



Bundesnetzagentur

Tätigkeitsbericht

Eisenbahnen 2019/2020



Tätigkeitsbericht Eisenbahnen

2019/2020

Bericht gemäß § 71 Eisenbahnregulierungsgesetz

Stand: März 2021

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

Referat Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung, Marktbeobachtung, Statistik

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-0

Fax: +49 228 14-8872

E-Mail: info@bnetza.de

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

in diesem Tätigkeitsbericht informiert die Bundesnetzagentur über zwei Jahre, in denen sehr unterschiedliche Entwicklungen eingetreten sind. Im Jahr 2019 erreichte der Umsatz im Eisenbahnmarkt mit 22,0 Mrd. Euro einen neuen Höchstwert. In den Personenverkehrsdiensten konnten Steigerungen der Verkehrsleistungen beobachtet werden.

Im Jahr 2020 hat die Corona-Pandemie im Eisenbahnmarkt ihre Auswirkungen gezeigt. Es gab erhebliche Einbrüche beim Umsatz, die nur zum Teil durch staatliche Unterstützungsmaßnahmen ausgeglichen wurden. Insbesondere der Schienenpersonenverkehr war betroffen; hier sind die Verkehrsleistungen um fast die Hälfte gesunken. Der Schienengüterverkehr verringerte sich vor allem im zweiten Quartal 2020 und stabilisierte sich dann gegen Ende des Jahres.

Die Wettbewerber konnten ihre Marktanteile im Jahr 2019 weiter steigern. Im Schienengüterverkehr erbringen sie inzwischen deutlich mehr als die Hälfte der Verkehrsleistungen. Im Schienenpersonenfernverkehr waren im Jahr 2019 erstmals ein leichter Wettbewerb spürbar. Zu dem Marktanteil von vier Prozent trugen insbesondere der Markteinstieg von Flixbus und die Nachtverkehre der ÖBB bei.

Die Bundesnetzagentur konnte auch unter den erschwerten Bedingungen des Jahres 2020 ihre Aufgaben erfolgreich erfüllen. In den Jahren 2019 und 2020 prüfte sie unter anderem 195 Schienennetz-Nutzungsbedingungen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen und führte 25 Vorermittlungsverfahren auf Grund von zeitweise nicht besetzten Betriebsstellen, insbesondere Stellwerken, durch. Die Behörde war in einige Überlastungsverfahren (u. a. linke Rheinstrecke) eingebunden.

Einen Schwerpunkt unserer Tätigkeit im Berichtszeitraum war die Prüfung von 59 Nutzungsbedingungen von Serviceeinrichtungen und das Tätigwerden der Bundesnetzagentur zur Vermeidung oder Beseitigung von Verstößen gegen die Zugangsrechte. Des Weiteren veröffentlichte die Bundesnetzagentur einen Leitfaden, um den Markt über das Inkrafttreten der Durchführungsverordnung DVO (EU) 2017/2177 zu informieren.

Die Bundesnetzagentur hat im Berichtszeitraum den Fokus der Entgeltregulierung im Eisenbahnsektor auf die Entgeltgenehmigungen der Infrastrukturunternehmen der DB AG gelegt. Darüber hinaus wurde mit rund 65 Betreibern der Schienenwege ein "vereinfachtes Genehmigungsverfahren" durchgeführt. Die Bundesnetzagentur hat zahlreiche Beschwerden zu Entgelten aus zurückliegenden Zeiträumen geprüft und hierzu insgesamt 39 Beschlüsse erlassen.

Im Berichtszeitraum sind bei der Behörde 76 Ausnahmen und Befreiungen von Eisenbahnen auf Grund der eisenbahnrechtlichen Vorschriften eingegangen. Sie hat im Jahr 2019 einen Marktdialog zum Thema Zugang zu Serviceeinrichtungen und in 2019 und 2020 wiederum eisenbahnrechtliche Symposien durchgeführt.

Im Berichtszeitraum unterlagen einer gerichtlichen Klärung unter anderem das Verfahren bezüglich der SNB 2018 der DB Netz AG. Güterterminals mit Eisenbahnanschluss unterfallen nach einem rechtskräftigen

Gerichtsbeschluss in jedem Fall der Regulierung. Der Umfang der Nutzung durch den Schienenverkehr ist dabei unerheblich.

Ich möchte abschließend auch die internationale Zusammenarbeit erwähnen, die zu einer Konstante im Bereich der Eisenbahnregulierung geworden ist. Auf der Vollversammlung der IRG-Rail im November 2020 wurde ein umfassendes Strategiepapier für die folgenden drei Jahre verabschiedet. In diesem Papier hält die IRG-Rail ihre Absicht fest, die europaweite Öffnung des Schienenpersonenverkehrsmarktes zu unterstützen.



Jochen Homann

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

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
 I MARKTENTWICKLUNG	 9
A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	10
1. Gesamtwirtschaftliches Marktumfeld.....	10
2. Entwicklung des Modal Split.....	11
3. Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt.....	12
4. Entwicklung der Verkehrsleistung	14
5. Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt	16
B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnmarkt	18
1. Allgemeine Wettbewerbsentwicklung.....	18
C Entwicklungen im Eisenbahninfrastrukturmarkt.....	22
1. Marktumfeld der Betreiber der Schienenwege	22
2. Marktumfeld der Betreiber von Serviceeinrichtungen	24
D Infrastrukturnutzungsentgelte und sonstige Preise	26
1. Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte.....	26
2. Höhe und Entwicklung der Trassenentgelte	27
3. Höhe und Entwicklung der Stationsentgelte	28
4. Bewertung und Entwicklung der Entgeltsysteme	29
5. Kostenentwicklung und Ergebnissituation der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen	31
6. Entwicklung der Endkundenpreise.....	34
E Eisenbahnrechtliche Vorschriften	35
1. Schienennetz- Nutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen.....	35
2. Entgeltlisten	37
3. Unterrichtungen nach § 72 ERegG	38
 II TÄTIGKEITEN.....	 41
A Marktbeobachtung.....	42
1. Grundlagen der Marktbeobachtung	42
2. Durchführung der Marktbeobachtung.....	42
3. Bericht zu den Märkten von Wartungseinrichtungen.....	43
4. Kostendeckungsbericht SPNV-Entgelte.....	44
5. Marktkonsultation der Vertreter der Endkunden	45

B	Ausnahmen und Befreiungen	47
C	Zugang zu Schienenwegen	48
1.	Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen	48
2.	Prüfung von Schienennetz-Nutzungsbedingungen	48
3.	Weitere Tätigkeiten	49
3.1	Unterrichtungen über beabsichtigte Trassenablehnungen der DB Netz AG	49
3.2	Trassenzuweisungen bei teilweisen Überschneidungen von Anträgen	50
3.3	BMVI-Arbeitsgruppen Deutschlandtakt mit den Untergruppen Regulierung und Etappierung	50
3.4	Runder Tisch Kapazität mit drei Arbeitsgruppen	52
3.5	Baumaßnahmen mit Rundem Tisch/Annex VII	53
3.6	Kapazitätsreserven für den Gelegenheitsverkehr	53
3.7	Personelle Besetzung von Stellwerken	54
3.8	Überlastungsverfahren	55
3.8.1	Überlastungsverfahren "linker Rhein" (Entspannung RRX, Fertigstellung Bonn Hbf)	55
3.8.2	Überlastungsverfahren 2019/2020: Köln-Ost, Viersen - Venlo, Wunstorf - Minden	56
3.8.3	Überlastungsverfahren 2020: Wunstorf - Minden, Aachen, Hamburg, Berlin	57
3.9	Digitalisierungsentwicklungen in der Trassenzuweisung	58
3.10	Technischer Netzzugang (u. a. Brückendynamik)	58
D	Zugang zu Serviceeinrichtungen	60
1.	Einführung	60
2.	Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen	61
2.1	Prüfungen von Nutzungsbedingungen	61
2.2	Prüfung der INBP der DB Station&Service AG	62
2.3	Prüfung der NBS der DB Netz AG	62
3.	Weitere/Sonstige Tätigkeiten	63
3.1	Konfliktverfahren und Beschwerden wegen knapper Kapazität in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG	63
3.2	Allgemeinverfügung nach Art. 9 DVO	64
3.3	Zugang zu Online-Plattformen	65
3.4	Förderrichtlinie Einzelwagenverkehr	66
3.5	Austausch mit dem Eisenbahn-Bundesamt zu den Themen Stilllegung und Kapazität	67
3.6	Preistransparenz für Werkstattleistungen bei der Ausschreibung von Nahverkehrsverträgen	67
4.	Sonstige Aktivitäten	68
4.1	Auswertung/Umsetzung EuGH-Urteil zu Personenbahnsteigen	68
4.2	Entflechtung bei DB AG in Kontext einer Beschwerde eines Zugangsberechtigten gegen die DB Netz AG	68
4.3	Erstellung Leitfäden DVO und NBS für den Markt	69
4.4	Verbesserung der Transparenz der vorhandenen Infrastrukturbeschreibungen	70
4.5	Alternative Antriebe	71
E	Prüfung von Entgelten	72
1.	Überblick über die Tätigkeiten/Aktivitäten der Entgeltregulierung	72
2.	Entgeltprüfungen im Einzelnen	73
2.1	Obergrenze der Gesamtkosten der DB Netz AG	73
2.2	Trassenpreise der DB Netz AG	73
2.3	Stationspreise der DB Station&Service AG	74
2.4	Weitere Entgeltgenehmigungsverfahren von Betreibern der Schienenwege	74
2.5	Unterrichtungsverfahren zu Entgelten bei Serviceeinrichtungen	75
3.	Sonstige Tätigkeiten/Aktivitäten	76
3.1	Beschwerden zu Entgelten aus zurückliegenden Zeiträumen	76
3.2	Anreizsystem der DB Netz AG	77

3.3	Entgeltregelungen zu Anlagendisponenten und Dispositionsgleisen in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG	77
3.4	Vorermittlungen.....	78
F	Ausgewählte gerichtliche Verfahren	80
1.	Entscheidung zu den SNB 2018 der DB Netz AG.....	80
2.	Entscheidung zum TPS 2018 der DB Netz AG	80
3.	Entscheidung des OVG NRW im Eilrechtsschutz zur Beschwerde nach DVO (EU) 2017/2177	81
4.	Urteil des OVG NRW im Klageverfahren J. Müller Agri + Breakbulk Terminals GmbH & Co. KG ..	82
G	Grundsatzfragen der Eisenbahnregulierung.....	84
1.	Machbarkeitsstudie zu § 26 (1) ERegG.....	84
2.	Bestimmung der Kapitalzinssätze für Eisenbahninfrastrukturunternehmen	84
H	Durchgeführte Veranstaltungen	85
1.	Marktdialog 2019.....	85
2.	Eisenbahnrechtliche Forschungstage.....	85
I	Internationale Zusammenarbeit.....	86
1.1	Arbeitsgruppe "Zugangsfragen"	87
1.2	Unterarbeitsgruppe "Zugang zu Serviceeinrichtungen"	88
1.3	Arbeitsgruppe "Marktbeobachtung"	89
1.4	Arbeitsgruppe "Legislativvorschläge"	89
1.5	Arbeitsgruppe "Entgelte".....	90
1.6	Unterarbeitsgruppe "Entgelte Serviceeinrichtungen"	91
2.	Bilaterale Zusammenarbeit.....	91
3.	Einrichtung europäischer Schienenverkehrskorridore.....	92
III	ROLLE UND ORGANISATION DER BUNDESNETZAGENTUR.....	95
A	Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur	96
1.	Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur	96
2.	Aufbau Eisenbahnregulierung.....	99
3.	Eisenbahninfrastrukturbeirat	101
B	Problemfelder und Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen.....	102
1.	Umgang mit der COVID-19-Pandemie	102
2.	Autoreisezugterminals der DB Station&Service AG.....	102
3.	Umsetzung der Vorgaben der DVO für Inhalte von NBS	103
4.	Kapazitätsbewirtschaftung.....	103
	ZUSAMMENFASSUNG	105
	Teil I Marktentwicklung.....	106
	Teil II Tätigkeiten	107
	Teil III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur	110

ANHANG.....	111
VERZEICHNISSE	112
Abbildungsverzeichnis.....	113
Abkürzungsverzeichnis	115
Impressum	119

I Marktentwicklung

In allen Verkehrsdiensten des Eisenbahnmarktes waren im Jahr 2019 Umsatzsteigerungen zu verzeichnen, im Jahr 2020 brach der Umsatz ein. Ähnliche Entwicklungen gab es bei den Verkehrsleistungen und bei den Verkehrsaufkommen in allen Verkehrsdiensten.

Die Wettbewerber im Schienengüterverkehr konnten ihren Anteil an Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr im Jahr 2019 auf 54 Prozent steigern. Im Schienenpersonenfernverkehr stieg der Wettbewerberanteil in 2019 von einem auf etwa vier Prozent. Im Jahr 2020 stellten hier die Wettbewerber ihr Angebot zeitweise wieder ein.

Die Trassenentgelte bilden mit rund 80 Prozent den größten Block der Eisenbahninfrastrukturentgelte ab. Im Schienenpersonenverkehr sind die Entgelte zur Nutzung der Infrastruktur in den letzten Jahren weiter stetig gestiegen. Die Trassenentgelte des Schienengüterverkehrs werden seit Mitte 2018 mit staatlichen Mitteln gefördert.

Auf den folgenden Seiten werden u. a. Ergebnisse der Markterhebung 2019 und der Sondererhebung der Bundesnetzagentur mit Daten des ersten Halbjahres 2020 dargestellt. Da für das Gesamtjahr 2020 zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht alle Marktdaten vorlagen, werden dafür teilweise Schätzungen vorgenommen.

A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

1. Gesamtwirtschaftliches Marktumfeld

Auf Grund der Corona-Pandemie konnte die deutsche Wirtschaft im Jahr 2020 ihren Wachstumstrend aus den Vorjahren nicht fortsetzen. Das reale Bruttoinlandsprodukt Deutschlands hat im Jahr 2020 um minus 4,9 Prozent gegenüber dem Jahr 2019 abgenommen. Nachdem bis zum Jahr 2017 eine Steigerung des realen Bruttoinlandsprodukts erfolgte, nahm es seit dem Jahr 2018 ab.

Eine ähnliche Entwicklung, wie in Deutschland, zeigte sich in den 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU-28) (bis 2019). Seit dem Jahr 2016 erhöhte sich das Wirtschaftswachstum deutlich, bevor im Jahr 2017 eine Rücknahme des Wachstums zu verzeichnen war. Im Jahr 2020 verringerte sich das Bruttoinlandsprodukt um 6,2 Prozent. Auf Grund des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union (Brexit), liegen seit dem Jahr 2020 die Daten von 27 Mitgliedsstaaten zu Grunde (EU-27).

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent

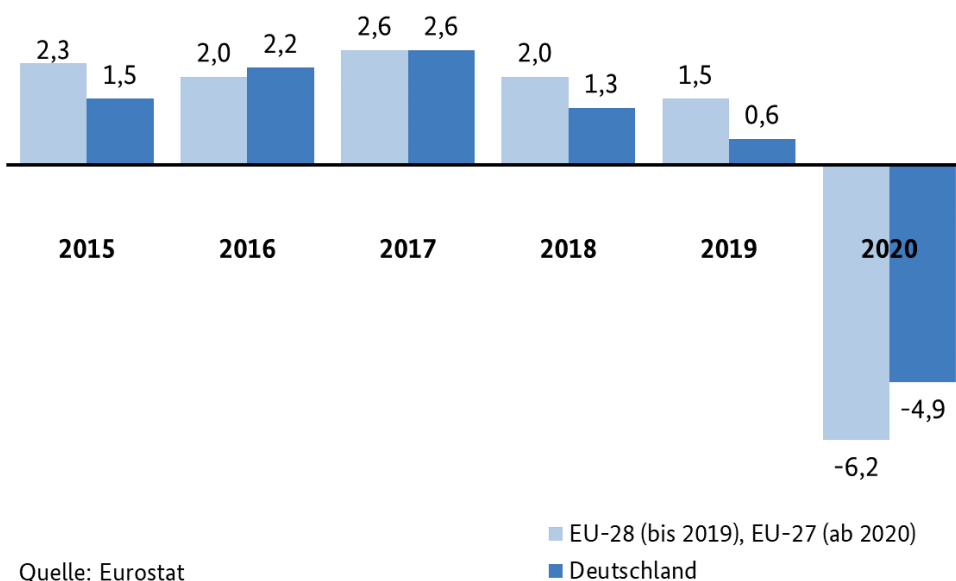
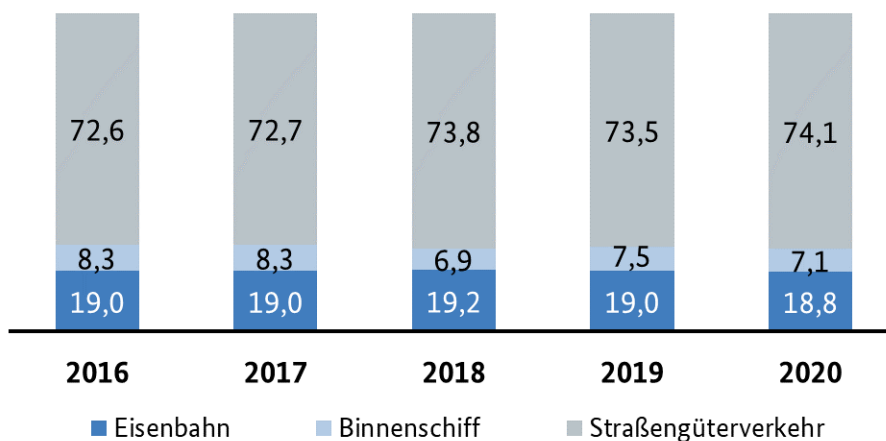


Abbildung 1: Entwicklung des realen Bruttoinlandsproduktes

2. Entwicklung des Modal Split

Der Anteil des Schienengüterverkehrs am Modal Split lag unter Verwendung der Eisenbahnverkehrsleistungen aus den Markterhebungen der Bundesnetzagentur im Jahr 2020 bei 18,8 Prozent. Nachdem der Anteil in den Jahren 2017 auf 2018 leicht gestiegen war, ist seitdem ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Der Anteil des Straßengüterverkehrs am Modal Split nahm in den letzten Jahren zunächst zu, bevor er von 2018 auf 2019 erstmalig um 0,3 Prozentpunkte zurückging. Der Anteil der Binnenschifffahrt war in den vergangenen Jahren zunächst rückläufig, nahm im Jahr 2019 aber leicht zu. Im Jahr 2020 hat der Straßengüterverkehr zulasten der anderen Verkehrsträger deutlich hinzugewonnen.

Entwicklung des Modal Split im Güterverkehr Marktanteile in Prozent

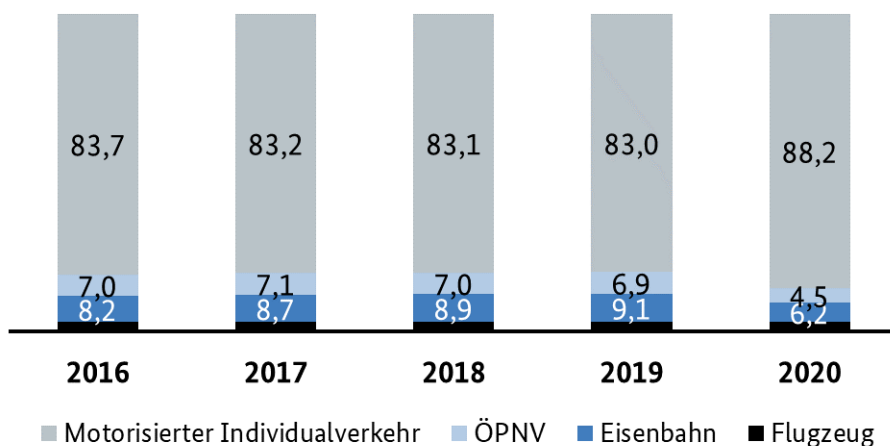


Quellen: Destatis; Gleitende Mittelfristprognose Sommer 2020;
Marktdaten Eisenbahn aus Markterhebungen der Bundesnetzagentur.

Abbildung 2: Entwicklung des Modal Split im Güterverkehr

Im Personenverkehr nahm der Marktanteil des Schienenpersonenverkehrs am Modal Split in den vergangenen Jahren leicht zu. Er lag im Jahr 2019 bei 9,1 Prozent. Im Jahr 2020 wird der Modal Split der Eisenbahn im Personenverkehr jedoch deutlich sinken, nach ersten Schätzungen auf 6,2 Prozent. Der Modal Split im motorisierten Individualverkehr wird voraussichtlich um mehr als fünf Prozentpunkte steigen.

Entwicklung des Modal Split im Personenverkehr Marktanteile in Prozent



Quellen: Gleitende Mittelfristprognose Sommer 2020;
Marktdaten Eisenbahn aus Markterhebungen der Bundesnetzagentur.

Abbildung 3: Entwicklung des Modal Split im Personenverkehr

3. Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt

Im Jahr 2019 setzte sich der positive Wachstumstrend beim Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt weiter fort. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) erzielten einen Umsatz in Höhe von 22,0 Mrd. Euro. Dieses bedeutet zugleich einen neuen Höchstwert. Im Schienengüterverkehr stagnierte der Umsatz und betrug 5,7 Mrd. Euro. Im Schienenpersonenfernverkehr gab es eine Umsatzsteigerung von 4,5 auf 5,0 Mrd. Euro an. Im Schienenpersonennahverkehr nahm der Umsatz von 11,1 auf 11,3 Mrd. Euro zu.

Wird der Zeitraum der Jahre 2015 bis 2019 betrachtet, wuchs der Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt jährlich um etwas mehr als drei Prozent. In dieser Zeit ergibt sich ein jährliches Umsatzwachstum für den Schienengüterverkehr von etwas mehr als einem halben Prozent, für den Schienenpersonenfernverkehr von etwas mehr als sechs Prozent und für den Schienenpersonennahverkehr von über zwei Prozent.

Im Jahr 2020 ist der Umsatz im Eisenbahnmarkt erstmals seit Jahren deutlich zurückgegangen. Der Rückgang ist unterschiedlich stark. Erste Schätzungen der Bundesnetzagentur gehen von einem Umsatzrückgang im Schienengüterverkehr von 5 bis 10 Prozent, im Schienenpersonennahverkehr von 10 bis 20 Prozent und im Schienenpersonenfernverkehr von über 40 Prozent aus. Insbesondere im Schienenpersonennahverkehr wurden Umsatzrückgänge durch zusätzliche staatliche Zahlungen teilweise ausgeglichen.

Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt nach Verkehrsdiensten in Mrd. Euro

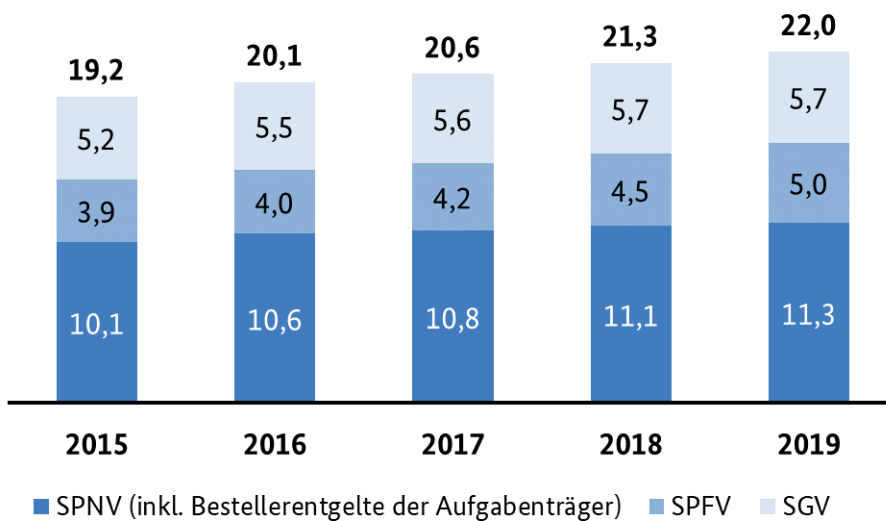


Abbildung 4: Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt nach Verkehrsdiensten

Die im Schienenpersonennahverkehr tätigen EVU generieren ihre Einnahmen aus Markterlösen und den öffentlichen Zuschüssen. Die öffentlichen Zuschüsse werden aus den Regionalisierungsmitteln des Bundes über die Aufgabenträger an die mit der Verkehrsdurchführung beauftragten EVU gezahlt. Die Zuschüsse bilden den größeren Anteil der Einnahmen. Der Anteil der Zuschüsse geht in den letzten Jahren leicht zurück. Im Jahr 2015 betrug der Anteil der Zuschüsse 56 Prozent und ist auf 54 Prozent im Jahr 2019 zurückgegangen. Aus den Markterlösen, das heißt hauptsächlich aus dem Verkauf von Fahrkarten, wurden im Jahr 2019 etwa 46 Prozent der Einnahmen erzielt.

Im Jahr 2020 wird sich ein vollständig anderes Bild zeigen, da die Fahrgelderlöse stark geschrumpft sind. Der Anteil der staatlichen Finanzierung am Umsatz des SPNV dürfte über 70 Prozent gelegen haben.

Anteil der Zuschüsse der Aufgabenträger am Umsatz des SPNV

Umsatzsummen in Mrd. Euro; Anteile in Prozent

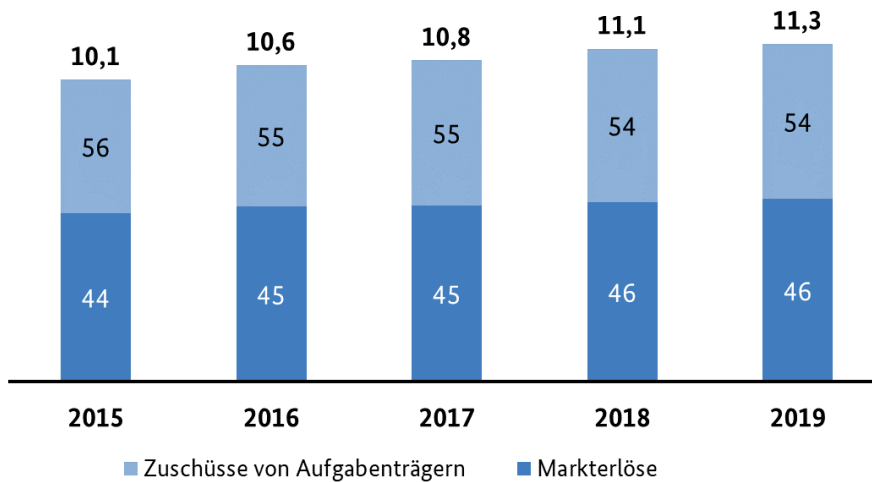


Abbildung 5: Anteil der Zuschüsse der Aufgabenträger am Umsatz des SPNV

4. Entwicklung der Verkehrsleistung

Die Verkehrsleistung berücksichtigt, gegenüber dem Verkehrsaufkommen (Fahrgastzahl bzw. Frachtmenge), zusätzlich deren mittlere Transport- bzw. Reiseweite. In den Jahren 2015 bis 2019 erhöhte sich die Verkehrsleistung im Schienenpersonennahverkehr um drei Mrd. Personenkilometer (Pkm) und lag 2019 bei 58 Mrd. Pkm. Die Zahl der Fahrgäste stieg im selben Zeitraum von 2,59 Mrd. auf 2,86 Mrd. Fahrgäste an. Die Zunahme in diesem Zeitraum betrug etwas mehr als zehn Prozent.

Im Schienenpersonenfernverkehr stieg die Verkehrsleistung im Zeitraum von 2015 bis 2019 von 37 Mrd. auf 45 Mrd. Pkm an und erreichte im Jahr 2019 einen neuen Höchststand. Im Jahr 2019 wurden 151 Mio. Fahrgäste in diesem Verkehrsdienst befördert.

Im Schienengüterverkehr war in den Jahren 2015 bis 2018 zunächst ein stetiges Wachstum der Verkehrsleistung zu verzeichnen. Von 2018 bis zum Jahr 2019 gab es einen leichten Rückgang von 130 auf 129 Mrd. Tonnenkilometer (tkm). Das Verkehrsaufkommen stagnierte im selben Zeitraum nahezu und liegt im Jahr 2019 bei 411 Mio. Tonnen.

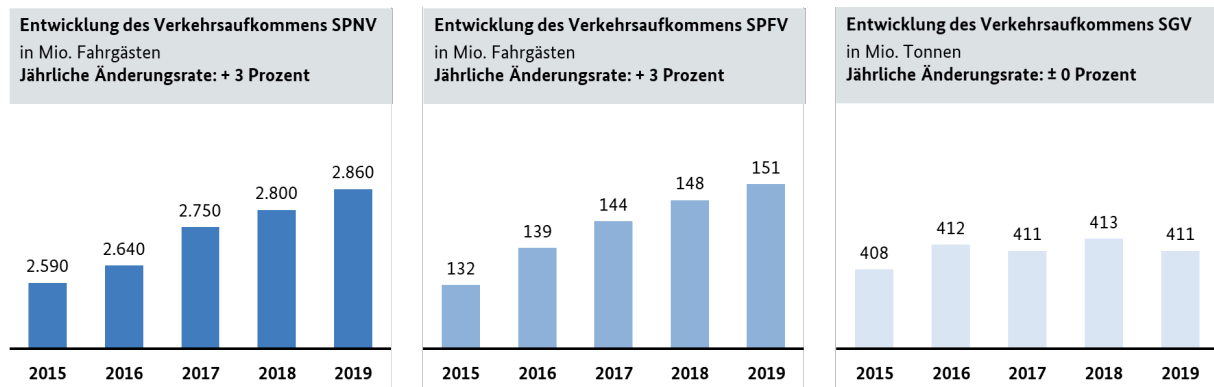


Abbildung 6: Entwicklung des Verkehrsaufkommens nach Verkehrsdiensten

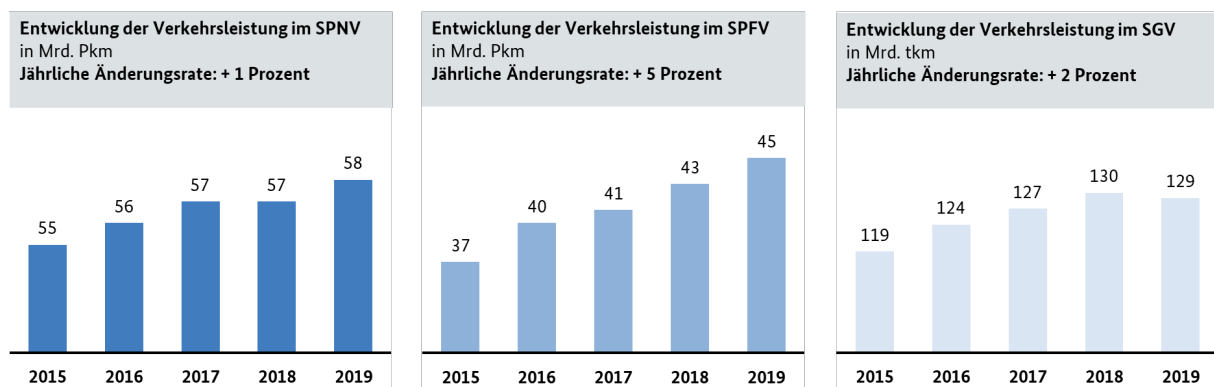


Abbildung 7: Entwicklung der Verkehrsleistung nach Verkehrsdiensten

Im Jahr 2020 wurde insbesondere der Schienenpersonenverkehr von der Pandemie stark betroffen. Im ersten Halbjahr ging die Verkehrsleistung im Schienenpersonennahverkehr um 36 Prozent und Schienenpersonenfernverkehr um 47 Prozent zurück. Der Rückgang der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr betrug im ersten Halbjahr 2020 etwa neun Prozent. Die Betreiber von Schienenwegen meldeten einen Rückgang von Zugkilometern gegenüber dem Jahr 2019 von rund fünf Prozent.

Auf Basis der Sondererhebung der Bundesnetzagentur sank die Verkehrsleistung im Jahr 2020 im Schienengüterverkehr um fünf Prozent und im Schienenpersonenverkehr um über 40 Prozent.

Entwicklung der Verkehrs- und Betriebsleistung im ersten Halbjahr 2020 indexiert 2019 = 100

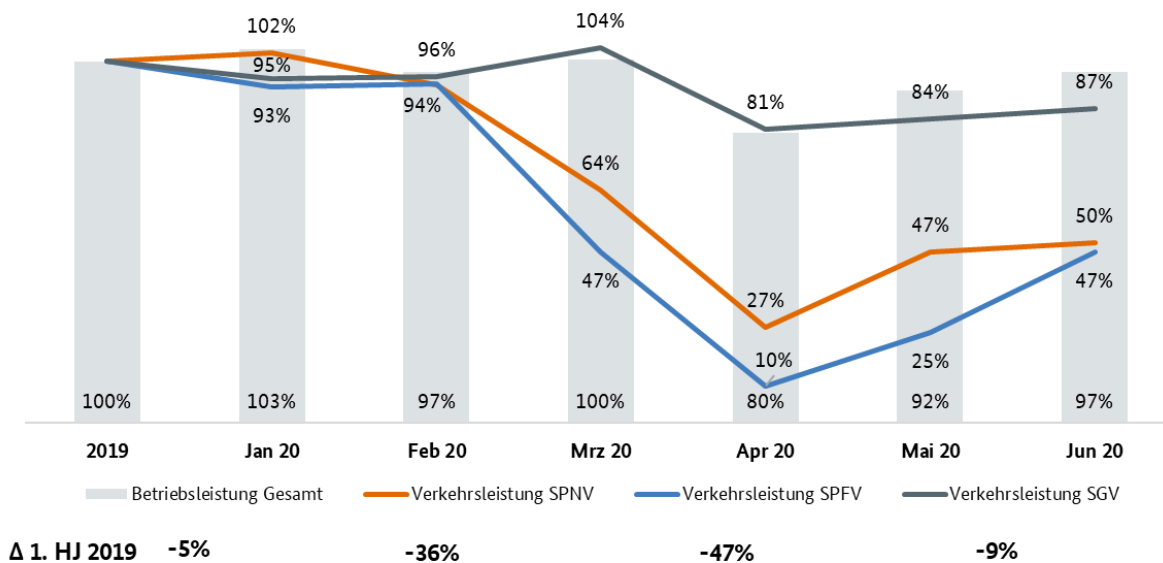


Abbildung 8: Entwicklung der Betriebsleistung und der Verkehrsleistung in den Verkehrsdiensten im ersten Halbjahr 2020

5. Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

Im Jahr 2019 waren im Eisenbahnmarkt etwa 167.000 Vollzeitstellen besetzt. Die Anzahl der Vollzeitäquivalente im Eisenbahnmarkt hat sich in den letzten Jahren bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen und bei den Triebfahrzeugführern der Eisenbahnverkehrsunternehmen erhöht. Von den rund 167.000 Beschäftigten im Eisenbahnsektor waren etwas mehr als 52 Prozent der Beschäftigten im Bereich der EVU und rund 48 Prozent bei den EIU tätig.

Die Eisenbahnunternehmen befinden sich in einer Phase des Personalaufbaus. Hinzu kommen verstärkte Abgänge auf Grund der Altersstruktur. Beide Faktoren führen unverkennbar zu einem Mangel an Fachkräften. Die Eisenbahnunternehmen müssen dem Fachkräftemangel durch eigene Ausbildungsmaßnahmen entgegenwirken.

Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im Eisenbahnsektor in Tausend Vollzeitstellen

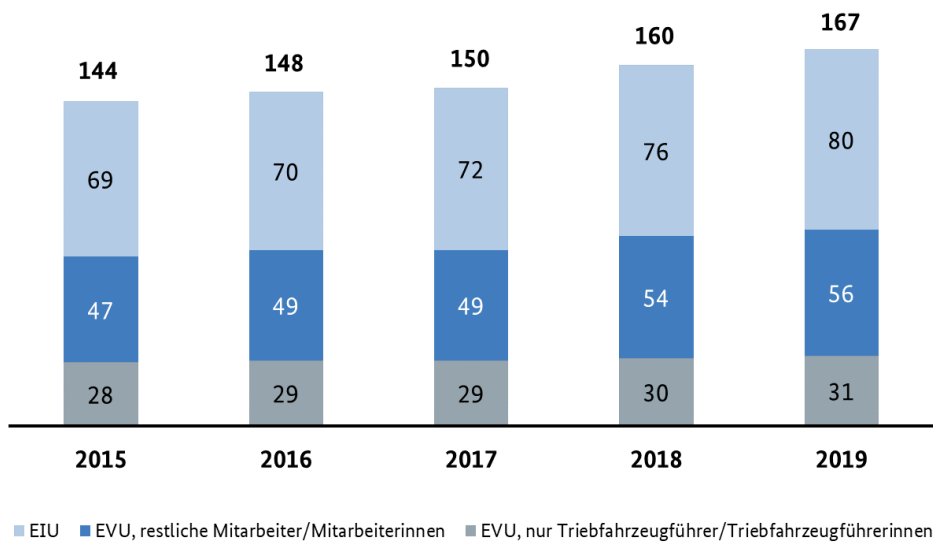


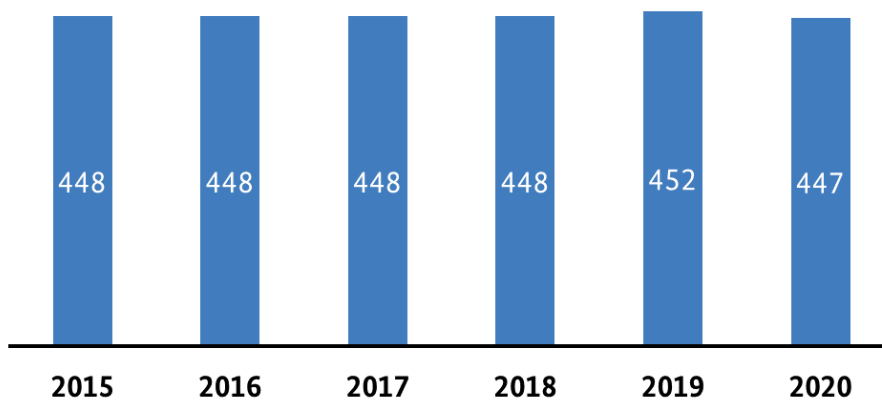
Abbildung 9: Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnmarkt

1. Allgemeine Wettbewerbsentwicklung

Nach Angaben des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) verfügten mit Stand vom Oktober 2020 insgesamt 447 Eisenbahnverkehrsunternehmen über eine Genehmigung zur Erbringung von öffentlichen Eisenbahnverkehrsleistungen. Davon haben im Berichtsjahr 2019 über 330 Eisenbahnverkehrsunternehmen aktiv am Eisenbahnverkehr in Deutschland teilgenommen. Seit mehreren Jahren stagniert dieser Wert.

Zugelassene öffentliche Eisenbahnverkehrsunternehmen Anzahl EVU in Deutschland



Quelle: Eisenbahn-Bundesamt (EBA); Stand 10/2020

Abbildung 10: Entwicklung der Anzahl der zugelassenen öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen

In den letzten Jahren ist der Anteil der Wettbewerber zur Deutschen Bahn AG an den Verkehrsleistungen zwar langsam, aber stetig gestiegen. Allerdings bietet sich bei den verschiedenen Verkehrsdiensten (Schienengüterverkehr, Schienenpersonenfernverkehr, Schienenpersonennahverkehr) ein unterschiedliches Bild.

Der Wettbewerberanteil im Schienengüterverkehr nahm im Zeitraum vom Jahr 2015 bis 2019 weiter zu. Die Wettbewerber hielten im Jahr 2019 einen Anteil von 54 Prozent der Verkehrsleistung. Weniger als die Hälfte mit etwa 46 Prozent der gesamten Verkehrsleistung im Schienengüterverkehrsmarkt wurden von den Unternehmen der Deutschen Bahn AG (insbesondere von der DB Cargo AG) erbracht.

Im Schienenpersonenfernverkehr ist erstmals ein Wettbewerb spürbar. Lag der Wettbewerberanteil in den vergangenen Jahren bei rund einem Prozent, stieg er im Jahr 2019 erstmals auf rund vier Prozent an. Dennoch wurde auch im Jahr 2019 der Großteil der Verkehrsleistung mit einem Anteil von rund 96 Prozent erneut durch die Unternehmen der DB AG (insbesondere DB Fernverkehr AG) erbracht. Vor allem hohe erforderliche Investitionen in geeignete Fahrzeuge und die Sicherheit beim Zugang zur Infrastruktur bilden nach wie vor eine Markteintrittsbarriere für die Unternehmen. Es bleibt zu hoffen, dass dieser beginnende Wettbewerb im

Schienenpersonenfernverkehr auf Grund der gegenwärtigen COVID-10-Pandemie nicht dauerhaft geschwächt wird, da das Angebot an Nachtzügen, Charterverkehren und des Flixtrain-Angebots weitgehend eingestellt wurde.

Im Schienenpersonennahverkehr beträgt der Wettbewerberanteil an der Verkehrsleistung im Jahr 2019 28 Prozent und nahm wieder leicht zu. Nachdem er vom Jahr 2016 auf 2017 leicht zurückgegangen war, lag der Wettbewerberanteil in den Jahren 2016 und 2017 bei 26 Prozent, nachdem er in den Vorjahren stetig gestiegen war. Die Steigerung der Anteile der Wettbewerber war auf Ausschreibungsgewinne und die erhöhte Fahrgastnachfrage zurückzuführen. Angesichts der weiteren Übernahme von SPNV-Netzen, die bisher von den bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen erbracht wurden, rechnet die Bundesnetzagentur mit einer weiteren Zunahme des Wettbewerberanteils.

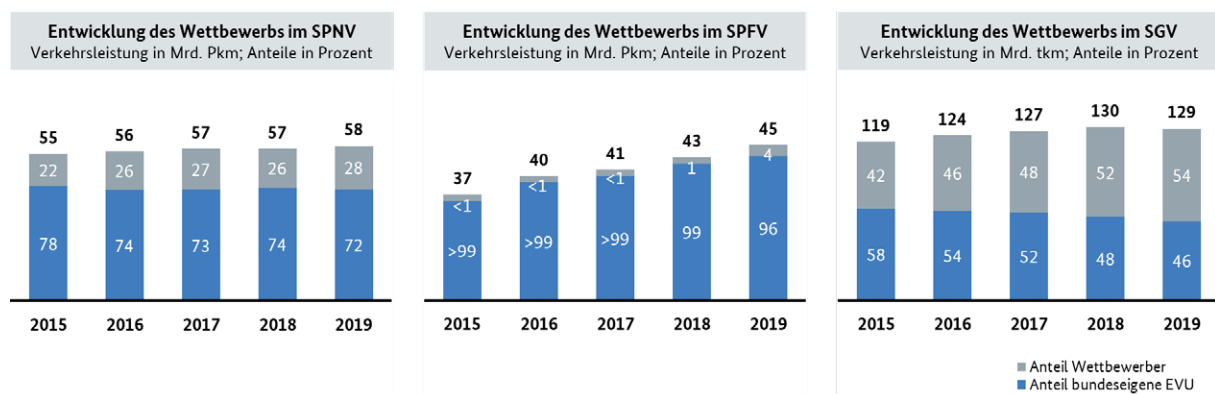


Abbildung 11: Entwicklung des Wettbewerbs nach Verkehrsdiensten

Die Leistungen für den Schienenpersonennahverkehr werden von den Aufgabenträgern bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellt. Die Verkehrsverträge werden zum größten Teil wettbewerblich vergeben. Unter bestimmten Bedingungen, vor allem im Rahmen von Übergangsverträgen oder Verträgen mit einer kurzen Laufzeit, erfolgt meistens eine nicht wettbewerbliche Vergabe. In den Jahren 2015 bis 2018 war ein Rückgang bei den Vertragsabschlüssen zu verzeichnen, bevor es im Jahr 2019 wieder einen Anstieg gab. Für das Jahr 2020 erwarten die Aufgabenträger einen Abschluss von 27 Verkehrsverträgen.

Abschluss und voraussichtlicher Abschluss von Verkehrsverträgen

Anzahl

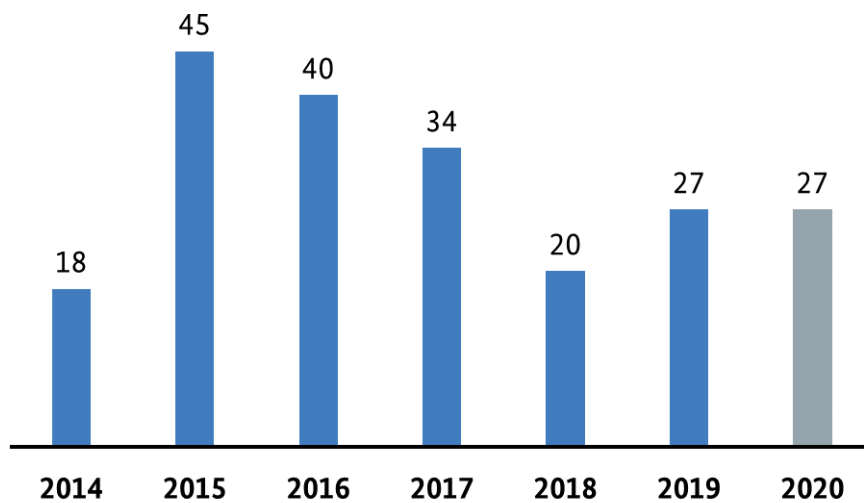


Abbildung 12: Abgeschlossene Verkehrsverträge und voraussichtlicher Abschluss von Verkehrsverträgen

Im Jahr 2019 wurden von den Aufgabenträgern 27 Verkehrsverträge abgeschlossen. Hiervon wurden 17 Verträge wettbewerblich und zehn Verträge nicht wettbewerblich vergeben.

Vergabe von nicht wettbewerblichen und wettbewerblichen Verkehrsverträgen

Anzahl

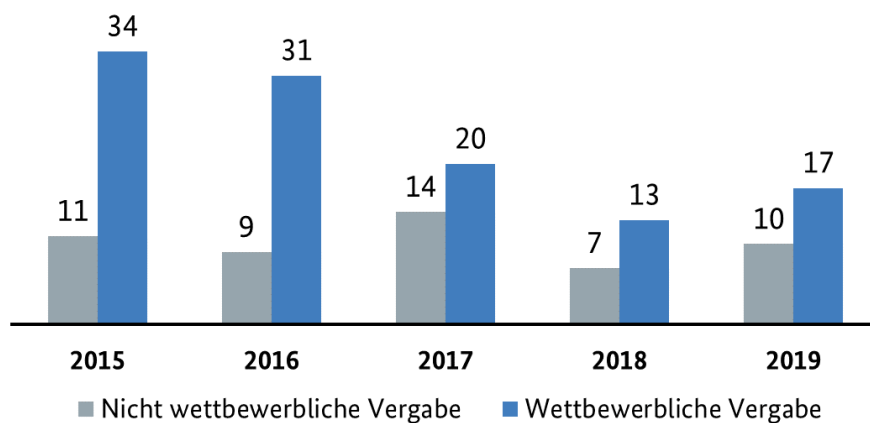


Abbildung 13: Nicht wettbewerbliche und wettbewerbliche Vergabe von Verkehrsverträgen

Von den im Jahr 2019 im Schienenpersonennahverkehr erbrachten Zugkilometer sind etwa 78 Prozent in wettbewerblichen und 22 Prozent in nicht wettbewerblichen Verfahren vergeben worden. Im Jahr 2015 wurden von den erbrachten Trassenkilometern noch etwa 41 Prozent nicht wettbewerblich vergeben.

Anteil der Vergabeverfahren, bezogen auf die Betriebsleistung, im SPNV

Anteile in Prozent

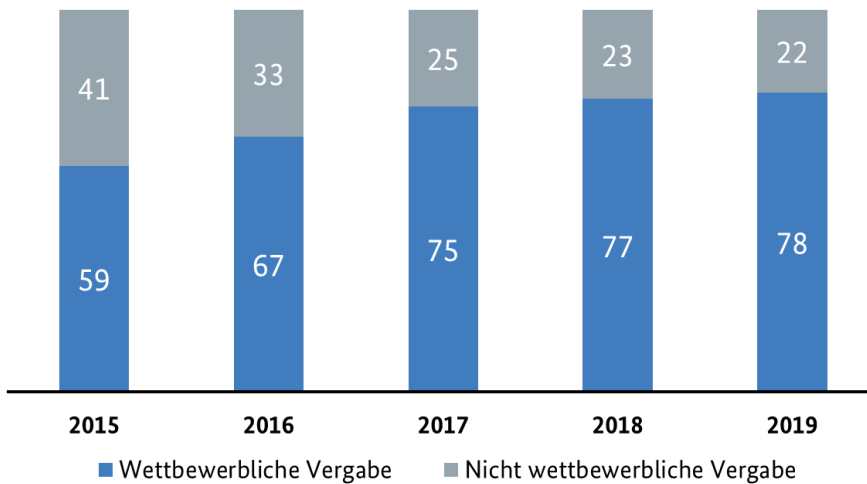


Abbildung 14: Anteile der wettbewerblichen und nicht wettbewerblichen Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr

Die Aufgabenträger haben im Jahr 2019 im Schienenpersonennahverkehr sieben Prozentpunkte mehr Betriebsleistung bei den nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellt, als im Jahr 2015.

Entwicklung der Marktanteile der bestellten Betriebsleistung im SPNV

Betriebsleistung in Mio. Zugkilometern;

Marktanteile in Prozent

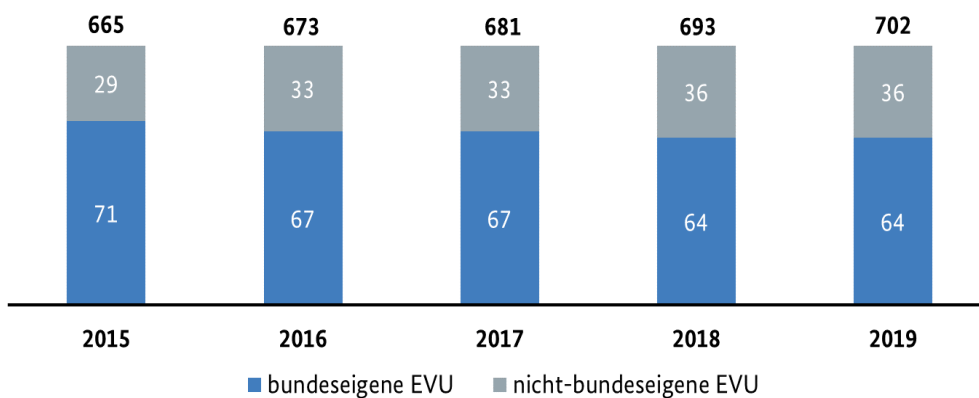


Abbildung 15: Entwicklung der Marktanteile der bestellten Betriebsleistung im Schienenpersonennahverkehr

C Entwicklungen im Eisenbahninfrastrukturmarkt

1. Marktumfeld der Betreiber der Schienenwege

Die Betreiber von öffentlicher Eisenbahninfrastruktur sind gesetzlich verpflichtet, den Zugangsberechtigten Zugang zu ihrer Infrastruktur zu gewähren. Die Bundesnetzagentur hat derzeit Kenntnis von rund 140 Betreibern der Schienenwege. Fast alle Betreiber der Schienenwege betreiben zusätzlich auch Serviceeinrichtungen wie Güterterminals oder Abstellgleise.

Der Markt ist im Bereich der Schienenwege weitgehend monopolistisch ausgeprägt. In der Regel ist der Zugangsberechtigte für das Erreichen eines Fahrtziels auf die Gewährung des Zugangs durch einen bestimmten Betreiber der Schienenwege angewiesen. Die im Konzern der Deutschen Bahn AG organisierten Betreiber der Schienenwege decken sowohl im Hinblick auf die erlösten Trassenentgelte als auch auf die erbrachte Betriebsleistung einen Marktanteil von mehr als 97 Prozent ab. Gemessen an der Länge des Schienennetzes betreiben sie jedoch nur rund 85 Prozent.

Das deutsche Schienennetz ist durch eine sehr hohe Betriebsdichte geprägt. Verkehrsausweitungen werden auf vielen Strecken durch infrastrukturell bedingte Kapazitätsgrenzen und Baumaßnahmen eingeschränkt oder sind durch dauerhafte Überlastungen nicht möglich. Die Verkehrsdichte auf den nicht-bundeseigenen Schienenwegen ist im Durchschnitt deutlich niedriger. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass auf vielen dieser Infrastrukturen kein öffentlich bestellter SPNV durchgeführt wird.

Im Jahr 2019 wurden auf dem deutschen Schienennetz 1.122 Mio. Trassenkilometer erbracht. Gegenüber dem Jahr 2015, als 1.078 Mio. Trassenkilometer erbracht wurden, entspricht dieses einer Steigerung von etwas mehr als vier Prozent. Für das Jahr 2020 ist ein Rückgang der Betriebsleistung von einem bis zwei Prozent gegenüber dem Vorjahr absehbar. Damit werden seit 2004 jährlich über eine Mrd. Trassenkilometer auf dem öffentlichen Eisenbahnnetz erbracht.

Entwicklung der Betriebsleistung nach Verkehrsdiensten in Mio. Trassenkilometern

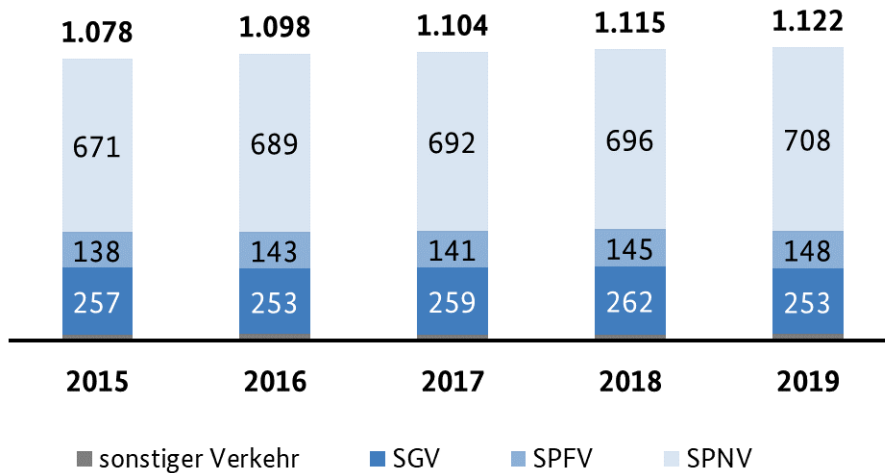


Abbildung 16: Entwicklung der Betriebsleistung nach Verkehrsdiensten

Der überwiegende Teil des Verkehrs auf den Eisenbahninfrastrukturen wird von EVU durchgeführt, die mit dem Betreiber der jeweiligen Infrastruktur (EIU) gesellschaftsrechtlich verbunden sind.

Im Rahmen der jährlich durchgeführten Markterhebung Eisenbahnen der Bundesnetzagentur steht den EVU die Möglichkeit offen, marktrelevante Aspekte aus Sicht ihres Unternehmens mit Noten zwischen „sehr gut“ (1) und „ungenügend“ (5) zu bewerten. Der Fokus liegt hierbei auf zugangs- und entgeltrechtlichen und somit regulierungsrelevanten Themen.

In der Markterhebung des Jahres 2020 wurde im Bereich der Schienenwege am kritischsten weiterhin der Ausbauzustand des Schienennetzes beurteilt. Etwas mehr ein Drittel der teilnehmenden Unternehmen vergaben hier die Note „schlecht (4)“ oder „ungenügend (5)“. Das Themenfeld Baumaßnahmenplanung der EIU erhielt auch einen durchschnittlichen Wert, besserte sich aber zum Vorjahr geringfügig.

Auch wenn in den meisten Bereichen seit Beginn der Regulierung der Eisenbahnmärkte durch die Bundesnetzagentur eine teils signifikante Verbesserung der Bewertungen festgestellt werden kann, zeigen sich im Verlauf der letzten Jahre in einigen Themenbereichen weniger positive Entwicklungen. Dies verdeutlicht, dass die Anstrengungen zur Wahrung des erreichten Stands und zur weiteren Verbesserung des Infrastrukturzugangs nicht nur weiterhin notwendig bleiben, sondern intensiviert werden müssen.

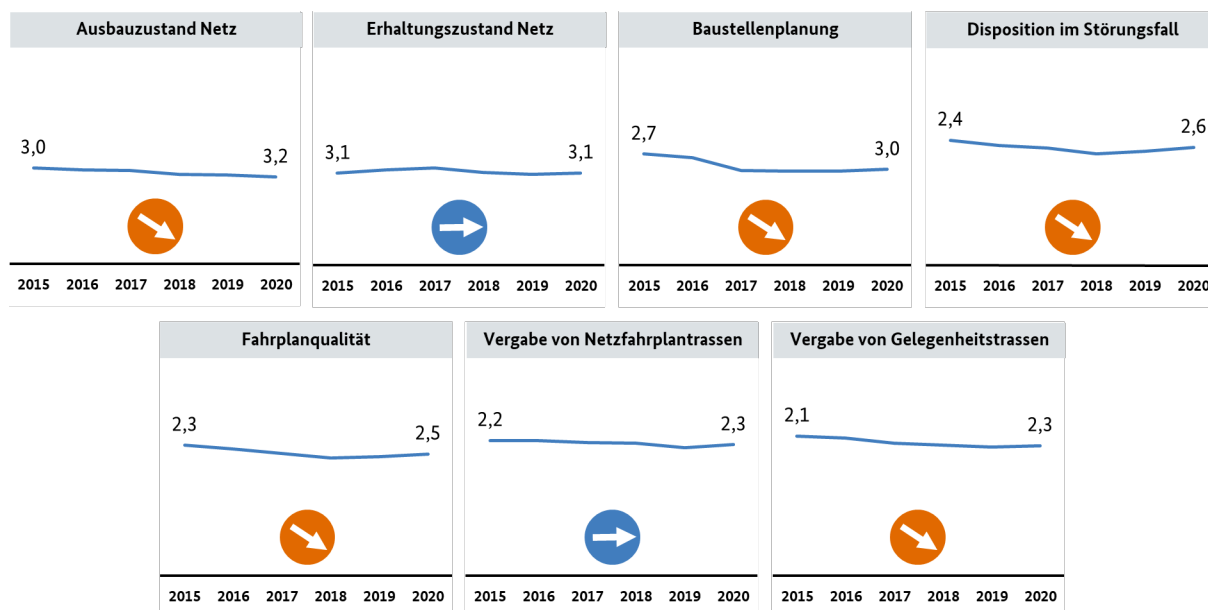


Abbildung 17: Bewertung des Themenbereichs Zugang zu Schienenwegen

2. Marktumfeld der Betreiber von Serviceeinrichtungen

Unter dem Oberbegriff der Serviceeinrichtungen sind gemäß Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG; Anlage 2) sowohl Personenbahnhöfe, Güterterminals, Rangierbahnhöfe und Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungs- und andere technische Einrichtungen, Einrichtungen für die Brennstoffaufnahme sowie Hilfseinrichtungen wie Zuführungsgleise zusammengefasst.

Aus der letzten Markterhebung im Jahr 2020 hat die Bundesnetzagentur Kenntnis von über 600 Betreibern öffentlich zugänglicher Serviceeinrichtungen. Weiterhin besteht aber kein zentrales öffentliches Register, welches die in Deutschland betriebenen Eisenbahninfrastrukturen erfasst und nachhält. Daher kann trotz der hohen Anzahl der behördlich bekannten Marktteilnehmer ein vollständiger Marktüberblick nicht gewährleistet werden. Die Anzahl der bei der Bundesnetzagentur erfassten, regulierungsrelevanten EIU ist somit wesentlich von der Marktdurchdringung der jährlich von der Bundesnetzagentur durchgeführten Markterhebung abhängig.

Trotz der großen Anzahl der Betreiber von Serviceeinrichtungen sind Marktkonzentration und Wettbewerbssituationen sehr differenziert zu betrachten. Je nach regionalem Umfeld und Art der nachgefragten Leistungen sind die Auswahlmöglichkeiten an entsprechenden Infrastrukturunternehmen für EVU häufig sehr eingeschränkt oder mögliche Alternativen nicht wirtschaftlich nutzbar.

Die Bundesnetzagentur bietet den befragten EVU auch für den Themenbereich der Serviceeinrichtungen die Möglichkeit, regulierungsrelevante Aspekte wie den Zugang oder das Entgeltniveau zu den einzelnen Arten der Serviceeinrichtungen zu bewerten. Die EVU vergaben für den Zugang zu Serviceeinrichtungen insgesamt überwiegend gute Bewertungen mit den Noten 2,2 bis 2,9. Die Themenfelder Erhaltungszustand von Personenbahnhöfen und Zugang zu Abstellgleisen werden mit der Note von 2,9 am schlechtesten eingeschätzt. Die beste Bewertung erhält das Themenfeld Zugang zu Brennstoffeinrichtungen mit der Note 2,2.

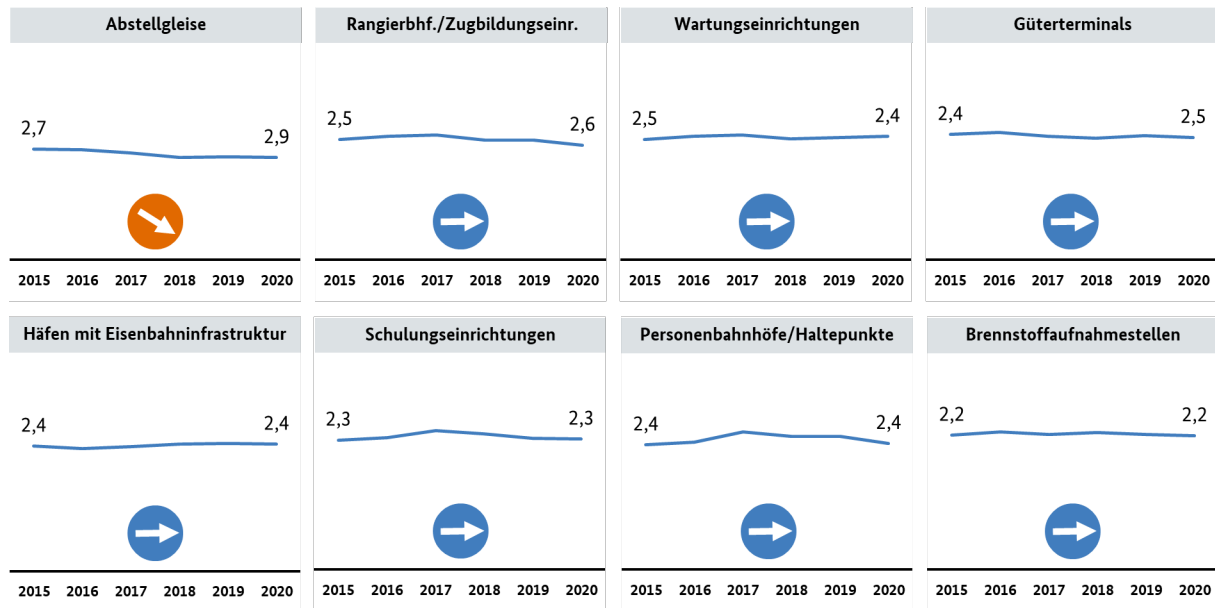


Abbildung 18: Bewertung des Themenbereichs Zugang zu Serviceeinrichtungen

D Infrastrukturnutzungsentgelte und sonstige Preise

1. Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen erheben für die Nutzung von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen von den Zugangsberechtigten Nutzungsentgelte. Die Nutzungsentgelte stellen für die EVU einen wesentlichen Kostenfaktor dar.

Im Jahr 2019 wurde insgesamt ein Umsatz von über 6,8 Mrd. Euro aus Nutzungsentgelten erzielt. Im Jahr 2015 waren es 6,0 Mrd. Euro. Der Hauptanteil dieser Summe stammt aus Trassenentgelten, die mit 5,3 Mrd. Euro in 2019 etwa 80 Prozent der gesamten Infrastrukturnutzungsentgelte repräsentieren. Der verbleibende Betrag setzt sich aus Entgelten für Zughalte an Personenbahnhöfen und Haltepunkten (Stationsentgelte) mit 0,9 Mrd. Euro sowie aus Entgelten für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen, wie z. B. für Güterterminals oder Abstellgleise (0,4 Mrd. Euro), zusammen.

Umsatzentwicklung im Eisenbahninfrastrukturmarkt in Mrd. Euro

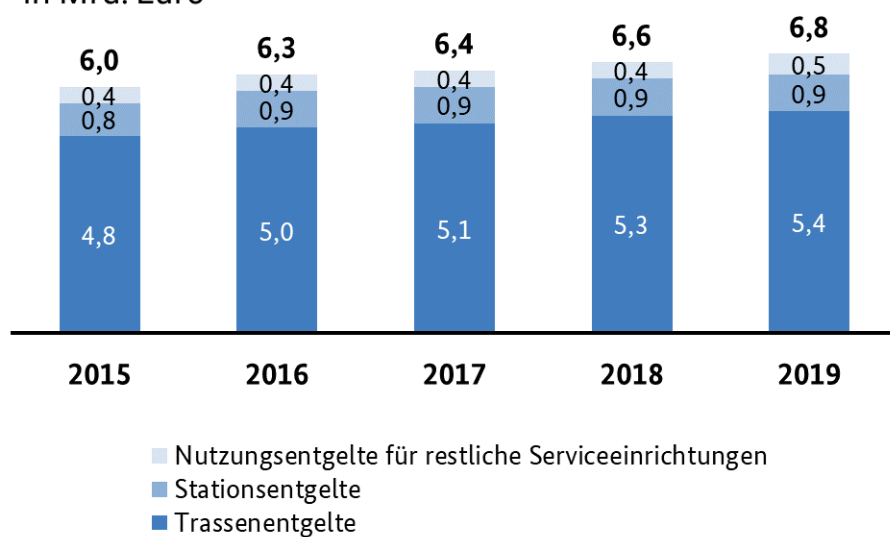


Abbildung 19: Umsatzentwicklung im Eisenbahninfrastrukturmarkt

Der Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte fällt je nach Verkehrsdienst an den Entgelterlösen der EIU deutlich unterschiedlich aus. Der Schienenpersonennahverkehr trug im Jahr 2019 rund 67 Prozent zum Gesamtumsatz aus Trassenentgelten bei, gefolgt vom Schienenpersonenfernverkehr mit mehr als 19 Prozent und dem Schienengüterverkehr mit rund 14 Prozent. Aufgrund von Regulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur im Rahmen von Entgeltgenehmigungsverfahren sinkt der Anteil des Infrastrukturnutzungsentgeltes aus dem Schienengüterverkehr in den letzten Jahren.

Umsatz der deutschen Betreiber der Schienenwege aus Trassenentgelten

Umsatz in Mrd. Euro; Anteile in Prozent

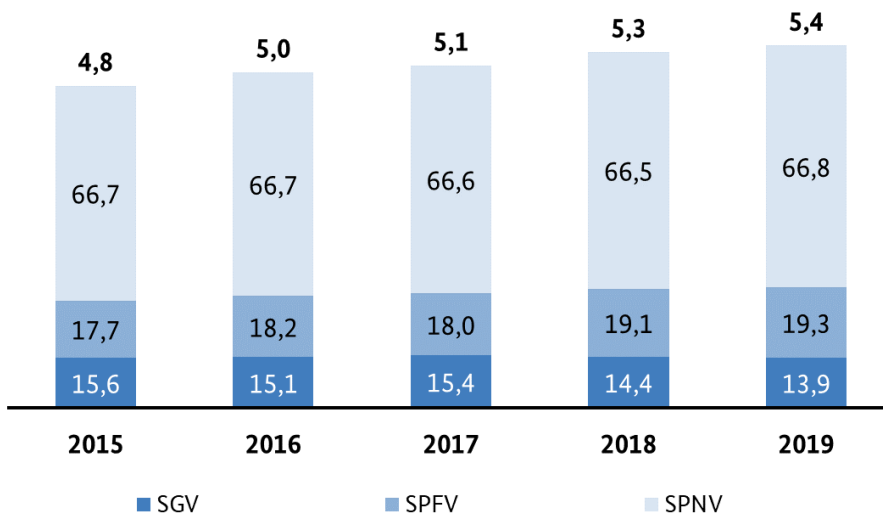


Abbildung 20: Umsatzentwicklung der deutschen Betreiber der Schienenwege nach Verkehrsdiensten

2. Höhe und Entwicklung der Trassenentgelte

Die mittleren Trassenentgelte im Schienenpersonenverkehr sind über die vergangenen Jahre nach den Angaben der Betreiber der Schienenwege kontinuierlich angestiegen.

Ausgehend vom Jahr 2015 als Basisjahr, lag das mittlere Trassenentgelt im Schienenpersonenfernverkehr in 2019 um 15 Prozent und im Schienenpersonennahverkehr um rund acht Prozent höher. Das mittlere Trassenentgelt im Schienenpersonenverkehr lag im Jahr 2019 bei 7,00 Euro und im Schienenpersonennahverkehr bei 5,11 Euro.

Demgegenüber belief sich die allgemeine Inflation (Verbraucherpreisindex) im Zeitraum von 2015 bis 2019 auf lediglich rund sechs Prozent. Die vom EIU-Inputpreisindex abgebildeten, bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen maßgeblich anfallenden Kosten, haben sich im oben genannten Zeitraum um rund sechs Prozent erhöht. Der Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte verzeichnete im betrachteten Zeitraum einen Zuwachs von etwas mehr als fünf Prozent. Es ist festzustellen, dass sich die Trassenentgelte erheblich stärker verteuert haben, als die Produkte und Leistungen, welche den dargestellten Vergleichsindizes zugrunde liegen.

Durch die Förderung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr seit dem zweiten Halbjahr 2018 haben sich die Trassenentgelte im Jahr 2019 nahezu halbiert. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienengüterverkehrs entrichteten, unter Berücksichtigung der Förderung im Jahr 2019, ein mittleres Trassenentgelt von 1,60 Euro. Die Einnahmen der Betreiber der Schienenwege aus Trassenentgelten des Schienengüterverkehrs lagen im Mittel bei 2,89 Euro je Zugkilometer.

Entwicklung des mittleren Trassenentgelts der EIU indexiert 2015 = 100

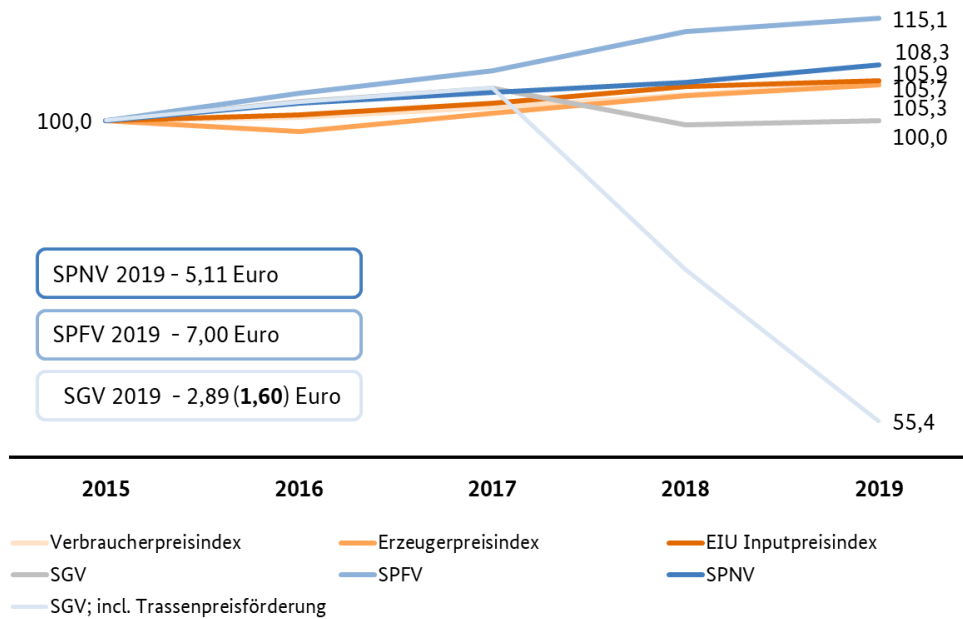


Abbildung 21: Entwicklung des mittleren Trassenentgelts der Eisenbahninfrastrukturunternehmen

3. Höhe und Entwicklung der Stationsentgelte

Die Nutzungsentgelte für Verkehrshalte an Personenbahnhöfen und Haltepunkten der EIU haben in den vergangenen Jahren ebenso wie die Trassenentgelte im Schienenpersonenverkehr eine mittlere Steigerung oberhalb der Vergleichsindizes erfahren.

Insgesamt ist zwischen den Jahren 2015 und 2019 eine Steigerung der Stationsentgelte um rund acht Prozent festzustellen. Das mittlere Entgelt für einen Stationshalt lag im Jahr 2019 bei 5,59 Euro. Im Schienenpersonennahverkehr betrug es 5,04 Euro je Halt und im Schienenpersonenfernverkehr 37,47 Euro je Halt.

Entwicklung des mittleren Stationsentgelts der EIU

indexiert 2015 = 100

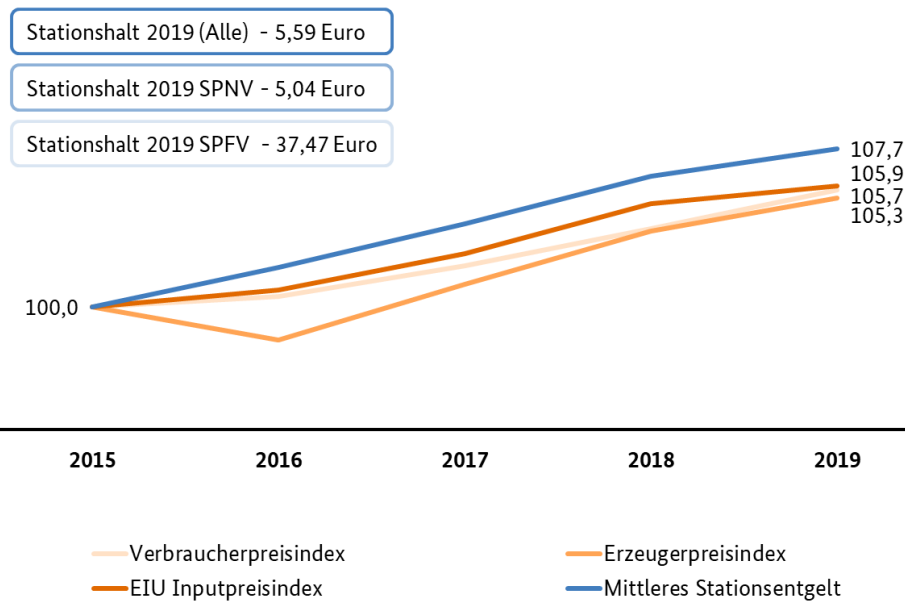


Abbildung 22: Entwicklung des mittleren Stationsentgelts der EIU

4. Bewertung und Entwicklung der Entgeltsysteme

Die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur schließt nicht nur den organisatorischen und physischen Zugang mit ein, sondern auch Struktur und Höhe der Nutzungsentgelte sind für die Zugangsberechtigten für eine wirtschaftliche Nutzung von hoher Relevanz. Um ihre Handlungsprioritäten im Sinne der Zugangsberechtigten setzen zu können, bietet die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer jährlichen Markterhebung allen EVU die Möglichkeit, neben den reinen Zugangsaspekten sowohl die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme als auch das Preis-Leistungs-Verhältnis der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu bewerten.

Die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme zählt innerhalb der Markterhebung Eisenbahnen der Bundesnetzagentur zu den überdurchschnittlich positiv beurteilten Themenbereichen. In der Marktwahrnehmung konnten im Verlauf der letzten Jahre in allen Einzelbereichen teils signifikante Verbesserungen verzeichnet werden. Hierzu haben regulatorische Entscheidungen der Bundesnetzagentur maßgeblich beigetragen.

Im Jahr 2020 erhielt das Themenfeld der Abstellgleise aus Sicht der EVU auf Aspekte der Diskriminierungsfreiheit von Entgeltsystemen im Jahr 2020 die schlechteste Bewertung mit der Note 2,6. Die beste Bewertung im Jahr 2020 erhielt das Themenfeld Trassen mit der Note 2,3.

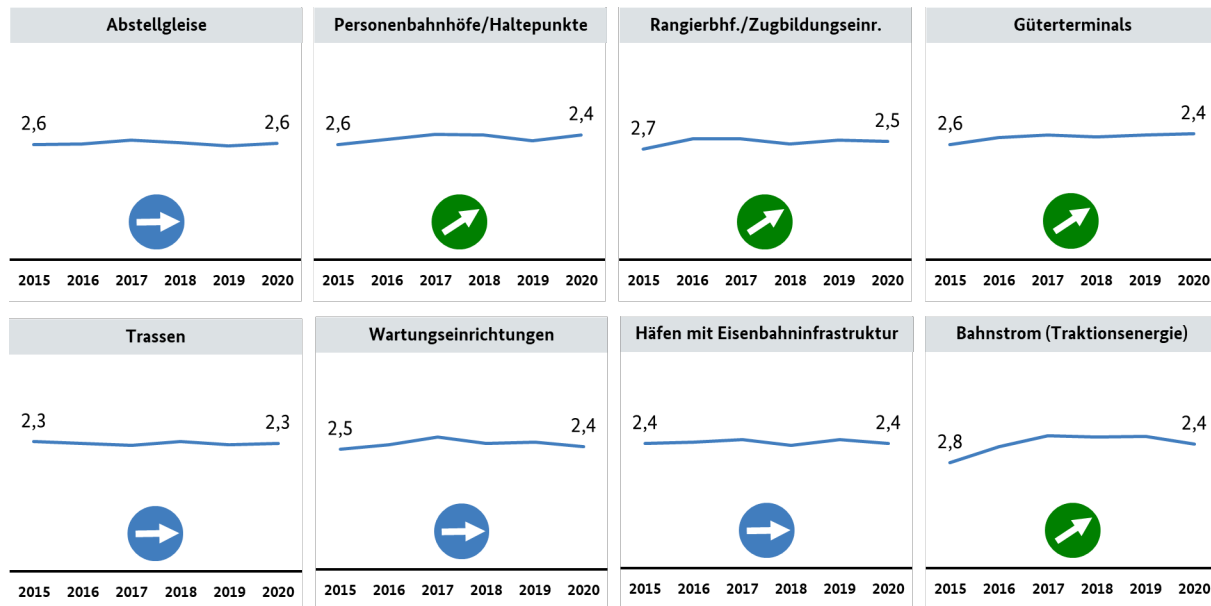


Abbildung 23: Bewertung Diskriminierungsfreiheit Entgeltsysteme

Im Jahr 2020 wurde für das Preis-Leistungs-Verhältnis der EIU durch die EVU für das Themenfeld Brennstoffaufnahmestellen die Note 2,4 als beste Bewertung vergeben. Die Themenbereiche Personenbahnhöfe/Haltepunkte und Abstellgleise wurden mit der Note 2,9 am schlechtesten bewertet. Die Mehrzahl der Bewertungen hat sich im Vergleich zum Vorjahr verbessert. Generell ist der Trend über die vergangenen Jahre insgesamt leicht positiv.

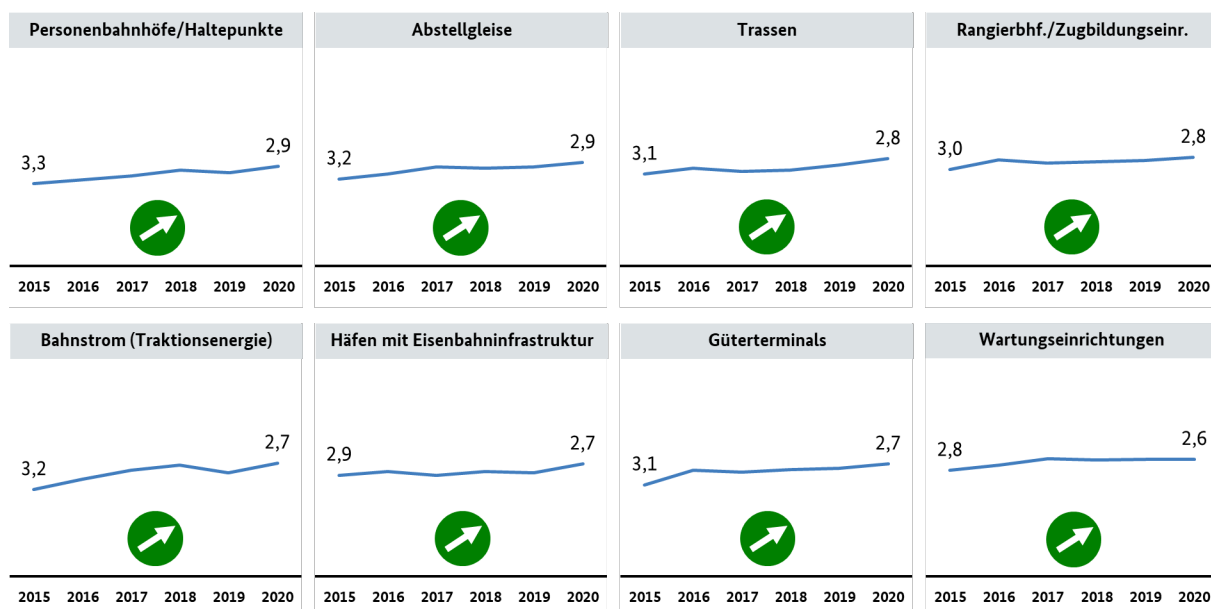


Abbildung 24: Bewertung Preis-Leistungs-Verhältnis der Eisenbahninfrastrukturunternehmen

5. Kostenentwicklung und Ergebnissituation der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Im Jahr 2019 erwirtschafteten 62 Prozent der EVU im SPNV ein positives Betriebsergebnis. Von den Jahren 2015 bis 2017 stieg der Wert zunächst an und seit dem Jahr 2018 ist ein Rückgang zu verzeichnen.

Im Schienengüterverkehr lag die Quote im Jahr 2019 bei 78 Prozent. Betrachtet man den Zeitraum seit dem Jahr 2015, war abwechselnd eine Zu- und Abnahme des Prozentanteils zu verzeichnen.

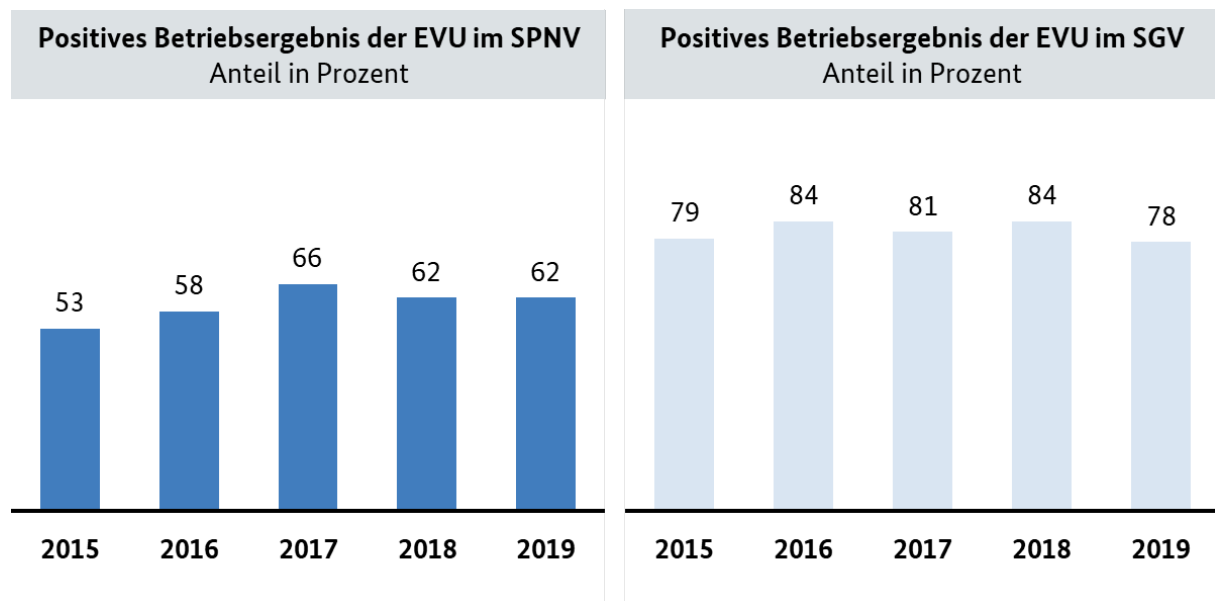


Abbildung 25: Entwicklung der Betriebsergebnisse der EVU im SPNV und SGV

Die unterschiedlichen Gewinnsituationen der EVU in den einzelnen Verkehrsdiensten lassen sich besser einschätzen, wenn die kumulierten Betriebsergebnisse zu spezifischen Leistungsgrößen (Personen- bzw. Tonnenkilometer sowie Zugkilometer) ins Verhältnis gesetzt werden. So ergibt sich ein Gewinn oder Verlust je Leistungseinheit.

Im diesem Vergleich zeigt sich, dass die Ergebnissituation im Schienenpersonennahverkehr vergleichsweise stabiler ist. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die Regionalisierungsmittel, die für die EVU im bestellten SPNV eine zuverlässige Erlösquelle darstellen.

In den Jahren 2015 bis 2019 konnte im Schienenpersonenfernverkehr der spezifische Gewinn mehr als verdoppelt werden.

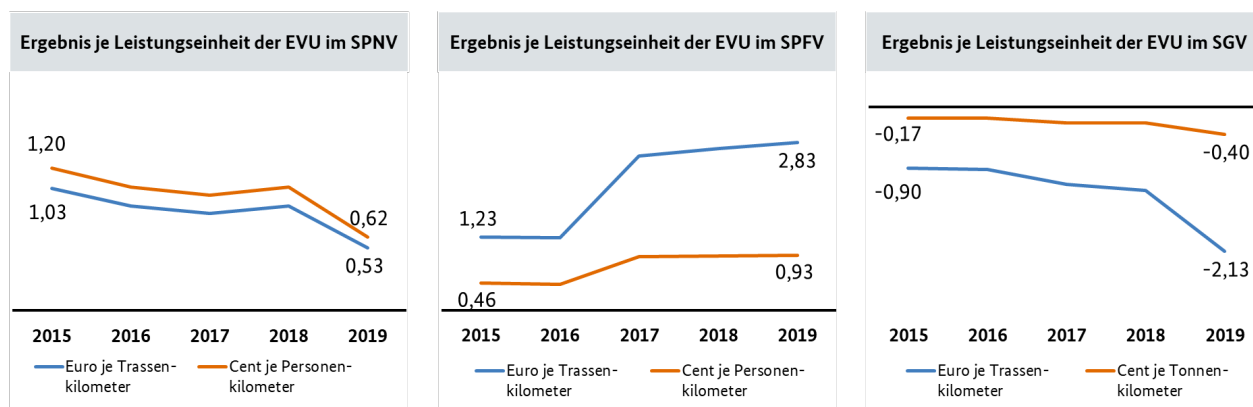


Abbildung 26: Entwicklung der Ergebnisse je Leistungseinheit der EVU nach Verkehrsdiensten

Unterschiedliche Ergebnisse zeigen sich allerdings, wenn eine differenzierte Betrachtung der spezifischen Gewinne oder Verluste nach Unternehmensgruppen erfolgt. Die nicht-bundeseigenen EVU im Schienengüterverkehr weisen für das Jahr 2019 ein positives Betriebsergebnis in Höhe von 0,39 Euro je Zugkilometer aus.

Im Schienenpersonennahverkehr erwirtschafteten die nicht-bundeseigenen EVU für das Jahr 2019 einen Verlust in Höhe von 0,49 Euro je Zugkilometer.

Neben den EVU erhebt die Bundesnetzagentur auch von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen Informationen zu deren wirtschaftlicher Lage.

Seit Beginn der Markterhebungen ist es den nicht-bundeseigenen Betreibern der Schienenwege in keinem Jahr gelungen, aus der entgeltpflichtigen Bereitstellung von Trassen in Summe einen Gewinn zu erwirtschaften. Die Betreiber der Schienenwege sind damit auch weiterhin auf öffentliche Zuschüsse angewiesen, um ihre Infrastrukturen betriebsbereit halten zu können.

Unter den nicht-bundeseigenen Betreibern der Schienenwege übersteigen die Aufwendungen für Instandhaltung, Abschreibungen und den Betrieb der Serviceeinrichtungen den Umsatz aus den Infrastrukturnutzungsentgelten nach wie vor deutlich. Zwar sank die Höhe der relativen Deckungslücke ab, betrug jedoch für das Geschäftsjahr 2019 immer noch 21 Prozent.

Umsatz und Aufwand der Betreiber von Serviceeinrichtungen
Anteile in Prozent

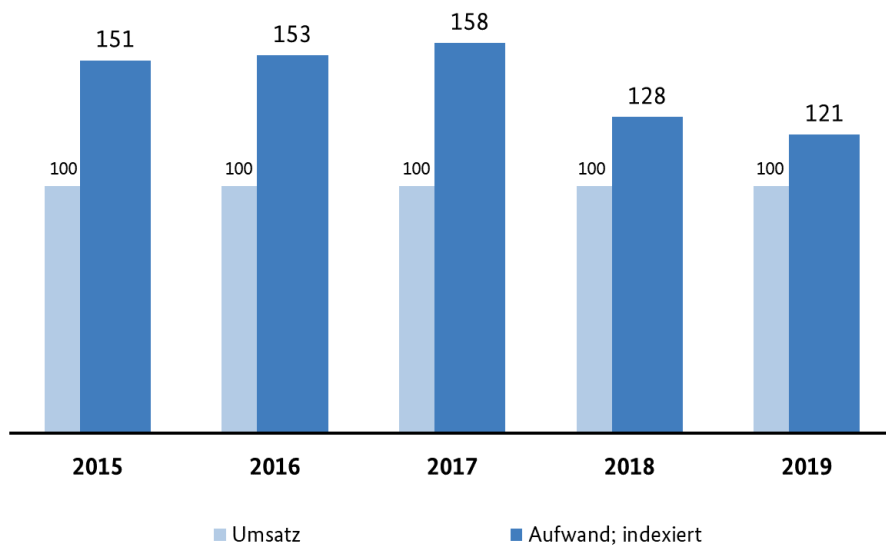


Abbildung 27: Umsatz und Aufwand der Betreiber der Serviceeinrichtungen

Es kann davon ausgegangen werden, dass bei einigen Betreibern der Schienenwege und bei einigen Betreibern von Serviceeinrichtungen keine unmittelbare Gewinnerzielungsabsicht aus dem Betrieb der Eisenbahninfrastruktur vorliegt. Die Kosten des Eisenbahninfrastrukturunternehmens werden dort aus anderen Quellen gedeckt.

Der im Jahr 2020 durch die Pandemie verursachte wirtschaftliche Schaden für die Eisenbahnverkehrsunternehmen und Betreiber der Schienenwege, bezogen auf die Tätigkeiten im deutschen Eisenbahnmarkt, wird auf mehr als 2,5 Mrd. Euro für das Gesamtjahr 2020 geschätzt. Damit dürfte sich die wirtschaftliche Situation für viele Unternehmen in 2020 verschlechtert haben.

6. Entwicklung der Endkundenpreise

Die Gesamtentwicklung der Eisenbahnmärkte hängt wesentlich an der Preisentwicklung der angebotenen Verkehrsleistungen. Die Entwicklung der Endkundenpreise ist somit ein wichtiger Indikator für die zukünftige Stellung der Eisenbahn im intermodalen Wettbewerb.

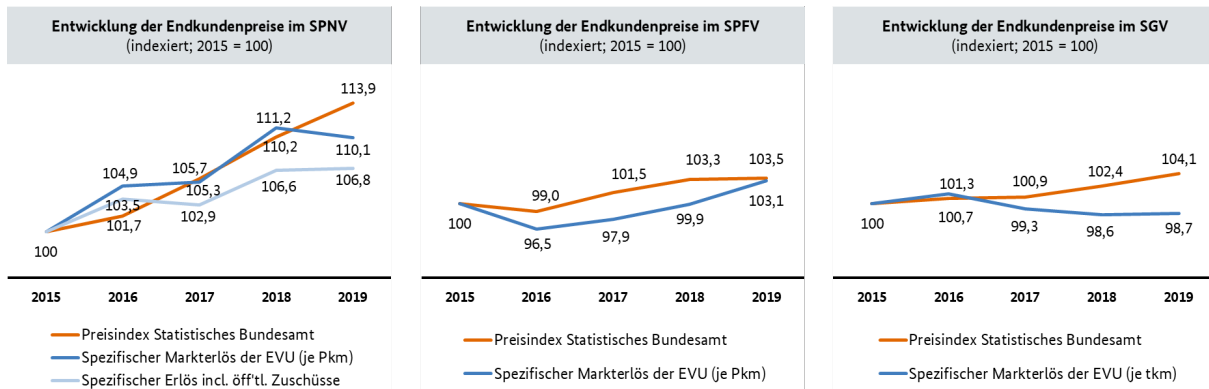


Abbildung 28: Entwicklung der Endkundenpreise nach Verkehrsdiensten

Die dargestellten Preisindizes des Statistischen Bundesamtes geben die Entwicklung der Fahrkartenpreise im Schienenpersonenverkehr bzw. die Listenpreise für vordefinierte Leistungen im Schienengüterverkehr wieder. Die Veränderungen in der Nachfragestruktur bleiben jedoch unberücksichtigt. Die ebenfalls aufgeführten spezifischen Erlöse zeigen dagegen, was die EVU am Markt je erbrachter Leistungseinheit real Erlösen konnten.

Die spezifischen Erlöse im Schienenpersonennahverkehr stiegen zwischen 2015 und 2019 um mehr als zehn Prozent. Berücksichtigt man die Zuschüsse für die von den Bundesländern bestellten Leistungen (welche den Großteil des Nahverkehrs ausmachen) mitberücksichtigt, fällt die Steigerung mit rund sieben Prozent deutlich geringer aus. In demselben Zeitraum ist der Endkundenanteil am spezifischen Markterlös mit rund 14 Prozent also stärker angestiegen als der Anteil der öffentlichen Subventionierung und hat einen geringeren Subventionsbedarf ermöglicht.

Ein leichter Anstieg der spezifischen Erlöse um etwas mehr als drei Prozent hat dagegen im Schienenpersonenfernverkehr stattgefunden.

Im Schienengüterverkehr nahm der durchschnittliche Erlös je Tonnenkilometer im Zeitraum von 2015 bis 2019 um etwas mehr als ein Prozent ab. Gemessen an der allgemeinen Teuerungsrate im Vergleichszeitraum in Höhe von über vier Prozent ist der Schienengüterverkehr damit für seine Nutzer inflationsbereinigt günstiger geworden. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung hat die in den vergangenen Jahren gesteigerte mittlere Frachtlast je Zug und weitere Verbesserungen im Hinblick auf eine effiziente Betriebsführung.

E Eisenbahnrechtliche Vorschriften

1. Schienennetz-Nutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

Die gesetzlichen Regelungen bestimmen, dass die Eisenbahninfrastrukturen allen Zugangsberechtigten zu gleichen Bedingungen und Konditionen diskriminierungsfrei zur Nutzung offenstehen. Davon ausgenommen sind Eisenbahninfrastrukturen, die ausschließlich für den eigenen Güterverkehr genutzt werden (Werksbahnen). Zudem können Eisenbahninfrastrukturen, die nicht mit anderen Eisenbahninfrastrukturen verknüpft sind, auf Antrag von der Anwendung wesentlicher Vorschriften befreit werden, sofern eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist.

Die Bedingungen und Konditionen für die Nutzung der bereitgestellten Eisenbahninfrastruktur sind für die Schienenwege in Form von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB), bzw. für Serviceeinrichtungen in Form von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) zu veröffentlichen. Im Fall von Ersterstellung oder Änderungen sind diese der Bundesnetzagentur vor Inkrafttreten zur Prüfung vorzulegen. Die Bundesnetzagentur hat die Marktteilnehmer in den letzten Jahren verstärkt darauf hingewiesen, SNB und NBS zu erstellen und sie bei deren rechtskonformer Erarbeitung unterstützt.

Die Anzahl der Betreiber der Schienenwege, die über rechtsgültige Nutzungsbedingungen verfügen, ist seit dem Jahr 2015 weiter angestiegen. In den Jahren 2019 und 2020 verfügten 95 Prozent der Betreiber von Schienenwegen über gültige Nutzungsbedingungen oder Vereinbarungen zur Betriebssicherheit. Bei den Betreibern von Serviceeinrichtungen verfügten in den Jahren 2019 und 2020 jeweils 60 Prozent über gültige Nutzungsbedingungen. Ein wesentlicher Grund hierfür besteht darin, dass die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Marktbeobachtung weitere Unternehmen als Betreiber von Serviceeinrichtungen identifiziert hat. Eisenbahninfrastrukturunternehmen, welche von der Verpflichtung zur Erstellung von Nutzungsbedingungen befreit wurden, sind in den genannten Anteilen nicht enthalten. Bei einigen der verbleibenden Unternehmen ist die Aufstellung der Nutzungsbedingungen noch nicht abgeschlossen, da sie von der Bundesnetzagentur noch geprüft werden.

Die Bundesnetzagentur verfolgt das Ziel, die Eisenbahninfrastrukturunternehmen zeitnah zu einer rechtskonformen Erstellung von Nutzungsbedingungen anzuhalten.

Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichten Schienennetznutzungsbedingungen (SNB) und Vereinbarungen zur Betriebssicherheit (VzBS)

Anteile in Prozent

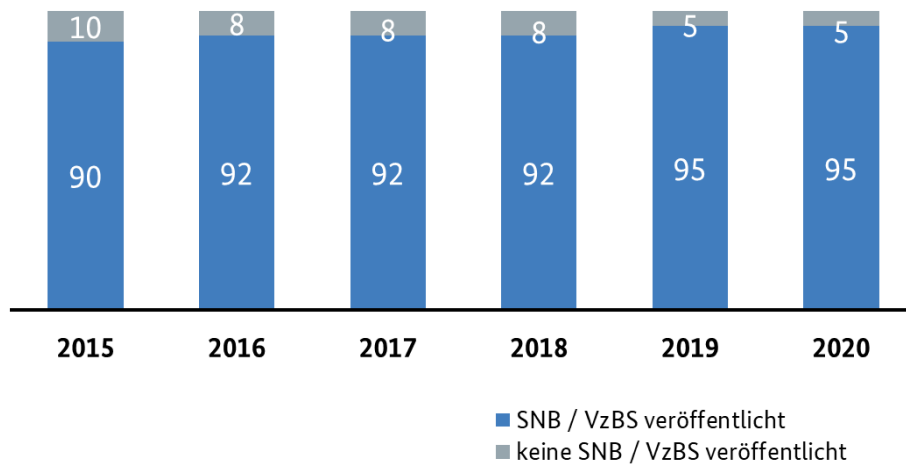


Abbildung 29: Anteil der Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichten SNB und Vereinbarungen zur Betriebssicherheit

Betreiber von Serviceeinrichtungen mit veröffentlichten Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS)

Anteile in Prozent

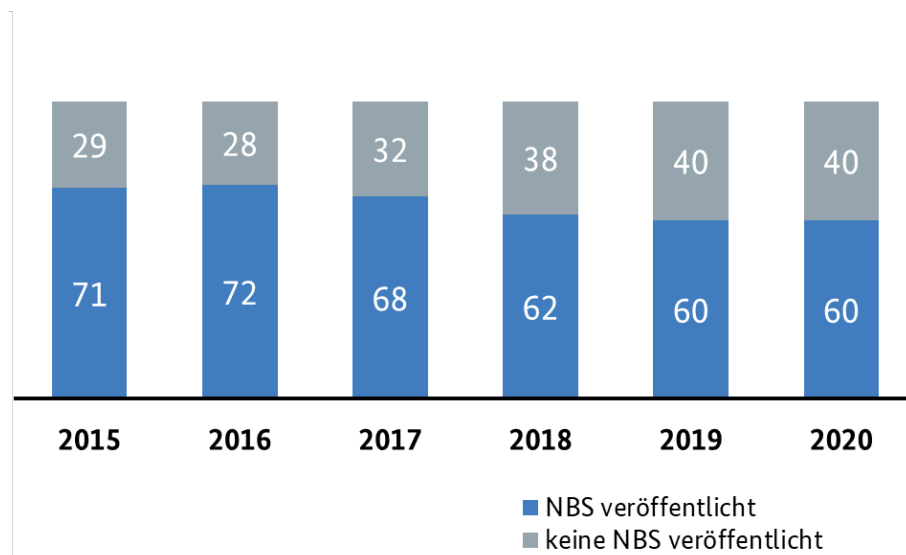


Abbildung 30: Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit veröffentlichten NBS

2. Entgeltlisten

Die Betreiber der Schienenwege sind neben der Erstellung und Veröffentlichung der Nutzungsbedingungen auch dazu verpflichtet, Entgeltlisten für die angebotenen Leistungen anzufertigen und ihre Entgelte der Bundesnetzagentur zur Genehmigung vorzulegen. Die Höhe der erhobenen Infrastrukturnutzungsentgelte richtet sich nach den für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehenden Kosten zuzüglich einer marktüblichen Rendite. Für die Betreiber von Serviceeinrichtungen ist die Aufstellung einer Entgeltliste ebenfalls verpflichtend.

In den Jahren 2015 bis 2020 hat der Anteil der Betreiber der Schienenwege, die entsprechende Entgeltlisten erstellt und veröffentlicht haben, weiter zugenommen und liegt bei 95 Prozent.

Auch der Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen, die eine gültige Entgeltliste erstellt haben, hat von 2019 auf 2020 leicht zugenommen. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Bundesnetzagentur mehr Betreiber von Serviceeinrichtungen auffordert, Entgeltlisten zu erstellen.

Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichten Entgeltlisten Anteile in Prozent

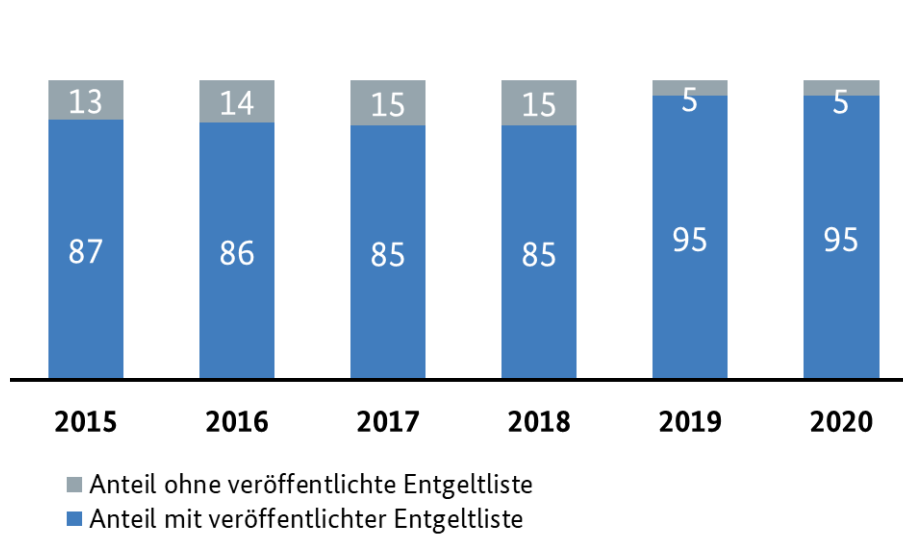


Abbildung 31: Anteil der Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichten Entgeltlisten

Betreiber von Serviceeinrichtungen mit erstellten Entgeltlisten

Anteile in Prozent

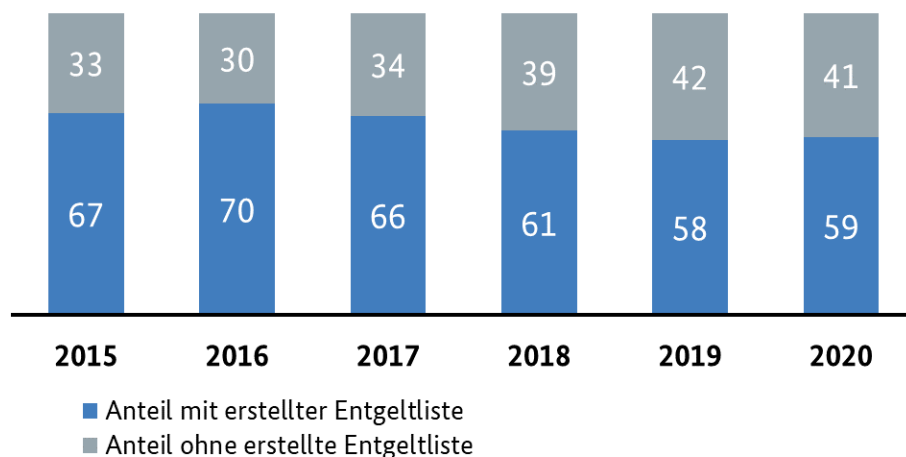


Abbildung 32: Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit erstellten Entgeltlisten

3. Unterrichtungen nach § 72 ERegG

Für öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen gelten besondere Mitteilungspflichten gemäß § 72 ERegG in der Fassung ab dem 2. September 2016. Hierunter fällt unter anderem die Unterrichtung über beabsichtigte Ablehnungen von Trassen oder über beabsichtigte Neufassungen von Infrastruktur-Nutzungsbedingungen. In der Praxis erfolgte allerdings nicht immer eine formelle Meldung an die Bundesnetzagentur. Jede Mitteilung löst nicht nur ein Verfahren aus, sondern kann auch zwei Themen (Zugangs- und Entgeltregulierung) betreffen.

Die im Zeitraum vom 2. September 2016 bis zum 31. Dezember 2020 eingegangenen Meldungen werden in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Mitteilungseingänge nach § 72 ERegG	2016	2017	2018	2019	2020
§ 72 S. 1 Nr. 1 Ablehnung Zugtrasse Netzfahrplan	1	8	0	15	102
§ 72 S. 1 Nr. 2 Ablehnung Zugtrasse Gelegenheitsverkehr	1	4	2	3	5
§ 72 S. 1 Nr. 3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtungen	6	8	13	17	42
§ 72 S. 1 Nr. 4 Abschluss Rahmenvertrag	15	16	0	0	0
§ 72 S. 1 Nr. 5 Neufassung oder Änderung von SNB und von NBS einschließlich der jeweils vorgesehenen Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen	24	109	122	101	94
§ 72 S. 1 Nr. 7 Beabsichtigte Entscheidung über die Verteilung der eingeschränkten Schienenwegkapazität	0	1	2	1	1
§ 72 (§ 1-7) Summe Mitteilungseingänge	47	146	139	137	244

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 33: Unterrichtungen nach § 72 ERegG

Es zeigt sich, dass im Jahr 2020 die Zahlen der Mitteilungen über Zugangsablehnungen sowohl bei den Trassen im Netzfahrplan als auch bei den Serviceeinrichtungen erkennbar zugenommen haben. Ursächlich hierfür

sind die verstärkten Aktivitäten von Wettbewerbern im Schienenpersonenfernverkehr bei gleichzeitig zunehmender Anzahl von ausgewiesenen überlasteten Schienenwegen. Zudem sind derzeit insbesondere Abstellanlagen in den Ballungsräumen ein limitierender Faktor für eine Zunahme der Aktivitäten dieser Wettbewerber.

II Tätigkeiten

Die Bundesnetzagentur prüfte unter anderem die Schienennetz-Nutzungsbedingungen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen und führte Vorermittlungen auf Grund von zeitweise nicht besetzten Betriebsstellen, insbesondere Stellwerken, durch.

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit beim Zugang zu Serviceeinrichtungen war die Prüfung von Nutzungsbedingungen. Die Behörde veröffentlichte einen Leitfaden, um den Markt über das Inkrafttreten der Durchführungsverordnung DVO (EU) 2017/2177 zu informieren.

Die Bundesnetzagentur hat den Fokus der Entgeltregulierung im Eisenbahnsektor auf die Entgeltgenehmigungsverfahren der Infrastrukturunternehmen der DB AG gelegt.

Im Berichtszeitraum unterlagen einer gerichtlichen Klärung unter anderem die SNB und das Trassenpreissystem 2018 der DB Netz AG. Güterterminals mit Eisenbahnanschluss unterfallen in jedem Fall der Regulierung.

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit wurde auf der Vollversammlung der IRG-Rail im November 2020 ein Strategiepapier für die folgenden drei Jahre verabschiedet. In diesem Papier hält die IRG-Rail ihre Absicht fest, die europaweite Öffnung des Schienenpersonenverkehrsmarktes zu unterstützen.

A Marktbeobachtung

1. Grundlagen der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur nach §§ 66, 67 ERegG in der Fassung ab dem 2. September 2016. Der Umfang der Marktüberwachung ist in § 17 ERegG geregelt. Die Bundesnetzagentur ist neben ihrer Überwachungsaufgabe gehalten, in Berichten, bei nationalen und internationalen Anfragen über ihre Tätigkeiten sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet zu informieren (§ 71 ERegG). Voraussetzung hierzu ist eine aktuelle und valide Datenbasis. Insbesondere zu Themen des Eisenbahninfrastrukturmarktes (u. a. Betreiber von Umschlagseinrichtungen), Nutzungsentgelten und des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur existieren allerdings noch keine ausreichenden Datenquellen über den Gesamtmarkt. Seit dem Jahr 2006 erhebt die Bundesnetzagentur Daten mittels eines Fragebogens, die sie jährlich an die auskunftsverpflichteten Marktteilnehmer (regulierte EIU, EVU und Aufgabenträger) versendet. Neben der Erhebung werden weitere Quellen (u. a. Daten des Statistischen Bundesamtes und des Eisenbahn-Bundesamtes) zur Validierung einzelner Teilaspekte und zur Ergänzung herangezogen.

2. Durchführung der Marktbeobachtung

In den Jahren 2019 und 2020 hat die Bundesnetzagentur jeweils an mehr als 1.000 Unternehmen ein Anschreiben versandt, mit der Bitte, einen Erhebungsbogen mit relevanten Marktdaten auszufüllen. Die Auskunftspflichtigen wurden gebeten, Informationen unter anderem zu Unternehmensgegenstand, Umsatz, Betriebs- und Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für die Berichtsjahre 2018 und 2019 zu übermitteln.

Die Themenbereiche "Bewertung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur" und "Bewertung und Entwicklung der Entgeltsysteme" stellen die Sichtweise von Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern über entscheidende Einflussfaktoren des Schienenverkehrsmarktes dar. Da die Unternehmen die Marktwahrnehmung meistens aus aktueller Sicht bewerten, beziehen sich die Ergebnisse zu diesen beiden Themenbereichen – abweichend von den übrigen Auswertungen – auf die Erhebungsjahre 2019 und 2020, in dem die Bundesnetzagentur die Marktteilnehmer aufgefordert hat, die Daten zu liefern.

In Arbeitstreffen mit Verbänden, der Deutschen Bahn AG und weiteren Gremien wurden die Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Markterhebungen 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 der Markterhebung werden unter anderem im Jahresbericht (§ 122 TKG) und im Tätigkeitsbericht Eisenbahnen (§ 71 ERegG) der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Hier liegt der Schwerpunkt auf der regulatorischen Perspektive der Marktbeschreibung. In der Publikation „Marktuntersuchung Eisenbahnen“ 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 auch aktuelle Themen, wie z. B. das Thema Baumaßnahmen aufgegriffen.

Die Bundesnetzagentur ist auf Grund der Durchführungsverordnung 2015/1100 der Europäischen Kommission vom 7. Juli 2015 verpflichtet, einzelne Ergebnisse der nationalen Markterhebung (u. a. Verkehrs- und Betriebsleistung, Wettbewerbsentwicklung, Quellen der Fördermittel und Beschäftigungsdaten) der Europäischen Kommission zum Zweck der internationalen Marktüberwachung zu übermitteln (Rail Market Monitoring Scheme – RMMS). Die Ergebnisse fließen ebenfalls in den jährlichen Bericht zur internationalen Marktbeobachtung der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer (Independent Regulators' Group Rail – IRG-Rail) ein.

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2020 rund 100 Eisenbahnunternehmen zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Indikatoren der Betriebsleistung, Verkehrsleistungen, Umsatz und Aufwendungen für die erste Jahreshälfte 2020 befragt. Die Daten für die zweite Jahreshälfte 2020 wurden anhand einer Schätzung hochgerechnet.

Im Februar 2021 hat die Bundesnetzagentur denselben Adressenkreis der Unternehmen erneut angeschrieben, um Daten der Auswirkungen der vier Indikatoren der COVID-19-Pandemie für die zweite Jahreshälfte zu erhalten.

3. Bericht zu den Märkten von Wartungseinrichtungen

Betreiber von Wartungseinrichtungen waren gemäß § 63 ERegG befristet bis Ende des Jahr 2020 von wesentlichen Regulierungsvorschriften für Betreiber von Serviceeinrichtungen ausgenommen. Der Gesetzgeber formulierte in §§ 64 und 65 ERegG den Auftrag an die Regulierungsbehörde, einen Bericht zu der Frage zu erstellen, ob auf den Märkten für Wartungseinrichtungen Verhältnisse bestehen, die einem unverfälschten Wettbewerb entsprechen, und darzulegen, ob und inwieweit die Befreiungen nach § 63 ERegG beibehalten werden sollten.

Aufbauend auf dem Bericht zur Marksegmentierung vom November 2017 prüfte die Bundesnetzagentur den Umfang des Wettbewerbs auf den abgegrenzten Märkten und bewertete anschließend die Regulierung. Im Rahmen einer Vollerhebung befragte sie dazu 715 Betreiber von Wartungseinrichtungen sowie Nachfrager von Instandhaltungsleistungen zu ihren Geschäftsbeziehungen im Instandhaltungsbereich. Einigen Unternehmen fiel es schwer, die Daten im benötigten Detailgrad aus ihrem Rechnungswesen zu entnehmen. Die letzten Daten wurden der Bundesnetzagentur im Dezember 2018 bereitgestellt. Aufbauend auf die erhobenen Daten erstellte die Bundesnetzagentur in Austausch mit dem Bundeskartellamt einen Berichtsentwurf, veröffentlichte ihn im Oktober 2019 und stellte die Ergebnisse Marktteilnehmern vor. Im Anschluss gingen sieben Stellungnahmen ein. Aufbauend darauf erstellte die Bundesnetzagentur den endgültigen Bericht und leitete ihn im April 2020 dem Eisenbahninfrastrukturbeirat und der Bundesregierung zu. Der Bericht wurde auf der Internetseite der Bundesnetzagentur sowie im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Die Bundesnetzagentur überprüfte den Wettbewerb auf den Märkten für Wartungseinrichtungen in fünf Untersuchungsfeldern. Vielen Märkten gemein war ein hoher Anteil an Eigenproduktion und die Ansicht vieler Marktteilnehmer, dass Kapazitäten am Markt bereits heute knapp und Unterkapazitäten in Zukunft zu erwarten seien. Die meisten Unternehmen gaben als stärkste Markteintrittshürden die Personalgewinnung sowie Investitionskosten an. Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands wurden vor allem bei Güter- und Kesselwagen angegeben. Die Märkte wiesen insgesamt unterschiedliche Ausprägungen wettbewerblcher Strukturen auf und konnten in drei Gruppen mit abnehmendem Grad der Marktöffnung und sinkendem Umfang des Wettbewerbs zwischen den Betreibern eingeteilt werden. Die Bundesnetzagentur erkannte auf

sechs Märkten stabile und auf sieben Märkten moderate Wettbewerbsverhältnisse, während fehlender Wettbewerb auf zwei Märkten zu verzeichnen war.

Die Bundesnetzagentur analysierte, inwieweit Regulierung zur Unterstützung des Wettbewerbes sinnvoll ist. Der damalige § 63 ERegG konnte nicht beibehalten werden. Die weitgehende Ausnahme von der Pflicht zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen wurde durch die vorrangig anzuwendende Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 (DVO) zum Teil überholt. Die Ausnahme vom Entgeltmaßstab sollte nach Ansicht der Bundesnetzagentur nicht weitergeführt werden. Sie hat sich vor dem Hintergrund von Meldungen von Marktteilnehmern sowie der Vorgaben des Art. 31 Abs. 7 der Richtlinie 2012/34/EU nicht bewährt. Die Bundesnetzagentur schlug stattdessen die Nutzung der bestehenden Befreiungsmöglichkeiten des ERegG (§ 2 Abs. 5 und 6) sowie der DVO (Art. 2) vor. Auf diesem Weg kann eine bedarfsgerechte Befreiung von Regulierungsvorschriften erreicht und eine Vielzahl von Betreibern von Wartungseinrichtungen, insbesondere die kleineren oder auf wettbewerblichen Märkten tätigen Marktteilnehmer, von bürokratischen Pflichten entlastet werden. Für die Zugangsberechtigten wird auf diesem Weg ein angemessener, transparenter und nichtdiskriminierender Zugang zu Instandhaltungsleistungen gewährleistet.

4. Kostendeckungsbericht SPNV-Entgelte

Bei bundeseigenen EIU basieren die Trassen- und Stationsentgelte für den SPNV gemäß § 37 ERegG auf den Entgelten der Netzfahrplanperiode 2016/17 bzw. dem Kalenderjahr 2017, soweit die Betreiber nicht von der Anwendung des § 37 ERegG befreit sind. Die Entgelte werden seitdem mit der Steigerungsrate der Regionalisierungsmittel gemäß § 5 Abs. 3 RegG jährlich um 1,8 Prozent erhöht. Sie entwickeln sich unabhängig von Kostenveränderungen bei den EIU. Der Gesetzgeber hat die Bundesnetzagentur in § 37 Abs. 4-7 ERegG beauftragt, regelmäßig zu prüfen, ob die Kosten, die den EIU für Fahrten des SPNV entstehen, durch die Entgelte gedeckt werden können. Die Prüfergebnisse sind alle fünf Jahre in einem Bericht darzulegen.

Im ersten Bericht untersuchte die Bundesnetzagentur die Situation im Ausgangsjahr 2017. Dazu hat sie eine Aufteilung der Kosten der bundeseigenen Betreiber auf den SPNV und ggf. andere Verkehrsdienste vorgenommen. Bei der Kostenzuordnung stellte der hohe Gemeinkostenanteil eine besondere Herausforderung dar. Daher wurde auf Verteilungskonzepte der Entgeltbildung aufgebaut.

Bei der DB Netz AG erfolgte die Kostenzuordnung anhand des Tragfähigkeitenprinzips gemäß § 36 ERegG. Die Bundesnetzagentur schlüsselte die Kosten in zwei Szenarien, die sich durch die Parameter der Endkundenelastizität unterscheiden. Daraus ergab sich eine Bandbreite der dem SPNV zugeteilten Kosten. Da sich die Trassenentgelte des SPNV innerhalb dieser Bandbreite befanden, erkannte die Bundesnetzagentur keine Kostenunter- oder -überdeckung. Beim anderen bundeseigenen Betreiber der Schienenwege, der Usedomer Bäderbahn GmbH, war keine Kostenzuordnung erforderlich. Aufgrund von Kostenschwankungen wurden mehrere Jahre untersucht; eine strukturelle Kostenunter- oder -überdeckung wurde nicht festgestellt.

Bei der DB Station&Service AG waren die Kosten auf den SPNV und den SPfV aufzuteilen. Zunächst separierte die Bundesnetzagentur die Kosten, die eindeutig einem Verkehrsdienst zugeordnet werden konnte. Den verbleibenden Teil schlüsselte sie auf Stationskategorieebene anhand der Anzahl an Stationshalten, der Anzahl von Reisenden sowie des Tragfähigkeitenprinzips zu. Damit ergab sich eine Bandbreite der dem SPNV zugeteilten Kosten. Im Vergleich mit den Stationsentgelten des SPNV erkannte die Bundesnetzagentur weder eine Kostenunter- noch eine Kostenüberdeckung. Dies gilt auch für die Usedomer Bäderbahn GmbH,

während die Kosten der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH in den Jahren 2016 und 2017 aufgrund von Baumaßnahmen die Stationsentgelte des SPNV überstiegen.

Der Berichtsentwurf wurde im März 2019 fertiggestellt und mit den bundeseigenen EIU konsultiert. Der endgültige Bericht wurde im Juni 2019 vollendet. Er wurde im Anschluss dem Eisenbahninfrastrukturbeirat sowie der Bundesregierung zugeleitet und wurde auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

5. Marktkonsultation der Vertreter der Endkunden

Das Eisenbahnregulierungsgesetz sieht vor, dass die Bundesnetzagentur mindestens alle zwei Jahre Vertreter der Nutzer von Dienstleistungen im Bereich des Schienengütertransports und des Schienenpersonenverkehrs konsultiert. Die Tiefenbefragung bietet den Teilnehmern die Möglichkeit, sich gezielt mit den Themen des Eisenbahnmarktes auseinanderzusetzen und ihre Ansichten der Bundesnetzagentur mitzuteilen. Die Bundesnetzagentur erhält so die Gelegenheit, möglichen Handlungsbedarf im regulatorischen Kontext aus Sicht der Befragten zu identifizieren. Wesentliche Punkte der Befragungen der Jahre 2019 sowie 2020 werden im Folgenden aufgeführt.

Im Jahr 2019 führte die Bundesnetzagentur erstmals bei repräsentativen Verbänden aus dem Bereich des Schienengüterverkehrs eine Marktkonsultation durch. Die Befragung umfasste die zwei Themen Zeitmanagement und Informationsmanagement.

Der erste Themenbereich umfasste Fragen zur Pünktlichkeit, Planbarkeit und Zuverlässigkeit im Schienengüterverkehr. Insbesondere im Einzelwagenverkehr sind die Befragten mit dem Zeitmanagement vermehrt unzufrieden und sehen die Pünktlichkeit als wichtigsten Faktor bei der Planung von Verkehren. In diesem Zusammenhang bewertet die Mehrheit der Befragten die Qualität der bisherigen Lösungsansätze bei Verspätungen im kombinierten Verkehr als relativ hoch, wohingegen die Lösungsansätze im Einzelwagenverkehr merklich schlechter abschneiden. Mit den bisher geleisteten Entschädigungen bei der Unpünktlichkeit sind die Befragten sehr unzufrieden. Ein Großteil der Befragten fordern bereits Entschädigungen ab unter einer Stunde Verzögerung, in Form von Verspätungszahlungen oder prozentualen Abschlägen, wobei der Großteil Kostensteigerungen tolerieren würde, damit pünktliche Ankunftszeiten garantiert werden könnten.

Im Bereich des Informationsmanagements bewerten die Befragten die Bereitstellung der Informationen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen schlechter als von den Eisenbahnverkehrsunternehmen. Ferner würden an verschiedenen Stellen der Transportkette unterschiedlichste Informationen fehlen und nicht rechtzeitig bereitgestellt.

Im darauffolgenden Jahr 2020 führte die Bundesnetzagentur eine Umfrage zu Themen des Schienenpersonenverkehrs durch. Die Tiefenbefragung umfasste die Themen Deutschland-Takt und Deutschland-Tarif, sowie Themen der Sicherheit, insbesondere vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie.

Grundsätzlich empfinden die Befragten die Einführung eines integralen Taktsystems als positiv. Dieses sollte mindestens den Schienenpersonenfernverkehr, den Schienenpersonennahverkehr und den ländlichen öffentlichen Personennahverkehr umfassen. Dabei ist den Befragten eine hohe Taktdichte mit vielen Anschlussmöglichkeiten und optimierten Umsteigezeiten besonders wichtig. Das wichtigste Handlungsfeld

ist aus Sicht der Befragten der Ausbau der vorhandenen Infrastruktur sowie der Einbezug abgelegener Regionen.

Bei den gegenwärtigen Tarifsystemen identifizieren die Befragten Probleme bei der Preisgestaltung, der Transparenz, sowie der Kompatibilität und zeigen in diesem Zusammenhang mehrere Verbesserungspotentiale auf. Schlussendlich müsse eine vollumfängliche Integration aller Verkehrsmittel im Nah- und Fernverkehr angestrebt und sichergestellt werden, sodass Fahrgäste ihre Fahrscheine mit minimalen Zugangshemmnissen jederzeit erwerben können. Darüber hinaus sehen die Befragten einen Wettbewerb im Fahrkartenverkauf kritisch.

Das letzte Thema umfasste Fragen zur Sicherheit. An den Bahnhöfen und in deren Umfeld fühlen sich rund 90 Prozent der Befragten tagsüber sicher. Dies schlägt in den Abendstunden und der Nacht um, hier sind es lediglich ca. 40 Prozent. Eine gute Ausleuchtung, mehr Personal und die Ansiedlung von Geschäften könnten nach Meinung der Befragten das Sicherheitsempfinden erhöhen. Die Mehrheit der Befragten schätzt ein, dass die Fahrgäste dafür bis zu fünf Prozent Fahrpreiserhöhung akzeptieren würden. Mit Bezug zur aktuellen COVID-19-Pandemie halten mehr als zwei Drittel der Befragten die getroffene Maskenpflicht in den Verkehrsmitteln und Bahnhöfen für sinnvoll, wenngleich die Nutzung dadurch verringert wird.

Die Ergebnisse der Befragungen sind auf der Internetseite der Bundesnetzagentur verfügbar unter <https://www.bundesnetzagentur.de/Endkundenbefragung>

B Ausnahmen und Befreiungen

Das Eisenbahnregulierungsgesetz enthält verschiedene gesetzliche Ausnahmen und Befreiungsmöglichkeiten von der Anwendung bestimmter Regelungen zur Entflechtung, zur Zuweisung von Kapazitäten und zur Erhebung von Entgelten für Eisenbahninfrastrukturbetreiber.

Daneben können sich Betreiber von Serviceeinrichtungen beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen von der Anwendung bestimmter Vorschriften der seit dem 1. Juni 2019 geltenden Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen [DVO (EU) 2017/2177] ausnehmen lassen. Gegenüber inhaltgleichem oder entgegenstehendem nationalem Recht ist die DVO (EU) 2017/2177 vorrangig anzuwenden, weswegen einige Normen des ERegG nicht mehr zur Anwendung kommen. Für eine möglichst weitgehende Ausnahme bzw. Befreiung sind für Betreiber von Serviceeinrichtungen somit ein Ausnahmeantrag nach DVO (EU) 2017/2177 und ein Befreiungsantrag nach ERegG notwendig.

Die Bundesnetzagentur hat in einem Marktdialog "Zugang zu Serviceeinrichtungen" im Juni 2019 auf die Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten nach nationalem und europäischen Recht hingewiesen.

Im Berichtszeitraum sind insgesamt 76 Ausnahme- und Befreiungsanträge bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Seit dem letzten Tätigkeitsbericht 2017/2018 ist ein deutlicher Antragsrückgang zu verzeichnen. Gründe hierfür sind, dass eine Vielzahl von Betreibern der Schienenwege einen Antrag im vergangenen Berichtszeitraum gestellt haben und weniger Unternehmen von den Entflechtungsvorschriften des ERegG betroffen sind, sich eine Befreiung von diesen also erübrigt.

Die überwiegende Mehrzahl der Ausnahmeanträge - 46 Anträge - betreffen die Ausnahme von verschiedenen Serviceeinrichtungen von den regulatorischen Vorgaben der DVO (EU) 2017/2177. Grundsätzlich ist eine Ausnahme von der Anwendung der Vorgaben dieser Durchführungsverordnung mit Ausnahme der Pflicht zur Aufstellung und Veröffentlichung bestimmter Mindestangaben betreffend die Beschreibung der Serviceeinrichtung möglich. Betreiber von Serviceeinrichtungen, deren Infrastrukturen ausschließlich von Betreibern kulturhistorischer Eisenbahnen für deren eigene Zwecke genutzt werden, können die Ausnahme von allen Vorschriften der DVO (EU) 2017/2177 beantragen. Diese Möglichkeit ist in ca. einem Drittel der Anträge in Anspruch genommen worden.

Daneben haben 18 Betreiber von Schienenwegen eine neue Befreiungsmöglichkeit genutzt. Der nationale Gesetzgeber hat im Jahr 2019 mit § 2 Abs. 6a ERegG eine Vorschrift für Betreiber von Schienenwegen geschaffen, die diese ausschließlich zu dem Zweck musealer Nutzung betreiben. Danach können Museumsbahnen nunmehr von sämtlichen Vorschriften des ERegG mit Ausnahme der Teilnahme an der Marktbeobachtung befreit werden. Unter anderem müssen diese Unternehmen weder Trassenentgelte erheben, noch diese der Bundesnetzagentur zur Genehmigung vorgelegen.

C Zugang zu Schienenwegen

1. Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen

Die Öffnung der Schienenwege und die Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen sind im Berichtszeitraum im Wesentlichen realisiert und werden in der Regel nicht grundsätzlich verwehrt. Gleichwohl ist es 2019 und 2020 immer wieder zu Schwierigkeiten bei der Gewährung des Netzzugangs gekommen.

Das weiterhin hohe Aufkommen von Baumaßnahmen auf Schienenwegen, wiederholt aufgetretene personelle Nicht- oder Unterbesetzungen von Stellwerken und überlastete Schienenwege bereiten teilweise erhebliche Schwierigkeiten beim Netzzugang bis hin zum vollständigen Ausfall von Zugverkehren.

Sind Strecken hoch- bis überlastet, gibt es grundsätzliche drei Reaktionsmöglichkeiten: Entweder werden Trassen abgelehnt oder mit Änderungen angeboten, die für die Zugangsberechtigten deutlich unattraktiver sind. Teilweise wird durch die Betreiber der Schienenwege versucht, möglichst allen Trassenwünschen gerecht zu werden, obwohl dadurch die Betriebsqualität reduziert und die Unpünktlichkeitsrate erhöht wird. Diese Problematik wurde im Berichtszeitraum zunehmend wichtiger und führte dazu, dass die DB Netz AG einen "Runden Tisch Kapazität (RTK)" mit mehreren Arbeitsgruppen und unter Beteiligung der gesamten Schienenbranche eingerichtet hat. Die Bundesnetzagentur bringt sich in die entsprechenden Arbeitsgruppen des RTK, aber auch im Rahmen des Überlastungsverfahrens mit ihrer fachlichen Expertise ein. Letztlich ist aber nur der stark beschleunigte Ausbau des Schienennetzes zielführend, um die angesichts der Klimakrise notwendige Verkehrswende zugunsten der Schiene zu erreichen.

Zahlreiche weitere Diskussionen zur Zukunft der Schiene fanden im Berichtszeitraum im vom Bundesverkehrsministerium eingerichteten "Zukunftsbündnis Schiene" statt. Besonders große Aufmerksamkeit erfuhr dort die Zukunftsplanung für einen "Deutschlandtakt", bei dessen Arbeitsgruppen sich die Bundesnetzagentur engagiert einbrachte.

2. Prüfung von Schienennetz-Nutzungsbedingungen

Die Bundesnetzagentur hat im Herbst 2019 die beabsichtigten Änderungen der SNB 2021 der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH geprüft.

Die DB Netz AG und DB RegioNetz Infrastruktur GmbH hatten eine Reihe von Regelungen mitgeteilt, die im Wesentlichen den Prozess der Fahrplanerstellung betrafen. Hierzu zählten beispielsweise die Ausweitung von Konstruktionsspielräumen bei der Trassenvergabe bei Baumaßnahmen und auf überlasteten Schienenwegen (dort in Kombination mit der Durchführung einer Fahrlagenberatung) sowie die Reduzierung von Antwortfristen zur Bestätigung von Koordinierungsgesprächen. Weitere Änderungen betrafen die Umsetzung des Schienenlärmschutzgesetzes und die Einführung einer Aktualisierung des Netzfahrplanes (zweite Netzfahrplanbearbeitungsphase) im Herbst.

Da nicht alle beabsichtigten Bestimmungen mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar waren, hat die Bundesnetzagentur einige beabsichtigte Änderungen abgelehnt.

Unter anderem hat die Regulierungsbehörde die beabsichtigte Umsetzung des Schienenlärmschutzgesetzes insoweit abgelehnt, als Interessen der SGV-Unternehmen unangemessen beeinträchtigt würden. Dies betraf beispielsweise eine Kundenselbstauskunft, durch die Zugangsberechtigte erklären sollten, wie sie die Regelungen des Schienenlärmschutzgesetzes einhalten würden. Des Weiteren wurde die beabsichtigte Ausweitung von Konstruktionsspielräumen abgelehnt, weil diese aus Sicht der Bundesnetzagentur unangemessen hoch bzw. für mit dem Gesetz unvereinbar erschienen.

Infolge der Ablehnung konnten die beanstandeten Änderungen nicht in Kraft treten. Die DB Netz AG und DB RegioNetz Infrastruktur GmbH haben Klage gegen den Beschluss (Gz. BK10-19-0212_Z) beim Verwaltungsgericht Köln eingereicht.

DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH haben erstmals für die Netzfahrplanperiode 2021/2022 ihre SNB und NBS in sogenannten Nutzungsbedingungen Netz (NBN 2022) zusammengeführt.

Die Zusammenführung von SNB und NBS dient der Anpassung an die Network Statement Common Structure (NSCS), welche die europäischen Infrastrukturbetreiber zur Harmonisierung entwickelt haben.

Die Bundesnetzagentur prüfte im Rahmen eines Unterrichtsverfahrens die Zusammenführung sowie die beabsichtigten Änderungen von Vorschriften. Mit Beschluss vom 24. November 2020 (Gz. BK10-20-0354_Z) lehnte die Regulierungsbehörde drei beabsichtigte Änderungen im Bereich der früheren SNB ab. Die abgelehnten Änderungen betreffen Regelungen zur Regelentgeltberechnung bei Konfliktverfahren, Nutzungsvorgaben für einen überlasteten Schienenweg sowie die beabsichtigte Ausweitung des eingeführten besonderen Zuweisungsverfahren für baubetroffene Strecken.

Gemäß den Vorschriften des ERegG haben Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Bundesnetzagentur über eine beabsichtigte Neufassung oder Änderung von SNB zu unterrichten. Aufgrund entsprechender Unterrichtungen hat die Bundesnetzagentur auch in den Jahren 2019 und 2020 nicht nur die SNB der DB Netz AG, sondern auch die SNB verschiedener anderer Betreiber der Schienenwege geprüft. Einige Unternehmen haben darüber hinaus der Bundesnetzagentur vor einer Unterrichtung ihre SNB bzw. die beabsichtigten Änderungen vorab zur Durchsicht und Beratung übermittelt. Im Rahmen der seitens der Bundesnetzagentur durchgeführten Prüfungen konnte festgestellt werden, dass ein Großteil der - häufig kleineren - Unternehmen als Grundlage für seine SNB die vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) erstellten Muster-SNB nutzt.

3. Weitere Tätigkeiten

3.1 Unterrichtungen über beabsichtigte Trassenablehnungen der DB Netz AG

Die DB Netz AG erstellt auf Grundlage ihrer Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) bzw. künftig aufgrund der Nutzungsbedingungen Netz (NBN) einmal jährlich den Netzfahrplan. Die Zugangsberechtigten melden im Rahmen der ersten Anmeldeperiode bis zum zweiten Montag im April eines Jahres Trassen zum Netzfahrplan der kommenden Netzfahrplanperiode an. Die DB Netz AG konstruiert daraufhin diese Trassen. Sie koordiniert und löst auftretende Konflikte mit den Zugangsberechtigten. Nicht lösbare Konflikte werden vom Netzbetreiber nach Vorrangkriterien entschieden.

Als Ergebnis wird der vorläufige Netzfahrplan veröffentlicht. Die DB Netz AG unterrichtet die Bundesnetzagentur über etwaige beabsichtigte Trassenablehnungen. Die Bundesnetzagentur prüft die beabsichtigte Entscheidung der DB Netz AG.

Bei der Erstellung des Netzfahrplans 2020/2021 legte die DB Netz AG mehr als 90 beabsichtigte Ablehnungen von Fahrplantrassen der Bundesnetzagentur zur Prüfung vor. Hierbei handelte es sich im Vergleich zum Vorjahr um einen Anstieg von ca. 80 Ablehnungen. Die Ablehnungen beruhten in erster Linie auf Konfliktfällen im SPFV auf besonders stark frequentierten Relationen (insb. Hamburg - Berlin). Hintergrund sind beabsichtigte Angebotsausweitungen seitens der Wettbewerber.

Die Bundesnetzagentur beanstandete fünf Trassenablehnungen. Sie verpflichtete die DB Netz AG, das Streitbeilegungsverfahren zu wiederholen. In der neu eingeführten zweiten Netzfahrplanerstellungsphase, mit der weitere Trassen bis Ende September für den folgenden Netzfahrplan bestellt werden konnten, gab es hingegen keine weiteren Beanstandungen von Trassenablehnungen.

3.2 Trassenzuweisungen bei teilweisen Überschneidungen von Anträgen

Im Jahr 2019 hat die Bundesnetzagentur erstmals eine beabsichtigte Trassenablehnung der DB Netz AG mit der Begründung abgelehnt, dass der vorhandene und nicht lösbare Konflikt nur an bestimmten Verkehrstagen bestehe und die DB Netz AG dazu verpflichtet sei, die im Übrigen konfliktfreien Verkehrstage anzubieten, sofern ein Interesse des Zugangsberechtigten hieran besteht.

Diese Entscheidung wurde im Rahmen eines Beschlusses aufgrund eines späteren Beschwerdeverfahrens durch die Bundesnetzagentur unterstrichen. Die DB Netz AG wurde in diesem Beschluss verpflichtet, ihre SNB dahingehend zu ändern, dass Zugangsberechtigte bei nicht lösbaren Teilkonflikten jeweils die nicht konfligierenden Trassenanteile (Verkehrstage, Laufwege und/oder Nutzungszeiträume) angeboten bekommen müssen, sofern sie daran interessiert sind.

Die DB Netz AG vertrat lange Zeit die Auffassung, dass sie bei bestehenden und nicht lösbaren Teilkonflikten den Trassenantrag komplett ablehnen dürfe. Nach Entscheidung der Bundesnetzagentur und anschließender Bestätigung durch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) im Eilverfahren hat die DB Netz AG aber in solchen Fällen u. a. zu prüfen, ob für nicht konfliktbehaftete Teile der Anmeldung des Zugangsberechtigten das Interesse an und die Möglichkeit zu einer Teilzuweisung besteht.

3.3 BMVI-Arbeitsgruppen Deutschlandtakt mit den Untergruppen Regulierung und Etappierung

Im Rahmen des "Zukunftsbündnisses Schiene" wurden Ende 2018 unter Federführung des Bundesverkehrsministeriums (BMVI) sechs Arbeitsgruppen eingerichtet. Innerhalb der Arbeitsgruppe 1 wurde schwerpunktmäßig das Thema "Deutschland-Takt" konzeptionell bearbeitet. Bis Mitte 2020 wurden acht Sitzungen veranstaltet, an denen die gesamte Branche einschließlich der Bundesnetzagentur mit zahlreichen Beiträgen teilnahm. Für den "Schienengipfel" am 30. Juni 2020 wurde ein Zwischenbericht erstellt, in welchem die Grundzüge des Deutschlandtakts ausführlich beschrieben wurden.

Mehrere Gutachter hatten schon vor der Arbeitsgruppen-Gründung und anschließend in enger Begleitung durch diese AG einen "Zielfahrplan Deutschlandtakt" erarbeitet. In ihm werden minutenscharf für sämtliche Verkehre in Deutschland in einem nicht näher konkretisierten Zieljahr Trassen konstruiert, um im Personenverkehr einen deutschlandweiten "integralen Taktfahrplan" zu ermöglichen. Dieser Zielfahrplan, der

auch ausreichend Kapazitäten für den Güterverkehr einplant, soll häufig im Takt fahrende Züge - auf wichtigen Fernverkehrsstrecken im 30-Minuten-Takt - und gleichzeitig gut funktionierende Umsteigebeziehungen in den "Deutschlandtakt-Knoten" ermöglichen. Der Verkehrsbedarf fußt auf den Planungen im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans 2030, weiterführenden Angeboten und den Zukunftsplanungen der Aufgabenträger. Er weist hinsichtlich seiner Realisierung aber weit über das Jahr 2030 hinaus, da zahlreiche Verkehrsplanungen auf der Infrastruktur, die bis 2030 errichtet werden kann, noch nicht fahrbar sind. Dieser Effekt ist durchaus erwünscht, weil der am Bedarf eines attraktiven Schienenverkehrs ausgerichtete "Zukunftsfahrplan" aufzeigen soll, an welchen Stellen die Infrastruktur zielgerichtet auszubauen und wo teilweise neue Strecken zu planen und zu bauen sind. Eine solche (zukunfts)fahplanbasierte Infrastrukturplanung wird in der Schweiz seit über 30 Jahren vorgenommen und hat dort dazu geführt, dass der Schienenverkehr in der Alpenrepublik heute innerhalb Europas eine Spitzenstellung in Zugangebot und Fahrgastnachfrage einnimmt.

Die für die Realisierung des Zielfahrplans notwendige Infrastruktur kann aber nur schrittweise auf einzelnen Strecken bzw. in Teilnetzen geschaffen werden: Die Konkretisierung einzelner Deutschlandtakt-Etappen soll in der Unterarbeitsgruppe "Etappierung" erfolgen. Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass einerseits die Politik daran interessiert ist, die möglichst zeitnahe Einführung einzelner Etappen zu verkünden, andererseits für attraktive Verkehrsmehrungen die Infrastruktur aber noch nicht ausreichend ausgebaut worden ist. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass die Betriebsprogramme der Infrastruktur durch eine Vorkonstruktion von Trassen und "Systemtrassen" für Verkehrsdienste und Marktsegmente optimiert werden müssen. Andererseits erfordert die Umsetzung in konkrete Fahrpläne, dass die Zugangsberechtigten die entsprechend vorgesehenen Trassen exakt bestellen. Die Vorstrukturierung des Trassenmarktes ist bislang jedoch gesetzlich nicht vorgesehen und kann daher bestenfalls "unverbindlich" umgesetzt werden, indem sich alle Beteiligten mit ihren Bestellungen freiwillig an die Vorgaben der Vorkonstruktion halten. Für eine verbindliche Vorkonstruktion sind rechtssichere Grundlagen im nationalen und des europäischen Rechtsrahmens erforderlich. Die Bundesnetzagentur entwickelte mit der Unterarbeitsgruppe Regulierung verschiedene zugangsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten für die Trassenzuweisung. Diese unterscheiden sich im Wesentlichen im Grad der Verbindlichkeit von Kapazitätsplanung für die Trassenanmeldung und -zuweisung. Bei der - noch nicht abgeschlossenen - Bewertung der Gestaltungsalternativen sind auch der gegenwärtige europäische Rechtsrahmen in den Blick zu nehmen und im Bedarfsfall Vorschläge zu dessen Fortentwicklung zu erörtern.

Um das zu leisten, wurde eine weitere Unterarbeitsgruppe zum regulatorischen Rahmen eingerichtet; den Vorsitz teilten sich BMVI, DB AG und Bundesnetzagentur. Gleichzeitig wurde die Bundesnetzagentur mit der gutachterlichen Begleitung zur Entwicklung eines neuen Rechtsrahmens beauftragt; Prof. Dr. Urs Kramer (Universität Passau) wurde mit der Ermittlung der Situation in einigen Nachbarländern beauftragt. Die meisten Branchenverbände hätten sich gewünscht, dass der Deutschlandtakt schon im Rahmen der gerade erfolgenden Evaluierung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) vollständig berücksichtigt worden wäre. Dies war vor dem Hintergrund des nicht hinreichenden europäischen Rechtsrahmens nicht möglich. Die Bundesnetzagentur hat daher für die anstehende ERegG-Überarbeitung eine "Erprobungsklausel" vorgeschlagen, in der mit marktsegmentenspezifischer Kapazitätszuweisung Elemente des Deutschlandtakts, aber auch des ähnlich gelagerten, europäischen Timetabling-Redesign-Projekts (TTR), auf ausgewählten Pilotstrecken erprobt werden können. Das BMVI hat diesen Vorschlag der Bundesnetzagentur aufgegriffen und in die 2021 anstehende Gesetzesänderung aufgenommen.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe 1 "Deutschlandtakt" im Zukunftsbündnis Schiene endete zwar formal nach der Erarbeitung eines entsprechenden Kapitels im "Masterplan Schienenverkehr" mit dem Schienengipfel des BMVI am 30. Juni 2020, soll aber künftig mit der "Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt" und denselben Teilnehmern fortgesetzt werden. Eine erste Sitzung fand am 17. September 2020 statt. Auch die Unterarbeitsgruppen sollen unverändert fortbestehen und ihre Arbeit fortführen.

3.4 Runder Tisch Kapazität mit drei Arbeitsgruppen

Der von der DB Netz AG initiierte "Runde Tisch Kapazität" hat am 3. Juli 2019 seine Arbeit aufgenommen und tagt seitdem mit drei Arbeits- und weiteren Unterarbeitsgruppen, in welche die Bundesnetzagentur ebenso wie in den übergeordneten Lenkungskreis Vertreter entsendet. Der "Runde Tisch Kapazität" verfolgt das Ziel, kurz- und mittelfristige Hebel zur Lösung von Kapazitätsproblemen aufzuzeigen. Durch eine ständig wachsende Nachfrage nach Schienenverkehrsleistungen und durch fehlenden oder zu langsamen Ausbau der Infrastrukturen ist die DB Netz AG immer an die Grenzen der Leistungsfähigkeit ihres Schienennetzes gestoßen, so dass Störungen im Betriebsablauf häufig nicht mehr aufgefangen werden können und es immer mehr zu Verspätungen kommt.

Hierzu tagen regelmäßig drei Arbeitsgruppen. In der Arbeitsgruppe 1 geht es um den Aus- und Neubaubedarf der Infrastruktur, der im Zusammenwirken mit der Branche zielgerichtet beschleunigt werden soll. Weil man sich nach Ansicht der DB Netz AG in der Vergangenheit "zu sehr auf den Aspekt Aus- und Neubau physischer Infrastruktur beschränkt" habe, soll "die Ausnutzung knapper Kapazitäten optimiert und ein besseres Leistungsangebot für die Endkunden im Schienenpersonenverkehr und die Verloader im Schienengüterverkehr realisiert werden"¹. Dazu dienen die Arbeitsgruppe 2, in welcher - so die Arbeitsgruppen-Bezeichnung - der "Verkehr planerisch" optimiert werden soll, und die Arbeitsgruppe 3, in welcher der "Verkehr dispositiv" verbessert werden soll.

Im Laufe der Jahre 2019 und 2020 haben Lenkungskreis sowie alle Arbeits- und Unterarbeitsgruppen mehrfach getagt. Die Vertreter der Bundesnetzagentur haben sich an allen Sitzungen beteiligt. Während die Arbeitsgruppe 1 und die Arbeitsgruppe 3 ihre Arbeitsaufträge relativ einvernehmlich abarbeiten konnten, finden in der Arbeitsgruppe 2 weiterhin häufig Sitzungen statt. Abweichend von dem ursprünglichen Anspruch der Arbeitsgruppe, die Diskrepanz zwischen hoher Nachfrage und Verschlechterung der Betriebsqualität besser zu bewältigen, bemüht sich die DB Netz AG nun verstärkt darum, die Kapazitätszuweisung zu vereinfachen, die aus ihrer Sicht durch den Wegfall des Instruments "Rahmenverträge" sehr viel problematischer geworden sei. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Instrumente vorgeschlagen, die teilweise von der Beschlusskammer der Bundesnetzagentur abgelehnt (Vorrang der Trassenanmeldung aufgrund von testierter Teilnahme an Fahrlagenberatung), zum Teil auch von der DB Netz AG selbst wieder aufgegeben wurden (erweiterte Konstruktionsspielräume, ein Projekt "KaZu Novum"). Ende 2020 schien die DB Netz AG entschlossen, das Instrument "Rahmenverträge" mit sogenannten "Kapazitätsrahmenverträgen" wiederzubeleben und möglicherweise mit großräumigen Kapazitätsnutzungskonzepten und streckenbezogenen Kapazitätsnutzungsplänen (marktsegmentspezifische Kapazitätszuweisung) zu ergänzen. Eine abschließende Lösung der Kapazitätsproblematik durch verkehrsplanerische Ansätze war Ende 2020 noch nicht zu erkennen.

¹ Konzeptvorschlag "Runder Tisch Kapazität", DB Netz AG, 28.06.2019

3.5 Baumaßnahmen mit Rundem Tisch/Annex VII

Die Anzahl an Baustellen und deren betriebliche Auswirkungen auf dem Netz der DB Netz AG sind weiterhin sehr hoch. Bei der Bundesnetzagentur sind in den vergangenen zwei Jahren diesbezüglich immer wieder Beschwerden von Zugangsberechtigten eingegangen. Auch vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2017 unter Beteiligung des BMVI, der DB Netz AG, der Verbände, der Aufgabenträger und unterschiedlicher Eisenbahnverkehrsunternehmen aller Verkehrsarten ein "Runder Tisch Baustellenmanagement" eingerichtet.

Im Jahr 2018 hatte der Runde Tisch Baustellenmanagement einen ersten Ergebnisbericht veröffentlicht. Dieser enthielt u. a. Aussagen zu Vereinbarungen zwischen Bund und DB Netz AG zum kundenorientierten Bauen, zu einem Anreizsystem zwischen der DB Netz AG und den Eisenbahnverkehrsunternehmen, zur besseren Risikoverteilung zwischen Aufgabenträgern und Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie zur Optimierung von Bauprozessen und Baukommunikation. Im Anschluss hat sich der Runde Tisch weitestgehend aufgelöst. Die Tätigkeit der AG 3, die sich u. a. mit der Erarbeitung neuer (IT-gestützter) Verfahren zur Planung und Abstimmung von Baumaßnahmen befasste, konnte nicht bis 2018 abgeschlossen werden. Daher bestand Einigkeit, dass die AG 3 weiter fortbestehen sollte. Auch in den Jahren 2019 und 2020 fanden- unter Teilnahme der Bundesnetzagentur - weitere Sitzungen statt. Nennenswerte Fortschritte konnten allerdings bislang nicht erzielt werden. Die Leitung der AG wechselte mehrfach; finanzielle Mittel für die Entwicklung der Kommunikationsplattform Bau (KOMBau) wurden gekürzt.

Im Rahmen der angestrebten Erneuerung der Planungs- und Abstimmungsprozesse spielen die neuen Vorgaben des delegierten Beschlusses 2017/2075 der Europäischen Kommission eine Rolle. Der delegierte Beschluss 2017/2075 zur Ersetzung des Anhangs VII der Richtlinie 2012/34/EU regelt seit einigen Jahren europaweit einheitlich die Planung und Abstimmung von Baumaßnahmen durch Betreiber der Schienenwege mit angrenzenden Infrastrukturbetreibern und Zugangsberechtigten.

Die Anforderungen orientieren sich an den jeweiligen Auswirkungen der Baumaßnahme auf den Eisenbahnbetrieb. Je größer die Auswirkung ist, umso früher muss die Kommunikation und Abstimmung erfolgen. Teilweise müssen alternative Bauvarianten diskutiert und mit Blick auf die Auswirkungen auf die Nutzer gegeneinander abgewogen werden. Zudem sind Kapazitäten auf möglichen Umleitungsstrecken zu berücksichtigen und ggf. Umleitungskriterien abzustimmen. Baumaßnahmen mit geringeren Auswirkungen können mit kürzerem Vorlauf geplant werden. Eilige Maßnahmen oder Maßnahmen ohne Auswirkungen auf die Nutzer sind jederzeit möglich. Insgesamt hat der delegierte Beschluss das Ziel, die Auswirkungen von Bautätigkeiten auf den Eisenbahnbetrieb zu minimieren und diese transparent mit allen relevanten Marktteilnehmern abzustimmen.

Die Bundesnetzagentur prüft die Umsetzung der europäischen Vorgaben durch die DB Netz AG. Die Ermittlungen haben gezeigt, dass die aktuell bei der DB Netz AG bestehenden Regelungen die Vorgaben des delegierten Beschlusses an verschiedenen Stellen nicht einhalten. Die DB Netz AG wurde daher mit Beschluss vom 23. März 2021 (Gz. BK10-19-0081_Z) verpflichtet, ihre Regelungen zur Abstimmung und Kommunikation von baubedingten Fahrplanregelungen in den SNB 2021 unter Beachtung von vorgegebenen Maßgaben der Bundesnetzagentur zu ändern.

3.6 Kapazitätsreserven für den Gelegenheitsverkehr

Der Gelegenheitsverkehr im Sinne des § 56 ERegG umfasst alle Verkehre, die nach Ablauf der Trassenbestellfrist für den Netzfahrplan bestellt werden. Im Gelegenheitsverkehr werden vor allem

kurzfristige Güterverkehre angemeldet sowie in geringerem Umfang Personenverkehre wie beispielsweise Sonderzüge zu besonderen Ereignissen. Die DB Netz AG vermarktet im Gelegenheitsverkehr Restkapazitäten, die nicht von Verkehren im Rahmen des Netzfahrplans belegt sind.

Angeichts der zunehmenden Auslastung des Schienennetzes und daraus folgenden Kapazitätsengpässen sind Marktteilnehmer der Auffassung, dass sich die für den Gelegenheitsverkehr verfügbaren Kapazitäten in den letzten Jahren verringert haben bzw. dass sich die Qualität der Trassen verschlechtert hat (lange Fahrzeiten und geringe Durchschnittsgeschwindigkeiten).

Aufgrund der Beschwerde eines Eisenbahnverkehrsunternehmens (EVU), das Reisesonderzüge im Gelegenheitsverkehr anbietet, hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG dazu verpflichtet, Zugangsberechtigten auf Nachfrage kurzfristige Auskunft über Kapazitätsreserven zu erteilen und ggf. Nachweise zu liefern. Nach Auffassung der Bundesnetzagentur verpflichtet das Gesetz den Betreiber, entsprechende Auskünfte sowohl (auf Anfrage) individuell zu erteilen als auch (ohne Anfrage) aufgrund eines generellen Nachfragerinteresses zu veröffentlichen. Von einer Verpflichtung zur generellen Veröffentlichung der Kapazitätsreserven hat die Bundesnetzagentur unter Ermessensgesichtspunkten wegen des damit verbundenen Aufwandes und des unklar gebliebenen Nutzens für die Zugangsberechtigten abgesehen.

Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG dazu verpflichtet, in die SNB Bewertungsmaßstäbe für die Prüfung der Erforderlichkeit von Kapazitätsreserven sowie genauere Angaben zum Zeitplan, zur Veröffentlichung und zu Maßnahmen zur Sicherstellung der Vorhaltung von Kapazitätsreserven im fertig erstellten Netzfahrplan aufzunehmen. Gemäß § 56 Abs. 3 ERegG haben Betreiber der Schienenwege zu prüfen, ob es erforderlich ist, Kapazitätsreserven für den Gelegenheitsverkehr vorzuhalten. Diese Prüfung hat die DB Netz AG bisher nicht ausreichend vorgenommen.

Im Rahmen eines weiteren Beschlusses (Gz. BK10-20-0037_Z, beklagt) hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG im Kontext des § 56 Abs. 3 ERegG dazu verpflichtet, die Prüfung zur Vorhaltung von Kapazitätsreserven – entgegen der bisherigen Praxis der DB Netz AG – so vorzunehmen, dass diese die räumlichen und zeitlichen Anforderungen der erwarteten Trassenanmeldungen zum Gelegenheitsverkehr berücksichtigt und sich nicht in einer pauschalen, auf das Gesamtnetz der DB Netz AG bezogenen Auswertung erschöpft. Das Eilverfahren ist vor dem VG Köln noch anhängig.

3.7 Personelle Besetzung von Stellwerken

Auch in 2019 und in 2020 erhielt die Bundesnetzagentur in mehreren Fällen Kenntnis von zeitweise nicht besetzten Betriebsstellen der DB Netz AG, insbesondere Stellwerken. In Fällen, in denen sich dies auf die Zugangsberechtigten auswirkte, wurden Vorermittlungsverfahren eingeleitet und die jeweiligen Vorkommnisse einzelfallbezogen untersucht. Hierbei hat die Bundesnetzagentur im Rahmen ihres Aufgreifermessens in den Sachverhalten ermittelt, in denen nach den vorliegenden Informationen die Auswirkungen auf die Zugangsberechtigten wegen längerer Dauer, z. B. Nichtbesetzung von mehreren Stunden, oder insgesamt nicht unerheblich erschienen.

Im Rahmen dieser Verfahren legte die DB Netz AG die Gründe für die zeitweise Nichtbesetzung, die Auswirkungen auf die Zugangsberechtigten sowie die ihrerseits getroffenen Maßnahmen zur Abwendung der zeitweisen Nichtbesetzung dar. Sofern es sich um einzelne nicht beeinflussbare Vorkommnisse, wie z. B.

Wegeunfälle, verspäteten Dienstantritt oder in 2020 um Auswirkungen der Covid-19-Pandemie handelte, stellte die Bundesnetzagentur die Verfahren in der Regel ein.

Aus Regulierungssicht muss jedoch festgestellt werden, dass die Bundesnetzagentur die personelle Planung der DB Netz AG nicht im Detail vorgeben kann, sondern nur für die Regulierung der Missstände und der daraus resultierenden Netzzugangsbehinderungen zuständig ist, wenn Stellwerke und Betriebsstellen nicht besetzt sind (Überwachung der Einhaltung der Bereitstellungspflicht). Sollten sich dabei Probleme häufen und nicht abgestellt werden, erscheinen wirksame Sanktionen als sinnvoll.

3.8 Überlastungsverfahren

3.8.1 Überlastungsverfahren "linker Rhein" (Entspannung RRX, Fertigstellung Bonn Hbf)

Zwar ist die Strecke des "linken Rheins" zwischen Hürth-Kalscheuren nahe Köln über Bonn bis Remagen bereits Ende 2016 für überlastet erklärt worden, aber angesichts der hohen Bedeutung dieser Strecke dauerte die Überlastungsdiskussion bis 2019 und führte auch 2020 zu interessanten weiteren Erkenntnissen. Im Plan zur Erhöhung der Schienenkapazität (PEK) war die Einrichtung eines "Fahrplan- und Kapazitätsgremiums" beschlossen worden, in dem bis weit in das Jahr 2019 längere Zeit über die Problematik des auf der Strecke verkehrenden Regionalexpress RE 5 diskutiert wurde. Im Kern ging es um die Frage, ob diese Linie durch das Abhängen einer Zughälfte der neuen RRX-Fahrzeuge in Remagen vor der Weiterfahrt nach Koblenz "geschwächt" und dann bei der Rückfahrt Richtung Köln in Remagen durch das Anhängen eines Zugteils wieder "gestärkt" werden sollte. Vorteil sollte die Einsparung eines Fahrzeugs sein. Der Vorgang des "Stärkens und Schwächens" hätte jedoch zusätzliche Kapazität erfordert und erschien vor allem deshalb betrieblich nicht verantwortbar, weil dieser Vorgang bei den häufigen Verspätungen infolge der Überlastung absehbar nicht klappen würde.

Zu Beginn des Jahres 2019 konnte dann eine Lösung gefunden werden, indem auf das "Stärken und Schwächen" wegen eines zusätzlich einsetzbaren Fahrzeugs komplett verzichtet werden konnte, so dass der Neueinsatz der RRX-Fahrzeuge ab Juni 2019 problemlos klappte. Zusätzlich erhöhte sich die Pünktlichkeit dieser RE-Linie zwischen Koblenz und Wesel, die bis dahin zu den unpünktlichsten nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch bundesweit gehört hatte, durch einen weiteren Aspekt, der für die Qualitätsdiskussion auf überlasteten Schienenstrecken hochinteressant ist. Die neuen RRX-Fahrzeuge fahren zwar weiterhin die Trassen des Vorgängerzugs, aber sie sind deutlich beschleunigungsstärker. Im Ergebnis hat sich die Pünktlichkeit der Linie wegen der jetzt höheren Fahrzeitreserven deutlich erhöht. Zudem wurden die jahrelangen Bauarbeiten am Hauptbahnhof Bonn Ende 2020 beendet. Hierdurch stehen jetzt wieder alle Gleise bzw. Bahnsteige in Bonn zur Verfügung.

Aufgrund des vermiedenen Kapazitätsverlustes durch das "Stärken und Schwächen" in Remagen konnte Anfang 2021 der RE-Halt in Oberwinter wieder in Betrieb genommen werden, nachdem inzwischen der Bahnsteig ertüchtigt worden ist. Zuvor musste seine Bedienung u. a. deshalb eingestellt werden, um auf dem überlasteten Schienenweg die Bedienung des neuen, wichtigeren Halts in "Bonn UN Campus" ab November 2017 zu ermöglichen. Überlastete Schienenwege führen - wie an der "linken Rheinstrecke" exemplarisch zu sehen - oft zu einer nur eingeschränkten Umsetzbarkeit der erforderlichen Angebotsqualität.

Trotz aller Bemühungen bleibt jedoch die Überlastung der Strecke bestehen, zum einen wegen des Verkehrs unterschiedlich schneller und haltender Züge ("Mischverkehr"), zum anderen wegen der hohen Bedeutung auch für den europäischen Güterverkehr. Der Ausbau mit einem dritten, teilweise vierten Gleis, das auch

einen S-Bahn-Verkehr und eine bessere Vertaktung der Strecke ermöglichen würde, ist zwar projektiert und als Projekt des Bundesverkehrswegeplans anerkannt, aber eine Planungsvereinbarung ist bis heute nicht unterschrieben. Ein Deutschlandtakt ist auf der Strecke ohne zusätzliche Ausbaumaßnahmen ebenso wenig möglich wie die Aufhebung der Überlastung.

3.8.2 Überlastungsverfahren 2019/2020: Köln-Ost, Viersen - Venlo, Wunstorf - Minden

Ende 2018 wurde die Strecke Viersen - Kaldenkirchen Grenze (- Venlo) als überlastet erklärt. Der Schienengrenzübergang Kaldenkirchen/Venlo ist zwar nicht so wichtig wie die benachbarten Grenzübergänge in Emmerich und in Aachen. Die Strecke übernimmt aber häufig eine Entlastungs- bzw. Umleitungsfunktion. Darüber hinaus bildet sie die direkteste Verbindung von Antwerpen Richtung Ruhrgebiet, wobei gerade diese Verbindung aber bereits aufzeigt, wie schlecht die Infrastruktur in dieser Relation ausgebaut ist. Güterzüge müssen in Viersen wenden, weil bis heute eine schon lange geplante, immerhin vor Überbauung gesicherte Verbindungskurve fehlt.

Zweites Handicap der Strecke ist ihre überwiegende Eingleisigkeit. Begegnen sich Züge auf dem 12,6 Kilometer langen eingleisigen Abschnitt zwischen Dülken und Kaldenkirchen, so geht das nur in Breyell und in Boenheim. Die Leistungsfähigkeit der Strecke ist damit erheblich herabgesetzt. Eine seit längerem geplante zweite Regionalexpress-Linie kann daher nicht eingerichtet werden, so dass es im SPNV nur einen Stundentakt gibt. Im Regelfall fahren nur 88 Züge täglich, im Umleitungsfall immerhin bis zu 148 Züge täglich, das heißt 60 Züge mehr. Würden die geplanten zwei RE-Linien fahren, wie es die zuständigen Aufgabenträger seit langem planen, könnte die Strecke nicht mehr als dringend benötigte Umleitungsstrecke genutzt werden.

In Überlastungsverfahren wird im Rahmen der Kapazitätsanalyse und des Plans zur Erhöhung der Schienenwegkapazität (PEK) der Bedarf analysiert und prognostiziert. Die ZARA-Häfen an der niederländischen und belgischen Küste würde gern den Seehafenhinterlandverkehr auf der Schiene erhöhen. Allerdings weist aber der Bundesverkehrswegeplan für 2030 eine nur geringfügig steigende Zahl an Güterzügen aus, die überhaupt nicht zu den Zielen der Häfen und zum Ziel einer Verkehrswende passt. Die alternative Strecke über Emmerich hat zwar höhere Bedeutung, zumal sie sich auf der niederländischen Seite als "Betuwe-Route" fortsetzt, die eigens nur für den Güterverkehr gebaut wurde. Da jedoch die Strecke Emmerich - Oberhausen nur dreigleisig ausgebaut werden soll, ist dort ein Kapazitätswachstum von maximal 30 Prozent zu erwarten. Ein viergleisiger Ausbau zwischen Oberhausen und Wesel, im eigentlichen Engpass, würde durch die dann realisierbare "Entmischung" von schnellen und langsamen Verkehren einen Kapazitätswachstum von mehr als 100 Prozent ermöglichen. Vor dem Hintergrund der Klimakrise und eines angestrebten, erheblichen Güterverkehrszuwachses auf der Schiene erscheint daher ein möglichst rascher, durchgehend zweigleisiger Ausbau der Venlo-Strecke, der "Viersener Kurve" und weiterer Engpässe südlich von Viersen als dringend erforderlich. Immerhin sind diese Maßnahmen im Bundesverkehrswegeplan inzwischen als vordringlich ausgewiesen.

Bis dieser Ausbau kommt, erschien es der DB Netz AG allerdings als notwendig, im Rahmen des PEK als betriebliche Maßnahme maximale Fahrzeiten (einschließlich Begegnungshalt) zwischen Viersen und Kaldenkirchen vorzugeben, was den Netzzugang von zu schwachen Zügen mit Dieseltraktion erschwert. Außerdem wurden maximale Haltezeiten und die Unterbindung von Triebfahrzeugwechseln in Viersen Güterbahnhof vorgegeben, die von der Bundesnetzagentur auch für die SNB akzeptiert wurden.

3.8.3 Überlastungsverfahren 2020: Wunstorf - Minden, Aachen, Hamburg, Berlin

Erst zum zweiten Mal erfolgte 2020 die Aktualisierung eines PEK, in diesem Fall Wunstorf - Minden. Die erste Fassung war 2013/14 erstellt worden. Was die Bundesnetzagentur schon im Entwurf der Aktualisierung festgestellt hatte, wurde im Stellungnahmeverfahren auch von den Zugangsberechtigten kritisiert: Die bereits im PEK 2014 aufgezeigten Infrastrukturmaßnahmen waren auch 2020 noch nicht konkret beplant. Das wirkt sich auch aktuell Anfang 2021 aus, nachdem jetzt zum ersten Mal mit Zweckbindung an das ÜLS-Verfahren insgesamt 1,4 Mrd. Euro für "kleine und mittlere Maßnahmen" bis 2030 aus dem Klimaschutzprogramm bereitgestellt sind. Die DB Netz AG hat für diese - jetzt positive - Klarheit zur Finanzierung nicht vorgesorgt, so dass kaum Maßnahmen für eine rasche Umsetzung vorbereitet sind.

Aus Regulierungssicht wurde jahrelang kritisiert, dass der eigentlichen Zielsetzung schon im Namen des "Plans zur Erhöhung der Schienenkapazität" über viele Jahre hinweg nie Rechnung getragen worden ist, denn letztlich lässt sich die Leistungsfähigkeit der Strecken, aber auch die Betriebsqualität und damit die Pünktlichkeit nur mit einem Ausbau der Infrastruktur verbessern. Die DB Netz AG hat hingegen immer nur auf betriebliche Maßnahmen gesetzt und sich so mit dem Missstand der letztlich zu knappen Infrastruktur arrangiert. Die Bundesnetzagentur konnte anhand der Prognosen im "alten" und im aktualisierten PEK feststellen, dass die Prognosen, die 2014 für 2018 erstellt worden waren, 2020 schon deutlich übertroffen waren. Für 2030 erwartet der Bund laut aktualisiertem PEK keinen Fernverkehr mehr auf der Strecke - was sie erheblich entlasten würde -, weil eine neue Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Bielefeld und Hannover erstellt werden soll. Da die Planungen mit ersten Trassenstudien aber gerade erst begonnen haben, erscheint eine Fertigstellung bis 2030 ziemlich unrealistisch. Der Ausbau eines der wichtigsten Engpässe in Deutschland zwischen West und Ost, hier zwischen Minden und Wunstorf, wird als zentrale Voraussetzung für die flächendeckende Verwirklichung des Deutschlandtakts sicher nicht bis 2030 fertiggestellt sein.

Wie sehr die Überlastung im Schienennetz der DB Netz AG zunimmt, ist auch daran erkennbar, dass 2020 das Überlastungsverfahren gleich für drei neue Strecken durchgeführt wurde, in den Räumen Aachen, Hamburg und Berlin. In allen Fällen wurde zunächst die von der DB Netz AG durchgeführte Kapazitätsanalyse gemeinsam besprochen und über Abhilfemaßnahmen diskutiert. Ein Problem tritt in allen drei Fällen ähnlich auf: Wenn große Städte bzw. Ballungsräume durchfahren werden, sind dort für aus Fahrgastsicht attraktive Verbindungen möglichst viele Halte notwendig - in Aachen in Aachen-Schanz, in Hamburg in Dammtor und in Berlin am Potsdamer Platz. Weil die Infrastruktur in diesen Knoten aber fast immer unzureichend ist, behindern die an diesen Stationen haltenden Züge andere, durchfahrende Züge und setzen die Leistungsfähigkeit in den Knoten herab. Bezeichnend ist daher für die Bilanz der Überlastungsverfahren nicht nur in 2020, sondern in den gesamten letzten Jahren, dass die Überlastung des deutschen Schienennetzes weniger eine Frage der Überlandstrecken ist. Gibt es auf diesen genügend Überholmöglichkeiten, am besten indem Züge des Nahverkehrs in Bahnhöfen und bei Halten schnell von Fernzügen überholt werden können, können Trassenkonflikte auf ihnen meist einvernehmlich zwischen allen Beteiligten - von verschiedenen EVU und DB Netz AG- gelöst werden. Die eigentlichen Problembereiche liegen in den Knoten und im Vorfeld dieser Knoten.

Im Knoten Aachen kommt die spezielle Problematik hinzu, dass es für Güterzüge keine Durchgängigkeit der wichtigeren, von Köln kommenden Strecke Richtung Niederlande und Belgien gibt. Sie müssen in Aachen West wenden und Durchfahrtswege ungünstig kreuzen. Darüber hinaus reicht die Infrastruktur in Aachen Hauptbahnhof wegen der hohen Bedeutung des internationalen Fernverkehrs und gleichzeitig vieler endender SPNV-Linien nicht aus. In Hamburg kommt es ebenfalls zu einer Überlagerung des Personen- und

Güterverkehrs und zum Enden einerseits der SPNV-Linien von Norden (Schleswig-Holstein), aber auch von Süden (Niedersachsen), so dass der Hauptbahnhof in Teilen zu einem "doppelten Kopfbahnhof" wird. In Berlin gibt es schließlich das - allerdings nicht von der DB Netz AG herausgearbeitete - Problem, dass es wegen der um Jahre verzögerten Flughafenfertigstellung Ersatzkonzepte im SPNV gab und jetzt für 2023 und 2026 neue, erhebliche Angebotsausweitungen geplant sind, ohne dass die vorherigen Angebotserweiterungen zurückgenommen bzw. sinnvoll in ein Gesamtkonzept eingebunden wurden. Damit ist inzwischen der Gesamttraum Berlin großräumig überlastet. War es erst 2012 nur der Bahnhof Spandau, kam bereits 2014/2015 die innerstädtische West-Ost-Strecke (Stadtbahn) und folgend 2020 die erst 2006 fertiggestellte Nord-Süd-Strecke dazu. Zuletzt wurden zwei von Westen kommende Strecken im Vorfeld von Berlin, Spandau - Nauen und Wustermark - Rathenow, am 1. Dezember 2020 als überlastet erklärt.

3.9 Digitalisierungsentwicklungen in der Trassenzuweisung

Die Bundesnetzagentur beobachtete die Einführung des neuen Trassenbestell-Tools "Click&Ride-App" der DB Netz AG, welches in bestimmten Fällen für kurzfristige Trassenanmeldungen im SGV-Gelegenheitsverkehr genutzt werden kann. Im Rahmen eines fortlaufenden Monitorings wertet die Bundesnetzagentur das Anmeldeverhalten der Zugangsberechtigten und die Reaktion der Click&Ride-App, etwa bezüglich der Qualität des Trassenangebots, aus. Zudem beobachtet die Bundesnetzagentur die Entwicklungstendenzen hinsichtlich eines (teil-) automatisierten Netzfahrplanerstellungsprozesses.

3.10 Technischer Netzzugang (u. a. Brückendynamik)

Die technischen Anforderungen an Fahrzeuge im Rahmen des Netzzugangs stellen einen wichtigen Teil des Zugangs zu Schienenwegen dar.

Die DB Netz AG hat inzwischen die meisten, allerdings nicht alle, entsprechenden technischen Anforderungen im Dokument "Technische Netzzugangsbedingungen (TNB)" gebündelt. Die TNB sind Bestandteil der Schienennetz-Nutzungsbedingungen. Daher wurden beabsichtigte Änderungen durch die Bundesnetzagentur auch in den Jahren 2019 und 2020 vorab überprüft. Dies betraf u. a. die Einführung von maximal zulässigen Querkräften, welche durch angetriebene Fahrzeuge an der Rad-Schiene-Schnittstelle in das Gleis eingeleitet werden dürfen. Auf Grund von Bedenken seitens der Bundesnetzagentur, ob dies mit den europäischen Interoperabilitätsvorgaben konform ist, sollen die Anforderungen erst nach Notifizierung durch die Europäische Agentur für Eisenbahnen bzw. die EU-Kommission in Kraft treten.

Die Bundesnetzagentur war während des Berichtszeitraums im Lenkungsreis Fahrzeuge, dem nationalen Steuerungsgremium für fahrzeugtechnische Belange, vertreten und beteiligte sich produktiv an mehreren dort eingerichteten Arbeitskreisen mit fachlichen Beiträgen.

Einen Schwerpunkt hierbei bildete der "Arbeitskreis Brückendynamik", welcher sich mit einer Vereinfachung bzw. Verbesserung der Durchführung der seit dem Jahr 2016 für viele Fahrzeuge erforderlichen brückendynamischen Kompatibilitätsprüfung befasste, also dem Nachweis, dass die Bauwerke während des Befahrens von den Fahrzeugen nicht übermäßig in Bewegung versetzt oder zum Schwingen gebracht werden.

Hierzu wurde eine Berechnungs-Software konzipiert, entwickelt und plausibilisiert. Mit Hilfe der Software, welche den Zugangsberechtigten und Fahrzeugherstellern kostenfrei zur Verfügung gestellt wird, können diese eine eigenständige Bewertung der Stufen 1 und 2 entsprechend den TNB-Anforderungen durchführen. Eine Weiterentwicklung mit Ergänzung zusätzlicher Funktionen ist vorgesehen.

Im Berichtszeitraum mehrten sich in einigen Fällen Hinweise seitens der Zugangsberechtigten über nur eingeschränkte technische Verfügbarkeit von Bahnanlagen, welche nicht durch die Infrastrukturbetreiber vorab kommuniziert wurden, z. B. geringere Gleisnutzlängen oder verringerte Brückentragfähigkeiten. Die Bundesnetzagentur konnte in diesen Fällen die Sachverhalte aufklären und eine ordnungsgemäße Information der Zugangsberechtigten erreichen.

D Zugang zu Serviceeinrichtungen

1. Einführung

Die Bundesnetzagentur prüft die Einhaltung eisenbahnrechtlicher Vorgaben für den diskriminierungsfreien Zugang zu Serviceeinrichtungen und den darin erbrachten Leistungen.

Einen Schwerpunkt der Arbeit bildet die Prüfung von Nutzungsbedingungen und das Tätigwerden der Behörde zur Vermeidung oder Beseitigung von Verstößen gegen die Zugangsrechte (vgl. Kapitel II D2). Ein besonderes Augenmerk lag auf der Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS), welche von den Serviceeinrichtungsbetreibern an die Vorgaben der seit dem 1. Juni 2019 geltenden Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen [DVO (EU) 2017/2177] angepasst werden mussten. Daneben spielten die Prüfungen beabsichtigter Zugangsablehnungen von verschiedenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) und die daran anknüpfenden Beschwerden eine wichtige Rolle (vgl. Kapitel II D 3.1).

Im Rahmen einer Allgemeinverfügung legte die Bundesnetzagentur die Fristen für die Beantwortung von Zugangsanträgen zu Serviceeinrichtungen und den dort erbrachten Leistungen fest. Dies war notwendig geworden, da die entsprechenden Regelungen im Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) aufgrund vorrangiger Bestimmungen in der DVO (EU) 2017/2177 keine Anwendung mehr finden (vgl. Kapitel II D 3.2).

Weiterhin untersuchte die Bundesnetzagentur die Auswirkungen des EuGH-Urteils zur regulatorischen Einordnung von Personenbahnsteigen als Eisenbahninfrastruktur (in Deutschland: Eisenbahnanlagen) und Teil des Mindestzugangspaketes auf die künftige Regulierungspraxis (vgl. Kapitel II D 4.1).

Im Gerichtsverfahren zur Aufstellung von NBS durch Betreiber von trimodalen Terminals hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) zugunsten der Bundesnetzagentur entschieden, dass auch trimodale Terminals mit einer Spezialisierung auf Schüttgüter und einem nur geringen Geschäftsanteil im Eisenbahnumschlag als Güterterminal einzuordnen sind und daher der Aufstellungsverpflichtung unterfallen (vgl. Kapitel II F 4).

Die Bundesnetzagentur veröffentlichte zudem verschiedene Leitfäden, um den Markt über die Änderungen durch das Inkrafttreten der DVO (EU) 2017/2177 zu informieren und diesem insbesondere die Unterrichtung über beabsichtigte Änderungen und Neufassungen von NBS zu erleichtern. Weiterhin spielte auch die rechtliche Einordnung und Bewertung der Infrastrukturen für alternative Antriebstechnologien eine wichtige Rolle (vgl. Kapitel II D 4.3 und 4.5).

2. Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

2.1 Prüfungen von Nutzungsbedingungen

Am 1. Juni 2019 ist die „Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 der Kommission vom 22. November 2017 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen“ (DVO (EU) 2017/2177) in Kraft getreten. Als europäische Verordnung gilt sie unmittelbar und ist gegenüber nationalem Recht vorrangig anzuwenden. Dies führt dazu, dass zahlreiche Vorschriften des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG), betreffend den Zugang zu Serviceeinrichtungen, nicht mehr zur Anwendung kommen.

Inhaltlich sieht die DVO (EU) 2017/2177 umfangreiche Änderungen für das Koordinierungs- bzw. das Entscheidungsverfahren vor. Wurden in dem Koordinierungsverfahren gemäß § 13 Abs. 2 ERegG lediglich Neuansträge auf Nutzung von Kapazität untereinander abgestimmt, müssen nach neuem Recht auch bereits vertraglich vereinbarte Nutzungen miteinbezogen werden. Im Entscheidungsverfahren schrieb das ursprüngliche Recht eine Reihenfolge der Entscheidungsschritte vor. Sowohl die Vorrangskriterien als auch deren Reihenfolge müssen nun vom Betreiber selbst vorgegeben werden.

Die DVO (EU) 2017/2177 misst der Beschreibung der Serviceeinrichtung eine besondere Bedeutung bei. Betreiber von Serviceeinrichtungen finden in der DVO (EU) 2017/2177 eine detaillierte Aufzählung über die notwendig zu veröffentlichenden Informationen über den Zugang zu den Serviceeinrichtungen und den in ihnen erbrachten schienenverkehrsbezogenen Leistungen sowie die dafür erhobenen Entgelte. Gemäß § 19 Abs. 5 ERegG i. V. m. Art. 5 Abs. 3 DVO (EU) 2017/2177 sind die veröffentlichten NBS auf dem neuesten Stand zu halten und bei Bedarf zu ändern. Die Infrastrukturbetreiber sind angehalten, ihre NBS den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen der DVO (EU) 2017/2177 anzupassen und die Bundesnetzagentur gemäß § 72 Satz 1 Nr. 5 ERegG über diese beabsichtigten Änderungen zu unterrichten.

Die Bundesnetzagentur führte im Berichtszeitraum insgesamt 50 Verfahren, welche die Erst- bzw. Neufassung oder Änderungen bestehender NBS zum Gegenstand hatten. Im Vorfeld dieser Verfahren stand die Bundesnetzagentur in zahlreichen Fällen den Unternehmen als Ansprechpartner zur Verfügung. Sowohl zur Regelung betrieblicher Abläufe als auch bei der Formulierung einzelner Zugangsbedingungen konnte durch einen intensiven Dialog mit den Betreibern eine Verbesserung der dann zu unterrichtenden Nutzungsbedingungen erreicht werden.

Gesetzliche Sonderregelungen für Betreiber bestimmter Arten von Serviceeinrichtungen und – teils historisch begründete – Unklarheit bezüglich der Öffentlichkeit von Infrastrukturen sowie bezüglich der Einordnung einer Infrastruktur als Serviceeinrichtung sorgten in den vergangenen Jahren dafür, dass nicht alle Infrastrukturbetreiber ihren rechtlichen Verpflichtungen zur Aufstellung von NBS nachkamen. Die Entscheidung des OVG NRW, wonach auch ein Unternehmen, welches keine Gleise betreibt, als Betreiber einer Serviceeinrichtung eingestuft werden könne (vgl. Kapitel II F 4), trägt zur Beseitigung dieser Unklarheiten bei und veranlasst die Bundesnetzagentur, auch in diesen Fällen die Aufstellungspflicht durchzusetzen.

In der jüngeren Vergangenheit hatte die Bundesnetzagentur bereits Maßnahmen zur Steigerung der Anzahl von NBS (NBS-Aktion) durchgeführt. Seit der letzten NBS-Aktion im Jahr 2014 gab es umfangreiche Änderungen der rechtlichen Grundlagen. Mit Inkrafttreten des ERegG im September 2016 wurde die

Beschlusskammer 10 als Entscheidungsgremium in den Verfahren eingesetzt. Die DVO (EU) 2017/2177 legte Anforderungen an die Inhalte von Nutzungsbedingungen fest, die teilweise von den Anforderungen aus dem ERegG abwichen. Auf Basis dieser rechtlichen Änderungen wurde Anfang 2020 wieder eine NBS-Aktion durchgeführt, die Betreiber adressieren sollte, die noch keine NBS aufgestellt hatten.

Im Rahmen der NBS-Aktion 2020 wurden insgesamt 40 Betreiber von Güterterminals (Anlage 2 Nr. 2 Satz 1 lit. b) ERegG) und 20 Betreiber von Wartungseinrichtungen (Anlage 2 Nr. 2 Satz 1 lit. e) ERegG) aufgefordert, NBS zu erstellen. Die Sonderrolle, die die Wartungseinrichtungen gemäß ERegG einnahmen (verbindlich war lediglich eine Aufstellung von Bestimmungen zur Betriebssicherheit), besteht unter der Geltung der DVO (EU) 2017/2177 nicht mehr, so dass Betreiber dieser Art von Infrastrukturen nunmehr ebenfalls verpflichtet sind, NBS aufzustellen.

Einen inhaltlichen Schwerpunkt bildete das durch die DVO EU) 2017/2177 veränderte Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren bei Nutzungskonflikten, welches in dem mit der Bundesnetzagentur abgestimmten NBS-Muster des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen aus 2017 noch nicht abgebildet ist. Zudem galt es, Infrastruktur- und Leistungsbeschreibungen entsprechend der Anforderungen der DVO (EU) 2017/2177 umzusetzen. Es traten aber auch grundsätzliche Probleme bzw. Fragestellungen auf. So führten einige Betreiber hinsichtlich der zu veröffentlichenden Entgeltliste an, dass sie durch diese Preistransparenz gegenüber Wettbewerbern benachteiligt würden. Diesbezüglich wird die Bundesnetzagentur zukünftig verstärkt darauf hinwirken, dass jeweils alle Betreiber in einem relevanten Marktumfeld gleichermaßen die Anforderungen erfüllen.

Die Durchsetzung von NBS gegenüber Betreibern konventioneller Güterterminals erfuhr im Laufe der NBS-Aktion Rückenwind durch das Urteil im Verfahren der „J. Müller Agri + Breakbulk Terminals GmbH & Co. KG“ (siehe „Ausgewählte gerichtliche Verfahren“, Kapitel. F 4.).

2.2 Prüfung der INBP der DB Station&Service AG

Die von der DB Station&Service AG vorgesehenen leistungsseitigen Änderungen an den INBP für 2021 wurden von der Bundesnetzagentur im Jahr 2020 in einem sechswöchigen sog. Unterrichtungsverfahren überprüft. Wesentlich war dabei die erstmalige Unterteilung der von der DB Station&Service AG zu erbringenden Leistungen in Bahnsteigs- und Bahnhofsleistungen in Umsetzung des EuGH-Urteils vom 10. Juli 2019 (siehe Kap. D 4.1 "Zugang zu Serviceeinrichtungen").

Die DB Station&Service AG beabsichtigte, in diesem Zusammenhang den Personenbahnsteig als den physischen Baukörper des Hochbahnsteigs sowie die Zuwegungen und Treppen, die dem Zugang zum Personenbahnsteig für Reisende dienen, zu definieren. Die Bundesnetzagentur hat mit Beschluss vom 27. Mai 2020 (BK10-20-0034_Z) die von der DB Station&Service AG vorgenommene Abgrenzung abgelehnt. Die Definition des Personenbahnsteigs war aus Sicht der Bundesnetzagentur zu eng gefasst. Nachdem ihr Antrag auf Eilrechtsschutz vom VG Köln abgelehnt wurde, reichte die DB Station&Service AG eine neue Unterrichtung ein, die nach Einschätzung der Bundesnetzagentur der EuGH-Rechtsprechung angemessen Rechnung trug und daher nicht beanstandet wurde.

2.3 Prüfung der NBS der DB Netz AG

Innerhalb des Berichtszeitraums hat die Bundesnetzagentur mehrfach die NBS der DB Netz AG geprüft.

Die DB Netz AG unterrichtete die Bundesnetzagentur über beabsichtigte Änderungen ihrer NBS. In einem Verfahren ging es um die beabsichtigte Einführung eines neuen Entscheidungskriteriums im Entscheidungsverfahren für die Vergabe von Abstellkapazitäten. Die NBS der DB Netz AG sehen in Einklang mit Art. 10 DVO (EU) 2017/2177 vor, dass im Fall konfligierender Nutzungsanträge zunächst ein Koordinierungsverfahren durchgeführt wird, in dem auf eine einvernehmliche Konfliktlösung hingewirkt wird. Lässt sich keine Einigung erzielen, kommt es zum Entscheidungsverfahren. Dabei hat die DB Netz AG eine Kaskade von Entscheidungskriterien definiert, bei der jeweils für den Fall des Gleichstands zwischen mindestens zwei konfligierenden Anträgen auf das nächste Entscheidungskriterium abgestellt wird, um den Konflikt aufzulösen. Ein bestehendes Kriterium sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Anmeldung Vorrang erhalten soll, für die der höhere verkehrliche Bedarf nachgewiesen wird. Dieser sollte wiederum umso höher sein, je mehr Zugtrassen bzw. Verkehrstage mit der angemeldeten Kapazität – bezogen auf das einzelnen konfliktbehaftete Gleis – in Zusammenhang stehen. Die Bundesnetzagentur hat das beabsichtigte Kriterium mit Beschluss vom 5. Juni 2020 (BK10-20-0040_Z) abgelehnt, weil die Regelung intransparent war und nicht die erforderliche Objektivität aufwies.

Des Weiteren hat sich ein EVU im September 2019 bei der Bundesnetzagentur darüber beschwert, dass nach den bestehenden Regelungen in den NBS insbesondere Neu- und Gelegenheitsverkehre keine Chance hätten, Abstellkapazität in begehrten Betriebsstellen zu erhalten. Das EVU kritisierte insbesondere die Möglichkeit des Abschlusses von Nutzungsverträgen über mehr als eine Netzfahrplanperiode hinaus (sog. langlaufende Nutzungsverträge), die zu einer Sperrwirkung für andere Nutzer führe. Zudem beantragte das EVU, dass im Fall konfligierender Nutzungsanträge demjenigen EVU der Vorzug zu geben sei, das noch über keine Kapazität in der Serviceeinrichtung verfüge. Weiter forderte es, dass in Serviceeinrichtungen Kapazitäten für den Gelegenheitsverkehr vorgehalten werden müssten. Die Bundesnetzagentur entschied mit Beschluss vom 15. Mai 2020 (BK10-19-0227_Z), dass die Liste der Betriebsstellen der DB Netz AG, in denen keine sog. langlaufenden Verträge geschlossen werden dürfen, um einige Betriebsstellen zu erweitern ist. Im Übrigen wies sie die Beschwerde zurück, da insoweit kein Verstoß gegen Eisenbahnregulierungsrecht festzustellen war.

Erstmalig für die Netzfahrplanperiode 2021/2022 wurden die NBS neben den ehemaligen SNB in die neu geschaffenen NBN überführt (siehe dazu Kapitel C 2). Im Bereich der früheren NBS gab es hierbei keine nennenswerten inhaltlichen Anpassungen.

3. Weitere/Sonstige Tätigkeiten

3.1 Konfliktverfahren und Beschwerden wegen knapper Kapazität in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG

Betreiber von Serviceeinrichtungen müssen die Bundesnetzagentur über beabsichtigte Nutzungsablehnungen unterrichten. Die Regulierungsbehörde prüft dann, ob das zur beabsichtigten Nutzungsablehnung führende Prozedere korrekt angewendet wurde.

In den Jahren 2019 und 2020 sind die Anzahl an Nutzungskonflikten zwischen EVU bezüglich der Nutzung von Serviceeinrichtungen und die daraus resultierenden Ablehnungen des Betreibers, im Vergleich zu den Vorjahren, angestiegen. Die Kapazität reicht gerade in Abstellanlagen nicht mehr für alle Nutzungsanfragen im Netzfahrplan und nicht für alle Anfragen im Gelegenheitsverkehr aus.

Dafür gibt es mehrere Gründe. So wurde die Bundesnetzagentur allein im Jahr 2019 in 33 Fällen vom zuständigen Eisenbahn-Bundesamt über Stilllegungen einzelner oder mehrerer Gleise informiert. Dadurch werden dem Markt weitere Ausweichmöglichkeiten entzogen. Weiter haben Zugangsberechtigte die Möglichkeit, eine Investition auf Kundenwunsch mit der DB Netz AG zu vereinbaren, die ihnen im Gegenzug eine alleinige Nutzung des/der betroffenen Gleise/s für einen längeren Zeitraum ermöglicht. Diese für den eigenfinanzierten Infrastrukturausbau wünschenswerte Lösung entzieht dem neu Hinzutretenden aber ebenfalls Nutzungsmöglichkeiten. Zunehmend meldet die DB Netz AG außerdem für Gleise in ihren Serviceeinrichtungen einen sogenannten Eigenbedarf an, um für die kommende Netzfahrplanperiode Baufahrzeuge oder -materialien unterzubringen. Auch diese Gleise stehen den Zugangsberechtigten für eine Anmeldung nur eingeschränkt zur Verfügung. Schließlich gibt es in einigen Serviceeinrichtungen noch die Möglichkeit, Kapazität mit einem sog. langlaufenden Vertrag für bis zu fünf Netzfahrplanperioden zu vergeben.

Unter diesen Rahmenbedingungen erfolgen Nutzungsvergaben seit dem 1. Juni 2019 nach der nun geltenden Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 (DVO). Sie gilt als europäische Verordnung unmittelbar und vorrangig gegenüber nationalem Recht. Wie bisher hat sich der Betreiber der Serviceeinrichtung zunächst zu bemühen, alle Anträge durch Gespräche und Koordinierung mit den betroffenen Antragstellern bestmöglich abzustimmen. Neu ist jedoch, dass dies auch für bereits zugewiesene Kapazität der Serviceeinrichtung gilt, so dass auch Inhaber bestehender Nutzungsverträge einbezogen werden. Dies gilt für Anmeldungen im Gelegenheitsverkehr gleichermaßen wie für Netzfahrplananmeldungen.

Art. 13, 14 dieser DVO in Verbindung mit Art. 13 Abs. 5 der Richtlinie 2012/34/EU gibt einem unterlegenen Antragsteller die Möglichkeit, die Bundesnetzagentur anzurufen, um die vom Betreiber einer Serviceeinrichtung vorgenommene Kapazitätsverteilung überprüfen und ggf. unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit zu seinen Gunsten ändern zu lassen. Voraussetzung für eine geänderte Zuweisung ist u. a., dass keine tragfähige Alternative für den nachgewiesenen Bedarf des beschwerdeführenden Zugangsberechtigten besteht, mit der das Verkehrsbedürfnis in wirtschaftlich annehmbarer Weise realisiert werden kann.

Die Bundesnetzagentur prüfte in den Jahren 2019 und 2020 insgesamt 25 solcher Beschwerden.

In 23 Fällen lehnte sie die Anträge auf Kapazitätszuweisung vollständig und in einem Fall teilweise ab. Die Bundesnetzagentur entschied in einem weiteren Fall mit Beschluss vom 6. September 2019 (BK10-19-0198_Z) nach intensiver Prüfung von tragfähigen Alternativen und Abwägung aller Interessen der beteiligten EVU und der DB Netz AG, antragsgemäß einen angemessenen Teil der Kapazität dem beschwerdeführenden EVU zuzuweisen. Dagegen wehrten sich das betroffene EVU und die DB Netz AG erfolgreich im gerichtlichen Eilverfahren (siehe Kapitel F 4 unter "Ausgewählte gerichtliche Verfahren").

3.2 Allgemeinverfügung nach Art. 9 DVO

Bislang war im ERegG geregelt, dass der Antrag eines Zugangsberechtigten auf Zugang zur Serviceeinrichtung und auf das dortige Erbringen von Leistungen vom Betreiber der Serviceeinrichtung „unverzüglich“ beantwortet werden muss.

Seit dem 1. Juni 2019 gilt die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 über „den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen“ (DVO (EU) 2017/2177). Ihre Regelungen

gelten in Deutschland unmittelbar und haben Anwendungsvorrang vor dem nationalen Eisenbahnregulierungsrecht.

Art. 9 der DVO (EU) 2017/2177 enthält neben Vorschriften zur Beantwortung von Anträgen auf Zugang zu Serviceeinrichtungen und den dort erbrachten schienenverkehrsbezogenen Leistungen auch die Befugnis der Regulierungsstelle, die Fristen zur Beantwortung der Zugangsanträge festzulegen. Die Befugnis erstreckt sich auf fristgemäße und verspätete Anträge zum Netzfahrplan, sowie auf ad hoc-Anträge (Gelegenheitsverkehr) und Zugangsanträge für Zusatz- und Nebenleistungen. Die Fristen für die unterschiedlichen Antragsarten können sich unterscheiden.

Die Bundesnetzagentur hat in diesem Zusammenhang im Sommer 2019 ein Verfahren eröffnet und im Oktober 2019 eine entsprechende Allgemeinverfügung erlassen (BK10-19-0165_Z). Darin hat sie mit Wirkung ab der Netzfahrplanperiode 2019/2020 Fristen zur Beantwortung fristgemäßer und verspäteter Anträge zum Netzfahrplan sowie zur Beantwortung von ad hoc-Anträgen festgelegt. Die Fristen orientieren sich an den bisherigen nationalen Fristvorgaben für die Beantwortung von Anträgen, da sich diese in der Praxis weitgehend bewährt hatten und nach Einschätzung der Bundesnetzagentur den Bedürfnissen des Marktes am ehesten gerecht werden. In der großen Mehrzahl teilen die Verfahrensbeteiligten diese Einschätzung.

Den Bedarf der Festlegung von Beantwortungsfristen für Zugangsanträge für Zusatz- und Nebenleistungen hat die Bundesnetzagentur im Rahmen des Verfahrens ebenfalls geprüft. Aus Sicht der Bundesnetzagentur war eine dahingehende Festlegung nicht erforderlich, da die DVO (EU) 2017/2177 für den Fall, dass die Regulierungsstelle ihre Festlegungskompetenz betreffend Zusatz und Nebenleistungen nicht ausübt, eine geeignete Frist vorsieht.

3.3 Zugang zu Online-Plattformen

Die Deutsche Bahn AG betreibt auf der Internetseite <http://www.bauinfos.deutschebahn.com> ein Portal, auf dem sich Reisende deutschlandweit über die verkehrlichen Auswirkungen aktueller und zukünftiger Baumaßnahmen informieren können. Seitens der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) besteht großes Interesse daran, dass unabhängig vom jeweiligen Betreiber alle Informationen zu Bauarbeiten der DB Netz AG auf dem bekannten Portal zu finden sind. Auf Nachfrage eines Aufgabenträgers hat die Bundesnetzagentur geprüft, ob und inwieweit ein Zugangsanspruch von EVU zum Bauinformationsportal besteht. Nach intensiver Prüfung gelangte die Bundesnetzagentur zu der Auffassung, dass sich aus dem Regulierungsrecht derzeit kein Zugangsanspruch eines EVU zum Bauinformationsportal herleiten lässt.

Der Zugang zu Online-Portalen ist im Eisenbahnregulierungsrecht nicht speziell geregelt. Es gelten daher die allgemeinen Regelungen zum Zugang zu Serviceeinrichtungen gemäß §§ 10 und 11 des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG), wonach jeder Zugangsberechtigte das Recht auf Zugang zu Serviceeinrichtungen zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen hat und jeder Betreiber einer Serviceeinrichtung die Leistungen einer Serviceeinrichtung zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen gewährleisten muss.

Die genannten Vorschriften betreffen den Zugang zu Einrichtungen und sollen allen Zugangsberechtigten in gleichem Maße einen Anspruch auf Zugang zu den im Eisenbahnsektor begrenzten Infrastrukturen ermöglichen. Bei einem Online-Portal handelt es sich allerdings nicht um eine Einrichtung, sondern vielmehr um einen virtuellen Raum mit unbegrenzten Kapazitäten. Es ist daher grundsätzlich jedem EVU möglich, ein

Portal zu entwickeln, um eigene Informationen bereitzustellen. Die genannten Regelungen des ERegG greifen daher an dieser Stelle nicht. Eine vollständige Substituierung des Informationszugangs am Bahnhof durch die virtuelle Plattform, die eine regulatorische Erfassung rechtfertigen könnten, ist derzeit noch nicht erkennbar. Auch vor dem Hintergrund, dass gemäß § 14 ERegG Nebenleistungen vom Betreiber einer Serviceeinrichtung ebenfalls zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen erbracht werden müssen, hat die Bundesnetzagentur keinen Zugangsanspruch der EVU zum Bauinformationsportal angenommen. Zwar handelt es sich um die Bereitstellung zusätzlicher Informationen (vgl. Anlage 2 Nr. 4 lit. b) ERegG), die Deutsche Bahn AG ist aber nicht Betreiberin einer Serviceeinrichtung und daher nach § 14 ERegG nicht zur Zugangsgewährung verpflichtet.

3.4 Förderrichtlinie Einzelwagenverkehr

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat am 13. November 2020 im Bundesanzeiger die „Richtlinie über eine anteilige Finanzierung der Entgelte in Serviceeinrichtungen des Schienengüterverkehrs mit dem Schwerpunkt Einzelwagenverkehr“ (Förderrichtlinie) veröffentlicht. Die Förderrichtlinie stellt eine Maßnahme des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung dar und zielt auf eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene als emissionsärmeren Transportweg ab. Im Rahmen der Ausarbeitung der Förderung engagierte sich die Bundesnetzagentur für eine angemessene, diskriminierungsfreie und transparente Umsetzung sowie eine Stärkung des Wettbewerbs.

Der Einzelwagenverkehr ist mit seinem aufwendigen Verkehrskonzept, einzelne Ladungen von unterschiedlichen Versendern abzuholen, zu bündeln, zu sortieren und bei unterschiedlichen Empfängern wieder abzuliefern, ein wichtiger Baustein für das Gelingen der Verkehrsverlagerung auf die Schiene. Ein maßgeblicher Grund dafür ist, dass er die Verlagerung bzw. Rückverlagerung auf die Schiene auch kleinerer Mengen im Güterverkehr ermöglicht. Neben der DB Cargo AG, die ganz wesentlich die Durchführung des Einzelwagenverkehrs in Deutschland bestimmt, sind auch Wettbewerbsbahnen mit eigenen Konzepten an der Durchführung beteiligt.

Mit der Förderrichtlinie sollen Schienengüterverkehrsunternehmen, die im Einzelwagenverkehr tätig sind, gefördert werden. Anknüpfungspunkt für eine Förderberechtigung bildet dabei die Nutzung eines Zugbildungsgleises, das heißt einer bestimmten Art von Serviceeinrichtung i. S. v. Anlage 2 Nr. 2 Satz 1 lit. c) ERegG. Das Eisenbahn-Bundesamt bewilligt entsprechende Förderungen bei Vorlage einer Abrechnung, die auf die Nutzung derartiger Gleise ausgestellt ist. Umfasst von der Förderung sind Leistungen im Zeitraum ab dem 13. Dezember 2020 bis zum 30. November 2025.

Seitens des Marktes wurde die Kritik erhoben, die Anknüpfung an die Kategorisierung der Gleise durch den Betreiber einer Serviceeinrichtung schaffe eine für die Zugangsberechtigten nicht kontrollierbare Abhängigkeit, die durch die finanziellen Folgen negative Auswirkungen für den Wettbewerb haben könnte. Es käme für die Förderung nicht auf die tatsächliche Vornahme von Einzelverkehrsleistungen an, sondern nur darauf, ob ein entsprechend benanntes Gleis zugewiesen worden sei.

Da nicht alle relevanten Eisenbahninfrastrukturunternehmen in ihren Nutzungsbedingungen, insbesondere ihren Infrastrukturbeschreibungen, Zugbildungsgleise abrechnungsfähig auswiesen, sind zum Erreichen einer Förderfähigkeit Anpassungen notwendig geworden. Die Bundesnetzagentur hat bereits Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Anpassung ihrer Nutzungsbedingungen unterstützt und

verschiedene Unterrichtsverfahren in diesem Zusammenhang durchgeführt. Auf der Internetseite der Bundesnetzagentur sind zudem diesbezügliche Informationen zur Verfügung gestellt worden.

Bei der Anpassung von Nutzungsbedingungen bietet die Bundesnetzagentur den Infrastrukturunternehmen auch zukünftig Hilfestellungen an.

3.5 Austausch mit dem Eisenbahn-Bundesamt zu den Themen Stilllegung und Kapazität

Mit Beschluss vom 12. Juni 2019 hat die Beschlusskammer 10 bei der Bundesnetzagentur im Verfahren BK10-19-0057_Z entschieden, eine Ausnahme von der Anwendung von Artikel 15 Abs. 10 der DVO (EU) 2017/2177 (EU) 2017/2177 (Verfahren für die Stilllegung von Serviceeinrichtungen der Eisenbahn) zu gewähren, so dass sich die Genehmigung der Stilllegung von Serviceeinrichtungen nach § 11 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) richtet. Die Ausnahme ist bis zum 30. September 2024 befristet.

Dies hat zur Folge, dass Anträge auf Stilllegung von Serviceeinrichtungen nach wie vor durch die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde bearbeitet werden. Das für die Eisenbahnen des Bundes zuständige Eisenbahn-Bundesamt (EBA) informiert die Bundesnetzagentur über eingehende Stilllegungsanträge und gibt Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Bundesnetzagentur wurde im Jahre 2019 bei 23 Fällen, im Jahr 2020 bei 16 Fällen durch das EBA entsprechend beteiligt. Darüber hinaus findet ein regelmäßiger Austausch mit den Kollegen des EBA zu Fragen der Betriebspflicht sowie der Transparenz über betriebene Serviceeinrichtungen statt. Der Austausch mit den Aufsichtsbehörden der nichtbundeseigenen Eisenbahnen findet nur unregelmäßig statt und soll in der Zukunft intensiviert und etabliert werden.

3.6 Preistransparenz für Werkstattleistungen bei der Ausschreibung von Nahverkehrsverträgen

Nach Auslaufen der bisherigen Verträge standen Ende 2019 Ausschreibungen für Verkehrs- und Instandhaltungsleistungen bei der S-Bahn Berlin an. Die Länder Berlin und Brandenburg konnten einen Werkstattstandort anbieten, der alleine aber für die notwendigen Leistungen nicht ausreichte. Zudem wird der S-Bahnverkehr mit einem geschlossenen Gleichstromnetz betrieben. Die personellen und technischen Voraussetzungen zur Wartung der Fahrzeuge sind daher bislang nur in den bestehenden Werkstätten, die sich im Eigentum der S-Bahn Berlin befinden, vorhanden.

Die S-Bahn Berlin hat Werkstattsteckbriefe und hohe Preise für Wartungsleistungen im Internet veröffentlicht. Über von der Bundesnetzagentur geprüfte Nutzungsbedingungen verfügt die S-Bahn Berlin nicht. Der Senat Berlin wendete sich zu einem Informationsaustausch an die Bundesnetzagentur, weil befürchtet wurde, dass die auf die Werkstattleistungen angewiesenen Wettbewerber mit den hohen Preisen der Werkstattsteckbriefe kalkulieren müssen, während der bisherige Betreiber mit geringeren Preisen kalkuliert.

Für Wartungseinrichtungen galten bis Mitte 2019 gemäß § 63 ERegG umfangreiche Erleichterungen. Erst ab Juni 2019 galten die Regelungen der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 mit entsprechenden Mindestinhalten von Nutzungsbedingungen.

Die von der Bundesnetzagentur aufgezeigte Möglichkeit einer Verpflichtung zur Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen ab Mitte 2019 entsprach nicht der Zielvorstellung des Senats Berlin, der einen stärkeren Eingriff gegenüber dem Eigentümer favorisierte. Bei der inzwischen erfolgten Ausschreibung trennte der Senat die Verkehrs- und Wartungsleistungen in verschiedene Lose auf.

4. Sonstige Aktivitäten

4.1 Auswertung/Umsetzung EuGH-Urteil zu Personenbahnsteigen

Am 10. Juli 2019 entschied der EuGH, dass Personenbahnsteige zur Eisenbahninfrastruktur (entspricht dem deutschen Begriff „Eisenbahnanlagen“) gehören und somit Teil des Mindestzugangspakets (MZP) sind. Damit gelten für die Betreiber von Personenbahnsteigen grundsätzlich die gleichen regulatorischen Anforderungen wie für die Betreiber der Schienenwege. Insbesondere die Entgeltbildung erfolgt demnach nach strengeren Grundsätzen.

Das Urteil hat erhebliche Auswirkungen auf die Regulierung von Personenbahnhöfen und Personenbahnsteigen in Deutschland, da die relevante Richtlinie 2012/34/EU nicht entsprechend der aktuellen Auslegung des EuGHs in nationales Recht umgesetzt wurde. Nach aktuellem deutschem Recht sind Bahnsteige Teil der Serviceeinrichtung „Personenbahnhof“ und kein Bestandteil des MZP.

Die Bundesnetzagentur hat einen intensiven Austausch mit dem BMVI über die Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGHs geführt und hatte Vorschläge für die erforderlichen Anpassungen des ERegG an das Ministerium übermittelt. Die erforderlichen Anpassungen des ERegG an die unionsrechtlichen Vorgaben sind Gegenstand des "Entwurfs eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts" der Bundesregierung, welcher am 22. Januar 2021 dem Bundesrat zugeleitet wurde.

Im Rahmen der Prüfung der angepassten Nutzungsbedingungen (INPB 2021) und der Genehmigung der Stationspreise 2021 der DB Station&Service AG war das Urteil erstmals in der Verfahrensbearbeitung zu berücksichtigen (siehe Kapitel D 2.1 "Zugang zu Serviceeinrichtungen" und Kapitel E 2.3 "Prüfung von Entgelten").

4.2 Entflechtung bei DB AG in Kontext einer Beschwerde eines Zugangsberechtigten gegen die DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur hat im Mai 2020 eine Entscheidung zur Entflechtung der DB Netz AG als Betreiberin der Serviceeinrichtung Abstellgleis im SPFV von bestimmten Organisationseinheiten im Mutterunternehmen Deutsche Bahn AG (DB AG), die zugleich Eisenbahnverkehrsunternehmen betreffend Abstellgleise im SPFV beraten, getroffen. Der ergangene Beschluss (Gz. BK10-19-0199_U) ist die erste Entscheidung der Bundesnetzagentur zu den Entflechtungsvorgaben für Betreiber von Serviceeinrichtungen.

Auslöser für die Beschwerde war ein Vergabeverfahren für ein Abstellgleis, welches von der DB Netz AG betrieben wurde und dessen Nutzung nach entsprechenden Anträgen der DB Fernverkehr AG und einem Wettbewerber letztlich der DB Fernverkehr AG zugewiesen worden war. In dem anschließenden Beschwerdeverfahren bei der Bundesnetzagentur wurden sowohl die DB Fernverkehr AG als auch die DB Netz AG von ein und demselben Mitarbeiter der Rechtsabteilung der DB AG vertreten. Das betroffene Wettbewerbs-EVU sah hierin die Entflechtungsvorgaben aus § 12 ERegG verletzt.

§ 12 Abs. 1 ERegG richtet sich an Betreiber bestimmter Serviceeinrichtungen, die unmittelbar oder mittelbar durch ein Unternehmen kontrolliert werden, welches im inländischen Schienenverkehrsmarkt tätig ist und dort eine marktbeherrschende Stellung innehat. Die betroffenen Betreiber (hier: die DB Netz AG) müssen zur Gewährleistung der vollständigen Transparenz und Nichtdiskriminierung in Bezug auf den Zugang zu den betreffenden Serviceeinrichtungen und zur Gewährleistung der Erbringung der betreffenden Leistungen so

organisiert sein, dass die Serviceeinrichtungen organisatorisch und in den Entscheidungen von dem kontrollierenden und im Schienenverkehrsmarkt tätigen marktbeherrschenden Unternehmen unabhängig sind. Die Entflechtungsvorgabe kann auch dadurch erfüllt werden, dass innerhalb ein und desselben Unternehmens voneinander getrennte Bereiche eingerichtet werden.

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG sinngemäß dazu verpflichtet, eine Beauftragung der Rechtsabteilung der DB AG mit der Beratung oder Vertretung bei Entscheidungen über den Zugang zu Abstellgleisen im SPFV zu unterlassen. Eine Beauftragung wäre nur zulässig, wenn die Beratung in einer Organisationseinheit erfolgte, die nicht auch zugleich Interessen der DB Fernverkehr AG vertreten würde. Die Entscheidung der Bundesnetzagentur entwickelt die Rechtsprechung des sog. Konzernjuristenurteils zur Entflechtung bei Betreibern der Schienenwege (BVerwG, Urteil v. 18.05.2010, Az.: 3 C 21.09) fort und wendet sie auch auf Betreiber von Serviceeinrichtungen an.

Im Nachgang zu diesem Beschluss hat die DB AG einen Vorschlag zur Umsetzung der ausgesprochenen Verpflichtung eingereicht. Der Vorschlag sieht im Wesentlichen vor, die Rechtsberatung und Rechtsvertretung bei Entscheidungen über den Zugang zu im SPFV genutzten Abstellgleisen zukünftig der DB Netz AG in eigener Verantwortung zu überlassen. Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist der Beschluss damit ordnungsgemäß umgesetzt worden.

4.3 Erstellung Leitfäden DVO und NBS für den Markt

Durch die Geltung der neuen Durchführungsverordnung DVO (EU) 2017/2177 seit dem 1. Juni 2019 finden aufgrund vorrangiger Bestimmungen in der DVO (EU) 2017/2177 eine Vielzahl von Regelungen des ERegG keine Anwendung mehr. Dies betrifft solche Vorgaben, die inhaltsgleiche oder entgegenstehende Regelungen treffen. Um dem Markt die Änderungen in Bezug auf Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen durch die DVO (EU) 2017/2177 näherzubringen und die Aufstellung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) nach den neuen Regeln zu erleichtern, hat die Bundesnetzagentur verschiedene Leitfäden erstellt.

Zum einen hat die Bundesnetzagentur im Nachgang zum Marktdialog 2019 einen Leitfaden über die Vorgaben der DVO (EU) 2017/2177 zum Inhalt von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) erarbeitet. Dieser soll insbesondere die Betreiber von Serviceeinrichtungen (BvSE), aber auch andere Marktteilnehmer über die nun geltenden Vorgaben informieren. So erklärt der Leitfaden unter anderem, dass zwischen den Kernbestandteilen, die jeder Betreiber von Serviceeinrichtungen in die Beschreibung aufnehmen muss und den weiteren Inhalten, von deren Pflicht zur Aufnahme sich die BvSE auf Antrag ausnehmen lassen können, unterschieden wird. Weiterhin wird die Bedeutung der Änderungen mit Blick auf bestimmte Inhalte von NBS für die BvSE dargestellt.

Zum anderen wurde ein Leitfaden mit Hinweisen zur Erstellung von NBS erarbeitet. Hier wird ein klarer Ablauf der Aufstellung und der Unterrichtung von NBS unter Einhaltung der DVO (EU) 2017/2177 beschrieben. Zu diesem Leitfaden hat die Bundesnetzagentur bereits viele positive Rückmeldungen aus dem Markt erhalten, da seine Anwendung einen hohen pragmatischen Mehrwert hat und er den Unternehmen in einem Unterrichtsverfahren Orientierung bietet.

Schließlich hat die Bundesnetzagentur einen Leitfaden zu Werksbahnen veröffentlicht. Dieser erklärt, in welchen Fällen es sich bei einer Infrastruktur um eine Werksbahn handelt und wann eine öffentliche

Infrastruktur zur An- und Ablieferung von Gütern keine Werksbahn ist. Weiterhin legt der Leitfaden dar, worin der Unterschied zwischen einer offenen und einer geschlossenen Werksbahn liegt und erläutert, wie der Betreiber einer Werksbahn diese als „geschlossen“ erklären kann.

4.4 Verbesserung der Transparenz der vorhandenen Infrastrukturbeschreibungen

Die Bundesnetzagentur hat im Rahmen unterschiedlicher Verfahren daran mitgewirkt, vorhandene Infrastrukturbeschreibungen zu verbessern und diese transparenter zu gestalten. Die Beschreibung der Serviceeinrichtungen und der dort angebotenen Leistungen ist für die Zugangsberechtigten mit Blick auf die Entwicklung von Geschäftsmodellen und die Planung ihrer Verkehrsleistungen wesentlich. Insbesondere regional nicht ortskundige Markteinsteiger sind auf die Veröffentlichung von Informationen angewiesen.

Ein Schwerpunkt lag auf der Verbesserung der Beschreibung der von der DB Station&Service AG an ihren Bahnhöfen angebotenen Leistungen. Die DB Station&Service AG veröffentlichte in ihren Infrastrukturnutzungsbedingungen Personenbahnhöfe (INBP) Informationen über Basisleistungen an allen Stationen und kategoriespezifische Basisleistungen zunächst nur in aggregierter und abstrakter Form. Deshalb forderte die Bundesnetzagentur die DB Station&Service AG auf, für jeden ihrer Personenbahnhöfe einen dauerhaft vorzuhaltenden und in angemessenen Abständen zu aktualisierenden „Stationssteckbrief“ zu erstellen, aus dem die Leistungen hervorgehen, die an den Bahnhöfen tatsächlich erbracht werden. Die Stationssteckbriefe sind mittlerweile auf der Internetseite der DB Station&Service AG veröffentlicht und enthalten stationsspezifische Angaben zur Ausstattung. Sie genügen damit im Wesentlichen den Anforderungen des § 19 Abs. 4 Satz 3 ERegG.

Nach Abschluss dieses Verfahrens wird die Bundesnetzagentur in einem weiteren Verfahren mit den Prüfschwerpunkten der vertraglich geschuldeten Mindestausstattung sowie darauf aufbauend einem Anreizsystem fortfahren. Dieses Vorgehen entspricht insbesondere den von Marktseite geäußerten Wünschen, dass die Stationen über eine gewisse Mindestausstattung verfügen müssen.

Eine weitere Verbesserung konnte bei der Infrastrukturbeschreibung der Serviceeinrichtungen der DB Netz AG erreicht werden. Sie hat ihrer graphischen Infrastrukturbeschreibung die Informationen über vorhandene Rangierer-/Verkehrs- und Randwege sowie Beleuchtungseinrichtungen hinzugefügt. Diese Angaben sind z. B. bei Abstellgleisen erforderlich, damit das Personal der Eisenbahnverkehrsunternehmen die betriebsnotwendigen Tätigkeiten im Gleisbereich sicher ausführen kann. Damit wird dem eisenbahnrechtlichen Transparenzgebot Genüge getan.

Die Kapazität auf der Infrastruktur ist bei der DB Netz AG weitestgehend online einsehbar und auch online zu bestellen. Dagegen gibt es bei regionalen und nicht bundeseigenen Eisenbahnen einen heterogenen Mix an Infrastrukturbeschreibungen und Buchungsmöglichkeiten. Für eine künftige Digitalisierung aller Eisenbahninfrastrukturen ist es deswegen angezeigt, diese Funktionen auf einer Plattform zu bündeln. Das Projekt INDRES verfolgt genau diese Ziele. INDRES steht für Infrastruktur-Datenbank für regionale Eisenbahnen. Das Projekt wird vom BMVI gefördert und von der Bahnkonzept GmbH geleitet, welche namhafte Institutionen wie das Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. und das Institut für Verkehrssystemtechnik zur Mitarbeit gewinnen konnte. Nach der erfolgreichen Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2019 ging INDRES 2020 in die Projektphase. Eine einheitliche Plattform soll den regionalen Eisenbahnen Vorteile und Arbeitserleichterungen bringen. Insbesondere könnten viele Pflichtinhalte von SNB und NBS auf der Plattform gespeichert und aktualisiert werden. Die Bundesnetzagentur begleitet das Projekt INDRES

konstruktiv und achtet insbesondere darauf, dass die Belange der Betreiber von Serviceeinrichtungen Berücksichtigung finden.

Der Gedanke der Bündelung von Informationen über eine gemeinsame Plattform findet sich auch im europäischen Raum. So ließ die Europäische Kommission eine Plattform entwickeln, auf der Betreiber von Serviceeinrichtungen ihre Einrichtungen und die darin erbrachten Leistungen, einschließlich der Infrastrukturbeschreibung, einstellen sollen. Das sogenannte „Rail Facilities Portal“ soll als Nachfolger des Portals „Rail Freight Locations“ Zugangsberechtigten Informationen über alle Arten von Serviceeinrichtungen (vorwiegend für den Schienengüterverkehr) in den Ländern der Europäischen Union bereitstellen. Den Betreibern von Serviceeinrichtungen soll das Portal die Möglichkeit geben, durch die Einstellung von Informationen, die Vorgaben zur Aufstellung von NBS aus der Richtlinie 2012/34/EU und der DVO (EU) 2017/2177 (EU) 2017/2177 zu erfüllen. Die Bundesnetzagentur beobachtet das Projekt seit geraumer Zeit und gibt, u. a. im Rahmen der Mitarbeit bei IRG-Rail, immer wieder Hinweise zur Verbesserung und Weiterentwicklung des Portals. Dabei hat sie mehrfach erklärt, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt Eintragungen in das Portal nicht dazu führen, dass die Pflicht zur Aufstellung von NBS durch die Betreiber der Serviceeinrichtung erfüllt wäre. Dies folgt u. a. daraus, dass im Berichtszeitraum ein Teil der Eintragungen durch die Portalersteller und nicht durch die eigentlichen Serviceeinrichtungsbetreiber erfolgte. Zudem kann die Eintragung in das Portal nicht von der Pflicht zur Unterrichtung nach § 72 Satz 1 Nr. 5 ERegG entbinden.

Mittlerweile ist das Management des Portals an RailNetEurope (RNE) abgegeben worden. Die Bundesnetzagentur ist insbesondere über die Mitarbeit in IRG-Rail intensiv in dessen Weiterentwicklung eingebunden.

4.5 Alternative Antriebe

Im Jahre 2019 wurde die Einstufung der Lade-/Tanklösungen für die alternativen Antriebstechnologien Wasserstoff und Batterie mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und dem EBA abgestimmt. Im Ergebnis wurde bei den Einrichtungen zur Aufladung von Fahrzeugbatterien danach differenziert, ob die jeweilige Einrichtung für den Zweck der Aufladung während des Fahrzeugstillstandes (stationäre Anlage) ausgelegt ist oder ob es sich um einen elektrifizierten Abschnitt handelt, an dem auch die Aufnahme von Fahrstrom während der Fahrt möglich ist. Erstere wurden als Serviceeinrichtung und Letztere als Bestandteil des Schienenweges eingestuft. Eine Tankstelle zur Aufnahme von Wasserstoff wurde als Serviceeinrichtung eingestuft.

Darüber hinaus fanden Gespräche mit Aufgabenträgern, potentiellen Anlagenbetreibern sowie der DB Netz AG zu laufenden oder geplanten Ausschreibungen und Projekten statt, um die Relevanz des Themas einschätzen zu können. An der Schnittstelle zur Energieregulierung wurde auch das Thema des Stromlieferantenwechsels behandelt, welcher an den Einrichtungen zur Aufnahme von Fahrstrom gewährleistet sein muss.

In jüngster Zeit beobachtet die Bundesnetzagentur verschiedene Projekte zur Erprobung der Betankung bzw. Aufladung der Batterien für alternative Antriebe.

E Prüfung von Entgelten

1. Überblick über die Tätigkeiten/Aktivitäten der Entgeltregulierung

Bei der Entgeltregulierung lag der Fokus insbesondere auf der Überprüfung der Eisenbahnrechtskonformität der von den bundeseigenen Infrastrukturbetreibern erhobenen Entgelte. Auf Basis des Eisenbahnregulierungsgesetzes gehörte hierzu in den Jahren 2019 und 2020 insbesondere die Durchführung der Verfahren im Rahmen der Anreizsetzung zur Genehmigung der Trassenpreise der DB Netz AG sowie die Verfahren zur Genehmigung der Stationspreise der DB Station&Service AG.

Seit Inkrafttreten des ERegG bedürfen alle Betreiber regelspuriger Schienenwege der Genehmigung ihrer Entgelte. Soweit keine Ausnahme- oder Befreiungstatbestände vorliegen, ist eine Preisbildung mit Anreizsetzung durchzuführen. Die Bundesnetzagentur hat diese „großen“ Genehmigungsverfahren neben der DB Netz AG noch mit sieben weiteren Unternehmen durchgeführt. Vor Beginn der ersten Regulierungsperiode, welche sich für die meisten Unternehmen von 2019 bis 2023 erstreckt, erfolgte für diese Unternehmen bereits im Jahr 2017 per Beschluss eine einmalige Feststellung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten. Ausgehend vom Ausgangsniveau der Gesamtkosten wurde für jedes betroffene Unternehmen in den Jahren 2019 und 2020 eine Obergrenze der Gesamtkosten für die Netzfahrplanperioden 2020/2021 und 2021/2022 per Beschluss festgelegt. Die Obergrenze der Gesamtkosten errechnet sich aus dem Ausgangsniveau der Gesamtkosten, zuzüglich einer Preissteigerungsrate und abzüglich einer Produktivitätsfortschrittsrate. Die Obergrenze der Gesamtkosten begrenzt die im Anschluss daran zu beantragenden und zu genehmigenden Entgelte der fünf folgenden Netzfahrplanperioden innerhalb der ersten Regulierungsperiode. Die Entgelte sind grundsätzlich genehmigungsfähig, wenn der kalkulatorische Referenzerlös der zur Genehmigung vorgelegten Preise maximal der Obergrenze der Gesamtkosten für das jeweilige Jahr entspricht und die Entgeltstrukturen die weiteren gesetzlichen Vorgaben berücksichtigen.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur jeweils in 2019 und in 2020 mit rund 65 Betreibern der Schienenwege, bei denen Ausnahme- oder Befreiungstatbestände erfüllt waren, ein sog. vereinfachtes Genehmigungsverfahren durchgeführt. Bei dieser vereinfachten Genehmigung sind Entgelte zu genehmigen, wenn sie so bemessen sind, dass sie die Kosten für die Erbringung der Leistungen, zuzüglich eines angemessenen Gewinns, nicht übersteigen. Die Entgelte müssen zudem angemessen, nichtdiskriminierend und transparent sein.

Durch die Einführung des ERegG bedürfen auch die Entgelte zur Nutzung von Personenbahnhöfen der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur. Innerhalb des Berichtszeitraums genehmigte die Bundesnetzagentur die Stationspreise der DB Station&Service AG für die Jahre 2020 und 2021.

Zudem hat sich die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum mit zahlreichen Beschwerden zu Entgelten aus zurückliegenden Zeiträumen auseinandergesetzt und hierzu insgesamt 39 Beschlüsse erlassen. Die Entscheidungen sind auf die Beschwerden verschiedener Zugangsberechtigter hin ergangen, welche sich gegen bereits außer Kraft getretene, frühere Entgeltregelungen der DB Netz AG und der DB Station&Service AG wandten.

Des Weiteren beschäftigte sich die Bundesnetzagentur mit dem Anreizsystem der DB Netz AG, mit Entgeltregelungen zu Anlagendisponenten und Dispositionsgleisen in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG und führte mehrere Vorermittlungen durch. Überdies führte die Bundesnetzagentur zahlreiche Verfahren, die im Zusammenhang mit Änderungen oder Neufassungen von Nutzungsbedingungen standen.

2. Entgeltprüfungen im Einzelnen

2.1 Obergrenze der Gesamtkosten der DB Netz AG

Innerhalb des Berichtszeitraums legte die Bundesnetzagentur die Obergrenzen der Gesamtkosten (OGK) der Jahre 2021 und 2022 fest.

Die Festlegung der OGK 2021 der DB Netz AG - das dritte Jahr der Regulierungsperiode - erfolgte im März 2020. Die OGK 2021 wurde von der Bundesnetzagentur auf 5.460 Mio. Euro festgelegt. Die ursprünglich festgelegte OGK 2021 in Höhe von 5.193 Mio. Euro aus Juli 2019 wurde wegen der Anfang 2020 geschlossenen und anschließend als qualifizierte Regulierungsvereinbarung anerkannten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) III aufgehoben. Grund für die in der Folge höhere Festlegung der OGK 2021 war, dass der Bund mit der DB Netz AG in der LuFV III vereinbart hatte, dass diese mehr Mittel für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen einbringen sollte.

Die OGK 2022 der DB Netz AG wurde von der Bundesnetzagentur auf 5.494 Mio. Euro festgelegt. Die OGK 2022 liegt damit 34 Mio. Euro bzw. rund 0,6 Prozent über der festgelegten OGK 2021 des Vorjahres. Die Festlegung erfolgt unter Berücksichtigung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen LuFV I, LuFV II sowie LuFV III.

2.2 Trassenpreise der DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur hat innerhalb des Berichtszeitraums die Entgelte für die Nutzung der Schienenwege der DB Netz AG für die Netzfahrplanperioden 2020/2021 (Trassenpreissystem 2021) und 2021/2022 (Trassenpreissystem 2022) genehmigt.

Das Trassenpreissystem 2021 wurde zunächst mit Beschluss vom 31. März 2020 genehmigt (Gz. BK10-19-0178_E). Die Genehmigung wurde jedoch wegen eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des ERegG, das im Zusammenhang mit Änderungen im Bereich der Regionalisierungsmittel und davon ausgelösten überproportionalen Steigerungen der Trassenentgelte des Schienenpersonennahverkehrs stand, mit einem Widerrufsvorbehalt versehen. Im Anschluss an die erfolgte Gesetzesänderung genehmigte die Bundesnetzagentur mit Beschluss vom 21. September 2020 unter teilweiser Aufhebung des Beschlusses vom 31. März 2020 die Trassenentgelte neu. Die Neugenehmigung führte zu einer Erhöhung der Entgelte des Schienenpersonennahverkehrs im Trassenpreissystem 2021 in Höhe von 1,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Für den Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr in Summe ergab sich eine durchschnittliche Erhöhung von rund 2,4 Prozent gegenüber den genehmigten Entgelten des Trassenpreissystems 2020.

Die Genehmigung des Trassenpreissystems 2022 erfolgte mit Beschluss vom 5. März 2021 (Gz. BK10-20-0353_E). Die Bundesnetzagentur hat dem Antrag der DB Netz AG weitgehend stattgegeben, die Genehmigung jedoch - wie in den Vorjahren - mit einigen Änderungen verbunden. Grund dafür war insbesondere, dass die DB Netz AG die Beanstandungen der Bundesnetzagentur aus den Vorjahren bei der Antragstellung

weitgehend unberücksichtigt gelassen hat. Die Regulierungsbehörde hat unter anderem erneut die Deckelung von Stornierungsentgelten angeordnet. Auch hat sie das Entgelt für das Schienenpersonenfernverkehrs-Segment "Punkt-zu-Punkt" um 21 Prozent gegenüber dem Antrag deutlich reduziert. Dieses Segment wird besonders von Markteinsteigern genutzt. Insgesamt ergab sich durch die Genehmigung eine Entgeltsteigerung von durchschnittlich 2,0 Prozent gegenüber den genehmigten Entgelten des Vorjahres.

2.3 Stationspreise der DB Station&Service AG

Innerhalb des Berichtszeitraums genehmigte die Bundesnetzagentur die Stationspreise der DB Station&Service AG - Deutschlands größter Betreiber von Personenbahnhöfen (ca. 5.400 Stationen) - für die Jahre 2020 und 2021.

Die Stationsentgelte 2020 und 2021 wurden im Vergleich zu dem jeweiligen Vorjahr mit einer moderaten (2,18 bzw. 2,19 Prozent) Erhöhung genehmigt. Gemäß der gesetzlich vorgesehenen „Stationspreisbremse“ sind die Stationsentgelte des SPNV ausgehend von dem Stand in 2017 an die jährliche Entwicklung der Regionalisierungsmittel gekoppelt. Preisliche Abweichungen sind ausschließlich unter der Voraussetzung einer Vereinbarung zwischen dem Stationsbetreiber und einer Gebietskörperschaft, wie zum Beispiel einem Bundesland, möglich.

Die Stationsentgelte für den SPFV orientieren sich an der Entgeltentwicklung im SPNV. In beiden Jahren erkannte die Bundesnetzagentur auf Basis eines aktualisierten Kapitalkostengutachtens die von der DB Station&Service AG unterstellte Renditeforderung von 6,0 bzw. 5,5 Prozent in der Höhe nicht an. Entsprechende Kürzungen seitens der Bundesnetzagentur senkten die beantragten Preissteigerungsraten im SPNV und SPFV geringfügig ab. Für das Jahr 2021 genehmigte die Regulierungsbehörde erstmals die Stationspreise getrennt nach Entgelten für die Nutzung der Personenbahnsteige und für die sonstige Nutzung der Personenbahnhöfe. Die Aufteilung des Stationspreises erfolgte im Verhältnis von 25,1 Prozent (anteilige Kosten der Personenbahnsteige) zu 74,9 Prozent (anteilige Kosten des verbleibenden Bahnhofs).

Die Notwendigkeit einer separaten Bepreisung beruht auf unionsrechtlichen Vorgaben, bestätigt durch ein entsprechendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs (siehe Kapitel D 4.1 "Zugang zu Serviceeinrichtungen").

2.4 Weitere Entgeltgenehmigungsverfahren von Betreibern der Schienenwege

Neben der DB Netz AG war die Durchführung von Verfahren im Rahmen der großen Genehmigung, das heißt eine Genehmigung nach § 45 ERegG, für sieben weitere Unternehmen erforderlich.

Vor Beginn der ersten Regulierungsperiode, welche sich für die meisten Unternehmen auf die Jahre 2019 bis 2023 erstreckt, erfolgte in der Regel bereits im Jahr 2017 per Beschluss (Gz. BK10-17-0001_E) eine einmalige Feststellung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten. Ausgehend vom Ausgangsniveau der Gesamtkosten wurde innerhalb des Berichtszeitraums für die Jahre 2021 und 2022 die Obergrenze der Gesamtkosten für die betroffenen Unternehmen per Beschluss festgelegt (Gz. BK10-20-0052_E). Darüber hinaus wurden innerhalb des Berichtszeitraums die Verfahren zur Genehmigung der Entgelte für die Nutzung der Schienenwege der betroffenen sieben Unternehmen für die Netzfahrplanperioden 2020/2021 und 2021/2022 durchgeführt. Mit Ausnahme von zwei Unternehmen verfügen alle anderen Unternehmen bereits über genehmigte Entgelte für beide Netzfahrplanperioden.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur jeweils in 2019 und in 2020 mit jeweils rund 65 Betreibern der Schienenwege, bei denen Ausnahme oder Befreiungstatbestände erfüllt waren, vereinfachte Genehmigungsverfahren durchgeführt. Die Bundesnetzagentur erteilt Genehmigungen für die insgesamt rund 100 hiervon betroffenen Unternehmen zum Teil für mehrere Jahre, um Verwaltungsaufwand zu reduzieren und die Planbarkeit für Infrastrukturbetreiber und Zugangsberechtigte zu erhöhen. Im Rahmen dieser Verfahren hat die Bundesnetzagentur alle Betreiber der Schienenwege über die rechtlichen Grundlagen sowie den Verfahrensablauf informiert. Den Unternehmen wurden mehrere Telefonkonferenzen angeboten, um Einzelheiten und Fragen klären zu können. Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur verstärkt Hilfestellung bei der Antragsstellung angeboten, indem die beabsichtigten Antragsunterlagen im Vorlauf zum späteren Genehmigungsverfahren einer Vorabdurchsicht unterzogen werden konnten. Die Bundesnetzagentur hat zudem den gesamten Genehmigungsprozess aufgrund der Vielzahl der betroffenen Betreiber der Schienenwege weitestgehend standardisiert. Hierzu hat sie unter anderem einen elektronischen Erhebungsbogen entworfen und an die Unternehmen versandt. Die Mehrzahl der Genehmigungsverfahren konnte ohne weitere Maßnahmen die zweimonatige Prüffrist durchlaufen, nach deren Ablauf die Entgelte automatisch als genehmigt gelten. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass sämtliche Verfahren zur Genehmigung der Entgelte für die Netzfahrplanperiode 2021/2022 im Frühjahr 2021 abgeschlossen sein werden.

2.5 Unterrichtungsverfahren zu Entgelten bei Serviceeinrichtungen

Im Fall von Änderungen oder Neufassungen von Nutzungsbedingungen haben die jeweiligen Betreiber von Serviceeinrichtungen die Bundesnetzagentur davon zu unterrichten. An die Unterrichtung schließt sich ein sechswöchiges Prüfverfahren an, das ggf. mit einer Ablehnung der beabsichtigten Regelungen endet. Im Jahr 2019 führte die Bundesnetzagentur 45 und im Jahr 2020 33 solcher Verfahren mit überwiegendem Entgeltbezug durch. Zudem war sie im Jahr 2019 an 16 und im Jahr 2020 an 12 Unterrichtungsverfahren beteiligt, in denen es mindestens zu gleichen Teilen um Regelungen ohne direkten Entgeltbezug ging. In nahezu sämtlichen Verfahren kam eine Ablehnung nicht mehr in Betracht, nachdem die Unternehmen kritische Punkte, die im Rahmen von Anhörungen thematisiert wurden, freiwillig anpassten. Häufig auftretende Kritikpunkte waren dabei unkonditionierte Entgeltregelungen, die Individualbehandlungen einzelner Zugangsberechtigter zugelassen hätten, sowie die Ausgestaltung von Stornierungsentgelten, denen insbesondere im Jahr 2020 wegen der gehäuften Zugausfälle besondere Beachtung geschenkt wurde. In nicht wenigen Fällen gingen den Unterrichtungsverfahren sog. Vorermittlungsverfahren voraus, in denen die später einzureichenden Regelwerke zuvor durchgesehen und kommentiert wurden, sodass mögliche Unstimmigkeiten von vornherein vermieden werden konnten.

Überwiegend sahen die beabsichtigten Änderungen eine Anhebung der Entgelte vor, die mit gestiegenen Kosten begründet wurden. Je nach Umfang der Erhöhung hat die Bundesnetzagentur Zahlen aus dem Rechnungswesen angefragt, um sich ein Bild von dem Verhältnis zwischen Kosten und Erlöse zu machen. Demnach wird in vielen Fällen im Infrastrukturbereich keine Kostendeckung erzielt.

3. Sonstige Tätigkeiten/Aktivitäten

3.1 Beschwerden zu Entgelten aus zurückliegenden Zeiträumen

Die Bundesnetzagentur hat im Berichtszeitraum insgesamt 39 Beschlüsse zu Entgelten aus zurückliegenden Zeiträumen erlassen. Die Entscheidungen sind auf die Beschwerden verschiedener Zugangsberechtigter hin ergangen, welche sich gegen bereits außer Kraft getretene, frühere Entgeltregelungen der DB Netz AG und der DB Station&Service AG wandten.

Nach dem vor 2016 geltenden Recht (Allgemeines Eisenbahngesetz – AEG a. F.) unterlagen die Trassen- und Stationsentgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen keiner Genehmigungspflicht. Vielmehr traten die Entgelte in Kraft, wenn ihnen nicht innerhalb einer bestimmten Frist durch die Bundesnetzagentur widersprochen wurde. Darüber hinaus konnten die Entgelte nach ihrem Inkrafttreten von der Bundesnetzagentur nur noch mit Wirkung für die Zukunft abgeändert bzw. für ungültig erklärt werden.

In der Vergangenheit wandten sich die Zugangsberechtigten wegen der Überprüfung von Trassen- und Stationsentgelten oftmals an die Zivilgerichte. Nach teilweise widersprüchlichen untergerichtlichen Entscheidungen hatte der BGH im Oktober 2011 geurteilt, dass auch regulierte Zugangsentgelte einer zivilrechtlichen Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB unterlägen.

Dies änderte sich mit einer im November 2017 ergangenen Entscheidung des EuGHs, wonach eine Überprüfung von Wegeentgelten auf Billigkeit im Einzelfall durch ordentliche Gerichte den europarechtlichen Vorgaben widerspricht (Urteil vom 09.11.2017 – C-89/15). Die Erstattung von Entgelten nach den Vorschriften des Zivilrechts komme vielmehr nur dann in Betracht, wenn die Unvereinbarkeit des Entgelts mit dem Eisenbahnrecht zuvor von der Regulierungsstelle festgestellt worden sei.

In Reaktion auf dieses Urteil des EuGHs erhoben zahlreiche Zugangsberechtigte bei der Bundesnetzagentur Beschwerden mit dem Ziel einer regulierungsbehördlichen Überprüfung von in der Vergangenheit erhobenen Trassen- und Stationsentgelten.

Die Bundesnetzagentur hat entschieden, dass Beschwerden gegen vergangene Entgelte, die noch nicht der Genehmigungspflicht nach dem ERegG unterlegen haben, nach dem Eisenbahnrecht unzulässig sind. Es fehlt sowohl nach dem ERegG als auch nach dem hilfsweise geprüften früheren Recht (AEG a. F.) an einem statthaften Rechtsbehelf für das Begehren der Beschwerdeführer.

Abgesehen davon, dass die außer Kraft getretenen Entgelte gar keinen tauglichen Beschwerdegegenstand mehr darstellen, konnte ihnen auch auf der Rechtsfolgende nicht zum Erfolg verholten werden. Denn die im vorliegenden Beschwerdeverfahren von den Beschwerdeführern erstrebten Rechtsfolgen hätten eine Entscheidungsbefugnis der Regulierungsbehörde mit Wirkung für die Vergangenheit erfordert. Nach den eisenbahnrechtlichen Vorgaben können Entgelte, die noch nicht der Genehmigungspflicht unterlagen, nach ihrem Inkrafttreten jedoch nur noch mit Wirkung für die Zukunft überprüft und abgeändert bzw. für ungültig erklärt werden. Gleiches gilt für dementsprechende Feststellungen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit solcher Entgeltregelungen.

Ein anderes Ergebnis folgt auch nicht aus dem Unionsrecht (Effektivitätsgrundsatz) bzw. dem nationalen Verfassungsrecht (Rechtsschutzgarantie). Die Zugangsberechtigten hätten sich nämlich während der Geltung

der jeweiligen Entgeltsysteme an die Bundesnetzagentur wenden können und müssen, wenn sie eine regulierungsrechtliche Überprüfung dieser Systeme hätten erreichen wollen.

Schließlich konnte die von den Beschwerdeführern erstrebte rückwirkende Überprüfung von bereits außer Kraft getretenen Entgelten auch im Wege eines amtswegigen Verfahrens nicht erreicht werden. Eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage steht der Regulierungsbehörde auch insoweit nicht zur Verfügung.

3.2 Anreizsystem der DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur genehmigte im Jahr 2019 erstmals ein Anreizsystem der DB Netz AG für den Schienenpersonenverkehr und im Jahr 2020 für das TPS 2021 erstmals für den Schienengüterverkehr.

Der Gesetzgeber schreibt vor, dass Entgeltregelungen für die Schienenwegnutzung durch leistungsabhängige Bestandteile den Eisenbahnverkehrsunternehmen und dem jeweiligen Betreiber der Schienenwege Anreize zur Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten müssen. Das genehmigte Anreizsystem ist so gestaltet, dass Zugverspätungen die Zahlung von Vertragsstrafen auslösen. Dazu wird die Differenz zwischen der fahrplanmäßigen und der tatsächlichen Ankunft gemessen. Ist ein bestimmter Schwellenwert überschritten, gilt ein Zug als verspätet. Die Verspätung wird einem verursachenden Ereignis und damit entweder dem Einflussbereich des Betreibers der Schienenwege, dem Einflussbereich der Verkehrsunternehmen oder keinem von beiden zugeordnet. Die auf diese Art und Weise zugeordneten Verspätungen lösen wechselseitige Zahlungspflichten aus.

Den Genehmigungsverfahren waren - mit Begleitung der Bundesnetzagentur - langwierige Verhandlungen der DB Netz AG mit dem Markt über die Eckpunkte der beiden Anreizsysteme vorausgegangen. Ein großer Teil des Schienengüterverkehrsmarktes hat Vorbehalte bezüglich der Einführung eines Anreizsystems für den Schienengüterverkehr. Mehrere Unternehmen haben Klage gegen die Genehmigung des Anreizsystems für den Schienengüterverkehr eingelegt. Von zwei Wettbewerbs-EVU geführte Eilverfahren blieben letzten Endes erfolglos. So konnte das Anreizsystem in der Netzfahrplanperiode 2020/2021 vollumfänglich in Kraft treten. Zudem hat die Bundesnetzagentur das Anreizsystem auch für das Trassenpreissystem 2021/2022 genehmigt.

3.3 Entgeltregelungen zu Anlagendisponenten und Dispositionsgleisen in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur hat im Dezember 2019 und im April 2020 ablehnende Beschlüsse zu Beschwerden über die Entgeltregelungen in den NBS der DB Netz AG gefasst. Ausgegangen waren die Beschwerden jeweils von einem Eisenbahnverkehrsunternehmen, das in den betreffenden Regelungen Verstöße gegen die eisenbahnrechtlichen Vorgaben sah.

Eine Beschwerde richtete sich gegen die Regelungen der DB Netz AG über die sogenannten Anlagendisponenten (AnDi), welche in hochbelasteten Serviceeinrichtungen eine bessere Kapazitätsvergabe erreichen sollen. Hierzu wurden in konkret benannten Serviceeinrichtungen einzelne Gleise als „AnDi-Gleise“ deklariert, die nur kurzfristig (Anmeldungen unter 73 Stunden Vorlauf) durch den AnDi vergeben werden und in Abhängigkeit zur Nutzungsdauer unterschiedlichen Entgelthöhen unterliegen.

Die Beschwerdeführerin bemängelte grundsätzlich die Einrichtung von AnDi durch die DB Netz AG und stellte deren Nutzen in Frage. Begründet wurde die Beschwerde mit vermeintlichen Verstößen gegen das

eisenbahnrechtliche Transparenz-, Angemessenheits- und Diskriminierungsverbot sowie den gesetzlichen Entgeltmaßstab aus § 32 ERegG.

Das zweite Beschwerdeverfahren wurde von einem Eisenbahnverkehrsunternehmen angestrengt, das überwiegend Serviceeinrichtungen im Rahmen des Gelegenheitsverkehrs nutzt. Die Beschwerde bezog sich auf die Regelungen zu den sogenannten Dispositionsgleise der DB Netz AG. In ihren Nutzungsbedingungen unterscheidet die DB Netz AG unterschiedliche Gleisfunktionalitäten, darunter die Funktionalität „Disposition“. Eine Nutzung der Dispositionsgleise wird jeweils mit dem im Anlagenpreissystem festgelegten Mindestentgelt abgerechnet und ist pro Abrechnungszeitraum von zwei bzw. zwölf Stunden zu zahlen. Aufgrund von aus Sicht der Beschwerdeführerin unverhältnismäßig hohen Preisen für die Nutzung von Dispositionsgleisen lehnte sie Angebote der DB Netz AG ab und richtete eine Beschwerde über deren Regelungen zu den Dispositionsgleisen in den Nutzungsbedingungen sowie der Entgeltliste an die Bundesnetzagentur.

In beiden Verfahren hat die Bundesnetzagentur die jeweilige Beschwerde mit Beschlüssen vom 19. Dezember 2019 bzw. 30. April 2020 als unbegründet zurückgewiesen. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur sind keine Verstöße gegen Vorschriften des Eisenbahnregulierungsrechts, insbesondere gegen den Entgeltmaßstab des § 32 ERegG, erkennbar. Die Bundesnetzagentur betonte in beiden Beschlüssen, dass in begründeten Fällen auch kapazitätssteuernde Elemente in die Entgeltbemessung einfließen könnten.

Beide Beschlüsse zu den Entgeltregelungen in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG wurden nicht beklagt und sind bestandskräftig.

3.4 Vorermittlungen

Im Entgeltbereich führte die Bundesnetzagentur zahlreiche Vorermittlungsverfahren, mit denen Beschlusskammerverfahren abgewendet oder erleichtert werden konnten. So wurden einzelne Eingaben von Marktteilnehmern teils schon im Vorfeld eines offiziellen Beschwerdeverfahrens geklärt. Außerdem konnten Vorermittlungsverfahren genutzt werden, in Vorbereitung späterer Unterrichtungen Einzelheiten der Entgeltkalkulation mit dem EIU zu erörtern. In den Vorabprüfungsverfahren bei der Beschlusskammer fiel der Bedarf an Sachverhaltsaufklärung und an Auseinandersetzung mit umstrittenen Ansichten dann geringer aus.

In einem dieser Vorermittlungsverfahren befasste sich die Bundesnetzagentur auf Eingabe eines EVU hin im Jahr 2020 mit der Frage, ob die Erhebung von Stornierungsentgelten auszusetzen sei, wenn die Stornierung auf Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zurückzuführen ist. Hierbei war insbesondere zu untersuchen, ob solche Auswirkungen in jedem Fall als höhere Gewalt anzusehen seien, die eine Aussetzung nach sich zöge, oder nur dann, wenn - wie das betroffene EIU vortrug - konkrete Verfügungen und Erlasse eine geplante Zugfahrt nicht zuließen. Aufgrund der erheblichen Bedeutung dieser Prüfung werden die umfassenden Untersuchungen hierzu im Jahr 2021 fortgeführt.

Des Weiteren leitete die Bundesnetzagentur im Jahr 2020 eine Vorermittlung zur Vorbereitung des im Frühjahr 2022 stattfindenden Kammerverfahrens zur Festlegung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten der DB Netz AG für die zweite Regulierungsperiode (2024 bis 2029) ein. Vor dem Beginn der neuen Regulierungsperiode sind die durchschnittlichen Kosten und Verkehrsmengen der DB Netz AG für einen Bezugszeitraum von einem bis zu fünf abgeschlossenen Geschäftsjahren der Vergangenheit festzustellen. Das

Vorermittlungsverfahren dient insbesondere dazu, die Kosten der DB Netz AG, welche dem regulierten Bereich des Mindestzugangspakets zugeordnet werden, dem Grunde und der Höhe nach detailliert zu überprüfen. In diesem Zusammenhang werden unter anderem auch die Sekundärkosten- und Konzernleistungsverrechnung sowie die Ermittlung der Kapitalkosten auf ihre Eisenbahnrechtskonformität hin überprüft.

F Ausgewählte gerichtliche Verfahren

1. Entscheidung zu den SNB 2018 der DB Netz AG

Das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) hat mit Urteil vom 22. Februar 2019 (Az. 18 K 11831/16) erstmalig über einen Beschluss der Beschlusskammer 10 bei der Bundesnetzagentur in einem Hauptsacheverfahren entschieden.

Das VG Köln hat den Beschluss (Gz. BK10-16-0009_Z) betreffend die Vorabprüfung der SNB 2018 der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH teilweise aufgehoben. Streitgegenstand war eine Ablehnung der von den Klägerinnen beabsichtigten Änderungen der Ziffern 2.9.8.3. und 2.9.8.4. der SNB 2018, mit denen die Klägerinnen verschiedene Haftungsbeschränkungen formulierten sowie die unter II.5. des Beschlusses erteilten Hinweise. Das VG Köln hat die Anfechtungsklage gegen die Hinweise als unzulässig abgewiesen, die Ablehnung der beabsichtigten Änderung von Ziffer 2.9.8.3 aufgehoben und die Ablehnung der beabsichtigten Änderungen von Ziffer 2.9.8.4. als rechtmäßig bestätigt. Das Gericht hat insgesamt die Auffassung der Bundesnetzagentur bestätigt, dass diese nach neuer Rechtslage neben der Diskriminierungsfreiheit auch die Transparenz und Angemessenheit der SNB prüfen darf.

Die DB Netz AG sowie die Bundesnetzagentur haben gegen die Entscheidung des VG Köln Berufung beim OVG NRW in Münster eingelegt. Das OVG NRW hat mit Urteil vom 17. November 2020 (13 A 1319/19) die Entscheidung des VG Köln bestätigt und die Berufungen zurückgewiesen. Da die DB Netz AG ihre Klage teilweise zurückgenommen hatte, musste das OVG NRW nicht darüber entscheiden, ob und inwieweit das Gebot der Angemessenheit nach neuer Rechtslage Prüfungsmaßstab ist. Die Revision wurde nicht zugelassen. Das Urteil ist rechtskräftig.

2. Entscheidung zum TPS 2018 der DB Netz AG

Das VG Köln hat mit Urteil vom 10. Juli 2020 (Az. 18 K 3108/17) den Beschluss (Gz. BK10-20-0344_E) der Bundesnetzagentur zum Trassenpreissystem 2018 (TPS 2018) der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH teilweise aufgehoben und die Regulierungsbehörde dazu verpflichtet, zwei Entgelte für die Marktsegmente "Charterverkehr/Nostalgie" und "Lok-Leerfahrt" im Schienenpersonenfernverkehr und die in Ziffer 6.4.2 SNB 2018 enthaltene "20-Stunden-Regelung" wie im Genehmigungsantrag der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH beantragt zu genehmigen sowie die Regelung der Minderung auf Verlangen in Ziffer 6.4.3 SNB 2018 nach vorformulierter Fassung des Gerichtes zu genehmigen. Die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH hatten zuvor den Klageantrag insoweit zurückgenommen, als er sich auch gegen die angeblich zu geringe Höhe der für die Schienengüterverkehre genehmigten Entgelte richtete.

Die Bundesnetzagentur hatte die zwei Entgelte für die Marktsegmente "Charterverkehr/Nostalgie" und "Lok-Leerfahrt" im Schienenpersonenfernverkehr jeweils in Höhe von 2,05 Euro statt der ursprünglich beantragten 2,46 Euro genehmigt. Für die Ermittlung des Entgeltes im Marktsegment "Charterverkehr/Nostalgie" wurde nach Einschätzung der Bundesnetzagentur ein zu hoher Vollkostenaufschlag gewählt. Das Entgelt für das Segment "Lok/Leerfahrt" steht in Abhängigkeit zum Entgelt im Segment "Charterverkehr/Nostalgie" und wurde ebenfalls nur in der Höhe von 2,05 Euro genehmigt. Nach der Entscheidung des VG Köln ist diese Ablehnung des Genehmigungsantrags rechtswidrig. Der von der DB Netz AG und der DB RegioNetz

Infrastruktur GmbH errechnete Aufschlag wahre die gesetzlichen Anforderungen. Die Markttragfähigkeit des Segments "Charterverkehr/Nostalgie" würde nicht unzutreffend zu hoch abgebildet. Der Bundesnetzagentur sei es allerdings verwehrt, zum Ausgleich für anderweitig vorgenommene Absenkungen das Entgelt noch über den nominell beantragten Wert von 2,46 Euro hinaus anzuheben. Eine solche Anhebung setze einen entsprechend angepassten Genehmigungsantrag voraus. An einer derartigen Anpassung fehle es jedoch vorliegend.

Die "20-Stunden-Regelung" regelt die entgeltliche Behandlung von Zugfahrten mit einer Verspätung von mehr als 20 Stunden, wonach im Falle einer solchen Verspätung das Entgelt für die aufgrund der Verspätung neu zugewiesene Trasse sowie ein Entgelt in Höhe des höchsten Mindeststornierungsentgelts für die nicht genutzte Trasse zu entrichten ist. Die Bundesnetzagentur lehnte die Regelung mit der Begründung ab, dass sie gegen das gesetzliche Gebot der Angemessenheit von Entgelten und Entgeltgrundsätzen verstoße. Das VG Köln sieht einen solchen Verstoß nicht. Mit Beschluss vom 25. November 2020 (Gz. BK10-20-0344_E) hat die Bundesnetzagentur die ursprünglich beantragte Ziffer genehmigt.

Die Bundesnetzagentur hatte die Regelung der Minderung auf Verlangen in der Gestalt geändert, dass die näher benannten bestimmten Mängel nach den allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen geltend gemacht werden können. Nach Einschätzung des Gerichtes geht die Vorgabe der Bundesnetzagentur zu Lasten der DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH zu weit. Das VG Köln hatte deshalb einen Formulierungsvorschlag erarbeitet und dabei versucht, den Bedenken der Beteiligten Rechnung zu tragen.

Das VG Köln hat eine Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen. Die Bundesnetzagentur und die beiden DB-Unternehmen haben entsprechend Revision eingelegt (6 C 10.20).

3. Entscheidung des OVG NRW im Eilrechtsschutz zur Beschwerde nach DVO (EU) 2017/2177

Im Nachgang eines Beschwerdeverfahrens nach Art. 13 i. V. m. 14 DVO in Verbindung mit Art. 13 Abs. 5 der Richtlinie 2012/34/EU (siehe 3.1 unter "Zugang zu Serviceeinrichtungen") wehrten sich das betroffene EVU und die DB Netz AG u. a. per Eilverfahren. Das OVG NRW in Münster entschied am 19. September 2019 (Az. 13 B 1262/19), dass die Bundesnetzagentur nicht befugt sei, einem EVU Kapazität zugunsten eines anderen Antragstellers zu entziehen, wenn dessen Nutzungen schon vertraglich gesichert sind. Die Regelung der DVO ermächtige nicht dazu, in privatrechtlich geschlossene Verträge einzugreifen. Die Bundesnetzagentur dürfe lediglich bei einem Konflikt über noch nicht vergebene Kapazität diese zwischen den konkreten Konfliktparteien angemessen verteilen. Die Bundesnetzagentur hatte in ihrem angefochtenen Beschluss angenommen, ihr stehe als „Ultima Ratio“ die Befugnis zu, nach einer Beschwerde in bestehende Verträge einzugreifen, um den nachgewiesenen Kapazitätsbedarf des Hinzutretenden zu befriedigen.

Der oben genannte Beschluss des OVG NRW beeinflusst die in den Beschwerdeverfahren in Anspruch genommene Eingriffsbefugnis der Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit der Kapazitätsvergabe zum Netzfahrplan sowie im Gelegenheitsverkehr. Aufgrund dieser Rechtsprechung und der vielfach genutzten Möglichkeit, Nutzungsverträge über mehr als eine Netzfahrplanperiode hinaus zu schließen (sog. langlaufende Verträge), besteht für die Bundesnetzagentur schon bei der Netzfahrplanvergabe nur noch ein sehr geringer Spielraum, im Einzelfall die Kapazität in einer Betriebsstelle auf eine effiziente Nutzung und bestmögliche Vergabe zu prüfen. Die Prüfung fokussiert sich oftmals auf die Einhaltung der Regeln zur

Kapazitätsvergabe. Selbiges gilt für den Fall, dass eine Nutzungsanmeldung zum Gelegenheitsverkehr bereits vergebene Kapazität betrifft.

4. Urteil des OVG NRW im Klageverfahren J. Müller Agri + Breakbulk Terminals GmbH & Co. KG

Die J. Müller Weser GmbH & Co. KG (damals noch J. Müller Agri + Breakbulk Terminals GmbH & Co. KG) wurde von der Bundesnetzagentur im März 2016 per Bescheid dazu verpflichtet, für die von ihr betriebenen Serviceeinrichtungen Nutzungsbedingungen aufzustellen. Der Widerspruchsbescheid wurde im August 2016 erlassen. Die J. Müller Weser GmbH & Co. KG betreibt in Brake eine Siloanlage mit Verladeeinrichtungen, welche auch eine Be- und Entladung auf die bzw. von der Eisenbahn leistet. Zu den regulierten Serviceeinrichtungen zählen nach ERegG auch die „Güterterminals“. Dazu gehören nach Auffassung der Bundesnetzagentur auch diejenigen Anlagen, die neben der Eisenbahn auch die Verkehrsträger Schiff und LKW bedienen können, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Container- oder Schüttgutterminals handelt. Das Unternehmen hat gegen die Entscheidung der Bundesnetzagentur im August 2016 Klage erhoben. Im Wesentlichen hat es seine Ansicht damit begründet, dass es sich bei den Verladeeinrichtungen des Terminals, welche die Verladung aus den Silos auf die Eisenbahn leisten, nicht um ein Güterterminal im eisenbahnrechtlichen Sinne handele. Dieses erfordere nämlich, dass in der Einrichtung ein Transportwechsel im Sinne einer „logistischen Einheit“ stattfinde. Durch die Zwischenlagerung des Schüttgutes sowie durch Weiterverarbeitung würde ein solcher aber unterbrochen.

Das VG Köln hat die Klage am 27. Juli 2018 abgewiesen. Mit Urteil vom 17. November 2020 hat das OVG NRW diese Entscheidung bestätigt. Das Gericht führte aus, dass es sich bei Güterterminals um Knotenpunkte verschiedener Verkehrssysteme handele, an denen das Umladen von Gütern von Zügen auf andere Verkehrsträger oder von anderen Verkehrsträgern auf Züge erfolge. Die rechtliche Zuordnung sei dabei anhand einer funktionalen Betrachtung der jeweiligen Anlage vorzunehmen, nicht aber über eine betriebs- und verkehrstechnische Begriffsbestimmung. Die Serviceeinrichtung müsse unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse funktional für den Eisenbahnbetrieb erforderlich sein. Diesem weiten Begriffsverständnis entspreche es, Güterterminals auch dann der eisenbahnrechtlichen Regulierung zu unterwerfen, wenn diese im Schwerpunkt die Verkehrsträger Wasser und Straße und nur zu einem geringen Teil den Verkehrsträger Schiene bedienten. Unerheblich sei in diesem Zusammenhang auch, ob in oder mit der fraglichen Einrichtung neben dem Güterumschlag noch weitere Dienstleistungen (hier z. B. Bearbeitungsleistungen wie Aspirieren, Schroten, Begasen) angeboten werden. Werden derartige Dienstleistungen neben dem Güterumschlag erbracht, handelt es sich dennoch um ein Güterterminal.

Die von der Klägerin betriebene Siloanlage stelle schon deshalb ein Güterterminal dar, weil sie unabhängig von dem spezifischen Geschäftsmodell („just-in-time“-Belieferung der in der Region ansässigen Veredelungsbetriebe) jedenfalls auch dem Direktumschlag von Gütern zwischen mehreren Verkehrsträgern diene. Hierzu seien auch die Fälle zu zählen, in denen vor dem Umschlag auf ein anderes Verkehrsmittel eine vorübergehende Zwischenlagerung im Silo erfolgt. Die Siloanlage stehe nach ihrem Zweck und den typischen Betriebsabläufen in ihrer Gesamtheit in einem technisch-funktionalen Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb. Dass die Klägerin selbst weder Eigentümerin noch Betreiberin der Gleisanlagen des Hafens ist und daher auch keinen Zugang zu diesen Gleisanlagen gewähren kann, ist für die Einordnung der Siloanlage als Güterterminal unerheblich. Ohne Belang sei zudem, dass die Klägerin keine Vertragsbeziehungen zu Eisenbahnverkehrsunternehmen hält.

Den Besonderheiten der Betriebsabläufe in der Siloanlage kann durch eine entsprechende Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen angemessen Rechnung getragen werden. Die Revision wurde nicht zugelassen. Das Urteil ist rechtskräftig.

G Grundsatzfragen der Eisenbahnregulierung

1. Machbarkeitsstudie zu § 26 (1) ERegG

Die Bundesnetzagentur legt für einige Betreiber der Schienenwege jährlich eine Obergrenze der Kosten fest, die das Unternehmen in seine Entgelte einpreisen darf. Sollte der Fall eintreten, dass ein Betreiber diese sogenannte "Obergrenze der Gesamtkosten" nicht einhalten kann, erhöht die Bundesnetzagentur die Obergrenze. Prüfungsgrundlage ist § 26 Abs. 1 ERegG. Die Bundesnetzagentur beauftragte eine Machbarkeitsstudie, um mögliche Modelle und Methoden zu identifizieren, die es ihr erlauben, systematisch zu überprüfen, inwiefern ein Betreiber die festgelegte Obergrenze erreichen kann.

Das Gutachten ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur verfügbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Eisenbahnen/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Gutachten/gutachten-node.html

2. Bestimmung der Kapitalzinssätze für Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Kapitalkosten sind Teil der Kosten eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens. Führt die Bundesnetzagentur Entgeltprüfungen durch, werden auch diese überprüft. Die normativen Grundlagen auf dessen Grundlage die Bundesnetzagentur die Kapitalkosten - und damit auch die Zinssätze - für Eisenbahninfrastrukturunternehmen bestimmt, finden sich in § 32 Abs. 1 und § 25 Abs. 1 i. V. m. Anlage 4 Ziffer 5 Eisenbahnregulierungsgesetz.

Die verschiedenen Kapitalzinssätze bestimmt die Bundesnetzagentur mittels einer konsistenten Vorgehensweise. Diese entwickelte sie 2009 mit gutachterlicher Unterstützung. Seither wird diese Vorgehensweise regelmäßig überprüft und die Zinssätze werden aktualisiert. In den Jahren 2019 und 2020 aktualisierte die Bundesnetzagentur die Eigen- und Fremdkapitalzinssätze mit gutachterlicher Unterstützung.

Die Gutachten sind auf der Internetseite der Bundesnetzagentur verfügbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Eisenbahnen/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Gutachten/gutachten-node.html

H Durchgeführte Veranstaltungen

1. Marktdialog 2019

Der Marktdialog wurde im Jahr 2019 zum zweiten Mal durchgeführt. Aufgrund des Inkrafttretens der DVO (EU) 2017/2177 und der damit einhergehenden Änderung der Rechtslage widmete sich die Veranstaltung dem Themenbereich Zugang zu Serviceeinrichtungen.

Im Rahmen des Marktdialoges 2019 wurden neue rechtliche Vorgaben, wie z. B. die neuen Befreiungsregeln für Serviceeinrichtungen, das geänderte Verfahren zur Zugangsgewährung oder die dezidierten Veröffentlichungspflichten bei den Nutzungsbedingungen mit dem Markt und insbesondere mit den betroffenen Betreibern der Serviceeinrichtungen und den Zugangsberechtigten erörtert. Es kamen sowohl Vertreter der Eisenbahnverkehrsunternehmen, die ihre Anforderungen an transparente Nutzungsbedingungen darstellten und ihre mit dem Rechtsrahmen verbundenen Erwartungshaltungen formulierten als auch Betreiber von Serviceeinrichtungen, die im Dialog mit der Bundesnetzagentur die Vor- und Nachteile der Änderungen im Zuweisungsverfahren nach den Regelungen der DVO diskutierten. Des Weiteren wurde ein erster Einblick in die vorläufigen Ergebnisse der Marktuntersuchung zu Wartungseinrichtungen gegeben.

Insgesamt zeigte sich, dass sich das Format „Marktdialog“ in seiner zweiten Auflage einer wachsenden Beliebtheit bei den Marktteilnehmern erfreut. Insgesamt nahmen 105 Personen an der Veranstaltung teil. Diese bietet als Plattform des Austausches einen wertvollen Beitrag zur Regulierungstätigkeit im Eisenbahnbereich.

Der Marktdialog 2020 fiel aufgrund der Corona-Pandemie aus.

2. Eisenbahnrechtliche Forschungstage

Als Fachtagung für eisenbahnregulierungs- und planungsrechtliche Themen stellten die Eisenbahnrechtlichen Forschungstage 2019 – „Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts“ in Berlin das 25. Jubiläum dieser Veranstaltungsreihe dar. Ausgerichtet von der Bundesnetzagentur und der Universität Regensburg bot die Veranstaltung die Möglichkeit des Austausches für Eisenbahnrechtler und Experten aus Wissenschaft, Justiz und Praxis. Zentrale Themen der Veranstaltung waren der „Umgang mit dem aktuellen Eisenbahnrecht“, die Fortentwicklung des Eisenbahnrechts durch europäische Rechtsakte und die Umsetzung des Vierten Eisenbahnpaketes in nationales Recht und der Themenkreis „Perspektiven zur zukünftigen Kapazitätsbewirtschaftung“.

2020 fand die Veranstaltung wegen der COVID-19-Restriktionen zum ersten Mal als Webinar statt - ein Erfolg, wie aus Teilnehmerkreisen zu hören war. Zentrale Themen der Veranstaltung waren die Pandemiefolgen im Verkehrssektor, die Bemühungen um ein besseres Kapazitätsmanagement, die Betrachtungen zum Schienenlärmschutzgesetz, die Folgen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zu den Personenbahnsteigen, die Entgelthöhen, die Überlegungen zur Rendite und zur Anreizsetzung, der Klarstellungsbedarf um die Regulierung und die kartellrechtliche Entgeltkontrolle.

I Internationale Zusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit ist zu einer Konstante für den Bereich der Eisenbahnregulierung geworden. Dabei spielen die Arbeit in der Gruppe der unabhängigen Regulierungsbehörden („IRG-Rail“) sowie das Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden unter der Leitung der EU-Kommission (ENRRB) wichtige Rollen.

Das Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer IRG-Rail stand im Jahr 2019 unter dem Vorsitz von João Fernando do Amaral Carvalho (Vorstandsvorsitzender der portugiesischen Regulierungsbehörde AMT) sowie im Jahr 2020 unter dem Vorsitz von Serge Drugmand (Generaldirektor der belgischen Regulierungsbehörde für Eisenbahnen und den Flughafen Brüssel RESUL).

Neun Jahre nach seiner Gründung besteht das Netzwerk unabhängiger Regulierungsbehörden aus 31 Mitgliedern. Dies sind die Regulierungsbehörden aus Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kosovo, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, den Niederlanden, Nordmazedonien, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich.

Seit der Einrichtung von IRG-Rail im Jahr 2011 hat sich das Netzwerk der unabhängigen Eisenbahnregulierer als kompetentes Beratungsgremium auf europäischer Ebene bewiesen. Auch in 2019 und 2020 hat IRG-Rail zahlreiche Positionspapiere und Berichte erarbeitet, welche auf einem regelmäßigen Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Regulierungsbehörden sowie auf einer engen Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen und interessierten Kreisen beruhen.

Die IRG-Rail verfügt über vier Arbeitsgruppen und zwei Unterarbeitsgruppen zu international relevanten Themenkomplexen, betreffend Legislativvorhaben auf EU-Ebene, Entgeltregulierung, Zugangsregulierung und Marktbeobachtung. Wie auch im zurückliegenden Berichtszeitraum führte die Bundesnetzagentur in drei IRG-Rail Gruppen den Vorsitz, zuletzt in der Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“, der Unterarbeitsgruppe „Zugang zu Serviceeinrichtungen“ sowie der Arbeitsgruppe „Entgelte“.

Auf der IRG-Rail-Vollversammlung im November 2020 wurde ein Strategie-Papier für die folgenden drei Jahre verabschiedet, das „IRG-Rail Strategy Document 2021-2024“. Darin hält IRG-Rail seine Absicht fest, die europaweite Öffnung des Schienenpersonenverkehrsmarktes zu unterstützen, Markteintrittsbarrieren abzubauen und intelligente und nachhaltige Mobilität zu fördern. Daneben möchte IRG-Rail seine Zusammenarbeit und Kommunikation weiter verbessern, um auch zukünftig ein zuverlässiger Akteur für den Bahnsektor zu sein.

Zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit wurde auf der selben IRG-Rail-Vollversammlung die „High Policy Group“ ins Leben gerufen, um konkrete Vorschläge zu erarbeiten.

Konkrete Tätigkeitsschwerpunkte der IRG-Rail waren im Berichtszeitraum die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf den europäischen Eisenbahnmarkt und die Neugestaltung und Einführung des internationalen Fahrplanprozesses (TTR), die darauf abzielt, einen neuen Prozess für die Zuweisung von Kapazitäten zu schaffen.

1.1 Arbeitsgruppe "Zugangsfragen"

Die Arbeitsgruppe hat sich im Berichtszeitraum intensiv mit dem internationalen Projekt "Timetabling and Capacity Redesign" (TTR) und den damit verbundenen Pilotprojekten befasst.

Das TTR Projekt, das von RailNetEurope (RNE) und Forum Train Europe (FTE) mit Unterstützung der European Rail Freight Association (ERFA) ins Leben gerufen wurde, soll die Fahrplanprozesse zwischen den europäischen Ländern harmonisieren und die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene optimieren. Es wurden vier Pilotprojekte auf europäischen Güterverkehrskorridoren (Antwerpen-Rotterdam, Nordsee – Mittelmeer, München-Verona, Skandinavien – Mittelmeer) und in Teilen des österreichischen Streckennetzes eingerichtet, um den neuen Ansatz der Trassenvergabe zur besseren Kapazitätsnutzung zu erproben.

In diesem Zusammenhang hat die Arbeitsgruppe die Entwicklung und den Fortschritt des TTR-Projekts und seiner Piloten verfolgt, um wichtige regulatorische Fragen und Herausforderungen zu identifizieren, die sich aus der Neugestaltung der Fahrplanvergabeprozesse in Europa ergeben können und wird diesen Prozess auch in Zukunft aktiv begleiten.

Im Jahr 2019 konzentrierte sich die Arbeitsgruppe auf die Ermittlung von überlasteten Fahrwegen gemäß Artikel 47 Absatz 1 der Richtlinie 2012/34/EU (Neufassung) und analysierte die entsprechenden Prioritätskriterien und mögliche Vorrangkriterien im Koordinierungsprozess. Ziel war es dabei die nationalen Vorschriften in Bezug auf Definition und Anforderungen zu vergleichen. Neben der Ermittlung von überlasteten Schienenwegen untersuchte die Arbeitsgruppe auch, inwieweit nationale Regelungen Pläne zur Erhöhung der Fahrwegkapazität vorsehen und welche Art von Knappheitsentgelten erhoben werden. Der Bericht wurde auf der Internetseite von IRG-Rail veröffentlicht (www.irg-rail.eu).

Daneben tauschte die Arbeitsgruppe Informationen zur Beschaffung und Vermarktung von Eisenbahn-Rollmaterial (Verkauf, Leasing von Alt- und Neufahrzeugen) aus, um einen Überblick über die Marktsituation in Europa zu erhalten. Zudem wurden Einblicke über die Tätigkeitsfelder der Behörden bei der Überwachung des Schienenfahrzeugmarktes gewonnen.

Darüber hinaus hat die Arbeitsgruppe im Jahr 2019 die von dem Verwaltungsrat des Schienengüterverkehrskorridors definierten und veröffentlichten KPIs (Key Performance Indicators) analysiert und anschließend einen Übersichtsbericht zur Bewertung der Leistungsfähigkeit (Kapazität, Betrieb und Marktentwicklung) der Schienengüterverkehrsdienste auf dem Güterverkehrskorridor erstellt. Die Arbeitsgruppe wird sich weiterhin mit den Marktakteuren austauschen, um eine einheitliche und harmonisierte Liste von KPIs zu fördern.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Verordnung des Delegiertes Beschlusses (EU) 2017/2075, der den Anhang VII der Richtlinie 2012/34/EU ersetzt, werden den Infrastrukturbetreibern neue Verpflichtungen in Bezug auf Baumaßnahmen auferlegt, die erhebliche Auswirkungen auf Planung, Konsultation und internationale Zusammenarbeit haben. Im Jahr 2020 hat die Arbeitsgruppe begonnen, die bestehenden Regelungen auf Basis

der Umsetzung des neuen Anhangs VII in den nationalen Schienennetz-Nutzungsbedingungen zu überprüfen. Dem wird 2021 eine detailliertere und qualitative Analyse der Probleme und Fragen folgen, die sich aus der Umsetzung dieser neuen Regelungen ergeben.

1.2 Unterarbeitsgruppe "Zugang zu Serviceeinrichtungen"

Nachdem die Europäische Kommission im letzten Berichtszeitraum intensiv an der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 gearbeitet hat, stand im aktuellen Berichtszeitraum vor allem die Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten und damit verbundene Herausforderungen im Fokus.

Die Unterarbeitsgruppe bewertete weiterhin die Auswirkungen einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Danach sind Personenbahnsteige als Eisenbahninfrastruktur im Sinne von Anhang I der Richtlinie 2012/34/EU mit der Konsequenz zu betrachten, dass der Zugang zu Bahnsteigen Teil des Mindestzugangspakets ist. Die Unterarbeitsgruppe stellte fest, dass dieses Thema in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt wird. Deutschland und Österreich identifizierten Auswirkungen, insbesondere in Bezug auf die Kostenberechnung, da die Einstufung als Infrastruktur oder Serviceeinrichtung unterschiedliche Berechnungsmethoden impliziert.

Unter der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 wurde der Eisenbahnmarkt aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Regulierungsbehörden, eine Mustervorlage zur Beschreibung einer Serviceeinrichtung (sog. „Template“) zu entwerfen. Eine solche Vorlage wurde von RNE (RailNetEurope) am 16. Mai 2018 veröffentlicht. IRG-Rail hat zu der Vorlage in einem Positionspapier vom 18. Mai 2018 Stellung genommen und eine Überarbeitung des Template vorgeschlagen. Parallel hierzu hat die Europäische Kommission ein Webportal in Auftrag gegeben, das gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 genutzt werden kann, um Beschreibungen von Serviceeinrichtungen zu veröffentlichen. Dieses Portal soll den Betreibern von Serviceeinrichtungen einen einfachen Weg zur Beschreibung einer Serviceeinrichtung bieten. Die Unterarbeitsgruppe verfolgt diesen Prozess, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Betreiber und Antragsteller bei der Entwicklung der Werkzeuge und Verfahren zur Erstellung und Veröffentlichung von Dokumenten für Serviceeinrichtungen beachtet werden. Zwischenzeitlich wird das Webportal unter dem Namen „Rail Facilities Portal“ von RNE vorangetrieben. IRG-Rail nimmt an den Sitzungen des Governance Boards des Portals als Beobachter teil.

Artikel 2 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 ermöglicht Ausnahmen von der Anwendung der Durchführungsverordnung vorbehaltlich einer Entscheidung der zuständigen Regulierungsbehörde. Mehrere nationale Regulierungsbehörden haben während des Berichtszeitraums Entscheidungen über die ersten Anträge auf Ausnahmen getroffen. Daher hat sich die Unterarbeitsgruppe in einem Bericht eingehend mit der praktischen Handhabung der Ausnahmeverfahren in den betroffenen Mitgliedsstaaten beschäftigt. Ziel war es, die Erfahrungen mit der Handhabung von Freistellungsentscheidungen zu teilen.

Des Weiteren hat sich die Vereinigung der Europäischen Seehäfen (ESPO) im Mai 2019 an die Europäische Kommission und die nationalen Regulierungsbehörden gewandt und darauf hingewiesen, dass die rechtliche Einordnung von Gleisinfrastruktur in den europäischen Seehäfen (als Eisenbahnanlage oder als Teil der Serviceeinrichtung) unterschiedlich gehandhabt wird. Wesentlicher Kritikpunkt war, dass eine unterschiedliche Einordnung zu einer Wettbewerbsverzerrung unter den europäischen Hafenbetreibern führen könne, weil diese dann unterschiedlichen finanzrechtlichen Auflagen unterliegen. Die

Unterarbeitsgruppe hat erste Untersuchungen in den Mitgliedstaaten unternommen, um dem Status Quo zu analysieren. Eine wesentliche Frage dabei war die Umsetzung der differenzierten Zuordnung der Gleise in Häfen gem. Annex I und Annex II Nr. 2 der Richtlinie 2012/34/EU in den Mitgliedsstaaten. Ein Workshop der Regulierungsbehörden zur weitergehenden Analyse der unterschiedlichen Einordnung und möglicher Auswirkungen wurde zurückgestellt und soll nach Aufhebung der COVID-19-Pandemie Einschränkungen durchgeführt werden.

1.3 Arbeitsgruppe "Marktbeobachtung"

Die europaweite Marktüberwachung des Eisenbahnmarktes wurde in den Jahren 2019 und 2020 intensiviert und erweitert. Die IRG-Rail Working Group „Market Monitoring“ konnte mit den Regulierungsbehörden von Tschechien, Irland und Serbien drei neue Teilnehmer begrüßen und umfasst nun 31 Länder. Als Hauptaufgabe der Arbeitsgruppe ist in der europäischen Richtlinie 2012/34/EU die Überwachung der Wettbewerbssituation definiert, welche im Rahmen einer jährlichen Marktdatenerhebung erfüllt wird.

Die Bundesnetzagentur übernimmt mit der Koordination der Datenerhebung und der Konsolidierung aller Informationen eine Kernaufgabe in der Gruppe. Die national erhobenen Eisenbahnverkehrs- und Marktdaten werden schließlich in einem jährlich im Frühjahr erscheinenden „Market Monitoring Report“ zusammengeführt. Dieser erläutert die Entwicklung und Zusammensetzung der Eisenbahnen in Europa, zeigt die Marktanteils- und Wettbewerbssituation auf und analysiert Spezialthemen. Im Report für 2019 werden die Marktkonzentration in den Teilmärkten Schienengüterverkehr, Bestellte Personenverkehre und Eigenwirtschaftliche Personenverkehre sowie Marktzugangsmöglichkeiten und Markteintrittsbarrieren untersucht. Der Report für das Jahr 2020 widmet sich erwartungsgemäß den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Eisenbahnmärkte der europäischen Länder. Alle Berichte sind unter <https://www.irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring> abrufbar.

1.4 Arbeitsgruppe "Legislativvorschläge"

Die Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“ hat ihre im Jahr 2018 erstellte Übersicht zur Umsetzung und Auslegung der Regulierungsbefugnisse nach Artikel 56 Absatz 9 der Richtlinie 2012/34/EU aktualisiert und um die Abfrage nach Abhilfemöglichkeiten wie Buß- und Zwangsgeldern ergänzt.

Aufgrund des Vorabentscheidungsersuchens der Schienen-Control Kommission Österreich zur regulierungsrechtlichen Einordnung von Personenbahnsteigen hat sich die Arbeitsgruppe mit der rechtlichen Einordnung der Anlagen aus den Anhängen I und II der Richtlinie 2012/34/EU in den jeweiligen Mitgliedstaaten befasst. Die Einordnung ist maßgeblich für die anwendbaren Entgelt- und Zuweisungsregeln.

Durch das Vierte Eisenbahnpaket wurden zahlreiche neue Vorschriften zur getrennten Rechnungslegung und zur finanziellen Transparenz für vertikal integrierte Eisenbahnen eingeführt. Die Arbeitsgruppe hat eine Abfrage zum Umsetzungsstand und zu bisherigen Erfahrungen mit den neuen Vorschriften durchgeführt.

Auf Initiative der spanischen Regulierungsbehörde hat die Arbeitsgruppe unter ihren Mitgliedern die Umsetzung und Erfahrungen mit der Vorgabe der Richtlinie 2016/2370, einen nationalen Rahmen für die Bewertung von Interessenkonflikten zu schaffen, abgefragt.

Mitglieder der Arbeitsgruppe haben im Januar 2020 an einem Workshop der EU Kommission zu wettbewerbswidrigen und diskriminierenden Praktiken im Eisenbahnsektor teilgenommen. Das Treffen

konzentrierte sich auf eine Reihe von Präsentationen zu wettbewerbswidrigen und diskriminierenden Verhaltensweisen in den Bereichen Fahrkartenvertrieb, Zugang zu Serviceeinrichtungen und Schienenfahrzeugen sowie bei der Ausschreibung von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen.

Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Umsetzung der nach Artikel 30 Richtlinie 2012/34/EU geforderten Anreizsetzung befasst. Abgefragt wurden Methodik und Auswirkungen der Anreizsetzung.

Zu Beginn der Corona-Pandemie hat die Arbeitsgruppe zwecks Informationsaustausch unter ihren Mitgliedern eine Abfrage zu nationalen Maßnahmen und Handlungserwägungen im Eisenbahnsektor unternommen. In diesem Zusammenhang hat sich die Arbeitsgruppe zudem mit der Verordnung (EU) 2020/1429 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Oktober 2020 zur Festlegung von Maßnahmen für einen nachhaltigen Eisenbahnmarkt in Anbetracht des COVID-19-Ausbruchs befasst.

1.5 Arbeitsgruppe "Entgelte"

Im Bereich der Entgelte zielt die Arbeit der IRG-Rail auf ein gemeinsames Verständnis der Entgeltberechnungsprinzipien und auf die gemeinsame Identifizierung diesbezüglich bewährter Vorgehensweisen ab. Hierzu wurde in den Jahren 2019 und 2020 der stetige Erfahrungs- und Informationsaustausch weiterhin gepflegt.

Nach einem Austausch mit der Prime Gruppe² konnte die Arbeitsgruppe das Projekt eines Benchmarks abschließen und 2019 in einer anonymisierten Version veröffentlichen. Der Benchmark enthält Vergleiche der Brutto- und Nettokosten des Mindestzugangspakets, der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs, und der Einnahmen aus Trassenentgelten, die nach Möglichkeit nach den einzelnen Verkehrsträgern (Schienengüter- und fernverkehr) oder anderen Kostenschlüsseln aufgeschlüsselt analysiert werden. Des Weiteren hat die Arbeitsgruppe einen Bericht über Stornierungsentgelte veröffentlicht. Der Bericht zeigt die großen Unterschiede des Umgangs mit einem auf den ersten Blick so klar abgrenzbarem Thema, so dass quantitative Vergleiche nicht wirklich möglich sind. In Zusammenarbeit mit der Entgeltgruppe Zugang wurde ein Bericht über überlastete Schienenwege erstellt.

2020 hat die Arbeitsgruppe zum fünften Mal das Papier zum Überblick über die Entgeltberechnungsprinzipien für das Mindestzugangspaket innerhalb Europas aktualisiert. Das Papier wurde um eine detaillierte Analyse der Kompetenzen der Regulierer in den wichtigsten Aufgabenbereichen erweitert. Dabei wurde die Prüfung der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs, die Segmentierung und Aufschlagsbestimmung sowie die Bestimmung der Gesamtkosten betrachtet. Es zeigt sich, dass die Regulierung sehr unterschiedliche Kompetenzen in der ex-ante und ex-post, sowie ex-officio und ex-parte Prüfung haben und sich die Dauer der einzelnen Verfahren sehr stark unterscheidet. Dieses Papier bietet einen umfassenden Überblick über viele Regulierungsthemen.

² PRIME (Platform of Rail Infrastructure Managers in Europe): Ein Zusammenschluss der europäischen Infrastrukturbetreiber und der EU Kommission (DG Move), um die internationale Kooperation der Infrastrukturbetreiber zu verbessern.

Darüber hinaus hat die Arbeitsgruppe Daten zu internationalen Passagierverkehren erhoben, um einen ersten Überblick zu diesem Thema zu veröffentlichen. Generell zeigen sich große Preisunterschiede zwischen einzelnen Ländern und einige besondere Infrastrukturen (Brücken, Tunnel) weisen sehr hohe Entgelte auf.

Alle Dokumente können auf der Homepage der IRG-Rail abgerufen werden.³

1.6 Unterarbeitsgruppe "Entgelte Serviceeinrichtungen"

Die Unterarbeitsgruppe zielt insbesondere darauf ab, ein besseres Verständnis für Entgeltbildung und Entgelthöhen für Serviceeinrichtungen in den IRG-Mitgliedstaaten zu schaffen, um eine konsistente Anwendung des europäischen Regulierungsrahmens zu fördern.

In 2019 veröffentlichte die Unterarbeitsgruppe ein Papier, das einen Überblick über die Entgeltregulierung für Personenbahnhöfe in den IRG-Rail Mitgliedsstaaten gibt und hierbei Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Entgeltberechnungsprinzipien, Entgelthöhen und der Rolle der jeweiligen Regulierungsstelle herausarbeitet.

Darüber hinaus hat die Unterarbeitsgruppe im Jahr 2020 erstmals ein Papier zur Entgeltbildung bei Güterterminals in den verschiedenen Mitgliedsländern verfasst. Hierbei wurde ein Schwerpunkt auf den Vergleich der angebotenen Dienstleistungen, der Bestimmung der Entgelte sowie deren Höhe für eine Stichprobe repräsentativer Güterterminals gelegt.

Des Weiteren wurde in 2020 ein gemeinsamer Methoden-Workshop zur Bestimmung des angemessenen Gewinns für Betreiber von Serviceeinrichtungen vorbereitet, der im Januar 2021 stattfand.

2. Bilaterale Zusammenarbeit

Die Bundesnetzagentur begrüßt regelmäßig Besuchsdelegationen. Diese werden über die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung sowie über die Rolle der Eisenbahninfrastrukturbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen informiert. Des Weiteren stellt die Bundesnetzagentur bei solchen Terminen die Marktentwicklung im Eisenbahnsektor in Deutschland vor und tauscht sich hierzu mit den Besuchern aus.

In 2020 besuchte Bernard Roman, der Präsident der französischen Eisenbahnregulierungsbehörde ART (früher: ARAFER), zusammen mit dem Collège seiner Behörde das Präsidium der Bundesnetzagentur. Dem ging ein Besuch des Präsidiums der Bundesnetzagentur bei der französischen Behörde in 2019 voraus. Bei beiden Gelegenheiten wurde über vielfältige Themen, wie beispielsweise das Zukunftsbündnis Schiene oder die Auswirkungen des neuen französischen Eisenbahnregulierungsgesetzes sowie die Umorganisation der französischen Staatsbahn SNCF gesprochen. In den Berichtszeitraum fiel die Umorganisation der französischen Regulierungsbehörde zu einem multimodalen Regulierer. Damit gingen auch die Namensänderung in ART einher.

Darüber hinaus wurden bei einem Treffen 2019 zwischen Annemarie Sipkes, Direktorin Telekommunikation, Transport und Postdienste des niederländischen Regulierers ACM, und Dr. Wilhelm Eschweiler, Vizepräsident der Bundesnetzagentur, eine Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen beiden

³ <https://www.irk-rail.eu/irk/documents/position-papers>.

Regulierungsbehörden vereinbart. Seit 2020 werden auf Arbeitsebene in regelmäßigen Konsultationen Themen diskutiert, die für den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr von Bedeutung sind.

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit diskutierten die Bundesnetzagentur und die niederländische Regulierungsbehörde ACM grundlegende Fragenstellungen des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs und mögliche Verbesserungen der Interoperabilität. Im Jahr 2020 hat die Bundesnetzagentur im ersten Schritt den Prozess der Trassenkonstruktion in Deutschland im Netzfahrplan zum besseren Verständnis dargestellt, um die rechtlichen und betrieblichen Rahmenbedingungen im Trassenvergabeprozess zu analysieren und zu vergleichen. Diese Arbeiten werden im Jahr 2021 weiter fortgesetzt.

Die Bundesnetzagentur hat in einem Verfahren, in dem die DB Netz AG die Bundesnetzagentur über geplante beabsichtigte Trassenablehnungen informiert hat, die niederländische Regulierungsbehörde ACM konsultiert. Das Verfahren betraf die Trassenzuweisung für die Strecke Venlo - Kaldenkirchen, die auf dem Rhein-Alpen Korridor liegt, wo Ausnahmeregelungen für Zuglängen für Güterzüge über 690 m für die kommenden Jahresfahrpläne gemäß den Grenzbetriebsvereinbarungen gelten sollen. In dem Verfahren wurden technische Restriktionen, verfügbare Kapazitäten und bereits vereinbarte formale Kriterien und Regelungen berücksichtigt. Die Beschlusskammer der Bundesnetzagentur hat im Rahmen dieser Prüfung die beabsichtigte Trassenablehnung zugunsten des betroffenen EVU abgelehnt. Der Beschluss (Gz. BK10-20-0060_Z) ist in der Beschlussdatenbank der Bundesnetzagentur abrufbar.

Die Bundesnetzagentur steht ferner in einem regelmäßigen bilateralen Austausch mit den EU-Institutionen, insbesondere der EU-Kommission sowie Mitgliedern des EU-Parlamentes sowie interessierten Kreisen und Marktteilnehmern.

3. Einrichtung europäischer Schienenverkehrskorridore

Die EU-Verordnung 913/2010 sieht die Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr vor. Auf dieser Basis werden seit 2013 mehr und mehr Güterverkehrskorridore (Rail Freight Corridors, kurz „RFC“) in Betrieb genommen. Durch Deutschland liefen im Jahr 2020 sechs Korridore; RFC 1 („Rhein – Alpen“), RFC 3 („Skandinavien – Mittelmeer“), RFC 4 („Atlantik“), RFC 7 („Orient – Östliches Mittelmeer“) und RFC 8 („Nordsee – Baltikum“). Im November 2020 ging der RFC 9 („Rhein-Donau“) in Betrieb, an dem Deutschland ebenfalls beteiligt ist. Eine Übersicht der europäischen Schienengüterverkehrskorridore ist unter dem folgenden Link abrufbar:

<https://fahrweg.dbnetze.com/resource/blob/5814058/0d2d65b3baa0264d282095dce40ffc74/Karte-SGV-Korridore-Deutschland-data.pdf>

Für diese Güterverkehrskorridore werden Kataloge mit vorkonstruierten Trassen, den sogenannten „pre-arranged paths“, für den Netzfahrplan veröffentlicht. Von der einzigen Anlaufstelle jedes Korridors, den sogenannten „Corridor One-Stop-Shop“ (C-OSS), werden Trassenanfragen koordiniert und über konkurrierende Anträge auf Nutzung einer vorkonstruierten Trasse entschieden.

Wie in den vergangenen Jahren nahmen Vertreter der Bundesnetzagentur als Beobachter an den Sitzungen des Exekutivrats teil und hatten Treffen mit den C-OSS, die den Austausch von Erfahrungen ermöglicht und Einblicke in aktuelle und zukünftige Entwicklungen geben. Ziel der Bundesnetzagentur ist es, die

internationale Zusammenarbeit, Harmonisierung und Transparenz der Regeln und Verfahren für die Kapazitätsvergabe zu verbessern, um eine effiziente Nutzung der Schienennetzkapazität und insbesondere eine effiziente Nutzung der Korridorkapazität zu gewährleisten.

III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

A Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1. Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur wurde zum 1. Januar 1998 als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (derzeit: Energie) (BMWi) zunächst als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) errichtet. Sie entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation sowie dem ehemaligen Bundesamt für Post und Telekommunikation. Mit der Übernahme der Aufgaben aus dem Energiewirtschaftsgesetz und dem Allgemeinen Eisenbahngesetz wurde die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post im Jahr 2005 in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen umbenannt.

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur sind vielschichtig und breit gefächert.

Sie hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung in den Bereichen Energie, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen den Wettbewerb zu fördern und einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten.

In den Bereichen Telekommunikation und Post achtet sie auf flächendeckende, angemessene sowie ausreichende Dienstleistungen und schafft auf der Basis verschiedener Fachgesetze und Verordnungen Regelungen für die Nutzung von Frequenzen und Rufnummern; sie klärt Frequenzstörungen auf und beseitigt sie. Die Bundesnetzagentur ist zudem zuständige Behörde nach dem Signaturgesetz.

Wesentliche Aufgaben im Telekommunikationsbereich sind die zentralen Entscheidungen und Festlegungen der Bundesnetzagentur, die dazu beitragen, Investitionen, Innovationen und Wettbewerb zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger voranzutreiben. Unter dem Stichwort Industrie 4.0 werden Vorschläge zur Förderung der Digitalisierung und Vernetzung in wichtigen Zukunftsbereichen erarbeitet. Wirtschaftliche Chancen der Digitalisierung und Vernetzung werden im Hinblick auf Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft bewertet.

Der Verbraucherschutz im Telekommunikationsbereich hat besonderen Stellenwert. Zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher wird den Problemen nachgegangen, die einem reibungslosen Anbieterwechsel entgegenstehen. Außerdem werden Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung bei der rechtswidrigen Nutzung von Rufnummern ergriffen sowie Wettbewerbsverstöße und unerlaubte Telefonwerbung verfolgt. Zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher verhindert die Bundesnetzagentur rechtswidrige Abrechnungen von Warteschleifen. Die Transparenz von Endkundenverträgen insbesondere im Hinblick auf die darin in Aussicht gestellte Bandbreite stellt einen Arbeitsschwerpunkt dar. Eine weitere Aufgabe ist die Bereitstellung einer Standortdatenbank für ortsfeste Sendeanlagen ab einer bestimmten Leistung. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher sind zudem die Funkstörungsbearbeitung, das Schlichtungsverfahren nach § 47a TKG bzw. § 18a PostG und der allgemeine Verbraucherservice von erheblicher Bedeutung. Nach dem siebten Teil des TKG leistet die Bundesnetzagentur einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Diese Aufgaben umfassen u. a. die Kontrolle der technischen Schutzmaßnahmen bei kritischer TK-Infrastruktur, den Schutz personenbezogener

Daten und des Fernmeldegeheimnisses, die technische Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen sowie die Durchführung und sichere Gewährleistung der Auskunftsverfahren.

Im Energiebereich ist es die Aufgabe der Bundesnetzagentur, die Voraussetzungen für den funktionierenden Wettbewerb auf den Elektrizitäts- und Gasmärkten zu schaffen und zu sichern. Dies geschieht insbesondere durch die Entflechtung und Regulierung des diskriminierungsfreien Zugangs zu den Energienetzen einschließlich der Entgeltregulierung. Der im Zuge der Energiewende 2011 gesetzlich beschlossene Ausstieg aus der Kernenergie und der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien erfordern zudem staatliche Maßnahmen in Bezug auf die verschiedenen Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer. Dies betrifft etwa die Überwachung der Großhandelsmärkte für Strom und Gas, die Überprüfung des EEG-Wälzungsmechanismus, die Registrierung von Photovoltaik-Anlagen zur Bestimmung der Degression der EEG-Vergütungssätze und notwendige Eingriffe zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, z. B. bei Stilllegungsvorhaben systemrelevanter Kraftwerke. Letztere Aufgabe ist gesetzlich bis 2017 befristet. Daneben beobachtet die Bundesnetzagentur die Entwicklung der vorgelagerten Erzeugungs- bzw. Importmärkte sowie die der Endkundenmärkte.

Im Energiesektor sind durch die Netzentwicklungsplanung Strom und Gas, der 2013 neu eingerichteten Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas und der staatlichen Aufsicht bei der Gewährleistung der Versorgungssicherheit wichtige Marktaufsichtsaufgaben übertragen worden. Eine wichtige Funktion der Abteilungen liegt in der fachlichen Unterstützung der Beschlusskammern.

Eine zentrale Aufgabe im Rahmen der Energiewende ist der zügige und umfassende Ausbau der Elektrizitätsübertragungsleitungen. Hierzu wurden der Bundesnetzagentur als bundesweite Planungsbehörde umfassende Kompetenzen im Bereich der Netzentwicklungsplanung sowie der Zulassung von Netzausbaumaßnahmen übertragen. Die Zulassung umfasst dabei die Durchführung der Bundesfachplanung für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen und seit 2013 auch deren Planfeststellung. Im Zuge der Netzentwicklungsplanung wurden für den Bundesgesetzgeber wichtige Entscheidungsgrundlagen zur Feststellung des energiewirtschaftlich notwendigen und vordringlichen Ausbaubedarfs vorbereitet. Auf Grundlage des 2013 gesetzlich beschlossenen Bundesbedarfsplans erfolgen sodann die Planungsverfahren für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen im Rahmen der Bundesfachplanung und der darauf aufsetzenden Planfeststellung. Im Rahmen des gesetzlich angelegten Planungsprozesses wird die Netzentwicklungsplanung unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen ständig fortgeschrieben. Gegenstand dabei ist auch die Netzplanung und -anbindung im Offshore-Bereich.

Im Bereich Eisenbahnregulierung überwacht die Bundesnetzagentur die Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Eine wesentliche Aufgabe ist dabei, die diskriminierungsfreie Benutzung von Eisenbahninfrastruktur durch Eisenbahnverkehrsunternehmen und andere Zugangsberechtigte sicherzustellen. Die Eisenbahninfrastruktur umfasst hierbei Infrastruktur und Dienstleistungen sowohl bei Schienenwegen als auch bei Serviceeinrichtungen (z. B. Bahnhöfe oder Güterterminals). Die Entgeltregulierung umfasst die Prüfung von Höhe und Struktur der Weegeentgelte und der sonstigen Entgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Die Bundesnetzagentur gliedert sich nach dem Leitungsbereich in Beschlusskammern und Abteilungen. In bestimmten Fällen entscheidet die Präsidentenkammer; insbesondere im Vergabeverfahren bei knappen Frequenzen sowie bei der Auferlegung von Universaldienstverpflichtungen. Ihr obliegt zudem die

Entscheidung darüber, welche Märkte im Bereich der Telekommunikation einer Regulierung unterliegen und welche Unternehmen in solchen Märkten über eine beträchtliche Marktmacht verfügen. Auf der Grundlage dieser Festlegungen entscheiden dann die zuständigen Beschlusskammern, welche regulatorischen Maßnahmen gegenüber Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht ergriffen werden. So werden Entscheidungen über die konkrete Ausgestaltung von Verpflichtungen getroffen, etwa im Bereich der Netzzugangsbedingungen im Bereich der Telekommunikation sowie unter anderem im Rahmen der Ex-ante- oder Ex-post-Kontrolle von Entgelten. Auf dem Gebiet des Postwesens konzentrieren sich die Tätigkeiten der Beschlusskammer auf die Entgeltgenehmigung (Ex-ante und Ex-post) sowie auf die Missbrauchsaufsicht einschließlich der Regulierung der Zugänge zum Postnetz. Im Energiebereich sind den Beschlusskammern durch das EnWG die Entscheidungen übertragen, die sich auf die Strom- und Gasnetzen und der Netzentgelte beziehen. Im Eisenbahnbereich sind Zugangs- und Entgeltkontrolle als Ex-ante-Verfahren und als Ex-post-Verfahren ausgestaltet.

Die Abteilungen nehmen Fachaufgaben und zentrale Verwaltungsaufgaben wahr. Dazu zählen u. a. die Unterstützung der Beschlusskammern in ihren Entscheidungsverfahren, ökonomische und rechtliche Grundsatzfragen in den verschiedenen Regulierungsbereichen und deren internationale Koordination, fachliche Vorermittlungen sowie die Untersuchung und Bearbeitung technischer Fragen zu Frequenzen, Normung, Nummerierung, Digitalisierung und zur öffentlichen Sicherheit. Bei der Entwicklung neuer Netzgenerationen und neuer Funksysteme wirkt die Bundesnetzagentur in internationalen Gremien zur Standardisierung mit.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist für die Bundesnetzagentur auch eine Präsenz in der Fläche unabdingbar. Um hier ein einheitliches Auftreten zu gewährleisten, werden die Außenstellen, mit deren Hilfe der regionale Kontakt zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern und der Industrie sichergestellt wird, zentral von einer Abteilung betreut und koordiniert.

Die Aufgaben der Außenstellen liegen vor allem im technischen Bereich. Sie informieren z. B. über die Regelungen des TKG, über die Vorschriften zur elektromagnetischen Umweltverträglichkeit und über das EMVG. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Zuteilung von Frequenzen, z. B. für Betriebsfunkanlagen, die Erteilung von Standortbescheinigungen und die Entnahme von Geräten im Rahmen der Marktüberwachung. Weitere wichtige Aufgaben sind die Aufklärung und Bearbeitung von Funkstörungen mit hochentwickelten Messgeräten, die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften sowie Prüf- und Messtätigkeiten im Rahmen des TKG und des EMVG.

An verschiedenen Standorten im Außenstellenbereich werden zudem weitere Ausführungsaufgaben wahrgenommen. Dies betrifft insbesondere Tätigkeiten in den Bereichen Nummernverwaltung, Rufnummernmissbrauch, Cold Calls, Verbraucherschutz und -information, die Registrierung von Photovoltaikanlagen sowie die Registrierung von Eisenbahninfrastruktur. Darüber hinaus werden dort einige ausführende Aufgaben aus dem Bereich der Personalverwaltung für andere Behörden und Einrichtungen überwiegend aus dem Geschäftsbereich des BMWi wahrgenommen.

Viele Aufgaben der Bundesnetzagentur haben einen starken internationalen Bezug. Insbesondere die - auch sektorübergreifende - Abstimmung auf europäischer Ebene bildet für die Bundesnetzagentur einen wichtigen Aufgabenschwerpunkt bei ihrer Regulierungstätigkeit. Diese Abstimmung wird in engem Zusammenwirken mit den Fachabteilungen und Beschlusskammern innerhalb einer eigenen Abteilung (Abteilung 3) koordiniert.

2. Aufbau Eisenbahnregulierung

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

Die Bundesnetzagentur ist für die Überwachung der Gewährung eines angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen zuständig. Dabei liegt die Fachaufsicht im Bereich der Eisenbahnregulierung im Grundsatz beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Wegen des unionsrechtlichen Gebots zur Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde besteht hinsichtlich des Vollzuges der Rechtsvorschriften nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz und dem Recht der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union nur die Rechtsaufsicht, § 4 III S. 1 BEVVG. Die organisatorische Zuständigkeit und damit die Dienstaufsicht verbleiben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben sich in erster Linie aus dem Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG), das am 2. September 2016 in Kraft getreten ist. Die Bundesnetzagentur wacht über die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, des Zugangs von Gelegenheitsverkehren, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen.

Seit Inkrafttreten des ERegG ist die Bundesnetzagentur zudem für die Überwachung der Entflechtungsvorschriften zuständig. In der Bundesnetzagentur nehmen die Abteilung 7 und die auf Grund des ERegG eingerichtete Beschlusskammer 10 die Aufgaben der Eisenbahnregulierung wahr.

Die Beschlusskammer 10 ist zuständig für alle wesentlichen Entscheidungen, die von der Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung zu treffen sind, das heißt namentlich für Entscheidungen zur Zugangsgewährung, zur Entgeltregulierung, zur Entflechtung und zur Befreiung/Ausnahme von bestimmten regulatorischen Vorschriften. Die Entscheidungen der Beschlusskammer ergehen in einem gerichtsähnlichem Verfahren nach gründlicher Abwägung aller relevanten Aspekte und - zumindest in den bedeutsamen Verfahren - aufgrund einer öffentlichen mündlichen Verhandlung unter Beteiligung des Marktes.

Die Entscheidungen der Beschlusskammer werden von der Abteilung 7 mit vorbereitet; Abteilung 7 betreibt ferner in eigener Regie Vorermittlungen, Marktbeobachtung und Grundlagenarbeit. Die Abteilung 7 besteht aus fünf Referaten. Davon sind mit ihrer Umstrukturierung seit März 2021 nunmehr drei Referate für grundsätzliche Fragestellungen zuständig und zwei Referate mit der operativen Regulierungstätigkeit betraut. Die Koordinierung der Belange von Eisenbahnregulierung auf internationaler und Unionsebene erfolgt in enger Zusammenarbeit mit Abteilung 7 durch die Abteilung 3.

Innerhalb der Abteilung 7 übernimmt das Referat 701 die Bearbeitung rechtlicher Grundsatzfragen. Das Referat 702 ist für die technischen Grundsätze der Eisenbahnregulierung, Digitalisierung im Eisenbahnbereich sowie die Marktbeobachtung und Statistik zuständig. Das im März 2021 neu geschaffene Referat 704 befasst sich mit Ökonomischen Grundsätzen der Eisenbahnregulierung und volkswirtschaftlichen Themen.

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. Seit Inkrafttreten des Eisenbahnregulierungsgesetzes unterstützt Referat 701 die Beschlusskammer 10 bei der Vorbereitung von Entscheidungen zu Befreiungen und im Bereich der Entflechtung.

Das Referat 702 ist für die technischen Grundsätze der Eisenbahnregulierung und Digitalisierung im Eisenbahnbereich zuständig. Es nimmt unter anderem auch die Aufgaben der Marktbeobachtung, Statistik und Berichtslegung wahr.

Das neue Referat 704 bearbeitet grundsätzliche volks- und betriebswirtschaftliche Fragestellungen zur Entgelt- und Kostenkalkulation und unterstützt die übrigen Referate aus der ökonomischen Regulierungsperspektive.

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

Referat 703 nimmt dabei unter anderem Prüfungen vor, wenn Trassenanmeldungen von zugangsberechtigten EVU für den Netzfahrplan oder den Gelegenheitsverkehr abgelehnt werden (§ 72 ERegG) oder wenn wegen betrieblich-technischer Regelungen Schwierigkeiten beim Netzzugang bestehen. Zudem werden durch das Referat Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB), Nutzungsbedingungen Netz (NBN), Rahmenverträge und Schienenwegekapazitäten geprüft. Darüber hinaus prüft und gewährleistet das Referat den diskriminierungsfreien Zugang zu und die diskriminierungsfreie Nutzung von Serviceeinrichtungen (NBS) und Dienstleistungen für EVU und andere Zugangsberechtigte. Serviceeinrichtungen als Teil der Eisenbahninfrastruktur sind dabei Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und Terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungseinrichtungen, Einrichtungen für Brennstoffaufnahme und Häfen (Anlage 2 Nr. 2 bis 4 ERegG).

Referat 705 unternimmt federführend die Beantwortung von internen und externen Anfragen mit Entgeltbezug im Eisenbahnbereich. Zudem führt Referat 705 in zahlreichen Fällen Vorermittlungsverfahren mit Blick auf eine konsensuale Lösung zwischen den Beteiligten. Es wirkt an der Prüfung rechtlich-ökonomischer Fragestellungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Entgelten für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen mit. Des Weiteren werden die Veröffentlichung aller Listen der Entgelte und die Struktur und Höhe der Entgelte anhand von Einzelkostennachweisen überprüft. Referat 705 unterstützt darüber hinaus die Beschlusskammer 10 in Entgelt-Verfahren bei der Überprüfung der Einhaltung der normativen Entgeltmaßstäbe und Entgeltgrundsätze.

Innerhalb der Abteilung 3 ist das neue Referat 311 für die internationale Koordinierung für den Bereich Eisenbahn tätig. Im Bereich der Eisenbahn nimmt dieses Referat im engen Zusammenwirkung mit Abteilung und Beschlusskammer 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 (vormals Referat 312). Darüber hinaus arbeitet das Referat auch bei der

sektorübergreifenden internationalen Koordinierung, wie z. B. die Koordinierung und Durchführung von Twinning- und TAIX- Projekten für alle regulierten Sektoren mit. Zudem ist dort auch die Sonderstelle Sprachendienst angesiedelt.

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. Letztere müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Eisenbahninfrastrukturbeirates werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates von der Bundesregierung berufen.

Das aktuelle Mitgliederverzeichnis ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Den Vorsitz hatte bis November 2019 die damalige brandenburgische Verkehrsministerin Kathrin Schneider inne. Nach der turnusmäßigen Neuwahl im September 2020 übernahm der Bundestagsabgeordnete Gero Storjohann, der bereits in der Interimszeit stellvertretend das Gremium leitete, den Vorsitz. Gleichzeitig wurde der brandenburgische Verkehrsminister Guido Beermann zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.

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 Tätigkeitsberichtes. Außerdem hat er die Aufgabe, der Bundesnetzagentur Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu unterbreiten. Ebenso ist das Gremium vor Erlass von grundlegenden Entscheidungen der Regulierungsbehörde mit erheblichen Auswirkungen auf den Eisenbahnmarkt anzuhören und dazu berechtigt, zum Vorschlag des Beirates bei der Bundesnetzagentur für die Besetzung des Präsidiums der Bundesnetzagentur Stellung zu nehmen.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat im Berichtszeitraum neunmal getagt. Im Mittelpunkt seiner Beratungen stand u. a. das Trassenpreissystem der DB Netz AG für die Netzfahrplanperioden 2019/2020 und 2020/2021, welches von der Bundesnetzagentur zu genehmigen ist. Auch hat er sich mit der Sicherstellung der Taktverkehre nach dem Wegfall der betreffenden Rahmenverträge sowie den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Eisenbahnmarkt befasst.

B Problemfelder und Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen

1. Umgang mit der COVID-19-Pandemie

Die Bundesnetzagentur hat seit Beginn der COVID-19-Pandemie erforderliche Maßnahmen ergriffen, um die Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Umsetzung von akuten und temporär begrenzten Maßnahmen zu unterstützen, welche die betriebliche oder die personelle Leistungsfähigkeit der Betroffenen fördern oder dazu beitragen, die wirtschaftlichen Folgen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen abzumildern.

So hatte die Bundesnetzagentur auf Antrag der DB Netz AG die Genehmigung des Anreizsystems für den Schienenpersonenverkehr per Eilbeschluss befristet bis zum 19. April 2020 ausgesetzt. Der damit verbundene Entfall von Kodierungspflichten diente der Entlastung von Fahrdienstleitern und Disponenten von administrativen Arbeiten. Hierdurch sollte auch in angespannten betrieblichen Situationen eine ordnungsgemäße Betriebsdurchführung sichergestellt werden. In diesem Zusammenhang wies die Bundesnetzagentur auch darauf hin, dass pandemiebedingte Stornierungen auf "höherer Gewalt" beruhten und Stornierungsentgelte daher nicht erhoben werden dürften.

Mit einer weiteren Entscheidung hat die Bundesnetzagentur am 9. April 2020 einen Verzicht auf Unterrichtungen über Änderungen von Nutzungsbedingungen und nicht genehmigungspflichtigen Entgelten ausgesprochen (§ 73 Abs. 4 ERegG). So dürfen Eisenbahninfrastrukturunternehmen unbürokratisch erforderliche und angemessene Maßnahmen durchführen. Um wettbewerbliche Beeinträchtigungen zu verhindern und die behördliche Ausnahme auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie zu beschränken, wurden die Maßnahmen inhaltlich eingegrenzt und zeitlich bis zum 30. September 2020 befristet. Darüber hinaus wurden Informations- und Beteiligungspflichten sowohl gegenüber dem Markt als auch gegenüber der Bundesnetzagentur auferlegt.

Die Bundesnetzagentur geht gegenwärtig davon aus, dass die Frage nach den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Eisenbahnsektor in den kommenden Jahren nicht mit Gewissheit abschließend beantwortet werden kann. Gleichwohl deutet die aktuelle Studienlage darauf hin, dass die derzeitigen Nachfragerückgänge zum Ende des Jahres 2021 möglicherweise nicht vollständig, aber doch zu großen Teilen wieder ausgeglichen sein werden.

2. Autoreisezugterminals der DB Station&Service AG

Die Bundesnetzagentur hat ein Verfahren zur Vorabprüfung der ab 1. Januar 2020 gültigen Entgelte der DB Station&Service AG für die Nutzung ihrer Autoreisezug-Terminals durchgeführt. Das Unternehmen betreibt deutschlandweit mittlerweile nur noch vier solcher Terminals, an denen eine Verladung von PKW und Motorrädern auf Autoreisezüge stattfindet. Nach einigen Standortschließungen sind die Terminals in Hamburg-Altona, Düsseldorf, Lörrach und München-Ost verblieben. Die Terminals zur Autoverladung Sylt werden von der DB Fernverkehr AG betrieben und haben separate Nutzungs- und Entgeltbedingungen.

Im Verfahren wurden die Entgelte für die Nutzung der Terminals der DB Station&Service AG zwar nicht beanstandet, da der geltende Entgeltmaßstab eingehalten wurde. Dennoch zeigte sich eine deutliche

Verunsicherung bei den wenigen noch existenten Anbietern von Autoreisezügen im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des Geschäftsfeldes. Nachdem sich die ehemalige DB Autozug GmbH bis Ende 2016 komplett aus dem Geschäft der Autoreisezüge zurückgezogen hatte, kam es zu einer spürbaren Angebotsreduzierung. Mittlerweile sind nur noch drei Anbieter aktiv, welche die Verladeterminals der DB Station&Service AG in Anspruch nehmen und Kunden die Möglichkeit bieten, mit ihren PKW und Motorrädern Wegstrecken mit dem Zug zurückzulegen.

Die Verunsicherung der Marktteilnehmer resultiert zum einen aus der Sorge um weitere Standortschließungen. Zum anderen stellen die steigenden Terminal-Nutzungsentgelte die Anbieter vor wirtschaftliche Probleme. Durch die zurückgehende Anzahl an Verladungen und die dadurch zu verzeichnende geringere Auslastung der Terminals stiegen die Entgelte schon in der Vergangenheit signifikant an. Die Preiserhöhungen führen dann zu einem sich selbst verstärkenden Effekt, denn die Anbieter müssen aus wirtschaftlichen Gründen die Zahl ihrer Verladungen weiter zurückfahren, woraufhin die DB Station&Service AG zur Erreichung einer Kostendeckung die Entgelte erneut erhöhen muss.

Allerdings hat die DB Station&Service AG im Jahr 2020 gegenüber der Bundesnetzagentur erklärt, weitere Preiserhöhungen angesichts der COVID-19-Pandemie zunächst auszusetzen. Diese Entscheidung hat die Bundesnetzagentur ausdrücklich begrüßt. Die Entwicklung des Marktes in den Folgejahren bleibt dennoch abzuwarten.

3. Umsetzung der Vorgaben der DVO für Inhalte von NBS

Seit 2019 gilt die DVO (EU) 2017/2177 (EU) 2017/2177 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogene Leistungen, welche in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unmittelbar anzuwenden ist. Artikel 4 DVO (EU) 2017/2177 enthält umfangreiche Vorgaben hinsichtlich der Mindestinhalte von NBS, die in die Praxis umzusetzen sind. Bisher haben noch nicht alle Betreiber von Serviceeinrichtungen ihre NBS den aktuellen gesetzlichen Vorgaben angepasst. Die Bundesnetzagentur wird daher auch weiterhin die Aktualisierung veralteter NBS begleiten, um diese an die DVO (EU) 2017/2177 und ein voraussichtlich überarbeitetes ERegG anzupassen. Sie wird dazu gezielt Betreiber von Serviceeinrichtungen anschreiben und diese auffordern, ihre NBS auf einen aktuellen Stand zu bringen. Daneben wird ein Schwerpunkt der Arbeit auf der qualitativen Verbesserung bereits bestehender NBS bedeutsamer Betreiber liegen. Hierzu soll eine weitere NBS-Aktion durchgeführt werden.

4. Kapazitätsbewirtschaftung

Die wiederkehrenden Kapazitätsengpässe beim Zugang zu Abstellanlagen für den Personenverkehr in bestimmten Regionen Deutschlands können die Durchführung der Verkehre betroffener Eisenbahnverkehrsunternehmen erschweren und führen zu Anpassungsbedarf bei diesen (z. B. Ausweichmöglichkeiten suchen, Mehrkosten einkalkulieren) (siehe Kapitel II D 3.1 und II F 3).

Die Unterrichts- und Beschwerdeverfahren haben gezeigt, dass häufig Nutzungsanträge derjenigen Unternehmen abgelehnt werden, die sich neu auf dem Eisenbahnmarkt etablieren wollten. Dabei standen in den Verfahren meistens Nutzungsanträge und bereits langfristig vergebene Kapazität in Konflikt zueinander. Die Bundesnetzagentur stellte fest, dass ein hoher Anteil der in den betroffenen Betriebsstellen vorhandenen Abstellgleise bereits über langlaufende Verträge (meist über fünf Jahre) gebunden sind. Sie hat die Entscheidung im Eilrechtsschutz des OVG NRW vom 19. September 2019 (siehe Kapitel II F 3 "ausgewählte

gerichtliche Verfahren") – auch aufgrund einer entsprechenden Beschwerde – zum Anlass genommen, die bestehenden Kapazitätsengpässe in Serviceeinrichtungen und mögliche Abhilfemaßnahmen noch einmal zu untersuchen. Dabei stellte sie fest, dass diese Verträge nicht per se eisenbahnrechtswidrig sind. Steht aber ein Großteil der Kapazität einer Serviceeinrichtung dem Wettbewerb über einen längeren Zeitraum nicht zur Verfügung, kann dies eine marktverschließende Wirkung haben.

Die Bundesnetzagentur wird das Thema „Kapazitätsengpässe“ daher weiter kritisch verfolgen und prüfen, ob die Vergabe langlaufender Verträge in den einzelnen Betriebsstellen zu einem Zugangshemmnis für Eisenbahnverkehrsunternehmen geworden ist. Dabei wird sie berücksichtigen, dass der Abschluss langlaufender Nutzungsverträge in Abstellanlagen insbesondere für die Erfüllung langfristig bindender Verkehrsverträge oder für umfangreiche regelmäßig wiederkehrende Güterverkehrskonzepte von Vorteil ist. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass durch solche Verträge gebundene Kapazitäten mitunter bei nur einem, meist dem etablierten, Verkehrsunternehmen verbleiben.

Zu beachten ist jedoch, dass der weite Rechtsrahmen für die Betreiber von Serviceeinrichtungen einen großen Spielraum bei der Gestaltung der Kapazitätsvergabe bietet. Ansätze zur Lösung des Problems könnten z. B. in der Stärkung der Mitnutzung vertraglich bereits gebundener Kapazität liegen. Eine verbesserte Möglichkeit zur Mitnutzung könnte zu einer optimaleren Bewirtschaftung der Kapazität führen. Soweit möglich, könnte als langfristiger Lösungsansatz auch ein Ausbau der vorhandenen Infrastruktur in Betracht kommen. Dieser muss nach geltendem Recht jedoch nicht von den Betreibern der Serviceeinrichtungen geleistet werden. Weiterhin denkbar wäre ggf. auch, über eine Zuweisung von Nutzungsrechten zur Abstellung in Serviceeinrichtungen im Zusammenhang mit der im Deutschlandtakt-Konzept vorgesehenen Vorkonstruktion von Trassen zu diskutieren.

Zusammenfassung

Die Entwicklungen im Eisenbahnmarkt unterschieden sich in den beiden Berichtsjahren erheblich. Während sich 2019 das Wachstum fortsetzte, sorgte die Covid-Pandemie im Jahr 2020 für einen starken Verkehrs- und Umsatzrückgang.

Die Bundesnetzagentur hat auch unter den erschwerten Pandemie-Bedingungen zahlreiche Entscheidungen getroffen, um den diskriminierungsfreien Zugang zur Schieneninfrastruktur sicherzustellen. Entgeltgenehmigungsverfahren wurden zeitgerecht abgeschlossen.

Teil I Marktentwicklung

Im Jahr 2019 hat der Umsatz im Eisenbahnmarkt eine neue Höchstmarke erreicht. Er ist auf 22,0 Mrd. Euro gestiegen. Somit setzt sich der Wachstumstrend der Vorjahre fort. Den stärksten Umsatzzanstieg verzeichnete der Schienengüterverkehr von 5,6 Mrd. auf 5,7 Mrd. Euro. Im Schienenpersonenfernverkehr wurde eine weitere Umsatzsteigerung von vier auf 4,2 Mrd. Euro erreicht. Im Schienenpersonennahverkehr gab es eine leichte Steigerung des Umsatzes von 10,6 Mrd. auf 10,8 Mrd. Euro. Betrachtet man den Zeitraum der Jahre 2013 bis 2017, gab es im Eisenbahnverkehrsmarkt eine Steigerung um jährlich etwas mehr als zwei Prozent. Im Jahr 2020 ist der Umsatz im Eisenbahnmarkt erstmals seit Jahren deutlich zurückgegangen. Der Rückgang ist unterschiedlich stark. Die Analyse der Bundesnetzagentur zeigt einen Umsatzrückgang im Schienengüterverkehr von sechs Prozent, im Schienenpersonennahverkehr von rund zehn Prozent und im Schienenpersonenfernverkehr von über 40 Prozent. (Kapitel I A 3).

Im Jahr 2019 wurden in den Schienenpersonenverkehrsdiensten neue Höchstmarken bei der Verkehrsleistung erreicht. Im Schienenpersonennahverkehr gab es eine Steigerung in den Jahren 2015 bis 2019 von 55 Mrd. auf 58 Mrd. Personenkilometern. Auch im Schienenpersonenfernverkehr wurde mit 45 Mrd. Personenkilometern ein neuer Höchststand erreicht. Im Schienengüterverkehr gab es einen leichten Rückgang der Verkehrsleistung von den Jahren 2018 auf 2019 von 130 Mrd. auf 129 Mrd. Tonnenkilometer. Im Jahr 2020 wurde insbesondere der Schienenpersonenverkehr von der Pandemie stark betroffen. Im ersten Halbjahr ging die Verkehrsleistung im Schienenpersonennahverkehr um 36 Prozent und im Schienenpersonenfernverkehr um 47 Prozent zurück. Der Rückgang der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr betrug im ersten Halbjahr 2020 etwa neun Prozent. Die Betreiber von Schienenwegen meldeten einen Rückgang von Zugkilometern gegenüber dem Jahr 2019 von rund fünf Prozent (Kapitel I A 4).

Die Beschäftigtenzahlen im Eisenbahnmarkt sind in den letzten Jahren weiter gestiegen. Im Jahr 2019 waren 167.000 Stellen vollzeitäquivalent besetzt. Von den Beschäftigten waren im Jahr 2019 rund 48 Prozent bei EIU und etwas mehr als 52 Prozent im Bereich der EVU beschäftigt (Kapitel I A 5).

Die Wettbewerbsentwicklung ist in den einzelnen Verkehrsdiensten weiterhin unterschiedlich ausgeprägt. Im Schienengüterverkehr erreichten die Wettbewerber im Jahr 2019 einen Anteil von 54 Prozent und konnten weitere Prozentpunkte gegenüber den Vorjahren hinzugewinnen. Im Schienenpersonennahverkehr nahm der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung zu und liegt bei 28 Prozent. Im Schienenpersonenfernverkehr stieg der Wettbewerberanteil auf rund vier Prozent, nachdem er in den letzten Jahren bei etwa einem Prozent lag. In diesem Verkehrsdienst herrscht nach wie vor noch eine Dominanz des Marktführers. Die Aufgabenträger haben im Jahr 2019 27 Verkehrsverträge abgeschlossen. Für das Jahr 2020 rechnen sie ebenfalls mit einem Abschluss von 27 Verkehrsverträgen (Kapitel I B 1).

Im Jahr 2019 wurden insgesamt 6,8 Mrd. Euro an Infrastrukturnutzungsentgelte gezahlt. Davon entfällt der größte Anteil mit etwa 5,4 Mrd. Euro auf die Trassenentgelte für die Nutzung der Schienenwege. Der verbleibende Betrag setzt sich aus Stationsentgelten (knapp 0,9 Mrd. Euro) sowie aus Entgelten für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (ca. 0,5 Mrd. Euro) zusammen. Der Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der Eisenbahninfrastrukturunternehmen unterscheidet sich nach Verkehrsdienst deutlich. Der Schienenpersonennahverkehr trug im Jahr 2019 mit etwa 67 Prozent zum Umsatz aus Trassenentgelten bei, gefolgt vom Schienenpersonenfernverkehr mit etwas mehr als 19 Prozent und dem Schienengüterverkehr mit rund 14 Prozent (Kapitel I D 1).

Die mittleren Trassenentgelte sind über die vergangenen Jahre kontinuierlich angestiegen. Wird das Jahr 2015 als Basisjahr zu Grunde gelegt, lag das mittlere Trassenentgelt in 2019 im Schienenpersonenfernverkehr um rund 18 Prozent höher, als die vergleichbaren Vergleichsindizes. Durch die Trassenpreisförderung seit dem zweiten Halbjahr 2018 haben sich die Trassenentgelte im Schienengüterverkehr nahezu halbiert (Kapitel I D 2).

Die Stationsentgelte haben sich ebenfalls deutlich erhöht. Wird auch hier das Jahr 2015 als Basisjahr zu Grunde gelegt, lag das mittlere Stationsentgelt im Jahr 2019 um etwas mehr als sieben Prozent höher, als im Jahr 2015 (Kapitel I D 3).

Die wirtschaftliche Situation der Eisenbahnverkehrsunternehmen war in den letzten Jahren in den Verkehrsdiensten unterschiedlich ausgeprägt. Im Jahr 2019 erzielten 62 Prozent der Eisenbahnverkehrsunternehmen im Schienenpersonennahverkehr ein positives Betriebsergebnis gegenüber noch 53 Prozent im Jahr 2015. Im Schienengüterverkehr betrug der Anteil der Unternehmen mit einem positiven Betriebsergebnis im Jahr 2019 78 Prozent (Kapitel I D 5).

Teil II Tätigkeiten

Die Bundesnetzagentur hat in den Jahren 2019 und 2020 mehr als 1.000 Unternehmen im Rahmen der Markterhebung angeschrieben. Die Unternehmen übermittelten der Bundesnetzagentur unter anderem Informationen zu Betriebs- und Verkehrsleistungen, Unternehmensgegenstand, Umsatz, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für die Berichtsjahre 2018 und 2019. Mit der Marktbeobachtung erlangt die Bundesnetzagentur umfassende Informationen über den Eisenbahnverkehrsmarkt. Die Ergebnisse werden unter anderem in den Publikationen "Jahresbericht" und "Tätigkeitsbericht Eisenbahnen" der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Die Ergebnisse fließen in den Bericht der IRG-Rail ein und werden der EU-Kommission zum Zweck der internationalen Marktüberwachung zur Verfügung gestellt (Kapitel II A 2).

Im Jahr 2020 hat die Bundesnetzagentur den Bericht zu den Märkten von Wartungseinrichtungen veröffentlicht. Im Oktober 2019 wurde ein Berichtsentwurf mit der Vorstellung der Ergebnisse der Studie veröffentlicht. Nach einem Austausch zwischen der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt wurde der endgültige Bericht veröffentlicht (Kapitel II A 3).

Die Bundesnetzagentur hat im März 2019 den Berichtsentwurf des Kostendeckungsberichts SPNV-Entgelte fertiggestellt und mit den bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen konsultiert. Anschließend wurde der Bericht im Juni 2019 vollendet ((Kapitel II A 3).

In den Jahren 2019 und 2020 hat die Bundesnetzagentur nach § 67 ERegG Marktkonsultationen bei repräsentativen Verbänden aus dem Bereich des Schienengüterverkehrs (2019) und des Schienenpersonennahverkehrs (2020) durchgeführt. Im Vorfeld der Marktkonsultation wurden die Verbände durch eine Vorbefragung eingebunden, um Themen für eine anschließende Tiefenbefragung zu identifizieren. Im Rahmen eines Workshops wurden von der Bundesnetzagentur die Ergebnisse vorgestellt (Kapitel II A 5).

Im Jahr 2020 hat die Bundesnetzagentur rund 100 Eisenbahnunternehmen zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Eisenbahnmarkt angeschrieben (Kapitel II A 6).

Die Bundesnetzagentur hat eine umfangreiche Anzahl von Befreiungsanträgen nach dem ERegG bearbeitet. Im Berichtszeitraum sind insgesamt 76 Ausnahme- und Befreiungsanträge bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Die überwiegende Mehrzahl der Ausnahmeanträge (46 Anträge) betrafen die Ausnahme von verschiedenen Serviceeinrichtungen von den regulatorischen Vorgaben der DVO (EU) 2017/2177 (Kapitel II B).

Die Bundesnetzagentur ist unter anderem für die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen zuständig. Im Jahr 2019 wurden die beabsichtigten Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH für die Schienennetz-Nutzungsbedingungen des Jahres 2021 geprüft. Da nicht alle beabsichtigten Bestimmungen mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar waren, hat die Bundesnetzagentur einige beabsichtigte Änderungen abgelehnt. Im Jahr 2020 wurden unter anderem die beabsichtigten Änderungen der TNB durch die Bundesnetzagentur vorab überprüft. (Kapitel II C 2).

In den Jahren 2019 und 2020 erhielt die Bundesnetzagentur in mehreren Fällen Kenntnis zeitweise nicht besetzter Betriebsstellen der DB Netz AG, insbesondere Stellwerken. Im Rahmen des Aufgreifermessens hat die Bundesnetzagentur eine Sachverhaltsermittlung vorgenommen (Kapitel II C 3.7).

Im Berichtszeitraum war die Bundesnetzagentur in Klärung mehrerer Überlastungsverfahren eingebunden (Kapitel II C 3.8.1 bis 3.8.3).

Die Bundesnetzagentur war während des Berichtszeitraums im Lenkungskreis Fahrzeuge, dem nationalen Steuerungsgremium für fahrzeugtechnische Belange, vertreten und beteiligte sich produktiv an mehreren dort eingerichteten Arbeitskreisen mit fachlichen Beiträgen (Kapitel II C 3.9).

Die Prüfung von Nutzungsbedingungen und das Tätigwerden zur Vermeidung oder Beseitigung von Verstößen gegen die Zugangsrechte beim Zugang zu Serviceeinrichtungen bildet einen weiteren Schwerpunkt der Tätigkeit der Bundesnetzagentur.

Im Jahr 2020 hat die DB Station&Service AG Änderungen zu den Infrastrukturnutzungsbedingungen für Personenbahnhöfe für das Jahr 2021 bei der Bundesnetzagentur zur Prüfung eingereicht. Innerhalb des Berichtszeitraums legte die Bundesnetzagentur die Obergrenzen der Gesamtkosten (OGK) der Jahre 2021 und 2022 fest (Kapitel II D 2.1).

Im Berichtszeitraum prüfte die Bundesnetzagentur mehrfach die NBS der DB Netz AG (Kapitel II D 2.2).

Die Bundesnetzagentur hat im Berichtszeitraum mehrere Konfliktverfahren und Beschwerden wegen knapper Kapazität in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG geprüft (Kapitel II D 3.1).

Im Rahmen der Förderrichtlinie für den Einzelwagenverkehr hat die Bundesnetzagentur einige Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Anpassung von Nutzungsbedingungen unterstützt (Kapitel II D 3.4).

Im Rahmen des EuGH-Urteils zu Personenbahnsteigen hat die Bundesnetzagentur einen intensiven Austausch mit dem BMVI über die Auswirkung der Rechtsprechung des EUGHs geführt und Vorschläge für die erforderlichen Anpassungen im ERegG an das Ministerium übermittelt (Kapitel II D 4.1).

Die Bundesnetzagentur hat Leitfäden mit Hinweisen zur Erstellung von NBS für den Markt erarbeitet (Kapitel II D 4.3).

Die Bundesnetzagentur hat im Berichtszeitraum die Obergrenzen der Gesamtkosten der Jahre 2021 und 2022 festgelegt (Kapitel II E 2.1). Zudem erfolgte die Genehmigung der Trassenpreissysteme für die Netzfahrplanperioden 2020/2021 und 2021/2022 (Kapitel II E 2.2). Zudem wurden die Stationspreise der DB Station&Service AG im Berichtszeitraum durch die Bundesnetzagentur genehmigt (Kapitel II E 2.3). Im Berichtszeitraum wurden 39 Beschlüsse zu Entgelten aus zurückliegenden Zeiträumen erlassen (Kapitel II E 3.1). Die Bundesnetzagentur genehmigte im Berichtszeitraum erstmals ein Anreizsystem der DB Netz AG für den Schienenpersonenverkehr und für das Trassenpreissystem 2021 erstmals auch ein Anreizsystem für den Schienengüterverkehr (Kapitel II E 3.2).

Einer gerichtlichen Klärung (Kapitel II F) unterlagen in den Jahren Jahr 2019 und 2020 die Verfahren

- zur Entscheidung zu den SNB 2018 der DB Netz AG (Kapitel II F 1.),
- zur Entscheidung zum TPS 2018 der DB Netz AG (Kapitel II F 2.),
- zur Entscheidung des OVG NRW im Eilrechtsschutz zur Beschwerde nach DVO (EU) 2017/2177 (Kapitel II F 3.) und
- zur Entscheidung des OVG NRW im Klageverfahren J. Müller Agri + Breakbulk Terminals GmbH & Co. KG (Kapitel II F 4.).

Die Bundesnetzagentur beauftragte eine Machbarkeitsstudie, um mögliche Modelle und Methoden zu identifizierten, die es ihr erlauben, systematisch zu überprüfen, inwiefern ein Betreiber die festgelegte Obergrenze erreichen kann (Kapitel II G 1.).

In den Jahren 2019 und 2020 hat die Bundesnetzagentur ihre Eigen- und Fremdkapitalzinssätze mit einer gutachterlichen Unterstützung aktualisiert (Kapitel II G 2.).

Im Jahr 2019 führte die Bundesnetzagentur einen Marktdialog im Themenbereich Zugang zu Serviceeinrichtungen durch. Es wurden u. a. neue rechtliche Vorgaben, wie z. B. neue Befreiungsregeln für Serviceeinrichtungen, erörtert (Kapitel II H 1.).

Im Jahr 2020 fanden die Eisenbahnrechtlichen Forschungstage zum ersten Mal als Webinar statt. Themen waren u. a. die Pandemiefolgen im Verkehrssektor und die Folgen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zum Thema Personenbahnsteige (Kapitel II H 2.).

Im Berichtszeitraum wurden im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Arbeitsgruppen verschiedene Themenschwerpunkte behandelt (Kapitel II I 2.).

Im Bereich der bilateralen Zusammenarbeit diskutierten die Bundesnetzagentur und die niederländische Regulierungsbehörde grundlegende Fragestellungen des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs und mögliche Verbesserungen der Interoperabilität (Kapitel II I 2.).

Vertreter der Bundesnetzagentur nahmen im Berichtszeitraum als Beobachter an den Sitzungen des Exekutivrats der Schienengüterverkehrskorridore teil und hatten Treffen mit den Anlaufstellen der C-OSS (Kapitel II I 3.).

Teil III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur ist für die Überwachung der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen zuständig. Diese Aufgabe wird durch die Beschlusskammer 10 (Eisenbahnen) und die Abteilung 7 (Eisenbahnregulierung) wahrgenommen.

Anhang

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des realen Bruttoinlandsproduktes	10
Abbildung 2: Entwicklung des Modal Split im Güterverkehr	11
Abbildung 3: Entwicklung des Modal Split im Personenverkehr	12
Abbildung 4: Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt nach Verkehrsdiensten	13
Abbildung 5: Anteil der Zuschüsse der Aufgabenträger am Umsatz des SPNV	14
Abbildung 6: Entwicklung des Verkehrsaufkommens nach Verkehrsdiensten	15
Abbildung 7: Entwicklung der Verkehrsleistung nach Verkehrsdiensten	15
Abbildung 8: Entwicklung der Betriebsleistung und der Verkehrsleistung in den Verkehrsdiensten im ersten Halbjahr 2020	16
Abbildung 9: Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt	17
Abbildung 10: Entwicklung der Anzahl der zugelassenen öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen	18
Abbildung 11: Entwicklung des Wettbewerbs nach Verkehrsdiensten	19
Abbildung 12: Abgeschlossene Verkehrsverträge und voraussichtlicher Abschluss von Verkehrsverträgen	20
Abbildung 13: Nicht wettbewerbliche und wettbewerbliche Vergabe von Verkehrsverträgen	20
Abbildung 14: Anteile der wettbewerblichen und nicht wettbewerblichen Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr	21
Abbildung 15: Entwicklung der Marktanteile der bestellten Betriebsleistung im Schienenpersonennahverkehr	21
Abbildung 16: Entwicklung der Betriebsleistung nach Verkehrsdiensten	23
Abbildung 17: Bewertung des Themenbereichs Zugang zu Schienenwegen	24
Abbildung 18: Bewertung des Themenbereichs Zugang zu Serviceeinrichtungen	25
Abbildung 19: Umsatzentwicklung im Eisenbahninfrastrukturmarkt	26
Abbildung 20: Umsatzentwicklung der deutschen Betreiber der Schienenwege nach Verkehrsdiensten	27
Abbildung 21: Entwicklung des mittleren Trassenentgelts der Eisenbahninfrastrukturunternehmen	28
Abbildung 22: Entwicklung des mittleren Stationsentgelts der EIU	29
Abbildung 23: Bewertung Diskriminierungsfreiheit Entgeltsysteme	30
Abbildung 24: Bewertung Preis-Leistungs-Verhältnis der Eisenbahninfrastrukturunternehmen	30
Abbildung 25: Entwicklung der Betriebsergebnisse der EVU im SPNV und SGV	31
Abbildung 26: Entwicklung der Ergebnisse je Leistungseinheit der EVU nach Verkehrsdiensten	32
Abbildung 27: Umsatz und Aufwand der Betreiber der Serviceeinrichtungen	33

Abbildung 28: Entwicklung der Endkundenpreise nach Verkehrsdiensten.....	34
Abbildung 29: Anteil der Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichten SNB und Vereinbarungen zur Betriebssicherheit.....	36
Abbildung 30: Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit veröffentlichten NBS.....	36
Abbildung 31: Anteil der Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichten Entgeltlisten.....	37
Abbildung 32: Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit erstellten Entgeltlisten.....	38
Abbildung 33: Unterrichtungen nach § 72 ERegG	38

Abkürzungsverzeichnis

ACM	Authority for Consumer & Markets/niederländische Regulierungsbehörde
AEG	Allgemeine Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
AnDi	Anlagendisponent
ARAFER	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires/französische Regulierungsbehörde
ART	l'Autorité de régulation des transports/französische Verkehrsregulierungsbehörde
ATM	portugiesische Regulierungsbehörde
BEVVG	Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz)
BGH	Bundesgerichtshof
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BvSE	Betreiber von Serviceeinrichtungen
C-OSS	Corridor One-Stop-Shop
DVO	Durchführungsverordnung
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
EMVG	Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln/Elektromagnetische-Verträglichkeit-Gesetz
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
ERFA	European Rail Freight Association
ESPO	European Sea Ports Organisation/Vereinigung europäischer Seehäfen
e. V.	eingetragener Verein

EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FTE	Forum Train Europe
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
INBP	Infrastrukturnutzungsbedingungen für Personenbahnhöfe
INDRES	Infrastruktur-Datenbank für regionale Eisenbahnen
IRG-Rail	Independent Regulators' Group Rail/Zusammenschluss unabhängiger Eisenbahnregulierer in Europa
KG	Kommanditgesellschaft
KOMBau	Kommunikationsplattform Bau
KPIs	Key Performance Indicators
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MZP	Mindestzugangspaket
NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
OGK	Obergrenze der Gesamtkosten
OVG NRW	Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PCS	Path Coordination System
PEK	Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität
Pkm	Personenkilometer
RE	Regionalexpress
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post

RFC	Rail Freight Corridor
RMMS	Rail Market Monitoring Scheme/Marktbeobachtung der europäischen Ebene
RNE	Rail Net Europe
RRX	Rhein-Ruhr-Express
RTK	Runder Tisch Kapazität
SGV	Schienengüterverkehr
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SNB	Schienennetz-Nutzungsbedingungen
t	Tonne(n)
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument/EU-Instrument für Kurzzeitmaßnahmen
TKG	Telekommunikationsgesetz
tkm	Tonnenkilometer
TNB	Technische Netzzugangsbedingungen
TPS	Trassenpreissystem
TTR	Timetabling-Redesign-Projekt
ÜLS	Überlasteter Schienenweg/überlastete Schienenwege
VDV	Verband deutscher Verkehrsunternehmen e. V.
VG	Verwaltungsgericht
ZARA	Häfen von Zeebrügge, Antwerpen, Rotterdam und Amsterdam

Impressum

Herausgeber

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Bezugsquelle | Ansprechpartner

Pressestelle der Bundesnetzagentur
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
pressestelle@bnetza.de
www.bundesnetzagentur.de
Tel. +49 228 14-9921
Fax +49 228 14-8975

Stand

März 2021

Druck

MKL Druck GmbH & Co.KG, Ostbevern

Bildnachweis

Titelseite (gettyimages/PhotoTalk)

Text

Abteilung und Beschlusskammer Eisenbahnregulierung

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

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Telefon: +49 228 14-0

Telefax: +49 228 14-8872

E-Mail: info@bnetza.de

www.bundesnetzagentur.de