



Bundesnetzagentur

Tätigkeitsbericht

Eisenbahnen 2012



Tätigkeitsbericht 2012

Bericht gemäß § 14b Abs. 4 Allgemeines Eisenbahngesetz

Juli 2013

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

Im Jahr 2012 hat die Diskussion um ein neues Eisenbahnregulierungsgesetz an Fahrt aufgenommen und mündete in einen Gesetzesentwurf, der 2013 in die parlamentarischen Beratungen eingebracht wurde. Die Bundesnetzagentur hat sich mit ihrem Sachverstand in erheblichem Umfang in die Erarbeitung des Entwurfs eingebracht, um die aus ihrer Sicht bestehenden gesetzlichen Defizite abzustellen und neue Impulse für den Wettbewerb auf der Schiene auszulösen. Um die Vorteile geöffneter Märkte für die Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Schienenverkehrs besser auszunutzen, ist eine Novellierung der gesetzlichen Vorgaben dringend geboten. Natürlich setze ich darauf, dass das Gesetz noch vor der Bundestagswahl 2013 verabschiedet wird. Falls nicht, so hoffe ich sehr, dass sich der Gesetzgeber dieser Materie zügig erneut annimmt und eine Angleichung der Regelungen an die anderen regulierten Netzwirtschaften stattfindet.

Trotz der Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen gesetzlichen Rahmens hat die Bundesnetzagentur durch ihre Entscheidungen und Aktivitäten auch im Jahr 2012 wieder wichtige Akzente gesetzt und für verlässliche regulatorische Rahmenbedingungen gesorgt. In diesem Umfeld konnte sich die positive Entwicklung des Eisenbahnverkehrs mit einem Rekordumsatz von rund 18,5 Mrd. Euro im Jahr 2012 fortsetzen. Gleichzeitig stieg der Anteil der Wettbewerber gemessen am Umsatz auf einen Höchstwert von 17%. Im Schienenpersonenverkehr legten sowohl Umsatz als auch Beförderungsleistung zu, während der Umsatz im Schienengüterverkehr bei einer geringeren Transportleistung konstant blieb.

Im Ganzen ist der Wettbewerb in den verschiedenen Verkehrssegmenten recht unterschiedlich ausgeprägt. Während im Schienenpersonennah- und Schienengüterverkehr der Wettbewerberanteil in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen ist, bleibt ein nennenswerter Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr weiterhin aus. Markteintritte und das Erbringen größerer Verkehrsleistungen durch Wettbewerbsunternehmen gestalten sich weiterhin schwierig.

Nach wie vor zeigt sich in allen Segmenten, dass Wettbewerb und die damit verbundene, nachhaltig positive Entwicklung des Eisenbahnsektors sich nicht von allein entfalten. Ohne verlässliche Rahmenbedingungen für alle Marktteilnehmer und diskriminierungsfreien Zugang zu den notwendigen Ressourcen und Vorleistungen wäre die Entwicklung undenkbar.

Der Tätigkeitsbericht 2012 zeigt, dass die Aktivitäten der Bundesnetzagentur im vergangenen Jahr wieder breit gefächert waren. Sie reichten vom klassischen Alltagsgeschäft, wie z.B. der jährlich vorzunehmenden Prüfung der Schienennetznutzungsbedingungen und der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen, bis hin zur Bearbeitung konkreter Vorwürfe missbräuchlicher Zugangsverweigerungen.

Erfreulich ist, dass im vergangenen Jahr durch die DB Netz AG die Einführung eines lärmabhängigen Trassenpreissystems für das Jahr 2013 vorbereitet wurde. Die Bundesnetzagentur konnte hier in vielen Gesprächen mit der DB Netz AG Nachbesserungen der ursprünglich vorgesehenen Regelwerke erreichen, um die Eisenbahnrechtskonformität sicherzustellen und die Anreizwirkungen zu verbessern. Die Bundesnetzagentur wird die lärmabhängige Trassenpreiskomponente weiterhin genau auf ihre Wirkungen hin beobachten, um bei Bedarf auf weitere Anpassungen hinzuwirken.

Die Bundesnetzagentur setzt in vielen Fällen auf aktive Dialoge mit den Marktteilnehmern, um sich für marktadäquate Lösungen einzusetzen und die Umsetzung von Entscheidungen aus den Vorjahren zu begleiten. So steht die Bundesnetzagentur vielen Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Aufstellung von Nutzungsbedingungen beratend zur Seite und führt intensive Diskussionen mit den Marktakteuren bspw. über bessere Kapazitätsausnutzung, über Anreizsysteme zu Leistungs- und Qualitätssteigerungen und über die Gestaltung von Preissystemen.

Natürlich hat die Bundesnetzagentur auch im vergangenen Jahr wieder eingegriffen, wenn sie eine Rechtsverletzung erkannt hat. Hier sei beispielhaft auf die Verfahren in Bezug auf den Bahnhof Ingoldstadt Nord hingewiesen, der eine herausgehobene Bedeutung für die Belieferung eines großen deutschen Automobilherstellers hat. Die Gleise in diesem Bahnhof waren und sind ganz überwiegend an ein einzelnes EVU vermietet, so dass einem weiteren EVU keine Gleiskapazitäten zur Verfügung gestellt werden konnten. Die Verfahren berühren die grundsätzlichen Fragen, inwieweit der Betreiber einer Serviceeinrichtung zur Optimierung der Gleisbelegungen verpflichtet ist und wie Nutzungen im Konfliktfall zu priorisieren sind, um kollidierende Nutzungsbegehren aufzulösen. Diese Streitigkeiten sind – wie so oft – vor die zuständigen Gerichte getragen und bisher im Eilverfahren entschieden worden.

Die erfolgreiche Arbeit der Bundesnetzagentur zeigt sich an ihrer zunehmenden Akzeptanz im Marktumfeld. Während zwar die offiziellen Mitteilungseingänge nach §14 d AEG im Jahr 2012 auch aufgrund der von der Bundesnetzagentur in den Vorjahren durchgeführten Initiativen zur Aufstellung von SNB und NBS rückläufig waren, hat sich die Anzahl an informellen Beschwerden und Mitteilungen von Zugangsberechtigten nahezu verdoppelt. Dies deutet daraufhin, dass die Bereitschaft der Zugangsberechtigten, im Zweifelsfall die Bundesnetzagentur zur Klärung zugangsrechtlicher Aspekte hinzuzuziehen, weiter zugenommen hat. Gleichzeitig ist dies auch ein Indiz dafür, dass trotz des erreichten Stands der Marktöffnung offene und versteckte Diskriminierungen weiterhin in beträchtlicher Zahl beklagt werden.

Die Markterhebungen der Bundesnetzagentur zeigen, dass Einflussfaktoren auf den Eisenbahnmarkt, die - wie der Zugang zu Schienenwegen und zu Serviceeinrichtungen - der Regulierung unterliegen, seit einigen Jahren zunehmend besser bewertet werden. Diese erfolgreiche Marktwahrnehmung gilt es bei den Richtungsentscheidungen für die Zukunft des

Eisenbahnsektors bspw. im Rahmen der Novellierung der nationalen eisenbahnrechtlichen Grundlagen und bei der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben zu festigen und auszubauen.

A handwritten signature in blue ink, reading "Jochen Homann". The signature is written in a cursive style with a large initial 'J'.

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

Inhaltsverzeichnis – Übersichtsgliederung

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis – Übersichtsgliederung	6
Zusammenfassung	7
Inhaltsverzeichnis – Detailgliederung	10
Abbildungsverzeichnis	12
Teil I – Marktentwicklung	14
1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	15
2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt.....	18
3 Eisenbahninfrastrukturmarkt	21
4 Nutzungsentgelte und Preise	25
5 Stand der Einhaltung zentraler eisenbahnrechtlicher Vorschriften	34
Teil II – Tätigkeiten	37
1 Marktbeobachtung	38
2 Zugang zu Schienenwegen.....	39
3 Zugang zu Serviceeinrichtungen.....	48
4 Prüfung von Entgelten	58
5 Ausgewählte gerichtliche Verfahren.....	66
6 Internationales	71
Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick	79
1 Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur.....	80
2 Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen	84
3 Ausblick 2013	88
Anhang	94
1 Abkürzungsverzeichnis	95

Zusammenfassung

Teil I – Marktentwicklung

In einem positiven Marktumfeld legten Umsatzerlöse sowie Beförderungsleistung im Schienenpersonenverkehr in 2012 zu (Kapitel 1). Im Schienengüterverkehr konnten die Umsätze auf einem stabilen Niveau trotz einer ggü. 2011 rückläufigen Transportleistung gehalten werden. Im Eisenbahnverkehrsmarkt wurde 2012 insgesamt ein Rekordumsatz von rund 18,5 Mrd. Euro erzielt (+3 Prozent gegenüber 2011). Hiervon entfielen 4,7 Mrd. Euro auf den Schienengüterverkehr (SGV), 4,1 Mrd. Euro auf den Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und 9,7 Mrd. Euro auf den Schienenpersonennahverkehr (SPNV).

Der Anteil der Wettbewerber am Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt betrug in 2012 etwa 17 Prozent und lag damit einen Prozentpunkt über dem Vorjahreswert (Kapitel 2). Bezogen auf die Verkehrsleistung lag der Wettbewerberanteil im SGV bei 27 Prozent (2011: 26 Prozent), im SPFV weiterhin bei unter einem Prozent und im SPNV bei rund 15 Prozent (2011: 14 Prozent).

Der Markt für Eisenbahninfrastruktur ist wesentlich durch die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der Deutschen Bahn AG (DB AG) geprägt (Kapitel 3). Der Anteil der Betriebsleistung der Schienenwegsbetreiber der DB AG (insb. DB Netz AG) an der gesamten Betriebsleistung auf öffentlichen Netzen betrug rund 98 Prozent. Gleichwohl unterliegen mehr als 500 weitere EIU (neben Betreibern der Schienenwege auch Betreiber von Serviceeinrichtungen) außerhalb des DB Konzerns ebenfalls der Zugangsregulierung und müssen interessierten Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und den gem. §14 (2) AEG sonstigen Berechtigten Zugang zu ihrer Infrastruktur gewähren.

Die Entgelte, die für die Nutzung der Infrastruktur an die EIU entrichtet werden müssen, sind in den letzten Jahren weiter angestiegen (Kapitel 4). Die für die Nutzung der Bahnstrecken gezahlten Trassenentgelte beliefen sich in 2012 auf insgesamt 4,4 Mrd. Euro. Zwischen 2007 und 2012 sind die Trassenpreise (durchschnittlicher Erlös je Trassenkilometer) im SGV um rund 13 Prozent, im SPFV um 15 Prozent und im SPNV um 11 Prozent gestiegen. Die allgemeine Teuerungsrate (Inflation) lag in diesem Zeitraum bei 8 Prozent.

Der Anteil der zugangsverpflichteten EIU mit eisenbahnrechtlich vorgeschriebenen Nutzungsbedingungen ist gegenüber den Vorjahren weiter gestiegen. Im Jahr 2012 sind bei der Bundesnetzagentur wie in den Vorjahren vor allem Mitteilungen bzgl. der Neufassung von SNB und NBS eingegangen.

Teil II – Tätigkeiten

Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Bundesnetzagentur setzt den Zugriff auf aktuelle und valide Daten zum Eisenbahnmarkt voraus. Seit 2006 führt die Bundesnetzagentur deshalb Datenerhebungen mittels Fragebogen durch. In 2012 wurden

Erhebungsbögen an mehr als 700 Marktteilnehmer versandt und anschließend ausgewertet (Kapitel 1).

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen (Kapitel 2). Nach wie vor von großer Bedeutung ist hier die Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Mit Bezug auf die SNB 2014 der DB Netz AG hat die Bundesnetzagentur die vorgelegten Nutzungsbedingungen geprüft und drei beabsichtigten Änderungen widersprochen. Auch die SNB anderer Betreiber von Schienenwegen wurden geprüft. Zahlreiche in 2011 begonnene Verfahren konnten 2012 abgeschlossen werden. Inzwischen verfügen alle Betreiber von Schienenwegen mit erheblicher wettbewerblicher Relevanz über gültige SNB. Weitere Tätigkeitsbereiche betrafen insbesondere die Themenkomplexe Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge (Grundsatz-INV), Netzfahrplan/Trassenvergabe, Streckenöffnungszeiten, aperiodische Rahmenverträge, Überlastungsverfahren und Winterdienst sowie Zugangsprobleme bei Strecken der Deutschen Regionaleisenbahn.

Einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur bildet die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Serviceeinrichtungen (Kapitel 3). Auf Grund der Reichweite der Regelungen ragte auch im Jahr 2012 die Prüfung der NBS der DB Netz AG heraus. Bei der Prüfung eisenbahnrechtlicher Vorschriften legte die Bundesnetzagentur ein besonderes Augenmerk auf die Kapazitätszuweisungsverfahren in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG. In 2012 stellte die Prüfung der NBS von Häfen bzw. Hafenbahnen weiterhin einen Schwerpunkt dar. Die Initiative zur Aufstellung von NBS, bei denen die Bundesnetzagentur vielen EIU beratend zur Seite steht, wurde im Jahr 2012 fortgeführt. Beim Zugang zu Personenbahnhöfen wurde eine intensive Diskussion mit den Marktakteuren über Anreizsysteme zur Leistungs- und Qualitätssteigerung angestoßen.

Im Bereich der Entgeltprüfungen hat die Bundesnetzagentur ihre Aktivitäten weiter intensiviert (Kapitel 4). Hier sind vor allem die Prüfungen bei der DB Netz AG zu nennen, insbesondere die Prüfung des Trassenpreissystems, die mit der Entwicklung und der, im Anschluss an einen formell erlassenen Auskunftsbefehl vorgenommenen, Befüllung eines Erhebungsbogens zur Entgeltkalkulation fortgesetzt wurde. Des Weiteren wurden die Anlagenpreise der DB Netz AG für die Nutzung zahlreicher sonstiger Einrichtungen geprüft. Im Bereich der DB Station&Service AG wurden die Arbeiten zur Weiterentwicklung des Stationspreissystems auf der Basis eines im Jahr 2012 geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrages fortgesetzt. Dieser Vertrag führte zu einer grundlegenden Veränderung in der Bepreisungssystematik der Stationen. Zudem überprüfte die Bundesnetzagentur im Rahmen der offiziellen Vorab-Mitteilung die Stationspreisliste 2013. Zu den weiteren Tätigkeiten zählten neben mehreren Verfahren zu den Entgeltregelungen an Terminals und von Wartungseinrichtungen sowie Außenreinigungsanlagen auch die Prüfung der Regelungen zu einer lärmabhängigen Entgeltkomponente in den SNB der DB Netz AG oder eine

Arbeitsgruppe des Verbandes deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zur Entgeltbildung bei mittelständischen EIU.

Bei den vor Gericht behandelten Verfahren der Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung erging mit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) erstmals eine höchstrichterliche Entscheidung zum Zugang zu Serviceeinrichtungen. Das Gericht entschied in der Revision über die Beanstandungen der Bundesnetzagentur zu den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) der DB Netz AG. Diese Beanstandungen hat das BVerwG sämtlich als rechtmäßig bestätigt

Die internationalen Aufgaben der Bundesnetzagentur spielen in der Eisenbahnregulierung eine zunehmend wichtige Rolle (Kapitel 6). Neben der Fortführung der Arbeit in den verschiedenen internationalen Gremien und Arbeitsgruppen wurde die Zusammenarbeit in der Gruppe unabhängiger Regulierer (IRG-Rail) unter Vorsitz der Bundesnetzagentur fortgeführt und intensiviert. In der IRG-Rail tauschen Eisenbahnregulierungsbehörden aus mittlerweile 21 Mitgliedstaaten Erfahrungen aus und entwickeln gemeinsame Ansätze zur Sicherstellung einer effizienten, marktgerechten und über die Ländergrenzen konsistenten Regulierung in Europa.

Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Kontrolle der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung und Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor konnten in 2012 weitere Fortschritte verzeichnet werden. Dennoch bleiben auch im gegenwärtigen Regulierungsrahmen noch erhebliche Herausforderungen, die es auch bei den Forderungen an eine Novellierung des Eisenbahnrechts und bei deren Umsetzung zu berücksichtigen gilt (Kapitel 1 und 2).

Wesentliche Vorhaben für 2013 sind neben der Fortführung der aktuellen Arbeiten auch die weitere Vertiefung der Tätigkeiten (Kapitel 3). Dazu zählen z. B. die Überprüfung der Entgelthöhen bei DB Infrastrukturunternehmen, die Auswirkungen lärmabhängiger Trassenpreise, die Vorbereitungen zur nächsten Rahmenfahrplanperiode sowie die Kapazitätszuweisungen in Serviceeinrichtungen. Daneben erwartet die Bundesnetzagentur durch die geplante Novellierung des Eisenbahnregulierungsrechts grundlegende Veränderungen in ihrem Arbeitsumfeld. Weiterhin stehen europäische Entwicklungen und Vorgaben in der Eisenbahnregulierung wie bspw. die Umsetzung der Güterverkehrskorridore und die Auswirkungen der ersten Neufassung des Ersten Eisenbahnpaketes (Recast) im Fokus.

Inhaltsverzeichnis – Detailgliederung

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis – Übersichtsgliederung	6
Zusammenfassung	7
Inhaltsverzeichnis – Detailgliederung	10
Abbildungsverzeichnis	12
Teil I – Marktentwicklung	14
1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	15
1.1 Gesamtwirtschaftliches Marktumfeld	15
1.2 Umsatzerlöse im Eisenbahnverkehrsmarkt	15
1.3 Entwicklung der Verkehrsleistung	16
1.4 Beschäftigungsentwicklung	17
2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt.....	18
2.1 Allgemeine Wettbewerbsentwicklung	18
2.2 Wettbewerb im Schienengüterverkehr (SGV).....	19
2.3 Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)	19
2.4 Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)	20
3 Eisenbahninfrastrukturmarkt	21
3.1 Schienenwege	21
3.2 Serviceeinrichtungen.....	23
4 Nutzungsentgelte und Preise	25
4.1 Bedeutung und Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte	25
4.2 Entwicklung der Trassenentgelte	26
4.3 Entwicklung der Stationsentgelte	28
4.4 Entwicklung der Bahnstrompreise	28
4.5 Bewertung der Entgeltsysteme	30
4.6 Entwicklung Endkundenpreise	32
4.7 Entwicklung der Renditen im Eisenbahnmarkt	33
5 Stand der Einhaltung zentraler eisenbahnrechtlicher Vorschriften	34
5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen	34
5.2 Erstellung von Entgeltlisten	35
5.3 Mitteilungen nach § 14d AEG.....	36
Teil II – Tätigkeiten	37
1 Marktbeobachtung	38
1.1 Grundlagen der Marktbeobachtung	38
1.2 Durchführung der Marktbeobachtung	38
2 Zugang zu Schienenwegen.....	39
2.1 Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen	39
2.2 Prüfungen von SNB	39
2.3 Weitere Verfahren.....	40

3	Zugang zu Serviceeinrichtungen.....	48
3.1	Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen.....	48
3.2	Prüfung von NBS	48
3.3	Weitere Verfahren.....	51
3.4	Sonstige Aktivitäten.....	55
4	Prüfung von Entgelten	58
4.1	Überblick und Stand der Entgeltregulierung	58
4.2	Entgeltprüfungen im Einzelnen	59
4.3	Weitere Verfahren.....	62
4.4	Sonstige Aktivitäten.....	64
5	Ausgewählte gerichtliche Verfahren.....	66
5.1	Betrieblich technisches Regelwerk.....	66
5.2	DB Netz AG – NBS 2008	67
5.3	Streitbeilegung der NBS 2009 und der ABP 2007	67
5.4	DB Netz AG – Zuweisung von Kapazität in Serviceeinrichtungen	68
5.5	DB Station&Service AG - Stationsnutzung durch HKX (§ 14f Abs. 2 AEG)	69
6	Internationales	71
6.1	IRG-Rail.....	71
6.2	Kommissionsarbeitsgruppe bzw. künftiges Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden (European Network Rail Regulatory Bodies – ENRRB)	75
6.3	Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden in den Güterverkehrskorridoren.....	76
6.4	Zusammenarbeit mit RNE – Rail Net Europe	77
6.5	Bilaterale Zusammenarbeit der Zusammenarbeit.....	77
Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick.....		79
1	Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur.....	80
1.1	Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur.....	80
1.2	Aufbau der Eisenbahnregulierung	80
1.3	Eisenbahninfrastrukturbeirat	82
2	Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen	84
3	Ausblick 2013	88
3.1	Entgeltregulierung.....	88
3.2	Zugangsregulierung	89
3.3	Internationale Aufgaben	91
Anhang		94
1	Abkürzungsverzeichnis	95

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Wachstumsraten des realen BIP	15
Abbildung 2 – Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt	16
Abbildung 3 – Entwicklung der Verkehrsleistung	17
Abbildung 4 – Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnsektor.....	17
Abbildung 5 – Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehr	18
Abbildung 6 – Segmentspezifische Wettbewerbsentwicklung.....	18
Abbildung 7 – Betriebsleistung auf öffentlichen Schienenwegen	22
Abbildung 8 – Bewertungen Themenbereich Schienenwege	23
Abbildung 9 – Bewertungen Themenbereich Serviceeinrichtungen	24
Abbildung 10 – Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte.....	25
Abbildung 11 – Umsatzanteile für Infrastrukturnutzungsentgelte in den Verkehrssegmenten	26
Abbildung 12 – Entwicklung der durchschnittlichen Trassenentgelterlöse	27
Abbildung 13 – Entwicklung von Zuschüssen und Aufwendungen im SPNV	27
Abbildung 14 – Entwicklung der durchschnittlichen Stationsentgelterlöse	28
Abbildung 15 – Entwicklung der Bahnstrompreise.....	30
Abbildung 16 – Bewertungen Themenbereich Preissysteme - Diskriminierungsfreiheit	31
Abbildung 17 – Bewertungen Themenbereich Preissysteme – Preis-Leistungs-Verhältnis...31	
Abbildung 18 – Entwicklung der Endkundenpreise	32
Abbildung 19 – Renditeentwicklung DB AG.....	33
Abbildung 20 – Anteil der EIU mit SNB und NBS.....	34
Abbildung 21 – Anteil der EIU mit Entgeltlisten.....	35
Abbildung 22 – Mitteilungseingänge nach § 14d AEG	36

Teil I – Marktentwicklung

1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

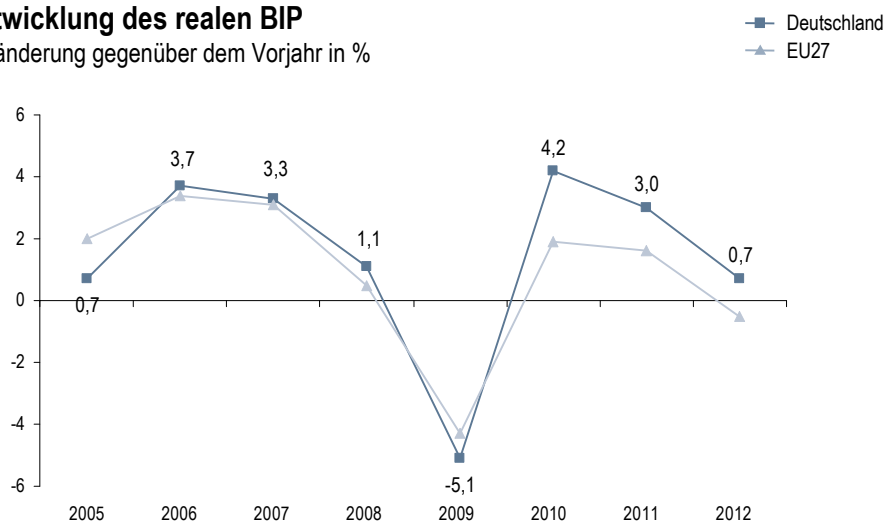
1.1 Gesamtwirtschaftliches Marktumfeld¹

Nach dem Einbruch der Konjunktur 2009 verzeichnete die deutsche Wirtschaft in 2010 und 2011 ein deutliches Wachstum der Wirtschaftsleistung (BIP preisbereinigt). In 2012 schwächte sich das Wachstum merklich ab und lag im 4. Quartal nur noch bei einem Plus von 0,1 Prozent gegenüber dem gleichen Vorjahresquartal. Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Bruttoinlandsprodukt 2012 preisbereinigt um 0,7 Prozent (vgl. Abbildung 1), wobei der private Konsum mit plus 0,8 und der Außenbeitrag mit plus 1,1 Prozent die stabilisierenden Komponenten bildeten.

In Europa (EU27) hat die Finanzkrise mit allen negativen Begleiterscheinungen insbesondere in den südlicheren Ländern deutliche Spuren hinterlassen, so dass in 2012 das BIP der EU27 um 0,5 Prozent sank.

Entwicklung des realen BIP

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Quelle: Eurostat (Prognosen Februar 2012)

Abbildung 1 – Wachstumsraten des realen BIP

1.2 Umsatzerlöse im Eisenbahnverkehrsmarkt

Der Umsatz des Eisenbahnverkehrsmarktes stieg nach 2011 auch im Jahr 2012 weiter an und verzeichnete mit einem Zuwachs von rund fünf Prozent einen Rekordwert von 18,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2).

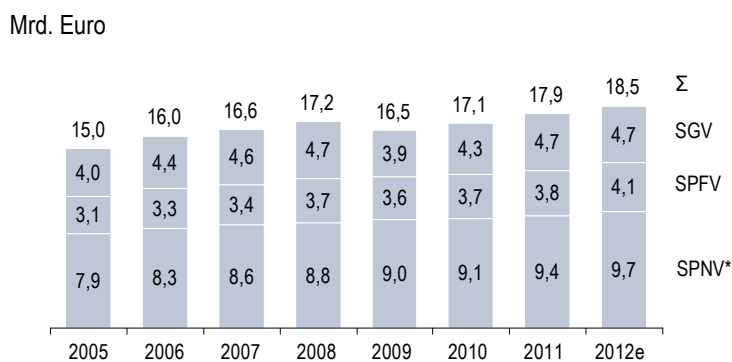
Der Schienengüterverkehr (SGV) konnte trotz des Rückgangs der Verkehrsleistung und der Beförderungsmenge den Umsatz von 4,7 Mrd. Euro stabil halten.

¹ Mit „e“ gekennzeichnete Jahresangaben (auch in den folgenden Kapiteln) stellen Erwartungswerte bzw. Prognosen dar.

Der Schienenpersonenverkehr erreichte aufgrund gestiegener Fahrgastzahlen und realisierter Preiserhöhungen einen Umsatzzuwachs von knapp sieben Prozent auf 14,1 Mrd. Euro.

Dieser Zuwachs wurde sowohl im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) mit einer Steigerung von rd. sieben Prozent auf ca. 10 Mrd. Euro als auch im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) mit einem Anstieg um rund 8 Prozent auf ca. 4,1 Mrd. Euro erzielt.

Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt 2005-2012



* Inklusive Bestellerentgelte der Aufgabenträger

Abbildung 2 – Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

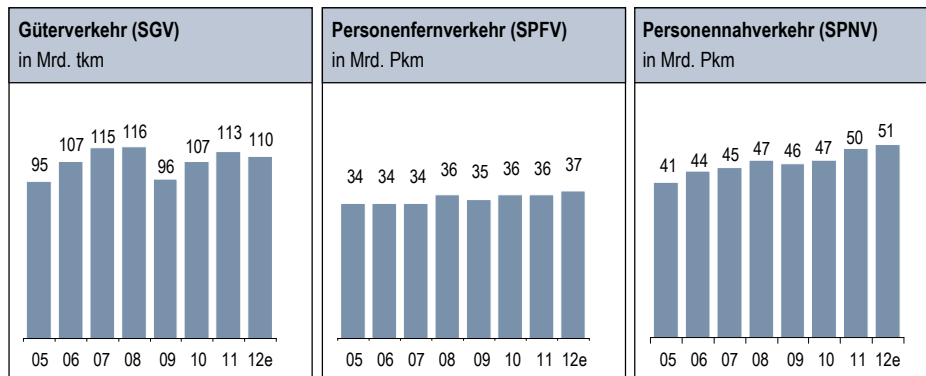
1.3 Entwicklung der Verkehrsleistung

Nach den vorläufigen Daten des Statistischen Bundesamtes sank die Verkehrsleistung im SGV um rund drei Prozent auf knapp 110 Mrd. Tonnenkilometer (tkm). Eine Ursache ist der deutliche Rückgang des Binnenmarktes von fast fünf Prozent. Die Beförderungsmenge sank um etwa 2,5 Prozent auf 365 Mio. Tonnen (t).

Der Schienenpersonenverkehr konnte in 2012 die Verkehrsleistung nochmals um knapp 4 Prozent auf 88,2 Mrd. Pkm steigern. Damit ist die Verkehrsleistung in den letzten 10 Jahren durchschnittlich um 2,2 Prozent pro Jahr gestiegen. Die Anzahl der beförderten Personen stieg in dem gleichen Zeitraum im Mittel um 2,6 Prozent pro Jahr, in 2012 um knapp 3 Prozent auf 2,6 Mrd. Fahrgäste.

Der SPFV hat die Schwächephase aus dem Jahr 2011 überwunden und in 2012 einen neuen Spitzenwert mit einer Verkehrsleistung von 37 Mrd. Personenkilometer (Pkm) erreicht (plus 5 Prozent). Die Zahl der Fahrgäste erhöhte sich um rd. 4,5 Prozent auf 131 Millionen. Die im SPNV erbrachte Verkehrsleistung stieg 2012 um knapp 3 Prozent auf 51 Mrd. Pkm und die Anzahl der Fahrgäste erhöhte sich um rund 2,5 Prozent auf 2,5 Mrd. Fahrgäste.

Verkehrsleistungen im Eisenbahnmarkt 2005-2012



tkm: Tonnenkilometer; Pkm: Personenkilometer
 Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG, Statistisches Bundesamt

Abbildung 3 – Entwicklung der Verkehrsleistung

1.4 Beschäftigungsentwicklung

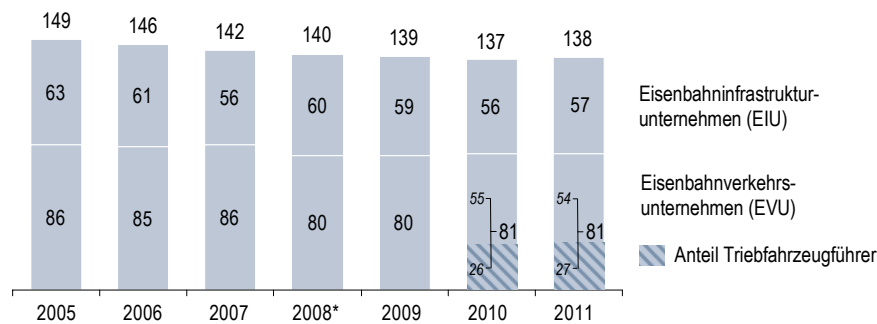
Im Eisenbahnmarkt waren im Jahr 2011 insgesamt rund 138.000 Personen beschäftigt (vgl. Abbildung 4). Seit 2005 war die Zahl der Beschäftigten rückläufig. In 2011 hat die Zahl der Beschäftigten erstmals wieder leicht zugenommen.

Von den Beschäftigten im Eisenbahnsektor waren knapp 60 Prozent dem Bereich der Eisenbahnverkehrsunternehmen zuzuordnen. Gut 40 Prozent waren im Eisenbahninfrastrukturbereich tätig.

Bei der DB AG haben 2011 sowohl die EIU (Fahrweg, Stationen) als auch die EVU (Regio, Fernverkehr, Schenker Rail) mehr Beschäftigte ausgewiesen als noch in 2010.

Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

Anzahl der Mitarbeiter in Tausend



* ab 2008 teils wechselnde Zuordnung von Mitarbeitern mehrerer integrierter Unternehmen zwischen Verkehrs- und Infrastrukturbereich
 Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 4 – Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnsektor

2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

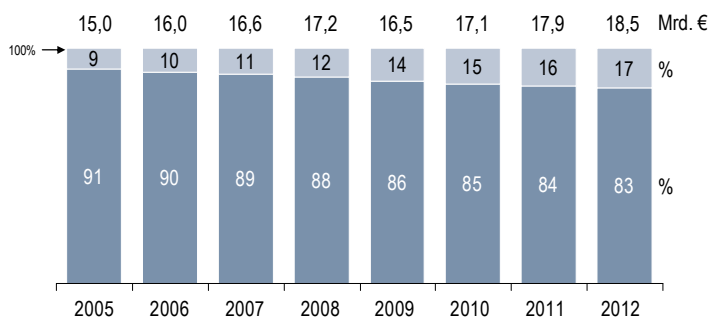
2.1 Allgemeine Wettbewerbsentwicklung

Der Anteil der Wettbewerber an den Gesamterlösen ist im Jahr 2012 leicht angestiegen. Am Gesamtumsatz von 18,5 Mrd. Euro entfielen 17 Prozent auf Wettbewerber der DB AG (Abbildung 5). Im Vorjahr hatte der Wettbewerberanteil bei 16 Prozent gelegen. Im Jahr 2005 hatte der Anteil der Wettbewerber am Umsatz noch unter zehn Prozent betragen.

Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt, Umsatz

Summen in Mrd. Euro, Anteile am Umsatz in %

Wettbewerber
Deutsche Bahn AG



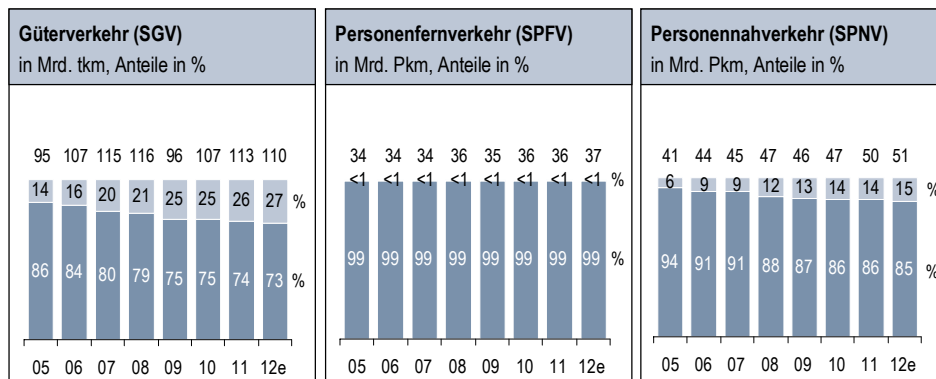
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 5 – Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehr

Seit 2005 ist der Wettbewerberanteil damit zwar langsam, aber stetig gestiegen. Allerdings bietet sich in den verschiedenen Segmenten (SGV, SPFV, SPNV) ein unterschiedliches Bild der Anteile und Entwicklungen (vgl. Abbildung 6).

Entwicklung des Wettbewerbs in den Segmenten, Verkehrsleistung

Wettbewerber
Deutsche Bahn AG



Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG, Statistisches Bundesamt

Abbildung 6 – Segmentspezifische Wettbewerbsentwicklung

2.2 Wettbewerb im Schienengüterverkehr (SGV)

Der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung stieg von 26 auf 27 Prozent an. Die Wettbewerber im SGV konnten ihren Marktanteil trotz der sich abschwächenden Nachfrage weiter ausbauen. Weiterhin werden allerdings noch 73 Prozent der gesamten Verkehrsleistung im deutschen Schienengüterverkehrsmarkt von den Güterverkehrsunternehmen der DB AG (insb. DB Schenker Rail Deutschland AG) erbracht.

Während im Ganzzug- und kombinierten Verkehr nach Schätzungen der DB AG² bis zu 50 Prozent der Verkehrsleistung von den Wettbewerbern erbracht werden, besteht im Einzelwagenverkehr weiterhin die Dominanz der DB-Unternehmen. Hohe Markteintrittsbarrieren bestehen aufgrund der Komplexität des Betriebes und des notwendigerweise hohen Ressourceneinsatzes. Die Konkurrenz zur Straße wirkt hier darüber hinaus besonders stark.

Zudem sind insbesondere im Einzelwagenverkehr Zugang und Nutzbarkeit von Rangiereinrichtungen und Abstellgleisen von besonderer Bedeutung. Hier kommt es häufiger zu kapazitiven Engpässen. Hinzu kommt, dass Einrichtungen teilweise in längerfristigen Nutzungsverträgen an die DB Schenker Rail vergeben sind. Damit auch hier flexible Lösungen für Wettbewerber angeboten werden können, hat sich die Bundesnetzagentur in Abstimmung mit den Marktteilnehmern in der Arbeitsgruppe „Rangierbahnhöfe und andere Zugbildungsanlagen“ intensiv der Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu diesen für den Schienengüterverkehr wichtigen Anlagen gewidmet. Deren Ergebnisse wurden Ende 2010 in einem Positionspapier zusammen gefasst. Daraufhin hatten die DB Netz AG sowie andere EIU ihre Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) neu gefasst. Im Jahr 2012 erfolgte erstmalig die Zuweisung von Kapazitäten in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG nach diesen neuen NBS.

2.3 Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)

Auch im Jahr 2012 liegt der Wettbewerberanteil im SPFV unverändert bei unter einem Prozent. Damit bleibt ein nennenswerter Wettbewerb am Markt weiter aus. Im August 2012 startete der Hamburg-Köln-Express (HKX) mit einem noch eingeschränkten Angebot. Selbst bei Erreichen des avisierten Fahrplanangebots des HKX wird die Ein-Prozent-Marke des Wettbewerberanteils nicht erreicht werden.

Auch die Marktöffnung auf europäischer Ebene für grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehre ab 2010 hatte für Deutschland erwartungsgemäß keine nennenswerten Auswirkungen. Anträge von Unternehmen, die auf der in § 14g Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) umgesetzten EU-Richtlinie zur Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs basieren, wurden bei der Bundesnetzagentur bis zum Jahr 2012 nicht gestellt. Dies liegt insbesondere daran, dass in Deutschland der Zugang im Schienenpersonenverkehr bereits seit der Bahnreform von 1994 für Wettbewerber mit Sitz in

² Quelle: Wettbewerbsbericht 2011 der DB AG

Deutschland möglich ist. Ausländische Unternehmen haben daher in Deutschland meist Tochterunternehmen gegründet oder erworben, mit denen sie im grenzüberschreitenden Verkehr kooperieren.

Als Barrieren für den Einstieg in den Fernverkehrsmarkt dominieren weiterhin vor allem die Verfügbarkeit bzw. die Finanzierung von entsprechenden Fahrzeugen, lange Vorlaufzeiten bei der Bestellung von Neufahrzeugen und die Verfügbarkeit von attraktiven Trassen auf den nachgefragten Relationen. Im SPFV werden durchschnittlich die höchsten Trassenpreise von allen Verkehrssegmenten gezahlt, was eigenwirtschaftlichen Verkehr auf nachfrageschwächeren Relationen verhindern könnte. Zudem konkurrieren Markteinsteiger absatzseitig mit bestehenden Kundenbindungs- bzw. Rabattsystemen und starten i. d. R. mit einzelnen Punkt-zu-Punkt Verbindungen. Sie können daher also kein vernetztes Angebot mit entsprechenden Netzwerkeffekten anbieten.

2.4 Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung im SPNV lag im Jahr 2012 ersten Schätzungen zufolge bei etwa 15 Prozent und damit rund einen Prozentpunkt über dem Vorjahreswert. Für die Zukunft ist mit weiter steigenden Anteilen zu rechnen, da auch in den kommenden Jahren eine Vielzahl an Verkehrsnetzen – zunehmend auch mit aufkommensstärkeren Verbindungen – neu vergeben wird. Dennoch entwickelt sich der Wettbewerb langsamer, als noch vor einigen Jahren erwartet wurde.

Die Zahl der anstehenden Neuvergaben stellt die Marktteilnehmer vor große Herausforderungen. Zwischen 2014 und 2016 steht die Betriebsaufnahme von Netzen mit einer Gesamtbetriebsleistung von rund 250 Mio. Trassenkilometern an. Dies entspricht knapp 40 Prozent des Gesamtmarktes. In der Spitze werden pro Jahr deutlich mehr als 20 Vergabeverfahren erforderlich.

In der aktuellen Situation hat sich die Anzahl der Bieter für die jeweiligen Verfahren signifikant reduziert. Wurden etwa im Jahr 2009 im Mittel noch rund 3 Angebote je Ausschreibungsverfahren registriert, waren es seit dem Jahr 2011 im Schnitt nur noch 2 Angebote. Teilweise wurden Ausschreibungen wegen mangelnder Bewerbungen im ersten Versuch gleich ganz aufgehoben.

3 Eisenbahninfrastrukturmarkt

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

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

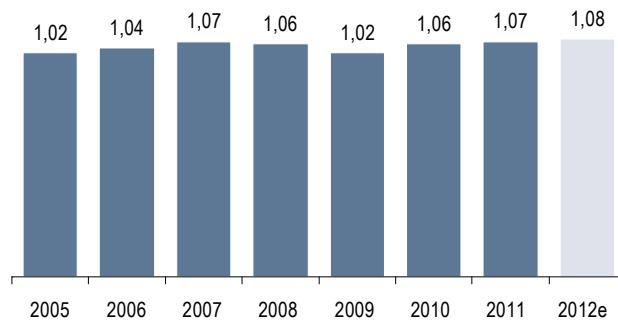
In dem, auf die Anzahl der EIU bezogenen, sehr heterogenen Marktumfeld bleibt die Marktkonzentration jedoch ausgeprägt hoch. Bei den eingenommenen Trassenentgelten und bei der erbrachten Betriebsleistung erreichen die Betreiber von Schienenwegen unter dem Konzerndach der Deutschen Bahn AG (DB Netz AG, DB RegioNetz Infrastruktur GmbH, Usedomer Bäderbahn GmbH) insgesamt einen Marktanteil von 98 Prozent bei einem Anteil von knapp 90 Prozent an der gesamten deutschen Netzlänge. Auch der Markt für Serviceeinrichtungen zeichnet sich durch eine hohe Marktkonzentration aus. Je nach Art der nachgefragten Leistungen sind die Auswahlmöglichkeiten an entsprechenden Infrastrukturunternehmen teilweise sehr eingeschränkt oder wirtschaftliche Alternativen gar nicht erst vorhanden.

3.1 Schienenwege

Auf Schienenwegen öffentlicher – also zugangsverpflichteter – EIU sind im Jahr 2012 rund 1,08 Mrd. Trassenkilometer gefahren worden. Dies entspricht einem Zuwachs von rund einem Prozent gegenüber dem Vorjahr. Damit weist das deutsche Schienennetz weiterhin insgesamt eine hohe und stabile Betriebsdichte auf.

Entwicklung der Betriebsleistung

Mrd. Trassenkilometer auf Schienenwegen öffentlicher EIU



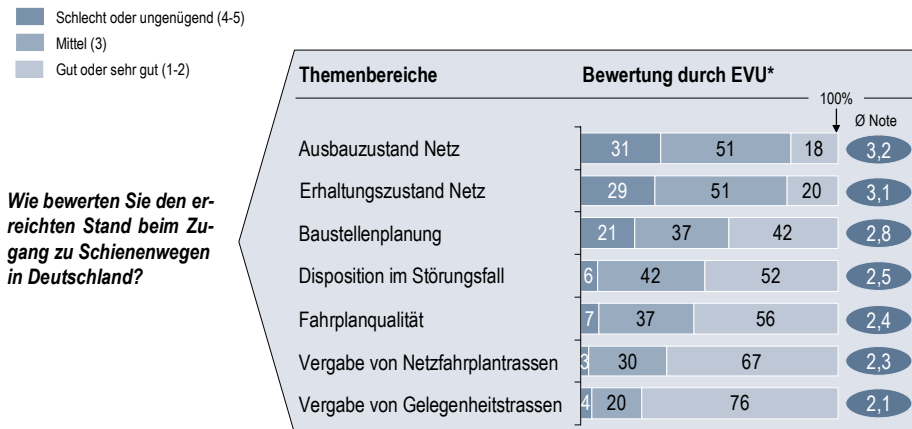
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 7 – Betriebsleistung auf öffentlichen Schienenwegen

Ein Großteil der erbrachten Verkehre wird von EVU durchgeführt, die gesellschaftsrechtlich mit dem Betreiber der jeweiligen Infrastruktur verbunden sind oder bei denen Eisenbahninfrastruktur und Eisenbahnverkehr direkt in einem einzigen Unternehmen integriert organisiert sind. Der Anteil der Drittverkehre, also der Verkehre bei denen EVU auf fremden Schienenwegen fahren, betrug 2011 rund 21 Prozent und ist damit im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen.

Im Rahmen der jährlichen Markterhebung der Bundesnetzagentur können EVU den Zugang zu Schienenwegen sowie weitere marktrelevante Aspekte aus ihrer Sicht bewerten (vgl. Abbildung 8). Rund 160 EVU nutzten in 2012 diese Möglichkeit und gaben insgesamt über 4.000 einzelne Einschätzungen ab. Am kritischsten bewerteten sie dabei den Ausbau- und Erhaltungszustand des Schienennetzes. Über 30 Prozent der Unternehmen vergaben hier die Noten „schlecht (4)“ oder „ungenügend (5)“. Insgesamt erhielten die Infrastrukturbetreiber für den Ausbauzustand die Note 3,2 und für den Erhaltungszustand die Note 3,1.

Bewertung des Zugangs zu Schienenwegen, 2012



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (ungenügend); Prozent der Antworten

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 8 – Bewertungen Themenbereich Schienenwege

Auch bei der Baustellenplanung sehen die Unternehmen noch Verbesserungsbedarf. Im Schnitt vergaben die EVU hier die Note 2,8. Die Disposition im Störfall bewerteten sie mit 2,5. Zur Dispositionstätigkeit zählt u. a. die Entscheidung des EIU, in welcher Reihenfolge Züge beispielsweise bei Verzögerungen im Betriebsablauf einen Schienenabschnitt durchfahren können. Vergleichsweise gute Bewertungen vergaben die EVU für die Bereiche Fahrplanqualität (2,4), Vergabe von Netzfahrplantrassen (2,3) und Vergabe von Gelegenheitstrassen (2,1).

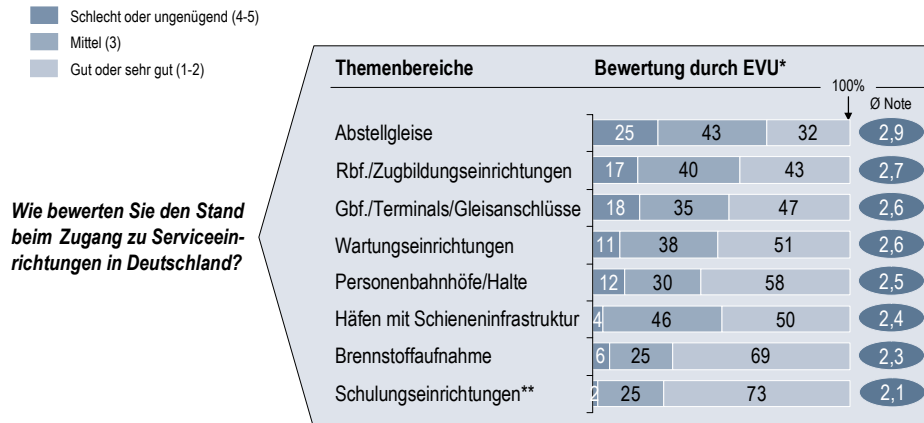
Generell zeigt sich in der Marktbewertung „Zugang zu Schienenwegen“ über die letzten Jahre eine konstant leichte Verbesserung in der Wahrnehmung durch die EVU. Zu dieser positiveren Einschätzung dürften die Aktivitäten und Entscheidungen der Bundesnetzagentur maßgeblich beigetragen haben.

3.2 Serviceeinrichtungen

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

Auch für den Themenbereich der Serviceeinrichtungen erfragt die Bundesnetzagentur in ihrer jährlichen Markterhebung die Einschätzung der EVU in Bezug auf den Zugang zu den einzelnen Einrichtungsarten (vgl. Abbildung 9). Wie in den Vorjahren wurde der Zugang zu Abstellgleisen (2,9), zu Rangierbahnhöfen / Zugbildungseinrichtungen (2,7) und Güterbahnhöfen / Terminals (2,6) am kritischsten bewertet. Die marktnahe und maßvolle Regulierung dürfte auch hier zu der kontinuierlichen Verbesserung der Marktwahrnehmung beigetragen haben.

Bewertung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (ungenügend); Prozent der Antworten
 ** Keine Serviceeinrichtung im Sinne des § 2 Abs. 3c AEG

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 9 – Bewertungen Themenbereich Serviceeinrichtungen

Der Zugang zu Wartungseinrichtungen wurde von den Unternehmen mit einer Note von 2,6 bewertet, der Zugang zu Personenbahnhöfen mit 2,5. Vergleichsweise noch bessere Bewertungen erhielten Häfen (2,4), Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme (2,3) und Schulungseinrichtungen (2,1). In diesen Bereichen beurteilte eine große Mehrheit der Unternehmen den Zugang mit „gut (2)“ oder „sehr gut (1)“.

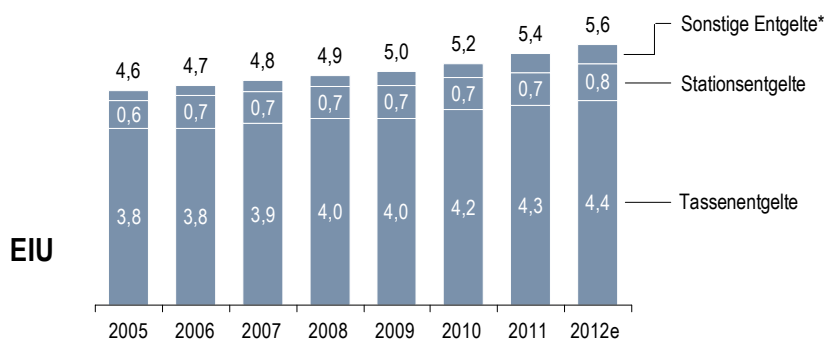
4 Nutzungsentgelte und Preise

4.1 Bedeutung und Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Die zu zahlenden Entgelte für die Nutzung der Schienenwege und Serviceeinrichtungen bilden auf Seiten der EVU einen wesentlichen Kostenbestandteil. So belief sich die Summe der gezahlten Entgelte allein im Jahr 2012 auf 5,6 Mrd. Euro. Dabei entfällt mit rund 4,4 Mrd. Euro der überwiegende Teil auf Trassenentgelte für die Nutzung der Schienenwege. Der verbleibende Anteil setzt sich einerseits aus Entgelten für die Nutzung von Stationen (rund 0,8 Mrd. Euro) sowie andererseits aus Entgelten für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (rund 0,4 Mrd. Euro), wie z. B. für Abstellgleise oder Rangierbahnhöfe, zusammen.

Umsatzentwicklung im Eisenbahninfrastrukturmarkt

in Mrd. Euro



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

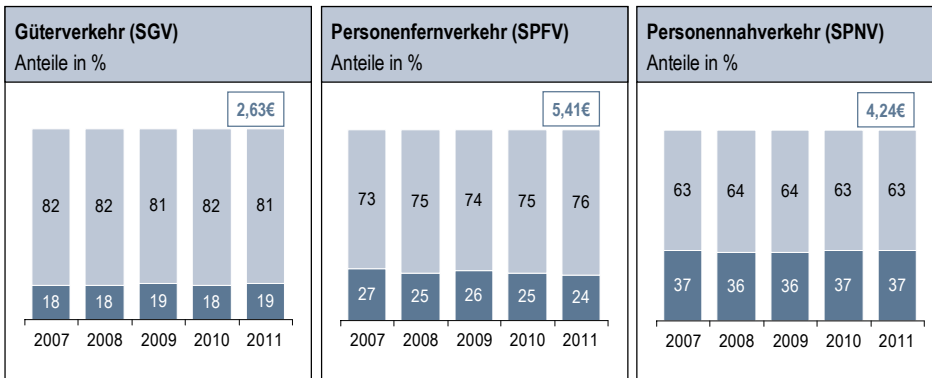
Abbildung 10 – Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Auf Basis des Gesamtmarktumsatzes der EVU von 18,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2) ergibt sich somit ein Anteil am Umsatz von rund 30 Prozent, der in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten an die EIU weitergereicht wird. Dieser Wert zeigt sich dabei seit 2009 als annähernd unverändert.

Gleichwohl unterscheidet sich der Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EVU zwischen den Verkehrsarten deutlich (vgl. Abbildung 11). So variiert dieser Anteil für das Jahr 2011 zwischen rund 19 Prozent im SGV und rund 37 Prozent im SPNV.

Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EVU in den jeweiligen Verkehrssegmenten, 2007-2011

■ Sonstige Kosten + Rendite
■ Infrastrukturkosten



Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 11 – Umsatzanteile für Infrastrukturnutzungsentgelte in den Verkehrssegmenten

4.2 Entwicklung der Trassenentgelte

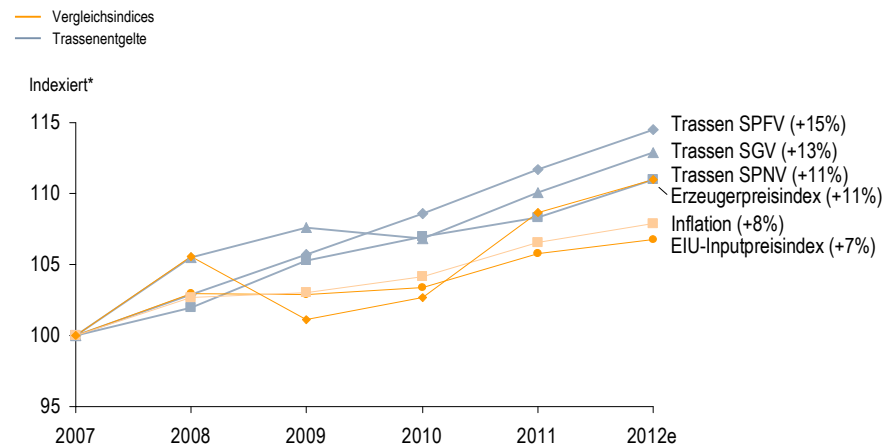
Wie bereits in den Vorjahren sind auch im Jahr 2012 erneut die Preise für die Nutzung der Schieneninfrastruktur gestiegen. Die von den Betreibern von Schienenwegen erhobenen mittleren Trassenentgelte haben sich seit 2007 deutlich erhöht (vgl. Abbildung 12).

So ist gegenüber 2007 das mittlere Trassenentgelt im SPNV um rund 11 Prozent, im SGV um rund 13 Prozent sowie im SPFV um rund 15 Prozent gestiegen. Im Vergleich hierzu lag die allgemeine Inflation im identischen Zeitraum bei lediglich acht Prozent. Der Anstieg des EIU-Inputpreisindex, der die bei den Infrastrukturbetreibern maßgeblich anfallenden Kostenarten berücksichtigt, fällt mit sieben Prozent sogar noch leicht geringer aus.

Der Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte weist bei einem stärker schwankenden Verlauf eine über den Gesamtzeitraum in etwa identische Steigerungsrate wie die Trassenentgelte im SPNV auf.

Durchschnittliches Trassenentgelt je Zugkilometer, 2007-2012e

Indexiert*, 2007 = 100



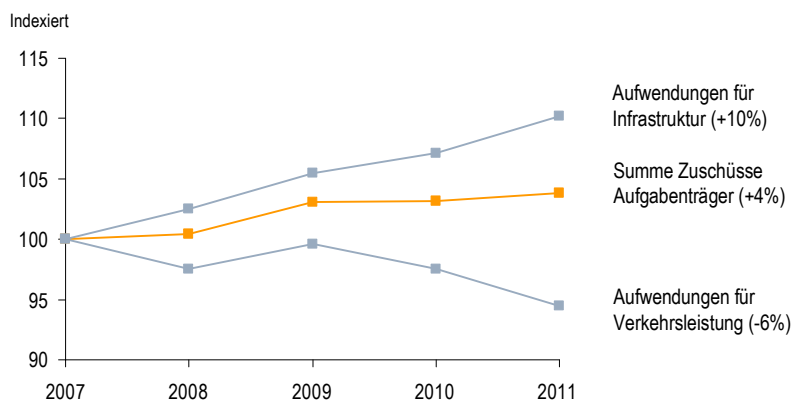
* Basis: Euro je Trassenkilometer
Quelle: Bundesnetzagentur, Statistisches Bundesamt

Abbildung 12 – Entwicklung der durchschnittlichen Trassenentgelterlöse

Mit Blick auf den SPNV stellen die hier gestiegenen Infrastrukturnutzungsentgelte eine besondere Herausforderung für die Aufgabenträger dar. Zum Einen war es den Aufgabenträgern über Vergabeverfahren möglich ihre Ausgaben für die Bestellung von Verkehrsleistungen (ohne Infrastruktorentgelte) zwischen 2007 und 2011 um rund sechs Prozent zu senken. Zum Anderen stiegen jedoch gleichzeitig die Ausgaben für die Infrastrukturnutzungsentgelte im SPNV, die im Regelfall durch die Aufgabenträger getragen werden, um zehn Prozent und reduzierten hierdurch die gewonnenen Handlungsspielräume der Aufgabenträger wiederum deutlich.

Zuschüsse und Aufwendungen im SPNV

Indexiert*, 2007 = 100



2007 = 100
Quelle: Bundesnetzagentur, VDV

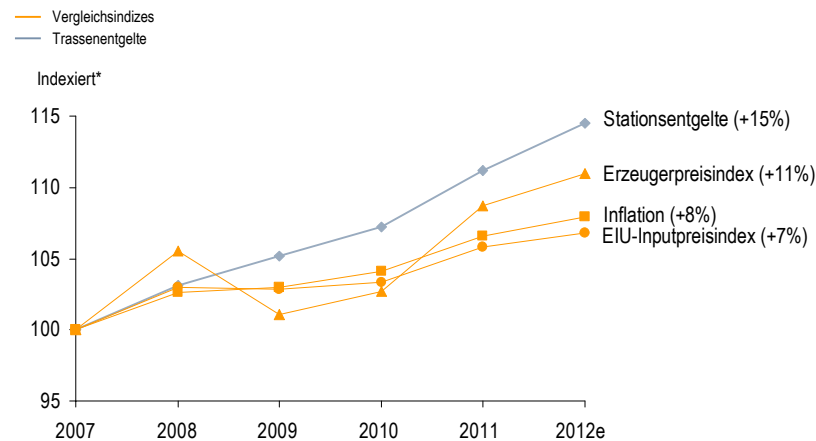
Abbildung 13 – Entwicklung von Zuschüssen und Aufwendungen im SPNV

4.3 Entwicklung der Stationsentgelte

Analog zur Entwicklung der Trassenpreise sind auch die Entgelte für Verkehrshalte an Personenbahnhöfen der DB Station&Service AG in 2011 und 2012 deutlich gestiegen. So nahmen die Stationsentgelte seit dem Jahr 2007 insgesamt stärker zu als vergleichbare Preisindizes.

Durchschnittliches Stationsentgelt je Zughalt, 2007-2012e

Indexiert*, 2007 = 100



* Basis: Euro je Zughalt
Quelle: Bundesnetzagentur, Statistisches Bundesamt

Abbildung 14 – Entwicklung der durchschnittlichen Stationsentgeltelöse

Bereits im Zeitraum von 2007 bis 2010 hatte sich das mittlere Stationsentgelt um durchschnittlich über 2,3 Prozent pro Jahr erhöht. Aufgrund der nach 2010 weiterhin zunehmenden durchschnittlichen Stationsentgelte auf nunmehr rund 3,3 Prozent pro Jahr, ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum mit einem Plus von rund 15 Prozent bis 2012 zu rechnen. Somit lag die Teuerungsrate der Stationsentgelte sowohl über dem Erzeugerpreisindex, der allgemeinen Inflation als auch über dem – die Entwicklung der Kostenarten der Infrastrukturbetreiber reflektierenden – EIU-Inputpreisindex.

4.4 Entwicklung der Bahnstrompreise

Eisenbahnverkehrsunternehmen haben prinzipiell zwei Möglichkeiten, den zum Betrieb ihrer Züge notwendigen Bahnstrom zu erhalten. Mit der sog. Bahnstrom-Vollversorgung liefert die DB Energie GmbH dem Eisenbahnverkehrsunternehmen den 16,7 Hz-Bahnstrom unter Nutzung ihrer Bahnstrom-Fernleitungen als fertiges Endprodukt in die Oberleitung an der Schiene (Fahrdrabt). Alternativ kann ein Eisenbahnverkehrsunternehmen den erforderlichen Bahnstrom von einem anderen Energielieferanten beziehen und durch das Bahnstrom-Fernleitungsnetz der DB Energie GmbH durchleiten lassen. Der Bezug von „Fremdstrom“ spielte am Markt bisher keine Rolle, so dass für die Traktionsenergiekosten der Eisenbahnverkehrsunternehmen in der Vergangenheit lediglich die Entwicklung die Bahnstrompreise der Vollversorgung von Relevanz waren. Nach letztinstanzlicher Entscheidung des BGH aus dem Jahr 2010 muss die DB Energie GmbH ihre Preise für die

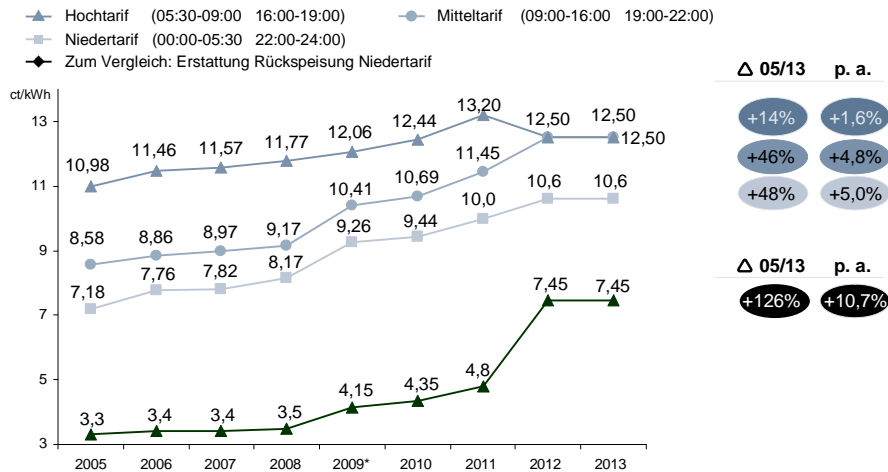
Durchleitung von Strom durch ihr Bahnstrom-Fernleitungsnetz nun durch die Bundesnetzagentur genehmigen lassen. Erstmals wurde am 29.02.2012 von der zuständigen Beschlusskammer ‚Netzentgelte Elektrizität‘ eine Entscheidung zu den Netzentgelten getroffen. Aufgrund technischer Besonderheiten in der Bahnstromversorgung wurde ein an den allgemeinen Netzzugangsregeln orientiertes Zugangsmodell entwickelt, um die Lieferantenwechselprozesse zu gewährleisten. Die Konsultation mit den Marktteilnehmern zu dem Netzzugangsmodell wurde im Dezember 2012 abgeschlossen. Die DB Energie GmbH hat ihre Durchleitungsentgelte für den Strom von Drittanbietern deutlich gesenkt. Die Durchleitungsentgelte liegen für die Jahre 2012 und 2013 mit 4,98 bzw. 5,03 Cent/kWh bis zu 2500 Benutzungsstunden sowie 1,48 bzw. 1,37 Cent/kWh bei über 2500 Benutzungsstunden deutlich unter der letzten offiziellen Angabe der DB Energie GmbH zu Ihren Durchleitungsentgelten i. H. v. 6,61 Cent/kWh in 2010.

Die Vollversorgung der DB Energie GmbH beruhte bis 2011 auf einem dreigliedrigen Tarifsysteem: einem Hoch-, einem Mittel- und einem Niedertarif. Im Rahmen der Umsetzung des Gerichtsurteils (BGH) und Berücksichtigung der Regulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur hat die DB Energie GmbH ihre Preise grundlegend angepasst. Ab 2012 gibt es nur noch zwei Tarife, da der Hoch- und Mitteltarif zusammengefasst wurden. Für den bisherigen Hochtarif bedeutet diese Anpassung eine Preisreduktion ggü. 2011 von ca. 6%, während hierdurch der Mitteltarif um ca. 9% anstieg. Für 2013 wurden für die Bahnstrompreise (Vollversorgung) keine Preisänderungen vorgenommen.

Die Entgelte der Vollversorgung (hierin enthalten ist der Strompreis sowie das Netzentgelt) sind in den vergangenen Jahren stetig gestiegen (vgl. Abbildung 15). Im bisherigen Hochtarif hat sich der Preis zwischen 2005 und 2013 um insgesamt 14 Prozent erhöht. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,6 Prozent. Im Mittel- und Niedertarif sind die Preise noch deutlicher angestiegen. Hier beträgt der Zuwachs 46 bzw. 48 Prozent über den Gesamtzeitraum, was einer jährlichen durchschnittlichen Zuwachsrate von 4,8 bzw. 5,0 Prozent entspricht.

Weiterhin wurde im Rahmen der Tarifumstellung für die Jahre 2012 und 2013 die Vergütung der Rückspeisung mit 7,45 Cent/kWh deutlich erhöht (ggü. 2011 um 55 Prozent). Gegenüber dem Jahr 2005 bedeutet dies sogar eine Zunahme von 126 Prozent.

Entwicklung der Bahnstrompreise seit 2005 (Vollversorgung)



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

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

Abbildung 15 – Entwicklung der Bahnstrompreise

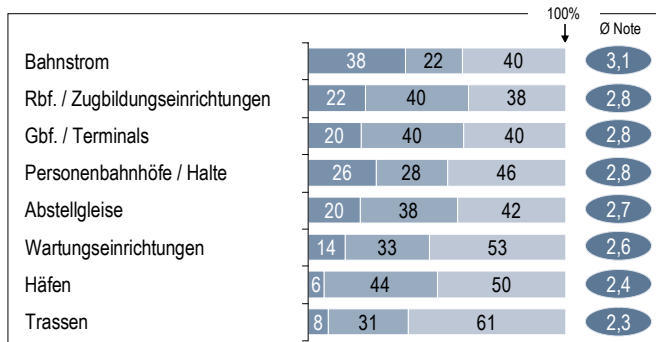
4.5 Bewertung der Entgeltsysteme

Da der diskriminierungsfreie Zugang zur Eisenbahninfrastruktur im besonderen Fokus der Bundesnetzagentur steht, wird auch dieser Themenbereich im Rahmen der Bewertungsfragen der Markterhebung erfasst. Durchschnittlich bewerteten die Marktteilnehmer die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme mit einer 2,7 (auf einer Notenskala von 1 „sehr gut“ bis 5 „ungenügend“). Aus Sicht der EVU wurde besonders der Bereich Bahnstrom (Bewertung: 3,1) in Bezug auf die Diskriminierungsfreiheit kritisch beurteilt. Die vergleichsweise beste Bewertung erreichten hingegen die Trassenpreissysteme mit einer durchschnittlichen Note von 2,3. Allgemein konnte bei der Marktwahrnehmung der Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme gegenüber den Anfangsjahren der Regulierung jedoch eine signifikante Verbesserung verzeichnet werden. Hierzu werden regulatorische Entscheidungen der Bundesnetzagentur maßgeblich beigetragen haben.

Bewertung der Diskriminierungsfreiheit der von den EIU aufgestellten Entgeltsystemen, 2012

Prozent der Antworten*

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



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen

Quelle: Bundesnetzagentur

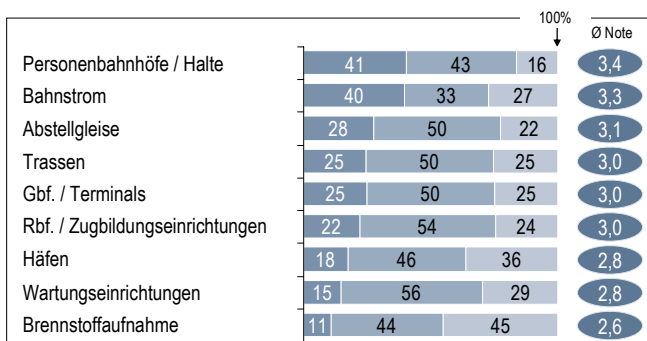
Abbildung 16 – Bewertungen Themenbereich Preissysteme - Diskriminierungsfreiheit

Auch das Preis-Leistungsverhältnis für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur wird im Rahmen der Markterhebung durch die Marktteilnehmer bewertet. Dies wird allerdings tendenziell schlechter beurteilt als die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme. Auffällig ist, dass die EVU in ihrer Gesamtheit für keine Eisenbahninfrastruktur eine gute Note vergeben haben. Die Aufgabenträger und Zweckverbände urteilten sogar noch kritischer. Bei dieser Bewertung spielt nicht nur die (von der Bundesnetzagentur regulierte) Entgelthöhe, sondern vor allem auch die Forderung nach entsprechender Leistung und Effizienz in der Leistungsbereitstellung eine Rolle. Gerade in dem Bereich einer effizienzorientierten Anreizregulierung lassen das AEG und die EIBV der Bundesnetzagentur keinen Spielraum.

Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnisses für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur, 2012

Prozent der Antworten*

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



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 17 – Bewertungen Themenbereich Preissysteme – Preis-Leistungs-Verhältnis

4.6 Entwicklung Endkundenpreise

Die Entwicklung der Endkundenpreise der EVU wird nur indirekt durch die Regulierungstätigkeit der Bundesnetzagentur beeinflusst. Die Preisentwicklung auf diesen Endkundenmärkten ist dennoch ein wichtiger Indikator für die Gesamtentwicklung des Eisenbahnmarktes und des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor sowie für die Markttragfähigkeit der EVU.³

Entwicklung der Endkundenpreise

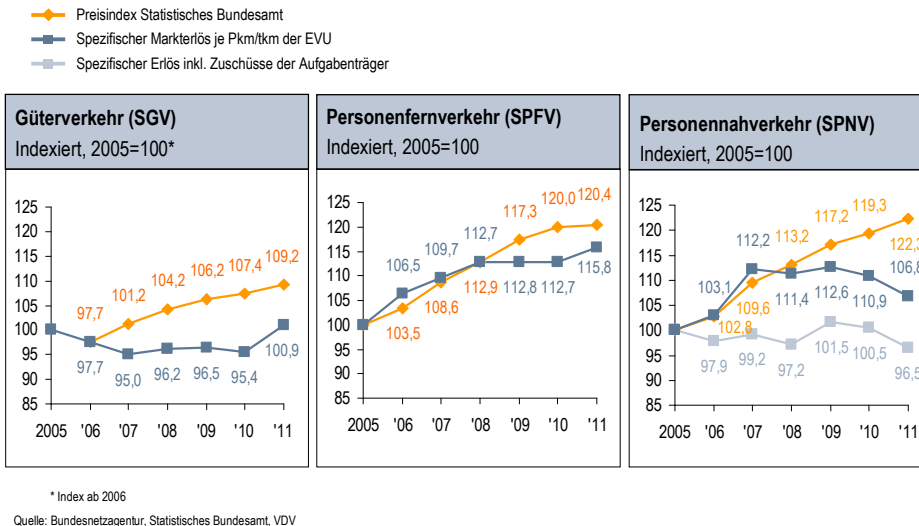


Abbildung 18 – Entwicklung der Endkundenpreise

Im Schienengüterverkehr stieg der durchschnittliche Erlös je Tonnenkilometer in 2011 erstmals wieder über den Wert des Jahres 2005. Inflationbereinigt ist der Schienengüterverkehr dennoch für seine Nutzer deutlich kostengünstiger geworden. Im Schienenpersonenverkehr stiegen die Endkundenpreise zwischen 2005 und 2011 um 20 Prozent im Fernverkehr und um rund 22 Prozent im Nahverkehr. Im Schienenpersonennahverkehr ist dabei jedoch zu beachten, dass sich der Erlös der Eisenbahnverkehrsunternehmen zum einen aus Fahrgeldeinnahmen (rund 40 Prozent) und zum anderen aus Zuschüssen der Aufgabenträger (rund 60 Prozent) zusammensetzt. Auffällig ist, dass sich der Gesamterlös (aus Fahrgeldeinnahmen und Zuschüssen) je Personenkilometer (Verkehrsleistung) ggü. 2005 kaum erhöht hat, obwohl der Preis der Fahrscheine deutlich gestiegen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Vergleich zu den Fahrgeldeinnahmen die zweite Entgeltkomponente im SPNV, die Zuschüsse der

³ Die unterschiedliche Entwicklung der Indizes des Statistischen Bundesamtes und der spezifischen Markterlöse liegt darin begründet, dass die Indizes des Statistischen Bundesamtes die Preisentwicklung für fest definierte Leistungen bei einem konstanten Mengengerüst darstellen, während der Durchschnittserlös je Tonnenkilometer bzw. Personenkilometer auch von Verschiebungen im Mengengerüst beeinflusst wird.

Aufgabenträger, weniger stark gestiegen sind wie die Personenkilometer im gleichen Zeitraum.

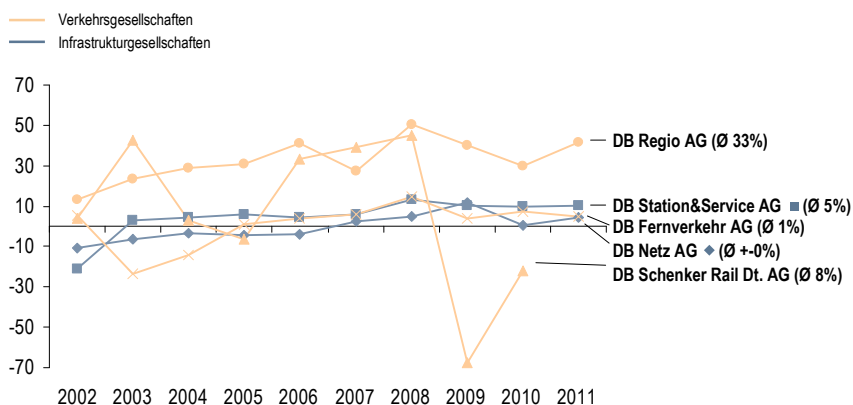
4.7 Entwicklung der Renditen im Eisenbahnmarkt

Neben der Entwicklung der Endkundenpreise sind auch die erzielten Renditen der EVU und EIU ein wichtiger Indikator für die Bewertung der Marktentwicklung. Hierbei können sowohl Renditen in der Eisenbahninfrastruktur als auch des Eisenbahnverkehrs betrachtet werden, die dabei je nach Wertschöpfungsstufe und Segment unterschiedliche Trends und Merkmale aufweisen.

Im Schienenpersonennahverkehr übertraf die tatsächlich erzielte Eigenkapitalrendite der DB Regio AG im Jahr 2011 zum wiederholten Male die 40 Prozent-Marke. Demgegenüber erzielten die 20 größten Wettbewerber im SPNV über die Jahre 2008 bis 2010 eine gewichtete mittlere Eigenkapitalrendite von nur knapp acht Prozent. Die DB Regio AG weist im Zeitraum 2002 bis 2011 eine mittlere Eigenkapitalrendite von jährlich rund 33 Prozent aus. Krise und Aufschwung bilden sich in der Renditeentwicklung aufgrund nur geringer Nachfrageänderungen auf der Fahrgastseite kaum ab. Zudem besteht der überwiegende Teil der Erlöse der Eisenbahnverkehrsunternehmen aus den relativ konjunkturunabhängigen Regionalisierungsmitteln der Bestellerorganisationen.

Entwicklung der Eigenkapitalrenditen ausgewählter Gesellschaften der Deutschen Bahn AG

Eigenkapitalrendite (vor Steuer) in Prozent



Quelle: Geschäftsberichte der Konzerngesellschaften; 2002 - 2011 (DB Schenker Rail 2002 - 2010)

Abbildung 19 – Renditeentwicklung DB AG

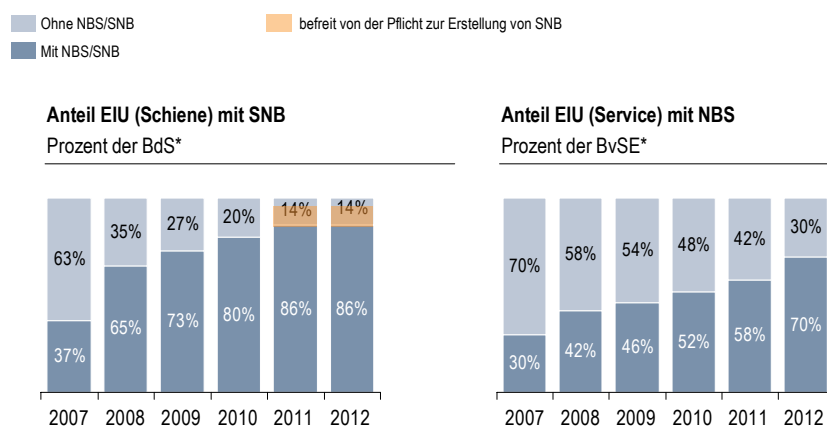
In 2011 erzielte die DB Netz AG laut Ihrem Geschäftsbericht eine Eigenkapitalrendite von gut vier Prozent. Die DB Station&Service AG erwirtschaftete dagegen knapp über 10 Prozent. Die Rendite bezieht sich dabei auf die gesamten Aktivitäten der DB Station&Service AG, also sowohl den verkehrlichen Bereich (insbesondere Stationsentgelte, etwa zwei Drittel des Gesamtumsatzes), als auch den Bereich Vermarktung (etwa ein Drittel des Gesamtumsatzes).

5 Stand der Einhaltung zentraler eisenbahnrechtlicher Vorschriften

5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen

Der gesetzlich festgeschriebene diskriminierungsfreie Zugang zur Eisenbahninfrastruktur setzt voraus, dass sämtliche zugangsverpflichtete Infrastrukturbetreiber jedem anfragenden EVU zu gleichen Bedingungen und Konditionen Zugang gewähren müssen. Die hierfür erforderlichen Infrastrukturnutzungsbedingungen sind in Form von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) für Betreiber von Schienenwegen sowie in Form von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) für Betreiber von Serviceeinrichtungen zu erstellen, der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorzulegen und zu veröffentlichen. Im Rahmen der Markterhebung befragt die Bundesnetzagentur die EIU auch in Bezug auf die Erstellung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen.

Erstellung von Nutzungsbedingungen



SNB: Schienennetz-Benutzungsbedingungen; NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

BdS: Betreiber der Schienenwege; BvSE: Betreiber von Serviceeinrichtungen

* Angaben basieren auf Teilauswertung

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 20 – Anteil der EIU mit SNB und NBS

In den vergangenen Jahren hat sich die Quote der Unternehmen, welche die genannten gesetzlichen Vorschriften erfüllen, stetig erhöht (vgl. Abbildung 20). Die Betreiber der Schienenwege hatten in 2012 bis auf wenige Ausnahmen (aufgrund von Befreiungen oder noch laufender Abstimmungsprozesse) bereits entsprechende Nutzungsbedingungen erstellt. Die Betreiber von Serviceeinrichtungen liegen im Vergleich zu den Betreibern der Schienenwege tendenziell hinter den gesetzlichen Anforderungen zurück. Hier hatten im Jahr 2012 rund 70 Prozent der im Rahmen der Markterhebung erfassten Unternehmen Nutzungsbedingungen erstellt. Dies stellt eine Steigerung um 12 Prozentpunkte ggü. dem Vorjahr dar.

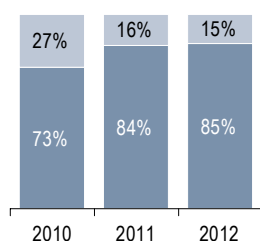
5.2 Erstellung von Entgeltlisten

Neben der Verpflichtung zur Erstellung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen sind Betreiber von Schienenwegen ebenfalls verpflichtet, Entgeltlisten für die angebotenen Leistungen anzufertigen und diese zu veröffentlichen oder auf Anfrage zuzusenden. Die Höhe der erhobenen Entgelte soll sich hierbei grundsätzlich gemäß §14 Abs. 4 AEG nach den tatsächlich entstehenden Kosten für die Erbringung der Pflichtleistung, zuzüglich einer am Markt erzielbaren Rendite, bemessen. Auch für die Betreiber von Serviceeinrichtungen ist die Aufstellung einer Entgeltliste bzw. eines Verzeichnisses der Entgelthöhen verpflichtend. Aus Transparenzgesichtspunkten ist es zielführend, diese ebenso zu veröffentlichen, auch wenn hierfür keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Analog zu der Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen sind auch bei der Erstellung von Entgeltlisten steigende Quoten festzustellen (vgl. Abbildung 21).

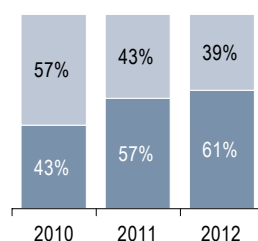
Erstellung / Veröffentlichung von Entgeltlisten

Ohne Entgeltlisten
Mit Entgeltlisten

Anteil EIU (Schiene)
Prozent der BdS*



Anteil EIU (Service)
Prozent der BvSE*



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

Abbildung 21 – Anteil der EIU mit Entgeltlisten

Bei den Betreibern der Schienenwege haben mittlerweile nahezu alle der im Rahmen der Markterhebung erfassten Unternehmen entsprechende Entgeltlisten erstellt, sofern sie nicht über eine gültige Befreiung von dieser Verpflichtung verfügen.⁴ Die Betreiber von Serviceeinrichtungen konnten 2012 die Quote der erstellten Entgeltlisten im Vergleich zum Vorjahr von 57 Prozent auf 61 Prozent steigern. Es ist allerdings anzumerken, dass insbesondere bei kleineren EIU zum Teil bisher kein Zugang seitens dritter EVU begehrt wurde.

⁴ Der in Abbildung 21 dargestellte Rückgang des Anteils der Betreiber der Schienenwege mit erstellten Entgeltlisten ist ausschließlich auf eine geringere Rücklaufquote für die Marktdaten im Jahr 2012 zurückzuführen.

5.3 Mitteilungen nach § 14d AEG

In § 14d des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) sind besondere Mitteilungspflichten öffentlicher EIU geregelt. Öffentliche EIU haben demnach die Bundesnetzagentur zum Beispiel über beabsichtigte Ablehnungen von Trassen oder über beabsichtigte Neufassungen von Infrastruktur-Nutzungsbedingungen zu unterrichten. Nicht bei allen meldepflichtigen Ereignissen erfolgt allerdings in der Praxis tatsächlich eine ordnungsgemäße Meldung an die Bundesnetzagentur. Die Anzahl der zwischen 2006 und 2012 eingegangenen Meldungen ist in Abbildung 22 dargestellt.

Mitteilungseingänge nach § 14d AEG

Anzahl der bei der Bundesnetzagentur eingegangenen Meldungen

Art der Meldung	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
§14d Nr.1 Ablehnung Trasse Netzfahrplan	6	0	3	0	10	27	19
§14d Nr.2 Ablehnung Gelegenheitstrasse	84	49	40	12	5	15	11
§14d Nr.3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtung	5	0	1	1	2	2	8
§14d Nr.4 Abschluss Rahmenvertrag	0	3	18	0	64	15	5
§14d Nr.5 Erhöhtes Entgelt	0	0	0	0	0	0	0
§14d Nr.6 Neufassung oder Änderung SNB	15	10	19	17	65	31	27
§14d Nr.6 Neufassung oder Änderung NBS	40	18	41	50	88	148	88
SUMME	150	80	122	80	234	238	158

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 22 – Mitteilungseingänge nach § 14d AEG

Der mit Abstand größte Teil der Meldungen in 2012 bezieht sich auf Mitteilungen nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG durch Betreiber von Serviceeinrichtungen zur Unterrichtung der Bundesnetzagentur über die beabsichtigte Neufassung oder Änderung von Nutzungsbedingungen (NBS) einschließlich der jeweils vorgesehenen Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen. Hierzu gingen im vergangenen Jahr 88 Mitteilungen von Unternehmen bei der Bundesnetzagentur ein. Davon bezogen sich 33 Mitteilungen ausschließlich auf geänderte Entgeltgrundsätze oder Entgelthöhen. Die Gesamtzahl der Meldungen nach § 14d AEG lag bei insgesamt 158 Mitteilungen und damit spürbar unter dem Niveau des Vorjahres. Auffällig war im Gegensatz dazu die deutliche Zunahme der informellen Beschwerden von Zugangsberechtigten, deren Anzahl sich im Jahresvergleich nahezu verdoppelt hat. Dies kann jedoch im Wesentlichen auf eine grundsätzlich zunehmende Bereitschaft der Zugangsberechtigten zurückzuführen sein, im Zweifelsfall die Bundesnetzagentur zur Klärung zugangsrechtlicher Aspekte hinzuzuziehen. Diese Entwicklung bestätigt die verbreitete und stetig steigende Akzeptanz der Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Eisenbahnmarkt.

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

1.2 Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hat ab März 2012 an mehr als 700 Unternehmen Erhebungsbogen versandt. Dies war die siebte Markterhebung dieser Art. Die Akzeptanz und die Qualität der Antworten behielt in 2012 das Niveau vom Vorjahr. Die Unternehmen waren gehalten, Informationen u. a. zu Unternehmensgegenstand, zu Umsatz, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für das Berichtsjahr 2011 zu übermitteln.

Die Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Markterhebungen wurden im Laufe des Jahres in Arbeitstreffen mit Verbänden, der DB AG und weiteren interessierten Eisenbahnunternehmen direkt erörtert. Es wurden individuelle Ergebnisse und Auswertungen erläutert und die Ausrichtung der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur diskutiert. Mit der Marktbeobachtung verfügt die Bundesnetzagentur über ein wichtiges Instrument, umfassende Informationen über den Eisenbahnverkehrsmarkt zu erlangen. Die Ergebnisse werden u. a. im Jahresbericht und im Tätigkeitsbericht Eisenbahnen der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Hier liegt der Schwerpunkt auf der regulatorischen Perspektive der Marktbeschreibung. In der „Marktuntersuchung Eisenbahn“ werden jährlich statistische Kerndaten veröffentlicht, anhand derer sich interessierte Unternehmen und Verbände über die Entwicklung und Struktur des Eisenbahnsektors informieren können. Neben der Darstellung einzelner Kerndaten werden ferner aktuelle Themen aufgegriffen. Auf den Ergebnissen der Markterhebung setzt die Bundesnetzagentur auch im Rahmen des von der IRG-Rail durchgeführten Market Monitorings auf. Die Ergebnisse fließen in den jährlichen Market Monitoring Report der IRG-Rail ein und dienen dem Vergleich der unterschiedlichen nationalen Eisenbahnmärkte und zur Verbesserung der nationalen Marktbeobachtung durch den Austausch von Erfahrungen und der Erörterung der Auswirkungen neuer Daten auf dem Markt.

2 Zugang zu Schienenwegen

2.1 Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen. Nach wie vor von großer Bedeutung ist die Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Der Prozess der Prüfung von SNB kleinerer EIU ist inzwischen weitgehend abgeschlossen, weil nahezu alle marktrelevanten EIU inzwischen über gültige SNB verfügen.

Weitere Tätigkeitsbereiche betrafen insbesondere die Themenbereiche Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge (Grundsatz-INV), Netzfahrplan/Trassenvergabe, Streckenöffnungszeiten, aperiodische Rahmenverträge und Zugangsprobleme bei Strecken der Deutschen Regionaleisenbahn, Überlastungsverfahren und Winterdienst.

2.2 Prüfungen von SNB

2.2.1 SNB der DB Netz AG⁵

Die DB Netz AG hat der Bundesnetzagentur Ende Oktober 2012 die von ihr beabsichtigten Änderungen ihrer SNB zur gesetzlich vorgeschriebenen Vorab-Kontrolle vorgelegt. Das entsprechende Regelwerk soll für die Netzfahrplanperiode ab Dezember 2013 gelten (SNB 2014). Die Bundesnetzagentur hat mit einem Bescheid drei beabsichtigten Änderungen widersprochen, so dass diese nicht in Kraft treten konnten.

Die SNB 2014 sahen unter anderem vor, dass alle Zugangsberechtigten verpflichtet gewesen wären, neue Grundsatz-INV mit einer Laufzeit von einem Jahr abzuschließen. Die vertragliche Basis der Infrastrukturnutzung bei der DB Netz AG bildet ein sogenannter Grundsatz-INV, in dem generelle Bestimmungen rahmenvertraglich geregelt werden. Hinzu kommt ein sogenannter Einzelnutzungsvertrag, der die konkrete Nutzung regelt. In der Vergangenheit waren die Grundsatz-INV üblicherweise für einen mehrjährigen Zeitraum, teilweise unbefristet, abgeschlossen worden. Zugangsberechtigte sollten nun dazu verpflichtet werden, ihren Grundsatz-INV nicht mehr langlaufend, sondern jährlich neu abzuschließen. Problematisch ist, dass die Verpflichtung zum jährlich neuen Vertragsabschluss auch solche Zugangsberechtigte getroffen hätte, die bereits in der Vergangenheit entsprechende Verträge abgeschlossen haben, die ungekündigt waren und daher noch gelten. Da die entsprechende Vertragsunterschrift sich auch auf etwaige Preiserhöhungen bezogen hätte, bestand die Gefahr, dass diese Zugangsberechtigten ihr Recht verlieren, einseitige Preiserhöhungen der DB Netz AG während der noch laufenden Vertragslaufzeit vor den Zivilgerichten auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen, obwohl

⁵ Zu grundsätzlichen Fragestellungen in Bezug auf die SNB vgl. auch Teil II 5.2 zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 29.09.2012.

sie dieses Recht durch den bestehenden Vertrag bereits erworben hatten. Rechtsgrundlage hierfür ist in der Regel § 315 BGB, anhand dessen die Gerichte die Billigkeit einseitig festgesetzter Preise überprüfen. Stellt das Gericht fest, dass Leistung und Gegenleistung nach der Preiserhöhung nicht mehr in angemessenem Verhältnis zueinander stehen (Äquivalenzprinzip), kann es den „billigen“ Preis selbst festsetzen. Verschiedene Unternehmen des DB-Konzerns haben in den letzten Jahren derartige Prozesse verloren, was zu Rückforderungen der Zugangsberechtigten in Millionenhöhe geführt hat.

Die DB Netz AG wollte darüber hinaus eine Regelung in die SNB 2014 aufnehmen, nach der die Unternehmen, die Güter auf der Schiene transportieren lassen (z.B. produzierende Unternehmen oder Speditionen), keine Möglichkeit mehr gehabt hätten, Einzelnutzungsverträge abzuschließen bzw. an den im Vorfeld stattfindenden Vertragsverhandlungen teilzunehmen. Gemäß § 14 Abs. 2 AEG sind diese Unternehmen aber ebenso wie die EVU zur Eisenbahninfrastruktur zugangsberechtigt. Die beabsichtigte Änderung hätte dieses Zugangsrecht ausgehöhlt. Eine vergleichbare Regelung beabsichtigte die DB Netz AG bereits im Jahr 2011. Dieser war ebenfalls von Seiten der Bundesnetzagentur widersprochen worden (vgl. Jahresbericht 2011, S. 202).

Schließlich widersprach die Bundesnetzagentur u. a. auch der Streichung einer Ziffer der SNB, die normierte, dass für Züge mit einer Verspätung von mehr als 20 Stunden und einer daraus resultierenden Neuzuweisung einer Trasse lediglich das Entgelt der ursprünglichen Trasse abgerechnet wird. Die Streichung hätte dazu geführt, dass bestimmte Verkehre bei einer Verspätung von mehr als 20 Stunden ein doppeltes Entgelt zu entrichten gehabt hätten, obschon hierfür kein sachlich gerechtfertigter Grund erkennbar war bzw. von der DB Netz AG vorgetragen wurde.

Die DB Netz AG hat Widerspruch gegen den Bescheid eingelegt. Vor diesem Hintergrund ist der Bescheid noch nicht bestandskräftig.

2.2.2 Prüfung von SNB anderer EIU

Auch die SNB anderer Betreiber von Schienenwegen wurden geprüft, und zahlreiche in 2011 begonnene Verfahren konnten im Jahr 2012 abgeschlossen werden, darunter auch solche, bei denen die SNB erst in 2012 eingegangen war. Der Prozess der erstmaligen SNB-Prüfungen neigt sich damit dem Ende zu. Zum Jahresende wiesen alle Betreiber von Schienenwegen mit erheblicher wettbewerblicher Relevanz gültige SNB auf.

2.3 Weitere Verfahren

2.3.1 Grundsatz-Infrastrukturnutzungsvertrag

Gemäß § 14 Abs. 6 AEG sind Einzelheiten des Zugangs zwischen den Zugangsberechtigten und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu vereinbaren. Das Eisenbahnrecht geht damit davon aus, dass zwar nach § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG ein gesetzliches Zugangsrecht zur

öffentlichen Eisenbahninfrastruktur besteht, die Verwirklichung dieses Zugangsanspruchs aber auf vertraglicher Grundlage geschieht. Die DB Netz AG hat sich dazu entschieden, die in § 14 Abs. 6 AEG geforderte vertragliche Vereinbarung aufzuteilen und zwei Verträge mit den Zugangsberechtigten zu schließen, nämlich einen sogenannten Grundsatz-Infrastrukturnutzungsvertrag (Grundsatz-INV), welcher den Rahmen für die Festlegung der Regelungen für die Nutzung von Trassen und Serviceeinrichtungen bieten soll, und einen sogenannten Einzelnutzungsvertrag, der die in § 14 Abs. 6 AEG explizit genannten Punkte „Zeitpunkt“, „Dauer der Nutzung“ und „zu entrichtendes Entgelt“ enthält. Dabei werden die Inhalte eines geltenden Grundsatz-INV jeweils zum Bestandteil des Einzelnutzungsvertrages.

Im Sommer 2012 kündigte die DB Netz AG diejenigen Grundsatz-INV, die ein ordentliches Kündigungsrecht vorsahen. Größtenteils liefen die gekündigten Verträge mit Beginn der neuen Netzfahrplanperiode, Mitte Dezember 2012, aus. Die DB Netz AG forderte die Kunden auf, einen neuen Grundsatz-INV abzuschließen. Zum Teil sind die Kunden dieser Aufforderung nachgekommen. Zum Teil verweigerten die Kunden aber auch den Abschluss.

Mit Versendung des vorläufigen Netzfahrplans hatte die DB Netz AG mitgeteilt, dass Voraussetzung für den Abschluss eines Einzelnutzungsvertrages ein wirksamer und für den gesamten Zeitraum des Netzfahrplan 2013 gültiger Grundsatz-INV sei. Für den Fall, dass bis zum 02.08.2012 kein Grundsatz-INV für den Netzfahrplan 2013 unterzeichnet würde, werde sie kein Trassenangebot für den nicht vertraglich gebundenen Zeitraum abgeben. Daraufhin gab es Anfragen von mehreren Zugangsberechtigten mit der Bitte um Stellungnahme der Bundesnetzagentur. Es bestand Unsicherheit dahingehend, dass möglicherweise keine Trassenangebote von Seiten der DB Netz AG unterbreitet würden und den Zugangsberechtigten damit der Zugang verweigert würde.

Die Bundesnetzagentur prüfte daraufhin alle drei von der DB Netz AG entwickelten Muster-Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge 2013, welche die DB Netz AG bis zu diesem Zeitpunkt ausdrücklich als nicht den SNB zugehörig bezeichnete. Diese Muster bezogen sich zum einen auf EVU bzw. Halter von Eisenbahnfahrzeugen und zum anderen auf Zugangsberechtigte nach § 14 Abs. 2 Nr. 2 AEG sowie auf Zugangsberechtigte nach § 14 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AEG.

Im Rahmen der Prüfung stellte sich heraus, dass die drei Muster-Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge zum einen Regelungen enthielten, die als zugangsrelevant und damit als Bestandteil der SNB anzusehen sind. Zum Teil handelte es sich um eine Doppelung von Regelungen, die bereits in den Nutzungsbedingungen vorhanden waren, zum Teil handelte es sich aber auch um Regelungen, die der Bundesnetzagentur noch nicht mitgeteilt worden waren und bereits aus diesem Grund nicht wirksam vereinbart werden konnten.

Darüber hinaus handelte es sich bei den Bestimmungen der Muster-Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge insgesamt um Allgemeine Geschäftsbedingungen, da sie für eine Vielzahl von Fällen angewendet werden und keine abweichenden Bestimmungen im Einzelfall zulässig sein sollten. Vor diesem Hintergrund handelt es sich bereits in Anbetracht der Rechtsprechung des BVerwG (Urteil vom 29.09.2011, Az.: 6 C 17.10) insgesamt um SNB.

Die Bundesnetzagentur teilte der DB Netz AG nach ihrer Prüfung ihre Auffassung zu den Muster-Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträgen 2013 mit. Die DB Netz AG hat daraufhin in den drei Mustern für die Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge 2013 Anpassungen hinsichtlich der Regelungen zu den Sicherheitsbescheinigungen, den einbezogenen EVU und der Kündigung vorgenommen. Im Anschluss hat sie der Bundesnetzagentur am 13.07.2012 eine Mitteilung nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG und auf diese Weise die drei (angepassten) Muster der Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge 2013 zunächst unterjährig zum Gegenstand der geltenden SNB 2013 gemacht. Sie unterliegen damit fortan dem in den gesetzlichen Regelungen beschriebenen Prozess zur Aufstellung bzw. Änderungen von SNB.

Die Frage, wie mit den in der Vergangenheit geschlossenen Grundsatz-INV umzugehen ist, deren mehrjährige Laufzeit noch nicht beendet war bzw. die unbefristet geschlossen wurden und somit keine Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung durch die DB Netz AG vorsahen, war nicht Gegenstand des Verfahrens. Bezüglich der von der DB Netz AG im Hinblick auf die noch laufenden (nicht gekündigten) Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge beabsichtigten Regelung in den SNB 2014 wird auf die Ausführungen zu den SNB 2014 der DB Netz AG in Teil II 2.2.1 dieses Berichts verwiesen.

2.3.2 Netzfahrplan / Trassenvergabe

Für die Erstellung des Netzfahrplans 2013 hatten 380 EVU ihre Trassenwünsche eingereicht: Laut „NetzNachrichten“ 4/12 der DB Netz AG wurden damit fast 60.000 Trassenanmeldungen abgegeben, so viele wie nie zuvor. Aus dieser Vielzahl von Trassenanmeldungen wird bei der Bearbeitung des Netzfahrplans alljährlich ein konfliktfreier Jahresfahrplan konstruiert, was nur dank der Tatsache funktioniert, dass ein Großteil der Trassen dank Integraler Taktfahrpläne (ITF) für nahezu den gesamten Personennahverkehr und für große Teile des Personenfernverkehrs weitgehend unverändert in das jeweilige Folgejahr übernommen werden kann. Für die Erarbeitung von Integralen Taktfahrplänen auf Landesebene ist ein Zeitraum von mehreren Jahren erforderlich. Folglich werden ITF-Trassen zu jedem Netzfahrplan in denselben Fahrlagen bestellt, Änderungen, z.B. zur Verbesserung von Anschlüssen, ergeben sich allenfalls im geringfügigen Minutenbereich.

Gleichwohl erhielt die Bundesnetzagentur von der DB Netz AG Mitteilungen über 19 beabsichtigte Trassenablehnungen zum Netzfahrplan 2013, die geplante Neuverkehre im Personenfernverkehr und im Güterverkehr betrafen. In diesen Fällen kollidierten die

Trassenwünsche, und die DB Netz AG war nicht in der Lage, allen EVU jeweils akzeptable Trassen anbieten zu können, so dass es letztlich zu Trassenablehnungen kam. Nach Eingang der beabsichtigten Trassenablehnungen nach § 14d AEG führte die Bundesnetzagentur Vorabprüfungsverfahren nach § 14e AEG durch. Von den für den Netzfahrplan 2013 beabsichtigten Trassenablehnungen war insbesondere ein Newcomer im Personenfernverkehr betroffen. Auch die Prüfung der Bundesnetzagentur, die allerdings nach wie vor ohne konkrete Infrastrukturdaten und ohne Anwendung der notwendigen Planungssoftware nur unzureichend durchgeführt werden kann, konnte keine Problemlösung aufzeigen. Weil der Newcomer mit den möglichen Trassen sein Betriebskonzept, konkret den Umlauf seiner Züge, nicht realisieren konnte und als Folge die Züge nur unrentabel einzusetzen gewesen wären, entschied er sich gegen die Annahme der Trassen. Ein weiterer Newcomer im Fernverkehr hingegen, das zwischen Hamburg und Köln verkehrende EVU HKX, konnte nicht zuletzt aufgrund seines Rahmenvertrages seine gewünschten Trassen erhalten.

Im Gelegenheitsverkehr gingen 2012 sieben Meldungen gemäß § 14d AEG ein, von denen insgesamt 17 Trassen betroffen waren. Auch hier führte die Bundesnetzagentur Vorabprüfungsverfahren nach § 14e AEG durch, wobei eine Frist von nur einem Arbeitstag zu beachten ist, konnte aber den betroffenen EVU nicht zu akzeptablen Trassenangeboten verhelfen.

2.3.3 Rahmenverträge

Im Jahr 2012 wurden von den EVU weitere fünf aperiodische Rahmenverträge mit insgesamt 563 Bandbreiten angemeldet, die nach § 13 Abs.11 EIBV „jederzeit“ abgeschlossen werden können. Letztlich kam es zum Abschluss von 540 Bandbreiten. Bei zwei Bandbreiten sprach die DB Netz AG eine Ablehnung aus, da keine Restkapazitäten für diese Bandbreiten zur Verfügung standen.

Die DB Netz AG kündigte in 2012 über 1900 Rahmenvertragsbandbreiten, da die entsprechenden Rahmenvertragskapazitätsnummern nicht – wie vom Muster-Rahmenvertrag der DB Netz AG vorgesehen – bei der Anmeldung der abzusichernden Netzfahrplantrassen (Netzfahrplan 2013) von den betroffenen EVU angegeben worden waren. Aufgrund der Vielzahl der gekündigten Rahmenverträge leitete die Bundesnetzagentur von Amts wegen ein Netzzugangsverfahren ein und schrieb sämtliche betroffenen EVU (über 20) mit der Bitte um Benennung der Gründe für die fehlende Inbezugnahme bei der Anmeldung der Trassen zum Netzfahrplan 2013 an.

Die Auswertung der Antwortschreiben der EVU ergab, dass in den meisten Fällen die Rahmenvertrags-Kapazitätsnummern versehentlich nicht bei den Trassenanmeldungen genannt worden waren. Aus Sicht der Bundesnetzagentur besteht hier Verbesserungspotential – insbesondere hinsichtlich der für die Rahmenvertragsanmeldungen und Trassenanmeldungen verwendeten Anmeldeportale der

DB Netz AG. Die Bundesnetzagentur wird daher gegenüber der DB Netz AG auf Verbesserung des Anmeldeprozederes für Netzfahrplantrassen und die damit verbundene Inbezugnahme von Rahmenverträgen hinwirken.

2.3.4 Streckenöffnungszeiten

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2012 ein Verfahren gemäß § 14f AEG eröffnet, um die Regelungen in den SNB der DB Netz AG zu den Streckenöffnungszeiten sowie zu den Möglichkeiten, Trassen über bestehende Öffnungszeiten hinaus zu nutzen, zu überprüfen. Da die Zugangsberechtigten, die außerhalb der regulären Öffnungszeiten die Infrastruktur nutzen möchten, unter bestimmten Bedingungen ein erhöhtes Entgelt zahlen müssen, ist eine verlässliche Planungsgrundlage bezüglich der Streckenöffnungszeiten sehr wichtig. Ebenfalls muss aus den Regelungen in den SNB eindeutig hervorgehen, innerhalb welcher Vorlaufzeit die Zugangsberechtigten die Verkehre, die außerhalb der regulären Öffnungszeiten fahren sollen, anmelden müssen. Ohne eine eindeutige Angabe der Vorlaufzeit bestünde die Gefahr, von der DB Netz AG mangels „rechtzeitiger“ Anmeldung zurückgewiesen zu werden. Es wurde mit der DB Netz AG bereits Einigkeit über die Notwendigkeit einer verbesserten und verlässlichen Darstellung der Öffnungszeiten erzielt, wobei noch einige Detailfragen geklärt werden müssen. Aktuell wird erörtert, wie weit im Voraus die Zugangsberechtigten Trassen in der oben dargestellten Konstellation anmelden müssen, um keine Trassenablehnung zu riskieren.

Ebenfalls von dem Themenkomplex „Öffnungszeiten“ umfasst ist die Problematik des § 14 Abs. 4 EIBV, wonach der Betreiber der Schienenwege verpflichtet ist, auf zu erwartende Anträge für Fahrten im Gelegenheitsverkehr nach § 14 Abs. 1 und 2 EIBV reagieren zu können, indem er die voraussichtlich erforderliche Schienenwegkapazität innerhalb des Netzfahrplans und damit innerhalb der Öffnungszeiten einzuplanen hat. Wird die erforderliche Kapazität für Fahrten im Gelegenheitsverkehr nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt, hat dies zur Folge, dass für den Gelegenheitsverkehr nur Nutzungsmöglichkeiten außerhalb der Öffnungszeiten zur Verfügung stehen. Dies wiederum würde zu einer erheblichen finanziellen Benachteiligung des Gelegenheitsverkehrs führen und könnte damit die Verlagermöglichkeit von Güterverkehren von der Straße auf die Schiene in Frage stellen.

2.3.5 Verfahren Deutsche Regionaleisenbahn

Die Bundesnetzagentur führte 2012 mehrere Netzzugangsverfahren bezüglich der Gewährung des Zugangs zu Eisenbahnstrecken, welche die Deutsche Regionaleisenbahn (DRE) von der DB Netz AG übernommen hatte, ohne – entgegen der gesetzlichen Vorgaben – anschließend den Betrieb der betroffenen Strecken aufzunehmen, so dass es zu Ablehnungen der Trassenanmeldungen von Zugangsberechtigten durch die DRE kam.

Hinsichtlich der Streckenabschnitts Roßleben – Artern der Strecke Nebra – Artern verpflichtete die Bundesnetzagentur die DRE per Bescheid vom 30.04.2012, binnen drei

Monaten die Voraussetzungen mit der Einholung der erforderlichen Betriebsgenehmigungen sowie mit der Instandsetzung der Strecke zu schaffen, um so den Zugang zur betroffenen Strecke gewähren zu können.

Bezüglich der Strecke Mühlberg – Mühlberg Kieswerk widersprach die Bundesnetzagentur am 20.09.2012 einer beabsichtigten Trassenablehnung der DRE. Die DRE verweigerte zunächst den Zugang zur vorgenannten Strecke, da sie deren Stilllegung beabsichtigte. Da jedoch Betreiber der Schienenwege entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verpflichtet sind, solange den Betrieb zu ihrer Eisenbahninfrastruktur zu gewähren, bis eine – wirksame – Stilllegungsgenehmigung erteilt wird, widersprach die Bundesnetzagentur der beabsichtigten Trassenablehnung und verpflichtete die DRE zur erneuten Entscheidung über die Trassenanmeldung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerwG.

2.3.6 Überlastungsverfahren

Die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) schreibt in den §§ 16 bis 18 ein Überlastungsverfahren vor, das seit 2008 mit Ausnahme von 2010 jährlich für ein oder zwei Streckenabschnitte abläuft, so dass sich inzwischen für die Beteiligten – neben der Bundesnetzagentur das ebenfalls zuständige Eisenbahn-Bundesamt und die DB Netz AG – eine gewisse Routine eingestellt hat. Ein halbes Jahr nach der Überlastungserklärung zur Strecke Uelzen – Stelle und zum Bahnhof Berlin-Spandau, die mittels einer einfachen Mitteilung Anfang Dezember 2011 erfolgt ist, erfolgte am 25.06.2012 die Vorlage der Kapazitätsanalysen zu beiden Strecken, die in einer trilateralen Besprechung diskutiert wurden. Die EIBV sieht die Beteiligung der Nutzer der betroffenen überlasteten Schienenwege sowie des jeweils betroffenen Landes vor, um mit diesen die Engpassproblematik und eventuelle Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren. Leider sind zu Besprechungen, die Anfang August 2012 stattfanden, bislang die beteiligten Behörden nicht eingeladen worden. Die DB Netz AG hat inzwischen jedoch zugesagt, künftig die beiden beteiligten Behörden auch bei solchen Terminen einzubeziehen.

Als Ergebnis der Kapazitätsanalyse und der Beteiligung von Nutzern sowie Ländern erarbeitete die DB Netz AG zu den betroffenen überlasteten Schienenwegen Pläne zur Erhöhung der Kapazität, die den Behörden Ende November vorgelegt und Anfang Dezember 2012 wiederum trilateral diskutiert wurden, wobei Eisenbahn-Bundesamt und Bundesnetzagentur zahlreiche Verbesserungsvorschläge machten sowie die Vorschläge der Nutzer und Aufgabenträger mit der DB Netz AG erörterten. Als Ergebnis wurden im Januar 2013 Überarbeitungen der beiden Pläne vorgelegt. Bislang führen die Überlastungsverfahren wegen ungeklärter Finanzierungsfragen leider nicht zu sich aus den Verfahren ergebenden infrastrukturellen Verbesserungen bzw. Ausbaumaßnahmen, sondern im Allgemeinen nur zu Vorschlägen für betriebliche Nutzungsvorgaben, die in den kommenden Monaten seitens der Bundesnetzagentur geprüft und möglicherweise wie in den Vorjahren in überarbeiteter Fassung in die nächste SNB aufgenommen werden können. Unabhängig vom

Überlastungsverfahren gibt es zusätzlich im Fall Uelzen – Stelle im Rahmen des Bundesverkehrswegeausbaus einige Verbesserungen wie den Bau eines dritten Gleises zwischen Stelle und Lüneburg auf einer Länge von 27 Kilometern, wodurch künftig 32 Trassen pro Tag zusätzlich angeboten werden können (geplante Inbetriebnahme Ende 2014). Bis November 2013 soll zudem eine Verbindungskurve gebaut werden, durch welche von Stendal nach Hamburg fahrende Züge in Uelzen nicht mehr das Gegengleis kreuzen müssen.

Schwieriger stellt sich die Situation bei der Überlastung des Bahnhofs Berlin-Spandau dar, denn die DB Netz AG verweist hier darauf, dass dieser Bahnhof bei seinem Bau als „Durchgangsbahnhof“ konzipiert wurde, und versucht, über die betrieblichen Nutzungsvorgaben Zugwenden, bestimmte Abstellungen und längere Halte zu unterbinden. Zu dieser Problematik sieht die Bundesnetzagentur Abstimmungsbedarf mit den Aufgabenträgern des SPNV.

Aufgrund der Erstellung des Netzfahrplans 2013 hat die DB Netz AG am 10.12.2012 in einem Gespräch zur Detektion weiterer überlasteter Schienenwege vorgeschlagen, den Streckenabschnitt Wunstorf – Minden der Strecke Hannover – Ruhrgebiet als überlastet auszuweisen. Dieser Abschnitt ist, anders als die benachbarten Streckenabschnitte, nicht vier-, sondern nur zweigleisig und gleichwohl sehr stark von Zügen des Personennah- und Fernverkehrs sowie von Güterzügen belastet. Insgesamt ist dieser nur 43 Kilometer lange Streckenabschnitt zwischen Wunstorf und Minden ein Engpass von europäischer Bedeutung (Güterverkehrskorridor), da ansonsten durchgängig von Rotterdam bis zur polnischen Grenze viergleisige Strecken und zweigleisige Parallelstrecken nutzbar sind.

Nicht als überlastet erklärt wurde hingegen die Strecke Delmenhorst – Vechta, auf welcher der Anschluss Rechterfeld von Güterzügen derzeit nur nachts bedient werden kann: Wie auf zahlreichen eingleisigen Strecken ist diese Strecke vor knapp 15 Jahren zwar modernisiert, infrastrukturseitig dabei aber auf die Bedürfnisse allein des SPNV zurückgebaut worden. Damit kann die DB Netz AG nicht mehr dem Anspruch von § 14 Abs. 4 EIBV gerecht werden, tagsüber für zu erwartenden Gelegenheitsverkehr die „voraussichtlich erforderliche Schienenwegkapazität innerhalb des Netzfahrplans vorzuhalten“. Als Kompromiss bietet sich eine angepasste Ausweitung der Streckenöffnungszeiten an, so dass die entsprechenden Güterzugfahrten ohne zusätzliche Bepreisung nachts fahren können. Diese Thematik soll jedoch statt in einem Überlastungsverfahren in dem betreffenden Verfahren zu den Streckenöffnungszeiten behandelt werden.

2.3.7 Winterdienst

Das Anfang 2011 aufgenommene Grundsatzverfahren zum Thema „Winterdienst der DB Netz AG“ führte zusammen mit internen Verbesserungen bei der DB Netz AG zu erheblichen Verbesserungen im Winter 2011/2012, insbesondere auch zu deutlich mehr Stabilität im Betriebsgeschehen. Das Verfahren wurde bis zum Frühjahr 2012 mittels eines intensiven

Dialogs mit der DB Netz AG fortgeführt. Die Umsetzung der elektronischen Wintermappe als Handlungsanweisung für den Winterdienst erfolgte in 2012 in drei Phasen und wird künftig ein bundesweites Qualitätsmanagement ermöglichen: Fortschritte sind jetzt bundesweit „nachhaltbar“. Die „Winter-Checkliste“ wurde vereinheitlicht. Im DB-Regionalbereich Süd wurde ein Kommunikationsprozess entwickelt, der vom DB-Regionalbereich Nord übernommen wurde. Auch die von der Bundesnetzagentur geforderte bundeseinheitlich standardisierte Beteiligung des Marktes wurde durch eine Klarstellung in der Richtlinie 446 verbessert. Das Verfahren „Winterdienst“ wird in eine Begleitung der Umsetzung in der Praxis übergeleitet, bei der es bei Bedarf einen weiteren Austausch zwischen DB Netz AG und Bundesnetzagentur geben wird.

Im Winter 2012/2013 kam es bis Jahresabschluss lediglich regional im Vogtland zu größeren Winterdienstproblemen, die in einem eigenen Verfahren im November/Dezember 2012 aufgegriffen wurden.

3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.1 Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen

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

In Fortsetzung der erfolgreichen Aktionen in den Jahren 2008 und 2010 forderte die Bundesnetzagentur in 2012 ca. 100 weitere Unternehmen, insbesondere die Betreiber von sogenannten Industriestammgleisen und von Terminals in Häfen auf, Nutzungsbedingungen aufzustellen und mitzuteilen. Insbesondere mit einigen Terminalbetreibern wurden intensive Diskussionen über die Regulierung ihrer Anlagen geführt. Auf Grund der Reichweite der Regelungen ragte auch im Jahr 2012 die Prüfung der NBS der DB Netz AG heraus. Der in 2011 gesetzte Schwerpunkt bei der Prüfung von NBS von Häfen bzw. Hafenbahnen wurde in 2012 fortgeführt. Als Start und Ziel vieler Güterverkehre besitzen sie eine über ihre eigentlichen Wirkungsfelder hinausgehende Bedeutung.

Im Zusammenhang mit der Prüfung eisenbahnregulatorischer Verstöße legte die Bundesnetzagentur in 2012 ein besonderes Augenmerk auf die Prüfung der Kapazitätszuweisungsverfahren in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG nach den bisherigen Nutzungsbedingungen und nach den neuen Regularien in den NBS 2013. Auch einzelne Zugangsbedingungen, wie z.B. die Öffnungszeiten von Serviceeinrichtungen, wurden auf Diskriminierungsfreiheit untersucht.

Beim Zugang zu Personenbahnhöfen hat die Bundesnetzagentur im intensiven Dialog mit dem Markt erhebliche Fortschritte bei der Frage erzielt, wie Anreizsysteme zur Leistungs- und Qualitätssteigerung zu gestalten sind.

Auch bei der Aufstellung moderner Vertriebsmedien konnte eine Lösung erreicht werden.

3.2 Prüfung von NBS

3.2.1 Initiative zur Aufstellung von NBS

Viele Betreiber von Serviceeinrichtungen kommen ihren Pflichten zur Aufstellung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen sowie zur Vorabmitteilung an die Bundesnetzagentur, trotz der seit 2005 hierzu bestehenden Pflicht, immer noch nicht nach (vgl. hierzu auch Teil I, 5.1).

Aufgrund der von der Bundesnetzagentur in 2008 und in 2010 durchgeführten Initiativen konnte der Anteil - weitestgehend ohne streitige Verfahren - erheblich verbessert werden.

Trotz einer signifikanten Erhöhung der Anzahl aufgestellter und mitgeteilter NBS verbleibt eine Fehlquote. Ohne eine gesetzlich verankerte Anzeige- oder Registrierungspflicht für EIU ist die Bundesnetzagentur auf kontinuierliche eigene Recherchen angewiesen, um die öffentlichen Betreiber von Serviceeinrichtungen zu ermitteln, deren Anzahl sich aber unter anderem durch den Neubau sowie die Stilllegung von Eisenbahninfrastrukturanlagen stetig verändert.

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

Die Bundesnetzagentur hat deshalb die Initiative im Jahr 2012 weiter fortgeführt. Hierzu wurde ein Rundschreiben an ca. 100 Unternehmen versandt, welche zuvor noch nicht erfasst wurden. Ein Schwerpunkt lag auf den häufig in kommunaler Trägerschaft betriebenen Industriestammgleisen. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten Terminals in Häfen. Von den ca. 100 Fällen waren Ende 2012 nur noch 24 Fälle offen. In diesen Fällen handelt es sich vielfach um sogenannte Speditionsterminals. Mit den Betreibern dieser Anlagen hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2012 intensive Gespräche über deren Regulierungsunterworfenheit geführt (vgl. hierzu Teil II 3.4.3).

Die übrigen Unternehmen, von denen die Bundesnetzagentur derzeit annimmt, dass sie (öffentliche) Serviceeinrichtungen der Eisenbahn betreiben, ohne hierfür NBS aufgestellt zu haben, sollen sukzessive in den kommenden Jahren angeschrieben werden.

3.2.2 NBS der DB Netz AG

Die DB Netz AG hat der Bundesnetzagentur Ende Oktober 2012 die von ihr beabsichtigten Änderungen ihrer Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) zur gesetzlich vorgeschriebenen Vorabkontrolle vorgelegt. Das entsprechende Regelwerk soll für die Netzfahrplanperiode ab Dezember 2013 gelten und tritt im April 2013 in Kraft.

Die Bundesnetzagentur hat verschiedenen beabsichtigten Änderungen widersprochen mit der Folge, dass diese nicht in Kraft treten können. Die beiden wichtigsten Punkte betreffen die Absicht der DB Netz AG, einen speziellen Vertragstyp zur zwingenden Voraussetzung für den Zugang zu machen sowie eine beabsichtigte Änderung im Verfahren zur Nutzungsanmeldung.

Die vertragliche Basis der Infrastrukturnutzung bei der DB Netz AG bildet ein sogenannter Grundsatz-Infrastrukturnutzungsvertrag (Grundsatz-INV), in dem generelle Bestimmungen geregelt werden, gemeinsam mit einem sogenannten Einzelnutzungsvertrag, der die konkrete Nutzung regelt (siehe hierzu auch Teil II 2.3.1). In der Vergangenheit wurden die Grundsatz-INV üblicherweise für einen mehrjährigen Zeitraum, teilweise unbefristet, abgeschlossen. In einer unterjährigen Änderung im Vorfeld der beabsichtigten Änderung zu den NBS 2014 wurde der Inhalt der Grundsatz-Infrastrukturnutzungsverträge zum Gegenstand der NBS 2013 gemacht, da die DB Netz AG diese Verträge gleichermaßen für die Nutzung ihrer Schienenwegen und ihrer Serviceeinrichtungen forderte. Die DB Netz AG hatte dann weiterhin vor, in ihre NBS parallel zu einer entsprechenden Änderung in den SNB 2014 aufzunehmen, dass alle Zugangsberechtigte jedes Jahr einen neuen Grundsatzvertrag über die Nutzung der Serviceeinrichtungen abschließen müssen. Dadurch hätte auch für die Nutzung von Serviceeinrichtungen die Gefahr bestanden, dass Zugangsberechtigten, obwohl sie noch Vertragspartner eines laufenden, ungekündigten Grundsatz-INV mit der DB Netz AG waren, ihr Recht verlieren, einseitige Preiserhöhungen der DB Netz AG während der Vertragslaufzeit vor den Zivilgerichten auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen (§ 315 BGB).

Die Bundesnetzagentur widersprach auch einer Einschränkung der Zugangsrechte von Unternehmen, bspw. Spediteure, die selbst kein EVU sind, jedoch Güter mit der Eisenbahn befördern lassen wollen. Nach der beabsichtigten Neufassung der NBS, die die DB Netz AG ebenso in den SNB aufnehmen wollte (vgl. Teil II 2.2.1), wäre es derartigen Unternehmen auch für Serviceeinrichtungen nicht mehr möglich gewesen, eigenständig konkrete Infrastrukturnutzungen mit der DB Netz AG zu vereinbaren, was ihren gesetzlichen Zugangsanspruch ausgehebelt hätte. Diese beabsichtigte Änderung war insofern erstaunlich als die Bundesnetzagentur einem vergleichbaren Vorstoß bei den beabsichtigten Änderungen zu den NBS 2013 schon widersprochen hatte (vgl. Jahresbericht 2011, Seiten 204/205).

Beim Anmeldeverfahren für die Nutzung von Serviceeinrichtungen hätte eine beabsichtigte Änderung dazu geführt, dass Zugangsberechtigte, die Anmeldungen von Verkehren zum Netzfahrplan vor einem von der DB Netz AG bestimmten Zeitpunkt abgeben, signifikant schlechter behandelt worden wären als andere Zugangsberechtigte (Behandlung als sog. Gelegenheitsverkehre). Vor dem Hintergrund, dass Zugangsberechtigte das gesetzliche Recht haben, jederzeit Nutzungsanträge zu stellen, wurde auch dieser beabsichtigten Regelung widersprochen.

3.2.3 Nutzungsbedingungen von Häfen

In 2012 wurden unter anderem die NBS der Häfen bzw. Hafenbahnen Hamburg Port Authority, Bremen, Bayernhafen und die Nutzungsbedingungen des neuen Hafens Jade-Weser-Port geprüft. Die Betreiber der Hafenbahnen nutzten die Möglichkeit, ihre Nutzungsbedingungen zu unterschiedlichen Zeiten im Jahr vorzulegen, da sie nicht an die

verordnungsrechtlich geregelten Fristen zur Vorlage von Nutzungsbedingungen gebunden sind (für sie gilt § 4 Abs. 5 und 6 EIBV nicht). Die Bundesnetzagentur hat insbesondere die Erstaufstellung der NBS für die Hafenbahn wie auch für das im Hafen befindliche Umschlagterminal des 2012 eröffneten Jade-Weser-Port geprüft und im konstruktiven Dialog intensiv begleitet. Hinzu kamen die Änderungen der NBS der Duisburger Hafen AG und der Neuss-Düsseldorfer Häfen GmbH & Co. KG. Des Weiteren wurden die NBS des Hafens Stuttgart auf der Grundlage des § 14f Abs. 1 AEG einer nachträglichen Prüfung unterzogen. Die Unternehmen haben Anregungen der Bundesnetzagentur aufgegriffen und umgesetzt, so dass behördliche Maßnahmen durch Bescheide unterbleiben konnten.

3.3 Weitere Verfahren

3.3.1 Zugang zu Rangieranlagen in einer Serviceeinrichtung der DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur hat Ende 2011 begonnen, die Kapazitätszuweisung in einem stark ausgelasteten Rangierbahnhof der DB Netz AG, der einem namhaften Automobilhersteller vorgelagert ist, nachträglich zu überprüfen (§ 14f Abs. 2 AEG). Sie hat erstmals genau hinterfragt, ob der Infrastrukturbetreiber in einem Bahnhof, dessen Gleise vollständig oder (wie hier) ganz überwiegend an ein EVU vermietet sind, ausreichend geprüft hat, ob alle angemieteten Gleise benötigt werden und ob die kollidierenden Nutzungen miteinander vereinbar sind, ggf. durch Optimierung der Gleisbelegungen.

Anders als die DB Netz AG kam die Bundesnetzagentur zum Ergebnis, die von dem EVU 1 beantragten Nutzungen wären mit den dort bestehenden Nutzungen des EVU 2 vereinbar. Die Bundesnetzagentur sieht hier die EIU zur genauen Prüfung, ob und welche Kapazitäten die Zugangsberechtigten tatsächlich benötigen, und im Zweifelsfall zur Optimierung verpflichtet, da Betreiber von Serviceeinrichtungen, „soweit wie möglich allen Anträgen“ stattgeben müssen (§ 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV). Diese Verpflichtung gilt auch, wenn ein Nutzungsantrag einer schon vertraglich vereinbarten Nutzung gegenüber steht.

Die Bundesnetzagentur hat die von der DB Netz AG und dem EVU 2 initiierten Eilverfahren sowohl vor dem VG Köln als auch vor dem OVG Münster allerdings zunächst verloren. Beide Gerichte stützen die verfahrenswesentliche Auslegung der Bundesnetzagentur in Bezug auf die verordnungsrechtlich geregelten Vorgaben zur Lösung von Nutzungskonflikten in Serviceeinrichtungen (§ 10 Abs. 5 und 6 EIBV) nicht. So sehen sie insbesondere mit Blick auf den Wortlaut der Vorschrift, der lediglich die Konkurrenz von Nutzungsanträgen regelt, keine Anwendung des § 10 Abs. 5 und 6 EIBV für die Fälle, in denen sich Nutzungen aus einem bereits geschlossenen Vertrag mit neu beantragten Nutzungen gegenüber stehen. Nach Ansicht beider Gerichte dürfen schon geschlossene Nutzungsverträge nur in besonderen Ausnahmefällen „aufgebrochen“ werden. Das Verfahren befindet sich nach Abschluss der Eilverfahren derzeit im Widerspruchsverfahren.

Angesichts der Rechtsprechung in den Eilverfahren steht zu befürchten, dass sich in Zukunft die beschriebenen Anforderungen an die Verantwortung des Betreibers der Serviceeinrichtung zu einer bedarfsoptimierten Vergabe seiner Infrastruktur nicht verpflichtend durchsetzen lassen – zumindest wenn eine Nutzung basierend auf einem bestehenden Vertrag aufgebrochen werden müsste. Die Bundesnetzagentur sieht außerdem die ernste Gefahr, dass die Koordinierungs- und Konfliktlösungsregeln, insbesondere die Vorrangregelung für Nutzungen, die „notwendige Folge einer Zugtrasse“ sind (§ 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV), ausgehöhlt werden.

3.3.2 Zuweisung von Kapazitäten nach den neuen NBS 2013 der DB Netz AG

Die DB Netz AG hat mit den NBS 2013 einen Paradigmenwechsel bei der Kapazitätsvergabe in ihren Serviceeinrichtungen vorgenommen. Sie hat von der Langzeitvermietung von Gleisen Abstand genommen. Eine Übergangsregelung gilt für ca. 33% noch laufender Nutzungsverträge bis zu deren Vertragsende. Alle anderen Nutzungen werden nur noch für die jeweils kommende Netzfahrplanperiode (also maximal für ein Jahr) vergeben. In Anlehnung an die Vergabe von Zugtrassen im Netzfahrplan werden alle Anmeldungen auf Gleisnutzungen in Serviceeinrichtungen für die nächste Netzfahrplanperiode, die bis zu einem bestimmten Stichtag eingehen, nun gemeinsam bearbeitet.

Nach § 14d Satz 1 Nr. 3 AEG müssen öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Bundesnetzagentur unterrichten, sofern sie beabsichtigen, Anträge auf Zugang zu Serviceeinrichtungen abzulehnen. Die Bundesnetzagentur hat nach § 14e Abs. 1 Nr. 1 AEG eine Prüffrist von 10 Arbeitstagen, innerhalb derer sie der beabsichtigten Ablehnung widersprechen kann. Ohne vorherige Information der Bundesnetzagentur und vor Ablauf der Prüffrist kann die Ablehnung von Nutzungsanträgen nicht rechtswirksam ausgesprochen werden.

Anfang Oktober 2012 hatte die Bundesnetzagentur über mehrere beabsichtigte Antragsablehnungen der DB Netz AG zu entscheiden. Die DB Netz AG beabsichtigte, verschiedene Anträge auf Nutzungen ihrer Serviceeinrichtungen für die kommende Netzfahrplanperiode (12/2012 bis 12/2013) abzulehnen. In allen Fällen war die DB Netz AG der Ansicht, dass ein gütlich nicht beizulegender Nutzungskonflikt bestünde, der nach den Vorrangregelungen der NBS 2013 jeweils zu Lasten unterschiedlicher Wettbewerbsverkehrsunternehmen ausgehen müsse.

Aufgrund konsequenten Nachfragens der Bundesnetzagentur, die wiederholt Unterlagen zur Darlegung und Plausibilisierung der behaupteten Nutzungskonflikte angefordert hatte, hat die DB Netz AG nach erneuter interner Prüfung in einigen Fällen den Konflikt noch aufgelöst oder eine gütliche Einigung erzielt. Ein Nutzungskonflikt hat Zweifel der Bundesnetzagentur daran verstärkt, ob die DB Netz AG die Zuweisung von konkreten Gleisen in Serviceeinrichtungen vor bzw. nach ein- bzw. ausfahrenden Zügen transparent und

diskriminierungsfrei vornimmt. Die Bundesnetzagentur wird einige Fälle aufgreifen, um grundsätzliches Optimierungspotenzial anzusprechen (vgl. Teil III 3).

In einem Konflikt hat die Bundesnetzagentur am 18.10.2012 der beabsichtigten Entscheidung der DB Netz AG widersprochen. Die DB Netz AG hatte bei ihrer Entscheidung, wessen Anmeldung sie den Vorrang einräumt, ihre eigenen NBS 2013 nicht richtig angewendet, mit der Folge dass das Konfliktentscheidungsverfahren (noch) nicht ordnungsgemäß durchlaufen war. Die DB Netz AG wollte die Konfliktentscheidung nach dem Vorrangkriterium des höheren Regelentgeltes durchführen, anstatt den Vorrang eines Zugangsberechtigten im Nutzungskonflikt auf der nachfolgenden Stufe der Konfliktlösungsregelungen zu ermitteln. Auf der nächsten Stufe entscheidet gemäß Ziffer 3.3.1.2. lit. d) der NBS-BT 2013 das höchste Gebot eines am Nutzungskonflikt beteiligten Zugangsberechtigten, das über dem regulären Jahresentgelt (sog. Höchstpreisverfahren) liegt.

Die DB Netz AG hat gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur zunächst Widerspruch eingelegt und zur Aussetzung der sofortigen Vollziehung des Bescheides ein gerichtliches Eilverfahren angestrengt. Beide Gerichte bestätigten die sofortige Vollziehung des Bescheides (vgl. Teil III 5.4). Die Gebote der beiden Beteiligten am Nutzungskonflikt gingen bis zum vorgesehenen Stichtag bei der Bundesnetzagentur ein. Die Bundesnetzagentur hat das höchste Gebot festgestellt und das Ergebnis an die DB Netz AG weitergeleitet. Die Bundesnetzagentur verzichtete auf eine weitere Mitteilung nach § 14d Satz 1 Nr. 3 AEG unter der Bedingung, dass der Zugangsberechtigte mit dem höchsten Gebot das Nutzungsangebot erhält. Die DB Netz AG hat den Widerspruch gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur zurück genommen, so dass die Entscheidung bestandskräftig ist (vgl. hierzu Abschnitt 5.4).

3.3.3 DUSS-Terminal Göttingen

Deutschlands größter Terminalbetreiber im Binnenland, die DUSS mbH, informierte die Bundesnetzagentur Ende Juni 2012 über eine beabsichtigte Änderung der Öffnungszeiten außerhalb des verordnungsrechtlich vorgesehenen Änderungsturnus (§ 4 Abs. 5 und 6 EIBV). Das betreffende Terminal hatte bislang hauptsächlich nachts geöffnet und sollte zukünftig hauptsächlich tagsüber geöffnet werden. Auslöser der beabsichtigten Verlagerung der Öffnungszeiten war, dass ein mit der DUSS im Konzern verbundenes EVU ein entsprechendes Interesse bekundet hatte.

Die bisherige schwerpunktmäßige Nachtöffnung hatte ihren Grund darin, dass ein angeschlossenes Industrieunternehmen diese Umschlagzeiten für die Durchführung seiner Umschläge und Transporte benötigte. Zum 01.07.2012 wechselte der Anschließer zur Durchführung seiner Verkehre vom konzernverbundenen EVU zu einem Wettbewerbs-EVU. Die Bundesnetzagentur hatte ermittelt, dass die Umschläge für den Anschließer aber auch

zukünftig nahezu unverändert während der Nachtzeit - dann vom Wettbewerbs-EVU - durchgeführt werden müssen.

Die Änderung der Öffnungszeiten hätte die Nachnutzer finanziell erheblich belastet, weil die Nutzung dann außerhalb der Regelöffnungszeit stattgefunden hätte und mit einem erhöhten Entgelt belegt worden wäre. Dies hätte das Wettbewerbs-EVU und den Anschließter, der nach § 14 Abs. 2 Nr. 2 AEG selbst zu den Zugangsberechtigten zählt, erheblich benachteiligt.

Die DUSS nahm ihre Mitteilung über die beabsichtigte Änderung zurück, nachdem die Bundesnetzagentur deutlich auf die bestehenden zugangsrechtlichen Bedenken hinwies und in Aussicht stellte, der beabsichtigten Änderung der Öffnungszeiten per Bescheid zu widersprechen.

3.3.4 Öffnungszeiten von Serviceeinrichtungen

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2012 auch die Regelungen der DB Netz AG zu den Öffnungszeiten ihrer Serviceeinrichtungen überprüft. Das Verfahren wird parallel zu dem Verfahren zu den Streckenöffnungszeiten (vgl. Teil II 2.3.4) geführt. Neben den Streckenöffnungszeiten, die von der Besetzung der Fahrdienstleiterstellwerke abhängen, sind für die Durchführung von Verkehren auch die Öffnungszeiten der Serviceeinrichtungen von erheblicher Bedeutung. Ohne den Zugang zu den unterschiedlichen Serviceeinrichtungen können die Verkehrsunternehmen ihre Transportaufträge nicht vollständig abwickeln (z.B. Umschlag, An- und Ablieferung von Gütern oder Abstellung von Fahrzeugen). Neben den Fahrdienstleiterstellwerken müssen, je nach technischer Ausstattung, für die Nutzbarkeit der Gleise in Serviceeinrichtungen auch zusätzlich die sogenannten Weichenwärterstellwerke besetzt sein.

3.3.5 PCK Raffinerie GmbH

Die Bundesnetzagentur hat den eisenbahnrechtlichen Status der von der PCK Raffinerie GmbH (PCK) betriebenen Eisenbahninfrastruktur in Schwedt/Oder überprüft. Neben der auf dem Werksgelände der Raffinerie liegenden Eisenbahninfrastruktur betreibt das Unternehmen etwa auf halber Strecke zwischen dem öffentlichen Netz und dem Werksgelände den Rangierbahnhof Stendell, der als Übergabebahnhof fungiert. Verschiedene Eisenbahnverkehrsunternehmen fahren dort hin, um Güter an die PCK zu liefern, welche die An- und Ablieferungen auf dem letzten Teilstück zum Werk selbst übernimmt. Auf dem Werksgelände sind außer der PCK noch einige andere mit der PCK gesellschaftsrechtlich nicht verbundene Unternehmen angesiedelt, die Güter über die Schiene erhalten.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen machen es in Werksbahnfällen häufig schwierig zu entscheiden, ob vor dem Hintergrund von auf dem Werksgelände angesiedelten Fremdfirmen der Status der betroffenen Eisenbahninfrastruktur als öffentlich oder als

nichtöffentlich zu bewerten ist. In ersterem Fall müsste der Werksbahnbetreiber auch anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen Zugang zu seiner Eisenbahninfrastruktur gewähren, in letzterem nicht.

Im Fall der PCK haben sich alle auf dem Werksgelände angesiedelten Fremdfirmen, die Güter über die Schiene erhalten, damit einverstanden erklärt, dass die PCK weiterhin über die Frage der Zugangsgewährung entscheiden darf. Dies erscheint sachgerecht, weil vor diesem Hintergrund kein relevantes Interesse an einem Transportwettbewerb auf der Eisenbahninfrastruktur besteht. Der Fall konnte daher über die in der Entscheidungspraxis der Bundesnetzagentur anerkannte Figur der „Verladergemeinschaft“ (vgl. Tätigkeitsbericht 2008, Teil II 3.4.2) gelöst werden. Im Ergebnis ist der Status der von der PCK betriebenen Eisenbahninfrastruktur inklusive des Rangierbahnhofs in Stendell damit für die Dauer des Bestandes der Verladergemeinschaft als nichtöffentlich anzusehen.

3.4 Sonstige Aktivitäten

Die Bundesnetzagentur hat im Anschluss an die positiven Erfahrungen, die sie in den letzten Jahren mit unterschiedlichen Arbeitsgruppen (z.B. AG Rangierbahnhöfe, AG Wartungseinrichtungen) gemacht hat, in 2012 auch erfolgreich Diskussionen im Bereich der Personenbahnhöfe geführt.

3.4.1 AG Anreizsysteme

Betreiber von Personenbahnhöfen sind gesetzlich dazu verpflichtet, ihre Preissysteme so auszugestalten, dass finanzielle Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Bahnhöfe gesetzt werden. Ziel ist es, dass die Betreiber Anstrengungen unternehmen, um die Qualität an den Stationen, z.B. bei der Zugabfertigung oder der Fahrgastinformation, zu verbessern. Treten bestimmte Störungen an den Bahnhöfen auf und beseitigt sie das dafür verantwortliche Unternehmen nicht rechtzeitig, kommt es zu einer Zahlung an diejenigen Unternehmen, die von der Störung betroffen sind.

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2012 eine mit bedeutenden Marktakteuren besetzte Arbeitsgemeinschaft ins Leben gerufen, um im Bereich der Anreizsysteme bei Personenbahnhöfen zu marktgerechten Ergebnissen zu kommen. Gegenstand der über das gesamte Jahr geführten Gespräche waren insbesondere diejenigen Störungsarten, die für das Geschehen am Bahnhof besonders bedeutsam sind. Zum Beispiel wurden die Fahrgastinformationen als besonders wichtig für leistungsfähige Bahnhöfe angesehen. Bei anderen Störungsarten, wie z.B. der Sauberkeit von Stationen oder dem Sicherheitsempfinden der Fahrgäste, war es weniger klar, ob Störungen in diesen Bereichen Gegenstand von Anreizsystemen sein sollten. Hier wurde unter Kosten-/Nutzensgesichtspunkten analysiert, ob Anreizsysteme ein geeignetes Mittel sind, um Leistungsverbesserungen zu erreichen. Die Arbeiten der Arbeitsgemeinschaft Anreizsysteme bei Personenbahnhöfen werden im Jahr 2013 fortgesetzt und sollen bis Mitte des Jahres

abgeschlossen werden. Im Anschluss daran will die Bundesnetzagentur die Verbesserung der in der Praxis bereits angewendeten Anreizsysteme befördern.

3.4.2 Elektronischer Fahrausweisbetrieb

Auch in anderen Fällen zeigten sich Erfolge im Zusammenhang mit dem Zugang zu Personenbahnhöfen. Die Bundesnetzagentur setzte sich dafür ein, dass an den bundesweit ca. 5.400 Bahnhöfen der DB Station&Service AG den EVU Flächen nicht nur für Fahrscheinautomaten zur Verfügung gestellt werden. Die Einrichtungen zum elektronischen Fahrausweisvertrieb (z.B. sogenannten Validatoren oder Touch-and-Travel-Komponenten) werden den herkömmlichen Fahrausweisautomaten nun gleichgestellt. Dies erleichtert allen EVU den Aufbau dieser Technik für einen modernen Fahrkartenvertrieb.

3.4.3 Speditionsanlagen

In einem Bereich hat die „NBS-Initiative 2012“ (vgl. Teil II 3.2.1) zu intensiven Diskussionen geführt. Anders als die Betreiber von Containerterminals wehren sich die Betreiber von Umschlagsterminals für konventionelle Güter, insbesondere sog. Speditionsterminals (Speditionsanlagen mit Gleisanschluss), nachdrücklich gegen die Regulierung ihrer Anlagen. Sie haben ihre Interessen über die Verbände (BöB, DSLV, VDV) gebündelt und fordern den Verzicht auf die Regulierung ihrer Anlagen. Sie sehen die Gefahr, dass sich in Folge einer Durchsetzung des diskriminierungsfreien Zugangs die Bereitschaft zum Betrieb derartiger Anlagen verringert. Die Anlagen seien mit anderen privatfinanzierten Werksbahnen vergleichbar. Außerdem bestünde kein Marktbedürfnis an der Regulierung dieser Terminals, da der Wettbewerb hier funktioniere.

Die Bundesnetzagentur diskutierte hierzu im Jahr 2012 auf unterschiedlichen Foren mit Betreibern und Verbänden. Angesichts der eindeutigen Rechtslage und gerichtlichen Spruchpraxis zur Regulierungsreichweite ist ein genereller Verzicht auf die Regulierung in der geforderten Form im geltenden Rechtsrahmen nicht zulässig. Alle Serviceeinrichtungen, die in § 2 Abs. 3c AEG aufgelistet sind, unterliegen, abgesehen von explizit gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen, der Regulierung. Die o.g. Verbände waren deshalb bestrebt, eine Regulierungsfreiheit für die sog. Speditionsterminals noch in den laufenden Gesetzgebungsprozess zum ERegG einzubringen.

Der Aufnahme einer Regelung in den ERegG-Entwurf, ähnlich der Regelung zu den Wartungseinrichtungen, steht die Bundesnetzagentur offen gegenüber. Für die Wartungseinrichtungen sieht der ERegG-Entwurf der Bundesregierung vom 21.09.2012 (Drucksache 599/12) vor, dass – abhängig vom Ergebnis einer Marktuntersuchung – die Einhaltung bestimmter eisenbahnrechtlicher Verpflichtungen nicht erforderlich sein könnte. Auf diese Weise kann die Funktionsfähigkeit des Marktes als Voraussetzung für eine Regulierungsfreiheit zunächst geprüft werden. Den Vorschlag der Verbände, künftig bei der Regulierung von Güterterminals danach zu differenzieren, ob die Infrastruktur mit öffentlichen Mitteln gefördert worden ist, betrachtet die Bundesnetzagentur dagegen

skeptisch. Die Tatsache einer öffentlichen Förderung gibt keinerlei Auskunft über die Wettbewerbsrelevanz des Terminals oder die Regulierungsbedürftigkeit des jeweiligen Marktes. Es bestünde die Gefahr eines unkontrollierten „Ausstiegs aus der Regulierung“, insbesondere für wirtschaftlich starke Terminalbetreiber. Der Güterumschlag zwischen den Verkehrsträgern ist ein Erfolgsfaktor für die Attraktivität des Schienengüterverkehrs. Deshalb sollten Terminals, als wesentliche Schnittstelle für den Schienengüterverkehr, vor einer eventuellen Ausnahme von der Regulierung jedenfalls nach regulatorischen Grundsätzen auf Marktrelevanz geprüft werden.

4 Prüfung von Entgelten

4.1 Überblick und Stand der Entgeltregulierung

Die Bundesnetzagentur war im Bereich der Entgeltprüfungen weiterhin intensiv tätig. Insbesondere wurden die Prüfungen bei der DB Netz AG fortgesetzt. Bei der Prüfung des Trassenpreissystems der DB Netz AG wurde die Überprüfung der Entgelthöhe anhand eines Erhebungsbogens zur Erfassung und Abgrenzung der trassenpreisrelevanten Kosten konkretisiert. Darüber hinaus wurde der DB Netz AG nach Prüfung der Entgeltgrundsätze der SNB 2014 untersagt, ein doppeltes Entgelt für über 20 Stunden verspätete Zugfahrten zu erheben.

Beim Anlagenpreissystem 2014 (APS 2014) der DB Netz AG wurde durch die Bundesnetzagentur geprüft, ob es den eisenbahnrechtlichen Anforderungen genügt. Den Änderungen in der Preisbildung des APS 2014 von jährlicher zur stundenweisen Anmietung der Einrichtungen sowie der Anhebung der Grundpreise wurde nicht widersprochen.

Gemeinsam mit der DB Station&Service AG wurde an der Weiterentwicklung des Stationspreissystems gearbeitet. Die Arbeiten waren durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages geprägt, welcher zu einer grundlegenden Veränderung in der Bepreisungssystematik führte. Die eigentlich für 2011 vorgesehene Übergangslösung des Zuglängenfaktors fand zwar auch für 2012 Anwendung; es wurde jedoch eine grundlegende Änderung der Preisstruktur festgelegt. Ab dem 01.01.2013 findet ein Verkehrsleistungsfaktor Anwendung. Auch die Stationspreisliste 2013 wurde von der Bundesnetzagentur überprüft.

Im Rahmen der weiteren geführten Verfahren sind die Einzelverfahren zur Entgeltberechnung für die Terminalnutzung und die Entgelte von Werkstätten zu benennen. Die Entgelte der DB Intermodal Services GmbH (DB IS) sowie der Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene - Straße (DUSS) mbH (DUSS) lagen aufgrund von Eingaben von Zugangsberechtigten bzw. aufgrund von Amtsermittlungen im Prüfungsfokus der Bundesnetzagentur.

Ferner überprüfte die Bundesnetzagentur die Entgeltlisten einiger Betreiber von Wartungseinrichtungen und Außenreinigungsanlagen nach Vorlage von Mitteilungen gemäß § 14d AEG, die überwiegend umfangreiche Entgelterhöhungen aufwiesen.

Die Teilnahme an Arbeitsgruppen bildete einen weiteren Schwerpunkt der Tätigkeiten. Hier sind die Einführung des lärmabhängigen Trassenpreissystems der DB Netz AG sowie die Teilnahme an verschiedenen Arbeitsgruppen mit Bezug zur Entgeltbildung zu benennen. Die Einführung einer lärmabhängigen Entgeltkomponente war eine neue Regelung der SNB 2013. Nach einer Vielzahl andauernder Dialoge zwischen den Beteiligten DB Netz AG, Güterverkehrsunternehmen des Eisenbahnsektors, BMVBS, EU-Kommission und Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG am 18.02.2013 bezüglich der lärmabhängigen

Entgeltkomponente geänderte SNB 2013 veröffentlicht. Hierbei liegt ein neues, mit der EU-Kommission abgestimmtes System zur Förderung der Umrüstung auf geräuscharme Bremssohlen zu Grunde.

Die gemeinsame Arbeitsgruppe von VDV, mittelständischen EIU und der Bundesnetzagentur „Kalkulationsgrundlagen der EIU“ hat zum Ziel, die regulierungsrechtlichen Anforderungen an die Entgeltbildung und -kalkulation insbesondere von mittelständischen EIU zu erläutern. Ein Abschluss der Arbeitsgruppe in 2013 scheint möglich.

4.2 Entgeltprüfungen im Einzelnen

4.2.1 DB Netz AG – Prüfung des Trassenpreissystems

Die Bundesnetzagentur hat die im Jahr 2011 begonnene Prüfung der konkreten Entgelthöhen der erhobenen Trassenpreise der DB Netz AG fortgesetzt und intensiviert. Durch zwei Auskunftersuchen hatte sie sich im Vorjahr einen Überblick über die Ausgestaltung des betrieblichen Rechnungswesens der DB Netz AG verschafft. Basierend auf diesen Erkenntnissen wurde ein Erhebungsbogen entwickelt, welcher der Erfassung und Abgrenzung der trassenpreisrelevanten Kosten dient.

Nach anfänglicher Verweigerung der Datenlieferung erließ die Bundesnetzagentur im Mai 2012 einen formellen Auskunftsbescheid, mit dem die DB Netz AG zur Befüllung des Erhebungsbogens verpflichtet wurde. Der befüllte Erhebungsbogen mitsamt weiteren Unterlagen wurde der Bundesnetzagentur fristgerecht bis Ende August übermittelt. Die aus dem Bescheid geforderten Auskünfte wurden jedoch nur zum Teil erbracht. So fordert die Bundesnetzagentur eine Datenlieferung auf Basis der inländischen handelsrechtlichen Rechnungslegung (HGB), wohingegen die DB Netz AG argumentiert, sie sei unter vertretbarem Aufwand nur zur Lieferung von Daten nach den International Financial Reporting Standards (IFRS) in der Lage.

Bei der Auswertung der gelieferten Unterlagen ergaben sich zudem zahlreiche inhaltliche Fragen, insbesondere zum Konzept zur Ermittlung der trassenpreisrelevanten Kosten. In diesem beschreibt die DB Netz AG, wie sie zur Befüllung des Erhebungsbogens auf dem bestehenden Kostenrechnungssystem aufsetzt und wie die aus dem System entnommenen Daten weiterverarbeitet bzw. Kosten geschlüsselt werden. Zur Klärung der verbleibenden Fragen finden weitere Gespräche statt. Die Bundesnetzagentur wird dann über die notwendigen Maßnahmen entscheiden.

Da im Erhebungsbogen Daten auf sehr aggregierter Ebene erfasst werden, ist eine tiefere Prüfung, die auf den vorliegenden Daten aufsetzt, zwingend erforderlich. Die Bundesnetzagentur plant daher im kommenden Jahr eine intensive Prüfung sowohl der Kosten- als auch der Kapitalbasis. Bei der Überprüfung der Kostenbasis werden vor allem Daten und Berichte direkt aus dem Kostenrechnungssystem (SAP) der DB Netz AG

abgefragt. Hierzu werden auch Vor-Ort-Prüfungen in der Zentrale der DB Netz AG stattfinden.

4.2.2 DB Netz AG – Anlagenpreise

Begleitend zum Trassenpreissystem hat die DB Netz AG ein sogenanntes Anlagenpreissystem (APS) aufgestellt, in dem die Bepreisung zahlreicher sonstiger Einrichtungen geregelt ist, die für die Durchführung des Zugbetriebs wichtig sind. Zu nennen sind hierbei insbesondere Gleise, die für das Abstellen der Züge sowie zur Be- und Entladung und für die Zugbildung genutzt werden. Nahezu alle Zugangsberechtigten, also auch DB-Unternehmen und private Wettbewerber, sind auf diese Einrichtungen angewiesen. Die Bundesnetzagentur hatte zu prüfen, ob das geplante APS 2014, gültig ab 15. Dezember 2013, den eisenbahnrechtlichen Anforderungen genügt. Das Ergebnis fiel insgesamt positiv aus, sodass auf einen Widerspruch verzichtet werden konnte.

Basis für die Preisbildung im APS 2014 wird nicht mehr die Anmietung der Einrichtungen über das ganze Jahr sein, sondern ein Entgelt für die stundenweise Anmietung. Während früher erhebliche Preisvorteile bei sehr langen Nutzungsdauern erzielt werden konnten, wird sich die preisliche Spreizung zwischen Kurzzeitnutzung und jahresweiser Anmietung künftig verringern. Indem auf diese Weise der Fokus verstärkt auf flexiblere Nutzungsformen gelegt wird, erhofft sich die Bundesnetzagentur positive Impulse für den Wettbewerb.

Unabhängig von der Systemumstellung ist eine Anhebung der Grundpreise durch die DB Netz AG zu berücksichtigen. Im Zuge von Vergleichsrechnungen wurde deutlich, dass trotz dieser Anhebung die Veränderung der Preisstruktur sogar zu günstigeren Entgelten führt, je kürzer der Nutzungszeitraum ist. Lediglich bei einer ganzjährigen Nutzung fallen im APS 2014 gegenüber dem APS 2013 höhere Entgelte an.

Die Prüfung der Bundesnetzagentur ergab außerdem, dass in erster Linie die DB-EVU längerfristige Nutzungen beantragen. Kurzzeitnutzungen, teilweise lediglich über wenige Stunden oder Tage, treten dagegen zu einem höheren Anteil bei den Wettbewerbern auf. Demnach profitieren eher die kleineren und flexibleren Eisenbahnverkehrsunternehmen außerhalb des DB-Konzerns von der neuen Preisstruktur. Beschwerden von Zugangsberechtigten blieben dementsprechend bislang aus. Die Bundesnetzagentur wird jedoch die Auswirkungen der Maßnahme auf das Geschehen in der Praxis im Blick behalten.

4.2.3 DB Station&Service AG - Preisstruktur und -höhen

Die Arbeiten zur Weiterentwicklung des Stationspreissystems im Jahr 2012 waren durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages geprägt, welcher zu einer grundlegenden Veränderung in der Bepreisungssystematik führte. Zudem überprüfte die Bundesnetzagentur im Rahmen der offiziellen Vorab-Mitteilung die Stationspreisliste 2013.

Mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 24.08.2012 wurde in erster Linie die Ablösung des umstrittenen Zuglängenfaktors durch den sogenannten Verkehrsleistungsfaktor erreicht.

Mit Einführung des Verkehrsleistungsfaktors entfällt die bisherige preisliche Differenzierung nach Länge des Zuges. Stattdessen erfolgt künftig eine unmittelbare Unterscheidung zwischen den Zügen des SPNV und des SPFV. Die sonstigen Merkmale des Stationspreissystems, speziell die Einteilung der Bahnhöfe in sieben Kategorien und die nach Aufgabenträgergebieten differenzierten Grundpreise, bleiben erhalten.

Die Veränderung wurde zum 01.01.2013 wirksam, als der Verkehrsleistungsfaktor zunächst in einer vereinfachten Form eingeführt wurde. Für Nahverkehrszüge gilt seitdem der jeweils ausgewiesene Grundpreis, während auf die Halte im Fernverkehr ein multiplikativer Aufschlag in Höhe von 2,4 erhoben wird. In dieser als Übergangslösung vorgesehenen vereinfachten Form orientiert sich die Höhe des Faktors an der bisherigen Belastungsverteilung zwischen SPNV und SPFV auf bundesweiter Ebene. Spätestens zum 01.01.2015 wird schließlich der eigentliche Verkehrsleistungsfaktor in Kraft treten, dem eine Berechnung der Faktorhöhe anhand verursachergerechter Zuschreibung von Kosten und/oder anhand der Markttragfähigkeit der jeweiligen Verkehrsleistung zugrunde liegt.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag dient hierbei auch zur Festlegung von Eckdaten zur Entwicklung des kosten- bzw. tragfähigkeitsbasierten Verkehrsleistungsfaktors. Im Jahr 2014, wenn die Verhandlungen über die Neuverteilung der Regionalisierungsmittel anstehen, sollen verlässliche Prognosen über die zukünftigen Belastungswirkungen getroffen werden können. Der DB Station&Service AG sind im Vertrag entsprechende Mitteilungspflichten auferlegt worden. Zudem werden mit dem Vertrag zwei Altverfahren beendet, welche zum Teil seit mehreren Jahren andauerten. Weitere verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzungen sind somit vorerst nicht zu erwarten.

Im Anschluss an den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages wurden die Einzelheiten der Umsetzung im Rahmen einer Anpassung der Nutzungsbedingungen erörtert. Dabei wurden auch die Stellungnahmen der Zugangsberechtigten berücksichtigt. Wichtiger Diskussionspunkt war dabei die Abgrenzung zwischen Nah- und Fernverkehr. Es konnte hier jedoch eine angemessene Lösung gefunden werden, in der alle von den Ländern bestellten Nahverkehrsleistungen unter den Grundpreis fallen und nur in begründeten Einzelfällen ein gesonderter Nachweis zu erbringen ist.

Neben dieser strukturellen Veränderung befasste sich die Bundesnetzagentur mit den beabsichtigten Stationspreishöhen, welche in der ab 01.01.2013 gültigen Stationspreisliste ausgewiesen werden (Stationspreisliste 2013). In Anlehnung an eine Vereinbarung aus dem Vorjahr band die DB Station&Service AG die Bundesnetzagentur frühzeitig in die unternehmerischen Zielsetzungen und preislichen Kalkulationen ein. Das heißt, es fanden bereits vor Eingang der offiziellen Mitteilung mehrere Gespräche über inhaltliche sowie rechnerische Eckpunkte der Stationspreisliste 2013 statt. Außerdem wurden Unterlagen über die Kosten- und Preisentwicklung übersandt.

Wie im Jahr zuvor beruht die Preisfindung auf einer Mehrjahreskalkulation. Erstmals basiert diese nunmehr auf einer Kostenbetrachtung über drei abgeschlossene Geschäftsjahre (2009, 2010, 2011). Die ökonomisch sinnvolle und im Eisenbahnrecht zulässige Mehrjahreskalkulation war zur Glättung der Preisspitzen in der Stationspreisliste 2012 zum ersten Mal eingeführt worden. Sie basierte zuvor auf einer Kostenbetrachtung über zwei abgeschlossene Geschäftsjahre (2009 und 2010). Bei den Entgelthöhen hat die DB Station&Service AG eine Dynamisierung der bundesweiten Gesamtbelastung durch die Stationspreise von zwei Prozent vorgenommen. Die tatsächliche Kostensteigerung hätte allerdings höher gelegen. Die Preise in den Aufgabenträgergebieten entwickeln sich je nach örtlicher Kostensituation unterschiedlich; in der bundesweiten Betrachtung bleibt es jedoch bei einer Dynamisierung von zwei Prozent.

In ihrer Prüfung ist die Bundesnetzagentur vor allem der Frage nachgegangen, wie die Kostensteigerungen in den am stärksten belasteten Aufgabenträgergebieten zu erklären sind. Die DB Station&Service AG lieferte hierzu schriftliche und mündliche Angaben, in denen sie unter anderem auf konkrete Einzelprojekte, wie etwa umfangreiche Sanierungen größerer Verkehrsstationen, verwies. Außerdem habe es Schwankungen in den öffentlichen Zuschüssen gegeben, die die DB Station&Service AG für bestimmte Projekte erhalte und die jeweils im gleichen Jahr erfolgswirksam verbucht werden müssten. Neben der Analyse der Kostenentwicklung war die Renditesituation ebenfalls Gegenstand der Fragen der Bundesnetzagentur. Die DB Station&Service AG hat im Jahr 2011 für den regulierten Bereich Verkehrsstation eine Rendite erzielt, die unter der des Vorjahres lag. Auch für 2012 und 2013 erwartet das Unternehmen aufgrund der voraussichtlichen Kostensteigerungen keine nennenswerte Verbesserung. Die Rendite wird auch Teil der weiteren Prüfungen durch die Bundesnetzagentur sein, allerdings deuten die momentan erfassten Zahlen noch nicht auf eine Überschreitung der Obergrenze hin.

Die Bundesnetzagentur hat den beabsichtigten Entgelthöhen nicht widersprochen. Die Stationspreisliste 2013 trat somit zum 01.01.2013 in Kraft. Die Preisentwicklung wird aber auch künftig im Fokus der regulierungsbehördlichen Tätigkeit stehen.

4.3 Weitere Verfahren

4.3.1 Entgelte für die Terminalnutzung

Im Rahmen mehrerer Verfahren beschäftigte sich die Bundesnetzagentur mit den Entgeltregelungen an Terminals. Deutschlandweit stellen verschiedene Betreiber diese Einrichtungen für den Umschlag von Transporteinheiten im kombinierten Verkehr zur Verfügung. Im Blickfeld der Tätigkeit der Bundesnetzagentur standen unter anderem die DB Intermodal Services GmbH (DB IS) sowie die Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene - Straße (DUSS) mbH (DUSS). In beiden Fällen standen die Ermittlungen der Bundesnetzagentur in Verbindung mit der Nutzung eines Terminals zu besonderen Zeiten und den daraus folgenden entgeltlichen Auswirkungen.

Hinsichtlich der DB IS prüfte die Bundesnetzagentur nach Eingaben eines Zugangsberechtigten, welche erstmalig 2010 an die Behörde herangetragen wurden, die Regelungen des Unternehmens über die Öffnungszeiten eines Terminals. Anlass war der Wunsch des Zugangsberechtigten nach Umschlagleistungen in den Abendstunden sowie am Wochenende. Die DB IS hatte den Zugang zwar entsprechend gewährt, es fehlten jedoch allgemeingültige Regelungen für die Entgelterhebung. Abgerechnet wurde bis 2012 auf Basis einer gesonderten Vereinbarung, welche die Bundesnetzagentur nur unter dem Umstand mitgetragen hatte, dass eine kurzfristige Aufnahme der Verkehre beabsichtigt war und für eine grundlegende Überarbeitung der Nutzungsbedingungen nicht ausreichend Zeit bestand.

Nachdem sich 2012 abzeichnete, dass die vom Zugangsberechtigten angekündigte Ausweitung der Umschläge am fraglichen Standort nicht zu realisieren war, leitete die Bundesnetzagentur ein Verfahren zur nachträglichen Überprüfung der Nutzungsbedingungen einschließlich der Entgeltbestimmungen der DB IS ein. Ziel war die Ablösung der Sondervereinbarung durch allgemeingültige und rechtskonforme Regelungen für alle Zugangsberechtigten. Im Rahmen dessen wurden die Nutzungsbedingungen sowie die Entgeltliste überarbeitet. Auch außerhalb der Regelöffnungszeiten ist nunmehr das reguläre Umschlagsentgelt zu entrichten. Den Befürchtungen der DB IS, den Betrieb zu diesen Zeiten aufgrund geringer Umschlagmengen nicht kostendeckend führen zu müssen, konnte durch Festschreibung einer angemessenen Mindestmenge entgegengetreten werden. Die angepassten Nutzungsbedingungen wurden am 6. Dezember 2012 im Bundesanzeiger veröffentlicht und sind am 01.01.2013 in Kraft getreten.

Bei der DUSS hingegen stand nicht die Gestaltung der Regelungen zur Nutzung der Terminals außerhalb der regulären Öffnungszeiten selbst, sondern deren korrekte Anwendung im Vordergrund. An einem Terminalstandort war es zu Veränderungen der Nutzungszeiten und -intensität gekommen. Schließlich zeichnete sich ab, dass das konzernverbundene Unternehmen DB Schenker Rail Deutschland AG im ersten Halbjahr 2012 mehrfach Terminalleistungen außerhalb der regulären Öffnungszeiten in Anspruch genommen hatte (vgl. auch Teil II 3.3.3).

Daraufhin untersuchte die Bundesnetzagentur, inwieweit im Sinne der gesetzlich gebotenen einheitlichen Behandlung aller Zugangsberechtigten das entsprechende Zusatzentgelt in Rechnung gestellt worden war. Ein Verzicht darauf hätte eine unzulässige Vorteilsgewährung dargestellt. Im untersuchten Zeitraum lagen 321 Umschläge außerhalb der Öffnungszeiten. Die DUSS konnte die korrekte Erhebung des in der Entgeltliste vorgesehenen Zuschlags nachweisen. Allerdings stellte die Bundesnetzagentur fest, dass der Zuschlag zum Teil mit einer zeitlichen Verzögerung abgerechnet worden war. Es kann daher nicht mit vollständiger Sicherheit ausgeschlossen werden, dass die nachträgliche Abrechnung erst unter dem Eindruck der Ermittlungen der Bundesnetzagentur erfolgte. Die

DUSS wurde daher eindringlich auf ihre Pflicht zur einheitlichen Anwendung der Entgeltregelungen hingewiesen.

4.3.2 Entgelte für Werkstätten

Die Bundesnetzagentur hatte mehrere Änderungen von Entgeltlisten einiger Betreiber von Wartungseinrichtungen und Außenreinigungsanlagen zu prüfen, die ihr als Mitteilung gemäß § 14d AEG vorgelegt wurden. Da die Mitteilungen in der Regel ohne weitere Erklärungen eingegangen waren, war zunächst nicht zu erkennen, ob die beabsichtigten Änderungen, die überwiegend umfangreiche Erhöhungen beinhalten (teilweise waren Verdoppelungen vorgesehen), gerechtfertigt waren. Es wurden daher Übersichten über die auftretenden Kosten angefordert. Dabei zeigte sich, dass diese vielfach gestiegen waren, oder dass das Nutzungsaufkommen zurückgegangen war, sodass die vornehmlich fixen Kosten nun durch weniger Nutzer gedeckt werden müssen. Hohe Preise wirken sich grundsätzlich negativ auf den Erfolg des Schienengüterverkehrs im intermodalen Wettbewerb aus. Da sich die Entgelte jedoch kraft Gesetzes an den entstandenen Kosten orientieren sollen, besteht auf Seiten der Behörde keine Möglichkeit, auf geringere, kostenunterdeckende Preise hinzuwirken. Die beabsichtigten Änderungen konnten daher, wie vorgesehen, in Kraft treten.

Darüber hinaus behandelte die Bundesnetzagentur die Beschwerde eines in Norddeutschland tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmens, das als Betreiber von verschiedenen Personennahverkehrslinien eine Außenreinigungsanlage der DB Regio AG nutzt. In früheren Jahren war das Entgelt dafür einzelvertraglich ausgehandelt worden. Zwischenzeitlich hatte die DB Regio AG jedoch eine für alle Zugangsberechtigte gültige Entgeltliste kalkuliert, welche ein höheres Entgelt vorsah. Zwar erwies sich das Entgelt als rechtskonform berechnet, was sich in der Überprüfung der zugrundeliegenden Kosten für den Betrieb der Anlage zeigte. Die DB Regio AG hatte es jedoch versäumt, das betroffene Eisenbahnverkehrsunternehmen rechtzeitig über die Preisanpassung zu informieren. Daraus resultierte eine Nachzahlung entsprechend des höheren Entgeltes. Die DB Regio AG sicherte zu, künftig auf eine verbesserte Kommunikation mit externen Nutzern hinzuwirken.

4.4 Sonstige Aktivitäten

4.4.1 Einführung eines lärmabhängigen Trassenpreissystems bei der DB Netz AG

Die DB Netz AG hatte im Jahr 2011 ihre SNB für die Netzfahrplanperiode 2012/13 (SNB 2013) mit Regelungen zu einer lärmabhängigen Entgeltkomponente der Bundesnetzagentur vorgelegt. Basis der lärmabhängigen Entgeltkomponente war ein zweigeteiltes System, welches sich aus staatlichen Mitteln und einem Trassenpreisaufschlag finanzieren sollte und in dem auf Basis des Nachweises der Umrüstung auf leise Sohlen und der gefahrenen Zugkilometer eine Förderung direkt an die Wagenhalter gezahlt werden sollte. Trotz einiger Unstimmigkeiten und Zweifel widersprach die Bundesnetzagentur diesen Regelungen nicht, sondern eröffnete ein Verfahren nach § 14f AEG und einen entsprechenden Dialog mit den

Beteiligten. Nach Gesprächen auf Präsidialebene wurden neue Verhandlungen in Gang gesetzt und ein Kompromiss hin zu einer eisenbahnrechtskonformen Lösung erreicht. Die entsprechend geänderten Regelungen der SNB 2013 sollten dann zeitnah zur Stellungnahme durch die Zugangsberechtigten veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung wurde jedoch immer wieder verschoben, da die EU-Kommission der Förderrichtlinie des BMVBS wegen subventionsrechtlicher Bedenken zunächst nicht zustimmte. Erst im Dezember 2012 lag die Zustimmung zu einer 2. Version der Förderrichtlinie vor, welche ein Alternativmodell zur Auszahlung des Staatsanteils direkt an Wagenhalter vorsieht. Nach wiederholten Aufforderungen und Fristverlängerungen nahm die DB Netz AG schließlich am 18.02.2013 die Veröffentlichung der geänderten SNB-Regelungen vor.

4.4.2 Arbeitsgruppe zur Entgeltbildung bei mittelständischen EIU

Im Jahr 2012 nahm die Arbeitsgruppe „Kalkulationsgrundlagen der EIU“ ihre Arbeit auf. Diese Arbeitsgruppe wurde gemeinsam mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) mit dem Ziel gegründet, die regulierungsrechtlichen Anforderungen an die Entgeltbildung und -kalkulation insbesondere von mittelständischen EIU zu diskutieren. Neben den Vertretern des VDV und der Bundesnetzagentur sind in der Arbeitsgruppe auch mittelständische EIU vertreten. Dies soll gewährleisten, dass möglichst praxisnahe Probleme beleuchtet und Besonderheiten des Eisenbahnmarktes erkannt werden.

Der gegenwärtige Stand deutet darauf hin, dass die Diskussion im Laufe des Jahres 2013 abgeschlossen werden. Es wird angestrebt, Kalkulationsgrundlagen zu erarbeiten, auf dessen Basis der VDV eine Mustervorlage zur Entgeltbildung und -kalkulation für seine Mitgliedsunternehmen erstellen kann. Dies würde den Aufwand bei der Entgeltprüfung für beide Seiten erleichtern, da einerseits die EIU eine größere Rechtssicherheit bei der Entgeltkalkulation bekämen und andererseits durch eine solche Mustervorlage eine stärker standardisierte Entgeltprüfung durch die Bundesnetzagentur möglich würde.

5 Ausgewählte gerichtliche Verfahren

5.1 Betrieblich technisches Regelwerk

Am 18.05.2012 hat das Verwaltungsgericht Köln das Urteil zu den SNB und NBS 2011 der DB Netz AG verkündet. Hintergrund des Verfahrens (18 K 2771/10) war die beabsichtigte Herausnahme zahlreicher Richtlinien des (netzzugangsrelevanten) betrieblich-technischen Regelwerks aus den SNB und den NBS im Jahre 2009. Die betrieblich-technischen Regelwerke enthalten die Beschreibung der rechtlichen, betrieblichen und technischen Vorgaben für die Nutzung der Schienenwege und Serviceeinrichtungen und bilden für die Eisenbahnverkehrsunternehmen eine Planungsgrundlage für langfristige Investitionen in Personal, Fahrzeuge und Ausstattung.

Die Bundesnetzagentur hat dieser Herausnahme insoweit widersprochen, als es sich bei den betreffenden Regelungen um Pflichtinhalte der SNB und NBS handelte. Als Bestandteil der SNB und NBS müssen die Richtlinien und ihre Änderungen mindestens vier Monate vor Ablauf der Trassenbestellfrist veröffentlicht werden. Zuvor haben die Eisenbahnverkehrsunternehmen Gelegenheit zu den Änderungen Stellung zu nehmen. Außerdem unterliegen die Änderungen der Überprüfung durch die Bundesnetzagentur.

Das VG Köln hat unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.09.2011, Az.: 6 C 17.10 (DB Netz AG - SNB 2008) bestätigt, dass das betrieblich-technische Regelwerk in dem Umfang, in dem die Bundesnetzagentur der Herausnahme aus den SNB widersprochen hat, als Pflichtinhalt der SNB anzusehen ist. Die Herausnahme des Regelwerks wurde als Verstoß gegen § 4 Abs. 2 Satz 1 EIBV angesehen.

Im Gegensatz zu den Regelungen bezüglich der SNB seien bei den NBS nach dem Willen des Verordnungsgebers gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 EIBV allerdings nur unverzichtbare Mindestinhalte anzugeben. Die Entscheidung der Bundesnetzagentur gegen die Herausnahme wesentlicher Teile des betrieblich-technischen Regelwerks aus den NBS wurde – mit Blick auf die Ermessensausübung der Behörde – vor diesem Hintergrund erstinstanzlich nicht bestätigt. Das VG Köln hat in der mündlichen Verhandlung erkennen lassen, dass es die unterschiedliche Behandlung von SNB und NBS als „unglücklich“ ansehe, sich aber auf Grund der gesetzlichen Vorgaben nicht in der Lage sehe, anders zu entscheiden.

Sowohl die DB Netz AG (bezogen auf die SNB) als auch die Bundesnetzagentur (bezogen auf die NBS) haben zwischenzeitlich Berufung gegen das Urteil eingelegt. Die Entscheidung des OVG NRW hierzu steht noch aus.

5.2 DB Netz AG – NBS 2008

Am 13.06.2012 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in der Revision über die Beanstandungen der Bundesnetzagentur zu den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) 2008 der DB Netz AG entschieden. Das Urteil des BVerwG ist die erste höchstrichterliche Entscheidung zum Zugang zu Serviceeinrichtungen der Eisenbahn. Es ist – nach der Entscheidung vom 29.09.2011 zu den SNB 2008 der DB Netz AG (vgl. Jahresbericht 2011, Seiten 209/2010) – insgesamt erst die zweite Entscheidung zu Fragen des Eisenbahnregulierungsrechts im Zuständigkeitsbereich der Bundesnetzagentur. Wie auch bereits im Verfahren „SNB 2008“ war die Bundesnetzagentur in der Revision hinsichtlich aller dort noch verhandelten Beanstandungen erfolgreich.

Die Bundesnetzagentur hatte nach den Entscheidungen in den Vorinstanzen den Streitstoff für die Revision bewusst beschränkt und sich auf acht Klauseln mit grundsätzlicher Relevanz konzentriert. Dabei handelte es sich zum einen um Klauseln, die in gleicher oder ähnlicher Formulierung auch bereits Gegenstand der Revision zu den SNB 2008 waren. Dies betrifft vor allem Regelungen zur Sicherheitsleistung und zum vollständigen Ausschluss von Rechten der Zugangsberechtigten bei Leistungseinschränkungen der DB Netz AG.

Darüber hinaus hatte das BVerwG über Klauseln zu entscheiden, die Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur berühren. So hatte die Bundesnetzagentur in den NBS 2008 beanstandet, dass die DB Netz AG die Öffnungszeiten der Serviceeinrichtungen nicht beschreibt, die Ausstattung der Serviceeinrichtungen (z.B. Gleiswagen) nicht für jede Infrastruktur offen legt, ihr Verfahren zur Koordinierung kollidierender Nutzungsanfragen nicht transparent in den NBS festlegt und sich ein Leistungsverweigerungsrecht bei jeglicher offener (auch nur behaupteter) Forderung gegenüber den Zugangsberechtigten einräumt. Diese Beanstandungen der Bundesnetzagentur hat das BVerwG sämtlich als rechtmäßig bestätigt.

5.3 Streitbeilegung der NBS 2009 und der ABP 2007

Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zu den SNB 2008 und den NBS 2008 (s.o.) wirkten sich in der Folge auch positiv auf weitere Verfahren und die Durchsetzung weiterer Entscheidungen der Bundesnetzagentur aus.

Die DB Netz AG hatte in einem Rechtsstreit zu den NBS 2009 ihre Verpflichtung zur Darstellung der Öffnungszeiten sogenannter Weichenwärterstellwerke, die insbesondere für die Nutzung der Gleisanlagen in Serviceeinrichtungen entscheidend sind, ebenfalls bestritten. Angesicht der eindeutigen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts nahm sie 2012 ihre Berufung zurück und beendete so den Rechtsstreit.

Im Rechtsstreit mit der DB Station&Service AG über die allgemeinen Bedingungen für die Nutzung der Infrastruktur von Personenbahnhöfen (ABP 2007) einigten sich die Bundesnetzagentur und die DB Station&Service AG in Ansehung der Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts und der Weiterentwicklung der Nutzungsbedingungen vergleichsweise und beendeten so die gerichtliche Auseinandersetzung vor dem Oberverwaltungsgericht Münster.

So hat die DB Station&Service AG ihre Berufung gegen die vom VG Köln bestätigten Beanstandungen der Bundesnetzagentur zurück genommen. Dies betraf z.B. die Beanstandung einer zu unbestimmten und mit § 5 Abs. 1 EIBV nicht zu vereinbarenden Auflage von Sicherheitsleistungen. Die Beanstandungen wortgleicher Regelungen in den SNB und NBS 2008 waren vom BVerwG bestätigt worden. Die Beanstandung einer unklaren Formulierung zur Bereitstellung von Informationsflächen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen hat die DB Station&Service AG angesichts der eindeutigen Rechtsprechung zur Informationsfunktion von Nutzungsbedingungen akzeptiert.

Auf der anderen Seite hat die Bundesnetzagentur ihre Berufung in Teilen zurück genommen, da die DB Station&Service AG mittlerweile ihre Nutzungsbedingungen so weiterentwickelt hat, dass die Weiterführung des Rechtsstreits zur Klärung veralteter Formulierung nicht mehr prozessökonomisch gewesen wäre. Außerdem entwickelt sich eine unter Beteiligung des Marktes geführte Diskussion zur Ermittlung geeigneter Anreizsysteme zur Verbesserung der Qualität und Effizienz bei der Bereitstellung von Personenbahnhöfen zunehmend positiv (vgl. Abschnitt Teil II 3.4.1).

5.4 DB Netz AG – Zuweisung von Kapazität in Serviceeinrichtungen

Die DB Netz AG hatte im Rahmen ihres neuen Zuweisungsverfahrens in Serviceeinrichtungen nach den NBS 2013 für die Netzfahrplanperiode 2013 einen Konflikt zwischen zwei beantragten Nutzungen in einer Serviceeinrichtung zu entscheiden (zur näheren Ausführung vgl. hierzu Abschnitt 3.3.2). In der Serviceeinrichtung findet insbesondere Güterverkehr im Zusammenhang mit der An- und Ablieferung von Gütern für einen angeschlossenen namhaften Automobilhersteller statt. Die DB Netz AG wollte ihre Entscheidung nach dem sog. Regelentgeltverfahren in ihren NBS treffen. Die DB Netz AG beabsichtigte, gegenüber einem Zugangsberechtigten den Nutzungsantrag abzulehnen, weil der andere Zugangsberechtigte auch weitere Gleise in der Serviceeinrichtung nutzen wollte und aufgrund dessen bei Vergleich der zu zahlenden Jahresentgelte insgesamt eine höhere Summe bezahlte. Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 18.10.2012 der beabsichtigten Ablehnung widersprochen.

Die Bundesnetzagentur ist der Ansicht, dass dieses Vorgehen nicht von den NBS 2013 gedeckt ist. Dies stellt für sich genommen einen Verstoß gegen das Eisenbahnrecht dar, weil die Regelungen in den NBS 2013 nicht nur für die Nutzer bindend sind, sondern auch für die DB Netz AG selbst (§ 4 Abs 6 EIBV und § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG). Außerdem würde die Anwendung der Regelung in der von der DB Netz AG vorgesehenen Interpretation ausschließlich Großabnehmer, insbesondere ihre Konzernunternehmen, bevorzugen und

trotz des neutralen Wortlauts faktisch kleinerer Wettbewerber benachteiligen (versteckte Diskriminierung, § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG).

Der Antrag der DB Netz AG auf Aussetzung der Vollziehung des Bescheids wurde vom VG Köln (Az. 18 L 1452/12) abgelehnt. Dies wurde vom OVG Münster (Az. 13 B 1296/12) bestätigt. Beide Gerichte bestätigten, dass die von der DB Netz beabsichtigte Vorgehensweise nicht mit dem Wortlaut der Nutzungsbedingungen vereinbar ist (vgl. § 4 Abs. 6 EIBV).

Obwohl der Aspekt nicht konkret entscheidungsrelevant war, haben beide Gerichte ihre Skepsis gegenüber der beabsichtigten Vorgehensweise der DB Netz AG, Großabnehmer pauschal zu bevorzugen, geäußert. Das OVG Münster kritisierte pauschale Regeln, die einseitig zugunsten etablierter Unternehmen ausfallen: *„Eine Lösung von Nutzungskonflikten, bei der langjährig ausgeübte Betriebskonzepte arrivierter (konzernverbundener) Unternehmen als „gesetzt“ gelten und neu hinzutretende kleinere Konkurrenten wegen des geringeren Anmeldevolumens keine Chance bekommen, sich im Konfliktfall durchzusetzen, ist mit dem Recht auf diskriminierungsfreien Zugang „schwerlich“ vereinbar.“*

Die DB Netz AG hat ihren Widerspruch gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur vom 18.10.2012 zurück genommen, so dass die Entscheidung bestandskräftig geworden ist.

5.5 DB Station&Service AG - Stationsnutzung durch HKX (§ 14f Abs. 2 AEG)

Die Bundesnetzagentur hat die DB Station&Service AG mit Bescheid vom 12.04.2012 verpflichtet, gegenüber der Hamburg-Köln-Express GmbH (HKX) die Preise für die Stationsnutzung für den Zeitraum ab der tatsächlichen Betriebsaufnahme bis zum 8. Dezember 2012 neu zu berechnen und diese nicht vor der tatsächlichen Betriebsaufnahme einzufordern. Konkret wurde die Neuberechnung auf Basis der Preise für das Jahr 2010, multipliziert mit einem Zuglängenfaktor von eins, angeordnet. Als Ausgleich für zwischenzeitliche Kostensteigerungen wurde auf den so ermittelten Preis ein Aufschlag von 3,3 Prozent eingeräumt.

HKX erbringt seit dem 23.07.2012 auf der Strecke Hamburg-Köln Leistungen im Schienenpersonenfernverkehr und tritt damit in Konkurrenz zur DB Fernverkehr AG. Für die Beförderung der Reisenden sieht das Betriebskonzept vor, dass Züge mit einer Länge von 178 m eingesetzt werden. Das seinerzeit angewendete Stationspreissystem 2011 hatte gegenüber dem bis 31. Dezember 2010 gültigen Preissystem Veränderungen erfahren. Zum einen wurde ein Schwellenwert von 180 m auf 170 m herabgesetzt. Zum anderen wurde für Züge ab dieser Länge der Grundpreis mit einem Faktor von drei anstatt von zwei multipliziert. Diese Modifizierungen verursachten bei HKX eine Preiserhöhung bei den

Stationskosten um 62,9 Prozent, was das Unternehmen zu einer offiziellen Beschwerde veranlasste.

Die Bundesnetzagentur hat im Rahmen ihrer Überprüfungen nach § 14f Abs. 2 AEG festgestellt, dass HKX durch Preiserhöhung in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten erheblich beeinträchtigt wird. Das im Eisenbahnrecht normierte Zugangsrecht wurde durch die vorgenannte Modifizierung des Zuglängenfaktors in erheblichem Umfang erschwert, so dass der von HKX geplante Markteintritt im Schienenpersonenfernverkehr gefährdet war. Der Preiserhöhung von 62,9 Prozent durch die vorgenannte Modifizierung des Zuglängenfaktors fehlte eine sachliche Rechtfertigung. Bereits mit Bescheid vom 19. November 2010 hatte die Bundesnetzagentur den gegenwärtigen Zuglängenfaktor als nicht eisenbahnrechtskonform bewertet, solange die DB Station&Service AG nicht nachweisen könne, dass die Bemessung der Faktoren kostenseitig verursacht sei bzw. die Interessen der Nutzer abbilde. Der Zuglängenfaktor wurde nunmehr am 01.01.2013 durch einen sogenannten Verkehrsleistungsfaktor ersetzt (vgl. Einzelheiten unter Ziffer 4.2.4). Einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des gegen die Entscheidung eingelegten Widerspruchs der DB Station&Service AG lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 15.06.2012, Az. 18 L 547/12, ab. In der Begründung teilte das Gericht insbesondere die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass es im Fernverkehrsmarkt bislang noch kaum Wettbewerbsimpulse gebe. Daher könne auch eine Beeinträchtigung erheblich sein, die sich nur bei einem Unternehmen zeige. Der HKX war nämlich speziell durch eine Herabsetzung des Schwellenwertes für den Zuglängenfaktor betroffen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 9. Oktober 2012 wies die Bundesnetzagentur den Widerspruch der DB Station&Service AG zurück. Gegen diesen Bescheid hat die DB Station&Service AG am 25. Oktober 2012 Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben. Das Hauptsacheverfahren ist somit derzeit anhängig.

6 Internationales

6.1 IRG-Rail

Im Eisenbahnsektor nimmt die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit seit geraumer Zeit stetig zu. Im Jahr 2012 stand deshalb neben der fortlaufenden Beteiligung an den verschiedenen EU-Gremien der weitere Aufbau des Netzwerks unabhängiger Regulierer im Eisenbahnbereich (IRG-Rail) sowie das Engagement in neu etablierten Arbeitsgruppen zur praktischen Anwendung der EU-Verordnung Nr. 913/2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (Schienengüterverkehrsverordnung) im Fokus der Tätigkeit der Bundesnetzagentur.

Unter Vorsitz der Vizepräsidentin der Bundesnetzagentur, Frau Dr. Henseler-Unger, konnte das im Juni 2011 gegründete neue Netzwerk des IRG-Rail Gremiums weiter ausgebaut bzw. auf EU-Ebene als beachteter Ansprechpartner etabliert werden. So erfuhr die IRG-Rail, die zunächst aus Repräsentanten fünfzehn verschiedener Regulierungsbehörden (der Länder Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Mazedonien, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Ungarn, das Vereinigte Königreich) bestand, im Jahr 2012 Zuwachs von den Eisenbahnregulierungsbehörden aus Finnland, Griechenland, Polen, Slowakei, Slowenien und Spanien.

Dieser Zuwachs sowie die Zahl von fast 20 bereits in der Anfangsphase verabschiedeten Positionspapieren der IRG-Rail zeigen, dass die Zielsetzung der IRG-Rail, hinsichtlich wichtiger regulatorischer Fragen europaweit mit einer Stimme zu sprechen, auch im zweiten Jahr nach ihrer Gründung erfolgreich umgesetzt werden konnte. Auf der Basis des Arbeitsprogramms 2012⁶ erarbeiteten fünf Arbeitsgruppen Stellungnahmen zu aktuellen europäischen Eisenbahnthemen – wie etwa einen ersten Input im Vorfeld des Vierten Eisenbahnpakets, Leitlinien zur Kooperation auf Schienengüterverkehrskorridoren oder zum internationalen Personenverkehr. Bei der Vollversammlung im Oktober 2012 wurde ferner das Arbeitsprogramm 2013 beschlossen, das weitgehend an die bisherige Struktur und Arbeit der IRG-Rail anknüpft und die zukünftige Ausrichtung der Tätigkeiten des Netzwerks bestimmen soll.

Diese Arbeit hat die Bundesnetzagentur durch den Vorsitz von Frau Dr. Henseler-Unger, durch Vorsitz zweier Arbeitsgruppen sowie aktive Mitarbeit in den anderen Arbeitsgruppen maßgeblich gestaltet und mitbestimmt. Neben der Facharbeit der Experten in den Arbeitsgruppen umfasste die Vorsitzfunktion der Bundesnetzagentur auch den regelmäßigen Austausch mit Vertretern der EU-Institutionen, Vertreter wichtiger europäischer Verbände sowie die Repräsentanz auf zahlreichen Veranstaltungen und Konferenzen. Alle relevanten Dokumente der IRG-Rail werden auf der IRG-Rail Website (www.irg-rail.eu) veröffentlicht.

⁶ IRG-Rail Work Programme 2011-2012 Rev1

6.1.1 Arbeitsgruppe Zugangsfragen

Die Arbeitsgruppe Zugangsfragen beschäftigte sich 2012 hauptsächlich mit der Einführung der Güterverkehrskorridore. Die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr gibt den rechtlichen Rahmen für die Errichtung von internationalen Güterverkehrskorridoren vor. Nach dieser Verordnung müssen die ersten Korridore bis November 2013 eingerichtet sein.

Die Verordnung legt außerdem fest, dass die Regulierungsbehörden für die Überwachung des Wettbewerbs auf den Güterverkehrskorridoren und die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zuständig sind. Daher lag der Schwerpunkt der Arbeit auf der Erarbeitung von harmonisierten und transparenten Prozessbeschreibungen für den Umgang mit Beschwerden bei Korridor-Trassen.

Die Arbeitsgruppe tauschte sich außerdem mit verschiedenen Marktteilnehmern auf dem Eisenbahnmarkt aus wie z.B. Rail Net Europe (RNE). In 2012 hat die Arbeitsgruppe hauptsächlich die Vorschläge von RNE zum Thema Trassenbestellvorgang von vorkonstruierten Trassen, die auf den Güterverkehrskorridoren angeboten werden, diskutiert.

Des Weiteren hat sich die Arbeitsgruppe mit Managern des Forum Train Europe (FTE) und interessierten Eisenbahnverkehrsunternehmen getroffen und über die Ansprüche der verschiedenen Marktteilnehmer diskutiert. FTE ist ein Zusammenschluss von Eisenbahnverkehrsunternehmen und Dienstleistern auf europäischer Ebene, die sich für den grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr in Europa einsetzen.

6.1.2 Arbeitsgruppe Legislativvorhaben

Die Recast-Arbeitsgruppe, unter der Leitung der Bundesnetzagentur, konnte sich aktiv in die Diskussion zur Überarbeitung des sog. ersten Eisenbahnpakets auf EU-Ebene einbringen und die Position der IRG-Rail zu den verschiedenen Stadien des Beratungsprozesses veröffentlichen. Vorgegangen waren bereits die im Gründungsjahr veröffentlichten Positionspapiere zu den Kommissionsvorschlägen des Richtlinienpakets, zur Diskussion um die Einrichtung eines Europäischen Regulierers, an der sich IRG-Rail mit einer deutlich kritischen Stellungnahme beteiligte, sowie auch zur Allgemeinen Ausrichtung des Verkehrsministerrates und ersten Lesung des Europäischen Parlamentes.

IRG-Rail begrüßte hier insbesondere den in den Richtlinienvorschlägen enthaltenen Ansatz, die Unabhängigkeit der Europäischen Regulierungsbehörden zu stärken, sowie deren Kompetenzen und Ressourcen auszuweiten, damit diese effektiv ihren Aufgaben nachgehen können. Gleichzeitig nahm IRG-Rail aber auch die Möglichkeit wahr, sich kritisch zu einigen Vorschlägen zu äußern, z. B. zu Fristenvorgaben oder der Einführung von

Notifizierungsverfahren, da dies die regulatorische Tätigkeit der nationalen Behörden in der Praxis erheblich beeinträchtigen würde.

Das nun überarbeitete erste Eisenbahnpaket sieht überdies in mehreren Bereichen Durchführungsrechtsakte vor, die von der Europäischen Kommission vorzuschlagen und im Single European Rail Area Committee (SERAC) abzustimmen sind. IRG-Rail wird die Vorschläge der Kommission sorgsam verfolgen und auch hier die Sichtweise der unabhängigen Regulierer in die Diskussion einbringen.

Bereits im Vorfeld der schließlich am 30.01.2013 erfolgten Vorlage der Kommissionsvorschläge zum sog. Vierten Eisenbahnpaket hat sich IRG-Rail in die Diskussion auf Gemeinschaftsebene eingebracht und im Rahmen einer gemeinsamen Recast/ Economic Equilibrium Arbeitsgruppe unter deutschem und britischem Vorsitz ein Positionspapier⁷ erarbeitet. Das Vierte Eisenbahnpaket soll insbesondere die vollständige Liberalisierung des nationalen Personenschienenverkehrs, die Spezifizierung der wesentlichen Funktionen eines Infrastrukturmanagers und deren weitergehende Separierung und Unabhängigkeit von den Funktionen des Verkehrsunternehmens sowie die Themen Sicherheit, Interoperabilität und eine Reform der European Railway Agency (ERA) zum Gegenstand haben. Aus Sicht der IRG-Rail ist die weitere Öffnung des Personenschienenverkehrs, die in einigen Mitgliedsstaaten bereits gelebt wird, ein notwendiger Schritt in Richtung eines wettbewerblich strukturierten europäischen Eisenbahnmarktes. Entscheidend werden dabei aber die Rahmenbedingungen sein, die den Bedürfnissen der Nutzer sowie der Struktur des Eisenbahnmarktes Rechnung tragen und eine effiziente Regulierung sicherstellen müssen. Zur Zielerreichung gehören ferner auch wettbewerbliche Regelungen für die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsverträgen sowie Verbesserungen beim Zugang zu Rollmaterial. IRG-Rail befürwortet auch eine genauere Definition und Spezifizierung der Aufgaben der Infrastrukturmanager, deren Aufsicht von starken und unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden wahrgenommen wird, und diesen damit eine essentielle Rolle bei der Sicherstellung von Transparenz auf dem Eisenbahnmarkt und einem Level-playing-field zukommt.

IRG-Rail wird sich im Rahmen eines zweiten Positionspapiers zu den konkreten Kommissionsvorschlägen äußern sowie auch die laufenden Beratungen zwischen Europäischem Parlament und Rat verfolgen und mit entsprechenden Positionierungen begleiten.

6.1.3 Arbeitsgruppe Market Monitoring

Die IRG-Rail Arbeitsgruppe Market Monitoring hat das Ziel, die Vergleichbarkeit des Monitorings der nationalen Eisenbahnmärkte sowie deren nationale Überwachung durch den

⁷ IRG-Rail (12) 2_rev1 – Fourth Package Position Paper

Austausch von Erfahrungen und Wissen um den europäischen Eisenbahnmarkt zu verbessern.

Die im Jahr 2011 veröffentlichte gemeinsame Liste der Indikatoren wurde 2012 in die nationale Praxis der Marktbeobachtung übernommen. Durch das Zugrundelegen von gleichen Annahmen erhielt die Arbeitsgruppe umfassende und vergleichbare Daten von guter Qualität. Diese dienten als Basis für die Ausarbeitung des ersten IRG-Rail Market Monitoring Berichts, der im Februar 2013 veröffentlicht wurde.

Des Weiteren hat die Arbeitsgruppe auch die Nutzung von öffentlichen Statistiken und statistische Analysen überprüft, um zusätzliche und relevante Ergebnisse zu liefern. Diese Daten wurden ebenfalls im IRG Rail Market Monitoring Bericht verwendet.

Darüber hinaus begann die Arbeitsgruppe im Laufe des Jahres Möglichkeiten zur Analyse der Performance der Infrastrukturbetreiber zu erkunden, um das Wissen über das europäische Schienennetz zu vergrößern. Die Arbeitsgruppe diskutierte zudem über die Ausweitung ihrer Überwachungstätigkeit auf das Thema schienenverkehrsbezogene Leistungen.

6.1.4 Arbeitsgruppe Entgelte

Der Schwerpunkt der IRG-Rail Arbeitsgruppe Entgelte liegt auf der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über die Entgeltgrundsätze im europäischen Eisenbahnsektor. Ziel ist es den nationalen Regulierungsbehörden Empfehlungen zu geben, die sich aus den europäischen Vorschriften ableiten. Vorausgesetzt wird dabei selbstverständlich die Berücksichtigung der nationalen Regulierungspraxis.

Im Jahr 2012 hat die Arbeitsgruppe zwei Dokumente erstellt, die beide in der dritten Plenarversammlung am 17. und 18.10.2012 verabschiedet wurden.

Das erste Dokument gibt einen Überblick über die Entgeltbestimmungsansätze der nationalen Regulierungsbehörden, die der IRG-Rail angehören. Das Papier enthält eine Übersicht über die Anwendung der Entgelte für das „minimum access package“ und informiert über Besonderheiten der Entgeltberechnungsmethoden in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Des Weiteren gibt die Übersicht Aufschluss über die Einbeziehung möglicher weiterer Kostenbestandteile in die Entgeltberechnung. Derzeit umfasst die Übersicht zwölf nationale Regulierungsbehörden.

Die Arbeitsgruppe erstellte ebenfalls ein Positionspapier zu dem Konzept der „direkt zurechenbaren Kosten aufgrund des Betreiben von Eisenbahnverkehrsleistungen“ gemäß Artikel 7(3) der Richtlinie 2001/14/EC. Das Papier dient den nationalen Regulierungsbehörden als Leitlinie bei der Interpretation und Implementierung des vorgenannten Kostenberechnungsgrundsatzes.

Darüber hinaus fertigte die Arbeitsgruppe einen Fragebogen an, der einen detaillierteren Einblick über die Entgeltberechnungsmethoden der nationalen Regulierungsbehörden geben soll. Die Informationen aus dem Fragebogen werden die bereits bestehende Übersicht über

die Entgeltbestimmungspraxis der nationalen Regulierungsbehörden vervollständigen. Für 2013 wird die Arbeitsgruppe sich dem Thema „Entgelte bei Knappheiten und Überlastung“ gemäß Artikel 7 (4) der Richtlinie 2001/14/EC und der Bestimmung der direkten, sich aus dem Zugbetrieb ergebenden Infrastrukturkosten widmen.

6.2 Kommissionsarbeitsgruppe bzw. künftiges Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden (European Network Rail Regulatory Bodies – ENRRB)

Im Jahr 2012 fand der zweimal jährlich veranstaltete Informationsaustausch zwischen der Kommission und allen nationalen Eisenbahnregulierungsbehörden in der sogenannten „Rail Regulatory Working Group“ unter Leitung der EU-Kommission statt. Im Rahmen dieses Austausches berichtet jedes Regulierungsbehörde über die nationale Marktentwicklung sowie über relevante Ereignisse mit Blick auf die Anwendung der Eisenbahnrichtlinie 2001/14/EG. Ferner stellen Vertreter einzelner Regulierungsbehörden ausgewählte Themen aus dem nationalen Eisenbahnmarkt vor. Die Bundesnetzagentur berichtete u.a. über die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Überprüfung der Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen.

Die Europäische Kommission berichtete über den jeweiligen Stand und Ablauf der Beratungen im Rat und Parlament zur Überarbeitung des ersten Eisenbahnpakets (Recast) sowie zu den laufenden Vertragsverletzungsverfahren. Sie gab einen Überblick über die Arbeiten zum vierten Eisenbahnpaket, das die Themen Entflechtung, die Marktöffnung des nationalen Personenverkehrs, die Revision der Richtlinie über Eisenbahnsicherheit und der Erweiterung der Rolle und Befugnisse der European Rail Agency (ERA) umfasst. Ferner berichtete die Kommission regelmäßig über den Stand der Arbeiten zur Einrichtung der Güterverkehrskorridore.

Auch das Regulierernetzwerk IRG-Rail informierte in diesem Rahmen über den jeweiligen Stand seiner Arbeit, insbesondere auch über die Ergebnisse der Vollversammlung bzw. die verabschiedeten Positionspapiere.

Mit Verabschiedung des Recast⁸ wurde dieser regelmäßige Informationsaustausch in der von der Europäischen Kommission initiierten Arbeitsgruppe formalisiert und die Kooperation der Regulierungsbehörden der EU in einem regelmäßig tagenden Netzwerk festgeschrieben, bei dem auch die EU-Kommission Mitglied ist (ENRRB). Aufgrund des Inkrafttretens des Recast zum 15. Dezember 2012 konnte die Gründungsveranstaltung des neuen Netzwerks ENRRB nicht mehr in 2012, sondern erst zu Beginn 2013 stattfinden. Die Bundesnetzagentur wird sich auch, wie bisher in die Kommissionsarbeitsgruppe, in die

⁸ Vgl. Artikel 57 Absatz 1 der Richtlinie 2012/34/EU vom 21.11.2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums.

Tätigkeit dieses neuen Netzwerks mit ihrem Sachverstand einbringen und aktiv an dem dort stattfindenden Informations- und Erfahrungsaustausch teilnehmen.

6.3 Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden in den Güterverkehrskorridoren

Bereits seit 2003 arbeiten Regulierungsbehörden im Rahmen der International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor (IQ-C) zur Qualitätsverbesserung des Schienengüterverkehrs im Nord-Süd-Korridor zusammen. 2012 waren die Regulierer der Niederlande, Belgiens, der Schweiz und Deutschlands vertreten. Wegen des Korridorbezugs der in Österreich ansässigen Organisation RailNetEurope waren auch Delegierte des österreichischen Regulierers als Beobachter anwesend. Neben den Berichten der Teilnehmer über Entscheidungen und Probleme in Bezug auf den Korridor, wurde die Aufgabenverteilung zwischen IQ-C und IRG-Rail herausgearbeitet. Es wurde Einigkeit erzielt, korridorbezogene Treffen von Regulierungsbehörden auch für die anderen Schienengüterverkehrskorridore vorzuschlagen. Diesem Gedanken folgend ist zwischenzeitlich IQ-C durch die Arbeitsgruppen der Korridore 1 und 2 abgelöst wurden. Beide Arbeitsgruppen haben sich in 2012 in regelmäßigen Abständen getroffen. Mitglieder dieser Arbeitsgruppen sind derzeit die Niederlande, Belgien, Italien, Luxemburg, Frankreich, Schweiz und Deutschland.

Die Arbeitsgruppe der Korridore 1 und 2 erarbeitete Leitlinien zur Kooperation der Regulierungsbehörden entlang der Korridore. Diese Leitlinien sollen den Regulierungsbehörden als Orientierung dienen für den Fall, dass gegen Entscheidungen des One-Stop-Shops (OSS) Beschwerden eingereicht werden. Der Schwerpunkt der Diskussionen lag dabei auf der Frage, welche Regulierungsbehörde zuständig sein wird, da die Güterverkehrskorridore durch verschiedene Mitgliedsstaaten führen. Man verständigte sich darauf, dass die Regulierungsbehörden entlang der Korridore untereinander die Zuständigkeit für Beschwerden gegen den Corridor-One-Stop-Shop (C-OSS) für einen vordefinierten Zeitraum auf eine Regulierungsbehörde festlegen. Bei Bedarf können sich die Regulierungsbehörden nach Ablauf dieses definierten Zeitraums auf eine andere Regulierungsbehörde einigen.

Mit Inkrafttreten der Richtlinie 2012/34/EU (Artikel 62) wurde der bisherige Komitologieausschuss "Developing European Railway Committee (DERC), in dem die Mitgliedstaaten mit der Europäischen Kommission, insbesondere beim Erlass von Implementierungsmaßnahmen, zusammenarbeiten, in ein neues Gremium "Single European Railway Area" (SERAC) überführt. Dieser Komitologieausschuss bildete in 2012 eine Unterarbeitsgruppe zu den Schienengüterverkehrskorridoren, die in 2012 zweimal tagte und in sämtlichen Korridorfragen dem SERAC zuarbeiten soll. Die Bundesnetzagentur arbeitet - in enger Abstimmung mit dem Bundesverkehrsministerium auch in dieser Korridorarbeitsgruppe an allen regulatorischen Fragestellungen aktiv mit.

6.4 Zusammenarbeit mit RNE – Rail Net Europe

Rail Net Europe (RNE) ist der in Wien ansässige Zusammenschluss aus 37 Eisenbahninfrastrukturbetreibern. Zielsetzung dieses Zusammenschlusses ist es, den Zugang zum europäischen Eisenbahnnetz konsistenter und einfacher zu gestalten sowie die Qualität und Effizienz auf internationalen Eisenbahnstrecken zu erhöhen. Zudem verfolgt RNE das Ziel, die Konditionen und Prozesse im internationalen Eisenbahn-Infrastrukturmanagement zu vereinheitlichen sowie zu optimieren, um Mehrwerte für das gesamte Eisenbahnwesen zu schaffen.

Es findet ein regelmäßiger Austausch zwischen RNE und den Eisenbahnregulierungsbehörden statt, insbesondere im Rahmen einer jährlichen Konferenz, bei der RNE der Europäischen Kommission und den Regulierungsbehörden der EU aktuellen Aktivitäten und neueste Entwicklungen schildert. Diese RNE-Konferenz fand im Jahre 2012 im zeitlichen Anschluss an die IRG-Rail-Vollversammlung im Oktober 2012 in Luxemburg statt.

RNE informierte dabei u. a. über Leitlinien zum Korridor-Informationsdokument, mit dem Informationen zu den Nutzungsbedingungen des Güterverkehrskorridors zusammengestellt werden sollen. Ferner berichtete RNE über den aktuellen Entwicklungsstand von IT-Anwendungen, die es ermöglichen sollen, dass Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturmanager länderübergreifend besser miteinander arbeiten können. Mit dem webbasierten Tool „Path Coordination System (PCS)“ beispielsweise werden die zahlreichen Kommunikationsprozesse koordiniert, die bei der Buchung von internationalen Trassen entstehen. Das „Train Information System (TIS)“ ermöglicht die Nachverfolgung internationaler Züge und stellt den Betreibern in Echtzeit relevante Informationen zur Verfügung, etwa zu den aktuellen Standorten oder Verspätungen der Züge. Ferner fand ein Austausch über den aktuellen Stand der Einrichtung des „One Stop Shop“ (OSS) statt, die gemäß der Schienengüterverkehrsverordnung einzuführen ist.

Frau Dr. Henseler-Unger berichtete in ihrer Funktion als IRG-Rail-Vorsitzende unmittelbar über die Ergebnisse der am Vortag abgehaltenen IRG-Rail-Vollversammlung und schilderte die wesentlichen Inhalte der verabschiedeten Positionspapiere. Hier waren insbesondere die Eckpfeiler der Position zum 4. Eisenbahnpaket sowie die Leitlinien zur Kooperation der Regulierungsbehörden nach der Schienengüterverkehrsverordnung von besonderem Interesse.

6.5 Bilaterale Zusammenarbeit der Zusammenarbeit

Neben dem Engagement der Bundesnetzagentur in internationalen Gremien und Arbeitsgruppen konnten im Jahr 2012 erneut Besuchsdelegationen zu bilateralen Gesprächen in Bonn begrüßt werden. So empfing die Bundesnetzagentur Delegationen aus Südafrika, Mazedonien und Malaysia. Die Besucher wurden über die Struktur der Behörde, die Vorteile einer Regulierung über mehrere Sektoren und deren Synergieeffekte informiert.

Des Weiteren stellte die Bundesnetzagentur die Entwicklung der Bahnregulierung im Eisenbahnmarkt in Deutschland vor und tauschte sich hierzu mit den Besuchern aus.

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

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

1.2 Aufbau der Eisenbahnregulierung

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27.04.2005 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 01.01.2006 wahrnimmt.

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

Innerhalb der Abteilung 7 übernimmt das Referat 701 vor allem die Bearbeitung rechtlicher Grundsatzfragen. Das Referat 702 ist für ökonomische Grundsatzfragen, Marktbeobachtung und Statistik zuständig. Das Grundsatzreferat 701 gewährleistet die Kohärenz der Entscheidungen der Abteilung, nimmt Kontakte zu Bundes- und Landesministerien, Verbänden und zum Eisenbahninfrastrukturbeirat wahr, führt die Projekte und Grundsatzverfahren außerhalb von Einzelfallentscheidungen durch, unterstützt die anderen Referate bei Verfahren und betreut nationale sowie internationale Gesetzgebungsvorhaben. Das Referat 702 bearbeitet grundsätzliche volks- und betriebswirtschaftliche Fragestellungen zur Entgelt- und Kostenkalkulation und unterstützt die übrigen Referate aus der ökonomischen Regulierungsperspektive. Es nimmt unter anderem auch die Aufgaben Marktbeobachtung und Statistik sowie das Monitoring der betrieblich-technischen Regelwerke von Eisenbahnunternehmen und die Erhebung von Daten über den Zustand von Eisenbahninfrastrukturen wahr.

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

Das Referat 703 nimmt dabei unter anderem Prüfungen vor, wenn Trassenanmeldungen von zugangsberechtigten 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 zu und die diskriminierungsfreie 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 Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen.

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

1.3 Eisenbahninfrastrukturbeirat

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

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Im März 2012 erfolgte turnusgemäß die Neuwahl. Der Bundestagsabgeordnete Gero Storjohann folgte dem brandenburgischen Verkehrsminister Jörg Vogelsänger, der den stellvertretenden Vorsitz übernahm.

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

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat im Jahr 2012 fünf Mal getagt. Insbesondere hat er sich mit der Einrichtung von Güterverkehrskorridoren nach der EU-Verordnung Nr. 913/2010, mit dem Trassenpreisverfahren und mit einem lärmabhängigen Trassenpreissystem befasst. Darüber hinaus hat seine Aufmerksamkeit weiterhin dem Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes gegolten.

2 Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen

Im vergangenen Jahr konnten Fortschritte beim Wettbewerb und bei der Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur erzielt werden. Gleichwohl verbleiben Bereiche und Themenfelder, in denen aus Sicht der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) vorhandene Marktstrukturen einer dynamischeren Markt- und Wettbewerbsentwicklung entgegenstehen. Von Wettbewerbern werden aus regulatorischer Sicht hier insbesondere die Themen Tarif und Vertrieb im Personenverkehr, Internationaler Zugang, Bahnstrom und der Bereich der Entgelte benannt.

In den Bereich Tarif und Vertrieb fallen im Personenverkehr die Themenkomplexe Aufteilung von Fahrgeleinnahmen, der Zugang zur Vertriebsinfrastruktur (z. B. Reisezentren, Fahrkartenautomaten), das Angebot von deutschlandweit durchgehenden Fahrscheinen sowie die Struktur und die Höhe von Vertriebsprovisionen. Diese Themen werden deutschlandweit von der DB Vertrieb GmbH beherrscht. Mit Blick auf diese Themen wird seit einigen Jahren von Wettbewerbern vorgebracht, sie würden von der DB Vertrieb GmbH schlechter behandelt als konzernangehörige EVU.

Mit der Einführung einer Missbrauchsaufsicht könnte die Bundesnetzagentur intensiv an der Überprüfung dieser zahlreichen, an sie herangetragen Kritikpunkte arbeiten. Diese konnten bisher mangels Befugnis gegenüber Vertriebsunternehmen bzw. gegenüber den Verkehrsunternehmen nicht geprüft oder beanstandet werden.

Diskriminiert sehen sich die Marktteilnehmer weiterhin im Bereich des Bahnstroms. Nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) vom November 2010 unterliegt das Bahnstromfernleitungsnetz der Regulierung nach Energiewirtschaftsgesetz (EnWG). Mit der Genehmigung der Netzentgelte und der Erlösobergrenzen für das Bahnstromnetz der DB Energie GmbH für die Jahre 2012 und 2013 durch die Bundesnetzagentur ist eine der Grundlagen für einen alternativen Bezug von Bahnstrom geschaffen. Aufgrund technischer Besonderheiten in der Bahnstromversorgung wurde ein an den allgemeinen Netzzugangsregeln orientiertes Zugangsmodell entwickelt, um die Lieferantenwechselprozesse zu gewährleisten. Die Konsultation mit den Marktteilnehmern zu dem Netzzugangsmodell wurde im Dezember 2012 abgeschlossen. Inwieweit und wann die alternative Nutzung des Fernleitungsnetzes der DB Energie GmbH zur Verfügung steht, inwieweit sich der Bezug von Fremdstrom für die EVU als wirtschaftlich erweist und somit genutzt wird sowie sich weitere Diskriminierungspotenziale ggf. ergeben (bspw. durch die EEG-Umlage) hängt von der Ausgestaltung der Zugangsbedingungen und daran anschließend von den Angeboten von Energielieferanten ab.

Da Alternativen noch nicht bestehen, weist die Bereitstellung von Bahnstrom der DB Energie GmbH derzeit noch ein hohes Diskriminierungspotenzial (z.B. durch Rabattstaffeln) auf, wie mehrfache Beschwerden von Wettbewerbern der Deutschen Bahn AG zeigen. Mangels

ausdrücklicher Befugnis der Behörde konnte diesen nicht abgeholfen werden. Die Einführung einer Missbrauchsaufsicht würde der Bundesnetzagentur auch in diesem Bereich erlauben, die Kritikpunkte zu überprüfen.

Im Bereich der Entgeltregulierung werden von den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Aufgabenträgern insbesondere die seit Jahren steigenden Infrastrukturnutzungsentgelte bemängelt. Die Entgelte werden gegenwärtig in Form einer Kostenzuschlagsregulierung für die Betreiber von Schienenwegen und eines Missbrauchsverbots für Serviceeinrichtungen reguliert.

Da die Eisenbahninfrastrukturunternehmen durch ihre geschützte Monopolstellung bislang nur eingeschränkte Anreize zu effizientem Handeln haben, ist zur Herstellung einer wirkungsvolleren Entgeltregulierung eine Abkehr von der derzeitigen, im AEG verankerten Regulierung auf Vollkostenbasis hin zu einer effizienz- und anreizorientierten Entgeltregulierung notwendig. Eine Anreizregulierung schafft durch die Vorgabe von Preisobergrenzen (Price Caps) dabei Anreize zu effizientem Wirtschaften, überlässt den regulierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen jedoch gleichzeitig die unternehmerischen Handlungsspielräume festzulegen, wo bestehende Ineffizienzen abgebaut werden sollen. Durch die Vorgabe von Preispfaden innerhalb mehrjähriger Regulierungsperioden verschafft eine Anreizregulierung zugleich Planungssicherheiten für alle beteiligten Akteure und gibt durch die Möglichkeit des Einbehalts von Gewinnen, die aus einer Übererfüllung der Effizienzvorgaben und/oder aus einer besseren Kapazitätsauslastung entstehen, zusätzlich noch Investitionsanreize für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Durch eine flankierende Qualitätssicherung kann zudem eine Kostensenkung zulasten der Infrastrukturqualität verhindert werden.

Grundsätzlich ist zur Wahrnehmung der regulatorischen Aufgaben der Bundesnetzagentur und insbesondere zur Schaffung einer umfassenden Transparenz des Eisenbahnmarktes eine Stärkung der Auskunftsrechte gegenüber den Marktteilnehmern sowohl für die Durchführung einer generellen Marktbeobachtung als auch im Rahmen von gesonderten Erhebungen bspw. für die Erstellung von Studien, Marktanalysen oder für Einzelfallbetrachtungen außerhalb der konkreten Prüfungsaktivität dringend notwendig.

Bei der Gestaltung von Nutzungsbedingungen und den Verfahren zur Zuweisung von Kapazitäten für Serviceeinrichtungen sind die rechtlichen Vorgaben derzeit sehr weit gefasst, was trotz voranschreitender Rechtsprechung (vgl. Teil II 5.4) Rechtsunsicherheiten birgt. Eine gesetzliche Präzisierung in Bezug auf die Informations-, Selbstbindungs- und Vergleichsfunktion von Nutzungsbedingungen ist unter gleichzeitiger Beibehaltung der Vorgaben zu Koordinierungs- und Konfliktlösungsregelungen und zum Abschluss von Nutzungsverträgen in Serviceeinrichtungen dringend notwendig.

Anders als bei Schienenwegen sind Nutzungsverträge für Serviceeinrichtungen gesetzlich nicht auf eine Netzfahrplanperiode begrenzt, und es ist auch kein gemeinsames

Zuweisungsverfahren vorgesehen. Betreiber von Serviceeinrichtungen können jederzeit Nutzungsverträge über einen beliebigen Zeitraum abschließen. Angesichts der jüngsten Rechtsprechung (vgl. Teil II 3.3.1.) hängt deshalb die Anwendung des § 10 Abs. 5 und Abs. 6 EIBV vom Zufall ab, ob in einem Nutzungskonflikt tatsächlich zwei Anmeldungen gegenüberstehen oder mit einem Zugangsberechtigten schon ein Nutzungsvertrag geschlossen wurde. Deshalb wird die Bundesnetzagentur genau prüfen, ob neu hinzutretenden Nutzern durch zeitlich ausgedehnte Nutzungsverträge anderer EVU die Chance verwehrt wird, sich in einem fairen Wettbewerb um die Gleisinfrasturktur durchzusetzen. Da z.B. bei der DB Netz AG noch über 30% der Gleise in Serviceeinrichtungen durch langlaufende Nutzungsverträge, teilweise bis 2025, vergeben sind und auch in anderen Serviceeinrichtungen der Abschluss von langlaufenden Nutzungsverträgen nicht unüblich ist, können verkehrswesentliche Infrastrukturkapazitäten langfristig dem Wettbewerb entzogen werden.

Für den grenzüberschreitenden Güterverkehr sieht die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 „im Voraus vereinbarte grenzüberschreitende Zugtrassen für Güterzüge“ vor, „wobei der Kapazitätsbedarf anderer Verkehrsarten – einschließlich des Personenverkehrs – anzuerkennen ist“. Schon nach bisheriger deutscher Gesetzgebung sind „vorläufige grenzüberschreitende Zugtrassen“, allerdings nicht beschränkt nur für den Güterverkehr, „festzulegen“ (§ 7 und 8 EIBV). Dies war bereits in der Vergangenheit Praxis nicht nur für grenzüberschreitende Güterzüge, sondern auch für internationale Züge des Schienenpersonenfernverkehrs. Neu ist aber, dass die DB Netz AG die Festlegung der vorab konstruierten Trassen als Teil einer „vollständigen Systematisierung“ aller Netzfahrplantrassen in den EU-Güterverkehrskorridoren bezeichnet (NetzNachrichten 01/13) und damit quasi eine Systematisierung der Trassenplanung als „industrialisierten Fahrplan“ einführt. Dies ist weder im geltenden deutschen Recht noch in der geplanten Novellierung des Eisenbahnrechts vorgesehen.

Die Bundesnetzagentur beschäftigt sich vor diesem Hintergrund schon länger mit der Frage der Systematisierung der Trassenplanung; der entsprechende wissenschaftliche Nachweis, dass auf diese Weise tatsächlich eine Kapazitätsausweitung auf der bestehenden Infrastruktur mit allenfalls geringfügigen Maßnahmen zu erreichen ist, fehlt allerdings bislang. Im Jahre 2012 wurden daher die notwendigen Fragestellungen einschließlich der Auswirkungen auf die Regulierung ausgearbeitet und Ende des Jahres ein Gutachten zunächst zu den betrieblichen Auswirkungen in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse noch in der ersten Jahreshälfte 2013 erwartet werden.

Grundsätzlich erscheinen die Bemühungen der DB Netz AG, die Kapazität auf den in Deutschland häufig stark be- oder sogar überlasteten Strecken besser zu nutzen und mit den entsprechenden Trassenplanungen, ausgehend vom EU-Recht, zunächst auf den Güterverkehrskorridoren zu beginnen, aus betrieblicher Sicht als sinnvoll. Für die Bundesnetzagentur ergeben sich damit neue regulatorische Aufgaben.

Um zeitnah rechtskräftige Entscheidungen und Rechtsicherheit für alle Marktbeteiligten zu erhalten, ist zudem eine Verschlankung und Verkürzung der Verfahren geboten. Im Rahmen des Entwurfes zur Novellierung des Eisenbahnrechts der Bundesregierung vom 21.09.2012 (Drucksache 559/12) erfolgt dies durch die Einführung des in allen anderen regulierten Sektoren üblichen Beschlusskammerverfahrens. Die Instanzen sollten dabei dem Telekommunikationsbereich angepasst werden, da sich diese Kombination als sehr sachdienlich erwiesen hat.

Mit dem Inkrafttreten der Richtlinie 2012/34/EU („Recast“) ergeben sich weitere Herausforderungen für die Bundesnetzagentur. In besonderem Maße gilt dies für die Überwachung der Entflechtung, da diese im wettbewerblichen Gebiet angesiedelte Aufgabe nunmehr den Regulierungsbehörden zuzuweisen ist. In Deutschland wird diese Aufgabe derzeit noch vom Eisenbahn-Bundesamt und den Landesbehörden wahrgenommen. Im Entwurf des ERegG ist die Übertragung der Aufgabe vorgesehen. Es besteht hier noch Anpassungsbedarf, da einige Vorschriften unklar sind.

3 Ausblick 2013

Durch die geplante Novellierung des Eisenbahnregulierungsrechts erwartet die Bundesnetzagentur 2013 grundlegende Veränderungen in ihrem Arbeitsumfeld. Ein Tätigkeitsschwerpunkt wird hier die grundsätzliche Ausgestaltung einer Anreizregulierung sein.

Darüber hinaus wird sich die Bundesnetzagentur in ihrer operativen Tätigkeit vor allem mit der Überprüfung der Entgelthöhen der DB Infrastrukturunternehmen, den Auswirkungen lärmabhängiger Trassenpreise, den Vorbereitungen zur nächsten Rahmenfahrplanperiode sowie den Kapazitätszuweisungen in Serviceeinrichtungen und wesentlichen Verkehrsknoten beschäftigen.

Weiterhin stehen europäische Entwicklungen und Vorgaben in der Eisenbahnregulierung wie bspw. die Umsetzung der Güterverkehrskorridore und die Auswirkungen der ersten Neufassung des Ersten Eisenbahnpaketes (Recast) im Fokus.

Die nachfolgend näher beschriebenen Vorhaben stellen nur einen Ausschnitt der vielfältigen Tätigkeiten dar, die in der Eisenbahnregulierung für das Jahr 2013 erwartet werden.

3.1 Entgeltregulierung

3.1.1 Entgelthöhen der DB-Infrastrukturunternehmen

Bei den Infrastrukturunternehmen des DB-Konzerns, namentlich vor allem der DB Netz AG und der DB Station&Service AG, hat sich in den letzten Jahren ein Trend zu teils signifikanten Preissteigerungen gezeigt. Da die steigenden Trassen- und Stationspreise einen erheblichen Kostenblock für die Marktteilnehmer darstellen, wird sich die Bundesnetzagentur im Jahr 2013 intensiv mit der Untersuchung der Entgelthöhen befassen.

Ein Schwerpunkt im Rahmen der Trassenpreisprüfung wird die Bestimmung der Kapitalbasis sein. Hier werden genauere Festlegungen getroffen, damit die Bundesnetzagentur nähere Aussagen zur Angemessenheit der Rendite machen kann, wodurch wiederum Rückschlüsse auf die Angemessenheit des Trassenpreisniveaus insgesamt möglich werden. Die Bundesnetzagentur aktualisiert zu Prüfungszwecken ihr Kapitalkostengutachten aus dem Jahre 2009, so dass auch die Zinssätze die für eine ex ante - Prüfung notwendige Aktualität aufweisen werden.

Bei den Stationspreisen erwartet die Bundesnetzagentur eine frühzeitige Information über die voraussichtliche Stationspreisentwicklung im kommenden Jahr. Anschließend erfolgt die offizielle Mitteilung der Stationspreisliste 2014, die nach dem Bestreben der Beteiligten ebenfalls früher als in den vergangenen Jahren erfolgen soll, um die Planung der Zugangsberechtigten zu erleichtern.

3.1.2 Lärmabhängige Trassenpreise

Mit Einführung der sog. lärmabhängigen Trassenpreise im Dezember 2012 wurde eine viel beachtete Neuerung im Trassenpreissystem der DB Netz AG umgesetzt. Für die regulierungsbehördliche Tätigkeit im Jahr 2013 bringt dies vor allem die Aufgabe mit sich, die Wirkung dieser Entgeltmaßnahme in Verbindung mit der parallel verlaufenden Förderung der Umrüstung von Güterwagen auf Lärm mindernde Bremstechniken zu beobachten. Handlungsbedarf könnte sich aufgrund des nun geänderten Modells ergeben, da hier die Anreizwirkung einer geteilten Ausschüttung der Boni zu beobachten bleibt: Der staatliche Anteil der Förderung wird direkt an die Wagenhalter ausgeschüttet, während der andere Anteil durch eine preisliche Differenzierung zwischen lauten und leisen Wagen erzielt wird und das Mitführen leiser Wagen in Zügen begünstigt. Adressaten sind hier die Güterverkehrsunternehmen. Es könnte die Frage resultieren, ob der Anreiz zur Umrüstung noch zu erhöhen ist.

3.1.3 Effizienzorientierte Anreizregulierung

Mit der erwarteten Novellierung des Eisenbahnregulierungsrechts wird im Rahmen der Entgeltregulierungsvorschriften mit einer grundlegenden Veränderung der gegenwärtigen Kostenzuschlagsregulierung hin zu einer effizienzorientierten Anreizregulierung und der Vorgabe von Preisobergrenzen gerechnet. Eine wesentliche Grundlage dieser Regulierungssystematik ist die Bestimmung effizienter Kosten, die ein umfangreiches Wissen und theoretisches Verständnis voraussetzen.

Hierzu werden im Rahmen eines Gutachtens die ökonomischen Regulierungsansätze und Erfahrungen mit der effizienzorientierten Regulierung in anderen Ländern sowie in vergleichbaren Industrien ausgewertet. Aus den Ergebnissen, die im Frühjahr 2013 erwartet werden, sollen Empfehlungen für eine Regulierung durch die Bundesnetzagentur abgeleitet werden. Weiterhin ist es für die erfolgreiche Umsetzung einer anreizorientierten Regulierungsstrategie notwendig, neben der Kostenbasis die möglichen Kostentreiber der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu identifizieren und damit die Basis für die Analyse von Kausalitäten zu schaffen. Darüber hinaus sind Methoden und Verfahren der Effizienzmessung unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen des Eisenbahnsektors zu entwickeln.

3.2 Zugangsregulierung

3.2.1 Umsetzung der Güterverkehrskorridore

Die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 sieht bis Ende November 2013 die Einrichtung mehrerer Güterverkehrskorridore vor, darunter den Korridor 1, die Rheinstrecke von den Niederlanden über Deutschland und die Schweiz bis Italien. Dabei zeichnen sich erhebliche Auswirkungen auf die bisherigen Trassenzuweisungsprozesse ab, bei denen es möglicherweise zu bislang nicht bekannten Konflikten kommt. Im Vorfeld wird es eine „Verkehrsmarktstudie“ geben, die ein neues Instrument im Hinblick auf die Trassenplanung darstellt und die der gründlichen

Bewertung durch die Bundesnetzagentur im Hinblick auf die Kapazitätsproblematik bedarf. Schließlich erfordert die Trassenplanung für die Güterverkehrskorridore erstmals die konkrete, entscheidungsorientierte Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden der einzelnen Länder.

3.2.2 Bewertung der vorgesehenen systematisierten Trassenplanung

Die geltende Gesetzeslage geht bisher von einem Trassenzuweisungsverfahren auf Antrag („open access“ zum Schienennetz) aus, in dessen Folge Trassenkonflikte gelöst werden. Das größte Eisenbahninfrastrukturunternehmen in Deutschland befasst sich hingegen zur effektiveren Nutzung der vorhandenen Kapazitäten mit Konzepten einer Langfristkapazitätsplanung, die auf einer systematisierten Trassenplanung beruht. Diese „Systemtrassen“ sind im Hinblick auf ihre rechtlichen Aspekte neu zu bewerten. So zeichnen sich mit der systematisierten Trassenplanung neue praktische Auswirkungen und grundsätzliche Wettbewerbsfragen wie z. B. die Zuweisung von Trassenkapazitäten auf den Personen- und Güterverkehr ab.

3.2.3 Vorbereitung der Rahmenfahrplanperiode 2016 bis 2020

Aufgrund der im Dezember 2015 endenden Rahmenfahrplanperiode müssen bereits in 2014 die Anmeldungen zur neuen Rahmenfahrplanperiode (2016 bis 2020) bei den Betreibern der Schienenwege eingereicht werden. 2009 wurden ca. 30.000 periodische Bandbreiten durch die Zugangsberechtigten bei der DB Netz AG angemeldet. Für die nächste Rahmenvertragsperiode sind langfristig im Vorfeld der Anmeldung, spätestens ab Mitte 2013, die damit im Zusammenhang stehenden Problemfelder zu evaluieren. Hierbei ist der Markt zu beteiligen, um die Bedürfnisse der potentiellen Antragssteller (EVU, Aufgabenträger) zu berücksichtigen. Die sich so ergebenden Fragen, u. a. zur Auslastung der jeweils zur Verfügung stehenden Schienenwegkapazität, zu den Auswirkungen auf den durch Verkehrsvertrag geregelten Schienenpersonennahverkehr, zur Problematik von Güterverkehrskorridoren und eingleisigen Strecken sowie zur Nachvollzieh- bzw. Prüfbarkeit nachträglicher Rahmenvertragsänderungen, sind anschließend zu klären. Gegebenenfalls sind rechtliche Klarstellungen bis hin zur Anpassung des Musterrahmenvertrages zu erarbeiten.

3.2.4 Kapazitätszuweisung in Serviceeinrichtungen

Die Bundesnetzagentur wird auch in 2013 ein besonderes Augenmerk auf die Vergabe von Kapazitäten in Serviceeinrichtungen legen. Die Serviceeinrichtungen stellen für die Entwicklung des Schienenverkehrs verkehrswesentliche Engpassbereiche dar. Nur wenn sichergestellt wird, dass alle Zugangsberechtigten zu den wesentlichen Verkehrsknotenpunkten (z.B. zu Serviceeinrichtungen in der Nähe wichtiger Industrieunternehmen) diskriminierungsfreien Zugang erhalten, ist eine (Weiter-) Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene, insbesondere im Güterverkehr, möglich. Die Bundesnetzagentur hat Ende 2010, nach intensiver Marktkonsultation, die wesentlichen Ergebnisse für eine Verbesserung des diskriminierungsfreien Zugangs zu

Serviceeinrichtungen in einem Positionspapier veröffentlicht und begleitet dessen Umsetzung. Die DB Netz AG hat seitdem die Kapazitätsvergabe in ihren Serviceeinrichtungen neu geregelt, indem sie alle Nutzungsanmeldungen, die bis zu einem bestimmten Stichtag eingehen - ähnlich wie bei der Trassenvergabe im Netzfahrplan - gemeinsam bearbeitet und Nutzungen, abgesehen von einer Übergangsregelung für noch laufende Nutzungsverträge, nur noch für die jeweils kommende Netzfahrplanperiode vergibt.

Ende 2012 wurde das neue System der Kapazitätsvergabe von der DB Netz AG erstmalig im Wirkbetrieb angewendet. Für die Bundesnetzagentur zeigt sich hier weiterer Handlungsbedarf. So bleiben Zweifel, ob die DB Netz AG die Zuweisung von konkreten Gleisen in Serviceeinrichtungen nach bzw. vor ein- bzw. ausfahrenden Zügen transparent und diskriminierungsfrei vornimmt.

Ebenso wirft das derzeitige Anmeldeverfahren Fragen auf, ob der Kapazitätsbegriff einheitlich bestimmt ist und alle Anmeldungen diskriminierungsfrei bearbeitet werden. Eine streitige Auseinandersetzung über eine von der DB Netz AG beabsichtigte Konfliktentscheidung gibt Anlass dazu, die Verantwortung der DB Netz AG für eine diskriminierungsfreie und ausgewogene Abwägung zwischen dem Platzbedarf für umfangreiche Nutzungskonzepte eines Verkehrsunternehmens und dem Bedarf weiterer Nutzer genauer zu betrachten. Entscheidungen zugunsten etablierter und großer Verkehrsunternehmen dürfen nicht zu einer pauschalen Verdrängung von Unternehmen mit weniger umfangreichen Verkehrskonzepten führen.

Auch werden nach wie vor die stetig zunehmenden Ad Hoc Verkehre im Schienengüterverkehr, die zwar nur geringe, aber meistens sehr kurzfristige Kapazitäten im Gelegenheitsverkehr benötigen, nicht ausreichend berücksichtigt. Es hat sich gezeigt, dass nicht nur bei der DB Netz AG, sondern bei einer Vielzahl an Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Anstieg des Ad hoc Verkehrs im Schienengüterverkehr noch stärker berücksichtigt werden muss.

Die Bundesnetzagentur wird mit den Erkenntnissen aus dem Jahr 2012 ihre Prüfungen der Zugänge zu Serviceeinrichtungen weiterführen und mit Nachdruck die weitere Verbesserung des Zugangs zu verkehrswesentlichen Knotenpunkten vorantreiben.

3.3 Internationale Aufgaben

3.3.1 Independent Regulator`s Group - Rail (IRG-Rail) / Europaweite Marktuntersuchung

Nach dem erfolgreichen deutschen Vorsitz der Independent Regulator`s Group - Rail (IRG-Rail) in den Jahren 2011 und 2012 wird sich die Bundesnetzagentur weiterhin aktiv in die Arbeit des Gremiums einbringen. Das Arbeitsprogramm für 2013 sieht die Fortführung der

Arbeiten in den Bereichen Zugang, Entgelte, Market Monitoring sowie Legislativvorhaben vor.

U.a. haben die in der IRG-Rail vertretenen Regulierungsbehörden, Marktdaten und Entwicklungen in den jeweiligen Eisenbahnsektoren der Mitglieder zu erheben und in einem gemeinsamen Marktuntersuchungsbericht zu konsolidieren. Der erste Market-Monitoring-Bericht der IRG-Rail wird Anfang 2013 veröffentlicht und vergleicht bis zu 95 Indikatoren und Parameter der jeweiligen nationalen Märkte. Ein aktuelles und valides Bild der europäischen Eisenbahnmärkte soll dazu beitragen, die zukünftigen Herausforderungen der Eisenbahnregulierung in einem europäischen Gesamtzusammenhang zu betrachten. Für das Jahr 2013 ist weiterhin die zweite Markterhebung der IRG-Rail geplant.

3.3.2 Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission

Im Zuge der Neufassung des Ersten Eisenbahnpaketes (sog. Recast) sind der Europäischen Kommission verschiedene Befugnisse zum Erlass von Durchführungsrechtsakten eingeräumt worden. Die Kommission hat angekündigt, die ersten Durchführungsrechtsakte zu Fragen des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs erlassen zu wollen. Dabei handelt es sich um die Bestimmung des Hauptzwecks des Verkehrsdienstes (principle purpose) und des wirtschaftlichen Gleichgewichts von Verträgen über öffentliche Dienstleistungen (economic equilibrium). In beiden Punkten wird die Bundesnetzagentur das Rechtsetzungsverfahren aktiv begleiten.

3.3.3 Europäischer Rechtsrahmen

Die Bundesnetzagentur wird in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie im Rahmen der Aktivitäten der Independent Regulators' Group Rail (IRG-Rail) die Diskussion um die Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens aktiv begleiten. Die Europäische Kommission hat am 30.01.2013 im Rahmen des Vierten Eisenbahnpaketes Vorschläge zur vollständigen Liberalisierung des nationalen Schienenpersonenverkehrs, zur Frage der strukturellen Trennung/Entflechtung von Infrastruktur und Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie technische Vorschläge zur Interoperabilität, der Zulassung von Eisenbahnfahrzeugen und zur Stärkung der Europäischen Eisenbahnagentur vorgelegt.

3.3.4 Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden (ENRRB)

Der Recast des Ersten Eisenbahnpakets sieht ein neu einzurichtendes formelles Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden (ENRRB) vor, welches aus der bereits bestehenden informellen kommissionsgeführten Arbeitsgruppe der Regulierungsbehörden hervorgehen und in dem auch die EU-Kommission förmliches Mitglied sein wird. Nach förmlicher Etablierung dieses neuen Netzwerks Ende 2012 wird das Gremium in 2013 seine Tätigkeiten vollständig entfalten. So ist beispielsweise vorgesehen, die Kommissions-Entwürfe zu zahlreichen im Recast vorgesehenen

Durchführungsrechtsakten vor ihrer Abstimmung im Komitologieausschuss des Eisenbahnbereiches (SERAC) zunächst diesem Netzwerk vorzulegen, um so die erforderliche Erfahrung der Regulierungsbehörden einbeziehen zu können. Die Bundesnetzagentur wird sich aktiv in den Aufbau und die Arbeit dieses Netzwerkes einbringen. Sie wird ebenfalls ihre aktive Mitarbeit in der IRG-Rail fortsetzen, welche die geplanten Durchführungsrechtsakte der Kommission sorgsam verfolgen und ggf. auch ihrerseits dazu Position beziehen wird.

Anhang

1 Abkürzungsverzeichnis

A	ABP	allgemeinen Bedingungen für die Nutzung der Infrastruktur von
	AEG	Personenbahnhöfen
	APS	Allgemeines Eisenbahngesetz Anlagenpreissystem
B	BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
	BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
	BGH	Bundesgerichtshof
	BIP	Bruttoinlandsprodukt
	BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
	BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
	BMWi	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
	BöB	Bundesverband der öffentlichen Binnenhäfen
	bspw.	beispielsweise
	BverwG	Bundesverwaltungsgericht
	bzgl.	bezüglich
C	ca.	circa
	C-OSS	Corridor-One-Stop-Shop
D	DB AG	Deutsche Bahn AG
	DSLVL	Deutscher Speditions und Logistikverband
	DUSS	Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße mbH
E	e	Erwartungswert bzw. Prognose (auf Abbildungen)
	E-GTC	European General Terms and Conditions
	EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
	EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
	ENRRB	European Network Rail Regulatory Bodies
	EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
	ERA	European Rail Agency
	EU	Europäische Union
	EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
G	GG	Grundgesetz
	ggf.	gegebenfalls
	ggü.	gegenüber
H	HPA	Hamburg Port Authority
	HKX	Hamburg-Köln-Express GmbH

I	i. d. R.	in der Regel
	INV	Infrastrukturnutzungsvertrag
	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)
	IRG-Rail	Independent Regulators' Group – Rail (Gremium unabhängiger Eisenbahnregulierer)
	ITV	Integrierter Taktverkehr
K	kWh	Kilowattstunden
M	Mio.	Millionen
	Mrd.	Milliarden
N	NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
O	OSS	One-Stop-Shop
	OVG	Oberverwaltungsgericht
P	PCS	Path Coordination System (webbasiertes Tool im Zusammenhang mit der internationalen Trassenkoordination)
	Pkm	Personenkilometer
	PostG	Postgesetz
R	RNE	Rail Net Europe (Verbund Europäischer Eisenbahninfrastrukturbetreiber zur gemeinsamen Vermarktung von internationalen Trassen)
S	SGV	Schienengüterverkehr
	SNB	Schienennetz-Benutzungsbedingungen
	SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
	SPNV	Schienenpersonennahverkehr
T	TIS	Train Information System
	TKG	Telekommunikationsgesetz
	tkm	Tonnenkilometer
	Trkm	Trassenkilometer
	Tsd.	Tausend
V	VDB	Verband der Bahnindustrie
	VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
	VG	Verwaltungsgericht

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

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Telefon 0228 - 14 0

Telefax 0228 - 14 8872

E-Mail: info@bnetza.de

www.bundesnetzagentur.de