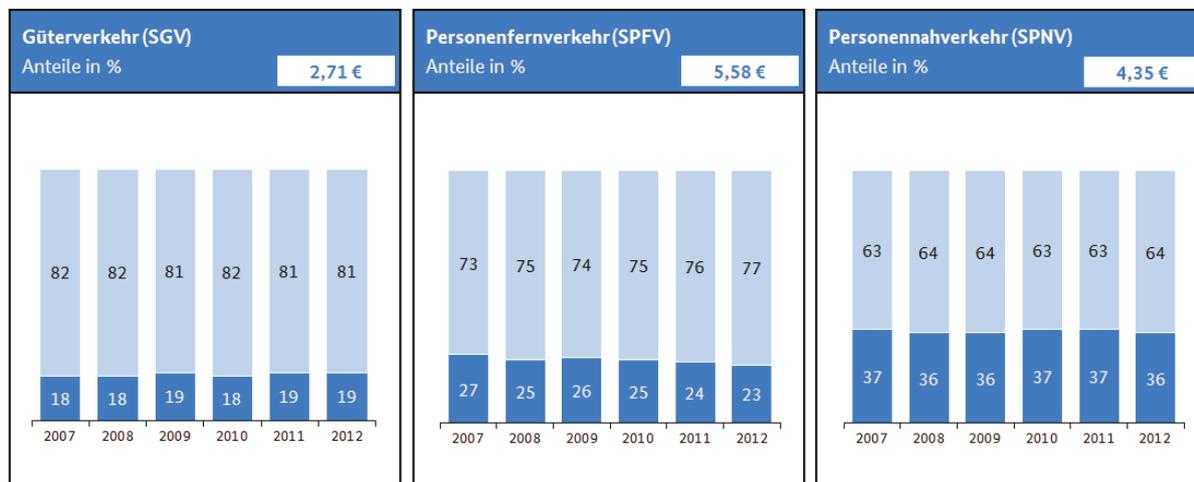
Gleichwohl unterscheidet sich der Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EVU zwischen den Verkehrsarten deutlich.

Infrastrukturnutzungsentgelte

Anteil an den Umsätzen der EVU

■ Sonstige Kosten + Rendite
■ Infrastrukturkosten

1,00 € Mittleres Trassenentgelt



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 11: Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EVU nach Verkehrsarten

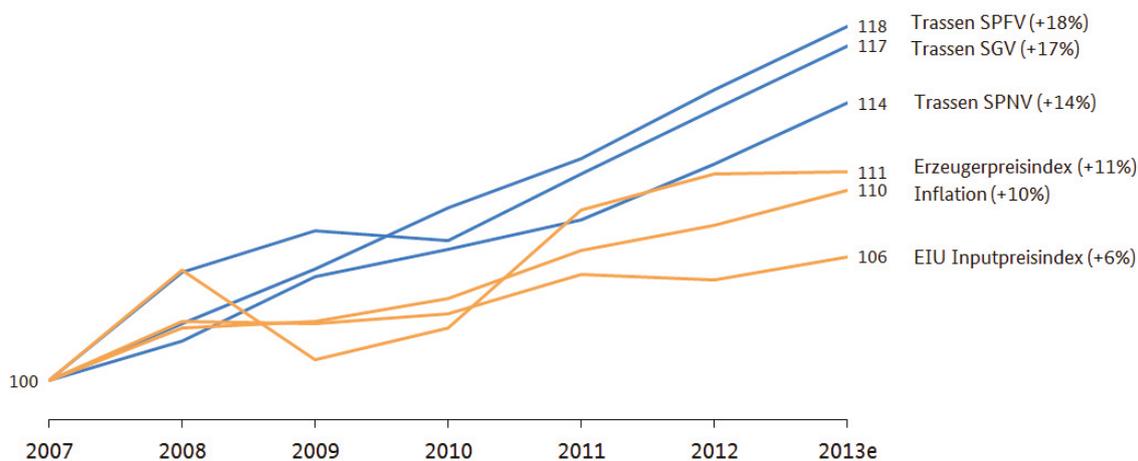
2. Trassenentgelte

Obwohl der Anteil der Trassenentgelte am Umsatz der EVU relativ konstant geblieben bzw. im Schienenpersonenfernverkehr sogar gesunken ist, haben sich die von den Betreibern der Schienenwege erhobenen mittleren Trassenentgelte über die Jahre kontinuierlich erhöht; auch im vergangenen Jahr war eine erneute Steigerung zu verzeichnen.

So ist gegenüber dem Jahr 2007 das mittlere Trassenentgelt im Schienenpersonennahverkehr um rund 14 Prozent, im Schienengüterverkehr um rund 17 Prozent sowie im Schienenpersonenfernverkehr um rund 18 Prozent gestiegen. Im Vergleich hierzu lag die allgemeine Inflation im identischen Zeitraum bei lediglich zehn Prozent, der Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte erhöhte sich bei einem stärker schwankenden Verlauf um 11 Prozent. Der Anstieg des EIU-Inputpreisindex, der alle bei den Infrastrukturbetreibern maßgeblich anfallenden Kostenarten berücksichtigt, lag mit sechs Prozent noch unter der allgemeinen Inflation.

Mittlere Trassenentgelte nach Verkehrsarten*

Entwicklung von 2007 bis 2013; indiziert (2007 = 100)



e = vorläufiger Wert

* Berechnet als Quotient aus Trassenentgelten und Betriebsleistung (Trkm) der Eisenbahnverkehrsunternehmen

Quelle: Bundesnetzagentur

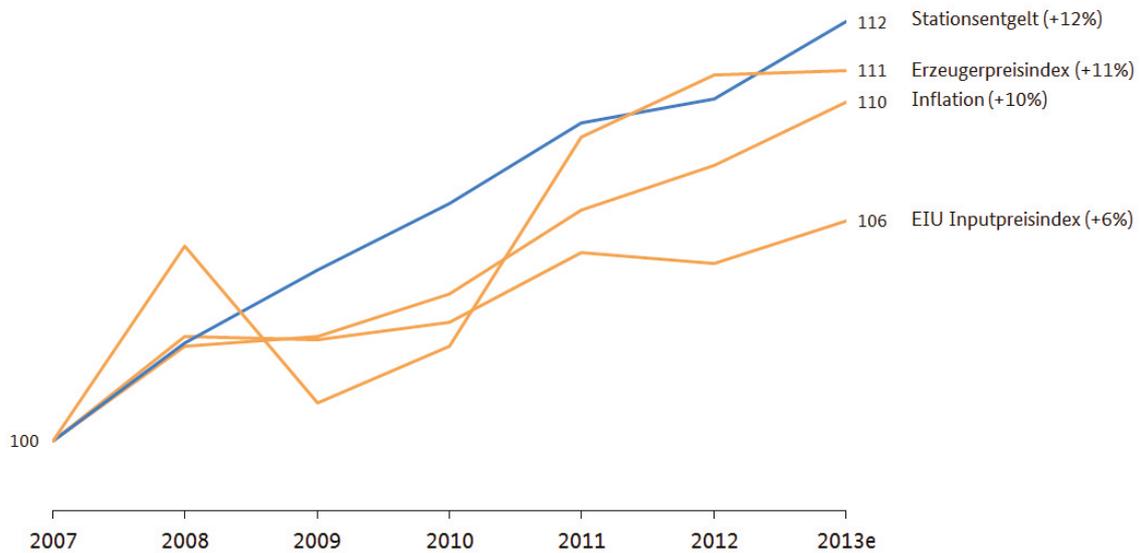
Abbildung 12: Entwicklung der durchschnittlichen (mittleren) Trassenentgelte

3. Stationsentgelte

Analog zur Entwicklung der Trassenpreise sind auch die Entgelte für Verkehrshalte an Personenbahnhöfen der EIU über die Jahre merklich angestiegen. Insgesamt ist im Zeitraum von 2007 bis 2013 eine Steigerung von 12 Prozent zu verzeichnen. Auch hier liegt die Steigerung deutlich über der des sektorspezifischen Inputpreisindexes.

Mittleres Stationsentgelt je Zughalt*

Entwicklung von 2007 bis 2013; indexiert (2007 = 100)



e = vorläufiger Wert

* Berechnet als Quotient aus Stationsentgelten und Zughalten der Eisenbahnverkehrsunternehmen im Schienenpersonenverkehr

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 13: Entwicklung der durchschnittlichen (mittleren) Stationsentgelte

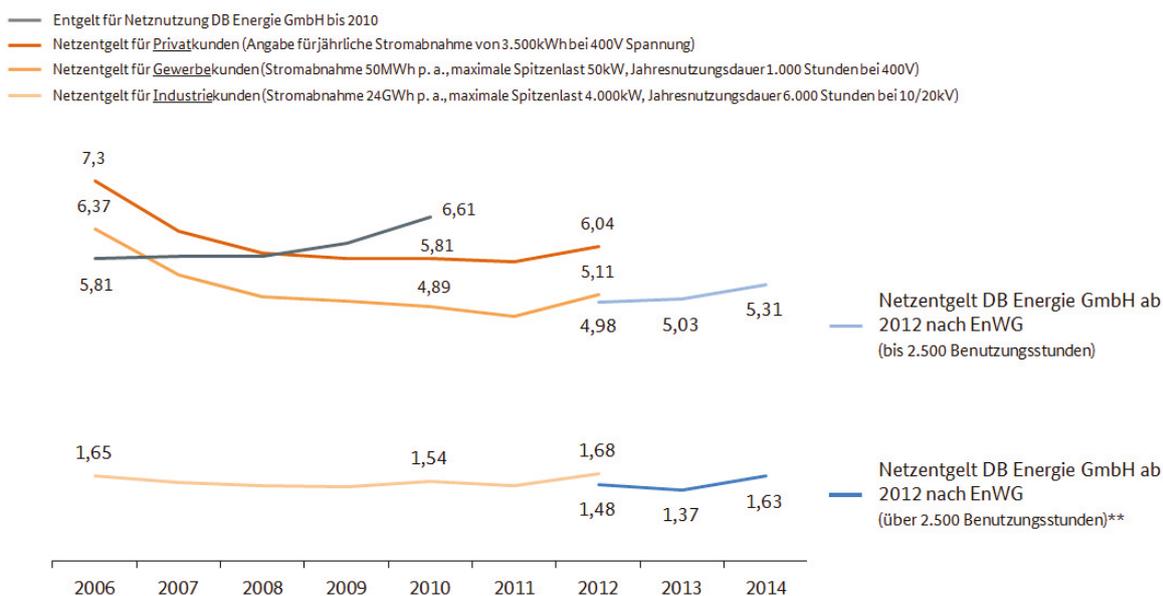
4. Entwicklung der Bahnstrompreise

EVU haben grundsätzlich zwei Möglichkeiten, den zum elektrischen Betrieb ihrer Züge notwendigen Bahnstrom zu beziehen. Mit der sog. Bahnstrom-Vollversorgung liefert die DB Energie GmbH den EVU den 16,7 Hz-Bahnstrom unter Nutzung ihrer Bahnstrom-Fernleitungen als fertiges Endprodukt in die Oberleitung an der Schiene (Fahrdraht). Alternativ können EVU den erforderlichen Bahnstrom von einem anderen Energielieferanten beziehen und durch das Bahnstrom-Fernleitungsnetz der DB Energie GmbH durchleiten lassen.

Nach letztinstanzlicher Entscheidung des Bundesgerichtshofs aus dem Jahr 2010 muss die DB Energie GmbH ihre Preise für die Durchleitung von Strom durch ihr Bahnstrom-Fernleitungsnetz nun jedoch durch die Bundesnetzagentur genehmigen lassen. Dies hat eine deutliche Reduzierung der geforderten Nutzungsentgelte bewirkt. Wurden im Jahr 2010 noch 6,61 Cent/kWh verlangt, liegt das aktuelle Netznutzungsentgelt im Jahr 2014 bei 1,63 Cent/kWh bei über 2500 Benutzungsstunden und bei 5,31 Cent/kWh bei weniger als 2500 Benutzungsstunden.

Netzentgelte der Stromnetzbetreiber*

von 2005 bis 2014; in Cent je kWh



* Preise jeweils zum 01.04. des Jahres ** zusätzlich Leistungspreis entsprechend des individuellen Lastprofils

Quelle: EEX, DB AG, Bundesnetzagentur (Monitoringbericht Energie)

Abbildung 14: Bahnstrom Netznutzungsentgelte

Bislang spielt der Bezug von „Fremdstrom“ dennoch am Markt keine Rolle, so dass für die Traktionsenergiekosten der EVU in der Vergangenheit lediglich die Entwicklung der Bahnstrompreise der Vollversorgung relevant waren.

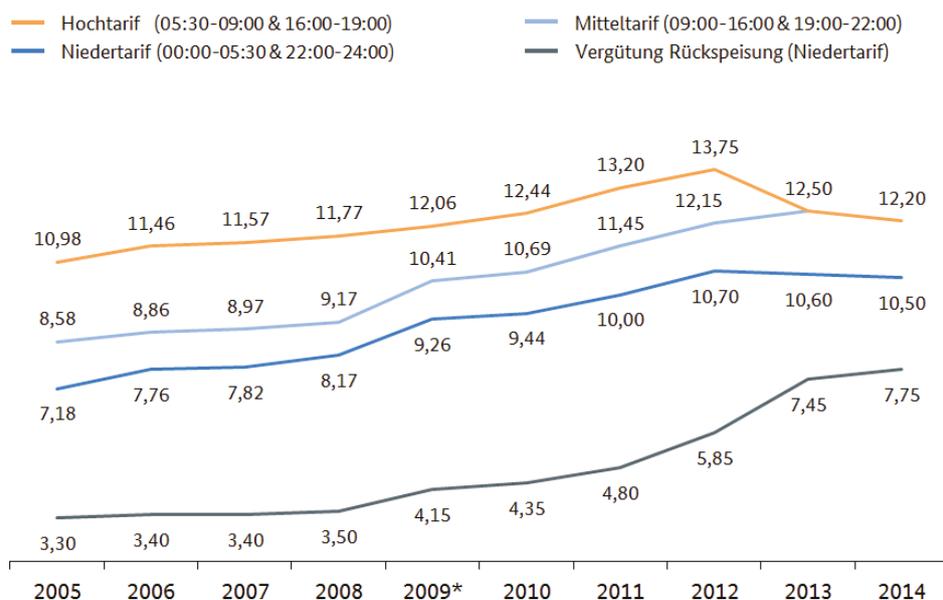
Die Preise der Vollversorgung sind in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Im Rahmen der Umsetzung des Gerichtsurteils des Bundesgerichtshofs und der Berücksichtigung der Regulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur hat die DB Energie GmbH ihre Vollversorgungspreise angepasst. Seit dem Jahr 2013 gibt es nur noch zwei Tarife, da der Hoch- und Mitteltarif zusammengefasst wurden.

Im bisherigen Hochtarif hatte sich der Preis im Zeitraum von 2005 bis 2012 um insgesamt 25 Prozent erhöht. In den darauffolgenden zwei Jahren wurde der Preis dagegen – nach Jahren kontinuierlicher Steigerungen – um insgesamt mehr als 11 Prozent gesenkt. Insgesamt haben sich die Vollversorgungspreise seit dem Jahr 2005 dennoch erhöht: Um 11 Prozent im Hochtarif (mittlere jährliche Preissteigerung um 1,2 Prozent), um 42 Prozent im ehemaligen Mitteltarif (mittlere jährliche Preissteigerung um 4,0 Prozent) und um 46 Prozent im Niedertarif (mittlere jährliche Preissteigerung von 4,3 Prozent).

Im Gegensatz dazu wurde im Rahmen der Tarifänderungen auch die Vergütung für in das Bahnstromnetz zurückgespeiste Energie erhöht und beträgt für das Jahr 2014 nun 7,75 Cent/kWh. Dies bedeutet gegenüber dem Jahr 2005 eine Zunahme von 135 Prozent (mittlere jährliche Vergütungssteigerung um 1,2 Prozent).

Entwicklung der Bahnstrompreise (Vollversorgung)

von 2005 bis 2014; in Cent je kWh



* Preise nach Absenkung im März 2009 (vorher: 12,11 ct (HT), 10,46 ct (MT), 10,01 ct (NT))

Quelle: DB AG

Abbildung 15: Bahnstrom Vollversorgung

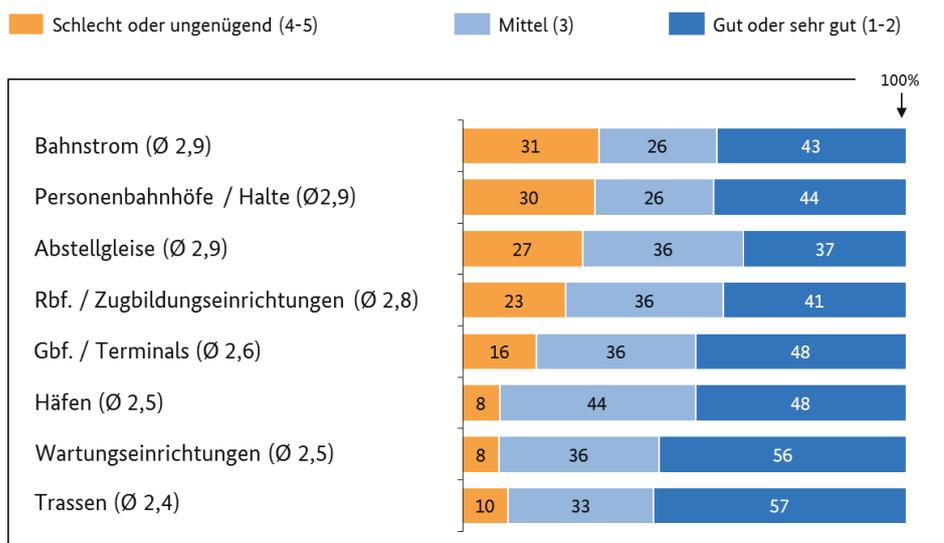
5. Bewertung der Entgeltsysteme

Der diskriminierungsfreie Zugang zur Eisenbahninfrastruktur steht im besonderen Fokus der Bundesnetzagentur. Hierfür sind die Entgeltsysteme der Infrastrukturbetreiber für die Regulierungstätigkeit wesentlich. Um anhand der Einschätzungen von Marktteilnehmern Prioritäten setzen zu können, wird auch dieser Themenbereich im Rahmen der Bewertungsfragen der Markterhebung erfasst.

Durchschnittlich bewerteten die Marktteilnehmer die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme mit einer Note von 2,7. Aus Sicht der EVU wurde besonders der Bereich Bahnstrom (Note 3,0) in Bezug auf die Diskriminierungsfreiheit kritisch beurteilt. Die vergleichsweise beste Bewertung erreichten hingegen die Trassenpreissysteme der verschiedenen Betreiber der Schienenwege mit einer durchschnittlichen Note von 2,4. Allgemein konnte bei der Marktwahrnehmung der Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme gegenüber den Anfangsjahren der Regulierung jedoch eine signifikante Verbesserung verzeichnet werden.

Diskriminierungsfreiheit von Entgeltsystemen

Bewertungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen; 2013



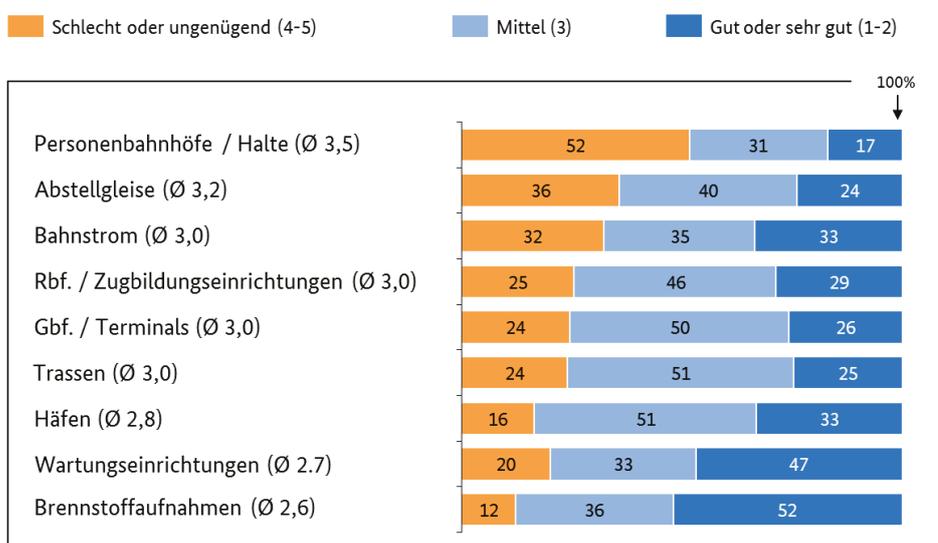
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 16: Noten Diskriminierungsfreiheit Entgeltsysteme

Auch das Preis-Leistungsverhältnis für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur wird im Rahmen der Markterhebung durch die Marktteilnehmer bewertet. In diese Bewertung sollte nicht nur die Entgelthöhe, sondern vor allem auch die entsprechende Leistung und Effizienz in der Leistungsbereitstellung einfließen. Während sich die Bewertung der Bahnstrompreise gegenüber dem Jahr 2012 verbessern konnte, hat sich die Wahrnehmung in Bezug auf die Personenbahnhöfe und die Abstellgleise leicht verschlechtert. Die Wahrnehmung des Preis-Leistungs-Verhältnisses im Markt bleibt allgemein bei der Betrachtung über einen längeren Zeitraum auf einem recht konstanten Niveau; Verbesserungen fielen bislang eher gering aus.

Preis-Leistungs-Verhältnis der EIU

Bewertungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen; 2013



Quelle: Bundesnetzagentur

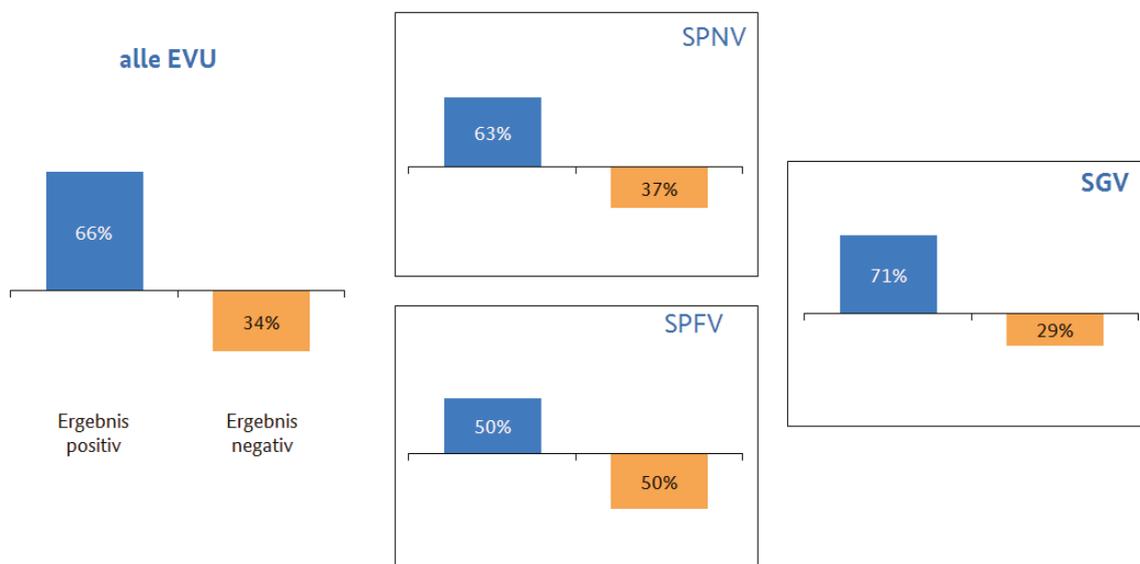
Abbildung 17: Noten Preis-Leistungs-Verhältnis der Infrastrukturbetreiber (Entgelthöhen)

6. Ergebnissituation der Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Mehr als zwei Drittel der am Markt aktiven EVU weisen für das Geschäftsjahr 2011 ein positives Betriebsergebnis aus. Sowohl der Anteil der Unternehmen im Schienenpersonenverkehr als auch im Schienengüterverkehr, die ein positives Betriebsergebnis erzielt haben, liegt mit 67 Prozent bzw. 76 Prozent auf einem relativ hohen Niveau. Bei einer differenzierteren Betrachtung des Schienenpersonenverkehrs zeigt sich jedoch, dass die positiven Ergebnisse überwiegend durch Unternehmen im Schienenpersonennahverkehr erzielt werden. Zu beachten ist dabei allerdings, dass die Anzahl der Unternehmen im Schienenpersonennahverkehr weitaus größer als im Schienenpersonenfernverkehr ist. Im Schienenpersonenfernverkehr haben die Ergebnisse eines einzelnen Unternehmens somit eine größere Wirkung auf das Gesamtergebnis.

Auch in Bezug auf das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zeigt sich über die einzelnen Marktsegmente ein ähnliches Bild. Der Einfluss von Zinserträgen und Zinsaufwendungen sowie etwaiger Beteiligungsergebnisse ist bei den Unternehmen eher gering.

Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit*



SPV: Schienenpersonenverkehr gesamt

* Die ausgewerteten Unternehmen sind – mit Ausnahme der Gesamtmaktdarstellung – ausschließlich im jeweiligen Marktsegment tätig.

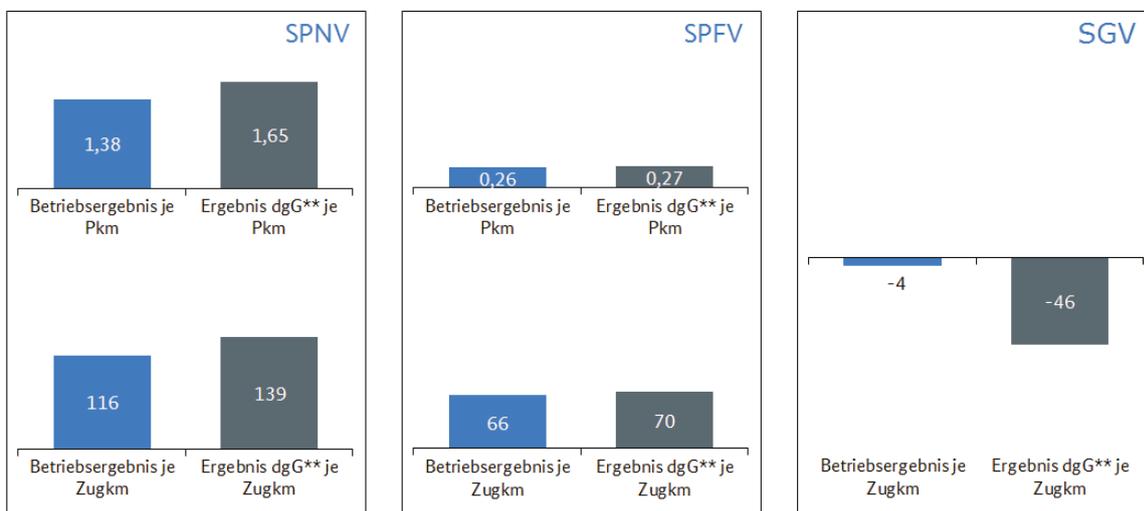
Abbildung 18: Betriebsergebnisse der EVU

Zur besseren Einschätzung der unterschiedlichen Gewinnsituationen der EVU in den einzelnen Verkehrsarten werden nachfolgend die kumulierten Betriebsergebnisse und Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zu spezifischen Leistungsgrößen (Personenkilometer und Zugkilometer) ins Verhältnis gesetzt.

Insbesondere im Vergleich Schienenpersonennah- und Schienenpersonenfernverkehr zeigt sich, dass die Ergebnissituation im Schienenpersonennahverkehr deutlich stabiler ist. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die Regionalisierungsmittel, die vom Bund an die Länder zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs vergeben werden. Im Schienengüterverkehrsmarkt konnten die EVU in ihrer Gesamtheit kein positives Ergebnis erzielen.

Spezifisches Ergebnis nach Verkehrsarten*

Angaben in Cent



* Die ausgewerteten Unternehmen sind ausschließlich im jeweiligen Marktsegment tätig.
 ** Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit

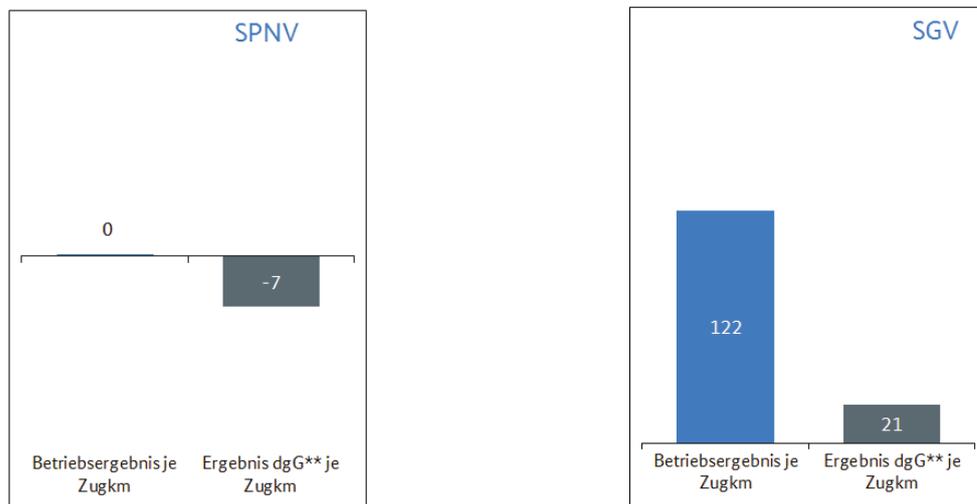
Abbildung 19: Ergebnisse der EVU nach Verkehrsarten

Eine differenziertere Betrachtung der Ergebnisse nach Unternehmensgruppen im Schienengüterverkehr zeigt jedoch abweichende Resultate. Werden ausschließlich die nicht-bundeseigenen EVU betrachtet, weisen diese im Mittel ein positives Betriebsergebnis in Höhe von 1,22 Euro je Zugkilometer aus, im Gegensatz zu -0,46Euro bei Betrachtung des gesamten Schienengüterverkehrsmarktes. Hieraus ist abzuleiten, dass insbesondere die DB Schenker AG deutlich weniger wirtschaftlich agiert als ihre Wettbewerber.

Auch für den Schienenpersonennahverkehr verschiebt sich das Bild, wenn nur die nicht-bundeseigenen EVU betrachtet werden. Im Gegensatz zu den Gesamtmarktzahlen haben die nicht-bundeseigenen EVU im Geschäftsjahr 2011 kein ausgeglichenes Ergebnis erzielen können. Somit waren hier die bundeseigenen EVU, insbesondere die DB Regio AG, wirtschaftlich erheblich erfolgreicher.

Spezifisches Ergebnis nach Verkehrsarten; nur NE*

Angaben in Cent



* Die ausgewerteten Unternehmen sind ausschließlich im jeweiligen Marktsegment tätig.

** Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit

Abbildung 20: Ergebnisse der nicht-bundeseigenen EVU nach Verkehrsarten

Aus Sicht des Gesamtmarktes konnten die nicht-bundeseigenen Betreiber der Schienenwege im Zeitrahmen von 2010 bis 2012 hinsichtlich der Bereitstellung von Trassen in Summe keine Gewinne erwirtschaften. Die Verluste aus dem operativen Geschäft sind hier deutlich. Zu beachten ist allerdings, dass eine Gewinnerzielungsabsicht nicht bei allen nicht-bundeseigenen Unternehmen vorausgesetzt werden kann. Teilweise handelt es sich um Betreiber der Schienenwege als Bestandteil eines Unternehmens bzw. Unternehmensverbundes, deren Kerngeschäft nicht im Eisenbahnbetrieb liegt. Die entstehenden Fehlbeträge im Bereich der Schienenwege werden dort anderweitig, beispielsweise im Rahmen von Finanzierungstätigkeit bzw. durch originäre Geschäftstätigkeiten, kompensiert.

Umsatz, Aufwand und Ergebnis der Schienenwegsbetreiber der NE-EIU

2010 bis 2012

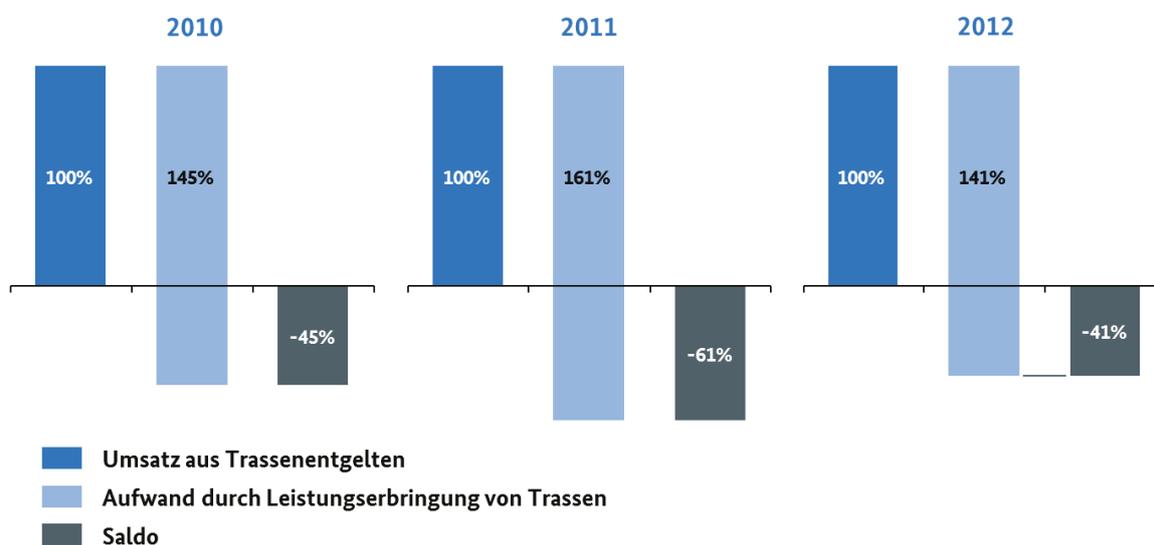
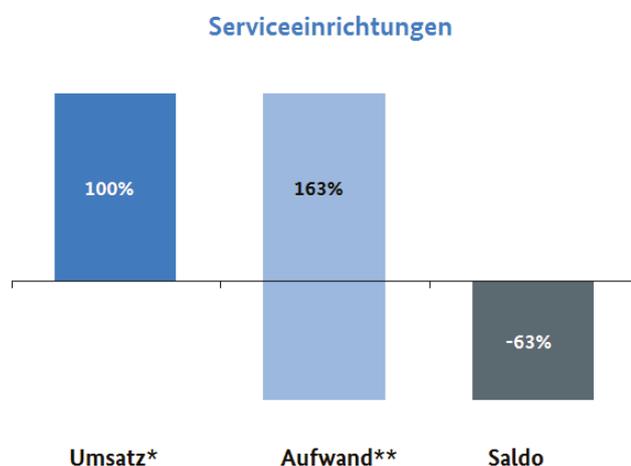


Abbildung 21: Umsatz, Aufwand und Ergebnis der Betreiber der Schienenwege

Die nicht-bundeseigenen Betreiber von Serviceeinrichtungen⁸ konnten in Summe für das Jahr 2012 kein positives Ergebnis aus Eisenbahninfrastrukturnutzungsentgelten erzielen. Die Aufwendungen für Instandhaltung, Abschreibungen und Betrieb von Serviceeinrichtungen überstiegen den erzielten Umsatz um rund 63 Prozent.

Ähnlich wie zuvor bei den Betreibern der Schienenwege liegt bei einigen Betreibern von Serviceeinrichtungen jedoch keine unmittelbare Gewinnerzielungsabsicht vor. Die Kosten des Eisenbahninfrastrukturbetriebs werden dort aus anderen Quellen gedeckt. Positive Ergebnisse wurden auf den Gesamtmarkt bezogen nur im Bereich der Personenbahnhöfe sowie der Güterbahnhöfe erzielt.

Umsatz, Aufwand und Ergebnis der Betreiber von Serviceeinrichtungen der NE-EIU



* Umfasst die Summe des Umsatzes aus Nutzungsentgelten für Serviceeinrichtungen, außer Wartungseinrichtungen und Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme.

** Aufwand für Instandhaltung, Abschreibungen und Betrieb von Serviceeinrichtungen

Abbildung 22: Umsatz, Aufwand und Ergebnis der Betreiber von Serviceeinrichtungen

7. Entwicklung der Endkundenpreise

Die Entwicklung der Endkundenpreise der EVU wird nur indirekt durch die Regulierungstätigkeit der Bundesnetzagentur beeinflusst. Die Preisentwicklung auf diesen Endkundenmärkten ist dennoch ebenfalls ein wichtiger Indikator für die Gesamtentwicklung des Eisenbahnmarktes und des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor.

Im Schienengüterverkehr stieg der durchschnittliche Erlös je Tonnenkilometer im Jahr 2012 erstmals wieder über den Wert des Jahres 2005. Inflationsbereinigt ist der Schienengüterverkehr dennoch für seine Nutzer

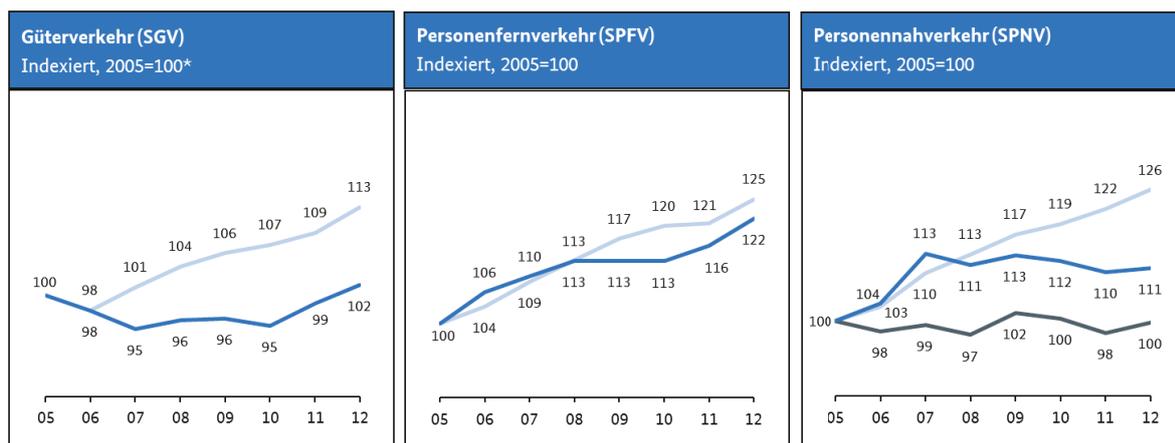
⁸ Die Daten für die bundeseigenen Serviceeinrichtungen liegen der Bundesnetzagentur zurzeit nicht vor.

deutlich kostengünstiger geworden. Im Zeitraum von 2005 bis 2012 lag die allgemeine Inflationsrate bei 12,5 Prozent.

Im Schienenpersonenverkehr stiegen die Erlöse im vorgenannten Zeitraum um 22 Prozent im Fernverkehr und um rund 11 Prozent im Nahverkehr. Im Schienenpersonennahverkehr ist dabei jedoch zu beachten, dass sich der Erlös der EVU zum einen aus Fahrgeldeinnahmen (rund 40 Prozent) und zum anderen aus Zuschüssen der Aufgabenträger (rund 60 Prozent) zusammensetzt. Auffällig ist allerdings, dass sich die Summe dieser beiden Erlösarten relativ zu der erbrachten Verkehrsleistung kaum erhöht hat, während der Preisindex des Statistischen Bundesamtes über Fahrkartenpreise deutlich gestiegen ist. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass sich die Struktur der Nachfrage nach Standardtickets zugunsten rabattierter Varianten (Ländertickets, Bahncard, Zeitkarten) verschoben hat.

Entwicklung der Endkundenpreise

- Preisindex Statistisches Bundesamt
- Spezifischer Markterlös je Pkm/tkm der EVU
- Spezifischer Erlös inklusiv der Zuschüsse der Aufgabenträger



* Index ab 2006

Quelle: Statistisches Bundesamt, VDV, Bundesnetzagentur

Abbildung 23: Entwicklung der Endkundenpreise⁹

⁹ Die unterschiedliche Entwicklung der Indizes des Statistischen Bundesamtes und der spezifischen Markterlöse liegt darin begründet, dass die Indizes des Statistischen Bundesamtes die Preisentwicklung für fest definierte Leistungen bei einem konstanten Mengengerüst darstellen, während der Durchschnittserlös je Tonnenkilometer bzw. Personenkilometer auch von Verschiebungen im Mengengerüst beeinflusst wird.

E Eisenbahnrechtliche Vorschriften

1. Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

Der gesetzlich festgeschriebene diskriminierungsfreie Zugang zur Eisenbahninfrastruktur setzt voraus, dass alle zur Gewährung von Zugang verpflichteten EIU diesen jedem anfragenden EVU zu gleichen Bedingungen und Konditionen gewähren. Die hierfür erforderlichen Infrastrukturnutzungsbedingungen sind in Form von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) für Betreiber von Schienenwegen sowie in Form von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) für Betreiber von Serviceeinrichtungen zu erstellen, der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorzulegen und zu veröffentlichen.

In den vergangenen Jahren hatte sich die Quote derjenigen Unternehmen, welche die genannten gesetzlichen Vorschriften erfüllen, stetig erhöht. Die Betreiber der Schienenwege hatten bereits in den Vorjahren bis auf wenige Ausnahmen wie entsprechende Befreiungen oder noch laufende Abstimmungsprozesse Benutzungsbedingungen erstellt und zur Prüfung vorgelegt. Lediglich bei einer kleinen Anzahl von EIU konnte bislang noch keine endgültige Entscheidung über den Status als Betreiber der Schienenwege getroffen werden.

Auch Betreiber von Serviceeinrichtungen legten im Jahr 2013 vermehrt ihre Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen der Bundesnetzagentur vor (vgl. IIB2.2). Nichts desto trotz liegen Betreiber von Serviceeinrichtungen tendenziell stärker hinter den gesetzlichen Anforderungen zurück als Betreiber der Schienenwege. Im Jahr 2013 hatten rund 73 Prozent der im Rahmen der Markterhebung angeschriebenen Unternehmen lt. eigenen Angaben Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen erstellt, im Jahr 2012 lag die Quote noch etwas niedriger.

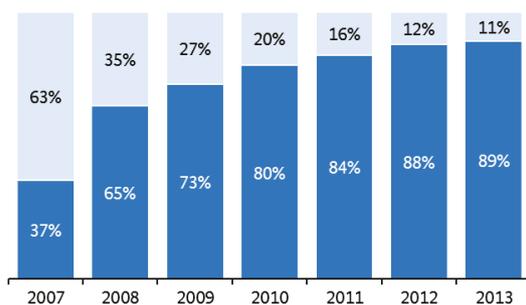
Nutzungsbedingungen bei EIU

Anteil der EIU, die Nutzungsbedingungen erstellt haben (in Prozent)

- ohne SNB / NBS
- mit SNB / NBS (einschließlich EIU mit Befreiung von den Vorschriften der EIBV)

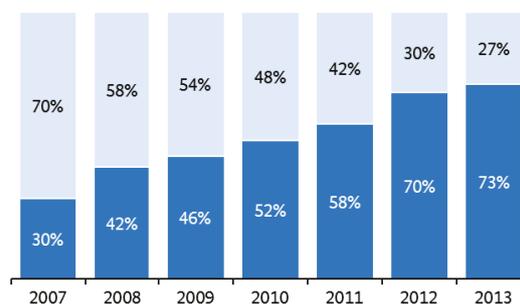
Anteil EIU (Schiene) mit SNB

Prozent der BdS



Anteil EIU (Service) mit NBS

Prozent der BvSE



SNB: Schienennetz-Benutzungsbedingungen / NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
BdS: Betreiber der Schienenwege / BvSE: Betreiber von Serviceeinrichtungen

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 24: Erstellung von SNB / NBS

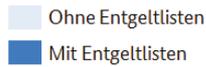
2. Entgeltlisten

Neben der Verpflichtung zur Erstellung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen sind Betreiber der Schienenwege verpflichtet, Entgeltlisten für die angebotenen Leistungen anzufertigen und der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorzulegen. Widerspricht die Bundesnetzagentur nicht, kann die entsprechende Entgeltliste veröffentlicht werden. Die Höhe der erhobenen Infrastrukturnutzungsentgelte soll sich nach den entstehenden Kosten für die Erbringung der Pflichtleistungen bemessen zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann. Auch für Betreiber von Serviceeinrichtungen ist die Aufstellung einer Entgeltliste und ihre Mitteilung an die Bundesnetzagentur verpflichtend. Aus Transparenzgesichtspunkten ist es zielführend, diese ebenso zu veröffentlichen, obwohl hierfür bislang keine gesetzliche Verpflichtung besteht.

Auch bei der Erstellung von Entgeltlisten sind grundsätzlich steigende Quoten festzustellen. Der dargestellte Rückgang bei den Betreibern der Schienenwege ist auf Veränderungen im Antwortverhalten zurückzuführen.

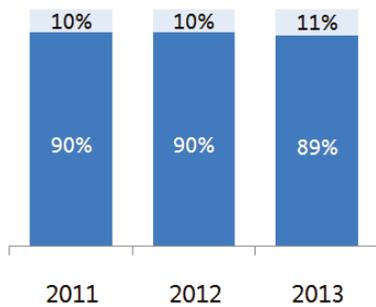
Bei den Betreibern der Schienenwege haben mittlerweile nahezu alle durch die Bundesnetzagentur verpflichteten Unternehmen entsprechende Entgeltlisten erstellt. Der Anteil von Betreibern von Serviceeinrichtungen, die Entgeltlisten erstellt haben, ist im Jahr 2013 im Vergleich zum Vorjahr von 57 Prozent auf 63 Prozent gestiegen.

Erstellung von Entgeltlisten



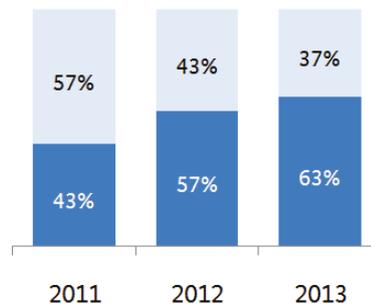
Anteil EIU (Schienenwege)

Prozent der BdS, Summe = Anzahl BdS



Anteil EIU (Serviceeinr.)

Prozent der BvSE, Summe = Anzahl BvSE



BdS: Betreiber der Schienenwege; BvSE: Betreiber von Serviceeinrichtungen
Angaben basieren auf Teilauswertung

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 25: Erstellung von Entgeltlisten

3. Mitteilungen nach §14d AEG

In § 14d AEG sind besondere Mitteilungspflichten öffentlicher EIU geregelt. Öffentliche EIU haben danach die Bundesnetzagentur u. a. über beabsichtigte Ablehnungen von Trassen oder über beabsichtigte Neufassungen von Infrastruktur-Nutzungsbedingungen zu unterrichten. Nicht bei allen meldepflichtigen Ereignissen erfolgt allerdings auch in der Praxis eine formelle Meldung an die Bundesnetzagentur. Die Anzahl der im Zeitraum von 2006 bis 2013 eingegangenen Meldungen ist im Folgenden dargestellt.

Mitteilungseingänge nach § 14d AEG

Anzahl der bei der Bundesnetzagentur eingegangenen Meldungen

Mitteilungseingänge nach § 14d AEG

Anzahl der eingegangenen Meldungen								
Art der Meldung	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
§14d Nr.1 Mitteilungseingang	6	0	3	0	10	27	19	5
§14d Nr.2 Mitteilungseingang	84	49	40	12	5	15	11	2
§14d Nr.3 Mitteilungseingang	5	0	1	1	2	2	8	3
§14d Nr.4 Mitteilungseingang	0	3	18	0	64	15	5	28
§14d Nr.5 Mitteilungseingang	0	0	0	0	0	0	0	0
§14d Nr.6 Mitteilungseingang, S NB	15	10	19	17	65	31	27	27
§14d Nr.6 Mitteilungseingang, NBS	40	18	41	50	88	148	88	110
S UMME	150	80	122	80	234	238	158	175

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 26: Mitteilungen nach §14 AEG

Der mit Abstand größte Teil der Meldungen im Jahr 2013 bezieht sich auf Mitteilungen nach § 14d Satz 1 Nr. 6, d. h. die Unterrichtung der Bundesnetzagentur von Infrastrukturbetreibern über die beabsichtigte Neufassung oder Änderung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen oder Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen einschließlich der jeweils vorgesehenen Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen. Hierzu gingen 137 Mitteilungen von Unternehmen bei der Bundesnetzagentur ein. Davon bezogen sich 43 Mitteilungen ausschließlich auf geänderte Entgeltgrundsätze oder Entgelthöhen. Die Gesamtzahl der Meldungen nach § 1 d AEG lag bei insgesamt 175 Mitteilungen und damit etwas über dem Niveau des Vorjahres.

Auffällig war die weiterhin hohe Anzahl der informellen Beschwerden von Zugangsberechtigten, deren Anzahl erneut über 100 lag. Dies dürfte im Wesentlichen auf eine grundsätzlich zunehmende Bereitschaft der Zugangsberechtigten zurückzuführen sein, im Zweifelsfall die Bundesnetzagentur zur Klärung zugangsrechtlicher Aspekte mit hinzuzuziehen.

II Tätigkeiten

Die Bundesnetzagentur überwacht den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Regelmäßig werden daher die Nutzungsbedingungen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen geprüft.

Im Jahr 2013 kam es aufgrund von zunehmenden Personalengpässen zu kritischen Besetzungsausfällen auf Stellwerken mit beträchtlichen Folgen für den Zugverkehr. Ein Eingreifen der Bundesnetzagentur war unvermeidlich.

Im Bereich der Entgeltregulierung stand die Trassenpreishöhenprüfung der DB Netz AG im Vordergrund, während mit der DB Station&Service AG die Gespräche über die Preisbildung bei Personenbahnhöfen fortgesetzt wurden.

Einer gerichtlichen Klärung unterlag im Jahr 2013 u. a. das Verfahren mit der DB Station&Service AG zur Stationsnutzung durch die NordWestBahn GmbH. Das Verfahren mit der DB Netz AG zum betrieblich-technischen Regelwerk wurde mit einem Vergleich abgeschlossen.

Die Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Regulierungsbehörden intensivierte sich deutlich. Es wurden Ansätze zur Sicherstellung einer effizienten, marktgerechten und über die Ländergrenzen konsistenten Regulierung in Europa entwickelt.

A Marktbeobachtung

1. Grundlagen der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur gemäß § 14b Abs. 1 AEG. Neben der Überwachungsaufgabe, ist die Bundesnetzagentur gehalten, in Berichten, bei nationalen und internationalen Anfragen über ihre Tätigkeiten sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet zu informieren. Die Erfüllung dieser Aufgaben setzt den Zugriff auf eine aktuelle und valide Datenbasis voraus. Insbesondere zu Themen des Eisenbahninfrastrukturmarktes, Nutzungsentgelten und des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur existieren allerdings keine ausreichenden Datenquellen über den Gesamtmarkt. Seit dem Jahr 2006 erhebt die Bundesnetzagentur daher Daten mittels Fragebogen, die sie jährlich an die Marktteilnehmer (regulierte EIU, EVU und Aufgabenträger) versendet. Neben der Erhebung werden weitere Quellen zur Validierung einzelner Teilaspekte und zur Ergänzung herangezogen.

2. Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hatte ab März 2013 an mehr als 800 Unternehmen Erhebungsbogen versandt. Dies war die achte Markterhebung dieser Art. Die Akzeptanz und die Qualität der Antworten behielt im Jahr 2013 das Niveau vom Vorjahr. Die Unternehmen waren gehalten, Informationen u. a. zu Unternehmensgegenstand, Umsatz, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für das Berichtsjahr 2012 zu übermitteln.

Die Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Markterhebungen wurden im Laufe des Jahres in Arbeitstreffen mit Verbänden, der DB AG und weiteren interessierten Eisenbahnunternehmen direkt erörtert. Es wurden individuelle Ergebnisse und Auswertungen erläutert und die Ausrichtung der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur diskutiert. Mit der Marktbeobachtung verfügt die Bundesnetzagentur über ein wichtiges Instrument, umfassende Informationen über den Eisenbahnverkehrsmarkt zu erlangen. Die Ergebnisse werden u. a. im Jahresbericht und im Tätigkeitsbericht Eisenbahnen der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Hier liegt der Schwerpunkt auf der regulatorischen Perspektive der Marktbeschreibung. In der „Marktuntersuchung Eisenbahn“ werden jährlich statistische Kerndaten veröffentlicht, anhand derer sich interessierte Unternehmen und Verbände über die Entwicklung und Struktur des Eisenbahnsektors informieren können. Neben der Darstellung einzelner Kerndaten werden ferner aktuelle Themen aufgegriffen. So fließen die Ergebnisse auch international in den jährlichen Bericht zur Marktbeobachtung der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer ein.

B Zugang zu Schienenwegen

1. Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen. Nach wie vor von großer Bedeutung ist die Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Neben der Prüfung der SNB 2015 der DB Netz AG (vgl. IIB2.1) wurde der Prozess der Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen kleinerer EIU inzwischen weitgehend abgeschlossen (vgl. IIB2.2); nahezu alle marktrelevanten Betreiber der Schienenwege verfügen inzwischen über gültige Schienennetz-Benutzungsbedingungen.

Weitere Tätigkeitsbereiche betrafen im Jahr 2013 insbesondere die Themen Stellwerke und deren nicht ausreichende Personalbesetzung (vgl. IIB3.1), Überlastungen im Schienennetz (vgl. IIB3.2), die Zugangsprüfung eines grenzüberschreitenden Verkehrs (vgl. IIB3.3), Rahmenverträge mit der Vorbereitung der nächsten Rahmenfahrplanperiode für den Zeitraum von 2015 bis 2020 (vgl. IIB3.4) und die Öffnungszeiten von Schienenstrecken (vgl. IIB3.5).

2. Prüfungen von Schienennetz-Benutzungsbedingungen

2.1 Schienennetz-Benutzungsbedingungen der DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur hat im Oktober 2013 die beabsichtigten Änderungen der SNB 2015 der DB Netz AG geprüft (vgl. IID2.2). Da nicht alle beabsichtigten Bestimmungen mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar waren, hat die Bundesnetzagentur mit Bescheid vom 08.11.2013 einigen Regelungen widersprochen bzw. einige Ergänzungen der Regelungen angeordnet. Im Einzelnen ging es u. a. um die beabsichtigte Einführung von „Trassenportal Netz“ (TPN) als alleiniges Medium für die Anmeldung von Netzfahrplantrassen. Die DB Netz AG hatte vorgesehen, dass Trassenanmeldungen zum Netzfahrplan ausschließlich über TPN erfolgen sollten. Eine Anmeldung auf anderem Wege hätte zur Folge gehabt, dass diese zurückgewiesen und lediglich als Anmeldung zum Gelegenheitsverkehr bearbeitet worden wäre.

Widersprochen wurde darüber hinaus der beabsichtigten Aufnahme von betrieblichen Nutzungsvorgaben für den Bahnhof Berlin-Spandau (vgl. IIB3.2). Außerdem wurden erforderliche Ergänzungen bezogen auf die Regelungen für den so genannten Schienengüterverkehrskorridor 1 (Rotterdam/Zeebrugge – Antwerpen – Duisburg/Köln – Basel – Mailand – Genua) angeordnet. In den Schienennetz-Benutzungsbedingungen sind insbesondere Vorgaben bezogen auf die Beantragung und die Zuweisung von Korridortrassen für den Güterverkehr darzustellen. Diese Inhalte der Schienennetz-Benutzungsbedingungen bilden die Grundlage für die Inhalte des so genannten „Corridor Information Documents“ (CID), das eine Zusammenstellung der verschiedenen nationalen Schienennetz-Benutzungsbedingungen des Korridors enthält. Die Darstellungen bezogen auf die Verfahrens- und Zuweisungsregelungen für die Korridortrassen waren nicht vollständig in den beabsichtigten Schienennetz-Benutzungsbedingungen abgebildet, so dass eine Ergänzung angeordnet wurde (vgl. IIG1.1, IIG4, IIB4).

2.2 Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen anderer EIU

Etwa 90 Prozent Betreiber der Schienenwege sind inzwischen ihren Pflichten zur Aufstellung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen an die Bundesnetzagentur nachgekommen (vgl. IE1). Acht im Jahr 2012 begonnene Verfahren konnten im Jahr 2013 abgeschlossen werden. Zusätzlich haben im Berichtsjahr insgesamt zehn Unternehmen Änderungen ihrer Schienennetz-Benutzungsbedingungen zur Prüfung vorgelegt. Darüber hinaus mussten insgesamt vier Infrastrukturbetreiber in diesem Jahr aufgrund Neubaus und Umstrukturierung erstmals die Vorabmitteilung ihrer Schienennetz-Benutzungsbedingungen an die Bundesnetzagentur senden. Die Prüfungen selbst konnten teils mehr, teils weniger zeitaufwändig ergebnisorientiert abgeschlossen werden.

3. Weitere Verfahren

3.1 Stellwerksproblematik Mainz und Bebra

Im August 2013 haben die eingeschränkte Besetzung des Stellwerks im Mainzer Hauptbahnhof mit Fahrdienstleitern und die daraus folgenden massiven Beeinträchtigungen des Eisenbahnbetriebs, die teilweise sogar zu Zugausfällen führten, über mehrere Wochen hinweg für bundesweite Aufmerksamkeit und Kritik gesorgt. Neben Mainz traten auch Probleme bei der Besetzung des Stellwerks in Bebra auf. Da überwiegend Güterverkehre betroffen waren, erreichten die Beeinträchtigungen zwar nicht das Ausmaß derjenigen aus Mainz, für die betroffenen EVU waren diese jedoch aufgrund von nicht unerheblichen Zugverspätungen ebenfalls problematisch (vgl. IIC4.3).

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG mit Bescheiden vom 15. und 19. August 2013 zur Beseitigung der Betriebsbeeinträchtigungen im Mainzer Hauptbahnhof und in Bebra verpflichtet. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Bescheide wurde hinsichtlich Mainz ein Zwangsgeld in Höhe von 250.000 Euro und bezüglich Bebra ein Zwangsgeld in Höhe von 100.000 Euro angedroht.

Als Reaktion auf den Bescheid hinsichtlich des Stellwerks im Mainzer Hauptbahnhof stellte die DB Netz AG einen „Personalqualifizierungsplan“ auf, der der Bundesnetzagentur offengelegt wurde. Im Rahmen der Umsetzung dieses Plans wurden seit August 2013 für das Stellwerk Mainz Hbf fünf zusätzliche Fahrdienstleiter und vier weitere Fahrdienstleiter-Helfer ausgebildet. Für das Stellwerk Bebra Bpf wurden im Jahr 2013 ebenfalls personelle Maßnahmen eingeleitet, die in der ersten Jahreshälfte 2014 abgeschlossen werden sollen. Insgesamt sollen durch die Personalmaßnahmen weitere fünf Fahrdienstleiter zur Verfügung gestellt werden.

Die Bundesnetzagentur hatte u. a. im Rahmen des „Runden Tisches“ in der Staatskanzlei in Mainz am 13. August 2013 darauf hingewiesen, dass es sich bei den Vorfällen in Mainz und Bebra nur um die „Spitze des Eisbergs“ handelt. Diese Aussage der Bundesnetzagentur basierte zu diesem Zeitpunkt bereits auf einer längeren Beobachtung der Missstände, bei der sich herausgestellt hatte, dass die personelle Unterbesetzung von Stellwerken keineswegs auf Einzelfälle beschränkt ist, sondern ein bundesweites, organisatorisches Problem darstellt. Schon im Oktober 2012 war es zu ersten Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung des Betriebes des Stellwerks in Bebra aufgrund von Personalengpässen gekommen. Nachdem sich im Mai 2013 abzeichnete, dass es sich bei den Personalengpässen um ein gravierendes Problem der DB Netz AG handelt, forderte die Bundesnetzagentur von der DB Netz AG eine Aufstellung sämtlicher bundesweit im Zeitraum von Oktober 2012 bis Mitte Juni 2013 aufgetretenen Fälle von Nichtbesetzungen bzw. eingeschränkten Besetzungen von Stellwerken an. Die Bundesnetzagentur erhielt daraufhin eine umfangreiche tabellarische Darstellung der Personalengpässe und deren Auswirkungen auf den Eisenbahnbetrieb.

Seitens der Bundesnetzagentur wurden ab Mitte Juli 2013 behördliche Maßnahmen gegenüber der DB Netz AG vorbereitet, um die DB Netz AG dazu anzuhalten, hinsichtlich deren gesamten Schienennetzes den ordnungsgemäßen Betrieb der Stellwerke und die vertragsgemäße Durchführung zugewiesener Zugtrassen zu gewährleisten. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen in Mainz und Bebra ab Anfang August 2013 konzentrierte sich die Bundesnetzagentur zunächst auf diese Fälle.

Die Bundesnetzagentur wird auch künftig solche Fälle aufgreifen und im Rahmen von Netzzugangsverfahren prüfen, in denen sich die Nichtbesetzung bzw. eingeschränkte Besetzung der betreffenden Stellwerke besonders gravierend auf die Netzzugangsinteressen der jeweils betroffenen Zugangsberechtigten auswirkt. Die Bundesnetzagentur erhält hierzu wöchentlich von der DB Netz AG einen aktuellen Statusbericht zur bundesweiten Besetzung von Stellwerken (sog. Stellwerksmonitoring). In diesen Berichten werden die Stellwerke kenntlich gemacht, hinsichtlich derer ein Risiko nicht ausreichender Besetzung besteht.

Die Bundesnetzagentur wertet die Statusberichte zur Stellwerksbesetzung fortlaufend aus und stellt im Einzelfall bei Bedarf Nachforschungen an. Sie wird unverzüglich tätig, sofern Erkenntnisse über Engpässe bei der Besetzung von Stellwerken vorliegen, die zu Beeinträchtigungen des Eisenbahnbetriebs und des Netzzugangs führen können. Auf Grundlage des gegenwärtig geltenden Eisenbahnrechts kann die Bundesnetzagentur die Betreiber der Schienenwege anweisen, Verstöße gegen das Netzzugangsrecht zu beseitigen bzw. künftig zu unterlassen. Die Bundesnetzagentur ist befugt, Maßnahmen gegenüber den Betreiber der Schienenwege anzuordnen, um die Beeinträchtigungen des Netzzugangsrechts zu beseitigen (vgl. Maßgaben der Eisenbahnbetriebsordnung). Während die von der Bundesnetzagentur zu treffenden Anordnungen auf die Sicherstellung bzw. Wiederherstellung des Netzzugangsrechts gerichtet sind, zielen die vom Eisenbahn-Bundesamt zu treffenden Anordnungen auf die Gewährleistung eines sicheren Betriebs sowie auf die Sicherstellung der Betriebspflicht der Betreiber der Schienenwege ab.

Langfristiges Ziel der Bundesnetzagentur ist es, durch die Fortführung der Verwaltungsverfahren die Umsetzung der durch die DB Netz AG im Hinblick auf die Personalsituation bzgl. Stellwerksbesetzungen angekündigten Abhilfemaßnahmen zu überwachen und erforderlichenfalls die DB Netz AG zur tatsächlichen Einhaltung dieser Abhilfemaßnahmen anzuhalten.

3.2 Überlastungsverfahren

Die DB Netz AG hat Ende des Jahres 2012 den Abschnitt Wunstorf – Minden der Strecke Hamm – Hannover als überlastet ausgewiesen. Aufgrund dieser Überlastungsmitteilung war nach sechs Monaten Mitte des Jahres 2013 eine Kapazitätsanalyse vorzulegen, was fristgerecht geschehen ist. Sie wurde in einer gemeinsamen Sitzung mit DB Netz AG und Eisenbahn-Bundesamt diskutiert.

In dem überlasteten Abschnitt, der anders als die benachbarten viergleisigen Streckenabschnitte nur zweigleisig ist, kommt es durch den Mischverkehr von Personenfern- und -nah- sowie Güterverkehr wegen der sehr heterogenen Geschwindigkeiten zu einer Engpasssituation, durch die tagsüber kaum noch freie Trassen zur Verfügung stehen. Insbesondere neue Wettbewerber im Fernverkehr haben hier nur eine geringe Chance, attraktive Trassen zu erhalten. Günstiger ist die Situation nur in den Nachtstunden, weil dann überwiegend Güterzüge verkehren, deren Geschwindigkeiten gut „harmonisiert“, also einander angeglichen werden können und so eine bessere Kapazitätsauslastung ermöglichen.

Erstmalig waren Bundesnetzagentur und Eisenbahn-Bundesamt mit jeweils einem Vertreter bei der nach § 18 EIBV vorgesehenen Beteiligung der Nutzer und der betroffenen Länder anwesend; die entsprechende Sitzung fand am 07.08.2013 in Hannover statt und bot im Rahmen des Überlastungsverfahrens erstmals die Möglichkeit, unmittelbar die Probleme der Nutzer zu erfahren. Deutlich wurde, dass ein erhebliches Interesse der Nutzer am Überlastungsverfahren und im Hinblick auf die Erstellung des Plans zur Erhöhung der Schienewegkapazität (PEK) besteht, wobei der Gesetzgeber allerdings nicht vorgesehen hat, dass demselben Interessentenkreis auch das Ergebnis, der PEK, zugänglich gemacht wird. Das im Sommer 2013 im Bundesrat gescheiterte Eisenbahnregulierungsgesetz sah diesbezüglich eine Änderung vor.

Mit Datum vom 29.11.2013 hat die DB Netz AG den PEK zur überlasteten Strecke Wunstorf – Minden vorgelegt. Die DB Netz AG kommt bei ihren Untersuchungen leider wie bei allen bisherigen Überlastungsverfahren zu dem Ergebnis, dass sich infrastrukturelle Maßnahmen nicht lohnen, da sie weniger die Kapazität erhöhen als die betriebliche Situation, auch im Störfall, verbessern. Sie schlägt daher lediglich die Entlastung der Strecke durch Umleitungen von Güterverkehren vor. Sowohl Bundesnetzagentur als auch Eisenbahn-Bundesamt konnten zwar dieser Bewertung der DB Netz AG nicht widersprechen, baten aber in einigen Fällen um eine deutlichere Darstellung der Situation. Die DB Netz AG hat daher Ende Januar 2014 eine geringfügig überarbeitete Version des PEK vorgelegt.

Im Falle der bereits im Jahr 2011 erklärten Überlastung des Bahnhofs Berlin-Spandau (vgl. IIB2.1) mit Kapazitätsanalyse und PEK im Jahr 2012 wollte die DB Netz AG im Berichtsjahr betriebliche Nutzungsvorgaben für die SNB 2015 einführen, was aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht notwendig ist. Grund für diese behördliche Einschätzung ist die Erstellung des PEK auf der Grundlage der Betriebssituation im Jahr 2011; im Jahr 2012 gab es baustellenbedingt eine Sondersituation, bei der zahlreiche Züge über Spandau umgeleitet werden mussten. Ab dem Fahrplanjahr 2014 hat sich jedoch die Situation durch geänderte Bestellungen der Aufgabenträger deutlich entspannt; insbesondere zahlreiche Zugwenden im Bahnhof Spandau und längere Aufenthalte entfallen seitdem, so dass es die Bundesnetzagentur nicht mehr für sinnvoll und gerechtfertigt hält, für die SNB 2015 mit ihrer Wirksamkeit ab dem Fahrplanjahr 2015 betriebliche Nutzungsvorgaben auf der Grundlage eines längst überholten PEK zuzulassen. Der DB Netz AG wurde stattdessen nahegelegt, den am 28.01.2013 vorgelegten PEK im Hinblick auf das neue Betriebsprogramm zu aktualisieren, um so die von ihr zwar behauptete, aber nicht nachgewiesene Überlastung mit der weiteren Notwendigkeit von Nutzungsvorgaben nachzuweisen. Diese Aktualisierung wurde jedoch von der DB Netz AG abgelehnt, so dass den beabsichtigten Nutzungsvorgaben von Seiten der Bundesnetzagentur mit Bescheid vom 08.11.2013 widersprochen worden ist.

Deutlich wird in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, das Überlastungsverfahren dahingehend zu verbessern, dass Überlastungen regelmäßig überprüft werden, insbesondere wenn damit Einschränkungen im Netzzugang für die Nutzer einhergehen. Wenn als Ergebnis eines PEK betriebliche Nutzungsvorgaben als notwendig erscheinen, dann sind sie immer das Ergebnis einer konkreten Überlastung mit einer speziellen betrieblichen Situation; ändert sich diese erheblich, ändert sich damit auch die Art der Überlastung: Denkbar ist zum ersten, dass die Überlastung insgesamt für beendet erklärt werden kann; oder sie besteht zwar fort, ohne dass – wie im Fall Spandau – konkrete betriebliche Nutzungsvorgaben notwendig sind. Schließlich ist natürlich auch der Fall denkbar, dass sich die Überlastung so verändert hat, dass die Nutzungsvorgaben angepasst und möglicherweise sogar verschärft werden müssen. Zwar liegt seit längerem der Entwurf einer neuen Verwaltungsrichtlinie vor, die nicht nur die Detektion der Überlastungen regelt, sondern auch die Änderungen der Überlastungssituationen berücksichtigt, doch konnten sich Eisenbahn-Bundesamt und Bundesnetz-

agentur einerseits und DB Netz AG andererseits bisher nicht auf die Anwendung dieser neuen Verwaltungsrichtlinie verständigen.

3.3 Grenzüberschreitender Verkehr Trier – Luxemburg

Die Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) wandte sich Anfang des Jahres 2013 hinsichtlich der Feststellung der Zugangsberechtigung im grenzüberschreitenden Personenverkehr an die Bundesnetzagentur. Die CFL beabsichtigte, ab Dezember 2013 im Stundentakt Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden Schienenpersonennahverkehr zwischen Luxemburg und Trier zu erbringen. Nach §14g Abs. 1 AEG hat derjenige, der beabsichtigt, den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur im grenzüberschreitenden Personenverkehr bei einem EIU zu beantragen, mindestens zwei Monate vor der Anmeldung der betreffenden Zugfahrten einen Antrag bei der Regulierungsbehörde auf Feststellung der Zugangsberechtigung im grenzüberschreitenden Personenverkehr zu beantragen. Ausländische EVU haben im Personenverkehr dann ein Zugangsrecht, wenn der Hauptzweck der Eisenbahnverkehrsleistungen in der Beförderung von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten liegt. Der Hauptzweck wird vermutet, wenn die Mehrzahl der Beförderungen von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten erbracht wird.

Gespräche mit dem zuständigen Aufgabenträger, dem Zweckverband SPNV Rheinland-Pfalz Nord, ergaben jedoch, dass hinsichtlich der bereits gegenwärtig zwischen Deutschland und Luxemburg verkehrenden Nahverkehrszüge, die in Kooperationen zweier EVU gefahren werden, die Voraussetzung, wonach die Mehrzahl der Fahrgäste der betreffenden Zugverkehre zwischen Bahnhöfen in zwei verschiedenen EU-Ländern befördert werden muss, nicht erfüllt wird. Die Mehrzahl der Fahrgäste nutzte die betreffenden Zugverbindungen nur in einem der beiden EU-Länder. Zwar hat sich die Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer darauf verständigt, dass im Rahmen der Prüfung des grenzüberschreitenden Charakters von Zugverkehren nicht nur auf die Zahl der Fahrgäste, sondern auch auf Parameter wie Umsatz, Ticketangebote und Ticketpreise – z. B. spezielle grenzüberschreitende Fahrkartenangebote – abgestellt wird, dennoch war die Feststellung einer Zugangsberechtigung gegenüber der CFL aus Sicht der Bundesnetzagentur fraglich. Möglicherweise wäre das Zugangsrecht zu verweigern gewesen.

Da sich die Bundesnetzagentur bewusst war, dass eine Verweigerung des Netzzugangsrechts gegenüber der CFL negative Auswirkungen auf den Verkehrsträger Schiene im intermodalen Wettbewerb haben kann, erörterte die Bundesnetzagentur mit der CFL und dem Land Rheinland-Pfalz, welche Möglichkeiten zur Sicherstellung der Verkehre zwischen Luxemburg und Deutschland auch ohne Erteilung einer Genehmigung nach § 1 g AEG bestehen.

Aus diesen Gesprächen resultierte das Ergebnis, dass die Feststellung eines Zugangsrechts nach § 14g AEG dann entbehrlich ist, wenn zwischen den zuständigen Aufgabenträgern in Luxemburg und Deutschland ein entsprechender Verkehrsvertrag geschlossen wird. In einem solchen Fall bedarf es laut Abstimmung mit dem Bundesverkehrsministerium keiner Genehmigung nach § 14g AEG, da die den Verkehrsvertrag schließenden Aufgabenträger bereits nach § 14 Abs. 3 Nr. 3 AEG zugangsberechtigt sind. Im vorliegenden Fall existiert allerdings in Luxemburg kein Aufgabenträger, sondern der Verkehr wird direkt vom zuständigen Ministerium beauftragt. Die Bundesnetzagentur schlug daher gegenüber dem rheinland-pfälzischen Aufgabenträger vor, anstatt der Durchführung eines Verfahrens nach § 14g AEG den Abschluss eines zwischenstaatlichen Vertrages in Erwägung zu ziehen. Diesem Rat kamen das Großherzogtum Luxemburg und das Land Rheinland-Pfalz nach und unterzeichneten nach Erteilung der Zustimmung durch die Bundesregierung im September 2013

einen Staatsvertrag über die Durchführung von grenzüberschreitenden Zugverkehren zwischen Trier und Luxemburg.

3.4 Rahmenverträge

Im Jahr 2013 wurden von der Bundesnetzagentur insgesamt 29 Verfahren zu Rahmenverträgen i. S. d. §§ 14a AEG, 13 EIBV geführt. 26 Verfahren wurden aufgrund der Mitteilung der DB Netz AG über den beabsichtigten Abschluss von aperiodischen Rahmenverträgen eingeleitet. Die vorgenannten Rahmenverträge umfassten zusammen 1085 rahmenvertragliche Bandbreiten.

Die Bundesnetzagentur unterzog in den vorgenannten 26 Vorabprüfungsverfahren die beabsichtigten Rahmenvertragsschlüsse einer eingehenden Kontrolle hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Netzzugangsrechts. In zwei Fällen konnten die behördlichen Bedenken im Zusammenhang mit dem Umfang der rahmenvertraglichen Schienenwegkapazitätsauslastung nach entsprechenden Anhörungsverfahren ausgeräumt werden. Nach Beendigung der Vorabprüfungsverfahren konnten die der Bundesnetzagentur vorgelegten Rahmenverträge geschlossen werden. Von den ursprünglich angemeldeten 1085 rahmenvertraglichen Bandbreiten wurden 1059 tatsächlich rahmenvertraglich gebunden.

Die weiteren 3 Rahmenvertragsverfahren betrafen in zwei Fällen die nachträgliche Änderung von bereits geschlossenen Rahmenverträgen und in einem Fall die Löschung von Rahmenverträgen. Im letztgenannten Fall sollten ursprünglich insgesamt über 1700 rahmenvertraglich gebundener Bandbreiten durch die DB Netz AG gelöscht werden, da die betreffenden Rahmenvertragsinhaber diese Bandbreiten nicht – wie durch den Musterrahmenvertrag der DB Netz AG vorgegeben – bei der Anmeldung entsprechender Netzfahrplantrassen referenziert wurden. Nach einer Prüfung des Sachverhalts durch die Bundesnetzagentur und einer Korrektur seitens der DB Netz AG wurde die Anzahl der zu löschenden Rahmenvertrags-Bandbreiten auf 771 Bandbreiten gesenkt.

Neben den Vorabprüfungs- und Netzzugangsverfahren zu Rahmenverträgen führte die Bundesnetzagentur in einer Arbeitsgruppe mit der DB Netz AG in einem Zeitraum von über einem halben Jahr zahlreiche Gespräche, um den Musterrahmenvertrag der DB Netz AG fortzuentwickeln sowie zu modifizieren. Darüber hinaus sollten die entsprechenden Regelungen zu Rahmenverträgen in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen der DB Netz AG angepasst werden. Der Muster-Rahmenvertrag der DB Netz AG ist nunmehr Bestandteil der Schienennetz-Benutzungsbedingungen.

Im Rahmen der Anpassung des Musterrahmenvertrages und der Schienennetz-Benutzungsbedingungen der DB Netz AG konnten einige Verbesserungen für die Zugangsberechtigten erzielt werden. Exemplarisch soll hier die Einführung des Nachrückverfahrens genannt werden, dessen Einführung bereits seit einiger Zeit durch Zugangsberechtigte gefordert wird. Im Rahmen des Nachrückverfahrens kann ein Zugangsberechtigter, welcher bei der Vergabe von periodischen Rahmenverträgen gegenüber einem anderen Zugangsberechtigten unterlegen ist, noch während des Vergabeverfahrens für periodische Rahmenverträge den gewünschten Rahmenvertrag erhalten, wenn der zunächst obsiegende Zugangsberechtigte den ihm angebotenen Rahmenvertrag nicht annimmt. Bislang musste der betroffene unterlegene Zugangsberechtigte den gewünschten Rahmenvertrag erneut als aperiodischen Rahmenvertrag anmelden.

3.5 Öffnungszeiten von Betriebsstellen

In dem seit dem Jahr 2012 laufenden Verfahren zum Thema „Öffnungszeiten von Betriebsstellen“ geht es um die

Besetzung von Betriebsstellen außerhalb der regulären Öffnungszeiten. Die im Jahr 2012 begonnenen Gespräche mit der DB Netz AG wurden im Jahr 2013 fortgeführt.

Die Gespräche führten zu einer Anpassung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen sowie der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen dahingehend, dass eine Vorlaufzeit für Anmeldungen im Gelegenheitsverkehr von insgesamt vier Wochen (inkl. Fahrplanbekanntgabe) und einem Arbeitstag (für die Annahmeerklärung) aufgenommen wurde. Wird diese Frist von Seiten der Zugangsberechtigten eingehalten, kann die DB Netz AG eine Besetzung der Betriebsstellen außerhalb der regulären Öffnungszeiten sicherstellen. Dieser Prozess soll zunächst über einen Zeitraum von einer Netzfahrplanperiode getestet werden. Stellt sich in dieser Zeit heraus, dass die DB Netz AG grundsätzlich in der Lage ist, innerhalb kürzerer Zeit eine Besetzung der Betriebsstelle zu ermöglichen, würden die Nutzungsbedingungen entsprechend angepasst werden.

Die Öffnungszeiten sollen einheitlich gemäß den Regelungen in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen jeweils am 15. November eines jeden Jahres veröffentlicht werden. Erstmals wird dies im November 2014 im Rahmen der neuen Regelungen erfolgen.

Für Anmeldungen von Fahrten im Gelegenheitsverkehr des jeweils kommenden Netzfahrplans gilt die Regelung, dass zum einen keine Entgelte anfallen, wenn diese bis zur Veröffentlichung des Netzfahrplans angemeldet werden. Zum anderen werden keine zusätzlichen Entgelte in Rechnung gestellt für Anmeldungen bis zum 15. November (Veröffentlichung der neuen Öffnungszeiten), wenn die betreffende Strecke nach den zu dem Zeitpunkt noch geltenden Öffnungszeiten für den bestellten Zeitraum als geöffnet dargestellt wurde und somit keine Kosten angefallen wären. Gleiches gilt für Anmeldungen, für die zwar auf Grund der noch geltenden Öffnungszeiten des jeweils laufenden Netzfahrplans zusätzliche Kosten angefallen wären (= Strecke geschlossen), für die nach den am 15. November veröffentlichten Öffnungszeiten für den neuen Netzfahrplan aber keine Kosten mehr anfallen. Hinsichtlich der Besetzung derjenigen Stellwerke, die ausschließlich den Rangierbewegungen innerhalb einer Serviceeinrichtung dienen, hat die DB Netz AG weitere Regelungen in ihren NBS 2015 vorgenommen (vgl. IIC2.1.2).

Die Änderungen der Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen treten am 15. April 2014 in Kraft. Nach Durchlaufen der Netzfahrplanperiode 2015, in der die neuen Regelungen erstmals zur Anwendung kommen, wird sich zeigen, inwieweit weiterer Anpassungsbedarf besteht.

C Zugang zu Serviceeinrichtungen

1. Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen

1.1 Allgemeiner Überblick

Einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur bildet, parallel zu den Aufgaben im Bereich des Zugangs zu Schienenwegen, die Prüfung der Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen. Die Kernaufgaben lassen sich mit der Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen und dem Tätigwerden der Behörde zur Vermeidung oder Beseitigung von Verstößen gegen die Zugangsrechte zusammenfassen.

Auf Grund der Reichweite der Regelungen ragte auch im Jahr 2013 die Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen der DB Netz AG heraus. (vgl. IIC2.1 und IIC2.2). Ebenso spielte die Prüfung von Nutzungsbedingungen verschiedener Häfen eine wesentliche Rolle (vgl. IIC2.3).

Im Zusammenhang mit der eisenbahnregulatorischen Prüfung legte die Bundesnetzagentur im Jahr 2013 ein besonderes Augenmerk auf die Prüfung der Kapazitätszuweisungsverfahren in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG im Zuge der Prüfungen von beabsichtigten Antragsablehnungen (vgl. IIC3.1).

Die Bundesnetzagentur prüfte und entschied erneut einen Werksbahnfall und konnte schließlich einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem trimodalen Hafenterminal durchsetzen (vgl. IIC3.2).

Aus der NBS-Aktion 2012¹⁰ wurden die Verfahren mit verschiedenen Terminalbetreibern zunächst aufgrund des bis Sommer 2013 laufenden Gesetzgebungsverfahrens für ein neues Eisenbahnregulierungsgesetz ruhend gestellt. Nachdem dieses nicht verabschiedet wurde, wurden die Verfahren mit verschiedenen Terminalbetreibern in der zweiten Jahreshälfte 2013 wieder aufgegriffen (vgl. IIC3.3). Dies gilt ebenso für offene Verfahren zur Erstellung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen durch Werkstattbetreiber. Daraus resultierten für das Jahr 2013 mehrere Mitteilungen nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG an die Bundesnetzagentur. Weitere sind für das Jahr 2014 angekündigt (vgl. IIC4.2).

Die Arbeiten der „Arbeitsgemeinschaft Anreizsysteme bei Personenbahnhöfen“ wurden abgeschlossen und das Ergebnis im Rahmen einer Online-Konsultation zur Diskussion gestellt (vgl. IIC4.1).

Drei Beschwerden gaben im Jahr 2013 Anlass die Informationsprozesse bei der DB Station- und Service AG bezüglich Baumaßnahmen, Fahrplanveröffentlichungen sowie der Aufstellung von Fahrausweisautomaten zu untersuchen (vgl. IIC4.4).

In diesem Sommer kam es aufgrund von immer weiter zunehmenden Personalengpässen im Betriebspersonal zu kritischen Besetzungsausfällen auf Stellwerken, die sich auch auf die Nutzung von Serviceeinrichtungen negativ auswirkten (vgl. IIC4.3).

¹⁰ Im Rahmen von NBS-Aktionen werden potenzielle EIU angeschrieben und über die rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung von NBS informiert.

1.2 NBS-Aktion

Das Erstellen von Nutzungsbedingungen ist insbesondere für das Erreichen der Ziele aus § 1 Abs. 1 Satz 1 AEG und vor allem für die Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs, von besonderer Bedeutung. Hat sich ein Eisenbahninfrastrukturbetreiber auf verbindliche Zugangsregelungen festgelegt, muss er sich an deren Inhalt halten. Bereits dies erhöht die Transparenz der Rahmenbedingungen des Zugangs und trägt damit zur Planungssicherheit der Zugangsberechtigten bei.

Aufgrund der von der Bundesnetzagentur hierzu seit dem Jahr 2008 durchgeführten Initiativen (NBS-Aktion) konnte der Anteil – weitestgehend ohne streitige Verfahren – erheblich verbessert werden. Im Rahmen der NBS-Aktionen in den Jahren 2010 und 2012 wurden insgesamt 370 potenzielle EIU angeschrieben und über die rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen informiert (vgl. IIC3.3). Dabei stellte sich heraus, dass 110 Unternehmen aus verschiedenen Gründen (z. B. stillgelegte bzw. momentan nicht betriebene Infrastruktur, Betreiberwechsel, keine öffentliche Infrastruktur) die Serviceeinrichtung nicht betreiben. Von den restlichen 260 haben bis Ende des Jahres 2013 insgesamt 210 Betreiber Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen aufgestellt und der Bundesnetzagentur mitgeteilt. Die restlichen 50 Verfahren befinden sich noch in Klärung.

Bis zum 31.12.2013 wurden der Bundesnetzagentur insgesamt 337 Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen vorgelegt. Das entspricht bei einer Anzahl ca. 500 Betreibern von Serviceeinrichtungen einer Quote von 64 Prozent.

Die verbleibende und sich ändernde Fehlquote ist auch der Tatsache geschuldet, dass die Anzahl der Betreiber von Serviceeinrichtungen sich unter anderem durch den Neubau sowie die Stilllegung von Eisenbahninfrastrukturanlagen stetig verändert. Ohne eine gesetzlich verankerte Anzeige- oder Registrierungspflicht für Eisenbahninfrastrukturbetreiber ist die Bundesnetzagentur auf kontinuierliche eigene Recherchen angewiesen, um die öffentlichen Betreiber von Serviceeinrichtungen zu ermitteln.

2. Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

2.1 DB Netz AG – NBS 2015

Im Oktober 2013 hat die DB Netz AG der Bundesnetzagentur beabsichtigte Änderungen ihrer Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen zur gesetzlich vorgeschriebenen Vorabkontrolle vorgelegt (vgl. IID2.3). Das entsprechende Regelwerk soll für die Eisenbahnverkehre gelten, die in der Fahrplanperiode ab Dezember 2014 stattfinden.

2.1.1 Neues Preissystem für Serviceeinrichtungen – Produktkategorien

Das Unternehmen beabsichtigte die Einführung eines völlig neuen Preissystems. Während die EVU für die Nutzung der von der DB Netz AG betriebenen Serviceeinrichtungen, wie z. B. Abstellgleise, Rangierbahnhöfe oder Ladegleise, bislang einen Preis pro Zeiteinheit und genutzter Gleislänge zahlen mussten, stellt das neue Modell ein Kategoriepreissystem dar. Die von dem Unternehmen betriebenen Gleise in Serviceeinrichtungen werden bestimmten Produktkategorien zugeordnet, für die unabhängig von der konkret genutzten Gleislänge ein einheitlicher Preis gilt. Nach dem neuen Modell gibt es für den wichtigen Bereich der Rangierbahnhöfe z. B. die Produktkategorien „Zugbildung I“, „Zugbildung II“ und „Zugbildung III“, wobei die Kategorie „I“ am teuersten und die Kategorie „III“ am günstigsten ist.

Die Bundesnetzagentur hat bei der Umstellung auf das neue Preissystem verschiedene Defizite erkannt. Im Rahmen der Vorabprüfung hat sie daher entschieden, dass die DB Netz AG die von ihr beabsichtigten Änderungen nachbessern muss. Außerdem konnte mit dem Unternehmen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens eine Einigung über eine Marktkonsultation erzielt werden, um den von der Umstellung betroffenen EVU die Gelegenheit zu geben, die aus der Umstellung resultierenden preislichen Auswirkungen abschätzen zu können.

Mit ihrer Entscheidung hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG dazu verpflichtet, Nachbesserungen im Bereich des Verfahrens zur Vergabe von Gleiskapazitäten vorzunehmen. Das Unternehmen hatte nach Auffassung der Bundesnetzagentur die sich aus der Einführung der neuen Produktkategorien ergebenden Rückwirkungen auf das Zuweisungsverfahren nicht hinreichend berücksichtigt. So blieb z. B. unklar, nach welchen Kriterien Gleise vergeben werden, wenn Anmeldungen über zeitgleiche, nicht miteinander zu vereinbarende Nutzungen (Konfliktfall) vorliegen. Hier bedurfte es einer ergänzenden Regelung u. a. dazu, ob die DB Netz AG als Betreiberin der Eisenbahninfrastruktur in einem solchen Fall für die Lösungssuche alle Gleise berücksichtigt, die in der jeweiligen Serviceeinrichtung verfügbar sind, oder nur diejenigen aus derselben Produktkategorie, wie sie das EVU bestellt hatte. Diese Unklarheiten bezogen sich sowohl auf die Bestimmung des Nutzungskonflikts, als auch auf die Lösungssuche im Koordinierungsverfahren und die Konfliktentscheidung. Im Kern geht es damit um das Maß der Verantwortung, die der Betreiber einer Serviceeinrichtung als „Manager“ seiner Anlagen bei der Vergabe der oft knappen Gleiskapazitäten übernehmen muss. Die Bundesnetzagentur sieht die Betreiber von Serviceeinrichtungen hier in der Verantwortung, ihre Gleiskapazitäten so zu bewirtschaften, dass dem rechtlichen Gebot einer möglichst optimalen Kapazitätsauslastung (§ 10 Abs. 3 EIBV) Rechnung getragen wird. Dazu bedarf es in den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen einer transparenten Benennung des Verfahrens und der Kriterien, die bei der Vergabe der vorhandenen Gleiskapazitäten zur Anwendung kommen.

Die DB Netz AG hat die von der Bundesnetzagentur beanstandeten Punkte aufgegriffen und die notwendigen Nachbesserungen im Wege der Umsetzung des ergangenen Bescheides vorgenommen. Das Verwaltungsverfahren konnte damit erfolgreich ohne nachfolgendes Gerichtsverfahren beendet werden.

Vor dem Erlass des Bescheides konnte bereits eine Verständigung mit der DB Netz AG darüber erzielt werden, dass die EVU im Wege einer Marktkonsultation darüber informiert werden, welche Gleise, die von ihnen genutzt werden, nach dem neuen Preissystem in welche Produktkategorie fallen. Nur so lassen sich die konkreten preislichen Auswirkungen der Umstellung auf das neue System für die Betroffenen abschätzen. Die EVU haben dementsprechend Anfang des Jahres 2014 einen Monat lang die Gelegenheit bekommen, zu den für sie aus der Umstellung auf das neue System konkret resultierenden Auswirkungen Stellung nehmen zu können.

Die Bundesnetzagentur wird die Auswirkungen des neuen Preissystems in der Praxis beobachten und die einzelnen Differenzierungskriterien für die Preisunterschiede ggf. in einem Verfahren der nachträglichen Überprüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen auf den Prüfstand stellen.

2.1.2 Öffnungszeiten von Stellwerken

Weiterer Gegenstand der Überprüfung im Wege der Vorabkontrolle waren die von der DB Netz AG beabsichtigten Änderungen der Besetzungszeiten ihrer Stellwerke. Diese haben neben ihrer Bedeutung für den Verkehr auf der Strecke auch Auswirkungen auf die Nutzungsmöglichkeiten der Serviceeinrichtungen. Im Zuge der grundsätzlichen Überprüfung der Regelungen zu den Besetzungszeiten der Stellwerke (vgl. IIB3.5) hat die

DB Netz AG auch Änderungen an den Regelungen vorgenommen, die für die Besetzung von solchen Stellwerken gelten, die für die Nutzung von Serviceeinrichtungen relevant sind. Sie hat zunächst parallel zu den Regelungen der Streckenöffnungszeiten in den SNB 2015 (vgl. IIB3.5) die Besetzung der Stellwerke geregelt, die für die Zugfahrten sowie für die Ein- und Ausfahrten in die Serviceeinrichtungen erforderlich sind. Darüber hinaus hat sie die Besetzungen der Stellwerke, die für die Rangierbewegungen innerhalb der Serviceeinrichtungen erforderlich sind, neu geregelt. Diese werden auf Basis der Anmeldungen für die Nutzung von Serviceeinrichtungen im Netzfahrplan ermittelt und ebenfalls zum 15. November eines Jahres veröffentlicht. Die Besetzungszeiten können zum 15. eines Monats angepasst werden, soweit Zugangsberechtigte ihre Nutzungen mit einem Vorlauf von 4 Wochen vor Beginn des Monats der beabsichtigten Nutzungen anmelden. Die DB Netz AG bemüht sich jedoch, auch kurzfristigeren Anmeldungen gerecht zu werden. Gesonderte Entgelte für die Nutzung außerhalb von den veröffentlichten Öffnungszeiten dieser Stellwerke fallen nicht an.

2.2 DB Netz AG – NBS 2014 Verfahren gemäß § 14f AEG

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG per Bescheid zur nachträglichen Anpassung der NBS 2014 verpflichtet (Verfahren nach § 14f Abs. 1 AEG). Dem Bescheid war eine konstruktive Diskussion über kurzfristig notwendige Anpassungen in den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen vorangegangen, in deren Verlauf die DB Netz AG einige Anpassungen freiwillig vorgenommen hat. In zwei Punkten war jedoch eine Verpflichtung seitens der Bundesnetzagentur erforderlich. Darüber hinaus beabsichtigte die DB Netz AG eine Preisanpassung für eine spezielle Gruppe von Gleisen.

Der erste Punkt bezog sich auf die Prüfung und Dokumentation von Nutzungskonflikten:

Die vorhandene Kapazität einer Serviceeinrichtung soll bestmöglich, zum Wohle aller Zugangsberechtigten, ausgenutzt werden. Deshalb muss die DB Netz AG bei Anmeldungen mehrerer Zugangsberechtigter für dieselbe Serviceeinrichtung prüfen, ob ein Nutzungskonflikt nicht nur „auf dem Papier“ (dem Anmeldeformular), sondern tatsächlich besteht. Anhand weiterer Unterlagen (z. B. Trassenvereinbarungen, Betriebsprogramme der Zugangsberechtigten) muss die DB Netz AG plausibilisieren, ob Nutzungen miteinander vereinbar sind. Es kann hierbei nicht allein auf die Angaben im Anmeldeformular ankommen.

Die für diese Prüfung erforderlichen Unterlagen soll die DB Netz AG bei Bedarf von den Zugangsberechtigten selbst abfordern. Bislang fehlten ihr hierfür allerdings eindeutige vertragliche Grundlagen. Auf Betreiben der Bundesnetzagentur sind diese mit der Einfügung einer Regelung in den NBS 2014 geschaffen worden. Um den Aufwand für alle Beteiligten in dem erforderlichen Maß zu halten, müssen, lt. dieser Regelung, die zusätzlichen Informationen allerdings nicht schon mit der Anmeldung von den Zugangsberechtigten beigebracht werden, sondern erst auf Anfrage der DB Netz AG.

Der zweite Punkt bezog sich auf die Einführung von Anlagendisponenten für die kurzfristige Zuweisung von Gleisen:

Die DB Netz AG hat mit dem Netzfahrplanwechsel im Dezember 2012 in ausgewählten Betriebsstellen der Region West (Aachen West, Köln-Eifelort, Oberhausen West, Duisburg-Ruhrort Hafen und Köln-Kalk Nord) einen sogenannten Anlagendisponent eingeführt. Der Anlagendisponent übernimmt die Aufgabe, insbesondere in Engpassbereichen, vorgehaltene Kapazitätsreserven für den sehr kurzfristigen Nutzungsbedarf zu koordinieren. Hierfür werden bestimmte Gleise – sogenannte AnDi-Gleise – in der Serviceeinrichtung vorgehalten. Diese Gleise werden bei Anfragen für langfristige Nutzung, z. B. für die kommende Netzfahrplan-

periode bzw. mehr als 73 Stunden im Voraus, bei der Zuweisung von Kapazität in der Serviceeinrichtung nicht verplant. Weiterhin unterliegt die Nutzung der sog. „AnDi-Gleise“ einem gesonderten Preissystem (s. u.).

Die Bundesnetzagentur bemängelte, dass die Besonderheiten von AnDi-Gleisen gegenüber anderen Gleisen nicht eindeutig in den NBS 2014 beschrieben waren. Die Zuweisung von Gleiskapazitäten ist jedoch eine wesentliche Regelung mit Auswirkung auf das Zugangsrecht. Ohne eine eindeutige Bestimmung der Aufgaben und Befugnisse des Anlagendisponenten können die NBS 2014 ihrer Informationsfunktion nicht gerecht werden. Die Bundesnetzagentur hat deshalb angeordnet, dass die Aufgaben und Befugnisse der sogenannten Anlagendisponenten, die in den Serviceeinrichtungen tätig sind, in den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen transparent beschrieben werden.

Nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens hat die DB Netz AG nunmehr Klage gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur in Gestalt des Widerspruchsbescheids erhoben.

2.3 Häfen

Häfen bzw. Hafenbahnen sind auf Grund ihres logistischen Potenzials für die Erbringung von Güterverkehren von großer Bedeutung. Die Bundesnetzagentur konnte im Jahr 2013 zur Beseitigung von Schwierigkeiten bei der Kapazitätsvergabe im Hafen Brake (Betreiber: Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG) beitragen: Eisenbahnrechtswidrige Personalstrukturen wurden beseitigt, in dem das EIU nunmehr mit eigenem Personal die Nutzungen plant und disponiert. Zuvor war noch Personal eines Eisenbahnverkehrsunternehmens für die Disposition verantwortlich, welches im Wettbewerb mit anderen Zugangsberechtigten steht. Im Rahmen der Anmeldung auf Zugang zur Hafeninfrastruktur konnten zudem Zugangsberechtigte keine konkreten Ein- und Ausfahrtzeiten mit den EIU vereinbaren. Eine solche Praxis lässt sich mit dem Eisenbahnregulierungsrecht nicht in Einklang bringen, denn Einzelheiten des Zugangs, insbesondere hinsichtlich des Zeitpunktes und der Dauer der Nutzung, sind gem. § 14 Abs. 6 AEG zwischen den Zugangsberechtigten und den EIU zu vereinbaren. Sie stellen demnach einen notwendigen Mindestinhalt einer Zugangsvereinbarung dar. Die Bundesnetzagentur wirkt auf die Einführung eines neuen Systems hin und wird dessen Wirkweise in der Praxis prüfen.

Darüber hinaus bleibt allgemein festzuhalten, dass die Betreiber der Hafenbahnen ihre Möglichkeit nutzen, ihre Änderungen von Nutzungsbedingungen zu unterschiedlichen Zeiten im Jahr vorzulegen, da sie nicht an die für viele andere Betreiber von Serviceeinrichtungen ordnungsrechtlich geregelten Fristen zur Vorlage von Nutzungsbedingungen gebunden sind (für sie gilt § 4 Abs. 5 und 6 EIBV nicht).

Beispielhaft für die Änderung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen einer Hafenbahn stehen die Nutzungsbedingungen der Bremischen Hafeneisenbahn. Diese beabsichtigte die Umstellung ihres zur Kommunikation im Hafen bisher genutzten analogen Funksystems auf ein digitales System. Die Bundesnetzagentur hat die entsprechenden beabsichtigten Änderungen der Bremischen Hafeneisenbahn geprüft und nicht widersprochen.

3. Weitere Verfahren

3.1 Konfliktentscheidungen der DB Netz AG

Die EIU müssen, soweit möglich, allen Anträgen auf Nutzung von Serviceeinrichtungen stattgeben. Überschneiden sich beantragte Nutzungszeiten und kann eine gütliche Einigung nicht gefunden werden, müssen die EIU einen bzw. mehrere Anträge ablehnen. Nach § 14d Satz 1 Nr. 3 AEG müssen sie die Bundesnetzagentur unterrichten, sofern sie beabsichtigen, Anträge auf Zugang zu Serviceeinrichtungen abzulehnen. Die Bundesnetzagentur hat nach § 14e Abs. 1 Nr. 1 AEG eine Prüffrist von 10 Arbeitstagen, innerhalb derer sie der beabsichtigten Ablehnung widersprechen kann. Ohne vorherige Information der Bundesnetzagentur und vor Ablauf ihrer Prüffrist kann die Ablehnung von Nutzungsanträgen nicht rechtswirksam ausgesprochen werden.

Die Prüfung der beabsichtigten Ablehnungen stellte wie auch im Vorjahr gleichzeitig eine Prüfung der praktischen Anwendung der NBS-Regelungen zum Konfliktlösungs- und Entscheidungsverfahren hinsichtlich ihrer Eisenbahnrechtskonformität dar. Die Ergebnisse hieraus bieten eine Grundlage für die Ergänzung bzw. Konkretisierung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen.

Von Anfang Juli bis Ende August 2013 wurden Kapazitäten in den Serviceeinrichtungen der DB Netz AG für die Netzfahrplanperiode 2014 (Dezember 2013 bis Dezember 2014) beantragt. Die DB Netz AG hat in zwei von sechs Fällen ihre Entscheidung nach Durchführung eines in ihren Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen festgeschriebenen Höchstpreisverfahrens getroffen. Das heißt, sie hat dem Zugangsberechtigten den Vorrang gegeben, der das höhere Entgelt für die zukünftige Nutzung der Kapazität in der nächsten Netzfahrplanperiode geboten hat. Die Bundesnetzagentur hat die ihr mitgeteilten beabsichtigten Ablehnungen überprüft und in diesem Jahr keiner der beabsichtigten Ablehnungen widersprochen.

3.2 Werksbahnen / Industriegleise

Im Jahr 2013 hatte die Bundesnetzagentur zu prüfen, ob eine von der Hansebahn Bremen GmbH (HBB) betriebene Eisenbahninfrastruktur als nicht öffentliche Werksbahn zu betrachten ist, oder ob es sich um eine öffentliche Eisenbahninfrastruktur handelt, die von allen Zugangsberechtigten befahren werden kann. Die Eisenbahninfrastruktur befindet sich auf einem Werksgelände der ArcelorMittal Bremen GmbH. Über die vorhandenen Gleise werden durch die HBB vor allem Transporte für die Stahlproduktion der ArcelorMittal Bremen GmbH durchgeführt. Allerdings sind auf dem Gelände auch mehrere Fremdfirmen angesiedelt, von denen eine regelmäßig Eisenbahntransporte für ihre eigene Produktion durchführt. Außerdem stellen die von der HBB betriebenen Gleise eine Verbindung zwischen der öffentlichen Eisenbahninfrastruktur und einem auf einem Hafengelände befindlichen trimodalen Terminal, welches von der Weserport GmbH betrieben wird, dar.

Im Ergebnis konnten sich die Bundesnetzagentur und die HBB als Betreiberin der Eisenbahninfrastruktur darauf verständigen, dass zumindest für die Verbindungsgleise zum Hafen bzw. zum Terminal Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen aufgestellt werden. Diese Verpflichtung sieht das Allgemeine Eisenbahngesetz in Verbindung mit den einschlägigen Bestimmungen der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung zwingend vor, da es bei Terminals und Häfen aufgrund ihrer großen Verkehrsbedeutung keine Ausnahme für Werksbahnen vom Grundsatz des freien Netzzugangs gibt (§ 14 Abs. 1 Satz 4 AEG).

Einstweilen offen bleiben konnte die Frage, ob auch für die restliche auf dem Werksgelände befindliche Eisenbahninfrastruktur Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen aufzustellen sind. Hier müssten bei entsprechender Verkehrsnachfrage, die derzeit noch nicht besteht, die Zugangsrechte der Zugangsberechtigten mit dem Interesse des Eisenbahninfrastrukturbetreibers an möglichst ungestörter Durchführung der Transporte für die Stahlproduktion unter dem rechtlichen Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit gegeneinander abgewogen werden.

Die HBB hat dementsprechend Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen für die Verbindungsgleise zum Terminal der Weserport GmbH aufgestellt und veröffentlicht.

3.3 Trimodale Terminals – Verpflichtung zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen

Im März 2012 wurden insgesamt 17 Terminalbetreiber im Rahmen einer NBS-Aktion angeschrieben und aufgefordert, ihre Nutzungsbedingungen der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorzulegen. Die Mehrheit der Betreiber bestreitet jedoch auch zum heutigen Zeitpunkt noch, zur Erstellung von Nutzungsbedingungen verpflichtet zu sein.

Es wurden umfangreiche Stellungnahmen ausgetauscht und persönliche Gespräche bei der Bundesnetzagentur mit verschiedenen Interessenvertretern (Duisburger Hafen AG, Imperial/Neska, Rhenus AG, HTAG) durchgeführt. Die divergierenden Ansichten konnten dadurch nicht ausgeräumt werden und die Verfahren wurden zunächst ruhend gestellt, weil die Entwicklungen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses für ein neues Eisenbahnregulierungsgesetz abgewartet werden sollten.

Nachdem in der letzten Legislaturperiode das Eisenbahnregulierungsgesetz, in dem eine Einschränkung der Regulierung dieser Terminals hätte aufgenommen werden können, nicht verabschiedet wurde, wurden die Verfahren im Jahr 2013 schrittweise wieder aufgegriffen. Zunächst wurde der Fokus auf die am geplanten Güterverkehrskorridor 1 gelegenen Terminals gelegt. Der gemäß EU-VO Nr. 913/2010 durch den Verwaltungsrat des Güterverkehrskorridors erstellte Durchführungsplan führt zahlreiche am Güterverkehrskorridor gelegene Güterterminals auf, die alleine schon durch ihre Einbindung in den Korridor eine gewisse Transparenz über Zugangsbedingungen erfüllen müssen.

Im August/September 2013 wurden die am Güterverkehrskorridor 1 gelegenen Terminals und deren Interessenvertreter (erneut) zur Erstellung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen aufgefordert. Bereits in den Gesprächen im Herbst 2013 zeichnete sich ab, dass die divergierenden Ansichten hinsichtlich der Verpflichtung zur Erstellung von Nutzungsbedingungen voraussichtlich anhand eines Musterverfahrens grundsätzlich geklärt werden müssen. Vor diesem Hintergrund erhielt die Duisburg Intermodal Terminal GmbH Ende 2013 einen Bescheid, mit dem sie zur Erstellung und Mitteilung von Nutzungsbedingungen verpflichtet wurde. Gegenwärtig läuft das Widerspruchsverfahren in dieser Sache.

4. Sonstige Aktivitäten

4.1 Abschluss der AG Anreizsystem – Eckpunktepapier

Betreiber von Serviceeinrichtungen, insbesondere von Personenbahnhöfen, sind gesetzlich verpflichtet, ein sog. Anreizsystem einzurichten (§ 24 EIBV). Damit soll ein Beitrag dazu geleistet werden, dass Störungen verringert und die Leistungsfähigkeit der Bahnhöfe erhöht wird. Die größte Bahnhofsbetreiberin in Deutschland, die DB Station&Service AG, hat sich bislang für ein System von Pönalen entschieden und gewährt den EVU und sonstigen Zugangsberechtigten (ZB) für den Fall des Auftretens bestimmter Störungen einen prozentualen Nachlass auf das für den Halt eines Zuges zu zahlende Stationsnutzungsentgelt. Umgekehrt zahlen die EVU/ZB einen Aufschlag auf das Nutzungsentgelt, wenn bestimmte Störungen auftreten, die in ihrem Verantwortungsbereich liegen. Das bisherige, primär nur auf Störungsbeseitigung gerichtete System weist nach Auffassung der Bundesnetzagentur erhebliche Defizite auf, die es zweifelhaft erscheinen lassen, dadurch einen wirksamen Anreiz zur Qualitätsverbesserung setzen zu können.

Daraufhin hat sich die Bundesnetzagentur dafür entschieden, auf die Etablierung eines in der Praxis wirkungsvollen Anreizsystems zunächst im Dialog mit den Marktbeteiligten hinzuwirken. Die entsprechenden Arbeiten wurden in der „AG Anreizsysteme bei Personenbahnhöfen“ erbracht und im Herbst 2013 abgeschlossen. Vertreter von EVU, EIU, Aufgabenträgern und Verbänden haben unter Moderation der Bundesnetzagentur Ergebnisse zu den wichtigsten Eckpunkten eines neuen Anreizsystems gefunden. Aus den Arbeitsergebnissen soll in der Praxis ein verbessertes Anreizsystem entwickelt werden. In der AG konnte insbesondere eine Verständigung über diejenigen Arten von Störungen erzielt werden, die für den Bahnhofsbetrieb so bedeutsam sind, dass ihre Verringerung durch ein Anreizsystem besonders gefördert werden soll (Störungskatalog). Hierzu zählen Störungen in folgenden Bereichen: Reisendeninformation, Beleuchtung, Aufzüge und Fahrtreppen, die Sauberkeit von Stationen, der Winterdienst, Fahrplanaushänge sowie baulicher Zustand von Bahnsteigen. Weitere Ergebnisse betreffen die Meldung von Störungen, die Entstörfristen, die Administration des Systems sowie die Ausgestaltung der Pönalen.

Zum Zwecke der Marktkonsultation wurde das Eckpunktepapier Ende des Jahres 2013 auf der Homepage der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Dadurch erhielten auch diejenigen Marktakteure Gelegenheit zur Stellungnahme, die in der AG nicht vertreten waren. Nach Auswertung der Ergebnisse soll auf die Umsetzung in der Praxis der deutschen Bahnhofsbetreiber hingewirkt werden.

4.2 Aufstellung von Nutzungsbedingungen für Werkstätten

Die Bundesnetzagentur hat sich seit dem Jahr 2010 mit den Betreibern, Verbänden und Nutzern intensiv über die Reichweite der Regulierung von Wartungseinrichtungen ausgetauscht. Die Pflicht zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen ist abhängig von der Reichweite der Regulierung. Da die Regulierungsbedürftigkeit von Wartungseinrichtungen zumindest in ihrem symmetrischen Ansatz bei einigen Marktakteuren und ihren Vertretern umstritten ist, enthielt der Entwurf des neuen Eisenbahnregulierungsgesetzes eine Regelung, die die Reichweite der Regulierung der Wartungseinrichtungen von dem Ergebnis einer Marktuntersuchung über die Versorgung mit Wartungseinrichtungen im Bundesgebiet abhängig machen sollte. Vor dem Hintergrund der schwebenden Gesetzeslage stellte die Bundesnetzagentur die laufenden Verfahren zur Durchsetzung der Erstellung und Mitteilung von Nutzungsbedingungen zunächst ruhend.

Die Bundesnetzagentur steht der Berücksichtigung von Marktbedürfnissen bei der Gestaltung neuer Regulierungsvorschriften offen gegenüber. Nachdem das Eisenbahnregulierungsgesetz jedoch nicht verabschiedet wurde, ist sie gegenwärtig an den eindeutigen gesetzgeberischen und höchstrichterlich bestätigten Auftrag gebunden, der das „Ob“ der Regulierung nicht in Frage stellt, sondern lediglich Spielräume hinsichtlich der konkreten Umsetzung eröffnet.

Vor diesem Hintergrund wurden die ruhend gestellten Verfahren im Sommer 2013 wieder aufgenommen. Zur Unterstützung der betroffenen Unternehmen hat die Bundesnetzagentur allgemeine Verfahrenshinweise zur Erstellung von Nutzungsbedingungen veröffentlicht, eine Sammlung für die Pflichtinhalte der aufzustellenden Nutzungsbedingungen erstellt und mit dem Verband der Bahnindustrie in Deutschland e.V. eine entsprechende Checkliste abgestimmt.

4.3 Stellwerksproblematik bei Rangierbahnhöfen

Der Mangel an Betriebspersonal bei der DB Netz AG hat nicht nur den reibungslosen Verkehr auf den Strecken der DB Netz AG beeinträchtigt, sondern auch Schwierigkeiten bei der Besetzung von Stellwerken mit sich gebracht, die für den Betrieb von Serviceeinrichtungen erforderlich sind. Neben dem Mainzer Hauptbahnhof gab es z. B. auch bei den Rangierbahnhöfen Bebra und Köln Eifeltor erhebliche Schwierigkeiten bei der Besetzung der Stellwerke. Bei einer Ortsbesichtigung in Köln Eifeltor wurde deutlich, dass ein reibungsloser Verkehr durch die Besetzung zweier Stellwerke mit Personal, das zwischen den Stellwerken wechselt, kaum möglich ist. In Mainz Hauptbahnhof musste der Bahnbetrieb infolge der personalbedingten Unterbesetzung der Stellwerke zum Teil über einen längeren Zeitraum eingestellt werden. Diese Situation hatte dazu geführt, dass die Bundesnetzagentur im Fall Mainz den Bescheid, mit dem die DB Netz AG verpflichtet worden ist geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um dem personalbedingten Ausfall von Stellwerken zukünftig vorzubeugen (vgl. IIB3.1), auch mit Blick auf die Wiederherstellung eines reibungslosen Rangierverkehrs in dieser Serviceeinrichtung erlassen hat.

4.4 Informationsprozesse der DB Station&Service AG

Das Zugangsrecht zu einer Serviceeinrichtung erfasst zunächst das Recht eines Zugangsberechtigten, eine Eisenbahninfrastruktur mit seinem Zug oder Triebwagen zu nutzen. Darüber hinaus hat ein Infrastrukturbetreiber jedoch noch weitere Verpflichtungen; im Fall eines Betreibers von Personenbahnhöfen umfassen diese z. B. die Veröffentlichung von Fahrplänen und die Bereitstellung von Flächen für Fahrausweisautomaten der Verkehrsunternehmen. Alle Betreiber von Infrastrukturen wiederum müssen bei Baumaßnahmen an ihrer Infrastruktur die Rechte der Zugangsberechtigten berücksichtigen. Verbindendes Element dieser jeweils vom Infrastrukturbetreiber zu steuernden Prozesse ist die Notwendigkeit eines stabilen Informationsflusses zwischen den Beteiligten. Die Bundesnetzagentur hat hierzu Beschwerden zur Informationspolitik der DB Station&Service AG erhalten und entsprechende Verfahren eingeleitet. Inhaltlich wenden sich die Beschwerden gegen fehlerhafte Anzeigen im dynamischen Fahrgastinformationssystem und im Fahrplanaushang auf Bahnsteigen für Sonderfahrten im Personenverkehr sowie gegen die verzögerte Aufstellung von Fahrausweisautomaten und gegen die unzureichende Planung und Abstimmung über baubedingte Nutzungseinschränkungen, die die Zugangsrechte unterschiedlicher Schienenpersonennahverkehrsunternehmen erschweren.

D Prüfung von Entgelten

1. Überblick und Stand der Entgeltregulierung

Im Bereich der Entgeltregulierung liegt weiterhin der Fokus auf der Überprüfung der Eisenbahnrechtskonformität der von den Infrastrukturbetreibern erhobenen Entgelte. Aus diesem Grund war die Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Jahr 2013 insbesondere geprägt durch die Fortführung der Trassenpreishöhenprüfung der DB Netz AG (vgl. IID2.1). Diese Prüfung wurde in verschiedene Prüfungsschwerpunkte gegliedert. Erster Prüfungsschwerpunkt war die sog. regulatorische Sonderrechnung, ein Konzept der DB Netz AG, welches zur Ermittlung der trassenpreisrelevanten Kosten dient. Das Konzept wurde von der Bundesnetzagentur geprüft und bzgl. diverser Sachverhalte überarbeitet und ergänzt. Dieser Prüfungsschwerpunkt wird dem Grunde nach durch die Bundesnetzagentur als abgeschlossen betrachtet, freilich ohne damit später erforderliche Anpassungen auszuschließen.

Der zweite Prüfungsschwerpunkt, der die regulatorische Überprüfung der Kostenbasis, also u. a. die zutreffende Zuteilung der Kosten zu den Pflichtleistungen beinhaltet, wurde hierzu parallel soweit vorangetrieben, dass ein Abschluss dieses Prüfpunktes im ersten Halbjahr 2014 wahrscheinlich ist. Daran wird sich unverzüglich die Prüfung der Kapitalbasis als dritter Prüfungsschwerpunkt anschließen.

Weitere bedeutsame Tätigkeiten zur Förderung des Wettbewerbs auf der Schiene bestanden in der Prüfung der Bedingungswerke für die Trassen- und Anlagennutzung der DB Netz AG (vgl. IID2.2 und IID2.3).

Im Herbst 2013 informierte die DB Netz AG wieder über die beabsichtigten Änderungen der Schienennetz-Benutzungsbedingungen. Erstmals legte sie dabei Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen gleichzeitig vor und erfüllte somit eine bereits seit langem bestehende Forderung der Bundesnetzagentur.

Eine wesentliche beabsichtigte Änderung war die Einführung von zwei weiteren Trassenprodukten für den Güterverkehr, die „Güterverkehrs-Express-Trasse Premium“ bzw. die „Güterverkehrs-Express-Trasse Dispo“. Der seitens der Bundesnetzagentur dagegen geplante Widerspruch erging allerdings nicht, da die DB Netz AG ihre Mitteilung nach § 14d AEG insoweit zurückzog.

Eine weitere Änderung des Regelwerks sah eine Trennung zwischen Elektrant und Strombezug vor. Hierbei sollten die Entgelte für den Strombezug, anders als die für den Elektranten selbst, künftig nicht mehr in der Entgeltliste der DB Netz AG verzeichnet werden. Diese geplanten Änderungen kamen auf Betreiben der Bundesnetzagentur ebenfalls nicht zum Tragen.

Hingegen wurde den beabsichtigten Änderungen des Anlagenpreissystems (APS 2015) der DB Netz AG nicht widersprochen. Die neuen Regelungen werden von der Bundesnetzagentur jedoch kritisch beobachtet, um die Auswirkungen in der Praxis abzuwarten und besser auf Beschwerden von EVU reagieren zu können.

Mit der DB Station&Service AG wurden die Gespräche über die Preisbildung bei Personenbahnhöfen (Stationspreise) fortgesetzt (vgl. IID2.4), wobei insbesondere der eingeführte Verkehrsleistungsfaktor diskutiert wurde. Zur Ermittlung der für das kommende Jahr angedachten rechnerisch ermittelten Höhe des Verkehrsleistungsfaktors hat die DB Station&Service AG zwei Studien in Auftrag gegeben, die im Fokus der weiteren

Diskussionen standen und auch im Jahr 2014 stehen werden. Neben diesen Grundsatzfragen der Stationspreisbildung hat sich die Bundesnetzagentur auch mit den Stationspreishöhen beschäftigt.

Die Bundesnetzagentur beanstandete in den Vorjahren einzelne Komponenten des Trassenpreissystems der DB Netz AG (Auslastungsfaktor, Regionalfaktor, Minderung). Im Sommer 2013 sind vor diesem Hintergrund diverse Zugangsberechtigte dazu übergegangen, die Verträge mit der DB Netz AG nur unter dem Vorbehalt der Rückforderung überhöhter Trassenentgelte abzuschließen, um so die Voraussetzung für deren zivilrechtliche Rückforderung zu schaffen. Die DB Netz AG drohte daraufhin, keine Einzelnutzungsverträge anzubieten, und somit diese Unternehmen vom Zugang auszuschließen (vgl. IID3.1). Seitens der Bundesnetzagentur wurde ein Verfahren eingeleitet, welches die DB Netz AG zur Zugangsgewährung verpflichten sollte. Ein verpflichtender Bescheid wurde jedoch durch die Erklärung der DB Netz AG, den Vertragsabschluss auch in den Fällen anzuerkennen, in denen ein Vorbehalt erklärt wurde, abgewendet.

Ende des Jahres 2013 musste sich die Bundesnetzagentur wiederholt mit der Frage der Preisgestaltung für längere Nutzungsdauern von Wartungseinrichtungen auseinandersetzen (vgl. IID3.2). Es wurde in einem Einzelfall untersucht, ob solche Nutzungsdauern gegenüber gewöhnlichen Nutzungsdauern mit Vor- oder Nachteilen behaftet sind und ob dadurch Diskriminierungen entstehen können. Ebenfalls wurde die komplexe Entgeltbildung geprüft. Nach sorgfältiger Abwägung entschloss sich die Bundesnetzagentur, von ihrem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch zu machen.

Exemplarisch werden zudem in Kapitel IID3 Verfahren dargestellt, die die Bedeutung der Entgeltregulierung verdeutlichen. Dabei handelt es sich um Verfahren, bei denen eine Vervielfachung des Trassenpreises oder auffällig hohe Nutzungsentgelte Gegenstand der Beschwerden waren.

Deutlich bleibt, dass es nach wie vor Unklarheiten bei der Aufstellung und Anwendung von Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten bzw. Preisberechnungen gibt. Aus diesem Grund wurde im Jahr 2012 mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen eine Arbeitsgruppe gegründet, mit dem Ziel EIU Hilfestellung bei der Aufstellung von entgeltbezogenen Komponenten der Nutzungsbedingungen und der Kalkulation der Entgelte zu geben (vgl. IID4).

2. Entgeltprüfungen im Einzelnen

2.1 DB Netz AG – Trassenpreishöhenprüfung

Die Bundesnetzagentur hat im Berichtsjahr die Prüfung der Entgelthöhen fortgeführt. Ziel dieser Prüfung ist es, festzustellen, inwiefern die für das Jahr 2011 gewählten Preishöhen der DB Netz AG (vgl. S. 29ff) gerechtfertigt sind. Grundsätzlich sind die Trassenentgelte durch das Unternehmen so zu bemessen, dass die Kosten, die für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehen, zuzüglich einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung ausgeglichen werden. Im Fokus der Entgelthöhenprüfung steht daher zum einen die Frage, inwiefern ausschließlich Kosten mit Pflichtleistungsbezug in die Entgeltermittlung einfließen. Zum anderen gilt, dass auch für die Verzinsung des betrieblich notwendigen Eigenkapitals ein Pflichtleistungsbezug bestehen muss. Nachfolgend werden der derzeitige Stand der Prüfung sowie die weitere Vorgehensweise dargestellt.

Zur Ermittlung der trassenpreisrelevanten Kosten hatte das Unternehmen ein Konzept für die Überleitung aus dem betrieblichen Rechnungswesen entwickelt. Im Rahmen des Prüfungsverlaufes hat sich aus Sicht der Bundesnetzagentur das grundsätzliche Vorgehen der DB Netz AG als geeignet erwiesen. Kritisch wurden je-

doch einige signifikante Punkte aufgegriffen, die auch nach längerer Diskussion und weitreichenden Bemühungen nicht geklärt und von dem Unternehmen nicht dargelegt werden konnten. In Bezug auf diese offenen Punkte hat die Bundesnetzagentur mit einem eigenen Konzept der regulatorischen Sonderrechnung reagiert, in welchem die unklaren Sachverhalte anhand vorliegender Daten von der Bundesnetzagentur bewertet wurden. Grundsätzlich betrachtet die Bundesnetzagentur diesen Prüfungsschwerpunkt als abgeschlossen, jedoch sind nachträgliche Anpassungen aufgrund von geeigneten Nachweisen möglich.

Parallel dazu wurde als zweiter Schritt der Trassenpreishöhenprüfung eine Überprüfung der zugrundeliegenden Kostenrechnung, insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung der Kosten der Pflichtleistungen, vorgenommen. Nach Analyse der grundsätzlichen Ausgestaltung und Struktur des unternehmenseigenen Kostenrechnungssystems wurden umfangreiche Kostenrechnungsdaten angefordert. Mit Hilfe der schließlich übermittelten Daten war es möglich, anhand von vordefinierten Kriterien eine risikoorientierte Stichprobe mit angemessenem Umfang auszuwählen, bei der eine Prüfung bis auf Belegebene vorgenommen werden soll. Es wird ein Abschluss dieses Prüfungsschwerpunktes im 1. Halbjahr des Jahres 2014 angestrebt. Im Anschluss daran soll als letzter Schwerpunkt die Überprüfung der für die Kapitalverzinsung relevanten Bilanzpositionen erfolgen.

Das Ergebnis dieser Prüfung ist insbesondere relevant für alle zukünftigen ex ante - Prüfungen der DB Netz AG. Denn die im Prüfungsverfahren festgelegten Verfahrensweisen werden dann maßgeblich für die zukünftigen Entgelthöhen.

Die tatsächliche Kostenhöhe, die Eigenkapitalrendite und der Pflichtleistungsbezug als zentrale normative Treiber der Entgeltbemessung führen im Weiteren dazu, dass entstehende Kostensteigerungen bei der Erbringung von Pflichtleistungen durch die Betreiber der Schienenwege im Entgeltsystem internalisiert werden können bzw. internalisiert werden müssen. Als maßgebliche Prüfkriterien von Trassenpreiserhöhungen verbleiben der Bundesnetzagentur somit der Bezug der Kostenentwicklungen zur Erbringung der Pflichtleistungen und die Art der Finanzierung dieser Kostensteigerungen durch eigene Mittel des Schienenwegbetreibers.¹¹ Dies gilt auch für die von den DB-EIU angekündigten, nicht unerheblichen Preissteigerungen bis 2018. Die Prüfung der Kostensteigerungen auf ihre Notwendigkeit, ggf. bestehende Kompensationsmöglichkeiten und betriebliche Effizienz durch die Bundesnetzagentur ist nach der derzeitigen Gesetzeslage nicht möglich normative Maßstäbe einer Effizienzkontrolle könnten derartigen Sachverhalten Rechnung tragen.

Im Weiteren prüft die Bundesnetzagentur die Verteilung der im Rahmen der Entgelthöhenprüfung festgestellten Kosten zur Erbringung der Pflichtleistungen auf die jeweiligen Verkehrsleistungen und deren Marktsegmente. In der Vergangenheit hat sich die Notwendigkeit dieser Preisbildungsprüfung bspw. im Rahmen der Verfahren zum Regionalfaktor, dem Auslastungsfaktor und den Regelungen zur Minderung gezeigt. Wie sich diese Prüfung auf die Entgeltgrundsätze der SNB der DB Netz AG 2015 ausgewirkt hat, wird nachfolgend dargestellt.

¹¹ Zur Bemessung der Trassenentgelte dürfen Investitionen, Abschreibungen und betriebliche Kosten, die durch öffentliche Zuwendungen und Zuschüsse finanziert werden, nicht berücksichtigt und durch die Trassenpreise erwirtschaftet werden. Insofern spielt die Höhe der öffentlichen Zuwendungen eine entscheidende Rolle. Werden ceteris paribus die öffentlichen Zuwendungen erhöht/verringert, umso niedriger/höher sind die Entgelte.

2.2 DB Netz AG – Entgeltgrundsätze der SNB 2015

Wie in jedem Jahr informierte die DB Netz AG die Bundesnetzagentur auch im Herbst 2013 über von ihr beabsichtigte Änderungen der Schienennetz-Benutzungsbedingungen und der Entgelte (vgl. IIB2.1). Erstmals kam sie nun jedoch der Aufforderung der Bundesnetzagentur nach, sowohl die vorgesehenen Entgeltgrundsätze als auch die vorgesehenen Entgelthöhen zusammen vorzulegen. Eine wesentliche Änderung der Entgeltgrundsätze bestand in der geplanten Einführung zweier neuer Trassenprodukte unter den Namen „Güterverkehrs-Express-Trasse Premium“ und „Güterverkehrs-Express-Trasse Dispo“, die das bisherige Produkt „Güterverkehrs-Express-Trasse“ ablösen sollten.

Das bisherige Produkt, das einen Vorrang in der Disposition gegenüber der „Güterverkehrs-Standard-Trasse“ besaß, war zu einem Aufpreis erhältlich, der sich aus der Multiplikation des Kategoriegrundpreises mit dem Faktor 1,65 ergab. Das neue Produkt „Premium“ sollte nun mit dem gleichen Entgelt belegt werden, jedoch noch weitere Vorzüge aufweisen (etwa qualifizierte Schätzungen zu baubedingten Verzögerungen sowie eine erhöhte Minderung bei nicht vertragsgemäßer Leistungserbringung), während das ebenfalls neue Produkt „Dispo“, das mit dem bisherigen Produkt vergleichbar war, günstiger angeboten werden sollte (basierend auf der Multiplikation mit dem Faktor 1,2).

Die Bundesnetzagentur betrachtete diese Änderung als kritisch. Grund dafür war die seit einiger Zeit zwischen den Parteien thematisierte notwendige Ausrichtung der Entgeltbildung an den Vorgaben des § 14 Abs. 4 AEG, nach dessen Lesart sich das Entgelt aus einem marksegmentspezifischen Grenzkostenpreis und einem marksegmentspezifischen Aufschlag, der sich an den Tragfähigkeit des jeweiligen Segmentes orientiert, zusammensetzen muss. Die DB Netz AG legte jedoch nicht dar, inwieweit dem beabsichtigten Entgelt diese Kriterien zugrunde lagen.

Einige Zugangsberechtigte fürchten zudem, dass durch einen verstärkten Vorrang von Güterverkehrszügen die Taktverkehre im Personenverkehr gestört werden könnten. Außerdem wurde thematisiert, dass die Neuregelung kaum neue Verkehre ermöglichen, sondern vielmehr zu einer Verlagerung vom bisherigen Produkt zum neuen Produkt „Dispo“ führen würde, wovon potenziell im Wesentlichen Verkehre der DB Schenker Rail Deutschland AG profitiert hätten.

Die Bundesnetzagentur bereitete daher einen Widerspruch gegen diese Änderung vor, der letztlich jedoch nicht erging, da die DB Netz AG ihre Mitteilung gemäß § 14d AEG insoweit zurückzog.

Des Weiteren beabsichtigte die DB Netz AG, die Regelungen zur Berechnung der Entgelte für den Strombezug durch Elektranten und Zugvorheizeinrichtungen zu streichen und auf die Entgeltliste der DB Energie GmbH zu verweisen. Die beabsichtigten Änderungen hat die DB Netz AG ebenso zurückgezogen.

2.3 DB Netz AG – Anlagenpreise

Neben der Fortentwicklung des Trassenpreissystems teilte die DB Netz AG der Bundesnetzagentur zudem die beabsichtigten Änderungen ihres Anlagenpreissystems (APS 2015) mit (vgl. IIC2.1). Das Anlagenpreissystem beinhaltet die Bepreisung der Serviceeinrichtungen der DB Netz AG, wie beispielsweise Abstellgleise, Beladungseinrichtungen und Zugbildungsanlagen, die für eine effektive Nutzung der Eisenbahninfrastruktur durch EVU unerlässlich sind.

Nach Auswertung aller Unterlagen sah die Bundesnetzagentur unter Erteilung eines Hinweises vom Erlass eines Widerspruchs im Rahmen des Vorab-Verfahrens nach § 14e AEG ab, verwies jedoch auf eine umfassende Überprüfung des Anlagenpreissystems im Rahmen eines nachträglichen Verfahrens nach § 14f AEG.

Während das APS 2014 eine ausdifferenzierte, an mehreren Parametern orientierte Bepreisung vorsieht, wird im APS 2015 eine Bepreisung anhand von Produktkategorien erfolgen. Besonders die Anmietung von Infrastruktur zur Abstellung sowie zur Zugbildung unterliegt einer grundlegenden strukturellen Veränderung. Die derzeit teilweise auf Meterbasis berechneten Preise werden nunmehr durch eine Bepreisung nach drei verschiedenen Funktionalitäten („Zugbildung“, „Abstellung“ und „Beladung“) sowie jeweils drei untergeordneten Produktkategorien (z. B. Differenzierung nach Schwellenwerten) abgelöst.

Resultat dieser strukturellen Veränderung ist eine pauschalisierte Betrachtungsweise in Folge einer Bepreisung nach Kategorien. Vorbehalte gegenüber dieser neuen Bepreisungssystematik liegen insbesondere darin begründet, dass die DB Netz AG das Zustandekommen der in der Funktionalität „Zugbildung“ und „Beladung“ vorkommenden Schwellenwerte zur Einordnung in Produktkategorien nur grob veranschaulichen konnte. So ist noch nicht abschließend geklärt, wie die Schwellenwerte genau gebildet worden sind. Zudem bedeuten signifikante Spreizungen innerhalb einer Kategorie stets eine Gleichbehandlung verschiedener Nutzer. Beispielsweise führt das neue Kategorienmodell zur preislichen Gleichstellung einer Abstellung von Güterzügen mit einer Länge von 250 m und einer Abstellung von Güterzügen mit einer Länge von 700 m. Die Anregung, das System weiter zu unterteilen, hat die DB Netz AG zunächst nicht umgesetzt.

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG in der Anhörung zu Einzelheiten der Umstellung befragt und hat nach wie vor Zweifel an der Änderung. Um jedoch die Auswirkungen des Systemwechsels auch in der Praxis beurteilen und auf etwaige Beschwerden von EVU reagieren zu können, hat die Bundesnetzagentur von einem Widerspruch abgesehen und erwägt eine umfassende nachträgliche Prüfung im Laufe des Jahres 2014.

2.4 DB Station&Service AG – Preisstruktur und Preishöhen

In Bezug auf die Entgelte der DB Station&Service AG für die Nutzung ihrer Personenbahnhöfe (Stationspreise) wurden die Gespräche über die Weiterentwicklung des sogenannten Verkehrsleistungsfaktors fortgesetzt. Der Verkehrsleistungsfaktor löste zum 1. Januar 2013 den seit langem umstrittenen Zuglängenfaktor ab.

Im Stationspreissystem wird seitdem unmittelbar zwischen Nah- und Fernverkehr differenziert, wobei der hierfür angewendete Verkehrsleistungsfaktor zunächst für zwei Jahre übergangsweise unter Orientierung an der historischen Belastungsverteilung gebildet wurde. Für die Zeit danach soll der Verkehrsleistungsfaktor auf Grundlage einer verursachergerechten Zuschreibung von Kosten zur jeweiligen Verkehrsleistung und/oder der Markttragfähigkeit der jeweiligen Verkehrsleistung gebildet werden. Zur Ermittlung einer tatsächlich validen Faktorhöhe hat die DB Station&Service AG unabhängig voneinander zwei Beratungsunternehmen mit Studien zur Ermittlung der Kostenzuordnung und der Markttragfähigkeit beauftragt.

Die Studie zur Kostenzuordnung nach Schienenpersonennah- und Schienenpersonenfernverkehr ging der Bundesnetzagentur im Oktober 2013 zu. In dieser wird im Ergebnis für den Schienenpersonenfernverkehr ein Verkehrsleistungsfaktor in Höhe von 1,0 empfohlen, woraus faktisch die Abschaffung des zur Differenzierung zwischen den Verkehrsarten gedachten Verkehrsleistungsfaktors folgen würde. Daraus ergäbe sich als Folge eine Mehrbelastung für den Schienenpersonennahverkehr in Höhe von ca. 45 Millionen Euro. Trotz gründlicher Auswertung der Studie blieben wesentliche Fragen der Bundesnetzagentur unbeantwortet. In einem

Gespräch zwischen der DB Station&Service AG und der Bundesnetzagentur im Dezember 2013 kamen die Beteiligten schließlich zu dem Ergebnis, dass die Studie einer erneuten Überarbeitung bedarf. Die überarbeitete Studie liegt der Bundesnetzagentur derzeit noch nicht vor; Ergebnisse werden jedoch für April 2014 erwartet.

Auf die Bitte der Bundesnetzagentur zur Übersendung der Studie zur Markttragfähigkeit erklärte die DB Station&Service AG zunächst dafür keine Veranlassung zu sehen. Schließlich bot die DB Station&Service AG jedoch an, diese Studie für Beschäftigte der Bundesnetzagentur zur Einsicht in den Räumen der DB Station&Service AG in Frankfurt a.M. bereit zu stellen. Dieses Angebot nahm die Bundesnetzagentur im Dezember 2013 wahr. Nach erneuten Verhandlungen wurde der Bundesnetzagentur die Übersendung der Studie nunmehr zugesichert. Eine Auswertung wird im ersten Halbjahr 2014 erfolgen können.

Wie auch in den Jahren zuvor beschäftigte sich die Bundesnetzagentur mit den beabsichtigten Stationspreishöhen, der Stationspreisliste 2014, die ab dem 1. Januar 2014 Gültigkeit besitzt. Nach Vorlage der Stationspreisliste 2014 stellte sich heraus, dass die DB Station&Service AG zwar nach wie vor eine zweiprozentige Erhöhung einkalkuliert hat, wie es in den Vorjahren vereinbart worden war. Erstmals wurden aber auch Sondereffekte berücksichtigt. Die bundesweite Gesamtbelastung wächst somit auf 2,9 Prozent.

Die Bundesnetzagentur ist in ihrer Prüfung intensiv der Frage nachgegangen, wie die Stationspreissteigerungen – vorrangig die Sondereffekte – zu erklären sind. Ursächlich waren unter anderem außergewöhnliche Kostensteigerungen, die aus projektspezifischem Mehraufwand resultieren. Beispielhaft wurde hierzu der Bau mehrerer neuer Stationen in Zusammenhang mit dem City Tunnel Leipzig untersucht. Auch die Tatsache, dass die Rendite der DB Station&Service AG zuletzt eine rückläufige Tendenz einnahm, machte deutlich, wie sehr das Unternehmen von Kostensteigerungen betroffen ist.

Aus diesen Gründen verzichtete die Bundesnetzagentur auf einen Widerspruch gegen die eingereichte Stationspreisliste 2014.

3. Weitere Verfahren

3.1 Vertragsschluss unter Vorbehalt

Seit einigen Jahren rückt die Diskussion um die Bildung von Nutzungsentgelten der DB Netz AG immer stärker in den Fokus der Zugangsberechtigten. In einigen besonders gravierenden Fällen hat die Bundesnetzagentur bereits eingegriffen und eine Änderung der Trassenpreisbildung erreicht (z. B. Minderung bei Schlechtleistung, Regionalfaktoren, Auslastungsfaktor). Zuletzt haben die Zugangsberechtigten in verschiedenen zivilrechtlichen Verfahren obsiegt, weil die DB Netz AG nach Feststellung der Gerichte die Billigkeit der Nutzungsentgelte nicht nachgewiesen hat.

Im Sommer 2013 wurde der Bundesnetzagentur bekannt, dass 24 Zugangsberechtigte mit erheblichen Marktanteilen die von der DB Netz AG (gemäß Ziffer 2.2.1 a) SNB bzw. Ziffer 2 a) NBS) geforderten Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge nur unter Verweis darauf abschließen wollten, dass sie sich die Rückforderung überhöhter (unbilliger) Nutzungsentgelte vorbehalten. Die Zugangsberechtigten versuchten auf diesem Wege, die Beweislast über die Billigkeit der Nutzungsentgelte bei der DB Netz AG zu belassen und schufen damit aus ihrer Sicht die Voraussetzung für die zivilrechtliche Rückforderung möglicherweise überhöhter Entgelte. Die DB Netz AG reagierte auf diese Erklärungen der Zugangsberechtigten mit der Androhung, den

Unternehmen keine Einzelnutzungsverträge anzubieten und sie hierdurch vom Zugang zur Eisenbahninfrastruktur auszuschließen.

Die Bundesnetzagentur leitete daraufhin ein Verfahren ein, das die Verpflichtung der DB Netz AG zur Zugangsgewährung zum Ziel hatte. Aus Sicht der Bundesnetzagentur kann eine Erklärung, wonach die Zahlung von Entgelten unter den Vorbehalt der Billigkeit gestellt wird, den Vertragsschluss nicht hindern.

Unmittelbar vor der Fertigstellung eines entsprechenden Bescheides erklärte sich die DB Netz AG bereit, den Vertragsschluss auch in den Fällen, in denen Vorbehalte erklärt wurden, anzuerkennen. Das Verfahren konnte daraufhin eingestellt werden.

3.2 Entgelte für Wartungseinrichtungen

Im Dezember 2013 wurden der Bundesnetzagentur erstmals von einem EIU, das Wartungseinrichtungen betreibt und sich im Rahmen einer Ausschreibung zur Erbringung von Wartungsleistungen bewerben wollte, beabsichtigte Änderungen der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen und der Entgeltregelungen zur Prüfung vorgelegt. Die Änderungen zielten darauf ab, den Gegebenheiten langfristiger Nutzungsdauern Rechnung zu tragen.

Den Prüfungsschwerpunkt der Bundesnetzagentur bildete hier die Frage, ob die unterschiedliche Bepreisung verschieden langer Nutzungszeiten Raum für eine eisenbahnrechtlich unzulässige Diskriminierung geben könnte. Die Bundesnetzagentur verschaffte sich zunächst mit einer Anhörung einen tieferen Einblick in die Zusammensetzung der Nutzungsentgelte für Langfristnutzungen. Auch danach erwies sich die Entgeltbildung noch als sehr komplex und nicht so plausibel und nachvollziehbar, um in der Kürze der gesetzlich vorgegebenen vierwöchigen Prüffrist die bestehenden Bedenken der Bundesnetzagentur auszuräumen. Diese bestanden insbesondere hinsichtlich der Angemessenheit der Höhe der ausgewiesenen Zielrendite, mit der u. a. die veranschlagten Entgelthöhen begründet wurden.

Dennoch entschloss sich die Bundesnetzagentur dazu, von ihrem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch zu machen. Bei dieser Entscheidung ließ sie sich u. a. von der Tatsache leiten, dass das betroffene Unternehmen in Konkurrenz zu anderen Anbietern von Wartungsleistungen stand und Gefahr liefe, im Ausschreibungsverfahren Nachteile zu erleiden. Die Bundesnetzagentur zieht jedoch in Betracht, den aufgetretenen und nach wie vor offen gebliebenen Fragen in einem nachträglichen Prüfungsverfahren von Amts wegen nachzugehen.

3.3 Einzelverfahren aufgrund von Beschwerden

Die Bundesnetzagentur wird zunehmend auf Schwierigkeiten aufmerksam, die auftreten, wenn die DB Netz AG in ihrer Eigenschaft als Betreiber der Schienenwege in Bezug auf bestimmte Strecken von einem anderen EIU abgelöst wird. Konkret befasste sich die Behörde mit jeweils einem solchen Fall in Sachsen-Anhalt und in Thüringen.

Der Fall in Sachsen-Anhalt rückte in den Fokus der Bundesnetzagentur, als sich ein Zugangsberechtigter über die Verachtlichung des Trassenpreises beschwerte, die den Zugverkehr auf dem betroffenen Abschnitt unwirtschaftlich werden lasse. Die Bundesnetzagentur stellte zunächst fest, dass die Trassenpreiserhöhung aufgrund eines Versäumnisses noch nicht wirksam werden konnte, da sie vorab keine entsprechende Mitteilung des verantwortlichen EIU, zu der dieses nach § 14d AEG verpflichtet gewesen wäre, erreicht hatte. Das EIU reichte daraufhin umgehend eine solche Mitteilung nach.

Im Rahmen der ex ante - Prüfung fiel auf, dass in die Kosten, mit denen die Trassenpreiserhöhung begründet wurde, auch zukünftige Investitionen in Erneuerungsmaßnahmen von Anlagenteilen einbezogen worden waren. Die Berücksichtigung solcher Investitionskosten erachtete die Bundesnetzagentur grundsätzlich als unzulässig, da zum damaligen Zeitpunkt noch ungewiss war, ob diese Investitionen tatsächlich wie geplant ausgeführt würden. Deswegen würden sie über die Nutzungsentgelte von jenen Zugangsberechtigten finanziert, die die Infrastruktur nach Vornahme der Erneuerungsmaßnahmen möglicherweise nicht mehr nutzen und damit einen Wettbewerbsnachteil gegenüber künftigen Nutzern erleiden würden. Nach diesem Befund zog das EIU seine Mitteilung zurück, um das Nutzungsentgelt neu zu kalkulieren.

Kurz darauf wurde der betroffene Streckenabschnitt durch das Hochwasser in Süd- und Ostdeutschland zerstört. Dieses Ereignis verdeutlicht, dass geplante Investitionen u. U. nicht zur Ausführung kommen. Aufgrund dieses Zwischenfalls ertüchtigte das EIU eine Alternativroute und reichte der Bundesnetzagentur für diese eine Mitteilung über die beabsichtigten Nutzungsentgelte ein. Erneut waren dabei zukünftige Investitionen berücksichtigt worden, z. T. sogar für Maßnahmen an der ursprünglichen Strecke. Die Bundesnetzagentur untersagte daher die Erhebung eines Entgeltes in der geplanten Höhe, ein den Anforderungen des § 14 Abs. 4 AEG gerecht werdender Betrag konnte jedoch angesetzt werden. Dieser Betrag ergab sich nach dem Abzug der Kosten, die auf die nicht berücksichtigungsfähigen Investitionen zurückzuführen waren. Somit wurde für die Zugangsberechtigten ein akzeptables Entgelt wirksam. Das EIU ist damit aufgefordert, die Investitionskosten vorzufinanzieren. Die erneuerten Anlagen kann es dann über die vorgegebene Nutzungsdauer abschreiben. Dieses Vorgehen berücksichtigt die in § 14 Abs. 4 AEG geforderte Vorgehensweise, nur tatsächlich entstehende Kosten in die Entgelte einzupreisen. Diese entsprechen in diesem Fall den jährlichen Abschreibungsbeträgen.

Im Zuge einer weiteren Anfrage von Seiten eines Zugangsberechtigten befasste sich die Bundesnetzagentur mit den Zugangs- und Entgeltregelungen einer früheren DB-Strecke in Thüringen. Das zugangsberechtigte EVU nutzt diese Infrastruktur vor allem saisonal für Transporte landwirtschaftlicher Güter. Es sah sich durch das neue Infrastrukturunternehmen mit einer kurzfristigen Erhöhung der Entgelte konfrontiert. Ebenso unerwartet sei nach Aussage des Unternehmens eine geänderte Dienstordnung in Kraft getreten.

Einer Klärung durch die Bundesnetzagentur bedurfte es zunächst hinsichtlich des Status der Eisenbahninfrastruktur. Während sich das Unternehmen früher als nichtöffentlich angesehen hatte, stellte die Bundesnetzagentur die Öffentlichkeit der Eisenbahninfrastruktur fest. Allerdings konnte aufgrund der geänderten Betriebsabwicklung anerkannt werden, dass die Infrastruktur als Serviceeinrichtung und nicht mehr als Schienenweg einzustufen ist. Somit waren Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen sowie entsprechende Entgeltregelungen aufzustellen. Bis zum Inkrafttreten dieser Regelungen konnte die Bundesnetzagentur erreichen, dass die Entgelte nur in der vormals bekannten Höhe abgerechnet wurden. Zudem wurden die in der Betriebsordnung enthaltenen Auflagen entschärft. Das EVU sah daraufhin keinen Anlass mehr für weitere Beschwerden.

Dass die Entgeltregelungen der Infrastruktur auf der „letzten Meile“ durchaus von Bewandtnis sein können, zeigt ein weiteres regulierungsbehördliches Verfahren aus Anlass einer Beschwerde. Das EVU durchfährt mit seinen Zügen einen kurzen Gleisabschnitt auf dem Gelände eines Industrieunternehmens in Niedersachsen, um auf die Infrastruktur einer Hafenbahn zu gelangen. Wie sich im Laufe der Ermittlungen der Bundesnetzagentur zeigte, hatte das als EIU fungierende Industrieunternehmen einen einheitlichen Preis für alle seine Leistungen festgelegt, auch wenn nur ein relativ kurzer Gleisbogen bei der Durchfahrt befahren wird. Die

sonstigen Einrichtungen, wie etwa Abstellgleise oder eine Gleiswaage, waren zwar im Entgelt inkludiert, ein reelles Nutzungsinteresse für diese anderen Leistungen lag beim Beschwerdeführer jedoch nicht vor.

Die Bundesnetzagentur überprüfte daraufhin die Entgeltgestaltung einschließlich der zugrunde liegenden Kalkulation. Mit den Resultaten konfrontiert, erklärte sich das EIU zu einer Anpassung bereit. Für die Nutzung der Abstellgleise und der Gleiswaage wird nunmehr ein separates Entgelt ausgewiesen, das nur dann anfällt, wenn der Nutzer diese Einrichtungen tatsächlich in Anspruch nimmt. Das Entgelt für die Befahrung des Gleisbogens konnte auf diese Weise um etwa sechs Prozent abgesenkt werden. Um mögliche Schadensersatzansprüche zu vermeiden, erklärte sich das EIU überdies zu einer rückwirkenden Abwicklung des Unterschiedsbetrages bereit.

4. Sonstige Aktivitäten

Die im Jahr 2012 gegründete Arbeitsgruppe zur Entgeltbildung bei mittelständischen EIU konnte ihre Arbeiten im Zusammenhang mit den Kalkulationsgrundlagen zur Entgeltbestimmung im Berichtsjahr finalisieren. Die Arbeitsgruppe „Kalkulationsgrundlagen der EIU“ wurde gemeinsam mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) mit dem Ziel gegründet, die regulierungsrechtlichen Anforderungen an die Entgeltbildung und -kalkulation insbesondere von mittelständischen EIU zu diskutieren. Neben den Vertretern des VDV und der Bundesnetzagentur waren in der Arbeitsgruppe auch mittelständische EIU vertreten. So sollte gewährleistet werden, möglichst praxisnahe Probleme zu beleuchten und Besonderheiten des Eisenbahnmarktes zu erkennen und zu berücksichtigen.

Die Arbeitsgruppe erarbeitete Kalkulationsgrundlagen, auf deren Basis der VDV eine Mustervorlage zur Entgeltbildung und -kalkulation für seine Mitgliedsunternehmen erstellen will. Diese Musterbedingungen sollen dazu dienen, den Aufwand bei der Entgeltprüfung für die Beteiligten zu reduzieren, da einerseits die Infrastrukturunternehmen eine größere Rechtssicherheit bei der Entgeltkalkulation bekämen und andererseits durch eine solche Mustervorlage eine stärker standardisierte Entgeltprüfung durch die Bundesnetzagentur möglich würde.

E Ausgewählte gerichtliche Verfahren

1. SNB und NBS 2011 der DB Netz AG – Betrieblich-technisches Regelwerk

Das seit dem Jahr 2009 gegen die DB Netz AG geführte Verfahren bezüglich der Herausnahme des betrieblich-technischen Regelwerks aus ihren Schienennetz-Benutzungsbedingungen sowie Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen wurde Anfang des Jahres 2014 im Vergleichswege beendet. Das betrieblich-technische Regelwerk enthält die Beschreibung der rechtlichen, betrieblichen und technischen Vorgaben für die Nutzung der Schienenwege und Serviceeinrichtungen und bildet für die EVU eine Planungsgrundlage für langfristige Investitionen in Personal, Fahrzeuge und Ausstattung.

Nachdem das Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW) mit Urteil vom 07.10.2013 (Az.: 13 A 1444/12) entschieden hatte, dass das betrieblich-technische Regelwerk als Pflichtbestandteil der Schienennetz-Benutzungsbedingungen der DB Netz AG, nicht aber ihrer Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen anzusehen ist, hatten zunächst sowohl die DB Netz AG als auch die Bundesnetzagentur Revision gegen das Urteil eingelegt.

Gleichzeitig wurden aber Gespräche zwischen beiden Parteien aufgenommen, mit dem Ziel, das Verfahren im Vergleichswege zu beenden. Diese Gespräche konnten Anfang des Jahres 2014 mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag abgeschlossen werden.

Der Vertrag sieht vor, dass das betrieblich-technische Regelwerk zukünftig Bestandteil der Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen ist. Gleiches gilt für die ebenfalls vom Verfahren umfassten Zusatzbestimmungen für grenzüberschreitende Bahnstrecken. In diesen sind z. B. örtliche Besonderheiten auf den jeweiligen Grenzstrecken aufgeführt.

Geregelt wird zudem das Verfahren, nach dem Änderungen des betrieblich-technischen Regelwerks vorgenommen werden können. Insbesondere abhängig vom Umfang der beabsichtigten Änderungen bzw. vom Auftreten externer Einflüsse (wie bspw. die Sicherheit des Eisenbahnverkehrs betreffende Maßnahmen der Sicherheitsbehörde), werden verschiedene Varianten zur Anpassung des betrieblich-technischen Regelwerks vereinbart, die den bisherigen „Regellauf“ für Änderungen von Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen ergänzen. Bedarf für die vom „Regellauf“ abweichenden Prozesse besteht insbesondere vor dem Hintergrund der vielfach sicherheitsrelevanten Inhalte des betrieblich-technischen Regelwerks. Änderungen von Sicherheitsvorschriften setzen gemäß der Verordnung über die Sicherheit des Eisenbahnsystems eine Beteiligung der Sicherheitsbehörde voraus. Diese Beteiligung erfordert zusätzliche Zeit, die in den Änderungsprozess eingeplant werden muss. Gerade in Bezug auf umfangreiche Änderungen des betrieblich-technischen Regelwerks, wie z. B. derzeit bezogen auf die Umstellung der Fahrdienstvorschrift (Richtlinie 408), besteht im Hinblick auf insoweit erforderliche Schulungen und Fortbildungen der betreffenden Anwender der Richtlinien darüber hinaus Bedarf für eine frühzeitige Kommunikation der Änderungen in der endgültigen Fassung.

Kurzfristig notwendige Änderungen, z. B. auf Grund von bindenden Vorgaben des Gesetzes bzw. von Bescheiden sollen nach wie vor möglich sein.

Durch den Vertrag wird das Verwaltungsverfahren beendet. Die DB Netz AG wird ihre Klage gegen den Bescheid zurücknehmen, die Bundesnetzagentur der Rücknahme ihrerseits zustimmen.

Der Vergleich ist insgesamt als positiv zu bewerten. Durch diesen wird zunächst das mit einem weiteren Instanzenzug stets verbundene Prozessrisiko ausgeräumt. Inhaltlich stimmt die Bundesnetzagentur mit den im Vergleich vereinbarten zeitlich vorverlagerten bzw. zeitlich gedehnten Prozessabläufen zu, welche mit den eisenbahnregulierungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind. Zudem wird durch die verlängerten Prozessläufe sowie durch die Festlegung auf bestimmte Verfahrensabläufe die Planungssicherheit der Zugangsberechtigten erhöht, was dem Markt insgesamt zu Gute kommt.

2. SNB 2013 der DB Netz AG – 20-Stunden-Regelung und Ausschluss der Verlader

In dem zugrundeliegenden Verfahren geht es um einen Widerspruch der Bundesnetzagentur gegen die SNB 2013 der DB Netz AG. In den beabsichtigten Schienennetz-Benutzungsbedingungen war unter anderem die Änderung einer Regelung (Ziffer 6.2.5.14 SNB 2013) enthalten, nach der künftig EVU, die eine Trasse mit mehr als 20 Stunden Verspätung in Anspruch nehmen, ein zweites Trassenentgelt entrichten sollten. Eine solche Regelung sah die Bundesnetzagentur als eisenbahnrechtswidrig an und widersprach der entsprechenden beabsichtigten Änderung.

Gegen den Widerspruchsbescheid hat die DB Netz AG Klage beim VG Köln eingereicht. Das VG Köln hat den Widerspruch mit Urteil vom 19. Juli 2013 bezüglich der 20-Stunden-Regelung verworfen. Das VG Köln macht in seiner Urteilsbegründung vier Argumente gegen eine Rechtswidrigkeit der Regelung geltend: Erstens verstoße die Regelung aus Sicht des VG Köln nicht gegen § 14 Abs. 1 S. 1 AEG, zweitens handele es sich bei den zur Feststellung einer Diskriminierung herangezogenen Vergleichsgruppen nicht um vergleichbare Sachverhalte, drittens liege keine Diskriminierung vor und viertens sei es der Bundesnetzagentur nur darum gegangen, die konkrete Entgelthöhe zu rügen.

Die Bundesnetzagentur ist nach wie vor der Auffassung, dass durch die Regelung ein Verstoß gegen § 14 Abs. 1 S. 1 AEG vorliegt, da der Diskriminierungstatbestand in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerwG weit auszulegen ist und sich insbesondere auch auf den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur erstreckt. Auch die herangezogenen Vergleichsgruppen hält die Bundesnetzagentur nach wie vor für ordnungsgemäß ausgewählt. Die Gruppen von Nutzern, die entweder eine Verspätung unter 20 Stunden oder über 20 Stunden aufweisen, sind homogen und unterscheiden sich nur in diesem bepreisungserheblichen Merkmal, dessen sachliche Begründung Gegenstand des Verfahrens ist. Es liegt nach Meinung der Bundesnetzagentur auch eine Diskriminierung vor, da eine sachliche Begründung nicht erkennbar ist. Die Bundesnetzagentur hat gegen die Entscheidung des VG Köln Berufung eingelegt. Das Berufungsverfahren ist vor dem OVG NRW anhängig.

Die Bundesnetzagentur hat darüber hinaus einer beabsichtigten Änderung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen widersprochen, die dazu geführt hätte, dass die Unternehmen, die Güter auf der Schiene transportieren lassen (z. B. produzierende Unternehmen oder Speditionen), keine Möglichkeit mehr gehabt hätten, Einzelnutzungsverträge abzuschließen bzw. an den im Vorfeld stattfindenden Vertragsverhandlungen teilzunehmen. Diese Gruppe von Unternehmen („Verlader“) ist im Allgemeinen Eisenbahngesetz mit einem eigenen Zugangsrecht zur öffentlichen Eisenbahninfrastruktur ausgestattet (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 AEG). Das Zugangsrecht dieser Unternehmen wäre damit ausgehöhlt worden.

Hinsichtlich dieser Regelung hat das VG Köln mit Urteil vom 19. Juli 2013 (Az.: 18 K 4277/12) den Bescheid der Bundesnetzagentur bestätigt (vgl. IIE5). Die DB Netz AG hat gegen das Urteil Berufung eingelegt.

3. Erstes Verfahren Sylt Shuttle – VG Köln

Mit Urteil vom 08.03.2013 (Az. 18 K 115/12) hat das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) einen Bescheid der Bundesnetzagentur bestätigt, mit dem die DB AutoZug GmbH verpflichtet wurde, für die von ihr betriebenen Verladestationen in Niebüll und Westerland Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen aufzustellen.

Die Verladestationen in Niebüll und Westerland stellen die Ausgangs- bzw. Endpunkte von Autoreisezugverkehren vom Festland zur Insel Sylt und zurück dar. Die Führer von KFZ (PKW, LKW und Motorräder) befahren die Autozüge über Rampen und bleiben – mit Ausnahme der Motorradfahrer – während der Überfahrt über den Hindenburgdamm in ihren KFZ sitzen. Der Sylt Shuttle ist die wichtigste Verkehrsverbindung zwischen dem Festland und der Insel Sylt.

In dem Rechtsstreit hat die DB AutoZug GmbH die Auffassung vertreten, dass sie kein EIU sei und deshalb nicht der Regulierung unterliege. In der Umgebung von Niebüll und Westerland gebe es nämlich andere Rampen, die von Wettbewerbern genutzt werden könnten, um alternative Autozugverbindungen nach Sylt anzubieten. Außerdem handele es sich bei den Verladeeinrichtungen weder um Personenbahnhöfe noch um Güterbahnhöfe, so dass keine Serviceeinrichtung betroffen sei.

Das VG Köln hat entschieden, dass die DB AutoZug GmbH für ihre Verladeeinrichtungen Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen aufstellen muss. Unabhängig vom Erscheinungsbild der Rampen werden nach Auffassung des Gerichts dort im Schwerpunkt Personen befördert, so dass es sich um der Regulierung unterliegende Serviceeinrichtungen handelt. Außerdem ändert das Vorhandensein von Marktalternativen nichts daran, dass EIU der Regulierung unterliegen. Der Ablehnungsgrund des Vorhandenseins von Marktalternativen wird in einer Richtlinie der EU zwar ermöglicht, Deutschland hat einen solchen Ablehnungsgrund aber in seinem nationalen Recht nicht vorgesehen und war hierzu auch nicht verpflichtet. Die EU-Richtlinie legt nur Mindeststandards fest, so dass es den Mitgliedstaaten frei steht, das dem Wettbewerb dienende Zugangsrecht über das europarechtlich vorgegebene Mindestmaß hinaus auszubauen.

4. Zweites Verfahren Sylt Shuttle – VG Köln

In einem zweiten Urteil, ebenfalls vom 08.03.2013 (Az. 18 K 116/12), hat das VG Köln über den Inhalt einiger Klauseln der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen entschieden, welche die DB AutoZug GmbH zwischenzeitlich aufgestellt und der Bundesnetzagentur zur gesetzlich vorgeschriebenen Vorab-Prüfung vorgelegt hatte. Formal stellte das Gericht zunächst fest, dass der Widerspruch der Bundesnetzagentur, entgegen der Auffassung der DB AutoZug GmbH, rechtzeitig innerhalb der vierwöchigen Prüffrist ergangen war. Die Bundesnetzagentur hatte erst mit Eingang der beabsichtigten Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen und der geplanten Entgelthöhen (Liste der Entgelte) die Mitteilung der DB AutoZug GmbH als wirksam angesehen.

Mit diesem Urteil bestätigt das VG Köln die oben geschilderte Entscheidung zu den Marktalternativen, welche die DB AutoZug GmbH zusätzlich im Rahmen einer Vorrangregel aufgegriffen hatte, um Nutzungsanträge von Wettbewerbern ablehnen zu können. Im Ergebnis beider Urteile können sich EIU damit nicht darauf

berufen, dass für Wettbewerber Nutzungsalternativen zur Verfügung stehen. Nutzungsanträge dürfen nicht unter Verweis auf andere Serviceeinrichtungen abgelehnt werden.

Außerdem gab das VG Köln der Bundesnetzagentur Recht, die eine Klausel beanstandet hatte, wonach die DB AutoZug GmbH Vorgaben darüber treffen kann, bei alternativen Autozugverbindungen eine bestimmte Kombination von Eisenbahnwagen einzusetzen. Die entsprechenden Züge sollten stets aus einer Kombination von Ein- und Doppelstockeinheiten gebildet sein. Eine solche Kombination verwendet die DB Autozug GmbH bei ihren eigenen Transporten. Diese Vorgabe war aus Sicht des Gerichts zu restriktiv. Wettbewerber müssten im Rahmen ihres unternehmerischen Gestaltungsspielraums selbst entscheiden können, welches Betriebskonzept für sie am geeignetsten sei.

Daneben befasste sich das Gericht auch mit Fragen zu den Nutzungsentgelten der DB AutoZug GmbH. Das Unternehmen hatte eine sogenannte Reservierungsgebühr in Höhe von 50 Prozent der vereinbarten Vergütung vorgesehen, welche bereits bei der Anmeldung zu entrichten gewesen wäre und den Aufwand zur Bearbeitung und Bewilligung des Nutzungswunsches abdecken sollte. Da diese Gebühr nach Auffassung des Gerichts außer Verhältnis zur Höhe des zu sichernden Aufwandes stand, wurde die Beanstandung der Bundesnetzagentur bestätigt.

Darüber hinaus bestätigte das Gericht den Widerspruch gegen die Liste der Entgelte, weil die DB AutoZug GmbH nicht ausreichend erläutert hatte, mit welcher sachlichen Rechtfertigung sich das Entgelt für die Nutzung der Verladerampe in Niebüll erheblich von demjenigen für die Nutzung der Rampen in Westerland unterscheidet. Ebenfalls vom Gericht unbeanstandet blieb schließlich eine Auskunftsanordnung der Bundesnetzagentur in Bezug auf eine in den Nutzungsbedingungen nicht näher definierte Leistung („Sonderübergangsleistungen“). Damit stärkte das Gericht die regulierungsbehördlichen Befugnisse für Auskunftsanordnungen.

Demgegenüber schloss sich das Gericht einer Forderung der Bundesnetzagentur betreffend der Sicherheitsleistung nicht an. Abweichend vom Ausgangsbescheid dürfe ein EIU nach Auffassung des VG Köln selbstständig eine Auswahl an Sicherungsmitteln vornehmen, da die Sicherheitsleistung durch monatliche Vorauszahlung der EVU abgewendet werden könne. Die Urteile sind noch nicht rechtskräftig.

5. Zugang von Speditionen zur Eisenbahninfrastruktur – VG Köln

Mit Urteil vom 03.06.2013 (Az. 18 K 3186/12) hat das VG Köln einen Bescheid der Bundesnetzagentur bestätigt, der auf den Zugang von Speditionen zu Terminals der Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße GmbH gerichtet war.

Die zum DB-Konzern gehörende Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße GmbH ist die größte deutsche Terminalbetreiberin. Das Unternehmen hatte beabsichtigt, in seine Nutzungsbedingungen eine Regelung aufzunehmen, nach der Nutzungsverträge zukünftig nur noch von EVU geschlossen werden können. Damit wäre das Recht zum Vertragsschluss für produzierende Unternehmen sowie für Speditionen und die im kombinierten Verkehr tätigen Operateure ausgeschlossen worden und hätte diese in ihrem eigenen Zugangsrecht zur öffentlichen Eisenbahninfrastruktur nach § 14 Abs. 2 Nr. 2 AEG (s. oben Ziff. 5.2) verletzt.

Das Verwaltungsgericht hat sich der Auffassung der Bundesnetzagentur angeschlossen, wonach von dem gesetzlich verbrieften Zugangsrecht für Verlader in der Substanz nichts mehr übrig bliebe, wenn man ihnen

das Recht zum Vertragsschluss mit den Betreibern von Eisenbahnterminals nähme. Es genügt nämlich nicht, wenn Verloader die Möglichkeit zum Güterumschlag von der Straße auf die Schiene dadurch vermittelt bekommen, dass statt ihrer ein EVU den Nutzungsvertrag abschließt. Die Verloader hätten in diesem Fall keine vertraglichen Rechte gegenüber den Terminalbetreibern. Dies ist in der Praxis auch deshalb problematisch, weil im Falle von Nutzungskonflikten oder Slotverschiebungen häufig Rücksprache- und Klärungsbedarf entsteht. Die richtigen Ansprechpartner dafür sind die Speditionen und Operateure, welche die gesamte Logistikkette steuern und den Kunden gegenüber für die Transporte verantwortlich sind.

Der Erhalt eines substanziellen Zugangsrechts für Speditionen und Operateure stellt aus Sicht der Bundesnetzagentur einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des Schienengüterverkehrs dar. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

6. Wartungseinrichtungen unterliegen der Regulierung – OVG NRW

Mit rechtskräftigem Urteil vom 18.02.2013 hat das OVG NRW die Bundesnetzagentur in ihrer Entscheidungspraxis erneut bestätigt: EVU, die Wartungseinrichtungen betreiben, unterliegen der Regulierung. Dem Urteil des OVG NRW geht eine entsprechende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln vom 14.01.2011 (Az. 18 K 1546/09) voraus.

Mit ihren Wartungs- und sonstigen technischen Einrichtungen i. S. v. § 2 Abs. 3c Nr. 7 AEG betreibt die DB Regio AG Betriebsanlagen der Eisenbahn und damit Eisenbahninfrastruktur i. S. v. § 2 Abs. 3 AEG. Folglich muss sie diskriminierungsfreien Zugang hierzu gewähren und ist zur Aufstellung entsprechender Nutzungsbedingungen verpflichtet.

Mit dem europarechtlich geprägten Argument, das Bestehen vertretbarer Marktalternativen (Art. 5 Abs.1 RL 2001/14/EG, jetzt in ähnlicher Form in Art. 13 Abs. 4 RL 2012/34/EU) befreie sie hinsichtlich ihrer Wartungseinrichtungen von ihrer regulatorischen Verantwortung, konnte die DB Regio AG nicht durchdringen. Hierzu urteilte das OVG NRW, dass eine von der jeweiligen Marktsituation abhängige Regulierung der Notwendigkeit einer generellen, verlässlichen Festlegung widerspräche. Ob das Bestehen von Marktalternativen gegen einen konkreten Zugangsanspruch vorgebracht werden kann oder ob insoweit ausschließlich die nationale Regelung des Selbstbehalts (§ 10 Abs. 6 Nr. 2 EIBV) gilt, ließ das OVG NRW als hier nicht entscheidungserheblich offen.

In Bezug auf die Anforderungen an den Inhalt von Nutzungsbedingungen bestätigt das OVG NRW in Anlehnung an die höchstrichterliche Rechtsprechung ebenfalls die Bundesnetzagentur. Die Aufstellung (irgend) eines Regelwerks mit Bezug zur Eisenbahninfrastruktur und beliebigen Inhalten führt damit nicht dazu, dass entsprechende Regelwerke ohne weiteres als Nutzungsbedingungen einzuordnen sind. Der Bundesnetzagentur müssen zudem Nutzungsbedingungen mitgeteilt werden, die – bleiben sie unwidersprochen – unmittelbar in Kraft gesetzt werden könnten. Lückenhafte Entwürfe oder Vorentwürfe genügen den rechtlichen Anforderungen insoweit nicht.

7. Stationsnutzung durch NWB/Keolis

Die Bundesnetzagentur hatte die DB Station&Service AG mit Bescheiden vom 06. Juni 2011 u. a. dazu verpflichtet, ihr Angebot zur Nutzung ihrer Stationen durch die NordWestBahn GmbH (NWB) sowie die Keolis Deutschland GmbH & Co. KG (Keolis) für das Fahrplanjahr 2010/2011 so zu verändern, dass bei der Kalkulation der Stationspreise die tatsächlichen Zuglängen berücksichtigt und die in Klausel 5.3 INBP-BT¹² aufgeführten Abschlagszahlungen nicht erhoben werden.

Die NWB sowie Keolis meldeten im Oktober 2010 versehentlich fehlerhafte Zuglängen bei der DB Station&Service AG an. Anstatt die tatsächlich bis zu 90 m langen Züge auf dem Anmeldebogen in die Spalte „bis 90 m“ einzutragen, wurden diese durch die NWB bzw. Keolis versehentlich in die Spalte „90 m bis 120 m“ eingetragen. Trotz späterer Berichtigung der Zuglängen weigerte sich die DB Station&Service AG, die tatsächlichen Zuglängen zu berücksichtigen und beabsichtigte vielmehr auf Basis der angemeldeten Zuglängen abzurechnen.

Die Bundesnetzagentur sah darin einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG, da die beiden Unternehmen gegenüber solchen Unternehmen, die ebenfalls Züge bis zu 90 m fahren, aber nicht falsch angemeldet hatten, benachteiligt wurden. Bei NWB und Keolis wäre der Zuglängenfaktor von 1,2 und nicht wie bei den anderen Unternehmen der Zuglängenfaktor von 1,0 erhoben worden. Diese Ungleichbehandlung war nach Ansicht der Bundesnetzagentur auch nicht durch die fehlerhafte Anmeldung gerechtfertigt, da dieser eisenbahnrechtlich kein rechtsverbindlicher Charakter zukommt, sondern sie lediglich eine *invitatio ad offerendum* darstellt.

Die NWB bzw. Keolis hatten zudem mit der DB Station&Service AG im Jahr 2003 einen Vertrag über allgemeine Bedingungen für die Nutzung von Personenbahnhöfen mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2013 geschlossen, der statisch auf die ABP 1999 verweist und keinerlei Regelungen zu Abschlagszahlungen enthält. Trotzdem beabsichtigte die DB Station&Service AG ihre ab dem 12. April 2011 neu eingeführten Infrastrukturnutzungsbedingungen Personenbahnhöfe auch bei der NWB sowie Keolis anzuwenden. Diese sahen erstmals Abschlagszahlungen in Höhe von 85 Prozent des aus der Anmeldung resultierenden Entgelts zum 25. jeden Monats vor.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur lag diesbezüglich ein Verstoß gegen den Grundsatz des Primats des Vertrages vor, da nur solche Nutzungsbedingungen vertraglich vereinbart werden können, die das EIU gegenüber allen Zugangsberechtigten durchsetzen kann. Andernfalls liegt ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG vor.

Nachdem die DB Station&Service AG Widerspruch gegen die Bescheide eingelegt hat, wurden diese mit Widerspruchsbescheid der Bundesnetzagentur vom 8. Dezember 2011 zurückgewiesen. Gegen diesen Bescheid hat die DB Station&Service AG am 28. Dezember 2011 Klage beim VG Köln erhoben.

Das VG Köln hat in seiner Entscheidung vom 19. April 2013 den gegen die Bescheide der Bundesnetzagentur vom 06. Juni 2011 gerichteten Anfechtungsklagen der DB Station&Service AG stattgegeben. Dabei wurde die Berufung zum OVG NRW durch das VG Köln nicht zugelassen. Im Wesentlichen führte das VG Köln hinsicht-

¹² Infrastrukturnutzungsbedingungen Personenbahnhöfe – Besonderer Teil

lich der Abrechnung auf Basis der angemeldeten Zuglängen aus, dass die Übernahme der fehlerhaften Zuglängen in das Vertragsangebot der DB Station&Service AG keinen Verstoß gegen das in § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG verankerte Diskriminierungsverbot darstelle. Zudem vertrat das VG Köln die Auffassung, dass die in Ziffer 5.3 INBP-BT geregelten Abschlagszahlungen keinen Verstoß gegen § 14 Abs. 6 AEG darstellten, da dieser allein auf den rechtlichen Grundsatz abziele, dass Verträge einzuhalten seien. Ein Streit um diesen Grundsatz sei mangels eisenbahnrechtlichen Bezugs ausschließlich vor den Zivilgerichten auszutragen.

Mit Beschluss vom 28. Oktober 2013 hat das OVG NRW die Berufung zugelassen. Die Bundesnetzagentur hat Ende Januar 2014 gegen das Urteil des VG Köln vom 19. April 2013 Berufung eingelegt. Das Berufungsverfahren ist somit derzeit am OVG NRW anhängig.

F Grundsatzfragen der Eisenbahnregulierung

1. Eisenbahnrechtliche Forschungstage

Am 4. und 5. September 2013 fand an der Eberhard Karls Universität im baden-württembergischen Tübingen zum 19. Mal die Tagung „Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts“ statt. Wie in den Jahren zuvor, wurde sie gemeinschaftlich von der Bundesnetzagentur, der Universität Tübingen und dem Eisenbahn-Bundesamt ausgerichtet.

Den Kern der Veranstaltung bildeten die Fachvorträge der Referenten zu aktuellen internationalen, regulierungsrechtlichen und planungsrechtlichen Themen, sowie zu den Fahrgastrechten. Schwerpunkte waren dabei u. a. das 4. Eisenbahnpaket, die Regulierung der Schienengüterverkehrskorridore, sowie die Betrachtung von Kapazitätssteigerungen durch die Systematisierung von Trassen. In diesem juristischen Rahmen wurden auch ökonomische und betriebliche Aspekte des Eisenbahnrechtes betrachtet.

Neben den Vorträgen bot die Veranstaltung Raum für Diskussionen zu den einzelnen Themen, für weiteren fachlichen Austausch und zur Kontaktpflege der Besucher. Wie bereits in den Vorjahren werden die einzelnen Vorträge in einem eigenen Tagungsband veröffentlicht.

2. Zugangsfragen bei Naturschutzprojekten

Im Winter 2013 wurde die Bundesnetzagentur in einem bemerkenswerten Fall tätig, der einen ungeklärten Konflikt zwischen den Rechtsmaterien des Naturschutzes und des Infrastrukturzugangs aufzeigte. Die Bahnbetriebe Blumberg betreiben als EIU die Strecke 4403 (Lauchringen – Hintschingen, „Sauschwänzlebahn“). Hierbei handelt es sich um eine Museumsbahnstrecke, auf der erstmals von dem EVU Deutsche Museumseisenbahn an den Adventswochenenden des Jahres 2013 sog. Nikolausfahrten mit einem dampflokbetriebenen Zug durchgeführt werden sollten.

In dem auf der Strecke befindlichen Weiler-Kehrtunnel nisteten sich jedoch nach Angaben der unteren Naturschutzbehörde des Schwarzwald-Baar-Kreises über 200 Exemplare der durch die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie artenschutzrechtlich streng geschützten Mopsfledermaus (*barbastella barbastellus*) zur Überwinterung ein. Der Streckenabschnitt Blumberg-Zollhaus – Weizen, in dem sich der besagte Tunnel befindet, verläuft durch das Fauna-Flora-Habitat-Gebiet „Blumberger Pforte und Mittlere Wutach“. Der von einer Dampflokbahn bei Durchfahrt der Tunnel entstehende Lärm, die Vibrationen und der Dampf würden die Mopsfledermäuse aus ihrem Winterschlaf aufwecken, führte die Naturschutzbehörde aus. Zudem hätte das Aufwachen zur Folge, dass die Tiere ihren im Winterschlaf stark reduzierten Stoffwechsel plötzlich hochfahren und dadurch frühzeitig auf ihre Energiereserven zurückgreifen würden, weshalb eine Vielzahl der Tiere den Winter nicht überleben würden. Daher untersagte die Naturschutzbehörde per Bescheid den Bahnbetrieben Blumberg sämtliche Verkehre – auch betrieblich bedingten Fahrten – durch den betroffenen Tunnel bis Ende März 2014.

Die Bahnbetriebe Blumberg teilten daraufhin der Bundesnetzagentur mit, die beantragten Trassen der Deutschen Museumseisenbahn abzulehnen, soweit sich diese auf die Durchfahrt des Tunnels bezogen. Die Bundesnetzagentur widersprach der beabsichtigten Trassenablehnung nicht, unterzog den Untersagungs-

bescheid der Naturschutzbehörde aber einer kritischen Prüfung. Hierbei fiel auf, dass sich die Naturschutzbehörde nicht hinreichend mit der Frage der Betriebspflicht, der Infrastruktur-Bereitstellungspflicht des EIU und des Netzzugangsrechts der EVU auseinandergesetzt hatte. Da der Bescheid aber nicht offensichtlich rechtswidrig war, konnte sich die Bundesnetzagentur nicht über ihn hinwegsetzen.

Die Bahnbetriebe Blumberg stellten beim Verwaltungsgericht Freiburg Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz. In einem Erörterungstermin Anfang Januar 2014 schlossen die Verfahrensbeteiligten einen Vergleich, wonach zumindest betrieblich notwendige Fahrten unter Einbeziehung der Naturschutzbehörde erlaubt seien. Kommerzielle Fahrten bleiben bis Ende März 2014 weiterhin untersagt. Als Teil des Vergleichs haben die Bahnbetriebe Blumberg ihren Widerspruch zurückgenommen. Dadurch ist eine verwaltungsgerichtliche Klärung der mit diesem Fall verbundenen Frage, in welchem Verhältnis die Rechte und Pflichten aus dem Allgemeinen Eisenbahngesetz zu jenen des Naturschutzrechts stehen, erstmal nicht möglich.

Somit ist für den kommenden Winter 2014 eine Wiederbelebung des Konflikts Eisenbahnrecht gegen Naturschutzrecht denkbar. Zu begrüßen ist daher die Initiative der Bahnbetriebe Blumberg, die für das Frühjahr 2014 einen Runden Tisch planen, um diese Thematik mit allen Beteiligten zu erörtern und eine für alle Seiten verträgliche Vorgehensweise festzulegen. Damit im Rahmen dieser Gespräche die Infrastrukturbereitstellungspflicht und das Zugangsrecht ausreichend Berücksichtigung finden, wird die Bundesnetzagentur der Einladung der Bahnbetriebe Blumberg zur Teilnahme am Runden Tisch folgen.

3. Betriebseinschränkungen für lärmintensive Güterzüge

Die Bundesnetzagentur ist neben der Begleitung lärmabhängiger Trassenpreise nach wie vor in die Bearbeitung damit verbundener Fragestellungen zu betrieblichen und zugangsrechtlichen Fragen des Einsatzes lauten Rollmaterials eingebunden.

In diesem Zusammenhang beschäftigt sich die Bundesnetzagentur mit der Frage, ob Betriebsverbote bzw. Betriebseinschränkungen für lärmintensive Güterwagen als Lärmschutzmaßnahmen – insbesondere im Mittelrheintal – mit dem gegenwärtigen Netzzugangsrecht vereinbar sind bzw. wie sich solche Einschränkungen künftig realisieren lassen.

Da es den Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht freisteht, autonom Betriebseinschränkungen als Lärmschutzmaßnahmen einzuführen, prüft die Bundesnetzagentur, ob das Immissionsschutzrecht die geeignete Gesetzesgrundlage für die Einführung von Betriebsverboten bzw. Betriebseinschränkungen für lärmintensive Güterwagen ist.

4. Bestimmung der Kapitalkosten im Eisenbahninfrastruktursektor

Im Rahmen der gegenwärtigen Kostenzuschlagsregulierung auf der Grundlage von § 14 Abs. 4 AEG gewinnt die Bestimmung „einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann“ (Eigenkapitalrendite) zunehmend an Bedeutung. Insbesondere im Hinblick auf durchzuführende Entgelthöhenprüfungen ist es von erheblicher Relevanz, die Bestimmung der Kapitalkosten einheitlich zu definieren, um dem gesetzlichen Anspruch an eine symmetrische Regulierung gerecht werden zu können. Die Bundesnetzagentur vergab daher bereits im Jahr 2009 ein Gutachten zur Bestimmung der Kapitalkosten für den Eisenbahninfrastrukturbereich. Im Jahr 2013 wurden die Ergebnisse des Gutachtens aus dem Jahr 2009 unter Berücksichtigung der Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise aktualisiert.

5. Internationale Erfahrungen der ökonomischen Regulierungspraxis

Nach der Vergabe im Vorjahr wurde die Studie "Internationale Erfahrungen der ökonomischen Regulierungspraxis im Eisenbahnsektor" im Jahr 2013 abgeschlossen.

Aufgabe der Gutacher war es, vor dem Hintergrund möglicher Anpassungen der zukünftigen Entgeltregulierung, die Methoden und konkreten Herangehensweisen der für den Eisenbahnsektor zuständigen Regulierungsbehörden in Australien, den USA und Japan darzustellen und in den jeweilig nationalen Kontext einzuordnen. Die Bundesnetzagentur versprach sich hiervon Kenntnisse bereits etablierter ökonomischer Regulierungsansätze zu erlangen, welche die eigenen Überlegungen sowie die aus intensivem Austausch mit anderen europäischen Regulierungsbehörden bekannten Erfahrungen ergänzen bzw. stützen. Von besonderem Interesse waren dabei speziell die Erfahrungen im Bereich der effizienzorientierten Entgeltregulierung sowie der Rechnungslegungsvorschriften und Berichtspflichten, die vergleichend analysiert und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf die deutsche Regulierungspraxis überprüft wurden.

Die Bundesnetzagentur hat die Erstellung des Gutachtens intensiv begleitet und sieht in den gewonnenen Erkenntnissen der teils komplexen Kostenmodelle sowie der spezifisch regulatorischen Rechnungslegungsvorschriften interessante Aspekte, die auch innerhalb eines zukünftigen Regulierungsrahmens berücksichtigt werden sollten bzw. Anwendung finden könnten.

6. Sektoraler Produktivitätsfortschritt

Wie bereits in den Vorjahren, hat das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) im Rahmen ihres Forschungsprogramms im Jahr 2013 ein Thema mit eisenbahnregulatorischem Schwerpunkt bearbeitet.

Ziel der diesjährigen Studie war es, mögliche Verfahren zur Ermittlung eines sektoralen Produktivitätsfortschrittes darzustellen und aus der Auswertung internationaler Erfahrungen Implikationen für den deutschen Eisenbahninfrastruktursektor abzuleiten. In Begleitung durch die Bundesnetzagentur wurden durch das WIK dabei die rechtlichen Rahmenbedingungen, die unterschiedlichen Methoden zur Bestimmung von Produktivitätsfaktoren sowie die Bestimmung in der Regulierungspraxis erarbeitet und analysiert. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wurden abschließend mögliche Bandbreiten eines Produktivitätsfaktors für den deutschen Eisenbahninfrastruktursektor mithilfe eines synthetischen Vergleichssektors berechnet.

Die Darstellungen des WIK zeigen in ihrem grundsätzlichen Vorgehen interessante Ansätze zur Bestimmung eines sektoralen Produktivitätsfortschrittes im Eisenbahnsektor auf, die auch zukünftig weiterverfolgt werden sollten. Hinsichtlich der konkret bestimmten Bandbreiten bedarf es jedoch zur Validierung der Ergebnisse noch alternativer Modellbetrachtungen, die jedoch mangels derzeitiger Datenverfügbarkeit nicht Gegenstand der Berechnungen waren.

7. Gutachten zu Systemtrassen

Große Teile des deutschen Schienennetzes sind vor allem durch unterschiedlich schnelle Mischverkehre stark be- oder sogar überlastet. Die Bundesnetzagentur beschäftigt sich vor diesem Hintergrund schon länger mit der Frage der Systematisierung der Trassenplanung; der entsprechende wissenschaftliche Nachweis, dass auf diese Weise tatsächlich eine Kapazitätsausweitung auf der bestehenden Infrastruktur zu erreichen ist, fehlte

allerdings bislang. Im Jahr 2012 wurde ein Gutachtenauftrag zunächst zu den betrieblichen Auswirkungen vergeben, dessen Ergebnisse im September 2013 vorgelegt wurden.

Das Gutachten konnte den Nachweis führen, dass vor allem die Harmonisierung der Geschwindigkeiten maßgeblich die möglichen Kapazitätsgewinne durch Systemtrassen bestimmt. Demgegenüber machen auf Seiten der Infrastruktur Knotenbereiche mit einem engen Taktgefüge des Schienenpersonenfern- und -nahverkehrs signifikante Kapazitätsgewinne unmöglich.

Schon heute basiert ein Großteil der Trassenvergabe, anders als im Gesetz beschrieben, auf einer systematisierten Trassenplanung: Fast alle Nahverkehre und ein großer Teil des Fernverkehrs werden bereits auf der Grundlage integraler Taktfahrpläne gefahren, wobei diese Pläne im Einzelnen aber oft schlecht miteinander vernetzt sind. Da somit nur noch ein kleiner Teil des Verkehrs in die Systematisierung einbezogen werden kann, fallen laut Gutachten die Kapazitätsgewinne derzeit eher gering aus.

Das Gutachten stellt jedoch erhebliche Kapazitätsgewinne in Aussicht, wenn auf der Grundlage der Systematisierung mittel- und langfristig für zusätzliche Verkehre Infrastrukturmaßnahmen gezielt geplant werden, insbesondere mit einem Ausbau der Knoten, von Blockverdichtungen und Überholungsmöglichkeiten.

Das Gutachten hat damit wertvolle Vorarbeit für die Beurteilung zweier wichtiger Projekte geleistet: Die europäischen Güterverkehrskorridore sehen vorweg konstruierte Angebotstrassen für den grenzüberschreitenden Güterverkehr vor, die bei entsprechenden Nachfragesteigerungen zur Systematisierung der gesamten Kapazität in den Korridoren führen. Quasi komplementär dazu ist der Deutschland-Takt zu sehen: Bei ihm werden integrale Taktfahrpläne für den Schienenpersonenfern- und -nahverkehr unter Einbezug der Marktbedürfnisse des Güterverkehrs aufeinander abgestimmt. Das BMVI lässt derzeit die Realisierbarkeit eines Deutschland-Takts von einem Gutachterkonsortium untersuchen.

G Internationale Zusammenarbeit

Auch im Bereich der Eisenbahnregulierung nimmt die internationale Zusammenarbeit einen stetig wachsenden Stellenwert ein. Diese vollzieht sich insbesondere im Rahmen der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer, der sog. IRG-Rail (vgl. IIG1), sowie dem 2013 formalisierten Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden unter Leitung der EU-Kommission (ENRRB) (vgl. IIG2). Neben der bilateralen Zusammenarbeit (vgl. IIG3) ist darüber hinaus die Einrichtung europäischer Schienengüterverkehrskorridore, durch die sich ein neuer Regulierungsschwerpunkt ergibt, von großer Bedeutung (vgl. IIG4).

1. Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer

Im Jahr 2013 konnte die IRG-Rail, deren Vorsitz in diesem Jahr von Anna Walker (Präsidentin ORR, UK) wahrgenommen wurde, ihre Arbeit erfolgreich fortsetzen. Das im Jahr 2011 von 15 Regulierungsbehörden gegründete und im darauffolgenden Jahr auf 21 Mitglieder angewachsene Netzwerk, hat im Berichtsjahr Zuwachs um weitere 3 Mitglieder erhalten. Es umfasst derzeit 24 Regulierungsbehörden aus den Ländern Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kosovo, Kroatien, Lettland, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich.

Dieser Zuwachs sowie die Vielzahl der verabschiedeten Stellungnahmen der IRG-Rail zeigen, dass die Zielsetzung, hinsichtlich wichtiger regulatorischer Fragen Erfahrungen auszutauschen, Best-Practice-Empfehlungen sowie gemeinsame Positionen zu entwickeln und insbesondere europaweit mit einer Stimme zu sprechen, auch im dritten Jahr nach ihrer Gründung erfolgreich umgesetzt werden konnte. Auch im Jahr 2013 stand die IRG-Rail in einem ständigen Austausch mit Vertretern der EU-Institutionen und wichtiger europäischer Verbände (u. a. Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), European Rail Infrastructure managers (EIM), European Rail Freight Association (ERFA), Rail Net Europe (RNE) und International Association of Public Transport (UITP).

Auf Basis des Arbeitsprogramms für das Jahr 2013¹³ erarbeiteten die entsprechenden Arbeitsgruppen der IRG-Rail Positionspapiere und Berichte zu wichtigen europäischen Eisenbahnthemen – so beispielsweise zur Kooperation auf Schienengüterverkehrskorridoren, zur Marktbeobachtung, zum sog. 4. Eisenbahnpaket, zum internationalen Personenverkehr sowie zu Entgeltfragen. In diese Arbeit hat sich die Bundesnetzagentur – teilweise im Vorsitz der Arbeitsgruppen – aktiv eingebracht und die Entwicklung der Positionspapiere und Berichte maßgeblich mitbestimmen können. Die IRG-Rail Vollversammlung im Oktober 2013 beschloss ferner das Arbeitsprogramm für das Jahr 2014¹⁴, das weitgehend an die Struktur und Arbeit der IRG-Rail aus den Vorjahren anknüpft und die zukünftige Ausrichtung der Tätigkeiten des Netzwerks bestimmen soll. Alle relevanten Dokumente der IRG-Rail werden auf der IRG-Rail Website (www.irk-rail.eu/public-documents) veröffentlicht.

¹³ IRG-Rail (12) 9_rev1 - Work Programme 2013

¹⁴ IRG-Rail (13) 14 - Work Programme 2014

1.1 Arbeitsgruppe „Zugangsfragen“

Im Bereich des internationalen Güterverkehrs hat die Arbeitsgruppe „Zugangsfragen“, deren Vorsitz von der Bundesnetzagentur wahrgenommen wird, ihre Arbeit zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses bzw. gemeinsamer Ansätze zu wesentlichen Aspekten der sog. Güterverkehrskorridorverordnung fortgesetzt und ein Papier für ein Monitoring der Güterverkehrskorridore erarbeitet und veröffentlicht¹⁵. In diesem wird eine Priorisierung von Informationen zu Verkehrskorridoren, One Stop Shops, ein Korridorverkehrsmanagement im Falle von Störungen und die Koordinierung von Instandhaltungsarbeiten vorgeschlagen sowie auch auf weitere Bereiche hingewiesen, zu denen ein Monitoring erfolgen sollte.

Darüber hinaus nahm die Zugangsarbeitsgruppe eine Evaluierung der Kapazitätsvergabe und der Nutzung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen vor und erstellte eine erste Übersicht mit Blick auf deren Handhabung in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Die Arbeitsgruppe tauschte sich zudem mit der Europäischen Kommission und verschiedenen Marktteilnehmern auf dem Eisenbahnmarkt aus, wie z. B. mit der Rail Net Europe (RNE). RNE ist ein Zusammenschluss von europäischen Eisenbahninfrastrukturbetreibern und Zugangsberechtigten, die Prozesse und Anwendungen für europäische Eisenbahnkorridore entwickeln und anbieten.

1.2 Arbeitsgruppe „Marktbeobachtung“

Die Arbeitsgruppe „Marktbeobachtung“ zielt auf die zunehmende Vergleichbarkeit des nationalen Monitorings im Eisenbahnbereich und dessen Unterstützung durch den Erfahrungsaustausch zwischen den IRG-Rail Mitgliedern sowie eine erweiterte Kenntnis des europäischen Eisenbahnmarktes ab.

Im Februar 2013 veröffentlichte die IRG-Rail ihren ersten jährlichen Marktbeobachtungsbericht¹⁶ und arbeitete im Rahmen der Marktbeobachtungsarbeitsgruppe zudem an der Auswertung der Daten für den Folgebericht. Darüber hinaus veröffentlichte sie ein Positionspapier zu den Überlegungen der Europäischen Kommission für einen Durchführungsrechtsakt im Hinblick auf bestehende Berichtspflichten¹⁷, in dem die IRG-Rail vor allem auf die Erforderlichkeit transparenter Daten und konsistenter Definitionen hinwies. Zudem wurde eine Aktualisierung der im Vorjahr veröffentlichten harmonisierten Indikatorenliste vorgenommen und es erfolgte eine Verständigung auf verschiedene Definitionen.

1.3 Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“ (312)

Die IRG-Rail hat sich mittels ihrer Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“, unter der gemeinsamen Leitung von Bundesnetzagentur und der britischen Regulierungsbehörde ORR, engagiert an der Diskussion um das 4. Eisenbahnpaket beteiligt und ihre Positionen zu den Anfang des Jahres 2013 vorgelegten Legislativvorschlägen¹⁸ sowie zu den seitens des Europäischen Parlamentes vorgelegten Änderungsvorschlägen der Hauptberichterstatter¹⁹ veröffentlicht. Das Netzwerk konzentrierte sich dabei auf die beiden nicht-technischen Vorschläge des Pakets, die sich mit den Themen Unternehmensstruktur sowie der Liberalisierung des Schienenpersonen-

¹⁵ IRG-Rail (13) 12 - Freight Corridor Monitoring Position Paper

¹⁶ IRG-Rail (13) 2 - Market Monitoring Report

¹⁷ IRG-Rail (13) 10 - Market Monitoring RMMS Position Paper

¹⁸ IRG-Rail (13) 5_rev2 - Fourth Package position paper

¹⁹ IRG-Rail (13) 07 - Fourth package amendments position paper

verkehrs und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsverträge befassen. Die IRG-Rail begrüßt insbesondere das übergeordnete Ziel der Marktöffnung des nationalen Schienenpersonenverkehrs, unterstützt die Spezifizierung der Funktionen der Infrastrukturunternehmen und Stärkung ihrer Unabhängigkeit und spricht sich ebenfalls für die wettbewerbliche Vergabe von Dienstleistungsverträgen als Regel aus. Auch begrüßt die IRG-Rail wesentliche Änderungsvorschläge der Berichterstatter des Europäischen Parlaments, wie z. B. den ausbalancierten Ansatz zwischen Marktöffnung und öffentlichen Dienstleistungsverträgen oder die Flexibilität für die Mitgliedstaaten, über den anzuwendenden Ansatz zur Marktöffnung zu entscheiden. Kritisch gesehen im Hinblick auf Marktöffnung und verstärkten Wettbewerb wurde etwa die verpflichtende Einführung von gemeinsamen Fahrkartensystemen oder die Einrichtung eines Europäischen Regulierers.

Die IRG-Rail brachte sich auch in die Entwicklung des geplanten Durchführungsrechtsaktes zum Thema „Ökonomisches Gleichgewicht“ (Economic Equilibrium)²⁰ sowie „Hauptzweck des Verkehrsdienstes“ (Principal Purpose)²¹ ein. So erarbeitete die Arbeitsgruppe "Legislativvorschläge" Erfahrungen und Best-Practices zum obligatorischen Principal-Purpose-Test – dieser ist durchzuführen, wenn ein EVU beabsichtigt, den Betrieb von grenzüberschreitendem Personenverkehr aufzunehmen – sowie zum optionalen Economic-Equilibrium-Test, der ermitteln soll, ob der neu aufzunehmende grenzüberschreitende Personenverkehr das ökonomische Gleichgewicht der bereits existierenden öffentlichen Verträge im nationalen Personenverkehr beeinträchtigt.

1.4 Arbeitsgruppe „Entgelte“

Im Bereich der Entgelte zielt die Arbeit der IRG-Rail auf ein gemeinsames Verständnis unterschiedlicher Entgeltberechnungsprinzipien und die Identifizierung diesbezüglicher Best-Practices. Hierzu erfolgt ein stetiger Erfahrungs- und Informationsaustausch, der sich in diesem Jahr primär auf die Rolle der Regulierungsbehörden in diesem Bereich bezog.

Zudem veröffentlichte die IRG-Rail ein Positionspaper zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission für einen Durchführungsrechtsakt zur Bestimmung der Kosten, die dem Zugbetrieb direkt zuzuordnen sind („direkte Kosten“)²². Das Papier diskutiert den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Ansatz einer sog. „Generalisation Method“, welcher vorsieht, von den Gesamtkosten des Infrastrukturbetreibers die fixen Kostengrößen abzuziehen, um zu den variablen Kosten zu gelangen und anschließend auf dieser Basis die direkten Kosten zu errechnen. Bedenken wurden in diesem Zusammenhang im Hinblick auf die Liste der als variabel einzustufenden und daher abzuziehenden Kostenkategorien geäußert sowie auch in Bezug auf die Bestimmung der Grenzkosten und die Vorgabe von Maximalwerten.

²⁰ Gemäß Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34/EU darf ein Mitgliedstaat das Recht zur Beförderung von Fahrgästen zwischen beliebigen Bahnhöfen auf der Strecke eines grenzüberschreitenden Verkehrsdienstes, auch zwischen Bahnhöfen in demselben Mitgliedstaat, nur in dem Fall einschränken, in dem die Ausübung dieses Rechts das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährden würde.

²¹ Gemäß Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie 2012/34/EU bestimmen die zuständigen Regulierungsstellen auf Antrag der jeweils zuständigen Behörden oder der betroffenen Eisenbahnunternehmen, ob der Hauptzweck des Verkehrsdienstes in der Beförderung von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten liegt.

²² IRG-Rail (13) 08_rev1 - Cost Directly Incurred Position Paper

2. Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden

Mit Verabschiedung des Recast²³ wurde der schon bisher regelmäßig stattfindende Informationsaustausch in der von der Europäischen Kommission initiierten Arbeitsgruppe der europäischen Regulierungsbehörden formalisiert und die Kooperation sämtlicher Regulierungsbehörden der EU in einem Netzwerk unter Vorsitz der EU-Kommission, dem sog. ENRRB, festgeschrieben. Die Bundesnetzagentur hat sich im Jahr 2013 auch in die Tätigkeit dieses Netzwerks – wie bisher in die Kommissionsarbeitsgruppe – mit ihrem Sachverstand eingebracht und aktiv am Informations- und Erfahrungsaustausch teilgenommen.

In insgesamt drei Zusammentreffen berichteten die jeweiligen Regulierungsbehörden über aktuelle Entscheidungen und Marktentwicklungen. Zudem fand ein Austausch zu aktuellen Themen der Eisenbahnregulierung wie dem 4. Eisenbahnpaket, dem Stand der Einrichtung der Güterverkehrskorridore oder aktuellen Urteilen des Europäischen Gerichtshofes statt. Bedeutenden Raum nahm auch der Informationsaustausch über die Planungen und den Sachstand zu den verschiedenen Durchführungsrechtsakten, wie etwa zu den Themen „Economic Equilibrium“ und „Principal Purpose“, „direkte Kosten“, „Marktbeobachtung“ oder Rahmenverträge sowie Anforderungen an Antragsteller, ein. Ferner stellten Vertreter einzelner Regulierungsbehörden ausgewählte Themen aus dem nationalen Eisenbahnmarkt vor, etwa die französische Regulierungsbehörde zur getrennten Rechnungslegung, die italienische sowie österreichische Regulierungsbehörde zu verschiedenen Aspekten des Hochgeschwindigkeitszugverkehrs oder die niederländische Regulierungsbehörde zum Thema Marktuntersuchung schienenverkehrsbezogener Serviceleistungen. Die Bundesnetzagentur berichtete u. a. über die Themen Zugang zu Serviceleistungen sowie über das Kooperationsabkommen der Regulierungsbehörden des Korridors 1.

Auch die IRG-Rail informierte in diesem Rahmen regelmäßig über den jeweiligen Stand ihrer Arbeit, insbesondere auch über die Ergebnisse der Vollversammlung bzw. die verabschiedeten Positionspapiere. Neben den Vollversammlungen des Netzwerks fanden verschiedene Unterarbeitsgruppensitzungen zu speziellen Themen wie dem „Economic Equilibrium“, den Güterverkehrskorridoren oder der Marktbeobachtung statt.

3. Bilaterale Zusammenarbeit

Neben dem Engagement der Bundesnetzagentur in internationalen Gremien und Arbeitsgruppen konnten im Jahr 2013 erneut Besuchsdelegationen zu bilateralen Gesprächen in Bonn begrüßt werden. So empfing die Bundesnetzagentur Delegationen aus China und Frankreich. Die Besucher wurden über die Struktur der Behörde, die Vorteile einer Regulierung über mehrere Sektoren und deren Synergieeffekte informiert. Des Weiteren stellte die Bundesnetzagentur die Entwicklung der Bahnregulierung im Eisenbahnmarkt in Deutschland vor und tauschte sich hierzu mit den Besuchern aus.

4. Einrichtung europäischer Schienengüterverkehrskorridore

Die EU Verordnung 913/2010 sieht die Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr vor. Auf dieser Grundlage wurde der für Deutschland wichtige Korridor 1 zum 10. November 2013 in Betrieb genommen. Dieser sogenannte „Rhine-Alpine Corridor“ hat folgenden Laufweg:

²³ Vgl. Artikel 57 Absatz 1 der Richtlinie 2012/34/EU vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums

Rotterdam/Zeebrugge – Antwerpen – Duisburg/Köln – Basel – Mailand – Genua. Alle Vorbereitungen zur Inbetriebnahme des Korridors wurden fristgerecht abgeschlossen (vgl. IIB2.1).

Am 13. Januar 2014 wurde der erste Trassenkatalog für den Netzfahrplan 2015 veröffentlicht. Diese vorkonstruierten Trassen können ab Fahrplanwechsel Mitte Dezember 2014 genutzt werden. Die veröffentlichten vorkonstruierten Trassen können lediglich zentral über den sog. „Corridor One-Stop-Shop“ (C-OSS) bestellt werden. Im Falle von zwei oder mehr konkurrierenden Anträgen entscheidet der C-OSS, welchem Antragsteller die Nutzung der Trasse gewährt wird. Der zuständige C-OSS für den Korridor 1 wurde bei der DB Netz AG in Frankfurt eingerichtet. Die Überwachung des C-OSS wird durch die Bundesnetzagentur wahrgenommen.

Nach Art. 20 der EU Verordnung 913/2010 haben die Regulierungsbehörden bei der Überwachung des Wettbewerbs im Korridor zusammenzuarbeiten. Sie haben sich zu bemühen, ein vergleichbares Regulierungsniveau einzurichten. Die am Korridor 1 beteiligten Regulierungsbehörden aus den Niederlanden, aus Belgien, Deutschland, der Schweiz und Italien haben sich über Aufgaben bei der Überwachung der Korridore und Regeln zur Zusammenarbeit geeinigt. Die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden ist in einer Kooperationsvereinbarung geregelt. Dort wird beschrieben, wie im Falle von Beschwerden bei der Vergabe von vorkonstruierten Trassen vorgegangen wird.

Außerdem haben die Regulierungsbehörden des Korridors 1 ein Papier zu den Regulierungsaufgaben auf dem Korridor veröffentlicht. Im Fokus der Überwachung steht insbesondere die Überprüfung des „Corridor Information Documents“ (CID). Dieses muss alle Informationen aus den nationalen Nutzungsbedingungen enthalten, welche die Vergabe der Kapazität, die Planung der Verkehre und die Durchführung der Verkehre betreffen. Es ist damit vergleichbar mit den in Deutschland üblichen Schienennetz-Benutzungsbedingungen. Im CID muss des Weiteren eine detaillierte Beschreibung der Funktion und der Aufgaben sowie Angaben zur Erreichbarkeit des C-OSS enthalten sein. Außerdem müssen alle Prozesse für die Vergabe von Kapazität erklärt sein sowie die angebotenen vorkonstruierten Trassen veröffentlicht werden. Die Überwachung der Tätigkeit des C-OSS, u. a. des Zuweisungsprozesses von Trassen, ist eine weitere zentrale Aufgabe der Regulierungsbehörden am Korridor. Außerdem werden die im CID enthaltenen Vorrangregeln im Falle von Störungen und die Koordinierung von Baumaßnahmen von den Regulierungsbehörden überwacht. Hinzu kommen weitere Punkte, die von den Regulierungsbehörden geprüft werden, ob z. B. auf Grundlage der Transportmarktstudie ausreichend Kapazität zur Verfügung gestellt wurde. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Einbeziehung der Terminals in den Korridor. Für den Erfolg des Korridors ist es entscheidend, dass die Trassen zu den Umschlagszeiten der Terminals passen. Hierfür ist eine enge Abstimmung zwischen Betreibern der Schienenwege und Terminalbetreibern notwendig.

Die Bundesnetzagentur koordiniert die Aktivitäten der Regulierungsbehörden und nimmt stellvertretend an den Sitzungen des Exekutivrats teil.

Des Weiteren ist Deutschland an den Korridoren 3 mit dem Laufweg Stockholm – Malmö – Kopenhagen – Hamburg – Innsbruck – Verona – Palermo und dem Korridor 8 mit dem Laufweg Antwerpen/Bremerhaven/Rotterdam – Aachen/Berlin – Warschau – Terespol (Grenze Polen/Belarus) – Kaunas beteiligt. In beiden Korridoren trafen sich inzwischen die jeweils betroffenen Regulierungsbehörden, um Regeln zur Zusammenarbeit aufzustellen; erste Abstimmungen haben bereits stattgefunden. Die Koordinierung im Korridor 8 wird ebenfalls von der Bundesnetzagentur wahrgenommen. Die Korridore 3 und 8 gehen zum 10. November 2015 in Betrieb.

III Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

Mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung und Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor konnten im Jahr 2013 weitere Fortschritte verzeichnet werden. Dennoch verbleiben auch im gegenwärtigen Regulierungsrahmen noch erhebliche Herausforderungen.

Die Bundesnetzagentur wird im Jahr 2014 die Diskussionen zur Umsetzung der Neufassung des 1. Eisenbahnpaketes in nationales Recht und die damit verbundenen Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission aktiv begleiten. Gleiches gilt für die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens im Rahmen des 4. Eisenbahnpaketes.

Wichtige Themen auf nationaler Ebene sind u. a. baubedingte Einschränkungen der Infrastruktur und daraus resultierende Erschwerniskosten, das Beschwerdemanagement auf europäischen Güterverkehrskorridoren, Anreizsysteme zur Verbesserung der Qualität in Personenbahnhöfen sowie die Entgelthöhen der DB Netz AG und DB Station&Service AG.

A Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1. Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur, bei Gründung noch „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP)“, wurde mit Wirkung vom 01.01.1998 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) errichtet. Sie entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) sowie dem ehemaligen Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT). Im Zuge der Übernahme der Aufgaben aus dem Energiewirtschaftsgesetz und dem novellierten Allgemeinen Eisenbahngesetz wurde die Reg TP im Jahr 2005 in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) umbenannt.

Die Bundesnetzagentur hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation, des Postwesens, der Energiemärkte und des Eisenbahnsektors den Wettbewerb zu fördern und einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten, zudem in den Bereichen Telekommunikation und Post flächendeckend für angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu sorgen sowie Regelungen zu Frequenzen und Rufnummern zu schaffen. Darüber hinaus ist sie mit Aufgaben einer bundesweit zuständigen Planungsbehörde für den beschleunigten Ausbau von Elektrizitätsübertragungsnetzen betraut.

2. Aufbau der Eisenbahnregulierung

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27.04.2005 hat das Allgemeine Eisenbahngesetz eine umfassende Novellierung erfahren. Daraus haben sich für die Bundesnetzagentur neue Zuständigkeitsbereiche im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben, die diese seit dem 01.01.2006 wahrnimmt.

Die Bundesnetzagentur ist für die Überwachung der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen zuständig. Dabei liegt die Fachaufsicht im Bereich der Eisenbahnregulierung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), die organisatorische Zuständigkeit und damit die Dienstaufsicht verbleibt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben sich in erster Linie aus den §§ 14 bis 14g AEG, die durch die Regelungen der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung ergänzt werden. Die Bundesnetzagentur wacht über die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen.

In der Bundesnetzagentur nimmt die Abteilung 7 die Aufgaben der Eisenbahnregulierung wahr. Die Abteilung 7 besteht aus fünf Referaten. Davon sind zwei Referate für grundsätzliche Fragestellungen zuständig und drei Referate mit der operativen Regulierungstätigkeit betraut. Daneben ist in der Abteilung 3 die internationale Koordinierung der Eisenbahnregulierung angeordnet.

Innerhalb der Abteilung 7 übernimmt das Referat 701 vor allem die Bearbeitung rechtlicher Grundsatzfragen. Das Referat 702 ist für ökonomische Grundsatzfragen, Marktbeobachtung und Statistik zuständig. Das Grund-

satzreferat 701 gewährleistet die Kohärenz der Entscheidungen der Abteilung, nimmt Kontakte zu Bundes- und Landesministerien, Verbänden und zum Eisenbahninfrastrukturbeirat wahr, führt die Projekte und Grundsatzverfahren außerhalb von Einzelfallentscheidungen durch, unterstützt die anderen Referate bei Verfahren und betreut nationale sowie internationale Gesetzgebungsvorhaben. Das Referat 702 bearbeitet grundsätzliche volks- und betriebswirtschaftliche Fragestellungen zur Entgelt- und Kostenkalkulation und unterstützt die übrigen Referate aus der ökonomischen Regulierungsperspektive. Es nimmt unter anderem auch die Aufgaben Marktbeobachtung und Statistik sowie das Monitoring der betrieblich-technischen Regelwerke von Eisenbahnunternehmen und die Erhebung von Daten über den Zustand von Eisenbahninfrastrukturen wahr.

Die operativen Aufgaben der Eisenbahnregulierung werden in der Abteilung 7 von dem Referat für den Zugang zur Schieneninfrastruktur und Dienstleistungen (703), dem Referat für den Zugang zu Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (704) sowie dem Referat für Entgelte für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (705) wahrgenommen.

Das Referat 703 nimmt dabei unter anderem Prüfungen vor, wenn Trassenanmeldungen von zugangsberechtigten EVU für den Netzfahrplan oder den Gelegenheitsverkehr abgelehnt werden (§§ 14d, 14e und 14c AEG) oder wenn wegen betrieblich-technischer Regelungen Schwierigkeiten beim Netzzugang bestehen (§ 14c AEG). Zudem werden durch das Referat Schienennetz-Benutzungsbedingungen, Rahmenverträge und Schienenwegekapaazitäten geprüft.

Das Referat 704 prüft und gewährleistet den diskriminierungsfreien Zugang zu und die diskriminierungsfreie Nutzung von Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen für EVU und andere Zugangsberechtigte. Serviceeinrichtungen als Teil der Eisenbahninfrastruktur sind dabei Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und Terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungseinrichtungen, Einrichtungen für Brennstoffaufnahme und Häfen (§ 2 Absatz 3c AEG).

Das Referat 705 überprüft die Einhaltung der Entgeltmaßstäbe und Entgeltgrundsätze, die sich aus dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung ergeben. Des Weiteren werden die Veröffentlichung aller Listen der Entgelte und in Einzelverfahren Struktur und Höhe der Entgelte anhand von Einzelkostennachweisen überprüft. Referat 705 ist zuständig für rechtlich-ökonomische Fragestellungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Entgelten für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen.

Innerhalb der Abteilung 3 ist das Referat 311 für internationale Grundsatzfragen und strategische Regulierungsansätze der bei der Bundesnetzagentur angesiedelten Sektoren zuständig, also auch für den Eisenbahnsektor. Zudem koordiniert das Referat 311 die Mitarbeit bei Twinning- und Taiex-Projekten. Das Referat 312 betreut die internationale Koordinierung speziell für die Bereiche Telekommunikation und Eisenbahn. Im Bereich der Eisenbahn nimmt das Referat 312 die Aufgaben der Koordinierung der Mitarbeit in internationalen und europäischen Gremien und sektorspezifischer internationaler Berichtspflichten, der Vorbereitung und Teilnahme an internationalen Terminen des Präsidiums und der Teilnahme an internationalen Konferenzen zur Vertretung der Bundesnetzagentur wahr.

3. Eisenbahninfrastrukturbeirat

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates zusammen. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Eisenbahninfrastrukturbeirates werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates von der Bundesregierung berufen. Das aktuelle Mitgliederverzeichnis ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Den Vorsitz hatte im Berichtsjahr der Bundestagsabgeordnete Gero Storjohann inne.

Stellvertretender Vorsitzender war der brandenburgische Minister für Infrastruktur und Landwirtschaft Jörg Vogelsänger.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele ist der Eisenbahninfrastrukturbeirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Er berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung ihres Tätigkeitsberichts. Außerdem hat er die Aufgabe, der Bundesnetzagentur Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu machen. Die Bundesnetzagentur informiert den Eisenbahninfrastrukturbeirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat im Jahr 2013 fünf Mal getagt. Insbesondere hat er sich mit der Nichtbesetzung von Stellwerken und deren zugangsrechtlichen Auswirkungen, Anreizsystemen bei Serviceeinrichtungen, der Regulierung von Speditionsanlagen mit Gleisanschluss und der Mitnutzung der Eisenbahninfrastruktur durch Telekommunikationsunternehmen befasst. Des Weiteren galt seine Aufmerksamkeit dem EU-Kommissionsentwurf zum 4. Eisenbahnpaket.

B Problemfelder und Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen

1. Gescheitertes Eisenbahnregulierungsgesetz

Im Berichtszeitraum wurde von der Bundesregierung der Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes finalisiert und in den Gesetzgebungsprozess eingebracht. Letztendlich konnte im Vermittlungsausschuss keine Einigkeit über den Gesetzesentwurf erzielt werden.

Der Gesetzesentwurf sah erstmalig die Kodifizierung des Zugangsrechts zur Eisenbahninfrastruktur in einem eigenen Gesetz vor und beinhaltete viele Verbesserungen, wie zum Beispiel eine Genehmigung der Entgelte für die Pflichtleistungen der Betreiber der Schienenwege sowie für die Benutzung von Personenbahnhöfen, eine Präzisierung der Entgeltbildungskriterien, eine Anreizregulierung, deutlichere Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur gegenüber den Marktteilnehmern und eine Missbrauchsaufsicht in den Bereichen Bahnstrom und Fahrkartenvertrieb. Darüber hinaus enthielt der Gesetzesentwurf in erheblichem Umfang Regelungen, die einen deutlichen Fortschritt der Entgeltregulierung bewirkt hätten.

Die Bundesnetzagentur hatte sich in diesem Gesetzgebungsverfahren mit ihrem Sachverstand in erheblichem Umfang in die Erarbeitung des Entwurfs eingebracht, um die aus ihrer Sicht bestehenden gesetzlichen Defizite abzustellen und neue Impulse für den Wettbewerb auf der Schiene auszulösen.

Durch das Scheitern des Eisenbahnregulierungsgesetzes im Bundesrat verbleibt es insoweit bei der bestehenden Rechtslage.

Die Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen Europäischen Eisenbahnraums, die im Dezember 2012 in Kraft getreten ist, macht eine Umsetzung dieser Vorgaben in nationales Recht bis 16. Juni 2015 erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist mit einem Gesetzesvorschlag zur Umsetzung in nationales Recht zu rechnen. Auch unter Geltung eines neuen rechtlichen Rahmens ist die Bundesnetzagentur bestrebt, ihre Regulierungstätigkeit rechtssicher und operabel fortzusetzen. Ein wichtiger Baustein hierfür ist Kontinuität der Regulierungspraxis. Die Verwaltungs- und Gerichtspraxis der letzten Jahre hat weithin Rechtssicherheit geschaffen und damit Voraussehbarkeit und Planbarkeit für Eisenbahninfrastruktur und Eisenbahnverkehrsunternehmen. Noch bestehende Rechtsunsicherheiten könnten durch einen höheren Detaillierungsgrad der gesetzlichen Vorschriften bereinigt werden. So könnten zum Beispiel die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur gegenüber den Marktteilnehmern für Zwecke einer generellen Marktbeobachtung oder für Einzelfallbetrachtungen außerhalb der konkreten Prüfungsaktivität präziser formuliert werden. Diese wären zur Schaffung von größerer Transparenz des Eisenbahnmarktes zielführend, die eine angemessene Regulierung unterstützen und deren Wirkungen überprüfbar machen. Derartige Auskunftsrechte sind auch bereits in den anderen regulierten Netzwirtschaften anerkannt.

2. Probleme aus dem Erneuerbare-Energien-Gesetz im Eisenbahnsektor: Rückspeisung von Bremsenergie und Nachforderung von nicht gezahlter EEG-Umlage

Im Jahr 2013 spielten auch sektorenübergreifende Themen eine wichtige Rolle. Im Fokus stand zunächst die mögliche Berechtigung der Übertragungsnetzbetreiber von der DB Energie GmbH die nicht gezahlte EEG-Umlage nachzufordern. Es stellt sich die Frage, ob und in welcher Höhe die Übertragungsnetzbetreiber Nachzahlungen für die Vergangenheit einfordern können und ob zukünftig für die gesamte Liefermenge die EEG-Umlage zu zahlen ist. Eine diesbezügliche Regelung soll im Rahmen der EEG-Novelle erzielt werden.

Ein weiterer Punkt betraf die Behandlung von verbrauchter und rückgespeister Traktionsenergie. Ausgangspunkt der allgemeinen Diskussion war ein Befreiungsantrags-Verfahren eines EVU gegen das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. In diesem Verfahren ging es um die Frage, inwiefern rückgespeiste Bremsenergie für die Berechnung der EEG-Umlage von der tatsächlich abgenommenen Traktionsenergie abgezogen werden kann. Diese Frage beschäftigte insbesondere Schienenbahnen, deren verbrauchte Strommenge knapp über dem Schwellenwert von 10 Gigawattstunden lag. Denn nach § 42 EEG können Schienenbahnen, deren bezogene Strommenge mindestens 10 Gigawattstunden beträgt und unmittelbar für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr verbraucht wird, auf Antrag eine verminderte EEG-Umlage (statt 6,24 ct/kWh nur 0,05 ct/kWh) geltend machen. Nach der bisherigen Praxis wurde die rückgespeiste Bremsenergie von der verbrauchten Strommenge abgezogen. Dies hat allerdings erhebliche Auswirkungen für Schienenbahnen, deren Jahresverbrauch knapp über dem Schwellenwert von 10 Gigawattstunden liegt. Eine Saldierung könnte nämlich dazu führen, dass die verbrauchte Strommenge unter den Schwellenwert fällt, so dass die verminderte EEG-Umlage nicht mehr geltend gemacht werden kann. Dies führt zu erheblichen Zusatzkosten. Bei einer Novellierung des EEG sollte auch hinsichtlich dieser Fragestellung eine eindeutige Regelung getroffen werden. Im Jahr 2014 werden die angesprochenen Probleme sowie die Frage der besonderen Ausgleichsregelungen für Schienenbahnen im Rahmen der EEG-Novelle weiter verfolgt. Insbesondere werden die Themen der Reichweite der EEG-Umlage sowie der Handhabung von möglichen Nachforderungsansprüchen diskutiert und in das Gesetzgebungsverfahren miteinbezogen. Eine diesbezügliche Gesetzesregelung ist im Jahr 2014 zu erwarten.

3. Trassensystematisierung im Zusammenhang mit Güterverkehrskorridoren und Deutschland-Takt

Große Teile des deutschen Schienennetzes sind vor allem durch unterschiedlich schnelle Mischverkehre stark be- oder sogar überlastet. Je heterogener die Geschwindigkeiten der einzelnen Züge sind, desto weniger Züge können die gegebene Kapazität nutzen.

Aus Kapazitätsgründen ist es nur bedingt sinnvoll, dass jedes EVU die aus seiner Sicht bestmögliche Trasse bestellt und damit einen aufwändigen Konstruktionsprozess in Gang setzt. Mit diesem in der deutschen und europäischen Eisenbahngesetzgebung vorgesehenen „Open Access“ kann die Kapazität nicht optimal genutzt werden: Die jeweils individuell konstruierten Fahrpläne passen nur bedingt zur vorgegebenen Infrastruktur. Eine systematisierte Trassenkonstruktion verspricht desto mehr Erfolg, umso weniger „Musterzüge“ mit jeweils speziellen Geschwindigkeits- und Beschleunigungsparametern vorgegeben werden. Andererseits erfordern unterschiedliche Marktbedürfnisse möglichst viele unterschiedliche Musterzüge. Durchaus realistisch sind bis zu acht verschiedene Zuggattungen (Musterzüge): ICE, schnelle Fernzüge wie IC, EC oder Wettbewer-

berzüge, Regionalexpress, Regionalbahn, S-Bahn und mindestens drei verschiedene Güterzüge (Tempo zwischen 80 und 120 km/h, beschleunigungsschwach, weil schwer, bis beschleunigungsstark, weil leicht).

Schon heute basiert ein Großteil der Trassenvergabe, anders als im Gesetz beschrieben, auf einer systematisierten Trassenplanung: Fast alle Nahverkehre und ein großer Teil des Fernverkehrs werden auf der Grundlage integraler Taktfahrpläne gefahren, wobei diese Pläne im Einzelnen aber oft schlecht miteinander vernetzt sind. Verbesserungen würde erst die Einführung eines „Deutschland-Takts“ bewirken. Interessanterweise fordert jetzt auch die europäische Politik die Vorabkonstruktion von Trassen, um damit attraktive Netzzugangangebote für den internationalen Güterverkehr zu schaffen; Grundlage ist die Verordnung 913/2010. Damit ist zumindest auf allen stark be- und überlasteten Schienenstrecken in Deutschland die Vergabe der gesamten Streckenkapazität auf der Grundlage einer Trassensystematisierung vorgezeichnet.

Für den Zugang zum Schienennetz stellen sich damit wichtige Grundsatzfragen: Wie kann künftig sichergestellt werden, dass die systematisierte Trassenplanung diskriminierungsfrei erfolgt, wenn dieser Prozess bislang weder im Gesetz vorgesehen noch dazu die Aufgaben der Regulierungsbehörde beschrieben sind? Wer sorgt beispielsweise dafür, dass die Festlegung der Zugparameter der „Musterzüge“ und die Aufteilung der Schienenwegkapazität auf die einzelnen Verkehrssegmente Personennah-, -fern- und Güterverkehr marktgerecht erfolgt? Wie ist mit dem Problem umzugehen, dass nach derzeitiger Gesetzeslage weiterhin Trassen von EVU bestellt werden können, welche einerseits nach den geltenden Prioritätsregeln Vorrang haben, gleichzeitig aber systematisiert konstruierte Trassen gefährden? Müssen „Systemtrassen“ nach ihrer Konstruktion veröffentlicht werden – möglicherweise damit dann dank dieser Transparenz die EVU frei die ihnen am besten passenden Trassen auswählen und sie gegebenenfalls auch in einem Höchstpreisverfahren ersteigern können? Ist gegebenenfalls der „Open Access“, der freie Netzzugang, künftig so zu verstehen: als freie Auswahlmöglichkeit in einem transparenten Markt von EVU-unabhängig vorkonstruierten Trassen?

Die Trassensystematisierung stellt gegenüber dem in der Eisenbahngesetzgebung beschriebenen Netzzugang einen Paradigmenwechsel dar, welcher zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs dringend neuer gesetzlicher Regelungen bedarf; der heutige Zustand, bei dem teilweise schon vorabkonstruiert wird, ohne dass dieser Prozess transparent und reguliert abläuft, erscheint auf Dauer als wenig akzeptabel.

4. Serviceeinrichtungen im Schienengüterverkehrskorridor

Die EU-Verordnung Nr. 913/2010 bezieht Serviceeinrichtungen in den Geltungsbereich der Güterverkehrskorridore ein. Im Jahr 2012 wurde die Einbindung von Terminals in den Korridor 1 in Deutschland von Seiten des Marktes und des betroffenen Netzbetreibers nicht vorangetrieben (vgl. IIB2.1, IIG4). Die DB Netz AG hat die Terminals bei der Planung vorkonstruierter Trassen (pre arranged train paths – pap) noch nicht maßgeblich berücksichtigt, da diese offenbar nicht unter Berücksichtigung korrespondierender Nutzungsmöglichkeiten in den Terminals (passender „Slot“) geplant werden. Obwohl dieses Vorgehen nach Auffassung der Bundesnetzagentur vor dem Hintergrund des von der Verordnung Nr. 913/2010 intendierten sog. „Corridor One-Stop Shops“ rechtlich bedenklich ist, sind der Bundesnetzagentur bislang hierzu bislang keine Beschwerden aus dem Markt bekannt. Die Bundesnetzagentur wird in der ersten Jahreshälfte 2014 eine Bestandsaufnahme zum Umsetzungsprozess des Korridors 1 unter dem Blickwinkel der Einbeziehung von Terminals machen und im Anschluss daran gegebenenfalls aktiv auf die Marktbeteiligten zugehen, damit mögliche Zugangsprobleme bereits im Vorfeld vermieden werden können. Die Auseinandersetzung mit der Thematik ist auch im Hinblick auf die Betriebsaufnahme der Korridore 3 und 8 im November 2015 von Bedeutung. Diese Korridore tangieren die Seehäfen Bremerhaven und Hamburg.

5. Durchführungsrechtsakt im Bereich Zugang zu Serviceeinrichtungen

Mit dem Inkrafttreten der RL 2012/34/EU wurde der europäische Rechtsrahmen für den Eisenbahnsektor grundlegend überarbeitet. Kennzeichnend für diese Überarbeitung ist neben den grundsätzlichen inhaltlichen Neuerungen die Integration zahlreicher Ermächtigungen für die Etablierung sogenannter delegierter Rechtsakte bzw. Durchführungsrechtsakte. Diese ermöglichen die Spezifizierung von Vorschriften der ursprünglichen Richtlinie ohne diese als Ganzes im Rahmen der europäischen Gesetzgebung erneut zu überarbeiten. Beim Entwurf einiger dieser Rechtsakte sollen ausdrücklich die bisherigen Erfahrungen der europäischen Regulierungsbehörden genutzt werden. Die Bundesnetzagentur engagiert sich daher in entsprechenden europäischen Gremien. Einen Schwerpunkt werden hierbei im Jahr 2014 die Arbeiten für den Durchführungsrechtsakt des Art. 13 (9) der RL 2012/34/EU darstellen. Mit diesem Rechtsakt sollen Verfahren und Kriterien des Zugangs zu Serviceeinrichtungen bzw. den entsprechenden Dienstleistungen näher bestimmt werden.

C Ausblick 2014

Die Bundesnetzagentur wird im Bereich der Eisenbahnregulierung im Jahr 2014 die Diskussionen zur Umsetzung der ersten Neufassung des 1. Eisenbahnpaketes („Recast“) in nationales Recht sowie die Ansätze der Europäischen Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten aktiv begleiten.

In operativer Hinsicht wird sich die Bundesnetzagentur insbesondere mit baubedingten Erschwerniskosten und Einschränkungen der Infrastruktur, dem Beschwerdemanagement auf europäischen Güterverkehrskorridoren, Anreizsystemen zur Verbesserung der Qualität an Personenbahnhöfen, Entgeltlisten wettbewerblich relevanter Betreiber von Schienenwegen, den Entgelthöhen der DB Netz AG und DB Station&Service AG sowie der Neuberechnung des Verkehrsleistungsfaktors beschäftigen.

International stehen darüber hinaus sowohl die aktive Mitwirkung innerhalb der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer und dem europäischen Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden als auch die Begleitung zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens („Viertes Eisenbahnpaket“) im Fokus.

Die nachfolgend näher beschriebenen Vorhaben stellen nur einen Ausschnitt der vielfältigen Tätigkeiten dar, die in der Eisenbahnregulierung für das Jahr 2014 erwartet werden.

1. Rechtliche Grundsatzfragen

Nach dem gescheiterten Gesetzgebungsentwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes im Jahre 2013 ist derzeit noch nicht absehbar, wie die neue Bundesregierung die Umsetzung des Recast des 1. Eisenbahnpakets (Richtlinie 2012/34/EU) in das System der Eisenbahnregulierung angehen wird. Die Bundesnetzagentur wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hierbei soweit wie möglich unterstützen und ist bereit, im Rahmen der Recast-Umsetzung u. a. die Aufsicht über die Vorschriften zur getrennten Rechnungslegung von Netz und Betrieb zu übernehmen. Hierzu sind die rechtlichen und ökonomischen Grundsätze und Verfahren zu erarbeiten und die Prüfung der erforderlichen Daten durchzuführen.

2. Zugangsregulierung

2.1 Stellwerksbesetzung

Im Jahr 2013 kam es wegen Personalengpässen bei der DB Netz AG zum Ausfall von Stellwerksbesetzungen, u. a. in Mainz und Bebra, so dass zahlreiche Zugverbindungen gestrichen werden mussten. Da die Situation bei der DB Netz AG angespannt bleibt, wird die Bundesnetzagentur die Problematik weiterhin beobachten und gegebenenfalls mit geeigneten Maßnahmen reagieren. Die seitens der Bundesnetzagentur erforderlichenfalls zu treffenden Maßnahmen haben die Zielrichtung, die Gewährung des Netzzugangs aufrecht zu erhalten bzw. nach Eintritt von Beeinträchtigungen unverzüglich wiederherzustellen.

2.2 Koordinierung bei baubedingter Einschränkung der Infrastruktur im Netzfahrplan

Bei der Erstellung des Netzfahrplans treten bei ca. 20 Prozent der angemeldeten Trassenzuweisungen Nutzungskonflikte auf, die im Rahmen des nach § 9 Abs. 3 ff. EIBV vorgesehenen Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren gelöst werden. Eine Vielzahl der Konflikte ist bedingt durch Baumaßnahmen mit erheblicher Einschränkung der Infrastrukturnutzung, die gemäß der Richtlinie „Fahren und Bauen“ bei der Konstruktion

im Netzfahrplan zu berücksichtigen sind. Aktuelle Netzzugangsverfahren zeigen, dass das rechtlich vorgegebene Instrument der Koordinierung gemäß § 9 Abs. 3 EIBV nicht ausreicht, um bei erheblichen baubedingten Kapazitätseinschränkungen aufgrund betrieblicher Zwänge diskriminierungsfrei Trassen zu vergeben. Um den EVU und sonstigen Zugangsberechtigten zukünftig Planungssicherheit zu geben und ein transparentes „Koordinierungsverfahren bei baubedingt eingeschränkter Infrastruktur“ in die Schienennetz-Benutzungsbedingungen aufnehmen zu können, hat die Bundesnetzagentur einen gemeinsamen Arbeitskreis mit der DB Netz AG mit der Zielsetzung initiiert, ein besonderes Koordinierungsverfahren bis zum Stellungs-nahmeverfahren der SNB 2016 zu entwickeln, welches mit den derzeitigen rechtlichen Bestimmungen vereinbar ist.

2.3 Errichtung eines Beschwerdemanagements auf europäischen Güterverkehrskorridoren

Zum 10. November 2013 ist gemäß EU-Verordnung 913/2010 der Korridor 1 Zeebrugge – Antwerpen/ Rotterdam – Duisburg – Basel – Mailand – Genua in Betrieb gegangen. Beteiligt sind die Infrastrukturen aus den Niederlanden, Belgien, Italien, der Schweiz und Deutschland. Die betroffenen Regulierungsbehörden haben sich in einer Kooperationsvereinbarung auf eine gemeinsame Praxis verständigt, wie die Zusammenarbeit zwischen ihnen auf dem Korridor auszugestalten ist. Jede Regulierungsstelle ist hinsichtlich der auf ihrem Staatsgebiet ansässigen Infrastrukturbetreiber zuständig und gewährleistet insoweit den diskriminierungsfreien Zugang zum Korridor. Die Bundesnetzagentur ist zuständig für Beschwerden von Zugangsberechtigten gegen eine Entscheidung des sog. „Corridor One-Stop-Shops“ als Anlaufstelle für die Zuweisung von Trassen im Korridor 1. Beschwerden können bei jeder Regulierungsbehörde im Korridor eingereicht werden. Im Fall einer Beschwerde über den „Corridor One-Stop-Shop“ bzw. über einen in Deutschland ansässigen Infrastrukturbetreiber wird sie an die entscheidungszuständige Bundesnetzagentur abgegeben. Im Jahr 2014 ist diese Kooperationsvereinbarung in die Praxis umzusetzen, um eingehende Beschwerden in Zusammenarbeit mit den betreffenden Regulierungsbehörden zu bearbeiten. Ein weiteres Ziel für das Jahr 2014 ist es, Details zur Überwachung des Wettbewerbs und des diskriminierungsfreien Zugangs im Korridor mit anderen Regulierungsbehörden auszuarbeiten.

2.4 Einbeziehung der betrieblichen und verkehrlichen Erschwerniskosten bei Baumaßnahmen

Bei Baumaßnahmen entstehen für die Zugangsberechtigten regelmäßig höhere Kosten für die Durchführung ihrer Verkehre. U. a. aufgrund von Umleitungen kommt es zu höheren Trassen-, Personal- und Energiekosten sowie zu Mehrkosten für den Einsatz von zusätzlichen Wagen und Loks. Bei Ausfall von Zügen werden Kosten für den Schienenersatzverkehr und bei den transportierenden Unternehmen zusätzliche Lagerkosten verursacht.

Der Betreiber der Infrastruktur ist verpflichtet, die Instandhaltung der Infrastruktur so durchzuführen, dass die Interessen der Zugangsberechtigten nicht mehr als notwendig beeinträchtigt werden. Dementsprechend müssen die für die Zugangsberechtigten entstehenden Kosten bei der Planung der Baumaßnahmen berücksichtigt werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Betreiber der Infrastruktur diese Kosten von den Zugangsberechtigten mitgeteilt bekommt. Um die mit der Durchführung der Baumaßnahmen zusammenhängenden Kosten bereits im Rahmen des aufgrund der Richtlinie „Fahren und Bauen“ vorgesehenen Stellungnahmeprozesses einbringen zu können, müssen die Zugangsberechtigten allerdings in der Lage sein, ihre Kosten auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Informationen einschätzen zu können.

Da in der Vergangenheit in diesem Zusammenhang gehäuft Probleme auftraten besteht nunmehr Handlungsbedarf, ein Verfahren zu entwickeln, das die Interessen aller Beteiligten ausreichend berücksichtigt.

2.5 Kompatibilität von Deutschland-Takt und diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur

Ziel des Projekts „Deutschland-Takt“ ist die Organisation des gesamten Schienenpersonenverkehrs als abgestimmter integraler Taktfahrplan (ITF), gemeinsam für Fern- und Nahverkehr, und unter Einbeziehung von Systemtrassen für den Güterverkehr. Der Deutschland-Takt würde zumindest mittelfristig zu einer bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Schienenwegkapazität entsprechend den Bedürfnissen aller Verkehrsegmente führen. Langfristig bietet der Deutschland-Takt auch gute Chancen für einen effizienteren Infrastrukturausbau, weil nicht mehr eine häufig nicht passende Infrastruktur die Fahrpläne bestimmt, sondern umgekehrt die Fahrpläne die Notwendigkeiten für Infrastrukturertüchtigungen und -ausbauten vorgeben.

Ergebnis des Deutschland-Takts ist die Konstruktion aller Fahrplantrassen unabhängig von den Bestellungen der Verkehrsunternehmen; die Trassen würden vom unabhängigen Betreiber des Schienenwegs entsprechend den Markterfordernissen für ca. fünf bis acht verschiedene „Musterzüge“ konstruiert. Die aktuelle europäische sowie deutsche Gesetzeslage sieht hingegen vor, dass die Verkehrsunternehmen in einem „Open Access“ die von ihnen gewünschten Trassen bestellen, um dann nach einem Koordinierungs-, gegebenenfalls auch Entscheidungsverfahren Angebote zu bekommen. Faktisch sind jedoch schon heute rund drei Viertel aller Trassen durch integrale Taktfahrpläne vorbestimmt und werden bei der jährlichen Netzfahrplanerstellung allenfalls im Minutenbereich angepasst.

Bei einem Deutschland-Takt wären weitgehend alle Trassen vorkonstruiert, so dass die Verkehrsunternehmen aus dem bestehenden Angebot auszuwählen hätten. Die Kernfrage lautet, ob diese Auswahl dem Anspruch eines diskriminierungsfreien Netzzugangs genügt; Vor- und Nachteile sind gegeneinander abzuwägen, und es ist zu prüfen, inwieweit die deutsche Eisenbahngesetzgebung auf der Grundlage des europäischen Rechtsrahmens geändert werden kann oder ob auch Anpassungen des europäischen Rechts erforderlich sind. Die Vorkonstruktion sollte ebenfalls regulatorisch kontrollierbar sein.

2.6 Anreizsysteme zur Verbesserung der Qualität an Personenbahnhöfen

Im geltenden Eisenbahnrecht ist vorgesehen, dass Betreiber von Serviceeinrichtungen sog. Anreizsysteme einzurichten haben. Ziel ist es, monetäre Anreize zu setzen, damit es zu einer Verringerung von Störungen und einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit u. a. an Personenbahnhöfen kommt. Diese Verpflichtung soll zu einer besseren Qualität der an Personenbahnhöfen angebotenen Dienstleistungen beitragen und richtet sich sowohl an die Bahnhofsbetreiber als auch an die EVU. Die Bundesnetzagentur hat von April 2012 bis August 2013 eine mit repräsentativen Marktteilnehmern besetzte Arbeitsgruppe geleitet, die sich im Sinne eines best practice Ansatzes auf wichtige Elemente für bessere und effiziente Anreizsysteme verständigt hat. Als Kernelemente wurden zum einen in einem Störungskatalog diejenigen Störungsarten (z. B. Reisendeninformation, Winterdienst) benannt, die für einen reibungslosen Betriebsablauf an Personenbahnhöfen besonders wichtig sind und mit vertretbarem Aufwand in einem Anreizsystem erfasst werden können. Zum anderen wurden Maßstäbe zur Bemessung und Gestaltung der Pönalen erarbeitet.

Die Ergebnisse der AG sind grundsätzlich für alle Bahnhofsbetreiber entwickelt worden. Die unterschiedlichen Belange großer, mittlerer und kleiner Unternehmen wurden – z. T. durch Ermittlung geeigneter Kompromisse – beachtet. Jedoch können für sehr kleine Betreiber von Personenbahnhöfen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit Lösungen in Frage kommen, die von diesen Ergebnissen teilweise abweichen. Ein Absehen von der vollständigen Umsetzung der Ergebnisse kann insbesondere dadurch in Betracht kommen, dass einzelne Elemente der gefundenen Ergebnisse nicht oder in abweichender Form angewendet werden.

Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sollen im Jahr 2014 in der Praxis umgesetzt werden. Dazu bedarf es der Abstimmung mit den wichtigsten Bahnhofsbetreibern, insbesondere der DB Station&Service AG. Die Bundesnetzagentur wird den Umsetzungsprozess unter Einbeziehung der übrigen Marktteilnehmer begleiten. Ziel ist es, das Fortbestehen der Kooperationsbereitschaft der Bahnhofsbetreiber vorausgesetzt, dass die verbesserten Anreizsysteme im Laufe des Jahres 2014 in Kraft treten können.

3. Entgeltregulierung

3.1 Prüfung von Entgeltlisten

In den letzten Jahren sind nicht alle Betreiber von Schienenwegen der gesetzlichen Pflicht nachgekommen, ihre Liste der Entgelte zur Prüfung bei der Bundesnetzagentur einzureichen. Aus diesem Grund wird die Bundesnetzagentur alle für den Wettbewerb relevanten Betreiber von Schienenwegen auffordern, ihre aktuellen Listen der Entgelte und die für eine Prüfung dieser Listen relevanten Unterlagen zu übermitteln. Ziel der Aktion ist es, eine umfassende Prüfung aller relevanten Entgeltlisten für Schieneninfrastrukturen zu gewährleisten und damit das Risiko der Diskriminierung von Zugangsberechtigten durch EIU zu minimieren.

3.2 Entgelthöhen der DB-Infrastrukturunternehmen

Bei der Kontrolle der EIU des DB Konzerns sollen im Jahr 2014 neben der Prüfung des Trassenpreissystems der DB Netz AG (TPS) die auf Basis des Preissystems der DB Station&Service AG (SPS) erhobenen Stationsentgelte einer regulatorischen Entgeltprüfung unterzogen werden. Die im Rahmen der TPS-Prüfung gewonnenen Erkenntnisse sollen für die erstmalige Prüfung der Höhen der Stationsentgelte soweit wie möglich übertragen werden, um eine zeitlich angemessene Überprüfung gewährleisten zu können. Angesichts der nicht unbedeutenden Ausgaben auf Seiten der Marktteilnehmer für die Nutzung von Personenbahnhöfen ist die regulatorische Überprüfung, insbesondere der konkreten Entgelthöhen, von erheblicher Bedeutung für den Wettbewerb. Auf Basis der Erkenntnisse beider Verfahren sollen für die Zukunft standardisierte Prüfschritte für Prüfverfahren entwickelt werden.

3.3 Neuberechnung des Verkehrsleistungsfaktors im Stationspreissystem

Mit Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages zur Ablösung des Zuglängenfaktors wurde die DB Station&Service AG verpflichtet, ab dem Jahr 2015 einen auf qualifizierter Basis berechneten Verkehrsleistungsfaktor einzuführen. Die seitens der DB Station&Service AG beauftragten und der Bundesnetzagentur vorzulegenden Studien zur Berechnung des Verkehrsleistungsfaktors auf Grundlage der unterschiedlichen Kosten und/oder Markttragfähigkeiten der Verkehrsleistungen geben hierzu voraussichtlich erste Hinweise. Weitere Untersuchungen werden folgen. Mit Blick auf das Jahr 2015 ist eine Umsetzung der damit verbundenen Neuerungen seitens der DB Station&Service AG geplant. Insbesondere steht eine Anpassung der Nutzungsbedingungen unter Beteiligung des Marktes und eine entsprechende Prüfung durch die Bundesnetzagentur an.

4. Internationale Aufgaben

4.1 Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer

Die Bundesnetzagentur wird sich im Jahr 2014 weiterhin aktiv in die Arbeit des Gremiums einbringen. Wie bereits im vergangenen Jahr sollen im Arbeitsprogramm 2014 die Arbeiten in den Bereichen Zugang, Entgelte, Marktbeobachtung sowie der Legislativvorhaben fortgeführt werden. IRG-Rail hat sich seit seiner Gründung im Jahr 2011 als wichtiges Gremium auf europäischer Ebene entwickelt, das sich auch für das Jahr 2014 zum

Ziel gesetzt hat, die Harmonisierung und konsistente Regulierung im europäischen Eisenbahnmarkt weiter voranzutreiben.

IRG-Rail wird sich u. a. weiterhin aktiv an den Diskussionen zu den von der Europäischen Kommission vorgelegten Legislativvorschlägen beteiligen, wozu IRG-Rail – wie in der Vergangenheit – Positionspapiere erarbeiten wird, die als wertvoller Input für die Verhandlungen zwischen den europäischen Institutionen dienen. Die kooperativen Beziehungen zu anderen Regulierungsbehörden und Verbänden wie CER, EIM, ERFA, RNE und UITP sollen weiter fortgesetzt werden, vor allem um den Wettbewerb weiter zu fördern und den Ansichten der Bahnnutzer Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus wird auch die bisherige Arbeit bei der Marktbeobachtung fortgeführt. Die von den nationalen Regulieren erarbeiteten Methoden werden durch statistische und ökonometrische Analysen ergänzt und verfeinert, um die Beobachtung der aktuellen Entwicklungen auf den nationalen Eisenmärkten zu verbessern und die Herausforderungen gemeinsam zu meistern. Die Bundesnetzagentur wird ebenfalls eng mit den Mitgliedern von IRG-Rail bei der Errichtung und Überwachung der Güterverkehrskorridore zusammenarbeiten.

4.2 Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission

Im Rahmen der Neufassung des 1. Eisenbahnpakets (sog. Recast) sind der Europäischen Kommission verschiedene Befugnisse zum Erlass von Durchführungsrechtsakten eingeräumt worden. Die Kommission hatte angekündigt, in verschiedenen Themenbereichen Durchführungsrechtsakte zu erlassen. Diese betreffen unter anderem Fragen der grenzüberschreitenden Güterverkehrskorridore, der Kosten, die aufgrund des unmittelbaren Zugbetriebs anfallen (direkt zurechenbare Kosten), und der Marktbeobachtung der Europäischen Kommission. Bei den grenzüberschreitenden Güterverkehrskorridoren geht es sowohl um die Ausgestaltung von Rahmenverträgen zwischen den Infrastrukturunternehmen und den EVU als auch um die Voraussetzungen, die ein Antragsteller für die Nutzung der Güterverkehrskorridore erfüllen muss. Bei den direkt zurechenbaren Kosten sollen die hierfür zugrundeliegenden Grundsätze bestimmt werden. Hinsichtlich der Marktbeobachtung wird IRG-Rail gegebenenfalls am Prozess eines zu erlassenen Durchführungsrechtsaktes mitwirken. Die Bundesnetzagentur wird in allen drei Themen das Rechtssetzungsverfahren aktiv begleiten.

4.3 Europäischer Rechtsrahmen

Die Bundesnetzagentur wird in enger Zusammenarbeit mit dem BMVI sowie im Rahmen der Aktivitäten von IRG-Rail weiterhin aktiv an den Diskussionen über die Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens teilnehmen. Die hierfür vorliegenden Vorschläge (4. Eisenbahnpaket) betreffen Fragen der vollständigen Liberalisierung des nationalen Schienenverkehrs, der strukturellen Trennung von Eisenbahninfrastruktur und EVU, der technischen Interoperabilität, der Zulassung von Eisenbahnfahrzeugen und Vorschläge zur Stärkung der Europäischen Eisenbahnagentur. Auch hierzu wird sich die Bundesnetzagentur im Jahr 2014 bei den noch andauernden Diskussionen aktiv einbringen.

4.4 Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden

Das im Recast des 1. Eisenbahnpakets vorgesehene formelle Europäische Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden (ENRRB), das aus der bestehenden informellen kommissionsgeführten Arbeitsgruppe der Regulierungsbehörden hervorgegangen ist, wird im folgenden Jahr seine Arbeit u. a. zu den zahlreichen Durchführungsrechtsakten fortsetzen. Die dem Komitologieausschuss des Eisenbahnbereichs (SERAC) vorzulegenden Entwürfe der Durchführungsrechtsakte werden vorher in diesem Netzwerk diskutiert. Auf diese Weise können die Erfahrungen der nationalen Regulierungsbehörden einbezogen werden. Die Bundesnetz-

agentur wird sich in die Arbeit dieses Netzwerks einbringen und ihre Aktivitäten auch innerhalb von IRG-Rail dahingehend fortsetzen.