



Bundesnetzagentur

bericht

Tätigkeitsbericht 2009

Eisenbahnen

www.bundesnetzagentur.de



Tätigkeitsbericht 2009

Bericht gemäß § 14b Abs. 4 Allgemeines Eisenbahngesetz

Juni 2010

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

Der Tiefpunkt der Wirtschaftskrise, die auch den Transportsektor hart getroffen hat, scheint durchschritten. Vermehrt gibt es Signale, die auf eine wirtschaftliche Erholung hinweisen. Damit dürften sich für die Eisenbahnunternehmen auch wieder neue Marktchancen eröffnen. Das Eisenbahnjahr 2009 stand allerdings noch im Zeichen der allgemeinen Wirtschaftskrise. Insbesondere der Güterverkehr musste erhebliche Rückgänge der Umsatzerlöse und des Verkehrsaufkommens verkraften.

Für den Schienengüterverkehr rechnet die Bundesnetzagentur für 2009 mit einem Umsatzrückgang von etwa 17 Prozent. Dabei waren die Rückgänge im Schienengüterverkehr stärker als im Straßengüterverkehr. Der Anteil des Schienengüterverkehrs an der gesamten Transportleistung in Deutschland hat damit erstmalig seit etwa zehn Jahren wieder leicht abgenommen.

Im Schienenpersonennah- und -fernverkehr blieben Umsatz und Transportleistung im Jahr 2009 dagegen weitgehend stabil. Im Nahverkehr spielen langfristige Verkehrsverträge zwischen den öffentlichen Aufgabenträgern und den Eisenbahnverkehrsunternehmen dabei eine wesentliche Rolle. Der stetige Aufwärtstrend der Vorjahre, mit jährlichen Wachstumsraten von rund drei Prozent, konnte jedoch nicht fortgesetzt werden. Im Schienenpersonenfernverkehr wird mit einem leichten Rückgang der Verkehrsleistung gerechnet. Die Umsatzerlöse bleiben allerdings nach ersten Schätzungen gegenüber 2008 unverändert.

Erfreulich ist, dass sich trotz der schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen der Wettbewerb im Jahr 2009 positiv entwickelt hat. Im Schienengüterverkehr konnten die Wettbewerber der Deutschen Bahn AG ihren Marktanteil bei einem insgesamt rückläufigen Transportvolumen ausbauen. Sie erhöhten ihren Marktanteil von 21 Prozent in 2008 auf 25 Prozent im Jahr 2009. Im Schienenpersonennahverkehr konnten die Wettbewerber ebenfalls leicht zulegen. Sie bauten ihren Marktanteil von zehn Prozent auf ca. zwölf Prozent aus. Im Schienenpersonenfernverkehr blieb der Anteil der Wettbewerber dagegen weiterhin bei unter einem Prozent. Allerdings kündigte ein Eisenbahnverkehrsunternehmen an, ab 2011 ausgewählte Verbindungen im Fernverkehr in Deutschland bedienen zu wollen. Dass es nunmehr auch im Fernverkehr erste Anzeichen für mehr Wettbewerb gibt, wertet die Bundesnetzagentur als positives Signal für den Eisenbahnsektor.

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2009 Regulierungsentscheidungen getroffen, die auf einheitliche Wettbewerbsbedingungen und die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur zielten. So hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG mit Bescheid vom 6. April 2009 verpflichtet, ihren Kunden bei Minderleistung von sich aus geringere Entgelte eigeninitiativ zu berechnen. Bisher mussten die Eisenbahnverkehrsunternehmen eine entsprechende Berücksichtigung selbst verlangen. Zudem hatte es Beschwerden gegeben, dass Nutzer trotz erheblich eingeschränkter Verfügbarkeit der Infrastruktur den vollen Trassenpreis zahlen mussten.

Weiterhin hat die Bundesnetzagentur der DB Station&Service AG eine Neuarbeitung ihres Stationspreissystems aufgegeben. Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 10. Dezember 2009 die Entgelte der DB Station&Service AG für ungültig erklärt, da diese nicht mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar sind. Der Bescheid gibt Anstoß zur Neukonstruktion der Stationspreise.

Für eine Stärkung des Wettbewerbs spricht sich der Ende 2009 abgeschlossene Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung aus. So soll die Unabhängigkeit des Schienennetzes erhöht, der Wettbewerb auf der Schiene weiter gefördert und die Bundesnetzagentur gestärkt werden. In 2010 geht es für die Bundesnetzagentur um die konsequente Weiterführung der begonnenen Aufgaben. Die Sicherstellung des diskriminierungsfreien und chancengleichen Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur ist dabei kein Selbstzweck. Gerade in der Krise hat sich gezeigt, dass Anbietervielfalt und Wettbewerb die Position der Schiene im intermodalen Wettbewerb stärken. Der nichtdiskriminierende Zugang zur Infrastruktur, zu Netzen und Serviceeinrichtungen, und dies zu angemessenen Preisen und Konditionen, ist unverzichtbare Voraussetzung, um die sich eröffnenden Potentiale zu nutzen. Die Wettbewerber sollen in Zukunft ihre Chancen verstärkt nutzen können und es soll – auch aus übergeordneten Gründen des Umweltschutzes – wieder gelingen, insgesamt mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen.



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

Inhaltsverzeichnis – Übersichtsgliederung

Vorwort	3
Zusammenfassung	6
Teil I – Marktentwicklung.....	15
1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	16
2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt	20
3 Eisenbahninfrastruktur.....	24
4 Nutzungsentgelte und Preise	29
5 Stand der Einhaltung zentraler eisenbahnrechtlicher Vorschriften.....	36
Teil II – Tätigkeiten	41
1 Marktbeobachtung	42
2 Zugang zu Schienenwegen	43
3 Zugang zu Serviceeinrichtungen	56
4 Prüfung von Entgelten	63
5 Ausgewählte gerichtliche Verfahren	74
6 Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung	79
7 Internationale Abstimmung der Regulierung	82
Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick.....	89
1 Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur.....	90
2 Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen.....	93
3 Ausblick 2010	99
Anhang	107
1 Abkürzungsverzeichnis.....	108

Zusammenfassung

Teil I – Marktentwicklung

Im Eisenbahnverkehrssektor erwartet die Bundesnetzagentur für 2009 einen Umsatzrückgang von knapp fünf Prozent auf 16,3 Mrd. Euro (Kapitel 1). Der Umsatzrückgang im Schienengüterverkehr beläuft sich dabei auf 17 Prozent. Für den Schienenpersonenverkehr ergaben sich im Vergleich zu 2008 keine Veränderungen.

Der Wettbewerb im Eisenbahnverkehr entwickelte sich trotz der schwierigen Marktbedingungen positiv (Kapitel 2). Ersten Schätzungen zufolge stieg der Wettbewerberanteil im Schienengüterverkehr von 21 Prozent in 2008 auf 25 Prozent in 2009. Im Schienenpersonennahverkehr stieg der Anteil von 10 Prozent auf 12 Prozent. Im Schienenpersonenfernverkehr stagniert der Wettbewerberanteil weiter bei unter einem Prozent. Dennoch gibt es auch hier positive wettbewerbliche Entwicklungen. Ein Wettbewerber hat angekündigt, ab 2010/2011 ausgewählte Fernverkehrsverbindungen bedienen zu wollen.

Der Markt für Eisenbahninfrastruktur ist hochkonzentriert (Kapitel 3). Die Schienenwegsbetreiber der DB AG vereinen rund 98 Prozent der Trassenentgelte auf sich. Neben den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG unterliegen rund 500 weitere Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Schienenwegsbetreiber und Betreiber von Serviceeinrichtungen) der Regulierung.

Die Entgelte für die Infrastrukturnutzung (Trassenentgelte, Stationsentgelte, sonstige Entgelte), sind in 2009 weiter signifikant gestiegen (Kapitel 4). Eisenbahnverkehrsunternehmen geben rund 30 Prozent ihres Umsatzes in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen weiter.

Die Umsetzung der eisenbahnrechtlichen Vorschriften verläuft in einigen Bereichen weiter zögerlich (Kapitel 5). So haben rund ein Drittel der Schienenwegsbetreiber und etwa die Hälfte der Serviceeinrichtungsbetreiber keine nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) vorgeschriebenen Nutzungsbedingungen erstellt. In einigen Fällen handelt es sich um Unternehmen, die formal Dritten Zugang gewähren müssen, tatsächlich aber bisher keine Nachfrage von externen Eisenbahnverkehrsunternehmen zu verzeichnen haben. Auch die im AEG festgeschriebenen Vorschriften zur getrennten Rechnungslegung von Infrastruktur und Betrieb sowie der Offenlegung von Jahresabschlüssen werden häufig unzureichend umgesetzt.

Teil II – Tätigkeiten

Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Bundesnetzagentur setzt den Zugriff auf aktuelle und valide Marktdaten voraus. Seit 2006 führt die Bundesnetzagentur deshalb Datenerhebungen mittels Fragebogen durch. In 2009 wurden knapp 800 Erhebungsbögen an Marktteilnehmer versandt und anschließend ausgewertet. (Kapitel 1).

Eine wesentliche operative Tätigkeit ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen (Kapitel 2). Eines der wichtigsten Netzzugangsthemen betraf hier die Prüfung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen für 2011 (SNB 2011). Die DB Netz AG plante, zahlreiche ihrer Konzern-Richtlinien aus den SNB herauszunehmen. Dem hat die Bundesnetzagentur nach umfangreichen Ermittlungen mit Bescheid widersprochen. Über einen Zeitraum von ca. vier Monaten wurden mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) im vergangenen Jahr „Muster-SNB“ erarbeitet. Diese können von Eisenbahninfrastrukturunternehmen, insbesondere auch kleinen Betreibern, als Vorlage für die Erstellung eigener Nutzungsbedingungen verwendet werden. Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG Anfang 2010 dazu verpflichtet, Wettbewerbern künftig Zugang zu den unternehmenseigenen Betriebszentralen einzuräumen. Bislang sind in den Betriebszentralen Disponenten der DB Netz AG gemeinsam mit Mitarbeitern der konzern-eigenen Verkehrsunternehmen präsent. Mitarbeiter anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen sind bislang in den Betriebszentralen nicht vertreten.

Einen weiteren Schwerpunkt der operativen Tätigkeit bildet die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Serviceeinrichtungen, also z.B. Personen-, Güter- und Rangierbahnhöfen, Wartungseinrichtungen oder Terminals (Kapitel 3). In 2009 hat die Bundesnetzagentur eine Vielzahl von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) unterschiedlichster Betreiber geprüft. Die Anzahl der im ex-ante-Verfahren geprüften NBS ist erneut stark gestiegen. Bei der Prüfung von NBS hat die Bundesnetzagentur, wie auch im vorangegangenen Jahr, Schwerpunkte gebildet, die in 2009 insbesondere auch um formale Aspekte ergänzt wurden. Die Bundesnetzagentur hat das Jahr 2009 ebenso genutzt, um einige grundsätzliche Fragestellungen der Nutzung von Serviceeinrichtungen zu beleuchten. Im Ergebnis konnten wichtige Weichen hin zu mehr Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bei der Nutzung von Serviceeinrichtungen gestellt werden.

Neben der Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur hat die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum auch intensiv die Prüfung von Nutzungsentgelten weiter vorangetrieben (Kapitel 4). Die Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Jahr 2009 war geprägt durch den Abschluss der Verfahren zur Überprüfung der Stationspreise der DB Station&Service AG sowie der Minderungsregelungen der DB Netz AG. In beiden Fällen genügten die vom Unternehmen eingesetzten Entgeltregelungen nicht den gesetzlichen Vorgaben, so dass ein regulierungsbehördlicher Eingriff erforderlich war. In anderen Fällen hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2009 Ermittlungen eingeleitet, beispielsweise zum von der DB Netz AG erhobenen Regionalfaktor. Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur die Entgeltregelungen vieler weiterer Eisenbahninfrastrukturunternehmen, auch außerhalb des DB-Konzerns, überprüft.

In 2009 führte die Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung 147 Verfahren, davon 13 vor Gericht. Es ergingen wichtige gerichtliche Entscheidungen (Kapitel 5). So hat das Verwaltungsgericht Köln im August 2009 über die von der DB Netz AG eingereichte Klage bezüglich des Widerspruchs der Bundesnetzagentur gegen die SNB 2008 entschieden

und der Bundesnetzagentur dabei überwiegend Recht gegeben (Kapitel 5.1 – DB Netz AG – SNB 2008). Im Dezember 2009 wurden für die Prüfung von NBS wesentliche Auffassungen der Bundesnetzagentur in einem Gerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln bestätigt (Kapitel 5.5 – DB Netz AG – NBS 2008). Weitere Entscheidungen betrafen die Bereiche Minderungen, Rahmenverträge und betrieblich-technische Regelwerke als Teil der SNB/NBS.

Neben den operativen Themen standen in 2009 auch ökonomische Grundsatz- und Regulierungsfragen auf der Agenda (Kapitel 6). Wesentliche Themenbereiche betrafen die Ermittlung regulatorisch zulässiger Kapitalrenditen im Eisenbahninfrastruktursektor, die Berücksichtigung externer Kosten in (Trassen-) Preissystemen und die Entwicklung der Inputpreise von Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Auf internationaler Ebene kam die Bundesnetzagentur ihrer Aufgabe nach Zusammenarbeit sowie Informations- und Erfahrungsaustausch nach (Kapitel 7). Ein Schwerpunkt im Rahmen der internationalen Tätigkeit blieb das Engagement der Bundesnetzagentur in der internationalen Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor („International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor“, IQ-C). Daneben waren die multilateralen Treffen im Rahmen der Arbeitsgruppe der Eisenbahnregulierungsbehörden („Working Group Rail Regulatory Bodies“) von zahlreichen Studien der Kommission geprägt, die diese im Zusammenhang mit der Änderung des ersten Eisenbahnpakets durchgeführt hat. Einen Erfolg konnten die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden nach den mehrere Jahre andauernden Verhandlungen im Bereich der Aktivitäten der Eisenbahninfrastrukturbetreiber durch Abschluss einer Absichtserklärung mit der europäischen Vereinigung Rail Net Europe (RNE) verbuchen.

Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Kontrolle der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Nach vier Jahren Regulierungstätigkeit bei der Bundesnetzagentur kann mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung und Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor eine positive Bilanz gezogen werden. Dennoch bleiben auch im gegenwärtigen Regulierungsrahmen Herausforderungen (Kapitel 1 und 2).

Wesentliche Vorhaben für 2010 sind neben der konsequenten Fortführung der aktuellen Arbeiten auch die Entwicklung weiterer Tätigkeitsschwerpunkte (Kapitel 3), etwa der im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 angesprochenen Bereiche der Entgelt- und Zugangsregulierung.

Inhaltsverzeichnis – Detailgliederung

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis – Übersichtsgliederung	5
Zusammenfassung	6
Inhaltsverzeichnis – Detailgliederung	9
Abbildungsverzeichnis	12
Teil I – Marktentwicklung	15
1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	16
1.1 Marktumfeld	16
1.2 Umsatzerlöse Eisenbahnverkehrsmarkt	17
1.3 Entwicklung der Verkehrsleistung	18
1.4 Beschäftigungsentwicklung	18
2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt	20
2.1 Allgemeine Wettbewerbsentwicklung	20
2.2 Wettbewerb im Schienengüterverkehr (SGV)	20
2.3 Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)	21
2.4 Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)	22
3 Eisenbahninfrastruktur	24
3.1 Eisenbahninfrastrukturmarkt	24
3.2 Zugang zu Schienenwegen	24
3.3 Zugang zu Serviceeinrichtungen	25
3.4 Investitionen im Eisenbahninfrastrukturmarkt	26
3.5 Qualität der Eisenbahninfrastruktur	27
4 Nutzungsentgelte und Preise	29
4.1 Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte	29
4.2 Entwicklung der Trassenentgelte	30
4.3 Entwicklung der Stationsentgelte	31
4.4 Neutralität der Entgeltsysteme	32
4.5 Entwicklung der Preise für Bahnstrom	33
4.6 Entwicklung der Preise im Eisenbahnverkehr	34
5 Stand der Einhaltung zentraler eisenbahnrechtlicher Vorschriften	36
5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen	36
5.2 Entgeltlisten	37
5.3 Getrennte Rechnungslegung	37
5.4 Mitteilungspflichten nach § 14d AEG	37
Teil II – Tätigkeiten	41
1 Marktbeobachtung	42
1.1 Grundlagen der Marktbeobachtung	42
1.2 Durchführung der Marktbeobachtung	42
2 Zugang zu Schienenwegen	43
2.1 Überblick der Tätigkeiten und Stand der Öffnung bei Schienenwegen	43

2.2	Prüfung von SNB.....	44
2.3	Weitere Verfahren.....	47
2.4	Sonstige Aktivitäten	53
3	Zugang zu Serviceeinrichtungen	56
3.1	Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen	56
3.2	Prüfung von NBS.....	57
3.3	Zugang zu Serviceeinrichtungen	61
3.4	Sonstige Aktivitäten	61
4	Prüfung von Entgelten	63
4.1	Überblick über Aktivitäten der Entgeltregulierung.....	63
4.2	Entgeltprüfungen im Einzelnen.....	63
4.3	Weitere Verfahren.....	68
4.4	Sonstige Aktivitäten	72
5	Ausgewählte gerichtliche Verfahren	74
5.1	DB Netz AG – SNB 2008.....	74
5.2	DB Netz AG – Minderungen	75
5.3	DB Netz AG – Offenlegung von Rahmenverträgen	75
5.4	DB Netz AG – Rahmenverträge mit zeitversetzter Betriebsaufnahme	76
5.5	DB Netz AG – NBS 2008.....	76
5.6	DB Netz AG – Betrieblich-technische Regelwerke in SNB/NBS 2011	77
6	Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung	79
6.1	Kapitalkosten	79
6.2	Anreizregulierung im Eisenbahnsektor	79
6.3	Berücksichtigung externer Kosten in Preissystemen der EIU	79
6.4	Inputpreisindex Eisenbahninfrastruktur	80
6.5	Abbildung von Infrastruktur im Rechnungswesen von EIU.....	81
7	Internationale Abstimmung der Regulierung	82
7.1	Bilaterale Treffen	82
7.2	Internationale Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor (IQ-C)	83
7.3	Arbeitsgruppe der Eisenbahnregulierungsbehörden	84
7.4	Rail Net Europe (RNE)	84
7.5	Technische Spezifikation für die Interoperabilität zum Teilsystem Telematikanwendungen für den Güterverkehr (TAF TSI).....	85
7.6	Infrastrukturverknüpfungsverträge.....	86
Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick.....		89
1	Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur.....	90
1.1	Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur	90
1.2	Aufbau der Abteilung Eisenbahnregulierung	90
1.3	Eisenbahninfrastrukturbeirat.....	92
2	Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen	93
2.1	Zugang zu Serviceeinrichtungen	93
2.2	Entgeltregulierung.....	96

3	Ausblick 2010	99
3.1	Entgeltregulierung.....	99
3.2	Konzept für eine Anreizregulierung	100
3.3	Konzept für ein lärmabhängiges Trassenpreissystem.....	101
3.4	Anreizsysteme zur Verringerung von Störungen.....	101
3.5	Öffnung der Betriebszentralen der DB Netz AG	102
3.6	Konstruktionsverfahren und Koordinierungsverfahren	102
3.7	Zugang zu Rangierbahnhöfen	103
3.8	Marktbeobachtung.....	103
3.9	Internationale Aktivitäten	103
3.10	Infrastrukturverknüpfungsverträge einschließlich Zusatzvereinbarungen	104
Anhang	107
1	Abkürzungsverzeichnis.....	108

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Wachstum des realen BIP ausgewählter Länder	16
Abbildung 2 - Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt	17
Abbildung 3 - Verkehrsleistung im Eisenbahnmarkt.....	18
Abbildung 4 - Beschäftigte im Eisenbahnmarkt.....	19
Abbildung 5 - Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt	20
Abbildung 6 - Übernahmen im Eisenbahnsektor 2009.....	21
Abbildung 7 - Übersicht Wettbewerber im SPFV	22
Abbildung 8 - Zugang zu Schienenwegen.....	25
Abbildung 9 - Zugang zu Serviceeinrichtungen.....	26
Abbildung 10 - Brutto-Investitionen DB Netz AG.....	27
Abbildung 11 - Qualität der Eisenbahninfrastruktur.....	28
Abbildung 12 - Durchschnittliches Trassenentgelt	30
Abbildung 13 - Entwicklung ausgewählter Trassenpreise.....	31
Abbildung 14 - Durchschnittliches Stationsentgelt	32
Abbildung 15 - Bewertung der Neutralität von Entgeltsystemen	33
Abbildung 16 - Bahnstrompreise	34
Abbildung 17 - Durchschnittserlöse und Preise im Eisenbahnverkehr.....	35
Abbildung 18 - Anteil der EIU mit SNB und NBS	36
Abbildung 19 - Mitteilungseingänge nach § 14d AEG.....	38

Teil I – Marktentwicklung

1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

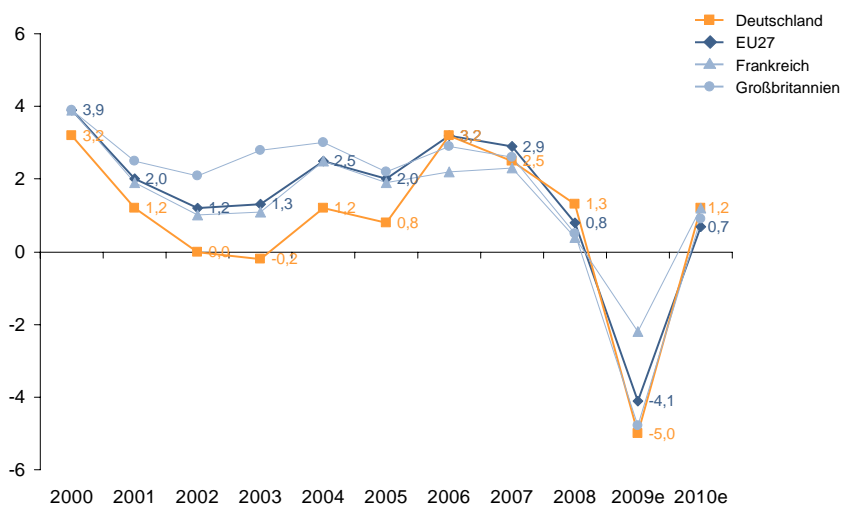
1.1 Marktumfeld

Die deutsche Wirtschaft verzeichnete in 2009 ein Rekordminus bei der Entwicklung der Wirtschaftsleistung. Im Vergleich zu 2008 ging das Bruttoinlandsprodukt um fünf Prozent zurück. Damit war der Rückgang in Deutschland ausgeprägter als in der Europäischen Union (EU) insgesamt. Die Wirtschaftsleistung der 27 EU-Staaten (EU27) hat in 2009 insgesamt um 4,1 Prozent nachgelassen. Die Wirtschaftskrise hat insbesondere den Logistik- und Güterverkehrssektor stark getroffen. Die Verkehrsleistung im Güterverkehr in Deutschland ist ersten Schätzungen zufolge in 2009 um etwa 13 Prozent zurückgegangen. Während beim Straßengüterverkehr mit etwa zwölf Prozent Rückgang für 2009 gerechnet wird, ging die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr um 17 Prozent zurück.

Der Tiefpunkt der Krise scheint jedoch durchschritten. Bereits im zweiten Halbjahr 2009 zeigten sich erste Anzeichen für eine wirtschaftliche Erholung. Für 2010 wird in Deutschland ein Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent erwartet. Für die EU27 wird insgesamt mit einem Wachstum von 0,7 Prozent in 2010 gerechnet.

Wachstumsraten des realen BIP

Veränderung in Prozent zum Vorjahr



Quelle: Eurostat

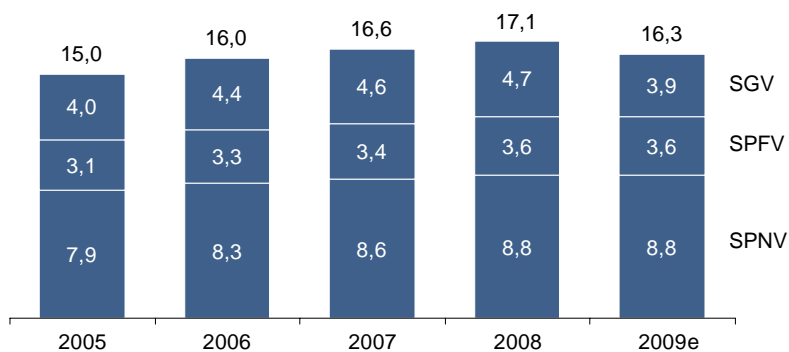
Abbildung 1 - Wachstum des realen BIP ausgewählter Länder

1.2 Umsatzerlöse Eisenbahnverkehrsmarkt

Für das Jahr 2009 erwartet¹ die Bundesnetzagentur für den deutschen Eisenbahnverkehrsmarkt einen Umsatzrückgang von knapp fünf Prozent um 0,8 Mrd. Euro auf 16,3 Mrd. Euro. Der Rückgang ist ausschließlich auf die Entwicklung auf dem Schienengüterverkehrsmarkt zurückzuführen. Nach ersten Schätzungen ging der Umsatz hier von 4,7 Mrd. Euro (2008) auf 3,9 Mrd. Euro zurück. Dies entspricht einer Absenkung von 17 Prozent. Bereits im letzten Quartal des Jahres 2008 hatte der Schienengüterverkehr (SGV) mit erheblichen Auftragsrückgängen zu kämpfen. Die schwierige Lage verschärfte sich im ersten Halbjahr 2009 weiter. Anzeichen für eine leichte Erholung wurden erst im zweiten Halbjahr 2009 sichtbar. Dennoch lagen auch hier die Erlöse deutlich unter denen des entsprechenden Vorjahreszeitraums.

Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt

Umsätze der Eisenbahnverkehrsunternehmen in Mrd. Euro



SGV: Schienengüterverkehr; SPFV: Schienenpersonenfernverkehr; SPNV: Schienenpersonennahverkehr
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 2 - Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt

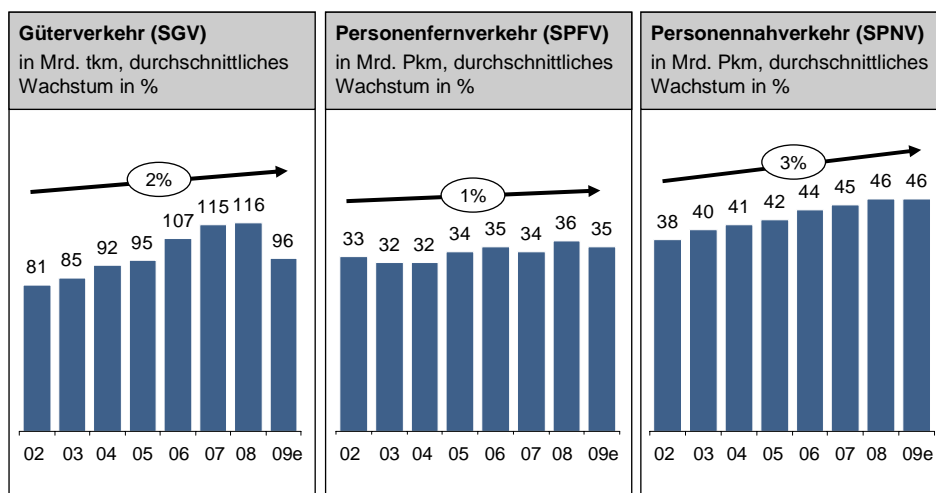
Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) stagnierte der Umsatz dagegen bei 3,6 Mrd. Euro. Leicht rückläufige Fahrgastzahlen wurden durch Fahrpreiserhöhungen zum Fahrplanwechsel im Dezember 2008 ausgeglichen. Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) erwirtschafteten die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) einen Umsatz von 8,8 Mrd. Euro. Da Leistungen im Personennahverkehr im Regelfall im Auftrag der Bundesländer bestellt und finanziell bezuschusst werden, erwies sich dieser gegenüber der Wirtschaftskrise als beständig. Die üblicherweise lang laufenden Verkehrsverträge in Verbindung mit konstanten Fahrgastzahlen trugen dazu bei, dass das Umsatzvolumen in diesem Segment stabil blieb.

¹ Da endgültige Zahlen aus der Markterhebung der Bundesnetzagentur zum Jahr 2009 noch nicht vorliegen, sind die entsprechenden Aussagen mit einem „e“ als Erwartungswert gekennzeichnet.

1.3 Entwicklung der Verkehrsleistung

Der Trend der Vorjahre, kontinuierlich steigende Verkehrsleistungen sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr, konnte 2009 nicht fortgesetzt werden. Dies ergibt sich aus den vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamts. Das wirtschaftliche Umfeld bedingte signifikante Rückgänge des Frachtaufkommens im SGV. Auch im SPFV wurden die Verkehrsleistungen des Jahres 2008 nicht erreicht.

Entwicklung der Verkehrsleistung im Eisenbahnmarkt



tkm – Tonnenkilometer Pkm – Personenkilometer
 Quelle: Statistisches Bundesamt

Abbildung 3 - Verkehrsleistung im Eisenbahnmarkt

Für den SGV erwartet das Statistische Bundesamt 2009 eine Verkehrsleistung von rund 96 Mrd. Tonnenkilometern. Dies entspricht einem Rückgang von 17 Prozent im Vergleich zum Vorjahreswert. Besonders stark ausgewirkt hat sich die Wirtschaftskrise vor allem bei den Gütern, die sich für den Transport auf der Schiene besonders gut eignen. Für Erze, Kohle, Eisen- und Stahlprodukte brachen die Verkehrsmengen im ersten Halbjahr 2009 um teilweise über 50 Prozent ein. Auch im Bereich „Fahrzeuge, Maschinen, Fertigwaren“ ging das Verkehrsvolumen in der ersten Jahreshälfte um rund 30 Prozent zurück. Obwohl die Frachtmengen ab der Jahresmitte wieder anstiegen, wurde in Bezug auf die Verkehrsleistung zum Jahresende (96 Mrd. Tonnenkilometer) nur etwa das Niveau des Jahres 2005 erreicht (95 Mrd. Tonnenkilometer).

Auch im SPFV liegt die prognostizierte Verkehrsleistung mit 35 Mrd. Personenkilometern unter dem Vorjahreswert. Für den SPNV erwartet das Statistische Bundesamt dagegen, dass der Vorjahreswert in Höhe von rund 46 Mrd. Personenkilometern erneut erreicht wird.

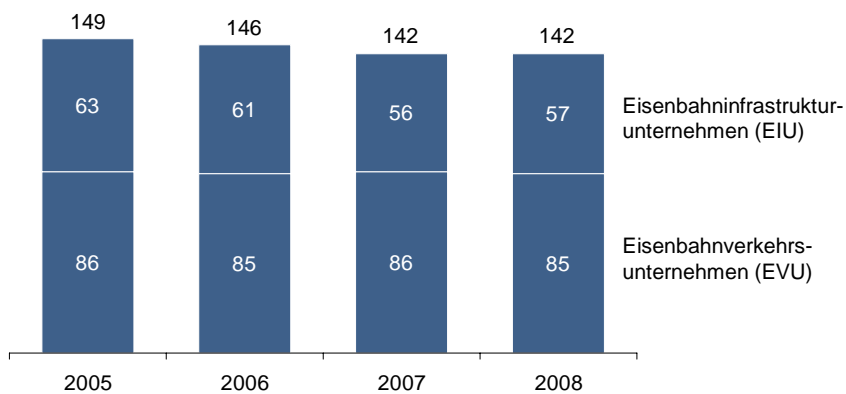
1.4 Beschäftigungsentwicklung

Im Eisenbahnmarkt sind insgesamt 142 Tsd. Personen (Stand 2008) beschäftigt. Der Beschäftigungsrückgang in Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat sich 2008 nicht

fortgesetzt. Im Bereich der Eisenbahninfrastruktur waren 2008 ca. zehn Prozent weniger Mitarbeiter beschäftigt als in 2005. Für das Jahr 2009 liegen noch keine Schätzungen bezüglich der Beschäftigungsentwicklung vor.

Beschäftigte im Eisenbahnmarkt

Anzahl der Mitarbeiter in Tausend



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 4 - Beschäftigte im Eisenbahnmarkt

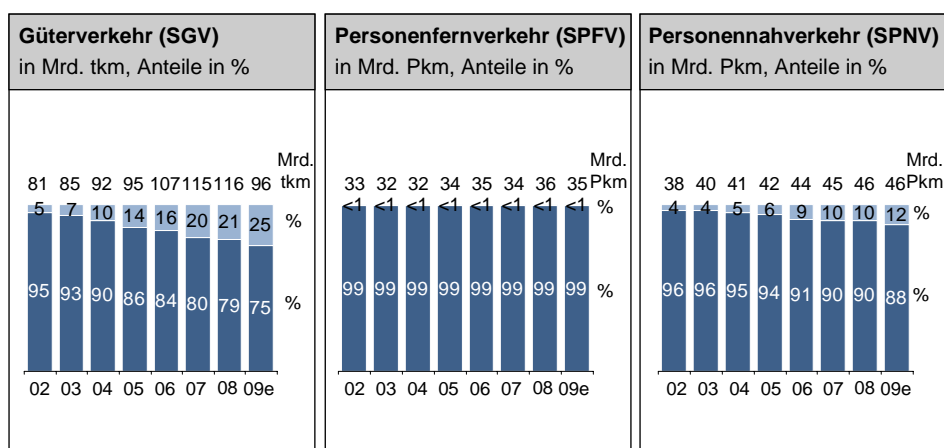
2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

2.1 Allgemeine Wettbewerbsentwicklung

Dass in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld nochmals mehr Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) über die notwendigen Zugangsvoraussetzungen verfügten, bestätigt, dass der Markt aus Sicht der Unternehmen weiterhin Potenziale bietet. Ende 2009 waren 386 öffentliche EVU beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) registriert, neun mehr als im Vorjahr.

Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt

■ Anteil Wettbewerber
■ Anteil DB AG



Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG, Statistisches Bundesamt

Abbildung 5 - Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt

Der Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt hat sich insgesamt positiv entwickelt. Im Schienengüterverkehrsmarkt (SGV) erhöhten die Wettbewerber ihren Marktanteil von 21 Prozent in 2008 auf 25 Prozent in 2009. Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) erhöhten die Wettbewerber ihren Marktanteil auf zwölf Prozent (Vorjahr: zehn Prozent). Lediglich im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) blieb der Wettbewerberanteil weiterhin bei unter einem Prozent.

2.2 Wettbewerb im Schienengüterverkehr (SGV)

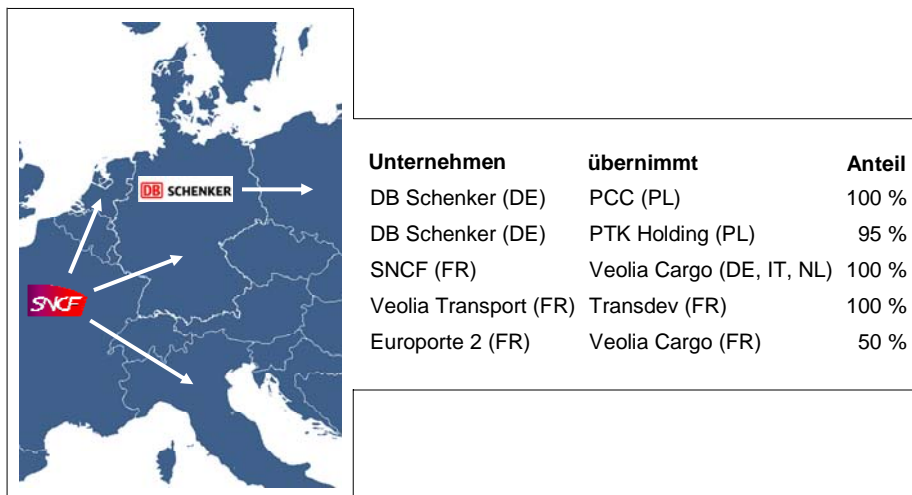
Die im Frachtgeschäft gut positionierte und von der konjunkturellen Krise besonders betroffene DB Schenker Rail musste im Jahr 2009 erneut Marktanteile an die Wettbewerber abgeben. Dennoch erbrachte sie 75 Prozent der gesamten Verkehrsleistung im deutschen Schienengüterverkehrsmarkt. Die Wettbewerber vereinen 25 Prozent auf sich. Die Ausweitung des Wettbewerberanteils in 2009 ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass in einem rückläufigen Markt die Transportleistung bei den Wettbewerbern in 2009 prozentual weniger stark gesunken ist als bei der DB Schenker Rail. Nach ersten vorläufigen

Schätzungen haben DB Schenker Rail etwa 22 Prozent der Transportleistung, die Wettbewerber hingegen nur etwa zwei Prozent eingebüßt.

Der starke Nachfragerückgang im Schienengüterverkehr hat den Druck auf die EVU erhöht. Um auf die zurückgehenden Transportmengen zu reagieren, hatte DB Schenker Rail bereits während des Jahres 2009 Kurzarbeit eingeführt. Anfang 2010 teilte die Deutsche Bahn AG mit, dass sie aufgrund der Wirtschaftskrise insgesamt 3.900 Stellen im Schienengüterverkehr streichen wolle. Kündigungen werde es allerdings nicht geben. Darüber hinaus sei die Schließung von rund 70 Verladestellen vorgesehen.

In 2009 setzte sich die Internationalisierung der Wettbewerberlandschaft im europäischen Schienengüterverkehr weiter fort. Wie Abbildung 6 zeigt, vollzog DB Schenker Rail die Übernahme von zwei Schienengüterverkehrsunternehmen in Polen. Die französische SNCF übernahm die außerhalb Frankreichs angesiedelten Schienengüterverkehrsaktivitäten der französischen Veolia Gruppe, darunter die in Deutschland tätigen Unternehmensbereiche.

Wichtige Übernahmen im Eisenbahnsektor, 2009



Quelle: Europäische Kommission, Bundesnetzagentur

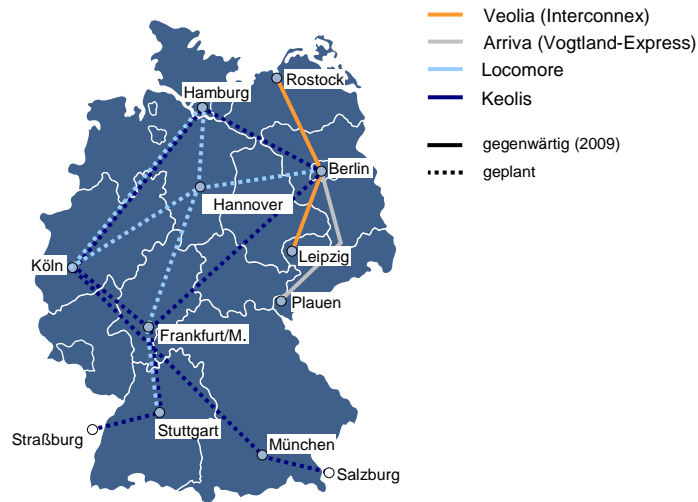
Abbildung 6 - Übernahmen im Eisenbahnsektor 2009

2.3 Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)

Seit Beginn der Marktöffnung liegt der Wettbewerberanteil im SPFV bei unter einem Prozent. Ein tatsächlicher Wettbewerb hat sich am Markt bis heute nicht entwickelt. Markteintrittsbarrieren sind die hohen Investitionskosten für die Finanzierung der Fahrzeuge, ein etabliertes Vertriebssystem der DB AG und ein großes planerisches Risiko. Insbesondere auf wichtigen Hauptstrecken und in Eisenbahnknoten ist das Infrastrukturangebot so eng, dass die Unternehmen sich über langfristige Rahmenverträge absichern möchten. Die seitens der DB Netz AG angebotenen relativ kurzen Vorlaufzeiten in Bezug auf den Abschluss von Rahmenverträgen für Trassenkapazitäten stellen dabei ein Problem dar. Denkbar ist auch,

dass Renditeerwartungen, Marktwachstumschancen und Marktvolumen bisher als weniger attraktiv als im Nahverkehrsbereich erschienen. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen jedoch, dass der SPFV ein Marktsegment mit interessanten Wachstums- und Ertragsperspektiven sein kann.

Übersicht Wettbewerber im Schienenpersonenfernverkehr



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 7 - Übersicht Wettbewerber im SPFV

Für die kommenden Jahre ist mit mehr Bewegung im deutschen Fernverkehrsmarkt zu rechnen. Verschiedene Ankündigungen versprechen zukünftig mehr Wettbewerb. So wurden auf mehreren lukrativen Strecken Fernverkehrsangebote vorbereitet. Für 2010/2011 ist die Betriebsaufnahme des Hamburg-Köln-Express (HKX) der Locomore Rail geplant. Weitere Linien wie Berlin – Köln und Hamburg – Stuttgart sollen anschließend folgen². Ähnliche Angebote entwarf die deutsche SNCF-Tochter Keolis für 2011. Beabsichtigt waren Verkehre von Straßburg – Frankfurt (Main) über Berlin bzw. Köln nach Hamburg³. Die Bundesnetzagentur betrachtet die Konzepte und geplanten Betriebsaufnahmen als ein Signal für den Markt und erhofft sich dadurch eine Belebung der stagnierenden Wettbewerbsentwicklung.

2.4 Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Im SPNV erbrachten die Wettbewerber nach ersten Schätzungen der Bundesnetzagentur 2009 zwölf Prozent der gesamten Verkehrsleistung und damit fast jeden achten Personenkilometer. Für die Zukunft ist mit weiter steigenden Anteilen zu rechnen, da rund zwei Drittel

² Nachtrag: Locomore hat die Betriebsaufnahme des HKX auf das Jahr 2011 verschoben. Die Betriebsaufnahme der Verbindungen Köln-Berlin und Stuttgart-Hamburg ist noch offen.

³ Nachtrag: Im April 2010 hat Keolis angekündigt, von den geplanten Betriebsaufnahmen vorerst Abstand zu nehmen.

der Verkehrsleistung in Deutschland in den kommenden fünf Jahren neu vergeben werden. Einige Aufgabenträger setzten dabei ausschließlich auf wettbewerbliche Verfahren. Grund ist, dass diese häufig deutliche Kostenersparnisse, verbesserte Serviceleistungen und damit verbunden höhere Auslastungen und Attraktivität des SPNV bringen. Verstärkt werden inzwischen auch attraktive SPNV-Linien mit hohen Verkehrsleistungen im Wettbewerb vergeben.

Zum Jahresende 2009 hat es erneut Betreiberwechsel im Nahverkehrsmarkt gegeben. So hat etwa die Eurobahn (Keolis) zum Fahrplanwechsel 2009/2010 den Betrieb des Maas-Rhein-Lippe-Netzes (3,2 Mio. Zugkilometer p. a.) aufgenommen. Die NordWestBahn (Veolia) betreibt seit dem Fahrplanwechsel einen Teil des Niers-Rhein-Emscher-Netzes (3,2 Mio. Zugkilometer p. a.). Ebenso haben die Mitteldeutsche Regiobahn (Veolia) und die Bayerische Regiobahn (Veolia) weitere Linien in der Region Leipzig bzw. Augsburg übernommen (in Summe rund 6 Mio. Zugkilometer p. a.).

Ob bei der Vielzahl und beim Leistungsumfang der in den kommenden Jahren zu erwartenden Ausschreibungen weiterhin eine hinreichende Anzahl von Angeboten eingehen, bleibt abzuwarten. Finanzierung, Fahrzeugverfügbarkeit und Kapazitäten der EVU könnten hier, z. T. auch als Folge der Wirtschaftskrise, potenzielle Engpässe darstellen. Aus diesem Grund werden neue Möglichkeiten gesucht, dass die Wettbewerber trotz der oben beschriebenen möglichen Hindernisse (Finanzierung, Fahrzeugverfügbarkeit, Fahrzeugverwendung nach Auslauf des Vertrages etc.) an möglichst vielen Ausschreibungen im Rahmen ihrer zur Verfügung stehenden Ressourcen teilnehmen können.

3 Eisenbahninfrastruktur

3.1 Eisenbahninfrastrukturmarkt

Derzeit (Ende 2009) sind bei der Bundesnetzagentur mehr als 500 EIU erfasst, die Zugang zu Einrichtungen und Anlagen gewähren müssen. Davon betreiben rund 180 Unternehmen Schienenwege (BdS) und rund 400 Unternehmen Serviceeinrichtungen (BvSE).

Bei den Betreibern von Schienenwegen besteht eine hohe Marktkonzentration. Insgesamt haben die relevanten Tochterunternehmen des DB Konzerns hier einen (auf die Trassenentgelte bezogenen) Marktanteil von rund 98 Prozent. Bezogen auf die Netzlänge liegt der Anteil der BdS der DB AG bei rund 90 Prozent.

Auch der Markt für Serviceeinrichtungen zeichnet sich durch eine hohe Marktkonzentration aus. So decken insbesondere bei Personenbahnhöfen, Rangiereinrichtungen und Abstellgleisen die größten drei Betreiber von Serviceeinrichtungen nahezu den gesamten Markt ab. Bei den Einrichtungen für die Brennstoffaufnahme und bei den Güterladestellen betreiben die drei größten Anbieter rund drei Viertel der öffentlichen Einrichtungen. Etwas geringer, aber dennoch auf hohem Niveau, ist die Marktkonzentration bei Häfen und Wartungseinrichtungen. Je nach Art der nachgefragten Leistungen sind die Auswahlmöglichkeiten an EIU auch hier sehr eingeschränkt oder nicht vorhanden.

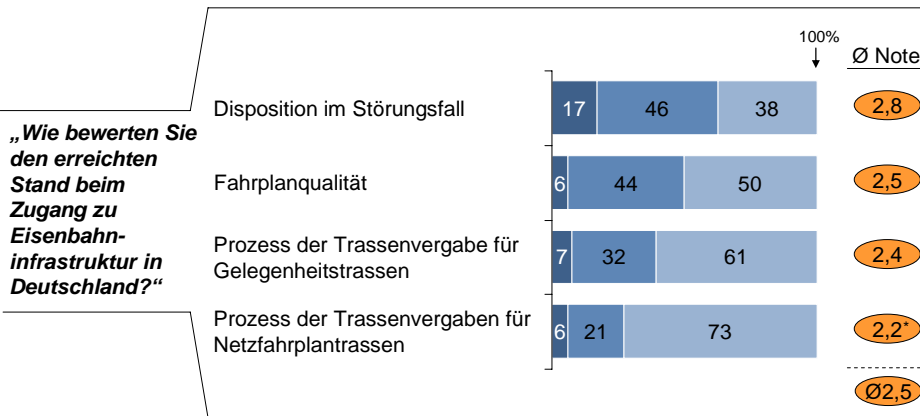
3.2 Zugang zu Schienenwegen

Im Rahmen der jährlichen Markterhebung gibt die Bundesnetzagentur Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) die Möglichkeit, marktrelevante Gesichtspunkte aus ihrer Sicht zu bewerten. Die Fragestellungen berücksichtigen dabei wesentliche Aspekte des Zugangs zur Infrastruktur, der operativen Betriebsabläufe als auch der Entgeltstrukturen und -höhen. Zudem können die Unternehmen allgemeine oder potenzielle Marktentwicklungs- und Wettbewerbshemmnisse beurteilen. Befragt werden alle öffentlichen EVU, kleine historische Museumsbahnen ebenso wie große Wettbewerber oder die EVU der DB AG.

Der Fragebogenabschnitt enthält insbesondere auch Fragestellungen, die sich mit dem Zugang zu Schienenwegen, der Trassenvergabe und der Fahrplanqualität auseinandersetzen. Die EVU vergaben hier insgesamt gute bis befriedigende Bewertungen (vgl. Abbildung 8). Am kritischsten wurde die Disposition im Störfall bewertet (Bewertung: 2,8). Während etwa für die Trassenvergabe im Netzfahrplan klare Regelungen zum Ablauf und zur Priorisierung existieren, sind bei der Disposition keine gesetzlichen Regelungen definiert. In welcher Reihenfolge Züge bei einem (temporären) Engpass einen Streckenabschnitt nutzen, entscheidet der Disponent des Schienenwegbetreibers nach eigenem Ermessen oder auf Basis von unternehmensinternen Richtlinien.

Bewertung des Zugangs zu Schienenwegen, 2009

- Schlecht oder ungenügend (4-5)
- Mittel (3)
- Gut oder sehr gut (1-2)



* Verschlechterung der Bewertung in 2010 erwartet
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 8 - Zugang zu Schienenwegen

Der Prozess der Trassenvergabe im Netzfahrplan wird weitgehend positiv wahrgenommen. Hier spielt insbesondere eine Rolle, dass Trassen des Nahverkehrs, dem größten Marktsegment, bei der Priorisierung der Trassenvergabe frühzeitig berücksichtigt werden und die gewünschten Trassen i. d. R. auch entsprechend zugeteilt werden.

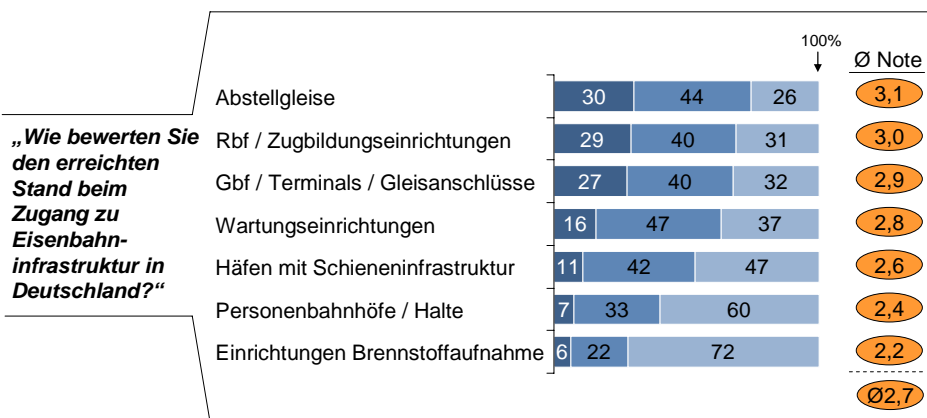
Beschwerden und kritischere Bewertungen erhielt die Bundesnetzagentur zu diesem Thema überproportional von Wettbewerbern, die nicht ausschließlich im SPNV tätig sind. Zudem hat sich die Lage bei der Ende 2009 erfolgten Konstruktion der Bandbreiten für die Rahmenverträge in der Rahmenvertragsperiode 2010-2015 verschärft. Im Frühjahr 2010 hatte die Bundesnetzagentur zahlreiche Mitteilungen über Konflikte bei der Erstellung der Rahmenvertragsangebote erhalten. Die Bundesnetzagentur hat sich deshalb für mehr Einsichtsmöglichkeiten in den Koordinationsprozess ausgesprochen.

3.3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

Die unterschiedliche Bewertung für den Zugang zu Serviceeinrichtungen wird in Abbildung 9 dargestellt. Kritisch wurde insbesondere der Zugang zu Abstellgleisen (Bewertung: 3,1), Rangierbahnhöfen und Zugbildungseinrichtungen (Bewertung: 3,0) sowie zu Güterbahnhöfen, Terminals und Gleisanschlüssen (Bewertung: 2,9) bewertet. Neben einer weit verbreiteten Unzufriedenheit mit dem Zugang zu Rangierbahnhöfen führt auch die mangelnde Kapazität von Gleisen in Serviceeinrichtungen zu schlechten Einschätzungen. Problematisch ist in diesen Konstellationen also z. T. nicht nur die diskriminierungsfreie Zuteilung der Kapazitäten, sondern der Mangel an Kapazität. Aus der Sicht der EVU sind jedoch beide Fälle gleichermaßen unbefriedigend und zeigen Handlungsbedarf an.

Bewertung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen, 2009

- Schlecht oder ungenügend (4-5)
- Mittel (3)
- Gut oder sehr gut (1-2)



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 9 - Zugang zu Serviceeinrichtungen

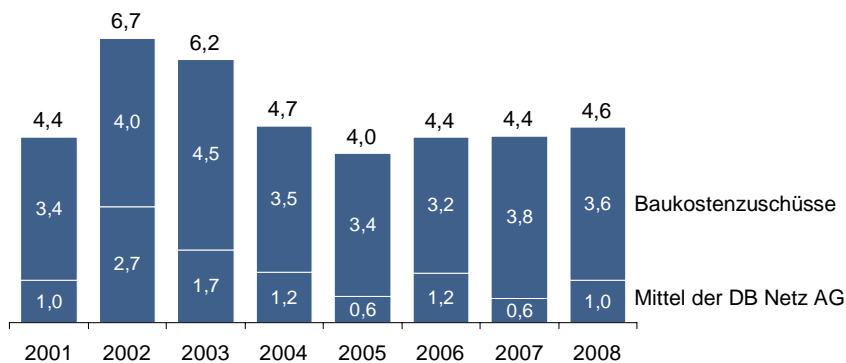
Folgerichtig bemängelten auch zahlreiche befragte Unternehmen den stetigen Rückbau etwa von Abstellgleisen. Die EVU führten dabei an, keinen ausreichenden Einfluss auf Aus- und Rückbaupläne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) zu haben. Die Kapazitätsplanung für die Infrastruktur der DB Netz AG richte sich vor allem an den Betriebskonzepten der Transporttöchter der DB AG aus. Zudem erwartet sie eine hohe Auslastung ihrer Anlagen, z.B. über langfristige Anmietungen. Folge sind Rückbaumaßnahmen. Eisenbahnverkehrsunternehmen bietet der Markt der Infrastrukturanlagen daher wenig Flexibilität.

3.4 Investitionen im Eisenbahninfrastrukturmarkt

Die Investitionen in die Verkehrswege der DB AG zeigen eine uneinheitliche Entwicklung. Die Investitionstätigkeiten waren in der Vergangenheit stark schwankend. So wurden etwa im Jahre 2005 rund 4,0 Mrd. Euro in die Verkehrswege der DB AG investiert, im Jahr 2002 beliefen sich die Investitionen auf 6,7 Mrd. Euro. Die Investitionsmittel setzen sich dabei aus Mitteln des Bundes (Baukostenzuschüsse) und aus Eigenmitteln der DB Netz AG zusammen und betreffen sowohl Neu- und Ausbauprojekte als auch Investitionen in das Bestandsnetz.

Brutto-Investitionen der DB Netz AG

Mrd. Euro



Quelle: DB Netz AG

Abbildung 10 - Brutto-Investitionen DB Netz AG

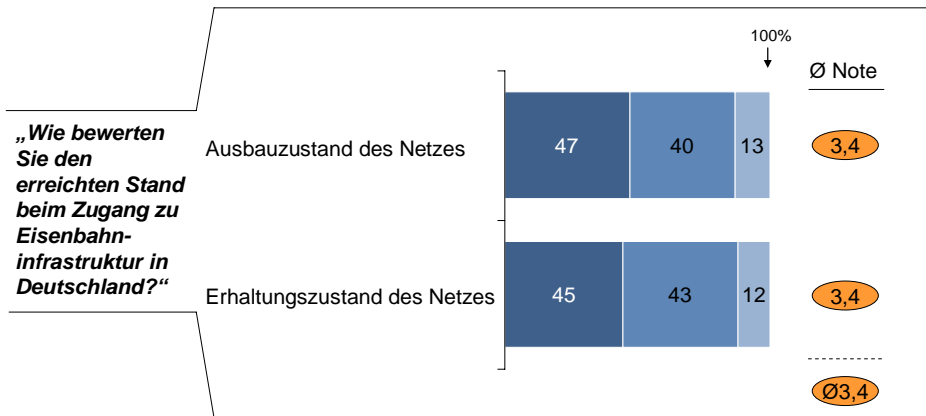
Ab 2009 wurden die Regelungen zur öffentlichen Förderung des Bestandsnetzes grundsätzlich neu organisiert. Im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und der DB AG ist eine Verstärkung der Bundesmittel festgelegt worden. Der Bund stellt bis 2013 jährlich 2,5 Mrd. Euro für die Erhaltung des Bestandsnetzes (inklusive Verkehrsstationen und Energieversorgungsanlagen) bereit, davon 2,2 Mrd. € für die DB Netz AG. Im Gegenzug verpflichtet sich die DB AG über vertraglich festgelegte Kriterien ein vereinbartes Qualitätsniveau des Schienennetzes und der Bahnhöfe zu sichern. Die DB AG verpflichtet sich zudem pro Jahr 500 Mio. Euro an Eigenmitteln in das bestehende Netz zu investieren.

3.5 Qualität der Eisenbahninfrastruktur

Die Ergebnisse der Befragung der EVU nach der Qualität des Netzes zeigen im Jahr 2009 keine signifikanten Veränderungen. Die EVU bewerteten den wahrgenommenen Ausbau- und Erhaltungszustand des Netzes weiterhin als verbesserungswürdig. 47 Prozent der EVU bewerteten den Ausbauzustand des Netzes mit „schlecht“ oder „ungenügend“. Bei der Frage nach dem Erhaltungszustand des Netzes lag der entsprechende Wert bei 45 Prozent.

Bewertung der Qualität der Eisenbahninfrastruktur, 2009

- Schlecht oder ungenügend (4-5)
- Mittel (3)
- Gut oder sehr gut (1-2)



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 11 - Qualität der Eisenbahninfrastruktur

Untersuchungen einzelner Aufgabenträger zeichnen ein ähnliches Bild. So berichtet der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) in der Ende 2009 erschienenen „Qualitätsanalyse Netzzustand“ davon, dass 13,1 Prozent des im VBB-Bereich befindlichen Netzes „nicht mit der eigentlichen Streckengeschwindigkeit befahrbar“ sind⁴.

Zwei ebenfalls von Verkehrsverbänden durchgeführte Untersuchungen beschreiben die Qualität der in dem jeweiligen Verbundraum befindlichen Personenbahnhöfe. Untersucht wurden vor allem das Erscheinungsbild, die Sauberkeit und die Qualität der Fahrgastinformation. Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) stellt dabei in 21,6 Prozent aller Fälle ein nicht akzeptables Erscheinungsbild fest⁵. Ebenso stellt der VBB bei 27 Prozent der Stationen nicht ausreichende oder falsche Fahrgastinformationen fest⁶. Beide Verbände sehen bei diesen Stationen dringenden Handlungsbedarf.

⁴ <http://www.vbbonline.de/download/dokumente/Netzzustandsbericht09.pdf>

⁵ http://www.vrr.de/imperia/md/content/pressemitteilungen/stationsbericht_2008_web.pdf

⁶ http://www.vbbonline.de/download/dokumente/vbb_Qbericht2008bhf.pdf

4 Nutzungsentgelte und Preise

4.1 Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Die Nutzungsentgelte für Schienenwege und Serviceeinrichtungen stellen für Eisenbahnverkehrsunternehmen einen erheblichen Kostenblock dar. Insgesamt belaufen sich die in Deutschland gezahlten Eisenbahninfrastrukturnutzungsentgelte auf knapp 5 Mrd. Euro, davon etwa 4 Mrd. Euro Entgelte für die Nutzung der Schienenwege (Trassenentgelte). Der übrige Betrag teilt sich in Stationsentgelte (rund 0,7 Mrd. Euro) und Entgelte für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (z.B. Abstellgleise, Rangierbahnhöfe, etc) auf.

Damit geben die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) rund 30 Prozent ihres Umsatzes in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) weiter. Insofern ist die Preisentwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte für EVU von großer Bedeutung, da sich steigende Vorleistungspreise negativ auf ihre Wettbewerbsfähigkeit im Hinblick auf andere Verkehrsträger auswirken.

Die Bandbreiten der Kosten für Trassenentgelte je nach Eisenbahnverkehrssegment fallen – gemessen am Umsatz der EVU – unterschiedlich aus. Während diese im SGV bei rund 12 bis 25 Prozent liegen, beträgt die Bandbreite im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ca. 24 Prozent bis zum Teil über 50 Prozent.

Wesentliche weitere Kostenblöcke eines EVU sind Energiekosten, Vertriebskosten, Kosten für Fahrzeuge (Abschreibungen oder Leasingraten, Wartung) sowie sonstige Personal- und Verwaltungskosten. Die Kostenanteile für Energie und Vertrieb belaufen sich im SPNV nach einer Darstellung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV) auf rund 14 Prozent bzw. 4 Prozent. Spezifisch für den Eisenbahnsektor ist, dass insbesondere im SPNV bei dem überwiegenden Teil der zu beziehenden Vorleistungen natürliche oder de facto Monopole bestehen. Die Bereiche Trassenentgelte, Energiekosten, Stationsentgelte und Vertrieb stellen in der Darstellung der BAG in Summe knapp zwei Drittel der Gesamtkosten eines EVU im SPNV dar⁷. In allen diesen vier Bereichen sind die EVU im Wesentlichen auf Vorleistungen von Unternehmen der DB AG angewiesen. Trassen- und Stationsentgelte unterliegen einer Kostenzuschlagsregulierung durch die Bundesnetzagentur. Aus Sicht der Bundesnetzagentur wäre es hier sinnvoll, den EIU Anreize zur effizienteren Erstellung dieser Vorleistungen zu geben. In den Bereichen Energie- und Vertriebskosten sind die Unternehmen wesentlich auf Leistungen der DB Energie GmbH und der DB Vertrieb GmbH angewiesen.

⁷ https://www.lvs-sh.de/media/pdf/090320_Invp_090306_web_FINAL.pdf

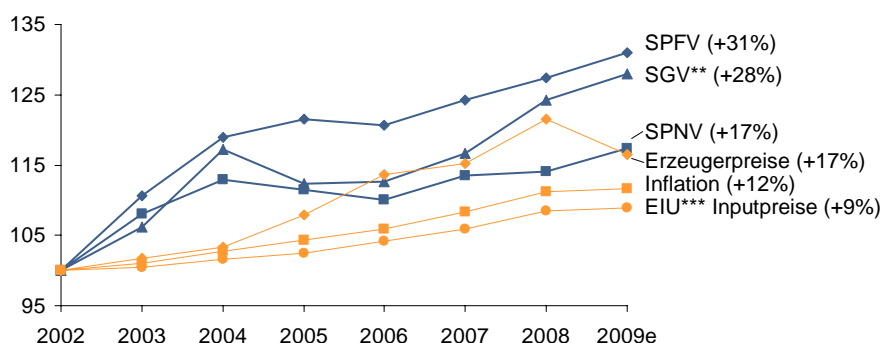
Unabhängig von der Art der Regulierung verdeutlicht der Anteil der Kosten, der für Vorleistungen an Unternehmen der DB AG geht, wie wichtig die wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der jeweiligen Preissysteme ist. Nur wenn sichergestellt ist, dass Wettbewerber hier faktisch gleiche Ausgangsposition wie die EVU des DB Konzerns haben, ist diskriminierungsfreier Wettbewerb möglich. Gerade die Preissysteme für Vertrieb und Energie sind hier etwa nach Aussagen der Monopolkommission nicht immer ausreichend wettbewerbsneutral ausgestaltet (etwa die Mengenrabattstaffelungen beim Bahnstrom oder die Höhe von Vertriebsprovisionen im Nahverkehr⁸).

4.2 Entwicklung der Trassenentgelte

Die Preise für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur sind 2009 weiter gestiegen. Seit 2002 ist das durchschnittlich gezahlte Trassenentgelt je Zugkilometer im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) um 31 Prozent, im Schienengüterverkehr (SGV) um 28 Prozent und im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) um 17 Prozent gestiegen. Demgegenüber lag die allgemeine Teuerungsrate (Inflation) in diesem Zeitraum bei zwölf Prozent.

Durchschnittliches Trassenentgelt je Zugkilometer bei der DB Netz AG

Indexiert*, 2002 = 100



* Berechnet als Quotient aus Trassenentgelten und Betriebsleistung der DB AG Tochterunternehmen laut Leistungsverrechnung

** Anpassung des Segments im Railion Intermodal Traction in 2005

*** Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG, Statistisches Bundesamt, WIK

Abbildung 12 - Durchschnittliches Trassenentgelt

Auch ein Vergleich der Trassenpreisentwicklung mit der Entwicklung der spezifischen Kosten der EIU („Inputpreise“) verdeutlicht die hohen Steigerungsraten bei den Trassenpreisen. Das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur- und Kommunikationsdienste (WIK) hat einen Index entwickelt, der die typische Aufwandsstruktur von EIU aufgreift und die entsprechenden Aufwandsblöcke mit gewichteten Teilindizes hinterlegt (vgl. Teil II – Kapitel 6.4 – Inputpreisindex Eisenbahninfrastruktur). Die Inputpreise für EIU haben sich entsprechend

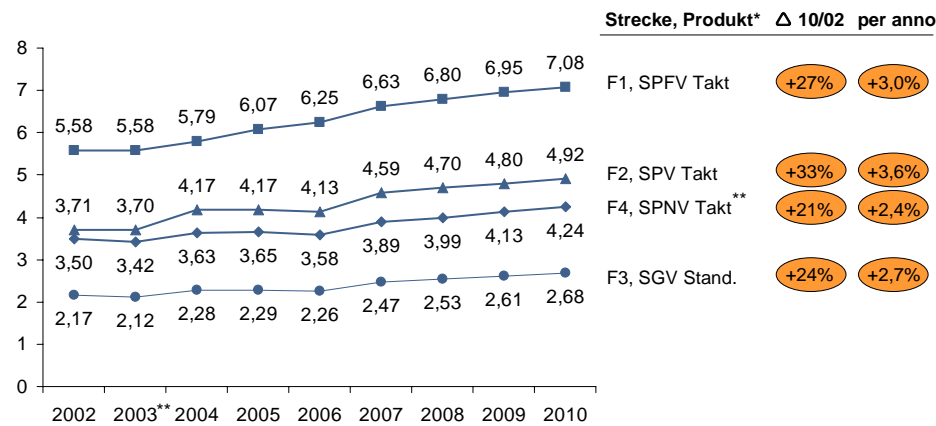
⁸ Vgl. Monopolkommission „Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung“

diesen Überlegungen zwischen 2002 und 2009 um rund neun Prozent erhöht. Sie blieben damit noch unter der allgemeinen Teuerungsrate.

Bei der Betrachtung der Entwicklung von Trassenpreisen ausgewählter Produkte ergibt sich ein ähnliches Bild (Abbildung 13). Die Preisentwicklung typischer, häufig nachgefragter Trassenprodukte der DB Netz AG weist ebenso kontinuierliche Preissteigerungen auf. Die durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungen der einzelnen Produkte lagen dabei zwischen 2,4 und 3,6 Prozent, die Gesamtpreissteigerungen zwischen 2002 und 2010 betragen zwischen 21 und 33 Prozent.

Entwicklung ausgewählter Trassenpreise

Euro je Trassenkilometer



* Streckenkategorie, Produktfaktor

** Ohne Berücksichtigung Regionalfaktor

Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG

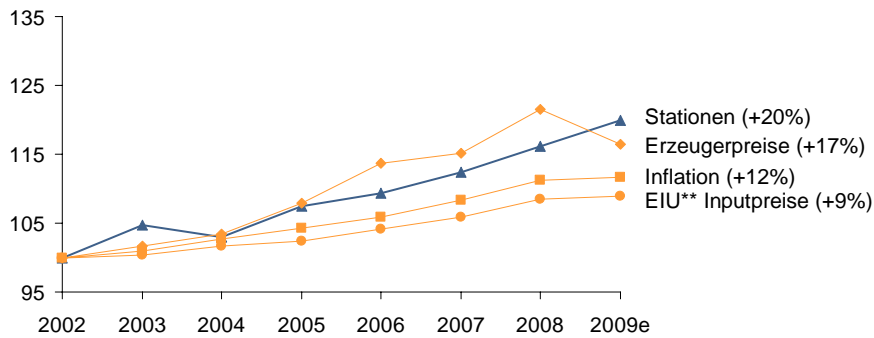
Abbildung 13 - Entwicklung ausgewählter Trassenpreise

4.3 Entwicklung der Stationsentgelte

Auch der durchschnittliche Erlös je Zughalt bei der DB Station & Service AG ist signifikant angestiegen. Betrug dieser 2002 noch 4,14 Euro, lag er 2008 bereits bei 4,82 Euro. Für 2009 erwartet die Bundesnetzagentur einen Durchschnittserlös von knapp fünf Euro. Insgesamt ist der durchschnittliche Erlös damit zwischen 2002 und 2009 um etwa 20 Prozent gestiegen.

Durchschnittlicher Erlös je Stationshalt bei der DB Station & Service AG

Indiziert, 2002 = 100



* Berechnet als Quotient aus Stationsentgelten und Stationshalten

** Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG, Statistisches Bundesamt, WIK

Abbildung 14 - Durchschnittliches Stationsentgelt

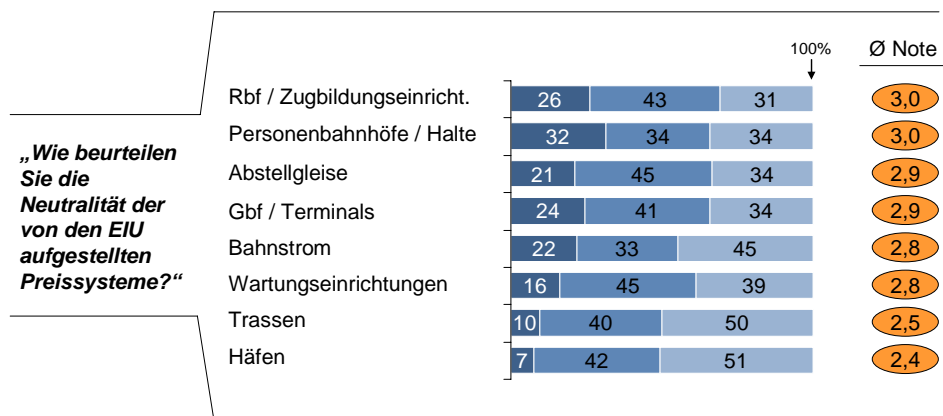
4.4 Neutralität der Entgeltsysteme

Analog zur Bewertung des Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur (vgl. Kapitel 3.2 und 3.3), haben die EVU in einem weiteren Themenkomplex des Fragebogens die Wettbewerbsneutralität der Preissysteme für die entgeltpflichtige Nutzung von Eisenbahninfrastruktur bewertet.

Die insgesamt beste Bewertung ergab sich für die Häfen. Auch die Entgeltsysteme für Schienenwege (Trassen) wurden überdurchschnittlich bewertet. Alle anderen Bereiche fallen gegenüber den genannten teils deutlich ab. Die insgesamt schlechteste Bewertung vergaben die EVU für Rangierbahnhöfe, die mit 31 Prozent auch die wenigsten positiven Bewertungen erhielten.

Bewertung der Neutralität der Entgeltsysteme, 2009

- Schlecht oder ungenügend (4-5)
- Mittel (3)
- Gut oder sehr gut (1-2)



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 15 - Bewertung der Neutralität von Entgeltsystemen

4.5 Entwicklung der Preise für Bahnstrom

Eine Entgeltregulierung für Bahnstrompreise ist nicht im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) verankert. Die Entwicklung der Bahnstrompreise wird von den Marktteilnehmern und Verbänden allerdings seit Jahren kritisch betrachtet.

Dabei zielt die Kritik zum einen auf den Umstand, dass sich die DB Energie GmbH als Betreiber des Bahnstromfernleitungsnetzes bisher der Regulierung der Durchleitungsentgelte nach dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) entzogen hat⁹. Die theoretische Möglichkeit, Drittanbieter mit der Lieferung von Traktionsenergie zu beauftragen und die DB Energie GmbH lediglich für die Netznutzung zu vergüten, wird durch die Höhe der Durchleitungsentgelte praktisch ausgeschlossen. Selbst wenn die Durchleitungsentgelte nach EnWG reguliert würden, wäre damit allerdings noch nicht zwingend die Wettbewerbsgleichheit zwischen den EVU gesichert. Die möglichen Auswirkungen einer Regulierung nach EnWG auf Preishöhe und Preisstruktur der Netzentgelte der DB Energie sind noch nicht abschließend bewertbar.

Zum anderen zielt die Kritik auf die Preisgestaltung der DB Energie GmbH in Bezug auf die Vollversorgung, insbesondere die Mengenrabattregelungen. So sind etwa Mengenrabatte

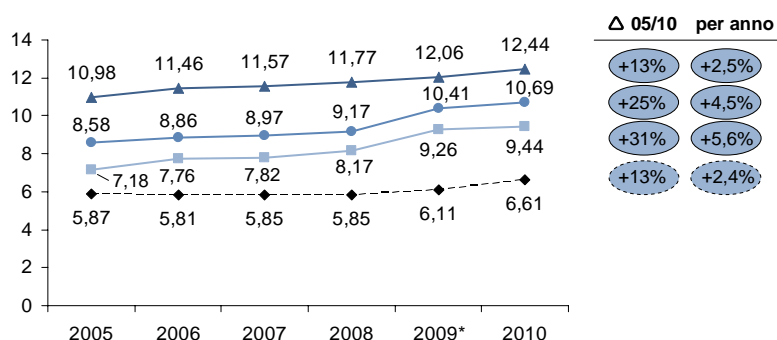
⁹ Die Bundesnetzagentur hat die DB Energie GmbH Ende 2008 aufgefordert, einen Antrag auf Genehmigung der Netzentgelte gemäß §23a EnWG zu stellen. Gegen diesen Bescheid wurde von der DB Energie Beschwerde vor dem OLG Düsseldorf eingelegt. Das OLG folgte in seiner Entscheidung vom Dezember 2009 jedoch der Auffassung der Bundesnetzagentur (Az. VI-3 Kart 61/09 (V)). Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig.

von maximal vier Prozent nur von großen EVU (in der Regel DB-Töchter) zu erreichen, da die dazu notwendige Jahresabnahmemenge mindestens 500 GWh beträgt. Alle Wettbewerber der DB im SPNV zusammen erreichen dagegen nur eine Abnahmemenge von 700 GWh.¹⁰ Daneben enthält das Preissystem noch einen zusätzlichen Auslastungsrabatt von 5 Prozent, den die Kunden erhalten, deren Jahresabnahmemenge 2000 GWh überschreitet. Dieser Rabatt bleibt den Wettbewerbern aufgrund der deutlich geringeren Abnahmemenge ebenfalls verwehrt.

Bahnstrompreise DB Energie GmbH

Bahnstrompreise in € ct je kWh

▲ Hochtarif (05:30-09:00 16:00-19:00)
 ● Mitteltarif (09:00-16:00 19:00-22:00)
 ■ Niedertarif (00:00-05:30 22:00-24:00)
 ◆ Zum Vergleich: Netznutzung (Durchleitungsgebühr)



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

Abbildung 16 - Bahnstrompreise

Die Preise der Vollversorgung sind zwischen 2005 und 2010 zwischen 13 Prozent (Hochtarif) und 31 Prozent (Niedertarif) gestiegen (Abbildung 16). Die Entgelte für die reine Netznutzung sind allein von 2009 auf 2010 um 8,5 Prozent gestiegen.

4.6 Entwicklung der Preise im Eisenbahnverkehr

Die Preisbildung für Verkehrsleistungen im Schienengüter- und Personenverkehr ist nicht Teil des Regulierungsgebietes der Bundesnetzagentur. Die Preisentwicklung auf den Verkehrsmärkten ist dennoch ein wichtiger Indikator für die Gesamtentwicklung des Eisenbahnsektors.

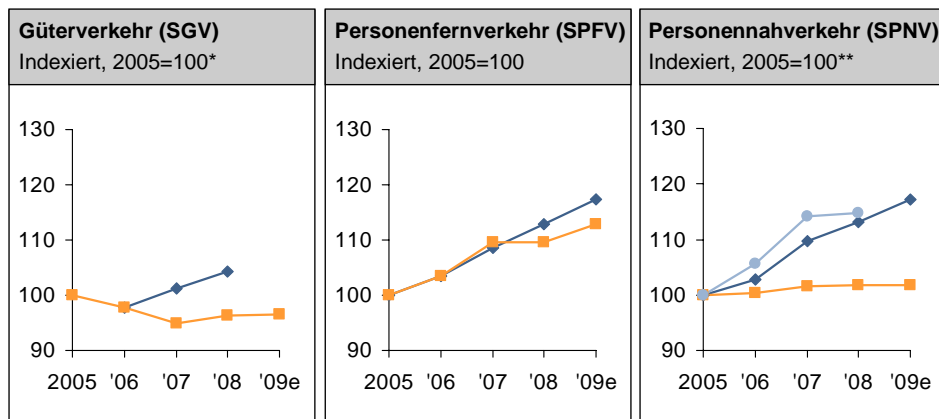
Im SGV ist für den durchschnittlichen Erlös je Tonnenkilometer seit 2005 eine abnehmende Tendenz feststellbar. Der Preisindex des Statistischen Bundesamtes zeigt dagegen eine steigende Preisentwicklung. Die unterschiedliche Entwicklung liegt darin begründet, dass der Index des Statistischen Bundesamtes die Preisentwicklung für fest definierte Leistungen bei

¹⁰ Vgl. Monopolkommission „Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung“

einem konstanten Mengengerüst darstellt, während der Durchschnittserlös je Tonnenkilometer auch von Verschiebungen im Mengengerüst beeinflusst ist. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht neben dem Preisindex für Schienengüterverkehr ebenfalls untergeordnete Teilindizes. Die höchste Teuerungsrate erfolgte demnach bei den Einzelwagen- und Ganzzugverkehren (6,7 Prozent zwischen 2006 und 2008). Traktionsleistungen und der kombinierte Verkehr haben sich dagegen nur unterdurchschnittlich verteuert (1,3 Prozent zwischen 2006 und 2008).

Durchschnittserlöse und Preise Eisenbahnverkehr

- ◆ Preisindex Destatis
- Ø Erlös je Pkm bzw. tkm der EVU
- Ø Erlös je Pkm aus Fahrgeld



* Preisindex erst ab 2006 verfügbar; Werte Preisindex indiziert auf 2006 = Indexwert Durchschnittserlös
 ** Orange: Durchschnittserlös aus Fahrgeldeinnahme und Bestellerentgelten; Hellblau: Durchschnittserlös aus Fahrgeldeinnahmen
 Quelle: Bundesnetzagentur (Durchschnittserlöse), Statistisches Bundesamt (Preisindizes), VDV

Abbildung 17 - Durchschnittserlöse und Preise im Eisenbahnverkehr

Etwa gleich hohe Teuerungsraten zeigt das Statistische Bundesamt für Fahrscheine im SPNV und im SPFV auf. Die Preissteigerungen zwischen 2005 und 2009 lagen hier jeweils bei rund 17 Prozent. Im SPNV ist dabei jedoch zu beachten, dass sich der Erlös der EVU zum einen aus Fahrgeldeinnahmen (rund 40 Prozent) und zum anderen aus Zuschüssen aus Regionalisierungsmitteln (rund 60 Prozent) zusammensetzt. Während der Preis der Fahrscheine deutlich gestiegen ist, ist die Summe der beiden Erlösarten relativ zu der erbrachten Verkehrsleistung kaum gestiegen (2 Prozent). Grund ist, dass der Zuschussanteil in den letzten Jahren gesunken ist (von rund 65 Prozent in 2005 auf etwa 60 Prozent in 2008).

5 Stand der Einhaltung zentraler eisenbahnrechtlicher Vorschriften

5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen

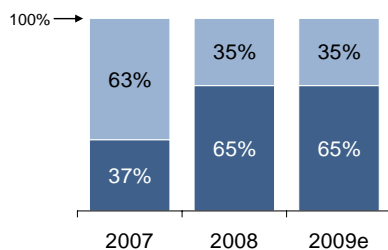
Der diskriminierungsfreie Zugang zur Schieneninfrastruktur bedingt, dass alle Zugangsberechtigten die Infrastruktur zu gleichen Bedingungen und Konditionen nutzen können. Hierzu sind die Anfertigung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen eine wichtige, gesetzlich verankerte Voraussetzung. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) stehen in der Pflicht, dieser Vorschrift nachzukommen.

Konnten 2007 noch 63 Prozent der Betreiber der Schienenwege (BdS) keine Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) vorlegen, waren es 2008 immerhin nur noch 35 Prozent. Die Zahlen können vor dem obigen Hintergrund dennoch nicht zufriedenstellen, zumal die Quote nach ersten Auswertungen der für das Jahr 2009 vorliegenden Daten stagniert.

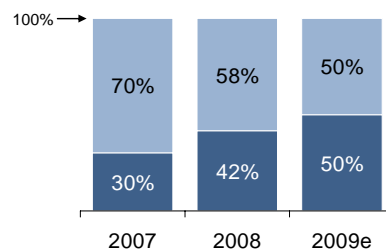
Anteil der EIU mit SNB bzw. NBS

Ohne NBS/SNB
Mit NBS/SNB

Anteil EIU (Schiene) mit SNB
Prozent der BdS



Anteil EIU (Service) mit NBS
Prozent der BvSE



SNB: Schienennetz-Benutzungsbedingungen; NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
BdS: Betreiber der Schienenwege; BvSE: Betreiber von Serviceeinrichtungen
Angaben basieren auf Teilauswertung

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 18 - Anteil der EIU mit SNB und NBS

Weiterhin liegen die Betreiber von Serviceeinrichtungen (BvSE) noch deutlicher hinter den gesetzlichen Anforderungen zurück. Einer Quote von 70 Prozent an Unternehmen, die in 2007 keine Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) erstellt hatten, stehen 58 Prozent in 2008 und weiterhin rund 50 Prozent in 2009 gegenüber. Jedoch muss berücksichtigt werden, dass einige EIU, die nach dem Gesetz Zugang gewähren müssen, bisher keine Nachfrage von externen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zu verzeichnen haben.

Die Bundesnetzagentur hat unabhängig davon betroffene EIU nochmals auf ihre gesetzlichen Pflichten hingewiesen. Zudem hat die Bundesnetzagentur Unternehmen bei der Erstellung der Nutzungsbedingungen beraten und den Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) bei der Entwicklung von „Muster-SNB“ unterstützt. Diese können von EIU als Vorlage für die Erstellung eigener Nutzungsbedingungen verwendet werden.

5.2 Entgeltlisten

Neben der Erstellung von Nutzungsbedingungen sind EIU ebenfalls verpflichtet, Entgeltlisten für die angebotenen Leistungen anzufertigen. Von den Schienenwegbetreibern mit Nutzungsbedingungen haben über 95 Prozent auch entsprechende Entgeltlisten erstellt. Bei den Betreibern von Serviceeinrichtungen liegt der Anteil bei 80 Prozent.

5.3 Getrennte Rechnungslegung

Öffentliche Eisenbahnunternehmen, die als integrierte Unternehmen sowohl EVU als auch EIU sind, haben gemäß § 9 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) beide Bereiche in ihrer Rechnungslegung zu trennen. Für jeden Bereich ist eine nach handelsrechtlichen Grundsätzen aufzustellende zusätzliche Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung zu veröffentlichen. Die Überwachung der Einhaltung der Vorschrift liegt bei den jeweiligen Genehmigungsbehörden. Ziel der Vorschrift ist, die Transparenz für Marktteilnehmer, Zugangsberechtigte und Behörden zu erhöhen. Tatsächlich sind separate infrastrukturenspezifische Aufstellungen in der externen Rechnungslegung jedoch die Ausnahme. Von den integrierten Unternehmen haben 12 Prozent in der Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur angegeben, von den Vorschriften des § 9 AEG befreit worden zu sein. Von den verbleibenden 88 Prozent gaben 21 Prozent an, den Vorgaben entsprechend, eine getrennte Rechnungslegung vorzunehmen. Nach Recherche der Bundesnetzagentur wurde allerdings keine getrennte Rechnungslegung veröffentlicht. Dies schränkt die Bundesnetzagentur bei der Möglichkeit zur Validierung von Daten, etwa im Rahmen von Kostenprüfungen oder dem Marktmonitoring, erheblich ein.

5.4 Mitteilungspflichten nach § 14d AEG

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 zwischen 2006 und 2009 eingegangenen Meldungen ist in Abbildung 19 dargestellt.

Mitteilungseingänge nach § 14d AEG

Anzahl bei der Bundesnetzagentur eingegangener Meldungen

Art der Meldung	2006	2007	2008	2009
§14d Nr.1 Ablehnung Trasse Netzfahrplan	6	0	3	0
§14d Nr.2 Ablehnung Gelegenheitstrasse	84	49	40	12
§14d Nr.3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtung	5	0	1	1
§14d Nr.4 Abschluss Rahmenvertrag	0	3	18	0
§14d Nr.5 Erhöhtes Entgelt	0	0	0	0
§14d Nr.6 Neufassung SNB	15	10	19	17
§14d Nr.6 Neufassung NBS	40	18	41	50
SUMME	150	80	122	80

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

Abbildung 19 - Mitteilungseingänge nach § 14d AEG

Der größte Teil der Meldungen bezieht sich auch in 2009 auf Mitteilungen nach § 14d Nr. 2 AEG (beabsichtigte Ablehnung von Gelegenheitstrassen) und § 14d AEG Nr. 6 (beabsichtigte Neufassung oder Änderung von Nutzungsbedingungen und Regelentgelten).

Der Rückgang der Meldungen zur beabsichtigten Ablehnung von Gelegenheitstrassen ist auf den Verkehrsmengenrückgang im Schienengüterverkehr (SGV) im Berichtsjahr zurückzuführen. Im Güterverkehr spielen Gelegenheitstrassen eine bedeutendere Rolle als im Personenverkehr. Mit dem deutlichen Rückgang der Betriebsleistung im SGV haben sich die vorhandenen Kapazitätsengpässe im Schienennetz nicht so stark ausgewirkt wie in den vergangenen Jahren.

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 auch gehalten, in Berichten und bei nationalen und internationalen Anfragen über ihre Tätigkeiten sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet zu informieren. Die Erfüllung dieser Aufgaben setzt den Zugriff auf eine aktuelle und valide Datenbasis voraus. Bereits bei Aufnahme der Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Eisenbahnbereich hat sich gezeigt, dass insbesondere zu Themen des Eisenbahninfrastrukturmarkts, Nutzungsentgelten und des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur bisher keine ausreichenden Datenquellen über den Gesamtmarkt existierten. Seit 2006 erhebt die Bundesnetzagentur deshalb Daten mittels Fragebogen, die sie jährlich an die Marktteilnehmer (regulierte Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und Aufgabenträger) versendet.

1.2 Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hat ab April 2009 an knapp 800 Unternehmen Erhebungsbogen versandt. Dies war die vierte Markterhebung dieser Art. Um auch den kleineren Unternehmen die Gelegenheit zu geben die Fragen zu beantworten, wurde der Umfang noch einmal reduziert. Die Akzeptanz und Qualität der Antworten war in 2009 deutlich besser als in den Vorjahren. Die Unternehmen waren gehalten, u. a. Angaben zum Unternehmensgegenstand und zu Umsätzen, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für das Berichtsjahr 2008 zu machen.

Ab Herbst 2009 wurden die Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Marktbeobachtungen in Arbeitstreffen mit Verbänden, der DB AG und weiteren interessierten Eisenbahnunternehmen direkt erörtert. Es wurden individuelle Ergebnisse und Auswertungen erläutert und die Ausrichtung der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur diskutiert. Mit der Marktbeobachtung verfügt die Bundesnetzagentur über ein wichtiges Instrument, umfassende Informationen über den Schienenverkehrsmarkt zu erlangen. Die Ergebnisse werden u. a. im Jahresbericht und im Tätigkeitsbericht Eisenbahnen der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Hier liegt der Schwerpunkt jedoch auf der regulatorischen Perspektive der Marktbeschreibung. In der „Marktuntersuchung Eisenbahnen“ werden statistische Kerndaten veröffentlicht, anhand derer sich interessierte Unternehmen und Verbände über die Entwicklung und Struktur des Eisenbahnsektors informieren können¹¹.

¹¹ http://www.bundesnetzagentur.de/enid/Eisenbahnen/Downloads_339.html

2 Zugang zu Schienenwegen

2.1 Überblick der Tätigkeiten und Stand der Öffnung bei Schienenwegen

Hohe Bedeutung für die Öffnung der Schienenwege haben die Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Damit war eines der wichtigsten Netzzugangsthemen in 2009 vorgezeichnet: Der größte Schienennetzbetreiber in Deutschland, die DB Netz AG, plant, zahlreiche ihrer Konzern-Richtlinien aus den SNB herauszunehmen. Diese wären so jedoch den gesetzlich vorgegebenen Prozessen entzogen. Damit wären kurzfristig einschneidende Änderungen auf Kosten der Planungssicherheit der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) möglich. Im Interesse einer weiterhin effektiven Überprüfung hat daher die Bundesnetzagentur nach umfangreichen Ermittlungen mit Bescheid der Herausnahme der netzzugangsrelevanten Richtlinien widersprochen (vgl. Kapitel 2.2.1, zum Stand des Gerichtsverfahrens vgl. Kapitel 5.6).

Parallel dazu wurden zusammen mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) Muster-SNB erarbeitet, die von den anderen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) übernommen werden können; entsprechend wurden bereits Anträge auf Neufassung oder Änderung gestellt (vgl. Kapitel 2.2.2).

Waren bisher nur DB-EVU in den Betriebszentralen (BZ) der DB Netz AG vertreten, so streben Bundesnetzagentur und Eisenbahn-Bundesamt jetzt an, dass Wettbewerber Arbeitsplätze in den BZ bekommen oder zeitnah über ein mailbasiertes Informationssystem am Dispositionsgeschehen partizipieren können (vgl. Kapitel 2.3.1).

Weiterhin fordert die Bundesnetzagentur gleiche Zugangswege zum Trassenportal TPN der DB Netz AG, mit dem künftig überwiegend, später möglicherweise sogar auch vollständig Trassen angemeldet werden sollen (vgl. 2.3.2).

Noch nicht mit befriedigenden Ergebnissen läuft das in der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) skizzierte Überlastungsverfahren mit Mitteilung, Kapazitätsanalyse und Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität, weil die DB Netz AG bislang nur sehr zögerlich Überlastungen im Netz aufzeigt. Die bestehende Verfahrensanweisung wurde zusammen mit dem Eisenbahn-Bundesamt überarbeitet. Betriebliche Maßnahmen wurden bei zwei überlasteten Schienenwegen überprüft und mit einer Ausnahme zum Schutz des Wettbewerbs akzeptiert (vgl. 2.3.3).

Die Bundesnetzagentur wurde tätig beim Übergang einer Eisenbahnstrecke von einem EIU – das daraufhin die Strecke nicht mehr betreiben durfte – auf ein anderes EIU, das die Strecke noch nicht betreiben durfte. Als Folge der zwischenzeitlich fehlenden Genehmigung kam es

zu einer Netzzugangsverweigerung, die künftig durch Sicherstellung ununterbrochen vorhandener Genehmigungen zu vermeiden ist (vgl. 2.3.4).

Erfolgreich verliefen mehrere einzelne Netzzugangsverfahren, weil die Probleme in zwei Fällen durch die Korrektur regionaler Dispositionsregeln und ein zusätzliches Blocksignal sowie durch Akzeptanz der beantragten Zuglängen gelöst werden konnten; kurzfristig wurde auch der Anschluss eines kleinen EIU mit eigenem Verkehr an das DB-Netz gesichert.

Wenig praktische Relevanz weist der neue § 14g Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) auf, mit dem ausländische EVU in den Wettbewerb im innerdeutschen Schienenpersonenverkehr eintreten könnten. Unter den verkehrlichen Rahmenbedingungen Deutschlands ist ein Verkehr, bei dem mindestens 50 Prozent der Fahrgäste den jeweiligen Zug zur Grenzüberschreitung nutzen, nicht wirtschaftlich darstellbar. Zudem kann diese Regelung leicht umgangen werden, in dem die Verkehrsleistungen in Kooperation mit einem in Deutschland bereits zugelassenen EVU (z.B. ein deutsches Tochterunternehmen des ausländischen EVU) erbracht werden (vgl. Kapitel 2.4.1).

2.2 Prüfung von SNB

2.2.1 DB Netz AG – SNB 2011

Am 20. Oktober 2009 reichte die DB Netz AG ihre beabsichtigten Änderungen der SNB gemäß § 14d Nr. 6 AEG zur Prüfung bei der Bundesnetzagentur ein. Damit beabsichtigte sie, zahlreiche ihrer Konzern-Richtlinien aus den SNB herauszunehmen. Die Konzern-Richtlinien beinhalten aus historischen Gründen teilweise ausschließlich konzerninterne Anweisungen an die Mitarbeiter, deren Kenntnis für die Zugangsberechtigten nicht erforderlich ist. Diese beziehen sich auf Prozesse im Betriebsablauf, die ausschließlich Mitarbeiter des EIU betreffen und deren Kenntnisse für Mitarbeiter der EVU keinerlei Bedeutung haben. Dies sind u. a. Kommunikationsformen der Stellwerksmitarbeiter untereinander. Auch die Informationen, welche die Zugangsberechtigten ausschließlich zur Durchführung für die individuelle Fahrt benötigen (Beispiele: Fahrplan, Langsamfahrstellen, Informationen über kurzfristig auftretende oder zu erwartende Störungen, die die Durchführung der Zugfahrt beeinträchtigen), müssen nicht in den SNB enthalten sein. Allerdings sind in den Richtlinien auch zahlreiche Zugangsbedingungen enthalten, von denen die Zugangsberechtigten unbedingt für die Bestellung und Planung ihrer Verkehre Kenntnis haben müssen (Beispiele: Betriebsverfahren und technische Vorgaben für die Nutzung der Infrastruktur, die seitens der Antragstellerin aufgestellt wurden). Unterschieden werden können insbesondere technische, betriebliche und rechtliche Vorgaben.

- Technische Vorgaben: Hierzu zählen verbindliche Vorgaben, die an die Fahrzeuge gestellt werden. Änderungen in diesem Bereich führen zum Umbau der Fahrzeuge bzw. zu Softwareupdates, welche mit Kosten für die Zugangsberechtigten sowie einem erheblichen zeitlichen Vorlauf für die technischen Umbauten verbunden sind.

Dies betrifft z. B. Neuerungen bei Anlagen der Infrastruktur an Schienenwegen, um Zugverkehre sicherer zu gestalten. Dies ist aber nur möglich, wenn die Sicherheitstechnik der Fahrzeuge kompatibel mit diesen Einrichtungen ist. Meist sind technische Weiterentwicklungen bei der Infrastruktur darauf ausgerichtet, dass Züge bei Gefahrensituationen automatisch die Geschwindigkeit reduzieren oder bis zum Stillstand abgebremst werden.

- **Betriebliche Vorgaben:** Hierunter sind verbindliche Vorgaben zu verstehen, die Anforderungen an die Organisation des EVU und deren Mitarbeiter stellen. Änderungen in diesem Bereich ziehen kostenträchtige Sachausgaben und Schulungen nach sich. Solche Maßnahmen wie z. B. die Einrichtung von Leitstellen bei Zugangsberechtigten oder die Ausrüstung von Leitstellen mit Kommunikationseinrichtungen, die kompatibel mit denen des EIU sind, erfordern einen erheblichen zeitlichen Vorlauf. Zudem müssen die Mitarbeiter in den Leitstellen der Zugangsberechtigten, aber auch die operativ tätigen Mitarbeiter entsprechend den Vorgaben des EIU geschult werden. Änderungen von betrieblichen Regelungen können auch dazu führen, dass mehr Personal der EVU auf Grund von Sicherungspflichten im Zug anwesend sein muss.
- **Rechtliche Vorgaben:** Hinsichtlich der rechtlichen Vorgaben wird u. a. festgelegt, wie die Risikoverteilung zwischen der DB Netz AG und den Zugangsberechtigten erfolgt. Hiernach richtet sich die Entscheidung der Zugangsberechtigten, wie sie wiederum ihre Transportverträge mit ihren Kunden zu gestalten haben. So ist z. B. zu entscheiden, welche Risiken auf die eigenen Kunden übertragen werden müssen, bzw. welche Haftung ausgeschlossen werden muss und welche Versicherungen ggf. abgeschlossen werden sollten.

Auf Grundlage der Zugangsbedingungen kalkulieren die Zugangsberechtigten ihre Kosten und Preise für die Verkehrsleistungen. Sie können nur anhand der Zugangsbedingungen fundiert entscheiden, ob ein Transportauftrag eines Kunden rentabel ist, also angenommen werden kann, und ob dafür eine Trasse bestellt werden soll. Die Bundesnetzagentur ist bei ihrer Prüfung davon ausgegangen, dass die Inhalte der Richtlinien insoweit als Pflichtinhalt der SNB anzusehen sind, als dass sie relevant sind für die:

- Investitionsplanung des Personals und der Sachmittel (ggf. Ankauf/Anmietung neuer Fahrzeuge oder Einstellung von Zusatzpersonal erforderlich),
- Schulung und Fortbildung des Personals,
- organisatorische Planung (Notwendigkeit der Anpassung der Unternehmensorganisation, Beispiel: Notfallmanagement des EVU muss an das des EIU aufgrund der Verkürzung der Eingreifzeiten angepasst werden),
- Beteiligung des Betriebsrats,
- Planung der Trassen hinsichtlich der Durchführbarkeit mit vorhandenem Personal und Fahrzeugen und / oder

- Planung der Trassen hinsichtlich der Kosten.

Als Bestandteil der SNB müssen die Richtlinien und deren Änderungen gemäß den Vorgaben der EIBV mindestens ein Jahr vor Durchführung der Fahrten (Fahrplanwechsel jedes Jahr im Dezember) veröffentlicht werden. Zuvor haben die EVU Gelegenheit, zu den Änderungen Stellung zu nehmen; der Bundesnetzagentur ist Gelegenheit zur Prüfung zu geben. Diese Prüfung verhindert Änderungen, die einzelne EVU benachteiligen. So kann z. B. überhöhten technischen Anforderungen an die Fahrzeuge entgegengewirkt werden. Der gesetzlich vorgesehene einjährige Änderungsrhythmus ermöglicht den Zugangsberechtigten, ihre Verkehre langfristig zu planen und ggf. notwendige Investitionen in Personal und Fahrzeuge vorzunehmen. Mit der Herausnahme der Richtlinien aus den SNB wären diese den gesetzlich vorgegebenen Prozessen entzogen. Somit wären kurzfristig einschneidende Änderungen möglich, den EVU wäre die Planungssicherheit entzogen und der Bundesnetzagentur eine effektive Überprüfung erschwert. Der Wettbewerb ist nur durch diesen langfristig angelegten Planungsprozess geschützt. Wichtige betriebliche und technische Änderungen sind davon unberührt und können nach Auffassung der Bundesnetzagentur auch unterjährig erfolgen.

Die Bundesnetzagentur hat daher mit Bescheid vom 17. November 2009 der Herausnahme der Richtlinien bis auf diejenigen Teile der Richtlinien, auf deren Kenntnis die Zugangsberechtigten vor einem Zugangsbegehren nicht unmittelbar angewiesen sind, widersprochen. Die DB Netz AG legte hiergegen Widerspruch ein und stellte einen Eilantrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs (s. dazu Ausführungen im Kapitel 5.6 – DB Netz AG – Betrieblich-technische Regelwerke in SNB/NBS 2011).

2.2.2 SNB anderer Unternehmen und SNB Muster

Zusammen mit dem VDV hat die Bundesnetzagentur ein aktuelles Muster für die Erstellung von SNB erarbeitet, das die weniger aufwändigen SNB der übrigen EIU in Deutschland betrifft. Das Muster stellt eine Empfehlung an die Betreiber von Schienenwegen dar, die gesetzlich verpflichtet sind, SNB zu erstellen. Die Überarbeitung des Musters wurde erforderlich, um geänderten Rechtsvorschriften und einem fortentwickelten Rechtsverständnis der Bundesnetzagentur Rechnung zu tragen. An dem Arbeitskreis waren neben Vertretern des VDV und der Bundesnetzagentur auch EIU beteiligt. Ziel war es, bundesweit möglichst einheitliche und vollständige Regelwerke zu ermöglichen.

Zu den wesentlichen Änderungen gehört, dass Formulierungen, die den Betreibern der Schienenwege Ermessensspielräume eröffnen, geändert werden, um so eine Gleichbehandlung der Zugangsberechtigten zu gewährleisten und damit den Aspekt der Diskriminierungsfreiheit bei der Gewährung von Netzzugang zu stärken. Des Weiteren wurden im Nachgang zu verschiedenen gesetzlichen Änderungen, insbesondere betreffend die neuen Vorschriften über die Erteilung der Sicherheitsbescheinigung (§7a Abs. 1 Satz 1 AEG), über die Erteilung der zusätzlichen nationalen Bescheinigung (§ 7a Abs. 4 Satz 1 AEG) und über die

Feststellung des Zugangsrechts im grenzüberschreitenden Personenverkehr (§ 14g AEG) Anpassungen vorgenommen. Eine weitere Änderung betrifft den Umgang mit Baumaßnahmen. Bei den Baumaßnahmen wird zwischen vorhersehbaren Instandhaltungs- und Baumaßnahmen und solchen, die aus Gründen der Sicherheit des Betriebs sofort durchgeführt werden müssen, differenziert. Etwaige Nutzungseinschränkungen von Schienenwegen aufgrund vorhersehbarer Instandhaltungs- und Baumaßnahmen sind im „besonderen Teil“ der SNB (SNB-BT) anzugeben. Um eine bessere Zusammenarbeit der Betreiber der Schienenwege, insbesondere bei der Beantragung von Zugtrassen, zu erreichen und die Bearbeitung dieser zu optimieren, wurden Fristen modifiziert und vereinheitlicht. Neben dem allgemeinen Teil der SNB haben die Betreiber von Schienenwegen auch den erwähnten unternehmensspezifischen besonderen Teil der SNB auszuarbeiten. Hierzu wurden Hinweise zur Ausgestaltung erarbeitet, die eine Hilfestellung für die Betreiber der Schienenwege darstellen.

Die Veröffentlichung der Muster-SNB nahm eine Vielzahl von EIU zum Anlass, ihre SNB neu zu fassen oder zu ändern. Die Änderungen sind der Bundesnetzagentur vorzulegen, die den beabsichtigten Änderungen innerhalb von vier Wochen widersprechen kann, sofern die Regelungen nicht mit den eisenbahnrechtlichen Bestimmungen, insbesondere dem diskriminierungsfreien Zugang, vereinbar sind.

Die Anpassungen der SNB spiegeln hauptsächlich die Änderungen des VDV-Musters wider. Einen Schwerpunkt ihrer Prüfung legte die Bundesnetzagentur auf das betrieblich-technische Regelwerk, soweit es nach Auffassung der Bundesnetzagentur Pflichtbestandteil der SNB ist (vgl. 2.2.1) und ebenso von der Veröffentlichungspflicht erfasst wird. Eine Vielzahl von EVU verweist derzeit lediglich auf fremde Regelwerke (beispielsweise des VDV oder der DB Netz AG) und nennt schlicht deren Bezugsquelle. Ein solches Vorgehen wird jedoch nicht als Umsetzung der Pflicht zur Veröffentlichung der gesamten SNB anerkannt. Bestimmungen in den Benutzungsbedingungen, die einen Verweis auf fremde betrieblich-technische Regelwerke enthalten, wird seitens der Bundesnetzagentur verbunden mit der Verpflichtung widersprochen, das angewandte betrieblich-technische Regelwerk explizit in die SNB aufzunehmen und zu veröffentlichen, soweit eine wettbewerbliche Relevanz gegeben ist.

2.3 Weitere Verfahren

2.3.1 Betriebszentralen

Die Bundesnetzagentur führte seit 2007 in Zusammenarbeit mit dem Eisenbahn-Bundesamt ein Verfahren gegen die DB Netz AG durch. In diesem ist überprüft worden, ob die alleinige Anwesenheit der DB-EVU in den Betriebszentralen (BZ) rechtswidrig ist.

Die BZ sind zuständig für die Koordination der Zugbewegungen im täglichen Betriebsablauf. Sie ergreifen insbesondere Maßnahmen zur Verspätungsbeseitigung. Auf Grund der vielen

betrieblichen Unregelmäßigkeiten im Bahnverkehr durch häufige Abweichungen vom Fahrplan haben die BZ einen erheblichen Einfluss auf die tatsächliche Durchführung der Zugverkehre. Durch die Anwesenheit der konzerninternen EVU in den BZ haben diese einen besseren und schnelleren Einfluss auf die Entscheidungen über die Koordination der Züge als konzernexterne EVU. Sie erlangen dadurch erhebliche Vorteile hinsichtlich der Pünktlichkeit und Kosten ihrer Verkehre.

Nach Bewertung der Erkenntnisse aus dem Verfahren wurde die DB Netz AG nun mit Bescheid vom 26. Februar 2010 u. a. dazu verpflichtet, interessierten konzernexternen EVU je nach Wettbewerbsrelevanz (gemessen an den bestellten Trassenkilometern) die Möglichkeit einzuräumen, Arbeitsplätze in den BZ zu beanspruchen. Zur Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen der Disponenten sollen die EVU, die keinen Arbeitsplatz in den BZ einnehmen, künftig neben dem Ist- und Sollfahrplan ihrer eigenen Züge zeitaktuell alle Informationen in anonymisierter Form über die sich auf ihrem Laufweg befindlichen Züge erhalten, die sie zur Beurteilung benötigen (Geschwindigkeit, Halte, Trassenprodukt und Sollfahrplan). Die EVU sollen darüber hinaus permanent und gleichzeitig alle Informationen über Störungen auf dem Laufweg über ein mailbasiertes Informationssystem erhalten.

Die genannten Maßnahmen sind innerhalb einer Frist von sechs Monaten umzusetzen. Die Verpflichtungen werden zunächst auf einen Zeitraum von zwei Jahren begrenzt. Nach Ablauf der zwei Jahre wird eine Überprüfung der Entscheidung und ihrer Wirkung vorgenommen. Durch die Verpflichtungen soll eine Gleichstellung der konzerninternen EVU mit den konzernexternen EVU bewirkt werden.

2.3.2 Trassenportal TPN

Bereits in den SNB für 2010 hatte die DB Netz AG angekündigt, Trassenanmeldungen ab dem Netzfahrplan 2011 nur noch über das Anmeldesystem „Trassenportal DB Netz“ (TPN) entgegenzunehmen. Die DB Netz AG zog diese Änderung aufgrund von Interventionen der Bundesnetzagentur und Widerstand von Zugangsberechtigten aber wieder zurück. Das TPN soll eine umfassende Kommunikation bei der Trassenanmeldung sicherstellen. Dies beinhaltet die Abgabe eines Angebots oder die Ablehnung durch den Eisenbahninfrastrukturbetreiber sowie die Annahme oder die Ablehnung durch die EVU.

Die Bundesnetzagentur führte seit Anfang 2009 mehrere Anhörungen mit der DB Netz AG zum TPN durch; außerdem informierte sie sich bei der Schweizerischen Bundesbahn (SBB) über deren Trassenanmeldesystem NeTS-AVIS, das für mehr Transparenz und Information zu Gunsten der EVU sorgt. Bei der Präsentation des TPN durch die DB Netz AG stellten sich unterschiedliche Zugangswege für die EVU heraus: Der Zugang erfolgt für externe EVU über den Internetzugang und für interne EVU über das Intranet. Eine Ungleichbehandlung durch die Zugangswege kann daher nicht ausgeschlossen werden. Die Bundesnetzagentur fordert gleiche Zugangswege zum TPN und ein sich selbsterklärendes sowie an die Begrifflichkeiten der EIBV angepasstes Handbuch. Außerdem wird die Beschränkung der Eingaben im TPN

auf das Notwendigste, die transparente und umfassende Bekanntgabe von Updates, der Versand eines elektronischen Nachweises über den Eingang einer Trassenanmeldung bei der DB Netz AG und die Aufnahme des Handbuchs in die SNB verlangt.

Trotz des noch laufenden Diskussionsprozesses stellte die DB Netz AG ihre beabsichtigten TPN-Änderungen den EVU zur aktuellen SNB-Stellungnahme im Internet bereit und bekräftigte damit ihre Absicht, das System zur ausschließlichen Anmeldung zum Netzfahrplan 2011 einzuführen. Einige EVU erklärten nochmals ihre Bedenken, und auch die Bundesnetzagentur wiederholte ihre Forderungen. Als Reaktion darauf hat die DB Netz AG in den nach §14d AEG bei der Bundesnetzagentur vorgelegten Änderungen zu den SNB 2011 die beabsichtigte verbindliche Einführung TPN komplett entfernt.

2.3.3 Überlastungsverfahren

Eines der wichtigsten Grundsatzthemen für den Zugang zu Schienenwegen ist die Kapazität des Netzes. Zahlreiche Strecken und Verkehrsknoten im Schienennetz sind nach allgemeiner Brancheneinschätzung weitgehend ausgelastet und können somit nennenswerte Neuverkehre gar nicht aufnehmen. Zwei Vorgänge zeigen die zunehmende Bedeutung der Überlastungsproblematik auf:

- Die EU plant mittels einer Verordnung die „Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr“, wozu binnen drei bis fünf Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung in Deutschland drei Güterverkehrskorridore einzurichten sind. Das Problem der Überlastung wird sich auf diesen Korridoren noch verschärfen. Insbesondere der Korridor Amsterdam – Rheinschiene – Schweiz – Mailand betrifft Schienenstrecken, die als Verbindungen zwischen und in den größten deutschen Ballungsräumen erhebliche Bedeutung nicht nur für den Güter-, sondern auch für den Personennah- und -fernverkehr haben und im Mischverkehr bereits heute weitgehend ausgelastet sind.
- Ende des Jahres 2009 wurde deutlich, dass sich zwei nicht zum DB-Konzern gehörende Wettbewerber mittels Rahmenverträgen um Schienenwegkapazität für den Schienenpersonenfernverkehr von Hamburg über den Rhein-Ruhr-Raum bis in den Raum Frankfurt bemühen, so dass infolgedessen Trassenkonflikte drohen. Ein ähnlich gelagerter konkreter Trassenkonflikt trat bereits bei der Netzfahrplanvergabe für 2011 auf der Strecke Düsseldorf – Duisburg – Essen auf.

Wie mit Überlastungen im Schienennetz umzugehen ist, ist in den §§ 16 bis 18 der EIBV geregelt: Der betroffene Betreiber des Schienenwegs ist verpflichtet, überlastete Schienenwege unverzüglich der zuständigen Aufsichtsbehörde und der Bundesnetzagentur mitzuteilen und diese in den SNB zu veröffentlichen. In den SNB 2011 ist dies für die Strecken (Frankfurt -) Hailer-Meerholz – Fulda und die Oberrheinstrecke Offenburg – Weil am Rhein (ohne Umfahrung Freiburg) erfolgt.

Anschließend an die Überlastungsmitteilung sind jeweils binnen eines halben Jahres eine Kapazitätsanalyse durchzuführen und ein Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität (PEK) vorzulegen. Auch diese Maßnahmen sind erfolgt, wobei allerdings keine neuen Erkenntnisse erwartet werden konnten, da beide Strecken ohnehin bereits im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung bearbeitet bzw. ausgebaut werden. Interessant waren insofern nur betriebliche Maßnahmen, insbesondere die Ausweisung von Umleitungsstrecken und die Vorgabe von Fahrzeiten. Die entsprechenden Vorschläge wurden seitens der Bundesnetzagentur geprüft und nach Zustimmung in die SNB 2011 aufgenommen, während dem DB-Netz-Wunsch des Ausschlusses aller Züge ohne die Zugleitsysteme LZB CIR ELKE II bzw. einer Nachrangigkeit der entsprechenden Züge auf der Oberrheinstrecke nicht zugestimmt wurde: Zum einen wäre der Kapazitätsgewinn nur marginal und zum anderen wegen des Ausschlusses einiger Wettbewerber nicht angemessen gewesen. Falls in dieser Hinsicht Probleme auftreten, lösen sie sich möglicherweise bereits in naher Zukunft durch Nachrüstung der entsprechenden Züge. Bei einem konkreten Konflikt dürften schnellere, weniger Kapazität verbrauchende Züge ohnehin über die Priorisierung bei der Trassenvergabe zum Zuge kommen.

Nach wie vor gilt jedoch, dass trotz der großen Be- und möglicherweise Überlastung des deutschen Schienennetzes die entsprechenden Mitteilungen seitens der DB Netz AG nur sehr zurückhaltend erfolgen. So räumte die DB Netz AG zwar ein, dass sie auf der Strecke Düsseldorf – Duisburg – Essen Trassen nicht vergeben konnte, wollte aber dennoch keine Überlastungsmitteilung abgeben. Eine Verfahrensweisung, die im Jahr 2009 zusammen mit dem Eisenbahn-Bundesamt überarbeitet worden ist, sieht vor, dass die DB Netz AG ihr Schienennetz zunächst im Hinblick auf Überlastungen detektiert und dabei vorgegebene Parameter anwendet sowie mögliche Ausnahmen prüft, um dann das Ergebnis für eine „Erstanalyse“ vorzulegen, bei der sie ihre Position gegenüber den beiden beteiligten Behörden vorträgt. Die Behörden haben inzwischen nach Prüfung eine Überlastungsmitteilung für die Strecke Düsseldorf – Duisburg – Essen verlangt.

Festzuhalten bleibt, dass die Ausweisung überlasteter Schienenwege bisher nicht die bestehenden Diskrepanzen zwischen Markterfordernissen und Kapazität des Schienennetzes abbildet. Die Bundesnetzagentur führt daher intensiv Gespräche mit dem Eisenbahn-bundesamt und der DB Netz AG mit dem Ziel, eine Verbesserung der gegenwärtigen Methodik zu erreichen.

2.3.4 Sicherstellung eines ununterbrochenen Eisenbahnbetriebes im Falle der Verpachtung/Verkauf einer Eisenbahnstrecke

Die Bundesnetzagentur eröffnete im Jahr 2009 ein Netzzugangsverfahren gegen ein EIU wegen des Verdachts der faktischen Netzzugangsverweigerung durch Verpachtung bzw. Verkauf einer Eisenbahnstrecke an ein anderes EIU, das nicht die genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen des § 6 bzw. § 7f AEG erfüllte und somit keinen Netzzugang zur betreffenden Strecke gewähren konnte.

Das bislang die Eisenbahnstrecke betreibende EIU stellte bei der zuständigen Eisenbahngenehmigungsbehörde einen Antrag auf Einschränkung der Genehmigung nach § 6 AEG bezüglich der zu verpachtenden Strecke und erhielt per Bescheid die gewünschte Änderung der Betriebsgenehmigung. Durch die antragsgemäße Einschränkung der Genehmigung nach § 6 AEG durfte das ursprünglich die Strecke betreibende EIU diese Eisenbahnstrecke nun nicht mehr betreiben. Das EIU, das die betreffende Strecke bereits von dem bislang die Strecke betreibenden EIU angepachtet hatte, verfügte jedoch zunächst weder über eine Genehmigung nach § 6 AEG noch über eine Genehmigung nach § 7f AEG. Während nach einiger Zeit eine Genehmigung nach § 6 AEG erteilt wurde, konnte eine Genehmigung nach § 7f AEG wegen unvollständiger Antragsunterlagen nicht erteilt werden.

Da bei der Einschränkung der Betriebsgenehmigung des ersten EIU nicht die Voraussetzungen eines ununterbrochenen Betriebes der betroffenen Eisenbahninfrastruktur geprüft bzw. berücksichtigt worden waren, entstand ein – rechtlich nicht zulässiger – Zustand, der trotz Verpflichtung zur Zugangsgewährung gemäß § 14 Abs. 1 AEG zur faktischen und sachlich nicht gerechtfertigten Verweigerung des Netzzuganges führte. Aus Sicht der Bundesnetzagentur muss bei Erteilung, Rücknahme oder Einschränkung von eisenbahnrechtlichen Betriebsgenehmigungen sichergestellt werden, dass eine bestehende Verpflichtung zur Netzzugangsgewährung nicht beeinträchtigt oder faktisch ausgeschlossen wird. Außerdem ist nach Auffassung der Bundesnetzagentur durch die zuständige Eisenbahngenehmigungsbehörde zu prüfen, ob das EIU, welches eine Eisenbahninfrastruktur pachtet oder kauft, über die notwendigen Genehmigungen verfügt bzw. diese zeitnah nach Übernahme der Eisenbahninfrastruktur erhalten wird.

Der vorliegende Sachverhalt war auch Gegenstand einer kleinen Anfrage einer Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag. Die anfragende Bundestagsfraktion sah in dem Verhalten des verpachtenden EIU einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur Gewährleistung des diskriminierungsfreien Eisenbahninfrastrukturzuganges nach § 14 Abs. 1 AEG.

Die zuständige Eisenbahngenehmigungsbehörde teilte daraufhin mit, dass das betroffene EIU künftig durch eine entsprechende Gestaltung der Pacht- bzw. Kaufverträge sicherstellen wolle, dass nicht durch eine zögerliche Aufnahme des Betriebes der Netzzugangsanspruch Dritter unterlaufen wird. Die Bundesnetzagentur wird auch künftig mittels Netzzugangsverfahren Sachverhalte hinsichtlich faktischer Netzzugangsverweigerung durch Betreiber, die nicht über eine entsprechende Betriebsgenehmigung verfügen, prüfen und erforderlichenfalls beanstanden.

2.3.5 Abbau systematischer Verspätungen durch Korrektur regionaler Dispositionsregeln

Anfang 2009 schaltete ein EVU die Bundesnetzagentur ein, weil es mit seinem Nahverkehrs zug seiner Meinung nach immer wieder durch falsche Disposition vermeidbare

Verspätungen erfuhr. Der Reisezug eines mit dem Betreiber der Schienenwege verbundenen EVU traf wiederkehrend mit erheblicher Verspätung an der vorgesehenen Überholstrecke ein. Gleichwohl erhielt der Zug des Beschwerdeführers nicht die Möglichkeit, weitgehend pünktlich zu fahren oder sich – bei gleichzeitiger Verringerung der Verspätung – im späteren Streckenverlauf überholen zu lassen, obwohl die dafür benötigte Infrastruktur vorhanden ist. Die Bundesnetzagentur regte daraufhin nicht nur die Überprüfung der regionalen Dispositionsregeln, sondern vor allem auch regelmäßige Lagebesprechungen in der Betriebszentrale zur Lösung solcher Probleme an.

In der Folge kam es zu einer einvernehmlichen Problemlösung zwischen den betroffenen EVU, der sich schließlich auch das zuständige EIU anschloss, indem es den Aufbau eines zusätzlichen Blocksignals im längsten Zugmeldeabschnitt für beide Richtungen binnen der nächsten 13 Monate zusagte. Die neuen Dispositionsvereinbarungen ermöglichten daraufhin die Einstellung des Verfahrens nach § 14c AEG.

2.3.6 Sicherung des Netzzugangs eines kleinen Eisenbahninfrastruktur- und -verkehrsunternehmens

Ein kleineres Eisenbahnunternehmen, das sowohl als EVU als auch als EIU tätig ist, beschwerte sich darüber, dass auf Grund von Taktverdichtungen im Schienenpersonennahverkehr bzw. auf Grund der zusätzlichen Belegung einer Strecke der DB Netz AG ab dem Fahrplanjahr 2010 seine eigene Infrastruktur von den Gleisen der DB Netz AG aus nicht mehr zu marktgerechten Zeiten erreichbar wäre. Betroffen wären zahlreiche Fahrten von einem Rangierbahnhof in das Streckennetz des kleinen EIU gewesen, wobei sowohl Fahrten des EVU selbst sowie Fahrten anderer EVU nicht mehr hätten durchgeführt werden können. Diese Fahrten werden überwiegend als Rangierfahrten durch einen wichtigen Hauptbahnhof geführt und kreuzen dabei zahlreiche andere Verkehre bis hin zum Fernverkehr. Damit waren sowohl Aspekte von Netzzugang als auch von Kapazität/Überlastung angesprochen, so dass die Bundesnetzagentur ein Netzzugangsverfahren eröffnete. Nach Auswertung der vorgelegten Unterlagen, insbesondere dem Infrastrukturanschlussvertrag, wurde knapp drei Wochen später eine Anhörung in einer nahen Außenstelle der Bundesnetzagentur durchgeführt.

Als kurzfristige Lösung wurden die Rangierfahrten für den nächsten Netzfahrplan trotz der hohen Zugdichte sichergestellt. Anschließend fanden weitere Gespräche statt, um für das Problem eine mittel- bis langfristige Lösung zu erreichen. Anfang 2010 hat das betroffene Unternehmen mitgeteilt, dass inzwischen Zeitfenster gefunden und fixiert worden sind, die im täglichen Betrieb die notwendigen Verbindungsfahrten zwischen beiden Netzen sichern und für den Betrieb in angemessener Qualität sorgen. Das Verfahren wurde daraufhin eingestellt.

2.3.7 Gewährung von Trassen mit beantragter Zuglänge eines Güterverkehrsunternehmens

Ende August wandte sich ein EVU mit einer Beschwerde an die Bundesnetzagentur. Das EVU beförderte im laufenden Netzfahrplan regelmäßig Güterzüge mit einer Zuglänge von 600 Metern zwischen zwei großen deutschen Städten. Das Unternehmen beantragte auch für den kommenden Netzfahrplan diese Zuglängen in der gleichen Relation und erhielt dafür von der DB Netz AG eine Ablehnung. Die DB Netz AG bot dem Cargounternehmen Fahrpläne für kürzere Züge an. Das EVU teilte der Bundesnetzagentur daraufhin mit, dass eine kürzere Zuglänge als die beantragte dazu führen würde, dass der Verkehr nicht mehr rentabel sei.

Die Bundesnetzagentur leitete daraufhin ein Netzzugangsverfahren ein. Im Zuge dieses Verfahrens prüfte sie eingehend den Sachverhalt und erließ Anfang September einen Bescheid gegen die DB Netz AG. Hierin wurde die DB Netz AG verpflichtet, dem EVU die beantragte Zuglänge uneingeschränkt zu gewähren. In mehreren fachlichen Gesprächen mit der DB Netz AG wurde die Angelegenheit besprochen und eine Lösungsmöglichkeit gesucht. Dies führte letztlich zum Erfolg. Der Bescheid wurde umgesetzt. Zwischen der DB Netz AG und dem EVU konnte auch für den anschließenden Netzfahrplan eine Vereinbarung für die gewünschte Zuglänge geschlossen werden.

2.4 Sonstige Aktivitäten

2.4.1 Grenzüberschreitender Personenverkehr

Zum 1. Januar 2010 wurde der Markt für den internationalen Personenverkehr gemäß der Richtlinie 2007/58/EG geöffnet. Ziel der Richtlinie ist die Förderung des Wettbewerbs zwischen den EVU; sie gewährt allerdings keine Zugangsrechte für das Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen im gesamten Personenverkehr, sondern nur für den grenzüberschreitenden Personenverkehr einschließlich des Rechts, Fahrgäste an Zwischenhalten aufzunehmen oder abzusetzen. Dieses eingeschlossene Recht darf aber nicht benutzt werden, um eine generelle Marktöffnung zu bewirken. Aus diesem Grund erhalten EVU nur dann Anspruch auf Zugang, wenn der Hauptzweck ihrer Verkehrsleistung darin besteht, Fahrgäste grenzüberschreitend zu befördern. Vereinfacht ausgedrückt, sollten also mindestens 50 Prozent der Fahrgäste des jeweiligen Zuges grenzüberschreitend unterwegs sein.

In Umsetzung der Richtlinie 2007/58/EG ist seit dem 1. Januar 2010 § 14g AEG anzuwenden. Gemäß dieser Vorschrift hat derjenige, der beabsichtigt, bei einem EIU den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur im grenzüberschreitenden Personenverkehr (§ 2 Abs. 2b AEG) zu beantragen, mindestens zwei Monate vor der Antragstellung schriftlich einen Antrag bei der Regulierungsbehörde auf Feststellung der Zugangsberechtigung zu stellen.

Um auf die entsprechenden Anträge nach § 14g AEG vorbereitet zu sein, wurden im Jahr 2009 die Vorschrift und die notwendigen Voraussetzungen erörtert sowie eine Bestandsaufnahme der bereits vorhandenen grenzüberschreitenden Personenverkehre durchgeführt, um zu prüfen, inwieweit bei diesen gegebenenfalls Anträge nach § 14g AEG zu erwarten sind. Betroffen erschienen zunächst auch zahlreiche Nahverkehre, obwohl das europäische Recht nicht wie in Deutschland zwischen Nah- und Fernverkehr unterscheidet und die Zielsetzung der Marktöffnung insbesondere den Fernverkehr betrifft, um die Schiene im intermodalen Wettbewerb gegenüber dem Flugverkehr zu stärken.

Zugangsberechtigt sind neben den EVU auch die Aufgabenträger, welche die ausreichende Bedienung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sicherzustellen haben (§ 14 Abs. 2 Nr. 3 AEG). Die Aufgabenträger können selbst die Zuweisung von Zugtrassen an sich oder an ein EVU beantragen. Außerdem kann eine Zugangsberechtigung auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen (§ 14 Abs. 3 Nr. 3 i.V.m. Abs. 2 AEG) vorliegen. Das ist regelmäßig im grenzüberschreitenden Nahverkehr der Fall, weil sich die Aufgabenträger beiderseits der Staatsgrenzen auf einen gemeinsamen Nahverkehr verständigt und dazu als zuständige Landesorganisationen entsprechende Verträge abgeschlossen haben. Ein typischer Fall ist beispielsweise der Nahverkehr zwischen Leer in Ostfriesland und der benachbarten niederländischen Stadt Groningen.

Relevant wird § 14g AEG nur in den Fällen, in denen keine Zugangsberechtigung gemäß § 14 Abs. 2 und 3 AEG gegeben ist und keine zwischenstaatliche Vereinbarung zwischen Deutschland und dem jeweiligen Nachbarland vorliegt. In diesen Fällen ist von der Bundesnetzagentur zu prüfen, inwiefern der Hauptzweck der betreffenden Eisenbahnverkehrsleistungen in der grenzüberschreitenden Personenbeförderung liegt. Gesetzlich vermutet wird der Hauptzweck lediglich für den Fall, dass die Mehrzahl der Beförderungen grenzüberschreitend erbracht wird. Denkbar wäre auch eine Beurteilung auf der Grundlage der Umsätze: Grenzüberschreitende Fahrgäste sind eher länger unterwegs, so dass die Fahrgelderlöse durch sie tendenziell höher als bei Fahrgästen sind, die nur innerstaatlich unterwegs sind.

Nach erster Einschätzung ist jedoch davon auszugehen, dass die Vorschrift in der Praxis kaum zur Anwendung gelangen wird: Sobald ein ausländisches EVU eine Gesellschaft mit Sitz in Deutschland gründet, ist es bereits aus diesem Grund Zugangsberechtigt (§ 14 Abs. 2 Nr. 1 AEG). Nahezu alle ausländischen EVU, die potentiell an grenzüberschreitenden Personenverkehren interessiert sein könnten, verfügen also über ihre Tochterunternehmen in Deutschland bereits über den Netzzugang und müssen ihn nicht eigens nach § 14g AEG beantragen.

Zudem ist unter den verkehrlichen Rahmenbedingungen Deutschlands ein Verkehr, bei dem mindestens 50 Prozent der Fahrgäste den jeweiligen Zug zur Grenzüberschreitung nutzen, nicht wirtschaftlich darstellbar. Selbst auf Linien wie Amsterdam – Utrecht – Arnheim –

Oberhausen – Duisburg – Düsseldorf – Köln – Frankfurt Flughafen – Frankfurt Hauptbahnhof, die im zweistündlichen ICE-Verkehr in Kooperation zweier Staatsbahnen angeboten wird, ist die Summe der Fahrgäste, die im „Binnenverkehr“ in den Niederlanden oder in Deutschland unterwegs sind, signifikant größer ist als die Summe der Fahrgäste, die international unterwegs sind.

3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.1 Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen

Der Rückgang des Transportaufkommens im Schienengüterverkehr in 2009 sowie die steigende Zahl der Zusammenschlüsse von Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zeigen deutlich, wie empfindlich der Schienengüterverkehr auf Marktbewegungen reagiert. Gerade hier gilt es, durch eine erfolgreiche Regulierung, insbesondere auch in Serviceeinrichtungen, den Wettbewerb für die Zukunft nachhaltig zu stärken.

Die Bundesnetzagentur hat das Jahr 2009 genutzt, einige grundsätzliche Fragestellungen der Nutzung von Serviceeinrichtungen zu beleuchten. Es sind wesentliche Weichen hin zu mehr Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bei der Nutzung von Serviceeinrichtungen gestellt worden. So wurde z.B. die Nutzung von Serviceeinrichtungen der DB Netz AG zur Zugbildung und Zugauflösung, insbesondere in Rangierbahnhöfen, eingehend geprüft und mit der DB Netz AG diskutiert (vgl. Kapitel 3.4.1).

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. Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), die Serviceeinrichtungen nach § 2 Abs. 3c Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) betreiben, haben im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Vorgaben Zugang zu ihrer Eisenbahninfrastruktur und den damit verbundenen Leistungen zu gewähren. Hierfür müssen sie Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) aufstellen. Mit der Prüfung der NBS und dem Tätigwerden der Behörde bei konkreten Verdachtsmomenten hinsichtlich Verstößen gegen die Zugangsrechte, z.B. aufgrund von Beschwerden der Zugangsberechtigten, lassen sich die wesentlichen Handlungsfelder der Bundesnetzagentur skizzieren.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesnetzagentur eine Vielzahl von NBS unterschiedlichster Betreiber von Serviceeinrichtungen geprüft, die ihrer Aufforderung zur Aufstellung von NBS im Jahr 2008 gefolgt sind. Die Anzahl der im ex-ante-Verfahren geprüften NBS ist erneut stark gestiegen. Die EIU haben durch regulierungskonforme Anpassung ihrer beabsichtigten NBS im Rahmen der Anhörung häufig einen Widerspruch der Bundesnetzagentur vermieden.

Bei der Prüfung von NBS hat die Bundesnetzagentur, wie auch im letzten Jahr, Schwerpunkte gebildet bzw. weiter beibehalten, die in diesem Jahr insbesondere auch um formale Aspekte der Prüfung von NBS ergänzt wurden (vgl. Kapitel 3.2.1). Daneben waren auch in 2009 die NBS von Häfen und Terminals als wesentliche Schnittstelle im intermodalen Güterverkehr wieder von Bedeutung. Im Fokus stand dabei die Frage, wie das Auseinander-

fallen von Kran- und Gleisbetreiber in einem Terminal behandelt werden muss (vgl. Kapitel 3.2.2).

Zudem wurde die Entwicklung von transparenten Zugangsbedingungen als Voraussetzung für die Zugangsgewährung zu Wartungseinrichtungen (vgl. Kapitel 3.2.3) weiter vorangetrieben. Hier konnten auch ohne rechtliche Auseinandersetzungen weitere Erfolge für die Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene erzielt werden.

Auch im Bereich der Personenbahnhöfe konnte die Dokumentation der dem Wettbewerb zur Verfügung stehenden Anlagen wesentlich erweitert werden (vgl. Kapitel 3.2.5).

In 2009 wurden für die Prüfung von NBS wesentliche Auffassungen der Bundesnetzagentur in einem Gerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) bestätigt (vgl. Kapitel 5.5).

Die Bundesnetzagentur stellt in den folgenden Abschnitten ausgewählte NBS-Prüfungen bzw. Zugangsverfahren sowie weitere Aktivitäten vor.

3.2 Prüfung von NBS

Die Aufforderung der Bundesnetzagentur aus dem Jahr 2008 zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen hat eine Vielzahl kleiner und mittelständischer EIU veranlasst, in 2009 die NBS für ihre Serviceeinrichtungen nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG mitzuteilen. Die Bundesnetzagentur richtet in diesem Zusammenhang ihr Augenmerk auch auf größere Unternehmen, in denen sich unterschiedliche kleine und mittelständische EIU vereinen, wie z.B. die Veolia-Gruppe. Durch die Zusammenfassung vieler Betreiber erhöht sich die Wettbewerbsrelevanz.

3.2.1 Formale Gesichtspunkte bei der Prüfung von Nutzungsbedingungen

Trotz der deutlichen Hinweise der Bundesnetzagentur in ihrem Anschreiben in 2008 ist im Hinblick auf die Fristenlage zur Veröffentlichung, Mitteilung und dem In-Kraft-Treten von NBS nach der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) bei einigen EIU nach wie vor ein Informationsbedarf erkennbar. Grundsätzlich gilt es, Abweichungen des von der EIBV vorgesehenen Fristenlaufs zu vermeiden, da nur bei Einhaltung dieser Formalien die Beteiligung der Zugangsberechtigten und deren rechtzeitige Information vor der Planung von Verkehren und der Anmeldung von Kapazitäten sichergestellt werden können.

Ein Abweichen von den eisenbahnregulierungsrechtlich vorgesehenen Fristen verzögert regelmäßig ein Inkrafttreten der beabsichtigten NBS bzw. deren Änderung. Eine Anpassung der NBS außerhalb des verordnungsrechtlichen Verfahrens lässt die Bundesnetzagentur zu, wenn schnellstmöglich schwerwiegende Fehler in den NBS beseitigt oder fehlende Pflichtbestandteile in den NBS ergänzt werden sollen, z.B. wenn aus Gründen der

Eisenbahn-Betriebssicherheit eine Änderung der entsprechenden Regeln erforderlich wird, das EIU neu auf dem Markt auftritt oder neu errichtete Eisenbahninfrastruktur in der Infrastrukturbeschreibung aufzunehmen ist. Eine zeitnahe, den Wettbewerb fördernde Anpassung sollte bei der Beseitigung gravierender Mängel nicht durch das enge Fristenkorsett der EIBV verhindert werden.

Bereits durch rechtliche Vorgaben sind unwesentliche Änderungen in NBS nach § 4 Abs. 7 EIBV von der Einhaltung von Fristen befreit.

Die DB Netz AG teilte im Juni 2009 Änderungen in ihrem betrieblich-technischen Regelwerk gemäß § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG mit. Ein sofortiges In-Kraft-Treten vor dem sich verordnungsrechtlich ergebenden Zeitpunkt war aufgrund der Sicherheitsrelevanz der vom Eisenbahn-Bundesamt angeordneten Änderungen erforderlich.

Bei einigen Änderungen konnte auch davon ausgegangen werden, dass es sich um unwesentliche Änderungen im Sinne von § 4 Abs. 7 EIBV gehandelt hat. In diesem wie auch in einem weiteren Verfahren musste die Bundesnetzagentur nachdrücklich darauf hinweisen, dass ihr eine Prüfungscompetenz zukommt, ob es sich um eine wesentliche oder eine unwesentliche Änderung handelt. § 4 Abs. 7 EIBV entbindet die EIU nicht von ihrer Mitteilungspflicht (§ 14d Satz 1 Nr. 6 AEG).

In einigen Fällen musste die Bundesnetzagentur darauf hinweisen, dass allein die Mitteilung, dass eine beabsichtigte Neufassung oder Änderung der NBS im Bundesanzeiger bzw. Internet veröffentlicht wurde, nicht ausreicht, um als Mitteilung nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG die Vier-Wochen Prüfungsfrist der Bundesnetzagentur (§ 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG) in Gang zu setzen. Vielmehr ist die Übersendung der beabsichtigten Neufassung inklusive der gültigen Entgeltliste erforderlich. Werden Änderungen vorgelegt, sind diese kenntlich zu machen. Durch synoptische Darstellung mit einer Begründung ist es der Bundesnetzagentur möglich, ihrem Überwachungsauftrag gerecht zu werden und eine Prüfung der Eisenbahnrechtskonformität in der kurz bemessenen Prüfungsfrist vorzunehmen.

3.2.2 Terminals und Häfen

Bei den Prüfungen von NBS lag auch im Jahr 2009 ein Augenmerk der Bundesnetzagentur auf den Nutzungsbedingungen von Häfen und Terminals. Der Fokus richtete sich dieses Jahr besonders auf die Vergabe und Verwaltung von Nutzungskapazitäten und den Betrieb der Infrastrukturen. Im Rahmen der Umsetzung eines in 2008 erlassenen Bescheides hat die Bundesnetzagentur die Neugestaltung der Nutzungsbedingungen der EUROGATE Container Terminal Bremerhaven GmbH (Eurogate) in Bezug auf eine diskriminierungsfreie Benutzung des IT-Systems zur Disposition von Containern, auf das zur Betriebsabwicklung von den Zugangsberechtigten zugegriffen wird, intensiv begleitet. Besonders wichtig war, dass die Eurogate gegenüber den Zugangsberechtigten nicht aus der Verantwortung als EIU für die Erbringung von Eisenbahndienstleistungen entlassen wird. Ein EIU muss die

Leistung, wie z.B. ein für die Nutzung der Infrastruktur unabdingbares IT-System, selbst erbringen, auch wenn ein drittes Unternehmen dieses IT-System auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen mit dem EIU bereitstellt. Außerdem ist zu gewährleisten, dass das IT-System allen Zugangsberechtigten mit gleicher Funktionalität zur Verfügung steht.

Im Übrigen haben die Bremische Hafeneisenbahn als Betreiberin der zwischen den Terminals und der DB Netz AG gelegenen Eisenbahninfrastruktur in Bremerhaven und die Eurogate eine Vereinbarung über die Koordinierungen und Konfliktlösungen für die jeweiligen Infrastrukturen getroffen, um die optimale Auslastung ihrer Eisenbahninfrastruktur zu gewährleisten. Hier sind in 2009 erhebliche Fortschritte erzielt worden.

Die Prüfung der Neufassung der NBS der Bremischen Hafeneisenbahn für Eisenbahninfrastruktur auf dem Gelände der Bremer Häfen hat jedoch gezeigt, dass die Regelungen zur Konfliktlösung und die Verantwortung für den Anmeldeprozess in Abstimmung mit den Regelungen in den NBS der Eurogate erneut betrachtet werden müssen. Entscheidend ist, dass der Nutzer der Eisenbahninfrastrukturen erkennen kann, welche eisenbahnbezogenen Leistungen von welchem der beteiligten Unternehmen unter welchen Bedingungen erbracht werden. Es ist auf eine Präzisierung der Regelungen mit den beteiligten Unternehmen hinzuwirken.

Eine Besonderheit der Containerterminals in Bremerhaven ist, dass die Eurogate nicht in allen Terminals auch die Betreiberin der an bzw. unter den Umschlaganlagen liegenden Gleisinfrastruktur ist. Im Hinblick auf das Auseinanderfallen von Gleisinfrastrukturbetreiber und Umschlagbetreiber hat die Bundesnetzagentur unter dem Stichwort „EIU ohne Gleise“ hervorgehoben, dass auch der Betreiber von Umschlaganlagen zur Verladung von Gütern auf die bzw. von der Schiene auch dann als Terminalbetreiber im Sinne von § 2 Abs. 3c Nr. 3 AEG anzusehen ist, wenn er selbst nicht die Gleise, sondern nur die Umschlaganlage betreibt bzw. die Umschlagleistung erbringt. Dies ergibt sich daraus, dass in Serviceeinrichtungen die Erbringung der verkehrstypischen Leistungen regelmäßig im Vordergrund der Nutzung durch die Zugangsberechtigten steht. Dieses Auseinanderfallen der Betreibereigenschaft ist auch bei anderen Terminalbetreibern zu beobachten. Auch hier begleitete die Bundesnetzagentur die Erstellung der NBS.

3.2.3 Wartungseinrichtungen

Nach dem erfolgreichen Ausgang der Verfahren gegen die DB Regio AG, in dem die Verpflichtung zur Zugangsgewährung und zur Aufstellung sowie Vorgaben zur Ausgestaltung von NBS für die von ihr betriebenen Werkstätten bestätigt wurden, hat die Bundesnetzagentur weitere Eisenbahnunternehmen zur Aufstellung von NBS für deren Wartungseinrichtungen aufgefordert. Diese sind der Aufforderung bis auf eine Ausnahme nachgekommen. Über die inhaltliche Ausgestaltung der NBS, insbesondere im Hinblick auf den Detaillierungsgrad der Leistungsbeschreibung, besteht zwischen den Verfahrensbeteiligten aber noch Uneinigkeit. In Abhängigkeit des Ausgangs des gerichtlichen Hauptsacheverfahrens

gegenüber der DB Regio AG (vgl. Tätigkeitsbericht 2008 Teil II, Abschnitt 5.1) wird die Bundesnetzagentur eine weitere Präzisierung der NBS einfordern. Soweit von den anmeldenden EVU detaillierte Angaben bei der Nutzungsanmeldung gefordert werden, ist zu berücksichtigen, dass die Betreiber der Wartungseinrichtungen auch in Konkurrenz zu den Anmeldern stehen. Hier ist darauf zu achten, die Einhaltung der in § 5 Abs. 2 EIBV verankerten Schutzrechte sicher zu stellen.

3.2.4 DB Netz AG – NBS 2011

Am 20. Oktober 2009 reichte die DB Netz AG ihre beabsichtigten Änderungen der NBS 2011 gemäß § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG zur Prüfung bei der Bundesnetzagentur ein. Ebenso wie hinsichtlich der Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) beabsichtigte sie auch hier, zahlreiche ihrer Konzern-Richtlinien aus den NBS herauszunehmen. Die genannten Verfahren sind insoweit wesensgleich. Es wird daher auf die Darstellung zu den SNB (vgl. Kapitel 2.2.1 und Kapitel 5.6) verwiesen.

Für den Bereich der NBS kommen dabei die gleichen Erwägungen zum Tragen wie für die SNB. Die Zugangsrelevanz von Regelungen beurteilt sich danach unter anderem anhand ihrer Bedeutung für die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der Zugangsberechtigten sowie für die Betriebssicherheit der Eisenbahninfrastruktur.

Mit Ausnahme derjenigen Teile der Richtlinien, auf deren Kenntnis die Zugangsberechtigten vor einem Zugangsbegehren nicht unmittelbar angewiesen sind, hat die Bundesnetzagentur daher mit Bescheid vom 17. November 2009 der Herausnahme der Richtlinien aus den NBS widersprochen. In Sachen SNB und NBS erging insoweit ein einheitlicher Bescheid, gegen den die DB Netz AG Widerspruch einlegte und einen Eilantrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs stellte (vgl. Kapitel 5.6 zum Fortgang des gerichtlichen Verfahrens).

3.2.5 Personenbahnhöfe

Die Bundesnetzagentur hat 2009 die Neufassung der NBS der Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH (AVG) überprüft. Dieses Unternehmen ist nach der DB Station&Service AG der zweitgrößte Betreiber von Stationen für den Personenverkehr (ca. 180 Bahnhöfe und Halte) in Deutschland. Die Bundesnetzagentur hat das Unternehmen verpflichtet, das betrieblich-technische Regelwerk, dessen Einhaltung den Nutzern der Eisenbahninfrastruktur verbindlich vorgeschrieben wird, in die NBS aufzunehmen und den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend zu veröffentlichen. Durch die Begleitung des Verfahrens zur Aufstellung der NBS konnte die Bundesnetzagentur wesentliche Verbesserungen u.a. im Bereich der Kapazitätszuweisung und bei der Reisendeninformation (Recht eines EVU, ggf. eigene optische oder akustische Informationsmedien zu installieren) erreichen. Von einer förmlichen Verpflichtung der AVG hinsichtlich dieser Punkte konnte daher abgesehen werden.

Auf Grund eines von Amts wegen eingeleiteten Verfahrens nach § 14f Abs. 1 AEG hat die DB Station&Service AG NBS für die von ihr gegenwärtig in sieben deutschen Städten (u.a. Berlin, Düsseldorf, Hamburg und München) betriebenen Terminals für die Abfertigung von sog. Autoreisezügen aufgestellt. Solche Züge ermöglichen es dem Reisenden, einen Teil der Reisestrecke per Zug und andere Teilstrecken per KFZ zurückzulegen. Durch die öffentlich zugänglichen NBS verfügen Wettbewerber nun über die Möglichkeit, sich über Kapazität und NBS der Autozug-Terminals zu informieren und ggf. alternative Autozug-Verkehrsangebote im Vergleich zur DB AutoZug GmbH zu entwickeln.

Ein weiteres Verfahren betrifft die Aufstellung von NBS für die Verladeeinrichtungen der Autozugverbindung zwischen Niebüll und Westerland (Sylt). Betreiberin der Einrichtungen zur Abfertigung dieses Verkehrs ist die DB AutoZug GmbH. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass auch dieses Unternehmen eisenbahnrechtlich dazu verpflichtet ist, NBS für die Nutzung der Terminals in Niebüll und Westerland durch andere Zugangsberechtigte zu veröffentlichen. Sie hat deshalb ein hierauf gerichtetes Verfahren eröffnet. Das Bestehen einer entsprechenden Verpflichtung wird von der DB AutoZug GmbH derzeit noch bestritten.

3.3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

Ausgehend von dem in 2008 mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) entwickelten Begriff der Verloader-Gemeinschaft hat die Bundesnetzagentur insbesondere die Betreiber von Industriestammgleisen zur Gewährung des diskriminierungsfreien Zugangs verpflichtet bzw. aufgefordert. Sie hat in 2009 die NBS der IDR Bahn GmbH & Co KG überprüft, die diese für ihre Eisenbahninfrastruktur aufgestellt hat, welche in Düsseldorf Reisholz unterschiedliche Unternehmen und den Hafen Reisholz anbindet. Außerdem hat die Bundesnetzagentur die Prüfung weiterer Infrastrukturen von Industrieunternehmen begonnen, die entweder nicht nur eigene Unternehmen anbinden oder auf denen sich dem öffentlichen Zugang unterliegende Serviceeinrichtungen befinden. Auslöser waren in den meisten Fällen Zugangsbegehren von Dritten. Eine abschließende Bewertung steht insbesondere mit Blick auf eine Prüfung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) über die Reichweite des sogenannten Werksbahnprivilegs noch aus.

3.4 Sonstige Aktivitäten

3.4.1 Rangierbahnhöfe bzw. sonstige Serviceeinrichtungen zur Zugbildung

Die Bundesnetzagentur hat die 2008 begonnene Untersuchung der Zugangsmöglichkeiten zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen in 2009 fortgesetzt. Die DB Netz AG demonstrierte der Bundesnetzagentur am Beispiel des Rangierbahnhofs Nürnberg während einer umfangreichen Ortsbesichtigung, die auch die Stellwerksaktivitäten im laufenden Betrieb umfasste, den Betriebsablauf eines Rangierbahnhofs aus Sicht des Infrastrukturbetreibers. Im Anschluss hat die Bundesnetzagentur umfangreiche schriftliche Anhörungen

gegenüber der DB Netz AG durchgeführt. Die Bundesnetzagentur sieht ihre Annahmen im Hinblick auf eine diskriminierende Wirkung beim Zugang zu Rangierbahnhöfen bzw. anderen Zugbildungsanlagen in vielen Punkten bestätigt. Die Bundesnetzagentur ist sich aber bewusst, dass das System des Einzelwagenverkehrs, dessen wesentliche Verkehrsknotenpunkte Rangierbahnhöfe sind, aufgrund seiner Stellung im intermodalen Wettbewerb einem starken Druck ausgesetzt ist und sensibel auf äußere Veränderungen reagiert. Um der Thematik mit dem nötigen Augenmaß zu begegnen, sieht sie den optimalen Lösungsansatz darin, im Austausch mit dem Markt denkbare Maßnahmen zur Verbesserung der wettbewerblichen Situation zu entwickeln und umzusetzen.

Die Bundesnetzagentur wird deshalb zusammen mit einer Arbeitsgruppe aus betroffenen EIU und EVU in 2010 regulatorisch zulässige Lösungen unter angemessener Berücksichtigung gewachsener Strukturen und bestehender Geschäftsmodelle erörtern, um den diskriminierungsfreien Zugang zu Rangierbahnhöfen und zu sonstigen Zugbildungsanlagen zu verbessern und die Wettbewerberchancen zu erhöhen.

4 Prüfung von Entgelten

4.1 Überblick über Aktivitäten der Entgeltregulierung

Neben der Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur hat die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum auch intensiv die Prüfung von Nutzungsentgelten weiter vorangetrieben. Für die Zugangsberechtigten stellen die zu entrichtenden Entgelte einen nicht unerheblichen wirtschaftlichen Faktor dar, der für die Wettbewerbssituation mitentscheidend sein kann. Aus diesem Grund stehen der Bundesnetzagentur Befugnisse zur Verfügung, die Entgelte eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU) zu überprüfen und bei einem Verstoß gegen die gesetzlichen Maßstäbe regulierend einzugreifen. Für Betreiber der Schienenwege sieht das Gesetz einen sogenannten Vollkostenmaßstab vor. Unter Beachtung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Marktsegmente haben die Schienenwegsbetreiber ihre Entgelte so aufzustellen, dass die insgesamt dem Unternehmen entstehenden Kosten zuzüglich einer angemessenen Rendite ausgeglichen werden. In Bezug auf die Entgelte für die Nutzung von Serviceeinrichtungen bildet das Verbot einer missbräuchlichen Wettbewerbsbeeinträchtigung den Kern des Entgeltmaßstabs.

Die Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Jahr 2009 war geprägt durch den Abschluss eines Verfahrens zur Überprüfung der Stationspreise der DB Station&Service AG (siehe hierzu Kapitel 4.2.1) sowie der Minderungsregelungen der DB Netz AG (siehe hierzu Kapitel 4.2.4 und zum Stand des Gerichtsverfahrens Kapitel 5.2). In beiden Fällen genügten die vom Unternehmen eingesetzten Entgeltregelungen nicht den gesetzlichen Vorgaben, sodass ein regulierungsbehördlicher Eingriff erforderlich war. In anderen Fällen hat die Bundesnetzagentur Ermittlungen eingeleitet, beispielsweise zum von der DB Netz AG erhobenen Regionalfaktor (siehe hierzu Kapitel 4.3.1). In Umsetzung der gesetzlichen Maßgaben hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG verpflichtet, ein Anreizsystem anzuwenden. Das Jahr 2009 hat die DB Netz AG genutzt ein neues Anreizsystem einzuführen (siehe Kapitel 4.3.2). Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur die Entgeltregelungen vieler weiterer EIU, auch außerhalb des DB-Konzerns, überprüft.

4.2 Entgeltprüfungen im Einzelnen

4.2.1 DB Station&Service AG – Stationspreise

Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 10. Dezember 2009 die Entgelte der DB Station&Service AG für ungültig erklärt, da diese nicht mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar sind. Das Unternehmen muss nun diskriminierungsfreie Entgelte erarbeiten und der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorlegen. Mit dieser Entscheidung hat die Bundesnetzagentur das im Jahr 2007 eröffnete Verfahren zur Überprüfung des Stationspreissystems vorerst abgeschlossen.

Die Bundesnetzagentur hat festgestellt, dass die Entgelte nicht den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur entsprechen, maßgeblich weil die Stationspreise nicht in der Weise kostenbasiert gebildet werden, wie es in den Nutzungsbedingungen des Unternehmens (ABP) beschrieben wird. Die genaue Kalkulation der ausgewiesenen Preise blieb bis zuletzt unklar. Insbesondere spiegeln die Entgelthöhen nicht die entstehenden Kosten wieder, wie in den ABP dargelegt. Dadurch kommt es im Rahmen der Nutzung von Personenbahnhöfen von Bundesland zu Bundesland zu deutlichen Unterschieden in der wirtschaftlichen Belastung der Zugangsberechtigten. Diese Unterschiede führen letztendlich zu einer Ungleichbehandlung der Zugangsberechtigten im bundesweiten Vergleich.

Der Bescheid der Bundesnetzagentur erstreckt sich auf die fehlende Nachvollziehbarkeit der Kalkulation der Höhe der Stationspreise. Die Struktur des Preissystems in Preiskategorien selbst wird zunächst nicht unmittelbar beanstandet. Allerdings hat die Bundesnetzagentur in dem Bescheid auch auf die mögliche Diskriminierungswirkung einzelner Bestandteile der Entgeltgrundsätze hingewiesen. Dies betrifft speziell die in den ABP beschriebene Zuordnung der Stationen zu den Kategorien und den Zuglängenfaktor. Da die Prüfung hinsichtlich dieser Komponenten des Stationspreissystems noch nicht endgültig abgeschlossen ist, erwartet die Bundesnetzagentur im Nachgang zu ihrer Entscheidung eine deutlich konstruktivere Zusammenarbeit des Unternehmens mit der Behörde.

Ebenfalls noch nicht Gegenstand der Entscheidung war die Frage eines Preishöhenmissbrauchs. Aufgrund des seit dem Geschäftsjahr 2008 gestiegenen Gewinns ist es aber nicht ausgeschlossen, dass sich die Bundesnetzagentur zukünftig u. a. der Frage widmen wird, ob sich die Rendite des Unternehmens noch im gesetzlichen Rahmen befindet.

Für die Zugangsberechtigten, die die Personenbahnhöfe der DB Station&Service AG nutzen, sah der Bescheid vor, dass die Entgelte bis zum 1. Mai 2010 in der veröffentlichten Höhe durch das Unternehmen nach Eisenbahnrecht erhoben werden dürfen. Viele Marktteilnehmer haben sich positiv zu der Entscheidung geäußert. Einige Zugangsberechtigte haben der Bundesnetzagentur bereits Vorschläge unterbreitet, wie das zukünftige Stationspreissystem aus ihrer Sicht gestaltet sein sollte.

Die DB Station&Service AG hat gegen den Bescheid Widerspruch eingelegt und zudem einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gestellt. Das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) hat den Antrag des Unternehmens mit Beschluss vom 26. Februar 2010 (Az. 18 L 51/10) abgelehnt. Gegen diesen Beschluss hat die DB Station&Service AG Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) eingelegt. Das OVG NRW hat mit Beschluss vom 23. März 2010 (Az. 13 B 247/10) die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 10. Dezember 2009 angeordnet.

4.2.2 DB Netz AG – Rabattierung von Abstellgleisen

Die DB Netz AG beabsichtigte die Einführung eines bis zum 30. Juni 2009 befristeten Sonderangebotes zur Abstellung von leeren Güterwagen. Es sah einen Abschlag in Höhe von 50 Prozent auf den Normalpreis vor. Das Angebot umfasste nur speziell ausgewiesene Gleise, die ausschließlich von leeren Güterwagen zur einmaligen Ein- und Ausfahrt in Schrittgeschwindigkeit benutzt werden sollten.

Die Bundesnetzagentur wurde über die beabsichtigte Preisgestaltung erst Ende Januar informiert, obwohl die DB Netz AG das Angebot bereits zwei Wochen zuvor durch ein Anschreiben an die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) veröffentlicht hatte. Hinsichtlich der Akzeptanz der Sonderkonditionen führte die DB Netz AG aus, dass bisher nur ein konzerneigenes im Schienengüterverkehr (SGV) tätiges EVU dieses Sonderangebot nutzte. Die Verhandlungen mit weiteren EVU befänden sich in der Angebotsphase. Die Prüfung der Unterlagen, insbesondere durch eigenständige Recherchen der Bundesnetzagentur bei verschiedenen EVU, ergab, dass entweder von den übrigen Güterverkehrsunternehmen in den gewünschten Regionen keine oder nur unzureichende Kapazitäten an vergünstigten Abstellplätzen vorhanden oder die vorgesehenen Kapazitäten für eine betriebswirtschaftliche sinnvolle Nutzung ungeeignet waren. So hätten zur Nutzung der von der DB Netz AG benannten Abstellgleise aufgrund zu geringer Gleislängen die Züge zunächst zerlegt, rangiert und im Anschluss wieder zusammengestellt werden müssen. Die betroffenen Unternehmen teilten der Bundesnetzagentur abschließend mit, dass kein weiteres Interesse an entsprechenden Abstellkapazitäten bestünde.

Die Bundesnetzagentur stellte daher einen Verstoß gegen § 14 Abs. 1 S. 1 und 5 AEG sowie § 24 Abs. 4 EIBV fest. Danach sind Betreiber von Serviceeinrichtungen zur diskriminierungsfreien Erbringung der von ihnen angebotenen Leistungen verpflichtet. Die beabsichtigte Regelung der DB Netz AG genüge diesen Anforderungen nicht, weil sie in ihrer Wirkung ausschließlich ein Unternehmen begünstigte, ohne dass hierfür ein sachlich rechtfertigender Grund ersichtlich war. Nur bei oberflächlicher Betrachtung betraf die Regelung der DB Netz AG alle Güter-EVU gleichermaßen. Bei näherer Betrachtung wurde jedoch einseitig ein Schwesterunternehmen der DB Netz AG bevorzugt. Der Regelung wurde daher zum Schutz der wettbewerblich agierenden Güterverkehrsunternehmen widersprochen.

4.2.3 DB Netz AG – Stornierungsentgelte

Bereits im Jahr 2008 hatte die Bundesnetzagentur anlässlich einiger Beschwerden von Zugangsberechtigten ein Verfahren zur Überprüfung der Stornierungsentgelte der DB Netz AG eingeleitet. Zunächst wurde die DB Netz AG zur Einschätzung der Sachlage um eine allgemeine Darstellung des Stornierungsverhaltens der Zugangsberechtigten gebeten. Zudem stellte die Bundesnetzagentur ihre Bedenken an der Rechtmäßigkeit der Stornierungsentgelte in einem Anhörungsschreiben an die DB Netz AG dar. Zwei Aspekte waren dabei ausschlaggebend. Zum einen beeinträchtigen die Stornierungsentgelte die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsleistung Schienengüterverkehr, da gerade diese Verkehrsleis-

tung flexibel agieren muss, oftmals Stornierungen vornimmt und daher von Stornierungsentgelten besonders betroffen ist. Zum anderen stand die diskriminierungsfreie Entgelterhebung in Frage, da weder die zeitliche Staffelung noch die jeweils vorgesehene Entgelthöhe auf einem sachlichen Grund zu basieren schienen. Diese beiden grundsätzlichen Bedenken vermochte die DB Netz AG in ihrem Antwortschreiben nicht auszuräumen. In der Zwischenzeit kam es im zivilrechtlichen Rechtsstreit zwischen einem Zugangsberechtigten und der DB Netz AG vor dem Landgericht Düsseldorf zu einem Urteil (Az. 14c O 104/08), das die Erhöhung der Stornierungsentgelte für unbillig und daher für unwirksam erklärte. Nach Auswertung des Urteils durch die Bundesnetzagentur ist noch im ersten Quartal 2010 mit einem Verfahrensabschluss zu rechnen.

4.2.4 DB Netz AG – Minderungen

Die Bundesnetzagentur hatte 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 vertragsgemäßem 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 Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG mit Bescheid vom 6. April 2009 verpflichtet, ihren Kunden bei Minderleistung von sich aus geringere Entgelte zu berechnen. Gleichzeitig wurde das Unternehmen verpflichtet, seine SNB entsprechend zu ändern und an die rechtlichen Vorgaben anzupassen. Der Entscheidung vorausgegangen waren zahlreiche Beschwerden von EVU, die von erheblichen Minderleistungen der DB Netz AG berichtet hatten. Trotz beträchtlicher Einschränkungen in der Verfügbarkeit der Infrastruktur hätten sie den vollen Trassenpreis bezahlen müssen. Die rechtlichen Vorgaben sehen jedoch vor, dass im Falle von infrastrukturbedingten Mängeln bei der Nutzung der Eisenbahninfrastruktur zwingend eine Minderung des Trassenpreises vorzunehmen ist, sogar ohne dass es hierfür auf ein entsprechendes Verlangen der Nutzer ankommt.

Die Bundesnetzagentur hatte nicht zuletzt aufgrund dieser Eingaben ein Verfahren zur Überprüfung der Entgeltregelungen der DB Netz AG eingeleitet. Dabei bestätigte sich, dass ein Verstoß gegen das vertragsrechtliche verankerte Äquivalenzprinzip und gegen das gesetzlich geregelte Gebot der Diskriminierungsfreiheit vorlag, da Zugangsberechtigte, die qualitativ unterschiedliche Leistungen erhalten haben, ohne einen sachlich zu rechtfertigenden Grund zur Zahlung der gleichen Nutzungsentgelte herangezogen wurden. Die DB Netz AG wurde in dem Bescheid der Bundesnetzagentur zudem verpflichtet, die Minderung für infrastrukturelle Mängel nicht wie bisher an ein ausdrückliches Minderungsverlangen zu knüpfen. Die Minderung ist in solchen Fällen eigeninitiativ seitens des Betreibers der Schienenwege bei allen Zugangsberechtigten gleichermaßen vorzunehmen.

Den Antrag der DB Netz AG auf Aussetzung der sofortigen Vollziehung wurde von den Verwaltungsgerichten abgelehnt (vgl. Kapitel 5.2 zum Stand des Gerichtsverfahrens).

4.2.5 DB Netz AG – LZ-Trassen

Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 11. Februar 2010 der von der DB Netz AG beabsichtigten Anhebung des Produktfaktors für "LZ-Trassen" (Leerzug-Trassen) im Personenverkehr von 0,65 auf 1,0 widersprochen. Die Zugangsberechtigten können daher auch für die Netzfahrplanperiode 2010/2011 die – im Verhältnis zu den anderen Trassenprodukten – günstigeren LZ-Trassen für ihre dispositiven Lok- und Triebfahrzeugfahrten in Anspruch nehmen.

Mit Schreiben vom 14. Januar 2010 hatte die DB Netz AG die Bundesnetzagentur über die beabsichtigte Neufassung der Liste der Entgelte für die Netzfahrplanperiode 2010/2011 unterrichtet (vgl. § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG). Die in der Mitteilung angekündigte Anhebung des Produktfaktors für LZ-Trassen auf 1,0 stellt hierbei nach Auffassung der Bundesnetzagentur keine bloße Änderung der Preishöhe dar. Vielmehr war augenscheinlich eine Abschaffung des Produktfaktors LZ-Trasse intendiert, die bislang die Zugangsberechtigten zu einer günstigeren Bepreisung verschiedener Dispositionsfahrten berechtigte. Eine Änderung der Kriterien für die Bildung des konkreten Trassenpreises kann die DB Netz AG jedoch ausschließlich in den Entgeltgrundsätzen der Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) unter Einbeziehung der Zugangsberechtigten (vgl. § 4 Abs. 5 Eisenbahn-Benutzungsverordnung) herbeiführen. Bei einem Inkrafttreten der Produktfaktorerhöhung hätte sich die DB Netz AG widersprüchlich zu dem in den Entgeltgrundsätzen vorgesehenen Rabatt für LZ-Trassen verhalten und hierdurch gegen den eisenbahnrechtlich garantierten Schutz der Zugangsberechtigten vor unerwarteten Änderungen der Preisbildungssystematik verstoßen.

Zudem verhindert die Bundesnetzagentur mit ihrem Widerspruch, dass eine Umsetzung des Vorhabens ihre Entscheidung vom 2. Dezember 2009 unterlaufen würde¹². Die DB Netz AG verfolgt seit geraumer Zeit das Ziel, die in den Entgeltgrundsätzen ihrer SNB vorgesehene Andersbepreisung von Lok- und Triebfahrzeugüberführungsfahrten aufzuheben. Bereits im Jahr 2008 war eine Änderung der SNB ab der Netzfahrplanperiode 2009/2010 beabsichtigt. Zuletzt hatte die DB Netz AG die Streichung des Produktfaktors "LZ-Trasse" in Ziffer 6.1.2.1 der SNB 2011 angestrebt. Beiden Vorhaben hat die Bundesnetzagentur sowohl aus formalen wie auch aus materiellen Gründen widersprochen.

¹² Siehe Mitteilung der Bundesnetzagentur: "Widerspruch der Bundesnetzagentur zur beabsichtigten Streichung der LZ-Trassen", http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/DE/Sachgebiete/Eisenbahnen/Mitteilungen/20091202StreichungLZTrassen_Basepage.html?nn=76652)

4.3 Weitere Verfahren

4.3.1 DB Netz AG – Regionalfaktoren

Die Bundesnetzagentur untersuchte seit Anfang 2009 intensiv die Regionalfaktoren im Trassenpreissystem der DB Netz AG.

Der Regionalfaktor wird ausschließlich für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und ausschließlich auf ausgewählten regionalen Strecken erhoben. Er ist als Faktor auf den Trassengrundpreis ausgestaltet und beträgt derzeit zwischen 1,05 und 1,91. Die Einführung der Regionalfaktoren zum 1. Januar 2003 wurde ursprünglich von der DB Netz AG mit einer auf einigen regionalen Strecken bestehenden Kostenunterdeckung begründet. Der Regionalfaktor sollte die Kostenunterdeckung abmildern und durch Rationalisierungsmaßnahmen ergänzt werden.

Hauptvorwurf der EVU sowie der Aufgabenträger ist die erhebliche Hebelwirkung der Regionalfaktoren, die aktuell in vereinzelt Regionalbereichen fast zu einer Verdopplung des Trassenpreises im SPNV führen und damit auch eine besondere Belastung des Wettbewerbs darstellt. So sind insbesondere die von privaten Wettbewerbern bedienten Nebenstrecken regionalfaktorbelastet, die überwiegend von den Aufgabenträgern im Wege einer Ausschreibung vergeben wurden.

Die Bundesnetzagentur hatte erhebliche Zweifel, ob der Regionalfaktor mit dem eisenbahnrechtlichen Diskriminierungsverbot (§ 14 Abs. 1 Satz 1 AEG) vereinbar ist. Danach ist die DB Netz AG als Betreiberin der Schienenwege verpflichtet, wesentlich gleiche Sachverhalte nicht ohne sachlichen Grund ungleich zu behandeln. Rechtserheblich ist insbesondere die unterschiedliche Bepreisung der EVU im SPNV, je nachdem auf welchen Strecken sie Nahverkehrsleistungen erbringen. Sachliche Kriterien für die Ungleichbehandlung hat die DB Netz AG bislang nicht zur Überzeugung der Bundesnetzagentur vorgetragen.

Insbesondere bildet eine geringe Auslastung der Regionalnetzstrecken kein tragfähiges Differenzierungskriterium. Zum einen widerspricht diese Form der Preisbildung der Systematik des Trassenpreissystems der DB Netz AG, die Strecken in Kategorien je nach ihrer Ausstattung sowie der verkehrlichen Bedeutung gruppiert. Innerhalb der Kategorien sind immer einige Strecken höher und andere Strecken schwächer frequentiert.

Zum anderen läuft die höhere Bepreisung schwach frequentierter Strecken erkennbar den Zielen des Eisenbahnrechts zuwider. Das Eisenbahnrecht versucht, mehr Verkehr auf der Schiene zu generieren. Eine höhere Bepreisung schwach ausgelasteter Strecken führt dazu, dass diese Strecken noch geringer nachgefragt werden, da sich der Betrieb der Strecken immer weniger lohnt. Die höhere Bepreisung der schwach ausgelasteten Strecken führt daher nicht zu deren Erhaltung, sondern vielmehr zu deren schleichender Stilllegung.

Darüber hinaus kritisierte die Bundesnetzagentur die intransparente Beschreibung der Regionalfaktoren durch die DB Netz AG in den Entgeltgrundsätzen ihrer Schienennetz-Benutzungsbedingungen. Zwar können die Zugangsberechtigten den jeweiligen Faktor für eine belastete Strecke im Regionalnetz aus der Liste der Entgelte entnehmen; eine Übersicht dazu, welche Strecke zu welchem Regionalnetz zählt und mit welchem Regionalfaktor belegt ist, existiert hingegen nicht. Ebenso erhalten die Zugangsberechtigten keine Information über die konkrete Berechnung der jeweiligen Regionalfaktoren. Aufgrund dieser fehlenden Angaben erkannte die Bundesnetzagentur auch einen weiten Gestaltungsspielraum der DB Netz AG, der Ungleichbehandlungen bei der konkreten Kalibrierung der Regionalfaktorhöhen ermöglicht. Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 5. März 2010 die Regionalfaktoren im Trassenpreissystem der DB Netz AG für ungültig erklärt.

4.3.2 DB Netz AG – Anreizsystem

Mit Bescheid vom 30. Dezember 2008 hatte die Bundesnetzagentur die DB Netz AG dazu verpflichtet, mit dem Fahrplanwechsel am 12. Dezember 2009 der gesetzlichen Verpflichtung des § 21 (1) Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) nachzukommen und ein Anreizsystem¹³ zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes anzuwenden. Dabei eröffnete die Bundesnetzagentur der DB Netz AG die Möglichkeit, ein neues an Stelle des bisher in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen dokumentierten Anreizsystems einzuführen und anzuwenden.

Im Nachgang zur Entscheidung der Bundesnetzagentur hatte die DB Netz AG Mitte vergangenen Jahres mit von ihr ausgewählten EVU einen vierteiligen Workshop veranstaltet, in dem sie ein neues Anreizsystem (ARS 09) zur Diskussion stellte. Zahlreiche Vorschläge nahm sie von den Verkehrsunternehmen für eine Umsetzung zu einem späteren Zeitpunkt entgegen. Die Bundesnetzagentur nahm als Beobachterin an dem Workshop teil und dokumentierte ihn ausführlich.

Die DB Netz AG legte das ARS 09 vor Beginn der aktuell laufenden Fahrplanperiode der Bundesnetzagentur zur Prüfung vor. Die Bundesnetzagentur beanstandete die Regelungen in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen der DB Netz AG zum Anreizsystem nicht, sie erteilte im Hinblick auf den allgemeinen gesetzlichen Beratungsauftrag viele Hinweise. Insbesondere wies die Bundesnetzagentur die DB Netz AG darauf hin, dass die im Anreizsystem vorgesehenen, zahlreichen Kalibrierungsmöglichkeiten einschränkend wirken können. Vor diesem Hintergrund muss die tatsächliche Anreizwirkung des ARS 09 weiter beobachtet und bewertet werden.

¹³ In Abgrenzung zur Anreizregulierung (Price-Cap) häufig auch als „Performance Regime“ bezeichnet.

Vor dem Fahrplanwechsel hat die Bundesnetzagentur über den Widerspruch der DB Netz AG gegen den Bescheid vom 30. Dezember 2008 entschieden. Die Frist für die Erhebung einer Klage gegen den Ausgangsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheids ist Mitte Januar 2010 abgelaufen. Die DB Netz AG hat von der Möglichkeit, Anfechtungsklage zu erheben, keinen Gebrauch gemacht. Somit ist der Bescheid in Bestandskraft erwachsen und unanfechtbar.

4.3.3 DB Station&Service AG – Anreizsystem

Anfang des Jahres 2009 haben sich vermehrt Zugangsberechtigte bei der Bundesnetzagentur über eine mangelhafte Leistung (unter anderem bspw. über fehlerhafte Lautsprecherdurchsagen oder verspätete Schneeräumung) an den Personenbahnhöfen der DB Station&Service AG beschwert. Hierbei kritisierten die Zugangsberechtigten insbesondere die fehlende oder unzureichende finanzielle Kompensation durch die DB Station&Service AG im Fall der Störung. In dem daraufhin eingeleiteten Verfahren hat die Bundesnetzagentur das Unternehmen zu den Vorfällen befragt und um Erläuterung gebeten, ob und inwieweit Mängel bei der Berechnung des Stationsentgelts berücksichtigt werden. Zur besseren Einschätzung der Problematik sollte der Umfang von Mängelanzeigen durch Zugangsberechtigte und ggf. geleistete Kompensationen dargestellt werden.

Das Auskunftersuchen ergab zunächst, dass die DB Station&Service AG bei Leistungsstörungen kein Minderungsrecht für die Zugangsberechtigten vorsieht, sondern diese ausschließlich nach dem Anreizsystem in Ziffer 7.1.5 der Nutzungsbedingungen (ABP) abwickelt. Anreizsysteme bilden zwingende Bestandteile der Entgeltsysteme der EIU (vgl. § 24 Abs. 1 EIBV). Dieser Entgeltbestandteil soll aufgrund seiner Leistungsabhängigkeit eine Verminderung von Störungen und eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktureinrichtungen bewirken. Die Betreiber von Serviceeinrichtungen müssen somit ein Anreizsystem¹⁴ konzipieren, das geeignet ist, Anreize sowohl für sich selbst als auch für die EVU zu setzen, welche beide Seiten zu präventiven und ggf. zeitnahen Maßnahmen motiviert.

Die von der DB Station&Service AG vorgelegten Zahlen zu den getätigten Meldungen und Kompensationszahlungen für den Zeitraum 2008 lassen Zweifel aufkommen, ob das Anreizsystem tatsächlich hinreichend finanzielle Anreize setzt, Störungen und Leistungseinbußen im Betriebsablauf zu minimieren bzw. zu vermeiden. So offenbart das übersendete Datenmaterial, dass das Anreizsystem nur in wenigen Störungsfällen die Zugangsberechtigten zu einem Preisnachlass berechtigt hat. Insbesondere entpuppte sich das Anreizsystem eher als ein System zur Störungsbeseitigung, nicht zur Störungsvermeidung. Aufgrund der Entstörfristen gibt das System keine Anreize, die Entstehung bestimmter Störungen zu vermeiden. Es erfolgt keine Kürzung des Stationspreises, sofern die Störung innerhalb einer

¹⁴ In Abgrenzung zur Anreizregulierung (Price-Cap) häufig auch als „Performance Regime“ bezeichnet.

selbst gesetzten Frist beseitigt wird. Nach Auffassung der Bundesnetzagentur ist daher eine eingehendere Analyse der Wirksamkeit des Anreizsystems auch vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen und Beschwerden seitens der Zugangsberechtigten zweckmäßig und angebracht. Zur umfassenden Bewertung des Anreizsystems ist jedoch die Durchführung weiterer Ermittlungen erforderlich, welche insbesondere einen tieferen Einblick in die vorhandenen Datensätze der DB Station&Service AG voraussetzen.

4.3.4 Hafenzugangspauschale

Der Bundesnetzagentur lagen Informationen darüber vor, dass ein EVU des SGV in einigen Häfen offenbar keine Hafenzugangspauschale zahlen muss, obwohl diese Häfen Nutzungsentgelte erheben. Nachdem damit ein Anfangsverdacht auf eine möglicherweise diskriminierende und damit eventuell unzulässige Preisgestaltung aufgetreten war, wurden daraufhin im Jahr 2009 diese Häfen angeschrieben. Ziel der Befragung war es, grundlegende Wettbewerbsinformationen über den Schienengüterverkehr in den Häfen und über die Erhebung der Entgelte für die Infrastrukturnutzung zu erhalten. Die mittlerweile eingegangenen Antworten werden derzeit ausgewertet. Das im Jahr 2008 eröffnete Verfahren wurde somit fortgesetzt.

4.3.5 Euregio Verkehrsschienennetz GmbH

Aufgrund einer Beschwerde eines EVU, das die Eisenbahninfrastruktur der EUREGIO Verkehrsschienennetz GmbH (EVS) nutzt, hat die Bundesnetzagentur bereits im Jahr 2008 ein Verfahren zur Überprüfung der Entgelte der EVS eingeleitet. Es ist die Frage zu klären, ob die EVS für Fahrten im Gelegenheitsverkehr ein höheres Entgelt verlangen darf als für Fahrten im Regelverkehr. Mit einem Verfahrensabschluss ist nicht vor Ende des 3. Quartals 2010 zu rechnen.

4.3.6 Hamburg Port Authority AöR

Die Hamburg Port Authority AöR (HPA) legte im Herbst 2009 beabsichtigte geänderte Regelungen für Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) und der Liste der Entgelte (LdE) vor. Hinsichtlich der Entgelthöhen ergaben sich nur marginale Änderungen. Anpassungen wurden hingegen bei den nutzungs- und zeitabhängigen Entgelten vorgenommen, indem die Standardaufenthaltsdauern, in denen die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur durch das Grundentgelt und nutzungsabhängige Entgeltbestandteile abgedeckt ist, verkürzt wurden, und zusätzlich eine zeitabhängige Staffelung eingeführt wurde, bei der sich mit zunehmender Nutzungsdauer das Entgelt pro Stunde erhöht. Weiterhin wurde die kostenlose 24-stündige Abstellung an Wochenenden in zwei der drei Entgeltkategorien abgeschafft. Den EVU bleibt die Möglichkeit, auf die genannten Maßnahmen durch eine Optimierung ihrer Produktionsabläufe zu reagieren und somit zusätzliche Kostenbelastungen zu vermeiden.

4.4 Sonstige Aktivitäten

4.4.1 Mitteilungspflichten nach § 14d AEG

Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 4. Januar 2010 gegenüber der DB Netz AG die formellen und materiellen Anforderungen an Mitteilungen über die vom Unternehmen geplanten Änderungen und Neufassungen der Benutzungsbedingungen oder Entgeltlisten (vgl. § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG) festgesetzt. Mit dieser Entscheidung erhält die DB Netz AG nunmehr Rechtssicherheit, welche Kriterien ihre Mitteilungen über die beabsichtigten Entgeltregelungen erfüllen müssen, um eine Vorabprüfung durch die Bundesnetzagentur auslösen zu können. Mit Schreiben vom 8. Januar 2010 hat die DB Netz AG gegen die Entscheidung der Bundesnetzagentur Widerspruch eingelegt, diesen jedoch noch nicht begründet.

Den Feststellungen der Bundesnetzagentur im o. g. Bescheid kommt eine Vorbildfunktion für alle EIU zu. Die sogenannten 14d-Mitteilungen der EIU leiten die Durchführung eines Vorabprüfungsverfahrens durch die Bundesnetzagentur ein. Im Fall der beabsichtigten Neufassung oder Änderung der Benutzungsbedingungen und Entgelthöhen kann die Bundesnetzagentur innerhalb einer Frist von vier Wochen diesem Vorhaben widersprechen, sofern sie darin einen Verstoß gegen das Eisenbahnrecht erkennt. Bei einem Widerspruch tritt das Änderungsvorhaben der Unternehmen gegenüber den Zugangsberechtigten nicht in Kraft. Das Vorabprüfungsverfahren ermöglicht somit einen präventiven Schutz des Wettbewerbs. Dies ist für den Bereich der Entgeltregulierung insbesondere deswegen wichtig, weil ein einmal verursachter Schaden durch erhöhte oder diskriminierende Preise nur mit deutlich erhöhtem Aufwand wieder zu beseitigen ist.

Damit für die Bundesnetzagentur innerhalb der zur Verfügung stehenden Frist auch tatsächlich eine sachgerechte Prüfung möglich ist, müssen Mitteilungen nach § 14d AEG bestimmte Anforderungen hinsichtlich Umfang und Inhalt erfüllen. So muss erkennbar sein, welche konkreten Änderungen vom Infrastrukturunternehmen beabsichtigt sind. Darüber hinaus sind die Betreiber der Schienenwege verpflichtet, die Kalkulation der Entgelte darzulegen, um gegenüber der Bundesnetzagentur einen Preishöhenmissbrauch durch die beabsichtigten Entgelthöhen auszuschließen.

Mit der Entscheidung überführt die Bundesnetzagentur die bislang geführte informelle Diskussion mit der DB Netz AG über die Detailschärfe von Mitteilungen in eine zielorientierte sachliche Auseinandersetzung im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Verfahren. Bislang waren die Mitteilungen der DB Netz AG nicht zur Durchführung eines effizienten und effektiven Vorabprüfungsverfahrens geeignet. So war den Mitteilungen der DB Netz AG weder zu entnehmen, an welchen Stellen eine Änderung der Entgeltregelungen beabsichtigt war, noch, welche Kalkulation den beabsichtigten Änderungen zu Grunde lag. Infolge der unzureichenden Informationslage konnte die Bundesnetzagentur innerhalb der vierwöchigen

Prüfungsfrist vielfach keine eingehende Prüfung der Einhaltung der Erlösobergrenze vornehmen.

4.4.2 Entgeltleitfaden / Zusammenarbeit mit dem VDV

Die Bundesnetzagentur hat im Rahmen der Vorabprüfung der Entgelthöhen sowie der in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) zu regelnden Entgeltgrundsätze regelmäßig Schwierigkeiten der EIU festgestellt, fristgerecht prüffähige Unterlagen einzureichen. Darüber hinaus wiesen die Entgeltgrundsätze vielfach Formulierungen auf, welche die Bundesnetzagentur bei ihrer Überprüfung beanstanden musste. Dies hat die Behörde zum Anlass genommen, den Austausch mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zu suchen, um beanstandungswürdige Formulierungen in Zukunft zu vermeiden. Nunmehr haben die EIU die Möglichkeit, sich bei der Ausgestaltung ihrer Entgeltgrundsätze in den SNB an dem vom VDV herausgegebenen Muster zu orientieren. Hierdurch erhofft sich die Bundesnetzagentur eine erhebliche Reduzierung des Arbeitsaufwands auf beiden Seiten. Im Rahmen des Austauschs mit dem VDV konnte die Bundesnetzagentur auf bedenkliche Formulierungen sowie auf die grundsätzliche Zielrichtung der Darlegung der Entgeltgrundsätze in den SNB aufmerksam machen. Für das Jahr 2010 plant die Bundesnetzagentur die Erstellung eines Leitfadens, anhand dessen die EIU erkennen können, was bei der Festlegung ihrer Nutzungsentgelte sowohl formal als auch inhaltlich zu berücksichtigen ist.

5 Ausgewählte gerichtliche Verfahren

In 2009 führte die Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung 147 Verfahren, davon 13 vor Gericht. Auch in 2009 sind dabei wichtige gerichtliche Entscheidungen ergangen.

5.1 DB Netz AG – SNB 2008

Die Bundesnetzagentur hatte mit Bescheid vom 20. November 2006 zahlreichen beabsichtigten Änderungen in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) 2008 widersprochen. Das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) hat mit Urteil vom 21. August 2009 (Az. 18 K 2722/07) über die von der DB Netz AG eingereichte Klage entschieden und der Bundesnetzagentur überwiegend Recht gegeben.

Bestätigt hat das Gericht insbesondere die Existenz eines eigenständigen eisenbahnrechtlichen Diskriminierungsbegriffs. Eine Diskriminierung liegt danach insbesondere dann vor, wenn Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) beim Zugang zur Eisenbahninfrastruktur ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden. Dabei muss die unterschiedliche Behandlung tatsächlich noch nicht gegeben sein, die hinreichende Möglichkeit einer solchen Behandlung reicht aus. Das Gericht bestätigte ebenfalls die Notwendigkeit, dass die Regelungen in den SNB klar und eindeutig formuliert sein müssen (Transparenzgebot). Das Verwaltungsgericht war ebenfalls der Ansicht, dass für Regelungen, die zu den Pflichtinhalten der SNB gehören, eine Angabe in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) nicht ausreicht, da diese nicht verbindlich sind, auch wenn sie in den SNB enthalten sind. Da die EVU ihre Verkehre auf der Grundlage der SNB planen, ist für sie eine umfassende Beschreibung aller netzzugangsrelevanten Regelungen in den verbindlichen SNB ganz besonders wichtig. Hinsichtlich des Mindestinhalts der betrieblich-technischen Regelwerke als Bestandteil der SNB hat das Gericht erläutert, dass die Regelwerke in den SNB mindestens in dem Umfang beschrieben werden müssen, dass die Zugangsberechtigten erkennen können, ob ihnen durch die Regelung zusätzlicher Aufwand entsteht. Die Zugangsberechtigten müssen auf der Grundlage der in den SNB beschriebenen Regelungen ihre betriebswirtschaftliche Entscheidung treffen können, ob sie Zugang zur Infrastruktur beantragen.

Einige Beanstandungen von Seiten der Bundesnetzagentur sind durch das Gericht nicht bestätigt worden. Die Bundesnetzagentur hat, bezogen auf diejenigen Regelungen, die aus ihrer Sicht einen Rechtsverstoß darstellen, Berufung gegen das Urteil des Gerichts eingelegt. So war das Gericht z.B. teilweise der Ansicht, dass die Schwelle für einen eisenbahnrechtlichen Eingriff nicht erreicht gewesen sei und die Überprüfung der jeweiligen Klauseln durch die Zivilgerichte erfolgen könne, ohne dass hierdurch Nachteile für die Zugangsberechtigten entstehen würden. Zum Teil hat das einen Sachverhalt zu Grunde gelegt, der von dem abweicht, auf dessen Grundlage die Entscheidungen der Bundesnetzagentur damals ergangen sind.

Auch die DB Netz AG hat Berufung gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts eingereicht. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

5.2 DB Netz AG – Minderungen

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. In 2009 hat die Bundesnetzagentur ein Verfahren mit einem Bescheid abgeschlossen, der die DB Netz AG zur eigenständigen Minderung der Trassenentgelte bei Schlechtleistungen unter den mit dem Gesetz verfolgten Äquivalenzgesichtspunkten verpflichtet (vgl. Kapitel 4.2.4).

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) bestätigte den Bescheid der Bundesnetzagentur in einem Beschluss vom 20. August 2009. Das OVG hat die Entscheidung der Bundesnetzagentur auch insoweit bestätigt, als dass die rechtliche Selbständigkeit des Anreizsystems auf der einen und die Entgeltminderungspflicht auf der anderen Seite zugrunde zu legen seien. Die Minderung sei grundsätzlich so zu bemessen, dass das verminderte Interesse der Zugangsberechtigten an der verringerten Leistung ausreichend berücksichtigt werde. Die DB Netz AG sei verpflichtet, ihre diesbezüglichen Regelungen in den SNB zu überarbeiten und gegenüber allen Zugangsberechtigten anzuwenden.

Da der Ausgangsbescheid nunmehr bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache vollumfänglich zu befolgen ist, hat die Bundesnetzagentur entsprechende Schritte in die Wege geleitet. Neben der Änderung der Nutzungsbedingungen, die inzwischen erfolgt ist, begleitet sie auch die praktische Umsetzung der neuen Regelungen. Hierzu wird die Bundesnetzagentur im Jahr 2010 eine Reihe von öffentlichen Anhörungen in den verschiedenen Regionalbereichen der DB Netz AG durchführen. Im Rahmen von Stichproben werden dort die Auswirkungen der veränderten Regelungen untersucht. Um einen umfassenden Überblick auch aus Sicht der Zugangsberechtigten zu erhalten, werden die regional tätigen Zugangsberechtigten zu den sieben geplanten Anhörungen gesondert eingeladen. Sie erhalten in den Terminen die Gelegenheit, die Bemessung der Minderung aus ihrer Sicht darzustellen.

5.3 DB Netz AG – Offenlegung von Rahmenverträgen

Das OVG NRW hat durch Beschluss vom 13. Oktober 2009 die Entscheidung der Bundesnetzagentur vom 16. Juli 2009 zur Offenlegung der wesentlichen Merkmale von Rahmenverträgen durch die DB Netz AG bestätigt (Az. 13 B 1334/09). Ein Antrag der DB Netz AG auf aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs wurde vom OVG im einstweiligen Rechtsschutz abgelehnt (Az. 13 B 1334/09).

Rahmenverträge zwischen EVU und EIU über die Benutzung von Schienenwegekapaazität haben eine Laufzeit von mehr als einer Netzfahrplanperiode, also von mehreren Jahren. Um marktkonforme Rahmenverträge planen und bei der DB Netz AG anmelden zu können,

müssen die EVU die bereits mit der DB Netz AG geschlossenen Rahmenverträge und nicht nur ihren Musterrahmenvertrag kennen. Einige Zugangsberechtigte sahen in diesem Verhalten einen Verstoß gegen die rechtlich vorgegebene Informationspflicht. Die Bundesnetzagentur verpflichtete die DB Netz AG, den Zugangsberechtigten auf Verlangen die anonymisierten Fassungen der bereits geschlossenen Rahmenverträge mit Informationen über die rahmenvertraglich vereinbarten Eisenbahnstrecken (Relationen), die vereinbarten Bandbreiten (Zeitfenster) und deren zeitliche Lagen, die Laufzeit und den Beendigungszeitpunkt des jeweiligen Rahmenvertrags mitzuteilen. Dagegen hat die DB Netz AG Widerspruch mit aufschiebender Wirkung eingelegt. Das VG Köln lehnte in seiner Entscheidung vom 8. September 2009 den Eilantrag der DB Netz AG ab. Bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache muss die DB Netz AG den Bescheid der Bundesnetzagentur umsetzen.

5.4 DB Netz AG – Rahmenverträge mit zeitversetzter Betriebsaufnahme

Mit Bescheid vom 18. März 2009 hatte die Bundesnetzagentur die DB Netz AG verpflichtet, auch solche Rahmenvertragsanmeldungen anzunehmen und zu bearbeiten, bei denen die Betriebsaufnahme nicht direkt zu Beginn der nächsten Rahmenfahrplanperiode im Dezember 2010, sondern zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen sollte. Die zeitversetzte Betriebsaufnahme ermöglicht gerade Markteinsteigern Planungssicherheit, um während der Vorlaufzeit zwischen Rahmenvertragsschluss und Betriebsaufnahme erstmalig Eisenbahnfahrzeuge zu beschaffen. Der Abschluss eines Rahmenvertrages mit der Option auf langjährige Trassennutzung erleichtert die Aufnahme von Kapital zur Finanzierung von Rollmaterial bis zur Betriebsaufnahme. Die DB Netz AG legte im April 2009 Widerspruch ein und beantragte hierfür bei dem VG Köln die Anordnung der aufschiebenden Wirkung. Das VG Köln hat in seiner Entscheidung vom 26. Mai 2009 (Az. 18 L 542/09) den gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur gerichteten Eilantrag der DB Netz AG abgelehnt.

Das OVG NRW hat durch Beschluss vom 22. Juli 2009 (Az. 13 B 830/09) der Beschwerde der DB Netz AG gegen den Beschluss des VG Köln entsprochen und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur vom 18. März 2009 angeordnet, so dass Anmeldungen von Rahmenverträgen mit zeitversetzter Betriebsaufnahme gegenwärtig von der DB Netz AG nicht bearbeitet werden. Über den Bescheid der Bundesnetzagentur wird in einem Hauptsacheverfahren vor dem VG Köln entschieden.

5.5 DB Netz AG – NBS 2008

Am 4. Dezember 2009 erging die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln (Az. 18 K 4918/07) zu den der Bundesnetzagentur Ende 2006 vorgelegten NBS 2008 der DB Netz AG. Das Urteil enthält einige sehr positive Grundsatzaussagen, die im Rahmen der weiteren Regulierungspraxis von erheblicher Bedeutung sein werden.

So leitet das VG Köln aus dem in § 1 Abs. 1 Satz 1 AEG niedergelegten Zweck (attraktives Verkehrsangebot sowie wirksamer und unverfälschter Wettbewerb) das Verständnis ab,

dass § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG ein subjektives öffentlich-rechtliches Zugangsrecht als Teilhaberecht bzgl. bereits vorhandener Infrastruktur vermittele. Hieraus abgeleitet, bestätigt das VG Köln, dass eine Beeinträchtigung dieses Zugangsrechts unter anderem dann möglich ist, wenn die „greifbare Gefahr besteht, dass sämtliche Zugangsberechtigte vom Zugang objektiv abgehalten werden oder gar abgehalten werden sollen“. Dementsprechend sollen Klauseln, die „objektiv einen wirtschaftlich abschreckenden Effekt“ haben, geeignet sein, dieses Recht auszuhöhlen (z.B. bestimmte einseitige Leistungsbestimmungsrechte oder der umfassende Ausschluss von Sekundäransprüchen). Mit seiner neuen Rechtsprechung hierzu errichtet das VG Köln eine weitere wichtige Begründungssäule neben dem Diskriminierungsverbot.

Weiterhin erkennt das VG Köln die Forderung der Bundesnetzagentur nach einem „unverzichtbaren Mindestinhalt in den NBS“ an, welcher sich unmittelbar aus § 10 Abs. 1 Satz 1 EIBV ableiten lasse. Nach Auffassung des Gerichts sind dementsprechend alle Regelungen in die NBS aufzunehmen, die für die wirtschaftliche Entscheidung der Zugangsberechtigten beim Zugang zur Leistung in einer Serviceeinrichtung relevant sind, wie z.B. die Beschreibung der angebotenen Leistungen und die Grundsätze der Vergabe von Serviceeinrichtungen ebenso wie das zugangsrelevante betrieblich-technische Regelwerk und Informationen bei Störungen. Solche Inhalte seien auch in den NBS selbst zu verorten, und nicht in den SNB, AGB oder in anderen Fundstellen. Dementsprechend reiche bei der Eingliederung zugangsrelevanter Regelwerke in die NBS auch nicht die bloße Benennung einer Internetadresse aus, über die die Regelungen erst auf Anforderung bezogen werden können.

Soweit das VG Köln der Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur nicht gefolgt ist, werden die Erfolgsaussichten einer Berufung genau geprüft. Die Bundesnetzagentur ist insbesondere der Ansicht, dass der unverzichtbare Mindestinhalt von NBS auch die Informationen über die Art der Serviceeinrichtung, wie die Ausstattungsmerkmale im Rahmen der Infrastrukturbeschreibung, enthalten muss. Die Bundesnetzagentur sieht auch einen weiteren Anwendungsbereich eisenbahnregulatorischer Vorschriften bei bestimmten Entschädigungsregelungen oder auch der „unterjährigen Änderung“ des Leistungsumfangs sowie bei der Übertragung von Rechten und Pflichten des EIU auf Dritte.

In der vom Gericht angenommenen geringeren Regulierungstiefe bei Wartungseinrichtungen, die sich z.B. darin zeigt, dass nach Auffassung des Gerichts keine Pflicht der Betreiber von Wartungseinrichtungen zur Beschaffung von Ersatzteilen bestehen soll und für NBS von Wartungseinrichtungen ein „nochmals geringerer Umfang der Mindestinhalte“ gelte, sieht die Bundesnetzagentur eine nachteilige Entwicklung für den Wettbewerb.

5.6 DB Netz AG – Betrieblich-technische Regelwerke in SNB/NBS 2011

Die Bundesnetzagentur hat den beabsichtigten Änderungen der SNB 2011 und NBS 2011 zum Teil widersprochen. Den Schwerpunkt des Verfahrens bildet die beabsichtigte

Herausnahme zahlreicher Richtlinien aus dem betrieblich-technischen Regelwerk. Die DB Netz AG hat neben dem Widerspruch gegen den Bescheid einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung beim VG Köln gestellt.

Nach Durchführung eines Erörterungsgesprächs mit den Beteiligten, bei welchem keine Einigung hinsichtlich der Zuordnung der Richtlinien zu den Pflichtinhalten erzielt werden konnte, hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 18. Dezember 2009 den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt. Es begründete seine Entscheidung u.a. mit dem Hinweis darauf, dass es sich bei der Frage nach dem gesetzlich vorgegebenen Pflichtinhalt der SNB und NBS um eine schwierige Rechtsfrage handele, hinsichtlich derer eine offensichtliche Rechtswidrigkeit des Bescheides nicht festgestellt werden könne. Auch nach der Interessenabwägung sei kein unzumutbarer Nachteil für die DB Netz AG anzunehmen, da der Bescheid der Bundesnetzagentur lediglich die von der DB Netz AG selbst seit Jahren praktizierte Einordnung der Richtlinien bestätige.

Gegen den Beschluss hat die DB Netz AG Ende Dezember 2009 Beschwerde beim OVG NRW eingelegt. Mit Beschluss vom 2. März 2010 hat das OVG NRW die Entscheidung des VG Köln abgeändert und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der DB Netz AG angeordnet.

6 Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung

6.1 Kapitalkosten

Die Bundesnetzagentur beauftragte das Gutachterkonsortium Frontier Economics Ltd., TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, sowie IGES Institut GmbH damit, einen Weg für die Bestimmung der Kapitalkosten im deutschen Eisenbahninfrastruktursektor aufzuzeigen. Dazu war es erforderlich, angemessene Eigen- und Fremdkapitalzinssätze zu ermitteln sowie die Randbedingungen für eine angemessene Kapitalbasis aufzuzeigen.

Die durch die Gutachter gewählte Vorgehensweise berücksichtigt die besonderen Bedingungen des Eisenbahnsektors. Hierzu gehört insbesondere die Heterogenität des Eisenbahninfrastruktursektors, der in bundeseigene (Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG) und nicht-bundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) gegliedert ist, und dessen Nachfragestrukturen sich hinsichtlich des Schienenpersonen- und Schienengüterverkehrs unterscheiden. Darüber hinaus war die Tatsache zu berücksichtigen, dass weltweit kein EIU an der Börse notiert ist, welches ausschließlich Eisenbahninfrastruktur betreibt.

Die Bundesnetzagentur ist nun auf Basis der Gutachtenergebnisse in der Lage, Eigen- und Fremdkapitalkosten sowie die Kapitalbasis für EIU festzulegen oder im Rahmen von Entgeltprüfungen vorgelegte Zahlen zu bewerten. Ferner kann sie auch die Angemessenheit der Eigenkapitalrendite von öffentlichen EIU und von integrierten Unternehmen überprüfen.

Die Bundesnetzagentur wird den Marktteilnehmern die Ergebnisse des Gutachtens im Laufe des Jahres 2010 vorstellen und Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

6.2 Anreizregulierung im Eisenbahnsektor

Die Bundesnetzagentur stellt fest, dass über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) hinaus eine unmittelbar in den Entgeltvorschriften bestehende Anreizwirkung zur Senkung von Kosten und Zugangsentgelten derzeit nicht vorzufinden ist. Sie erachtet eine Weiterentwicklung der Entgeltvorschriften, wie sie auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorgesehen ist, für erforderlich. Auf Basis des seit Januar 2009 veröffentlichten Abschlussberichts der Bundesnetzagentur zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor wurden unter anderem vertiefende Überlegungen zur Verwendung von Preisindizes, zu den für die Durchführung von Effizienzvergleichen notwendigen Parametern sowie zu Maßstäben einer zulässigen Gesamtkapitalverzinsung angestellt.

6.3 Berücksichtigung externer Kosten in Preissystemen der EIU

Auch im Bereich des Schienenverkehrs werden verschiedene Maßnahmen zur Lärmreduzierung diskutiert, unter anderem die Umrüstung der Lärmquelle Güterwagen mit „leiseren“ Bremssystemen. Hierzu hat der Bund unter anderem ein Förderprogramm zur Umrüstung

von ca. 5000 Güterwagen aufgelegt, die überwiegend auf den Rheinstrecken verkehren. Im Rahmen dieses Pilotprojektes sollen Erfahrungen mit technischer und händischer Wagenlauferfassung gesammelt werden, um die Einhaltung der Förderbedingungen (Einsatz auf den Rheinstrecken) zu verifizieren und um die netzweite Laufleistungserfassung für Zwecke einer späteren preislichen Umrüstanreizung (über angepasste Trassenpreise) zu testen. Die lokale Laufleistungserfassung für Zwecke der Steuerung der Lärmbelastung war dabei ebenfalls im Gespräch.

Die dazu interministeriell (BMVBS, BMWi, BMU, BMF) eingesetzte Arbeitsgruppe unter Leitung des Abteilungsleiters Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur soll weiterhin die Möglichkeiten lärmabhängiger preislicher Umrüstanreizung genau untersuchen, die alle rechtlichen Vorgaben (Diskriminierungsfreiheit; Erlösneutralität im Rahmen des Vollkostenmaßstabs) erfüllen. Sowohl die Überlegungen zur Laufleistungserfassung als auch zur Trassenpreismodellierung sollen europakompatibel sein, das heißt alle in Europa zugelassenen und in Deutschland eingesetzten Güterwagen erfassen.

In der Arbeitsgruppe wurden verschiedene Modelle betrachtet, die entweder einen Bonus für lärmarme Güterwagen, einen Malus für die übrigen Güterwagen oder eine Kombination aus beidem vorsehen. Eine preisliche Umrüstanreizung muss in der Spreizung alle Kosten des Schienenwegbetreibers (Transaktionskosten für Datenhandling, Fakturierung und Abrechnung, der Eisenbahnverkehrsunternehmen (Transaktionskosten für Datenhandling und Abrechnung) und der Wagenhalter (Umrüstung; Betrieb) abdecken und an diese in der Vertragskette weitergegeben werden. Kontrovers diskutiert wurden Kostenpositionen, ihre Höhe und Kostenlast (Staats- oder Sektorbeteiligung) mit damit zusammenhängenden beihilferechtlichen und eisenbahnrechtlichen Problemen. Zudem wurden verschiedene Möglichkeiten erwogen, einzelne Wagen und ihre lärmbezogenen Eigenschaften zu erfassen. Besonderes Augenmerk galt dabei den Transaktionskosten, die bei der Erfassung anfallen. Der Eisenbahnsektor machte dabei nachdrücklich darauf aufmerksam, dass der Schienenverkehr Marktanteile einbüßen werde, wenn er die Finanzierung der anfallenden Umrüstungs- und Systemkosten selbst übernehmen müsse.

6.4 Inputpreisindex Eisenbahninfrastruktur

Im Rahmen des Forschungsprogramms 2009 des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH (WIK) hat das WIK einen Diskussionsbeitrag zur Ableitung eines Inputpreisindex für den deutschen Eisenbahninfrastrukturmarkt veröffentlicht. Hintergrund der Untersuchung war, dass in den vergangenen Jahren im Rahmen der statistischen Aufbereitung der bei der Marktbeobachtung gewonnenen Daten über die Entwicklung der Trassen- und Stationspreise sowie der Faktorpreise und Kosten entweder die allgemeine Inflationsrate (Verbraucherpreisindex) oder der Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte als Vergleichsmaßstab herangezogen wurden. Beide Indizes zeigen z.T. unterschiedliche Entwicklungen. Daher entschied sich das WIK, im Rahmen des Forschungsprogramms ein Konzept zur Ermittlung eines fundierten,

belastbaren und transparenten Inputpreisindex für den deutschen Eisenbahninfrastrukturmarkt zu entwickeln.

Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf der Herleitung eines synthetischen Inputpreisindex für die Eisenbahninfrastruktur. Zu diesem Zweck wurden Aufwandspositionen und Referenzunternehmen ausgewählt, sowie Vergleichspreisindizes identifiziert und Gewichtungsfaktoren bestimmt. Bestandteile des Inputpreisindex EIU sind der Verbraucherpreisindex, verschiedene Erzeugerpreisindizes, zwei Arbeitskostenindizes und der Index der Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere. Die Faktoren ergeben sich aus den mit den unternehmensspezifischen Anteilen am Gesamtaufwand gewichteten Aufwandsstrukturen.

6.5 Abbildung von Infrastruktur im Rechnungswesen von EIU

Im Rahmen der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur werden von öffentlichen EIU jährlich Unternehmensdaten erhoben. Dabei zeigte sich, dass EIU häufig nicht in der Lage sind, die erbetenen Daten zu liefern.

Um ihre Informationen qualitativ zu verbessern sowie den Aufwand bei den Unternehmen zu begrenzen, hat die Bundesnetzagentur eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Abbildung der Infrastruktur im Rechnungswesen von EIU aufgearbeitet wird. Mit der Durchführung der Studie wurde das Unternehmen KCW GmbH aus Berlin betraut, das wiederum auf die aktive Mitwirkung einiger EIU zurückgreifen kann.

Im Rahmen des Gutachtens werden Vorschläge für Indikatoren erarbeitet, die der Bundesnetzagentur einen besseren Überblick verschaffen, ob diskriminierende oder missbräuchliche Entgelte vorliegen. Künftig möchte die Bundesnetzagentur in der Lage sein, Standards bei Kostenerfassung und Rechnungslegung vorgeben zu können. Derzeit gibt es für die Rechnungsführung der EIU keine spezifischen Vorgaben. Im Ergebnis verfolgen die einzelnen EIU zum Teil völlig unterschiedliche Herangehensweisen im Umgang mit dem Rechnungswesen, was eine effiziente Regulierung erschwert.

7 Internationale Abstimmung der Regulierung

Auf der Grundlage des Artikels 31 der Richtlinie 2001/14/EG halten sich die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden über ihre Arbeit, ihre Entscheidungspraxis sowie deren Grundsätze auf dem Laufenden. Ein Erfahrungsaustausch erfolgt regelmäßig in bilateralen Treffen (Kapitel 7.1). Ein Schwerpunkt im Rahmen der internationalen Tätigkeit blieb das Engagement der Bundesnetzagentur in der „Internationalen Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor“ (IQ-C) (Kapitel 7.2). Die multilateralen Treffen im Rahmen der Arbeitsgruppe der Eisenbahnregulierungsbehörden im Plenum aller europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden waren von zahlreichen Studien der Kommission gekennzeichnet, die diese im Zusammenhang mit der Änderung des ersten Eisenbahnpakets durchgeführt hatte (Kapitel 7.3).

Einen Erfolg konnten die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden nach den mehrere Jahre andauernden Verhandlungen im Bereich der Aktivitäten der Eisenbahninfrastrukturbetreiber durch Abschluss einer Absichtserklärung mit der europäischen Vereinigung Rail Net Europe (RNE) verbuchen (Kapitel 7.4). Anlässlich eines von den anderen europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden erteilten Mandats beobachtete die Bundesnetzagentur die Entwicklung der Technischen Spezifikation für die Interoperabilität zum Teilsystem Telematikanwendungen für den Güterverkehr (TAF TSI) (Kapitel 7.5). In 2009 hat die Bundesnetzagentur außerdem begonnen Infrastrukturverknüpfungsverträge von Schienenwegbetreibern benachbarter Länder auf die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur hin zu überprüfen (Kapitel 7.6).

7.1 Bilaterale Treffen

Der in der Vergangenheit enge Erfahrungsaustausch mit der österreichischen Regulierungsbehörde Schienen Control GmbH (SCG) wurde in 2009 fortgeführt und vertieft. Im Frühjahr lud die Bundesnetzagentur die SCG und den österreichischen Eisenbahninfrastrukturbetreiber ÖBB Infrastruktur Betrieb AG zu einem Erfahrungsaustausch zum Thema Rahmenverträge ein. Unter Darstellung der Wettbewerbssituationen in Österreich und in Deutschland diskutierten die Teilnehmer der Veranstaltung über die rechtlichen Grundlagen des Abschlusses von Rahmenverträgen sowie über deren Sinn und Zweck, im Rahmen einer bestimmten Bandbreite für mehrere Jahre im Voraus Schienenwegkapazität zu sichern. Ein Schwerpunkt der Diskussion war im Zusammenhang mit längerfristigen laufenden Rahmenvertragsvereinbarungen auch die Frage nach der Investitionsintensität als Voraussetzung für eine Genehmigung der Laufzeiten von Rahmenverträgen. Standardisierte Mindestbestimmungen in Rahmenverträgen und eine Zusicherung von Infrastrukturqualität waren weitere Diskussionspunkte. Ferner war die Entscheidung deutscher Verwaltungsgerichte zu Rahmenverträgen mit zeitversetztem Beginn der Betriebsaufnahme von Interesse. Der Austausch zwischen SCG und Bundesnetzagentur unter anderem zu Rahmenverträgen hält nach wie vor an.

Neben diesem Workshop fanden weitere bilaterale Treffen mit europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden statt. Die luxemburgische Regulierungsbehörde Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) besuchte die Bundesnetzagentur, um sich über den Aufbau einer für die Eisenbahnregulierung zuständigen Abteilung zu informieren. Wie in der Bundesnetzagentur soll die Eisenbahnregulierung in Luxemburg in einer sektorübergreifenden Einrichtung angesiedelt werden. Die Einladung der Bundesnetzagentur zu der für 2010 geplanten betrieblich-technischen Eisenbahnschulung soll die Grundlage für eine weitere, enge Zusammenarbeit in der Zukunft schaffen.

Auch die neue französische Eisenbahnregulierungsbehörde Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF) informierte sich mit Blick auf ihre Neustrukturierung bei der Bundesnetzagentur insbesondere über Aufbau und Finanzierung, aber auch über ein Vorgehen bei der Regulierung des französischen Eisenbahnsektors. Die Behörden haben sich für einen weiteren, insbesondere in der Anfangsphase wichtigen Erfahrungsaustausch ausgesprochen. Auch vor dem Hintergrund, dass zahlreiche bereits auf dem deutschen Eisenbahnmarkt tätige Marktteilnehmer der Bundesnetzagentur Interesse an einer Teilnahme am französischen Markt signalisiert haben, ist sie an einer engen Zusammenarbeit mit der ARAF interessiert.

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit unterstützt die Bundesnetzagentur die Kommission durch Beantwortung zahlreicher Anfragen zu den vielfältigsten Themen aus dem Bereich Eisenbahnregulierung. Sie nimmt auch an Umfragen anderer Regulierungsbehörden teil. In diesem Sinne beteiligte sich die Bundesnetzagentur an einer Studie, die das britische House of Lords zum Stand der Bahnliberalisierung in Europa durchführte.

7.2 Internationale Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor (IQ-C)

Die enge Zusammenarbeit zwischen den IQ-C Eisenbahnregulierungsbehörden fand auch in 2009 wieder im Sinne der Verkehrsministerien der Anrainerstaaten des Nord-Süd-Korridors von Rotterdam nach Genua/Mailand statt. Themenbezogen unterstützte die SCG die Arbeit im Rahmen der regelmäßigen IQ-C Arbeitsgruppentreffen. Anfang 2009 stellten die IQ-C Regulierungsbehörden den Ministerien ihren Jahresbericht 2008 sowie ihren Jahresarbeitsplan für das Jahr 2009 vor. Beide wurden angenommen.

An die Regulierungsbehörden herangetragene Diskriminierungsfälle wurden im Rahmen der IQ-C Arbeitsgruppentreffen erörtert und unter Berücksichtigung des jeweiligen nationalen Rechts Lösungen zugeführt. Thema von Diskussionen war auch der Umgang mit der Besetzung von Betriebszentralen, in welchen täglich die Disposition des Schienenverkehrs stattfindet. Denn ein besonderes Augenmerk ist auf die Einhaltung des eisenbahnrechtlichen Diskriminierungsverbots zu richten, wenn Infrastrukturbetreiber und bestimmte, wenige Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) in Betriebszentralen auf engstem Raum zusammentreffen.

Neben dem Aufspüren von Wettbewerbshindernissen beobachten die Regulierungsbehörden weiterhin die Vergabe internationaler Trassen für den Korridor. Die IQ-C Regulierungsbehörden haben sich erneut für eine transparente bilaterale Zusammenarbeit mit der Vereinigung europäischer Eisenbahninfrastrukturunternehmen Rail Net Europe (RNE) ausgesprochen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe der Eisenbahnregulierungsbehörden erreichten sie die Unterstützung der Kommission bei einem Vorschlag für eine Absichtserklärung der europäischen Regulierungsbehörden, der Kommission und RNE. Mit dieser Erklärung wurde zwischen RNE und den Regulierungsbehörden die Weitergabe von Informationen über die Ablehnung von Trassenbestellung im Rahmen des jährlichen Netzfahrplans vereinbart.

Wesentlicher Schwerpunkt der Arbeiten der IQ-C Treffen war auch die Auseinandersetzung mit den praktischen Auswirkungen des Vorschlags für eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (vgl. 7.3). Insbesondere das darin verankerte Zusammenarbeitsgebot eröffnet den Eisenbahnregulierungsbehörden im Vergleich zu dem in Art. 31 der Richtlinie 2001/14/EG geregelten sehr viel detaillierter Maßgaben. Die praktische Umsetzung wurde zum Anlass genommen, die Zusammenarbeit der Eisenbahnregulierungsbehörden zu intensivieren.

7.3 Arbeitsgruppe der Eisenbahnregulierungsbehörden

Die Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs zwischen allen europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden bieten die mehrfach jährlich unter dem Vorsitz der Kommission stattfindenden Arbeitsgruppentreffen der Eisenbahnregulierungsbehörden.

Gegenstand dieser Arbeitsgruppentreffen waren in diesem Jahr die vielfältigen Aktivitäten der Kommission. Die Kommission stellte ihre Planungen für die Neufassung des vor acht Jahren eingeführten ersten Eisenbahnpaketes vor. Außerdem kündigte sie eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr an. Die bereits aktiven Regulierungsbehörden tauschten ihre Vorstellungen zum Anwendungsbereich der geplanten Schienengüterverkehrsverordnung und den darin geregelten Zusammenarbeitsgeboten aus.

Vor dem Hintergrund laufender Vertragsverletzungsverfahren gegen zahlreiche Mitgliedsstaaten legte die Kommission einen Schwerpunkt ihrer Arbeiten auf die Erarbeitung einer Auslegungshilfe für die Regulierungsbehörden bei der Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Entgeltvorschriften. Die Kommission befragte die Regulierungsbehörden im Rahmen mehrerer Studien unter anderem auch zu Nutzungsbedingungen und stellte die Ergebnisse vor.

7.4 Rail Net Europe (RNE)

Einen Erfolg konnten die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden nach jahrelangen Bemühungen im Zusammenhang mit der Aufgabe von RNE bei der Koordination internatio-

naler Eisenbahnverkehre erzielen. Auf das zur Bestellung grenzüberschreitender Trassen von RNE im Internet bereitgestellte IT-Tool Pathfinder hatten die europäischen Regulierungsbehörden mit Blick auf Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bereits in der Vergangenheit besonderes Augenmerk gelegt.

Die IQ-C Regulierungsbehörden hatten in Rahmen eines Arbeitsgruppentreffens der europäischen Eisenbahnregulierer den Vorschlag einer Absichtserklärung mit RNE insbesondere zur Anpassung der Software an die Bedürfnisse der Regulierungsbehörden bei der Überwachung des Netzzugangs zur Diskussion gestellt. Daraufhin hatte die Kommission ihre Unterstützung in dieser Angelegenheit angeboten. Nach monatelangen zähen Verhandlungen konnte erreicht werden, dass die Kommission, die Vertreter von RNE, die Bundesnetzagentur sowie weitere Regulierungsbehörden im November eine Absichtserklärung unterzeichneten.

Weiterhin zu beobachten sein werden auch die Aktivitäten von RNE bei der bisher nicht abgeschlossenen Erstellung von Muster-Nutzungsbedingungen. RNE hatte sie Ende November im Rahmen des dritten, eigens für die Eisenbahnregulierungsbehörden und die Kommission veranstalteten Jahrestreffen vorgestellt. Eine nähere Auseinandersetzung mit den Musterkonditionen im Wege der Zusammenarbeit ist nun Aufgabe der Eisenbahnregulierungsbehörden.

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

Bei der TAF TSI handelt es sich um Regelungen zur Implementierung eines technischen Standards für einen europaweiten Austausch kommerzieller und operativer Daten im Eisenbahnverkehr. Die Spezifikation soll einen reibungslosen Übergang zwischen den Schienennetzen verschiedener Länder ermöglichen. Ziel ist dabei eine weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene.

Die europäischen Regulierungsbehörden hatten den Vorsitzenden des TAF TSI Führungsgremiums, das die Entwicklungen der Schnittstellen für interoperable Systeme koordiniert, zu einem Arbeitsgruppentreffen der Eisenbahnregulierungsbehörden eingeladen, um über den aktuellen Stand der Entwicklungen informiert zu werden. Eine transparente und diskriminierungsfreie Umsetzung der Spezifikationen sowie die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bereits im frühen Entwicklungs- und Umsetzungsstadium ist den Regulierungsbehörden ein besonderes Anliegen. Die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden mandatierten die Bundesnetzagentur, die Entwicklungen bei der Umsetzung der TSI zu verfolgen und über ihre Feststellungen die anderen Regulierungsbehörden fortlaufend zu unterrichten. Zu diesem Zweck nahm die Bundesnetzagentur als Beobachterin an den Treffen des TAF TSI Führungsgremiums teil und berichtete anschließend in den Arbeitsgruppentreffen der Regulierer über ihre Beobachtungen.

7.6 Infrastrukturverknüpfungsverträge

In 2009 hat die Bundesnetzagentur begonnen, den Infrastrukturverknüpfungsvertrag zwischen der DB Netz AG und dem polnischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen PKP PLK S.A. zu überprüfen. Infrastrukturverknüpfungsverträge sind Vereinbarungen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs zwischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen benachbarter Länder. Sie werden auf der Grundlage staatlicher Abkommen, den Grenzabkommen, abgeschlossen. Die Infrastrukturverknüpfungsverträge enthalten zahlreiche Details, vor allem konkrete betrieblich-technische Regelungen zum Betrieb einer grenzüberschreitenden Eisenbahnstrecke.

Mit Rücksicht auf die laufenden Verhandlungen zum „Grenzabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Bereich des Eisenbahnverkehrs über die deutsch-polnische Staatsgrenze“ war die Bundesnetzagentur zurückhaltend mit Interventionen gegenüber dem Schienenwegbetreiber und beabsichtigt eine detaillierte Prüfung nach Abschluss der Verhandlungen in 2010. Bei den Verhandlungen des Staatsvertrags unterstützte die Bundesnetzagentur das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Anlass der Prüfung war eine Anfrage der Kommission an die Mitgliedsstaaten aus dem Jahr 2008. Diese ging dahin, existierende Vereinbarungen zum grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr auf ihre Vereinbarkeit mit dem bestehenden Gemeinschaftsrecht zu überprüfen. Die Kommission vermutete auf Grund mehrerer Beschwerden von neu auf dem Markt einsteigenden Wettbewerbern unzulässige Beschränkungen des Zugangs zum Schienenverkehrsmarkt aus der Anwendung noch gültiger Grenzbetriebsabkommen, den rechtlichen Vorläufern der Infrastrukturverknüpfungsverträge. Eisenbahnverkehrsunternehmen, die über die Staatsgrenzen hinweg in anderen Ländern in den Wettbewerb eintreten wollten, schilderten Schwierigkeiten, mit denen sie aufgrund dieser Grenzbetriebsabkommen konfrontiert wurden. Die Abkommen enthielten teilweise ausschließliche Rechte für nur einige Verkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr, ohne dass für die unterschiedliche Behandlung ein nach aktuellem Recht notwendiger sachlich gerechtfertigter Grund zu erkennen war.

Parallel zu den Verhandlungen der Staatsverträge haben die Eisenbahninfrastrukturbetreiber inzwischen begonnen, mit den jeweils benachbarten Netzbetreibern Infrastrukturverknüpfungsverträge zu verhandeln und die betrieblichen Regelungen für die einzelnen Grenzübergänge zu überarbeiten. Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, sich diese sukzessive von der DB Netz AG zur Prüfung vorlegen zu lassen.

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 einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten, zudem in den Bereichen Telekommunikation und Post flächendeckend für angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu sorgen sowie Regelungen zu Frequenzen und Rufnummern zu schaffen. Diese Aufgaben sind im Telekommunikationsgesetz (TKG), im Postgesetz (PostG), im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) festgelegt. Zahlreiche Verordnungen und sonstige Ausführungsbestimmungen enthalten ergänzende Regelungen.

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 für die Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen verantwortlich. 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 14g 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 für grundsätzliche Fragestellungen zuständig. Das Referat 701 übernimmt vor allem die Bearbeitung rechtlicher Grundsatzfragen. Das Referat 702 ist für ökonomische Grundsatzfragen, Marktbeobachtung und Statistik zuständig.

Das Grundsatzreferat 701 gewährleistet die Kohärenz der Entscheidungen der Abteilung, nimmt Kontakte zu Bundes- und Landesministerien, Verbänden, zur Europäischen Kommission und zum Eisenbahninfrastrukturbeirat wahr, führt die Projekte und Grundsatzverfahren außerhalb von Einzelfallentscheidungen durch und unterstützt die anderen Referate bei Verfahren. Das Referat 702 nimmt unter anderen die Aufgaben des Monitorings der betrieblich-technischen Regelwerke von Eisenbahnunternehmen, Erheben von Daten über den Zustand von Eisenbahninfrastrukturen sowie Marktbeobachtung und Statistik wahr. Es bearbeitet zudem grundsätzliche betriebswirtschaftliche 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.

Referat 703 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 den diskriminierungsfreien Zugang 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. Referat 705 ist zuständig für rechtlich-ökonomische Fragestellungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Entgelten für Schienen-

wege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen. Die Fortentwicklung der Entgeltregulierung gehört ebenso zum Aufgabenbereich.

1.3 Eisenbahninfrastrukturbeirat

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus 9 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 9 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates zusammen. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Eisenbahninfrastrukturbeirates werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates von der Bundesregierung berufen. Ein aktuelles Mitgliederverzeichnis kann der Internetseite der Bundesnetzagentur entnommen werden.

Dieser Beirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Vorsitzende im Berichtszeitraum waren die Bundestagsabgeordneten Dirk Fischer und Uwe Beckmeyer. Als stellvertretende Vorsitzende fungierte die Senatorin bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin Frau Ingeborg-Reyer.

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

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat im Berichtszeitraum fünf Mal getagt. Vor allem hat er sich mit der Rechtslage und Praxis der Vergabe von Rahmenverträgen, mit dem Stationspreissystem der DB Station&Service AG und mit dem Anreizsystem zur Verringerung von Störungen (Performance-Regime) befasst.

Ein besonderes Augenmerk hat der Eisenbahninfrastrukturbeirat im Berichtszeitraum auf die Einführung einer Anreizregulierung gerichtet. Nach Ansicht des Eisenbahninfrastrukturbeirates sollte die Anreizregulierung auf einem ausgewogenen Konzept zur Senkung der Kosten und der Zugangsentgelte beruhen, bei dem die Auswirkungen auf die Nah- und Fernverkehrsnetze, die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Interessen der Beschäftigten und der Endkunden von Eisenbahnunternehmen berücksichtigt werden.

2 Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen

Nach vier Jahren Regulierungstätigkeit bei der Bundesnetzagentur kann mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung und Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor eine positive Bilanz gezogen werden. Dennoch bleiben auch im gegenwärtigen Regulierungsrahmen Herausforderungen für die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs und die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs im intermodalen Wettbewerb.

2.1 Zugang zu Serviceeinrichtungen

Der Wettbewerberbericht 2009, in dem mehrere Verbände der Eisenbahnbranche auf die Notwendigkeit eines Ausbaus des Regulierungsrahmens hinweisen, reklamiert bei den Serviceeinrichtungen insbesondere einen Bedarf an einer Anhebung des Regulierungsniveaus an das des Zugangs zu Schienenwegen. Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009 hat diese Stimmen im Markt aufgegriffen und sieht eine Überarbeitung des Regulierungsrechts im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) und eine Stärkung der Bundesnetzagentur vor und benennt dabei den Zugang zu Serviceeinrichtungen.

2.1.1 Zugang zu Personenbahnhöfen, mit Blick auf Ausstattung und Leistungsumfang

Insbesondere beim Zugang zu Personenbahnhöfen ermöglicht der Regulierungsrahmen den EIU einen nicht unerheblichen Spielraum hinsichtlich der anzubietenden Leistungen. Anders als bei Schienenwegen sind Pflichtleistungen nicht gesetzlich definiert. Die Bundesnetzagentur hat sich in 2009 mit Beschwerden von Zugangsberechtigten im Zusammenhang mit der Ausstattung von Bahnsteigen, insbesondere mit Medien zur aktuellen Fahrgastinformation, auseinandergesetzt. Gerade im ländlichen Bereich sind audio-visuelle Medien zur aktuellen Information häufig nicht vorhanden bzw. werden vernachlässigt und zurückgebaut.

Reiseinformationen im Falle von Verspätungen, etwa über die Dauer der Verspätung oder zur Erreichbarkeit von Anschlussverbindungen, können sich unmittelbar auf die von den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) gegenüber ihren Fahrgästen zu erbringende Leistung auswirken.

Neben den aktuellen Fahrgastinformationen an den Bahnsteigen besteht seitens der EVU ebenfalls ein Interesse an der Möglichkeit einer gesamtheitlichen Information der Fahrgäste im Internet, die unterschiedslos alle Verkehrsunternehmen auch bei der Meldung der aktuellen Verkehrslage berücksichtigt. Neben dem Streit darüber, in welchem Umfang Informationsmedien auf Bahnsteigen von wem zur Verfügung gestellt werden müssen, hat etwa die Gewalttat am Bahnhof Solln eine mangelhafte Abstimmung zwischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) und EVU bzw. Aufgabenträger über den Aufbau von Notrufsäulen aufgedeckt.

Dort wo der Infrastrukturbetreiber bestimmte Leistungen nicht erbringt oder auf bestimmte Ausstattungsmerkmale verzichtet, fordern die Wettbewerber außerdem die Möglichkeit, den Fahrgästen zusätzlichen Komfort und Sicherheit zu bieten (Qualitätswettbewerb).

Eigenständig durchgeführte Untersuchungen von Zugangsberechtigten, wie der Qualitätsbericht des Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB), zeigen ein stark uneinheitliches Bild der vorgehaltenen Ausstattungsmerkmale an Stationen, selbst an Bahnhöfen der gleichen Stationskategorie, auf. Auf der anderen Seite wird eine zunehmende Verlagerung von Aufgaben und Pflichten auf die Zugangsberechtigten als zugangshemmende Abwälzung eigener Pflichten des EIU angesehen, wie z.B. die Erhebung von Fahrgastzahlen oder auch die Übernahme von Verkehrssicherungspflichten zur Reisendensicherung an Bahnsteigen.

Nicht nur bei Personenbahnhöfen zeigt sich, dass die Bestimmung der Leistungspflichten eines EIU für die Zugangsberechtigten von Bedeutung für die eigene Leistungsplanung und damit für die Erbringung von Verkehrsleistungen ist. So wird von einigen Wettbewerbern ein Zugangshemmnis darin gesehen, dass die Durchführung von Rangierfahrten den EIU nicht als verpflichtende Leistungen obliegen. In den großen Rangierbahnhöfen der DB Netz AG wird der Rangierbetrieb in einem historisch gewachsenen Betriebsablauf zwischen DB Schenker Rail und DB Netz AG verzahnt. Eine neutrale Betriebsführung an dieser Stelle würde die Zugangsbedingungen für die Wettbewerber erheblich verbessern, ohne dabei die Effizienz am Ablaufberg durch Lokomotiven unterschiedlicher Zugangsberechtigter zu beeinträchtigen. Letztendlich ist auch hier die Frage entscheidend, in welchem Umfang die EIU verbundene Leistungen neben der Zugangsgewährung erbringen müssen.

2.1.2 Zugang zu Wartungseinrichtungen, mit Blick auf Leistungsumfang und -beschreibung

Verschiedene Zugangsberechtigte, sowohl EVU als auch Aufgabenträger, wiesen die Bundesnetzagentur auf nicht aussagekräftige Informationen über die Wartungseinrichtungen der DB Regio AG hin. Die Bundesnetzagentur verpflichtete diese daher, in ihre NBS eine aussagekräftige Beschreibung der in den jeweiligen Werkstätten konkret angebotenen Leistungen aufzunehmen. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) kam unter Auslegung des § 10 Abs. 1 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) zu dem Ergebnis, dass im Gesetz für Wartungseinrichtungen keine Ermächtigungsgrundlage für die Forderung einer konkreten Leistungsbeschreibung bestehe (OVG NRW, 19. November 2008 - 13 B 1543/08). Auch das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) bestätigte diese Ansicht in seiner Entscheidung vom 4. Dezember 2009 (vgl. Teil II – Kapitel 5.5).

Hinzu kommt, dass nach Ansicht der Gerichte die Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) an „informierte Fachleute“ gerichtet seien, von denen eine eigenständige Aufklärung bestehender Fragen erwartet werden könne. Die Bundesnetzagentur legt jedoch großen Wert auf transparente, verbindliche und vollständige Informationen in den NBS. Dies schließt insbesondere die technischen und betrieblichen Bedingungen ein, zu denen neben

der Infrastruktur- und Leistungsbeschreibung auch die betrieblich-technischen Regelwerke für alle Arten von Serviceeinrichtungen gehören, die in einer Serviceeinrichtung gelten sollen oder eingeführt werden. Das Konzept der Informationen als Holschuld führt dazu, dass kein EVU abschätzen kann, ob es genauso umfassend, rechtzeitig und richtig informiert wird wie seine Wettbewerber. Informationsparität ist vielmehr am wirkungsvollsten durch die Veröffentlichung vollständiger NBS zu erreichen.

2.1.3 Baustellenplanung in Serviceeinrichtungen

Baustellen verursachen nicht nur auf den Strecken erhebliche Behinderungen der Zugangsberechtigten. Der Zugang zum Hafen Dresden war auf Grund einer Vollsperrung des einzigen Zuführungsgleises durch die DB Netz AG für mehrere Wochen abgeschnitten. Die sehr kurzfristige Sperrung mehrerer Brücken im Hamburger Hafen hat im gesamten Logistiksystem des Hafens zu Problemen geführt.

Zugangsberechtigte haben hervorgehoben, dass ein Bedarf für eine bessere Planung und Abstimmung der Auswirkung von Baustellen auf Serviceeinrichtungen besteht. Anders als bei Schienenwegen kann die Bundesnetzagentur nicht auf bestehende rechtliche Vorgaben zurückgreifen, um Betreiber einer Serviceeinrichtung anzuhalten, bei Baumaßnahmen die Vorhaltung nötiger Kapazitäten zu planen oder bei der Instandhaltung die Interessen der Zugangsberechtigten nicht mehr als notwendig zu beeinträchtigen.

2.1.4 Betriebspflicht von Serviceeinrichtungen

Auch in 2009 setzten sich die Anfragen und Hinweise von Zugangsberechtigten zum Zugang zu Eisenbahninfrastrukturen, die zwar physisch noch vorhanden sind, jedoch von keinem EIU mehr angeboten werden, fort. Es ging zumeist 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. Der Frage, ob Zugangsrechte zu derartigen Eisenbahninfrastrukturen durchgesetzt werden können, geht die Frage voraus, ob ihr Betrieb zu Recht stillgelegt bzw. eingestellt wurde. Für die Bewertung rechtlicher Fragen im Zusammenhang mit der Stilllegung von Eisenbahninfrastrukturen (§ 11 AEG) sind die Aufsichtsbehörden zuständig, mit denen die Bundesnetzagentur sich intensiv abstimmt.

2.1.5 Urheberrechte bei betrieblich-technischen Regelwerken

Viele nichtbundeseigene Betreiber von Schienenwegen bzw. Serviceeinrichtungen verwenden technische und betriebliche Regelwerke der DB AG oder des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). § 10 Abs. 1 i.V.m § 4 Abs. 1 EIBV verpflichtet die EIU, die (vollständigen) NBS zu veröffentlichen. Umstritten ist, ob auch die „entlehnten“ Regelwerke veröffentlicht werden müssen und den Verfahrensvorschriften der §§ 10 Abs. 1 und 4 Abs. 4, 5 EIBV unterliegen. Die betroffenen EIU bringen vor, sie würden mit einer Veröffentlichung der durch andere erstellten Richtlinien gegen das Urheberrecht verstoßen.

Der VDV hat – gemeinsam mit der Bundesnetzagentur – das Problem erkannt und erarbeitet derzeit Lösungsvorschläge.

2.2 Entgeltregulierung

2.2.1 Wirksamkeit von Anreizsystemen

Betreiber der Schienenwege (§ 21 Abs. 1 EIBV) und Eisenbahninfrastrukturunternehmen (§ 24 Abs. 1 EIBV) sind verpflichtet, ihre Entgelte so zu gestalten, dass sie durch leistungsabhängige Bestandteile den Betreibern der Schienenwege, beziehungsweise den Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Serviceeinrichtungen betreiben, und den Zugangsberechtigten Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten. Die Vorschrift zielt auf die Vermeidung von Störungen und damit auf die Erhöhung der Effizienz des Betriebsablaufs ab. Was die konkrete Ausgestaltung des vom Verordnungsgeber verordneten Anreizsystems anbelangt, so liegt diese im Ermessen der Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen. Der Ermessensspielraum wird von den Betreibern von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen im Rahmen ihrer unternehmerischen Freiheit und in Orientierung an den Notwendigkeiten und Zweckmäßigkeiten des Unternehmensgeschehens ausgefüllt.

Es hat sich gezeigt, dass die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Einführung von Anreizsystemen, da der Gestaltungsspielraum erheblich ist, zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf die Vermeidung von Störungen und die Erhöhung der Effizienz des Betriebsablaufs führen kann (vgl. Kapitel 4.3.2 und 4.3.3). Maßgeblich durch das Interesse und die Situation der Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen beeinflusst, wurden teils erhebliche Effizienzpotentiale durch die Formulierung wirksamer Anreize gehoben. Umgekehrt lässt sich gleichwohl auch beobachten, dass manche Anreizsysteme keine oder nur sehr geringe Wirkung entfalten. Die Bundesnetzagentur wird deren Wirkungsweise weiter beobachten und versuchen taugliche Kriterien zu entwickeln, um die Umsetzung des gesetzlich geforderten Anreizsystems weiterhin effizient und zielorientiert überprüfen zu können.

2.2.2 Entgeltregulierung bei Serviceeinrichtungen

Während die Entgelte für die Nutzung von Schienenwegen dem sogenannten Vollkostenprinzip (§ 14 Abs. 4 AEG) unterliegen, ist der zentrale Maßstab für die Entgelte, die für die Nutzung von Serviceeinrichtungen erhoben werden, § 14 Abs. 5 AEG (Missbrauchsverbot). Im Zuge einer im Jahr 2009 beschlossenen Gesetzesänderung wurde auch die Vorschrift nach § 14 Abs. 5 AEG angepasst. Neu aufgenommen wurde die Klausel, nach der eine missbräuchliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten der Zugangsberechtigten insbesondere dann vorliegt, wenn Entgelte gefordert werden, welche die entstandenen Kosten für das Erbringen der Leistungen in unangemessener Weise überschreiten. Damit hat der Gesetzgeber nun auch für Serviceeinrichtungen einen – wenn auch abweichend vom

Vollkostenmaßstab gestalteten – Kostenbezug im Gesetz formuliert. Die neue Fassung ist gemäß § 40 Abs. 1 AEG seit dem 1. Januar 2010 anzuwenden.

Mit der neuen Vorschrift nach § 14 Abs. 5 AEG hat der Gesetzgeber den Maßstab für die Erhebung von Entgelten durch Betreiber von Serviceeinrichtungen näher spezifiziert. Die Bundesnetzagentur sieht in der Anpassung insgesamt eine Erleichterung für die regulierungsbehördliche Tätigkeit. Es ist nunmehr von einer verbesserten Rechtssicherheit auszugehen. Auch für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Serviceeinrichtungen betreiben, bedeutet die Gesetzesänderung eine klarere Bestimmung der Kriterien zur Entgeltbemessung.

Klarheit herrscht nun darüber, dass die Bundesnetzagentur in ihren Prüfungen Einblick die Kostensituation eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens nehmen darf, auch wenn es sich nicht um einen Betreiber der Schienenwege handelt. Dies hatte die Bundesnetzagentur zwar auch zuvor bereits regelmäßig getan. Vereinzelt wurde dieses Befugnis jedoch angezweifelt. So erklärte etwa die DB Station&Service AG während der Prüfung des Stationspreissystems, dass sie nicht zur Übersendung von Daten aus der Kostenrechnung verpflichtet sei. Zudem fasste sie die damalige Rechtslage derart auf, dass überhaupt keine zwingende Verbindung zwischen den Entgelten und den ihnen zugrundeliegenden Kosten bestehen müsse. Diese Rechtsauslegung kann nun nicht mehr vertreten werden. Zumindest dann, wenn Entgelte und Kosten in einem deutlichen Missverhältnis stehen, ist ein Eingreifen der Bundesnetzagentur möglich und erforderlich.

2.2.3 Vollkostenregime, Grenzkostenausweis und Markttragfähigkeit

§ 14 Abs. 4 AEG umfasst die wesentlichen im Gesetz geregelten Vorgaben zur Bildung der Entgelte für die Betreiber der Schienenwege (BdS). Nach Satz 1 hat der BdS die Trassentgelte in der Höhe festzulegen, so dass ihm sämtliche entstehenden Kosten zuzüglich einer marktüblichen Rendite ausgeglichen werden. Satz 2 gestattet dem BdS Aufschläge auf die „Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen“ (Grenzkosten), zu erheben. Hierbei kann er weiterhin die Aufschläge je nach der Marktsituation zwischen den Verkehrsleistungen und den Marktsegmenten innerhalb der Verkehrsleistung differenzieren, wobei deren Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten ist. In Satz 3 wird die Aufschlagsmöglichkeit dann wiederum eingeschränkt; der BdS darf bezogen auf ein Marktsegment lediglich die Grenzkosten zzgl. einer marktüblichen Rendite erheben. Die von einer Verkehrsleistung gegenüber anderen verursachten erhöhten Kosten, dürfen dabei nur dieser angelastet werden.

Dabei scheinen dem BdS zwei Kostenregime an die Hand gegeben zu sein, einmal das Grenzkostenregime, auf der anderen Seite der Vollkostenansatz. Eine genaue Abgrenzung der Handlungsalternativen des BdS enthält das Gesetz aber nicht, vor allem wird nicht abschließend geklärt, wie der BdS sich zwischen den Regimen bewegen soll.

Die Monopolkommission kritisiert in ihrem aktuellen Sondergutachten (Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung) die Widersprüche im geltenden Rechtsrahmen, welche die Ableitung eines konkreten Verhaltens für den BdS verhindern. Zum einen problematisiert die Monopolkommission das unklare Verhältnis der o.g. Regelungen in § 14 Abs. 4 AEG zueinander, die prima vista gegensätzliche Ansätze (Vollkostendeckung vs. Grenzkostenansatz) beinhalten. Zum anderen diskutiert sie auch die Widersprüchlichkeit der marktorientierten Preisdifferenzierung in § 14 Abs. 4 Satz 2 AEG im Verhältnis zum Preisdifferenzierungs**gebot** nach Kostenverursachung in der Verordnung (vgl. § 21 Abs. 4 EIBV). Das Markttragfähigkeitsprinzip erlaubt ein unterlaufen der gebotenen Darstellung von Kostenbezügen und Entgeltstrukturen. Die im Eisenbahnsektor etablierten Interessenvertretungen (Netzwerk Privatbahnen, mofair, BAG-SPNV) sprechen in ihrem Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009 in Bezug auf die Infrastrukturentgelte sogar von einem „rechtsfreien Raum“.

3 Ausblick 2010

Im Bereich der Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur wird die Bundesnetzagentur die mit Übernahme der Zuständigkeit zum 1. Januar 2006 aufgenommenen Arbeiten auch 2010 konsequent fortsetzen. Aus der Vielzahl der im Jahr 2010 anstehenden Regulierungstätigkeiten sind die nachfolgenden hervorzuheben.

3.1 Entgeltregulierung

Die Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur sind ein weiteres 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

Nach der Prüfung des Stationspreissystems der DB Station & Service AG im Jahr 2009 liegt der Fokus in 2010 in der intensiven Auseinandersetzung mit dem Trassenpreissystem (TPS) der DB Netz AG. Bislang konzentrierte sich die Bundesnetzagentur auf eine selektive Überprüfung einzelner Entgeltbestandteile (z.B. Regionalfaktor, Stornierungsentgelte) und -bedingungen (z.B. die Regelung zur Minderung). Nunmehr soll die modulare Struktur des TPS in ihrer Gesamtheit auf ihre Übereinstimmung mit den eisenbahnrechtlichen Entgeltvorschriften überprüft werden. Das Augenmerk liegt somit sowohl auf der Kostenermittlung als auch -verteilung. Die Verpflichtung der DB Netz AG zur Vorlage von Daten aus der internen Kostenrechnung zur Substantiierung ihres Vortrages wird einen Schwerpunkt in 2010 bilden. Im Rahmen dieser Entgeltregulierungsverfahren sind im Einzelnen zu untersuchen:

- Einhaltung des Vollkostenmaßstabs bei Schienenwegen (Ermittlung der tatsächlich entstandenen Kosten unter Berücksichtigung der Kostendeckung durch öffentliche Zuwendungen),
- Einhaltung der Entgeltmaßstäbe für Serviceeinrichtungen,
- Strukturierung auf der Basis von Kosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zugbetrieb stehen, verkehrsspezifischen Kosten und Aufschlägen,
- Zuschlüsselung von Gemeinkosten,
- Berücksichtigung von Konzernumlagen und Verrechnungspreisen in verbundenen Unternehmen,
- diskriminierungsfreie Anwendung des Markttragfähigkeitsprinzips,
- Einzelbestandteile und Aufschläge,
- notwendige Ausstattung von Serviceeinrichtungen.

3.1.2 Minderungsregeln der Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG im Jahr 2009 dazu verpflichtet, die Regelungen zur Minderung des Trassenentgeltes für den Fall von Schlechtleistungen unter Berücksich-

tung behördlicher Maßgaben neu zu fassen. Die überarbeiteten Regelungen werden erstmals im Jahr 2010 angewendet. Die Bundesnetzagentur wird die Einführung der Regelungen unter Einbindung der Zugangsberechtigten begleiten und die Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation beobachten. Ziel ist es, mögliche Defizite der neuen Regelungen möglichst zeitnah aufzugreifen.

3.2 Konzept für eine Anreizregulierung

Die Regelungsdichte der eisenbahnrechtlichen Vorschriften zu Fragen der Entgeltregulierung bleibt hinter den rechtlichen Vorgaben in anderen regulierten Sektoren deutlich zurück. Die Bundesnetzagentur erachtet eine Weiterentwicklung der Entgeltvorschriften für sinnvoll. Hiermit kann die bestehende Informationsasymmetrie zwischen Eisenbahninfrastrukturbetreibern und Regulierungsbehörde verringert sowie eine über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) hinausgehende, unmittelbar in die Entgeltvorschriften integrierte Anreizwirkung zur Senkung von Kosten und Zugangsentgelten, geschaffen werden.

Auf Basis des im Mai 2008 fertig gestellten Abschlussberichts¹⁵ sowie auf Bitte des BMVBS wird die Bundesnetzagentur die Vorbereitungen für die Einführung einer Anreizregulierung weiter unterstützen. Hierzu wurden und werden von der Bundesnetzagentur Vorschläge erarbeitet, welche Aspekte in einer Anreizregulierungsverordnung Berücksichtigung finden sollten. So wurden in 2009 bereits erste Überlegungen zur Verwendung von Preisindizes sowie zu der für die Durchführung eines Effizienzvergleiches notwendigen Daten angestellt. Ferner werden Maßstäbe für die zulässigen Renditen im Eisenbahninfrastrukturmarkt entwickelt. Daneben gilt es, die einzelnen Schritte zu Beginn sowie während einer Regulierungsperiode zu konkretisieren. Zu den notwendigen Vorarbeiten zählt das Festlegen der Vorgehensweise bei Teilschritten – beispielhaft sei die Ermittlung der individuellen Effizienzposition von Unternehmen genannt – und die Bestimmung des jeweiligen Ausgangsentgeltniveaus. Außerdem ist zunächst zu klären, wie im Rahmen der symmetrischen Regulierung die Heterogenität des Eisenbahninfrastrukturmarktes sinnvoll in der Anreizregulierung abgebildet werden kann.

Ferner werden Modelle zum Benchmarking regionaler und überregionaler Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen entwickelt. In einem Benchmarking regionaler Eisenbahninfrastrukturbetreiber werden kleine bundeseigene und nichtbundeseigene Betreiber anhand von Kosten- und Leistungskennzahlen verglichen. Bei einem Benchmarking überregionaler Betreiber werden die großen Infrastrukturunternehmen der DB AG in einem internationalen Vergleich betrachtet.

¹⁵ „Abschlussbericht der Bundesnetzagentur zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor“, revidierte Fassung vom 26. Mai 2008

3.3 Konzept für ein lärmabhängiges Trassenpreissystem

Die Überlegungen zur Konzeption einer beihilfe- oder preisgesteuerten Anreizung der Umrüstung von lauten Güterwagen sind auch in 2010 noch nicht abgeschlossen. Deutsche und internationale Studien zu Möglichkeiten der Anreizsetzung, damit verbundenen Kosten, sowie wettbewerblicher und betrieblicher Wirkungen, werden erst in 2010 abgeschlossen werden.

Parallel laufen im Rahmen der Neufassung („Recast“) der Eisenbahnrichtlinien Beratungen zu diesem Thema in der EU-Kommission. Die Bundesnetzagentur wird diese Prozesse sowohl in einer interministeriell berufenen Arbeitsgruppe („Wagenverfolgung und Trassenpreisgestaltung“) als auch Kraft Amtes zur Vorbereitung von Kontrollen der Trassenpreise weiter begleiten.

3.4 Anreizsysteme zur Verringerung von Störungen

Die Vorschrift des § 21 Abs. 1 Satz 1 EIBV verpflichtet die Betreiber der Schienenwege, ihre Entgelte für die Pflichtleistungen so zu gestalten, dass sie durch leistungsabhängige Bestandteile den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Schienenwegbetreibern Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten (vgl. 2.2.1).

Die DB Netz AG hatte ein Anreizsystem zur Fahrplanperiode 2006/2007 eingeführt, dieses nach zivilgerichtlicher Auseinandersetzung im November 2007 jedoch ausgesetzt. Damit blieben die gesetzlichen Vorgaben des Eisenbahnrechts unerfüllt. Mit Bescheid von Dezember 2008 verpflichtete die Bundesnetzagentur die DB Netz AG zur Anwendung eines Anreizsystems mit Beginn der Fahrplanperiode 2009/2010. Die Entscheidung eröffnete der DB Netz AG die Möglichkeit, an Stelle des bisherigen Anreizsystems ein neues unter Beteiligung des Marktes zu entwickeln.

Die Bundesnetzagentur wird das neue Anreizsystem (ARS09) mit Blick auf die Umsetzung der Vorgaben des Eisenbahnrechts prüfen. Das von der DB Netz AG vorgestellte System wird durch große Flexibilität geprägt sein. Dies wird es den Marktteilnehmern und der Bundesnetzagentur erschweren, die Umsetzung der gesetzlichen Ziele Diskriminierungsfreiheit, Störungsabbau und Leistungserhöhung vor dessen Anwendung einzuschätzen. Die Bundesnetzagentur wird das geplante Anreizsystem daher mit dessen Anwendung nach Beginn der Netzfahrplanperiode überprüfen und gegebenenfalls Maßnahmen treffen.

Die gesetzliche Pflicht zur Einrichtung eines Anreizsystems trifft nach § 24 Abs. 1 EIBV auch Betreiber von Serviceeinrichtungen. Die DB Station & Service AG wendet ein Anreizsystem bereits seit 2007 an. Die Bundesnetzagentur wird die rechtskonforme Anwendung überprüfen.

3.5 Öffnung der Betriebszentralen der DB Netz AG

Die Betriebszentralen (BZ) der DB Netz AG sind zuständig für die Koordination der Zugbewegungen im täglichen Betriebsablauf. Sie ergreifen insbesondere Maßnahmen zur Verspätungsbeseitigung. Aufgrund der vielen betrieblichen Unregelmäßigkeiten im Bahnverkehr durch unterschiedliche Ereignisse und aufgrund häufiger Abweichungen vom Fahrplan haben die BZ einen erheblichen Einfluss auf die tatsächliche Durchführung der Zugverkehre.

In den BZ der DB Netz AG sind konzernerneigene Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) (DB Regio AG, DB Fernverkehr AG, Schenker Rail Deutschland AG) mit Dispositionsarbeitsplätzen vertreten. Konzernexterne EVU haben in den BZ keine Arbeitsplätze. Der Zutritt wurde von der DB Netz AG bislang verweigert. Durch die Anwesenheit der konzerninternen EVU in den BZ könnten diese besseren und schnelleren Einfluss auf die Entscheidungen über die Koordination der Züge als konzernexterne EVU nehmen und dadurch Vorteile hinsichtlich der Pünktlichkeit und Kosten ihrer Verkehre zu Lasten der konzernexternen EVU erlangen.

Hierzu haben Bundesnetzagentur und Eisenbahn-Bundesamt (EBA) zwei nahezu inhaltsgleiche Entscheidungen getroffen, deren Umsetzung und Auswirkungen auf den Wettbewerb im Laufe des Jahres 2010 gegebenenfalls nachgehalten werden müssen. In dem Bescheid der Bundesnetzagentur wurde die DB Netz AG verpflichtet, interessierten Wettbewerbern des DB Konzerns Zugang zu den unternehmenseigenen BZ einzuräumen. Zudem wurde festgelegt, dass die DB Netz AG den EVU ständig einen Überblick über den Zugverkehr auf den Strecken, z. B. in Form eines modernen Internetsystems, geben muss, um die Entscheidungen der Disponenten der DB Netz AG in den BZ genau verfolgen zu können.

3.6 Konstruktionsverfahren und Koordinierungsverfahren

Die Zuweisung von Schienenwegkapazität zum Netzfahrplan gemäß § 8 EIBV und im Gelegenheitsverkehr gemäß § 14 EIBV unterliegt zur Zeit keiner Kontrolle durch die Bundesnetzagentur, insbesondere in den Fällen, in denen im Koordinierungsverfahren gemäß § 9 Abs. 3 EIBV laut Veröffentlichung der DB Netz AG für den Netzfahrplan 2010 ca. 12.000 Konstruktions- bzw. Nutzungskonflikte einvernehmlich mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen gelöst werden konnten. Interne Regeln, nach denen das Koordinierungsverfahren durchzuführen ist, sind derzeit im betrieblich-technischen Regelwerk der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht aufgestellt bzw. nicht veröffentlicht. Die Bestimmungen der Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) verweisen lediglich auf grundsätzliche Verfahrensregeln.

In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) wird die Bundesnetzagentur verstärkt untersuchen, nach welchen internen Regeln im Trassenkonstruktions- und Koordinierungsverfahren zum Netzfahrplan als auch im

Trassenkonstruktionsverfahren zum Gelegenheitsverkehr die Trassenkonstruktionsentscheidungen zu Gunsten der einzelnen Zugangsberechtigten erfolgen.

3.7 Zugang zu Rangierbahnhöfen

Auch unter Berücksichtigung der Konjunkturkrise hat der Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen für die Entwicklung im Schienengüterverkehr seine entscheidende Bedeutung nicht verloren. 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.

Die Bundesnetzagentur hat in 2009 die Wettbewerbsbedingungen beim Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen analysiert und ausgewertet. An verschiedenen Stellen hat sie regulatorischen Handlungsbedarf, insbesondere beim Verfahren der Kapazitätsvergabe und bei der Betriebsführung, erkannt.

Die Bundesnetzagentur wird in 2010 weitere Schritte prüfen. Dabei wird sie insbesondere berücksichtigen, dass das System des Einzelwagenverkehrs aufgrund seiner Stellung im intermodalen Wettbewerb einem starken Druck ausgesetzt ist und auf Veränderungen sensibel reagiert. Sie legt deshalb großen Wert auf die Beteiligung des Marktes. Ziel soll eine Lösung sein, die sowohl bestehenden als auch neuen Geschäftsmodellen unterschiedlicher Eisenbahnverkehrsunternehmen die Möglichkeit gibt, zukunftsweisend auf der vorhandenen Infrastruktur abgebildet zu werden.

3.8 Marktbeobachtung

Die vielfältigen Aufgaben der Bundesnetzagentur setzen unweigerlich den Zugriff auf aktuelle und valide Informationen voraus. Da sich gezeigt hat, dass alternative Datenquellen nicht vorhanden sind, erhebt die Bundesnetzagentur seit 2006 Daten mittels Fragenbogen. In 2010 wird die Bundesnetzagentur zum fünften Mal eine Markterhebung durchführen, in der die Unternehmen nach Angaben zum Unternehmensgegenstand und zu Umsatz, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen befragt werden. Die Ergebnisse und Hinweise aus der aktuellen und den vorausgegangenen Marktbeobachtungen werden anschließend publiziert und in einer Serie von Arbeitstreffen mit Verbänden und interessierten Eisenbahnunternehmen direkt erörtert. Darüber hinaus befasst sich die Bundesnetzagentur mit der fachlichen und technischen Weiterentwicklung der Markterhebung zur Beschleunigung der Abfrage und zur Verringerung des Aufwandes für die teilnehmenden Unternehmen.

3.9 Internationale Aktivitäten

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat Mitte 2009 einen Vorschlag zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr unterbreitet. Ziel der Verordnung ist danach eine Festlegung von grenzüberschreitenden

Güterverkehrskorridoren in den Mitgliedstaaten, teilweise neben den bereits existierenden Korridoren. Für die Umsetzung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten ist ein Zeitraum von drei Jahren ab Inkrafttreten der Verordnung vorgesehen.

Auf den einzurichtenden Korridoren sollen rechtliche und organisatorische Besonderheiten gelten. So soll beispielsweise die Leitung der Güterverkehrskorridore laut Verordnung durch einen „Exekutivrat“ aus Vertretern der Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten erfolgen, der die Ziele festlegen sowie notwendige Infrastrukturmaßnahmen bestimmt und überwacht. Die betreffenden Infrastrukturbetreiber sollen ein „Verwaltungsgremium“ einrichten, das für die Durchführung der Maßnahmen, die Investitionsplanung, die Zuweisung der Trassen – unter Berücksichtigung des Kapazitätsbedarfs des Personenverkehrs –, die Vorhaltung von Kapazitätsreserven für den Gelegenheitsverkehr und für das Verkehrsmanagement bei Störungen sorgt.

Für Deutschland als zentrales Eisenbahntransitland mit über 50 Grenzübergängen für den Eisenbahnverkehr ist die Umsetzung der Verordnung insbesondere mit Blick auf die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Aktivitäten der Eisenbahnregulierungsbehörden von wesentlicher Bedeutung. Artikel 18 des Verordnungsvorschlags erweitert die Befugnisse und Pflichten der Eisenbahnregulierungsbehörden aus Artikel 31 der Richtlinie 2001/14/EG erheblich. Durch eine verpflichtende Weitergabe von Informationen zur Bearbeitung von Beschwerden oder zur Durchführung von Untersuchungen soll das Führen rechtsförmlicher Verwaltungsverfahren auch mit ausländischen Regulierungsbehörden ermöglicht werden.

Im Rahmen des bestehenden Arbeitskreises der Regulierungsbehörden der Niederlande, Deutschlands, der Schweiz und Italiens, der Internationalen Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor (IQ-C), soll zunächst eine Klärung der durch den Verordnungsvorschlag aufgeworfenen offenen Verfahrensfragen herbeigeführt werden. Die dort gefundenen Ergebnisse werden anschließend auch auf andere Korridore übertragbar sein.

3.10 Infrastrukturverknüpfungsverträge einschließlich Zusatzvereinbarungen

In der Vergangenheit hatten die Staatsbahnen in Europa Vereinbarungen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs geschlossen. Mit Inkrafttreten der neuen europäischen Rechtsordnung wurden separate Verträge der Eisenbahninfrastrukturbetreiber und Verkehrsunternehmen erforderlich.

Im Jahr 2008 bat die Kommission die Mitgliedstaaten, existierende Vereinbarungen zum grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr auf ihre Vereinbarkeit mit dem bestehenden Gemeinschaftsrecht zu überprüfen. Die Kommission vermutete Beschränkungen des Zugangs zum Schienenverkehrsmarkt aus der Anwendung noch existierender, sogenannter Grenzbetriebsabkommen, die rechtlichen Vorläufer der Infrastrukturverknüpfungsverträge.

Die Verträge zur Verknüpfung der Eisenbahninfrastrukturen werden auf der Grundlage von Staatsverträgen abgeschlossen und sollen eine hohe Qualität des grenzüberschreitenden Eisenbahnbetriebs gewährleisten.

Infrastrukturverknüpfungsverträge, einschließlich deren Zusatzvereinbarungen, können rechtliche Hindernisse für den Wettbewerb darstellen. In alten Abkommen fiel auf, dass sie teilweise ausschließliche Rechte für nur einige Verkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr vorsahen. Auch die teilweise angepassten bzw. neuen Verträge haben dem Diskriminierungsverbot gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen zu genügen. Die Bundesnetzagentur wird sich die Infrastrukturverknüpfungsverträge von den deutschen Eisenbahninfrastrukturbetreibern daher zur Prüfung vorlegen lassen.


Anhang

1 Abkürzungsverzeichnis

A	AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
	AG	Aktiengesellschaft
	AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
	AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
	ARAF	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (Französische Eisenbahnregulierungsbehörde)
	ARS	Anreizsystem
	Az	Aktenzeichen
B	BAG-SPNV	Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e.V.
	BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
	BdS	Betreiber der Schienenwege
	BMF	Bundesministerium der Finanzen
	BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
	BMU	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
	BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
	BMWi	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
	BvSE	Betreiber von Serviceeinrichtungen
	BZ	Betriebszentrale
C	CIR ELKE	Computer Integrated Railroading – Erhöhung der Leistungsfähigkeit im Kernnetz der Eisenbahn (Zugleitsystem mit erhöhter Leistungsfähigkeit)
D	DB AG	Deutsche Bahn AG
E	EBA	Eisenbahn-Bundesamt
	EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
	EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
	EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
	EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
	EU	Europäische Union
	EVS	Euregio Verkehrsschienenetz GmbH
	EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
G	Gbf	Güterbahnhof
	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
	GWh	Gigawattstunde
H	HPA	Hamburg Port Authority AöR

I	IQ-C	International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor (Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor)
	IRL	Institut Luxembourgeois de Régulation (Luxemburgische Regulierungsbehörde)
K	KFZ	Kraftfahrzeug
	kWh	Kilowattstunde
L	LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
	LZB	Linienförmigen Zugbeeinflussung
	LZ-Trasse	Leerzug-Trasse
N	NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
	NRW	Nordrhein-Westfalen
O	OVG	Oberverwaltungsgericht
P	PEK	Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität
	Pkm	Personenkilometer
	PKP PLK	PKP Polskie Linie Kolejowe (Polnischer Eisenbahninfrastrukturbetreiber)
	PostG	Postgesetz
R	Rbf	Rangierbahnhof
	RNE	Rail Net Europe (Verbund Europäischer Eisenbahninfrastrukturbetreiber zur gemeinsamen Vermarktung von internationalen Trassen)
S	SBB	Schweizerische Bundesbahnen
	SCG	Schienen Control GmbH
	SGV	Schienengüterverkehr
	SNB	Schienennetz-Benutzungsbedingungen
	SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
	SPNV	Schienenpersonennahverkehr
T	TAF-TSI	Technical Specifications for Interoperability for Telematic Applications for Freight (Technische Spezifikation Interoperabilität für Telematikanwendungen im Güterverkehr)
	TKG	Telekommunikationsgesetz
	tkm	Tonnenkilometer
	TPN	Trassenportal DB Netz

V	VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg
	VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
	VG	Verwaltungsgericht
	VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
W	WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationstechnik



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