



Bundesnetzagentur

**Positionspapier der Bundesnetzagentur zum
„Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen
Abschlussbericht der Bundesnetzagentur nach Auswertung der Stellungnahmen
vom 16.12.2010**

Die Bundesnetzagentur hat zahlreiche Stellungnahmen von Zugangsberechtigten, Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Verbänden und Beratungsinstituten erhalten. Sie bedankt sich an dieser Stelle für die Mitarbeit. Die Stellungnahmen zeigen, welche entscheidende Aufmerksamkeit dem Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen gewidmet wird.

Die gewählte Vorgehensweise der aktiven Beteiligung des Marktes am Entscheidungsfindungsprozess wurde in vielen Stellungnahmen, insbesondere auch von Seiten der Verbände, begrüßt. Diese haben die Zielvorstellungen der Bundesnetzagentur als realisierbare Forderungen anerkannt, die die wechselseitigen Belange der Beteiligten angemessen berücksichtigen.

Nach Auswertung der Stellungnahmen sieht sich die Bundesnetzagentur in den Feststellungen der Arbeitsgruppe und in den grundlegenden Zielsetzungen und Forderungen des Positionspapiers bestätigt, erkennt aber den Bedarf an klarstellenden Ergänzungen zu den aufgestellten Forderungen (Ziffer 3, S. 21ff des Positionspapiers). Die kritischen Anmerkungen und Bedenken hat die Bundesnetzagentur als wertvolle Anregung für ihr weiteres Vorgehen verstanden und zum Anlass genommen, einige klarstellende Ergänzungen aufzunehmen. Zur besseren Übersicht stellt die Bundesnetzagentur bis zum 04.02.2011 der Endfassung des Positionspapiers eine Version zur Seite, in der die Änderungen markiert sind.

Die Bundesnetzagentur möchte insbesondere:

- (1) die mit einer konsequenten funktionalen Betrachtung (Ziffer 3.1, S. 21f des Positionspapiers) einhergehenden Folgen genauer darlegen.

- (2) auf die Detailschärfe, die sie von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Prüfung und Überwachung der Infrastrukturnutzung (Ziffer 3.2, S. 22 des Positionspapiers) fordert, eingehen.
- (3) klarstellen, dass eine am Bedarf der Zugangsberechtigten orientierte Kontingentierung von Gleisen für eine flexible Nutzung (z.B. Slots) immer nur individualisiert für eine Serviceeinrichtung oder mehrere vergleichbare Serviceeinrichtungen erfolgen kann.

Ebenso enthalten einige Stellungnahmen:

- (4) Aussagen zu Rangierdienstleistungen (Ziffer 2.3.4, S. 20 des Positionspapiers) und
- (5) zu den sog. „großen 7“ Rangierbahnhöfen (Ziffer 2.3.5, S. 21 des Positionspapiers), auf die die Bundesnetzagentur kurz eingehen möchte.

(1) Ausgestaltung und Folge der funktionalen Betrachtung

Die Auflage einer funktionalen Betrachtung der eigenen Infrastruktur ist eine sowohl in der Arbeitsgruppe als auch in den Stellungnahmen diskutierte Forderung. Die Bundesnetzagentur ist weiterhin der Überzeugung, dass diese Einteilung der Eisenbahninfrastruktur zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Eisenbahninfrastruktur beitragen kann und rechtlich in den Vorgaben des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) bzw. der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) verankert ist.

Die funktionale Betrachtung erfordert zunächst, dass ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) jedem Gleis in einer Serviceeinrichtung einen vorrangigen, aber nicht ausschließlichen Nutzungszweck, wie z.B. Abstellen, Rangieren, Zugvorbereitung oder Laden zuordnet. Dieser Nutzungszweck ergibt sich zum einen aus dem Bedarf der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), der sich z.B. aus den angemeldeten Nutzungen oder auch durch eine Kundenanalyse ermitteln lässt, und zum anderen aus der Ausstattung und Lage des zu bewertenden Gleises. Die Möglichkeit, eine Laderampe oder einen Elektranten zu nutzen, oder die Tatsache, dass ein Gleis aufgrund seiner Lage zur Umfahrung von Gleisgruppen oder zur Zuführung zu anderen Serviceeinrichtungen geeignet ist, bestimmen maßgeblich, welchen Nutzen ein Gleis haben kann. Im Regelfall wurden solche Zweckbestimmungen schon bei der Planung der Betriebsstellen berücksichtigt.

Auf diese Weise kann das EIU, am Bedarf der EVU orientiert, möglichst vielen unterschiedlichen Geschäftsmodellen mit geeigneten Angeboten gerecht werden. Dadurch wird eine optimale Nutzung der Infrastruktur durch ein oder mehrere EVU ermöglicht.

So ist z.B. im Rahmen von Rangiervorgängen im Einzelwagenverkehr auch der zeitweise Aufenthalt von Waggons in der Richtungsgruppe als Bestandteil des Rangiervorgangs an-

zusehen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die für die Rangiervorgänge benötigten Stand- bzw. Wartezeiten bedarfsgerecht (z.B. 4 oder auch 24 Stunden) ausgelegt sind.

Die Forderung nach einer Zweckbestimmung der Infrastruktur ist dem Verordnungsgeber auch nicht fremd, wie der Vergleich mit den verordnungsrechtlichen Anforderungen an den Betreiber der Schienenwege zeigt.

Im nächsten Schritt sollte ein EIU bestrebt sein, die angemeldeten Nutzungen so auf seiner Infrastruktur zuzuweisen, dass Nutzung und Nutzungszweck deckungsgleich sind.

Solange in einem Gleis die dem Nutzungszweck entsprechende Nutzung nicht vorgenommen wird, kann es zwar allein schon aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll sein, ein Gleis auch für anderweitige Nutzungen zur Verfügung zu stellen. Aus rechtlicher Sicht wäre die Beschränkung des Nutzungszwecks auch grundsätzlich unzulässig, da dem in § 14 Abs. 1 AEG verankerten Zugangsrecht eine Beschränkung auf einzelne Nutzungsarten fremd ist.

Der Nutzung, die dem Nutzungszweck eines Gleises entspricht, gebührt der Vorrang vor den anderen Nutzungen, da diese Nutzung dem ermittelten Bedarf der EVU am Nächsten kommt und den Gleisparametern entspricht. Diese Folge ist vom Verordnungsgeber gewollt und in § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV angelegt. Der Vorrang der Nutzung einer Serviceeinrichtung hängt von einer „vereinbarten Zugtrasse“ ab. Zugtrassen können nur im Regelverkehr (§ 8,9 EIBV) für die bevorstehende oder im Gelegenheitsverkehr (§ 14 EIBV) in der laufenden Netzfahrplanperiode festgelegt werden. Auf der anderen Seite gibt der Verordnungsgeber den EIU aber die Freiheit, Verträge über Nutzungen ganzer Serviceeinrichtungen auch weit im Voraus zu laufenden Netzfahrplanperioden zu schließen. Aus dem verordnungsrechtlich vorgegebenen Vorrangkriterium ergibt sich, dass sich auch eine solche langfristig vereinbarte Nutzung, dem Konfliktverfahren stellen muss, das den Vorrang der Nutzung der Serviceeinrichtung als „notwendige Folge einer vereinbarten Zugtrasse“ regelt.

In letzter Konsequenz kann dies auch die Verdrängung einer vertraglich vereinbarten Nutzung der ganzen Serviceeinrichtung bedeuten. Wenn die schon vertraglich fixierte Nutzung nicht „notwendige Folge einer vereinbarten Zugtrasse“ ist, die angemeldete Nutzung aber sehr wohl, muss die vertraglich vereinbarte Nutzung nachrangig sein. Stellt die vertraglich vereinbarte Nutzung hingegen eine zweckgerechte Nutzung dar, besteht auch für sie Schutz vor Verdrängung durch Nutzung als Folge einer vereinbarten Zugtrasse.

Wenn ein EIU also die Gestaltungsfreiheit, die ihm der Verordnungsgeber gibt, dahingehend ausübt, dass es Nutzungsverträge über Netzfahrplanperioden hinaus abschließt, dann muss es dafür Sorge tragen, dass durch entsprechende Vorbehaltsregelungen dem Konfliktregelungsmechanismus § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV Genüge getan wird.

In der Praxis wird entscheidend sein, dass ein EVU einen Vertrag über eine nachrangige Nutzung im Bewusstsein der Nachrangigkeit abschließt. Je genauer ein EIU die Nutzungszwecke

auf den Gleisen seiner Infrastruktur am Bedarf der EVU ausrichtet und deren Vergabe entsprechend vornimmt, desto unwahrscheinlicher ist die Kollision einer bestehenden nachrangigen Nutzung mit einer hinzutretenden vorrangigen Nutzung.

(2) Verantwortung bei Prüfung und Überwachung

In einigen Stellungnahmen werden Zweifel an der Durchführbarkeit der geforderten Prüfung und Überwachung der Infrastrukturnutzungen geäußert.

Die Bundesnetzagentur ist der Ansicht, dass die sachliche Prüfung der angemeldeten Nutzung selbstverständliche Aufgabe eines EIU im Rahmen der Angebotserstellung (§ 10 Abs. 3 EIBV) sowie der Koordinierung und Konfliktlösung (§ 10 Abs. 5 und 6 EIBV) ist. Je stärker eine Serviceeinrichtung frequentiert wird, desto mehr muss ein EIU auch auf eine möglichst ressourcenschonende Vergabe der Kapazität in seiner Serviceeinrichtung achten. Dies ist Teil seiner Verantwortung als Inhaber eines natürlichen Infrastrukturmonopols.

Ein EIU muss z.B. im Rahmen der Anmeldung abfragen, welche Nutzung auf wie vielen Gleisen und in welchem Zeitraum stattfinden soll. Erst dann kann es bedarfsgerechte Angebote erstellen. Werden Nutzungen für ein Gleis beantragt, die nicht dem Nutzungszweck entsprechen, muss ein EIU dabei darauf hinweisen, dass für den Fall der Nutzung die Möglichkeit besteht, durch später beantragte, aber zweckentsprechende Nutzungen verdrängt zu werden.

Ebenso ist die Überwachung, ob die tatsächliche auch der mit dem EVU vereinbarten Nutzung entspricht, schon Teil der technischen und wirtschaftlichen Betriebsführung eines EIU.

So berechnen z.B. einige EIU die Kosten einer Abstellung nach Anzahl der Achsen pro Tag. Schon aus „Eigeninteresse“ dürften stichprobenartig die Anzahl der „abgestellten Achsen“ vor Ort nachgeprüft werden.

Die Anforderungen an diese Prüfungs- und Überwachungspflicht sind um so anspruchsvoller, je komplexer die beantragten und tatsächlichen Nutzungen sind und je mehr EVU mit unterschiedlichen Anforderungen auf einer Infrastruktur betrieblich koordiniert werden müssen.

Z.B. kann in Rangiergleisen die Zwischenpufferung von Waggons zur Zugauflösung und zur Zugbildung durchaus Teil des Nutzungszwecks sein. Werden dagegen Waggons über einen Zeitraum, der über die Zugauflösung bzw. -bildung hinausgeht, auf diesen Rangiergleisen abgestellt, kann diese Nutzungsart nur solange vom EIU gebilligt werden, wie nicht ein Nutzungsantrag hinzutritt, der eine dem Nutzungszweck entsprechende Nutzung, hier Rangieren mit Zwischenpufferung von Waggons, beantragt wird. In diesem Moment ist das EIU auch verpflichtet, durch eigene Prüfung eine Übersicht über die tatsächlichen Nutzungen zu gewinnen.

Auch wenn die Erstellung von verkehrslogistischen Konzepten für ein EIU keine Pflichtleistung ist, ist es aber seine Pflicht, die Nutzungen, die ein EVU im Rahmen der Anmeldung aufführt, auf Plausibilität zu prüfen. Außerdem muss ein EIU die Nutzungen, die laut Antrag oder auch bei der tatsächlichen Nutzung nicht dem vorrangigen Nutzungszweck entsprechen, ermitteln.

Es geht dabei nicht um eine ständige und kontinuierliche Prüfung und Überwachung an allen Standorten und zu jeder Zeit. Aber in bestimmten Arten von Serviceeinrichtungen, z.B. Zugbildungseinrichtungen und Rangierbahnhöfen, die insbesondere aufgrund des Vermietungsausmaßes oder des Anteils der Anmeldungen an der Gesamtkapazität als stark frequentiert gelten, muss geprüft werden, welches Optimierungspotenzial genutzt werden kann. Hierzu ist die Prüfung der Nutzungen eine notwendige Voraussetzung. Gerade in diesen Engpassbereichen soll ein EIU eine Ressourcen schonende Nutzung erreichen, um möglichst vielen Anträgen stattzugeben. Ansonsten wird es den Anforderungen des § 10 Abs. 3 EIBV nicht gerecht.

(3) Ausgestaltung der Kontingentierung

Ein wesentliches Ergebnis der Arbeitsgruppe ist, dass je nach Geschäftsmodell ein EVU entweder die Nutzung einer Serviceeinrichtung, meist für einen längeren Zeitraum, langfristig im Voraus plant oder aber Nutzungen, meist für einen kurzen Nutzungszeitraum, kurzfristig buchen will. Ein BdSE muss beiden Ansprüchen gerecht werden können.

Nach den Erkenntnissen der Bundesnetzagentur ist vor allen Dingen das gänzliche Fehlen von Gleisen, die in einer Serviceeinrichtung für eine flexible Nutzung (kurzzeitig, Gleislänge anteilig nutzen bzw. kurzfristig buchbar) zur Verfügung stehen, ein Hindernis für die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle. Diese beanspruchen möglicherweise in der Aufbauphase, z.B. aus wirtschaftlichen Gründen, wenig Kapazität und werden oft sehr kurzfristig entschieden. Deshalb benötigen sie ein hohes Maß an Flexibilität. Im Übrigen nimmt im Güterverkehr der Spotverkehr immer mehr zu. Dies zwingt die EVU immer häufiger zu sehr flexibler Verkehrsplanung.

Diesem Anspruch darf sich ein EIU nicht verschließen. Den Anteil an flexibel nutzbaren Gleisen in seinen Serviceeinrichtungen muss ein EIU gegebenenfalls durch Kundenabfragen bzw. anhand der Anfragen der EVU ermitteln. Der ermittelte Bedarf ist zum Bedarf an langzeitiger und langfristig im Voraus gebuchter Nutzungen ins Verhältnis zu setzen. Insoweit bildet die von der Bundesnetzagentur angenommene Quote von 25% der Gleise, die für eine flexible Nutzung bereit zu stellen sind, einen Standardwert, der anhand der ermittelten Ergebnisse bestätigt oder angepasst werden kann.

Ein EIU kann anhand seiner Kundenanfragen oder auch durch aktive Marktanalyse den zu befriedigenden Bedarf ermitteln. Entsprechend muss es die Serviceeinrichtung für flexible Nutzungen zugänglich machen.

Die Flexibilität für ein EVU setzt sich – unabhängig von der Begrifflichkeit – aus verschiedenen Faktoren, insbesondere dem Nutzungszeitraum und dem Zeitraum zwischen Antrag und Nutzung, zusammen.

Für die Bundesnetzagentur ist für die Bestimmung des richtigen Kontingentes die individuelle Betrachtung der einzelnen Serviceeinrichtung bzw. mehrerer vergleichbarer Serviceeinrichtungen erfolgskritisch. Um dem unterschiedlichen Bedarf der EVU, mit ihren unterschiedlichen Geschäftsmodellen, gerecht zu werden, kann ein EIU gegebenenfalls durch Abfragen bei seinen Kunden bzw. anhand deren Anfragen, die sich auf seine Serviceeinrichtung oder auf mehrere vergleichbare Serviceeinrichtungen beziehen, die Nutzungsprofile ermitteln. Hierbei sind auch die durchaus unterschiedlichen, sogar sich gegebenenfalls widersprechenden Nutzungsanforderungen z.B. von Personenverkehr und Güterverkehr zu berücksichtigen.

Wird eine Serviceeinrichtung z.B. von Personenverkehrsunternehmen für die „Nachtabstellung im Rahmen der Umlaufplanung“ genutzt, ist der Bedarf mit großer Wahrscheinlichkeit auf wiederkehrenden Nutzungen in der Nachtzeit mit langfristiger Planungssicherheit gerichtet, zugleich aber möglicherweise nicht auf die Nutzung der vollständigen Gleislänge. Liegt die Serviceeinrichtung dagegen in der Nähe von produzierenden Unternehmen, wird eventuell eher kurzfristig die kurzzeitige Nutzung für Rangierbewegungen von Spotverkehren im Bereich der Just-In-Time Lieferung abgefragt.

(4) Angebot von Rangierdienstleistungen in den Serviceeinrichtungen

Die Bundesnetzagentur möchte aufgrund der in den Stellungnahmen immer wieder geäußerten Forderung nach Rangierdienstleistungen durch den Infrastrukturbetreiber darauf hinweisen, dass diese Leistungen als freiwillige, diskriminierungsfrei zu erbringende Zusatzleistungen einen erheblichen Beitrag zur Nutzbarkeit einer Serviceeinrichtung bieten können. Dazu besteht derzeit aber keine gesetzliche Verpflichtung.

(5) Gesonderte Betrachtung der „sieben großen Rangierbahnhöfe“

Die Bundesnetzagentur nimmt aufgrund der Stellungnahmen zur Kenntnis, dass die sogenannten „großen 7“, insbesondere aufgrund ihrer Lage im deutschen Schienenverkehrsnetz, einigen EVU für zukünftige Nutzungen sehr attraktiv erscheinen. Beschwerden über den mangelnden Zugang zu diesen Serviceeinrichtungen wird die Bundesnetzagentur konsequent nachgehen.

Aufgrund vieler Stellungnahmen sieht sich die Bundesnetzagentur in ihrem Weg grundsätzlich bestätigt und wird nunmehr, wie angezeigt, auf die einzelnen EIU zugehen. Dies umso mehr, als bereits ein Unternehmen in seiner Stellungnahme eine entsprechende Umsetzung angekündigt hat, und weitere Unternehmen Teilaspekte derzeit umsetzen bzw. schon umgesetzt haben. Ein Unternehmen wies darauf hin, dass es z.B. durch gezielte Einflussnahme auf die Verweildauer der EVU die Effizienz der Infrastruktur erhöht habe.

Die in den verschiedenen Stellungnahmen geäußerte Kritik hat die Bundesnetzagentur ausführlich bewertet und ist nach einer intensiven Auseinandersetzung mit den Argumenten der Überzeugung, dass die Bedenken in den konkreten Einzelfällen ausgeräumt werden können.