



Bundesnetzagentur

bericht

Tätigkeitsbericht 2008

Eisenbahnen



www.bundesnetzagentur.de

Tätigkeitsbericht 2008

Bericht gemäß § 14b Abs. 4 Allgemeines Eisenbahngesetz
August 2009

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Tel.: +49 228 14-0
Fax.: +49 228 14-8872
info@bnetza.de

Vorwort

Seit dem 1. Januar 2006 überwacht die Bundesnetzagentur die Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Gemäß den Vorschriften im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) erstellt die Bundesnetzagentur jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und Entwicklung in diesem Aufgabengebiet. Der vorliegende „Tätigkeitsbericht 2008 für den Bereich Eisenbahnen“ ist damit der dritte Bericht der Bundesnetzagentur auf dem Gebiet der Eisenbahnregulierung.

Das beherrschende Thema im Eisenbahnbereich war in 2008 der jetzt zunächst bis auf Weiteres verschobene Börsengang der Deutschen Bahn AG (DB AG). Im Zusammenhang damit wurde der Bereich DB Mobility Logistics AG (DB ML) als Verkehrssparte neu konzipiert. Die Bundesregierung hatte geplant, hiervon 24,9 Prozent an private Investoren zu veräußern. Das ungünstige Finanzmarktumfeld bewog die politischen Entscheidungsträger dazu, zunächst von der Teilprivatisierung der DB AG abzusehen.

Ebenso stand im Mittelpunkt der politischen Diskussion die zwischen Bund und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der DB AG in 2008 ausgehandelte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV), die am 14. Januar 2009 unterzeichnet wurde. Der Bund stellt bis 2013 jährlich 2,5 Mrd. Euro für die Erhaltung des Bestandsnetzes bereit. Die DB AG wird pro Jahr 500 Mio. Euro an Eigenmitteln in das bestehende Netz investieren und jährlich weitere 1,25 Mrd. Euro für dessen Pflege und Wartung aufbringen. Mit der LuFV verpflichtet sich die DB AG, Qualitätsstandards für das Schienennetz und die Bahnhöfe einzuhalten. Hierdurch soll die sachgerechte Verwendung der Bundesmittel gesichert werden. Welche Konsequenzen diese beiden zentralen Entscheidungen auf die weitere wettbewerbliche Entwicklung haben werden, bleibt zu beobachten.

Die schwierige wirtschaftliche Situation der Gesamtwirtschaft hinterlässt ihre Bremsspuren auch im Eisenbahnsektor. 2008 hat sich der Eisenbahnmarkt zwar insgesamt weiter positiv entwickelt. In allen Verkehrssegmenten konnte die Leistung im Vergleich zum Vorjahr weiter gesteigert werden. Die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr wuchs um etwa ein Prozent auf 116 Mrd. Tonnenkilometer (Vorjahr: 115 Mrd.), im Schienenpersonennahverkehr um zwei Prozent auf 46 Mrd. Personenkilometer (Vorjahr: 45 Mrd.) und im Schienenpersonenfernverkehr um etwa fünf Prozent auf 36 Mrd. Personenkilometer (Vorjahr: 34 Mrd.). Aufgrund der durch die Finanzmarktkrise bedingten schwierigen Marktverhältnisse fiel das Wachstum im

Schienengüterverkehr aber deutlich schwächer aus als in den Vorjahren. Im vierten Quartal 2008 war ein Rückgang des Transportvolumens festzustellen; die Verkehrsleistung für das vierte Quartal 2008 lag rund ein Prozent unter dem Wert des entsprechenden Vorjahresquartals. Nur im Schienenpersonenverkehr, wo das Verkehrsangebot großteils von öffentlichen Aufgabenträgern und langfristig orientierten Verkehrsverträgen geprägt ist, hatten die schwierigen gesamtwirtschaftlichen Marktbedingungen dagegen bis Jahresende noch keine wesentlichen Auswirkungen.

Der Anteil der von Wettbewerbern erbrachten Verkehrsleistungen hat 2008 in der Gesamtschau weiterhin zugenommen. Sowohl im Schienengüterverkehr als auch im Schienenpersonennahverkehr konnten die Wettbewerber ihren Marktanteil ausbauen. Lediglich im Fernverkehr bleibt die Deutsche Bahn AG im Wesentlichen alleiniger Anbieter. Erste Anzeichen für mehr Bewegung gibt es auch in diesem Marktsegment. Die Bundesnetzagentur begleitet diese Entwicklung sehr genau und unterstützt Erleichterungen des Marktzugangs.

Mittelfristig ergeben sich für die Eisenbahnverkehrsunternehmen zahlreiche neue Möglichkeiten im deutschen Schienenpersonennahverkehrs-Markt. In den kommenden fünf Jahren werden dort rund zwei Drittel der bundesweiten Verkehrsleistungen von den Aufgabenträgern neu vergeben. Dadurch eröffnen sich für Wettbewerber attraktive Marktperspektiven, was die Bundesnetzagentur ausdrücklich begrüßt. Mit Blick hierauf wird die Sicherstellung von transparenten und diskriminierungsfreien Zugangsbedingungen zu Eisenbahninfrastrukturen weiter an Bedeutung gewinnen. Dabei geht es nicht nur um den konkreten Zugang beispielsweise zu Wartungseinrichtungen, Vertriebswegen oder Bahnhöfen, sondern auch vor allem darum, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen schon bei Angebotserstellungen in Vergabeverfahren ihre Betriebskonzepte rechtssicher planen und kalkulieren können. Hier wird die Regulierung ihren Beitrag leisten.

Für diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und mehr Wettbewerb auf der Schiene ist dabei von Bedeutung, dass Eisenbahninfrastrukturbetreiber diskriminierungsfreie und transparente Nutzungsbedingungen erstellen und veröffentlichen. Im Laufe des Jahres hat die Bundesnetzagentur wieder zahlreiche Nutzungsbedingungen geprüft, deutlich mehr Transparenz erwirkt und Verbesserungen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen durchsetzen können. Zudem hat die Bundesnetzagentur eine Vielzahl meist kleiner Infrastrukturbetreiber erneut auf ihre eisenbahnrechtlichen Verpflichtungen hingewiesen und bei der Erstellung der jeweiligen Nutzungsbedingungen vereinzelt beraten. Inzwischen haben 65 Prozent

der Schienenwegsbetreiber entsprechende Nutzungsbedingungen erstellt. Allein in 2008 meldeten mehr als 50 Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Bundesnetzagentur neue oder geänderte Nutzungsbedingungen. Aber hier bleibt noch viel zu tun, damit alle, die rechtlich zur Erstellung von Nutzungsbedingungen verpflichtet sind, diese Pflicht auch erfüllen.

Auch weitere Herausforderungen bleiben. Kritisch betrachtet die Bundesnetzagentur etwa die Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte. Sinkende spezifische Erlöse und hoher Margendruck auf der einen Seite und steigende Infrastrukturnutzungsentgelte auf der anderen Seite belasten die Eisenbahnverkehrsunternehmen bereits heute stark. Diese Entwicklung stellt die Unternehmen insbesondere im wirtschaftlichen Abschwung vor große Herausforderungen. Hier hat die Bundesnetzagentur vorgeschlagen, die gegenwärtige Entgeltregulierung stärker um eigenständige Anreizaspekte zu erweitern, um so zur Senkung von Kosten und Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Netze beizutragen.

Zu zahlreichen in den nächsten Jahren anstehenden Themenbereichen (Trassen- und Stationsentgelte, Anreizsysteme, Zugang zu Werkstätten, Vertriebsfragen, Informationsrechte, ...) gibt es offene Fragen zu Auslegung, Anwendung und Reichweite der Rechte und Pflichten von Eisenbahninfrastrukturbetreibern, Zugangsberechtigten und letztlich auch den beteiligten Behörden. Die Bundesnetzagentur wird sich im Interesse von chancengleichem und fairem Wettbewerb auf der Schiene für ihre Klärung einsetzen. Die Auswirkungen der Finanzmarktkrise erfordern dabei eine wachsame Regulierung mit Augenmaß.



Matthias Kurth

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

Inhaltsverzeichnis – Übersichtsgliederung

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis – Übersichtsgliederung	6
Zusammenfassung	7
Inhaltsverzeichnis – Detailgliederung	10
Abbildungsverzeichnis	13
Teil I – Marktentwicklung	15
1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	16
2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt	19
3 Zugang zu Eisenbahninfrastruktur	21
4 Nutzungsentgelte und Preise	24
5 Eisenbahnrechtliche Vorschriften.....	30
6 Bewertung der Marktentwicklung	33
Teil II – Tätigkeiten	37
<i>Operative Aufgaben der Regulierungstätigkeit</i>	
1 Marktbeobachtung	38
2 Zugang zu Schienenwegen.....	39
3 Zugang zu Serviceeinrichtungen.....	57
4 Prüfung von Entgelten.....	70
5 Ausgewählte gerichtliche Verfahren.....	89
<i>Querschnittsaufgaben der Regulierungstätigkeit</i>	
6 Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung.....	92
7 Internationale Abstimmung der Regulierung	96
8 Öffentlichkeitsarbeit, Marktpräsenz	102
Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick	105
1 Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur.....	106
2 Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen.....	110
3 Ausblick 2009.....	115
Anhang	123
1 Abkürzungsverzeichnis	124

Zusammenfassung

Teil I – Marktentwicklung

Die positive Entwicklung im Eisenbahnsektor setzte sich in 2008 fort. Im Schienengüter- und -personverkehr wurden bei den erbrachten Verkehrsleistungen neue Höchstmarken erzielt (*Kapitel 1*). Der von den Eisenbahnverkehrsunternehmen erzielte Umsatz erhöhte sich zwischen 2005 und 2008 um rund 14 Prozent auf 17,1 Mrd. Euro.

Auch der Wettbewerb auf der Schiene nahm weiter zu. Im Schienengüterverkehr erreichen Wettbewerber inzwischen einen Marktanteil von rund 21 Prozent. Lediglich im Schienenpersonenfernverkehr bleibt die DB AG im Wesentlichen alleiniger Anbieter (*Kapitel 2*).

Die Märkte für Eisenbahninfrastruktur sind, historisch bedingt, hochkonzentriert. Bei Schienenwegen als auch Serviceeinrichtungen (etwa Bahnhöfe oder Wartungseinrichtungen) ist die DB AG mit ihren Tochterunternehmen DB Netz AG und DB Station & Service AG jeweils mit Abstand weiterhin größter Betreiber (*Kapitel 3*). Die Möglichkeit des Zugangs zu dieser Infrastruktur wird von den Eisenbahnverkehrsunternehmen zum Teil noch als problematisch bewertet. Insbesondere der Zugang zu Abstellgleisen, Güterbahnhöfen, Terminals, Rangierbahnhöfen und Wartungseinrichtungen wird kritisch beurteilt.

Rund 30% der Gesamtkosten von Eisenbahnverkehrsunternehmen entfallen auf Infrastrukturnutzungsentgelte (*Kapitel 4*). Dies sind insbesondere Entgelte für die Nutzung von Schienenwegen und Stationen (Personenbahnhöfe und -halte). Die von der DB AG erhobenen Trassen- und Stationspreise sind in den letzten Jahren zum Teil deutlich angestiegen.

Die Umsetzung der eisenbahnrechtlichen Vorschriften, insbesondere bezüglich der Verpflichtung der Eisenbahninfrastrukturbetreiber zur Erstellung von Nutzungsbedingungen, verläuft noch zögerlich (*Kapitel 5*). Kleinere Eisenbahninfrastrukturbetreiber haben häufig noch keine Nutzungsbedingungen erstellt. Eisenbahninfrastrukturbetreiber unterliegen zudem besonderen, in § 14d Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) festgelegten Mitteilungspflichten. Im Jahr 2008 erhielt die Bundesnetzagentur 122 sogenannter „14d-Mitteilungen“ von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Der Großteil davon bezog sich auf geplante Trassenablehnungen oder auf neue Nutzungsbedingungen.

Die steigenden Infrastrukturnutzungsentgelte können vor dem Hintergrund sinkender Margen und spezifischer Erlöse der Eisenbahnverkehrsunternehmen ein potentiell Hemmnis für die Wettbewerbsposition des Verkehrsträgers Schiene darstellen (*Kapitel 6*). Weitere Preissteigerungen bei den Infrastrukturnutzungsgebühren könnten zu verlangsamtem Wachstum oder gar, in Teilbereichen, zu rückläufigen Verkehrsleistungen auf der Schiene führen.

Teil II – Tätigkeiten

Grundlage eines für die Einschätzung von Regulierung verwertbaren Monitorings der Marktentwicklung ist kontinuierliche Marktbeobachtung. Im Zuge der dritten Marktbeobachtung wurden im Jahr 2008 rund 800 Fragebögen an Marktteilnehmer versandt und anschließend ausgewertet (*Kapitel 1*).

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen (*Kapitel 2*). Zentrale Tätigkeitsschwerpunkte in 2008 waren hierzu die fortgesetzte Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) sowie die Themenkomplexe Disposition, Baumaßnahmen, Rahmenverträge und Kapazität.

Die Prüfung der Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen bildet einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur (*Kapitel 3*). Im Fokus standen hier die Prüfung von Nutzungsbedingungen von Häfen und Terminals, Fragen zur Öffentlichkeit von Eisenbahninfrastrukturen und des Zugangs zu Wartungseinrichtungen.

Zentral ist die Kontrolle (Leistungsbezug, Diskriminierung, Preishöhenmissbrauch) der Zugangsentgelte (*Kapitel 4*). Im Zentrum der Prüfungen standen hier 2008 die Preissysteme der DB Netz AG und der DB Station und Service AG. Es wurden daneben zahlreiche weitere Preissysteme geprüft und isolierbare Fragestellungen zu Stornierungsentgelten, Entgeltminderungen und zur Gestaltung von Anreizsystemen bearbeitet.

In 2008 ergingen wichtige gerichtliche Entscheidungen (*Kapitel 5*). So wurde etwa die Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur zur Reichweite des Eisenbahnregulierungsrechts sowie zur Ausgestaltung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) in einem Verfahren gegen die DB Regio AG (*5.1 DB Regio AG – Wartungseinrichtungen*) in weiten Teilen bestätigt.

Neben den operativen Tätigkeiten standen in 2008 zahlreiche ökonomische Grundsatzfragen auf der Agenda (*Kapitel 6*). So legte die Bundesnetzagentur im Mai 2008 die revidierte Fassung des Abschlussberichts zur Anreizregulierung für den Eisenbahnsektor vor.

Auf internationaler Ebene kam die Bundesnetzagentur ihrer Aufgabe nach Zusammenarbeit und Informationsaustausch nach (*Kapitel 7*). Schwerpunkte waren unter anderem Interoperabilitätsthemen, die Revision des ersten EU-Eisenbahnpaketes und die Arbeit an zahlreichen weiteren qualitäts- und potentiell diskriminierungsrelevanten international geprägten Themenfeldern.

Der enge Kontakt mit Marktteilnehmern gehört ebenso zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur wie die öffentliche Erörterung und Diskussion zu regulatorischen Grundsatzfragen. In 2008 führte die Bundesnetzagentur deshalb die erfolgreich etablierten „Eisenbahnrechtlichen Forschungstage Tübingen“ als gemeinsame Veranstaltung mit der Eberhard-Karls-Universität und dem Eisenbahn-Bundesamt fort (*Kapitel 8*). Mit den „Fachgesprächen Eisenbahnregulierung“ organisierte die Bundesnetzagentur erstmals eine stärker ökonomisch geprägte Veranstaltung unter dem Arbeitstitel „Gibt es ein gerechtes Trassenpreissystem?“.

Teil III – Organisation der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Kontrolle der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Neben einzelnen Erfolgen bei der Sicherstellung dieser Aufgabe, zeichnen sich weitere zugangsrelevante Entwicklungen für Wettbewerber und Regulierer ab (*Kapitel 1 und 2*). Für Wettbewerber wird zunehmend der unzureichend geregelte Anspruch auf Zugang zur Vertriebsinfrastruktur des Personenverkehrs problematisch. Ebenso stellt die gesetzliche Festlegung von Informations- und Auskunftsrechten die Bundesnetzagentur häufig vor Herausforderungen bei Abfragen zur Vorbereitung regulatorischer Maßnahmen.

Wesentliche Vorhaben für 2009 sind neben der konsequenten Fortführung der aktuellen Tätigkeiten die Weiterentwicklung weiterer Tätigkeitsschwerpunkte (*Kapitel 3*). Zu den im Jahr 2009 anstehenden Themenkomplexen zählen etwa die Vertiefung der Prüfungstätigkeiten im Bereich der Entgeltregulierung sowie der SNB und NBS, die Klärung dafür noch offener Sach- und Rechtsfragen und die fachliche und konzeptionelle Begleitung des politischen Prozesses um die bisher für die Eisenbahninfrastruktur eingehend untersuchte Anreizregulierung.

Inhaltsverzeichnis – Detailgliederung

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis – Übersichtsgliederung	6
Zusammenfassung	7
Inhaltsverzeichnis – Detailgliederung	10
Abbildungsverzeichnis	13
Teil I – Marktentwicklung	15
1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	16
1.1 Umsatzentwicklung im Eisenbahnsektor	16
1.2 Verkehrsleistung und Verkehrsentwicklung	16
2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt	19
3 Zugang zu Eisenbahninfrastruktur	21
3.1 Eisenbahninfrastrukturmarkt.....	21
3.2 Zugang zu Eisenbahninfrastruktur.....	22
4 Nutzungsentgelte und Preise	24
4.1 Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EVU	24
4.2 Trassenentgelte.....	25
4.3 Stationsentgelte.....	26
4.4 Entgeltsysteme	27
5 Eisenbahnrechtliche Vorschriften.....	30
5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen	30
5.2 Mitteilungspflichten der EIU.....	31
6 Bewertung der Marktentwicklung	33
6.1 Korrelation von Wettbewerb, Wachstum und Preisentwicklung.....	33
6.2 Gegenläufige Entwicklung von Erlössituation und Infrastrukturkosten bei den EVU	34
Teil II – Tätigkeiten	37
1 Marktbeobachtung	38
1.1 Grundlagen der Marktbeobachtung	38
1.2 Durchführung der Marktbeobachtung	38
2 Zugang zu Schienenwegen.....	39
2.1 Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB).....	40
2.2 Weitere Verfahren	43
2.3 Sonstige Aktivitäten	54
3 Zugang zu Serviceeinrichtungen.....	57
3.1 Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen	57
3.2 Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS)	59

3.3	Zugang zu Serviceeinrichtungen	64
3.4	Sonstige Aktivitäten	68
4	Prüfung von Entgelten.....	70
4.1	Überblick über Aktivitäten der Entgeltregulierung.....	70
4.2	Besondere Herausforderungen	71
4.3	Aktivitäten im Einzelnen	72
4.4	Herausforderungen der symmetrischen Regulierung	86
5	Ausgewählte gerichtliche Verfahren.....	89
5.1	DB Regio AG – Wartungseinrichtungen	89
5.2	Railion Deutschland AG – Auskunftsrechte Marktbeobachtung	89
5.3	Deutsches Güterverkehrsunternehmen – Entgelterhebung in Häfen	90
6	Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung.....	92
6.1	Anreizregulierung	92
6.2	Bestimmung einer zulässigen Rendite bei Schienenwegsbetreibern	94
6.3	Abbildung der Infrastruktur im Rechnungswesen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen.....	94
7	Internationale Abstimmung der Regulierung	96
7.1	Technische Spezifikation für die Interoperabilität zum Teilsystem Telematikanwendungen für den Güterverkehr (TAF TSI).....	96
7.2	Grenzbetriebsabkommen	97
7.3	Rail Net Europe (RNE)	98
7.4	Revision des Ersten EU-Eisenbahnpaketes	99
7.5	Zusammenarbeit mit der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA).....	100
7.6	International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North- South Corridor (IQ-C)	100
8	Öffentlichkeitsarbeit, Marktpräsenz	102
8.1	Fachgespräche zur Eisenbahnregulierung: Infrastrukturnutzungsentgelte	102
8.2	Eisenbahnrechtliche Forschungstage in Tübingen	102
Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick		105
1	Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur.....	106
1.1	Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur	106
1.2	Aufbau der Abteilung Eisenbahnregulierung	106
1.3	Eisenbahninfrastrukturbeirat.....	108
2	Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen.....	110
2.1	Zugang zu Eisenbahninfrastruktur.....	110
2.2	Verfahrensfragen und Auskunftsrechte	112
3	Ausblick 2009.....	115
3.1	Entgeltregulierung	115

3.2	Anreizsystem zur Verringerung von Störungen (Performance Regime) .	116
3.3	Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen.....	118
3.4	Genehmigung von Rahmenverträgen mit Laufzeiten von mehr als fünf Jahren	118
3.5	Trassenzuweisungsverfahren im Netzfahrplan und im Gelegenheitsverkehr	119
3.6	Auswirkung von Baumaßnahmen im Netz auf Wettbewerber	119
3.7	Zugang zu Rangierbahnhöfen	120
3.8	Internationale Aktivitäten	120
Anhang	123
1	Abkürzungsverzeichnis	124

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Umsatzentwicklung.....	16
Abbildung 2 - Entwicklung der Verkehrsleistung.....	18
Abbildung 3 - Wettbewerbsentwicklung.....	19
Abbildung 4 - Marktkonzentration Eisenbahninfrastruktur.....	22
Abbildung 5 - Bewertung Zugang zu Eisenbahninfrastruktur.....	23
Abbildung 6 - Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte.....	24
Abbildung 7 - Durchschnittliche Trassenpreisentwicklung.....	25
Abbildung 8 - Entwicklung ausgewählter Trassenpreise.....	26
Abbildung 9 - Entwicklung Stationspreise.....	27
Abbildung 10 - Bewertung Verständlichkeit und Neutralität Entgeltsysteme.....	28
Abbildung 11 - Bewertung Entgelthöhen.....	29
Abbildung 12 - Erstellung von SNB und NBS.....	30
Abbildung 13 - Mitteilungseingänge nach § 14d AEG.....	31
Abbildung 14 - Wirkungen des Wettbewerbs.....	33
Abbildung 15 - Trassenkosten und Erlöse der EVU.....	34

Teil I – Marktentwicklung

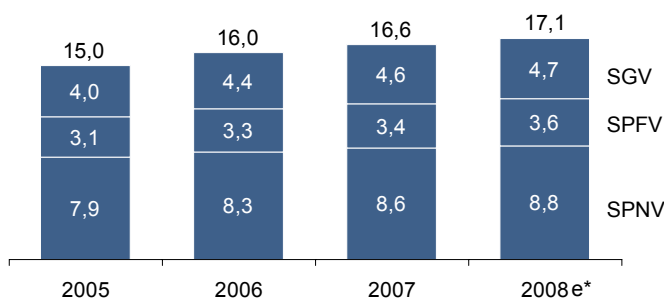
1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

1.1 Umsatzentwicklung im Eisenbahnsektor

Die Umsätze der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) haben sich in dem betrachteten Zeitraum insgesamt positiv entwickelt. Der Gesamtumsatz der EVU im deutschen Markt in 2007 betrug ersten Schätzungen der Bundesnetzagentur zufolge etwa 17,1 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 3,0 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Von 2006 auf 2007 war der Umsatz der EVU um 3,7 Prozent gestiegen. Den größten Anteil am Umsatz generierte der Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Hier erwirtschafteten die EVU in 2008 insgesamt 8,8 Mrd. Euro. Die Umsätze im SPNV setzen sich dabei zum einen aus Fahrgelderlösen (etwa 35 Prozent) und zum anderen aus den Bestellerentgelten der regionalen Aufgabenträger (etwa 65 Prozent) zusammen. Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) wurden in 2007 3,6 Mrd. Euro umgesetzt. Im Bereich des Schienengüterverkehrs (SGV) erzielten die EVU insgesamt 4,7 Mrd. Euro Umsatz.

Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

Umsätze der Eisenbahnverkehrsunternehmen in Mrd. Euro



* erwartet (erste vorläufige Schätzungen)

SGV: Schienengüterverkehr; SPFV: Schienenpersonenfernverkehr; SPNV: Schienenpersonennahverkehr

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 1 - Umsatzentwicklung

1.2 Verkehrsleistung und Verkehrsentwicklung

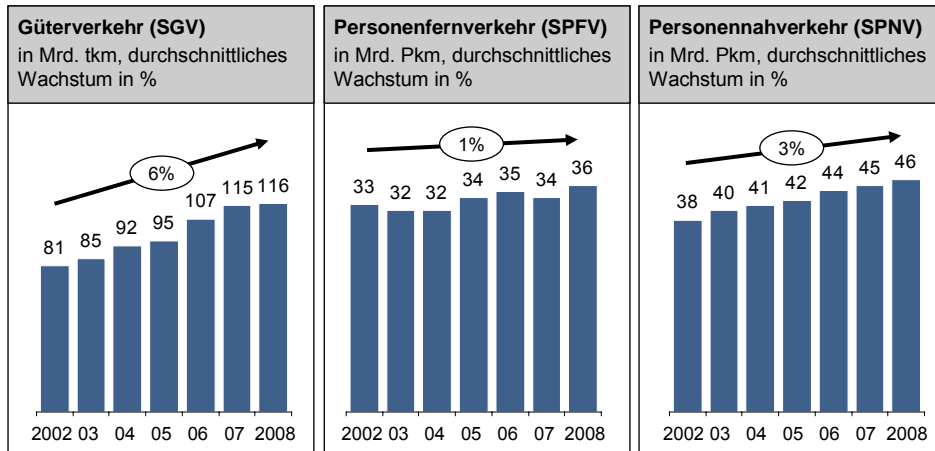
Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wuchs im Jahr 2008 das Schienenverkehrsaufkommen weiter an und erreichte neue Höchstwerte. Damit sind die auf der Schiene erbrachten Verkehrsleistungen mit Ausnahme des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) seit 2002 stetig gestiegen.

Für das Jahr 2008 berichtete das Statistische Bundesamt für den Schienengüterverkehr (SGV) eine Transportleistung von 116 Mrd. Tonnenkilometern, was im Vorjahresvergleich einer Steigerung von rund einem Prozent entspricht. Damit fiel das Wachstum allerdings geringer aus als in den letzten Jahren. In den ersten drei Quartalen 2008 war noch ein Zuwachs von drei Prozent zu verzeichnen. Dagegen ergab sich für das letzte Quartal des Jahres 2008 konjunkturbedingt mit einem Rückgang von etwa einem Prozent im Vergleich zum Vorjahresquartal. Hier wird die güterverkehrsspezifische Abhängigkeit von der Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Umfelds deutlich. Das durchschnittliche jährliche Wachstum seit 2002 liegt dennoch bei sechs Prozent.

Die Entwicklung des konjunkturellen Umfelds zeigte dagegen bisher keine Auswirkungen auf den schienengebundenen Personenverkehr. Die 2008 im SPFV erbrachte Verkehrsleistung in Höhe von 36 Mrd. Personenkilometern stellt gegenüber dem Vorjahr einen Zuwachs von etwa fünf Prozent dar. Damit konnte der SPFV nach leichten Verlusten in 2007 wieder zulegen. Die vergleichsweise niedrige Verkehrsleistung in 2007 war wesentlich durch den Streik der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) bestimmt.

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) repräsentieren die 2008 erbrachten 46 Mrd. Personenkilometer eine erneute Höchstmarke; der Vorjahreswert wird um etwa zwei Prozent übertroffen. Die daraus resultierende jährliche Zunahme der Verkehrsleistung seit 2002 von durchschnittlich drei Prozent ist – wie auch der kontinuierliche Wachstumsprozess im SGV – nicht zuletzt auf den wachsenden Wettbewerb in diesen Marktsegmenten zurückzuführen.

Entwicklung der Verkehrsleistung in den jeweiligen Eisenbahnverkehrssegmenten



tkm – Tonnenkilometer; Pkm – Personenkilometer
 Quelle: Statistisches Bundesamt

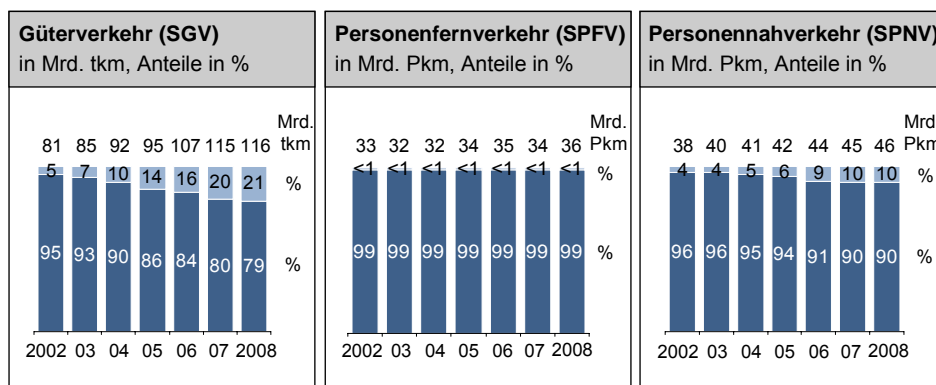
Abbildung 2 - Entwicklung der Verkehrsleistung

2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

Wie bereits in den Jahren zuvor konnte auch in 2008 ein Wachstum des Marktanteils der Wettbewerber auf der Schiene verzeichnet werden. Gemessen an der Verkehrsleistung nahm der Wettbewerberanteil im SGV in 2008 um einen Prozentpunkt auf 21 Prozent zu. Im SPNV konnten die Wettbewerber ihren Marktanteil gemessen an der Verkehrsleistung (Personenkilometer) nur moderat ausbauen. Ihr Anteil liegt nun bei knapp über 10 Prozent. Da im SPNV in der Vergangenheit häufig aufkommensschwächere Strecken an Wettbewerber der DB AG vergeben wurden, liegt der Wettbewerberanteil gemessen an der Betriebsleistung (Zugkilometer) mit rund 18 Prozent spürbar höher. Zunehmend werden mittlerweile aber auch aufkommensstärkere Strecken ausgeschrieben und damit für den Wettbewerb geöffnet. Von den in 2008 ausgeschrieben Leistungen konnten sich Wettbewerber der DB AG rund zwei Drittel sichern. Mittelfristig wird ein signifikantes Wachstum des Wettbewerberanteils in diesem Segment erwartet, da in den kommenden fünf Jahren rund zwei Drittel der bundesweiten Verkehrsleistung des SPNV von den Aufgabenträgern neu vergeben werden sollen.

Entwicklung des Wettbewerbs in den jeweiligen Eisenbahnverkehrssegmenten

■ Anteil Wettbewerber
■ Anteil DB AG



Quelle: Bundesnetzagentur, Wettbewerbsberichte DB AG, Statistisches Bundesamt

Abbildung 3 - Wettbewerbsentwicklung

Im SPFV stagniert der Wettbewerberanteil weiterhin bei unter einem Prozent; die DB AG bleibt der einzige wesentliche Anbieter. Hauptgründe für das geringe Engagement sind nach Aussagen von EVU die starke Marktposition der DB AG durch ihr

attraktives Vertriebs- und Tarifsystem (BahnCard) sowie fehlende Planungssicherheit hinsichtlich der Infrastrukturkapazitäten. Aktuelle Entwicklungen im In- und Ausland zeigen, dass diese von Geldgebern explizit verlangt wird.

3 Zugang zu Eisenbahninfrastruktur

3.1 Eisenbahninfrastrukturmarkt

Unter Eisenbahninfrastruktur fallen nach § 2 AEG insbesondere Schienenwege und sogenannte Serviceeinrichtungen. Zu den relevanten Serviceeinrichtungen zählen Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme, Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und -terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungseinrichtungen und Häfen. Nach § 14 AEG müssen im Grundsatz alle EIU diskriminierungsfreien Zugang zu ihrer Infrastruktur gewähren. Eine Ausnahme von dieser Zugangsverpflichtung kann allenfalls für Infrastrukturen beansprucht werden, die ausschließlich für den eigenen Güterverkehr betrieben werden. (siehe auch *Teil II Abschnitt 3.4.2*). Diese Ausnahme kann insbesondere für private Gleisanschlüsse greifen. Hierunter fallen nach Schätzung der Bundesnetzagentur mehrere Tausend Anschließter.

Zugangsverpflichtete Betreiber und Anzahl von öffentlichen Eisenbahninfrastruktureinrichtungen sind in Abbildung 4 dargestellt. Die Angaben basieren zum Teil auf Schätzungen der Anbieter. Insgesamt gibt es mehrere Hundert zugangsverpflichtete Betreiber von Serviceeinrichtungen (BvSE) und Betreiber der Schienenwege (BdS), die der Regulierung der Bundesnetzagentur unterliegen. In allen dargestellten Bereichen ist die DB AG mit deutlichem Abstand größter Betreiber, oft mit einem Anteil von über 90 Prozent an der Anzahl der Einrichtungen in Deutschland. Insgesamt ist die Eisenbahninfrastruktur in allen Teilbereichen (auch historisch bedingt) hochkonzentriert. Die vergleichsweise geringste Marktkonzentration (bezogen auf die Anzahl der Einrichtungen) weisen die Wartungseinrichtungen auf. Hier betreiben die drei größten EIU rund 50 Prozent der Einrichtungen. Anzumerken ist, dass die Top-Betreiber in der Regel auch die größten Einrichtungen betreiben. Würde die Marktkonzentration mit Blick auf den Umsatzanteil der drei größten Betreiber am Gesamtumsatz für Wartung in Deutschland betrachtet, wäre die Marktkonzentration deutlich höher.

Marktkonzentration in ausgewählten Teilmärkten der öffentlichen Eisenbahninfrastruktur, 2008

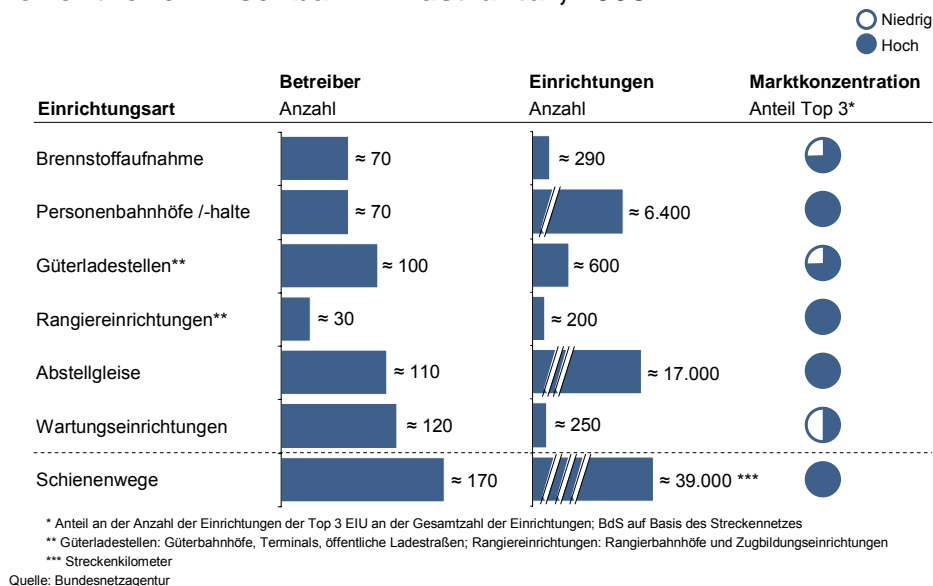


Abbildung 4 - Marktkonzentration Eisenbahninfrastruktur

3.2 Zugang zu Eisenbahninfrastruktur

Im Rahmen der jährlichen Markterhebung gibt die Bundesnetzagentur den Unternehmen im Eisenbahnverkehrsmarkt die Möglichkeit, eine Reihe von marktrelevanten Aspekten mit Noten zu bewerten¹, um Ansatzpunkte für den Abbau von Wettbewerbshürden frühzeitig erkennen zu können. Von dieser Möglichkeit hat die überwiegende Mehrheit der EVU Gebrauch gemacht.

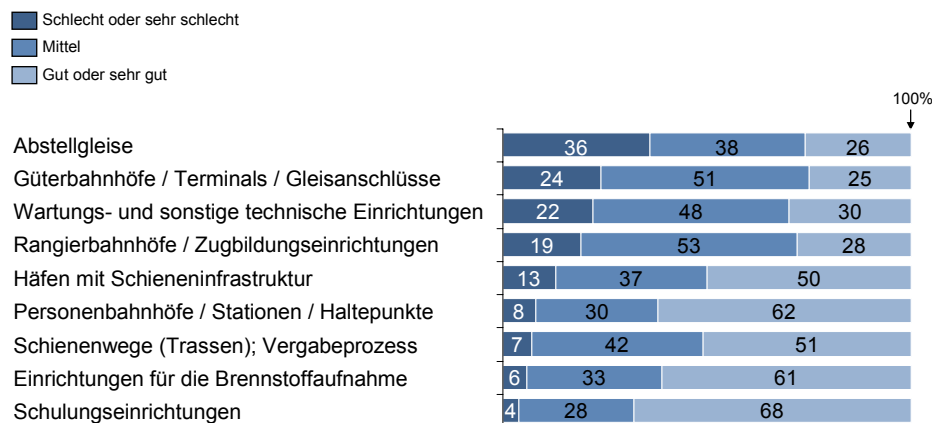
Einer der wesentlichen Teilbereiche stellt hier der Zugang zur Eisenbahninfrastruktur dar. Je nach Infrastrukturart fielen die Bewertungen der EVU deutlich unterschiedlich aus. Während der Zugang zu Schulungseinrichtungen und Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme überwiegend gute oder sehr gute Bewertungen erhielt, markierten Güterbahnhöfe / Terminals / Gleisanschlüsse, Wartungseinrichtungen und Rangierbahnhöfe / Zugbildungseinrichtungen mit nur wenigen guten Noten eine gegensätzliche Position. Noch schlechter bewerteten die EVU den Zugang zu Abstellgleisen, bei denen 26 Prozent guten bzw. sehr guten Bewertungen 36 Prozent an sehr schlechten oder schlechten Beurteilungen gegenüberstehen. Hauptkritikpunkt aus Gesprächen mit betroffenen EVU war die oftmals langfristig fixierte Vermietung von Abstellmöglichkeiten an Einzelkunden. Hinzu kommt der weiterhin –

¹ <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/13273.pdf>

oft auch im Rahmen der Errichtung elektronisch gesteuerter Stellwerke (ESTW) – vorangetriebene Rückbau von Gleisen, die als Kreuzungs- oder Abstellmöglichkeit genutzt werden könnten und deren Fehlen in der Folge mögliche Mehrverkehre verhindert. Als verbesserungswürdig betrachten mehrere Marktteilnehmer ebenso den Zugang zu Rangierbahnhöfen; es wurde neben allgemein schleppender Bearbeitung der Nutzungsanträge auch kritisiert, dass in einigen Fällen statt der DB Netz AG die DB Schenker Rail Deutschland AG² (als unmittelbarer Konkurrent der betreffenden EVU) das entsprechende Angebot erstellte. Weiterhin wird ein Mangel an Information und Koordination insbesondere bei unterjährigen Baumaßnahmen im Netz der DB beklagt.

Bewertung des Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur, 2008

Prozent der Antworten*



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht)
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 5 - Bewertung Zugang zu Eisenbahninfrastruktur

² Vormalig Railion Deutschland AG

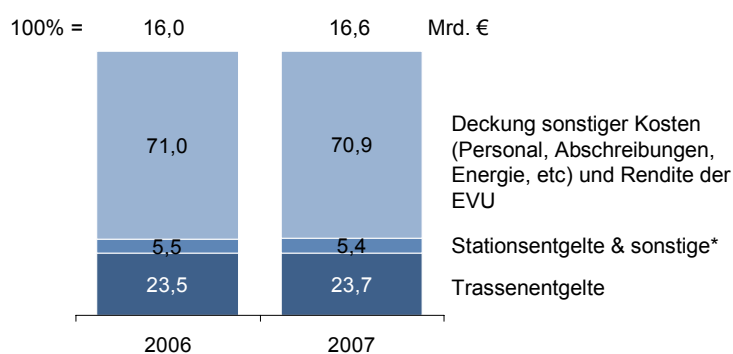
4 Nutzungsentgelte und Preise

4.1 Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EVU

Mit ihren Erlösen müssen die EVU einerseits ihre Kosten decken und andererseits eine angemessene Rendite erwirtschaften können. Zu den größten Kostenblöcken gehören neben den Personalkosten, den Abschreibungen und den Energiekosten auch die Kosten für die Nutzung der Eisenbahninfrastrukturen. Knapp 30 Prozent vom Umsatz reichen die EVU in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten an die EIU weiter. Den mit Abstand größten Teil der Infrastrukturnutzungsentgelte bilden dabei die Kosten für die Nutzung der Schienenwege (Trassenentgelte). Für Personenverkehrsunternehmen kommen in der Regel noch Kosten für die Nutzung von Bahnhöfen (Stationsentgelte) hinzu. Daneben zahlen Personen- und Güterverkehrsunternehmen auch Entgelte für die Nutzung weiterer Eisenbahninfrastruktur, etwa für die Nutzung von Rangierbahnhöfen, Zugbildungsanlagen oder Abstellgleisen.

Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte im Verhältnis zum Umsatz der EVU

Anteile in %, Gesamtumsatz in Mrd. Euro



* „Sonstige“ umfasst Entgelte für Nutzung von Abstellgleisen, Rangierbahnhöfen, Zugbildungsanlagen und Güterbahnhöfen (etwa 1.5%)
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 6 - Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte

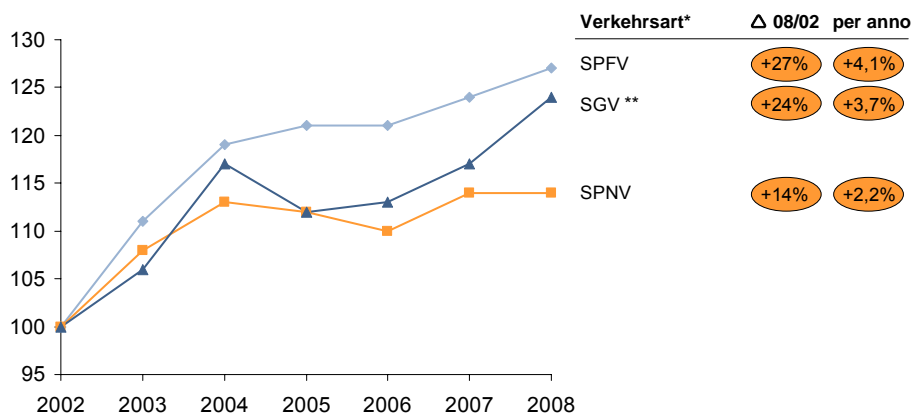
4.2 Trassenentgelte

Die Trassenentgelte stellen einen signifikanten Kostenfaktor für die EVU dar (Abbildung 6). Entsprechend hoch ist die Bedeutung der Trassenpreisentwicklung für die Unternehmen.

Die durchschnittlich gezahlten Trassenpreise (berechnet als Quotient aus Trassenentgelten in Euro und Betriebsleistung in Trassenkilometern) je Verkehrssegment sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Auf Basis der Angaben zur konzerninternen Leistungsverrechnung im Konzerngeschäftsbericht der DB AG ergeben sich zwischen 2002 und 2008 Steigerungen des durchschnittlichen Trassenerlöses von 14 Prozent im SPNV, 24 Prozent im SGV und 27 Prozent im SPFV (Abbildung 7).

Entwicklung der durchschnittlichen Trassenpreise der DB Netz AG

Indexiert*, 2002 = 100 (Basis: Euro je Trassenkilometer)



* Quotient aus gezahlten Entgelten und Betriebsleistung der EVU der DB AG laut Leistungsverrechnungsdaten des Konzernberichts

** Anpassung des Segments SGV im Jahr 2005 um Railion Intermodal Traction

Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG

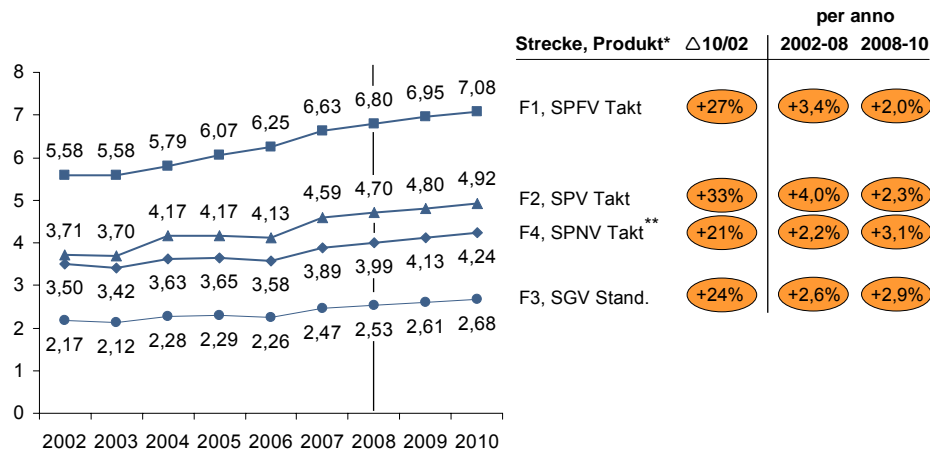
Abbildung 7 - Durchschnittliche Trassenpreisentwicklung

Die Preissteigerungen lassen sich auch anhand der Entwicklung von Trassenpreisen ausgewählter Produkte nachvollziehen (Abbildung 8). Betrachtet wurde die Preisentwicklung typischer Trassenprodukte aus den öffentlich verfügbaren Entgeltlisten der DB Netz AG. Entsprechend den üblichen Vorlaufzeiten für die Veröffentlichung sind hier bereits die Preise bis zum Fahrplanjahr 2010 verfügbar. Die Gesamtpreissteigerungen von 2002 bis 2010 liegen zwischen 21 und 33 Prozent. Die durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungen für den Zeitraum von 2002 bis 2008 lagen zwischen 2,2 und 4,0 Prozent. Bis 2010 verteuern sich die einzelnen

Produkte um weitere 2,0 bis 3,1 Prozent pro Jahr. Typischerweise vom SPNV und SGV genutzte Trassenprodukte erfahren dabei die höheren Preissteigerungen.

Entwicklung ausgewählter Trassenpreise der DB Netz AG

Euro je Trassenkilometer



* Streckenkategorie, Produktfaktor
 ** Ohne Berücksichtigung der Regionalfaktoren
 Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 8 - Entwicklung ausgewählter Trassenpreise

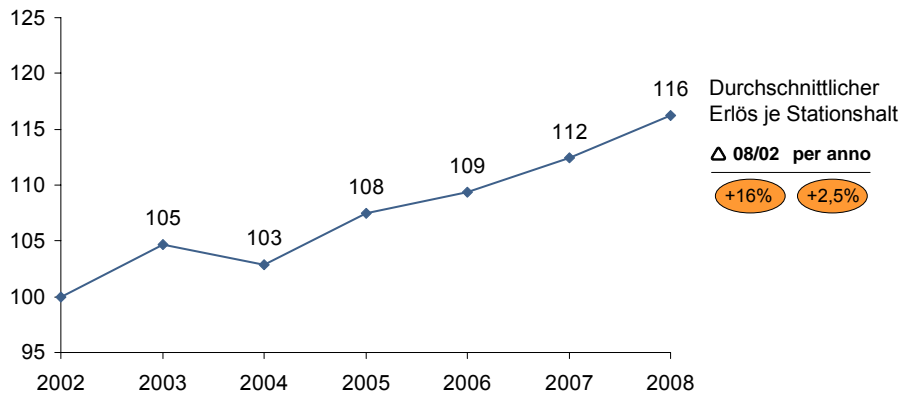
4.3 Stationsentgelte

Neben den Trassenentgelten sind die Stationsentgelte für die EVU der zweite große Kostenblock im Bereich der Infrastrukturentgelte.

Insbesondere im Schienenpersonennahverkehr mit seinen vielen Stationshalten wurden die Preissteigerungen der letzten Jahre von den Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern deutlich wahrgenommen. Der durchschnittlich gezahlte Stationspreis (berechnet als Quotient aus Stationsentgelten und Anzahl der Zughalte) ist zwischen 2002 und 2008 um insgesamt 16 Prozent gestiegen (Abbildung 9). Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,5 Prozent.

Entwicklung der durchschnittlichen Stationspreise der DB Station und Service AG

Indexiert*, 2002 = 100 (Basis: Euro je Zughalt)



* Berechnet als Quotient aus Stationsentgelten und Stationshalten
Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG

Abbildung 9 - Entwicklung Stationspreise

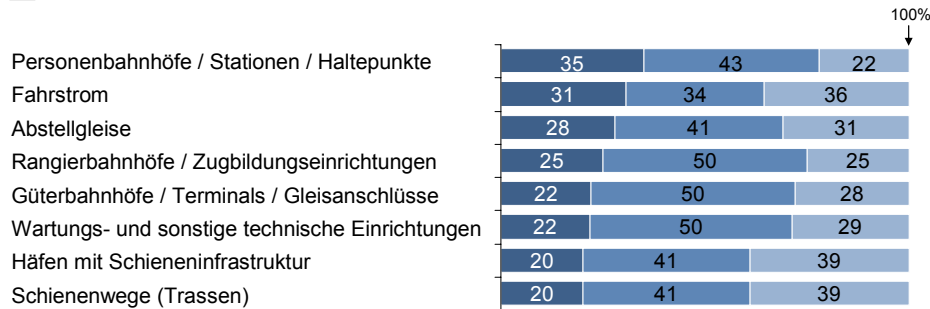
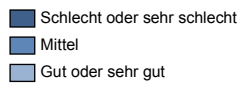
4.4 Entgeltsysteme

Analog zur Bewertung des Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur (vergleiche *Abschnitt 3.2*), konnten die EVU in einem weiteren Themenkomplex des Fragebogens die Verständlichkeit und Wettbewerbsneutralität der Preissysteme für die entgeltpflichtige Nutzung von Eisenbahninfrastruktur bewerten.

In keinem der einzelnen Punkte vergaben die befragten EVU überwiegend gute oder sehr gute Noten. Die insgesamt positivste Notenverteilung ergab sich für den Bereich Schienenwege (Trassen). Mit nur 22 Prozent guten oder sehr guten Bewertungen schnitt der Bereich Personenbahnhöfe hier am schlechtesten ab. Als Hauptgrund für die Kritik wird mehrheitlich die teils nicht nachvollziehbare Einstufung von Stationen in bestimmte Kategorien und die daraus folgende Bepreisung angegeben.

Bewertung von Verständlichkeit und Neutralität der Preissysteme der Infrastrukturbetreiber, 2008

Prozent der Antworten*



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht)
 Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 10 - Bewertung Verständlichkeit und Neutralität Entgeltsysteme

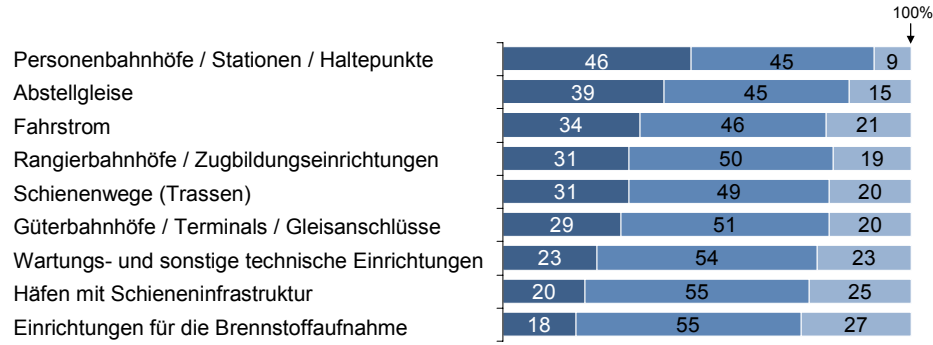
Ein weiterer bedeutender Themenkomplex umfasst die Bewertung der Preishöhe der durch die Eisenbahninfrastrukturunternehmen erhobenen Nutzungsentgelte. Hier vergaben die EVU nur für die Nutzungsentgelte der Einrichtungen für die Brennstoffaufnahme sowie die der Häfen mit Schieneninfrastruktur mehr positive als negative Bewertungen. Deutlich unterdurchschnittlich wurde das Entgeltniveau für Abstellgleise mit 38 Prozent sehr schlechten oder schlechten Bewertungen sowie für Personenbahnhöfe mit 47 Prozent sehr schlechten oder schlechten Bewertungen beurteilt. Insbesondere für die Personenbahnhöfe wird kritisiert, dass hauptsächlich bei kleineren Stationen Preis und Leistung nicht im Einklang stünden; selbst Umsteigebahnhöfe sind teilweise aufgrund ihrer Einstufung in eine niedrige Kategorie von Lautsprecherdurchsagen im Störfall ausgenommen. Dies bedeutet, dass die wartenden Fahrgäste im Fall eines verspäteten oder ausgefallenen Zuges keinerlei Informationen erhalten.

Zu beobachten bleibt, inwieweit sich die Beurteilung der Bepreisung von Fahrstrom angesichts der merklichen Preiserhöhung durch DB Energie im Januar 2009 ändert. Kritisiert wurde insbesondere, dass sich der für EVU im Güterverkehr wichtige Niedertarifstrom um 23 Prozent verteuerte, der zu Verkehrsspitzenzeiten gültige Hochtarifstrompreis dagegen nur um knapp 3 Prozent. Mit der Preisanpassung zum 1. April 2009 senkte DB Energie zwar die Entgelte wieder; jedoch sind sowohl Nieder- als auch Mitteltarifstrom immer noch über 13 Prozent teurer als im Vorjahr.

Bewertung der Entgelthöhen für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur, 2008

Prozent der Antworten*

- Schlecht oder sehr schlecht
- Mittel
- Gut oder sehr gut



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht)
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 11 - Bewertung Entgelthöhen

5 Eisenbahnrechtliche Vorschriften

5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen

Die Erstellung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen ist eine wichtige Voraussetzung für die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Die EIU sind aufgrund dessen zur Anfertigung und Veröffentlichung ihrer Nutzungsbedingungen gesetzlich verpflichtet.

Im Jahr 2008 haben rund 65 Prozent der Betreiber der Schienenwege Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) erstellt. Die deutlichen Steigerungen gegenüber dem Vorjahr sind jedoch zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich einige EIU inzwischen als Betreiber von Serviceeinrichtungen einstufen. Hier haben in 2008 nur rund 42 Prozent der Betreiber Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) erstellt (siehe auch *Teil II, Abschnitt 3.1 - Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen*). Diese Zahlen sind vor dem obigen Hintergrund noch nicht zufriedenstellend.

Erstellung von Infrastrukturnutzungsbedingungen

Prozent der zugangsverpflichteten EIU

VORLÄUFIG

- Ohne NBS/SNB
- Mit NBS/SNB

Betreiber der Schienenwege

Betreiber von Serviceeinrichtungen



SNB: Schienennetz-Benutzungsbedingungen; NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
BdS: Betreiber der Schienenwege; BvSE: Betreiber von Serviceeinrichtungen
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 12 - Erstellung von SNB und NBS

5.2 Mitteilungspflichten der EIU

In § 14d des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) sind besondere Mitteilungspflichten öffentlicher EIU geregelt. So haben öffentliche EIU die Bundesnetzagentur zum Beispiel über beabsichtigte Ablehnungen von Trassen oder über beabsichtigte Neufassungen von Infrastruktur-Nutzungsbedingungen zu unterrichten. Die Anzahl der seit Aufnahme der Eisenbahnregulierungstätigkeit der Bundesnetzagentur eingegangenen Meldungen ist in Abbildung 13 dargestellt.

Entwicklung der Mitteilungseingänge nach § 14 d AEG

Anzahl bei der Bundesnetzagentur eingegangener Meldungen

Art der Meldung	2006	2007	2008
§14d Nr.1 Ablehnung Trasse Netzfahrplan	6	0	3
§14d Nr.2 Ablehnung Gelegenheitstrasse	84	49	40
§14d Nr.3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtung	5	0	1
§14d Nr.4 Abschluss Rahmenvertrag	0	3	18
§14d Nr.5 Erhöhtes Entgelt	0	0	0
§14d Nr.6 Neufassung SNB	15	10	19
§14d Nr.6 Neufassung NBS	40	18	41
SUMME	150	80	122

SNB: Schienennetz-Benutzungsbedingungen; NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 13 - Mitteilungseingänge nach § 14d AEG

Der größte Teil der Meldungen bezieht sich auf Mitteilungen nach § 14d AEG Nr. 2 (beabsichtigte Ablehnung von Gelegenheitstrassen) und § 14d AEG Nr. 6 (beabsichtigte Neufassung oder Änderung von Nutzungsbedingungen und Regelentgelten).

Die Meldungen nach § 14d AEG Nr. 1 (beabsichtigte Ablehnung von Netzfahrplantrassen) beziehen sich lediglich auf abschließend ungelöste Konflikte bei der Jahresfahrplankonstruktion (vergleiche auch *Teil II, Abschnitt 2.2.11 - Ablehnung von Trassenanmeldungen*). Laut Wettbewerbsbericht der Deutschen Bahn AG gab es in 2007 insgesamt 46.620 Trassenanmeldungen für den Jahresfahrplan 2008. Davon überlagerten sich zunächst etwa 10.000 Trassenanmeldungen, die laut Wettbewerbsbericht einvernehmlich im Koordinierungsverfahren aufgelöst werden konnten. Für den Jahresfahrplan 2007 (Fahrplankonstruktion in 2006) hatte es 6 nicht gelöste Trassenkonflikte gegeben, für den Jahresfahrplan 2006 (Fahrplankonstruktion in

2005) lag die Zahl der ungelösten Konflikte laut Wettbewerbsbericht der DB AG noch bei 101. Trassenkonflikte werden also zunehmend direkt zwischen DB AG und den EVU verhandelt und nicht der Bundesnetzagentur angezeigt.

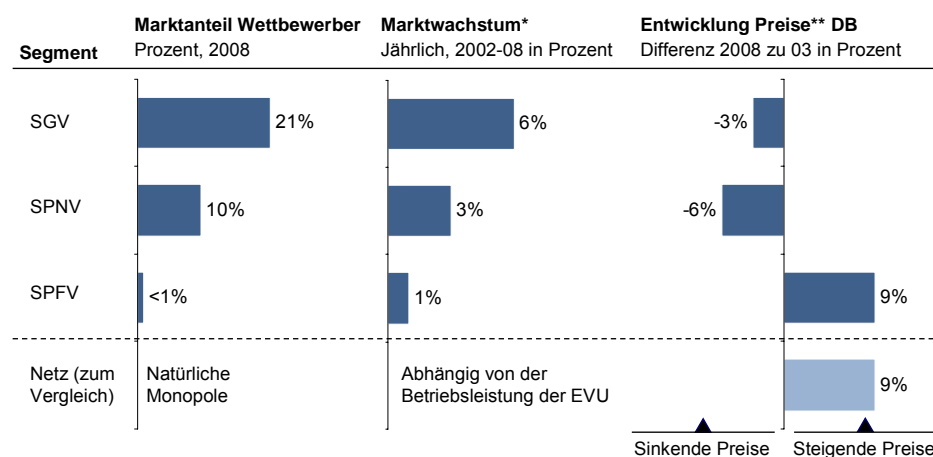
Ob und gegebenenfalls inwieweit die DB Netz AG ihre Position als (Monopol-) Infrastrukturbetreiber gegenüber den Wettbewerbsunternehmen nutzt, um „Einvernehmlichkeit zu forcieren“ und somit nicht zur Anzeige durch 14d-Mitteilungen verpflichtet zu sein, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Hinweisen zufolge sehen sich die EVU jedoch zum Teil gezwungen, vorgeschlagene Alternativangebote anzunehmen, um überhaupt ein Trassenangebot zu erhalten (vergleiche auch *Teil II - Abschnitt 2.3.1 Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren nach Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV)*).

6 Bewertung der Marktentwicklung

6.1 Korrelation von Wettbewerb, Wachstum und Preisentwicklung

Wesentliches Ziel der regulatorischen Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur ist die Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt. Funktionierender Wettbewerb führt in der Folge zu monetär und qualitativ attraktiven Verkehrsangeboten und somit zu Mehrverkehr auf der Schiene. Dass diese Zusammenhänge in der Praxis tatsächlich und unmittelbar wirken, legen die Zahlen zu Wettbewerbsentwicklung, Marktwachstum und Preisentwicklung der vergangenen Jahre nahe.

Korrelation von Wettbewerb, Wachstum, Preisentwicklung



* Basis: tkm bei SGV, Pkm bei SPNV und SPFV

** Preisniveau errechnet als Umsatz je tkm, bzw. Umsatz je Pkm, bzw. Umsatz je tkrkm in den jeweiligen Segmenten der DB AG

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 14 - Wirkungen des Wettbewerbs

Der SGV, das Segment mit dem höchsten Wettbewerberanteil (21 Prozent), verzeichnete sinkende Transportpreise und wuchs seit 2002 mit etwa 6 Prozent pro Jahr überdurchschnittlich.

Im SPNV (10 Prozent Wettbewerberanteil) sanken die spezifischen Einnahmen seit 2003 noch deutlicher. Die (erstmalig) im Ausschreibungswettbewerb vergebenen Strecken hatten hier in der Regel einen deutlich geringeren Zuschussbedarf als nicht im Wettbewerb vergebene Strecken und Netze. Die so generierten Einsparungen der Aufgabenträger konnten entsprechend auch in die Bestellung zusätzlicher Nahver-

kehrleistung anlegt werden. Die Verkehrsleistung wuchs seit 2002 mit etwa 3 Prozent pro Jahr.

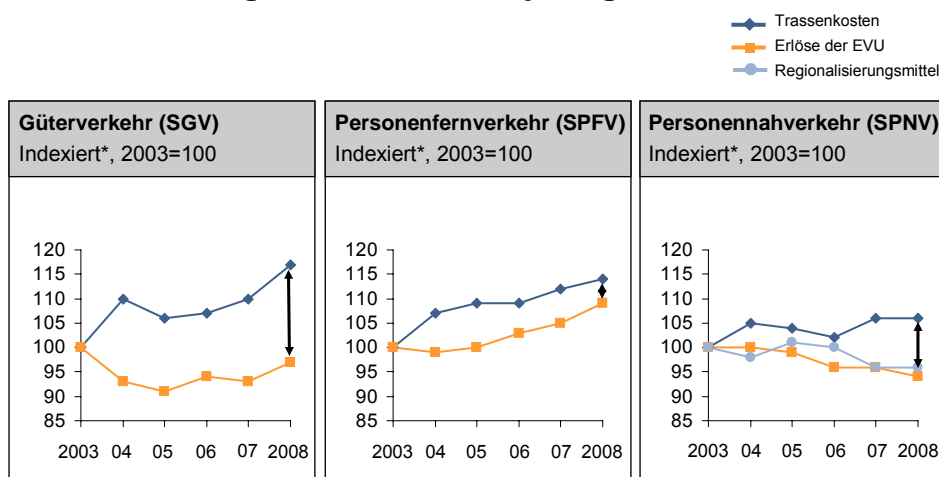
Im SPFV (weniger als 1 Prozent Wettbewerberanteil) fehlt bislang nennenswerter Wettbewerb. Der Markt wuchs seit 2002 nur geringfügig, die Preise stiegen deutlich.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich für die Infrastrukturmärkte ab. Direkter Wettbewerb ist bei der Schieneninfrastruktur aufgrund des offensichtlichen natürlichen Monopols (fehlenden Duplizierbarkeit) und der damit verbundenen Beharrungskräfte nicht möglich. Die aus dem intermodalen Wettbewerb abgeleiteten Wirkungen sind nicht gleichwertig. Hier bietet sich vor wie nach der Beseitigung der im Infrastrukturbereich bestehenden Kostenunterdeckung der Weg einer Simulation wettbewerbsähnlicher Verhältnisse an (siehe *Teil II, Abschnitt 6.1 - Anreizregulierung*).

6.2 Gegenläufige Entwicklung von Erlössituation und Infrastrukturkosten bei den EVU

Wie in Kapitel 4 dargelegt, sind die Trassenpreise in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Demgegenüber stehen zum Teil sinkende spezifische Erlöse der EVU (siehe Abbildung 15). Dieser Trend hat sich auch im Berichtszeitraum fortgesetzt.

Entwicklung der Erlössituation und der Trassennutzungskosten der EVU je Segment



* Für Trassenkosten und Regionalisierungsmittel auf der Basis € je Trkm, für die spezifischen Erlöse auf der Basis € je tkm, bzw. € je Pkm für die jeweiligen Segmente der DB AG

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 15 - Trassenkosten und Erlöse der EVU

Am deutlichsten wird diese „Lücke“ im SGV. Während sich die durchschnittlichen Trassenkosten (Basis: Euro je tkm) seit 2003 deutlich nach oben bewegt haben, sind die spezifischen Erlöse der EVU (Basis: Euro je tkm) nominell gesunken. Der SGV steht in Teilbereichen, etwa im Einzelwagenladungsverkehr, in starkem Konkurrenzdruck zum Straßentransport. Weitere Trassenpreiserhöhungen würden hier Wachstum im SGV verhindern und im ungünstigsten Fall sogar zu (Rück-)Verlagerungen von Transporten auf die Straße führen.

Im SPFV steigen zwar die spezifischen Erlöse der EVU (Basis: Euro je Pkm), jedoch nicht in gleichem Maße wie die Trassenpreise. Anzumerken ist, dass im SPFV die DB AG im Wesentlichen alleiniger Anbieter ist. Für die Entwicklung des Marktsegments SPFV ist die Höhe der Trassenpreise zurzeit nur bedingt relevant. Höhere Trassenpreise führen zu höheren Gewinnen beim Netz und geringeren Gewinnen bei der Fernverkehrssparte der DB AG. In der konsolidierten Gewinn- und Verlustrechnung des Konzerns können diese Zusammenhänge zum Ausgleich gebracht werden. Die durch konzerninterne Verschiebung von Zahlungen bewirkte Erfolgsneutralität von Trassenpreiserhöhungen kann im Verhältnis zu potentiellen Wettbewerbern im SPFV hingegen wettbewerbsverzerrend prohibitiv wirken. Wie sich die neue Struktur der DB AG nach Bildung der DB Mobility Logistics AG auswirkt, bleibt abzuwarten, auch vor dem Hintergrund der verschobenen Privatisierung.

Im SPNV treffen Erhöhungen von Trassenentgelten in der Regel nicht direkt die EVU. Zum Teil werden die Kosten für die Trassennutzung direkt an die Aufgabenträger „durchgereicht“, zum Teil existieren Vertragsanpassungsklauseln, so dass den EVU für höhere Trassenkosten entsprechend höhere Leistungsentgelte vom Aufgabenträger zustehen. Das Kostenrisiko der Infrastrukturnutzungsentgelte trägt also in der Regel der öffentliche Aufgabenträger. Die „Ertragssituation“ der Aufgabenträger ergibt sich aus der Höhe der Regionalisierungsmittel. Bleiben den Aufgabenträgern durch erhöhte Infrastrukturnutzungsentgelte weniger Regionalisierungsmittel für die Bestellung von Verkehrsleistung, müssen die Anzahl der bestellten Verkehre verringert werden und/oder die Endkundenpreise für den SPNV erhöht werden. Dementsprechend dürften weiter steigende Trassenpreise auch das Marktwachstum im SPNV gefährden.

Teil II – Tätigkeiten

1 Marktbeobachtung

1.1 Grundlagen der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur gemäß § 14b Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG). Neben der Überwachungsaufgabe, ist die Bundesnetzagentur nach § 14b Abs. 4 AEG gehalten, jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeiten sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet für die Bundesregierung zu erstellen. Die Erfüllung dieser gesetzlich geregelten Aufgaben setzt notwendigerweise den Zugriff auf eine aktuelle und valide Datenbasis voraus. Hier hatte sich bereits mit Aufnahme der Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Eisenbahnbereich gezeigt, dass insbesondere zu Themen des Eisenbahninfrastrukturmarkts, Nutzungsentgelten und des Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur bisher keine geeigneten Datenquellen existierten. Seit 2006 erhebt die Bundesnetzagentur deshalb Daten mittels Fragebogen, die sie jährlich an die Marktteilnehmer versendet: an regulierte Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) einerseits und Zugangsberechtigte, namentlich Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) sowie Aufgabenträger andererseits. Ergebnisse der Marktbeobachtung sind unter anderem im Teil I – Marktentwicklung dargestellt. Zudem veröffentlicht die Bundesnetzagentur die „Marktuntersuchung Eisenbahn“³, um die Ergebnisse der Erhebung den Teilnehmern und sonstigen Interessenten zurückzuspielen.

1.2 Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hatte ab April 2008 die Erhebungsbogen an rund 800 Unternehmen versandt. Damit erfolgte nach 2006 und 2007 die dritte Markterhebung dieser Art. Die Unternehmen waren gehalten, unter anderem Angaben zum Unternehmensgegenstand und zu Umsätzen, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für das Berichtsjahr 2007 zu machen.

Ab Herbst 2008 wurden zudem Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Marktbeobachtungen in einer Serie von Arbeitstreffen direkt erörtert. In insgesamt rund 20 Treffen wurden mit Verbänden, der DB AG und weiteren interessierten Eisenbahnunternehmen individuelle Ergebnisse und Auswertungen erläutert und die Ausrichtung der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur diskutiert.

³ <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/15287.pdf>

2 Zugang zu Schienenwegen

Die Themen, mit denen sich die Bundesnetzagentur im Jahr 2008 hinsichtlich des Zugangs zu Schienenwegen beschäftigte, waren vielfältig:

Im Wesentlichen lagen die Schwerpunkte der behördlichen Verwaltungsentscheidungen im Zusammenhang mit Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) sowie mit Fragestellungen zum Thema Rahmenvertrag und Kapazität.

Im Themenschwerpunkt SNB stand aufgrund des Widerspruchs der DB Netz AG gegen den Ausgangsbescheid 2007 Anfang des Jahres 2007 die erneute Prüfung der SNB der DB Netz AG 2008/ 2009 an (siehe *Abschnitt 2.1.1. – DB Netz AG – SNB 2008/2009*). Zum Jahresende 2008 wurden die SNB 2009/ 2010 der DB Netz AG geprüft (siehe *Abschnitt 2.1.2 – DB Netz AG – SNB 2009/2010*).

Aufgrund der Vielzahl der Betreiber der Schienenwege, die im Jahr 2007 noch nicht über gültige SNB verfügte, klärte die Bundesnetzagentur mittels eines Informationsschreibens die Infrastrukturbetreiber über ihre Pflicht zu deren Erstellung auf (vergleiche *Teil I - 5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen*). Da, anders als im Bereich der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen, kein gültiges Muster für SNB vorhanden ist, zielten zahlreiche Anfragen darauf ab, wie derartige SNB zu verfassen seien und ob das jeweils betroffene Unternehmen nicht aufgrund der Ausnahmetatbestände im Gesetz von der Erstellung befreit sei. Aufgrund der von der Bundesnetzagentur daraufhin geleisteten Beratung, erstellten einige der angeschriebenen Unternehmen erstmalig SNB. Der Anteil der Betreiber der Schienenwege ohne SNB ist allerdings weiter signifikant. Es besteht also weiterhin Handlungsbedarf.

Im Zusammenhang mit der Erstellung von SNB stellte sich vermehrt die Frage, wie dem Bedürfnis der Betreiber der Schienenwege (BdS), gesetzlich grundsätzlich nicht vorgesehene unterjährige Änderungen der SNB vorzunehmen, Rechnung getragen werden kann. Dieses tritt insbesondere in den Fällen auf, in denen Infrastruktur unterjährig dazugekauft wird oder Änderungen der technischen Einrichtungen oder Betriebsverfahren unterjährig eingeführt werden sollen. Die Bundesnetzagentur plant im laufenden Jahr eine rechtlich vertretbare Lösung, die auch den Marktbedürfnissen gerecht wird, vorzustellen.

Neben dem Verfahren zum Baumaßnahmenmanagement der DB Netz AG, welches bereits im Jahr 2007 eingeleitet worden war und 2008 mit einem Widerspruchsbe-

scheid abgeschlossen wurde, wurden viele Einzelfälle im Zusammenhang mit der Abstimmung von Baumaßnahmen der DB Netz AG bearbeitet. Oftmals konnte durch das Vermitteln der Bundesnetzagentur ein sowohl für die DB Netz AG als auch das betroffene Eisenbahnverkehrsunternehmen befriedigendes Ergebnis erzielt werden (siehe *Abschnitt 2.2.1 – Baumaßnahmen* und *Abschnitt 2.2.2. – Vorermittlungsverfahren in Sachen Baumaßnahmen der DB Netz AG*).

Ebenfalls im Fokus der Tätigkeit der Bundesnetzagentur stand die Disposition der Züge und die zugehörigen Regelungen der Infrastrukturbetreiber in den SNB (siehe *Abschnitt 2.2.3 – Disposition*, *Abschnitt 2.2.4 – Fehlerhafte Disposition der DB Netz AG* und *Abschnitt 2.2.5 – Betriebszentralen der DB Netz AG*).

Beim Thema Rahmenverträge standen Fragen zur Erfüllung der Informationspflichten des BdS nach § 13 Abs. 6 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) über rahmenvertraglich vergebene Infrastruktur im Vordergrund. Andererseits war zu bewerten, ob Rahmenverträge nur für Verkehre abgeschlossen werden dürfen, die mit Beginn der anstehenden Rahmenvertragsperiode aufgenommen werden oder ob auch eine spätere Verkehrsaufnahme möglich ist (siehe *Abschnitt 2.2.7 – Offene Fragestellungen zu Rahmenverträgen* sowie *Abschnitt 2.2.8 – Festlegung der Anmeldefristen für Rahmenverträge*).

Weiterhin setzt sich die Bundesnetzagentur mit den Überlastungserklärungen der DB Netz AG aus dem Jahr 2007 und der dazugehörigen Kapazitätsanalyse sowie dem Plan zur Erhöhung der Kapazität auseinander. In diesem Zusammenhang wurde in Zusammenarbeit mit dem Eisenbahn-Bundesamt die Praxistauglichkeit der vorhandenen Definition, ab wann ein Schienenweg als überlastet angesehen werden muss, überprüft (siehe *Abschnitt 2.2.10 – Überlastung von Schienenwegen*).

2.1 Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB)

2.1.1 DB Netz AG – SNB 2008/2009

Aufgrund des Widerspruchs der DB Netz AG vom 7. Dezember 2008 gegen den Bescheid vom 12. November 2007 (vergleiche hierzu ausführlich Tätigkeitsbericht 2007, S. 29 f.) erließ die Bundesnetzagentur am 14. April 2008 einen Widerspruchsbescheid. Die Bundesnetzagentur hielt im Wesentlichen an ihrem Ausgangsbescheid fest und nahm lediglich die Beanstandung einer Klausel aus Gründen der Zweckmäßigkeit zurück. In dieser Klausel ging es um die Festlegung der Frist, binnen derer die Zugangsberechtigten ihr Interesse zum Abschluss von Rahmenverträgen anmelden können. Da die Bundesnetzagentur zum Zeitpunkt des Erlasses des

Widerspruchsbescheids beabsichtigte, zu diesem Thema ein eigenständiges neues Verfahren einzuleiten, wurde die Frage, ob die seitens der DB Netz AG festgelegte Frist korrekt gewählt wurde, in das zukünftige Verfahren verlagert.

Im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren obsiegte die Bundesnetzagentur in den wesentlichen Punkten. So wies das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 28. Januar 2008 die Beschwerde der DB Netz AG hinsichtlich des Zeitpunktes der Beteiligung der Bundesnetzagentur bei Trassenablehnungen zurück. Während die DB Netz AG in ihren SNB die Beteiligung der Bundesnetzagentur zunächst gar nicht und dann zu einem Zeitpunkt vorsah, in dem noch eine Einigung unter den Beteiligten möglich war, hatte die Bundesnetzagentur darauf bestanden, eine Mitteilung nach § 14d AEG zu dem Zeitpunkt zu erhalten, in dem die Ablehnung seitens der DB Netz AG feststeht.

Die Bundesnetzagentur unterlag lediglich mit der Ansicht, dass die Vorgaben zu GSM-R in Rangierbereichen aus Transparenzgründen ausschließlich in den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) und nicht in den SNB zu regeln seien. Nach Angaben der DB Netz AG im Ausgangsverfahren hatten diese Regelungen nämlich keine Auswirkungen auf den Verkehr auf den Schienenwegen. Da dies nicht eindeutig aus den SNB hervorging, hatte die Bundesnetzagentur der Einführung der Regelung in die SNB widersprochen.

Gegen den überwiegenden Teil des Widerspruchsbescheids legte die DB Netz AG am 5. Mai 2008 Klage beim Verwaltungsgericht Köln ein. Dieses Gerichtsverfahren ist derzeit noch nicht beendet.

2.1.2 DB Netz AG – SNB 2009/2010

Am 20. Oktober 2008 teilte die DB Netz AG die beabsichtigten Änderungen ihrer SNB der Bundesnetzagentur mit.

Auf Einwirken der Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG davon Abstand genommen, ihr „netzzugangsrelevantes betrieblich-technisches Regelwerk“, was bislang Bestandteil der SNB war, in ein „betrieblich-technisches Regelwerk“ und ein „netzzugangsrelevantes Regelwerk“ einzuteilen und diese Änderung der SNB nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG mitzuteilen. Die DB Netz AG hatte beabsichtigt, die überwiegende Zahl der Konzernrichtlinien, die bisher in den SNB veröffentlicht waren, als nicht netzzugangsrelevant zu deklarieren und aus den SNB herauszunehmen. Grundsätzlich ist die beabsichtigte Trennung in netzzugangsrelevante Teile und interne Regelungen der DB Netz AG zu begrüßen, da sie die Transparenz

erhöht. Das Vorgehen bedarf aber ausführlicher Betrachtung, daher haben sich die Parteien darauf geeinigt, dass das Verfahren nach § 14e AEG (mit einer Prüfungsfrist von vier Wochen) hierfür nicht geeignet ist. Aus diesem Grund wurde zwischen der DB Netz AG und der Bundesnetzagentur verabredet, nunmehr in 2009 in einem längerfristigen Verfahren zu klären, welche Regelwerke als netzzugangsrelevant einzustufen sind und welche nicht. Fest steht, dass aus Sicht der Bundesnetzagentur alle Vorschriften, die Rechte und Pflichten der Zugangsberechtigten hinsichtlich ihres Netzzugangs beschreiben, in den SNB enthalten sein müssen.

In ihrem Bescheid vom 17. November 2008 beanstandete die Behörde zum einen nur noch die beabsichtigte Anpassung der Klauseln zu den Entgeltgrundsätzen. In diesem Zusammenhang wurde eine Diskriminierung der Zugangsberechtigten aufgrund sachlich ungerechtfertigter unterschiedlicher Bepreisung dispositiver Lok- und Triebwagenfahrten festgestellt. Zum anderen wurde der geplanten Neueinführung einer Dispositionsregel widersprochen, die zu einer Diskriminierung kleiner Güterverkehrsunternehmen geführt hätte.

Gegen den Bescheid legte die DB Netz AG am 15. Dezember 2008 Widerspruch ein.

2.1.3 SNB anderer Unternehmen

Die Bundesnetzagentur führte die im Jahre 2007 begonnen Prüfungen zu den SNB weiterer Betreiber der Schienenwege fort. Bei den Prüfungen legte die Bundesnetzagentur Wert darauf, die Unternehmen durch Anhörungen in den Prüfprozess mit einzubeziehen und durch konstruktive Hinweise eine rechtssichere Ausgestaltung der Regelungen zu erreichen.

Bei den Prüfungen kritisierte die Bundesnetzagentur insbesondere die Bereiche mit hoher wettbewerblicher Relevanz. So machten die Unternehmen häufig unzureichende Angaben zur Infrastrukturbeschreibung oder Anreizsystemen in ihren Schienennetz-Benutzungsbedingungen. Weitere Schwerpunkte lagen in einer häufig nicht ausreichenden Umsetzung der Baumaßnahmenplanung, einer unzureichenden Beschreibung der betrieblichen und technischen Zugangsbedingungen und des Verfahrens der Koordinierung der Zugbewegungen. Gerade die transparente Darstellung aller für den Zugang zur Voraussetzung erklärten Regelungen und deren Zugänglichkeit für alle Zugangsberechtigten sieht die Bundesnetzagentur als zentrales Element der Schienennetz-Benutzungsbedingungen an. Die Prüfungen dauern zum Teil noch an.

2.2 Weitere Verfahren

2.2.1 Baumaßnahmen

Die Bundesnetzagentur hat das Verfahren zur Baumaßnahmenplanung bei der DB Netz AG durch einen Widerspruchsbescheid vom 31. Oktober 2008 abgeschlossen. Grund des Verfahrens waren mehrere Beschwerden von EVU über die Information und Abstimmung von Baumaßnahmen der DB Netz AG. Dadurch war es wiederholt zu erheblichen Behinderungen von EVU gekommen. Im Widerspruchsverfahren wurden zahlreiche Anhörungen mit der DB Netz AG durchgeführt. Darüber hinaus holte die Bundesnetzagentur die Meinung der Zugangsberechtigten über eine schriftliche Befragung sowie über ein Informationsgespräch ein, zu dem alle Zugangsberechtigten eingeladen wurden.

Die DB Netz AG arbeitete während des Verfahrens das Regelwerk „Fahren und Bauen“ aus. Es beschreibt die Ist-Situation der Baumaßnahmenplanung sowie die geplante Durchführung und enthält insbesondere detaillierte Regeln zur Information und Abstimmung von Baumaßnahmen mit den Zugangsberechtigten. Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG im Widerspruchsbescheid verpflichtet, dieses Regelwerk in ihre SNB aufzunehmen und zu veröffentlichen. Das Regelwerk dient dazu, Transparenz in das Informations- und Abstimmungsverfahren für die Zugangsberechtigten zu bringen, damit diese ihre Rechte erkennen und einfordern können. Darüber hinaus soll damit die Planungssicherheit der Zugangsberechtigten erhöht werden, indem durch frühzeitige Baumaßnahmenplanung vertraglich zugesicherte Trassen grundsätzlich nicht mehr kurzfristig verändert oder sogar vereitelt werden können.

Die DB Netz AG hat gegen den Widerspruchsbescheid am 29. November 2008 Klage beim Verwaltungsgericht Köln eingereicht.

2.2.2 Vorermittlungsverfahren in Sachen Baumaßnahmen der DB Netz AG

In mehreren Vorermittlungsverfahren wurde 2008 auf spezielle Probleme eingegangen, die insbesondere von den Aufgabenträgern des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und im SPNV tätigen EVU an die Bundesnetzagentur herangetragen wurden.

Ein Schwerpunkt ergab sich bei den Vorermittlungsverfahren insbesondere bei der konkreten Abstimmung der Auswirkungen von Baumaßnahmen auf die bestellten Nahverkehre: Die betreffenden Baumaßnahmen wurden häufig so geplant, dass sie

aus Sicht des Netzbetreibers möglichst effizient waren, während die Folgekosten – für Betriebserschwernde, Schienenersatzverkehre usw. – einseitig auf die EVU entfielen.

In einem Fall funktionierte die Kommunikation zwischen einem Besteller von Nahverkehrsleistungen und der DB Netz AG nicht: Der Umfang der geplanten Verkehrseinschränkungen, der sich durch das Fehlen von Überleitstellen ergab, war für den Aufgabenträger nicht nachvollziehbar. Durch Auskunftersuchen der Bundesnetzagentur wurden jedoch einvernehmliche Lösungen für die Bauausführung gefunden.

In einem anderen Fall fand eine Baumaßnahme auf einer Strecke statt, von der vor dem betreffenden Bauabschnitt die Strecke eines Wettbewerbers abzweigt; gleichwohl ergaben sich am abzweigenden Bahnhof und auf der Strecke davor massive Eingriffe in den Verkehr des an sich nicht unmittelbar betroffenen EVU, die – obwohl vorhersehbar – vorab nicht kommuniziert worden waren. Folglich unterblieb auch die Suche nach Lösungen. Die Folge waren erhebliche Verspätungen des Wettbewerbers, die dieser gegenüber dem Besteller der Nahverkehrsleistung zu verantworten hatte. In der Regel drohen den im Nahverkehr tätigen EVU erhebliche Pönalen (Strafzahlungen) an den Aufgabenträger, selbst wenn sie selbst die Schlechtleistung nicht zu verantworten haben. Durch ein Auskunftersuchen der Bundesnetzagentur konnten die für eine Woche massiv auftretenden Verspätungen – 48 Stunden binnen fünf Tagen – zwar nicht verhindert werden, aber der Betreiber des Schienennetzes verpflichtete sich, die Erfahrungen bei künftigen Baumaßnahmen künftig umfassend zu berücksichtigen und mit dem betroffenen Wettbewerber alternative Regelungsarten zu erwägen. Bei einer weiteren Baustelle im Herbst 2008 kam es in der Folge nicht mehr zu Problemen.

In Nordrhein-Westfalen plante die DB Netz AG für Baustellenarbeiten für 2009 eine vierwöchige Vollsperrung einer Hauptstrecke, die zudem so verschoben wurden, dass ein Teil nicht mehr auf die Herbstferien entfiel, sondern vollständig auf den in der Region besonders nachfragestarken Monat November. Die Beschwerde erfolgte durch einen Wettbewerber der Deutschen Bahn, obwohl letztlich deren eigenes Nahverkehrsunternehmen DB Regio noch stärker betroffen war. Auch der Aufgabenträger machte wie der Wettbewerber deutlich, dass über den geplanten Zeitraum ein Schienenersatzverkehr wegen der fünfstelligen Fahrgastzahlen pro Tag nicht realisierbar ist. Aufgrund eines Auskunftersuchens der Bundesnetzagentur prüfte die DB Netz AG die infrastrukturellen Voraussetzungen der geplanten Baustelle erneut und berief schließlich ein Kundeninformationsgespräch ein, bei dem sie eine

erheblich verbesserte Baustellenplanung vorstellte. Durch das unmittelbare Gespräch der beiden betroffenen EVU, des Aufgabenträgers und der DB Netz AG konnten weitere Verbesserungen aufgezeigt werden, die anschließend in Arbeitsgruppen ausgearbeitet wurden. Im Kern werden jetzt zu den Stoßzeiten einige Züge trotz der Baustelle fahren können, und die Sperrungen selbst werden sowohl zeitlich als auch abschnittbezogen deutlich verkürzt. Nach Auskunft von Wettbewerbs-EVU und Aufgabenträger kam die Einigung erst durch den Druck der Bundesnetzagentur zustande.

In einem weiteren Fall konnte schließlich ein saisonaler, grenzüberschreitender Gelegenheitsverkehr, der durch eine Baustelle in Frage gestellt worden war, durch deren zeitliche Verschiebung wie vorgesehen gefahren werden.

2.2.3 Disposition

Die Bundesnetzagentur hat sich im vergangenen Jahr intensiv mit dem Thema „Störungsdisposition der Verkehre und deren Auswirkungen auf den Wettbewerb“ beschäftigt. Unter Maßnahmen der Störungsdisposition fallen solche, die vom Netzbetreiber ergriffen werden, um Verspätungen im Netz abzubauen. Die Bundesnetzagentur ist zu dem Schluss gekommen, dass die Störungsdisposition aufgrund der zahlreichen Verspätungen im deutschen Netz, insbesondere für die sich am Markt etablierenden EVU, eine große wirtschaftliche Rolle spielt. Grund hierfür sind Qualitätsvereinbarungen der EVU mit ihren Kunden, nach denen Strafzahlungen (Pönalen) zu leisten sind, wenn es zu Verspätungen kommt.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Bundesnetzagentur in der künftigen Disposition mehrere Ziele. Zum einen ist darauf hinzuwirken, dass die Infrastrukturbetreiber klare Aussagen über ihre Störungsdispositionsregeln treffen. Diese müssen sich an sachlich nachprüfbar Kriterien orientieren. Grundsätzlich sind alle Verkehre und Zugangsberechtigte gleich zu behandeln. Jede Art von Bevorzugung ist anhand sachlicher Kriterien zu begründen. Zum anderen ist die direkte Einflussnahmemöglichkeit einzelner Zugangsberechtigter auf die Handlungen der für die Störungsdisposition zuständigen Mitarbeiter des Netzbetreibers zu unterbinden.

Weiterhin sind Anreize für eine Verringerung von Störungen zu schaffen. Außerdem ist die Störungsdisposition als Ausnahme und nicht als Regel anzusehen. Ereignisse, die wie planbare Baumaßnahmen per definitionem keine Störungen sein können, sind nicht der Störungsdisposition zu überlassen.

2.2.4 Fehlerhafte Disposition der DB Netz AG

Anfang des Jahres lag der Bundesnetzagentur eine Beschwerde eines EVU vor, dass seine Züge bei dispositiven Zugregelungen von der DB Netz AG gegenüber Zügen der DB Regio AG nachrangig behandelt sah. Auch ein weiteres EVU informierte die Bundesnetzagentur über ihrer Meinung nach diskriminierende Dispositionsentscheidungen von DB Netz AG in derselben Region. Die Bundesnetzagentur ermittelte daraufhin vor Ort und führte mehrere Anhörungen zur Klärung der Sachlage mit den Beteiligten durch.

Im Falle des erstgenannten EVU konnte für den betreffenden Bereich eine konkrete Lösung gefunden werden. Pünktliche Züge des betroffenen EVU wurden in einem Bahnhof im Einmündungsbereich zur S-Bahn vor allem in der Hauptverkehrszeit von unpünktlichen Zügen der DB Regio AG verdrängt und somit ebenfalls verspätet. Grund war eine signaltechnische Schaltung, die im Regelbetrieb den S-Bahnen die Vorfahrt ermöglichte. Die Bediener von DB Netz AG erhielten nach Intervention der Bundesnetzagentur die schriftliche Anweisung, diese signaltechnische Schaltung des sogenannten Selbststellbetriebes bei Verspätungen der S-Bahn zurückzunehmen und den Zügen des betroffenen EVU manuell die Vorfahrt zu gewähren. Außerdem wurde durch die Intervention der Bundesnetzagentur die Kommunikation zwischen den privaten EVU und der Betriebsleitzentrale (BZ) der DB Netz AG in der Region entscheidend verbessert, indem eine Teilnahmemöglichkeit an den werktäglich stattfindenden Lagebesprechungen in der BZ angeboten wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Teilnahme nur den konzerneigenen EVU der DB AG möglich. In diesen Gesprächen werden alle auftretenden betrieblichen Probleme erörtert und Lösungen vereinbart. Thema dieser Abstimmungen sind auch Baumaßnahmen und andere vorhersehbare störende Einflüsse im Bahnbetrieb.

Im Rahmen dieses Verfahrens prüfte die Bundesnetzagentur auch die Dispositionsrichtlinie der DB Netz AG. Dies führte zu einer Änderung dieser Richtlinie mit transparenteren und einheitlichen Regelungen für alle EVU.

So wurde unter anderem die Möglichkeit der Teilnahme für alle EVU an den Lagebesprechungen aller sieben BZ der DB Netz AG geregelt, die Möglichkeit der Vereinbarung von regionalen Dispositionsvereinbarungen angeboten (bis dahin auch nur den konzerneigenen EVU der DB bekannt) und klare Rangfolgen für Dispositionsentscheidungen unter Einbezug der in dem Trassenpreissystem (TPS) dargestellten unterschiedlichen Qualitätsmerkmalen veröffentlicht.

2.2.5 Betriebszentralen der DB Netz AG

Im engen thematischen Zusammenhang zur Dispositionsproblematik steht die Frage der Verteilung der Arbeitsplätze in den Betriebszentralen der DB Netz AG auf die Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Die Bundesnetzagentur hat ein Verfahren zur Überprüfung des Diskriminierungspotentials aufgrund der Anwesenheit der konzerninternen Eisenbahnverkehrsunternehmen in den Betriebszentralen der DB Netz AG eingeleitet, das in Zusammenarbeit mit dem Eisenbahn-Bundesamt stattfindet. In diesem Zusammenhang wurden drei Betriebszentralen der DB Netz AG aufgesucht. Weiterhin fanden mehrere Gespräche mit der DB Netz AG statt.

Die DB Netz AG verfügt über eine Netzleitzentrale (Frankfurt) und sieben regionale Betriebszentralen (BZ). Die BZ wurden nach 1994 eingerichtet. In den Räumlichkeiten bestehen Arbeitsplätze für DB Netz AG und die konzerninternen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU). In den BZ werden die Verkehre disponiert: Gerade im täglich auftretenden Fall von Abweichungen vom Netzfahrplan/Gelegenheitsfahrplan kommt ihnen aus Regulierungssicht eine wichtige Rolle zu. Die Disponenten können, um das Ziel der schnellstmöglichen Wiederherstellung der Planmäßigkeit bzw. des Regelzustandes in der Betriebsdurchführung zu erreichen, erhebliche Eingriffe in das Verkehrsgeschehen vornehmen. So können sie etwa Züge verlangsamt oder beschleunigt verkehren lassen, diese umleiten oder die Benutzung einer anderen als der vereinbarten Infrastruktur vorsehen.

Das Eisenbahnrecht enthält zum Thema „Dispositionen von Störungen im Betriebsablauf“ keine detaillierten ausdrücklichen Regelungen. Die Regelungen in den SNB der DB Netz AG sind sehr unbestimmt und allgemein gefasst und lassen der DB Netz AG sehr viel Spielraum für dispositive Entscheidungen.

Nach umfänglichen Amtsermittlungen im Inland und bei ausländischen Netzbetreibern soll im Jahr 2009 eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob die Anwesenheit der konzerninternen EVU Diskriminierungspotential beinhaltet und – falls ja – wie dieses beseitigt werden kann.

2.2.6 Beabsichtigte Abschlüsse von Rahmenverträgen der DB Netz AG

Bei Rahmenverträgen handelt es sich um Vereinbarungen über die Nutzung von Zugtrassen für einen längeren Zeitraum als eine Netzfahrplanperiode. Einerseits dienen Rahmenverträge der Erhöhung der Planbarkeit der betroffenen EVU und EIU,

andererseits binden sie mittel- oder langfristig Kapazitäten, die anderen interessierten Infrastrukturnutzern dann nicht mehr zur Verfügung steht.

Die Bundesnetzagentur erließ im März 2008 gegenüber der DB Netz AG im Rahmen von Vorabprüfungsverfahren gemäß § 14e Abs. 1 Nr. 3 AEG zehn Bescheide hinsichtlich des beabsichtigten Abschlusses von Rahmenverträgen.

Aufgrund von Verstößen gegen die Rechtsvorschriften über den diskriminierungsfreien Eisenbahninfrastrukturzugang wurde dem Abschluss von zehn Rahmenverträgen in Teilen widersprochen. Von den vorgenannten Widersprüchen waren insgesamt ca. 1200 Bandbreiten (Zeitfenster) im Sinne des § 13 Abs. 1 EIBV umfasst, wodurch die Rahmenverträge im Umfang der vorgenannten Bandbreiten nicht wirksam wurden.

Die Widersprüche der Bundesnetzagentur bezogen sich insbesondere auf fehlerhafte oder unvollständige Angaben zu den Bandbreiten in den Rahmenverträgen, die eine eindeutige Zuordnung der vereinbarten Bandbreiten zu den abzusichernden Trassen während der Netzfahrplanerstellung nicht ermöglicht hätten.

Die Bescheide sind zwischenzeitlich sämtlich bestandskräftig.

2.2.7 Offene Fragestellungen zu Rahmenverträgen

Im Dezember 2010 beginnt laut Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) die nächste, fünfjährige Rahmenfahrplanperiode. Im Hinblick auf die frühzeitig festzulegenden und zu veröffentlichenden Termine und Modalitäten der Rahmenvertragsvergabe stand das Jahr 2008 im Zeichen umfangreicher Gespräche mit der DB Netz AG, dem bisher einzigen Betreiber von Schienenwegen, der Rahmenverträge mit Zugangsberechtigten abgeschlossen hat. Neben zahlreichen einvernehmlich geklärten Eckpunkten für die Überarbeitung der ab April 2009 geltenden SNB, u. a. zu Mindestverkehrstagen, Bandbreiten und Konstruktionsspielräumen sowie Regelungen im Musterrahmenvertrag, verblieben drei Konfliktfelder, die gegenwärtig den Kern der weiteren Diskussion mit der DB Netz AG bilden.

Umstritten ist erstens, wie der Betreiber der Schienenwege der Informationsverpflichtung nach § 13 Absatz 6 EIBV nachkommen muss, um „die wesentlichen Merkmale jedes Rahmenvertrags anderen Zugangsberechtigten auf Verlangen offen zu legen“, gegebenenfalls auch durch „Einstellung in das Internet“. Die DB Netz AG betrachtet hier die Veröffentlichung des Musterrahmenvertrags einschließlich allgemeiner Aussagen zur Kapazitätsbindung durch Rahmenverträge als ausreichend. Die Bundesnetzagentur verlangt hingegen deutlich mehr Transparenz. Aus Sicht der

Bundesnetzagentur müssen die wesentlichen Merkmale der bereits mit Zugangsberechtigten geschlossenen Rahmenverträge dem jeweils anfragenden Zugangsberechtigten bekannt gegeben werden. Zu den wesentlichen Merkmalen eines Rahmenvertrages gehören unter anderem Beginn- und Endzeitpunkt der Rahmenverträge sowie die Angabe der Schienenwege, deren Kapazität durch Rahmenverträge gebunden wurde.

Der zweite Konflikt liegt im Bereich der Rahmenvertragsänderungen, bei denen die DB Netz AG die Bundesnetzagentur lediglich informieren möchte, ohne eine formelle Mitteilung nach § 14d AEG abgeben zu müssen. Die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, ihre Zuständigkeit angemessen auszuüben, würden insofern erheblich eingeschränkt, da an die Stelle eines Vorabprüfungsverfahrens eine reine Information träte, die der Bundesnetzagentur nicht ausreicht.

Der dritte Diskussionspunkt betrifft die Vorlaufzeiten der Rahmenverträge. Vor allem potentielle Neueinsteiger im Schienenpersonenfernverkehr und die lange im Voraus planenden Aufgabenträger des SPNV wollen lang laufende Rahmenverträge mit längeren Vorlaufzeiten abschließen. Dieser Wunsch resultiert aus den zum Teil sehr langen Lieferzeiten von Neufahrzeugen und langwierigen Ausschreibungsverfahren für die Vergabe von Nahverkehrsleistungen. Die DB Netz AG weigert sich jedoch bislang, diesen Gegebenheiten des Marktes Rechnung zu tragen und Rahmenverträge zuzulassen, bei denen mehr als die momentan geplanten neun Monate zwischen Angebotsannahme und Verkehrsaufnahme liegen.

2.2.8 Festlegung der Anmeldefristen für Rahmenverträge

Die gegenwärtig geltende Fassung des § 13 Abs. 7 EIBV zur Bestimmung einer gemeinsamen Anmeldefrist für Rahmenverträge durch die Betreiber der Schienenwege (BdS) sieht vor, dass die BdS „rechtzeitig“ vor Beginn einer Rahmenfahrplanperiode einen gemeinsamen Zeitraum festzulegen haben, binnen dessen Zugangsberechtigte Anträge auf Abschluss eines Rahmenvertrages abgeben können.

Bislang sind die BdS ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht nachgekommen. Es wurde keine gemeinsame Frist zur Anmeldung durch die BdS bestimmt. Darüber hinaus werden die von der DB Netz AG festgesetzten Anmeldefristen für Rahmenverträge von einigen Zugangsberechtigten, insbesondere den Markteinsteigern, im Hinblick auf die Vorlaufzeit zwischen Anmeldung und Aufnahme der entsprechenden Eisenbahnverkehre als zu kurz bewertet.

Die Bundesnetzagentur schlägt nach rechtsgutachterlicher Beratung und Bedarfsabfrage im Eisenbahnmarkt daher eine Änderung des § 13 Abs. 7 EIBV vor.

Ein entsprechender Diskussionsentwurf des BMVBS sieht nunmehr vor, dass die Anmeldefrist nach § 13 Abs. 7 EIBV nicht mehr von den BdS gemeinsam festgelegt wird, sondern dass diese von Gesetzes wegen immer im vierten Jahr einer Rahmenfahrplanperiode im Zeitraum von Juni bis Juli liegt. Hierdurch wird eine einheitliche, klare und rechtzeitige Festlegung des Anmeldezeitraums gewährleistet.

2.2.9 Genehmigung von lang laufenden Rahmenverträgen

Rahmenverträge haben grundsätzlich eine Laufzeit von fünf Jahren (vergleiche § 13 Abs. 5 EIBV). Unter bestimmten Voraussetzungen können sich die Vertragsparteien jedoch auf längere Laufzeiten verständigen. In diesem Fall ist die Laufzeit des Rahmenvertrags allerdings durch die Bundesnetzagentur zu genehmigen (vergleiche § 14a AEG).

Nach der derzeitigen Gesetzeslage ist die Genehmigung zu erteilen, wenn der Antragsteller vertragliche Bindungen, Investitionen oder sonstige vergleichbare Risiken nachweist. Um zu überprüfen, ob ein Unternehmen diese ökonomischen Genehmigungsvoraussetzungen bei der Antragstellung erfüllt, hat die Bundesnetzagentur ein Konzept erarbeitet, das der Öffentlichkeit in einer Kundenveranstaltung am 17. Februar 2009 erstmals vorgestellt wurde.

Mit der Genehmigung lang laufender Rahmenverträge verfolgt die Bundesnetzagentur das Ziel, Verkehr zu ermöglichen, der ohne eine langfristige Absicherung von Fahrwegkapazität nicht zustande kommt. Darüber hinaus zeichnen sich die im Prüfkonzept enthaltenen Methoden aber auch durch ihre Anpassungsfähigkeit an neue gesetzliche Rahmenbedingungen aus.

Mit Beginn der zweiten Rahmenfahrplanperiode (Beginn: Dezember 2010) rechnet die Bundesnetzagentur erstmals mit Anträgen zur Genehmigung von solchen Rahmenverträgen

2.2.10 Überlastung von Schienenwegen

Eines der wichtigsten Grundsatzthemen für den Zugang zu Schienenwegen war auch in 2008 die Kapazität des Netzes, zumal zahlreiche Strecken, vor allem aber auch Knoten im Schienennetz nach allgemeiner Einschätzung der Eisenbahnbranche weitgehend ausgelastet sind und damit nennenswerte Neuverkehre gar nicht mehr aufnehmen können. Allein für den Schienenpersonenfern- und -güterverkehr,

also ohne den Nahverkehr, weist beispielsweise der Bericht zum Ausbau der Schienenwege 2007 vier Engpässe in Knotenbereichen und 14 Engpassstrecken aus. Schwerpunkte bilden dabei die Bereiche Hamburg mit den Hauptabfuhrstrecken des Seehafenhinterlandverkehrs, Emmerich – Duisburg – Köln, Fulda – Frankfurt – Rhein-Neckar, die Oberrheinstrecke Karlsruhe – Basel und Augsburg – München – Mühldorf.

Besonders problematisch ist der im deutschen Schienennetz häufige Mischverkehr, weil die Kapazität von Strecken umso stärker abnimmt, je heterogener die auf ihnen gefahrenen Geschwindigkeiten sind. Gleichzeitig besteht ein erhebliches Problem, die Kapazitäten von Strecken genau zu bestimmen, weil diese jeweils von den konkreten Betriebsprogrammen abhängig sind. Gelingt es, Geschwindigkeiten homogener zu gestalten – beispielsweise durch Bündelung gleichschneller Züge – wächst die Kapazität unter Umständen sprunghaft an. Umgekehrt können zusätzlich verkehrende, besonders schnell oder langsam fahrende Züge die Kapazität massiv herabsetzen. Aufgrund des in den vergangenen Jahrzehnten erheblichen Rückbaus von Überholmöglichkeiten bestehen auf vielen Strecken keine oder zu wenige Abschnitte, langsame Züge zu überholen. Auch die Möglichkeiten, nach Störungen wieder möglichst rasch zum Fahrplan zurückzukehren, sind dadurch erheblich verringert.

Die Diskussion über die verfügbaren Kapazitäten wird insbesondere dadurch erschwert, dass sich der größte Schienennetzbetreiber in Deutschland an Transparenz zur Netzkapazität wenig interessiert zeigt, während in der benachbarten Schweiz beispielsweise aktuelle Bildfahrpläne, Trassenkataloge und Informationen über Restkapazitäten leicht zugänglich sind (www.fahrplanfelder.ch, www.trasse.ch) und über langfristige Fahrplanszenarien definierte Ausbauvorhaben quasi öffentlich diskutiert werden.

Da die Kapazität von Schienenwegen als Parameter für den Netzzugang relativ schwer zu fassen ist, bietet sich eine andere Größe als besser geeignet an: die Überlastung bzw. die in naher Zukunft zu erwartende Überlastung. Gemäß §§ 16 bis 18 EIBV sind Betreiber der Schienenwege verpflichtet, überlastete Schienenwege unverzüglich dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und der Bundesnetzagentur mitzuteilen und diese zu veröffentlichen. Selbst die in naher Zukunft zu erwartende Überlastung kann zumindest in Teilbereichen oft schon frühzeitig erkannt werden: Der Schienennetzbetreiber ist verpflichtet, für Gelegenheitsverkehre die voraussichtlich erforderliche Schienenwegkapazität innerhalb des Netzfahrplans vorzuhalten, um auf zu erwartende Anträge reagieren und dann weitere Trassen anbieten zu können

(§ 14 Abs. 4 EIBV). Ist das nicht möglich, weil bereits im Rahmen des Netzfahrplans zu viele Regeltrassen nachgefragt werden, liegt eine in naher Zukunft zu erwartende Überlastung vor. Allerdings bestehen auch hierbei wiederum erhebliche Transparenzprobleme, denn die Anwendung von § 14 Abs. 4 EIBV im Zusammenhang mit der Überlastung nach § 16 EIBV setzt Informationen über die tatsächliche Trassenbelegung der Schienenstrecken voraus: Zwar müssen Informationen über die verfügbare Schienenwegkapazität allen Zugangsberechtigten auf Verlangen unverzüglich zur Verfügung gestellt werden, wozu auch das Internet genutzt werden kann (§ 14 Abs. 3 EIBV), aber in der Praxis gibt es die entsprechenden Informationen nur dann, wenn ein Zugangsberechtigter mittels Trassenstudie konkret nachfragt.

Anschließend an die Überlastungserklärung sind eine Kapazitätsanalyse und ein Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität nach jeweils einem halben Jahr vorzulegen. Diese Verfahrensschritte bieten den Infrastrukturunternehmen die Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und den ebenfalls zu beteiligenden, betroffenen Ländern sowie den Nutzern der betreffenden Schienenstrecken Strategien zu entwickeln, um die Auswirkungen von Überlastungen zu reduzieren, unter anderem durch Maßnahmen im betrieblichen oder entgeltlichen Bereich.

Inzwischen liegen einige Praxiserfahrungen mit dem Überlastungsverfahren nach §§ 16 – 18 EIBV vor: Obwohl nach Aussagen von Marktteilnehmern große Teile des deutschen Schienennetzes als überlastet gelten, erfolgen die entsprechenden Überlastungsmitteilungen gemäß § 16 EIBV seitens der DB Netz AG bisher nur sehr zurückhaltend. 2007 wurden drei Schienenstrecken in Bayern, 2008 drei weitere Schienenstrecken in Baden-Württemberg und Hessen als überlastet ausgewiesen. Eisenbahn-Bundesamt und Bundesnetzagentur sind daher gegenwärtig dabei, die Anfang 2007 seitens des Eisenbahn-Bundesamtes erlassene Verfahrensanweisung hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit zu prüfen. Auch die Vorlage und Diskussion von Kapazitätsanalyse und Plan zur Erhöhung der Kapazität (PEK) verliefen bei den ersten drei als „Pilotverfahren“ deklarierten Strecken zäh und im Ergebnis unbefriedigend. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind nur bedingt für eine Verbesserung der Lage auf den betroffenen Strecken geeignet. So verzichtete die DB Netz AG zum Beispiel auf einen Zuschlag, mit dem Kapazitätsauslastungen effektiver gesteuert werden könnten. Ebenso konnte die Bundesnetzagentur die betrieblichen Maßnahmen für die betroffenen Strecken im Hinblick auf ihre kapazitätssteigernde Wirkung nicht ausreichend nachvollziehen.

Mittelfristig ist die Ausweisung überlasteter Schienenwege voranzutreiben, um bestehende Diskrepanzen zwischen Markterfordernissen und Kapazität des Schienennetzes besser als bisher abzubilden und kurz- bis mittelfristige Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Der Schienennetzausbau gemäß Bundesschienenwegeplanung greift demgegenüber erst als langfristiges Instrument.

2.2.11 Ablehnung von Trassenanmeldungen

Gemäß § 14d Satz 1 Nr. 1 und 2 AEG haben öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Bundesnetzagentur über beabsichtigte Trassenablehnungen zum Jahresfahrplan und hinsichtlich unterjährigen Trassenablehnungen im Gelegenheitsverkehr vorab zu informieren. Vor dieser Mitteilung kann die Trassenablehnung dem Zugangsberechtigten nicht wirksam mitgeteilt werden. Die Bundesnetzagentur erhielt im Jahr 2008 Mitteilungen zu insgesamt 43 betroffenen Trassen, davon drei Mitteilungen im Rahmen des Jahresfahrplans und 40 Mitteilungen im Rahmen des Gelegenheitsverkehrs (vergleiche *Teil I, Abschnitt 5.2 – Mitteilungspflichten der EIU*).

Hinsichtlich der beabsichtigten Trassenablehnungen zum Jahresfahrplan und im Gelegenheitsverkehr prüfte die Bundesnetzagentur deren Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Dabei stehen für die zum Jahresfahrplan beabsichtigten Trassenablehnungen zehn Arbeitstage, für Trassenablehnungen im Gelegenheitsverkehr nur ein Arbeitstag zur Verfügung.

In einigen Fällen beanstandete die Bundesnetzagentur die verspätete Einreichung der Mitteilung oder die fehlende Begründung der beabsichtigten Trassenablehnung. In drei Fällen, in denen die DB Netz AG wegen fehlender Gleiskapazitäten die Anmeldung von Trassen ablehnte, prüfte die Bundesnetzagentur anhand der graphischen Trassenkonstruktionsunterlagen die sachliche Rechtfertigung der Ablehnung und die Möglichkeit, alternative Trassen zu konstruieren.

2.2.12 Zeitpunkt des Zusendens der Trassenangebote

Aufgrund des gerichtlich bestätigten Widerspruchs der Bundesnetzagentur gegen die bislang bestehende Prozesskette der DB Netz AG zur Trassenvergabe teilte die DB Netz AG ihren Kunden per Rundschreiben mit, dass sich das Datum für die Bekanntgabe des endgültigen Netzfahrplanentwurfs verschiebe, ohne ein genaues Datum zu nennen.

Berechtigte Beanstandungen der Zugangsberechtigten sind somit zukünftig zu bearbeiten, bevor im Fall einer beabsichtigten Trassenablehnung eine Mitteilung

nach § 14d AEG an die Bundesnetzagentur erfolgt. Daran schließt sich die nach § 14e AEG vorgesehene zehntägige Prüffrist der Bundesnetzagentur an. Eventuell seitens der Bundesnetzagentur gemachte Vorgaben sind zunächst in den Netzfahrplanentwurf einzuarbeiten, bevor die Trassenangebote an die Zugangsberechtigten verschickt werden. Die zehntägige Prüffrist wurde in den Prozessen der DB Netz AG nicht berücksichtigt. Insbesondere die Unklarheit, wann eine Übersendung der Bekanntgabe des endgültigen Netzfahrplanentwurfs erwartet werden kann, beeinträchtigte die Planungssicherheit der Zugangsberechtigten. Da diesen ebenfalls nur eine kurze Frist zur Bearbeitung des Entwurfs bleibt, erhob ein EVU aufgrund der erheblichen Beeinträchtigung des gesamten Ablaufprozesses der Trassenvergabe Beschwerde bei der Bundesnetzagentur. Durch Verpflichtung zur Bekanntgabe des genauen Datums an die betroffenen Zugangsberechtigten konnte eine zeitnahe und für alle Kunden einheitliche Information durch die DB Netz AG über den Zeitpunkt der Versendung der Trassenangebote sichergestellt werden.

2.2.13 Berücksichtigung der Stellungnahme der EVU im Rahmen der Netzfahrplanerstellung

Im Rahmen des Trassenanmeldeverfahrens zum Netzfahrplan bei der DB Netz AG wurde beklagt, dass Beanstandungen nicht als berechtigt angesehen und Stellungnahmen zum vorläufigen Netzfahrplanentwurf nicht ausreichend berücksichtigt würden. Dies betraf unter anderem auch beanstandete Abweichungen vom ursprünglichen Trassenangebot aufgrund von Baumaßnahmen. Die Bundesnetzagentur prüfte die Sachverhalte und erzielte in Abstimmung mit den Beteiligten über modifizierte Trassenangebote des Netzbetreibers eine einvernehmliche Lösung.

2.3 Sonstige Aktivitäten

2.3.1 Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren nach Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV)

Die Bundesnetzagentur sieht in der gegenwärtigen Anwendung des § 9 EIBV und der darauf basierenden Durchführung des entsprechenden Koordinierungsverfahrens für den Netzfahrplan ohne Einbeziehung der Bundesnetzagentur erhebliche Diskriminierungspotentiale.

Im Rahmen des Koordinierungsverfahrens gemäß § 9 Abs. 3 EIBV wird dem Betreiber der Schienenwege die Möglichkeit eingeräumt, Nutzungskonflikte durch alternative Trassenangebote im Einvernehmen mit den jeweils betroffenen Zugangsberechtigten zu lösen. Nach Kenntnis der Bundesnetzagentur – insbesondere durch zahlreiche entsprechende Hinweise der Zugangsberechtigten – sehen sich die Zugangsberech-

tigten gezwungen, diese Alternativangebote anzunehmen, um überhaupt ein Trassenangebot zu erhalten. Eine neutrale Kontrollinstanz ist in das Koordinierungsverfahren nach § 9 EIBV gegenwärtig nicht eingebunden (vergleiche auch *Abschnitt 2.2.11 - Ablehnung von Trassenanmeldungen*). Aus Sicht der Bundesnetzagentur birgt das gegenwärtige Koordinierungsprozedere nach § 9 EIBV mangels Kontrollmöglichkeiten der Regulierungsbehörde Diskriminierungspotentiale insbesondere durch die Möglichkeit einer sachlich nicht gerechtfertigten Bevorzugung einzelner Zugangsberechtigter in sich.

Die Bundesnetzagentur ist bestrebt, zukünftig im Koordinierungsverfahren nach § 9 EIBV durch den Betreiber der Schienenwege unverzüglich über Konfliktfälle informiert zu werden, um frühzeitig Diskriminierungen bei der Trassenvergabe entgegenwirken zu können. Eine Einbindung der Bundesnetzagentur in das Koordinationsverfahren wird auch vom BMVBS befürwortet. Der Entwurf zur Neufassung der EIBV beinhaltet entsprechende konkrete Vorgaben.

2.3.2 Unterstützung des Eisenbahn-Bundesamtes bei einem Verfahren gegen die DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur unterstützte das Eisenbahn-Bundesamt in einem Verfahren gegen die DB Netz AG, nachdem diese angekündigt hatte, zukünftig die Aufgabenteilung zwischen Netzbetreiber und EVU bei der Umsetzung von Maßnahmen bei bahnbetriebsgefährdenden Umständen zu Lasten der EVU abzuändern. Eine Folge hiervon wäre gewesen, dass EVU beispielsweise bei der Möglichkeit des Eintretens extremer Witterungsverhältnisse selbst hätten entscheiden müssen, ob und mit welcher Geschwindigkeit eine Strecke zu befahren wäre; unabhängig und im Zweifelsfall ohne Rücksicht auf die Entscheidungen anderer EVU.

In Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur konnte das Eisenbahn-Bundesamt erreichen, dass die DB Netz AG gesetzeskonform auch zukünftig als Netzbetreiber in der Verantwortung steht, geeignete Maßnahmen zur Früherkennung bahnbetriebsgefährdender Umstände sowie im jeweiligen Fall sicherheitsrelevante Entscheidungen zu treffen und dies nicht den EVU auferlegen kann.

2.3.3 Stilllegung von Strecken nach § 11 AEG

Das Verfahren nach § 11 AEG betrifft nicht nur die dauernde Einstellung des Betriebes einer Strecke, sondern auch die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke; gerade ein solcher Rückbau ist häufig wettbewerblich relevant, weil er dazu führen kann, dass attraktive, marktfähige Trassen nicht mehr konstruiert werden können.

Wird befürchtet, dass ein Rückbau nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb haben könnte oder den Zugang für ein EVU gänzlich verhindern könnte, so nimmt die Bundesnetzagentur Einblick in die Verfahren des Eisenbahn-Bundesamtes und wird gegebenenfalls bereits im Vorfeld bei der Entscheidungsfindung des Eisenbahn-Bundesamtes unterstützend tätig.

Die von der DB Netz AG geplanten umfangreichen Rückbaumaßnahmen auf der rechten Rheinseite wurden vom Eisenbahn-Bundesamt nicht zuletzt auf Grund der Erläuterung der wettbewerblichen Problematik durch die Bundesnetzagentur untersagt.

3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.1 Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen

3.1.1 Einleitung und Hintergrund

Die Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene spielte sich in den vergangenen Jahren (2004 bis 2008) vor dem Hintergrund einer, im intermodalen Vergleich, überdurchschnittlich stark zunehmenden Verkehrsleistung der Schiene im Güterverkehrsmarkt ab. Von dieser Entwicklung konnten insbesondere auch die Wettbewerbs-Eisenbahnverkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG profitieren. Ihr Anteil an der Verkehrsleistung im Güterverkehr nahm stetig bis auf circa 21 Prozent im Jahr 2008 zu (siehe *Teil I, Abschnitt 2 - Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt*). Im Bereich des SPNV kommen die Wettbewerber der DB AG auf einen Anteil an der Verkehrsleistung von gut 10 Prozent (2008). In den kommenden fünf Jahren werden zudem circa zwei Drittel der bundesweiten Verkehrsleistungen von den Aufgabenträgern neu vergeben werden, so dass sich für die Wettbewerber große Chancen ergeben. Insbesondere die Nutzungsmöglichkeiten der Personenbahnhöfe sowie die Chancen und Möglichkeiten eines eigenen Leistungsangebotes in Serviceeinrichtungen seitens der EVU werden weiter an Bedeutung gewinnen. Da der Anteil der von Wettbewerbern erbrachten Verkehrsleistung in der Vergangenheit kontinuierlich zugenommen hat, wurden und werden analog zu der Entwicklung bei den Schienenwegen somit auch die Serviceeinrichtungen und die spezifischen Nutzungsmöglichkeiten dieser Eisenbahninfrastrukturen in verstärktem Maße von den im Markt aktiven EVU nachgefragt und benötigt.

Die Prüfung der Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen bildet parallel zu den Aufgaben im Bereich des Zugangs zu Schienenwegen einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur. Mit der Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen und dem Tätigwerden der Behörde bei konkreten Verdachtsmomenten hinsichtlich Verstößen gegen die Zugangsrechte, zum Beispiel aufgrund von Beschwerden der Zugangsberechtigten, lassen sich die Kernaufgaben skizzieren.

Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), die Serviceeinrichtungen nach § 2 Absatz 3c AEG betreiben, haben im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Vorgaben Zugang zu ihrer Infrastruktur und den damit verbundenen Leistungen zu gewähren.

Nach derzeitigem Kenntnisstand der Bundesnetzagentur sind die meisten dieser Infrastrukturen für Wettbewerber weitestgehend zugänglich, doch sind unterschiedli-

che Ausprägungen hinsichtlich des Grades der tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten dieser Einrichtungen festzustellen. Die Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur hat unter anderem ergeben, dass eine Vielzahl der Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Serviceeinrichtungen betreiben, noch keine durch den Gesetzgeber vorgeschriebenen Nutzungsbedingungen (NBS) aufgestellt, mitgeteilt bzw. veröffentlicht haben (vergleiche *Teil I, Abschnitt 5.1 – Erstellung von Nutzungsbedingungen*). Obwohl die gesetzliche Pflicht zur Erstellung, Veröffentlichung und Mitteilung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen bereits seit dem Jahr 2005 besteht, ist diesbezüglich noch immer ein Informationsdefizit bei vielen Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu erkennen. Die Bundesnetzagentur hat daher die bisher bekannten Eisenbahninfrastrukturunternehmen nochmals deutlich auf die Pflicht zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen und die diesbezüglich notwendigen, formalen Verfahrensschritte hingewiesen. Eine Vielzahl von Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat sich daraufhin bereits mit weiterem Beratungsbedarf an die Bundesnetzagentur gewandt. Es handelte sich dabei vielfach um kleine und mittelständische Unternehmen.

3.1.2 Besondere Themen im Rahmen der Zugangsregulierung bei Serviceeinrichtungen

Im Zuge der bisherigen regulatorischen Arbeit der Bundesnetzagentur lassen sich exemplarisch insbesondere die nachfolgend dargestellten Themenbereiche anführen, denen bei Fragen des Zugangs und der Nutzung von Serviceeinrichtungen eine besondere Bedeutung zukommt.

Neben der Bewertung der Öffentlichkeit von bestimmten Eisenbahninfrastrukturen sieht sich die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Regulierungsarbeit unter anderem mit dem Themenbereich der Betriebspflicht von Serviceeinrichtungen und den sich daraus ergebenden Konsequenzen konfrontiert (siehe *Abschnitt 3.4.2 - VDV – Entwicklung des Begriffs der „Verlader-Gemeinschaft“* und *Teil III, Abschnitt 2.1.2 Offene Fragen zur Betriebspflicht bei Serviceeinrichtungen*).

Die Bundesnetzagentur führt seit 2006 zudem verschiedene Verfahren mit Bezug zu Fragen des Zugangs zu Wartungseinrichtungen (siehe *Abschnitt 3.2.3 – Wartungseinrichtungen* und *Abschnitt 5.1 – DB Regio AG – Wartungseinrichtungen*).

3.1.3 Schwerpunkt bei NBS-Prüfungen und Fragen des Zugangs

In den folgenden Abschnitten werden außerdem NBS-Prüfungen bzw. Zugangsverfahren ausgewählter Bereiche näher erläutert. Zu dem im Bereich des Schienengüterverkehrs in den Jahren 2004 bis 2008 zu verzeichnenden überdurchschnittlich starken Wachstum der Verkehrsleistung hat, neben dem Transport bahnaffiner

Massengüter, insbesondere der boomende Seehafenhinterlandverkehr wesentlich beigetragen. Deshalb stellen unter anderem der Zugang und die Nutzungsmöglichkeiten von Serviceeinrichtungen wie z.B. Häfen und Terminals wichtige Determinanten des intra- und intermodalen Wettbewerbs dar. Die schließlich auch für den internationalen Güterverkehr bedeutende Schnittstelle zwischen Schienen- und Wasserwegen gewinnt insofern auch regulatorisch immer mehr an Bedeutung. Die Bundesnetzagentur hat einen entsprechenden Prüfungsschwerpunkt bei den Häfen und Terminals im Jahr 2008 angelegt (siehe *Abschnitt 3.2.2 – Häfen und Terminals* und *Abschnitt 3.3.1 – Häfen*).

Des Weiteren fordern bei diesen Serviceeinrichtungen auch konkrete Zugangsverweigerungen gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zunehmende regulatorische Beachtung (siehe *Abschnitt 3.3 – Zugang zu Serviceeinrichtungen*). Die Bundesnetzagentur wird daher insbesondere bei diesen Serviceeinrichtungen aufmerksam die weitere Entwicklung im Markt verfolgen und die Ausgestaltung der für die Zugangsberechtigten wesentlichen Rahmenbedingungen der Nutzung dieser Infrastrukturen eingehender analysieren.

3.2 Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS)

3.2.1 NBS Schwerpunkte

Die Bundesnetzagentur hat seit den wesentlichen Änderungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in den letzten 3 Jahren der Zugangsregulierung eine Vielzahl von Nutzungsbedingungen für unterschiedliche Arten von Serviceeinrichtungen geprüft.

Dabei hat sie inhaltliche Schwerpunkte von besonders hoher wettbewerblicher Relevanz herausgearbeitet, wie beispielsweise die Regelungen zum Anmelde- und Koordinierungsverfahren. Für die unterschiedlichen Arten von Serviceeinrichtungen zeichnen sich außerdem noch charakteristische zugangsrelevante Themen ab, wie etwa die Frage, ob in Wartungseinrichtungen für Schienenfahrzeuge Ersatzteile vorrätig gehalten werden müssen oder welche Leistungen ein Zugangsberechtigter unter welchen Bedingungen in Personenbahnhöfen selbst erbringen darf.

Dies hat die Bundesnetzagentur dazu veranlasst, bei der Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen eine Erheblichkeitsschwelle anzuwenden und, anstatt einer Klausel zu widersprechen, konstruktive Hinweise zur eisenbahnrechtskonformen Ausgestaltung bestimmter Regelungen zu geben, soweit sich dies nicht negativ auf die Entwicklung des Wettbewerbs auswirkt. Hierbei berücksichtigt sie

insbesondere die Wettbewerbsrelevanz der betreffenden Klausel sowie des konkret betroffenen Eisenbahninfrastrukturunternehmens.

Schließlich hat die Bundesnetzagentur die Prüfung von Nutzungsbedingungen im Jahr 2008 auf bestimmte Arten von Serviceeinrichtungen fokussiert (vergleiche hierzu im Folgenden).

3.2.2 Häfen und Terminals

Einen besonderen Schwerpunkt hat die Bundesnetzagentur in 2008 auf die Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) von Häfen und Terminals gelegt. So hat sie die NBS der größten Terminalbetreiber in den Häfen Bremerhaven und Hamburg im Rahmen einer Vorabprüfung (§ 14e Abs.1 Nr. 4 AEG) bewertet.

Sie hat Regelungen in der beabsichtigten Neufassung der NBS der Eurogate Container Terminal Bremerhaven GmbH widersprochen. Hierbei wurde die in den NBS vorgenommene Eingrenzung des Nutzungszwecks der Serviceeinrichtung beanstandet, da das eisenbahnrechtliche Zugangsrecht keine pauschale Einengung auf einen Nutzungszweck zulässt. Ebenso hat die Bundesnetzagentur eine Regelung als zugangsrechtlich nicht zulässig angesehen, wonach Leistungen, die zwingend mit der Nutzung der Serviceeinrichtung verbunden sind, auf ein anderes Unternehmen verlagert werden sollten. Im Außenverhältnis zum Zugangsberechtigten muss der Infrastrukturbetreiber allein seiner Leistungspflicht nachkommen. Im Weiteren hat die Bundesnetzagentur darauf hingewiesen, dass sie sich die Prüfung der Zusammenarbeit und Aufgabenteilung bei der Betriebsführung des Terminals der Eurogate Container Terminal Bremerhaven GmbH mit weiteren Unternehmen in einem späteren Verfahren vorbehält. Im Übrigen hat sie Hinweise gegeben, wie der Regelungsgehalt verschiedener Bestimmungen in den geprüften Nutzungsbedingungen präzisiert werden kann.

Zwei weiteren, von der Eurogate Container Terminal Hamburg GmbH und der Hamburger Hafen und Logistik AG mitgeteilten, beabsichtigten Neufassungen von NBS hat die Bundesnetzagentur nicht widersprochen. Sie hatte im Laufe des Jahres 2008 den Prozess der Erstellung der Nutzungsbedingungen begleitet. Es konnten so bereits im Vorfeld Regelungen in den NBS vermieden werden, die zu einer für die Zugangsberechtigten nicht eindeutigen, intransparenten Situation bei der Nutzung der Eisenbahninfrastrukturen führen.

Im Rahmen der Vorabprüfung der Nutzungsbedingungen gab die Bundesnetzagentur den EIU indes noch Hinweise zu mehreren Regelungen bzw. Formulierungen der

NBS, bei denen Zweifel an der Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur bestehen. Die Hinweise sollen bei künftigen Änderungen berücksichtigt werden. So sah die Bundesnetzagentur einen kritischen Punkt darin, dass Regelungen, die sich auf die Aufteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen dem Eigentümer der Infrastruktur und dem EIU als Betreiber der Serviceeinrichtung beziehen, in den NBS nicht hinreichend klar und eindeutig erkennbar dargestellt sind. Für Zugangsberechtigte muss der Aufgaben- und Verantwortungsbereich des EIU indes zweifelsfrei zu erkennen sein, insbesondere wenn neben dem EIU selbst noch weitere Beteiligte mit Einflussnahmemöglichkeiten etwa auf Ausstattung oder bauliche Veränderungen der Serviceeinrichtung in Erscheinung treten. Gegenüber der Hamburger Hafen und Logistik AG wies sie unter anderem darauf hin, dass die Möglichkeit, einem Zugangsberechtigten zeitlich zugewiesene Nutzungsfenster (Slots) wieder entziehen zu können, wenn dieser mehrfach sein Zeitfenster nicht einhält (Pünktlichkeitsquote), zugangsrechtlich kritisch ist. Sie hat sich eine nachträgliche Prüfung dieser Regelungen vorbehalten.

Die Hamburg Port Authority (HPA) als Betreiberin der Hafenbahn im Hamburger Hafen teilte der Bundesnetzagentur ebenfalls ihre beabsichtigten NBS - Änderungen mit. Ihnen hat die Bundesnetzagentur ebenfalls nicht widersprochen. Allerdings gab sie auch hier Hinweise zur Ausgestaltung von Regelungen, die im Rahmen der nächsten Änderung der HPA-NBS berücksichtigt werden sollen. Demgegenüber wurde die Einführung einer von der HPA entworfenen Regelung, welche das eisenbahnrechtlich vorgesehene Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahren (§ 10 Abs. 5 und 6 EIBV) – als Teil des Anmeldeverfahrens – mit Regelungen über die Disposition im laufenden Betrieb vermischt hätte, nach einem Hinweis durch die Bundesnetzagentur auf den damit verbundenen, systembedingten Bruch, von der HPA zurückgenommen. Ein Widerspruch seitens der Bundesnetzagentur konnte damit vermieden werden.

3.2.3 Wartungseinrichtungen

Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt der Bundesnetzagentur im Jahr 2008 lag auf den Wartungseinrichtungen im Sinne von § 2 Abs. 3c Nr. 7 AEG. Diese sind ein Schlüsselement des allgemeinen Eisenbahnbetriebes. Jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen ist auf die Inanspruchnahme von Wartungsleistungen angewiesen. Damit erweist sich die Frage nach dem Zugang zu Wartungskapazitäten als Markteintrittsschwelle; und zwar insbesondere für solche Eisenbahnverkehrsunternehmen, die über keine eigene Werkstatt verfügen. Die Bundesnetzagentur musste allerdings feststellen, dass die Betreiber für ihre Wartungseinrichtungen vielfach

keine Nutzungsbedingungen aufgestellt hatten. Zu diesen Unternehmen gehörte auch die DB Regio AG, welche eine Vielzahl von Wartungseinrichtungen sowie andere technische Einrichtungen (wie z.B. Waschanlagen) für Fahrzeuge des Schienenverkehrs betreibt.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesnetzagentur der DB Regio AG mit Bescheid vom 8. Mai 2008 aufgegeben, Nutzungsbedingungen für ihre Wartungseinrichtungen aufzustellen und die Bundesnetzagentur hierüber im Rahmen einer gesetzlich vorgesehenen Mitteilung (§ 14d Satz 1 Nr. 6 AEG) zu unterrichten. Die Anordnung dieses Bescheides war erforderlich geworden, weil die DB Regio AG, nachdem zunächst der notwenige Inhalt von Nutzungsbedingungen für Wartungseinrichtungen zwischen den Beteiligten erörtert worden war, pauschal auf die Position zurückfiel, die Wartungseinrichtungen unterlägen nicht dem Regulierungsrecht. Infolgedessen weigerte sie sich dann, Nutzungsbedingungen für ihre Wartungseinrichtungen aufzustellen und der Bundesnetzagentur in der gesetzlich vorgesehenen Form mitzuteilen. Die Bundesnetzagentur teilt die Rechtsauffassung der DB Regio AG, Wartungseinrichtungen unterlägen nicht dem Eisenbahnregulierungsrecht, nicht.

Die deutsche Rechtslage ist eindeutig und durch die bisherige Rechtsprechung des VG Köln sowie des OVG NRW bestätigt: Wartungseinrichtungen sind Serviceeinrichtungen und unterliegen als solche ohne weiteres dem Eisenbahnregulierungsrecht. Im Gemeinschaftsrecht angelegte Möglichkeiten, Regulierungsfreiräume einzuräumen, hat der deutsche Gesetzgeber bewusst nicht in das nationale Recht übernommen. Er hat sich damit zu einer besonders wettbewerbsfreundlichen Umsetzung der europäischen Mindestvorgaben entschieden. Betreiber von Wartungseinrichtungen sind damit als Eisenbahninfrastrukturunternehmen einzuordnen. Sie unterfallen der Eisenbahnregulierung auch dann, wenn sie zugleich Eisenbahnverkehrsunternehmen sind. Damit trifft sie auch die Pflicht zur Aufstellung und Mitteilung von Nutzungsbedingungen.

Gegen den Bescheid vom 8. Mai 2008 hat die DB Regio AG Widerspruch eingelegt, welcher von der Bundesnetzagentur mittlerweile zurückgewiesen wurde. Allerdings hat die DB Regio AG bereits angekündigt, die streitige Frage der Eisenbahninfrastruktureigenschaft von Wartungseinrichtungen in einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren klären lassen zu wollen.

Aufgrund des vorangegangenen Bescheides hat die DB Regio AG der Bundesnetzagentur die von ihr beabsichtigten Nutzungsbedingungen mitgeteilt und beispielhaft drei sogenannte „Steckbriefe“ ausgesuchter Wartungseinrichtungen beigefügt,

anhand derer die jeweils angebotenen Leistungen überblicksartig dargestellt werden sollten.

Mit Bescheid vom 31. Juli 2008 hat die Bundesnetzagentur einzelnen Entgeltbestimmungen der Nutzungsbedingungen widersprochen, da diese eine individuell vereinbarte Andersbehandlung von Zugangsberechtigten ermöglichten.

Die Bundesnetzagentur vertritt die Ansicht, dass Standplatzmieten und Stornierungsentgelte eisenbahnrechtlich als Entgelte einzuordnen sind und ein zu weitreichender Entscheidungsspielraum gegen das eisenbahnrechtliche Diskriminierungsverbot verstößt.

Zugleich hat die Bundesnetzagentur die DB Regio AG zu einer erweiterten Leistungsbeschreibung in den Nutzungsbedingungen verpflichtet. Wenn die Erbringung der Leistungen in einer Serviceeinrichtung eindeutig im Vordergrund steht, muss die Leistungsbeschreibung alle Informationen enthalten, die es den Zugangsberechtigten ermöglichen, ihren Zugangsanspruch ungehindert wahrnehmen zu können. Jeder Zugangsberechtigte muss ohne weiteres erkennen können, welche Leistungen er beanspruchen kann.

Die DB Regio AG verlor die von ihr angestrebten Eilverfahren vor dem VG Köln sowie dem OVG NRW gegen beide von der Bundesnetzagentur erlassenen Bescheide, weitestgehend. (s. Kapitel 5.3 - DB Regio AG – Wartungseinrichtungen).

Nachdem die Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur zur Qualifizierung der Wartungseinrichtungen als Eisenbahninfrastruktur durch die aktuelle Rechtsprechung bestätigt wurde, beabsichtigt die Bundesnetzagentur nunmehr, auf weitere Betreiber von Wartungseinrichtungen zuzugehen und diese zur Erstellung von Nutzungsbedingungen anzuhalten.

3.2.4 NBS DB Netz AG

Auch die DB Netz AG teilte beabsichtigte Änderungen ihrer NBS zusammen mit beabsichtigten Änderungen in ihren Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) und insbesondere auch in ihren betrieblich-technischen Regelwerken mit. Sie sollen unabhängig von ihrem inhaltlichen Schwerpunkt sowohl in den SNB als auch in den NBS Anwendung finden. Die Bundesnetzagentur hat deshalb hinsichtlich dieser Regelwerke ihre Prüfungsverfahren verbunden.

Von der ursprünglichen Absicht, eine Trennung zwischen „netzzugangsrelevanten“ und „betrieblich-technischen“ Regelwerken schon mit Wirkung zum 15. April 2009 vorzunehmen und einen Großteil der Regelwerke als nicht netzzugangsrelevant und

damit nicht mehr als Bestandteil der SNB/NBS einzustufen, nahm die DB Netz AG auf Betreiben der Bundesnetzagentur Abstand. Diese Regelwerke beschreiben die Schnittstellen zwischen Eisenbahninfrastruktur- und Verkehrsunternehmen und sind damit eine wichtige Basis für die reibungslose und diskriminierungsfreie Zusammenarbeit im Eisenbahnbetrieb. Sie enthalten sowohl netzzugangsrelevante Regelungen mit wichtigen Hinweisen für die Zugangsberechtigten als auch z.B. rein konzerninterne Mitarbeiter-Anweisungen, deren Kenntnis für die Zugangsberechtigten nicht erforderlich ist. Die Bundesnetzagentur und die DB Netz AG haben sich darüber geeinigt, die Abgrenzung zwischen Bestimmungen der betrieblich-technischen Regelwerke, die notwendiger Bestandteil der SNB/NBS sind und den sonstigen betrieblich-technischen Inhalten der Regelwerke in einem gesonderten Verfahren bis zum nächsten Änderungsturnus für Nutzungsbedingungen zu diskutieren.

Mit Bescheid vom 17. November 2008 widersprach die Bundesnetzagentur einigen Regelungen (siehe *Abschnitt 2.1.2 – DB Netz AG – SNB 2009/2010*).

In Ergänzung zu diesem Bescheid gab sie insbesondere Hinweise zu Regelungen, deren Missverständlichkeit ein diskriminierendes Verhalten zulässt oder die Zugangsberechtigten über ihre Rechte im Unklaren lässt. Zum Beispiel hat die DB Netz AG eine Neuformulierung in ihrer Infrastrukturbeschreibung zur Nutzung von Bremsprobeanlagen in ihren Serviceeinrichtungen vorgenommen, die an vielen Punkten missverständlich ist und zum Teil nicht mit der graphischen Infrastrukturbeschreibung im Internet übereinstimmt.

Weiterhin hat die DB Netz AG eine neu eingeführte Definition des sogenannten gewöhnlichen Halteplatzes eines Reisezuges am Bahnsteig in der Richtlinie 408.0201 eingeführt. Hier hat die Bundesnetzagentur darauf hingewiesen, dass Regelungen zu Zug- und Bahnsteiglängen mit den eisenbahnrechtlichen Regelungen (§ 34 Abs. 8 Satz 2 der Eisenbahn Bau und Betriebsordnung (EBO)) und der Überwachungspraxis des Eisenbahn-Bundesamtes übereinstimmen müssen.

3.3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.3.1 Häfen

Neben der Prüfung der Nutzungsbedingungen fordern auch konkrete Zugangsverweigerungen gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) immer stärkere regulatorische Beachtung.

Die Kapazitätsgrenzen der Hafeneisenbahninfrastrukturen veranlassen deren Betreiber zum Teil zur Abweisung von Nutzungsanträgen der EVU. Erstmals

verpflichtete die Bundesnetzagentur die Bremische Hafeneisenbahn dazu, über einen Nutzungsantrag neu zu entscheiden. Die von ihr vorgebrachten Ablehnungsgründe waren nicht tragfähig, da sie sich nicht in den von der Betreiberin erstellten NBS wiederfanden. Die Bundesnetzagentur achtet darauf, dass das für die effiziente Infrastrukturnutzung entscheidende Koordinierungsverfahren in den NBS transparent verankert ist und eine diskriminierungsfreie Nutzung der Infrastruktur ermöglicht. Auch wenn es z.B. grundsätzlich möglich sein kann, Kapazitätsreserven für zu erwartende Verkehrssteigerungen zurückzubehalten, muss diese Einschränkung der Kapazitätsvergabe in den Nutzungsbedingungen verankert werden. Ein weiterer Aspekt, der den Zugang zu Häfen und Güterterminals erschwert, ist eine verbreitete Ansicht der Betreiber, sie seien nicht zur Zugangsgewährung verpflichtet. Sie tendieren teilweise dazu, sich exklusiv an ein Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zu binden, das auf ihrer Infrastruktur verkehrt. So verweigerte im Hafen Hamburg die Betreiberin eines Kais zur Schüttgutverladung einem EVU den Zugang zum Kai mit dem Hinweis, dass für die Einfahrt ein Exklusivvertrag mit einem anderen EVU bestünde. Die Bundesnetzagentur eröffnete kurzfristig ein Ermittlungsverfahren und erläuterte, dass grundsätzlich jede Eisenbahninfrastruktur jedem EVU diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt werden muss. Zur Vermeidung eines Rechtsstreites war die Infrastrukturbetreiberin bereit, dem EVU vorläufig Zugang zu gewähren. Eine ausführliche Betrachtung und Bewertung der Infrastruktur steht noch aus.

3.3.2 GSM-R

Die Bundesnetzagentur hat zur Prüfung, welche Diskriminierungspotenziale sich für die Zugangsberechtigten aus der Art und Weise der Einführung von GSM-R – Rangierfunk in Serviceeinrichtungen ergeben, circa 50 von rund 350 öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen befragt.

Bei einer Rücklaufquote von circa 50 Prozent haben circa 20 Prozent der insgesamt befragten EVU die Befürchtung geäußert, dass die von der DB Netz AG vorgesehenen Fristen für die Einführung von GSM-R nicht ausreichen könnten, um Fahrzeuge umzurüsten und ihr Personal zu schulen. Die Umrüstung auf GSM-R, die mit der Einführung anderer Sicherheitssysteme, z.B. ETCS, zusammenfällt, gefährde ihre Wirtschaftlichkeit. Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG auf diese Befürchtungen hingewiesen und wird die Einführung von GSM-R weiter aufmerksam beobachten.

Kritisch beurteilten die Zugangsberechtigten die Verfügbarkeit mobiler GSM-R – Rangierfunkgeräte am Markt. Viele Antworten aber auch kritische Stimmen im Nachgang zur Kundenveranstaltung der DB Netz AG am 4. September 2008 in Fulda

konzentrierten sich auf zu geringe Endgerätebestände, monopolartige Herstellerstrukturen, hohe Preise und die nicht rechtzeitig abgeschlossene Entwicklung neuer Geräte. Die Marktversorgung mit mobilen GSM-R Endgeräten zum Einsatz im Rangierbetrieb ist bisher nicht optimal. Die Bundesnetzagentur hat, veranlasst durch Beschwerden von zwei betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, festgestellt, dass die Versorgung aber soweit ausreichend ist, dass der Einsatz von mobilen Geräten im Rangierfunk auch in den Serviceeinrichtungen möglich ist, die ohne Parallelbetrieb auf GSM-R umgestellt werden bzw. in denen der parallel betriebene analoge Rangierfunk abgeschaltet wird. Die Funktionsstauglichkeit der derzeit im Markt erhältlichen mobilen Rangierfunk-Endgeräte ist für den Einsatz im Rangierbetrieb allerdings eingeschränkt, da eine Freihandbedienung im Rangierfunk nur bedingt möglich ist. Die Bundesnetzagentur wird auch diese Entwicklung weiter beobachten.

Die DB Netz AG, die zeitgleich befragt wurde, betont unter anderem, dass bei der Applikation „Rangieren im Zugfunk“, einem Unterfall von GSM-R – Rangierfunk, mit keiner Behinderung der EVU zu rechnen sei. Mittelbar bestätigt die DB Netz AG jedoch eine Verknappung mobiler GSM-R -Rangierfunkgeräte.

3.3.3 Zugbildungsanlagen, insbesondere Rangierbahnhöfe

Von der bis Ende 2008 positiven Wettbewerbsentwicklung im Güterverkehrsmarkt profitierten insbesondere die Wettbewerber der Deutschen Bahn AG. Dabei haben die Wettbewerber-EVU ihre Marktanteile insbesondere im Ganzzugverkehr gewonnen, während der Einzelwagenverkehr auch heute noch fast ausschließlich von der DB – Konzerntochter DB Schenker Rail Deutschland AG, durchgeführt wird.

Im Einzelwagenverkehr ist neben dem Zugang zum Schienennetz der Zugang zu Zugbildungsanlagen, insbesondere Rangierbahnhöfen, eine unerlässliche Voraussetzung, um die notwendige Zugbildung und -auflösung zur Zusammenstellung und Sortierung der einzelnen Wagen in den Regionen vornehmen zu können. Die Bundesnetzagentur misst ihnen für den reibungslosen Ablauf des (Einzelwagen-) Güterverkehrs besonders deshalb eine hohe Bedeutung bei, weil sie im Netz wie ein Nadelöhr wirken. Der diskriminierungsfreie Zugang für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen ist erfolgskritisch für die Entstehung und Stabilisierung des Wettbewerbs im (Einzelwagen-) Güterverkehr.

Nach derzeitiger Praxis werden die Gleise in Rangierbahnhöfen von der DB Netz AG langfristig und fast vollständig an die DB Schenker Rail vermietet. Weitere EVU können die verbleibenden Gleise, teilweise nur noch „Restposten“ anmieten. Da für

Serviceeinrichtungen keine zeitliche Beschränkung der Nutzungsvereinbarungen vorgeschrieben ist, besteht die Gefahr, dass sich dieser Status unabhängig von der wettbewerblichen Entwicklung perpetuiert.

Die Bundesnetzagentur hat immer wieder Hinweise erhalten, die darauf hindeuten, dass die Wettbewerber-EVU nur erschwert oder gar keinen Zugang zu Rangiereinrichtungen, insbesondere Rangierbahnhöfen erhalten. Sie hat deshalb zur weiteren Aufklärung des sehr komplexen logistischen Verfahrens und des zum Teil auch historisch gewachsenen Beziehungsgeflechts der beteiligten Unternehmen, gegenüber der DB Netz AG und der DB Schenker Rail erste Auskunftersuchen gestartet. Die Auswertung der Antworten führte zu weiterem Aufklärungsbedarf, und zwar insbesondere zur Vergabepaxis der Gleiskapazitäten und der tatsächlichen Betriebspraxis in derartigen Serviceeinrichtungen.

Auch wenn die wirtschaftliche Lage an vielen Stellen zu einem spürbaren Rückgang des Schienengüterverkehrs insgesamt geführt hat, erhält die Bundesnetzagentur auch weiterhin Hinweise darüber, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen der Zugang zu Serviceeinrichtungen, insbesondere Zugbildungsanlagen, verwehrt wird. Sie wird ihre Untersuchungen unter Beachtung der Auswirkungen der wirtschaftlichen Lage weiterführen, da weiterhin grundsätzlich Aufklärungsbedarf zur Koordination von Nutzungsanfragen und zur Betriebsführung in Serviceeinrichtungen besteht.

3.3.4 Öffentlichkeit von Eisenbahninfrastrukturen / IDR

Die Bundesnetzagentur hat in 2008 Eisenbahninfrastrukturbetreiber von Werks- und Anschlussbahnen aufgefordert, diskriminierungsfreien Zugang zu ihrer Infrastruktur zu gewähren und insbesondere Nutzungsbedingungen für ihre Infrastruktur zu erstellen. Die Bundesnetzagentur hat dabei die in 2007 begonnene Prüfung der Reichweite des Begriffes des „eigenen Güterverkehrs“ in § 2 Abs. 3b AEG und die Anwendung der Ausnahmenvorschriften in § 14 Abs. 1 Satz 4 AEG weiter vertieft. Nachdem sie im Anschluss an eine ausführliche Diskussion mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen eine Auslegung des Begriffes des „eigenen Güterverkehrs“ entwickelt hat, die den modernen Strukturen von Werks- und Industrieparks Rechnung tragen soll (siehe *Abschnitt 3.4.2 - VDV – Entwicklung des Begriffes der „Verlader-Gemeinschaft“*), hat die Bundesnetzagentur die Prüfung der Werks- und Anschlussbahnen, insbesondere der Chemie- und Industrieparks, wieder aufgenommen. Mittlerweise hat sie die Industrie Terrain Düsseldorf Reisholz GmbH & Co KG (IDR) zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen verpflichtet. Eine zukünftige rechtliche Auseinandersetzung ist zu erwarten. Die Prüfung weiterer Unternehmen steht noch aus.

3.4 Sonstige Aktivitäten

3.4.1 Eigene Fahrausweisautomaten in Personenbahnhöfen der DB Station & Service

Die Bundesnetzagentur verzeichnet einen Anstieg von Beschwerden in Verbindung mit dem Zugang zu Personenbahnhöfen, deren Gebäude und sonstige Einrichtungen (§ 2 Abs. 3c Nr. 2 AEG). Dabei stehen insbesondere Vertriebsleistungen im Vordergrund.

In diesem Zusammenhang wandte sich ein im Schienenpersonennahverkehr tätiges Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) mit Fragen zu den Rahmenbedingungen, unter denen eigene Fahrausweisautomaten in den Stationen der DB Station&Service AG aufgestellt werden dürfen, an die Bundesnetzagentur. Das EVU hatte die Bundesnetzagentur darüber informiert, dass es sich gegenüber den DB konzernangehörigen EVU benachteiligt fühle, da diese schon alle attraktiven Flächen zur Aufstellung von Fahrausweisen besetzt hielten. Kritische Punkte in dessen Verhandlung mit dem Infrastrukturanbieter waren die Aufteilung der Verantwortung für die energie- und telekommunikationstechnische Anbindung der Fahrausweisautomaten sowie die Frage, wie viele Automaten, an welchen Standorten, kostenfrei oder kostenpflichtig aufgebaut werden können.

Die Bundesnetzagentur konnte durch Darstellung ihrer Rechtsauffassung und durch gezielte Aufklärung erreichen, dass ein Mustervertrag für die Aufstellung aller Fahrausweisautomaten durch die DB Station & Service AG übermittelt wurde. Um die rechtzeitige Aufstellung der Fahrausweisautomaten vor der Betriebsaufnahme sicherzustellen, wurde hierzu zunächst eine vorläufige Einigung erzielt.

3.4.2 VDV – Entwicklung des Begriffs der „Verlader-Gemeinschaft“

Die Bundesnetzagentur hat im Laufe des Jahres 2008 eine intensive Diskussion mit dem Ausschuss „Werks- und Industriebahnen“ des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und anderen Marktteilnehmern darüber geführt, bis zu welchem Punkt die Betreiber von Werks- und Industriebahnen der Verpflichtung unterliegen, Zugang zu ihren Eisenbahninfrastrukturen zu gewähren. In diesem Ausschuss sind insbesondere die Betreiber von Werks- und Industriebahnen namhafter Chemie- und Industriekonzerne vertreten, die - historisch bedingt - umfangreiche eigene Eisenbahninfrastruktur aufgebaut haben. Deren Infrastruktur liegt quasi als „letzte Meile“ zwischen der „öffentlichen“ Eisenbahninfrastruktur und den zu beliefernden Firmen (Anlieger), bzw. teilweise auch den Häfen und Terminals als Schnittstelle zum weiteren Verkehrsträger.

Der Gesetzgeber hat mit der Neufassung des Eisenbahnrechts einen Paradigmenwechsel im Hinblick auf den Zugang zu Eisenbahninfrastrukturen vollzogen. Im Gegensatz zur früheren Rechtslage, nach der der Zugang zur Infrastruktur nur von der Zweckbestimmung des Betreibers selbst abhing, unterliegen heute Betreiber von Werks- und Industriebahnen grundsätzlich auch der Pflicht, Zugang zu ihrer Infrastruktur zu gewähren.

Eine Ausnahme kommt seit der AEG – Änderung in 2005 nur für die Eisenbahninfrastrukturen in Frage, die ausschließlich für den eigenen Güterverkehr des Eisenbahninfrastrukturbetreibers betrieben werden (§ 14 Abs. 1 Satz 4 Alt. 1 AEG). Eine Eisenbahninfrastruktur wird ausschließlich zur Nutzung für den eigenen Güterverkehr betrieben, wenn sie sich auf einem Werksgelände befindet, das einer auf dem Gelände ansässigen Firma gehört, diese Firma sowohl die Eisenbahninfrastruktur als auch die angeschlossenen Betriebstätten betreibt und zugleich die Güter für eigene Zwecke über die Eisenbahninfrastruktur transportieren lässt.

Diese klassische Form der Werksbahn ist in modernen Industrie- und Chemieparks nicht mehr häufig anzutreffen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, hat die Bundesnetzagentur zusammen mit dem „Ausschuss für Werks- und Industriebahnen“ des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen, den Begriff des „eigenen Güterverkehrs“ auf eine sogenannte „Verlader-Gemeinschaft“ ausgedehnt. Betreiber von Eisenbahninfrastrukturen, insbesondere von Werks- und Industriebahnen, betreiben danach eine Eisenbahninfrastruktur ausschließlich zur Nutzung für den eigenen Güterverkehr (§ 14 Abs. 1 Satz 4 Alt. 1 AEG), wenn ein gemeinschaftlicher Verbund der anliegenden Unternehmen („Verlader-Gemeinschaft“) mit der Konstellation einer Werksbahn vergleichbar ist. Dies ist der Fall wenn, alle „Verlader“ an die Werks-Eisenbahninfrastruktur anschließen und der Eisenbahninfrastrukturbetreiber selbst Anschließter und Teil der „Verlader-Gemeinschaft“ ist oder über eine Konzernzugehörigkeit mit einem oder mehreren Anschließern, die Teil der „Verlader-Gemeinschaft“ sind, verbunden ist. Außerdem müssen alle Anschließter in der „Verlader-Gemeinschaft“ sich zur gemeinsamen Nutzung der Eisenbahninfrastruktur für eigenen (gemeinsamen) Güterverkehr bereit erklären.

Auf Basis dieser Kriterien wird die Bundesnetzagentur den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur der sogenannten „Werks- und Industriebahnen“ sowie die mit der Zugangsgewährungspflicht verbundenen Pflichten, insbesondere das Aufstellen von Nutzungsbedingungen, bewerten.

4 Prüfung von Entgelten

4.1 Überblick über Aktivitäten der Entgeltregulierung

Die Entgeltregulierung war im Jahr 2008 geprägt von zwei besonders umfänglichen sowie verschiedenen anderen Verfahren und von Aktivitäten im weiteren Zusammenhang mit der Erhebung von Entgelten für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur.

Die Trassen- und Stationspreissysteme der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem DB-Konzern bilden deutschlandweit den wohl bedeutsamsten Prüfungsgegenstand. Ihnen galt und gilt auch weiterhin ein besonderes Augenmerk – die Prüfungen dauern an (vergleiche *Abschnitt 4.3.1 – DB Station & Service AG – Stationspreissystem* und *Abschnitt 4.3.2 – DB Netz AG – Trassenpreissystem*).

Gleichwohl ist die Vorgabe einer symmetrischen Regulierung im Eisenbahnbereich für die Bundesnetzagentur mit bestimmten Prüfanforderungen verbunden. Nichtbundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen unterliegen – sofern deren Infrastruktur als öffentlich anzusehen ist – den gleichen regulatorischen Bedingungen wie bundeseigene Eisenbahnen. Die Bestimmungen des AEG und der EIBV sehen außerdem im Hinblick auf die Nutzungsentgelte für Betreiber der Schienenwege und Betreiber von Serviceeinrichtungen teils anderslautende Regelungen vor, die differenzierte Prüfmaßstäbe erforderlich machen. Die Auswahl der Unternehmen, deren Entgelte einer Prüfung von Amts wegen unterzogen werden, erfolgt nach jeweils unterschiedlichen, immer aber nachvollziehbaren Kriterien. Die Bundesnetzagentur richtet ihre Entscheidung über das Ob und Wie einer Entgeltprüfung nach diesen Umständen aus und führt die Entwicklung von Konzepten über die Reihenfolge der zu prüfenden Unternehmen fort. Gleichzeitig wird eine einheitliche inhaltliche Vorgehensweise für die Prüfungen selbst forciert (*Abschnitt 4.4 – Herausforderungen der symmetrischen Regulierung*).

Zur Unterstützung des operativen Geschäfts ist die Bundesnetzagentur intensiv an der Klärung des Rechtsverständnisses und der Weiterentwicklung der regulatorischen Grundlagen beteiligt, namentlich durch Mitarbeit an Gesetzes- und Verordnungsnovellierungen. Besonders hervorzuheben sind hierbei die im Auftrag der Bundesregierung vorgenommenen konzeptionellen Arbeiten zur Vorbereitung einer Anreizregulierung, die bereits im Energiesektor implementiert worden ist und die nach der bisherigen Regulierungserfahrung der Bundesnetzagentur auch für die Entgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen mittelfristig die bessere Alternative zur jetzigen Kostenzuschlagsregulierung darstellen kann. Ziel einer Anreizregulie-

rung ist es – wie es die Bundesnetzagentur auch in ihrem im Mai 2008 vorgelegten Abschlussbericht umfassend dargelegt hat – überproportionale Steigerungen der Nutzungsentgelte zu vermeiden und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu mehr Effizienz anzuhalten. Näheres zu diesem Konzept findet sich in *Abschnitt 6.1 – Anreizregulierung*. Unterdessen hat sich der Bundesrat in einem Beschluss (BR-Drs. 716/08 (Beschluss)) explizit dafür ausgesprochen, auf der Grundlage des Abschlussberichts der Bundesnetzagentur die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen und der Bundesnetzagentur verbesserte Informationsrechte einzuräumen. Nach Ansicht des Bundesrats stellt die Anreizregulierung ein zentrales Element für den Erfolg der Regulierung im Eisenbahnsektor dar.

4.2 Besondere Herausforderungen

Im Rahmen der symmetrischen Regulierung wurden im Jahr 2008 zahlreiche Verfahren gegen nichtbundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen geführt und teilweise abgeschlossen. Hinsichtlich der Prüfung von Entgeltgrundsätzen ergeben sich nach Einschätzung der Bundesnetzagentur in der Regel wenige Probleme, da durch die vom VDV zur Verfügung gestellten Musterentwürfe von Nutzungsbedingungen auf ausreichend Hilfestellung zurückgegriffen werden kann. Vereinzelt lässt sich jedoch feststellen, dass die Entgeltgrundsätze sehr allgemein gehalten sind und den Zugangsberechtigten nur ansatzweise ermöglichen, die zu entrichtenden Nutzungsentgelte eigenhändig zu kalkulieren. Nicht selten traten Unsicherheiten in der Handhabung der im AEG und in der EIBV umfangreich geregelten Fristenregelung zur rechtzeitigen Einreichung von prüffähigen Unterlagen auf, so dass es zu Verzögerungen in der Bekanntgabe und der Inkraftsetzung von geänderten Entgelten kam.

Auffällig oft haben sich Fragestellungen in Zusammenhang mit leistungsabhängigen Entgeltregelungen ergeben. Der Gesetzgeber hat die Vorschriften so ausgestaltet, dass sowohl Betreiber der Schienenwege (§ 21 (1) EIBV) als auch Betreiber von Serviceeinrichtungen (§ 24 EIBV) durch leistungsabhängige Entgeltregelungen Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur setzen müssen. Die meisten Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben dies laut EIBV auch in ihren Entgeltgrundsätzen zu spezifizieren. Bei der Umsetzung dieser Vorgabe mussten allerdings wiederholt Defizite festgestellt werden. Dies gilt einerseits für die größeren Eisenbahninfrastrukturunternehmen, allen voran die DB Netz AG. Aber auch die kleineren Unternehmen erfüllen oftmals die diesbezüglichen Vorgaben nicht. Während bei der DB Netz AG und der DB Station & Service AG die strukturelle Ausgestaltung und die Praktikabilität des Anreizregimes zu Diskussionen führen, muss den kleineren Eisenbahninfrastruktur-

unternehmen häufig bereits die Notwendigkeit, leistungsabhängige Entgeltbestandteile einzuführen, erst vermittelt werden.

Als besondere Herausforderung in der Entgeltregulierung hat sich die Tatsache herausgestellt, dass sich nicht alle Eisenbahninfrastrukturunternehmen in gleicher Weise kooperativ gegenüber der Behörde zeigen. Der Bundesnetzagentur stehen im Allgemeinen Eisenbahngesetz explizit normierte Befugnisse im Hinblick auf die Einsichtnahme von Unterlagen zur Verfügung. Die Behörde hat unter anderem das Recht, Auskünfte über die Entgeltkalkulation zu verlangen und Bücher, Geschäftspapiere, Dateien und sonstige Unterlagen einzusehen. Zwar steht den Unternehmen grundsätzlich die Möglichkeit zu, die Erforderlichkeit einer behördlichen Maßnahme in Frage zu stellen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass ein bestehender Diskriminierungsverdacht bei kooperativem Verhalten oftmals schnell und unkompliziert ausgeräumt werden kann. Die nicht immer zufriedenstellende Bereitschaft der Unternehmen aus dem DB-Konzern, aber auch einzelner nichtbundeseigener Infrastrukturunternehmen, zur Zusammenarbeit mit der Behörde, haben die Bundesnetzagentur nicht dazu veranlasst, ihre Prüfungsintensität zu verringern. Dies wäre gerade in den Fällen, in denen ernstzunehmende Beschwerden über die Entgeltgestaltung vorliegen, gegenüber den betroffenen Zugangsberechtigten nicht zu verantworten.

4.3 Aktivitäten im Einzelnen

4.3.1 DB Station & Service AG – Stationspreissystem

Einer der bedeutsamsten Tätigkeitsschwerpunkte in der Entgeltregulierung bildete auch im Jahr 2008 die Überprüfung der Stationspreise der DB Station & Service AG. Das Verfahren wurde im August 2007 eingeleitet und hat sich als besonders komplex herausgestellt – zumal eine nur oberflächliche Prüfung der hohen Bedeutung der Stationspreise für den Wettbewerb nicht gerecht werden würde. Hinzu kommt, dass sich viele Unklarheiten erst im Laufe des Verfahrens herausgestellt haben. Dies gilt speziell für die Grundsätze der Preisbildung, zu denen teils widersprüchliche Aussagen des Unternehmens vorliegen. Das Stationspreissystem sieht vor, dass jeder Bahnhof einer Kategorie zugewiesen wird. Außerdem existieren für alle Bundesländer unterschiedliche Entgelthöhen.

Überprüft werden die Struktur des Preissystems und die Bildung der konkreten Stationspreise. Die Regulierungsbehörde hat hierfür unterschiedliche thematische Aspekte zum Untersuchungsgegenstand gemacht. Zur Ermittlung des vollständigen Sachverhaltes fand nach mehreren schriftlichen Auskunftersuchen eine mündliche

Anhörung des Unternehmens am 10. September 2008 in Bonn statt. Im Mittelpunkt des Gesprächs stand die Kostenbasiertheit der von dem Unternehmen erhobenen Stationsentgelte. Hinterfragt wurde insbesondere, wie die nicht direkt zurechenbaren Kosten auf die verschiedenen Stationskategorien verteilt werden. Ebenso waren die im Preissystem verorteten Preisbildungsdeterminanten Gegenstand behördlicher Fragestellungen. Maßstab für die Prüfung ist dabei die gesetzliche Vorgabe, dass keinem Zugangsberechtigten ohne sachlichen Grund Vorteile gegenüber anderen Zugangsberechtigten eingeräumt werden dürfen. Ein jedes öffentliches Eisenbahninfrastrukturunternehmen ist verpflichtet darzulegen, dass die entstehenden Kosten möglichst verursachergerecht auf die Entgelte umgelegt werden. Wird von diesem Verursacherprinzip abgewichen, müssen hierfür stichhaltige Gründe genannt und nachgewiesen werden.

Das bis Ende des Jahres 2004 geltende Preissystem der DB Station & Service AG sah für jeden Bahnhof einen Einzelpreis vor, der sich nach Angaben des Unternehmens anhand der lokal anfallenden Kosten und der Leistungsmenge (Anzahl der Zughalte) errechnete. Mit Abkehr von diesem System und Einführung des Kategoriepreismodells 2005 konnte zum einen die Übersichtlichkeit gesteigert werden, indem nunmehr die maximale Zahl der Entgelte auf 96 (jeweils sechs Kategorien in den 16 Bundesländern) reduziert wurde. Andererseits traten vermehrt Beschwerden auf, wonach die Umstellung zu erheblichen Preissteigerungen geführt hatte. Zudem wurde der Verdacht geäußert, durch die neuen Preise würden Wettbewerber der Deutschen Bahn AG benachteiligt. Außerdem seien die Unterschiede in den Preishöhen – für gleiche Stationskategorien und Verkehrsleistungen – zwischen den einzelnen Bundesländern nicht gerechtfertigt.

Im letzten Quartal des Jahres 2008 kritisierte die DB Station & Service AG erstmals das Fehlen eines hinreichenden Anlasses für die Einleitung des Verfahrens und das Fehlen eines behördlichen Ermittlungskonzeptes. Das Unternehmen beantragte daher Akteneinsicht, die von der Bundesnetzagentur gewährt wurde. Hierbei wurden Schwärzungen zur Anonymisierung der Identitäten bestimmter Beteiligter vorgenommen sowie der Akteneinsicht nicht unterliegende Schriftstücke entnommen. Diese Maßnahmen waren notwendig, um die Interessen der Behörde und derjenigen Personen, die sich an die Bundesnetzagentur gewandt hatten, zu wahren. Zu Ermittlungsanlass und -konzept ist die Bundesnetzagentur an die Vorgaben des Regulierungs- und Kartellrechts gebunden: Die Bundesnetzagentur benötigt jedoch als Voraussetzung ihres Einschreitens keinen konkreten Verdacht. Sie kann vielmehr von Amts wegen Entgeltprüfungen einleiten, wie im Falle des Stationspreissystems der DB Station & Service AG geschehen. Obwohl die Vorgehensweise in einem

Verwaltungsverfahren grundsätzlich der Behörde obliegt, hat die Bundesnetzagentur gegenüber dem Unternehmen stets ausführlich erklärt, welche Hintergründe für die jeweilige Maßnahme bestehen. Die dauerhafte Forderung eines Anfangsverdachtens zur Einleitung eines Verfahrens hat dazu geführt, dass die Ressorts vom BMVBS und BMWi mit Schreiben vom 7. April 2008 explizit die Auffassung der Bundesnetzagentur gestützt haben.

Die von der Bundesnetzagentur angeforderten und gelieferten Daten zu den Kosten und Erlösen, die mit dem Betrieb der Stationen erzielt werden, förderten eine ungleichmäßige Kostendeckung der Kategorien aber auch der jeweiligen Bundesländer zutage. Das Unternehmen selbst gab hierzu an, dass noch weitere Kriterien in die Preisbildung einfließen würden. Diese Kriterien konnten allerdings nur im Ansatz und ohne nähere Substantiierung genannt werden. Die gewünschte Transparenz der Grundlagen der Gestaltung der Stationspreise war damit auch über eineinhalb Jahre der Verfahrensführung nicht gegeben.

Ähnliches gilt für die von der Bundesnetzagentur zur Kontrolle der Kostenbasiertheit beabsichtigte Einzelbetrachtung bestimmter Bahnhöfe. Geplant war, die Kosten- und Erlössituation von 160 repräsentativ ausgewählten Bahnhöfen zu untersuchen. Diese Daten wurden von der DB Station & Service AG nicht vollständig übersandt. Auch konnte nicht, wie von der Bundesnetzagentur gewünscht, Einsicht in das Rechnungswesen des Unternehmens genommen werden.

Im Nachgang zu Gesprächen zwischen Vorstand von DB Station & Service AG und Präsidium der Bundesnetzagentur wurden dann zunächst aggregierte Kostendaten zu zehn von der Bundesnetzagentur benannten Stationen übermittelt. Damit ist die DB Station & Service AG in sehr begrenztem Umfang und mit erheblichem Zeitverzug den Aufforderungen der Bundesnetzagentur zur Datenlieferung nachgekommen.

Im Ergebnis stellt sich das Stationspreissystem als querfinanzierende Deckung der Gesamtkosten des Unternehmens dar. Die Kostendeckung wird durch Ausrichtung der Preiskategorien an der unterschiedlichen Mittelverfügbarkeit der zuschussgebenden und verkehrsauftraggebenden Länder erreicht. Es kann daher im Rahmen des Stationspreissystems nicht von allein kostenbasierten Entgelten gesprochen werden.

Der DB Station & Service AG wurde zwischenzeitlich mehrfach dargelegt, welche Schlüsse die Bundesnetzagentur aus der bisherigen Prüfung und der Auswertung

der eingegangenen kostenrechnerischen Unterlagen zieht. Neben den nicht exakt herzuleitenden Preisbildungsfaktoren und Schwellenwerten, die zur Kategorisierung der Stationen herangezogen werden, bleibt vor allem die eigentliche Bestimmung der Preishöhen im Vergleich der Stationen zueinander und im Ländervergleich ein zentraler Kritikpunkt.

Aufgrund der erheblichen Relevanz der Stationspreise für den gesamten Eisenbahnmarkt im Personenverkehr strebt die Bundesnetzagentur eine möglichst zügige Entscheidung in der Sache an.

4.3.2 DB Netz AG – Trassenpreissystem

Im Berichtszeitraum wurde zudem ein Verfahren zur Überprüfung der Nutzungsentgelte für Trassen der DB Netz AG (Trassenpreissystem, TPS) eingeleitet. Auch für diesen Bereich lagen der Bundesnetzagentur eine Reihe von Beschwerden durch Verbände, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen vor. Die Bundesnetzagentur nimmt die Eingaben sehr ernst und greift in ihrem Verfahren viele Mitteilungen und entsprechende Gutachten auf.

Die DB Netz AG hat zum Ende des ersten Quartals 2008 eine erste Anfrage der Bundesnetzagentur zum TPS beantwortet. Im Wesentlichen legt das Unternehmen dar, dass die einzelnen Kostenkomponenten des Preissystems nicht das Ergebnis einer eigenständigen Kostenkalkulation, sondern einer gesamthaften Optimierung unter Berücksichtigung der Marktverträglichkeit darstellten. Im Wesentlichen stelle das Preissystem eine marktorientierte Fortschreibung des Preisniveaus unter Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Nutzergruppen dar.

Für die Bundesnetzagentur ergeben sich zwei unterschiedliche Herangehensweisen für die weitere Prüfung des TPS, die parallel vorangetrieben werden:

Zum Einen ist die **Struktur** des TPS auf Diskriminierungen und Verstöße gegen den Entgeltmaßstab und die Entgeltgrundsätze zu untersuchen. Hier ist zwar nicht zu vermuten, dass es zu unmittelbaren direkten Diskriminierungen kommen wird. Es besteht jedoch die Gefahr, dass Regelungen, die per se für alle Zugangsberechtigten gleich gelten, unterschiedliche Wirkungen entfalten. Die Bundesnetzagentur hat – zur Forcierung einer schnelleren Lösung – verschiedene Einzelaspekte zur Struktur des TPS aus dem Trassenpreissystem herausgelöst (Stornierungsentgelte, Minderung, Performance Regime, Regionalfaktoren; vergleiche 4.3.2.1 bis 4.3.2.4)

Zum Zweiten ist die Untersuchung der **Höhe** der einzelnen Trassennutzungsentgelte relevant. Die DB Netz AG hat in ihrem Geschäftsbericht für das Jahr 2008 einen Gewinn in Höhe von 338 Mio. Euro (Vorjahr: 146 Mio. Euro) ausgewiesen. Für zukünftige Geschäftsjahre ist mit weiteren Steigerungen des Unternehmensgewinns zu rechnen. Die damit notwendige Überprüfung der ebenfalls ansteigenden Eigenkapitalrendite, die in 2008 bei etwa 5,1 Prozent liegt (Vorjahr: 2,2 Prozent), betrachtet die Bundesnetzagentur als einen der Hauptpunkte des laufenden Trassenpreisverfahrens.

Durch die parallele und teilweise auch in unterschiedliche Verfahren aufgesplittete Herangehensweise (siehe nachfolgende Abschnitte 4.3.2.1 bis 4.3.2.4) zu einzelnen (Teil-) Verfahren im Rahmen der Trassenpreisprüfung erreicht die Bundesnetzagentur eine themenspezifischere Aufstellung und kann schnell auf neu auftretende Anforderungen des Marktes reagieren. Gleichzeitig wird eine gesamtheitliche Betrachtung gewährleistet.

4.3.2.1 DB Netz AG – Stornierungsentgelte

Im Hinblick auf die erhobenen Stornierungsentgelte ist die DB Netz AG im vergangenen Jahr mehrfach zu Stellungnahmen und einzelnen Darlegungen aufgefordert worden. Es besteht nach wie vor der dringende Verdacht, dass die DB Netz AG zu hohe pauschale Stornierungsentgelte verlangt.

Dies insbesondere deswegen, weil keine Aussage dazu getroffen wird, in welchem Umfang die DB Netz AG ersparte Aufwendungen oder mögliche Vermarktungserlöse stornierter Trassen gegenrechnet. In beiden Fällen liegt nach gegenwärtiger Einschätzung der Bundesnetzagentur eine unbillige Verteilung der Lasten zu Ungunsten der Zugangsberechtigten vor. Das Teilverfahren wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2009 abgeschlossen werden können.

4.3.2.2 DB Netz AG – Minderung

Im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen hatte die Bundesnetzagentur bereits 2008 festgestellt, dass die DB Netz AG Regelungen zur Minderung getroffen hat, die in der tatsächlichen Anwendung nahezu zu einem Minderungsausschluss führten. Als Ausprägung des Diskriminierungsverbotes und aufgrund der speziellen Regelung in § 21 Abs. 6 Satz 2 EIBV sind Betreiber der Schienenwege indes gesetzlich verpflichtet, die Entgelte bei nicht vertragsgemäßigem Zustand der Infrastruktur zu mindern. Die DB Netz AG hat hierzu selber konstatieren müssen, dass in den vergangenen Jahren nur in geringem Umfang Minderungen gewährt wurden, ohne den Betrag konkret beziffern zu können.

Die Gewährung eines Minderungsrechts ist zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs von erheblicher Bedeutung. Fehlt es an einem Minderungsrecht, werden diejenigen Zugangsberechtigten diskriminiert, die trotz einer schlechten Leistung den vollen Trassenpreis zu zahlen haben.

Inzwischen hat die Bundesnetzagentur das Verfahren im ersten Quartal 2009 mit einem Bescheid abgeschlossen, der die DB Netz zur eigenständigen Minderung der Trassenentgelte bei Schlechtleistungen unter den mit dem Gesetz verfolgten Äquivalenz Gesichtspunkten verpflichtet. Hiergegen hat die DB Netz Antrag auf Aussetzung der sofortigen Vollziehung gestellt.

4.3.2.3 DB Netz AG – Performance Regime (Anreizsystem zur Verringerung von Störungen)

Monetäre Anreize sollen Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen zur Leistungs- und Verhaltensoptimierung motivieren. Die Vorschrift des § 21 (1) der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) gibt den Eisenbahninfrastrukturunternehmen auf, im Rahmen der Entgeltregelungen in den SNB Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Schieneninfrastruktur durch leistungsabhängige Bestandteile zu schaffen. Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags – insbesondere der Entgeltkontrolle – überwacht und begleitet die Bundesnetzagentur die Ausgestaltung rechtskonformer Anreizsysteme bei Eisenbahnen. In diesem Sinne hatte sie im Jahre 2006 darauf hingewirkt, dass die DB Netz AG als größter deutscher Schienenwegsbetreiber ein sog. Performance Regime aufstellt. Einzelne Regelungen des Anreizsystems beanstandete die Bundesnetzagentur unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Diskriminierung und des Erfordernisses einer messbaren Anreizwirkung. Derzeit ist der Streitfall vor dem Verwaltungsgericht Köln in der Hauptsache rechtshängig.

Das Anreizsystem (Performance Regime) der DB Netz AG ist seit dessen Einführung bei den meisten Marktteilnehmern auf Ablehnung gestoßen. Netzwerk Privatbahnen e. V., ein Verband privater Eisenbahngüterverkehrsunternehmen, griff das Anreizsystem durch Klage beim Landgericht Frankfurt am Main an. Der Verband vertrat die Ansicht, das Anreizsystem der DB Netz AG benachteilige seine Gütertransporte durchführenden Mitglieder unangemessen, sei undurchschaubar und verfehle die zu erreichenden Ziele. Im November 2007 verurteilte das Landgericht die DB Netz AG, die Verwendung der meisten der beanstandeten Klauseln bei Verträgen über die Nutzung ihrer Schieneninfrastruktur gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen zu unterlassen. Die betroffenen Klauseln der SNB hätten die Wirkung, dass Zahlungsansprüche regelmäßig zugunsten der DB Netz AG entstünden. Daraufhin setzte die DB Netz AG die Zahlung von Anreizentgelten aus. Auf die Berufung der DB Netz AG

änderte das Oberlandesgericht Frankfurt am Main das erstinstanzliche Urteil ab. Damit entfiel der Grund für die Aussetzung der Anreizzahlungen. Gleichwohl berechnet die DB Netz AG seither keine Anreizentgelte. Damit bleiben die sogenannten zentralen Vorgaben des § 21 (1) EIBV unerfüllt, die die Schienenwegebetreiber unter anderem zur Aufstellung und Anwendung eines Anreizsystems verpflichten. Mit Bescheid vom 30. Dezember 2008 hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG daraufhin verpflichtet, ein – gegebenenfalls neues – Anreizsystem spätestens im Dezember 2009 anzuwenden. Die DB Netz AG und die übrigen Marktteilnehmer haben in den kommenden Monaten die Möglichkeit, im Wege des Dialogs und auf der Basis der bisherigen konzeptionellen Überlegungen und gewonnenen praktischen Erkenntnissen ein Anreizsystem zu entwickeln, das den gesetzlichen Anforderungen entspricht und die gerechtfertigten eigenen Belange sowie die Belange der Eisenbahnverkehrsunternehmen berücksichtigt. Allen Beteiligten wurde verdeutlicht, dass der 12. Dezember 2009 als Starttermin für ein Anreizsystem unverrückbar feststeht. Die Bundesnetzagentur hat dazu mehrmals ausdrücklich ihre Unterstützung angeboten.

4.3.2.4 DB Netz AG – Regionalfaktoren

Der Regionalfaktor wurde zum 1. Januar 2003 von der DB Netz AG eingeführt. Der Regionalfaktor bildet einen multiplikativen Aufschlag auf den Basis-Trassenpreis (Streckenategorie multipliziert mit dem Produktfaktor). Der Regionalfaktor wird ausschließlich für den SPNV und ausschließlich auf Strecken in sogenannten Regionalnetzen erhoben. Diese Regionalnetze bestehen aus Strecken außerhalb von Ballungsräumen, die überwiegend dem SPNV dienen, eine geringe Verkehrsdichte aufweisen und deren Einnahmen regelmäßig nicht die Kosten decken. Aufgrund von Beschwerden von EVU und Aufgabenträgern, hat die Bundesnetzagentur ein Verfahren eingeleitet und bei der DB Netz AG in 2008 in zwei Auskunftsersuchen zusätzliche Informationen angefordert. Die Prüfungen dauern zurzeit noch an.

4.3.3 Weitere Verfahren

4.3.3.1 DB Netz AG – Zusätzliche Kosten für die Besetzung von Stellwerken

Im April 2008 reichte ein Zugangsberechtigter bei der Bundesnetzagentur eine Beschwerde über die Abrechnung infolge der Besetzung von Stellwerken über die ursprünglichen Betriebszeiten hinaus durch die DB Netz AG ein. Der zu überweisende Rechnungsbetrag wurde als zu hoch angesehen. Zudem beschwerte sich der Zugangsberechtigte darüber, dass die DB Netz AG den Zugang zur Eisenbahninfra-

struktur von der Unterzeichnung einer sogenannten Kostenübernahmeerklärung abhängig mache. Die Bundesnetzagentur führte daraufhin unter Beteiligung des Zugangsberechtigten eine mündliche Anhörung durch. Im Rahmen der Anhörung konnte zunächst dahingehend Einigkeit erzielt werden, dass der Zugangsberechtigte seinen unbestrittenen Zahlungspflichten unverzüglich nachkommt, um die Notwendigkeit einer Kostenübernahmeerklärung abzuwenden.

Hinsichtlich des Rechnungsbetrages, der sich aus den zusätzlichen Stellwerksöffnungszeiten ergab, waren schwerpunktmäßig drei Fragen zu klären. Zunächst trug der Zugangsberechtigte vor, während einer Fahrt einen entgegenkommenden Zug wahrgenommen zu haben und dementsprechend eine entsprechende Aufteilung der Kosten fordere. Nach interner Prüfung bestätigte die DB Netz AG, dass zeitgleich weiterer Verkehr auf der Strecke stattgefunden habe und nahm eine entsprechende Anpassung des Rechnungsbetrags vor.

Zweitens konnten einige von der DB Netz AG benannten Stellwerke, die zur Durchführung der Fahrt besetzt werden mussten, nicht in der Liste der „Betriebsstellenbesetzungszeiten der DB Netz AG“ gefunden werden. Die DB Netz AG erklärte, dass es sich bei den fraglichen Stellwerken um Unterwerke handelt, die zu benachbarten, in der Liste enthaltenen Stellwerken gerechnet werden. Weiterhin war aus der Liste zu entnehmen, dass einige Stellwerke während der Verkehrszeit des Zugangsberechtigten planmäßig besetzt waren. Die DB Netz AG nahm auch diesbezüglich eine Anpassung des Rechnungsbetrags vor.

Drittens wurde festgestellt, dass der berechnete Aufwand für zusätzliche Stellwerksöffnungszeiten den betrieblich tatsächlichen Aufwand teilweise erheblich überschritt. Die DB Netz AG führte aus, dass aufgrund bestehender arbeitsrechtlicher Tarifverträge eine Mindestzeit von vier Stunden in Rechnung gestellt werden müsse.

Da die Entgeltgrundsätze der DB Netz AG eine solche Mindestzeit jedoch nicht vorsahen, sondern lediglich eine Bepreisung des tatsächlich entstehenden Aufwands, gab die Bundesnetzagentur der DB Netz AG per Bescheid auf, den Rechnungsbetrag rückwirkend so zu verändern und zukünftig so zu gestalten, wie sie es in ihren Entgeltgrundsätzen geregelt hat. Dagegen legte die DB Netz AG Widerspruch ein, hat diesen jedoch zwischenzeitlich zurückgezogen.

4.3.3.2 DB Station & Service AG – Bahnhofskategorien

In drei verschiedenen Fällen haben sich Zugangsberechtigte mit der Bundesnetzagentur in Verbindung gesetzt, weil aus ihrer Sicht einzelne Personenbahnhöfe der DB Station & Service AG nicht korrekt zugeordnet waren und somit ein nicht zutreffender Preis ausgewiesen wurde. Parallel zur allgemeinen Überprüfung des

Stationspreissystems hat sich die Bundesnetzagentur diesen Hinweisen der Zugangsberechtigten angenommen und jeweils den Sachverhalt untersucht.

Laut Schilderung eines Verkehrsverbundes, der als Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr fungiert, waren in der ab 1. Januar 2008 geltenden Stationspreisliste zwei Bahnhöfe einem Bundesland zugeordnet, was augenscheinlich nicht das zutreffende Land war. In diesem Bundesland war jedoch im Verhältnis zum tatsächlich zutreffenden Bundesland der Stationspreis für die entsprechende Kategorie höher. Die DB Station & Service AG erklärte auf Nachfrage, dass ein Irrtum vorgelegen habe. Die Preisliste wurde korrigiert und sowohl der Aufgabenträger als auch das Eisenbahnverkehrsunternehmen darüber informiert, sodass sich für die Bundesnetzagentur kein weiterer Handlungsbedarf ergab.

In einem weiteren Fall wandte sich ebenfalls ein Aufgabenträger an die Bundesnetzagentur. Diese Institution organisiert den S-Bahn-Verkehr in einer Metropolregion und hat die Verpflichtung übernommen, dem Eisenbahnverkehrsunternehmen die zu entrichtenden Infrastrukturnutzungsentgelte zurückzuerstatten. Somit kommt der Aufgabenträger indirekt auch für die Stationspreise auf. Ein bedeutsamer Bahnhof war 2007 der Kategorie 2 zugeordnet, in den Jahren davor und danach befand er sich hingegen in Kategorie 3. Für ein Jahr wurde demnach ein höheres Entgelt berechnet. Die Einordnung (Kategorisierung) der Stationen richtet sich nach einem einheitlich definierten System unter Berücksichtigung der Ein- und Aussteiger, der Anzahl der Zughalte sowie weiterer Faktoren. Die Bundesnetzagentur hat bei der DB Station & Service AG Einblick in die Berechnung der Grundkategorisierungszahl für den strittigen Bahnhof genommen. Die DB Station & Service AG konnte wiederum darlegen, dass die ihr übermittelten Verkehrsdaten tatsächlich Schwankungen beinhalteten und die Einordnung in den betroffenen Jahren zutreffend war.

Die Höherkategorisierung eines Bahnhofes führt gleichwohl nicht nur zu einem anderen Entgelt, sondern bedingt zwingend auch eine erweiterte Ausstattung. Die erforderlichen Ausstattungsmerkmale sind in den Nutzungsbedingungen festgelegt. Für Kategorie 2 ist als entscheidendes zusätzliches Merkmal die Besetzung des Bahnhofs mit Servicepersonal vorgesehen. Die DB Station & Service AG erklärte daraufhin, dass der Personaleinsatz grundsätzlich mit einer sehr langen Vorlaufzeit geplant wird und eine Abstimmung mit verschiedenen Stellen, insbesondere der Personalvertretung, zu erfolgen hat. Dadurch konnte der Einsatz von Servicepersonal und somit die zu erbringende Mindestausstattung des Bahnhofs nicht gewährleistet werden. Mit der erneuten Änderung der Kategorie ab dem 1. Januar 2008 hatte sich der Mangel allerdings erledigt. Für die Bundesnetzagentur bestand insofern kein

unmittelbarer Handlungsbedarf. Die DB Station & Service AG wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Nichtbesetzung des Bahnhofs mit Servicepersonal einen Verstoß gegen die Pflichten aus den Nutzungsbedingungen dargestellt hat. Dem Aufgabenträger wurde angeraten, eine Minderung der Stationspreise oder vergleichbare Ansprüche geltend zu machen.

Daneben bemängelte ein Eisenbahnverkehrsunternehmen die Höherkategorisierung und die damit verbundene Preiserhöhung für einen bestimmten Bahnhof. Hintergrund war die zeitweise erhöhte Anzahl von Fernverkehrszughalten, da der dortige Bahnhof wegen Bauarbeiten am nahegelegenen Hauptbahnhof als Ausweichmöglichkeit genutzt wurde. Die DB Station & Service AG konnte nachweisen, dass für den Zeitraum der Bauarbeiten eine überdurchschnittliche Anzahl an Zughalten und Ein- und Aussteigern verursacht wird. Diese Daten seien für die Einkategorisierung relevant und müssten einheitlich zur Anwendung kommen, damit kein Missbrauchspotenzial bestünde. Die Bundesnetzagentur sah daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinen Anlass für ein Einschreiten, betonte aber auch die Verpflichtung des Unternehmens, für den Bahnhof die entsprechende Ausstattung vorzuhalten.

4.3.3.3 Autozug-Terminals

Die Bundesnetzagentur befasst sich seit Ende 2008 mit der Anfrage eines Eisenbahnverkehrsunternehmens, das die Aufnahme von Autozug-Verkehren plant. Die DB Station & Service AG betreibt mehrere Autozug-Terminals in Deutschland. Bisher ist die DB AutoZug GmbH einzige Nutzerin dieser speziellen Infrastruktur. Sie hat jedoch ihr Angebot an Zügen in den letzten Jahren zurückgefahren. Unter anderem wird das Terminal Stuttgart-Kornwestheim nicht mehr bedient. Genau dort erwägt nun eine nichtbundeseigene Eisenbahngesellschaft die Wiederaufnahme der Autozug-Verkehre.

Das Eisenbahnverkehrsunternehmen hat sich im Zuge dieser Planungen mit der Bundesnetzagentur in Verbindung gesetzt, weil die DB Station & Service AG keine Informationen über die Modalitäten der Terminalnutzung veröffentlicht hat und auch auf Anfrage nur zögerlich über Leistungen und Preise informierte. Die Bundesnetzagentur hat sich daher an das Unternehmen mit einem ersten Auskunftersuchen gewandt. Es wurde hierbei u. a. darauf hingewiesen, dass das Eisenbahnrecht gewisse Anforderungen an die Transparenz stellt. Insbesondere müssen allgemeingültige Nutzungsbedingungen mit darin enthaltenen Entgeltgrundsätzen aufgestellt werden.

Die DB Station & Service AG hat in ihrer Antwort zunächst auf die vermeintlich untergeordnete Bedeutung dieser Terminals und auf die geringe Nachfrage der Zugangsberechtigten nach Nutzung dieser Einrichtungen verwiesen. Für sie sei der Betrieb der Autozug-Terminals lediglich eine Nebenleistung zur Bereitstellung der Personenbahnhöfe. Eine Pflicht zur Aufnahme der Terminals in die Nutzungsbedingungen sehe sie nicht. Die Nutzungsentgelte würden jeweils im Einzelfall pauschal und kostenbasiert in Rechnung gestellt.

Die Bundesnetzagentur kommt nach aktueller Einschätzung zu einer abweichenden Bewertung der Rechtslage. Als Betreiberin von Autozugterminals ist die DB Station & Service AG, wie in ihrer Funktion als Betreiberin von Personbahnhöfen und wie andere Betreiber von Terminals, verpflichtet, transparente Nutzungsbedingungen aufzustellen und die Nutzungsentgelte für die Zugangsberechtigten in gleicher Weise zu berechnen. Die Regulierungsbehörde beabsichtigt, in geeigneter Form darauf hinzuwirken, angemessene Regelungen für die Nutzung öffentlich zu machen.

4.3.3.4 Hamburg Port Authority (HPA)

Die HPA führte zum 1. Januar 2009 eine Modifikation des seit dem 1. Januar 2008 bestehenden neuen Entgeltsystems ein. Damit wurden die nutzungsabhängigen Entgelte, mit Ausnahme der zeitabhängigen Entgelte („Parkgebühren“), der Gleiskategorien 2 und 3 erhöht. Das Grundentgelt für die Zugein- und -ausfahrt von je 80 € blieb konstant. Ziel der Entgelterhöhung ist es nach Unternehmensangaben, den Kostendeckungsgrad zu steigern.

Die bisher vorliegenden Auswertungen bestätigen den vom Frühjahr/Sommer 2008 eingeschlagenen Trend, dass das neue Entgeltsystem seine Anreizwirkung zur Verbesserung der Effizienz wirksam entfaltet hat. Für das Jahr 2009 wird mit einer weiteren Effizienzsteigerung gerechnet, da zahlreiche Eisenbahnverkehrsunternehmen die Möglichkeit genutzt haben, ihre Fahrpläne mit den bei der HPA bestehenden kapazitätssteuernden Maßnahmen – vornehmlich im Entgeltsystem – in Einklang zu bringen. Die im Jahr 2008 aufgetretenen Beschwerden hinsichtlich der umfangreichen Rechnungsanhänge haben durch die Abkehr von einem waggonabhängigen System und Hinwendung zu einem Pauschalpreissystem pro Zug stark abgenommen.

Der Einführung einer Regionalkomponente, die die finanzielle Entlastung bestimmter Verkehre von und zu den deutschen Seehäfen aus dem Hinterland vorsieht, wird derzeit noch geprüft. Dazu hat die Bundesnetzagentur ihre Hilfe angeboten und verschiedene Behörden und Verbände um Bereitstellung belastbarer Daten gebeten.

4.3.3.5 Gelsenkirchener Logistik-, Hafen- und Servicegesellschaft mbH (Gelsen-Log GmbH)

Das oben genannte Unternehmen ist eine Untergesellschaft der Gesellschaft für Energie und Wirtschaft mbH (GEW) in Gelsenkirchen. In dieser Eigenschaft bündelt sie die typischen Aktivitäten der ehemaligen Stadtwerke. Dazu zählen u. a. die Energieversorgung, Telekommunikation, Schieneninfrastruktur und Eisenbahnverkehrsbetriebe. Zur Hebung von Synergieeffekten wurden bestimmte Tätigkeiten, wie z. B. das Regulierungsmanagement, zentralisiert. Die Bundesnetzagentur steht damit einem in Regulierungsfragen erfahrenen Unternehmen gegenüber.

Im Februar 2008 legte die Gelsen-Log GmbH Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) sowie eine Liste der Entgelte vor. Die Bundesnetzagentur nahm diese Unterlagen für eine Prüfung von Amts wegen zum Anlass. Nach Durchsicht der Unterlagen wurde festgestellt, dass das Unternehmen, analog der Regelungen der Energieregulierung, entsprechende Wiederbeschaffungswerte für Sachanlagen mit der Begründung angewendet hat, dass sowohl im AEG als auch in der EIBV keine Aussagen zum Themenkomplex der Kapitalkostenermittlung enthalten sind. Die Bundesnetzagentur vertritt hingegen die Auffassung, dass eine Regelungslücke in AEG und EIBV nicht automatisch zu einer analogen Anwendung von energierechtlichen Normen führen darf.

Ferner würden durch die Anwendung von EnWG, GasNEV und StromNEV die in ihnen enthaltenen negativen Folgen eines Nettosubstanzerhaltes übernommen werden. Dazu zählen insbesondere die durch den Ansatz von Wiederbeschaffungswerten höheren kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen und die damit verbundene Möglichkeit, Gewinne versteckt als Kosten zu realisieren. Des Weiteren besteht Unsicherheit darüber, ob nach Ablauf der Nutzungsdauer der Sachanlage wieder neu investiert wird, so dass die zuvor in die Entgelte eingeflossenen kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen nun als Gewinne an die Anteilseigner ausgeschüttet werden können.

Nach konstruktiven Gesprächen konnte Ende Januar 2009 einvernehmlich der Verzicht auf den Ansatz von Wiederbeschaffungskosten vereinbart werden. Stattdessen fließen nunmehr die tatsächlichen Abschreibungen als Kostenbestandteil in die Nutzungsentgelte ein.

4.3.3.6 Deutsche Regionaleisenbahn GmbH (DRE)

Die DRE beehrte im Jahr Mai 2008 rückwirkend zum 1. März eine Trassenpreiserhöhung für unterjährige Trassenbestellungen in einem nicht unerheblichen Maße. Gleichzeitig forderte die DRE ein EVU auf, für Bestellungen im Rahmen des

Netzfahrplanes eine Trassenpreiserhöhung zum Netzfahrplanwechsel am 14. Dezember 2008 zu akzeptieren.

Die Bundesnetzagentur beanstandete hierbei insbesondere zwei Aspekte, die einen Verstoß gegen das geltende Eisenbahnrecht darstellen. Das AEG und die dieses konkretisierende EIBV sehen zum einen ein konkret festgelegtes Zeitkorsett für die Vorlage und die Inkraftsetzung von SNB und der Liste der Entgelte vor. Hiernach müssen u. a. Änderungen der Entgelthöhe für Trassenbenutzungen spätestens einen Monat vor dem Beginn der Trassenanmeldefrist für den Netzfahrplan in der Liste der Entgelte veröffentlicht werden. Spätestens einen weiteren Monat vor der Veröffentlichung müssen die beabsichtigten Änderungen jedoch der Bundesnetzagentur vorgelegt werden. Die Mitteilung der DRE gegenüber der Bundesnetzagentur erfolgte somit verspätet und war damit nicht eisenbahnrechtskonform.

Nur für den Fall, dass die Bundesnetzagentur den geplanten preislichen Änderungen nicht widerspricht, treten die Entgelthöhen in Kraft. Die veröffentlichte Liste der Entgelte erlangt hierbei jedoch nur Geltung für den kommenden Netzfahrplan, frühestens somit zum zweiten Sonntag des Monat Dezembers im Jahr der Veröffentlichung. Eine rückwirkende Geltendmachung von höheren Preisen ist hierbei normativ gänzlich ausgeschlossen. In der Forderung nach einer rückwirkenden Erhöhung der Trassenpreise lag somit ein weiterer Verstoß gegen geltendes Eisenbahnrecht vor.

Nach einem dementsprechenden Einschreiten der Bundesnetzagentur erkannte die DRE den festgestellten Fristenverstoß und das Rückwirkungsverbot an. Des Weiteren erklärte sie sich zu einer Neukalkulation der vom EVU befahrenen Strecke bereit. Infolge dieser Neuberechnung konnte der für diese Strecke geltende Trassenpreis reduziert werden. Das behördliche Verfahren konnte somit zur Zufriedenheit der Beteiligten abgeschlossen werden. Die Bundesnetzagentur wird die DRE auch zukünftig zum Wohl der Zugangsberechtigten bei ihrer Geschäftstätigkeit proaktiv unterstützen.

4.3.3.7 EVS EUREGIO Verkehrsschienenetz GmbH (EVS)

Im Rahmen der ex ante - Regulierung prüfte die Bundesnetzagentur die Entgelte der EVS GmbH sowohl in ihrer Eigenschaft als Betreiber der Schienenwege als auch in ihrer Eigenschaft als Betreiber von Serviceeinrichtungen.

In beiden Fällen beanstandete die Bundesnetzagentur das vom Unternehmen entwickelte Anreizsystem. Für jedes öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen sieht das Eisenbahnrecht die Gestaltung und Anwendung von leistungsabhängigen

Entgeltbestandteilen vor, mit denen dem regulierten Unternehmen sowie den EVU Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur geboten werden (Anreizsystem). Die EVS sah nunmehr ein System vor, das ausschließlich der Eingrenzung von Störungsfolgen diene, nicht jedoch, wie vom Gesetz gefordert, auf die Verringerung von Störungen selbst abzielte. Darüber hinaus ließ sich bereits aus der bloßen Eingrenzung der Störungsfolgen keine signifikante Anreizwirkung erkennen.

Im Hinblick auf die von der EVS betriebene Abstellgleise beabsichtigte das Unternehmen eine Preiserhöhung von erheblichem Ausmaß, die sich jedoch nicht insgesamt auswirken sollte, sondern lediglich auf die Tages- Wochen- und Monatspreise beschränkt war. Die Jahrespreise sollten dementsprechend keine Veränderung erfahren.

Die Bundesnetzagentur sah hierin insbesondere eine Benachteiligung derjenigen Zugangsberechtigten, die Abstellgleise für einen Zeitraum von weniger als einem Jahr anmieten. Diese würden dann Adressat der erhöhten Entgelte sein, während diejenigen Nutzer, die sich ein Jahr oder länger an die EVS gebunden haben, Entgelte in unveränderter Höhe zu zahlen hätten. Die behördlichen Bedenken konnten im Rahmen der Anhörung seitens der EVS nicht ausgeräumt werden, sodass die Bundesnetzagentur der beabsichtigten Erhöhung der Entgelte widersprach.

Auch hinsichtlich der Stornierungsentgelte für Zugtrassen beabsichtigte die EVS eine umfangreiche Preiserhöhung. In der Folge hätten die Stornierungsentgelte die Regelentgelte in erheblichem Maße übertroffen. Der Aufforderung, die Kalkulation der Stornierungsentgelte offenzulegen und somit darzulegen, dass die beabsichtigte Erhöhung sachlich gerechtfertigt sei, kam die EVS nicht nach. Die Bundesnetzagentur hat somit auch in diesem Punkt der beabsichtigten Entgelterhöhung widersprochen.

Darüber hinaus ordnete die Bundesnetzagentur teilweise Klarstellungen in den Entgeltgrundsätzen der SNB und NBS an, um klare und damit transparente Regelungen herbeizuführen. Die EVS hat zwischenzeitlich gegen alle vorgenannten Aspekte des in dieser Sache an sie gerichteten Bescheides Widerspruch eingelegt.

4.3.4 Gestaltung von Anreizsystemen

Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen) setzen derzeit die Vorgaben des § 21 Abs. 1 und § 24 Abs. 1 EIBV zum Großteil nicht um.

Dort, wo bereits Anreizsysteme konzipiert wurden, war dies zumeist auf eine Intervention der Bundesnetzagentur im Vorfeld der Erstellung der Nutzungsbedingungen zurückzuführen. Die Bundesnetzagentur überprüft im Rahmen der behördlichen Kapazitäten derzeit vorrangig wettbewerbsrelevante Unternehmen mit entsprechend hohem Diskriminierungspotenzial. Im Bereich kleiner und mittelständischer NE-Bahnen konzentriert sie sich gegenwärtig darauf, die Infrastrukturunternehmen über die Anforderungen, denen Anreizsysteme gerecht werden müssen, zu informieren und wird in einem zweiten Schritt überprüfen, inwieweit diese Hinweise aufgegriffen und umgesetzt wurden.

In einigen Fällen, oftmals bei Häfen, erheben die Betreiber keine Nutzungsentgelte von den Zugangsberechtigten. Bei diesen Infrastrukturunternehmen fehlt es in der Regel auch an leistungsabhängigen Entgeltbestandteilen, die unternehmerische Anreize setzen sollen. Die Bundesnetzagentur analysiert derzeit die entsprechenden Kostenstrukturen und wird demnächst auf die Infrastrukturbetreiber zugehen. Bei kleinen Unternehmen gestaltet sich die Einführung eines Anreizsystems oft herausfordernd. Aufgrund der überschaubaren Komplexität existieren überwiegend kaum betriebliche Störungen, die sich negativ auf den Betriebsablauf auswirken. So erscheinen Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit beispielsweise bei jenen Unternehmen fragwürdig, deren Infrastruktur von zwei Zügen pro Tag genutzt wird.

Die Bundesnetzagentur hat auch die Erfahrung gemacht, dass einige regulierte Unternehmen zwar in ihren Benutzungsbedingungen ein Anreizsystem formuliert haben, dieses jedoch im tatsächlichen Betrieb der Eisenbahninfrastruktur überhaupt keine Auswirkungen zeigt. So werden beispielsweise ausschließlich solche Störungen durch das Anreizsystem erfasst, die nicht häufiger als drei- bis viermal jährlich auftreten. Einige Unternehmen haben zudem ein System entwickelt, das nicht, wie vorgeschrieben, an die Störung selber sondern lediglich an die Störungsfolge anknüpft. Es werden somit bloße Anreize erzeugt, die Störung möglichst rasch zu beheben, nicht jedoch, sie von vornherein zu vermeiden.

4.4 Herausforderungen der symmetrischen Regulierung

4.4.1 Bildung einer Prüfungsreihenfolge

Der Gesetzgeber hat für die Eisenbahnregulierung die symmetrische Regulierung der im Eisenbahnsektor tätigen öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen normiert. Bei der somit gesetzlich zwingend vorgegebenen gleichmäßigen Prüfung von Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat die Bundesnetzagentur ihrem Ermessen

folgend zu entscheiden, in welcher Reihenfolge die einzelnen Unternehmen von ihr geprüft werden sollen, da eine gleichzeitige Prüfung aller im Eisenbahnsektor tätigen öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen durch die symmetrische Regulierung nicht bedingt und auch zweifelsohne nicht durchführbar ist.

Die Bundesnetzagentur prüft daher Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit den Wettbewerb auf der Schiene besonders stark beeinflussen, prioritär vor denjenigen Unternehmen, die den Wettbewerb nur marginal tangieren. Um den einzelnen Unternehmen eine entsprechende Bedeutung zuordnen zu können, stützt sich die Regulierungsbehörde auf die erhobenen Daten der hausinternen allgemeinen Marktbeobachtung. Aufgrund der eingeschränkten Rechte zur Erhebung von allgemeinen Marktdaten kann die Bundesnetzagentur jedoch gegenwärtig nur auf ein teilweise fundiertes Datengerüst zurückgreifen.

Die vorhandenen Daten werden für die Bildung einer Prüfungsreihe in zwei Dimensionen unterteilt. So werden zum einen Angaben zur Betriebsleistung, zur Verkehrsdichte, zum Umsatz und zum Marktanteil berücksichtigt, um die Unternehmensbedeutung zu taxieren. Zum anderen werden Indikatoren zur Wettbewerbsförderung berücksichtigt. Dazu zählen der Integrationsgrad des Unternehmens, die Einhaltung der Mitteilungspflichten gegenüber der Bundesnetzagentur, der durchschnittliche Trassenpreis und seine Aufteilung auf mit dem betroffenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen verbundene EVU und unverbundene EVU. Durch die Gewichtung der genannten Kriterien wird der Unternehmensbedeutung, aber auch der Förderung des Wettbewerbs Rechnung getragen.

Nicht zuletzt im Hinblick auf die eingeschränkten Befugnisse der Bundesnetzagentur im Rahmen der allgemeinen Marktbeobachtung bedarf das entwickelte System einer weiteren Schärfung und Ergänzung. Die Bundesnetzagentur ist bestrebt, eine solide Datengrundlage für das System zu generieren. Hierfür wirbt sie bereits um die Unterstützung durch die im Eisenbahnsektor tätigen Unternehmen.

4.4.2 Leitfaden Kostenprüfung

Eine transparente Regulierung ist für die Akzeptanz der Entscheidungen der Bundesnetzagentur essenziell. Darüber hinaus ist die Bundesnetzagentur bestrebt, die Kenntnis und Akzeptanz der eisenbahnrechtlichen Entgeltregelungen für mehr Rechtssicherheit im Markt voranzutreiben. Daher erarbeitet die Bundesnetzagentur momentan einen Leitfaden für die Vorgehensweise bei der Entgeltprüfung. Dieser Leitfaden soll die gegenwärtige Entgeltregulierung operationalisieren und die gesetzliche Anwendung und Auslegung der entgeltbezogenen Vorgaben im AEG und

in der EIBV durch die Bundesnetzagentur für die Zugangsberechtigten transparenter gestalten.

Die aktuelle regulatorische Tätigkeit der Bundesnetzagentur in der Entgeltregulierung im Eisenbahnsektor basiert auf den Vorgaben einer Kostenzuschlagsregulierung. Danach fehlen Anreize zur Effizienzsteigerung (Kostensenkung), da die Bundesnetzagentur lediglich befugt ist, die Kosten dem Grunde, nicht aber der Höhe nach infrage zu stellen. Somit können die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die ihnen insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehenden Kosten sowie eine Rendite, die am Markt erzielt werden kann, in ihren Nutzungsentgelten gemäß § 14 Abs. 4 AEG abbilden.

Im Hinblick auf die Verteilung der Kosten verfügt die Bundesnetzagentur über gesetzliche Eingriffsmöglichkeiten, um eine diskriminierende sowie missbräuchliche Entgeltgestaltung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu untersagen.

Schwerpunkte im Rahmen von Entgeltprüfungen auf Basis geltenden Rechts sind nach Auffassung der Bundesnetzagentur unter anderem die Überprüfung der Rechtskonformität bezüglich:

- der Diskriminierungsfreiheit der Entgeltgestaltung (z.B. bei Preisdifferenzierungen),
- der Einhaltung des Vollkostenmaßstabes,
- der Kontrolle der Kostenbasiertheit der Entgelte,
- der Strukturierung der Entgelte auf der Basis von Grenzkosten und von Aufschlägen,
- der Renditehöhen,
- der Zuschlüsselung von Gemeinkosten,
- der Berücksichtigung von Konzernumlagen und Verrechnungspreisen in verbundenen Unternehmen,
- der Überprüfung der Markttragfähigkeiten sowie
- der Untersuchungen zu Standardleistungen von Serviceeinrichtungen.

Die Bundesnetzagentur wird zu gegebener Zeit die hierzu konkret ermittelten Erkenntnisse dem Markt gegenüber kommunizieren.

5 Ausgewählte gerichtliche Verfahren

Im Bereich der Eisenbahnregulierung sind auch im Jahr 2008 gerichtliche Entscheidungen ergangen. Gegenstand der gerichtlichen Verfahren waren beispielsweise grundsätzliche Auffassungen zu der Reichweite des Eisenbahnregulierungsrechts und den Auskunftsrechten der Bundesnetzagentur.

5.1 DB Regio AG – Wartungseinrichtungen

Die in den Verfahren gegen die DB Regio AG (siehe *Kapitel 3.2.3 - Wartungseinrichtungen*) vertretene Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur zur Reichweite des Eisenbahnregulierungsrechts sowie zur Ausgestaltung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen wurde in den hierzu ergangenen Beschlüssen des OVG NRW und des VG Köln vom 19. November und 7. Oktober 2008 (Az.: 13 B 1543/08 und Az.: 18 L 1371/08) in weiten Teilen bestätigt. Dies gilt insbesondere für die Einordnung der DB Regio AG als Eisenbahninfrastrukturunternehmen sowie die Beurteilung verschiedener Entgeltklauseln als unvereinbar mit dem eisenbahnrechtlichen Diskriminierungsverbot.

Das OVG NRW hat festgestellt, dass Standplatzmieten und Stornierungsentgelte eisenbahnrechtlich als Entgelte einzuordnen sind. Das Gericht bestätigt damit die Auffassung der Bundesnetzagentur, der Entgeltbegriff sei weit zu interpretieren. Entgeltklauseln, in denen sich die DB Regio AG einen zu weitreichenden Entscheidungsspielraum zugebilligt hat, verstoßen auch nach Auffassung des OVG NRW gegen das eisenbahnrechtliche Diskriminierungsverbot. Eine Diskriminierung von Zugangsberechtigten sei damit greifbar.

Lediglich für die Anordnung der Bundesnetzagentur, eine präzise Leistungsbeschreibung in die Nutzungsbedingungen aufzunehmen, vermochte das OVG NRW keine Ermächtigungsgrundlage erkennen. Der Senat ist der Auffassung, dass es – mit Blick auf Wartungseinrichtungen – an einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage der Bundesnetzagentur fehle. Es sei Sache des Verordnungsgebers, die Pflicht zur Vorlage detaillierter Leistungsbeschreibungen zu normieren, falls er dies für angezeigt halte. Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien die von der Bundesnetzagentur angemahnten Angaben in den Leistungsbeschreibungen der DB Regio AG allerdings nicht einzuordnen.

5.2 Railion Deutschland AG – Auskunftsrechte Marktbeobachtung

In einer Eilentscheidung des OVG NRW vom 22. Februar 2008 – 13 B 68/08 – wurden der Bundesnetzagentur für die allgemeine Marktüberwachung der Zugangs-

bedingungen Informationsrechte auf Basis des § 14c Abs. 3 AEG abgesprochen. Nach Auffassung des Gerichts erstreckt sich ferner die Reichweite des Auskunftsgenstands des § 14c (3) AEG ausschließlich auf das Führen von Verwaltungsverfahren zur Ergreifung regulatorischer Maßnahmen im Sinne des § 14c (1) AEG.

Zudem sollen ausschließlich die EIU Adressat einer solchen Auskunftsanordnung sein. Die Bundesnetzagentur betont indes die Notwendigkeit eines breiten Kreises an Auskunftsadressaten, um Diskriminierungen aufdecken zu können (siehe *Abschnitt 5.3 – Deutsches Güterverkehrsunternehmen – Entgelterhebung in Häfen*) und weist darauf hin, dass der europäische Gesetzgeber in Artikel 30 Absatz 4 RL 2001/14/EG die Informationsrechte der Regulierungsbehörde explizit auf die EVU sowie alle sachdienlichen Informationen erstreckt.

Das Verfahren wird indes voraussichtlich nicht in einem Hauptsacheverfahren weitergeführt. Die Railion Deutschland AG (jetzt DB Schenker Rail Deutschland AG) hat einen Teil der fehlenden Daten nachgeliefert. Die Bundesnetzagentur hat im Gegenzug die Abfrage stark in Umfang und Detailtiefe reduziert und wird im Rahmen der Marktbeobachtung einen Teil der strittigen Daten (etwa Auslastungs- und Renditefragen bei den Serviceeinrichtungen) zukünftig nicht mehr erheben.

5.3 Deutsches Güterverkehrsunternehmen – Entgelterhebung in Häfen

Zu Beginn des Berichtszeitraums hat die Bundesnetzagentur festgestellt, dass ein großes deutsches Güterverkehrsunternehmen in seinen Entgelten eine sogenannte „Hafenzugangspauschale“ regelte. Das Entgelt sollte zur Deckung von Nutzungsgebühren für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in allen betroffenen Häfen erhoben werden und fällt daher auch primär bei den Häfen an, die von dem Eisenbahnverkehrsunternehmen Nutzungsentgelte verlangen.

Aus der Formulierung war zu schließen, dass das Güterverkehrsunternehmen erstens deutlich mehr Hafeninfrastrukturen anfährt, und zweitens bei den dortigen Betreibern offenbar keine Nutzungsentgelte zu entrichten hat. Die Bundesnetzagentur leitete aufgrund dieses Rückschlusses ein Verfahren gegen diejenigen Hafentreiber ein, bei denen das betroffene Güterverkehrsunternehmen keine Hafenzugangspauschale erhebt (Verfahren gegen unbekannt). Grundlage hierfür war, dass die Nichterhebung von Nutzungsentgelten für die Eisenbahninfrastruktur in den betroffenen Häfen nach Einschätzung der Bundesnetzagentur ein Indiz für ein eisenbahnrechtswidriges Verhalten darstellt. Durch die Nichterhebung der Nutzungsentgelte könnte ein Verstoß entweder gegen das Diskriminierungsverbot oder gegen die eisenbahnrechtlichen Entgeltgestaltungsvorschriften vorliegen.

Die Bundesnetzagentur richtete zur Ermittlung der o. g. Hafenbetreiber an das betroffene Güterverkehrsunternehmen ein Auskunftersuchen, indem um Unterstützung bei der behördlichen Sachverhaltsrecherche und um entsprechende Auskünfte gebeten wurde. Das Güterverkehrsunternehmen verweigerte jedoch jegliche Auskunft. Das Unternehmen wurde daher mit Bescheid vom 25. Februar 2008 zur Auskunft verpflichtet. Noch im Frühjahr 2008 hat das Unternehmen gegen den Bescheid Widerspruch eingelegt; ein Klageverfahren ist hierzu gegenwärtig anhängig.

Kern der rechtlichen Auseinandersetzung sind unterschiedliche Auffassungen zur Anwendung von § 14c Abs. 3 AEG als eigenständige Ermächtigungsgrundlage. Die Bundesnetzagentur ist der Auffassung, dass sich der Gesetzgeber bewusst dazu entschieden hat, der Regulierungsbehörde Informationsrechte auch gegenüber den Zugangsberechtigten an die Hand zu geben, wenn diese zur Vorbereitung regulatorischer Maßnahmen gegen das EIU nach § 14c (1) AEG notwendig sind. Das Unternehmen hingegen ist der Auffassung, dass es zwar als Zugangsberechtigter möglicherweise zu einer Information verpflichtet sei, diese Verpflichtung jedoch von der Bundesnetzagentur nicht durchzusetzen ist.

6 Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung

6.1 Anreizregulierung

Aufbauend auf dem von ihr erstellten Konzept einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor und den hierzu eingegangenen Stellungnahmen legte die Bundesnetzagentur im Mai 2008 eine revidierte Fassung des Abschlussberichts zur Anreizregulierung für den Eisenbahnsektor vor. Der Bericht wurde ausführlich diskutiert. Zu den wesentlichen Diskussionspunkten soll nachfolgend Stellung genommen werden.

6.1.1 Anreizregulierung und LuFV

Die Bundesnetzagentur sieht die Anreizregulierung als sinnvolle Ergänzung zur geltenden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) an. Die LuFV ersetzt nicht die Wirkungen einer Anreizregulierung, denn die Aufgaben der LuFV und einer Anreizregulierung sind grundverschieden. Originäre Aufgabe einer Anreizregulierung ist es, durch Preishöhenvorgaben Anreize zur Senkung der Kosten (Effizienzanreize) zu setzen, Einsparpotentiale im und für das Unternehmen zu realisieren und auch eine Weitergabe sowohl in Form von Preissenkungen an Infrastrukturnutzer als auch über verringerte Zuschussanforderungen an Zuwendungsgeber zu ermöglichen. Die LuFV hingegen ist ein Steuerungsinstrument zur Sicherstellung des Infrastrukturauftrages des Bundes nach Art 87e GG. Der in der LuFV vereinbarte Förderbeitrag des Bundes könnte durch den fehlenden Inflationsausgleich Anreize zur Kostensenkung setzen. Der Beitrag des Bundes sinkt durch die mangelnde Inflationsbereinigung real, dem Unternehmen fehlen somit Einnahmen. Da das Unternehmen aber weiterhin der Handlungsparameter „Entgelte“ uneingeschränkt zur Verfügung steht, es also nicht in seinem Preissetzungsspielraum beschränkt wurde, muss es den real sinkenden Förderbeitrag nicht über Effizienzanstrengungen in Kostensenkungen umsetzen, sondern kann ebenso seine Infrastrukturnutzungsentgelte zum Ausgleich erhöhen.

Zur Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 RL 2001/14/EG, in dem Anreize zur Senkung der Zugangsentgelte gefordert werden, ist somit die Einführung einer Anreizregulierung zwingend erforderlich. Zusätzlich soll die Anreizregulierung mit Effizienzvorgaben der fortwährenden Steigerung der Nutzungsentgelte bei unverändertem Effizienzniveau maßvoll entgegenwirken.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass nach AEG im Grundsatz alle EIU Zugang gewähren müssen (symmetrische Regulierung) und bei einer Umsetzung der europäischen Vorgaben berücksichtigt werden müssen. Die LuFV beschreibt jedoch

ausschließlich Finanzierungs- und Leistungsverhältnisse für drei EIU der DB AG (DB Netz AG, DB Station & Service AG, DB Energie GmbH).

6.1.2 Anreizregulierung und intermodaler Wettbewerb

Mit Bezug auf die intermodale Konkurrenzsituation wurde die Frage aufgeworfen, ob der intermodale Wettbewerb die Höhe der Zugangsentgelte im gesamten Schienennetz nicht ausreichend reguliere und dadurch eine Anreizregulierung obsolet werde.

Der intermodale Wettbewerb stellt die Disziplinierung der bestehenden Marktmacht der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht erschöpfend sicher. *Direkter Wettbewerb* besteht – in Teilen – nur zwischen den Verkehrsunternehmen, also Eisenbahnverkehrsunternehmen (Schiene) und den Speditionen / Busunternehmen (Straße) bzw. Binnenschiffen (Wasserwege). Die Eisenbahninfrastrukturbetreiber stehen dabei nur in *indirektem Wettbewerb*, da Wettbewerb lediglich in Teilen der ihnen nachgelagerten Märkte besteht. Abgesehen von einzelnen Relationen, auf denen tatsächlich realistische Substitutionsmöglichkeiten mit anderen Verkehrsträgern bestehen, ist der intermodale Wettbewerb in Bezug auf das gesamte Schienennetz ohne einschneidende Wirkung. Die jährlich steigenden Infrastrukturnutzungsentgelte können hierfür als Indikator herangezogen werden.

6.1.3 Zeitlicher Rahmen bei Umsetzung einer Anreizregulierung

Die Einführung einer Anreizregulierung erfolgt systemimmanent zu Beginn einer Netzfahrplanperiode im Dezember eines Kalenderjahres. Die Länge der Übergangsphase von mindestens 38 Monaten berücksichtigt die Fristen aus § 21 Abs. 7 S. 1 EIBV sowie u. a. folgende Faktoren: Ermittlung und Bekanntgabe der Parameter für eine Anreizregulierung, Aufstellen und Übermittlung der geplanten Entgelte an die Bundesnetzagentur, Entgeltgenehmigung durch die Bundesnetzagentur sowie Veröffentlichung der Entgeltlisten. Voraussetzung für diesen Zeitplan ist allerdings, dass die gesetzlichen Grundlagen zur Erhebung der erforderlichen Daten Gültigkeit besitzen und die Daten ohne Verzögerung seitens der regulierten Unternehmen der Bundesnetzagentur übermittelt werden.

Gleichzeitig war der Abschlussbericht und damit die Einführung einer Anreizregulierung Thema des Eisenbahninfrastrukturbeirats. Dieser verständigte sich in seiner letzten Sitzung im Jahr 2008 auf eine Erklärung zur Anreizregulierung. Inhaltlich wird in dieser Erklärung u. a. festgestellt, dass eine Entgeltkontrolle nach dem Vollkostenprinzip Defizite aufweise und dass Anreize zur Senkung der Kosten sowie der Zugangsentgelte gesetzt werden sollten. Darüber hinaus solle die Ausarbeitung einer Anreizregulierung vorangetrieben sowie im Sinne einer verbesserten Durchführbar-

keit der aktuellen Kosten- und Preiskontrolle eine Entgeltgenehmigung gesetzlich verankert werden.

Die Bundesnetzagentur sieht die Beschlussvorlage des Eisenbahninfrastrukturbeirats als einen wichtigen politischen Schritt hin zu einer Anreizregulierung. Durch die vom Beirat vorgeschlagene Entgeltgenehmigung erhalte sie insbesondere die Möglichkeit, Kostenanalysen in Vorbereitung einer Anreizregulierung vorzunehmen.

Der revidierte Abschlussbericht zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor ist auf der Homepage der Bundesnetzagentur veröffentlicht⁴.

6.2 Bestimmung einer zulässigen Rendite bei Schienenwegsbetreibern

Betreiber der Schienenwege können gemäß der Regelung in § 14 Abs. 4 Satz 1 AEG in ihre Trassenkalkulation eine Rendite einbeziehen, die am Markt erzielt werden kann. Zur Bestimmung einer im Eisenbahnsektor angemessenen Kapitalverzinsung für die Betreiber der Schienenwege hat die Bundesnetzagentur ein Gutachten in Auftrag gegeben. Erste Ergebnisse sind Mitte 2009 zu erwarten.

6.3 Abbildung der Infrastruktur im Rechnungswesen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Im Rahmen von Prüfungs- und Monitoringtätigkeiten der Bundesnetzagentur werden von öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen neben technischen sowie zugangsbezogenen Daten auch grundlegende Entgelt-, Kosten und Umsatzdaten erhoben. Mit diesen Informationen können Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen ermittelt werden, bei denen genauere Prüfungen erforderlich scheinen. Aufgrund der symmetrischen Regulierung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Eisenbahninfrastrukturunternehmen erfordert diese Aufgabe jedoch umfangreiche Kenntnisse über geeignete Indikatoren für eine Schwerpunktsetzung bei der Kostenprüfung.

Die Bundesnetzagentur hat daher eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Abbildung der Infrastruktur im Rechnungswesen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen untersucht werden soll. Mit der Durchführung der Studie wurde das Unternehmen KCW GmbH aus Berlin betraut, das wiederum auf die aktive Mitwirkung einiger Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgreifen kann.

⁴ <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/15476.pdf>

Die Bundesnetzagentur erwartet ein tieferes Verständnis über die Vorgehensweise der Eisenbahnunternehmen bei der Erfassung von Kosten, die im Zusammenhang mit der Eisenbahninfrastruktur entstehen. Ziel der Studie ist es, die Belastung der Unternehmen durch Datenabfragen möglichst gering zu halten. Darüber hinaus soll sie dazu beitragen, die Überwachung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Bereich der Regelungen über die Höhe und Struktur der Entgelte wirksam und effizient durchführen zu können.

7 Internationale Abstimmung der Regulierung

Zahlreiche grenzüberschreitende Angelegenheiten aus der Eisenbahnregulierung sind aktuell Gegenstand von Diskussionen der quartalsweise unter dem Vorsitz der Europäischen Kommission stattfindenden Arbeitsgruppen europäischer Regulierungsbehörden „Task Force Rail Regulatory Bodies“ sowie „Working Group Rail Regulatory Bodies“. Hierzu gehören insbesondere die Entwicklung der Technischen Spezifikationen für Interoperabilität zum Teilsystem Telematikanwendungen für den Güterverkehr (TAF TSI) (*Abschnitt 7.1*), der Umgang mit Grenzbetriebsabkommen im Fall regulierungsrelevanter Sachverhalte (*Abschnitt 7.2*) sowie Gespräche mit der Vereinigung europäischer Eisenbahninfrastrukturunternehmen Rail Net Europe (RNE) zum Abschluss einer Absichtserklärung (*Abschnitt 7.3*). Die Regulierungsbehörden begleiten die Entwicklungen zusammen mit der Europäischen Kommission. Der gesetzliche Rahmen für diese Kooperation ergibt sich aus dem im AEG umgesetzten Art. 31 der Richtlinie 2001/14/EG.

Ein Erfahrungsaustausch über grenzüberschreitende Themen ist für die wettbewerbliche Entwicklung in Deutschland angesichts der geographischen Lage Deutschlands mit neun Nachbarn und 56 Grenzübergängen für Eisenbahnen von besonderer Bedeutung. Deshalb lud die Bundesnetzagentur auch dieses Jahr wieder zu einigen Arbeitsgruppentreffen mit den für den Eisenbahnkorridor zwischen Rotterdam und Mailand zuständigen IQ-C Regulierungsbehörden ein.

7.1 Technische Spezifikation für die Interoperabilität zum Teilsystem Telematikanwendungen für den Güterverkehr (TAF TSI)

Die Entwicklung eines grenzüberschreitenden IT-Verbundes für die sog. „relevanten Informationen“ in Europa ist überfällig. Mit der Entwicklung der TAF TSI macht die Europäische Kommission Vorgaben für den Aufbau eines IT-Systems bis 2013, das weitreichende – nicht nur allein für die betriebliche Durchführung des Güterverkehrs auf der Schiene wichtige – Informationen enthalten wird. Vielmehr handelt es sich um einen technischen Standard für einen europaweiten Austausch operativer sowie kommerzieller Daten. Nach allgemeiner Einschätzung – insbesondere auch der IQ-C Regulierungsbehörden – wird dieses System geeignet sein, die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Eisenbahn im intermodalen Bereich deutlich zu verbessern. Den großen Chancen stehen allerdings auch entsprechende Risiken gegenüber. Mit TAF TSI wird neben dem Schienennetz ein zweites Netz, ein IT-Netz, entstehen, dessen Nutzung zur Bedingung für die Teilnahme am Eisenbahnverkehr werden wird. Aktuell ist nicht sichergestellt, dass zu einem späteren Nutzungszeitpunkt der gemeinschaftsrechtliche Kostengrundsatz „equal service equal payment“ umgesetzt wird. Ein Preissystem, das den sog. Gründungsmitgliedern der TAF TSI DG

dauerhaft andere, deutlich niedrige Preise für eine Leistung einräumt, kann sich als wettbewerbliches Zugangshemmnis erweisen. Erfahrungen der Regulierungsbehörden belegen, dass eine nachhaltige Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch ungleichen Zugang zu netzzugangsrelevanten Informationen entstehen kann. Dies gilt auch für Informationen aus IT-Systemen, die im Eisenbahnverkehr eingesetzt werden, sei es, dass sie der Sicherheit oder der Qualitätsverbesserung dienen. Besonderes Augenmerk wird auch auf die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen gelegt werden müssen, um Wettbewerbsschädigungen zu vermeiden. Daher erscheint es zwingend erforderlich, dass die Regulierungsbehörden frühzeitig die weitere Entwicklung begleiten und als Hüterinnen der Diskriminierungsfreiheit etwaigen Fehlentwicklungen aus wettbewerblicher Sicht entgegenwirken können. In Abstimmung mit der Europäischen Kommission werden die Regulierungsbehörden Gespräche mit dem Internationalen Eisenbahnverband UIC (Union internationale des chemins de fer) führen, der sich der Umsetzung der TAF TSI angenommen hat.

7.2 Grenzbetriebsabkommen

Die Regulierungsbehörden und die EU-Kommission haben die bestehenden, zwischen ehemaligen Staatsbahnen geschlossenen Grenzbetriebsabkommen zum Gegenstand ihrer Gespräche gemacht.

Grenzbetriebsabkommen wurden in der Vergangenheit auf verschiedenen Ebenen zwischen Marktteilnehmern, Behörden und Staaten abgeschlossen, um den grenzüberschreitenden Verkehr zu erleichtern. Diese Abkommen regeln eine Vielzahl von Angelegenheiten, etwa Zollfragen, Visa- und Grenzkontrollen, Zulassung von Fahrzeugen oder praktische Vorkehrungen für die Zugübergabe bzw. Grenzüberfahrt.

Viele Abkommen berücksichtigen nicht die europäischen Entwicklungen der Marktöffnung und entsprechen nicht dem Gedanken der Wettbewerbsfreiheit. Den Regulierungsbehörden war aufgefallen, dass einzelne Vertragsklauseln schädigenden Einfluss auf den Wettbewerb des Eisenbahnverkehrs haben. Mögliche Diskriminierungen bestehen etwa in Fällen, in denen etwa Baureihennummern von – als sicher eingestuft – Lokomotiven nicht in Abkommen enthalten sind, auf deren Grundlage Eisenbahninfrastrukturunternehmen grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrsunternehmen daraufhin den Zugang zur Infrastruktur verweigern. Wie im Fall anderer grenzüberschreitender Sachverhalte verständigten sich die Regulierungsbehörden auf einen gegenseitigen Informationsaustausch im Sinne des Art. 31 der Richtlinie 2001/14/EG zwecks einheitlichen Vorgehens auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet. Im Fall von möglichen Diskriminierungen auf beiden Seiten der

Grenze wurde eine vorherige Abstimmung der jeweiligen Entscheidungen für sinnvoll erachtet. Die Europäische Kommission begrüßte eine Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden auch in Fällen von Diskriminierungen im Zusammenhang mit Grenzbetriebsabkommen. Gespräche mit den Mitgliedstaaten sind angestoßen worden. Auf Veranlassung der Europäischen Kommission überprüften die Mitgliedstaaten die geltenden Grenzbetriebsabkommen zwecks Anpassung an das aktuelle Gemeinschaftsrecht.

7.3 Rail Net Europe (RNE)

Rail Net Europe ist eine privatrechtliche Vereinigung europäischer Eisenbahninfrastrukturunternehmen nach österreichischem Recht. Die Organisation hat sich nach eigener Darstellung zum Ziel gesetzt, einen einfachen und schnellen Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu ermöglichen und die Qualität und Leistungsfähigkeit des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs zu erhöhen. Dies erfolgt durch die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern bei der Zuweisung von Schienenwegekapaazität für den internationalen Schienenverkehr und eine Koordination der Abläufe und Aktivitäten im internationalen Vertrieb. Zur Erreichung der Ziele setzt RNE unter anderem die internetbasierte Software „Pathfinder“ und „Europtirails“ ein. Beide IT-Anwendungen stehen aktuell nur den Eisenbahnverkehrs- sowie Infrastrukturunternehmen für den Koordinierungsprozess der internationalen Fahrplanerstellung zur Verfügung. Sie sind grundsätzlich geeignet die Attraktivität der eisenbahnerischen Dienstleistung und die Chancen des Eisenbahnverkehrs im intermodalen Wettbewerb zu verbessern, sofern sie in nicht diskriminierender Weise Funktionen im Eisenbahnwesen unterstützen. Hier hatten die EU-Kommission und die nationalen Regulierungsbehörden um mehr Transparenz gebeten.

Insbesondere mit der Koordination der Abläufe im internationalen Verkehr nimmt RNE zunehmend eine Schlüsselrolle im Rahmen der internationalen Trassenzuweisungen ein, die der eines Eisenbahninfrastrukturbetreibers immer ähnlicher wird. Vor diesem Hintergrund beobachtet die Bundesnetzagentur zusammen mit anderen Regulierungsbehörden die von RNE für Trassenanmeldungen bereitgestellte Software „Pathfinder“ derzeit mit besonderem Augenmerk. Dabei gilt es, zum einen das diskriminierungsfreie Bereitstellen notwendiger Streckeninformationen sowie die diskriminierungsfreie Anwendungsmöglichkeit dieser IT-Plattform durch die Regulierungsbehörden sicherzustellen. Zum anderen muss die Mitteilung einer Trassenablehnung mit Wirkung für das deutsche Streckennetz an die Bundesnetzagentur gewährleistet sein. In der derzeitigen Ausgestaltung wird vor allem die diskriminierungsfreie Anwendungsmöglichkeit und Transparenz der durch das System bereitgestellten Informationen für die Nutzer, besonders aber auch der rechtskonforme Umgang mit Geschäftsgeheimnissen der Eisenbahnverkehrsunter-

nehmen, die ihre Daten über die IT-Anwendung kommunizieren, in Frage gestellt. Aufgrund der bisherigen Handlungsweise konnte RNE die Zweifel der Europäischen Kommission und der Regulierungsbehörden, auch der Bundesnetzagentur, an der diskriminierungsfreien Ausgestaltung und Anwendung des Kommunikationstools nicht ausräumen.

Die Kontrolle hinsichtlich des Einsatzes der IT-Anwendung gestaltet sich für die Regulierungsbehörden aufgrund der europäischen Vorgaben, die lediglich die Zusammenarbeit der Eisenbahninfrastrukturunternehmen dazu regeln, als schwierig. Bis zu einer durch die Europäische Kommission angesprochenen möglichen Anpassung der europarechtlichen Vorschriften wurde daher angeregt, die Zusammenarbeit zwischen RNE und den Regulierungsbehörden auf eine vertragliche Grundlage zu stellen. Für die Übergangszeit bis zur Präzisierung des Gemeinschaftsrechts soll durch ein multilaterales Memorandum der aktuelle Dissens in einer für alle Beteiligten annehmbaren Weise weitgehend beigelegt werden. Um den Verdacht von Diskriminierungspotential zu entkräften, wurde insbesondere eine Anpassung der Software an die regulierungsrechtlichen Kontrollbedürfnisse der Regulierungsbehörden erwogen. Eine entsprechende Absichterklärung ist Gegenstand laufender Verhandlungen, die von der Bundesnetzagentur zusammen mit der Europäischen Kommission und anderen europäischen Regulierungsbehörden mit RNE geführt werden.

7.4 Revision des Ersten EU-Eisenbahnpaketes

Die Europäische Kommission kündigte auch den Regulierungsbehörden die Überarbeitung des Ersten Eisenbahnpaketes zur Liberalisierung des Schienengüterverkehrs an. Die Neufassung bietet Gelegenheit einige Regelungen zu präzisieren, etwa das Zusammenarbeitsgebot der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nach Art. 15 der Richtlinie 2001/14/EG sowie das der Regulierungsbehörden gemäß Art. 31 der Richtlinie. Die aktuelle Rechtslage erschwert den Regulierungsbehörden einen fallbezogenen, schnellen Informationsaustausch. Dieser ist notwendig, um möglichen Diskriminierungen effektiv begegnen zu können. Die aus 2001 stammende Richtlinie berücksichtigt die aktuellen Entwicklungen insofern unzureichend, als die nationalen Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit der Errichtung von RNE die ihnen eröffnete Möglichkeit wahrgenommen haben, ihre Tätigkeit bei der grenzüberschreitenden Trassenvergabe auf einen Verbund von Infrastrukturbetreibern zu übertragen. Dabei ist RNE mit Satzungssitz in Wien – aufgrund des Territorialitätsprinzips – jedoch nicht verpflichtet, den national tätigen Regulierungsbehörden außerhalb Österreichs Rechenschaft über ihre Aktivität abzulegen. RNE verweist darauf, für die Eisenbahninfrastrukturbetreiber bei der Koordinierung internationaler Trassen lediglich ein ausführendes Instrument der nationalen EIU zu sein, welche die Trassenzuweisung

vornahmen. Andererseits verweigerten einige Infrastrukturbetreiber mit Verweis auf RNE Regulierungsbehörden bereits seit geraumer Zeit Informationen zur grenzüberschreitenden Trassenzuweisung. Dadurch wird deutlich, dass Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Mitglied bei RNE sind, versuchen könnten sich einer Regulierung zu entziehen.

7.5 Zusammenarbeit mit der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA)

Neben ihrem Engagement in Arbeitsgruppen ist die Bundesnetzagentur gemeinsam mit anderen europäischen Regulierungsbehörden und in enger Absprache mit der Europäischen Kommission um einen vertieften Gedankenaustausch mit der Europäischen Eisenbahnagentur (European Railway Agency, ERA) bemüht. ERA hat zur Aufgabe, die Interoperabilität der Eisenbahnsysteme zu verbessern und ein gemeinsames Konzept für die Sicherheit zu entwickeln, um zur Schaffung eines wettbewerbsfähigeren europäischen Eisenbahnsektors mit einem hohen Sicherheitsniveau beizutragen. Der Dialog mit der ERA machte wichtige Schnittstellen zwischen Sicherheit und Regulierung deutlich. Denn die Erfüllung sicherheitstechnischer Vorgaben ist Voraussetzung für das erfolgreiche Ausüben des Zugangsanspruchs gegenüber Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung hat die ERA die wirtschaftlichen Auswirkungen, die von ihren Empfehlungen ausgehen, zu analysieren. Mit dieser wirtschaftlichen Bewertung wird das Ziel verfolgt, die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnverkehrsunternehmen vor Schaden zu bewahren. Vor dem Hintergrund dieses Einflusses von Sicherheitsbestimmungen auf den Wettbewerb ist die Bundesnetzagentur auch weiterhin am Dialog mit der ERA interessiert, um die Relevanz wettbewerblicher Aspekte im Rahmen der von der ERA durchzuführenden wirtschaftlichen Bewertung von Sicherheitsanforderungen hervorzuheben. Die TAF TSI, die von der ERA betreut werden, bieten sich hierfür angesichts ihrer Relevanz für den Wettbewerb an.

7.6 International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor (IQ-C)

Einen weiteren Schwerpunkt in der internationalen Tätigkeit ist die Arbeit der Bundesnetzagentur in der „International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor“. Die Arbeitsgruppe mit Experten aus den Regulierungsbehörden der Niederlande, Italiens, der Schweiz und Deutschlands beobachten den grenzüberschreitenden Verkehr auf dem wichtigsten Korridor des Schienengüterverkehrs zwischen Rotterdam und Mailand, um bestehende Wettbewerbshindernisse aufzuspüren. Die Arbeit der IQ-C Group wird zusätzlich durch die österreichische Regulierungsbehörde unterstützt. Die Aufgaben der IQ-C Arbeitsgruppe besteht unter anderem darin, die Tätigkeit von Rail Net Europe (RNE)

bei der Vergabe internationaler Trassen für diesen Korridor zu beobachten, sich gegenseitig über Diskriminierungsfälle zu informieren und gemeinsam Lösungsvorschläge für die weitere Vorgehensweise zu konzipieren.

Wesentliches Ergebnis des Jahres 2008 ist eine einheitlich aufmerksame Betrachtung von RNE und das zusammen mit der EU Kommission verfolgte Ziel, RNE für eine deutlich konstruktivere und transparentere bilaterale Zusammenarbeit zu gewinnen.

Der Jahresbericht über die Arbeit der IQ-C Group wurde im Februar 2008 dem internationalen Ministergremium IQ-C, das sich aus den für die betreffenden Regulierungsbehörden zuständigen Ministerien zusammensetzt, vorgestellt und akzeptiert.

8 Öffentlichkeitsarbeit, Marktpräsenz

8.1 Fachgespräche zur Eisenbahnregulierung: Infrastrukturnutzungs-entgelte

Auf Einladung der Bundesnetzagentur fanden sich Experten aus In- und Ausland am 17. Juni 2008 erstmalig zu den Fachgesprächen zur Eisenbahnregulierung im Bahnhof Rolandseck in Remagen ein. Unter dem Motto „Gibt es ein gerechtes Trassenpreissystem?“ diskutierten die rund 40 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, darunter sowohl Vertreter internationaler Institutionen, der Wissenschaft als auch von dem Trassenpreissystem direkt betroffene Schienenwegsbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie die beiden Ressorts des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie in historischer Atmosphäre eines restaurierten Bahnhofgebäudes diese Frage. Aufgrund der vielfältigen Interessen und Besonderheiten des Eisenbahnmarktes stellten die Experten fest, dass es jedoch keine einfache Antwort auf diese Frage gibt. So folgt ein gerechtes Trassenpreissystem aus Sicht des Netzbetreibers sicherlich anderen Optimierungsregeln als aus Sicht der Nutzer. Auch falle ein gerechtes Trassenpreissystem eines in einem Konzern integrierten Netzbetreibers ebenfalls anders aus, als das eines vollständig separierten Betreibers von Schienenwegen. Im Mittelpunkt der Veranstaltung standen vor allem die Fragen, ob eine Mischfinanzierung der Eisenbahnstrecken „gerecht“ sei und welchen Einfluss die Rechnungslegung auf die Preisbildung habe. Betrachtet wurden bei den Diskussionen u. a. die Auswirkungen der im Eisenbahnbereich derzeit üblichen Mischfinanzierung der verschiedenen Verkehrsleistungsarten, die ihre Grenzen in der unzulässigen Quersubventionierung der einzelnen Bereiche findet. Als Abgrenzung dazu wurde die Frage gestellt, ob der Regionalfaktor als besondere Komponente im derzeitigen Trassenpreissystem als Beispiel für eine verursachergerechte Kostenzuweisung angesehen werden könne. Die Veranstaltung lieferte hochinteressante, vielfältige Ansatzpunkte für die regulatorische Behandlung der Frage nach einem gerechten Trassenpreissystem. Gleichzeitig wurde die Ausgangsthese, dass es keine simplen Antworten geben könne, bestätigt.

8.2 Eisenbahnrechtliche Forschungstage in Tübingen

Die erfolgreiche Reihe der Fachtagung „Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts“ in Tübingen wurde auch in diesem Jahr fortgeführt. Die Eberhard-Karls-Universität Tübingen, die Bundesnetzagentur und das Eisenbahn-Bundesamt richteten die Fachtagung zum vierzehnten Mal gemeinsam in den Räumlichkeiten der Universität aus. Den rund 150 Teilnehmerinnen und Teilnehmern bot die Fachtagung erneut ein

ausgezeichnetes Forum zum Meinungsaustausch. Die Bundesnetzagentur betonte im Rahmen ihrer Vorträge die Bedeutung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs auf der Schiene, vor allem aber die Notwendigkeit eines attraktiven Verkehrsangebotes der Eisenbahnen. Die Rentabilität des Eisenbahnwesens müsse dabei mit seiner Sicherheit, Bezahlbarkeit und Funktion im Rahmen der Daseinsvorsorge in Einklang gebracht werden. Auch wurde die Notwendigkeit betont, dass die Bundesnetzagentur zur Sicherung eines attraktiven und insbesondere diskriminierungsfreien Verkehrsangebots den Eisenbahnmarkt weiterhin intensiv beobachtet und die wettbewerblichen Entwicklungen positiv stärkt. Klare behördliche Befugnisse zur Erhebung von Daten und Informationen seien der Bundesnetzagentur daher ein besonderes Anliegen, um dem Regulierungsauftrag im Interesse des Wettbewerbs effektiv nachkommen zu können. Ein zentrales Anliegen der Eisenbahnregulierung sei zudem nach wie vor die Fortentwicklung der Entgeltregulierung hin zur Anreizregulierung. Weiterer Aspekt von aktuell großer Bedeutung seien Rechtsprobleme beim grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr. Nach aktueller Rechtslage bestehen zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Zugangsberechtigten Schranken für den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Infrastrukturbetreibern. Dies entspricht nationalem und auch europäischem Recht. Dennoch seien die Rechtsregeln stark rudimentär, die aktuelle Praxis der Netzbetreiber beim grenzüberschreitenden Datenaustausch berücksichtige den Schutz der Daten -insbesondere der Geschäftsgeheimnisse- kaum. Aufgrund der großen Resonanz in Fachkreisen werden die Eisenbahnrechtlichen Forschungstage voraussichtlich in 2009 erneut stattfinden.

Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

1 Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1.1 Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur, bei Gründung noch „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP)“, wurde mit Wirkung vom 1. Januar 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 für flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu sorgen, einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten sowie eine Frequenzordnung und Regelungen zur Nummerierung festzulegen. Diese Aufgaben sind im Telekommunikationsgesetz (TKG), im Postgesetz (PostG), im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) festgelegt und werden zusätzlich durch Verordnungen und sonstige Ausführungsbestimmungen ergänzend geregelt.

1.2 Aufbau der Abteilung Eisenbahnregulierung

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 hat das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) eine umfassende Novellierung erfahren. Daraus haben sich für die Bundesnetzagentur neue Zuständigkeitsbereiche im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben, die diese seit dem 1. Januar 2006 wahrnimmt.

Die Bundesnetzagentur hat die Aufsicht über den Wettbewerb auf der Schiene übernommen und ist somit verantwortlich für die Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwege und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen. Dabei liegt die Fachaufsicht im Bereich der Eisenbahnregulierung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), die organisatorische Zuständigkeit und damit die Dienstaufsicht

verbleibt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

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

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur besteht aus fünf Referaten. Davon sind zwei Referate, das Referat für rechtliche und ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung (701) und das Referat für betriebswirtschaftliche Fragen der Entgeltkalkulation, Marktbeobachtung und Statistik (702), für grundsätzliche Fragestellungen zuständig.

Das Grundsatzreferat 701 gewährleistet dabei die Kohärenz der Entscheidungen der Abteilung, nimmt Kontakte zum Eisenbahninfrastrukturbeirat, zu Bundes- und Landesministerien, zur Europäischen Kommission und zu Verbänden wahr, führt die Projekte und Grundsatzverfahren außerhalb von Einzelfallentscheidungen durch und unterstützt die anderen Referate bei konkreten Verfahren.

Das Referat 702 nimmt unter anderen die Aufgaben Monitoring der betrieblich-technischen Regelwerke von Eisenbahnunternehmen, Erheben von Daten über den Zustand von Eisenbahninfrastrukturen sowie Marktbeobachtung und Statistik wahr. Es unterstützt außerdem die operativen Referate bei grundsätzlichen betriebswirtschaftlichen Fragestellungen zur Entgelt- und Kostenkalkulation.

Die operativen Aufgaben werden von den anderen drei Referaten, dem Referat für den Zugang zur Schieneninfrastruktur und Dienstleistungen (703), dem Referat für den Zugang zu Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (704) und dem Referat für Entgelte für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (705) wahrgenommen.

Erstgenanntes Referat nimmt dabei unter anderem Prüfungen vor, wenn Trassenanmeldungen von zugangsberechtigten Eisenbahnverkehrsunternehmen 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 Schienenwegekapazitäten geprüft.

Das Referat 704 prüft und gewährleistet analog hierzu den diskriminierungsfreien Zugang zu und die Nutzung von Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen 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 AEG und der EIBV ergeben. Des Weiteren werden die Veröffentlichung aller Listen der Entgelte und in Einzelverfahren Struktur und Höhe der Entgelte anhand von Einzelkostennachweisen überprüft. Generell ist das Referat 705 für alle rechtlich-ökonomischen Fragestellungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Entgelten für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen verantwortlich. Die Fortentwicklung der Entgeltregulierung gehört ebenso zum Aufgabenbereich.

1.3 Eisenbahninfrastrukturbeirat

Gemäß § 4 Abs. 4 des Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetzes (BEVVG) wird bei der Bundesnetzagentur ein besonderer Beirat für Fragen des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur gebildet (Eisenbahninfrastrukturbeirat). Er besteht aus jeweils neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Vorschriften, die gemäß des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BundesnetzagenturG) für den Beirat bei der Bundesnetzagentur gelten, sind dabei im Wesentlichen analog auch auf den Eisenbahninfrastrukturbeirat anzuwenden. Bei den Regelungen tritt dabei das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung an die Stelle des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Der Bundestagsabgeordnete Uwe Beckmeyer wurde am 11. Mai 2009 zum Vorsitzenden gewählt. Stellvertretende Vorsitzende ist seit dem 22. September 2008 die Senatorin

bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin Frau Ingeborg Junge-Reyer.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat die Aufgabe, die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung des Tätigkeitsberichtes zu beraten und ihr Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu machen (§ 35 AEG).

Im Jahr 2008 fanden sechs Sitzungen des Eisenbahninfrastrukturbeirats statt. Die Bundesnetzagentur nimmt hier zu aktuellen Entwicklungen und Entscheidungen im Bereich der Eisenbahnregulierung Stellung und beantwortet Fragen der Mitglieder. Die in den Sitzungen 2008 angesprochenen Themen konnten dem Beirat einen Überblick über die aktuellen Tätigkeitsschwerpunkte der Eisenbahnregulierung geben. Sie reichten von anhängigen Netzzugangsverfahren über die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur und die Prüfungen von Trassen- und Stationspreissystemen, bis hin zur Diskussion über die Einführung einer Anreizregulierung.

2 Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen

2.1 Zugang zu Eisenbahninfrastruktur

2.1.1 Offene Fragen beim Zugang zu „Vertriebs-Infrastruktur“

Die wettbewerbliche Bedeutung des Schienenpersonennahverkehrs wird in den nächsten Jahren deutlich ansteigen, da bis 2014 ca. zwei Drittel der bundesweiten Verkehrsleistungen von den Aufgabenträgern neu vergeben werden. Die DB Station & Service AG ist Marktführer beim Betrieb von Personenbahnhöfen. Mit den zunehmenden Ausschreibungsvorbereitungen nehmen auch die Fragen zum Zugang zu Personenbahnhöfen, vor allen Dingen der DB Station & Service AG, weiter zu. Die Bundesnetzagentur beobachtet ein zunehmendes Konfliktpotenzial bei Fragen zu den mit dem Zugang verbundenen Rechten und Möglichkeiten der Zugangsberechtigten, eigene Leistungen in den Stationen der DB Station & Service AG anzubieten.

Insgesamt ist bei Wettbewerbern der DB-konzernangehörigen EVU der Trend erkennbar, sich verstärkt um den Ausbau eigener Leistungen zu bemühen und sich von den angebotenen Leistungen im Rahmen der Vertriebsstruktur der DB AG unabhängiger zu machen. Dies wirft Fragen des Zugangs zu existierenden Einrichtungen (Automatenstandorte; Verkaufsstellen) auf. Es wird verstärkt von Zugangsberechtigten die Forderung aufgestellt, die Vertriebsleistungen der DB Vertrieb GmbH ebenfalls zu kontrollieren, da sie eine faktische Monopolstellung bei deutschlandweiten Vertriebstätigkeiten inne hat. Eingehende Diskussionen, insbesondere mit der DB Station & Service AG, über Reichweite und Bedingungen dieser Nutzung der Bahnhofsinfrastruktur sind zu erwarten.

Schon im Jahr 2008 hat die Bundesnetzagentur erhebliche Kritik an einem Vertragsentwurf der DB Station & Service AG geäußert, der Qualitätskriterien und Bedingungen festlegt, nach denen Zugangsberechtigte sogenannte personenbediente Serviceleistungen (z.B. Beratung/Lenkung der Reisenden, fahrplan- und ortsbezogene Auskünfte sowie Hilfe für Behinderte) in deren Bahnhöfen anbieten dürfen. Ob die Zugangsberechtigten den Vertrag in Zukunft annehmen, bleibt abzuwarten. Die Bundesnetzagentur wird künftige Vertragsverhandlungen zwischen Beteiligten kritisch beobachten.

Das Verfahren zur Aufstellung von Fahrausweisautomaten durch ein Wettbewerber-EVU (siehe *Teil II, Kapitel 3.4.1- Eigene Fahrausweisautomaten in Personenbahnhöfen der DB Station & Service*) hat am Markt großes Interesse erzeugt. Es ist ein deutlicher Informations- und ggf. auch Entscheidungsbedarf feststellbar.

Ferner wird auch der fehlende Zugang zu interaktiven Kundenschnittstellen von Wettbewerbsunternehmen und Aufgabenträgern beklagt. So ist es bislang nicht möglich, Daten von Wettbewerbern zur aktuellen Betriebslage in das Reisendeninformationssystem der DB AG „RIS“ zu integrieren. Die Bundesnetzagentur wird die Einführung des von der DB Station & Service AG angekündigten, auch den Wettbewerbern offen stehenden Systems „IRIS“ beobachten.

Für Zugangsberechtigte spielt neben der grundsätzlichen Verfügbarkeit auch die konkrete Ausstattung von Stationen eine wesentliche Rolle. Hier erreichen die Bundesnetzagentur verstärkte Nachfragen und Beschwerden von EVU und Aufgabenträgern (z.B. Ankündigungen zu eingeschränkten Lautsprecherdurchsagen).

Die zugangsrechtlichen Regelungen im AEG und in der EIBV bieten für die Nutzung von Personenbahnhöfen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Vertriebsleistungen, zur Möglichkeit der Eigenleistung oder zum Umfang der Ausstattung von Stationen einen auslegungsbedürftigen Regulierungsrahmen. Streitige Auseinandersetzungen sind deshalb zu erwarten.

2.1.2 Offene Fragen zur Betriebspflicht bei Serviceeinrichtungen

Im vergangenen Jahr war die Bundesnetzagentur mit einer Vielzahl von Anfragen und Hinweisen von Wettbewerbern der DB-konzernzugehörigen EVU zum Zugang zu Eisenbahninfrastrukturen befasst, die zwar physisch noch vorhanden sind, jedoch von keinem EIU mehr angeboten werden.

Bei diesen Sachverhalten ging es um Anlagen, die in der Vergangenheit von der DB Netz AG unstreitig betrieben und vermarktet wurden, heute jedoch auf Anfrage als „betrieblich stillgelegt“ oder „nicht mehr vermarktet“ bezeichnet werden. In der von der DB Netz AG veröffentlichten Bestandsliste ihrer Eisenbahninfrastruktur fehlen die Anlagen dementsprechend. Bei den Infrastrukturen handelt es sich beispielsweise um Ladegleise, die Wettbewerber nach deren Angaben benötigen, um Neuverkehre von der Straße auf die Schiene verlagern zu können. Andere Beispiele betreffen Werkstätten oder Diesel-Tankstellen. Vorgebracht wurde in mehreren Fällen auch, dass die DB Netz AG mit einer Stilllegung einer Eisenbahninfrastruktur droht, wenn

nicht das an der Nutzung interessierte EVU sich an den Betriebs- oder Instandhaltungskosten beteiligt oder die Infrastruktur übernimmt.

Die Frage, ob zu diesen Infrastrukturen ein Recht auf Zugang besteht, obwohl die DB Netz AG die physisch vorhandene Infrastruktur nicht mehr betreiben möchte, liegt auf der Schnittstelle zwischen regulatorischer und aufsichtsrechtlicher Bewertung. Ob und in welchem Maße die Entscheidung „Hunsrückbahn“ des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Oktober 2007, die eine Betriebspflicht für Schienenwege eindeutig bejaht, auch auf Serviceeinrichtungen übertragbar ist, ist offen. Um vorhandene und von Zugangsberechtigten nachgefragte Infrastruktur nicht dem Wettbewerb durch „Stilllegung“ zu entziehen, muss auch für Serviceeinrichtungen eine rechtlich eindeutige Vorgabe gefunden werden.

2.2 Verfahrensfragen und Auskunftsrechte

2.2.1 Offene Fragen zu Voraussetzungen zur Einleitung von Verfahren

Die Bundesnetzagentur hat sich – speziell in Zusammenhang mit Verfahren gegen Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem DB-Konzern – grundlegend mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen Netzzugangs- und Entgeltprüfungsverfahren eingeleitet werden können. Dabei steht zum einen unzweifelhaft fest, dass eine willkürliche Auswahl von Unternehmen nicht statthaft ist. Zum anderen konnte aber die seitens der Deutschen Bahn AG vorgetragene Kritik, für die Einleitung von Verfahren habe oftmals kein hinreichender Anlass bestanden, nicht geteilt werden, da die Bundesnetzagentur sich stets an den verwaltungs- und eisenbahnrechtlichen Vorgaben orientiert und den speziellen Bedürfnissen des Eisenbahnmarktes Rechnung getragen hat.

Die Befugnisse der Bundesnetzagentur umfassen ein Tätigwerden auf Antrag oder von Amts wegen. Sofern ein Verfahren nicht von vornherein geboten ist, weil ein Zugangsberechtigter einen entsprechenden Antrag stellt, liegt es im Ermessen der Bundesnetzagentur, welche Sachverhalte sie aufgreift und welche Unternehmen sie für eine detaillierte Prüfung der Nutzungsbedingungen oder Entgeltregelungen auswählt. Dieses Ermessen wird anhand nachvollziehbarer Kriterien ausgeübt.

Übergeordnetes Ziel ist es, den wirksamen und unverfälschten Wettbewerb auf der Schiene zu fördern. Das Vorliegen eines Anfangsverdachts ist – im Gegensatz zu anderen Rechtsfeldern – keine Bedingung zur Einleitung eines Verfahrens im Rahmen des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur.

Die Auswertung der bei der Bundesnetzagentur eingehenden Beschwerden bildet einen wichtigen, jedoch nicht den alleinigen Faktor zur Bestimmung der zu untersuchenden Tatbestände. Die Bundesnetzagentur kann sich auch auf die ausreichende Plausibilisierung eines potentiellen Rechtsverstößes stützen. Für eine Verfahrenseinleitung spielt insbesondere die Wettbewerbsrelevanz der jeweiligen Eisenbahninfrastruktur eine bedeutsame Rolle, vor allem in Bezug auf die Auswahl der Unternehmen, deren Nutzungsbedingungen und Entgeltregelungen einer vertieften Überprüfung unterzogen werden sollen.

Ungewöhnlich ist, dass die Deutsche Bahn AG gerade das Verfahren zur Überprüfung des Stationspreissystems heranzog, um mit einem fehlenden Anfangsverdacht zu argumentieren. Die Bedeutung der Stationspreise für den Wettbewerb im Personenverkehr ist nämlich offensichtlich. Hinzu kommen zahlreiche Beschwerden und Diskriminierungsvorwürfe von Zugangsberechtigten, die sowohl die Bundesnetzagentur als auch die DB Station & Service AG immer wieder erreichen. Aufgrund dieser Faktoren hat die Bundesnetzagentur das Verfahren von Amts wegen eingeleitet.

Es ist nicht auszuschließen, dass die DB Station & Service AG im Falle einer für sie negativen Entscheidung auch gegen das aus ihrer Sicht fehlerhaft angewandte Aufgreifermessen vorgeht. Darauf deuten ihre schriftlichen Ausführungen hin. Die Bundesnetzagentur wird ihre bisherige Vorgehensweise zur Förderung des Wettbewerbs auf der Schiene jedoch unverändert fortführen.

2.2.2 Offene Fragen zu Markterhebung und Informationsrechten

Verdachtsunabhängige Informationsermittlungen, Monitoring und Berichtspflichten sind entscheidende Instrumente, Marktöffnung zu fördern. Zuverlässige Informationen über die Aktivitäten und Kapazitäten der Unternehmen sind essentiell für die Bewertung der Wettbewerbsbedingungen und -intensität. Daraus lassen sich Rückschlüsse für die Bewertung aktueller Zugangskonflikte sowie für die Schwerpunktsetzung in zukünftigen Verfahren ableiten. Auch aus Sicht des europäischen Gesetzgebers impliziert die Sicherstellung einer effektiven Überwachung die Erhebung allgemeiner Marktdaten. Ebenso gibt es in allen anderen regulierten Bereichen (etwa Post, Telekommunikation, Energie) klare gesetzliche Regelungen zum Marktmonitoring.

Durch den Beschluss im Eilverfahren vom OVG NRW (siehe *Teil II, Kapitel 5.2 - Railion Deutschland AG – Auskunftsrechte*) sind die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur stark eingeschränkt. Im Gegensatz zu den anderen regulierten Sektoren ist eine Marktbeobachtung im AEG tatsächlich nicht ausdrücklich verankert. Wün-

schenswert wäre hier eine klare Regelung, die der Bundesnetzagentur eine schlanke und gleichzeitig wirksame Regulierung der am Markt tätigen Unternehmen ermöglicht. Grundsätzlich stellen die Abbildung der Marktbedingungen und der Marktentwicklung und damit die Vermittlung eines Marktüberblicks einen Informationswert dar, über den eine Regulierungs-Fachbehörde für ein wirksames und sachgerechtes Handeln verfügen muss.

3 Ausblick 2009

Im Bereich der Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur wird die Bundesnetzagentur die mit Übernahme der Zuständigkeit zum 1. Januar 2006 aufgenommenen Arbeiten auch 2009 konsequent fortsetzen. Im Zuge der Beratungen zur Teilprivatisierung der Deutschen Bahn AG (DB AG) hatte die Bundesnetzagentur zahlreiche Vorschläge erarbeitet, wie das vorhandene rechtliche Instrumentarium präzisiert und im Detail verändert werden könnte. Diese haben ihre Bedeutung behalten. Die Bundesnetzagentur wird ihre Änderungsvorschläge zum Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) aktualisieren, umfassend zur Novelle der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) Stellung nehmen und dabei ihre bisherige Regulierungserfahrung mit der Anwendung der Regelwerke – insbesondere auch zur Fortentwicklung des Wettbewerbs und zur Förderung von Markteintritten neuer Wettbewerber – einbringen.

Aus der Vielzahl der 2009 anstehenden Tätigkeitsschwerpunkte sind die nachfolgenden hervorzuheben.

3.1 Entgeltregulierung

Die Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur sind ein weiterhin zentrales Element für den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur.

Diskriminierende, überhöhte oder prohibitiv wirkende Nutzungsentgelte können bewirken, dass die Ausübung gesetzlich verankerter Zugangsrechte erheblich erschwert bzw. in wettbewerbswidriger Weise unterlaufen wird.

3.1.1 Entgeltregulierungsverfahren

Im Rahmen dieser Entgeltregulierungsverfahren, sind beispielsweise die Einhaltung des Vollkostenmaßstabs bei Schienenwegen, die Einhaltung der Entgeltmaßstäbe für Serviceeinrichtungen, die korrekte Zuschlüsselung von Gemeinkosten und die Berücksichtigung von Konzernumlagen und internen Verrechnungspreisen und die diskriminierungsfreie Anwendung des Markttragfähigkeitsprinzips zu prüfen.

Im Bereich der Entgeltregulierung wird sich die Bundesnetzagentur 2009 weiterhin mit dem Stationspreissystem der DB Station & Service AG und mit dem Trassenpreissystem der DB Netz AG auseinandersetzen.

3.1.2 Konzept für eine Anreizregulierung

Die Reglungsdichte der eisenbahnrechtlichen Vorschriften zu Fragen der Entgeltregulierung bleibt hinter den rechtlichen Vorgaben in anderen regulierten Sektoren deutlich zurück und nimmt ihr dadurch die höhensteuernde Wirkung. Die

Bundesnetzagentur erachtet eine Weiterentwicklung der Entgeltvorschriften wegen der bestehenden Informationsasymmetrie zwischen Eisenbahninfrastrukturbetreibern und Regulierungsbehörde sowie der fehlenden Anreizwirkung begrenzter Zugangsentgelte zur Senkung von Kosten für sinnvoll. Auf Anregung des BMVBS hatte die Bundesnetzagentur daher Mitte 2007 eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des BMF, BMVBS, BMWi, der Landesministerien, der DB AG, des Netzwerks Privatbahnen, des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und des Bundeskartellamts eingerichtet. Als Ergebnis dieser Arbeitsgruppe liegt seit Mai 2008 mit dem revidierten Abschlussbericht ein Regulierungskonzept für eine zukünftige, effizienzorientierte Entgeltregulierung vor.

Die Bundesnetzagentur empfiehlt darin das Modell der Preisobergrenzenregulierung (Price-Cap). Sie setzt unter Berücksichtigung von Preissteigerungsrate, Produktivitätsentwicklung, staatlichen Zuwendungen und ggf. von weiteren Parametern eine Obergrenze für die Preisentwicklung des regulierten Unternehmens (Anreizpfad) innerhalb der Regulierungsperiode (drei bis fünf Jahre) fest, die Effizienzverbesserungen sowie Kostensenkungen stimuliert und die Erzielung einer angemessenen Rendite erlaubt. Gelingt es dem Unternehmen, die Kosten über die Vorgabe des Preispfads hinaus zu senken, so kann es diesen Effizienzgewinn einbehalten. Eine Preisobergrenzenregulierung setzt zudem den Anreiz, mehr Leistungen zu verkaufen, und fördert damit das verkehrspolitische Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen.

Empfohlen wird die Bildung von Produktkörben mit korbbezogenen Preisobergrenzen, z. B. für Trassen jeweils unterteilt nach Verkehrsleistungen im Schienenpersonennah-, Schienenpersonenfern- und Schienengüterverkehr. Weitere Körbe könnten für unterschiedliche Serviceeinrichtungen angelegt werden. Der Abschlussbericht zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur seit Januar 2009 veröffentlicht. Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, dieses Konzept unabhängig vom Fortgang der Teilprivatisierung der DB AG im Rahmen der symmetrischen Regulierung inhaltlich weiterzuentwickeln, um dem Gesetzgeber noch im Jahr 2009 konzeptionelle Vorschläge anbieten zu können. Bei der Weiterentwicklung werden auch Erfahrungen mit der Anreizregulierung in der Energieregulierung einfließen.

3.2 Anreizsystem zur Verringerung von Störungen (Performance Regime)

Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 EIBV hat der Betreiber der Schienenwege seine Entgelte für Pflichtleistungen so zu gestalten, dass sie durch leistungsabhängige Bestandteile

den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und den Betreibern der Schienenwege Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten.

Die DB Netz AG als größter Betreiber von Eisenbahninfrastruktur hatte ein solches Performance Regime mit dem Fahrplanwechsel zum 9. Dezember 2006 eingeführt. Die Regelung sieht vor, dass jede Zugverspätung über zwei Minuten unter Angabe des Verursachers und eines Verspätungscodes von Fahrdienstleitern des Infrastrukturbetreibers registriert und ein Anreizentgelt in Höhe von 0,10 Euro pro Minute Verspätung vom Verursacher der Verspätung an den Betroffenen gezahlt wird. Zahlreiche netzseitig verursachte Verspätungsursachen (Baumaßnahmen) sind von der Zurechnung allerdings ausgeschlossen. Die Kategorie „keine Verantwortlichkeit einer Partei“ bedeutete eine erhebliche Einschränkung des Performance Regimes und konterkariert den gesetzlich vorgesehenen Effekt der Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur.

Nach Widerstand aus dem Markt und gerichtlichen Auseinandersetzungen hatte die DB Netz AG das System im Jahr 2008 komplett ausgesetzt. Seither werden Verspätungen aufgrund von Störungen erfasst, jedoch nicht abgerechnet.

Zur Fortentwicklung des Performance Regimes wurden sowohl bei der DB Netz AG als auch in verschiedenen Gremien zwischenzeitlich zahlreiche Alternativmodelle erörtert. Inhaltliche Fragestellungen ergaben sich insbesondere im Hinblick auf die Feststellung der Verspätung und deren Verursachung, der konkreten Abrechnung und der Behandlung von Einwänden. Die DB Netz AG ging dabei zunächst von einer Neueinführung eines Anreizsystems nicht vor Ende 2010 aus. Ihre Gründe hierfür waren unter anderem die Komplexität des geplanten Systems sowie die noch andauernde Abstimmung mit den Marktteilnehmern.

Die Bundesnetzagentur hielt die bereits seit einem Jahr andauernde Nichtanwendung eines vom Gesetzgeber verpflichtend vorgegebenen Anreizsystems für sehr bedenklich. Mit Bescheid vom 30. Dezember 2008 hat sie die DB Netz AG daraufhin verpflichtet, ein – gegebenenfalls neues – Anreizsystem spätestens im Dezember 2009 anzuwenden.

Die gesetzliche Pflicht zur Einrichtung eines Anreizregimes trifft auch Betreiber von Serviceeinrichtungen (§ 24 Abs. 1 EIBV). Auch hier überwacht die Bundesnetzagentur die symmetrische Einführung und Anwendung.

3.3 Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen

Wesentliche Aufgabe der Zugangsregulierung im Bereich der Schienenwege ist die Vorabprüfung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) und der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) im Rahmen einer präventiven Regulierung.

Die Bundesnetzagentur hat bereits 2007 eine Vielzahl von Überprüfungen durchgeführt und entsprechende Beanstandungen vorgenommen. Da die Bedingungswerke stets weiterentwickelt werden und zum Teil mit detaillierten betrieblich-technischen Regelwerken verknüpft sind, ergeben sich zukünftig weitere Notwendigkeiten für eine Überprüfung. Hierbei werden auch neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus laufenden Gerichtsverfahren Einzug in die Praxis halten.

3.4 Genehmigung von Rahmenverträgen mit Laufzeiten von mehr als fünf Jahren

Rahmenverträge i. S. d. §§ 14a AEG, 13 EIBV, durch die Eisenbahninfrastrukturkapazität für einen längeren Zeitraum als eine Netzfahrplanperiode gesichert werden kann, sollen grundsätzlich eine Laufzeit von fünf Jahren haben.

Es können jedoch auch Rahmenverträge mit längeren Laufzeiten als fünf Jahre geschlossen werden. Dies setzt voraus, dass die in § 14a Abs. 2 AEG genannten Voraussetzungen (u. a. besondere Investitionen oder vergleichbare Risiken) gegeben sind und die Bundesnetzagentur eine entsprechende Genehmigung erteilt. Für Aufgabenträger entfällt die Genehmigungspflicht, sie können ohne besondere Nachweise Rahmenverträge mit längeren Laufzeiten als fünf Jahre schließen.

Zur ersten Rahmenfahrplanperiode (2005 bis 2010) wurden keine Rahmenverträge mit längeren Laufzeiten als fünf Jahre vereinbart, obwohl dies bereits zulässig war.

Da die Bundesnetzagentur zur zweiten Rahmenfahrplanperiode (Beginn Dezember 2010) den Abschluss von Rahmenverträgen mit längeren Laufzeiten als fünf Jahre erwartet, wurde ein entsprechendes Prüfkonzept und Genehmigungsverfahren entwickelt. Über beides hat die Bundesnetzagentur die Zugangsberechtigten im Rahmen einer Informationsveranstaltung informiert. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass 2009 zahlreiche Anträge auf Genehmigung lang laufender Rahmenverträge gestellt werden.

Darüber hinaus soll noch in 2009 die Neufassung des § 38 Abs. 8 AEG in Kraft treten. Entsprechend der vorgenannten Norm können ab Januar 2010 einmal verlängerbare Rahmenverträge geschlossen werden. Der Abschluss eines solchen Rahmenvertrags bedingt ebenfalls eine Genehmigung der Bundesnetzagentur, wobei die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Genehmigung mit denen des § 14a Abs. 2 AEG vergleichbar sind.

3.5 Trassenzuweisungsverfahren im Netzfahrplan und im Gelegenheitsverkehr

Die Zuweisung von Schienenwegekapaazität zum Netzfahrplan gemäß § 8 EIBV und im Gelegenheitsverkehr gemäß § 14 EIBV unterliegt einer besonderen Kontrolle durch die Bundesnetzagentur, insbesondere in den Fällen, in denen nach dem Koordinierungsverfahren gemäß § 9 Abs. 3 EIBV im daraus resultierenden Entscheidungsverfahren gemäß § 9 Abs. 4 EIBV eine beabsichtigte Trassenablehnung nach § 14d Nr. 1 und 2 AEG der Bundesnetzagentur mitgeteilt wird.

Die Bundesnetzagentur wird verstärkt untersuchen, nach welchen internen Regeln im Trassenkonstruktionsverfahren sowohl zum Netzfahrplan als auch zum Gelegenheitsverkehr die Trassenkonstruktionsentscheidungen zu Gunsten der einzelnen Zugangsberechtigten erfolgen. Da der Bundesnetzagentur die hierfür erforderlichen Infrastrukturdaten als Basisdaten für die Fahrplankonstruktion gegenwärtig seitens der DB Netz AG nicht zur Verfügung gestellt werden, sind vermehrt Untersuchungen vor Ort bei den für die Trassenkonstruktion zuständigen Stellen der DB Netz AG erforderlich, um die notwendigen Erkenntnisse im Trassenmanagement zu erhalten. Dies ist insbesondere nötig, um die betrieblichen Konstruktionsentscheidungen beurteilen und bewerten zu können.

Die Bundesnetzagentur ist besonders im Gelegenheitsverkehr durch mehrere EVU auf Missstände in der Trassenkonstruktion und hier vor allem auf verspätete Herausgabe der erforderlichen Fahrplanunterlagen hingewiesen worden, was zu erheblichen Beeinträchtigungen der betroffenen EVU geführt hat.

3.6 Auswirkung von Baumaßnahmen im Netz auf Wettbewerber

Die Bundesnetzagentur wird verstärkt untersuchen, in welcher Weise Baumaßnahmen des Infrastrukturbetreibers im Schienennetz den Netznutzern rechtzeitig vor Trassenanmeldungen kommuniziert wurden und in welcher Weise Belange von Netznutzern Berücksichtigung bei der Planung finden. Allein der Umfang der 2008

und in den Folgejahren geplanten Baumaßnahmen kann erhebliche Auswirkungen auf die wettbewerbliche Stellung der Netznutzer haben.

Die Bundesnetzagentur hat in umfangreichen Gesprächen erzielen können, dass die DB Netz AG ein neues Konzept für die frühzeitige Information aller Zugangsberechtigten über Baumaßnahmen entwickelt hat. Dieses neue Konzept verbessert insbesondere die notwendige Abstimmung der Baumaßnahmen mit den Infrastrukturnutzern. Die DB Netz AG wurde mit einem Bescheid zur Einführung dieses Konzepts verpflichtet; dessen tatsächliche einheitliche Umsetzung wird die Bundesnetzagentur begleiten und überwachen.

3.7 Zugang zu Rangierbahnhöfen

Rangierbahnhöfe spielen für die Abwicklung des Schienengüterverkehrs eine bedeutende Rolle. Transporteinheiten von unterschiedlichen Versendern können (und müssen) in diesen Serviceeinrichtungen, insbesondere bei Beförderungen über größere Entfernungen, neu zusammengestellt bzw. richtungssortiert gebündelt werden, um dann in die jeweiligen Empfangsregionen weitertransportiert zu werden.

Der Zugang zu diesen Infrastrukturen und die entsprechenden Nutzungsmöglichkeiten sind für EVU von großer Bedeutung und können deutliche Auswirkungen auf die wettbewerbliche Stellung der Nutzer haben. Die tatsächlichen Zugangsmöglichkeiten werden im Markt, insbesondere von Wettbewerbern der DB AG, als nicht ausreichend bezeichnet. Die Bundesnetzagentur wird daher die Vorhaltung und Nutzung der vorhandenen Kapazitäten in Rangierbahnhöfen hinsichtlich Diskriminierungsfreiheit und Effizienz eingehend analysieren und überprüfen.

3.8 Internationale Aktivitäten

Das Zusammenwachsen der Schienennetze in Europa und das Wachstum der grenzüberschreitenden Verkehre verstärken die Bemühungen der nationalen Infrastrukturbetreiber zur Implementierung grenzüberschreitender Trassenzuteilungsmechanismen und Kapazitätsplanungen. Das Gemeinschaftsrecht verpflichtet die Schienenwegbetreiber zu einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Dieser Verpflichtung kommen die großen Netzbetreiber grundsätzlich nach. Allerdings sind die Kooperationsprozesse oftmals nur wenig transparent, sowohl für die EVU als auch für die nationalen Regulierungsbehörden.

Die Bundesnetzagentur wird hier zusammen mit den anderen nationalen Regulierungsbehörden versuchen, den Infrastrukturzugangsanspruch auch vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen zu sichern. Sie bemüht sich dazu im Benehmen

mit der EU-Kommission um größtmögliche Transparenz bei allen Entwicklungen zur Verwirklichung und Erleichterung grenzüberschreitender Trassenansprüche.


Anhang

1 Abkürzungsverzeichnis

A	AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
	AFuG	Amateurfunkgesetz
	Az	Aktenzeichen
B	BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
	BdS	Betreiber der Schienenwege
	BMF	Bundesministeriums der Finanzen
	BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
	BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
	BMWi	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
	BvSE	Betreiber von Serviceeinrichtungen
BZ	Betriebszentrale	
D	DB AG	Deutsche Bahn AG
	DRE	Deutsche Regionaleisenbahn
E	EBA	Eisenbahn-Bundesamt
	EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
	EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
	EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
	EMVG	Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten
	EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
	ERA	European Railway Agency
	ESTW	Elektronisches Stellwerk
	EVS	EVS EUREGIO Verkehrsschienennetz GmbH
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen	
F	FTEG	Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen
G	GasNEV	Gasnetzentgeltverordnung
	GDL	Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer
	GEW	Gesellschaft für Energie und Wirtschaft mbH
	GSM-R	Global System for Mobile Communications - Rail(way)
H	HPA	Hamburg Port Authority

I	IDR	Industrieterrains Düsseldorf-Reisholz
	IQ-C	International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South-Corridor
K	KW	Kalenderwoche
L	LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
N	NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
	NE-Bahn	Nichtbundeseigene Eisenbahn
	NRW	Nordrhein Westfalen
O	OVG	Oberverwaltungsgericht
P	PDLV	Postdienstleistungsverordnung
	PEK	Plan zur Erhöhung der Kapazität
	Pkm	Personenkilometer
	PostG	Postgesetz
R	RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
	RIS	Reisendeninformationssystem
	RL	Richtlinie
	RNE	Rail Net Europe
S	SGV	Schienengüterverkehr
	SigG	Signaturgesetz
	SNB	Schienennetz-Benutzungsbedingungen
	SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
	SPNV	Schienenpersonennahverkehr
	SPV	Schienenpersonenverkehr
	StromNEV	Stromnetzentgeltverordnung
T	TAF TSI	Telematics Application for Freight - Technical Specification for Interoperability
	TAP TSI	Telematics Application for Passengers - Technical Specification for Interoperability
	TKG	Telekommunikationsgesetz
	tkm	Tonnenkilometer
	TPS	Trassenpreissystem

	Trkm	Trassenkilometer
U	UIC	Union Internationale des Chemins de fer
V	VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
	VG	Verwaltungsgericht



Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Tel.: +49 228 14-0
Fax: +49 228 14-8872