

EISENBAHNEN 2021/2022

Tätigkeits- bericht

BERICHT GEMÄSS
§71 EISENBAHN-
REGULIERUNGSGESETZ



Bundesnetzagentur

Tätigkeitsbericht Eisenbahnen

Bericht gemäß §71 Eisenbahnregulierungsgesetz

Stand: Mai 2023

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

Referat Technische Grundsätze der Eisenbahnregulierung, Digitalisierung im Eisenbahnbereich;
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 Sie die Bundesnetzagentur über zwei ereignisreiche Jahre, in denen sich der Eisenbahnmarkt in Teilen von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erholen konnte.

Besonders der Schienengüterverkehr war in der Lage, das krisengeschüttelte Jahr 2020 hinter sich zu lassen und erreichte im Jahr 2021 mit einer Verkehrsleistung von 139 Mrd. Tonnenkilometern und einem Umsatz von gut 5,8 Mrd. Euro neue Höchststände. Währenddessen hatten die Unternehmen im Schienenpersonennahverkehr auch in 2021 weiter mit sinkenden Fahrgastzahlen zu kämpfen. Erst im Jahr 2022 trat dort eine spürbare Verbesserung ein.

Die Wettbewerbssituation am Eisenbahnverkehrsmarkt entwickelte sich für die nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen weiter positiv. Die Marktanteile im Schienengüterverkehr und Schienenpersonennahverkehr konnten im Jahr 2021 weiter gesteigert werden, während im Schienenpersonenfernverkehr das Vor-Pandemie-Niveau erreicht wurde. Im Güterverkehr wurden rund 60 Prozent der Verkehrsleistung durch nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen erbracht, im Schienenpersonennahverkehr lag dieser Anteil bei gut einem Drittel der Gesamtverkehrsleistung am Markt.

Für die Erhebung der Daten des Eisenbahnverkehrs- und Infrastrukturmarktes wurde die bisherige Excel-basierte Befragung im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes auf ein zentrales Erhebungssystem mittels Online-Formularen umgestellt.

Neben den „klassischen“ Themen der Eisenbahnregulierung, wie der Prüfung von Nutzungsbedingungen für Schienennetze und Serviceeinrichtungen sowie der Prüfung von Entgelten, gestaltete sich das Tätigkeitsfeld der Bundesnetzagentur in den Jahren 2021 und 2022 äußerst divers.

Getrieben von gestiegenen Kosten durch die COVID-19-Pandemie und die Energiekrise sowie durch Änderungen im Eisenbahnrecht stieg die Zahl der Mitteilungseingänge zu Neufassungen und Änderungen von Nutzungsbedingungen im Vergleich zu den Jahren 2019/2020 signifikant an. Bei den Ausnahme- und Befreiungsverfahren konnte währenddessen ein deutlicher Antragsrückgang verzeichnet werden.

In der Entgeltregulierung lag der Schwerpunkt bei der Ermittlung eines neuen Ausgangsniveaus der Gesamtkosten und auf den Entgeltgenehmigungen der Infrastrukturunternehmen der DB AG. Darüber hinaus wurden mit rund 80 Betreibern der Schienenwege vereinfachte bzw. mittlere Genehmigungsverfahren durchgeführt.

Die Bundesnetzagentur bearbeitete Fragestellungen zum „gesellschaftlichen Nutzen“ der Verkehrsdienste sowie das Thema „Kapitalkosten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen“. Die Einführung neuer Technologien, z. B. gehärteter GSM-R-Geräte und des interoperablen Zugbeeinflussungssystem ETCS, erwies sich als zunehmend relevanter werdendes Tätigkeitsfeld. Auch die Thematik der überlasteten Schienenwege rückte im Berichtszeitraum immer stärker in den Fokus der Bundesnetzagentur. Es wird eine Höchstzahl an

Zugkilometern auf einem Schienennetz zurückgelegt, welches aufgrund von Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen nur unvollständig zur Verfügung steht.

Die Bundesnetzagentur hat den Anpassungsbedarf des Eisenbahnregulierungsrechts – insbesondere im Hinblick auf die Einführung des Deutschlandtakes – näher betrachtet. Zudem wurde die Zusammenarbeit mit dem Eisenbahn-Bundesamt intensiviert. Es finden nunmehr regelmäßig Jour fixes und Arbeitstreffen statt, um Themen, die gemeinsame Schnittpunkte aufweisen, grundlegend zu besprechen, um somit die Zusammenarbeit in konkreten Fällen zu beschleunigen und zu vereinfachen. Die Bundesnetzagentur erhebt überdies nunmehr Gebühren für ihre Amtstätigkeit. Den betroffenen Unternehmen wurde eine Verwaltungsvorschrift zur Verfügung gestellt, anhand derer die Gebührenerhebung transparent und verständlich nachvollzogen werden kann.

International konnte die Bundesnetzagentur erneut einen Beitrag zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit im europäischen Eisenbahnmarkt leisten. Hier bildete neben den Auswirkungen der COVID-19-Krise die Erhöhung der auf der Schiene verfügbaren Kapazitäten durch die beabsichtigte Einführung eines besser abgestimmten internationalen Fahrplanprozesses einen der Arbeitsschwerpunkte.



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

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
I MARKTENTWICKLUNG	9
A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	10
1. Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors	10
2. Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt	12
3. Entwicklung der Verkehrsleistung	13
4. Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt	15
B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnmarkt	16
1. Allgemeine Wettbewerbsentwicklung	16
2. Wettbewerb in den Verkehrsdiensten	17
3. Verkehrliche und wirtschaftliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	20
4. Kostenentwicklung und Ergebnissituation der EVU	24
C Entwicklungen im Eisenbahninfrastrukturmarkt	26
1. Marktumfeld der Betreiber der Schienenwege	26
2. Marktumfeld der Betreiber von Serviceeinrichtungen	28
3. Marktumfeld der Betreiber von Werksbahnen	29
D Infrastrukturnutzungsentgelte und sonstige Preise	30
1. Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte	30
2. Höhe und Entwicklung der Trassenentgelte unter Berücksichtigung der Trassenpreisförderung	31
3. Höhe und Entwicklung der Stationsentgelte	32
4. Bewertung und Entwicklung der Entgeltsysteme	33
5. Entwicklung der Endkundenpreise	35
E Eisenbahnrechtliche Vorschriften	36
1. Schienennetz-Nutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen	36
2. Entgeltlisten	37
3. Unterrichtungen nach § 72 ERegG	39
II TÄTIGKEITEN	41
A Marktbeobachtung	42
1. Grundlagen der Marktbeobachtung	42
2. Durchführung der Marktbeobachtung	42

2.1	Einführung des Webportal-Schiene (WEPOS).....	43
3.	Marktkonsultation der Vertreter der Endkunden	44
3.1	Endkundenbefragung im Güterverkehr.....	44
3.1.1	Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	44
3.1.2	Digitalisierung der Buchung.....	44
3.1.3	Nachverfolgung von Gütern.....	44
3.1.4	Trassenpreisförderung.....	45
3.1.5	Deutschland-Takt und Timetabling Redesign.....	45
3.1.6	Zufriedenheit im Schienengüterverkehr	45
3.2	Endkundenbefragung im Personenverkehr	46
4.	COVID-19-Sondererhebung.....	47
5.	Sondererhebung Einzelwagenverkehr.....	48
B	Ausnahmen und Befreiungen.....	49
C	Entflechtung.....	50
1.	Beschwerde über mögliche Verstöße gegen Entflechtungsvorgaben im DB-Konzern.....	50
D	Zugang zu Schienenwegen.....	51
1.	Prüfung von Schienennetz-Nutzungsbedingungen	51
2.	Weitere Tätigkeiten	52
2.1	Erklärungen zu überlasteten Schienenwegen	52
2.2	Baumaßnahmen	53
2.3	Betonschwellen.....	53
2.4	Fahrzeugumrüstung auf gehärtete GSM-R Geräte	55
2.5	Personelle Besetzung von Stellwerken	55
2.6	Unterversorgung mit Bahnstrom	56
2.7	Winterdienst bei der DB Netz AG.....	56
2.8	Maßnahmen zum Schutz des Gelegenheitsverkehrs.....	57
2.9	Durchführung von Autoreisezugverkehren.....	58
2.10	Unterrichtungen über beabsichtigte Trassenablehnungen der DB Netz AG	58
2.11	Beschwerden zum Anreizsystem (Streitbeilegungsverfahren).....	59
E	Zugang zu Serviceeinrichtungen.....	60
1.	Einführung.....	60
2.	Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen.....	60
2.1	Erstaufstellung NBS für neue Terminals.....	60
3.	Weitere Tätigkeiten.....	61
3.1	Konfliktverfahren wegen knapper Kapazität in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG.....	61
3.2	Mitnutzung eines Abstellgleises: Keine Abnahmebedingung nicht benötigter Zusatzausstattung durch Hauptnutzer	61
3.3	Entwicklung und Neuerung bei Höchstpreisverfahren in Serviceeinrichtungen.....	62
3.4	Abwicklungsprobleme in Seehäfen.....	63
3.5	Alternative Antriebe.....	63
3.6	Austausch mit dem Eisenbahn-Bundesamt zu den Themen Stilllegung und Kapazität	64
F	Prüfung von Entgelten	65
1.	Überblick über die Aktivitäten der Entgeltregulierung.....	65
2.	Entgeltprüfungen im Einzelnen	66
2.1	Ausgangsniveau der Gesamtkosten der DB Netz AG.....	66
2.2	Obergrenze der Gesamtkosten der DB Netz AG	66
2.3	Trassenpreise der DB Netz AG.....	67
2.4	Stationspreise der DB Station&Service AG.....	68

2.5	Weitere Entgeltgenehmigungsverfahren von Betreibern der Schienenwege	68
2.6	Unterrichtungsverfahren zu Entgelten bei Serviceeinrichtungen	69
2.7	Vorermittlungen	69
G	Juristische Grundsatzthemen der Eisenbahnregulierung.....	71
1.	Gebührenerhebung	71
2.	IFG-Verfahren.....	71
3.	Verbraucheranfragen.....	71
4.	Regulierung von Mobilitätsplattformen	72
5.	Ausgewählte juristische Einschätzungen.....	72
5.1	Auskunftsverlangen und Kostenübernahme im Hinblick auf die Daten des Anreizsystems der DB Netz AG	72
5.2	Rückerstattung von bezahlten Zwangsgeldern nach der Erfüllung von Auskunftspflichten im Rahmen der Marktbeobachtung.....	72
5.3	Androhung von Zwangsgeldern und deren Festsetzung gegenüber Eisenbahnen und Zugangsberechtigte mit Sitz im Ausland im Rahmen der Marktüberwachung gemäß § 17 ERegG	73
H	Betrieblich-technische Grundsatzthemen der Eisenbahnregulierung	75
1.	Verfahren zu überlasteten Schienenwegen	75
1.1	Entwicklung der Überlastungsproblematik im Schienennetz	75
1.2	Umsetzung der „Feststellungsvorgabe“ des Eisenbahnregulierungsgesetzes und Finanzierung von Maßnahmen zur Erhöhung der Schienenwegkapazität.....	76
2.	Technischer Netzzugang.....	77
3.	European Train Control System (ETCS)	78
I	Ökonomische Grundsatzthemen der Eisenbahnregulierung.....	79
1.	Gesellschaftlicher Nutzen.....	79
2.	Kapitalkosten	79
3.	Produktivitätsfaktor.....	80
J	Ausgewählte gerichtliche Verfahren	81
1.	Entscheidung BGH zur Ungültigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen BNetzA und DB Netz AG (TPS, Regionalfaktor, Urt. v. 05.04.2022, KZR 84/20).....	81
2.	BVerwG zur Teilbarkeit einer eisenbahnregulierungsrechtlichen Entgeltgenehmigung und zum Maßstab der Angemessenheit vom 12.10.2022 (BVerwG 6 C 10.20).....	81
3.	EuGH zum Verhältnis der Zuständigkeiten der Regulierungsbehörde und der Zivilgerichte für die Anwendung von Kartellrecht vom 27.10.2022 (C-721/20).....	82
4.	VG Köln, Beschluss wegen Festsetzung eines Zwangsgeldes im Rahmen der Markterhebung 2022 (Berichtsjahr 2021) vom 18.01.2023 (18 K 6213/22).....	82
5.	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umgang mit konfligierenden Rahmenvertragsanmeldungen.....	83
K	Durchgeführte Veranstaltungen	85
1.	Eisenbahnrechtliche Forschungstage.....	85
L	Nationale Zusammenarbeit	86
1.	BMDV-Arbeitsgruppen Deutschlandtakt, Regulierung, Etappierung.....	86
2.	Zusammenarbeit mit dem EBA.....	86

3.	Sektorgutachten Eisenbahn Monopolkommission.....	87
4.	Anfragen von Behörden und Verbänden.....	87
M	Internationale Zusammenarbeit	88
1.	Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer: IRG-Rail	88
1.1	Arbeitsgruppe "Zugangsfragen"	89
1.2	Unterarbeitsgruppe "Zugang zu Serviceeinrichtungen"	90
1.3	Arbeitsgruppe "Marktbeobachtung"	91
1.4	Arbeitsgruppe "Legislativvorschläge"	92
1.5	Arbeitsgruppe "Entgelte"	92
1.6	Unterarbeitsgruppe "Entgelte Serviceeinrichtungen"	93
1.7	Task Force Multimodalität	94
2.	Netzwerk Europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden: ENRRB	94
3.	Bilaterale Zusammenarbeit.....	95
3.1	Europäische Schienenverkehrskorridore	95
III	ZUSAMMENFASSUNG, ROLLE UND ORGANISATION DER	
	BUNDESNETZAGENTUR, AUSBLICK.....	97
A	Zusammenfassung	98
1.	Marktentwicklung	98
2.	Tätigkeiten.....	99
B	Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur	101
1.	Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur	101
2.	Aufbau der Eisenbahnregulierung.....	102
3.	Eisenbahninfrastrukturbeirat	105
C	Ausblick - Problemfelder und Herausforderungen.....	106
1.	Vorrang Energieträgertransporte im Schienengüterverkehr	106
2.	Gestiegene Energiekosten für Eisenbahnverkehrsunternehmen	106
3.	Verbesserung der Betriebsqualität (Pünktlichkeit).....	108
4.	Überlastung von Umleitungsstrecken	108
5.	Deutschlandtakt.....	109
6.	Abschlussbericht Beschleunigungskommission Schiene (BKS).....	109
7.	Zukünftiger Anpassungsbedarf des Eisenbahnregulierungsrechts.....	110
	VERZEICHNISSE	111
	Abbildungsverzeichnis.....	112
	Abkürzungsverzeichnis	114
	Impressum	119

I Marktentwicklung

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie waren in 2021 weiter deutlich spürbar. Während die Nachfrage im Schienenpersonenverkehr nach wie vor hinter den Werten des Vor-Pandemie-Zeitraums zurückblieb, konnte der Schienengüterverkehr Marktanteile hinzugewinnen.

Im Jahr 2022 hat sich der Schienenpersonenverkehr deutlich erholt. Im Schienenpersonennahverkehr sorgte das 9-Euro-Ticket für einen Nachfragesprung. Gleichzeitig waren die Züge des Schienenpersonenfernverkehrs wieder gut besetzt.

A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

1. Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

Im Jahr 2021 erholte sich die deutsche Wirtschaft wieder vom Einbruch des Jahres 2020. Das reale Bruttoinlandsprodukt Deutschlands stieg im Jahr 2021 um 2,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Noch stärker stieg im Jahr 2021 das Wirtschaftswachstum in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-27). Hier gab es eine Steigerung von 5,4 Prozent, welche den erheblichen Rückgang aus 2019 weitestgehend ausglich. Im Jahr 2022 konnte das Bruttoinlandsprodukt seinen Wachstumstrend fortsetzen - wenn auch nicht auf dem hohen Niveau des Vorjahres - und stieg um weitere 1,8 Prozent.

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts

Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent
Quelle: Eurostat

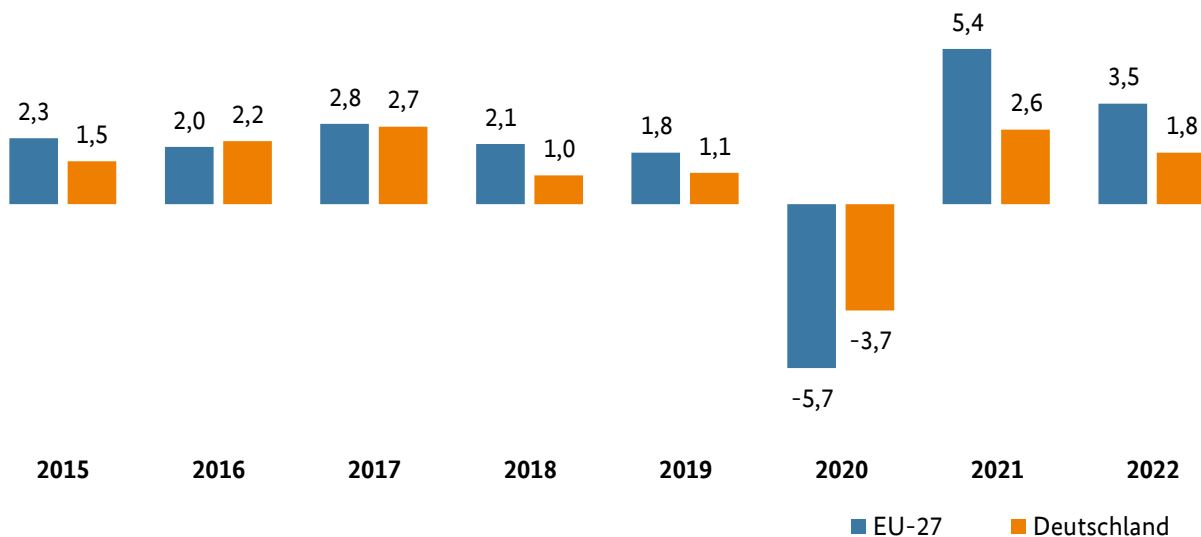


Abbildung 1: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts

Der Modal-Split-Anteil der Eisenbahn im Güterverkehr stieg in den Jahren 2021 und 2022 an, nachdem er im Zeitraum von 2018 bis 2020 kontinuierlich leicht gesunken war. Trotz eines schwierigen betrieblichen und wirtschaftlichen Umfelds konnten ein Teil der Verkehre von der Straße auf die Schiene verlagert werden. Auch aus dem Bereich der Binnenschifffahrt konnte der Schienengüterverkehr Anteile hinzugewinnen.

Der Anteil der Eisenbahn stieg in 2021 auf rund 19,6 Prozent und konnte seinen Trend in 2022 mit 19,8 Prozent weiter fortsetzen. Der Anteil des Straßengüterverkehrs sank in 2021 entsprechend um einen Prozentpunkt, konnte sich aber auf diesem Niveau stabilisieren.

Entwicklung des Modal Split im Güterverkehr nach Tonnenkilometern

Marktanteile in Prozent

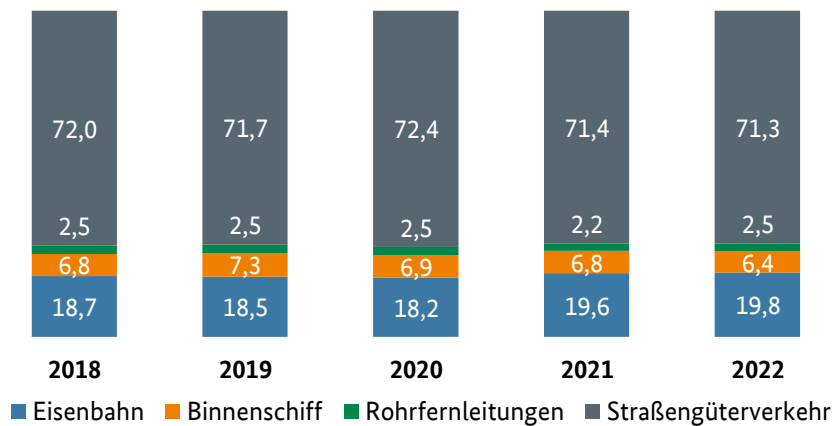


Abbildung 2: Entwicklung des Modal-Split im Güterverkehr¹

Im Gegensatz zum Güterverkehr fiel der Marktanteil der Eisenbahn im Personenverkehr in 2021 um weitere 0,1 Prozentpunkte und lag bei 6,4 Prozent. Die seit Pandemiebeginn anhaltend geringe Nachfrage hatte sich zu dem Zeitpunkt noch nicht erholt. Es gab im Nah- und Fernverkehr weiterhin punktuelle Einschränkungen von Verkehren. Der motorisierte Individualverkehr baute seinen Anteil um 0,1 Prozentpunkte auf 87,6 Prozent aus. Im Jahr 2022 war eine Trendwende zu verzeichnen. Der Schienenpersonenverkehr erholte sich stark und gewann fast drei Prozentpunkte hinzu - hauptsächlich zu Ungunsten des motorisierten Individualverkehrs - und stieg mit voraussichtlich 9,3 Prozent Modal-Split-Anteil etwa auf Vor-Pandemie-Niveau.

Entwicklung des Modal Split im Personenverkehr nach Personenkilometern

Marktanteile in Prozent

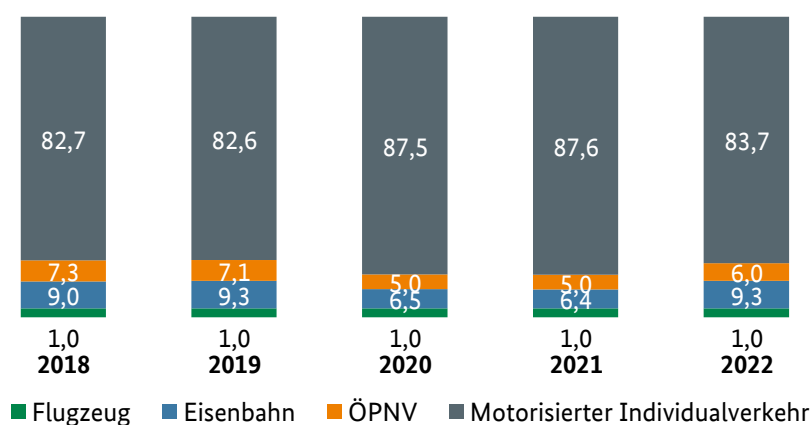


Abbildung 3: Entwicklung des Modal-Split im Personenverkehr¹

¹ Marktdaten Eisenbahn aus Markterhebungen und COVID-19-Sondererhebungen der Bundesnetzagentur; Marktdaten anderer Verkehrsträger aus den gleitenden Mittelfristprognosen des BMDV

2. Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt

Nach dem pandemiebedingten starken Rückgang des Umsatzes im Jahr 2020 gelang den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im Jahr 2021 nur eine geringe Gegenbewegung. Sie steigerten den Gesamtumsatz um rund drei Prozent auf gut 20 Milliarden Euro. Er lag damit circa zehn Prozent unterhalb des Vor-Corona-Niveaus aus 2019.

Während sowohl Schienengüterverkehr als auch Schienenpersonennahverkehr im Zeitraum von 2020 auf 2021 leichte Zuwächse verzeichnen konnten, stagnierte der Umsatz des Schienenpersonenfernverkehrs bei rund 2,9 Mrd. Euro. Er lag damit weiterhin gut 42 Prozent unter dem Vor-Pandemie-Höchstwert aus dem Jahr 2019.

In 2022 konnten die Eisenbahnverkehrsunternehmen ihre Umsätze deutlich steigern. Über alle Verkehrsdienste hinweg wurde ein Zuwachs von geschätzt rund 3,6 Milliarden Euro erzielt, was einen Gesamtumsatz am Eisenbahnverkehrsmarkt von voraussichtlich 23,6 Milliarden Euro und somit eine Steigerung über Vor-Pandemie-Niveau bedeutet.

Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

in Mrd. Euro

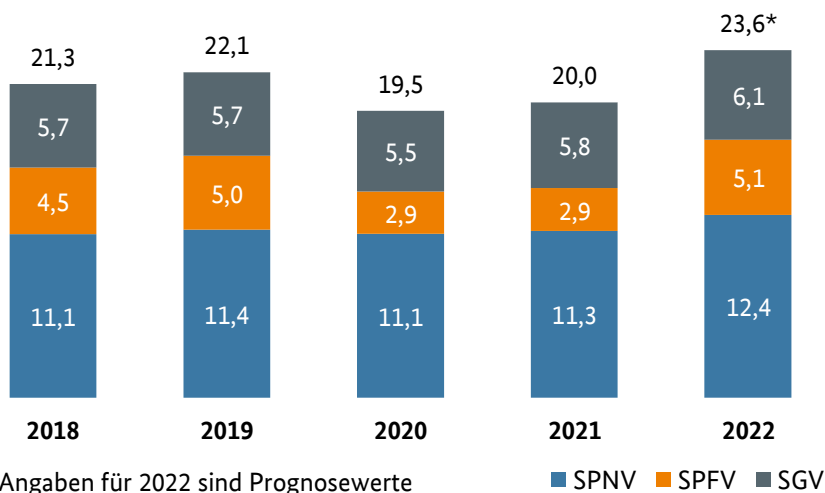


Abbildung 4: Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt nach Verkehrsdiensten

Der Umsatz im Schienenpersonennahverkehr stieg von 11,1 Mrd. in 2020 auf 11,3 Mrd. Euro in 2021 und erreichte damit fast wieder das Niveau von 2019. Im Jahr 2022 steigerten die im Schienenpersonennahverkehr tätigen Unternehmen ihren Umsatz auf einen neuen Höchstwert, derzeit prognostiziert mit rund 12,4 Milliarden Euro.

Der Anteil der Zuschüsse von Aufgabenträgern am Umsatz lag in den Jahren 2021/2022 mit 66 bzw. 68 Prozent deutlich höher als im Zeitraum zuvor. In 2021 konnten insbesondere durch den ÖPNV-Rettungsschirm sowie Nachzahlungen für 2020 nachfragebedingte Verluste aus Fahrgasteinnahmen bei den SPNV-EVU ausgeglichen werden.

Im Jahr 2022 erholte sich der Umsatz im Schienenpersonenfernverkehr. Er wuchs von 2,9 Milliarden Euro in den Jahren 2020 und 2021 auf voraussichtlich 5,1 Milliarden Euro in 2022 und knüpfte somit an das Jahr 2019 an.

Im Schienengüterverkehr war von 2020 auf 2021 ein Umsatzwachstum von rund fünf Prozent zu verzeichnen. Dieses Wachstum konnte im Jahr 2022 trotz des Trends am Gesamtmarkt zwar nicht gesteigert, aber annähernd gehalten werden. Der dürfte einen neuen Höchstwert erreicht und bei voraussichtlich rund 6,1 Mrd. Euro gelegen haben.

Anteil der Zuschüsse der Aufgabenträger am Umsatz des SPNV

in Mrd. Euro; Anteile in Prozent

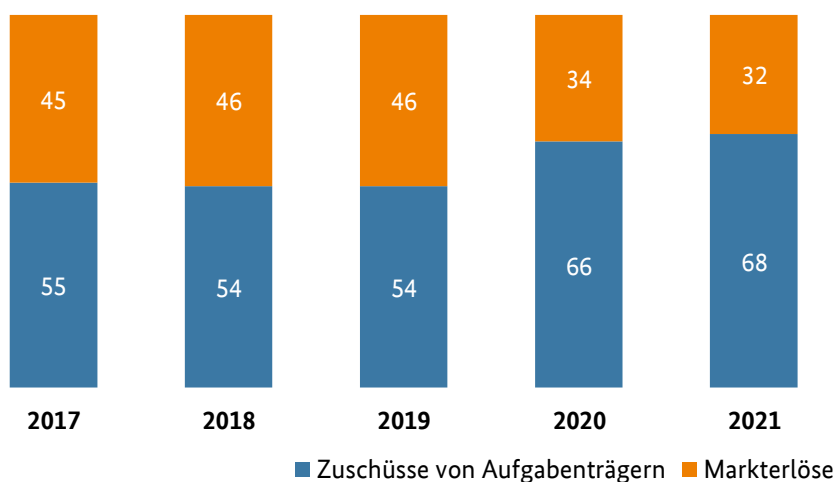


Abbildung 5: Anteil der Zuschüsse der Aufgabenträger am Umsatz des SPNV

3. Entwicklung der Verkehrsleistung

Die Verkehrsleistung berücksichtigt, gegenüber dem Verkehrsaufkommen (Fahrgastzahl bzw. Frachtmenge), zusätzlich deren mittlere Transport- bzw. Reiseweite. Während die Verkehrsleistung im SPNV im Zeitraum von 2017 bis 2019 kontinuierlich anstieg und im SPNV bzw. SGV auf hohem Niveau stagnierte, waren unter den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 in allen drei Verkehrsdiensten deutliche Rückgänge der erbrachten Verkehrsleistungen zu verzeichnen.

Im Jahr 2021 entwickelten sich die Verkehrsleistungen unterschiedlich. Im Schienenpersonennahverkehr sank die Verkehrsleistung nochmals von 35 Mrd. auf 33 Mrd. Personenkilometer ab und verzeichnete den nunmehr geringsten Wert seit Beginn der Markterhebung der Bundesnetzagentur. Die Zahl der Fahrgäste sank im selben Zeitraum von 1,8 Mrd. auf 1,68 Mrd. Fahrgäste, was einem Rückgang von etwa sieben Prozent entspricht.

Im Schienenpersonenfernverkehr erholte sich die Verkehrsleistung im zweiten Pandemiejahr geringfügig. Sie stieg um rund acht Prozent von 24 Mrd. auf 26 Mrd. Personenkilometer, blieb jedoch weit unter der 2019 erzielten Verkehrsleistung. Die Zahl der beförderten Fahrgäste stieg dabei von 83 Mio. auf 85. Mio. leicht an.

Im Jahr 2022 konnte der Schienenpersonenverkehr insgesamt deutliche Zuwächse verzeichnen. Besonders der schienengebundene Nahverkehr profitierte von steigenden Fahrgastzahlen und verzeichnete einen Zuwachs in der Verkehrsleistung von voraussichtlich rund 65 Prozent. Im Schienenpersonenfernverkehr konnte die Verkehrsleistung in einem ähnlichen Umfang gesteigert werden. Sie erreichte mit voraussichtlich 43 Mrd. Personenkilometern nahezu Vor-Pandemie-Niveau.

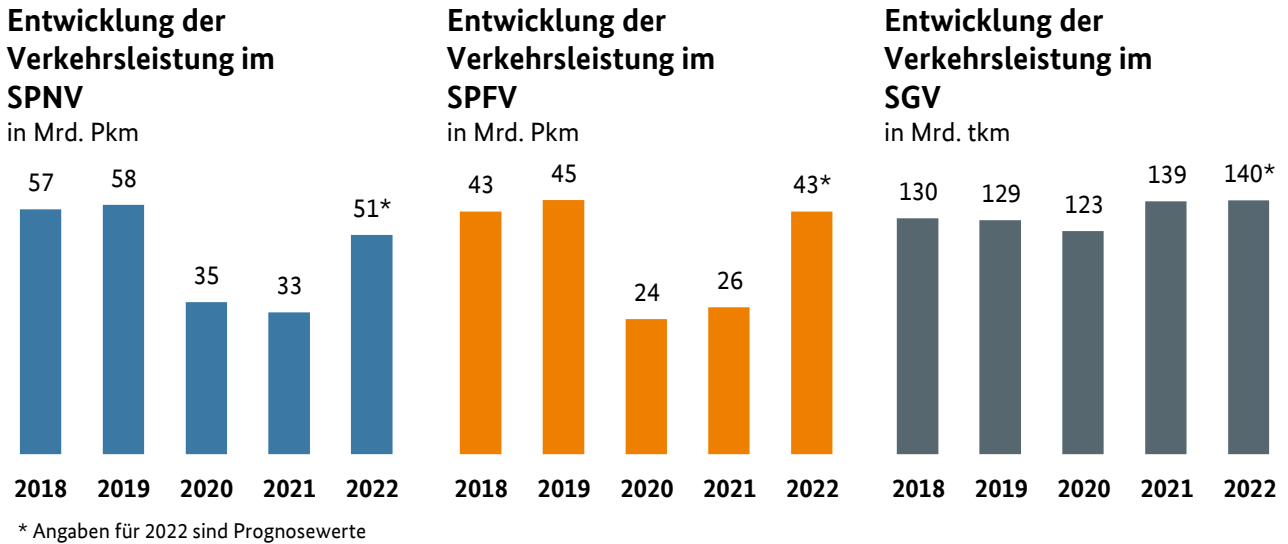


Abbildung 6: Entwicklung der Verkehrsleistung nach Verkehrsdiensten

Im Schienengüterverkehr stieg die Verkehrsleistung bereits im Jahr 2021 erheblich an. Sie wuchs um circa 14 Prozent von 123 Mrd. auf 139 Mrd. Tonnenkilometer. Damit wurde ein neues Allzeithoch erreicht. Gleichzeitig überstiegt auch das Verkehrsaufkommen das Vor-Pandemie-Niveau deutlich und lag in 2022 bei rund 420 Mio. Tonnen Fracht. In 2022 konnte die Verkehrsleistung weiter leicht gesteigert werden und wird mit prognostizierten 140 Mrd. Tonnenkilometern voraussichtlich einen neuen Höchstwert erreichen.

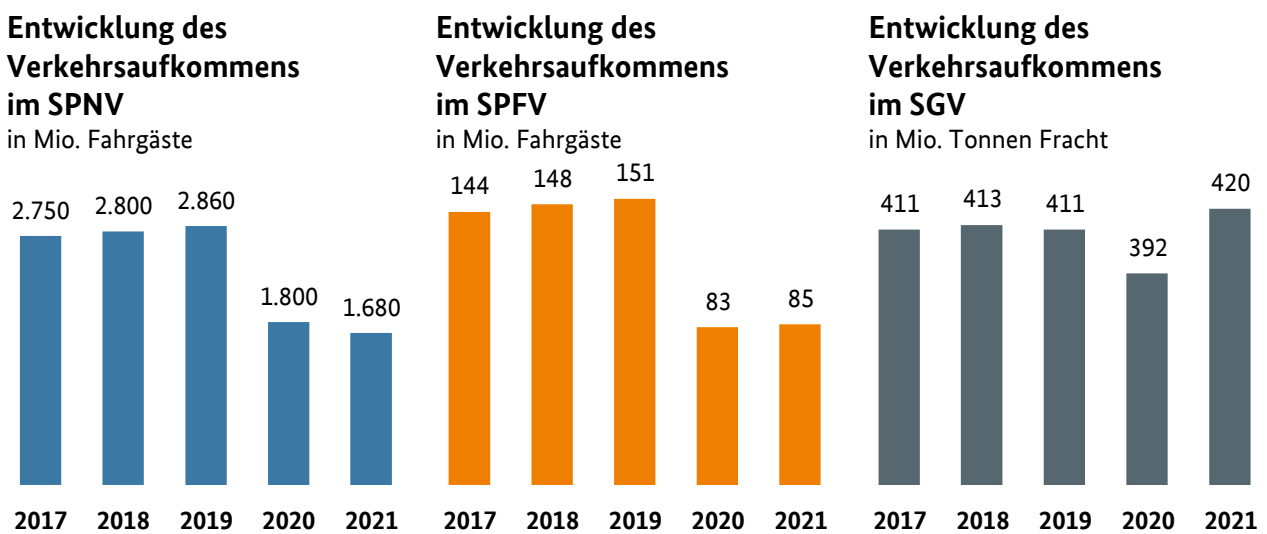


Abbildung 7: Entwicklung des Verkehrsaufkommens nach Verkehrsdiensten

4. Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

Die Anzahl der im Eisenbahninfrastruktursektor beschäftigten Mitarbeitenden stieg in den Jahren 2020 und 2021 weiter an. Bei Eisenbahnverkehrs- sowie Eisenbahninfrastrukturunternehmen konnte unter den fortdauernden pandemiebedingten Einschränkungen gleichermaßen ein geringer Zuwachs erreicht werden. Bei den EVU nahm vor allem die Anzahl der Triebfahrzeugführer/-innen zu, jedoch ging – bei wieder ansteigenden Betriebsleistungen – die Zahl der restlichen Beschäftigten etwas zurück. Weiterhin kommunizieren viele EVU größere Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal oder Auszubildende zu gewinnen. Insgesamt waren im Eisenbahnmarkt ca. 172.000 Stellen, gemessen nach Vollzeitäquivalenten, besetzt. Dies entspricht einem Zuwachs von etwas mehr als einem Prozent im Vergleich zum Jahr 2020. Die befragten Eisenbahnunternehmen beurteilten die Personalsituation in vielen Bereichen weiterhin als kritisch. Hier sind bisher keine Verbesserungen gegenüber den Vorjahren feststellbar.

Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im Eisenbahnsektor

in Tausend Vollzeitstellen

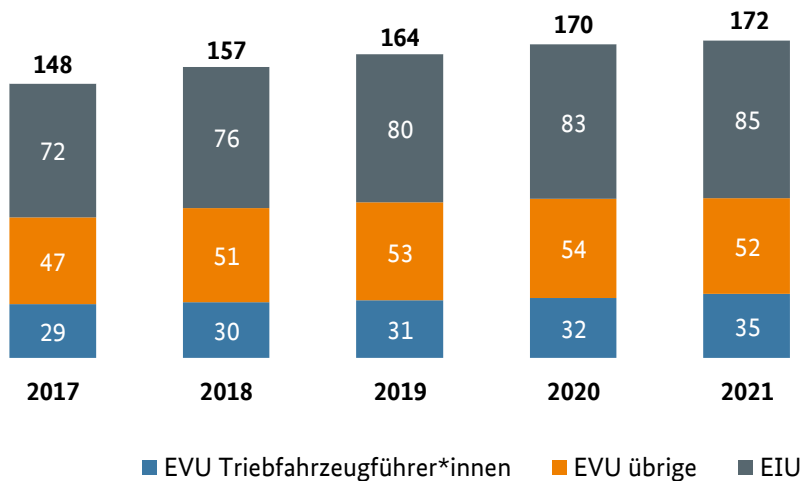


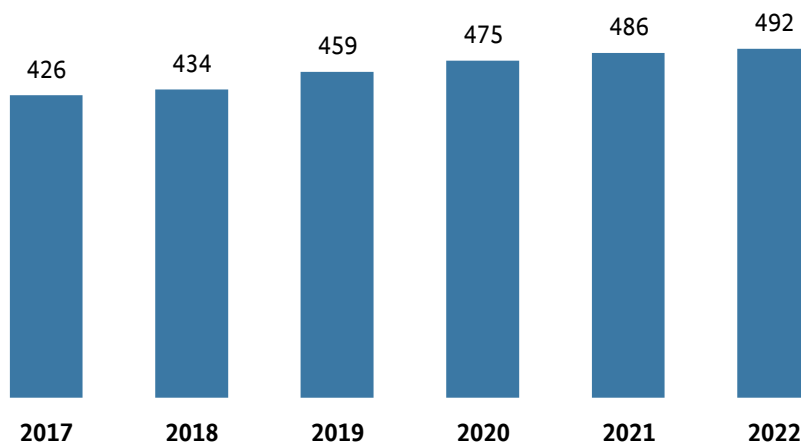
Abbildung 8: Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnmarkt

1. Allgemeine Wettbewerbsentwicklung

Wie aus dem vom Eisenbahn-Bundesamt (EBA) geführten Verzeichnis über die öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen hervorgeht, steigt die Anzahl der zugelassenen EVU in Deutschland seit dem Jahr 2019 weiter an, nachdem der Wert lange stagniert hatte. Während im Jahr 2020 noch 475 Eisenbahnverkehrsunternehmen über eine Genehmigung zur Erbringung von öffentlichen Eisenbahnverkehrsleistungen verfügten, waren es in 2021 bereits 486 Unternehmen. Aus der jährlichen Markterhebung der Bundesnetzagentur geht hervor, dass davon in 2021 insgesamt 346 Eisenbahnverkehrsunternehmen aktiv am Eisenbahnverkehr in Deutschland teilgenommen haben. Im internationalen Vergleich hat der deutsche Eisenbahnmarkt damit die höchste Anzahl von Wettbewerbern. Neben privat geführten und öffentlich-rechtlich kontrollierten Eisenbahnverkehrsunternehmen sind Staatsbahnen anderer europäischer Staaten in Deutschland aktiv, was zeigt, dass der deutsche Eisenbahnmarkt auch für ausländische Eisenbahnverkehrsunternehmen attraktiv ist.

Anzahl der zugelassenen öffentlichen EVU in Deutschland



Quelle: Eisenbahn-Bundesamt (EBA)

Abbildung 9: Entwicklung der Anzahl der in Deutschland zugelassenen, öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen

Nachdem unter den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Eisenbahnmarkt in 2020 erstmals seit Beginn der Markterhebung der Bundesnetzagentur die erbrachte Verkehrsleistung in allen drei Verkehrsdiensten deutliche Rückgänge zu verzeichnen hatte, entwickelten sich die Verkehrsleistungen im Jahr 2021 unterschiedlich. Jedoch konnten die nichtbundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen ihren Marktanteil in 2021, verglichen mit 2020, in allen Verkehrsdiensten steigern.

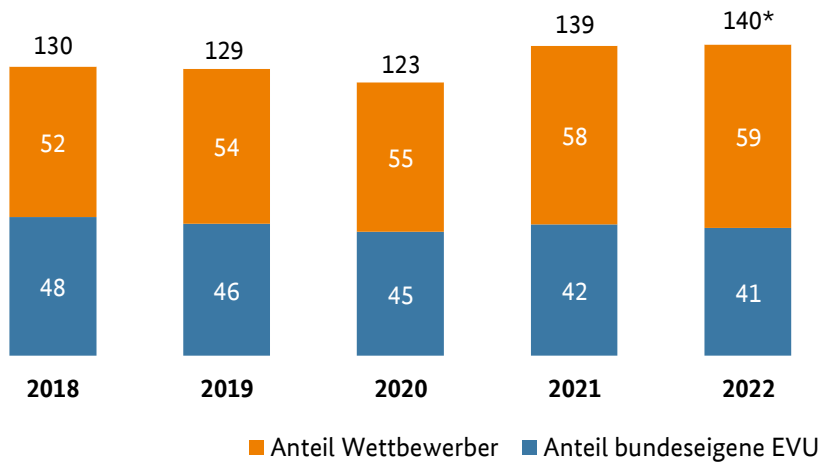
2. Wettbewerb in den Verkehrsdiensten

Im Schienengüterverkehr konnten die Wettbewerber im Jahr 2021 ihren Marktanteil unter dem Einfluss einer hohen Transportnachfrage merklich ausbauen und erbrachten 58 Prozent der Verkehrsleistung im SGV.

Dieser Trend setzte sich in 2022 fort. Die nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen konnten erneut leicht Marktanteile hinzugewinnen.

Entwicklung des Wettbewerbs im SGV

Verkehrsleistung in Mrd. tkm; Anteile in Prozent



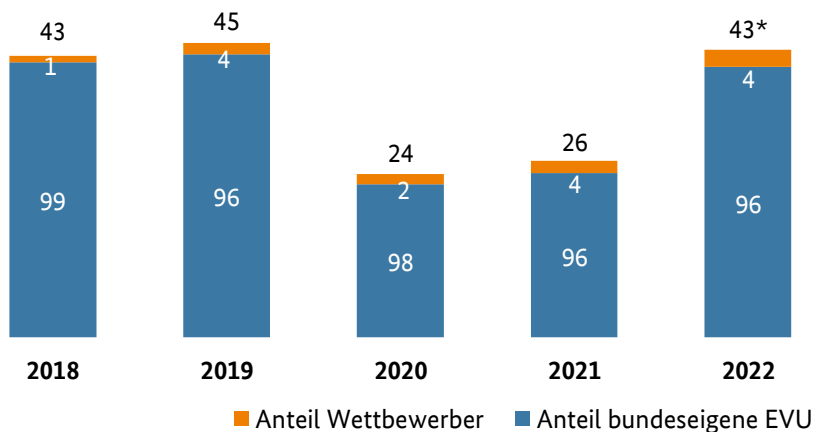
*Angaben für 2022 sind Prognosewerte

Abbildung 10: Entwicklung des Wettbewerbs im SGV

Im Schienenpersonenfernverkehr wurden, nach dem pandemiebedingten Rückgang im Jahr 2020, im Jahr 2021 wieder vier Prozent Marktanteil von den Wettbewerbern erreicht. Flixtrain und weitere Anbieter nahmen ihre Verkehre nach der KomplettEinstellung in 2020 wieder auf.

Entwicklung des Wettbewerbs im SPFV

Verkehrsleistung in Mrd. Pkm; Anteile in Prozent



*Angaben für 2022 sind Prognosewerte

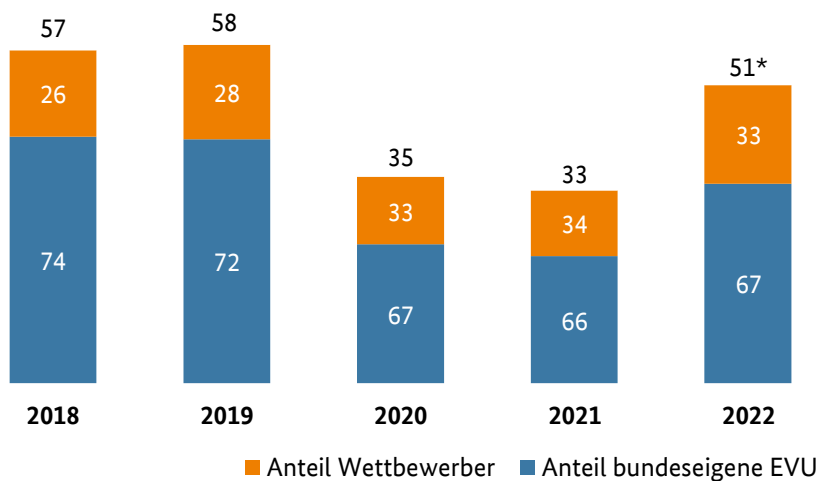
Abbildung 11: Entwicklung des Wettbewerbs im SPFV

Im Jahr 2022 steigerten die nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen die von ihnen erbrachte Leistung voraussichtlich im selben Maße wie die bundeseigenen EVU, so dass die Marktanteile im Vergleich zu 2021 konstant blieben.

Im Schienenpersonennahverkehr stieg der Wettbewerberanteil im Jahr 2020 deutlich um fünf Punkte auf 33 Prozent. Für die Folgejahre 2021 und 2022 sind - mit leichten Schwankungen - stagnierende Wettbewerberanteile erkennbar.

Entwicklung des Wettbewerbs im SPNV

Verkehrsleistung in Mrd. Pkm; Anteile in Prozent



*Angaben für 2022 sind Prognosewerte

Abbildung 12: Entwicklung des Wettbewerbs im SPNV

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 bis 2018 war ein Rückgang bei den Vertragsabschlüssen zu verzeichnen, bevor es im Jahr 2019 wieder einen Anstieg gab, welcher in 2020 nicht fortgesetzt werden konnte. Für das Jahr 2021 konnte bei den Abschlüssen jedoch ein deutlicher Zuwachs verzeichnet werden. Dieses Niveau kann für 2022 voraussichtlich beibehalten werden.

Abschluss und voraussichtlicher Abschluss von Verkehrsverträgen

Anzahl

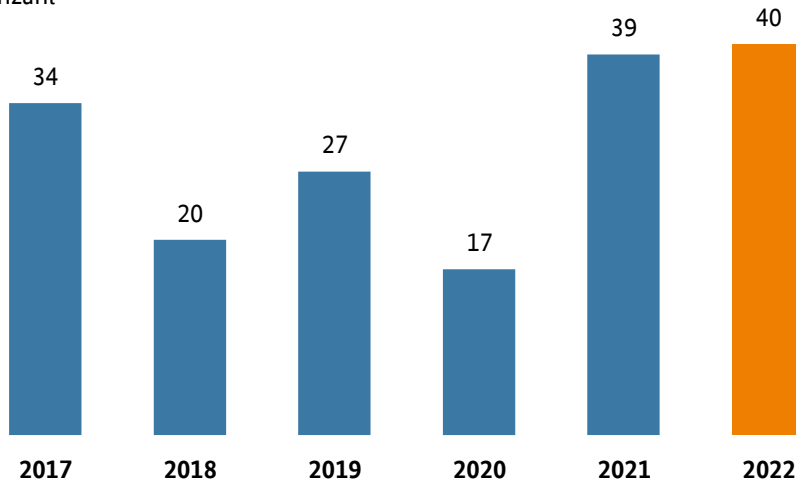


Abbildung 13: Anzahl abgeschlossener sowie voraussichtlich abgeschlossener Verkehrsverträge

Von den 39 in 2021 abgeschlossenen Verkehrsverträgen wurden 25 Verträge wettbewerblich und 14 Verträge nicht-wettbewerblich vergeben. Damit liegt der Anteil wettbewerblich vergebener Verkehrsverträge im Fünf-Jahres-Durchschnitt, bezogen auf die gesamte vergebene Betriebsleistung, bei ca. 76 Prozent.

nicht-wettbewerbliche und wettbewerbliche Vergabe von Verkehrsverträgen

Anzahl der vergebenen Verträge

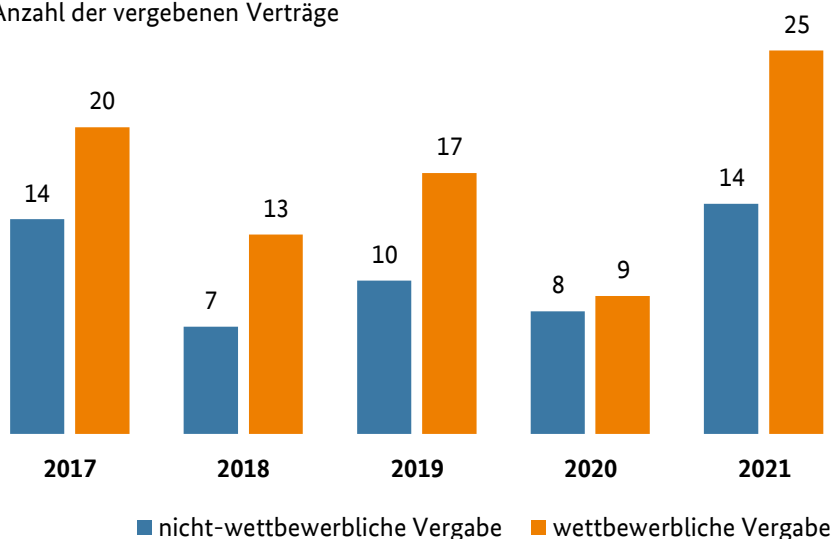


Abbildung 14: Anzahl der nicht-wettbewerblich bzw. wettbewerblich vergebenen Verkehrsverträge

3. Verkehrliche und wirtschaftliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

EVU-Verkehrsleistung und Betriebsleistung

Personen- / Tonnen- / Zug-Kilometer prozentual

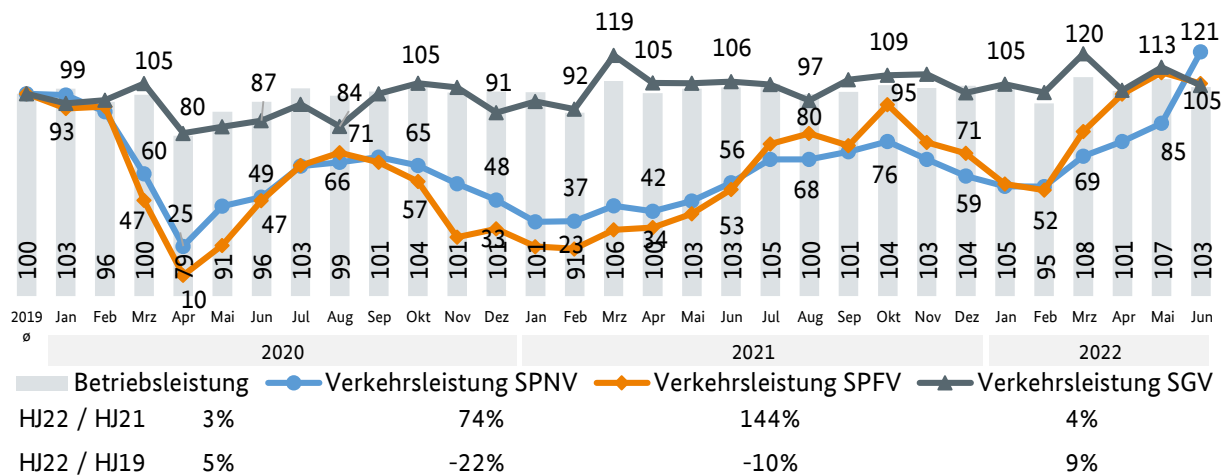


Abbildung 15: Entwicklung der Betriebsleistung und der Verkehrsleistung ausgehend von 2019 bis Mitte 2022 auf Ebene der Verkehrsdienste (Veränderungen in Prozent; indiziert 2019 = 100)

Die Leistungskennzahlen der drei Verkehrsdienste Schienenpersonennahverkehr [SPNV], Schienenpersonenfernverkehr [SPFV] und Schienengüterverkehr [SGV] spiegelten im Wesentlichen die Phasen des Pandemiegeschehens wider.

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern erhielten die Eisenbahnverkehrsunternehmen in Deutschland ihre Betriebsleistung weitgehend aufrecht. Der größte Rückgang der gefahrenen Trassenkilometer war während des Lockdowns im April 2020 zu verzeichnen. Die Betriebsleistung sank in diesem Monat auf knapp 80 Prozent des Vor-Corona-Niveaus. Stärkere Einbrüche zeigten sich im weiteren Verlauf nicht mehr. Insbesondere die Aufgabenträger sicherten im bestellten SPNV den Weiterbetrieb des Nahverkehrs durchgehend finanziell ab. Im Fernverkehr stellten die nichtbundeseigenen Betreiber ihre Verkehre zwar temporär ein, was jedoch aufgrund des konsequenten Weiterbetriebs der Züge der DB Fernverkehr AG aus Gesamtsicht nur marginale Auswirkungen hatte. Die Güterbahnen mussten bis auf kurzzeitige Einschränkungen aufgrund von Grenzsicherungen keine relevanten Rückgänge hinnehmen und steigerten im Laufe der Jahre 2021 und 2022 ihre Verkehre deutlich über das Vor-Corona-Niveau hinaus.

Problematischer verlief die Entwicklung der Verkehrsleistung, besonders im Personenverkehr. Der Lockdown im Frühjahr 2020 ließ die Personenkilometer auf einen Tiefstand von 10 Prozent (SPFV) bzw. 25 Prozent (SPNV) gegenüber 2019 einbrechen. Zwar erholte sich die Nachfrage nach dem ersten Lockdown rasch wieder, verblieb jedoch nach den Ausgangsbeschränkungen Ende 2020 für mehrere Monate auf einem Niveau unterhalb von 50 Prozent gegenüber 2019. Nach einer ersten deutlichen Erholung in der zweiten Jahreshälfte 2021 wurde das Vor-Corona-Niveau auf Monatsbasis schließlich zur Jahresmitte 2022 wieder erreicht. Im SPNV war die Einführung des 9-Euro-Tickets hierfür ausschlaggebend. Bei den Güterbahnen übertrafen die Tonnenkilometer bereits im Jahr 2021 die Werte aus 2019 und konnten im Jahr 2022 weiter gesteigert werden.

Als Resultante aus Betriebsleistung und Verkehrsleistung spiegelt die durchschnittliche Frachtmenge der Güterzüge bzw. die durchschnittliche Besetzung der Personenzüge die Entwicklung wider. Die Nachfrage im Personenverkehr erholte sich in 2022 deutlich gegenüber 2020 und 2021, lag jedoch in 2022 noch immer unter dem Niveau der Jahre vor der Pandemie. Im Schienengüterverkehr war eine konsequente Stabilisierung der durchschnittlichen Frachtmenge oberhalb des Vor-Corona-Niveaus zu verzeichnen. Die SGV-EVU versuchten, die begrenzte Betriebsleistungskapazität bestmöglich auszunutzen, was zu einer kontinuierlichen Steigerung der Zugauslastung im Zeitverlauf führte.

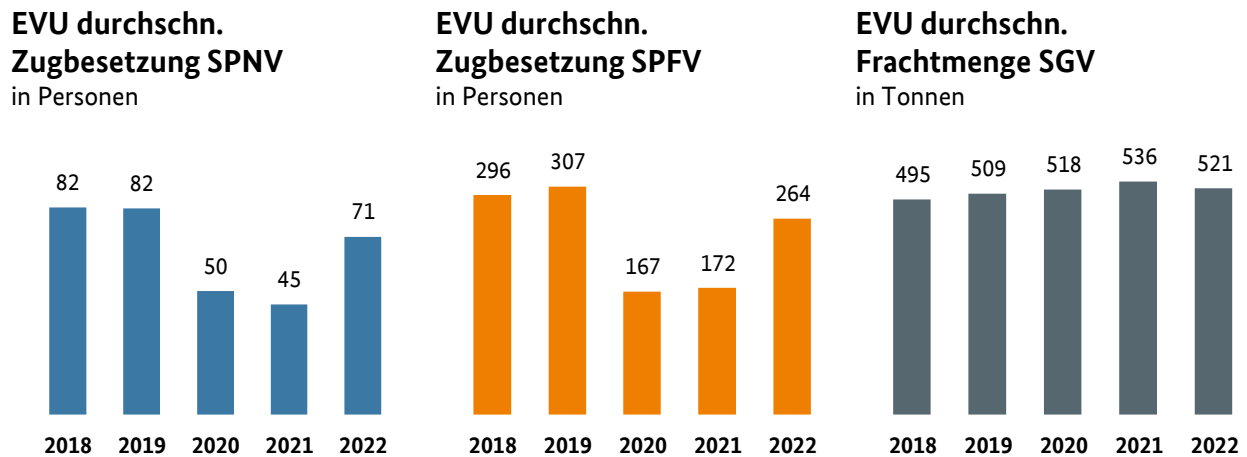


Abbildung 16: Entwicklung der durchschnittlichen Zugbesetzung bzw. Frachtmenge nach Verkehrsdiensten

Auswirkungen hatte die Pandemie auf die Pünktlichkeit der Züge. Der Anteil der verspäteten Züge (nicht enthalten sind hierin teilausgefallene und komplett ausgefallene Züge) stieg im Verlauf des 1. Halbjahrs 2022 deutlich an. Der Anstieg beschleunigte sich im Mai 2022. Mit der Einführung des 9-Euro-Tickets im Juni 2022 wurde ein Höchststand von knapp 23 Prozent erreicht, das heißt, fast jeder vierte Zug war verspätet unterwegs.

Der Vierjahresvergleich auf Ebene der drei Verkehrsdienste zeigt die Verschlechterung über alle Segmente. Der SPNV, welcher sich drei Jahre lang in einem engen Bereich von 10 bis 11 Prozent stabilisiert hatte, brach ab Mai 2022 aus diesem Korridor aus. Im Juni, mit der Einführung des 9-Euro-Tickets, und damit einhergehender Mehrbelastung der SPNV-Züge, stieg der Verspätungsanteil auf 19 Prozent. Auch der Verspätungsanteil im Fernverkehr, welcher in den letzten drei Jahren zwischen 22 und 28 Prozent lag, erhöhte sich ab März 2022 und verdoppelte sich bis zum Juni auf knapp 44 Prozent.

Inklusive der teilausgefallenen und ausgefallenen Züge kamen weniger als die Hälfte der Züge pünktlich an ihr Ziel. Die hohe Belastung des Netzes wirkte sich auch auf die Pünktlichkeit im Schienengüterverkehr aus. Die bisherige Bandbreite von 33 bis 39 Prozent wurde ab Februar 2022 nach oben verlassen, mit einem Anstieg des Verspätungsanteils auf knapp 46 Prozent im Juni 2022.

Anteil verspäteter Züge (alle Verkehrsdienste)

in Prozent

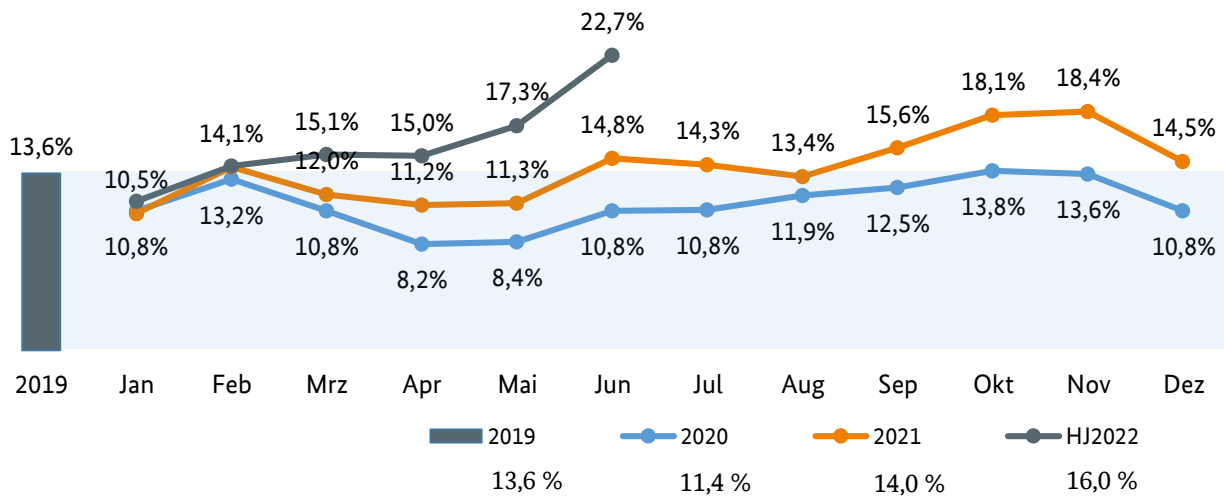


Abbildung 17: Entwicklung des Anteils verspäteter Züge über alle Verkehrsdienste

Anteil verspäteter Züge der Verkehrsdienste auf Monatsbasis

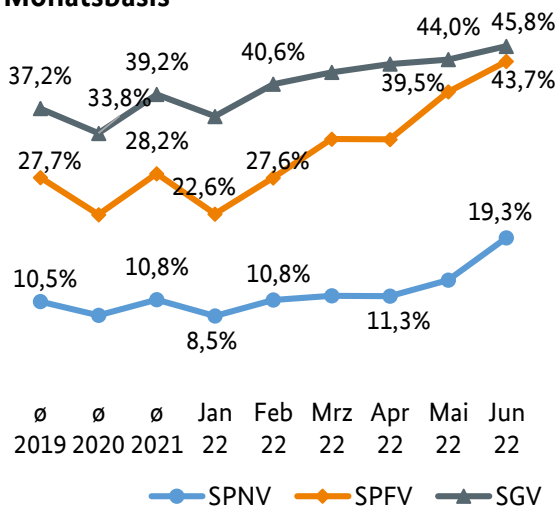


Abbildung 18: Entwicklung des Anteils verspäteter Züge in den drei Verkehrsdiensten zwischen 2019 und 2022 (Anteile in Prozent)

Den Unternehmen des Eisenbahnmarktes entstanden in allen drei Pandemie Jahren Kosten zur direkten Vermeidung von COVID-19-Übertragungen, u. a. für Desinfektionsmittel, Masken, Trenneinrichtungen, Hygienemaßnahmen, aber auch für zusätzlich notwendiges Personal und Abstellkosten. Insgesamt meldeten die Unternehmen rund 285 Millionen Euro Pandemiesonderkosten für den Zeitraum 2020 bis Ende 2022. Der Großteil der Kosten entstand bei den EVU des Schienenpersonenverkehrs, da hier direkter Kontakt zu und zwischen den Endkunden besteht. Nur ein geringer Teil betraf die EVU des Schienengüterverkehrs und die Betreiber der Schienenwege.

Pandemiesonderkosten

(von Unternehmen gemeldete Werte,
in Mio. Euro)

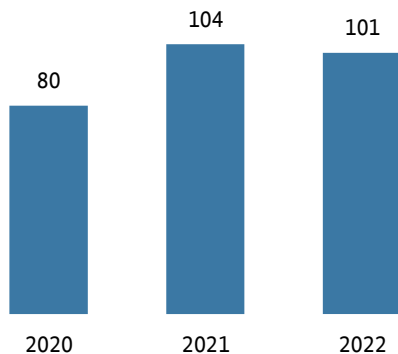


Abbildung 19: Entwicklung der Pandemiesonderkosten der Unternehmen

Die Unternehmen des Eisenbahnmarktes wurden durch diverse staatliche Maßnahmen unterstützt. Für den SPNV lag der Fokus der staatlichen Unterstützungsleistungen auf den Zahlungen im Rahmen des ÖPNV-Rettungsschirms an die Nahverkehrsunternehmen. Für den Zeitraum 2020 bis Mitte 2022 überstiegen die von den Unternehmen genannten ausgezahlten Unterstützungsleistungen aus dem ÖPNV-Rettungsschirm die Marke von 1,6 Milliarden Euro. Für die EVU des Schienenpersonenfernverkehrs und des Güterverkehrs wurde im Jahr Sommer 2021 rückwirkend ab März 2020 eine Trassenpreisförderung eingeführt, die bis zu 99 Prozent der gezahlten Trassenentgelte zurückerstattete. Auf Basis der an die Bundesnetzagentur gemeldeten Werte wurde bis Mitte 2022 für die Förderung des SPFV ein Betrag von rund 2,2 Mrd. Euro und für den Güterverkehr von rund 0,8 Mrd. Euro an die EVU ausgezahlt.

Pandemiebedingte Zusatzverluste ermittelte die Bundesnetzagentur für die Jahre 2020 bis 2022 aus der Differenz zwischen Umsatz- und Aufwendungsveränderungen. Dabei wurden gemeldete Pandemiesonderkosten und staatliche Unterstützungsleistungen berücksichtigt. Die stabile Entwicklung der Betriebsleistung in Verbindung mit jährlichen Anhebungen der Trassenpreise führte für die Betreiber der Schienenwege dazu, dass diesen keine pandemiebedingten Verluste zuzuordnen sind.

Der SGV hatte nur im Jahr 2020 einen geringen spezifischen pandemiebedingten Schaden von rund 200 Millionen Euro zu verzeichnen. Betriebs- und Verkehrsleistung entwickelten sich daraufhin oberhalb des Vor-Corona-Niveaus weiter positiv. Die Trassenpreisförderung stützte die Kostenbasis der SGV-EVU und milderte negative Effekte aus betrieblichen Herausforderungen, Energiekostensteigerung und hohem Preisdruck ab.

Im SPNV waren die verringerte Fahrgastnachfrage und die daraus generierten Fahrgeldeinnahmen ergebnisrelevant; sie lagen bis Mitte 2022 deutlich unter dem Vor-Corona-Niveau. Der Gesamtumsatz der EVU wurde jedoch überwiegend aus Ausgleichzahlungen der SPNV-Besteller gestützt. Es entstanden weiterhin Kosten aus Aufwendungen für Sicherheitspersonal sowie Hygiene-, Reinigungs- und Vorsorgemaßnahmen. Nach Einbezug der Rettungsschirmzahlungen der Öffentlichen Hand konnte die Bundesnetzagentur für das Jahr 2020 bei den Unternehmen verbleibende pandemiebedingte Schäden im SPNV von 350 Millionen Euro und für das Jahr 2021 von 100 Millionen Euro feststellen.

Am stärksten betroffen war der Fernverkehr. Die Nachfrageeinbrüche bei gleichzeitig aufrecht erhaltenem Verkehrsangebot führt im SPFV zu pandemiebedingten Verlusten in Höhe von knapp 2 Mrd. Euro in 2020 und 1,8 Mrd. Euro in 2021, welche jedoch durch die benannten 2,2 Mrd. Euro Trassenpreisförderung gemildert wurden. Im ersten Halbjahr 2022 zeigte sich eine deutliche Steigerung von Betriebs- und Verkehrsleistung. Hierdurch sollte sich die Ergebnissituation für das Jahr 2022 merklich entspannen.

Für die erste Jahreshälfte 2022 wird ein durch COVID-19 verursachter Zusatzverlust in Höhe von etwa 300 Millionen Euro geschätzt. Im 2. Halbjahr hat sich die Verkehrsnachfrage im SPFV auf dem Niveau des 2. Quartals weitgehend stabilisiert. Daher wird für das Gesamtjahr 2022 davon ausgegangen, dass es zu keinem weiteren größeren Zusatzverlust aufgrund der COVID-19-Pandemie kommen sollte.

Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur ist ab 2023 nicht mehr mit COVID-19 bedingten wirtschaftlichen Folgen für die Unternehmen im SPFV-Markt im speziellen und damit im gesamten Eisenbahnmarkt zu rechnen.

4. Kostenentwicklung und Ergebnissituation der EVU

71 Prozent der am Markt aktiven EVU konnten im Jahr 2021 ein positives Betriebsergebnis erzielen, nach 65 Prozent in 2020. Differenziert nach Verkehrsdiensten waren es in 2021 im SPNV 60 Prozent der EVU und 87 Prozent der EVU im SGV, die das Jahr mit einem positiven Betriebsergebnis abschließen konnten.

Während also für den SGV - mit Ausnahme von 2020 - der Anteil der EVU mit positivem Betriebsergebnis tendenziell steigt, sinkt dieser für den SPNV immer weiter ab.

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 Vergleich zeigt sich, dass die Ergebnissituation im Schienenpersonennahverkehr bis zum Beginn der COVID-19-Pandemie vergleichsweise stabil war; wesentlich bedingt durch die anteilige Finanzierung durch Regionalisierungsmittel, welche für die EVU im bestellten SPNV eine zuverlässige Erlösquelle darstellten. Unter dem Einfluss der Pandemie verzeichneten jedoch vor allem diejenigen im SPNV aktiven EVU erhebliche Einbußen ihrer Einnahmen, welche vertraglich eine Beteiligung an den Fahrgeldeinnahmen vereinbart hatten.

Werden nur die Wettbewerber betrachtet, konnten diese in ihrer Gesamtheit bereits vor der Pandemie am deutschen SPNV- Markt keine Gewinne erzielen. Jedoch hat der seitens des Bundes aufgespannte ÖPNV-Rettungsschirm Marktaustritte weitgehend verhindern können.

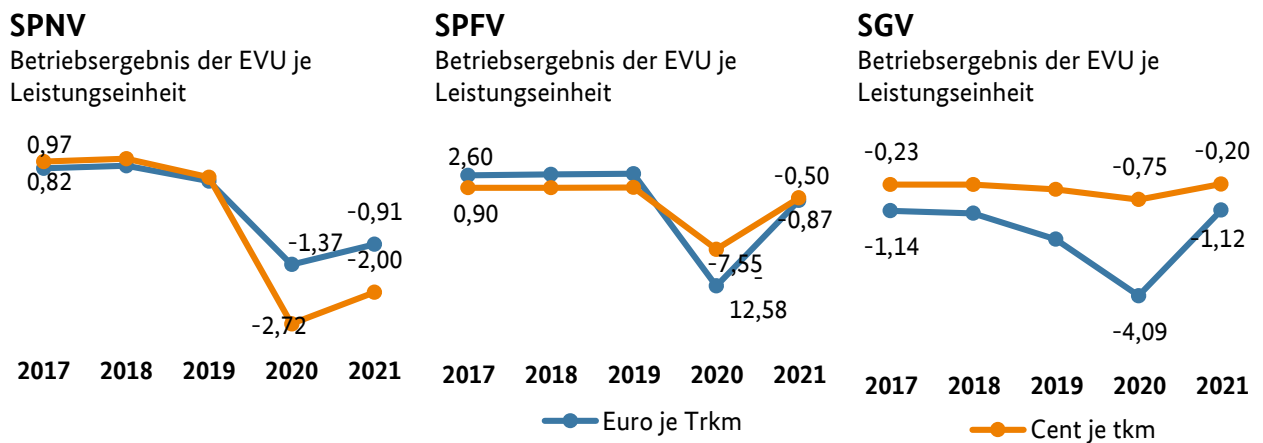


Abbildung 20: Betriebsergebnisse der EVU je Leistungseinheit; nach Verkehrsdienst (Gesamtmarkt)

Besonders stark von der Pandemie getroffen wurde der eigenwirtschaftlich erbrachte SPFV. Sowohl der Marktführer als auch dessen Wettbewerber verzeichneten massive Nachfragerückgänge. Letztere waren aus wirtschaftlichen Gründen überwiegend gezwungen, ihre Verkehre bei weiterlaufenden Fixkosten zeitweise einzustellen. Über den gesamten Markt wurde in 2020 je gefahrenem Kilometer ein Fehlbetrag von -12,58 Euro generiert. In 2021 hingegen, nach Gewährung der Trassenpreisförderung des Bundes und einer sich stabilisierenden Fahrgastnachfrage, konnte dieser Fehlbetrag auf -0,87 Euro je Kilometer verringert werden.

Hingegen hatte die Pandemie auf die Ertragsstärke des Schienengüterverkehrs nur wenig Einfluss, wenn ausschließlich die Wettbewerber betrachtet werden. Je Trassenkilometer konnten diese in 2021 ein positives Ergebnis von 0,53 Euro erzielen, nach 0,27 Euro in 2020. Insgesamt zeichnet sich für den Schienengüterverkehr dennoch kein positives Bild. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Marktführers können durch den wirtschaftlichen Erfolg der Wettbewerber bislang nicht ausgeglichen werden.

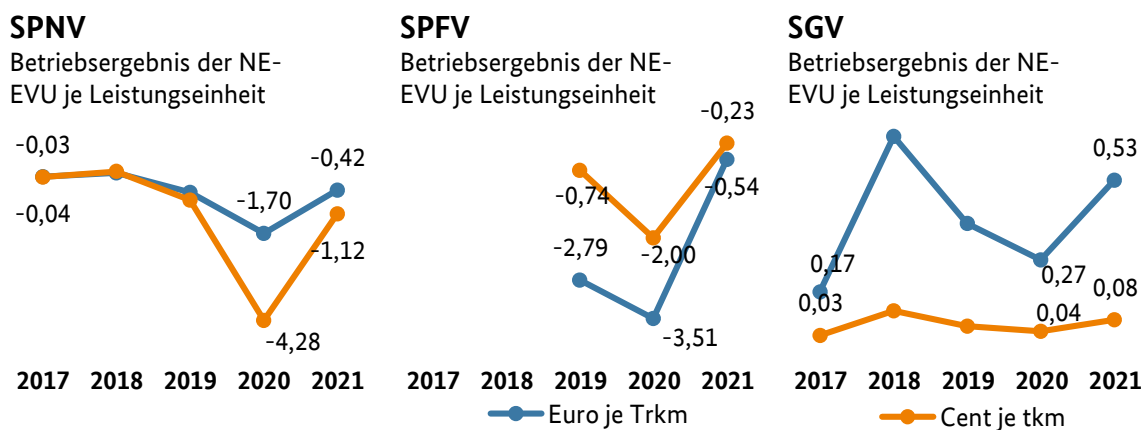


Abbildung 21: Betriebsergebnisse der NE-EVU je Leistungseinheit; nach Verkehrsdienst

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 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 etwa 96 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. Im Jahr 2021 wurden auf dem deutschen Schienennetz 1.143 Mio. Trassenkilometer erbracht. Gegenüber dem Jahr 2017, als 1.104 Mio. Trassenkilometer erbracht wurden, entspricht dieses einer Steigerung von knapp vier Prozent. Damit werden seit 2004 jährlich über eine Mrd. Trassenkilometer auf dem öffentlichen Eisenbahnnetz erbracht.

Betriebsleistung nach Verkehrsarten

in Mio. Trkm

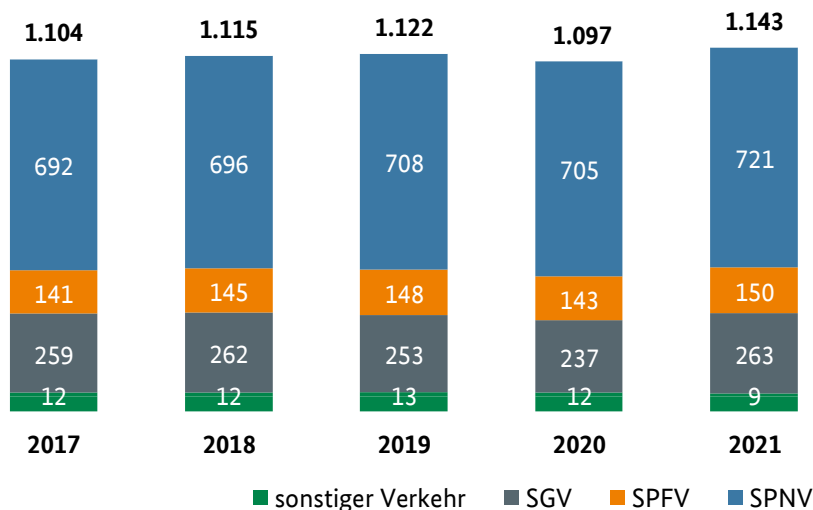


Abbildung 22: Entwicklung der Betriebsleistung nach Verkehrsdiensten

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 2022 wurden im Bereich der Schienenwege am kritischsten weiterhin der Ausbauzustand und der Erhaltungszustand des Schienennetzes beurteilt (Note 3,4 bzw. 3,3). Das Themenfeld Baustellenplanung der EIU verschlechterte sich im Vergleich zum Vorjahr auf 3,2. Im Vergleich zu den Bewertungen vor fünf Jahren wurden in der aktuellen Markterhebung alle Themenfelder schlechter bewertet. Dies verdeutlicht, dass die Anstrengungen zur weiteren Verbesserung des Infrastrukturzugangs intensiviert werden müssen.

EVU Block Schienenwege	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Trend
Vergabe von Gelegenheitstrassen	2,2	2,3	2,3	2,3	2,5	2,6	↘
Vergabe von Netzfahrplantrassen	2,3	2,3	2,4	2,3	2,4	2,4	→
Fahrplanqualität	2,5	2,6	2,5	2,5	2,7	2,7	→
Disposition im Störfall	2,6	2,7	2,6	2,6	2,7	2,8	↘
Baustellenplanung	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0	3,2	↘
Ausbauzustand Netz	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,4	↘
Erhaltungszustand Netz	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,3	↘

Quelle: Markterhebungen der Bundesnetzagentur.

Notenskala von 1 (sehr gut / kein Handlungsbedarf) bis 5 (ungenügend / hoher Handlungsbedarf).

Die Trendpfeile beziehen sich auf den Trend von 2021 auf 2022.

Abbildung 23: Bewertung des Zugangs zu Schienenwegen durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen (Durchschnittswerte)

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 Hilfeinrichtungen wie Zuführungsgleise zusammengefasst. Aus der letzten Markterhebung im Jahr 2022 hat die Bundesnetzagentur Kenntnis von über 670 Betreibern öffentlich zugänglicher Serviceeinrichtungen, was einer Steigerung von rund 10 Prozent im Vergleich zur Markterhebung aus dem Jahr 2020 entspricht. 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 2,3 bis 3,0. Der Zugang zu Abstellgleisen wurde mit der Note von 3,0 am schlechtesten eingeschätzt. Die beste Bewertung erhielt der Zugang zu Brennstoffeinrichtungen mit der Note 2,3.

EVU Block Serviceeinrichtungen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Trend
Güterterminals	2,4	2,5	2,4	2,5	2,6	2,7	↘
Rbf. / Zugbildungseinrichtungen	2,4	2,5	2,5	2,6	2,8	2,7	↗
Abstellgleise	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	↘
Häfen mit Eisenbahninfrastruktur	2,4	2,4	2,3	2,4	2,5	2,5	→
Wartungseinrichtungen	2,4	2,5	2,5	2,4	2,6	2,6	→
Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3	→
Pbf. / Haltepunkte	2,1	2,2	2,2	2,4	2,3	2,4	↘
Ausbauzustand Personenbahnhöfe	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	↗
Erhaltungszustand Personenbahnhöfe	2,9	2,9	2,8	2,9	2,8	2,7	↗
Schulungseinrichtungen	2,1	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5	↘

Quelle: Markterhebungen der Bundesnetzagentur.

Notenskala von 1 (sehr gut / kein Handlungsbedarf) bis 5 (ungenügend / hoher Handlungsbedarf)

Die Trendpfeile beziehen sich auf den Trend von 2021 auf 2022.

Abbildung 24: Bewertung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen (Durchschnittswerte)

3. Marktumfeld der Betreiber von Werksbahnen

Die Bundesnetzagentur besitzt derzeit Kenntnis von mehr als 1.700 Werksbahnstandorten, die von mehr als 1.100 Unternehmen betrieben werden. An den über 1.700 Standorten werden Gleise mit mehr als 5.700 km Länge und Strecken mit über 420 km Länge betrieben.

Von den insgesamt über 1.700 Standorten fand im Berichtsjahr 2021 an über 230 Standorten keine Güterbeförderung statt. Weitere über 250 Werksbahnstandorte waren nicht betriebsbereit, so dass diese Gleisanschlüsse von EVU nicht bedient werden konnten. Der Grund hierfür liegt unter anderem darin, dass diese Gleisanschlüsse zunächst wieder in einen betriebsbereiten Zustand versetzt werden müssten.

Rund 70 Prozent der Werksbahnbetreiber sind Eigentümer ihrer Infrastruktur und in mehr als 67 Prozent der Fälle schließen die Werksbahnbetreiber an das öffentliche Netz von bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen an.

Im Jahr 2021 beschäftigten die Betreiber von Werksbahnen insgesamt über 6.500 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (gemessen in Vollzeitstellen).

Von den rund 1.450 Werksbahnstandorten, die im Berichtsjahr 2021 betriebsbereit waren, das heißt, an denen Güter über die Schiene an- oder abgeliefert werden konnten, waren in der Netzfahrplanperiode 2020 (15.12.2019 bis 12.12.2020) rund 65 Prozent geschlossen und über 14 Prozent in Teilen geschlossen. Über ein Fünftel der Werksbahnstandorte, sind offene Werksbahnen, das heißt, diese können von mehr als einem Eisenbahnverkehrsunternehmen (mindestens zwei EVUs) bedient werden.

Für den Status der Netzfahrplanperiode 2021 (13.12.2020 bis 11.12.2021) verhält es sich mit dem Werksbahnstatus anteilmäßig ähnlich wie in der Netzfahrplanperiode 2020.

Nach derzeitiger Kenntnis der Bundesnetzagentur befinden sich die meisten Werksbahnstandorte (über 370) im Bundesland Nordrhein-Westfalen. Bayern kommt auf über 310 Standorte.

Im Rahmen der Markterhebung/Marktbeobachtung Schiene 2022 für das Berichtsjahr 2021 wurde von den Werksbahnbetreibern eine eingehende Transportmenge von mehr als 317 Mio. Tonnen angegeben. Die ausgehende Transportmenge betrug mehr als 672 Mio. Tonnen.

Nach den der Bundesnetzagentur vorliegenden Informationen haben die Werksbahnbetreiber für das Berichtsjahr 2021 Fördermittel auf Grund der Gleisanschlussförderung in Höhe von rund 12 Mio. Euro erhalten (2020: über 24,6 Mio. Euro) Die Höhe der anderen Zuschüsse betrug im Jahr 2021 mehr als 2,02 Mio. Euro (2020: mehr als 2,09 Mio. Euro).

Da die Bundesnetzagentur bisher noch nicht alle Werksbahnbetreiber in Deutschland erfasst hat, steht sie mit den zuständigen Genehmigungsbehörden der Bundesländer (Landeseisenbahnaufsichtsbehörden) in Kontakt und wird weitere Betreiber von Werksbahnen in den nächsten Markterhebungen erstmalig anschreiben.

D Infrastrukturnutzungsentgelte und sonstige Preise

1. Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Für die Nutzung von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sind von den Zugangsberechtigten Nutzungsentgelte an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu entrichten. Diese stellen für die EVU in ihrer Gesamtheit einen wesentlichen Kostenfaktor dar.

Im Jahr 2021 belief sich der Umsatz aus Nutzungsentgelten auf über 7,3 Mrd. Euro. Vor der COVID-19-Pandemie waren es im Jahr 2019 noch 6,8 Mrd. Euro. Der größte Anteil entfällt auf die Trassenentgelte, die für das Befahren von Eisenbahnstrecken erhoben werden. Mit 5,7 Mrd. Euro in 2021 repräsentierten diese rund 80 Prozent der gesamten Nutzungsentgelte. Hinzu kommen 1,0 Mrd. Euro an Nutzungsentgelten für Verkehrshalte an Personenbahnhöfen, sowie weitere 0,6 Mrd. Euro für die Nutzung von weiteren Serviceeinrichtungen, wie z. B. für Umschlagseinrichtungen oder Abstellgleisen.

Umsatzentwicklung im Eisenbahninfrastrukturmarkt

in Mrd. Euro

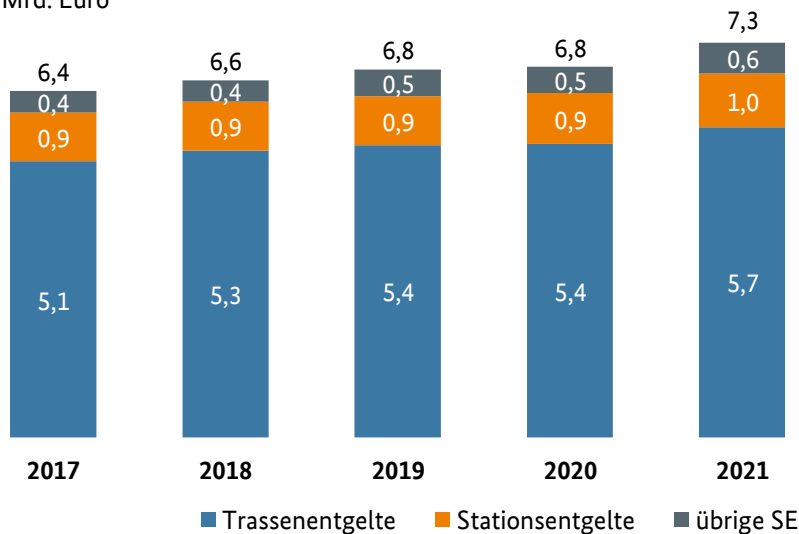


Abbildung 25: Entwicklung der Umsätze im Eisenbahninfrastrukturmarkt

Je nach Verkehrsdienst fällt der Anteil der Nutzungsentgelte an den gesamten Umsätzen sehr unterschiedlich aus. In 2021 entfielen im Schienenpersonennahverkehr 42 Prozent der erzielten Umsätze auf Nutzungsentgelte. Grundsätzlich anders stellen sich die Anteile im Schienenpersonenfernverkehr und im Schienengüterverkehr dar. Bereits vor der Pandemie förderte die Bundesregierung die Trassenentgelte im Schienengüterverkehr mit jährlich 350 Mio. Euro und erhöhte deren Förderquote mit Wirkung ab März 2020 auf nominell 98 Prozent. Damit erhielten die Zugangsberechtigten aus dem Förderprogramm die ursprünglich gezahlten Trassenentgelte nahezu vollständig zurück; lediglich die Nutzungsentgelte für Serviceeinrichtungen mussten auch weiterhin in voller Höhe selbst getragen werden. Lag im

Schienengüterverkehr der Anteil der Nutzungsentgelte an den Umsätzen in 2017 noch bei 18 Prozent, fiel dieser durch die Förderung bis 2021 auf nur mehr vier Prozent. Ein ähnliches Bild zeichnet sich für den Schienenpersonenfernverkehr. Hier wurden ebenfalls ab März 2020 bezahlte Trassenentgelte zu nominell 98 Prozent zurückerstattet. Der Anteil der Nutzungsentgelte an den Umsätzen fiel von 24 Prozent in 2019 entsprechend auf sechs Prozent in 2021.

Die pandemieinduzierte, rückwirkende Förderung der Trassenentgelte ist im Juni 2022 ausgelaufen. Somit verbleibt lediglich die bereits vor der Pandemie angewandte anteilige Rückerstattung von Trassenentgelten im Schienengüterverkehr mit einem vorgesehenen jährlichen Volumen von 377 Mio. Euro für 2022 und 341 Mio. Euro für 2023.

2. Höhe und Entwicklung der Trassenentgelte unter Berücksichtigung der Trassenpreisförderung

Die Markterhebungen der Bundesnetzagentur belegen, dass die nominellen mittleren Trassenentgelte im Schienenpersonenverkehr über die vergangenen Jahre kontinuierlich angestiegen sind.

Aufgrund der Förderung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr haben sich seit dem zweiten Halbjahr 2018 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. Ausgehend vom Jahr 2017 als Basisjahr, lag das mittlere Trassenentgelt im Schienenpersonenfernverkehr in 2021 um 12 Prozent und im Schienenpersonennahverkehr um rund acht Prozent höher. Das mittlere Trassenentgelt im Schienenpersonennahverkehr belief sich in 2021 auf im Jahr 2021 auf 5,26 Euro je Trassenkilometer; im Schienenpersonenfernverkehr waren es 7,27 Euro je Trassenkilometer.

Begründet durch die nachteiligen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Fahrgastnachfrage erstattete der Bund den Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPFV jedoch in 2021 (rückwirkend bis März 2020) die gezahlten Trassenentgelte im Schienenpersonenfernverkehr nahezu vollständig; insgesamt verblieben je Trassenkilometer lediglich 0,15 Euro, die letztlich von den Eisenbahnverkehrsunternehmen getragen werden mussten.

Für den Schienengüterverkehr wurde die bereits zuvor gewährte teilweise Rückerstattung von Trassenentgelten durch den Bund rückwirkend ab März 2022 erweitert. Statt der ursprünglich im Mittel von den Eisenbahnverkehrsunternehmen gezahlten 3,15 Euro je Trassenkilometer verblieb nach Verrechnung der Rückerstattungen ein effektives Trassenentgelt von 0,07 Euro je Trassenkilometer. Gegenüber 2017 stieg das mittlere reguläre Trassenentgelt bis 2021 um lediglich gut zwei Prozent.

Entwicklung der mittleren Trassenentgelte der EIU
 indiziert | 2017 = 100

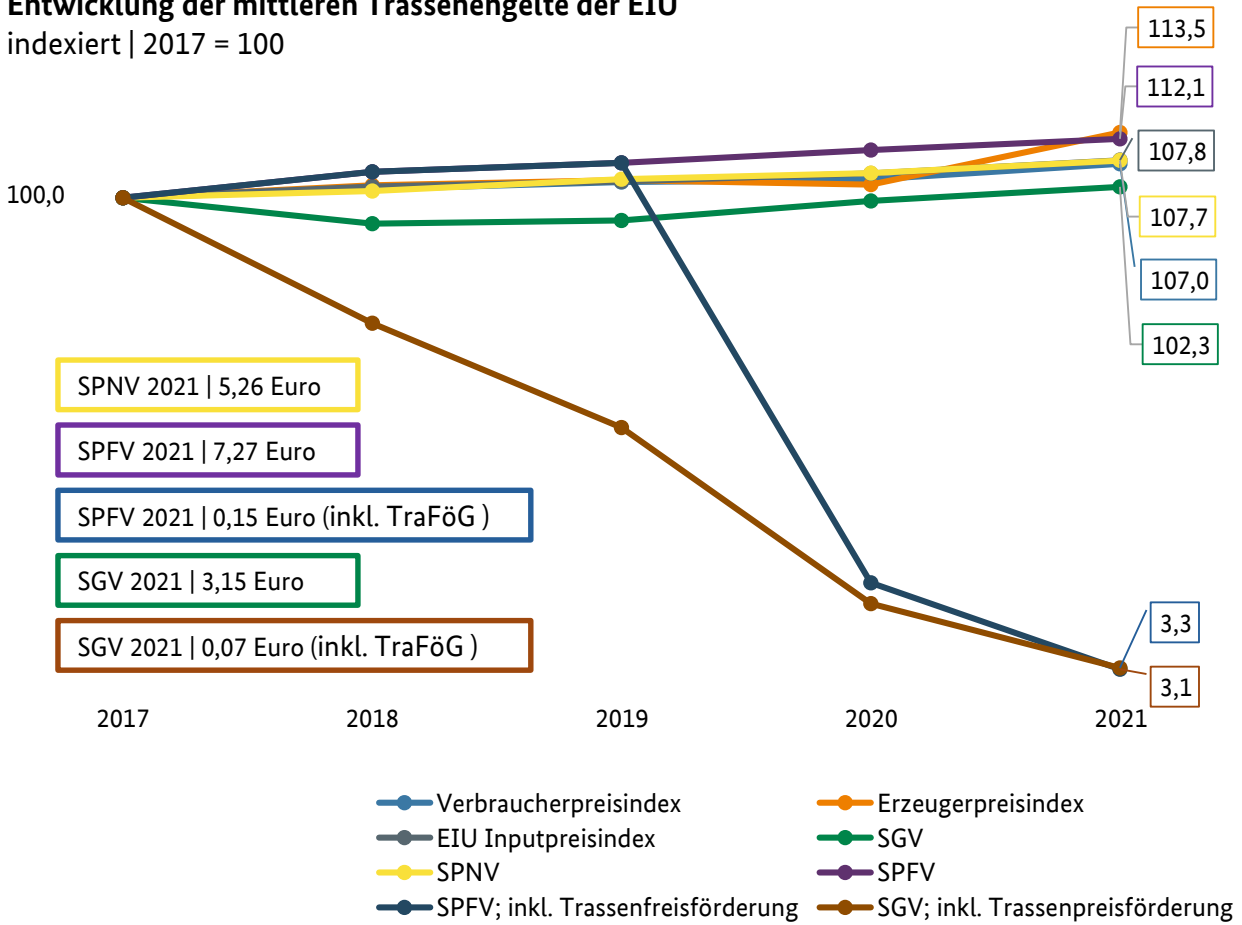


Abbildung 26: Entwicklung der mittleren Trassenentgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Demgegenüber belief sich die allgemeine Inflation (Verbraucherpreisindex) im Zeitraum von 2017 bis 2021 auf sieben Prozent. Die bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen maßgeblich anfallenden und vom EIU-Inputpreisindex abgebildeten Kosten haben sich im oben genannten Zeitraum um rund acht Prozent erhöht. Der Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte verzeichnete hingegen im betrachteten Zeitraum einen Zuwachs von mehr als 13 Prozent.

Die Entwicklung der Trassenentgelte variiert somit je nach Verkehrsdienst stark, während die Entgeltentwicklung für den Güterverkehr deutlich unterhalb aller dargestellten Vergleichsindizes liegt, sind die Trassenentgelte für den Schienenpersonenfernverkehr deutlich stärker angestiegen als der Index der Inputkosten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

3. Höhe und Entwicklung der Stationsentgelte

Das mittlere Nutzungsentgelt für Verkehrshalte an Personenbahnhöfen und Haltepunkten der EIU hat sich zwischen 2017 und 2021 um acht Prozent erhöht. Diese Steigerung deckt sich mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex sowie des Indexes der EIU-Inputkosten oberhalb der Vergleichsindizes.

Für einen Verkehrshalt wurden in 2021 im Mittel 5,85 Euro verlangt. Verkehrshalte im Schienenpersonennahverkehr kosteten dabei durchschnittlich 5,26 Euro je Halt, während für einen Verkehrshalt im Schienenpersonenfernverkehr durchschnittlich 40,72 Euro verlangt wurden.

Entwicklung des mittleren Stationsentgelts der EIU indexiert | 2017 = 100

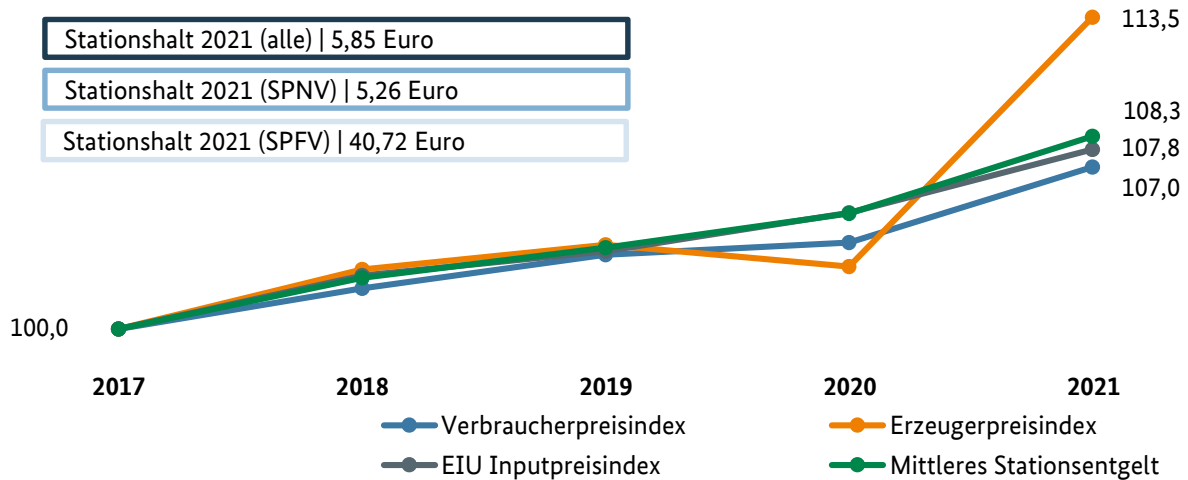


Abbildung 27: Entwicklung der mittleren Stationsentgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen

4. Bewertung und Entwicklung der Entgeltsysteme

Ein diskriminierungsfreier Zugang zur Eisenbahninfrastruktur kann nur gewährleistet werden, wenn sowohl der organisatorische und physische Zugang gegeben ist, als auch Struktur und Höhe der Nutzungsentgelte den Zugangsberechtigten eine wirtschaftliche Nutzung ermöglichen. Mit Blick auf eine marktgerechte Setzung ihrer Handlungsprioritäten 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 und hierüber den behördlichen Fokus mit zu lenken.

Innerhalb der Markterhebung Eisenbahnen der Bundesnetzagentur zählt die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme seit vielen Jahren zu den überdurchschnittlich positiv beurteilten Themenbereichen. Wenngleich in der Marktwahrnehmung im Verlauf der letzten Jahre eher eine Stagnation der Bewertungen zu verzeichnen war, haben sich diese im Vergleich zu den Anfangsjahren der Regulierung erheblich verbessert. Hierzu haben regulatorische Entscheidungen der Bundesnetzagentur maßgeblich beigetragen.

Unter dem Aspekt der Diskriminierungsfreiheit von Entgeltsystemen erhielt im Jahr 2022 das Themenfeld Abstellgleise aus Sicht der EVU die schlechteste Bewertung mit der Note 2,7. Auch das Themenfeld Bahnstrom wurde mit 2,7 bewertet. Die beste Bewertung im Jahr 2020 erhielt das Themenfeld Wartungseinrichtungen mit der Note 2,3.

EVU: Diskriminierungsfreiheit Entgeltsysteme	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Trend
Trassen	2,4	2,3	2,4	2,3	2,4	2,4	→
Pbf. / Haltepunkte	2,4	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4	→
Güterterminals	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	→
Rbf. / Zugbildungseinrichtungen	2,5	2,6	2,5	2,5	2,6	2,6	→
Abstellgleise	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	→
Häfen mit Eisenbahninfrastruktur	2,3	2,4	2,3	2,4	2,3	2,4	↘
Wartungseinrichtungen	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4	↗
Bahnstrom (Traktionsenergie)	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,7	↘

Quelle: Markterhebungen der Bundesnetzagentur.

Notenskala von 1 (sehr gut / kein Handlungsbedarf) bis 5 (ungenügend / hoher Handlungsbedarf).

Die Trendpfeile beziehen sich auf den Trend von 2021 auf 2022.

Abbildung 28: Bewertung der Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme (2017-2022; Durchschnittswerte)

Für das Preis-Leistungs-Verhältnis der EIU vergaben die EVU für das Themenfeld Brennstoffaufnahmestellen die Note 2,5 als beste Bewertung. Das Themenfeld Personenbahnhöfe/Haltepunkte wurde mit der Note 2,7 sichtbar besser bewertet als in den Vorjahren, wohingegen das Themenfeld Traktionsenergie durch die unterjährigen Preissprünge in 2022 auf eine Bewertung von 3,2 abrutschte. Insgesamt änderte sich die Einschätzung der EVU zur Angemessenheit der von den EIU verlangten Nutzungsentgelte jedoch nur wenig.

EVU: Preis-Leistungs-Verhältnis Entgelte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Trend
Trassen	3,0	3,0	2,9	2,8	2,9	2,9	→
Pbf. / Haltepunkte	3,1	3,0	3,1	2,9	2,7	2,7	→
Güterterminals	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	→
Rbf. / Zugbildungseinrichtungen	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,9	↘
Abstellgleise	3,0	3,0	3,0	2,9	3,0	3,0	→
Häfen mit Eisenbahninfrastruktur	2,9	2,8	2,9	2,7	2,7	2,7	→
Wartungseinrichtungen	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	→
Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme	2,5	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	→
Bahnstrom (Traktionsenergie)	2,8	2,7	2,9	2,7	2,8	3,1	↘

Quelle: Markterhebungen der Bundesnetzagentur.

Notenskala von 1 (sehr gut / kein Handlungsbedarf) bis 5 (ungenügend / hoher Handlungsbedarf).

Die Trendpfeile beziehen sich auf den Trend von 2021 auf 2022.

Abbildung 29: Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnis der Entgeltsysteme (2017-2022; Durchschnittswerte)

5. Entwicklung der Endkundenpreise

Die Preisentwicklung der angebotenen Verkehrsleistungen ist ein wesentlicher Baustein für die Gesamtentwicklung der Eisenbahnmärkte. Die Endkundenpreisentwicklung ist somit auch ein wichtiger Indikator für die zukünftige Stellung der Eisenbahn im intermodalen Wettbewerb.

Die dargestellten Preisindizes des Statistischen Bundesamtes zeichnen die Entwicklung der Fahrkartenpreise im Schienenpersonenverkehr sowie die Listenpreise für vordefinierte Leistungen im Schienengüterverkehr nach. Jedoch bleiben in dieser Betrachtung Veränderungen in der Nachfragestruktur unberücksichtigt. Die parallel aufgeführten spezifischen Erlöse zeigen, was die EVU am Markt je erbrachter Leistungseinheit real erlösen konnten.

Die spezifischen Erlöse im Schienenpersonennahverkehr stiegen zwischen 2019 und 2021 drastisch an; sowohl bedingt durch den erheblichen Nachfragerückgang im zeitlichen Umfeld der Pandemie als auch durch das veränderte Nachfrageverhalten, welches sich von Abonnements stärker zu vergleichsweise teureren Einzeltickets verschob. Insbesondere erhielten die EVU jedoch zum Ausgleich entfallener Fahrgeldeinnahmen Unterstützungsleistungen aus dem ÖPNV - Rettungsschirm. Während der je Personenkilometer erzielte Umsatz aus Fahrgeldeinnahmen von 2019 auf 2021 um 20 Prozent stieg, erhöhte sich der Umsatz je Personenkilometer unter Berücksichtigung der öffentlichen Zuwendungen sogar um 80 Prozent.

Im Vergleich erhöhten sich die Fahrkartenpreise im SPNV von 2019 bis 2021 lediglich um gut zwei Prozent.

Im SPFV verzeichnete das Statistische Bundesamt dagegen sogar einen Rückgang der Fahrkartenpreise von 2019 auf 2021 in Höhe von 16 Prozent. Ein Großteil hiervon ist auf die Mehrwertsteuerabsenkung für Fahrkarten des SPFV von 19 Prozent auf 7 Prozent ab 2020 zurückzuführen. Bereinigt um diesen Einfluss ergibt sich ein Rückgang der Fahrkartenpreise um sieben Prozent. Die realen Erlöse der EVU sind dagegen in 2020 auch im SPFV angestiegen, primär durch das Nicht-Verlängern von Bahncard-Abonnements fand eine Verschiebung hin zu mehr unrabattierten Angeboten statt. Bereits in 2021 fiel der spezifische Erlös je Personenkilometer jedoch wieder auf das Vor-Pandemie-Niveau zurück.

Im Schienengüterverkehr blieb der durchschnittliche Erlös je Tonnenkilometer im Zeitraum von 2017 bis 2019 relativ konstant, um im ersten Pandemiejahr um drei Prozent anzusteigen, bedingt durch Nachfragerückgänge insbesondere um den April 2020. In 2021 erholte sich der Schienengüterverkehr rasch, in Verbindung mit einem deutlichen Wachstum aber im Vergleich zu 2019 nur wenig gestiegenem Marktumsatz. Dies führte zu einem Rückgang des realen Erlöses je Tonnenkilometer auf 95,6 Prozent des Niveaus von 2017. Der Schienengüterverkehr ist damit für seine Nutzer günstiger geworden, ohne dass bereits die allgemeine Inflation einbezogen worden ist. 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. Zudem wurde zum Teil die Trassenpreisförderung an die Kunden des Schienengüterverkehrs weitergegeben.

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 Betreiber von Eisenbahninfrastrukturen, bei denen eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist, von der Erstellung von Nutzungsbedingungen ausgenommen sein bzw. sich befreien lassen.

Die Bedingungen und Konditionen für die Nutzung der bereitgestellten Eisenbahninfrastruktur sind für die Schienenwege in Form von Schienennetz-Nutzungsbedingungen (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 2018 weiter angestiegen. In den Jahren 2021 und 2022 verfügten 95 Prozent der Betreiber von Schienenwegen über gültige Nutzungsbedingungen oder Vereinbarungen zur Betriebssicherheit. Bei den Betreibern von Serviceeinrichtungen verfügten im Jahr 2022 53 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 SNB

Anteile in Prozent

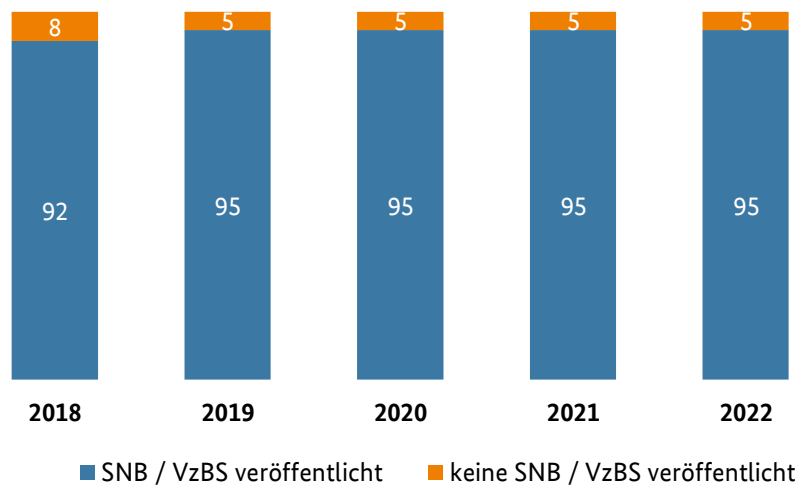


Abbildung 30: Anteil der Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichten SNB/VzSB

Betreiber von Serviceeinrichtungen mit veröffentlichten Nutzungsbedingungen

Anteile in Prozent

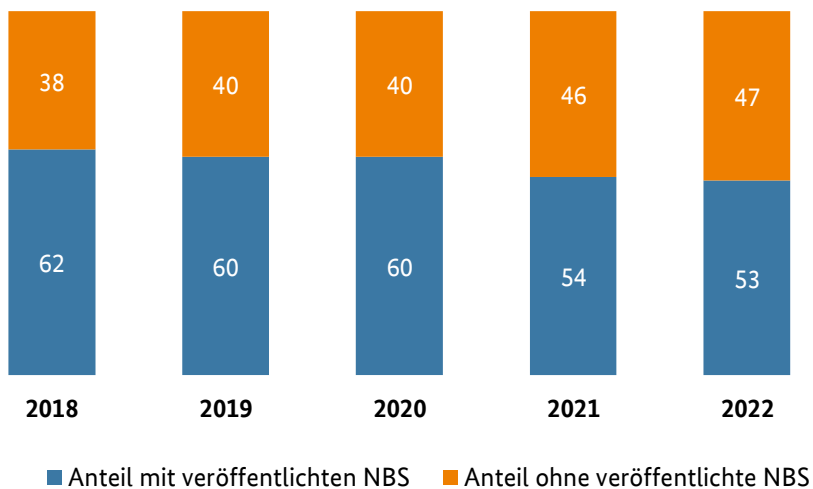


Abbildung 31: Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit veröffentlichten NBS

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 2019 bis 2022 blieb der Anteil der Betreiber der Schienenwege, die entsprechende Entgeltlisten erstellt und veröffentlicht haben, nahezu konstant und liegt bei ca. 96 Prozent.

Der Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen, die eine gültige Entgeltliste erstellt haben, hat von 2021 auf 2022 leicht abgenommen. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Bundesnetzagentur im Rahmen Ihrer Marktbeobachtung mehr Betreiber von Serviceeinrichtungen identifizieren konnte. Die Betreiber der Serviceeinrichtungen sind dazu aufgefordert worden, die Entgeltlisten zu erstellen. Dieser Aufforderung können die Betreiber der Serviceeinrichtungen jedoch nur mit einem gewissen zeitlichen Verzug nachkommen.

Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichten Entgeltlisten

Anteile in Prozent

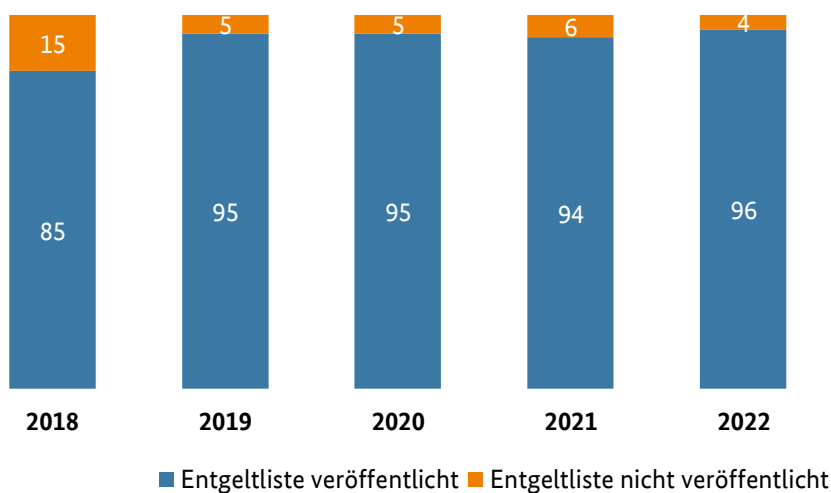


Abbildung 32: Anteil der Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichter Entgeltliste

Betreiber von Serviceeinrichtungen mit erstellter Entgeltliste

Anteile in Prozent

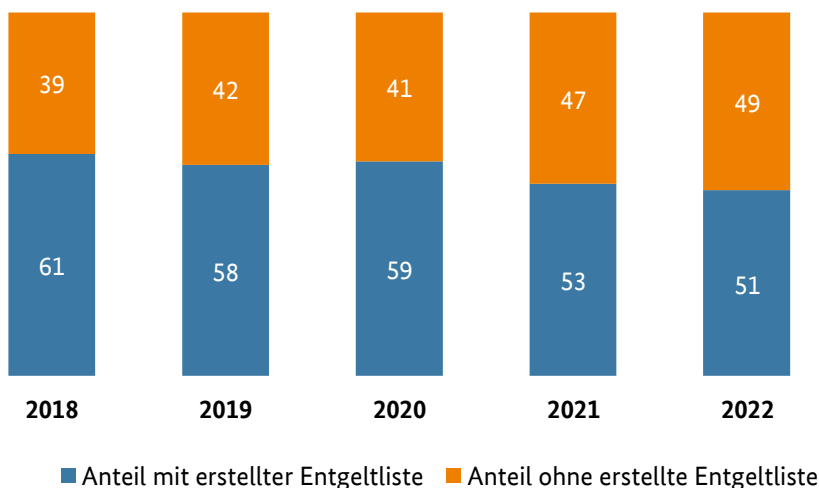


Abbildung 33: Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit erstellter Entgeltliste

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 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2022 eingegangenen Meldungen werden in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Mitteilungseingänge nach § 72 ERegG	2018	2019	2020	2021	2022
§ 72 S. 1 Nr. 1 Ablehnung Zugtrasse Netzfahrplan	0	15	102	87	115
§ 72 S. 1 Nr. 2 Ablehnung Zugtrasse Gelegenheitsverkehr	2	3	5	3	4
§ 72 S. 1 Nr. 3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtungen	13	17	42	33	29
§ 72 S. 1 Nr. 4 Abschluss Rahmenvertrag	0	0	0	0	0
§ 72 S. 1 Nr. 5 Neufassung oder Änderung von SNB und von NBS einschließlich der jeweils vorgesehenen Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen	122	101	94	120	129
§ 72 S. 1 Nr. 7 Beabsichtigte Entscheidung über die Verteilung der eingeschränkten Schienenwegkapazität	2	1	1	2	2
§ 72 (z 1-7) Summe Mitteilungseingänge	139	137	244	245	279

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 34: Unterrichtungen nach § 72 ERegG

In dem dargestellten Zeitraum von 2018 bis 2022 zeigt sich, dass ab 2020 die Anzahl der Mitteilungen über Ablehnungen bei den Zugtrassen für den Netzfahrplan und bei dem Zugang zu Serviceeinrichtung erkennbar angestiegen ist. Die Ursachen sind der zunehmende Wettbewerb im Markt des Schienenpersonenfernverkehrs, eine steigende Anzahl überlasteter Schienenwege sowie Kapazitätsengpässe aufgrund von Baumaßnahmen. Der leichte Rückgang im Jahr 2021 ist durch die Reduzierung des Verkehrsaufkommens in Folge der COVID-19-Pandemie zu erklären.

In den Jahren 2021 und 2022 ist ein Anstieg der Mitteilungen über die Neufassung oder Änderung von SNB und NBS (inklusive Nutzungsentgelte für Serviceeinrichtungen) zu verzeichnen. Dieser ist durch die gestiegenen Kosten aufgrund der COVID-19-Pandemie und des Ukraine Krieges für die Betreiber von Serviceeinrichtungen zu begründen. Des Weiteren führten Änderungen im Eisenbahnrecht zu notwendigen Anpassungen der Nutzungsbedingungen. Die Bundesnetzagentur hält die Eisenbahninfrastrukturunternehmen verstärkt dazu an, zeitnah gültige SNB und NBS aufzustellen und zu veröffentlichen.

II Tätigkeiten

In den Jahren 2021 und 2022 führte die Bundesnetzagentur Sondererhebungen zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Eisenbahnverkehrsmarkt sowie zur Situation des Einzelwagenverkehrs durch.

Bei den Zugängen zu Schienenwegen bzw. Serviceeinrichtungen lag der Schwerpunkt wie in der Vergangenheit auf der Prüfung von Nutzungsbedingungen. Zudem rückten Erklärungen zu überlasteten Schienenwegen immer mehr in den Fokus.

Im Bereich der Entgeltregulierung unterlagen die Trassenpreise der DB Netz AG sowie die Stationspreise der DB Station&Service AG der Prüfung. Für die DB Netz AG wurde ein neues Ausgangsniveau der Gesamtkosten ermittelt.

Auf internationaler Ebene bildete die Erhöhung der auf der Schiene verfügbaren Kapazitäten durch Einführung eines internationalen Fahrplanprozesses einen der Arbeitsschwerpunkte.

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 Fragebögen, 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 2021 und 2022 hat die Bundesnetzagentur mehr als 2.000 Unternehmen im Rahmen der Markterhebung Schiene befragt. Diese Erhebungen wurde erstmals über das Webportal-Schiene (WEPOS) durchgeführt (Kapitel 2.1). Die Umfänge der abzugebenden Informationen richteten sich hierbei nach den Tätigkeitsbereichen der Unternehmen innerhalb des Eisenbahnverkehrsmarktes. Die auskunftsverpflichteten Eisenbahnverkehrsunternehmen wurden gebeten, Informationen unter anderem zu Betriebs- und Verkehrsleistungen sowie Verkehrsaufkommen, Umsätzen und Ausgaben zu übermitteln. Bei den Betreibern der Schienenwege lag der Fokus auf Kennzahlen zur betriebenen Infrastruktur sowie der darauf erbrachten Betriebsleistung, den erhaltenen Trassenentgelten und in das Schienennetz getätigte Investitionen sowie erhaltene Fördermittel. Betreiber von Serviceeinrichtungen gaben Auskunft zu Art und Anzahl der betriebenen Einrichtungen, zu Nutzern und erwirtschafteten Umsätzen sowie Investitionen und Fördermitteln für die Berichtsjahre 2020 und 2021.

Zusätzlich wurden zudem die mit der Organisation und Finanzierung des SPNV betrauten Aufgabenträger sowie, erstmals seit 2017, die Betreiber von Werksbahnen (vor allem Industrieunternehmen) befragt. Hier liegt auch der Grund für die gestiegene Anzahl befragter Unternehmen verglichen mit 2019 bzw. 2020.

In Arbeitstreffen mit Verbänden und der Deutschen Bahn AG wurden die Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangen Markterhebungen direkt erörtert 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 aufgegriffen.

2.1 Einführung des Webportal-Schiene (WEPOS)

Die Marktuntersuchungen der Vorjahre wurden mit Hilfe Excel-basierter Fragebögen durchgeführt und die Kommunikation mit den Unternehmen erfolgte prioritär per E-Mail. Für die Abfrage der Kennzahlen für das Berichtsjahr 2020 wurde erstmals das sogenannte Webportal-Schiene (WEPOS), erreichbar unter wepos.bundesnetzagentur.de, eingesetzt. Dieses wurde im Rahmen des Online-Zugangsgesetzes (OZG) mit Mitteln aus dem OZG-Konjunkturpaket umgesetzt und basiert auf der Verwendung eines Formular-Management-Systems (FMS). Die Verwendung von Online-Formularen ermöglicht einen effizienteren Prozess der Datenerhebung, da die Lieferung der Daten über eine restriktivere Eingabeoberfläche erfolgt. Die Kommunikation mit den Unternehmen läuft in einem geschlossenen und dokumentierten System ab. Darüber hinaus werden mit dem FMS die folgenden Anforderungen im Sinne des OZG erfüllt:

Nutzerfreundlichkeit:

Die befragten Unternehmen verfügen nun über ein eigenes Nutzerkonto, über welches Sie vergangene Erhebungen einsehen und zukünftige Datenmeldungen abgeben können. Die Bearbeitung und die Kommunikation werden so an einem Ort gebündelt.

Zeitersparnis:

Durch die direkte Anbindung der Formulare an eine Datenbank entfällt der Import von Excel-Fragebögen. Auswertungen können effizienter gestaltet werden. Durch Validierungen innerhalb der Formulare reduziert sich der Prüfaufwand auf Seiten der Bundesnetzagentur.

Qualität und Sicherheit:

Die oben genannten Validierungen innerhalb der Formulare vermeiden bereits im Vorfeld fehlerhafte Eingaben und verbessern die Datenqualität. Pflichtfelder sorgen für die notwendige Vollständigkeit der Datenmeldung. Die übermittelten Daten werden nach dem Https-Standard verschlüsselt übermittelt und auf einer durch das ITZBund gehosteten Datenbank abgelegt. Damit ergeben sich deutliche Sicherheitsgewinne zum bisherigen Versand per E-Mail.

Effizienz:

Durch auf die Datenbankstruktur angepasste Auswertungen kann der Erhebungsstand zu jedem Zeitpunkt eingesehen werden. Prüfaufwand und Rückfragen werden reduziert. Über die Zeit unveränderliche Daten werden für die Unternehmen bereits vorgelegt und müssen nur bei Änderungen angepasst werden. Die Formulare passen sich zudem in Ihrem Umfang an die jeweilige Tätigkeit der Unternehmen an. So können keine überflüssigen Angaben gemacht werden und die Unternehmen werden anhand ihrer Stellung im Eisenbahnverkehrsmarkt durch die Erhebung geleitet.

3. Marktkonsultation der Vertreter der Endkunden

Die Bundesnetzagentur konsultiert gemäß § 67 Absatz 3 ERegG mindestens alle zwei Jahre Vertreter der Nutzer von Dienstleistungen im Schienenverkehr. Im Jahr 2021 führte die Bundesnetzagentur eine Umfrage zu Themen des Schienengüterverkehrs (SGV), im Jahr 2022 zu Themen des Schienenpersonenverkehrs durch.

Die vollständigen Ergebnisse der Endkundenbefragungen wurden auf der Homepage der Bundesnetzagentur unter folgender Adresse veröffentlicht:

<https://www.bundesnetzagentur.de/Endkundenbefragung>

3.1 Endkundenbefragung im Güterverkehr

Die Umfrage wurde onlinebasiert im Zeitraum von Juli bis August 2021 durchgeführt. Hierzu wurden 138 Wirtschaftsverbände und Unternehmen mit Bezug zum Schienengüterverkehr in Deutschland befragt. Die Tiefenbefragung umfasste die Themen: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, Wirkung des Masterplanes Schiene (Digitalisierung der Buchung, Nachverfolgung der Güter, Trassenpreisförderung) und Deutschland-Takt/Timetabling and Capacity Redesign (TTR). Zuletzt wurde den Teilnehmern die Möglichkeit gegeben, verschiedene Bereiche des Schienengüterverkehrs hinsichtlich ihrer Zufriedenheit zu bewerten.

3.1.1 Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie wirkte sich insbesondere zu ihrem Beginn im Jahr 2020 in vielfältiger Form auf die Wirtschaft und damit auch auf den SGV aus. Laut der Befragten haben Quarantäneregeln hinsichtlich des Personaleinsatzes zu Verspätungen und Lieferengpässen geführt. Eine deutliche Mehrheit der Befragten (63 Prozent) hat in dieser Krisensituation den SGV als verlässlicher eingeschätzt als z. B. den Straßengüterverkehr. So könne insbesondere der Kombinierte Verkehr (KV) davon auch langfristig in einem gewissen Maß profitieren. Voraussetzung für eine stärkere Marktstellung des SGV seien allerdings ausreichende Transport- und Infrastrukturkapazitäten.

3.1.2 Digitalisierung der Buchung

Der Masterplan SGV wurde vom damaligen Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur entwickelt und enthält ein Leitbild für einen zukunftsfähigen SGV. So soll unter anderem durch den digitalen Austausch von dem Transport vorausseilenden Daten sowie Echtzeitdaten zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und Kunden des SGV die gegenseitige Transparenz gewährleistet und Optimierungspotenziale bei der Planung und Durchführung der schienengebundenen Logistik erschlossen werden.

Bei rund 80 Prozent der Befragten erfolgt die Disposition über direkte Kommunikation mit dem EVU. Nur rund ein Drittel der Befragten gab an, dass Logistikdienstleistungen im SGV automatisiert gebucht werden. Im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern wird der Arbeitsaufwand von 38 Prozent der Befragten bei Buchungen von Schienenverkehren derzeit als komplizierter empfunden. Mehr als ein Viertel der Befragten erhofft sich bzw. erwartet, dass dieser Arbeitsaufwand durch eine Digitalisierung sinkt.

3.1.3 Nachverfolgung von Gütern

Fast die Hälfte der Befragten gab an, keine Möglichkeit zu besitzen, die Güter im Schienenverkehr nachzuverfolgen. Lediglich 16 Prozent können die Güter im gesamten SGV nachverfolgen. Im Bereich des

Einzelwagenverkehrs haben 30 Prozent der Befragten die Möglichkeit, ihre Güter auf der Schiene nachzuverfolgen. Im Kombinierten Verkehr haben lediglich elf Prozent die Möglichkeit, Güter nachzuverfolgen.

Die entsprechenden Daten zur Nachverfolgung werden mit 65 Prozent zumeist von beauftragten EVU bereitgestellt. Knapp ein Drittel greift auf die Daten des jeweiligen Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU) zu.

3.1.4 Trassenpreisförderung

Um den SGV im verkehrsträgerübergreifenden Wettbewerb zu unterstützen, sollen die Infrastrukturentgelte und damit die Produktionskosten gesenkt werden. Ein wesentlicher Baustein dafür ist die Trassenpreisförderung im Güterverkehr, die seit Mitte 2018 auf Antrag eine etwa hälftige Rückerstattung von Trassenentgelten der DB Netz AG aus Bundesmitteln vorsieht.

Diese Kostensenkungen reichen die EVU teilweise an ihre Kunden weiter, am stärksten im Ganzzugverkehr, am wenigsten im Einzelwagenverkehr. Für rund die Hälfte der Befragten ist die Weitergabe der Kostenersparnisse jedoch wenig spürbar. Jeweils etwa ein Viertel der Kunden profitiert kaum bzw. gar nicht von einem Großteil der Kostensenkungen.

Tendenziell gewinne die Schiene durch die Trassenpreisförderung Verkehr. Knapp ein Drittel der Befragten sieht seine Entscheidungen für die Schiene hierdurch beeinflusst. Für die Mehrheit der Befragten spielt die Förderung bisher keine entscheidende Rolle bei der Verkehrsmittelwahl. Etwa elf Prozent der Befragten hat durch die Förderung bereits einen Zuwachs der Verkehre im SGV feststellen können. Hiervon berichteten drei Viertel der Befragten, dass die Schienengüterverkehre um mindestens zehn Prozent zugenommen haben. Ferner erwartet rund ein Drittel der Befragten, dass die Trassenpreisförderung Zusatzinvestitionen im SGV auslösen wird, wenn auch bei den meisten Kunden nur in geringem Umfang.

3.1.5 Deutschland-Takt und Timetabling Redesign

Deutschland-Takt und Timetabling Redesign (TTR) sind Konzepte für die zukünftige Fahrplangestaltung im deutschen Bahnsystem, die in den kommenden Jahren erprobt und schrittweise eingeführt werden sollen. Etwa die Hälfte der Verkehre auf der Schiene wird von den Befragten nur wenige Tage vor der Fahrt konkret geplant. Planungen von einem halben Jahr oder länger vorab sind für die Befragten die absolute Ausnahme, sie umfassen nur etwa zehn Prozent der gesamten Verkehre. Hinsichtlich der Pünktlichkeit der Güterzüge toleriert die Mehrheit der Befragten ein Eintreffen der Züge in einem Zeitfenster von +/- 60 Minuten um die vereinbarte Ankunftszeit. Eine Verspätung der Züge bis sechs Stunden nach der vereinbarten Ankunftszeit toleriert hingegen nur jeder Fünfte.

3.1.6 Zufriedenheit im Schienengüterverkehr

Die Befragung zeigt, dass ein erheblicher Handlungsbedarf im SGV-Markt besteht. Am zufriedensten sind die Kunden des SGV mit dem Güterschutz. Hier ist nur gut ein Fünftel der Kunden eher unzufrieden.

Mehr als ein Drittel der Kunden ist mit der Pünktlichkeit, den Transportzeiten und der Datenverfügbarkeit eher unzufrieden. Auffallend ist die starke Unzufriedenheit mit den Transportkosten und den gewährten Entschädigungen im Verspätungsfall. Wenn die Verkehrssegmente des SGV einzeln betrachtet werden, so sticht der Einzelwagenverkehr in der Bewertung besonders negativ hervor.

3.2 Endkundenbefragung im Personenverkehr

Ziel war die Erstellung eines Stimmungsbildes zu den aktuellen Themen des Schienenpersonenverkehrs. Hierzu wurden die Themenfelder Deutschlandtakt/-tarif, Klimaschutz und Kapazitätsbewirtschaftung identifiziert. Hinzu kamen Fragen, die regelmäßig alle zwei Jahre bei den Endkundenkonsultationen zur Bewertung des Marktes gestellt werden, um so eine Analyse von zeitlichen Entwicklungen zu ermöglichen.

Im Zeitraum Juli-Oktober 2022 wurden 127 Vertretern von Verbraucher- und Fahrgastverbänden sowie 21 Vertretern von Aufgabenträgern des Schienenpersonennahverkehrs Fragen zu den oben genannten Themenfeldern gestellt.

Es wurden u. a. Themen des Deutschland-Takts behandelt, welche die derzeitigen Fahrplan-Zielkonzepte und Organisationsfragen betreffen. So schätzen beispielsweise die Befragten die Relevanz häufiger Takte bei der Auswahl der Bahn als Verkehrsmittel generell als „wichtig“ oder „eher wichtig“ ein, wobei für Reisen von bis zu 99 Kilometern Luftlinie dieser Aspekt als wichtiger angesehen wird als für Reisen von mehr als 300 Kilometern Luftlinie. Hingegen wird für längere Reisen eher die Anschlussqualität als wichtiger Aspekt gesehen.

Darüber hinaus wurde evaluiert, welche durch den Deutschland-Takt angestrebten Verbesserungen im Eisenbahnsystem von den Befragten als besonders dringlich angesehen werden. Kürzere Takte im SPNV wurden neben einer spürbaren Entlastung der (Bundes-) Fernstraßen durch den Schienengüterverkehr als wichtig eingeschätzt, hingegen wurde der Einführung von mehr Sprinterzügen im Schienenpersonenfernverkehr eine eher neutrale Bewertung gegeben.

Hervorzuheben ist zudem eine Frage zur Finanzierung von wirtschaftlich schwachen SPFV-Verkehren. Eine deutliche Mehrheit von 66 Prozent der Befragten befürwortete eine „Finanzierung aus Steuermitteln, ähnlich wie heute im SPNV“. Weitere 31 Prozent sahen in der „Querfinanzierung aus Fahrgeldeinahmen von ertragsstarken Verbindungen“ einen Vorteil. Lediglich drei Prozent der Befragten sprachen sich für die Antwortmöglichkeit „Keine Finanzierung notwendig“ aus, das heißt einen Schienenpersonenfernverkehr solle es – von zunehmenden Ausnahmen abgesehen also wie bisher – nur geben, wenn er (eigen-) wirtschaftlich ausschließlicher Verantwortung betrieben werden kann.

Überlastete Schienenwege sind für die Betriebsqualität und die Funktionsweise des deutschen Schienenverkehrs eine zunehmende Belastung. Durch das Ausweiten der Betriebsleistungen im Schienenpersonenverkehr ist es zudem für den Schienengüterverkehr teilweise schwierig, attraktive Fahrplanlagen zu bekommen und so für die klimapolitisch gewünschte Verlagerung von Transporten von der Straße auf die Schiene zu sorgen. Beide genannten Themen wurden daher in die Endkundenbefragung Personenverkehr aufgenommen. Dabei wurde auf „Überlastete Schienenwege“ Bezug genommen.

Eine Möglichkeit zur Erhöhung der Betriebsqualität liegt in der Reduzierung der Anzahl der Züge, die diese Strecke befahren. Dazu wurde die Frage gestellt, ob aus Sicht der von den Befragten vertretenen Fahrgäste ein dichter Takt (15-/20-Minuten-Takt) mit häufig unpünktlichen Zügen oder weniger Züge (30-Minuten-Takt) mit pünktlichen Zügen und einem entsprechend höheren Platzangebot besser wären.

Die Mehrheit von 64 Prozent der Befragten gab an, dass die von ihnen vertretenen Fahrgäste einen 30-Minuten-Takt mit pünktlichen Zügen und einem entsprechend höheren Platzangebot vorziehen würden; 26

Prozent vermuteten keine Präferenz und lediglich zehn Prozent gaben an, dass die Präferenz bei einem dichteren Takt liegen würde, auch wenn die Züge dann unpünktlicher wären.

Darüber hinaus wurden Fragen zum Wettbewerb im Fahrscheinvertrieb gestellt. Es zeigte sich, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten größtenteils die Angebote des DB-Konzerns nutzen und Alternativen teilweise nicht kennen. Daraus kann abgeleitet werden, dass es in diesem Teilbereich des Eisenbahnmarktes keinen funktionierenden Wettbewerb gibt.

Zu den regelmäßig im Turnus von zwei Jahren bei der Endkundenbefragung Personenverkehr gestellten Fragen gehört jene nach der Aufenthaltsqualität am Bahnhof und im Zug. Während die Aufenthaltsqualität sowohl in den Zügen des SPFV als auch in den Zügen des SPNV mehrheitlich mit „sehr zufrieden“ oder „eher zufrieden“ bewertet wird, wird die Bewertung der Aufenthaltsqualität an Bahnhöfen als schlecht eingestuft. So sind hiermit etwa 80 Prozent der Befragten im SPNV eher unzufrieden; fast jeder Vierte ist sogar sehr unzufrieden. Eine erfolgreiche Verkehrswende erfordert Verbesserungen auch bei Bahnhöfen und Haltepunkten. Der Zustand der Zugangsstellen für potenzielle Reisende dürfte häufig ein Grund sein, statt des Schienenverkehrs das Auto zu nutzen

4. COVID-19-Sondererhebung

Der Eisenbahnmarkt in Deutschland war in den Jahren 2020 bis 2022 von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geprägt. Zur Analyse der Pandemiefolgen und der wirtschaftlichen Verluste im Eisenbahnmarkt führte die Bundesnetzagentur zwischen Mitte 2020 und Ende 2022 insgesamt fünf Sondererhebungen auf der Grundlage des § 17 ERegG durch. Die Erhebungen wurden im Halbjahresrhythmus durchgeführt, beginnend mit dem ersten Halbjahr 2020 bis zum ersten Halbjahr 2022. Geplant ist eine weitere Erhebung für das Gesamtjahr 2022 im Frühjahr 2023.

Befragt wurden knapp 100 Marktteilnehmer, welche nach Einschätzung der Bundesnetzagentur für den Eisenbahnmarkt grundsätzlich repräsentative Eisenbahnunternehmen darstellen und eine hohe Marktabdeckung ermöglichen. Die Abfrage umfasste bundeseigene und nicht-bundeseigene Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie Betreiber der Schienenwege. Nicht befragt wurden Betreiber von Serviceeinrichtungen, Betreiber von Werksbahnen und Aufgabenträger.

Die Unternehmen wurden nach den Indikatoren Verkehrsleistung, Betriebsleistung sowie Umsatz und Aufwand gefragt. Die Daten waren auf Monatsbasis anzugeben. Ein zusätzlicher Fragenblock befasste sich mit Angaben zu Pandemiesonderkosten und staatlichen Unterstützungsleistungen. Ab 2022 neu aufgenommen wurden Fragen zur Trassenpreisförderung für die Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienengüterverkehrs und des Schienenpersonenfernverkehrs sowie eine Abfrage zu Ausgleichszahlungen im Rahmen des 9-Euro-Tickets.

Es stellten nahezu alle Marktteilnehmer ihre Daten zur Verfügung und lieferten wertvolle Hinweise zu spezifischen Auswirkungen der Pandemie im jeweiligen Unternehmen. Die Bundesnetzagentur bedankt sich ausdrücklich bei den Befragten für die sehr gute Kooperation und die aufgewendete Zeit!

Folgende methodische Rahmenbedingungen liegen der Untersuchung zugrunde:

Die abgefragten Kennzahlen beziehen sich auf Leistungen, die auf dem Schienennetz innerhalb Deutschlands erbracht wurden. International tätige Unternehmen wurden gebeten, das Deutschlandgeschäft vom Auslandsgeschäft abzugrenzen.

Die im Bericht aufgezeigten Werte stellen eine Hochrechnung auf den Gesamtmarkt der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Betreiber der Schienenwege in Deutschland dar. Sofern nicht anders beschrieben, dient das Vor-Corona-Jahr 2019 als Vergleichsbasis für die indexiert dargestellten Ergebnisse.

Für einzelne übergeordnete Marktkennzahlen (z. B. Modal Split) griff die Bundesnetzagentur auf Daten des Statistischen Bundesamtes zurück. Zu den Pünktlichkeitswerten lagen verwertbare Daten der DB Netz AG und DB RNI vor.

Die Bundesnetzagentur hat eine Abschätzung vorgenommen, welche finanziellen Auswirkungen speziell die COVID-19-Pandemie auf die Unternehmen des Eisenbahnmarktes hatte. Finanzielle Ergebniseffekte, die nicht ursächlich auf die Pandemie zurückzuführen waren, wurden (sofern bekannt) herausgerechnet.

5. Sondererhebung Einzelwagenverkehr

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2021 eine Sondererhebung zur Marktstruktur und Wirtschaftlichkeit des Einzelwagenverkehrs (EWV) durchgeführt. Ziel der Erhebung war es, einen tieferen Einblick in dieses Produktionssystem des SGV zu erhalten und einen Beitrag zu einer höheren Transparenz zu leisten. Die Ergebnisse der Sondererhebung wurden im Jahr 2022 in einem Bericht veröffentlicht.

Im Rahmen der Sondererhebung wurden zunächst ca. 100 EVU, die nach Informationen der Bundesnetzagentur im EWV tätig sind oder tätig sein könnten, angeschrieben und nach ihren Tätigkeiten im EWV befragt. Auf Basis der Rückmeldung wurden die identifizierten, im EWV tätigen EVU in zwei Gruppen eingeteilt und erneut befragt. Unterschieden wurden Anbieter von EWV mit direktem Endkundenkontakt und im Auftrag anderer EVU tätige Subunternehmer, die einzelne Leistungen im EWV erbringen. Abgefragt wurden verkehrliche Leistungsdaten und Daten zur wirtschaftlichen Situation der Unternehmen. Zudem wurden die EVU nach konkreten Problemen im EWV sowie nach Möglichkeiten für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für den EWV gefragt. In die finale Auswertung sind die Angaben von 36 EVU eingegangen.

Die Sondererhebung lieferte Erkenntnisse zu verkehrlichen und wirtschaftlichen Daten des EWV. Neben dem sehr hohen Anteil der DB Cargo AG am EWV zeigte sich insbesondere die insgesamt schlechte Wirtschaftlichkeit des EWV. Die oftmals niedrige bzw. schlechte Rentabilität wurde von den befragten Anbietern und Subunternehmern auch als größtes Hindernis für eine Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit im EWV benannt.

B Ausnahmen und Befreiungen

Das Eisenbahnregulierungsgesetz sowie die europarechtlichen Vorgaben enthalten verschiedene gesetzliche Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten von der Anwendung bestimmter Regelungen zur Entflechtung, zur Zuweisung von Kapazitäten und zur Erhebung von Entgelten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

So können sich Betreiber von Serviceeinrichtungen beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen von der Anwendung bestimmter Vorschriften der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen [DVO (EU) 2017/2177] ausnehmen lassen. Gegenüber inhaltsgleichem 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, deren tatbestandliche Voraussetzungen weitgehend harmonisiert sind.

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 22 neue Ausnahme- und Befreiungsverfahren bei der Bundesnetzagentur eingeleitet. Gegenüber den Jahren 2019/2020 ist ein deutlicher Antragsrückgang zu verzeichnen. Gründe hierfür sind, dass eine Vielzahl von Infrastrukturunternehmen bereits einen Antrag in den vergangenen Jahren gestellt hatten und viele Unternehmen durch die ERegG-Novellierung gesetzlich von den Pflichten des ERegG befreit sind.

Die Bundesnetzagentur hat in den Jahren 2021/22 über 74 Anträge zumeist positiv beschieden. Hierbei handelt es sich zum überwiegenden Teil um Anträge von Betreibern von Wartungseinrichtungen. Diese waren gemäß § 63 ERegG befristet bis Ende des Jahr 2020 von wesentlichen Regulierungsvorschriften für Betreiber von Serviceeinrichtungen ausgenommen und mussten nun entsprechende Ausnahme- und Befreiungsanträge stellen.

Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur einen Leitfaden über Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten erarbeitet und auf ihrer Webseite veröffentlicht, der den regulierten Unternehmen eine möglichst einfache Einschätzung erlaubt, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahme oder Befreiung in ihrem Fall vorliegen.

C Entflechtung

1. Beschwerde über mögliche Verstöße gegen Entflechtungsvorgaben im DB-Konzern

Eine Zugangsberechtigte hat sich mit einer Beschwerde über einen angeblichen Verstoß des Deutsche Bahn (DB)-Konzerns gegen Entflechtungsvorgaben des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) an die Bundesnetzagentur gewandt. Die Beschwerde betrifft insbesondere die Gewährung von Darlehen zu vermeintlich nicht marktgerechten Konditionen innerhalb des DB Konzerns, die angeblich gesetzeswidrige Verwendung von Gewinnen aus dem Betrieb der Schienenwege sowie die Besetzung des Aufsichtsrats der DB Netz AG.

Über den Verfahrensgegenstand der Gewinnabführung im DB-Konzern hat die Bundesnetzagentur mit Teilbeschluss vom 28.06.2022 entschieden, dass die Beschwerde unbegründet ist. Die Beschwerdeführerin hatte kritisiert, dass die Deutsche Bahn AG nicht alle Gewinne, die ihr von den Eisenbahninfrastrukturgesellschaften überwiesen würden, an den Bund abführe. Die Bundesnetzagentur konnte keinen Verstoß gegen diese Vorgaben feststellen. Maßgeblich dafür war, dass die von der DB Netz AG an die Deutsche Bahn AG gezahlten Einnahmen aus dem Betrieb von Eisenbahnanlagen seitens der DB AG vollständig an den Bund abgeführt wurden. Vor diesem Hintergrund konnte ausgeschlossen werden, dass Einnahmen aus dem Betrieb von Eisenbahnanlagen innerhalb des Konzerns umverteilt werden.

Hinsichtlich der Frage, ob die Zinssätze der konzerninternen Darlehen mit den entflechtungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind, laufen derzeit noch Ermittlungen der Bundesnetzagentur. Dabei prüft die Regulierungsbehörde, ob die Konditionen für die Darlehensbeziehungen zwischen der Deutsche Bahn AG und den Tochterunternehmen – welche beide rechtliche Einheiten eines vertikal integrierten Unternehmens sind – marktüblich sind. Mit Beschluss vom 15.07.2022 hat die Bundesnetzagentur entschieden, hierüber mittels Sachverständigengutachten Beweis zu erheben. Betrachtungsgegenstand sind die jeweils letzten Darlehen der Deutsche Bahn AG an die DB Cargo AG, die DB Netz AG, die DB Fernverkehr AG und die DB Regio AG sowie die aktuellen Konditionen des Cash-Pools.

Zu dem Verfahrensgegenstand der personellen und informationellen Entflechtung laufen die Ermittlungen noch. Die Bundesnetzagentur nimmt hier insbesondere in den Blick, ob die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen Arbeitsbereichen verschiedener Konzerneinheiten und die Durchführung von Personalwechslern zwischen verschiedenen Konzerneinheiten den entflechtungsrechtlichen Vorgaben entsprechen.

D Zugang zu Schienenwegen

1. Prüfung von Schienennetz-Nutzungsbedingungen

Die Bundesnetzagentur prüfte im Berichtszeitraum in mehreren Verfahren die Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) der DB Netz AG und anderen Betreiber der Schienenwege.

Die DB Netz AG hat die Regulierungsbehörde über eine Vielzahl von beabsichtigten Regelungen in ihren Nutzungsbedingungen Netz (NBN) informiert. Die beabsichtigten Änderungen betrafen insbesondere die (Wieder-)Einführung von Rahmenverträgen, Vorgaben zur verbindlichen Umrüstung von Zugfunkgeräten, die Einführung von Vorrangkriterien und betrieblichen Nutzungsvorgaben auf überlasteten Schienenwegen sowie die Einführung eines weiterentwickelten Anlagendisponenten. Die Bundesnetzagentur hat mit Beschluss vom 17.11.2021 gegenüber der DB Netz AG nur punktuelle Ablehnungen aussprechen und letztere teils mit Vorgaben verbinden müssen; der Großteil der Regelungen war nicht zu beanstanden.

Des Weiteren prüfte die Bundesnetzagentur die Einführung des sogenannten EnKo-Netzes, welches der priorisierten planerischen wie auch betrieblichen Behandlung von Energieträgertransporten dient. Die Einführung wurde nicht abgelehnt.

Während des Jahres 2022 nutzte die DB Netz AG mehrfach die mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts vom 09.06.2021 neu eingeführten Möglichkeiten. Danach kann der Betreiber der Schienenwege Änderungen der Nutzungsbedingungen vorläufig in Kraft setzen und muss sodann unverzüglich den Zugangsberechtigten eine Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen. Innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten müssen die Nutzungsbedingungen dann bei der Bundesnetzagentur unterrichtet werden, bevor sie final in Kraft treten können. Das neu eingeführte Verfahren gewährleistet für den Betreiber der Schienenwege eine deutlich höhere Agilität bei der kurzfristigen Umsetzung von Maßnahmen, wenn ansonsten eine wesentliche Beeinträchtigung der Ziele des Eisenbahnregulierungsrechts droht.

Die Bundesnetzagentur prüfte die SNB verschiedener anderer Betreiber der Schienenwege. Einige Unternehmen haben darüber hinaus der Bundesnetzagentur vor einer Unterrichtung ihre SNB bzw. die beabsichtigten Änderungen vorab zur Durchsicht und Beratung übermittelt. Gleichsam bot die Bundesnetzagentur den Betreibern von Schienenwegen proaktiv solche Vorabkontrollen an, wenn sich bei Kenntnisnahme der SNB herausstellte, dass diese in einem Unterrichtungsverfahren wegen eisenbahnregulierungsrechtlicher Mängel mit nicht unerheblichem Aufwand überarbeitet werden müssten. Ferner wurden seitens der Bundesnetzagentur von Amts wegen Vorermittlungsverfahren zur SNB-Prüfung durchgeführt, wenn diese im Rahmen anderer behördlicher Verfahren, z. B. Entgeltverfahren, Kenntnis über nicht mehr eisenbahnregulierungsrechtskonforme SNB erlangte. Häufige Beanstandungsgründe waren die Verwendung veralteter Rechtsnormen, intransparente Regelungen oder solche, welche nicht der Regelungstiefe der Gesetzesgrundlagen entsprachen. Im Rahmen der seitens der Bundesnetzagentur durchgeführten Prüfungen konnte erneut 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.

2. Weitere Tätigkeiten

2.1 Erklärungen zu überlasteten Schienenwegen

Auch in der Öffentlichkeit außerhalb der Eisenbahnbranche ist mittlerweile bekannt, wie sehr Teile des Schienennetzes in Deutschland, insbesondere das der DB Netz AG, überlastet sind und dies ursächlich für zunehmende Verspätungen ist. Gleichwohl hat es in den Jahren 2021 und 2022 nur zwei neue Erklärungen überlasteter Schienenwege gegeben.

Ein zusammenhängendes Bündel an Überlastungserklärungen gab es im Zusammenhang mit der für 2024 geplanten fünfmonatigen Totalsperre der sogenannten Riedbahn Frankfurt(M) – Biblis – Mannheim, die zu Überlastungen auf großen Teilen der Umleitungsstrecken führt. Die entsprechenden, eigentlich zu spät kommenden Überlastungsverfahren werden erst 2023 bearbeitet, weil die Überlastungserklärungen, welche teilweise nur temporär gelten, erst am 20.12.2022 erfolgt sind.

Die zweite Überlastungserklärung betrifft mit der Strecke Halle-Trotha – Könnern eine regional wichtige Strecke zwischen dem Raum Halle/Leipzig und Südniedersachsen. Sie wurde am 24.01.2022 für überlastet erklärt, weil sie wegen ihrer überwiegenden Eingleisigkeit zwischen 8 und 16 Uhr durchgängig mit SPNV-Trassen belegt ist, so dass sie in dieser Zeit gar nicht, aber auch im gesamten Tageszeitraum von 6 bis 22 Uhr nur sehr eingeschränkt von Güterzügen befahren werden kann. Die Bedienung von Güterverkehrskunden ist damit nicht marktgerecht möglich, so dass die Einstellung des Güterverkehrs droht oder nur noch nachfragegerecht in der Nacht erfolgen kann.

Ein solches Überlastungsverfahren für eine eingleisige Nebenbahn ist bislang einmalig und bedingt dadurch, dass Nebenstrecken in den zurückliegenden Jahrzehnten oft nur für die Bedürfnisse des SPNV modernisiert wurden: Begegnungsstellen oder Überholmöglichkeiten wurden sehr oft rückgebaut. Selbst dann, wenn solche Strecke anfangs neben dem in der Regel angebotenen Stundentakt des SPNV noch weitere Trassen ermöglicht haben, sind diese inzwischen wegen Angebotsverbesserungen dauerhaft von Nahverkehrszügen belegt. Betroffen sind in der Regel meist nur Gelegenheitstrassen des Güterverkehrs, die wegen ihrer geringen Zahl oft kein Überlastungsverfahren auslösen – vor allem, wenn erst wieder allmählich eine neue Güterverkehrsnachfrage entsteht. Wegen der Aussichtslosigkeit, zeitlich passende Trassen zu bekommen, findet häufig trotz möglicher Kunden oft überhaupt kein Güterverkehr statt. Im Falle Halle-Trotha – Könnern ist – ein auch relativ häufiger Vorgang – die Belegung durch den SPNV in den letzten Jahren stetig angewachsen: Der SPNV bestellte mehr Trassen und diese dann für mehr Verkehrstage im Jahr als der Güterverkehr, so dass es zu nicht auflösbaren Trassenkonflikten bereits bei der Netzfahrplanerstellung gekommen ist. Das betroffene Güterverkehrsunternehmen erreicht zwar noch sein Ziel, das aber nur über einen wirtschaftlich nicht tragfähigen, weil betrieblich sehr viel aufwändigeren Umweg. Mittelfristig droht deshalb die Einstellung dieses Güterverkehrs.

Die DB Netz AG hat inzwischen eine Kapazitätsanalyse erstellt und schlägt drei Varianten des Infrastrukturausbaus vor. Diese, aber auch mögliche Nutzungsvorgaben sind im zu erstellenden Plan zur Erhöhung der Kapazität zu prüfen und mit den Marktteilnehmern in einem Stellungnahmeverfahren zu diskutieren, ehe im 1. Halbjahr 2023 konkrete Lösungen vorgeschlagen werden. Dieses Verfahren kann dazu führen, dass die Kapazitätsproblematik eingleisiger Nebenstrecken als Wachstumshemmnis für den Güterverkehr im Gesamtnetz verstärkt wird und in den Blickpunkt von Marktdiskussion und Regulierung rückt.

Die geringe Zahl von Überlastungserklärungen mag überraschen, ist aber insofern verständlich, da Trassenkonflikte auf ohnehin schon überlastet erklärten Strecken keine weitere Überlastungserklärung auslösen. Andererseits konnte in keinem einzigen Fall, z. B. durch infrastrukturelle Maßnahmen oder Verkehrsverlagerungen, eine Überlastung aufgehoben werden.

Die Bundesnetzagentur prüfte zusammen mit dem ebenfalls zuständigen Eisenbahn-Bundesamt (Referat 23) zahlreiche schon bestehende Pläne zur Erhöhung der Kapazität, weil diese in den Jahren 2021 und 2022 aktualisiert worden waren; insgesamt ging es um zwölf Aktualisierungen. Diese waren insbesondere deshalb notwendig, weil im Rahmen der Überlastungsverfahren vorgeschlagene infrastrukturelle Maßnahmen erstmalig eine spezielle Förderung erfahren: Im Rahmen des Klimaschutzprogramms stehen bis 2030 insgesamt 1,4 Milliarden Euro für „kleine und mittlere Maßnahmen“ (KMM) zur Verfügung, speziell für Maßnahmen an überlasteten Schienenwegen 754 Millionen Euro. Mit diesen werden 84 Maßnahmen umgesetzt. Die meisten Inbetriebnahmen erfolgen erst in den Jahren 2028 bis 2030.

2.2 Baumaßnahmen

Den rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit der Bundesnetzagentur bei Baumaßnahmen bietet im Wesentlichen ein Beschluss der Europäischen Kommission zum „Zeitplan des Zuweisungsverfahrens“. Er regelt detailliert und in Abhängigkeit von den jeweiligen betrieblichen Auswirkungen, mit welchem zeitlichen Vorlauf Baumaßnahmen geplant und abgestimmt werden müssen. Es ist auch geregelt, welche Interessen zu berücksichtigen sind.

Die Umsetzung des Beschlusses war bereits kurz nach seinem Inkrafttreten im Jahr 2017 Gegenstand verschiedener Verfahren bei der Bundesnetzagentur. Im März 2021 hat die Bundesnetzagentur der DB Netz AG umfangreiche Vorgaben zur Umsetzung des Unionsrechts gemacht. Die DB Netz AG hat daraufhin – und verstärkt nach einem von ihr vor dem VG Köln verlorenen Eilverfahren – mit Nachbesserungen entsprechend den Vorgaben der Regulierungsbehörde begonnen. Die Änderungen greifen erheblich in die Betriebsabläufe bei der DB Netz AG ein. In verschiedener Hinsicht müssen Prozesse vollständig neu aufgesetzt werden. Die DB Netz AG hat ein Zielkonzept mit einem Zeitplan zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben bis 2027 vorgelegt. Zur Sicherung der Umsetzung führt die Bundesnetzagentur ein Monitoring durch und lässt sich alle drei Monate den Stand der Umsetzung der Entwicklung der IT-Anwendungen berichten.

Im Berichtszeitraum sind vermehrt Beschwerden von Zugangsberechtigten zu geplanten Baumaßnahmen der DB Netz AG eingegangen. Die Zugangsberechtigten beanstanden u. a. die verspätete und fehlerhafte Ankündigung von Baumaßnahmen und fordern teilweise die Untersagung der Bauarbeiten durch die Bundesnetzagentur. Die Einschränkungen seien unverhältnismäßig und würden zu erheblichen wirtschaftlichen Schäden führen.

In zwei Fällen hat die Bundesnetzagentur die Beschwerden zurückgewiesen, da kein Verstoß gegen die Vorgaben des Eisenbahnrechts erkennbar war. Im Rahmen eines anderen Verfahrens konnte durch Anregungen der Bundesnetzagentur eine gemeinschaftliche Lösung zwischen der DB Netz AG und den betroffenen Zugangsberechtigten erzielt werden.

2.3 Betonschwellen

Ein Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) hatte sich über seinen Rechtsbeistand mit Schreiben vom 29.07.2022 über eine kurzfristige Sperrung der Eisenbahnstrecke 6106 der DB Netz AG zwischen Berlin-Moabit

Gbf und Berlin Hamburg und Lehrter Güterbahnhof bei der Bundesnetzagentur beschwert. Die Sperrung sei bereits seit dem 13.07.2022 wirksam und würde die Nutzung der vereinbarten Zugtrassen u. a. zur Bedienung des Berliner Westhafens behindern.

In ihrer Antwort vom 05.08.2022 auf ein Anhörungsschreiben berichtete die DB Netz AG über eine seit dem 13.07.2022 zentral angesetzte Sonderinspektion von Spannbetonschwellen (interne Weisung 821.2018-FuW-101 der DB Netz AG vom 06.07.2022). Diese Sonderinspektion ist nach Einschätzung der Bundesnetzagentur eine Folge erster Erkenntnisse zum Eisenbahnunfall in Burgrain am 03.06.2022.

Aufgrund von Hinweisen aus dem Markt griff die Bundesnetzagentur die Problematik unabhängig von dem konkreten Verfahren für den Bereich der DB Netz AG insgesamt im Rahmen eines Vorermittlungsverfahrens auf.

Zudem hatte sich der Verein Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V. (NEE) diesbezüglich an die Bundesnetzagentur gewandt. Der NEE beanstandete insbesondere die erheblichen Beeinträchtigungen des Eisenbahnbetriebs durch Streckensperrungen, Langsamfahrstellen und weiträumige Umleitungen aufgrund der mangelhaften Betonschwellen. Aus Sicht des NEE gäbe es anstelle der seitens der DB Netz AG getroffenen Maßnahmen hinsichtlich einiger Strecken auch weniger einschneidende und den Bahnbetrieb weniger behindernde Maßnahmen, wie beispielsweise das Einziehen von Spurstangen zur Stabilisierung des Oberbaus der betroffenen Schienenwege.

Die DB Netz AG wurde mit Schreiben vom 10.08.2022 zur Stellungnahme und Übermittlung einer Übersicht der seitens der DB Netz AG bundesweit veranlassten Streckensperrungen, Langsamfahrstellen und noch ausstehenden Sonderinspektionen aufgefordert.

Die DB Netz AG hat daraufhin berichtet, dass ein sogenanntes Inspektions- und Austauschprogramm durchgeführt würde, wonach ca. 200.000 Spannbetonschwellen eines bestimmten Herstellers inspiziert und ggf. ausgetauscht werden sollen. Dieses sei mit dem Eisenbahn-Bundesamt abgestimmt. Aufgrund der geplanten Maßnahmen bestünden zu diesem Zeitpunkt ca. 300 Streckensperrungen.

Zugangsberechtigte kritisierten beispielsweise zu kurzfristige Informationen über Streckensperrungen und dass sie teilweise vor vollendete Tatsachen gestellt würden. Es fehle an Transparenz darüber, welche Streckenabschnitte potenziell betroffen sein könnten, welche noch geprüft werden müssten und welche konkreten Zeithorizonte zu betrachten seien.

Für die Zugangsberechtigten veröffentlichte die DB Netz AG in „PlaTo“, einem Tool der Onlineplattform „DB Netz Cockpit“ wöchentlich aktualisiert eine Liste der bestehenden Betriebseinschränkungen durch Streckensperrungen bzw. Langsamfahrstellen. Die DB Netz AG inspizierte die betroffenen Spannbetonschwellen in den Monaten Juli und August 2022. Bis Ende 2022 waren ca. 80 Prozent der Einschränkungen behoben. Das Austauschprogramm soll bis zum 30.11.2023 vollständig abgeschlossen sein.

Zusätzlich informierte die DB Netz AG in einer Kundeninformation vom 22.11.2022 über die Überprüfung von ca. 130.000 weiteren Spannbetonschwellen unterschiedlicher Hersteller. Diese Schwellen würden teilweise Unregelmäßigkeiten in der Materialbeschaffenheit aufweisen. Weitere Detailuntersuchungen hätten gezeigt, dass eine bestimmte Gesteinsart, die zur Produktion der Betonschwellen genutzt wurde,

mitursächlich für die Schäden sein könnte. Diese Betonschwellen würden im Rahmen des Regelinspektionszyklus inspiziert.

2.4 Fahrzeugumrüstung auf gehärtete GSM-R Geräte

Die Nutzungsbedingungen der DB Netz AG sahen im Sommer 2022 vor, dass auf dem Schienennetz der DB Netz AG ab dem 11.12.2022 im Wesentlichen nur noch Triebfahrzeuge verkehren dürfen, die mit sog. gehärteten GSM-R-Zugfunkgeräten ausgestattet sind.

Gehärtet sind Zugfunkgeräte, die – anders als die traditionell verwendeten Geräte – mit hochwertigen Filtern ausgestattet sind, welche den Empfang des GSM-R-Zugfunksignals gegen störende Funksignale aus angrenzenden Frequenzbereichen abschirmen. Derartige Geräte schützen den – sicherheitsrelevanten – Zugfunk namentlich gegen Interferenzen aus dem 900 MHz-Frequenzband, das oberhalb des Zugfunkbands liegt und derzeit von den Mobilfunknetzbetreibern für die Verbreitung öffentlicher Mobilfunkdienste im (schmalbandigen) GSM-Standard verwendet wird. Die Mobilfunknetzbetreiber planen, im 900 MHz-Frequenzband auf den (breitbandigen) LTE-Standard zu wechseln. Eine kundenorientierte Verwendung des LTE-Standards setzt eine Erhöhung der streckennahen Signalstärken voraus. Eine solche Erhöhung ist aber wiederum nur zulässig, wenn die in den Triebfahrzeugen verbauten Zugfunkgeräte durchgehend gehärtet sind, weil es ansonsten eben zu Beeinträchtigungen des Zugfunks kommen könnte. Die Bestimmungen zum Einsatz gehärteter GSM-R-Zugfunkgeräte auf dem Schienennetz der DB Netz AG hat die Bundesnetzagentur mit Beschluss vom 23.11.2022 bis zum 14.12.2024 für unwirksam erklären müssen, weil mehr als 1.000 Triebfahrzeuge unterschiedlicher Fahrzeughalter bis zum 11.12.2022 noch nicht auf gehärtete Zugfunkgeräte umgerüstet sein würden. Ursächlich hierfür waren neben pandemiebedingten Verzögerungen vor allem noch nicht abgeschlossene Zulassungsverfahren, insbesondere für in mehreren Ländern eingesetzte Loks. Betroffen von einem Zugangsverbot wären unter anderem auch Transporte, welche für die Sicherstellung der Energieversorgung benötigt werden. Eine frühere Ausstrahlung des LTE900-Signals etwa ab dem 10.12.2023 entlang der Schienenwege der Betroffenen bleibt gleichwohl denkbar, sofern es zu seiner Einigung zwischen den beteiligten Unternehmen kommt.

2.5 Personelle Besetzung von Stellwerken

Die Bundesnetzagentur erhielt erneut in mehreren Fällen Kenntnis über zeitweise nicht besetzte Betriebsstellen der DB Netz AG, insbesondere Stellwerke. Besonders in der zweiten Jahreshälfte 2022 zeigte sich hier eine starke Zunahme. In den Jahren 2021 und 2022 ist auffällig, dass sich auch Aufgabenträger mit diesbezüglichen Eingaben an die Bundesnetzagentur gewandt haben. Vorgenannte berichteten der Bundesnetzagentur von teilweise nicht unerheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen, z. B. durch Aufwand für Ersatzverkehre. In verschiedenen Fällen wurden Vorermittlungsverfahren eingeleitet und die jeweiligen Vorkommnisse einzelfallbezogen untersucht. Hierbei hat die Bundesnetzagentur im Rahmen ihres Aufgreifermessens insbesondere in den Sachverhalten ermittelt, in denen nach den vorliegenden Informationen die Auswirkungen auf die Zugangsberechtigten wegen längerer Dauer - z. B. durch Nichtbesetzung von mehreren Stunden, durch Ausfall ganzer Schichten oder insgesamt - nicht unerheblich erschienen. Im Rahmen dieser Verfahren legte die DB Netz AG die Gründe für die zeitweisen Nichtbesetzungen, die Auswirkungen auf die Zugangsberechtigten sowie die ihrerseits getroffenen Maßnahmen zur Abwendung der zeitweisen Nichtbesetzungen dar. Teilweise untersuchte die Bundesnetzagentur im Rahmen von Ortsterminen die personelle Situation vor Ort. Sofern es sich um einzelne, seitens der DB Netz AG nicht beeinflussbare Vorkommnisse, wie z. B. Wegeunfälle, verspäteten Dienstantritt oder um Auswirkungen der COVID-19-Pandemie handelte, stellte die Bundesnetzagentur die

Verfahren in der Regel ein. Aus Regulierungssicht muss in diesem Zusammenhang 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.

2.6 Unterversorgung mit Bahnstrom

Im Jahr 2022 hat die Bundesnetzagentur in zwei Fällen Vorermittlungsverfahren im Zusammenhang mit Problemen mit der Bahnstromversorgung geführt.

Zunächst ist es am 23.02.2022 zu massiven Einschränkungen des Schienengüterverkehrs aufgrund von Problemen mit der Stromversorgung gekommen. Ursache war nach Mitteilung der DB Netz AG, dass durch ein Zusammentreffen von Revisionsarbeiten an und störungsbedingten Ausfällen von Bahnstromerzeugern eine Unterversorgung des Bahnstromnetzes gedroht hat. Um einen kompletten Ausfall der Bahnstromversorgung zu vermeiden, ist es deutschlandweit zu Abstellungen von Güterzügen gekommen, um das Bahnstromnetz wieder zu stabilisieren.

Die DB Netz AG hat gegenüber der Bundesnetzagentur dargelegt, dass andere Maßnahmen zur Kompensation der Unterversorgung des Bahnstroms, etwa eine Oberstrombegrenzung, insbesondere im Hinblick auf die Eilbedürftigkeit der durchzuführenden Maßnahmen, keine gangbare Option dargestellt hatten und daher unter Berücksichtigung der Dringlichkeit, des anteiligen Energieverbrauchs pro Zug und der Anzahl der beteiligten Züge die Abstellungen der Güterzüge erfolgt waren.

Am 19.06.2022 kam es zu einer erneuten Störung der Energieversorgung. Diese war allerdings örtlich begrenzt auf den Bereich Koblenz-Mosel – Karthaus. Ursache für diese weitere Störung der Energieversorgung waren durch Löscharbeiten verursachte Spannungsschwankungen in der Oberleitung, aufgrund derer eine Oberstrombegrenzung vorgegeben wurde. Diese hatte zur Folge, dass Züge des Schienenpersonenverkehrs nicht mit voller Geschwindigkeit fahren konnten und Züge des Schienengüterverkehrs vorübergehend zurückgehalten werden mussten.

Unter Berücksichtigung der in den jeweiligen Vorermittlungsverfahren erfolgten Stellungnahmen und Erläuterungen der DB Netz AG zu den konkreten Vorfällen hat die Bundesnetzagentur die in diesen Angelegenheiten geführten Vorermittlungsverfahren eingestellt.

2.7 Winterdienst bei der DB Netz AG

Auf entsprechende Beschwerden der Verbände NEE und mofair führte die Bundesnetzagentur ein Verfahren von Amts wegen zur Überprüfung des Umgangs der DB Netz AG mit winterlichen Witterungsbedingungen durch. Hintergrund war ein ab dem 06.02.2021 eingetretener fast bundesweiter Wintereinbruch, der zu teilweise langanhaltenden Sperrungen auf dem Netz der DB Netz AG geführt hatte.

Im Laufe des Verfahrens konzentrierte die Bundesnetzagentur ihre Überprüfung auf die Vornahme von Gleis- bzw. Streckensperrungen aufgrund winterlicher Witterungsbedingungen, die Kommunikation mit den Zugangsberechtigten und die Vorbereitung auf den Winterdienst, insbesondere hinsichtlich konzerninterner Verbundprozesse.

Mit Beschluss vom 22.10.2021 verpflichtete die Bundesnetzagentur die DB Netz AG zur Aufnahme einer Regelung, die eine unverzügliche Entstörung bei einer regelmäßigen maximalen Entstörfrist von 24 Stunden nach einer Sperrentscheidung vorsieht. Bei der Abwägung der Interessen wurde zugunsten der Zugangsberechtigten bewertet, dass diese auf eine regelmäßige maximale Entstörfrist angewiesen sind, wenn es gelingen soll, langfristig Luft- und Straßenverkehre auf die Schiene zu verlagern. Ohne eine solche Regelung haben sie von vornherein einen Wettbewerbsnachteil, der sich nicht durch eine Verbesserung des eigenen Angebots kompensieren lässt. Im Übrigen stellte die Regulierungsbehörde das Verfahren ein.

Gegen diese Entscheidung klagte die DB Netz AG beim Verwaltungsgericht Köln. Mit Urteil vom 17.05.2022 hob das Verwaltungsgericht den Beschluss der Bundesnetzagentur auf und ließ die Revision gegen das Urteil nicht zu. Aktuell läuft eine Beschwerde der Bundesnetzagentur gegen die Nichtzulassung der Revision beim Bundesverwaltungsgericht.

2.8 Maßnahmen zum Schutz des Gelegenheitsverkehrs

Der Gelegenheitsverkehr im Sinne des Eisenbahnregulierungsgesetzes 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.

Gemäß den gesetzlichen Vorgaben hat ein Betreiber der Schienenwege zu prüfen, ob es erforderlich ist, Kapazitätsreserven innerhalb des fertigerstellten Netzfahrplans vorzuhalten, um auf vorhersehbare Anträge außerhalb des Netzfahrplans reagieren zu können. Mit dieser Regelung wird das Ziel verfolgt, dass auch auf kurzfristige Trassenzuweisung angewiesene Verkehre, wie beispielsweise bestimmte Güterverkehre, ermöglicht werden. Die Umsetzung durch die DB Netz AG war bereits Gegenstand verschiedener behördlicher und gerichtlicher Verfahren.

Zuletzt hat die Bundesnetzagentur der DB Netz AG mit Beschluss vom 17.12.2021 vorgegeben, ein Konzept zur Einführung von Reservekapazitäten im Netzfahrplan vorzulegen. Die DB Netz AG wurde u. a. verpflichtet, ein mit dem Markt konsultiertes Regelungskonzept zur Aufnahme in die Nutzungsbedingungen zu erstellen und darzulegen, wie die Umsetzung in ihren internen Prozessen erfolgen werde.

Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur in den vergangenen fünf Jahren wiederholt die Einhaltung der Fristen bei der Bearbeitung von Trassenanmeldungen im Gelegenheitsverkehr durch die DB Netz AG geprüft.

Im Anschluss an das seinerzeitige Verfahren verlängerte die DB Netz AG einerseits – in Übereinstimmung mit dem Gesetz – die ordentliche maximale Bearbeitungsfrist von 48 Stunden auf 5 Tage, ergriff andererseits aber auch verschiedene Maßnahmen zur Beschleunigung der Bearbeitung. Die Maßnahmen betrafen die Arbeitsorganisation und die Personalausstattung der Fahrplanbüros. Die von der DB Netz AG daraufhin getroffenen Maßnahmen zeigen nunmehr Wirkung: Während im Jahr 2017 für bestimmte Verkehrsgruppen etwa jede fünfte Bearbeitung verfristet erfolgte, sind aktuell nur noch Verstöße bei einem niedrigen einstelligen Prozentanteil der Trassenanmeldungen festzustellen.

Parallel griff die Beschlusskammer einige weitere Fristenregelungen der Nutzungsbedingungen auf und ordnete an, dass Trassenanmeldungen für den Gelegenheitsverkehr unverzüglich und maximal in fünf

Arbeitstagen zu bearbeiten sind. Die von der DB Netz AG vorgesehenen Fristen von bis zu vier Wochen verstießen gegen die gesetzlichen Vorgaben.

2.9 Durchführung von Autoreisezugverkehren

Nachdem die Bundesnetzagentur bereits in den Jahren 2017 und 2018 in mehreren Zugangsverfahren mit der Durchführung von Autoreisezugverkehren befasst war (in den vorgenannten Jahren ging es um die betriebliche Durchführung der Autoreisezugverkehre im Bahnhof Hamburg Altona), führte sie auch in den Jahren 2021 und 2022 mehrere Zugangsverfahren hinsichtlich der Durchführung von Autoreisezugverkehren.

In diesen Vorermittlungsverfahren ging es insbesondere um die Nutzung der Autoreisezugesanlage (ARZ) in München Ost. Aufgrund der Bauarbeiten an der zweiten S-Bahn-Stammstrecke sollte zeitweise ein für die Durchführung der Autoreisezugverkehre zwingend benötigtes Gleis für die Abstellung von Bauzügen/Baugeräten genutzt werden, obwohl zumindest in der überwiegenden Anzahl der Fälle das benötigte Gleis bereits für die Durchführung der Autoreisezugverkehre zugewiesen worden war. Im Rahmen der Vorermittlungsverfahren fand zudem ein intensiver Austausch zwischen der Bundesnetzagentur und der DB Netz AG hinsichtlich der bevorstehenden Verlegung der Autoreisezugesanlage statt, welche im Rahmen des voranschreitenden Ausbaus der zweiten S-Bahnstammstrecke zwingend erforderlich werden wird. Hierbei ging es insbesondere um einen geeigneten Ausweichstandort.

Weitere Verfahren behandelten u. a. Mängel an den Autoreisezugesanlagen in München Ost und Düsseldorf Hbf, die aus Sicht der betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) die Be- und Entladung der Autoreisezüge erschwerten. Als Mängel wurden Defekte an der Beleuchtungsanlage, fehlender bzw. unzureichender Vegetationsrückschnitt sowie unzureichender bzw. verspäteter Winterdienst genannt. Darüber hinaus wurde ein Vorermittlungsverfahren bzgl. der Zugbildung im Düsseldorfer Hauptbahnhof geführt. Nach Angaben der DB Netz AG reichte hier – wie auch in den Jahren 2017 und 2018 bzgl. der Abfertigung der Autoreisezugverkehre in Hamburg Altona – die zur Verfügung stehende Gleisnutzlänge nicht aus, um die Autoreisezüge in der angemeldeten Länge bilden zu können.

Die Vorermittlungsverfahren konnten sämtlich erfolgreich abgeschlossen werden, da die betreffenden Autoreisezugverkehre nach intensiven Gesprächen und Abstimmungen – teilweise mit betrieblichen Anpassungen – durchgeführt werden konnten und die Mängel an den Autoreisezugesanlagen beseitigt wurden.

2.10 Unterrichtungen über beabsichtigte Trassenablehnungen der DB Netz AG

Die Trassenvergabe folgt einem regelbasierten und durchstrukturierten Prozess auf Grundlage der Nutzungsbedingungen der DB Netz AG. Die Zugangsberechtigten melden von Mitte März bis Mitte April Trassen für die nachfolgende Netzfahrplanperiode an. Die DB Netz AG konstruiert daraufhin Trassen und bemüht sich, auftretende Konflikte mit den Zugangsberechtigten im Rahmen einer sog. Koordinierung zu lösen. Sofern die Koordinierungen scheitern, wird ein gesetzlich vorgesehenes Streitbeilegungsverfahren eingeleitet und nach Vorrangkriterien über die konkurrierenden Anmeldungen entschieden. Als Ergebnis wird der vorläufige Netzfahrplan veröffentlicht, und die DB Netz AG unterrichtet die Bundesnetzagentur über etwaige beabsichtigte Trassenablehnungen.

Zum Netzfahrplan 2022 lagen der Bundesnetzagentur 87 beabsichtigte Ablehnungen zur Prüfung vor. Beinahe 40 Prozent der Ablehnungen betrafen eine Baumaßnahme im Elbtal, die den grenzüberschreitenden Güterverkehr nach Tschechien erschwerte. In den entsprechenden Trassenkonflikten unterlagen mehrere

Trassenanmeldungen vor allem des SGV, weil die Unternehmen nicht die in den Nutzungsbedingungen der DB Netz AG geforderten Nachweise für das Vorrangkriterium der sog. netzeingebundenen Verkehre erbracht hatten. Die Bundesnetzagentur hat den beabsichtigten Ablehnungen nach intensiver Prüfung nicht widersprochen.

Für den Netzfahrplan 2023 prüfte die Bundesnetzagentur 115 beabsichtigte Ablehnungen. Bei der Prüfung der Unterrichtungen zeigten sich u. a. Schwierigkeiten beim Umgang mit Anmeldungen in Abschnitten mit geplanten Baumaßnahmen. Die DB Netz AG hat mehrere Unterrichtungen zurückgezogen und nach weiterer Prüfung neu unterrichtet, was zu Verzögerungen führte. Durch den sog. Verkehrsartenmix werden für den SPNV, SPFV und SGV jeweils eine gewisse Anzahl an Kapazitäten (Trassen) während der Baumaßnahme festgelegt, z. B. erhält der SGV statt der ohne Baumaßnahme vorgesehen acht nur sechs Kapazitäten (Trassen) auf dem betroffenen Streckenabschnitt für einen Verkehrstag. Das hat zur Folge, dass die EVU direkt für mehrere Verkehrstage ihre Fahrten anmelden, um zumindest an einem der Verkehrstage den Zuschlag zu erhalten. Die Bundesnetzagentur hat eine Ablehnung aufgrund eines Fehlers in der Regelentgeltberechnung beanstandet.

2.11 Beschwerden zum Anreizsystem (Streitbeilegungsverfahren)

Mehrere Eisenbahnverkehrsunternehmen haben sich mit Beschwerden über die Durchführung des Streitbeilegungsverfahrens für leistungsabhängige Entgelte und die Bewertung von Verspätungsursachen durch die DB Netz AG an die Bundesnetzagentur gewandt.

Erleiden Züge Verspätungen, werden diese durch den Betreiber der Schienenwege erfasst und bestimmten Verspätungsursachen zugeordnet. Die Zuordnungen führen zu Strafzahlungen durch das jeweils verantwortliche Unternehmen (sog. Anreizsystem). Dieses System ist eines der zentralen Instrumente des Regulierungsrechts, um die Pünktlichkeit im Eisenbahnbereich zu erhöhen. Damit Streitigkeiten rasch beigelegt werden können, ist ein Streitbeilegungssystem einzurichten, das innerhalb von zehn Arbeitstagen über Beanstandungen entscheidet.

Die Ermittlungen haben gezeigt, dass oft ein systematisches Informationsdefizit zwischen den Verfahrensbeteiligten vorliegt. Stößt ein Eisenbahnverkehrsunternehmen ein Streitbeilegungsverfahren an, weil es mit der Zuordnung von Verspätungsfällen nicht einverstanden ist, wird durch einen weisungsfrei gestellten Mitarbeiter der DB Netz AG eine Entscheidung getroffen. Der Mitarbeiter der DB Netz AG trifft diese Entscheidung auf Basis der ihm vorliegenden Informationen. Er stellt bislang jedoch nicht sicher, dass diese Informationen auch den Beteiligten bekannt sind oder dass die Beteiligten eigene Tatsachen oder Meinungen zu diesen Informationen vortragen können. Dies verstößt gegen die Prozessmaximen für ein faires und transparentes Verfahren und verletzt dadurch die Beteiligungsrechte der Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG verpflichtet, bei Aufkommen neuer Tatsachen dem Zugangsberechtigten innerhalb der Dauer des Streitbeilegungsverfahrens die Möglichkeit einzuräumen, hierzu Tatsachen oder Bewertungen vorzutragen. Ferner wurde die DB Netz AG in einzelnen Verfahren verpflichtet, die Zuordnungsentscheidung für die konkret betroffene Zugfahrt zu ändern.

E Zugang zu Serviceeinrichtungen

1. Einführung

Die Bundesnetzagentur prüft die Einhaltung eisenbahnrechtlicher Vorgaben für den diskriminierungsfreien Zugang zu Serviceeinrichtungen und den darin erbrachten Leistungen. Ein besonderes Augenmerk lag auf der Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) (vgl. Kapitel II E 2). Wesentliche Vorgaben finden sich in der Durchführungsverordnung DVO (EU) 2017/2177 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen. Um von Anfang an Transparenz als Grundlage für den diskriminierungsfreien Zugang zu schaffen, ist die Erstellung von NBS für neu entstandene Serviceeinrichtungen oder bei einem Betreiberwechsel von besonderer Bedeutung. Daneben spielten die Prüfungen beabsichtigter Zugangsablehnungen von verschiedenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) eine Rolle (vgl. Kapitel II E 3.1). Mit knappen Kapazitäten gingen die Themen der Höchstpreisverfahren als finales Entscheidungskriterium im Vergabeprozess (vgl. Kapitel II E 3.3) sowie der Modalitäten rund um die Mitnutzung bereits vergebener Kapazitäten (Kapitel II E 3.2) einher. Die Transparenz über und den Erhalt von notwendigen Kapazitäten in Serviceeinrichtungen unterstützt die Bundesnetzagentur über einen regelmäßigen Austausch mit der Eisenbahnaufsicht (Kapitel II E 3.6). Die alternativen Antriebe sind vor dem Hintergrund des nach wie vor erheblichen Anteils nichtelektrifizierter Strecken und dem Umweltschutz ein zunehmend wichtiges Thema in der täglichen Arbeit (vgl. Kapitel II E 3.5).

Krieg und Pandemie stellten im Berichtszeitraum auch wesentliche Herausforderungen für die Abläufe in Seehäfen dar, so dass die Bundesnetzagentur hier die Entwicklung verbesserter Prozesse zum Umgang mit Störungssituationen begleitet (Kapitel II E 3.4).

2. Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen stellen den diskriminierungsfreien Zugang sicher, indem eine Transparenz über die Infrastruktur sowie die Zugangsbedingungen geschaffen wird und die Regelungen für alle Zugangsberechtigten Anwendung finden. Zu den Serviceeinrichtungen zählen Infrastrukturen unterschiedlicher Funktionen, Größe und Marktbedeutung. Die Bundesnetzagentur prüft sowohl die Erstaufstellung von Nutzungsbedingungen wie auch deren Änderungen auf die Vereinbarkeit mit dem Eisenbahnrecht.

Die Beschlusskammer 10 der Bundesnetzagentur führte im Berichtszeitraum rund 90 Verfahren, welche die Erst- bzw. Neufassung oder Änderungen bestehender NBS zum Gegenstand hatten. Im Vorfeld dieser Verfahren stand in zahlreichen Fällen die Fachabteilung als Ansprechpartnerin für die Unternehmen zur Verfügung. Sowohl zur Darstellung der Regelungen zu betrieblichen Abläufen als auch bei der Formulierung einzelner Zugangsbedingungen konnte durch einen intensiven Dialog mit den Betreibern eine Verbesserung der dann zu unterrichtenden Nutzungsbedingungen erreicht werden.

2.1 Erstaufstellung NBS für neue Terminals

Im Berichtszeitraum wurden die Betreiber verschiedener Güterterminals bei der Erstaufstellung von Nutzungsbedingungen begleitet. Dazu zählten u. a. das Containerterminal Osnabrück im Osnabrücker Hafen, das Maxi Terminal Hamm am Datteln-Hamm-Kanal, die Lutra GmbH mit ihrem Güterterminal im Hafen

Königs Wusterhausen, das Güterterminal Köln-Nord in Köln-Niehl mit dem neuen Betreiber Combiconnect Köln Nord GmbH sowie das Black Forest Terminal in Horb.

3. Weitere Tätigkeiten

3.1 Konfliktverfahren 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.

Im Zuge der Kapazitätsvergabe in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG zu den Netzfahrplanjahren 2022 und 2023 gingen insgesamt 33 bzw. 29 beabsichtigte Ablehnungen beantragter Nutzungen bei der Bundesnetzagentur ein. Die Anzahl bewegt sich auf dem Niveau der Vorjahre. Die Bundesnetzagentur hat keiner der beabsichtigten Ablehnungen widersprochen.

Die Gründe für die fortbestehenden Engpässe liegen in einem Wachstum der Verkehrsleistungen bei allen Verkehrsdiensten. Im Schienenpersonenverkehr traten die Engpässe in den letzten Netzfahrplanperioden insbesondere in Metropolregionen (bspw. Berlin, Köln, Hamburg, München) auf. Dies liegt darin begründet, dass gerade dort der Bedarf an Abstellkapazität weiter ansteigt. Ein Großteil der Kapazität der nachgefragten Betriebsstellen war in den vergangenen Jahren durch langlaufende Verträge vergeben, so dass diese Kapazitäten für die übrigen Marktteilnehmer nur über eine gewährte Mitnutzung verfügbar waren. Viele dieser Verträge endeten mit Ablauf des Netzfahrplanjahrs 2022. Im Schienenpersonennahverkehr kommt es häufig nach einer Neuausschreibung der Verkehrsleistungen und einer ggf. erfolgten Leistungsausweitung oder einem Betreiberwechsel zu Konflikten bei der beabsichtigten Nutzung von Abstellgleisen. Für den Schienengüterverkehr kann festgehalten werden, dass insbesondere Engpässe in Serviceeinrichtungen herrschen, wo Holzverladungen stattfinden.

Die DB Netz AG hat für die Anmeldung von Kapazitäten in Serviceeinrichtungen zum Netzfahrplan 2024 in ihren NBN 2024 Regelungen aufgenommen, die als erster Anreiz für eine Kapazitätsverlagerung zu werten sein dürften. Danach soll der sonst gewährte „Jahres“-Anmietungs-Rabatt (in Höhe von 10 Prozent) für Anmeldungen über die gesamte Netzfahrplanperiode nicht gewährt werden, wenn sich die angemeldete Serviceeinrichtung in einer „hochausgelasteten“ Betriebsstelle befindet. Gleichzeitig wird ein neuer Rabatt (in Höhe von 5 Prozent) eingeführt. Dieser wird dann gewährt, wenn der anmeldende Nutzungsberechtigte der Nutzung einer tragfähigen Alternative zustimmt.

3.2 Mitnutzung eines Abstellgleises: Keine Abnahmebedingung nicht benötigter Zusatzausstattung durch Hauptnutzer

Nach wie vor kommt es in bestimmten Gebieten Deutschlands bei der Vergabe von Kapazität, insbesondere in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG, zu Engpässen. Grundsätzlich stellt die Mitnutzung bzw. sogenannte Nebennutzung ein Instrument zur kurzfristigen Entspannung dieser Situation dar. Die Realisierung von Nebennutzungsmöglichkeiten ist rechtlich explizit vorgesehen.

Die DB Netz AG sieht in ihren NBN folgende Regelungen vor: Ist Kapazität aufgrund eines Nutzungsvertrages bereits – möglicherweise auch langfristig – an einen Zugangsberechtigten (sogenannter Hauptnutzer) vergeben und stellt ein anderer Zugangsberechtigter diesbezüglich einen Nutzungsantrag, kann die Kapazität

gemäß der NBN trotzdem an diesen vergeben werden, wenn sie vom Hauptnutzer – auf Anfrage der DB Netz AG – als nicht benötigt gemeldet (Kapazitätsfreimeldung) wurde. Der Hauptnutzer erhält für die Zeit der Nebennutzung eine Gutschrift in entsprechender Entgelthöhe von der DB Netz AG.

Die Netz AG legte der Bundesnetzagentur im Mai 2022 eine unterjährige Änderung ihrer NBN vor. Es sollten unter anderem die Regelungen zur Nebennutzung von Serviceeinrichtungen geändert werden. Danach sollte dem Hauptnutzer von Serviceeinrichtungen das Recht eingeräumt werden, die Freimeldung einer Serviceeinrichtung davon abhängig zu machen, dass der an der Übernahme des Nutzungsrechts interessierte Nebennutzer – unabhängig von seinem Bedarf – auch die Entgeltzahlung für sog. Zusatzausstattungen zusagt, die der Hauptnutzer zusätzlich zu einer Gleisnutzung gebucht hat.

Der beabsichtigten Änderung waren Vergabeverfahren vorangegangen, die zeigten, dass, wenn potentielle Nebennutzer kein Interesse an der Zusatzausstattung haben und in der Folge der Hauptnutzer die Nebennutzung verweigert, Kapazität verloren geht, die anderenfalls möglicherweise zumindest teilweise (Gleis ohne Zusatzausstattung) hätte effektiv genutzt werden können.

Diese Änderung lehnte die Bundesnetzagentur per Beschluss [Gz. BK10-22-0041_Z] vom 7.6.2022 unter anderem wegen Verstoßes gegen Art. 9 Abs. 8 DVO (EU) 2017/2177 und gegen Art. 8 Abs. 2 Satz 2 DVO (EU) 2017/2177 mit Blick auf die Notwendigkeit einer optimalen Kapazitätsnutzung ab. Art. 8 Abs. 2 DVO (EU) 2017/2177 stellt klar, dass die Betreiber Zugangsberechtigte nicht zur Inanspruchnahme weiterer Leistungen verpflichtet dürfen, an denen die Zugangsberechtigten kein Interesse haben. Die beabsichtigte Regelung hätte dem bisherigen Nutzer aber gerade das Recht eingeräumt, die Freimeldung von der Übernahme der Zusatzausstattungen abhängig zu machen. Zudem stellte sie einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 8 DVO (EU) 2017/2177 bzw. die eigenen NBN fest, nach der ein Hauptnutzer dazu verpflichtet ist, von ihm nicht benötigte Kapazität (auf Anfrage der DB Netz AG) als freie Kapazität zu melden, damit diese Kapazität an einen anderen Zugangsberechtigten vergeben werden kann. Hieraus ergibt sich, dass für eine optimierte Kapazitätsbewirtschaftung darauf geachtet werden sollte, dass die vom Vertragsinhaber nicht genutzte Kapazität den nachfragenden Zugangsberechtigten wieder zur Verfügung gestellt wird.

3.3 Entwicklung und Neuerung bei Höchstpreisverfahren in Serviceeinrichtungen

Insbesondere in den Metropolen verstärkte sich in den letzten Jahren die Tendenz, dass nicht alle Wünsche der EVU zur Nutzung von Serviceeinrichtungen im Netzfahrplan erfüllt werden konnten. Neben den Abstellgleisen waren auch Ladegleise von den Kapazitätsengpässen betroffen. Wenn nach den Regeln der NBN der DB Netz AG keine Entscheidung zu Gunsten eines EVU getroffen werden kann, muss ein Höchstpreisverfahren zwischen den Antragstellern durchgeführt werden, in dem die Bundesnetzagentur eine Art Notarfunktion übernimmt. Mit 13 Höchstpreisverfahren im Jahr 2022 wurde erstmals eine zweistellige Zahl erreicht.

Bisher erfolgte die Gebotsabgabe ausschließlich per Post oder per Kurier. Wegen des strengen Fristengefüges kam es in der Vergangenheit in Einzelfällen vor, dass ein Gebot nicht fristgerecht einging und nicht berücksichtigt werden konnte. Erstmals bot die Bundesnetzagentur 2022 zusätzlich die Möglichkeit an, die Gebotsabgabe digital über eine geschlossene Benutzergruppe (GBG) abzugeben. Diese Möglichkeit wurde von den Beteiligten sehr gut angenommen: Nur ein Gebot ging per Post ein, während 29 Gebote digital abgegeben wurden. Der größte Vorteil der digitalen Gebotsabgabe besteht darin, dass der Bieter bei Abgabe sofort eine Bestätigung bekommt und den Nachweis hat, fristgerecht geboten zu haben.

3.4 Abwicklungsprobleme in Seehäfen

Große Seehäfen wie der Hamburger Hafen weisen eine erhebliche Bedeutung für den intermodalen Güterverkehr auf. Ein bedeutender Anteil der umgeschlagenen Mengen wird landseitig mit der Eisenbahn angeliefert oder abtransportiert.

Ein Verband hatte Ende November 2021 in einem Schreiben an die Bundesnetzagentur die seit Monaten andauernden erheblichen Abwicklungsprobleme in den Seehäfen Hamburg und Bremerhaven adressiert. Im Rahmen umfangreicher Vorermittlungen wurden die durch die Corona-Pandemie und die gestörten Lieferketten äußerst herausfordernden Bedingungen für die Logistik als eine wesentliche Ursache für die Störungen identifiziert.

Gemeinsam mit den Beteiligten wurden mögliche Lösungsansätze für den Umgang mit den Störungen entwickelt. Diese wurden in Bremerhaven, aufbauend auf einem bereits erstellten Regelwerk optimierter Prozesse, in die Praxis umgesetzt. Für den Hamburger Hafen haben Zugangsberechtigte und Infrastrukturbetreiber einen Maßnahmenplan mit folgenden Inhalten erarbeitet:

- Kapazitätsanmeldung: Zusammenführung und Plausibilisierung für Hafen und Terminals, unterjährige Anpassungen der Kapazitätsplanung, einheitliche Regeln für Tagesvormeldung.
- Störungsmanagement: Definition Störfälle, einheitliche Regeln für den Umgang mit Störfällen, Kooperation der Rangierdienstleister bei Rangierengpässen.
- Kommunikation: Bestimmung Kommunikationswege, Zeitpunkt und Inhalte für unterschiedliche Prozesse.
- IT-Unterstützung: Erarbeitung eines Anforderungsprofils für IT-gestützte Kapazitätsplanung. Klärung der Verantwortlichkeit für die Umsetzung.

Alle Themenfelder sollen bis spätestens Ende 2023 abgeschlossen sein. Die Bundesnetzagentur überwacht die Umsetzung des Maßnahmenplans im Rahmen eines Verfahrens von Amts wegen.

3.5 Alternative Antriebe

Fahrzeuge mit alternativen Antrieben werden überwiegend auf nicht-elektrifizierten Strecken eingesetzt. Im SPNV kommen Wasserstoff- und Batterietriebzüge (Akkumulatoren) zum Einsatz, um eine Dieseltraktion mit entsprechender Umweltbelastung zu vermeiden. Die Bemühungen um eine noch bessere Umweltbilanz des Schienenverkehrs berühren regelmäßig auch regulatorische Fragestellungen.

Wasserstoffzüge werden bereits im Regelbetrieb in Niedersachsen und Hessen eingesetzt. Die Wasserstofftankstellen werden eisenbahnrechtlich als Serviceeinrichtungen gem. Anlage 2 Nr. 2 i) ERegG eingestuft. Im Berichtszeitraum hat die Bundesnetzagentur einen Befreiungsantrag und eine Erstaufstellung von Nutzungsbedingungen geprüft. Dabei hat die Bundesnetzagentur dem Pilotcharakter der Einrichtungen Rechnung getragen und den Umstand berücksichtigt, dass eine Inanspruchnahme durch weitere Eisenbahnverkehrsunternehmen derzeit eher unwahrscheinlich ist.

Auch der Einsatz von Batterietriebzügen wird umgesetzt. Diesbezüglich hat sich die Bundesnetzagentur mit der Fragestellung der rechtlichen Einstufung der erforderlichen technischen Einrichtungen, die je nach Bau-

und Funktionsweise unterschiedlich sein kann, als auch mit betrieblichen Fragen einer höheren Stromnetzauslastung durch die Aufladung der Akkumulatoren am Startbahnhof und des Wechsels zwischen der Stromaufnahme über die Oberleitung und den Akku im Fahrbetrieb beschäftigt.

Eine andere Möglichkeit der Reduzierung von Emissionen im Eisenbahnverkehr ist der Einsatz von Kraftstoffen aus umgewandelten biologischen Rest- und Abfallstoffen. Die DB Energie GmbH hat in 2022 die Umstellung einiger Dieseltankstellen auf einen Biokraftstoff HVO 100 (ein aus biologischen Rest- und Abfallstoffen erzeugter Kraftstoff) vorbereitet. Dazu gab es eine Marktabfrage zum Bedarf und eine Änderung der Liste der Tankstellen als Anlage der Nutzungsbedingungen, aus der die (geplante) Umstellung für einzelne Anlagen ersichtlich ist. Da die Bereitstellung dieses Kraftstoffs mit einem erhöhten Aufwand verbunden ist, sind die benötigten Mengen im Vorwege anzumelden.

3.6 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. 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 2021 bei 16 Fällen, im Jahr 2022 bei 34 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 eher unregelmäßig statt und soll zukünftig noch weiter intensiviert werden.

F Prüfung von Entgelten

1. Überblick über die Aktivitäten der Entgeltregulierung

Bei der Entgeltregulierung lag der Fokus insbesondere auf der Überprüfung der Eisenbahnrechtskonformität der von den bundeseigenen Infrastrukturunternehmen erhobenen Entgelte. Auf Basis des Eisenbahnregulierungsgesetzes gehörte hierzu im Berichtszeitraum insbesondere die Durchführung der Verfahren im Rahmen der Anreizsetzung zur Genehmigung der Trassenpreise der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur (RNI) sowie die Verfahren zur Genehmigung der Stationspreise der DB Station&Service AG.

Die Bundesnetzagentur hat die Entgelte für die Erbringung des Mindestzugangspakets von allen Betreibern regelspuriger Schienenwege, die diese nicht ausschließlich zu dem Zweck musealer Nutzung betreiben, zu genehmigen. Soweit keine Ausnahme- oder Befreiungstatbestände vorliegen, ist in diesem gesetzlichen Regelfall eine Preisbildung mit Anreizsetzung durchzuführen. Die Bundesnetzagentur hat diese „großen“ Genehmigungsverfahren für die DB Netz AG und die DB RNI GmbH durchgeführt. Vor Beginn einer jeden Regulierungsperiode erfolgt für diese Unternehmen eine einmalige Feststellung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten (AGK). Im Jahr 2022 legte die Bundesnetzagentur das AGK für die zweite Regulierungsperiode (2024 bis 2028) der DB Netz AG und DB RNI GmbH per Beschluss fest. Ausgehend vom AGK wird für jedes Jahr innerhalb der Regulierungsperiode eine jährliche Obergrenze der Gesamtkosten (OGK) festgelegt. Im Berichtszeitraum hat die Bundesnetzagentur sowohl die OGK für Netzfahrplanperioden 2022/2023 und 2023/2024 festgelegt als auch die sich daran anschließenden Genehmigungsverfahren für die Trassenpreissysteme der DB Netz AG und DB RNI GmbH für diese beiden Netzfahrplanperioden geführt.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur jeweils in 2021 und in 2022 mit rund 80 Betreibern der Schienenwege, bei denen Ausnahme- oder Befreiungstatbestände erfüllt waren, sog. vereinfachte bzw. mittlere Genehmigungsverfahren durchgeführt. Bei diesen Unternehmen 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 2022 und 2023.

Des Weiteren führte die Bundesnetzagentur zahlreiche Unterrichtsverfahren, die im Zusammenhang mit Änderungen oder Neufassungen von Nutzungsbedingungen standen. Im Rahmen eines sechswöchigen Verwaltungsverfahrens überprüft die Bundesnetzagentur die Eisenbahnrechtskonformität der beabsichtigten Regelungen. Überdies beschäftigte sich die Bundesnetzagentur mit zahlreichen Vorermittlungen, die sowohl der Abwendung und Erleichterung von Beschlusskammerverfahren dienten als auch die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch Eisenbahninfrastrukturunternehmen gewährleisten sollten.

2. Entgeltprüfungen im Einzelnen

2.1 Ausgangsniveau der Gesamtkosten der DB Netz AG

Vor Beginn einer jeden Regulierungsperiode erfolgt im Rahmen des Verfahrens zum AGK eine Festlegung derjenigen Kosten und Mengen, die im Laufe der Regulierungsperiode der Ermittlung der Trassenentgelte initial zugrunde zu legen sind. Die entsprechende Festlegung für die zweite Regulierungsperiode (2024 bis 2028) beruht auf einer Prüfung der von der DB Netz AG und DB RNI GmbH vorgelegten Kosten und Mengen der Jahre 2019 bis 2023.

Die DB Netz AG hatte der Bundesnetzagentur ein Kostenvolumen von insgesamt knapp 7 Mrd. EUR (6.989 Mio. EUR) mitgeteilt. Nach Prüfung der Kosten hat die Bundesnetzagentur mit Beschlüssen vom 15.08.2022 und 07.03.2023 ein AGK in Höhe von rund 6,4 Mrd. EUR festgelegt. Die Festlegung im ersten Verfahrensteil erfolgte teilweise noch vorläufig, da zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht alle Voraussetzungen vorlagen, um die sog. Konzernumlage als Kosten anzuerkennen. Die Bundesnetzagentur ging aber davon aus, dass die Voraussetzungen für eine Anerkennung der Konzernumlage - insbesondere spezifische vertragliche Grundlagen - zeitnah vorliegen würden. Die endgültige Festsetzung erfolgte - mit Vorliegen der vertraglichen Grundlagen - als zweiter Beschluss unter Berücksichtigung der anerkennungsfähigen Kosten der Konzernumlage. Die Festsetzung erfolgte sowohl für die DB Netz AG (6.290 Mio. EUR) und ihre Tochter DB RNI GmbH (88,3 Mio. EUR) separat als auch für die beiden Unternehmen in Summe (6.378 Mio. EUR).

Die DB Netz AG hatte in ihren Berechnungen eine Gesamtkapitalverzinsung in Höhe von 5,5 Prozent auf das eingesetzte Kapital unterstellt. Aus Sicht der Bundesnetzagentur war hingegen eine Verzinsung in Höhe von 3,4 Prozent sachgerecht. Hieraus ergab sich eine Kostenkürzung von rund 400 Mio. EUR. Zudem hat die Bundesnetzagentur Positionen nicht anerkannt, die ihrer Ansicht nach nicht hinreichend belegt oder sachlich nicht einzubeziehen waren.

2.2 Obergrenze der Gesamtkosten der DB Netz AG

Für jedes Jahr innerhalb der Regulierungsperiode wird ausgehend vom AGK eine jährliche OGK festgelegt. Die OGK ist deshalb von Bedeutung, weil sie im Rahmen der Anreizsetzung das Trassenpreisniveau begrenzt. Die jährliche Festlegung der OGK ist der jährlichen Genehmigung der Trassenpreise vorgelagert. Die Festlegung der OGK berücksichtigt einerseits – gemessen an dem durch die Beschlusskammer festgelegten AGK – eine gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (auf deren Grundlage Kosten hinzuzurechnen sind) und andererseits eine gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschrittsrate (auf deren Grundlage Kosten in Abzug zu bringen sind). Beide Raten werden aus Publikationen des Statistischen Bundesamts bzw. des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hergeleitet. Ggf. sind hier weitere Anpassungen – etwa mit Blick auf geschlossene Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen – zu berücksichtigen.

Für das Jahr 2023 – das letzte Jahr der ersten Regulierungsperiode (2019 bis 2023) – hat die Bundesnetzagentur die OGK mit Beschluss vom 30.07.2021 auf 5.548 Mio. EUR festgelegt. Die OGK 2023 liegt damit 54 Mio. EUR bzw. rund 1,0 Prozent über der auf 5.494 Mio. EUR festgelegten OGK 2022.

Die OGK 2024 wurde mit Beschluss vom 07.09.2022 auf insgesamt 6.377 Mio. EUR festgelegt (DB Netz AG: 6.289, DB RNI GmbH: 88,3 Mio. EUR). Die OGK liegt damit minimal (rund 1 Mio. EUR) unter dem festgesetzten AGK für die Regulierungsperiode 2024-2028 in Höhe von 6.378 Mio. EUR. Hinzuweisen ist dabei darauf, dass

die OGK 2023 (letzte OGK der ersten Regulierungsperiode) und die OGK 2024 (erste OGK der zweiten Regulierungsperiode) wegen abweichender Referenzmengen nicht unmittelbar miteinander vergleichbar sind.

2.3 Trassenpreise der DB Netz AG

Im Berichtszeitraum führte die Bundesnetzagentur die Genehmigungsverfahren für die Trassenpreissysteme der DB Netz AG für die Netzfahrplanperioden 2022/2023 (TPS 2023) und 2023/2024 (TPS 2024).

Die Bundesnetzagentur hat am 28.02.2022 das Trassenpreissystem 2023 der DB Netz AG genehmigt. Gegenüber den genehmigten Entgelten aus der Netzfahrplanperiode 2021/2022 ergibt sich mit der Genehmigung eine durchschnittliche Entgeltsteigerung von 2,3 Prozent über alle Verkehrsdienste. Zentraler Bestandteil des Verfahrens waren erneut die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Genehmigungszeitraum. Die damalige Studienlage deutete darauf hin, dass bis zum Genehmigungszeitraum mit einer Erholung der Verkehrsmärkte zu rechnen war. Des Weiteren hatte die DB Netz AG die Beanstandungen der Bundesnetzagentur aus den Vorjahren weitgehend unberücksichtigt gelassen. Die Bundesnetzagentur hat die entsprechenden Regelungen daher ebenso beanstandet wie bereits in den vergangenen Jahren. Sie hat unter anderem erneut die Deckelung von Stornierungsentgelten angeordnet. Auch hat sie das Entgelt für das SPFV-Segment Punkt-zu-Punkt um 21 Prozent gegenüber dem Antrag deutlich reduziert. Dieses Segment wird besonders von Markteinsteigern genutzt.

Die Genehmigung des TPS 2024 erfolgte mit einigen Anpassungen und einer durchschnittlichen Entgeltsteigerung über alle Verkehrsdienste von 3,0 Prozent am 30.03.2023. Die Bundesnetzagentur genehmigte u. a. die neu gefassten Stornierungsentgelte nur insoweit, als Entgelte für frühzeitige Stornierungen von Netzfahrplantrassen auf einen Maximalbetrag in Höhe von rund 1000 Euro gedeckelt werden. Marktteilnehmer hatten hier bemängelt, dass etwaig fällige Stornierungsentgelte für größere Trassenpakete ohne eine solche Deckelung verhindernde Wirkung entfalten könnten. Für eine Reihe von Konstellationen werden mit den beantragten Regelungen und trotz der vorgesehenen „Deckelung“ Stornierungen im TPS 2024 teurer als noch im TPS 2023. Mit Blick auf die zunehmenden kapazitiven Engpässe setzen die neuen Regelungen nach Auffassung der Bundesnetzagentur allerdings richtige und notwendige Anreize zur effizienteren Nutzung der vorhandenen Infrastrukturkapazitäten. Dies gilt auch für die neu vorgesehene „No Cancel Fee“: Bleibt eine entsprechende Stornierung aus, obwohl keine Zugfahrt stattfindet, so ist die Zahlung eines Entgeltes beabsichtigt, welches über das eigentliche Trassenentgelt hinausgeht. Hierdurch sollen „Geistertrassen“ vermieden werden, das heißt Kapazitäten sollen nicht für Züge blockiert werden, welche nicht fahren. Bei den regulären Trassenentgelten genehmigte die Bundesnetzagentur antragsgemäß. Noch im Verfahren zum TPS 2023 durch die Behörde angepasste Trassenentgelte hat die DB Netz AG im TPS 2024 nun so hergeleitet und beantragt, wie es der Auffassung der Bundesnetzagentur entspricht. Hinzuweisen ist darauf, dass nach Verfahrensende entgeltbildungsrelevante Änderungen am Regionalisierungsgesetz beschlossen wurden. Zum Zeitpunkt des Beschlusserlasses sahen die gesetzlichen Bestimmungen eine Steigerung der Trassenentgelte des SPNV gegenüber den Trassenentgelten des TPS 2023 in Höhe von 3,0 Prozent vor. Die im Nachgang des Verfahrens in Kraft getretenen gesetzlichen Vorgaben sehen hingegen einer Steigerung in Höhe von 1,8 Prozent vor. Über die Auswirkungen der geänderten gesetzlichen Regelungen auf das TPS 2024 ist in einem nachgelagerten Verfahren zu entscheiden.

2.4 Stationspreise der DB Station&Service AG

Innerhalb des Berichtszeitraums genehmigte die Bundesnetzagentur die Stationspreise der DB Station&Service AG – Deutschlands größtem Betreiber von Personenbahnhöfen (ca. 5.400 Stationen) – im Vergleich zu dem jeweiligen Vorjahr mit einer moderaten Erhöhung für die Jahre 2022 und 2023.

Besonderes Merkmal der Prüfung der Stationspreise 2022 war die Neukonzeption der Mobilitäts-Service-Zentrale (MSZ). Hierbei handelt es sich um eine Anlaufstelle für mobilitätseingeschränkte Reisende. Die MSZ beantwortet insbesondere Anfragen zu geeigneten Zügen und zur Barrierefreiheit von Bahnhöfen und nimmt Aufträge für die Ein- und Ausstiegshilfe zum Beispiel per Hublift entgegen. Die Hilfeleistung selbst wird durch die vor Ort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der DB Station&Service AG erbracht. Bislang wurde die MSZ von der DB Vertrieb GmbH betrieben. Da nicht alle Eisenbahnverkehrsunternehmen Verträge mit der DB Vertrieb GmbH abgeschlossen hatten, bestand allerdings die Gefahr, dass die MSZ Hilfeleistungen nur für Züge bestimmter Anbieter koordiniert. Um dies zu vermeiden und die Nutzung der MSZ für Reisende aller Eisenbahnverkehrsunternehmen zu ermöglichen, hat die DB Station&Service AG den Betrieb der MSZ ab 2022 übernommen. Die Kosten für diese Leistungen seitens der DB Station&Service AG werden nun einheitlich über gesonderte Vereinbarungen in die Entgelte eingepreist. Die Stationsentgelte für 2022 wurden mit Beschluss vom 17.09.2021 genehmigt.

Im Stationspreis-Genehmigungsverfahren für 2023 stand vor allem die Entwicklung der Preise für Zughalte im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) im Blickpunkt. Bislang hatte die DB Station&Service AG einen Gleichlauf in der Steigerungsrate der Stationsentgelte zwischen SPNV und SPFV verwirklicht. Eine durch die gesetzlich vorgegebene Stationspreisbremse für den SPNV begrenzte Preisentwicklung wurde zugunsten der Zugangsberechtigten bislang unverändert auf den SPFV übertragen. Nach Angaben der DB Station&Service AG habe sich zuletzt aber die Kostendeckungslücke vergrößert. Die beantragten Entgelte lagen daher im SPFV um weitere 0,7 Prozentpunkte höher als die beantragte Preissteigerung im SPNV. Der Preisanstieg betrug im SPNV 2,4 Prozent und im SPFV – jeweils ohne Berücksichtigung der kostenneutralen Einberechnung der MSZ-Vereinbarungen – 3,1 Prozent. Auf dieser Grundlage wurden die Stationsentgelte für 2023 mit Beschluss vom 21.09.2022 genehmigt.

2.5 Weitere Entgeltgenehmigungsverfahren von Betreibern der Schienenwege

Im Rahmen der Novellierung des ERegG im Jahr 2021 wurden neue Ausnahmetatbestände für Betreiber der Schienenwege eingeführt. In der Folge unterlagen nur noch die bundeseigenen Betreiber DB Netz AG und DB RNI GmbH der großen Genehmigung, während alle übrigen Betreiber der Schienenwege das neu eingeführte mittlere oder das vereinfachte Genehmigungsverfahren zu durchlaufen hatten.

Die Bundesnetzagentur hat in 2021 und in 2022 bei jeweils rund 80 Betreibern der Schienenwege vereinfachte und mittlere 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, der für jeden Genehmigungszyklus aktualisiert wird, um gesetzliche Änderungen zu reflektieren und die Funktionalität weiter zu verbessern. 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 2023/2024 im Frühjahr 2023 abgeschlossen sein werden.

2.6 Unterrichtsverfahren 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 2021 führte die Bundesnetzagentur rund 80 Verfahren und im Jahr 2022 rund 100 Verfahren mit Entgeltbezug durch. Überwiegend sahen die beabsichtigten Änderungen eine Anhebung der Entgelte vor, die mit gestiegenen Kosten begründet wurden. Dabei fielen die geplanten Erhöhungen im Jahr 2022 deutlich höher aus als im Jahr 2021. Regelmäßig hat sich die Bundesnetzagentur zur Überprüfung der Einhaltung der Entgeltobergrenze Informationen aus dem Rechnungswesen der regulierten Unternehmen vorlegen lassen. Demnach wird in vielen Fällen im Infrastrukturbereich keine Kostendeckung erzielt. 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. Dabei war das neu eingeführte Wahlrecht bzgl. der Ermittlung der Entgelte für die Personenbahnsteige einer der Arbeitsschwerpunkte. Im Rahmen der Prüfungen hat die Bundesnetzagentur außerdem vermehrt Hinweise zum Anreizsystem zur Minimierung von Störungen, zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Serviceeinrichtungen und zu Regelungen im Zusammenhang mit den Stornierungsentgelten gegeben. Ein wiederkehrendes Thema war zudem die Anpassung der Nutzungsbedingungen an geänderte rechtliche Grundlagen. Insbesondere sind hier die Durchführungsverordnung der Europäischen Kommission und das zuletzt am 09.06.2021 geänderte Eisenbahnregulierungsgesetz zu nennen.

2.7 Vorermittlungen

Im Bereich der Entgeltregulierung wurden durch die Bundesnetzagentur erneut zahlreiche Vorermittlungen durchgeführt, die sowohl der Abwendung und Erleichterung von Beschlusskammerverfahren dienten als auch die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch Eisenbahninfrastrukturunternehmen gewährleisten sollten. So konnten durch Vorermittlungen Beschwerden aus dem Markt aufgegriffen und aufgeklärt werden, bevor diese zu einem formellen Beschwerdeverfahren der Beschlusskammer führten. Des Weiteren wurden im Rahmen von Vorermittlungen auch Themenfelder aus späteren Unterrichtsverfahren behandelt, die bewirkten, dass die Beschlusskammerverfahren in der Regel mit deutlich weniger Aufwand verbunden waren. Insbesondere stand in diesem Zusammenhang das Beibringen sowie die systematische Analyse von Kosten-, Bilanz- und Mengendaten sowie die Auseinandersetzung mit spezifischen Sachverhalten der Entgeltkalkulation im Fokus. Im Hinblick auf Vorermittlungen im Vorhinein von Unterrichtsverfahren war festzustellen, dass diese im Vergleich zu den Vorjahren deutlich zugenommen haben.

In einer umfangreichen Vorermittlung befasste sich die Bundesnetzagentur mit der Vorbereitung des Beschlusskammerverfahrens zur Festlegung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten der DB Netz AG für die zweite Regulierungsperiode von 2024 bis 2029. Vor dem Beginn einer 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. Die Vorermittlung diente insbesondere dazu, die Ist-Kosten der DB Netz AG, welche dem regulierten Bereich des Mindestzugangspakets zugeordnet werden, dem Grunde und der Höhe nach detailliert zu überprüfen.

Weiterhin wurden seitens der Bundesnetzagentur proaktive Vorermittlungen durchgeführt, deren Zweck darin bestand, für den Markt relevante Eisenbahninfrastrukturunternehmen insbesondere hinsichtlich ihrer Nutzungsentgelte zu überprüfen. Diese Vorermittlungen veranlassten die Unternehmen in der Regel dazu, proaktiv Anpassungen ihrer Nutzungsbedingungen und -entgelte im Rahmen von Beschlusskammerverfahren vorzunehmen.

G Juristische Grundsatzthemen der Eisenbahnregulierung

1. Gebührenerhebung

Die Besondere Gebührenverordnung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung (EReg-BGebV) wurde am 14.05.2021 im Bundesanzeiger veröffentlicht und trat am 15.05.2021 in Kraft. Sie dient der Schaffung neuer Gebührentatbestände zur kostendeckenden Vergebührung von Leistungen, welche die Bundesnetzagentur infolge des Inkrafttretens des Eisenbahnregulierungsgesetzes im Bereich der Eisenbahnregulierung zu erbringen hat.

Das der EReg-BGebV beigefügte Gebührenverzeichnis enthält überwiegend sogenannte Rahmengebühren. Dies begründet sich daraus, dass sich die zu beurteilenden Sachverhalte in ihrer Komplexität stark unterscheiden. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 EReg-BGebV bestimmt eine von der Regulierungsbehörde zu veröffentlichende Verwaltungsvorschrift Näheres zur Gebührenbemessung bei den Rahmengebühren.

Die Bundesnetzagentur hat eine solche Verwaltungsvorschrift zur Konkretisierung und Umsetzung der Rahmengebühren der Besonderen Gebührenverordnung für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung (VwV-EReg-BGebV) erstellt und am 12.01.2022 im Amtsblatt der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Sie dient insbesondere der einheitlichen Festsetzung der Gebühren innerhalb des jeweiligen Gebührenrahmens. Mit der Veröffentlichung der Verwaltungsvorschrift werden darüber hinaus die zukünftigen und potenziellen Gebührenschuldner rechtzeitig vor Erlass der ersten Gebührenbescheide transparent über geltende Maßstäbe der Gebührenbemessung informiert.

In insgesamt 17 Gebührenverfahren sind zwischenzeitlich Gebührenschuldner angehört worden und eine erste Gebührensatzung ist im Jahr 2022 erfolgt.

2. IFG-Verfahren

Im Jahr 2021 wurden fünf IFG-Verfahren im Bereich der Eisenbahnregulierung eingeleitet, im Jahr 2022 zwei Verfahren. Von den Verfahren im Jahr 2021 wurde einem Verfahren stattgegeben und damit der Zugang zu den begehrten Informationen gewährt, soweit es sich nicht um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter handelte. Drei IFG-Anträge wurden abgelehnt, ein weiteres Verfahren wurde wegen Antragsrücknahme eingestellt. Im Jahr 2022 wurden zwei IFG-Verfahren eingeleitet, wobei einem der IFG-Anträge stattgegeben wurde. Das zweite IFG-Verfahren ist derzeit noch nicht abgeschlossen und steht kurz vor der Zugangsgewährung.

3. Verbraucheranfragen

34 Verbraucheranfragen im Jahr 2021 und über 50 Anfragen im Jahr 2022 zeigen, dass die Verbraucher auch im Eisenbahnbereich mehr für Ihre Rechte eintreten und daher auch immer mehr Anfragen an die Bundesnetzagentur richten. Überwiegend erreichen uns Beschwerden zu Fahrgastrechten, worunter beispielsweise die anteilige Erstattung von Tickets wegen Verspätung oder Ausfall der Fahrt zählt. Auch

Themen wie Baustellenlärm und Lärm von Güterzügen sowie Mängel bei der Vegetationspflege haben die Verbraucher im letzten Jahr an die Bundesnetzagentur herangetragen. Anders als in anderen regulierten Netzwirtschaften liegen die Kompetenzen im Bereich des Verbraucherschutzes überwiegend beim Eisenbahn-Bundesamt, weshalb die Bundesnetzagentur gerne bei der Kontaktaufnahme behilflich ist, jedoch die Beschwerden selbst nicht entscheiden kann.

4. Regulierung von Mobilitätsplattformen

Im Rahmen der Information der Fahrgäste über die Pünktlichkeit der von ihnen gewählten Zugverbindungen sowie zur kurzfristigen Buchung von Zügen werden sogenannte Echtzeitdaten verwendet, anhand derer unter anderem Eisenbahnverkehrsunternehmen ihren Kunden die notwendigen Reiseinformationen zur Verfügung stellen können. Die größte Menge an Echtzeitdaten besitzt die Deutsche Bahn AG aufgrund ihres umfangreichen Bestands an Infrastruktur. Sie leitet diese Echtzeitdaten unter anderem an die Google LLC zwecks Einbindung in Google Maps weiter. Mobilitätsplattformen sehen sich hierdurch benachteiligt, da sie nach eigenen Angaben große Schwierigkeiten bei der Erlangung der Echtzeitdaten haben. Sie benötigen diese ebenfalls, um über ihr Buchungssystem kurzfristige Reise- und Buchungsmöglichkeiten, insbesondere auch verkehrsträger- und länderübergreifend anbieten zu können. Die Mobilitätsplattformen haben sich daher mit dem Wunsch nach Regulierung dieser Echtzeitdaten an die Bundesnetzagentur gewandt. Im Rahmen der Prüfung einer möglichen Zuständigkeit der Bundesnetzagentur war zu konstatieren, dass die derzeitige Gesetzeslage keine Möglichkeit zur Regulierung des Zugangs zu Echtzeitdaten vorsieht. Das Bundeskartellamt führt gegenwärtig ein entsprechendes Missbrauchsverfahren, was voraussichtlich noch bis in das Jahr 2023 andauern wird.

5. Ausgewählte juristische Einschätzungen

5.1 Auskunftsverlangen und Kostenübernahme im Hinblick auf die Daten des Anreizsystems der DB Netz AG

Das für die Marktbeobachtung der Eisenbahn zuständige Referat der Bundesnetzagentur hat von der DB Netz AG detaillierte Informationen über Verspätungsdaten aus dem Anreizsystem angefordert.

Die Bundesnetzagentur ist gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 ERegG befugt, zur Wahrnehmung der regulatorischen Aufgaben im Hinblick auf die Erfüllung der in § 3 ERegG genannten Ziele eine Marktüberwachung bei den Eisenbahnen und Zugangsberechtigten durchzuführen und entsprechende Daten anzufordern. Insbesondere aufgrund der gegenwärtigen Unpünktlichkeit auf dem Schienennetz der DB Netz AG hat die Bundesnetzagentur auf Basis ihrer rechtlichen Befugnis zur Überwachung der Einhaltung der normativen Vorgaben des Anreizsystems gemäß § 39 Abs. 2 ERegG zu den eingetretenen Verspätungen entsprechende Unterlagen und Nachweise angefordert. Dazu gehören auch Informationen, die für statistische und Marktüberwachungszwecke erforderlich sind. Die Bundesnetzagentur kann dabei Vorgaben bezüglich der Form der zu erteilenden Auskünfte machen.

5.2 Rückerstattung von bezahlten Zwangsgeldern nach der Erfüllung von Auskunftspflichten im Rahmen der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur führt als gesetzliche Aufgabe die Marktüberwachung gemäß § 17 ERegG durch. Im Rahmen der Marktüberwachung werden gegenüber der Bundesnetzagentur teilweise die erforderlichen Auskünfte von den Zugangsberechtigten und Eisenbahnen nicht fristgemäß erteilt. Insoweit setzt die

Bundesnetzagentur sodann die Pflicht zur Erteilung der erforderlichen Auskünfte per Bescheid fest und droht für den Fall der Nichtvornahme der Auskünfte in diesem Bescheid ein Zwangsgeld an.

Wird der förmlich angeordneten Auskunftspflicht nicht nachgekommen, setzt die Bundesnetzagentur das androhte Zwangsgeld fest. Der Zwangsgeldfestsetzungsbescheid enthält eine Frist zur Zahlung des Zwangsgeldes und die Bankverbindung der Bundeskasse. Teilweise wird nunmehr das Zwangsgeld freiwillig bezahlt und später die Handlungspflicht erfüllt. Einige Bescheidadressaten erfüllen demgegenüber die Handlungspflicht zunächst und zahlen dennoch nach Erfüllung der Handlungspflicht das Zwangsgeld.

Zu prüfen war daher, ob mit Erfüllung der Handlungspflicht das bereits gezahlte Zwangsgeld an die Auskunftspflichtigen zu erstatten ist.

Die Bundesnetzagentur ist im Rahmen der rechtlichen Prüfung zu dem Ergebnis gekommen, dass ein beigetriebenes Zwangsgeld zu erstatten ist, wenn das festgesetzte Zwangsgeld zeitlich nach Erfüllung der Auskunftspflicht durch den Adressaten des Zwangsgeldbescheides bezahlt wurde. Denn mit Erfüllung der Auskunftspflicht ist der Zweck der Zwangsgeldmaßnahme erreicht und gemäß § 15 Abs. 3 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) der Vollzug einzustellen.

Anders liegt der Fall, wenn der Auskunftspflichtige die Auskünfte erst nach der Beitreibung des Zwangsgeldes erteilt. In diesem Fall verbleibt das Zwangsgeld bei der Behörde, weil sich zum Zeitpunkt der Zahlung die Zwangsgeldfestsetzung noch nicht erledigt hat, da die Auskünfte noch fehlen. Der Festsetzungsbescheid bleibt in diesem Fall weiterhin Rechtsgrund für das Einhalten des gezahlten Betrages.

5.3 Androhung von Zwangsgeldern und deren Festsetzung gegenüber Eisenbahnen und Zugangsberechtigte mit Sitz im Ausland im Rahmen der Marktüberwachung gemäß § 17 ERegG

Bei der jährlichen Markterhebung werden alle Eisenbahnverkehrsunternehmen, die auf dem deutschen Schienennetz aktiv sind, für die Teilnahme an der Markterhebung angeschrieben. Dazu zählen auch vermehrt Eisenbahnverkehrsunternehmen, die ihren Sitz im Ausland haben. Nicht alle diese ausländischen Unternehmen erteilen der Bundesnetzagentur die erbetenen Auskünfte. Die Bundesnetzagentur hatte daher zu prüfen, inwieweit auch die ausländischen Eisenbahnverkehrsunternehmen verpflichtet sind, bei der Marktbeobachtung teilzunehmen und ob bei Nichterfüllung der Auskunftspflicht Zwangsgelder androht und festgesetzt werden dürfen.

Ausländische Unternehmen, welche auf dem deutschen Schienennetz aktiv sind, haben dieselben Auskunftspflichten zu erfüllen, wie die inländischen Unternehmen, welche Eisenbahnverkehrsdienste im Inland erbringen. Sofern diese Auskünfte nicht erteilt werden, darf die Bundesnetzagentur die Auskunftspflicht förmlich festsetzen und mit der Festsetzung Zwangsgelder androhen. Die Androhung ist postalisch zuzustellen. Eine solche Zustellung ist jedenfalls dann zulässig, wenn sie völkerrechtlich zulässig ist, so dass dies in jedem Einzelfall geprüft werden muss.

Sowohl die Androhung des Zwangsgeldes als auch dessen Festsetzung gegenüber ausländischen Eisenbahnunternehmen greifen hierbei nicht in die Hoheitsrechte anderer Staaten ein. Die Zwangsgeldandrohung erschöpft sich in der Auswahl eines Zwangsmittels und der Mitteilung der beabsichtigten Festsetzung für den Fall, dass der Handlungspflicht nicht innerhalb einer festgelegten Frist nachgekommen wird. Mit einer Zwangsgeldandrohung wird noch nicht auf fremdem Staatsgebiet durch eigene Organe Zwangsgewalt ausgeübt. Mit der Androhung wird lediglich signalisiert, dass die Unterlassung

der Handlungspflicht nicht ohne weiteres geduldet wird und ggf. durch Zwangsgeldfestsetzung und nachfolgender Vollstreckung, soweit vom Fremdstaat zugelassen, der Pflicht Nachdruck verliehen wird. Dies gilt genauso für die Zwangsgeldfestsetzung.

H Betrieblich-technische Grundsatzthemen der Eisenbahnregulierung

1. Verfahren zu überlasteten Schienenwegen

Der Druck, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern, ist in den letzten Jahren, insbesondere auch wegen der Klimadiskussion und der inzwischen gewachsenen Bereitschaft für eine Verkehrswende, so stark gewachsen, dass die Überlastungsthematik mittlerweile zu einem dominanten Thema in der Diskussion über den Schienenverkehr geworden ist. Dabei gibt es grundsätzlich zwei sehr wichtige Teilthemen.

1.1 Entwicklung der Überlastungsproblematik im Schienennetz

Mit Stand Ende 2022 sind im Netz der DB Netz AG 24 Streckenabschnitte und Knoten als überlastet erklärt. Die Überlastungserklärung erfolgte aufgrund von nicht auflösbaren Trassenkonflikten und/oder daraus folgenden notwendigen Haltausfällen, seltener auch wegen nachgewiesener mangelhafter Betriebsqualität.

Die als überlastet erklärten Streckenabschnitte und Knoten werden in den von der Bundesnetzagentur zusammen mit dem Eisenbahn-Bundesamt dazu geführten Verfahren separat betrachtet. Die überlasteten Schienenwegabschnitte sind inzwischen in drei Großregionen "zusammengewachsen", insbesondere in Nordrhein-Westfalen, im Bereich Basel/Oberrhein/Rhein-Main/Fulda-Nürnberg und im Westzulauf auf und in Berlin.

Bis ungefähr 2018 waren nur Hauptstrecken in einzelnen Ballungsräumen überlastet; dort traten aufgrund der dichten Belegung mit Zügen begrenzte Probleme bezogen auf die Betriebsqualität und daraus folgend auf die Pünktlichkeit auf. Die Probleme waren also auf einzelne Streckenabschnitte begrenzt. Auf den dazwischenliegenden Strecken und außerhalb der Überlastungszeiten bestand jedoch für länger laufende Züge immer noch die Möglichkeit, die entstandenen Störungen (Verspätungen) abzubauen und zum konstruierten Fahrplan "zurückzukehren". Überlastungen wirkten sich also nur räumlich begrenzt aus.

Auf den überlasteten Schienenwegen sind freie Kapazitäten rar und es verkehren inzwischen so viele Züge, wie technisch machbar ist. Zwischen den Zügen werden dazu häufig die sogenannten Pufferzeiten unterschritten, die zwar als technischer Standard in der Fahrplankonstruktion zur Abfederung zwischen den Zugfahrten nicht planbarer Störungen vorgesehen, aber rechnerisch nicht notwendig sind und daher im Fall eines Trassenkonflikts aus dem Fahrplan genommen werden. Eine bei Einfahrt in einen überlasteten Schienenweg vorhandene oder im überlasteten Schienenweg entstehende Verspätung einer Zugfahrt verlagert sich daher unmittelbar auf nachfolgende Zugfahrten.

Durch das Zusammenwachsen der Überlastungen hat sich die Situation gegenüber den letzten Jahren geändert: Störungen und Verspätungen können nicht mehr abgebaut werden, weil dafür notwendige "Erholungsabschnitte" zwischen den überlasteten Schienenwegen und "Erholungszeiten" fehlen: In der Folge kommt es einem wachsenden und gravierenden Störungsgeschehen mit Auswirkungen auf das gesamte deutsche Eisenbahnsystem. Waren noch vor wenigen Jahren die Verspätungshäufigkeiten im Fernverkehr deutlich höher als im Nahverkehr, so greift das Störungsgeschehen durch den Mischverkehr inzwischen häufig auch auf den Nahverkehr über. Dieser Vorgang ist derzeit insbesondere in Nordrhein-Westfalen zu

beobachten. Selbst kleine Störungen können sich im Zusammenwirken mit anderen kleinen Störungen gleichsam "aufschaukeln" und die Fahrpläne selbst in großen Regionen und Teilnetzen durcheinanderbringen. Unbeeinflusst von dieser Problematik sind nur noch Nahverkehrsstrecken im Nebennetz, wenn sie relativ autonom und ohne Einbindung ins Hauptnetz betrieben werden.

Hinzu kommt, dass auch auf (noch) nicht als überlastet erklärten Streckenabschnitten die Auslastung sehr hoch ist und die eigentlich notwendigen Pufferzeiten daher unterschritten werden. Eine Erholung von Verspätungen von aus überlasteten Schienenwegen kommenden Zugfahrten ist deshalb auch hier oft nicht mehr möglich.

Vor diesem Hintergrund stellt sich immer häufiger die Frage, ob die heute auf einzelnen Strecken gefahrenen Zugzahlen zu hoch sind. So kann davon ausgegangen werden, dass z. B. ein pünktlicher 30-Minuten-Takt des SPNV für die Fahrgäste attraktiver ist als ein 20-Minuten-Takt mit sich permanent verspätenden Zügen. Zwar sorgen prinzipiell dichtere Takte für höhere Attraktivität, aber auf hochbelasteten Strecken kann auch beobachtet werden, dass mit zunehmenden Unpünktlichkeiten mittlerweile eine Art "Kipppunkt" erreicht wird, ab dem die Attraktivität des SPNV-Angebots wieder sinkt. Diese Thematik ist künftig verstärkt bei der Fahrplankonstruktion zu bedenken, insbesondere auch dann, wenn es um die Sicherung von Fahrplankonzepten im Rahmen von Stufen des Deutschlandtakts geht.

1.2 Umsetzung der „Feststellungsvorgabe“ des Eisenbahnregulierungsgesetzes und Finanzierung von Maßnahmen zur Erhöhung der Schienenwegkapazität

Seit 2021 muss infolge einer Gesetzesänderung das Eisenbahn Bundesamt eine "Feststellung" treffen, ob die im Rahmen des Überlastungsverfahrens erstellten "Pläne zur Erhöhung der Schienenwegkapazität" den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Diese Feststellungen müssen im Einvernehmen mit der Regulierungsbehörde erfolgen und sind Grundlage für die Veröffentlichung der Pläne. Mit diesen Feststellungen soll die Eisenbahnaufsichtsbehörde auch empfehlen, "eine oder mehrere Maßnahmen zu realisieren, die besonders geeignet sind, die Schienenwegkapazität zu erhöhen".

Im Allgemeinen enthalten die Pläne mehrere "kleine und mittlere Infrastrukturmaßnahmen", mit denen die Kapazität erhöht werden kann: Problematisch ist jedoch, dass sich die Finanzierung der Maßnahmen - sofern sie nicht der Betreiber des Schienenwegs selbst finanziert - nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz und den verfügbaren Bundeshaushaltsmitteln richtet. Nur wenn es dabei positive Entscheidungen gibt, ist der Betreiber der Schienenwege zur unverzüglichen Umsetzung der Maßnahmen verpflichtet, was dann wiederum die Aufsichtsbehörde überwacht.

Infrastrukturausbauten, die im Überlastungsverfahren als sinnvoll anerkannt wurden, scheiterten bislang an der fehlenden Finanzierung, so dass sie allenfalls im Rahmen größerer Ausbauprojekte und nach langer Zeit umgesetzt wurden bzw. umgesetzt werden. Eine Ausnahme bildeten 2021/22 beschlossene 84 kleine Maßnahmen, für die im Rahmen des Klimaschutzprogramms 754 Millionen Euro bis 2030 bereitgestellt werden. Die Inbetriebnahme wird sich jedoch teilweise bis 2030 verzögern, weil die DB Netz AG angesichts der bis dahin fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten keinen "Planungsvorrat" kleiner Infrastrukturmaßnahmen geschaffen hat. Für zahlreiche bereits in den Erhöhungsplänen vorgesehene, jetzt noch nicht finanzierte Maßnahmen sowie die Maßnahmen, die mit den anstehenden Überlastungsverfahren neu hinzukommen, gilt aber einstweilen, dass für sie weiterhin eine gesicherte Finanzierungsgrundlage fehlt.

2. Technischer Netzzugang

Innerhalb des technischen Netzzugangs lag ein Hauptaugenmerk der Bundesnetzagentur auf den Veränderungen durch die technische Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets, vor allem den neu geregelten Zulassungsverfahren von Fahrzeugen und den damit einhergehenden Anpassungen der Verantwortlichkeiten von EIU und ZB, hier insbesondere der sogenannten „Streckenkompatibilitätsprüfung“ gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) 2016/797 zur Interoperabilität des Eisenbahnsystems.

Dieses neu vorgesehene Verfahren regelt Prüfungen zur Kompatibilität zwischen eingesetzten Fahrzeugen und zu befahrender Infrastruktur, welche ein Eisenbahnunternehmen selbstständig und eigenverantwortlich vor der Nutzung durchzuführen hat, wobei entsprechend der Technischen Spezifikation für die Interoperabilität „Verkehrsbetrieb und Verkehrssteuerung“ – Durchführungsverordnung (EU) 2019/773 – konkrete Prozesse und Parameter zu beachten sind.

Die Bundesnetzagentur wirkt im Rahmen der Anwendung der Streckenkompatibilitätsprüfung in Deutschland vor allem darauf hin, dass für die Marktteilnehmer tatsächlich eine Vereinfachung bei Nutzung von Fahrzeugen mit einheitlicher europäischer Zulassung (Genehmigung zum Inverkehrbringen) eintritt. In diesem Zusammenhang gewinnt das „Infrastrukturregister“ gemäß Artikel 49 der Verordnung (EU) 2016/797, welches für Deutschland bislang durch die DB Netz AG geführt wird, an Bedeutung und muss sowohl vollständige als auch aktuelle Daten beinhalten.

Wie auch in den vorangegangenen Jahren war die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum aktives Mitglied des Lenkungskreises Fahrzeuge, dem nationalen Steuerungsgremium zur Erörterung und Lösung von Inkohärenzen oder strittigen Punkten im technischen Regelwerk unter Beteiligung von Vertretern aller betroffenen Sektor-Organisationen. Es erfolgte hierbei wie gewohnt auch eine umfangreiche Mitarbeit in nachgelagerten Arbeitskreisen zu den Themen des technischen Netzzugangs wie beispielsweise zur Brückendynamik oder der elektromagnetischen Verträglichkeit (EMV).

Die fachliche Expertise der Bundesnetzagentur konnte so u. a. beigesteuert werden, um die Prüfung der dynamischen Auswirkungen von Fahrzeugen auf Brücken durch Nutzung externer Software zu vereinfachen oder die Bewertungen für das Zusammenwirken von Fahrzeugen und selbsttätigen Gleisfreimeldeanlagen (in Form sogenannter „Gleisstromkreise“) zu optimieren.

Des Weiteren wurden im Berichtszeitraum auch beabsichtigte Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen (sowohl der bundeseigenen als auch der nichtbundeseigenen EIU) mit technischem Hintergrund überprüft. Bei der DB Netz AG betraf dies im Wesentlichen die „Technischen Netzzugangsbedingungen“ (TNB). Einen Schwerpunkt bildeten hier Anpassungen im Bereich der „außergewöhnlichen Transporte“, also Güterverkehr mit solchen Ladungen, welche die gebräuchlichen Wagenmassen übersteigen (Schwerwagen) oder die üblichen Abmessungen nicht einhalten (Lademaßüberschreitung). Anwendungsfälle solcher Transporte sind auch für die Energieinfrastruktur relevant, z. B. bei der Beförderung von Ersatztransformatoren für Umspannwerke oder Rotoren für Windkraftanlagen.

Ebenfalls Teil der Schienennetz-Nutzungsbedingungen sind die Angaben über Grenzlasten, mit denen die EIU vorgeben, welche Anhängelast (in Tonnen) für bestimmte Streckenabschnitte in Abhängigkeit der eingesetzten Triebfahrzeuge zulässig ist. Hier hatte die Bundesnetzagentur neben der o. g. Vorab-Prüfung

auch ex-post-Verfahren zu führen, da es zu Fällen von Beschwerden von Seiten Zugangsberechtigter kam, welche sowohl das Verfahren der Grenzlast-Bestimmung bzw. -Berechnung als auch die konkret angegebenen Werte für einzelne Triebfahrzeug-Baureihen betrafen. Dabei konnten sowohl Sachverhalte aufgeklärt, bei Bedarf ingenieurmäßig korrekte Werte ermittelt sowie deren Anwendung sichergestellt werden.

3. European Train Control System (ETCS)

Die Ausstattung der deutschen Eisenbahnstrecken mit dem interoperablen Zugbeeinflussungssystem ETCS als Teil des „European Rail Traffic Management System“ (ERTMS) war im Berichtszeitraum ein zunehmend relevanter werdendes Tätigkeitsfeld. So sind bei der DB Netz AG inzwischen (Stand Ende 2022) gut 500 km der Schienenwege mit ETCS ausgerüstet, was ca. 1,5 Prozent des Netzes entspricht. Erste nichtbundeseigene EIU haben mit einer Planung zur Ausrüstung mit ETCS begonnen.

Die Bundesnetzagentur beteiligte sich neben den konkreten Themen des technischen Netzzugangs vor allem bei strategischen Fragestellungen wie beispielsweise zur Ausrüstungsplanung oder der Umrüstung von Bestandsfahrzeugen auf ETCS-Fahrzeuggeräte, sogenannte „on-board-units“ (OBU) und legte dabei den Fokus auch auf die Einbindung der nichtbundeseigenen Eisenbahnen und von Anschlussbahnen/Güterterminals sowie die zu wahrende Kompatibilität von Infrastruktur- und Fahrzeuginrichtungen.

Hierzu erfolgte eine Mitarbeit im Begleitkreis zum Projekt „Digitale Schiene Deutschland“ (DSD), welches neben der Ausstattung der Schienenwege mit ETCS auch eine parallele Erneuerung der infrastrukturseitigen Leit- und Sicherungstechnik mit sogenannten „digitalen Stellwerken“ (DSTW) vorsieht. Im Rahmen der Beteiligung erfolgte auch eine Ermittlung der Größenordnung von Bestandsfahrzeugen, welche innerhalb Deutschlands Verkehrsleistungen erbringen und für eine Umrüstung der Zugbeeinflussung in Frage kommen. Diese besitzt eine besondere Relevanz für den Fall, dass zeitgleich mit der ETCS-Inbetriebnahme bislang vorhandene nationale Zugbeeinflussungssysteme ersatzlos abgeschaltet werden (Verzicht auf Doppelausrüstung).

Da der Frage der Umsetzungsplanung somit eine gesteigerte Bedeutung zukommt, erfolgte eine Beteiligung nicht nur bei Überarbeitung bzw. Revision der übergeordneten Technischen Spezifikation für die Interoperabilität „Zugsteuerung, Zugsicherung und Signalgebung“, sondern auch eine Befassung mit technischen Details wie z. B. der Vergabe von erforderlichen eindeutigen Bezeichnungen für die von ETCS verwendeten Eurobalisen (zwecks Informationsübertragung von der Strecke an die Fahrzeuge).

Der Verlauf der ersten Aus- bzw. Umrüstungsprojekte aus dem „DSD-Starterpaket“ wie beispielsweise der „Digitale Knoten Stuttgart“ wurde durch die Bundesnetzagentur genau beobachtet. Durch engen fachlichen Austausch mit allen Beteiligten wurde sichergestellt, dass gewonnene Erkenntnisse in den weiteren Projektverlauf einfließen können, damit positive Einflüsse nicht nur auf die Interoperabilität, sondern auch auf die Kapazität der Schienenwege entstehen können.

I Ökonomische Grundsatzthemen der Eisenbahnregulierung

1. Gesellschaftlicher Nutzen

Anlässlich der Einführung des § 52a ERegG im Zuge der Novellierung des ERegG im Jahr 2021 hat sich die Bundesnetzagentur ausführlich mit dem „gesellschaftlichen Nutzen“ der Verkehrsdienste befasst. Der gesellschaftliche Nutzen ist als Begriff vor allem aus dem Kontext der überlasteten Schienenwege bekannt. Für die Zuweisung von Schienenwegkapazität auf überlasteten Schienenwegen kann der Betreiber der Schienenwege Vorrangkriterien aufstellen, welche gemäß § 55 Abs. 4 ERegG dem gesellschaftlichen Nutzen der Verkehrsdienste Rechnung zu tragen haben. Zudem gibt es Überlegungen, die Verteilung der Kapazitäten auf die Verkehrsdienste auch bei den Planungen zum Deutschlandtakt nach dem gesellschaftlichen Nutzen vorzunehmen.

Da keine einheitliche Definition des Begriffs „gesellschaftlicher Nutzen“ im Eisenbahnmarkt existiert und dieser in Deutschland auch im Rahmen überlasteter Schienenwege bisher nicht angewendet wurde, hat die Bundesnetzagentur Anfang 2021 mehrere internationale Regulierungsbehörden kontaktiert. Die Behörden wurden insbesondere danach gefragt, inwieweit in ihren Ländern der gesellschaftliche Nutzen bei der Trassenzuweisung auf überlasteten Schienenwegen Berücksichtigung findet und ob quantitative Methoden für dessen Bestimmung herangezogen werden. Hierauf aufbauend hat die Bundesnetzagentur weitere Recherchen und eigene Ausarbeitungen zu der Thematik vorgenommen. Unter anderem wurden unterschiedliche Ansätze zur Ermittlung des gesellschaftlichen Nutzens untersucht und bewertet sowie ein eigener Ansatz in Grundzügen entwickelt. Vorläufige Ergebnisse wurden bei den Eisenbahnrechtlichen Forschungstagen im September 2022 vorgestellt.

2. Kapitalkosten

Die Bundesnetzagentur hat in den Jahren 2021 und 2022 drei Gutachten zum Thema Kapitalkosten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen vergeben. Diese können auf der Internetseite unter "Bundesnetzagentur → Gutachten" abgerufen werden. Die Gutachtenergebnisse werden im Rahmen der Anreizsetzung gemäß § 25 Abs. 1 i. V. m. Anlage 4 Nr. 5 ERegG und bei der Überprüfung der Ausgestaltung der Entgelte gemäß § 32 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 9 ERegG verwendet.

Die Bundesnetzagentur alterniert bei der Gutachtenvergabe zwischen Voll- und Teilaktualisierungen. So wird alle fünf Jahre eine vollständige Überprüfung der Methodik durchgeführt, in der auch alle Komponenten, die erforderlich zur Bestimmung der Eigen- und Fremdkapitalzinssätze sind, gutachterlich bestimmt werden. In den Jahren zwischen zwei Vollaktualisierungen werden jährliche Teilaktualisierungen vorgenommen, die sich auf die Betawerte (Bemessung des individuellen Unternehmensrisikos) und den Fremdkapitalzins beschränken.

Im Jahr 2021 wurde eine Teilaktualisierung der Betawerte und des Fremdkapitalzuschlags vorgenommen, die auf der Methodik der Gutachten zur Bestimmung von Kapitalkosten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen 2009 und 2016 beruhte. Darüber hinaus wurde der sogenannte "Methodenbericht 2021" erarbeitet, konsultiert und veröffentlicht. In diesem erfolgte die Überprüfung des bisher verwendeten Kapitalmarktmodells, der

Methode zur Bestimmung der Marktrisikoprämie mit ihren Auswirkungen auf den risikolosen Zinssatz sowie der Methode zur Bestimmung der Fremdkapitalzinssätze. Zu diesem Methodenbericht nahmen die Marktteilnehmer im Juli/August 2021 Stellung.

Die Erkenntnisse aus dem Methodenbericht und den Stellungnahmen flossen in das Gutachten zur "Bestimmung von Kapitalkosten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen 2022" ein. Ziel dieser Vollaktualisierung war es, die bisher angewendete Systematik bei der Zinssatzbestimmung zu überprüfen und zu dokumentieren, wie die regulatorischen Zinssätze für Eigen-, Fremd- und Gesamtkapital berechnet werden sollen. Ebenfalls untersucht wurde die Wirkung der COVID-19-Pandemie auf die Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

3. Produktivitätsfaktor

Aus dem Eisenbahnregulierungsgesetz (§ 28 Abs. 3 ERegG) erging der Auftrag an die Bundesnetzagentur, fünf Jahre nach dem 2. September 2016 einen Bericht zur Angemessenheit des Produktivitätsfaktors gemäß § 28 Abs. 2 ERegG zu erstellen. Der Produktivitätsfaktor nach § 28 Abs. 2 ERegG bestimmt sich nach dem Mittelwert der vorausgegangenen fünf Jahre der vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ermittelten Werte für die Veränderung der Produktivität auf Stundenbasis für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für Deutschland gegenüber dem jeweiligen Vorjahr. Hierfür wird zur Bestimmung des Produktivitätsfaktors der jeweils aktuelle Jahresbericht des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde gelegt.

Der in § 28 Abs. 2 ERegG definierte Produktivitätsfaktor wird bei der Entgeltregulierung von Betreibern der Schienenwege gemäß § 25 ERegG eingesetzt. Im Rahmen der Überprüfung der Angemessenheit wurden verschiedene Methoden untersucht, die geeignet sind, einen Produktivitätsfortschritt abzubilden. Um die Angemessenheit des Produktivitätsfaktors zu überprüfen, wurden Überlegungen aus ökonomischer und rechtlicher Sicht vor dem Hintergrund der Entgeltregulierung für Betreiber der Schienenwege angestellt.

Produktivitätsfaktoren können auf unterschiedliche Weise bestimmt werden. Auf Basis der Literatur und von Anwendungsbeispielen in der nationalen und internationalen Regulierungspraxis wurden mögliche Methoden identifiziert. Betrachtet wurden Produktivitätskennzahlen in Form von Teil- und Mehrfachproduktivität sowie Totaler Faktorproduktivität sowie entsprechende Messkonzepte. Zu ihnen zählen die mengen- und preisbasierten Indizes von Paasche, Laspeyres, Fisher und Törnqvist sowie der Malmquist-Index, in dessen Kontext die Vergleichsverfahren der Dateneinhüllungsanalyse und der stochastischen Effizienzgrenzenanalyse zu nennen sind. Diese Standardansätze wurden ergänzt durch Konzepte der Sektorapproximation, die eine näherungsweise Abbildung eines speziellen Sektors anstreben.

Die Analyse der Bundesnetzagentur ergab, dass der Produktivitätsfaktor nach § 28 Abs. 2 ERegG den rechtlichen Überlegungen zu den Zielen des § 3 ERegG gerecht wird und sich innerhalb einer angemessenen Bandbreite bewegt. Der genannte, auf Angemessenheit untersuchte Produktivitätsfaktor wurde von der Bundesnetzagentur weiterhin als angemessen und geeignet angesehen, um im Rahmen der Entgeltregulierung gemäß § 25 Abs. 1 ERegG als Produktivitätsfaktor verwendet zu werden.

J Ausgewählte gerichtliche Verfahren

1. Entscheidung BGH zur Ungültigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen BNetzA und DB Netz AG (TPS, Regionalfaktor, Urt. v. 05.04.2022, KZR 84/20)

Der Rechtsstreit zwischen einem EVU und der DB Netz AG um die Rückzahlung von Entgelten im Zusammenhang mit den früheren Regionalfaktoren wurde letztinstanzlich zugunsten des EVU entschieden. Der Bundesgerichtshof (BGH) stellte fest, dass die Grundlage der Regionalfaktoren in den SNB der DB Netz AG durch den Bescheid der Bundesnetzagentur vom 5. März 2010 entfallen sei. Der gegen den Bescheid eingelegte Widerspruch der DB Netz AG entfalte keine aufschiebende Wirkung. Aufgrund der Nichtigkeit des anschließend abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen der Bundesnetzagentur und der DB Netz AG habe sich an dieser Lage auch nichts mehr geändert. Die Nichtigkeit begründet das Gericht mit dem Versäumnis, die Zustimmung der Zugangsberechtigten einzuholen, deren Rechte es von dem Vertrag berührt sieht.

In den Urteilsgründen widmet sich der BGH ausführlich dem Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages und bezweifelt, dass dieses Instrument in der Eisenbahnregulierung überhaupt eingesetzt werden kann, da neben den aktiven auch die potenziellen Zugangsberechtigten zustimmen müssten.

Die Bundesnetzagentur hat das Urteil, das somit die Befugnisse merklich einschränkt, die ihr das Verwaltungsrecht an die Hand gibt, analysiert und ausgewertet. Im Ergebnis vermisst sie die Berücksichtigung der zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bestehenden Alternativen, die sich nach damaliger Abwägung noch nachteiliger auf die Interessen der Zugangsberechtigten ausgewirkt hätten. Auch hätte sie sich eine Unterscheidung zwischen einer Betroffenheit durch den Vertragsschluss und einer Betroffenheit durch nach Vertragsschluss noch zu fassende SNB-Regelungen gewünscht, da aus ihrer Sicht nur Letztere in die Rechte der Zugangsberechtigten unmittelbar eingreifen (vgl. dazu zuletzt Verwaltungsgericht Köln, Urt. vom 20.03.2023, Az. 18 K 5431/22).

2. BVerwG zur Teilbarkeit einer eisenbahnregulierungsrechtlichen Entgeltgenehmigung und zum Maßstab der Angemessenheit vom 12.10.2022 (BVerwG 6 C 10.20)

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat entschieden, dass eisenbahnregulierungsrechtliche Entgeltgenehmigungen hinsichtlich der einzelnen beantragten Entgelte grundsätzlich teilbar seien. Ein Betreiber der Schienenwege, der die Genehmigung eines beantragten Einzelentgelts erstrebe, das die Bundesnetzagentur nur in geringerer Höhe genehmigt hat, sei daher nicht darauf verwiesen, die gesamte Entgeltgenehmigung anzugreifen. § 36 Abs. 1 Satz 1 Eisenbahnregulierungsgesetz fordere zwar bei der Ermittlung und Überprüfung des Vollkostenaufschlags in einem Marktsegment die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Höhe der Aufschläge und damit die Wettbewerbsbedingungen in den anderen Marktsegmenten. Der Bundesnetzagentur komme im Hinblick auf das Prinzip der Vollkostendeckung jedoch keine Gestaltungsbefugnis dergestalt zu, höhere als die beantragten Einzelentgelte zu genehmigen.

Mit der Maßgabe, dass die Entgelte und Entgeltgrundsätze des Betreibers der Schienenwege keiner einzelfallbezogenen Billigkeitskontrolle unterzogen werden dürfen, seien zudem weder die Regulierungsbehörde noch im Streitfall das Verwaltungsgericht daran gehindert, sich bei der Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit im Sinne des § 39 Abs. 1 sowie des § 40 Abs. 1 ERegG auch an abstrakt-generellen Wertungen des Zivilrechts zu orientieren.

3. EuGH zum Verhältnis der Zuständigkeiten der Regulierungsbehörde und der Zivilgerichte für die Anwendung von Kartellrecht vom 27.10.2022 (C-721/20)

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat im Oktober ein Vorabentscheidungsersuchen des Kammergerichts Berlin beantwortet, in dem es um die Frage ging, ob die Höhe von Infrastrukturnutzungsentgelten unabhängig von der Überwachung durch die Regulierungsbehörde von den Zivilgerichten nach den Maßstäben des Art. 102 AEUV geprüft werden dürfe. Zuvor hatte der EuGH bereits entschieden, dass eine zivilrechtliche Billigkeitskontrolle eine Entscheidung der Regulierungsbehörde über die Rechtmäßigkeit der Entgelte voraussetze. So befand der EuGH auch hier, dass zunächst die Regulierungsbehörde befasst werden müsse, bevor die Zivilgerichte eine kartellrechtliche Beurteilung vornehmen könnten. Zwar könnten diese im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Entgelte zu einer anderen Einschätzung als die Regulierungsbehörde kommen, jedoch müssten sie sich dabei mit deren Erwägungen auseinandersetzen.

Für die Regulierung selbst entfaltete das Urteil insoweit eine besondere Brisanz, weil – ohne weitere Begründung – nebenher klargestellt wird, dass sich die Zuständigkeit der Regulierungsbehörde auch auf die Überprüfung von Entgelten der Vergangenheit erstrecke. Dies hatte die Bundesnetzagentur aufgrund entsprechender Vorgaben im ERegG bislang anders gesehen. Entsprechende Anträge wurden daher als unzulässig verworfen.

Die Bundesnetzagentur hat das Urteil des EuGH analysiert und ausgewertet. Im Ergebnis ist die Zielrichtung von einheitlichen Entscheidungen für den gesamten Markt nachvollziehbar, jedoch fehlt es an einer Auseinandersetzung mit dem Wortlaut der Richtlinie, wonach, was die Reichweite der Regulierung angeht, im Gegensatz zu vergangenen Entgelten nur bestehende und potenzielle Entgelte gemeint zu sein scheinen. Derzeit bietet sich an, vorerst die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln in den sog. Altentgeltverfahren abzuwarten, dass dem EuGH diesbezüglich konkretere Fragen vorgelegt hat. Außerdem erscheint eine Anpassung des nationalen Rechts geboten.

4. VG Köln, Beschluss wegen Festsetzung eines Zwangsgeldes im Rahmen der Markterhebung 2022 (Berichtsjahr 2021) vom 18.01.2023 (18 K 6213/22)

Im Rahmen der Marktbeobachtung/Markterhebung Schiene 2022 für das Berichtsjahr 2021 hat die Bundesnetzagentur gegenüber einem Eisenbahnverkehrsunternehmen, das im Schienengüterverkehr und sonstigem Verkehr tätig ist, aufgrund der nicht rechtzeitigen Beantwortung eines Auskunftersuchens nach § 67 Abs. 4 ERegG nach mehrmaligen schriftlichen Erinnerungen sowie einer fruchtlosen Zwangsgeldandrohung schließlich ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 Euro festgesetzt.

Hiergegen erhob das betroffene Unternehmen am 14.11.2022 Klage vor dem VG Köln, verbunden mit einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz, gerichtet auf die Aussetzung der sofortigen Vollziehung der Zwangsgeldfestsetzung.

Die erforderlichen Daten für das Berichtsjahr 2021 wurden der Bundesnetzagentur seitens der Klägerin während des laufenden Verfahrens am 17.11.2022 nachgeliefert, womit der Zweck der Zwangsgeldfestsetzung erreicht wurde. Dementsprechend stornierte die Bundesnetzagentur die Zwangsgeldforderung und gab eine Verzichtserklärung im Hinblick auf die weitere Eintreibung ab. Dies hatte zur Folge, dass die Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (Beschluss des VG Köln vom 14.12.2022, Az. 18 L 1828/22) sowie der Hauptsache (Beschluss des VG Köln vom 18.01.2023, Az. 18 K 6213/22) unter Kostentragung der Klägerin eingestellt wurden.

Der Verzicht auf die Eintreibung des Zwangsgeldes seitens der Bundesnetzagentur war auch ausreichend, um das Verwaltungsverfahren in der Hauptsache zu beenden. Einer Aufhebung des Festsetzungsbescheides bedurfte es – entgegen der Ansicht der Klägerin – nicht. Dies wäre aus Sicht der Bundesnetzagentur auch nicht zweckmäßig gewesen, weil der Ausgangsbescheid Grundlage einer späteren Gebührenfestsetzung ist.

5. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umgang mit konfligierenden Rahmenvertragsanmeldungen

Das Bundesverwaltungsgericht hatte in 2021 über einen Rechtsstreit zwischen der Bundesnetzagentur und der DB Netz AG zur Vergabe von Rahmenverträgen zu entscheiden, welcher bereits im Jahr 2015 begonnen hatte und zuvor sowohl im Eilverfahren als auch im Hauptsacheverfahren vor dem VG Köln und dem OVG Münster verhandelt worden war. In der Hauptverhandlung des Bundesverwaltungsgerichts am 21. Juli 2021 wurde der Rechtsstreit durch die Bundesnetzagentur und die DB Netz AG übereinstimmend für erledigt erklärt, da der Geltungszeitraum der betreffenden – konfligierenden – Rahmenverträge bereits in 2020 abgelaufen war.

Gegenstand des Verfahrens war ein im eisenbahnrechtlichen Vorabprüfungsverfahren nach § 14e Abs. 1 Nr. 3 AEG a.F. ergangener Bescheid der Bundesnetzagentur vom 20. Februar 2015.

Die Bundesnetzagentur widersprach in Ziffer 1 des Bescheids vom 20. Februar 2015 dem beabsichtigten Abschluss eines Rahmenvertrags zwischen der DB Netz AG und einem Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU A) für eine innerdeutsche Trassennutzung und in Ziffer 2 des Bescheids der beabsichtigten Ablehnung eines konfligierenden rahmenvertraglichen Nutzungsbegehrens eines anderen Eisenbahnverkehrsunternehmens (EVU B), das einer grenzüberschreitenden Verkehrsverbindung dienen sollte. Gleichzeitig verpflichtete sie zur Neubescheidung unter Androhung eines Zwangsgeldes. Streitig war zwischen den Beteiligten im Wesentlichen das zutreffende Verständnis der Prüfungsabfolge der gemäß § 13 Abs. 10 EIBV entsprechend anwendbaren Vorrangskriterien des § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV für den Fall, dass beide Rahmennutzungsbegehren einem vertakteten oder ins Netz eingebundenen Verkehr im Sinne des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EIBV dienen, und die Bedeutung des in Nummer 2 dieser Bestimmung verwandten Begriffs der "grenzüberschreitenden Zugtrassen".

Gegen den Bescheid vom 20. Februar 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 27. April 2015 hatten die DB Netz AG und EVU A (in einem gesonderten Verfahren) Klage erhoben. Das Verwaltungsgericht hat beide Klagen abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht hat die hiergegen gerichteten Berufungen zur gemeinsamen

Verhandlung und Entscheidung verbunden. Auf die Berufung der Klägerin und des EVU hat das Gericht die Berufungen im Wesentlichen zurückgewiesen. Gegen dieses Urteil reichte die DB Netz AG beim Bundesverwaltungsgericht Klage ein.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte inhaltlich nur noch insoweit über den Rechtsstreit zu entscheiden, als er für die Kostentragung relevant war. Nach Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts hätte das Rechtsmittel der DB Netz AG gegen den angegriffenen Bescheid der Bundesnetzagentur Erfolg gehabt.

Entgegen der Rechtsauffassung des OVG Münster lässt sich nach den Ausführungen des BVerwG dem Wortlaut des in § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV verwandten Begriffs der "Reihenfolge" keine verlässliche Aussage dazu entnehmen, ob bei Nutzungsbegehren, die jeweils das Vorrangkriterium der Nummer 1 erfüllen, vor Anwendung des Regelentgeltverfahrens nach § 9 Abs. 5 EIBV eine Fortsetzung der Prüfung durch Ausschöpfung der in Nummer 2 und 3 genannten Kriterien zu erfolgen hat. Ebenso wenig ergebe die in § 9 Abs. 5 Satz 1 EIBV verwandte Wendung von "gleichrangigen Verkehren nach Absatz 4" ein eindeutiges Auslegungsergebnis.

Bei Unvereinbarkeiten zwischen verschiedenen Nutzungsbegehren war nach den Ausführungen des BVerwG ein Koordinierungsverfahren nach Maßgabe des Art. 21 RL 2001/14/EG durchzuführen. Für den Fall, dass auch durch die Koordinierung eine Zuweisung sämtlicher Nutzungsbegehren nicht gelang, sei gemäß Art. 21 Abs. 6 RL 2001/14/EG ein Streitbeilegungssystem vorzusehen gewesen. Nähere materielle Vorgaben für dieses Streitbeilegungsverfahren, die bei europarechtskonformer Auslegung des nationalen Rechts zu berücksichtigen gewesen wären, habe der europäische Rechtsrahmen dagegen nicht enthalten.

Im Ergebnis zieht die Bundesnetzagentur aus den Ausführungen des BVerwG auch für Konfliktentscheidungsverfahren bei der Vergabe von Zugtrassen oder Rahmenverträgen nach dem gegenwärtig geltenden Recht (§§ 52 Abs. 7 ff., 49 Abs. 10 ERegG) den Schluss, dass im Falle des Gleichstands bei der Erfüllung der Vorrangkriterien (sämtliche konflikt-beteiligte Zugangsberechtigte erfüllen ein Vorrangkriterium nach § 52 Abs. 7 ERegG) das Regelentgeltverfahren nach § 52 Abs. 8 ERegG unmittelbar zur Anwendung kommt. Erfüllt hingegen keiner der an dem betreffenden Nutzungskonflikt Beteiligten ein Vorrangkriterium, kommt erst dann das Regelentgeltverfahren zur Anwendung, wenn auch die anderen Vorrangkriterien nicht zugunsten eines der Konfliktbeteiligten entschieden werden können.

K Durchgeführte Veranstaltungen

1. Eisenbahnrechtliche Forschungstage

Nach der Corona-Pandemie fanden die 27. und die 28. Veranstaltung der Fachtagungsreihe "Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts" wieder in Präsenz statt. Im Jahr 2021 lud die Bundesnetzagentur zusammen mit der Universität Regensburg vom 26. bis 27.10. nach Berlin ein. Zusammen mit den 150 Teilnehmern wurden die anstehenden Änderungen der Kapazitätsbewirtschaftung Schienenwege, die Einbindung von Serviceeinrichtungen in die neue Kapazitätsbewirtschaftung und die weitere Entwicklung in der Eisenbahnregulierung erörtert.

Im Jahr 2022 lud die Universität Regensburg zusammen mit der Bundesnetzagentur vom 27. bis 28.09. nach Regensburg ein. Mit dem Auditorium von 124 Teilnehmern lag der Fokus dieser 28. Veranstaltung auf der Kapazität und der Verbesserung der Betriebsqualität. Auch die anstehende entgeltseitige Zugangsregulierung von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen wurde thematisiert. Das Verhältnis von Regulierung und Kartellrecht und auch die Chancen für mehr Wettbewerb im Bereich des digitalen Fahrkartenverkaufs wurden betrachtet.

Die Veranstaltungsreihe wird im Jahr 2023 mit der 29. Tagung in Berlin vom 15. bis 16.11. ihre Fortführung finden.

L Nationale Zusammenarbeit

1. BMDV-Arbeitsgruppen Deutschlandtakt, Regulierung, Etappierung

Im Berichtszeitraum beteiligte sich die Bundesnetzagentur an drei Arbeitsgruppen des Bundesverkehrsministeriums zum Thema Deutschlandtakt: An der - übergeordneten - "Koordinierungsgruppe", an der Unterarbeitsgruppe "Etappierung" und an der Unterarbeitsgruppe "Regulierung". Dabei ging es in der Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt insbesondere um die Bewertung des "Gesamtplanfalls Deutschlandtakt" und der davon abgeleiteten Infrastrukturmaßnahmen. Trotz der Verwendung zum Teil veralteter Verkehrsprognosezahlen für 2030 - obwohl viele Maßnahmen kaum vor 2040 umgesetzt werden können - fiel die Bewertung positiv aus.

Sehr viel konkreter wurde für die Bundesnetzagentur die Mitarbeit in den beiden Unterarbeitsgruppen. Bei der "Etappierung" ging es um die Planungen für die Jahre 2026 bis 2030. Besonders hervorzuheben ist die Fertigstellung des Knotens Stuttgart einschließlich seiner umfangreichen Zulaufstrecken, die dazu genutzt werden soll, auf zahlreichen Hauptstrecken einen Halbstundentakt des Fernverkehrs einzuführen. Diese Planungen stießen jedoch in mehreren Sitzungen der Unterarbeitsgruppe auf heftigen Widerstand der Güterverkehrsunternehmen, weil diese ihre Wachstumschancen stark eingeschränkt sahen. Die Vertreter der Bundesnetzagentur wiesen darauf hin, dass alle drei Verkehrsdienste - Personennah-, -fern- und Güterverkehr - vom Deutschlandtakt profitieren sollten. Allerdings konnte der massive Konflikt zwischen Halbstundentakt des Fernverkehrs und dem 25%-Modalsplit-Anteil-Wachstumsziel des SGV für 2030 nicht ausgeräumt werden.

Sehr umfangreich beteiligte sich die Bundesnetzagentur an der Unterarbeitsgruppe "Regulierung". Diese befasste sich mit regulatorischen Fragen rund um die Einführung des Deutschlandtakt-Konzepts, unter anderem damit, welche Planungsschritte und Planungsinhalte notwendig sind, welche Aufgaben und Rollen die jeweiligen Stakeholder haben, welche rechtliche Verbindlichkeit bestimmte Planungsinstrumente haben sollen und vielem mehr. Hierbei bereitete die Bundesnetzagentur in enger Abstimmung mit dem Bundesverkehrsministerium inhaltliche Diskussionsschwerpunkte für die jeweiligen Sitzungen vor, moderierte die Diskussion und fasste die jeweiligen Erkenntnisse zusammen. Ein Eckpunktepapier bildete den Abschluss der Tätigkeit der UAG Regulierung. Es beinhaltet Einschätzungen und Anforderungen an die Ausgestaltung der Planungsschritte vom Deutschlandtakt bis hin zur Trassenzuweisung im jeweiligen Netzfahrplan. Die Positionen der Vertreter in der Arbeitsgruppe unterschieden sich zum Teil oder waren für eine Gesetzesformulierung noch nicht ausreichend konkret beschrieben. Die Bundesnetzagentur unterstützte das Bundesverkehrsministerium, indem es mit ihm Ideen zur möglichen gesetzlichen Ausgestaltung diskutierte.

2. Zusammenarbeit mit dem EBA

Auf Basis des Eisenbahnverkehrsverwaltungsgesetzes (BEVVG) wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und der Bundesnetzagentur intensiviert. Dabei wurden im Rahmen eines großen Jour fixes am 09.02.2022 Mechanismen sowie zuständige Ansprechpartner beider Häuser vereinbart. Die fachliche Arbeit wird in drei unterschiedlichen Arbeitsgruppen (1: Grundsätze und Kapazität, 2: Infrastruktur, Betrieb, Fahrzeuge sowie 3: Bauen und Finanzierung) fortgesetzt.

3. Sektorgutachten Eisenbahn Monopolkommission

In ihrem 8. Sektorgutachten zum Wettbewerb im Eisenbahnverkehr 2021 beurteilte die Monopolkommission den Stand der gegenwärtigen sowie absehbaren Entwicklung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten, würdigte die Anwendung der Vorschriften des Eisenbahnrechts und bezog zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen in diesem Zusammenhang Stellung.

Die Bundesnetzagentur wirkte bei der Erstellung des Gutachtens mit, äußerte sich in einem Fragebogen Anfang 2021 umfassend und nahm im September 2021 eine ausführliche Bewertung des Gutachtens vor.

4. Anfragen von Behörden und Verbänden

Es wurden diverse, teils auch sehr kurzfristige Anfragen von Ministerien, weiteren Behörden, Gremien und Verbänden zu verschiedensten Themen bearbeitet. Beispielhaft zu nennen ist zum einen die regelmäßige Unterstützung der Ministerien zu aufgrund des Ukraine-Kriegs notwendigen akuten Maßnahmen und Gesetzesänderungen betreffend Energietransporte. Zudem fand mit dem Bundeskartellamt ein Austausch zu der Problematik einer etwaigen Benachteiligung von Mobilitätsplattformen statt. Mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen wurde in einen Dialog zu den Voraussetzungen der Aufhebung und Neubescheidung von Entgeltgenehmigungen eingetreten.

M Internationale Zusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit ist zu einer Konstante für den Bereich der Eisenbahnregulierung geworden, mit der die Bundesnetzagentur einen Beitrag zu einer weiteren Verbesserung des europäischen Eisenbahnmarktes leistet. Dabei spielen die Arbeit in der Gruppe der unabhängigen Regulierungsbehörden („IRG-Rail“) sowie das von der EU-Kommission koordinierte Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden (ENRRB) wichtige Rollen.

1. Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer: IRG-Rail

Das Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer IRG-Rail stand im Jahr 2021 unter dem Vorsitz von Maria-Theresia Röhler (Geschäftsführerin der österreichischen Regulierungsbehörde Schienen-Control GmbH) sowie im Jahr 2022 unter dem Vorsitz von Nikola Popović (Mitglied des Rates der kroatischen Regulierungsbehörde HAKOM). Im Jahr 2023 übernimmt die Bundesnetzagentur den Vorsitz. Dies erfolgt erstmals im Form einer Doppelspitze: Dr. Annegret Groebel, Abteilungsleiterin Internationales, Grundsatzfragen der Regulierung der Postmärkte, und Prof. Dr. Karsten Otte, Abteilungsleiter Eisenbahnregulierung, nehmen die Aufgaben des IRG-Rail Vorsitzenden gemeinsam wahr.

Elf 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, Nord Mazedonien, 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 2021 und 2022 hat IRG-Rail zahlreiche Positionspapiere und Berichte erarbeitet, welche auf einem regelmäßigen Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Regulierungsbehörden zu Themen der täglichen Regulierungspraxis sowie auf einer engen Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen und interessierten Kreisen beruhen.

IRG-Rail verfügt über vier Arbeitsgruppen, zwei Unterarbeitsgruppen sowie eine Task Force 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 Co-Vorsitz, zuletzt in der Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“, der Unterarbeitsgruppe „Zugang zu Serviceeinrichtungen“ sowie der Arbeitsgruppe „Entgelte“. Die von den Arbeitsgruppen erarbeiteten Dokumente werden von der zweimal jährlich unter dem jeweiligen Vorsitz tagenden Vollversammlung, in der die Behördenspitzen der IRG-Rail Mitglieder vertreten sind, nach Diskussion angenommen und dann auf der Website veröffentlicht (www.irg-rail.eu).

IRG-Rail verfolgt weiterhin die im „IRG-Rail Strategy Document 2021-2024“ festgelegte Strategie, die auf der IRG-Rail-Vollversammlung im November 2020 verabschiedet wurde: 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 IRG-Rail-Vollversammlung im November 2021 in Wien eine Erweiterung des „IRG-Rail Memorandum of Understanding“ beschlossen.

Tätigkeitsschwerpunkte der IRG-Rail waren im Berichtszeitraum die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den europäischen Eisenbahnmarkt und die Neugestaltung und Einführung des internationalen Fahrplanprozesses (Timetable Redesign for Smart Capacity Management - kurz TTR), die darauf abzielt, durch optimierte Zuweisungsprozesse eine Erhöhung der verfügbaren Kapazitäten zu schaffen. Darüber hinaus bildeten Untersuchungen zur regulatorischen Einordnung der Entgelte für die Nutzung von Bahnstrom und Durchgangsfahrscheinen und Multimodalität weitere Themenschwerpunkte. Die von der EU-Kommission begonnene Revision der Verordnung (EU) 913/2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr liegt im aktuellen Tätigkeitsfokus von IRG-Rail. IRG-Rail verfolgt intensiv die Initiative und Untersuchung der EU-Kommission zur Verbesserung von Kapazitätsmanagement und Betriebsführung für grenzüberschreitenden Schienenverkehr. Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung der EU-Kommission hat IRG-Rail im Juni 2022 hierzu Stellung genommen. IRG-Rail hat sich hierin wesentlichen Stellschrauben zur Verbesserung des Zuweisungsprozesses und einer entsprechenden regulatorischen Aufsicht geäußert.

Durch die aufgrund der COVID-19-Pandemie erhobenen Reise- und Kontaktbeschränkungen mussten weite Teile der IRG-Rail Aktivitäten im Berichtszeitraum in Form von Onlinebesprechungen und Onlinekonferenzen abgehalten werden.

1.1 Arbeitsgruppe "Zugangsfragen"

Die Arbeitsgruppe hat sich im Berichtszeitraum intensiv mit dem internationalen Projekt "Timetable Redesign for Smart Capacity Management " (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 Prozesse der Fahrplanerstellung und Kapazitätsvergabe zwischen den europäischen Ländern harmonisieren und die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene optimieren. Die Arbeitsgruppe hat im Berichtszeitraum weiter Kontakt zu RNE und anderen Interessenvertretern gepflegt und sich in den Prozess eingebracht. Im Mai 2021 wurde ein Bericht zum Entwicklungsstand des TTR-Projektes sowie möglichen regulatorischen Bedenken veröffentlicht. In Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Legislativvorschläge wird weiterhin an der Analyse der Auswirkungen der geplanten Änderungen der Verordnung (EU) 913/2010 (s. u.) auf das TTR-Projekt gearbeitet. Im Zusammenhang mit der Stellungnahme zur Initiative zur Verbesserung des Kapazitätsmanagements (s. o.) hat IRG-Rail auch seine Sichtweise zum derzeitigen Stand des TTR Projektes zusammengefasst. Neben dem Austausch mit anderen hiervon betroffenen Interessenvertretern steht die Beobachtung und Begleitung des Projektes und seiner Auswirkungen auf das Kapazitätsmanagement in Europa im Fokus.

Die Überwachung von Güterverkehrskorridoren gehört ebenfalls zu den Aufgaben im Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe. Der Austausch zu geänderten Regulierungsbestimmungen, zu Erfahrungen aus der Funktion der Korridorüberwachung sowie mit anderen Interessenvertretern aus dem Güterverkehrsbereich sind

hilfreiche Instrumente zur Verbesserung von Abläufen und dem gegenseitigen Verständnis. Im Berichtszeitraum wurden ein IRG-Rail Forum zur Überwachung der Leistung des internationalen Schienengüterverkehrs sowie ein „runder Tisch“ zu den regulatorischen Ansätzen zur Überwachung von Organisation und Funktionsweise der verschiedenen Güterverkehrskorridore durchgeführt.

Auch zu geplanten zeitweisen Kapazitätsbeschränkungen nach dem überarbeiteten Annex VII der Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums wurden Untersuchungen über den Umsetzungsgrad der in Annex VII vorgegebenen Verpflichtungen durchgeführt, um zu identifizieren, an welchen Stellen allgemeingültige Erläuterungen seitens der EU-Kommission gefordert werden sollen. Hierzu wurden Erfahrungen der Mitglieder gesammelt, wie Artikel 56 Absatz 1 der Richtlinie 2012/34/EU in nationales Recht umgesetzt wurde.

Daneben war eine einheitliche europäische Struktur von Schienennetz-Nutzungsbedingungen ein weiteres Thema, mit dem sich die Arbeitsgruppe im Berichtszeitraum beschäftigt hat. Hierzu tauschten sich die Mitglieder über Erfahrungen zur Veröffentlichung dieser Nutzungsbedingungen untereinander aus. Des Weiteren erfolgte ein Austausch mit RNE und anderen Interessenvertretern.

1.2 Unterarbeitsgruppe "Zugang zu Serviceeinrichtungen"

Ein Thema, mit dem die Unterarbeitsgruppe „Zugang zu Serviceeinrichtungen“ sich im Berichtszeitraum detailliert beschäftigt hat, waren „Schienen in Häfen“. Die Europäische Seehafenorganisation hat im Jahr 2019 gemeinsam mit dem Hafen von Antwerpen und der Hamburg Port Authority der Europäischen Kommission die Frage gestellt, ob Eisenbahninfrastruktur einschließlich der Schienen in See- und Binnenhäfen als Teil der Infrastruktur einer oder auch mehrerer Serviceeinrichtungen zu betrachten sind und mithin der Eisenbahnregulierung unterliegen. Nachdem im Jahr 2020 der Vollversammlung zunächst ein interner Bericht hierzu vorgestellt worden war, wurde im November 2021 dann ein finaler Bericht zur regulatorischen Praxis zur Klassifizierung von Schienen in wichtigen See- und Binnenhäfen in verschiedenen Europäischen Ländern vorgestellt und veröffentlicht.

In einem Austausch mit der EU-Kommission (DG-Move) Ende 2020 / Anfang 2021 zum Umfang der Eisenbahnregulierung in Bezug auf Eisenbahninfrastruktur in Seehäfen und zu möglichen Kriterien zur Unterscheidung zwischen der Anwendung von Eisenbahn- und Hafenregulierung ergab sich der Wunsch nach detaillierterer Beleuchtung dieses Themas. Hierzu hat die IRG-Rail dann im Dezember 2021 ein Dokument unter der Überschrift „Das Recht des Antragstellers, Zugang zu beantragen“ veröffentlicht.

Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt der Gruppe im Berichtszeitraum war das Thema Verantwortung für die Beschreibung von Serviceeinrichtungen. Artikel 27 der Direktive 2012/34/EU legt fest, dass die Netznutzungsbedingungen Informationen, welche die Bedingungen des Zugangs zu Serviceeinrichtungen, die mit dem Netzwerk des Infrastrukturbetreibers verbunden sind, enthalten sollen. Ebenso sollen Hinweise gegeben werden, welche Leistungen dort angeboten werden bzw. auf eine Webseite führen, wo eine solche Beschreibung verfügbar ist. Infrastrukturbetreiber hatten die Frage aufgeworfen, wer für die Integration der Beschreibungen solcher von Drittanbietern angebotenen Dienstleistungen in die Netznutzungsbedingungen verantwortlich ist. Die Arbeitsgruppe hat hierzu eine gemeinsame IRG-Rail Position erarbeitet, die nach Annahme von der Vollversammlung als Stellungnahme im Mai 2021 veröffentlicht wurde.

Auch das Thema private Gleisanschlüsse war Gegenstand intensiver Beschäftigung. Grundsätzlich sind transparente Informationen zu Serviceeinrichtungen von grundlegender Bedeutung für einen fairen und verbesserten Zugang zum Eisenbahnmarkt. Die Mitglieder von IRG-Rail überwachen das Aufstellen von Beschreibungen von Serviceeinrichtungen in ihren jeweiligen Ländern. Regulierungsbehörden wurden dabei mit Betreibern von Serviceeinrichtungen konfrontiert, die sich weigerten, solche Beschreibungen zu erstellen und zu veröffentlichen, da sie sich für privat und damit außerhalb der Eisenbahnregulierung hielten. Die Arbeitsgruppe hat daraufhin ein Papier erstellt, welches die Erkenntnisse von IRG-Rail bei der Untersuchung verschiedener nationaler Ansätze bei der Identifizierung von privaten Gleisanschlüssen aufführt. Das Papier wurde nach Annahme in der Vollversammlung im November 2022 veröffentlicht.

Weiterhin beobachtet die Arbeitsgruppe intensiv aktuelle Entwicklungen in der relevanten Gesetzgebung auf EU-Ebene.

1.3 Arbeitsgruppe "Marktbeobachtung"

Die europaweite Marktüberwachung des Eisenbahnmarktes wurde in den Jahren 2020 und 2021 erfolgreich fortgeführt und in Teilen erweitert. 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. Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie ergab sich als zusätzliche Aufgabe, die Auswirkungen dieser Pandemie auf den Europäischen Eisenbahnverkehr zu untersuchen. Dazu wurde neben der regulären jährlichen Marktdatenabfrage eine gesonderte Erhebung auf Monatsdatenbasis in den 31 Ländern durchgeführt.

Die Bundesnetzagentur übernimmt mit der Koordination der Datenerhebung und der Konsolidierung aller Informationen eine Kernaufgabe in der Gruppe. Die von den jeweiligen Regulierungsbehörden 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. Der 2021 veröffentlichte 9. Report mit den Daten für 2019 enthält neben den Fokusthemen Netzwerkcharakteristik, Zugangsgebühren, Eisenbahnunternehmen und Europäischer Verkehr, Frachtverkehr und Personenverkehr eine erste Analyse der Auswirkungen der COVID-19-Krise auf den Europäischen Bahnverkehr. Darüber hinaus wurde im Juli 2021 ein separater Bericht zu den Auswirkungen der COVID-19-Krise im Jahr 2020 und zu den unterstützenden Maßnahmen der Mitgliedsländer erstellt und veröffentlicht. Hierbei wurden insbesondere die Auswirkungen auf Güter- und Personenverkehr, stattgefundenen Zugfahrten und Pünktlichkeit untersucht. Der Bericht zeigt, dass die COVID-19-Krise zu einem spürbaren Rückgang der Transportleistung führte, wobei der Personenverkehr besonders stark betroffen war.

Der 2022 veröffentlichte 10. Report mit den Marktdaten für 2020 integrierte die wesentlichen Erkenntnisse des COVID-19-Sonderreportes in den regulären Bericht. Im April 2023 wird der 11. Report mit den Daten für 2021 veröffentlicht werden, inklusive der weiteren Pandemieauswirkungen und ersten Erholungseffekte im Jahr 2021.

Von Oktober 2022 bis Februar 2023 vertrat die Bundesnetzagentur als Co-Vorsitzende die IRG-Rail-Arbeitsgruppe „Market Monitoring“ in einer transeuropäischen Task Force der ERA (European Railway Agency), welche sich eine Verbesserung der Marktdatenqualität in europäischen Veröffentlichungen (u. a. von

EUROSTAT, UIC, DG Move, PRIME, CER, ITF, NSA und IRG-Rail) als Ziel gesetzt hatte. In der „Subgroup 4 on Transport Statistics“ wurden in drei Abstimmungstreffen die Definitionen und Quellen konkreter Indikatoren (z. B. Trassenkilometer, Umsatz, Personalbestand, Fahrzeugbestand) geprüft und Harmonisierungen angestoßen. Der Austausch unter den teilnehmenden Organisationen wird auch nach Ende der Task Force fortgesetzt.

Alle Berichte sind unter <https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring> abrufbar.

1.4 Arbeitsgruppe "Legislativvorschläge"

Die Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“ beobachtet die Entwicklung von Legislativvorschlägen mit Bezug auf den Eisenbahnverkehr durch die Europäische Kommission und erstellt Beiträge hierzu in Form von Positionspapieren. Daneben unterstützt sie andere IRG-Rail Arbeitsgruppen bei Bedarf in rechtlichen Fragen.

Weiterhin organisiert die Arbeitsgruppe eine arbeitsgruppenübergreifende Task Force, die sich mit den skizzierten Regulierungsoptionen des Impact Assessment der Kommission zur besseren Handhabung und Koordination des internationalen Eisenbahnverkehrs befasst. In diesem Rahmen wurde im Juni 2022 eine gemeinsame Antwort der IRG-Rail Mitglieder mit dem Titel „Antwort auf die Konsultation der Europäischen Kommission zum internationalen Güter- und Personenverkehr- Erhöhung des Anteils des Eisenbahnverkehrs“ veröffentlicht.

Mit Bezug auf Artikel 13(a) der Richtlinie EU 2016/2370 hat die Arbeitsgruppe im Jahr 2021 in einem Dokument die Situation für Durchgangsfahrscheine in den Mitgliedsländern untersucht. Das Dokument wurde nach Annahme von der Vollversammlung im November 2021 veröffentlicht und gibt einen Überblick über den aktuellen Stand von integrierten Fahrscheinlösungen in den einzelnen IRG-Rail Mitgliedsländern. Mithilfe von Clusterbildungen von bestehenden Fahrscheinsystemen wurden die Situation analysiert sowie Herausforderungen und Probleme identifiziert. Ein weiterer Fokus wird auf regulatorische Maßnahmen gelegt, die in diesem Zusammenhang im Rahmen der Kompetenzen der einzelnen Regulierungsbehörden getroffen wurden.

Bei einem Workshop in London im September 2022 tauschte sich die Arbeitsgruppe intensiv zum Regulierungsdesign in anderen Branchen aus. Hier wurden unter anderem Vorträge von Regulierern aus den Branchen Telekommunikation, Energie und Post gehalten. Weitere Schwerpunkte des Workshops waren aktuelle Entscheidungen des EuGH, die Regulierungsentscheidungen in einzelnen Mitgliedsländern betreffen und Präsentationen der Mitgliedsländer zum Umgang mit der Prüfung zum ökonomischen Gleichgewicht.

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 2021 und 2022 der stetige Erfahrungs- und Informationsaustausch weiterhin gepflegt. Hierbei stehen vor allem Entgeltberechnungsprinzipien für die Nutzung von Infrastruktur und Aufschläge für internationale Strecken sowie deren Wirken auf die Öffnung der nationalen Eisenbahnmärkte im Blickpunkt.

Im Jahr 2021 lag das Hauptaugenmerk der Arbeitsgruppe auf der Erstellung eines Übersichtspapieres über die Anwendung von Marktsegmenten und Aufschlägen unter Berücksichtigung der Richtlinie EU 2012/34. In

diesem Papier werden die von den Mitgliedsländern angewendeten Marktsegmentierungen und Aufschlagsberechnungen für die Nutzung von Infrastruktur dargestellt. In einem ebenfalls veröffentlichten Anhang werden diverse Fallbeispiele aus einzelnen Mitgliedsländern aufgeführt. Beides wurde nach Annahme von der Vollversammlung im November 2021 veröffentlicht.

Im Jahr 2022 fokussierte sich die Arbeitsgruppe auf die Erstellung einer Aktualisierung des bereits in den Jahren 2012, 2014 und 2016 erstellten und aktualisierten Papiers zur Implementierung der Methode der direkten Kosten bei der Entgeltberechnung der Eisenbahninfrastruktur in Europa.

Dieses Papier gibt einen Überblick über die Umsetzung dieser Methode nach Richtlinie EU 2012/34 und Durchführungsverordnung EU 2015/909. Neben dem Hauptpapier werden in einem ebenfalls veröffentlichten Anhang detaillierte Fallstudien einzelner Länder abgebildet. Für den quantitativen Hintergrund wurde eine Datenerhebung durchgeführt. Die Datenanalyse zeigt direkte Kosten wie in den Berechnungen verwendet, sowohl über Länder hinweg als auch aus der Sicht von Eisenbahnverkehrsunternehmen, indem direkte Kosten je Zugkilometer für eine Auswahl repräsentativer Züge dargestellt werden. Die Daten zeigen, dass in Europa eine große Spanne verschiedener Umsetzungsarten, daraus resultierende direkte Kosten und darauf basierender Entgelte vorhanden ist.

Alle Dokumente können auf der Homepage der IRG-Rail (<https://irg-rail.eu/irg/documents>) abgerufen werden.

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.

Für das Jahr 2021 hat sich die Arbeitsgruppe zwei Schwerpunkte gesetzt: Zum einen die Durchführung eines Workshops zu den unterschiedlichen Erfahrungen der IRG-Rail Mitglieder bei der Behandlung eines angemessenen Gewinns, wie etwa in den Modellen zu gewichteten Kapitalkosten (WACC) und zur Eigenkapitalverzinsung in dem Modell der Anlagegüterpreise (CAPM). Der Workshop fand im Februar 2021 in Form einer Videokonferenz statt. Der zweite Schwerpunkt war die Erstellung eines erweiterten Berichtes über die Entgelte für Güterterminals mit einem Vergleich der Entgelte und Entgeltberechnungsmethoden. Ein erster Bericht dieser Art war bereits 2020 erstellt worden. Der neue Bericht vertieft die Analyse und ist um einige verbundene Themen erweitert. Der Bericht wurde nach Annahme in der Vollversammlung im November 2021 veröffentlicht.

Im Jahr 2022 wurden zwei Schwerpunkte gesetzt. So wurde im Oktober 2022 in Madrid ein Workshop zum Vergleich der verschiedenen in den Mitgliedsländern angewendeten Methoden zur Ermittlung von Entgelten von Betreibern von Serviceeinrichtungen durchgeführt, mit besonderem Augenmerk auf die Kompetenzen der Regulierungsbehörden, der Rolle der involvierten Akteure, den benötigten Dokumenten und der Kontentrennung. Zweiter Schwerpunkt war die erstmalige Erstellung eines Dokumentes zur Versorgung mit Bahnstrom in Europa. In einem von sehr volatilen und steigenden Preisen für Elektrizität geprägten Umfeld analysiert IRG-Rail hierin erstmals die verschiedenen Entgeltsysteme unter Berücksichtigung diverser technischer Besonderheiten in den einzelnen Mitgliedsländern. Das Papier wurde im November 2022 veröffentlicht.

1.7 Task Force Multimodalität

Die Task Force Multimodalität beschäftigt sich mit der Verzahnung des Eisenbahnverkehrs mit anderen Verkehrsträgern.

Während die COVID-19-Pandemie einen unmittelbaren und erheblichen Einfluss auf den kollektiven Transport im Allgemeinen und den Eisenbahnverkehr im Besonderen hatte (s. o. den hierzu erstellten Sonderbericht), gibt es nach wie vor ein großes Maß an Unsicherheit über die mittel- und langfristigen Effekte der Digitalisierung auf die Funktionsweise dieses Sektors. Um an das Nachfrageniveau von 2019 aufzuschließen zu können, bedarf es der Steigerung der Attraktivität, insbesondere durch die Bereitstellung multimodaler Mobilitätslösungen, vor allem auch durch innovative Einbindung traditioneller Formen des kollektiven Transportes sowie geteilten Mobilitätsdiensten. Auch im Eisenbahnsektor gibt es solche Bündelungen von Dienstleistungen, die Fragen zum Zugang zu physischer wie auch virtueller Infrastruktur aufwerfen. Die Verbreitung von Plattformen, die Mobilität als Dienstleistung anbieten (Mobility as a Service, MaaS), indem sie Eisenbahntransport mit anderen Arten des kollektiven und individuellen Verkehrs kombinieren, ist eine innovative Lösung, die zur Ausweitung der Nachfrage für diesen Sektor beitragen kann. Gleichzeitig ergibt sich möglicherweise der Bedarf, die Rolle der nationalen Regulierer, seien sie reine Eisenbahnregulierer oder sektorübergreifende Regulierer wie die Bundesnetzagentur, an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Die Task Force hat sich im Jahr 2022 mit der Erstellung eines Papiers beschäftigt, das einen Überblick über die in den Mitgliedsländern vorhandenen MaaS-Modelle gibt. Darüber hinaus geht das Papier auch auf andere Formen der Integration verschiedener Transportdienstleistungen ein, namentlich Durchgangsfahrscheine. Neben dem Übersichtspapier wurden auch verschiedene Anhänge mit weiteren Detailinformationen veröffentlicht, darunter eine Übersicht der Funktionen und Kompetenzen der Regulierungsbehörden der Mitgliedsländer im Verkehrsbereich jenseits des Eisenbahnmarktes.

Das Dokument „Mobility as a service (MaaS) – An overview“ wurde nach Annahme von der Vollversammlung im November 2022 veröffentlicht.

2. Netzwerk Europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden: ENRRB

Das von der Europäischen Kommission koordinierte Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden (European Network of Rail Regulatory Bodies- ENRRB) wurde im März 2013 ins Leben gerufen, um die aktive Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der nationalen Eisenbahnregulierungsbehörden in der EU zu stärken. Im Gegensatz zu IRG-Rail, wo auch Regulierungsbehörden von Nicht-EU-Mitgliedsländern vertreten sind, beschränkt sich ENRRB auf die Regulierungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten und tagt unter dem Vorsitz der EU-Kommission (GD MOVE).

Die Aufgaben der Gruppe sind der Austausch über ihre Arbeit und die Prinzipien ihrer Entscheidungsfindung und insbesondere der Austausch über Probleme und Herausforderungen bei der Umsetzung und Interpretation von Unionsrecht in der regulatorischen Praxis. Weiterhin gehören die Zusammenarbeit zum Zwecke der Koordination der Entscheidungsfindungsprozesse in der Union, die Entwicklung gemeinsamer Prinzipien und Ansätze zur Entscheidungsfindung nach Richtlinie EU 2012/34/EU zu den Aufgaben von ENRRB. Darüber hinaus können Berichte und Empfehlungen zu besonderen Themen erstellt werden, insbesondere zu gemeinsamen Prinzipien und Ansätzen zur Entscheidungsfindung.

Die Treffen von ENRRB finden in der Regel zweimal jährlich in Brüssel statt.

Tagesordnungen und Protokolle sind unter folgender Adresse abrufbar:

https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/regulatory-bodies/european-network-rail-regulatory-bodies-enrrb_en

3. Bilaterale Zusammenarbeit

Durch die von der COVID-19-Pandemie bedingten Reisebeschränkungen konnten in den Jahren 2021 und 2022 keine Besuchsdelegationen persönlich vor Ort in Bonn empfangen werden. Trotz dieser Beschränkungen hat die Bundesnetzagentur den bilateralen Austausch mit Kollegen aus anderen Ländern sowie mit diversen internationalen Interessenvertretern aufrechterhalten, vornehmlich durch Videokonferenzen.

Im Juni 2021 beteiligte sich die Bundesnetzagentur am Symposium der österreichischen Regulierungsbehörde Schienen-Control mit einem Beitrag zu Auswirkungen eines EuGH-Urteils zu Personenbahnsteigen in Deutschland. Die Veranstaltung fand ausschließlich virtuell statt.

Im Dezember 2022 nahm die Bundesnetzagentur am 22. Florence Rail Forum der Florence School of Regulation im Rahmen einer Paneldiskussion zum Thema Bahnstrom teil.

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.

3.1 Europäische Schienenverkehrskorridore

Auf Basis der Verordnung (EU) 913/2010 (s. o.) werden seit 2013 mehr und mehr Güterverkehrskorridore (Rail Freight Corridors, kurz „RFC“) in Betrieb genommen. Durch Deutschland liefen im Jahr 2022 sechs Korridore; RFC 1 („Rhein – Alpen“), RFC 3 („Skandinavien – Mittelmeer“), RFC 4 („Atlantik“), RFC 7 („Orient – Östliches Mittelmeer“), RFC 8 („Nordsee – Baltikum“) und RFC 9 („Rhein-Donau“). 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.

Wie in den vergangenen Jahren nahmen Vertreter der Bundesnetzagentur als Beobachter an den Sitzungen der Exekutivräte teil und hatten Treffen mit den C-OSS derjenigen Güterverkehrskorridore, bei welchen der C-OSS in Deutschland sitzt und die Bundesnetzagentur als verantwortliche Regulierungsbehörde fungiert. Die Treffen ermöglichen den Austausch von Erfahrungen und geben Einblicke in aktuelle und zukünftige Entwicklungen. 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. Wie das o. a. Impact Assessment der Europäischen Kommission ergeben hat, wird dieses Ziel aus verschiedenen Gründen nicht bzw. nicht im erforderlichen Maße erreicht, weshalb die Verordnung nun überarbeitet wird (s. o.).

III Zusammenfassung, Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur, Ausblick

Die Jahre 2021 und 2022 brachten eine Verbesserung der Marktsituation mit sich und verdeutlichten erneut die Vielfältigkeit der Aufgaben innerhalb der Eisenbahnregulierung.

Auch in Zukunft wird die Bundesnetzagentur eine bedeutende Rolle bei der Entwicklung des Eisenbahnmarktes einnehmen. Mit den Auswirkungen der Energiekrise und der Einführung des Deutschland-Taktes warten neue Herausforderungen darauf, bewältigt zu werden.

A Zusammenfassung

1. Marktentwicklung

Der Anteil der Eisenbahn am Modal-Split konnte im Jahr 2022 im Güterverkehr auf einen neuen Höchstwert gesteigert werden. Nachdem der Schienenpersonenverkehr in 2020 und 2021 einen pandemiebedingten Rückgang zu verzeichnen hatte, konnte dort wieder das Vor-Pandemie-Niveau erreicht werden.

Die Verkehrsleistung im Schienenpersonengüterverkehr erreichte in den Jahren 2021 und 2022 mit 139 bzw. mit voraussichtlich 140 Mrd. Tonnenkilometern jeweils neue Höchstwerte. Der Schienenpersonenverkehr hatte stärker mit den Folgen des geringen Fahrgastaufkommens während der COVID-19-Pandemie zu kämpfen. Die Verkehrsleistung im SPFV konnte im Jahr 2021 einen leichten Anstieg auf rund 26 Milliarden Personenkilometer verzeichnen. Im Schienenpersonennahverkehr sank die Verkehrsleistung jedoch erneut und lag in 2021 mit rund 33 Milliarden Personenkilometern auf dem niedrigsten Wert seit fünf Jahren. Im Jahr 2022 erholte sich der Schienenpersonenverkehr insgesamt deutlich. Sowohl Nah- als auch Fernverkehr erreichten mit voraussichtlich 51 bzw. 43 Milliarden Personenkilometern noch nicht ganz die Werte aus den Jahren vor der Pandemie, näherten sich diesen aber deutlich an.

Ebenfalls im Aufwärtstrend war die Zahl der Beschäftigten im Eisenbahnsektor. Es gelang den Unternehmen weiter Personal aufzubauen. Im Jahr 2021 waren rund 172.000 Stellen, gemessen nach Vollzeitäquivalenten, in den Eisenbahnverkehrs- bzw. Infrastrukturunternehmen besetzt. Das bedeutete ein Plus von gut 2.000 Stellen zu 2020 und setzte den positiven Trend der letzten Jahre fort.

Der Anteil unpünktlicher Züge stieg über alle Verkehrsdienste hinweg und erreichte mit Einführung des 9-Euro-Tickets im Juni 2022 einen Höchststand von knapp 23 Prozent. Damit war fast jeder vierte Zug verspätet unterwegs.

Im Güterverkehr stieg der Anteil der Wettbewerber am Gesamtmarkt weiter an und erreichte – nachdem im Jahr 2018 erstmal die 50 Prozent Marke überschritten wurde – mit einem Wert von rund 58 Prozent im Jahr 2021 bzw. 59 Prozent in 2022 neue Höchststände. Im Personenverkehr konnten die Wettbewerbsbahnen ihre Marktanteile behaupten. Im Fernverkehr wurde mit vier Prozent wieder das Niveau des Jahres 2019 erreicht. Im SPNV erbringen Wettbewerber weiterhin rund ein Drittel der Verkehrsleistung.

In 2021 konnten 39 Verkehrsverträge abgeschlossen werden. Ein Wert der in 2022 mit voraussichtlich 40 abgeschlossenen Verträgen sogar noch übertroffen worden sein dürfte.

Im Eisenbahninfrastrukturmarkt stiegen – ähnlich dem Eisenbahnverkehrsmarkt – die erwirtschafteten Umsätze der Unternehmen verglichen mit 2020 deutlich an. Im Bereich der Trassenentgelte konnte ein Zuwachs von rund 0,3 Mrd. Euro verzeichnet werden was, zusammen mit moderaten Steigerungen bei Stationsentgelten sowie Entgelten für andere Serviceeinrichtungen, zu einem Gesamtumsatz am Markt von ca. 7,3 Mrd. Euro in 2021 führte (gegenüber rund 6,8 Mrd. Euro in 2020). Die Gründe hierfür finden sich zum einen in der Erholung des Marktes nach COVID-19, zum anderen aber auch in den erfolgten Entgeltanpassungen der Unternehmen als Folge der Pandemie sowie der Energiekrise.

2. Tätigkeiten

Im Rahmen der Markterhebung Schiene befragte die Bundesnetzagentur in 2021 und 2022 jeweils rund 2.000 Unternehmen nach ausgewählten Kennzahlen zum Eisenbahnverkehrsmarkt. Nach 2017 wurden hierbei auch wieder Betreiber von Werksbahnen berücksichtigt. Erstmals fand die Befragung mit Hilfe des sogenannten „Webportal-Schiene“ (WEPOS) statt, einer Plattform die im Rahmen des Online-Zugangsgesetzes entwickelt und eingeführt wurde.

Sondererhebungen zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und zur Marktstruktur und Wirtschaftlichkeit des Einzelwagenverkehrs, sowie die Marktkonsultation der Vertreter der Endkunden lieferten zusätzliche Einblicke in den Eisenbahnverkehrs- und Infrastrukturmarkt.

Insgesamt wurde über 74 Befreiungsanträge – zum überwiegenden Teil von Betreibern von Wartungseinrichtungen – positiv beschieden.

Im erstmals behandelten Themengebiet der Entflechtung erreichte die Bundesnetzagentur die Beschwerde einer Zugangsberechtigten über einen angeblichen Verstoß des DB-Konzerns gegen Entflechtungsvorgaben des Eisenbahnregulierungsgesetzes. Hierzu laufen derzeit die Ermittlungen.

Bei der Prüfung von Nutzungsbedingungen für Schienennetze und Serviceeinrichtungen sowie von Entgelten stieg die Zahl der Mitteilungseingänge zu Neufassungen oder Änderungen von SNB und NBS stark an. Aufgrund der geplanten Erhöhung der Schienenwegkapazität sowie des Ausbaus des Streckennetzes beschäftigte sich die Bundesnetzagentur verstärkt mit Verfahren zu überlasteten Schienenwegen. Zugangsberechtigte nahmen häufig wegen mangelndem Zugang aufgrund von Baumaßnahmen, Sonderinspektionen von Spannbetonschwellen, personeller Unterbesetzung von Stellwerken, Unterversorgung mit Bahnstrom oder fehlendem Winterdienst Kontakt zur Bundesnetzagentur auf.

Innerhalb des technischen Netzzugangs lag ein Hauptaugenmerk auf den Veränderungen durch die technische Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets – vor allem den neu geregelten Zulassungsverfahren von Fahrzeugen – und der Ausstattung der deutschen Eisenbahnstrecken mit dem interoperablen Zugbeeinflussungssystem ETCS.

Für die zweite Regulierungsperiode (2024 bis 2028) erfolgte im Verfahren zum Ausgangsniveau der Gesamtkosten (AGK) der DB Netz AG eine Festlegung derjenigen Kosten und Mengen, die der Ermittlung der Trassenentgelte initial zugrunde zu legen sind.

Neben den Entgeltgenehmigungen der Infrastrukturunternehmen der DB AG wurden mit rund 80 Betreibern der Schienenwege sogenannte vereinfachte bzw. mittlere Genehmigungsverfahren durchgeführt. Die Anzahl der Höchstpreisverfahren in Serviceeinrichtungen war im Jahr 2022 erstmals zweistellig.

Die Bundesnetzagentur hat mehrere Gutachten zum Thema „Kapitalkosten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen“ erstellen lassen, deren Ergebnisse u. a. in die Bestimmung des AGK für die DB Netz AG einfließen.

Die Analyse des Produktivitätsfaktors nach § 28 Abs. 2 ERegG ergab, dass dieser weiterhin als angemessen und geeignet angesehen werden kann, um im Rahmen der Entgeltregulierung gemäß § 25 Abs. 1 ERegG als Produktivitätsfaktor verwendet werden zu können.

Nach Inkrafttreten der Besonderen Gebührenverordnung kann die Bundesnetzagentur wieder Gebühren für Ihre Leistungen verlangen. Es wurde eine Verwaltungsvorschrift zur Konkretisierung und Umsetzung der Rahmengebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der Bundesnetzagentur im Amtsblatt der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Sie dient insbesondere der einheitlichen Festsetzung der Gebühren innerhalb des jeweiligen Gebührenrahmens.

Auf nationaler Ebene leistete die Bundesnetzagentur einen Beitrag zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Akteure am Eisenbahnmarkt. In den Arbeitsgruppen des BMDV unterstützte man zu den Themen Deutschlandtakt sowie Regulierung und Etappierung und den damit verbundenen regulatorischen Fragestellungen.

International spielte die Arbeit in der Gruppe der unabhängigen Regulierungsbehörden („IRG-Rail“) sowie im von der EU-Kommission koordinierten Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden (ENRRB) eine wichtige Rolle.

B Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1. Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur wurde zum 1. Januar 1998 als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (mittlerweile Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz) (BMWK) 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. Hinzu treten zunehmend Fragen des Verbraucherschutzes, der Versorgungssicherheit, des Ausbaus der Netzinfrastrukturen und der Digitalisierung.

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.

Die Bundesnetzagentur gliedert sich 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 die Entscheidungen übertragen, die sich auf die Strom-, Gas- und Wasserstoffnetze und deren 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. Im Bereich des Stromnetzausbaus ist die Bundesnetzagentur ferner Genehmigungsbehörde für die großen, bundeslandübergreifenden Vorhaben.

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 Vorschriften zur elektromagnetischen Umweltverträglichkeit. 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.

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 BMWK 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 Beschluskammern innerhalb einer eigenen Abteilung (Abteilung 3) koordiniert.

2. Aufbau der 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. Sie untersteht insoweit der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Die Dienstaufsicht für die v. g. Aufgaben übt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur aus. Sie ist Regulierungsbehörde nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz und hat die Aufgabe, die Einhaltung des Eisenbahnregulierungsgesetzes, der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (ABl. L 276 vom 20.10.2010, S. 22) und der Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission zu der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom

21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32) zu überwachen, soweit durch das Eisenbahnregulierungsgesetz nichts anderes bestimmt ist. Die Bundesnetzagentur untersteht beim Vollzuges der Rechtsvorschriften nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz und dem Recht der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union nur der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, soweit es die Gegenstände des Eisenbahnregulierungsgesetzes betrifft. Allgemeine Weisungen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur im Rahmen der Rechtsaufsicht sind im Bundesanzeiger bekannt zu machen.

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 Zugangs- und Entgeltvorschriften für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Trassenanmeldungen im Netzfahrplan, des Zugangs von Gelegenheitsverkehren, des Zugangs zu Serviceeinrichtungen sowie 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 Bundesnetzagentur entscheidet im Bereich der Eisenbahnregulierung grundsätzlich durch die Beschlusskammer 10. 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.

Für die Entscheidungen der Marktüberwachung, die Erhebung von Gebühren und Auslagen sowie für Maßnahmen zur Erlangung von Auskünften, Nachweisen, Hilfsmitteln und Hilfeleistungen nach § 67 Absatz 4 bis 7 außerhalb von Beschlusskammerverfahren ist die Abteilung 7 zuständig. Sie unterstützt zudem die Beschlusskammer 10 bei ihren Verfahren und der Entscheidungsvorbereitung.

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, führt die Gebührenverfahren und betreut das Veranstaltungsmanagement. 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.

Des Weiteren betreut das Referat 701 die Einführung der elektronischen Akte innerhalb der Abteilung 7, welche abteilungsübergreifend in der Bundesnetzagentur eingeführt wurde. Das Projekt wurde Mitte des Jahres 2021 gestartet und wird voraussichtlich noch bis in das Jahr 2023 andauern.

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

Das im März 2021 neu geschaffene Referat 704 befasst sich mit ökonomischen Grundsätzen der Eisenbahnregulierung und volkswirtschaftlichen Themen. Das 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 oder wenn wegen betrieblich-technischer Regelungen Schwierigkeiten beim Netzzugang bestehen. Zudem werden durch das Referat Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB), Nutzungsbedingungen Netz (NBN), Rahmenverträge und Schienenwegkapazitäten 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.

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 Entgeltverfahren bei der Überprüfung der Einhaltung der normativen Entgeltmaßstäbe und Entgeltgrundsätze.

Innerhalb der Abteilung 3 der Bundesnetzagentur (Internationales, Grundsatzfragen der Regulierung der Postmärkte) ist das 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. Darüber hinaus arbeitet das Referat bei der sektorübergreifenden internationalen Koordinierung, wie z. B. die Koordinierung und Durchführung von Twinning- und TAIEX-Projekten für alle regulierten Sektoren mit. Zudem ist dort 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 Mai 2022 der ehemalige Bundestagsabgeordnete Gero Storjohann inne. Nach der turnusmäßigen Neuwahl im September 2022 übernahm die sächsische Verkehrsstaatssekretärin Ines Fröhlich den Vorsitz. Gleichzeitig wurde der Bundestagsabgeordnete Martin Kröber zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele ist der Eisenbahninfrastrukturbeirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Er berät die Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung ihres Tätigkeitsberichtes. Außerdem hat er die Aufgabe, ihr 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. Davon hat der Eisenbahninfrastrukturbeirat in seiner Sitzung am 21.02. und 16.05.2022 Gebrauch gemacht.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat im Berichtszeitraum zehnmal getagt. Im Mittelpunkt seiner Beratungen stand u. a. das Trassenpreissystem der DB Netz AG für die Netzfahrplanperioden 2021/2022, welches von der Bundesnetzagentur zu genehmigen ist. Auch hat er sich mit witterungsbedingten Störungen des Eisenbahnbetriebs, den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Eisenbahnmarkt sowie mit der vorrangigen Abwicklung schienengebundener Energieträgertransporte befasst.

C Ausblick - Problemfelder und Herausforderungen

1. Vorrang Energieträgertransporte im Schienengüterverkehr

Aufgrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine haben sich im Jahr 2022 grundlegende Veränderungen im deutschen Energiesystem ergeben. Um einer unmittelbaren Gefährdung oder Störung der Energieversorgung in Deutschland vorzubeugen, ist auch eine abweichende Planung der Transporte von Energieträgern erforderlich geworden. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung am 26. August 2022 die Energiesicherungstransportverordnung (EnSiTrV) verabschiedet.

Danach werden Energieträgertransporte und Transporte von Großtransformatoren, die zur Gewährleistung der Versorgung mit Energieträgern bzw. für die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems erforderlich sind und für die ein entsprechender Nachweis vorgelegt worden ist, in einem sogenannten Energiekorridor-Netz („EnKo-Netz“) mit planerischem Vorrang abgewickelt. Entgegenstehende Trassen- und Kapazitätsvereinbarungen können notfalls gekündigt werden, falls in einem Zeitfenster von +/- zwei Stunden rund um die gewünschte Abfahrtszeit keine freie Kapazität verfügbar ist und keine Bereitschaft besteht, freiwillig von den vertraglich vereinbarten Zeiten abzuweichen. Für die gekündigten Kapazitäten sind nach Möglichkeit Ersatzangebote zu unterbreiten.

Zwischen dem BMWK, dem BMDV, der DB Netz AG, den Verbänden aus dem Bereich der Energiewirtschaft und der Eisenbahn sowie den Übertragungsnetzbetreibern hat ein regelmäßiger Austausch zur aktuellen Lage stattgefunden. An diesem Austausch war und ist die Bundesnetzagentur beteiligt.

Insgesamt hielten sich die praktischen Auswirkungen der EnSiTrV im letzten Quartal des Jahres 2022 in Grenzen. Mit zuletzt ca. 20 bis 30 Zugtrassen pro Tag war die Anzahl der betreffenden Züge überschaubar. Die vorrangige Durchführung der Verkehre führte zwar zu geringfügigen Verspätungen anderer Verkehre, die Kündigung von bereits geschlossenen Verträgen ist aber zu keinem Zeitpunkt notwendig gewesen.

Da sich die äußeren Umstände seit August nicht grundlegend geändert haben, besteht weiterhin ein Bedürfnis für die Möglichkeit, schienengebundene Transporte von Energieträgern zu priorisieren. Dieses wird voraussichtlich mindestens über den Winter 2023/24 hinaus fortbestehen. Vor diesem Hintergrund ist die EnSiTrV am 10.02.2023 bis zum 31.03.2024 verlängert worden.

2. Gestiegene Energiekosten für Eisenbahnverkehrsunternehmen

Bei der Betrachtung der seit 2021 steigenden Energiepreise ist festzuhalten, dass die Zeit der bis dahin nahezu stabilen Bahnstrompreise vorüber ist. In der vergangenen Zeit war es für viele Unternehmen nicht notwendig, längerfristige Lieferverträge abzuschließen. Vereinzelt wurde mit Blick auf günstigere Preise direkt am Spotmarkt geordert.

Der durchschnittliche Preis für Bahnstrom lag im Jahr 2020 noch bei etwa 10,9 Cent pro kWh. Darin enthalten ist das Netzentgelt von rund 5,4 Cent pro kWh. Im Jahr 2021 betrug der Preis pro kWh rund 12,2 Cent. Das anteilige Netzentgelt lag im Jahr 2021 bei etwa 5,8 Cent pro kWh. Der mittlere Bezugspreis von etwa 5,5 Cent

je kWh für den Bahnstrom stieg damit in 2021 gegenüber dem Vorjahr um etwa 15 Prozent auf rund 6,4 Cent. Während sich im Energiemarkt der Einkaufspreis zum Ende 2021 bereits mehr als verdoppelt hat, wirken für den Bahnstrom noch die längerfristigen Lieferverträge nach.

Für die einzelnen Verkehrsdienstsegmente ergeben sich keine Preisunterschiede für den Bezug von Traktionsstrom. Die von den EVU erzielten Preise sind in erster Linie abhängig von der kontrahierten Menge, den Laufzeiten der Lieferverträge und dem jeweiligen Lieferanten.

Im Frühjahr 2022 setzte ein weiterer starker Preisanstieg im Energiemarkt ein, deren Auswirkungen sich zunehmend auch im Bahnstrommarkt bemerkbar machten. Ein Indiz hierfür liefern die bekannten Bezugspreise aus der Rückfallversorgung der DB Energie. Diese lagen in den Jahren 2020 und 2021 noch konstant bei 7,46 Cent pro kWh im Hochtarif und bei 6,5 Cent im Niedertarif. Der Preis in der Rückfallversorgung lag damit deutlich über dem von den EVU am Markt erzielbaren Preis für den Traktionsstrom. Nach mehreren unterjährigen Preisanpassungen stieg der Preis 2022 in der Rückfallversorgung auf 36,7 Cent pro kWh im Hochtarif und auf 30,84 Cent im Niedertarif. Damit haben sich die Preise für die Rückfallversorgung innerhalb kürzester Zeit fast verfünffacht.

Aus einer Stichprobenbefragung von 50 Eisenbahnverkehrsunternehmen im Rahmen der COVID-19-Sondererhebung für das Jahr 2022 geht vorläufig hervor, dass sich der durchschnittliche Bezugspreis für Traktionsstrom binnen eines Jahres von 2021 auf 2022 um voraussichtlich rund 115 Prozent erhöht hat. Gleichzeitig weitete sich in 2022 die Spannweite der Bezugspreise weiter aus, da Eisenbahnverkehrsunternehmen am Spotmarkt oder innerhalb der Rückfallangebote der DB Energie sehr viel höhere Preise zu zahlen hatten, als EVU mit länger laufenden Lieferverträgen. Für das Jahr 2023 wird aufgrund der Strompreisbremse mit einem moderaten Anstieg um rund 10 Prozent gerechnet. Die Bezugskosten werden sich für die EVU oberhalb der Strompreisbremse von 13 Cent/kWh einpendeln.

Mittlerer Einkaufspreis Bahnstrom

in Cent je kWh

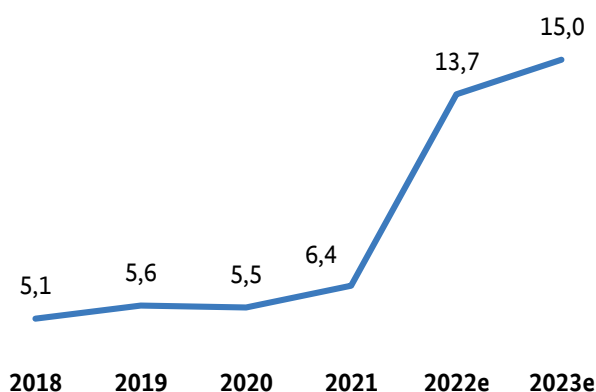


Abbildung 35: durchschnittlicher Strombezugspreis der EVU (2022 und 2023: Erwartungswerte auf Basis einer Stichprobe von 50 EVU)

3. Verbesserung der Betriebsqualität (Pünktlichkeit)

Im Rahmen ihrer Markterhebungen erfragt die Bundesnetzagentur von den Betreibern der Schienenwege Pünktlichkeitsdaten sowohl für den Schienenpersonen- als auch -güterverkehr. Dabei gilt ein Zug als verspätet, wenn er im Personenverkehr um mehr als fünf Minuten und im Güterverkehr um mehr als 15 Minuten nach der geplanten Zeit eintrifft.

Über die vergangenen Jahre ist die Quote pünktlicher Zugfahrten - mit Ausnahme des ersten Pandemiejahres 2020, in dem sowohl Verkehrsangebot als auch -nachfrage niedriger ausgefallen sind als in den angrenzenden Jahren - stetig zurückgegangen. Ein wesentlicher Grund hierfür ist der zunehmende Reparaturbedarf an der Infrastruktur, welcher zu vermehrten Bautätigkeiten am Streckennetz geführt hat, während gleichzeitig die erbrachten Betriebsleistungen auf dem Netz - wiederum mit Ausnahme des Jahres 2020 - im selben Zeitraum kontinuierlich angestiegen sind.

Um im intermodalen Wettbewerb weiter bestehen und die politischen Verkehrsverlagerungsziele erreichen zu können, ist für den Verkehrsträger Eisenbahnen eine höhere Betriebsqualität jedoch von essentieller Bedeutung. Die vorgesehene grundlegende Sanierung hochbelasteter Strecken wird hierzu beitragen, jedoch die kapazitative Leistungsfähigkeit der Infrastruktur nicht signifikant verbessern können. Zudem wirken pünktlichkeitsfördernde Maßnahmen wie eine Erhöhung der Pufferzeiten zugunsten größerer Fahrzeitreserven zunächst kapazitätsmindernd, was auf stark ausgelasteten Strecken potentiell zu Trassenablehnungen führt, einzelne Verkehre mithin gar nicht mehr durchgeführt werden können.

Die Bundesnetzagentur ist daher auch bestrebt, die Entwicklung der Betriebsqualität anhand von Daten aus dem Anreizsystem der DB Netz AG tiefer zu untermauern. Die reinen Pünktlichkeitsquoten sind nach Auffassung der Bundesnetzagentur nicht mehr ausreichend, um eine größtmögliche Transparenz herzustellen. Das Ziel ist es, mit den zusätzlichen Daten die Probleme im Netz und deren räumliche und zeitliche Verteilung genauer nachverfolgen zu können.

Für den Austausch der Daten hat die Bundesnetzagentur in 2022 erstmals Kontakt zu der DB Netz AG aufgenommen. In den anschließenden Gesprächen wurden der Datenumfang und die Art des Datenaustauschs abgestimmt, um den Anforderungen an Datensicherheit und -verfügbarkeit gerecht zu werden. Angestrebt wird ein täglich automatisierter Datenaustausch und der Aufbau eines entsprechenden Monitorings innerhalb der Bundesnetzagentur.

4. Überlastung von Umleitungsstrecken

Im Zuge der Sanierung von Strecken des Hochleistungsnetzes soll es bis mindestens 2030 weitere, in der Regel fünfmonatige Totalsperrungen wichtiger Strecken geben, und es ist zu erwarten, dass auch dabei ein großer Teil der betroffenen Umleitungsstrecken als zumindest vorübergehend „zukünftig überlastet“ erklärt werden muss. Das deutsche Schienennetz ist weitgehend nicht mehr in der Lage, Umleitungsverkehre aufzunehmen. Ziel der Bundesnetzagentur ist es, die jeweiligen Überlastungen zeitnah und deshalb mit großem Vorlauf auf die zukünftigen Überlastungssituationen zu untersuchen, um mögliche kurzfristige Kapazitätserweiterungen identifizieren und frühzeitig für Transparenz zu sorgen, damit die Marktteilnehmer die von der DB Netz AG vorgeschlagenen Verkehrskonzepte besser beurteilen können.

Ein entsprechender Prozess ist mit den Beteiligten, der DB Netz AG und dem Eisenbahn-Bundesamt, abzustimmen und rechtlich korrekt zu etablieren.

5. Deutschlandtakt

Ungeachtet der Frage, in welcher Form und mit welchem Inhalt der Deutschlandtakt genau eingeführt werden soll, wird das Projekt die Regulierung über die nächsten Jahre beschäftigen. Beim Deutschlandtakt handelt es sich um ein Konzept für den Personen- und Güterverkehr auf Basis eines integralen Taktfahrplans, welches die Planungsgrundlage für einen bedarfsgerechten Ausbau und eine optimale Nutzung der Eisenbahnanlagen bildet. Dabei geht es insbesondere darum, mehr Reiseverbindungen, abgestimmte Anschlüsse und kürzere Reisezeiten im Personenverkehr zu erreichen sowie die Transportkapazität und Zuverlässigkeit des Güterverkehrs zu verbessern. Die damit einhergehende Neuausrichtung bei der Kapazitätsbewirtschaftung von Eisenbahninfrastrukturen insbesondere durch die Einführung von minutengenauen Systemtrassen erfordert u. a. Änderungen des Eisenbahnregulierungsgesetzes. Die Bundesnetzagentur ist in die entsprechenden Arbeiten des BMDV eingebunden.

Flankierend zu den Überlegungen einer notwendigen Änderung des Eisenbahnregulierungsgesetzes zur Umsetzung des Deutschlandtaktes wird die Frage des zukünftigen Marktmodells im Schienenpersonenfernverkehr diskutiert. Insbesondere ist zu klären, wie im Zielfahrplan vorgesehene Verbindungen im Schienenpersonenfernverkehr auch dann angeboten werden, wenn sie für die Eisenbahnverkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich nicht leistbar sind. Zuletzt ist ergänzend relevant, wie Fahrscheinangebote verschiedener Eisenbahnverkehrsunternehmen in Einklang gebracht werden können, damit die Fahrgäste das Angebot des Deutschlandtakts als durchgehendes System nutzen können.

Parallel zu den national stattfindenden Arbeiten am Deutschlandtakt verfolgt die Europäische Kommission ein eigenes Projekt, in dem sie die europaweit geltenden Regelungen der Kapazitätsbewirtschaftung angehen möchte. Die Europäische Kommission plant, Nachfolgebestimmungen zur Güterverkehrskorridorverordnung vorzuschlagen, die deutlich über den bisher eher engen Fokus dieser Verordnung hinausgehen. Auch hier wird die Regulierungsbehörde gefordert sein, ihre Expertise im Zusammenwirken mit den Partnerbehörden aus anderen Mitgliedsstaaten und in Abstimmung mit dem BMDV einzubringen.

6. Abschlussbericht Beschleunigungskommission Schiene (BKS)

Zur beschleunigten Kapazitätsverbesserung auf der Schiene wurde die BKS Mitte 2022 unter der Federführung des BMDV mit Vertretern des gesamten Eisenbahnsektors, der Bahn- und Bauindustrie, der Ministerialverwaltung, den bahnpolitischen Sprechern der Koalitionsfraktionen sowie einem Vertreter der Länderverkehrsministerkonferenz eingesetzt. Am 13.12.2022 hat die Kommission einen Abschlussbericht vorgestellt, in welchem sie insgesamt 70 Handlungsempfehlungen vorgeschlagen hat.

Soweit es zur Umsetzung von Maßnahmen kommen wird, werden sich hieraus zwingend Aufgaben für die Bundesnetzagentur ergeben. Dies kann bspw. die Mitwirkung bei Anpassungen des Eisenbahnregulierungsrechts betreffen, die Durchführung/Begleitung von Marktanalysen und rechtlichen Prüfaufträgen sowie die Beratung verschiedener Gremien, Marktteilnehmer oder anderer Behörden.

Wesentliche Themengebiete dürften dabei neben der Einführung/Ausgestaltung des Deutschlandtaktes in der Digitalisierung des Baustellenmanagements liegen. Insbesondere in diesem Bereich könnten durch die

Einführung von IT-Tools erhebliche Beschleunigungseffekte erzielt werden, die dem gesamten Schienenverkehr nutzen könnten.

7. Zukünftiger Anpassungsbedarf des Eisenbahnregulierungsrechts

Im Sommer 2021 traten umfangreiche Änderungen des ERegG in Kraft, die einerseits von der Notwendigkeit der Anpassung an europäische Vorgaben geprägt waren - beispielweise betreffend die Zuordnung von Personenbahnsteigen zu den Eisenbahnanlagen sowie die daran anknüpfenden Verfahrensänderungen - und die andererseits aufgrund von Erfahrungswerten aus der Eisenbahnregulierung der vergangenen Jahre zu einem Anpassungsbedarf geführt hatten. Tatsächlich ergibt sich laufend neuer Anpassungsbedarf. So sind begriffliche Klarstellungen des Gesetzes zu Regelungen erforderlich, die im Rahmen der derzeitigen Regulierungsarbeit zu Missverständnissen führen. Neue Projekte, wie der Deutschlandtakt, sind zu integrieren sowie die Rechtsprechung des EuGH zum Verhältnis zwischen Regulierungs- und Kartellrecht aufzunehmen.

Zur Diskussion steht zudem die Ergänzung des ERegG um Bußgeldtatbestände, um schwerwiegende Gesetzesverstöße in Einzelfällen zu unterbinden. Auch über die Regulierung des Vertriebs von Tickets, namentlich über digitale Vertriebsplattformen, wird zu reden sein.

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts	10
Abbildung 2: Entwicklung des Modal-Split im Güterverkehr	11
Abbildung 3: Entwicklung des Modal-Split im Personenverkehr	11
Abbildung 4: Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt nach Verkehrsdiensten	12
Abbildung 5: Anteil der Zuschüsse der Aufgabenträger am Umsatz des SPNV.....	13
Abbildung 6: Entwicklung der Verkehrsleistung nach Verkehrsdiensten.....	14
Abbildung 7: Entwicklung des Verkehrsaufkommens nach Verkehrsdiensten.....	14
Abbildung 8: Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt.....	15
Abbildung 9: Entwicklung der Anzahl der in Deutschland zugelassenen, öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen	16
Abbildung 10: Entwicklung des Wettbewerbs im SGV.....	17
Abbildung 11: Entwicklung des Wettbewerbs im SPFV	17
Abbildung 12: Entwicklung des Wettbewerbs im SPNV	18
Abbildung 13: Anzahl abgeschlossener sowie voraussichtlich abgeschlossener Verkehrsverträge	19
Abbildung 14: Anzahl der nicht-wettbewerblich bzw. wettbewerblich vergebenen Verkehrsverträge	19
Abbildung 15: Entwicklung der Betriebsleistung und der Verkehrsleistung ausgehend von 2019 bis Mitte 2022 auf Ebene der Verkehrsdienste (Veränderungen in Prozent; indexiert 2019 = 100).....	20
Abbildung 16: Entwicklung der durchschnittlichen Zugbesetzung bzw. Frachtmenge nach Verkehrsdiensten	21
Abbildung 17: Entwicklung des Anteils verspäteter Züge über alle Verkehrsdienste	22
Abbildung 18: Entwicklung des Anteils verspäteter Züge in den drei Verkehrsdiensten zwischen 2019 und 2022 (Anteile in Prozent)	22
Abbildung 19: Entwicklung der Pandemiesonderkosten der Unternehmen.....	23
Abbildung 20: Betriebsergebnisse der EVU je Leistungseinheit; nach Verkehrsdienst (Gesamtmarkt).....	25
Abbildung 21: Betriebsergebnisse der NE-EVU je Leistungseinheit; nach Verkehrsdienst.....	25
Abbildung 22: Entwicklung der Betriebsleistung nach Verkehrsdiensten	26
Abbildung 23: Bewertung des Zugangs zu Schienenwegen durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen (Durchschnittswerte)	27
Abbildung 24: Bewertung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen (Durchschnittswerte)	28
Abbildung 25: Entwicklung der Umsätze im Eisenbahninfrastrukturmarkt	30
Abbildung 26: Entwicklung der mittleren Trassenentgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen	32

Abbildung 27: Entwicklung der mittleren Stationsentgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen	33
Abbildung 28: Bewertung der Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme (2017-2022; Durchschnittswerte)	34
Abbildung 29: Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnis der Entgeltsysteme (2017-2022; Durchschnittswerte).....	34
Abbildung 30: Anteil der Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichten SNB/VzSB	37
Abbildung 31: Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit veröffentlichten NBS.....	37
Abbildung 32: Anteil der Betreiber der Schienenwege mit veröffentlichter Entgeltliste	38
Abbildung 33: Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit erstellter Entgeltliste.....	38
Abbildung 34: Unterrichtungen nach § 72 ERegG	39
Abbildung 35: durchschnittlicher Strombezugspreis der EVU (2022 und 2023: Erwartungswerte auf Basis einer Stichprobe von 50 EVU).....	107

Abkürzungsverzeichnis

ABL.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
AGK	Ausgangsniveau der Gesamtkosten
Art.	Artikel
ARZ	Autoreisezuganlage
Az.	Aktenzeichen
BdS	Betreiber der Schienenwege
BGebV	Besondere Gebührenverordnung
BGH	Bundesgerichtshof
BEVVG	auf Basis des Eisenbahnverkehrsverwaltungsgesetzes
BGH	Bundesgerichtshof
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BvSE	Betreiber von Serviceeinrichtungen
CAPM	Capital Asset Pricing Model
CER	Community of European Railway an Infrastructure Companies
C-OSS	Corridor One-Stop-Shop
COVID-19	Corona Virus Disease 2019

DB	Deutsche Bahn
DB RNI	Deutsche Bahn RegioNetz Infrastruktur GmbH
DG MOVE	Generaldirektion Mobilität und Transport der Europäischen Kommission
DSD	digitale Schiene Deutschland
DSTW	digitales Stellwerk
DVO	Durchführungsverordnung
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
e. V.	eingetragener Verein
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
EMV	elektromagnetische Verträglichkeit
EnKo-Netz	Energiekorridor-Netz
ENRRB	European Network Rail Regulatory Bodies
EnSiTrV	Energiesicherungstransportverordnung
EReg-BGebV	Eisenbahnregulierungs-Gebührenverordnung
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
ERFA	European Rail Freight Association
ERTMS	European Rail Traffic Management System
ETCS	European Train Control System
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen

EWV	Einzelwagenverkehr
ff.	fortfolgend
FMS	Formular-Management-System
FTE	Forum Train Europe
GBG	geschlossene Benutzergruppe
GSM-R	Global System for Mobile Communication-Railway
GZ	Geschäftszeichen
HAKOM	Kroatische Regulierungsbehörde für Netzwerktätigkeiten
Hbf.	Hauptbahnhof
HVO	hydrotreated vegetable oil
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
inkl.	inklusive
IRG	Independent Regulators Group
IT	Informationstechnik
ITF	International Transport Forum OECD
ITZBund	Informationstechnikzentrum Bund
i. V. m.	in Verbindung mit
km	Kilometer
KMM	kleine und mittlere Maßnahmen
LLC	Limited Liability Company
LTE	Long Term Evolution
MaaS	Mobility as a Service
MHz	Megahertz
Mio.	Millionen

Mrd.	Milliarden
MSZ	Mobilitäts-Service-Zentrale
NBN	Nutzungsbedingungen Netz
NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
NEE	Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V.
NSA	National Safety Authorities
o. a.	oben angegeben
o. g.	oben genannt
OGK	Obergrenze der Gesamtkosten
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Online-Zugangsgesetz
Pbf.	Personenbahnhof
Pkm.	Personenkilometer
PRIME	Platform of Rail Infrastructure Managers in Europe
Rbf.	Rangierbahnhof
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RFC	Rail Freight Corridors
RL	Richtlinie
RNE	Rail Net Europe
SNB	Schienennetz-Nutzungsbedingungen
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SGV	Schienengüterverkehr

s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
tkm.	Tonnenkilometer
TNB	technische Netzzugangsbedingungen
TPS	Trassenpreissystem
TraFöG	Trassenpreisförderung im Güterverkehr
TTR	Timetable Redesign for Smart Capacity Management
u. a.	unter anderem
UAG	Unterarbeitsgruppe
UIC	International Union of Railways
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.
VG	Verwaltungsgericht
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
vgl.	vergleiche
VzBS	Vereinbarung zur Betriebssicherheit
WACC	Weighted Average Cost of Capital
WEPOS	Webportal-Schiene
ZB	Zugangsberechtigte
z. B.	zum Beispiel

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




Mai 2023

Text

Abteilung und Beschlusskammer Eisenbahnregulierung



www.bundesnetzagentur.de

-  twitter.com/BNetzA
-  social.bund.de/@bnetza
-  youtube.com/BNetzA