



Bundesnetzagentur

**Positionspapier der Bundesnetzagentur zum  
„Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen“**  
(Endfassung unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen, Stand 16.12.2010)

## **1. Ausgangslage / Handlungsbedarf**

### **1.1. Allgemeines**

Der Schienenverkehr ist der zweitstärkste Verkehrsträger in Deutschland und ihm wird insbesondere im Schienengüterverkehr ein hohes **Wachstumspotential** zugeschrieben. Die Mittelfristprognose des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (**BMVBS**) sieht nach dem Konjunktureinbruch 2009, der mit 17% Rückgang des Transportaufkommens insbesondere den Schienengüterverkehr getroffen hat, jährliche Wachstumsprognosen von ca. 5 % in 2010 und danach durchschnittlich 4%, so dass der Höchststand von 2008 im Jahr 2013 wieder erreicht werden könnte. Aber auch dem Schienenpersonenverkehr wird ein, wenn auch geringeres, Wachstumspotenzial von jährlich 1,2%, zugeschrieben<sup>1</sup>. Für das Jahr 2010 wurden diese Prognosen für den Güterverkehr nach oben korrigiert<sup>2</sup>. Demnach wird der Schienenverkehr langfristig von einem Anstieg des Verkehrsaufkommens insgesamt profitieren. Das Umweltbundesamt sieht für den Güterverkehr sogar bis zum Jahr 2025 ein Potenzial zur Verlagerung von bis zu 40% des Straßengüterverkehrs auf die Schiene<sup>3</sup>.

Zur Realisierung dürfen nicht nur die derzeit vorhandenen logistischen Geschäftsmodelle betrachtet werden, sondern es muss Raum für die Entwicklung von innovativen Geschäftsmodellen geboten werden. Gerade hier besteht auch für den **Wettbewerb auf der Schiene** erhebliches **Entwicklungspotenzial**. Dies gilt nicht nur für den Schienengüterverkehr, sondern auch für den Schienenpersonenverkehr, der aufgrund der in den nächsten 10 Jahren anstehenden Ausschreibungen von Verkehrsleistungen von jährlich bis zu 40 Mio. Zugkilometern in Deutschland<sup>4</sup>, ein immer vielfältigeres Bild von Eisenbahnverkehrsunternehmen (**EVU**) bieten wird, die Ver-

<sup>1</sup> BMVBS und ITP, Gleitende Mittelfristprognose für Güter- und Personenverkehr im Winter 2009/2010, Stand 02/2010, S. 2.

<sup>2</sup> Pressemitteilung des BMVBS vom 12.08.2010 „Güterverkehr nimmt Fahrt auf“

<sup>3</sup> Umweltbundesamt „Strategie für einen nachhaltigen Güterverkehr“ 18/2009

<sup>4</sup> Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009, S. 14

kehrleistungen anbieten und Serviceeinrichtungen in Anspruch nehmen werden. Auch hier ist eine bestmögliche Ausnutzung der vorhandenen Infrastrukturen Voraussetzung für ein erfolgreiches Nebeneinander verschiedener EVU in einer Serviceeinrichtung.

Es darf ferner nicht nur auf den Ausbau der Schienennetze, Gleisanschlüsse und Verkehrsträgerschnittstellen, wie Häfen und Terminals, hingewirkt werden. Für den Erfolg relevant ist auch, dass die vorhandene **Infrastruktur**, insbesondere in Engpassbereichen, **bestmöglich genutzt** wird. Serviceeinrichtungen, die als Verkehrsknotenpunkte im Zuglauf notwendige Rangiertätigkeiten und Zugbehandlungen ermöglichen, sind für die Realisierung neuer Schienenverkehrsleistungen erfolgskritisch. Diese Serviceeinrichtungen müssen für alle EVU tatsächlich zugänglich sein.

## 1.2. Regulatorischer Rahmen

Um den Zugang zur vorhandenen Eisenbahninfrastruktur für alle EVU zu gewährleisten, nimmt der Gesetzgeber die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (**EIU**) in Deutschland in die Pflicht, diesen Zugang unter Berücksichtigung der politischen Zielsetzungen regulierungskonform zu gestalten.

Die regulatorische Einbettung der Nutzung von Serviceeinrichtungen ergibt sich aus § 14 Abs. 1 Satz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (**AEG**), wonach ein EIU den diskriminierungsfreien Zugang zu seinen Serviceeinrichtungen i.S.v. § 2 Abs. 3c AEG gewähren muss. Dabei wirkt die Pflicht zur Gewährung diskriminierungsfreien Zugangs in der Pflicht des EIU fort, nach § 10 Abs. 3 Satz 1 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (**EIBV**) möglichst allen Nutzungsanträgen zu entsprechen und nötigenfalls einen Konflikt der beantragten Nutzungen nach diskriminierungsfreien und transparenten Vorrangregelungen zu entscheiden (§ 10 Abs. 5 und 6 EIBV). Diese regulatorischen Rechte und Pflichten basieren auf der politischen Gesamtzielsetzung der Eisenbahnregulierung, die – ausgehend von den europäischen Richtlinien, der RL 91/440/EWG zur Öffnung bzw. Erweiterung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur und der RL 2001/14/EG zur Regelung von Kapazitätszuweisung und Entgelterhebung – in § 1 Abs. 1 Satz 1 AEG die Schaffung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs und eines attraktiven Verkehrsangebotes auf der Schiene sowie an anderer Stelle auch die Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes, (§ 24 Abs. 1 EIBV und z.B. Erwägungsgrund. 12 Richtlinie 2001/14/EG) statuiert.

## 1.3. Feststellungen der Bundesnetzagentur / Handlungsbedarf

Die Bundesnetzagentur hat den Zugang zu Serviceeinrichtungen intensiv beobachtet und geprüft. Begonnen hat sie ihre Betrachtungen mit Blick auf die Wettbewerbsintensität im Schie-

nengüterverkehr. Hier fällt auf, dass trotz eines Wettbewerberanteils von ca. 25%<sup>5</sup> insgesamt der Einzelwagenverkehr<sup>6</sup> auch heute noch fast ausschließlich von dem Unternehmen DB Schenker Rail Deutschland AG durchgeführt wird<sup>7</sup>. Der **Wettbewerb hat sich vor allen Dingen im Ganzzug-<sup>8</sup> und Wagengruppenverkehr<sup>9</sup>** entwickelt, weil hier im Gegensatz zum Einzelwagenverkehr die Markteintrittsbarrieren weniger hoch sind, da eine Wirtschaftlichkeit nicht erst bei Erreichen einer kritischen Wagenanzahl in Abhängigkeit von der Menge an Destinationen erreicht wird und diese Segmente nicht aufgrund der hohen Individualisierbarkeit der Verkehrsströme in besonderem Maße dem Wettbewerbsdruck durch den Straßengüterverkehr ausgesetzt ist.

Deshalb hat die Bundesnetzagentur **zunächst den Zugang zu Rangierbahnhöfen** im klassischen Sinn untersucht. Diese Bahnhöfe zeichnen sich infrastrukturseitig dadurch aus, dass sie die Auflösung, Sortierung und Bildung von Zügen über einen Ablaufberg in der Regel für den Einzelwagenverkehr ermöglichen. Die Nutzung der Infrastruktur eines klassischen Rangierbahnhofs unter Verwendung eines Ablaufbergs zur Sortierung ist im Ganzzug- und Wagengruppenverkehr nicht zwingend erforderlich.

Der Bundesnetzagentur wurde aber auch immer wieder von Wettbewerbern des Marktbeherrschers im Güterverkehr mitgeteilt, dass der Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen zur Realisierung eigener Verkehrskonzepte tatsächlich nicht möglich sei<sup>10</sup>. Auch wenn die Verkehrskonzepte derzeit vorrangig auf den Wagengruppenverkehr und den Ganzzugverkehr gerichtet sind, für die das aufwendige Sortierverfahren über einen Ablaufberg nicht zwingend erforderlich ist, fallen zur Realisierung derartiger Verkehrskonzepte Rangiertätigkeiten an, wie z.B. das Umstellen von Wagengruppen (über einen Ablaufberg oder durch ein Triebfahrzeug) oder der Loktausch. Auch dieser Nutzungsbedarf muss in Serviceeinrichtungen (mit oder ohne Ablaufberg) abgedeckt werden.

Aus diesem Grund ist die Bundesnetzagentur im Laufe ihrer Prüfungen immer stärker zu einer **gesamtheitlichen Betrachtung der Serviceeinrichtungen** übergegangen und hat ihren Blick auf alle Serviceeinrichtungen gerichtet, in denen die Auflösung, Sortierung, Bildung und Behand-

---

<sup>5</sup> Jahresbericht der Bundesnetzagentur für das Jahr 2009, S. 213.

<sup>6</sup> Der Einzelwagenverkehr basiert auf der Bündelung unterschiedlicher Ladungen zu richtungssortierten Zügen. Wagen, die in verschiedenen Serviceeinrichtungen (Güterbahnhöfe, Terminals, Häfen) und Gleisanschlüssen einer Region zum Versand kommen, werden für die Beförderung über längere Strecken mit anderen Wagen mit gleicher Zielregion zusammengestellt und zur Verteilung wieder getrennt und zusammen mit Wagen aus anderen Versandregionen der Serviceeinrichtung am Bestimmungsort zugeführt.

<sup>7</sup> VDV, Handbuch Schienengüterverkehr 2008, S. 27., DB Wettbewerbsbericht 2010, S. 11.

<sup>8</sup> Im sogenannten Ganzzugverkehr werden in der Regel Massengüter von einem Absender-Gleisanschluss ohne Unterbrechung zu einem Empfänger-Gleisanschluss gebracht.

<sup>9</sup> Der Wagengruppenverkehr ist ähnlich dem Einzelwagenverkehr ein Wagenladungsverkehr, der kleinere Beförderungsmengen zu Zügen zusammenfasst. Jedoch werden nicht einzelne Wagen, sondern mehrere Wagen in Gruppen zusammen aufgelöst, sortiert und zum Zug gebildet.

<sup>10</sup> So auch Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009, S. 83.

lung von Zügen möglich ist (**Rangierbahnhöfe und andere Zugbildungsanlagen**). Damit sind vor allen Dingen Rangierbahnhöfe (§ 2 Abs. 3c Nr. 4 AEG) und Zugbildungseinrichtungen (§ 2 Abs. 3c Nr. 5 AEG), Güterbahnhöfe und -terminals (§ 2 Abs. 3c Nr. 3 AEG), aber auch Abstellgleise (§ 2 Abs. 3c Nr. 6 AEG) und Häfen (§ 2 Abs. 3c Nr. 8 AEG) gemeint. Letztendlich können Rangierbewegungen auf zwei nebeneinander liegenden Gleisen, die mit einer Weiche verbunden sind, stattfinden, weswegen eine Überschneidung mit allen in § 2 Abs. 3c AEG genannten Serviceeinrichtungen denkbar ist. Eine Ausnahme käme in Betracht für Gleisinfrastrukturen, die ausschließlich Einrichtungen der Brennstoffaufnahme (§ 2 Abs. 3c Nr. 1 AEG), Personenbahnhöfe (§ 2 Abs. 3c Nr. 2 AEG), oder Wartungseinrichtungen (§ 2 Abs. 3c Nr. 7 AEG) betreffen.

Es zeigt sich, dass neben der Ausstattung einer Serviceeinrichtung, die die technischen und betrieblichen Voraussetzungen für die Zugauflösung, -sortierung und -bildung bestimmt, vor allen Dingen die **verkehrliche Lage** im deutschen Eisenbahninfrastrukturnetz entscheidend dafür ist, ob die Möglichkeit zur Nutzung einer Serviceeinrichtung von vielen EIU nachgefragt wird. Dabei haben sich aufgrund der Verkehrsströme **teilweise Engpassbereiche** herausgebildet, in denen derzeit nicht alle EVU ihre unterschiedlichen Verkehrskonzepte realisieren können.

Es ist aus regulatorischer Sicht angezeigt, die vorhandene Infrastruktur so zur Verfügung zu stellen, dass, soweit wie möglich, alle Geschäftsmodelle auf der vorhandenen Eisenbahninfrastruktur grundsätzlich abbildbar sind und Markteintrittsbarrieren für den Wettbewerb, soweit sie infrastrukturseitig bestehen, abgebaut werden. Ein Anstieg in der **Nutzung der vorhandenen Serviceeinrichtungen** auch **durch mehrere EVU**, die unterschiedliche Geschäftsmodelle verfolgen und entsprechend unterschiedliche Anforderungen an die Infrastruktur stellen, ist die gewollte Konsequenz.

Beim Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen hat die Bundesnetzagentur im Laufe ihrer Untersuchungen sehr unterschiedliche und aus ihrer Sicht **teilweise regulatorisch kritische** Verfahrensweisen bei der Aufteilung und Vergabe der Nutzungsmöglichkeiten festgestellt. So ist z.B. die Möglichkeit, ein Gleis, das der Zuführung zu dahinter liegenden Teilen der Eisenbahninfrastruktur oder anderen Eisenbahninfrastrukturen dient, langfristig zur Nutzung an ein EVU zu vergeben, angesichts der hierdurch entstehenden Zugangseinschränkung für das Erreichen der dahinter liegenden (Teil)Eisenbahninfrastruktur nicht tragbar. Ebenso erscheint es für einen diskriminierungsfreien, chancengleichen Zugang für alle EVU sehr kritisch, wenn der Zugang nicht nur zu einzelnen Serviceeinrichtungen für mehrere Nachfrager unmöglich ist, sondern weiteren Nachfragern in ganzen Verkehrsregionen kein dem genauen Bedarf entsprechendes Angebot gemacht wird.

Die Bundesnetzagentur ist sich bewusst, dass gerade das System des Einzelwagenverkehrs aufgrund seiner Stellung im intermodalen Wettbewerb starkem Druck ausgesetzt ist und sensibel auf äußere Veränderungen reagiert. Das gilt in ähnlicher Weise aber auch für den Ganzzugverkehr. Um zu marktgerechten Ergebnissen zu kommen, spiegelt die Bundesnetzagentur ihre

Feststellungen und Lösungsansätze im Hinblick auf **Praxistauglichkeit und Marktakzeptanz** durch die Beteiligung des betroffenen Marktes. Sie hat zunächst in einer Arbeitsgruppe aus betroffenen Unternehmen die Diskussion fokussiert.

#### 1.4. Die Arbeitsgruppe

Diese Arbeitsgruppe setzte sich aus einem **Querschnitt der betroffenen EVU des Güterverkehrs sowie EIU**, die Rangierbahnhöfe und sonstige Zugbildungsanlagen betreiben, zusammen. Die Bundesnetzagentur dankt an dieser Stelle den Unternehmen DB Netz AG, Rail & Logistik Center Wustermark GmbH & Co. KG, DB Schenker Rail Deutschland AG, TX Logistik AG, EVB Elbe-Weser GmbH, Mittelweserbahn GmbH, Horst Mosolf GmbH & Co. KG, Osthannoversche Eisenbahnen AG und SBB Cargo Deutschland GmbH für ihre wertvolle Mitarbeit.

Die Arbeitsgruppe hat den derzeitigen Stand bei der Aufteilung und Vergabe von Nutzungsmöglichkeiten in Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen analysiert und am durch die unterschiedlichen Geschäftsmodelle geprägten Bedarf der EVU gespiegelt. Die Bundesnetzagentur hat zusammen mit der Arbeitsgruppe Lösungen erörtert und entwickelt, um den diskriminierungsfreien Zugang zu Rangierbahnhöfen und zu sonstigen Zugbildungsanlagen für neue Verkehrsleistungen zu verbessern, ohne gewachsene Strukturen und bestehende Geschäftsmodelle unnötig aufzubrechen.

#### 1.5. Zielsetzung des Positionspapiers

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe fließen zusammen mit der regulatorischen Bewertung der Bundesnetzagentur sowie der Darstellung des von ihr beabsichtigten weiteren Vorgehens in dieses Positionspapier ein, um so den gesamten Markt zu informieren und ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

## **2. Erkenntnisse aus der Arbeitsgruppe**

### 2.1. Ist-Zustand und Ansatzpunkte für eine kritische Betrachtung aus Marktsicht

Die Arbeitsgruppe widmete sich den Fragen, (2.1.1.) in welcher Vergabeform Nutzungsmöglichkeiten (Kapazität) in Serviceeinrichtungen angeboten werden, (2.1.2.) welche Regelungen die unterschiedlichen EIU bei der Koordinierung und Konfliktlösung von Engpässen aufstellen,

(2.1.3.) ob und welches Maß an Verantwortung einem EIU bei der Bewirtschaftung seiner Infrastruktur zukommt, (2.1.4.) ob bestimmte Serviceeinrichtungen einer gesonderten Betrachtung unterliegen und ob (2.1.5) die EIU auch weitere Leistungen, insbesondere Rangiertätigkeiten, anbieten müssen.

#### 2.1.1. Vergabeform der Nutzungsmöglichkeit (Kapazität)

In der Arbeitsgruppe wurde zunächst analysiert und diskutiert, wie derzeit in Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen die **vorhandenen Kapazitäten vergeben** werden, welchen Nutzungsbedarf die unterschiedlichen EVU haben und an welchen Stellen sie sich eine stärkere Anpassung an ihre Bedürfnisse durch die EIU wünschen.

Festzustellen ist, dass die Kapazitätsaufteilungen in Rangierbahnhöfen bzw. anderen Zugbildungsanlagen je nach Betreiber der Serviceeinrichtung (**BdSE**) sehr unterschiedlich ausfallen. Der Bogen der Vergabeformen von Kapazität in Serviceeinrichtungen reicht dabei von der Vermietung von ganzen Gleisen, die schon mit dem Angebot an das EIU konkret bestimmt werden (**im Voraus festgelegte Gleise**), einer gemeinsame Teilnutzung von Gleisen, um z.B. gemeinsam Schadwagen abzustellen, bis zur Vergabe von Zeitfenstern für die Nutzung (von Teilen) einer Infrastruktur (**Slots**). Im letzten Fall wird das konkrete Gleis für die Nutzung erst am Tag der Nutzung selbst dispositiv vom EIU vor Ort zugewiesen. Im Fall der Vermietung von im Voraus festgelegten Gleisen werden sowohl über eine Netzfahrplanperiode hinaus (**langzeitige**<sup>11</sup>) als auch nur stundenweise (**kurzzeitige**) Kapazitäten auf Antrag an ein EVU vergeben. Teilweise wird die Anmietung eines Gleises sogar nur für ein Zeitfenster von höchstens zwei Stunden ermöglicht. Teilweise erfolgt die Antragstellung auch für Nutzungszeiträume, die erst in großem zeitlichen Abstand zur Antragstellung (z.B. erst jenseits der aktuellen Netzfahrplanperiode) beginnen (**langfristig**).

Die EIU, die die Möglichkeit bieten ein Gleis langfristig (in der Regel 1 bis 5 Jahre) anzumieten führen ihre Mieter nach den zugrundeliegenden Nutzungsbedingungen sehr häufig als sogenannte Hauptnutzer. Lediglich wenn der Hauptnutzer ein Gleis für einen Teilzeitraum (in einer Fahrplanperiode) nicht benötigt und er dies dem EIU mitteilt, vermietet dieses die freien Zeiteinheiten an sogenannte Nebennutzer. Das wirtschaftliche Interesse des Hauptnutzers, diese Freikapazitäten zu melden, liegt hier in der Reduzierung seiner Mietkosten. An dieser Stelle wurde von einigen EVU bemängelt, dass diese „Restkapazitäten“ für sie erst auf Anfrage beim EIU und Rücksprache mit dem Hauptnutzer bekannt würden.

Einigkeit bestand in der Arbeitsgruppe dahingehend, dass die EVU je nach Kundenauftrag und dem hierfür entwickelten verkehrlichen Geschäftsmodell **unterschiedliche Kapazitätseinheiten favorisieren**.

So benötigen die EVU nicht nur für Einzelwagenkonzepte, deren Volumen die Zugbildung, -sortierung und -auflösung unter Einsatz eines Ablaufbergs wirtschaftlich und betrieblich erfordert, die Sicherheit, auf die dem Betriebskonzept angemessen dimensionierten Gleiskapazitäten freien Zugriff zu haben. Auch für andere Verkehrskonzepte brauchen EVU einen sicheren Zugriff auf Kapazitäten in Serviceeinrichtungen, die nicht nur die Rangiertätigkeit als solches, sondern ebenso die Pufferung von Schwankungen im Bestellverhalten ihrer Kunden ermöglichen können. Ebenso besteht für die EVU insbesondere im SPNV aufgrund der langen Laufzeiten der Verkehrsverträge der Bedarf an planungssicher zur Verfügung stehenden Gleisen, z.B. für die Nachtabstellung. Diesen Konzepten kommt die **langzeitige Vermietung** von im Voraus festgelegten Gleisen, über die Netzfahrplanperiode hinaus, mit der angemessenen Möglichkeit, Schwankungen der Kundenbestellungen eigenverantwortlich abzufangen, entgegen. Um vorausschauend auf zukünftigen Kundenbedarf reagieren zu können, ist auch die Antragstellung langfristig vor Beginn der tatsächlichen Nutzung gewünscht.

Auf der anderen Seite stehen z.B. Spotverkehre, die von EVU im Gelegenheitsverkehr angemeldet werden, für die kurzfristig Bedarf besteht, meist auf wenigen Gleisen, Rangiertätigkeiten in einem **kurzen Zeitraum** vorzunehmen. Ebenso suchen EVU insbesondere bei Neuverkehren wirtschaftlich schlanke Geschäftsmodelle, deren Bedarf auf eine minimale Nutzung von Gleisinfrastrukturen ausgelegt ist. Diese Geschäftsmodelle benötigen ein Slot-Verfahren, in denen nicht ein bestimmtes Gleis, sondern die Nutzung einer Eisenbahninfrastruktur mit bestimmten technischen Parametern und einer bestimmten geographischen Lage für einen kurzen Zeitraum im Vordergrund steht.

Werden von einem EVU keine Gleise für einen festen, langen Zeitraum benötigt, ist die Möglichkeit, Gleise fest im Voraus anzumieten, wirtschaftlich nicht attraktiv.

Außerdem verhindert die **Vermietung** von im Voraus festgelegten Gleisen eine zeitlich-räumliche Optimierung der Auslastung einer Infrastruktur durch dispositive Entscheidungen des EIU am Tag der Nutzung, da einer Zusammenfassung der Gleisnutzungen die vertragliche Festlegung des Gleises entgegensteht. Sieht die Vergabeform des EIU vor, dass ein bestimmtes Gleis für einen Zeitraum zur Nutzung für ein EVU zur Verfügung steht, besteht nicht die Mög-

---

<sup>11</sup> **Im Positionspapier bezieht sich der Begriff „lang- bzw. kurzzeitig“** auf die Dauer einer durchgehenden Nutzung, während der Begriff „lang- bzw. kurzfristig“ die Dauer zwischen Anmeldung und tatsächlich gewünschter Nutzung beschreibt.

lichkeit, im Nachgang des Angebots, in dem das Gleis festgelegt wird, dem EVU ein anderes Gleis zuzuweisen.<sup>12</sup>

Die Möglichkeit, kurzzeitig **Gleise für bis zu 2 Stunden anzumieten**, sahen die EVU grundsätzlich als denkbare Option für eine flexible und kurzfristig buchbare Kurzzeitnutzung an, jedoch müssten die Nutzungsmöglichkeiten weiter gefasst werden. Zum einen seien in einem streng begrenzten Zeitfenster von höchstens 2 Stunden nicht alle Rangiertätigkeiten, die auf solchen Gleisen stattfinden sollen, realisierbar. Zum anderen wurde die fehlende Flächendeckung des Angebots kritisiert (z.B. stellt ein EIU trotz flächendeckender Präsenz derzeit nur ca. 26 Gleise an 21 Standorten zur Verfügung). Hinzu kommt, dass die Begrenzung des Nutzungszwecks auf die Vorlauf bzw. die Nach-/Unterwegsbehandlung dem Bedarf der EVU, insbesondere Rangiertätigkeiten durchzuführen, nicht gerecht wird.

Dem **Slot-Verfahren** haftet dagegen die Kritik an, dass bei einem zu engen Zeitfenster des EIU die Notwendigkeit von Pufferungen nicht beachtet wird. Die EIU gaben auch zu bedenken, dass mit dem Slot-Verfahren das Auslastungsrisiko auf sie überginge.

Da die Anforderungen an die Vergabe der Eisenbahninfrastruktur je nach logistischem Verkehrskonzept variieren, gab die Arbeitsgruppe bewusst keinem Vergabekonzept den alleinigen Vorzug, sondern sprach sich vielmehr dafür aus, dass neben der Möglichkeit zur langzeitigen Anmietung festgelegter Gleise die Möglichkeit bestehen müsse, noch kurzfristig für eine kurze Nutzungsdauer (kurzzeitig) Kapazitäten in einer Serviceeinrichtung zu erhalten.

#### 2.1.2. Bewirtschaftung (Optimierung) knapper Ressourcen

In engem Zusammenhang mit der Bemessung der Kapazitätseinheiten wurden in der Arbeitsgruppe die Regelungen der EIU zur Bewirtschaftung knapper Ressourcen im Rahmen einer Koordinierung und Konfliktentscheidung analysiert.

Im Rahmen der Koordinierung und Konfliktlösung in Serviceeinrichtungen, in denen im Voraus festgelegte Gleise langfristig vermietet werden, überwiegt das **Vorrangprinzip „First Come, First Served“**. In Konfliktsituationen wird dem Hauptnutzer gegenüber anderen zeitgleichen Nutzungsanträgen immer Vorrang gewährt, außer wenn der Nebennutzer sich für seine beantragte Nutzung im Gegensatz zum Hauptnutzer auf das Vorrangkriterium des § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV berufen kann, d.h. darauf, dass nur seine beantragte Nutzung notwendige Folge einer vereinbarten Zugtrasse ist.

---

<sup>12</sup> **Beispiel:**

EVU 1 benötigt ein Gleis von 18 bis 24 Uhr und erhält auf Antrag Gleis 1 zugewiesen, EVU 2 erhält für seinen Zeitbedarf von 10 bis 17 Uhr auf Antrag Gleis 2 zugewiesen. EVU 3 beantragt eine Nutzung von 15-19 Uhr. Diese kann nur ermöglicht werden, wenn die Nutzung von EVU 1 und EVU 2 zusammengezogen werden und nacheinander auf einem Gleis erfolgen. Wenn Gleise aber fest an ein EVU vermietet sind, ist dieses „Zusammenziehen“ mit der Vergabeform nicht vorgesehen.



In diesem Zusammenhang fand eine Diskussion darüber statt, wie die verordnungsrechtlich aufgestellte Vorrangregelung des § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV „**notwendige Folge einer vereinbarten Zugtrasse**“ zu verstehen sei. Die Bundesnetzagentur stellte zur Diskussion, ob zugunsten eines Nutzers die notwendige Folge einer Zugtrasse vermutet werden sollte, wenn ein Nutzungszeitfenster von 24 Stunden im Zusammenhang mit der Zugtrasse nicht überschritten wird. Auch wenn einem **Zeitfenster von 24 Stunden** ein Abschottungspotenzial zukommen kann, wurde diese Zeiteinheit von der Arbeitsgruppe als eine betrieblich geprägte Kenngröße gesehen, die sich am Geltungszeitraum einer Zugtrasse orientiert. Es wurde aber trotzdem kritisiert, dass die Vermutung sehr weitgehend sei und ein EIU eher tatsächliche Kriterien für die Anwendung des § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV prüfen und anhand dieser Kriterien im Konflikt entscheiden soll.

Lösungen im Rahmen von Koordinierungsverfahren wurden von vielen EVU der Arbeitsgruppe kritisiert, weil es dabei **für den Nebennutzer keine Planungssicherheit** für umfangreichere Geschäftsmodelle gebe, da die Möglichkeit der Nebennutzung vom schwankenden Bedarf des Hauptnutzers zum jeweiligen Zeitpunkt der Koordinierung abhinge.

Soweit ein EIU seine Kapazitätsvergabe nicht auf die langzeitige Vermietung von im Voraus festgelegten Gleisen aufbaut, rücken Fragen der betrieblichen Planung auf der Infrastruktur (z.B. welche Nutzung zeitlich enger an eine Zugtrasse gebunden ist oder eine längere Ladungsdauer hat) oder wirtschaftliche Erwägungen (z.B. welche Nutzung bringt mehr Einnahmen) als Vorrangkriterium in den Vordergrund. Insbesondere bei Häfen und Terminals werden Vorrangkriterien am zeitlichen Bedarf in den Schnittstellen orientiert, z.B. darauf, welche Ladung eines Zuges noch ein ablegendes Schiff erreichen muss.

### 2.1.3. Mehr Verantwortung des EIU bei der Prüfung des Bedarfs

Die Forderung einiger EVU, die EIU müssten ein höheres Maß an Verantwortung hinsichtlich der Verwaltung und Bewirtschaftung ihrer Infrastrukturen übernehmen, wurde in der Arbeitsgruppe kontrovers diskutiert.

Tatsächlich werden die möglichen Handlungen, die ein EVU auf einer Eisenbahninfrastruktur ausüben kann, durch die Ausstattung der einzelnen Gleise (z.B. Zugheizung, Bremsprobeanlagen oder Ölauffangwanne) und deren Lage in der Serviceeinrichtung (z.B. am Rande der Infrastruktur, hinter anderen Gleisgruppen oder hinter dem Ablaufberg) bestimmt. Für unterschiedliche Handlungen des EVU, wie Rangieren, Puffern, Abstellen von Loks oder Waggons, Sortieren von Wagen oder Durchfahrten sind die Gleise einer Serviceeinrichtung unterschiedlich gut geeignet. Werden die von einem EVU vorgesehenen **Handlungen mit der Ausstattung und der Lage der Gleise sinnvoll verknüpft**, kann die Eisenbahninfrastruktur bedarfsgerecht vergeben werden. Zum Beispiel kann ein Gleis, dessen Weg zu einer weiteren Eisenbahninfrastruktur, z.B. einem Gleisanschluss, führt, zwar auch zum Abstellen von Rolling Stock benutzt werden.

Spätestens aber, wenn ein Bedarf auf Durchfahrt zum Gleisanschluss angemeldet wird, sollte das EIU den Nutzungszweck, dem dieses Gleis dient, bei der Entscheidung über die Kapazitätsvergabe berücksichtigen.

Derzeit werden die Gleise in Serviceeinrichtungen nur sehr selten nach den Handlungen, wie z.B. Rangieren, Puffern, Abstellen, Durchfahren, die aufgrund der Ausstattung und Lage eines Gleises (sinnvoller Weise) primär auf ihm ausgeführt werden sollten (**Nutzungszweck**), bewirtschaftet. Insbesondere erwächst aus dem Nutzungszweck bei den wenigsten EIU derzeit ein Abwägungs- oder Entscheidungskriterium bei der Vergabe der Kapazitäten.

Hiergegen wurde von einem Teil der Arbeitsgruppe insbesondere vorgebracht, dass nur das EVU selbst beurteilen könne, welchem Nutzungszweck ein Gleis zum konkreten Zeitpunkt unterliegen solle. Hierfür würden diese ihre Betriebskonzepte entwickeln. Ihnen sollte auch die Möglichkeit belassen werden, die tatsächliche Nutzung zu ändern. Das EIU habe weder das Know-how noch das Recht, den Nutzungszweck, den ein EVU auf einem Gleis verfolge, einzuschränken. Es wurde auch eingewendet, dass eine Kompetenzverlagerung in dieser Hinsicht einen kostenrelevanten Mehraufwand für die EIU bedeuten könnte.

Kritisiert wurde dieser Argumentationsansatz von anderen Teilnehmern der Arbeitsgruppe deshalb, weil ein EVU bei der eigenen Betrachtung nur seinen Nutzungszweck im Blick haben könne und erst das EIU den Gesamtüberblick über die unterschiedlichen Bedarfsanfragen sowie den sinnvollsten Nutzungszweck haben kann. Deshalb solle ein EIU als neutraler Mittler zwischen den unterschiedlichen Nutzungen der Verkehrsunternehmen entscheiden und den tatsächlichen Bedarf der EVU an dem Nutzungszweck des jeweiligen Gleises spiegeln. Auf diese Weise solle verhindert werden, dass für den gewünschten Nutzungszweck Engpässe von anderen Nutzungen herbeigeführt werden. Z.B. sollten Abstellungen in Serviceeinrichtungen, die eine hohe Frequentierung vieler EVU für Rangiertätigkeiten haben, die Ausnahme bilden.

#### 2.1.4. **Besondere Betrachtung der „großen 7“**

Ebenfalls kontrovers wurde zwischen den Teilnehmern der Arbeitsgruppe diskutiert, ob die sogenannten „sieben großen Rangierbahnhöfe“ der DB Netz AG, Mannheim, Maschen, Gremberg, Seddin, Seelze, Nürnberg und München Nord einer **gesonderten Betrachtung** unterliegen müssen. Es handelt es sich um hoch technisierte Serviceeinrichtungen mit voll automatisierten Abläufen in den Sortieranlagen (Einfahrgruppe, Ablaufberg, Richtungsgruppe und Ausfahrgruppe). Diese Rangierbahnhöfe bilden das Herzstück des Einzelwagenkonzeptes des Marktbeherrschers im Schienengüterverkehr und werden von der DB Netz AG betrieben.

Da bisher kein Bedarf seitens weiterer EVU angemeldet bzw. vorhandener Bedarf letztendlich zum Teil auch anderweitig befriedigt wurde und diese „sieben großen Rangierbahnhöfe“ die Grundlage für den auf äußere Einflüsse sehr sensibel reagierenden Einzelwagenverkehr der DB

Schenker Rail Deutschland AG bilden, haben die meisten Teilnehmer der Arbeitsgruppe sich für eine Sonderrolle dieser Rangierbahnhöfe ausgesprochen. Perspektivisch bestehe aber Bedarf an Randkapazitäten, weil die **geographische Lage der Bahnhöfe** auch für Rangierbewegungen im Rahmen der Verkehrskonzepte von anderen EVU **wertvoll** ist. In diesem Zusammenhang hat sich ein EVU klar gegen eine Sonderbehandlung dieser geographisch sehr interessanten Kapazitäten ausgesprochen.

Im Zusammenhang mit den sogenannten „großen 7“ wurden auch die Besonderheiten der automatischen Ablaufsteuerung in Verbindung mit funkferngesteuerten Abdrucklokomotiven angesprochen. Hier erfolgt der Sortiervorgang im Einzelwagenverkehr (überwiegend) automatisch über einen Ablaufsteuerrechner des EIU, der zuvor vom EVU die notwendigen Informationen zur Zerlegung des Zuges und Sortierung der Waggons erhalten hat. Für ein EVU bietet eine Schnittstelle zum Ablaufsteuerrechner die effiziente Nutzung eines **automatisierten Verfahrens am Ablaufberg**. Tatsächlich ist auch, unter Berücksichtigung von Effizienzverlusten im gesamten System, eine manuelle Eingabe der Daten in den Ablaufsteuerrechner möglich. Hier wurde die Offenlegung der Schnittstellen gefordert, um eine Kapazitätsverringerung durch das händische Einpflegen zu vermeiden.

#### 2.1.5. Mehr neutrale Leistungen in Rangierbahnhöfen

Insbesondere von EVU, die nicht national flächendeckend aufgestellt sind, wurde in diesem Zusammenhang auch der Wunsch nach einem **Angebot von Rangierdienstleistungen** geäußert. In einigen Rangierbahnhöfen in Deutschland wird diese Leistung seitens des EIU angeboten. Üblicherweise werden Rangierleistungen aber vom EVU selbst bzw. von einem Kooperationspartner vor Ort übernommen. Einige EVU sehen sich gegenüber dem Marktbeherrscher auf dem Verkehrsmarkt aufgrund des historischen Vorteils eines schon finanzierten Rolling Stock und der historisch gewachsenen, flächendeckenden Präsenz benachteiligt. Mit einem neutralen Leistungsangebot, vorzugsweise des EIU, solle ein fairer Ausgleich zu diesen historischen Vorteilen geschaffen werden.

### 2.2. Bewertung des Ist-Zustands aus regulatorischer Sicht

Die von der Arbeitsgruppe **beschriebene Praxis** ist auch aus **regulatorischer Sicht** an einigen Stellen **kritisch** zu bewerten. Auch wenn dem BdSE anders als einem Betreiber der Schienenwege (**BdS**) nicht gemäß § 2 Nr. 1 und 2 sowie §§ 8, 9, 11, 13 und 14 EIBV verordnungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich der Vergabeform von Nutzungsmöglichkeiten und des Anmelde- und Vergabeverfahrens gemacht werden, sind den gestalterischen Freiheiten eines BdSE durch die regulatorischen Vorgaben Grenzen gesetzt. Weder wird dem BdSE ausdrücklich vorgegeben,

wie er die Kapazität in seiner Serviceeinrichtung einteilt (so § 2 Nr. 1 und 2 EIBV für die BdS), noch wird ihm verboten, den Zeitraum der Nutzung über eine Fahrplanperiode hinaus zu gewähren (so § 11 Abs. 2 EIBV für BdS). Auch im Hinblick auf die Gestaltung des Anmelde- und des Vergabeverfahrens ist er nur sehr eingeschränkt an Fristen oder Formalien (vgl. § 8 und 9 EIBV für BdS) gebunden.

In seiner **Gestaltungsfreiheit** trägt der BdSE **aber die Verantwortung, den regulatorischen Zielen** und Vorgaben in AEG und EIBV **gerecht zu werden**. Auch der BdSE muss z.B. diskriminierungsfreien Zugang zu seiner Eisenbahninfrastruktur gewähren und die damit verbundenen Leistungen erbringen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 AEG, § 3 Abs. 1 Satz 1 EIBV), seine Eisenbahninfrastruktur so zur Verfügung stellen, dass attraktive Verkehrsangebote möglich sind und ein wirksamer und unverfälschter Wettbewerb auf der Schiene stattfinden kann (§ 1 Abs. 1 Satz 1 AEG), Nutzungsbedingungen aufstellen (§ 10 Abs. 1 EIBV) und, soweit wie möglich, allen Anträgen auf Nutzung stattgeben (§ 10 Abs. 3 EIBV). Im eventuell folgenden Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahren hat der BdSE über Anträge von zeitgleichen und nicht miteinander zu vereinbarenden Nutzungen nach dem erfolglosen Versuch gütlicher Einigung (§ 10 Abs. 5 EIBV) über den Vorrang eines Antrags zu entscheiden (§ 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV). Werden die Regelungen, die Gebote für die verschiedenen Prozessstufen aufstellen, begonnen mit der Festlegung und Vergabe von Kapazität in Serviceeinrichtungen und gefolgt von einem eventuellen Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahren, nicht konsequent berücksichtigt, könnte die Gestaltungsfreiheit missbraucht werden. Der unternehmerische Gestaltungsfreiraum eines BdSE ist aus regulatorischer Sicht auf der einen Seite durch die für ihn geltenden Verbote und auf der anderen Seite insbesondere durch die Pflicht zur Erfüllung der im AEG und der EIBV verankerten Gebote begrenzt. Aufgrund dieser wesentlichen Grenzen ist einem EIU nicht alles erlaubt, was nicht ausdrücklich verboten ist.

Bestimmte praktische Regelungen von EIU zur Vergabe von Kapazität in Serviceeinrichtungen sind, gespiegelt an den gesetzgeberischen und verordnungsrechtlichen Gebotsnormen, regulatorisch kritisch bzw. schon unzulässig.

#### 2.2.1. **Pflicht zur bedarfsgerechten Angebotsoptimierung (§ 10 Abs. 3 EIBV)**

Insbesondere in § 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV *„Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben, so weit wie möglich, allen Anträgen auf Zugang zu den Serviceeinrichtungen [...] stattzugeben“* ist eine für die Wettbewerbsentwicklung auf dem Eisenbahnmarkt wesentliche Verpflichtung des EIU verankert.

Zwar enthält § 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV keine Infrastrukturausbaupflicht, weil „soweit wie möglich“ als Einschub, die Pflicht zur Bewilligung aller Anträge auf die Möglichkeiten der bestehenden Infrastruktur relativiert. Im Rahmen des Möglichen sind aber alle Anträge durch den BdSE zu

befriedigen. Die Pflicht, „soweit wie möglich“ allen Anträgen gerecht zu werden, erschöpft sich nicht darin, dass eingehende Anträge korrekt und gewissenhaft abgearbeitet werden, sondern erfordert vom BdSE, die Möglichkeiten, Kapazitäten zu vergeben, soweit auszuschöpfen, wie sie sich aus der bestmöglichen Kapazitätsauslastung seiner Eisenbahninfrastruktur ergeben. Nur dann kann er an die Maximalforderung, allen Anträgen stattzugeben, heranreichen. Mithin enthält § 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV schon im Wortlaut eine **Pflicht des BdSE zur Angebotsoptimierung**.

Die Pflicht des § 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV setzt schon im Vorfeld der Antragstellung ein. Der BdSE kann nur dann die Vorgaben des § 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV erfüllen, wenn der Möglichkeit, Anträge zu stellen, denen allen – so weit möglich – stattzugeben ist, ein Leistungsspektrum an Kapazität vorausgeht, das auf die bestmögliche Auslastung der Infrastruktur zu Gunsten möglichst aller Anträge gerichtet ist. Die Freiheit des BdSE, die Kapazität auf seiner Infrastruktur nach eigenen Regeln einzuteilen und zu vergeben, birgt auf der anderen Seite die **Verantwortung**, durch vorausschauende **Planung** den regulatorischen Zielen gerecht zu werden. Nur dann kann der BdSE der Zielsetzung des § 10 Abs. 3 EIBV gerecht werden.

Dies zeigt gerade auch der Vergleich mit den Vorgaben, an die der BdS gebunden ist.

Für die Ausgestaltung des Zugangs hat der Ordnungsgeber in Anwendung der europäischen Vorgaben zunächst definiert, was Zugangsberechtigte bei einem BdS beantragen können. Der Antrag richtet sich nach § 9 Abs. 1 EIBV auf die Zuweisung von Zugtrassen. Den Gegenstand des Antrags, die Zuteilung (Zuweisung) von Zugtrassen, hat der Ordnungsgeber in § 2 Nr. 1-3 EIBV definiert. Dagegen ist die Ausgestaltung des Zugangs für die BdSE in § 10 Abs. 2 EIBV genauso offen formuliert, wie in der gesetzlichen Grundlage (§ 14 Abs. 1 AEG). Es kann ein Antrag auf Zugang zur Infrastruktur und auf Erhalt von Leistungen gestellt werden. Weitere Vorgaben macht der Ordnungsgeber nicht. Trotzdem ist es erforderlich, dass für eine betriebene Serviceeinrichtung die Kapazität genau definiert wird, damit die Zugangsberechtigten eine einheitliche Information erhalten, worauf sich ihr Antrag richten muss und diese für alle Zugangsberechtigten gleichermaßen transparent ist. Da der Ordnungsgeber den BdSE, anders als den BdS, die Freiheit gegeben hat, den Leistungsumfang selbst zu bestimmen, ist es auch nur dem BdSE selbst möglich, die Kapazität für seine Serviceeinrichtung zu bestimmen.

Auch der europäische Richtlinienggeber hat die unterschiedlichen Bedürfnisse der EIU schon bei der Entwicklung der EG - Richtlinie 2001/14/EG gesehen und gefordert, dass „bei der Kapazitätszuweisung [...] die Bedürfnisse der verschiedenen Nutzer zu ermitteln, die entsprechenden Wünsche zu formulieren und optimale Lösungen zu suchen [sind]“. (BR-Drs 835/98, S. 3.) Dieser Gedanke zieht sich auch durch die späteren Erwägungen zur EG Richtlinie 2001/14/EG wie z.B. in den Nr. 12, 14,17.

Darüber hinaus kann ein EIU das gesetzgeberische Ziel in § 1 Abs. 1 Satz 1 AEG, die Schaffung eines attraktiven Verkehrsangebotes, nur erreichen, wenn es mit seiner Eisenbahninfrastruktur

dazu beiträgt, die vom Gesetzgeber gewünschte Stärkung des Verkehrsträgers Schiene (BT-Drs. 269/04, S. 22) voranzutreiben. Ein Baustein hierzu ist die **bestmögliche Nutzung seiner Infrastruktur** zu gewährleisten. Die bestmögliche Nutzung kann in der effizienten Nutzung durch ein EVU liegen. Besteht aber Bedarf von mehreren EVU mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen, so liegt die bestmögliche Nutzung angesichts der Zielsetzung des AEG darin, dass möglichst vielen EVU die Nutzung der Infrastruktur ermöglicht wird, damit diese mehr Schienenverkehr generieren können. Gerade in ehemaligen monopolistischen Strukturen ist die Zugangsregulierung ein wesentliches Instrument, um zu verhindern, dass die Leistungsfähigkeit einer Infrastruktur durch organisatorische, betriebliche oder technische Maßnahmen eingeschränkt werden könnte.

Nur wenn die Angebote eines BdSE möglichst vielen EVU gerecht werden, ist § 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV erfüllt. Wie die praktische Analyse der Arbeitsgruppe gezeigt hat, ist der **Bedarf an Kapazität** sowohl im räumlichen und zeitlichen Ausmaß als auch bei dem mit der Nutzung verfolgten Zweck **sehr unterschiedlich**. Dementsprechend kann ein BdSE nur dann dem § 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV gerecht werden, wenn es diesem Bedarf durch differenzierte Angebote begegnet.

Die Pflicht zur bedarfsgerechten Angebotsstruktur ergibt sich auch aus § 10 Abs. 3 Satz 2 EIBV, wonach „Anträge nicht ohne sachlichen Grund unterschiedlich“ behandelt werden dürfen. Diesem Gleichbehandlungsgebot ist der Umkehrschluss, unterschiedliche Anträge nicht gleich zu behandeln, immanent.

Das Gebot der bedarfsgerechten Angebotsoptimierung kann nicht erfüllt werden, wenn die EIU die Gleise ihrer Eisenbahninfrastruktur ohne Beachtung der mit den Anträgen verfolgten Nutzungszwecke an jeweils nur ein EVU langfristig vermieten. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich die Vermietung auf die gesamten Gleise einer Serviceeinrichtung erstreckt.

Werden Gleise im Vorfeld der tatsächlichen Nutzung fest an ein EVU vermietet, nimmt sich ein EIU die Möglichkeit, eine zeitlich-räumliche Optimierung bis zum Tag der tatsächlichen Nutzung vorzunehmen, um auf eventuelle weitere Anträge noch positiv reagieren zu können. Dadurch können zeitlich nachfolgende Anträge möglicherweise nur deshalb nicht realisiert werden, weil die einzelnen Gleise schon an andere EVU vermietet wurden, obwohl aber unter Umständen mehrere der vorangegangenen Anträge auch auf einem Gleis realisiert werden könnten, und so ein Gleis zur weiteren Nutzung zur Verfügung stünde. Eine **räumliche Optimierung** dadurch, dass ein EVU auch noch dispositiv kurz vor Nutzungsantritt auf andere Gleise oder auf eine gemeinsame Gleisnutzung verwiesen wird, ist so nicht möglich. Schon mit dem einem Antrag folgenden Infrastrukturangebot hat das EIU diese Möglichkeit vergeben. Hier sind EIU, die ihre Kapazität in Slots vergeben, durch die fehlende Festlegung auf bestimmte Gleise erheblich flexibler. Hinzu kommt, dass in einem Slot-Verfahren auch ein am Bedarf orientiertes langzeitiges Nutzungszeitfenster vergeben werden kann und dennoch eine räumliche Optimierung möglich bleibt.

Der in der Arbeitsgruppe kritisierte Mehraufwand, der einem EIU sowohl bei der **Planung der möglichen Kapazitäten** als auch bei der Vergabe der Nutzungen wie auch bei der tatsächlichen Disposition vor Ort entstehen könnte, ist Ausfluss des Gebots des § 10 Abs. 3 EIBV und die **Kehrseite der Gestaltungsfreiheit**, die einem BdSE im Gegensatz zum BdS zukommt.

#### 2.2.2. **Pflicht zur funktionalen Betrachtung und Differenzierung der Eisenbahninfrastruktur (§ 10 Abs. 3 und § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV)**

Während § 10 Abs 3 EIBV fordert, dass, so weit wie möglich, allen Anträgen stattzugeben ist, legt § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV für ein Konfliktlösungsverfahren fest, dass das Eisenbahninfrastrukturunternehmen „Anträgen den Vorrang zu gewähren hat, *„die notwendige Folge einer [...] vereinbarten Zugtrasse sind“*“.

Die Verantwortung des BdSE, seine Eisenbahninfrastruktur bedarfsgerecht zu vergeben, setzt eine funktionale Differenzierung der Infrastruktur voraus. Diese funktionale Differenzierung muss das EIU im Konfliktlösungsverfahren dann auch heranziehen, um der beantragten Nutzung Vorrang zu gewähren, die mit der **funktionalen Einordnung eines Gleises** übereinstimmt, da diese Nutzung auf diesem Gleis die „notwendige“ Folge einer Zugtrasse ist.

Die **notwendigen (Folge)Arbeiten** nach und vor einer Zugtrasse können sehr **unterschiedlich** sein. So wird ein anschließender Rangiervorgang von Wagengruppen einen anderen Anspruch an die Nutzung der Serviceeinrichtung stellen als das Rangieren im Einzelwagenverkehr oder eine im Rangiervorgang vorgesehene Pufferung von Wagen. So benötigen EVU bei der Abstellung von Personenzügen eine andere Gleisausstattung, z.B. Zugvorheizung, als bei der Abstellung von Güterzügen, z.B. Gleiswaagen. Dementsprechend unterschiedlich ist der Bedarf, den ein EVU auf dem Gleis/den Gleisen in der Serviceeinrichtung erfüllen will. Hier zählt nicht nur die zeitliche Komponente, sondern auch die Art der Nutzung zu den Bewertungskriterien.

Um bedarfsgerechte Angebote im Sinne des § 10 Abs. 3 EIBV für die EVU abgeben zu können und dabei der Unterschiedlichkeit der Handlungen, die die EVU bei der Gleisnutzung vornehmen wollen, z.B. rangieren, abstellen oder Güter laden, gerecht zu werden, sollte ein EIU seine Kapazität so vergeben, dass die **beabsichtigten Handlungen des EVU und der Nutzungszweck** der Gleise (s.o. unter 2.1.3) möglichst **übereinstimmen**.<sup>13</sup>

Spätestens im Rahmen der Konfliktentscheidung muss der BdSE den Nutzungszweck im Rahmen der Vorrangentscheidung berücksichtigen. Zu diesem Zeitpunkt muss ein BdSE z.B. ent-

<sup>13</sup> Beispiel für eine Optimierung: Gleis 10, welches mit einer Laderampe ausgestattet ist, wird vermietet. Das EVU 1 stellt dort Waggon ab. Gleis 15, das keine weiteren Anlagen besitzt, bleibt frei. EVU 2 sucht ein Gleis zur Verladung von Gütern. Wird der Nutzungszweck bei der Vergabe oder im Konfliktfall nicht berücksichtigt, ist EVU 2 auf die freiwillige Mitwirkung des EVU 1 angewiesen, um seine Verkehrsleistung zu realisieren.

scheiden, dass Abstellungen von Schadwagen auf Gleisen mit dem Nutzungszweck „Rangieren“ einer Nutzung, die auf „Rangieren“ gerichtet ist, weichen müssen.

Eine Konfliktlösungsentscheidung, die allein auf den zeitlichen Zusammenhang mit einer Zugtrasse abstellt, sowie den Zeitpunkt der Anmeldung als Vorrangkriterium in die Bewertung einbezieht, reicht zur Bewertung der „**Notwendigkeit**“ der Folge einer vereinbarten Zugtrasse nicht aus. Eine komplexe Überlappung von Anträgen, die bei rein zeitlicher Betrachtung fast immer notwendige Folge einer Zugfahrt sind, macht deutlich, dass hier ein weiteres Kriterium zur Beurteilung des Vorrangs erforderlich ist. Schon der Begriff der „Notwendigkeit“ beinhaltet neben der zeitlichen Komponente ebenfalls einen sachlichen Zusammenhang, wie dies auch in der Praxis anerkannt ist. Der sachliche Zusammenhang liegt in der Kompatibilität des Nutzungszwecks der jeweiligen Serviceeinrichtung mit der tatsächlichen Nutzung eines Gleises. Die von den BdSE gescheute Aufgabe, verkehrslogistische Entscheidungen anstelle eines EVU darüber zu treffen, ob eine Nutzungsart höherrangig anzusiedeln sei als eine andere, ist damit nicht nur nicht erforderlich, sondern wird durch die für alle EVU transparente Zweckbestimmung der Gleise im Vorfeld vermieden. Entscheidend ist die bedarfsgerechte funktionale Einteilung. Ein EIU muss auch die mit der Nutzung beabsichtigte Erfüllung des Bedarfs, als Folge der vereinbarten Zugtrasse, berücksichtigen und mit der genutzten Gleisinfrastruktur abgleichen.

Bei der Konfliktlösung nach § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV, die den Vorrang einer Nutzung von der „notwendigen Folge einer vereinbarten Zugtrasse“ abhängig macht, ist das EIU verpflichtet, diese Vorrangregelung praxisgerecht auszugestalten. Der Bundesnetzagentur obliegen insoweit die Überwachung der Ausgestaltung der Vorrangregelungen und die Überprüfung des Entscheidungsverfahrens.

### 2.2.3. **Pflicht zur Überwachung, Prüfung und Entscheidung über den angemeldeten Bedarf, eines Eisenbahnverkehrsunternehmens (§ 10 Abs. 5 und 6 Nr. 1 EIBV)**

Neben der Pflicht, Anträgen, deren Nutzungen notwendige Folge einer vereinbarten Zugtrasse sind, Vorrang zu gewähren, muss ein EIU im Vorfeld einer Konfliktentscheidung nach § 10 Abs. 5 EIBV bei „... *Anträge[n] über zeitgleiche, miteinander nicht zu vereinbarende Nutzungen [...] auf eine einvernehmliche Lösung hin[zu]wirken*“

Diese Verantwortung des BdSE erschöpft sich nicht darin, im Rahmen der Koordinierung als Moderator zwischen den EVU zu vermitteln oder im Rahmen der Konfliktlösung die von den EVU beantragten Nutzungszeiten, -mengen und -zwecke ungeprüft zur Bewertung als Vorrangkriterium zu übernehmen.

Vielmehr muss der BdSE, damit es im Sinne des § 10 Abs. 5 Satz 1 EIBV tatsächlich auch prüfen und darüber entscheiden kann, ob beantragte Nutzungen nicht miteinander zu vereinbaren sind, den von einem EVU angemeldeten **Bedarf** an Infrastrukturkapazität **auf tatsächliche Not-**



**wendigkeit überprüfen.** § 10 Abs. 5 Satz 1 EIBV gibt hier deutlich vor, dass die Voraussetzungen für die Einleitung eines Koordinierungsverfahrens zwei Voraussetzungen hat. Zum einen müssen es „nicht miteinander zu vereinbarende Nutzungen“ sein und zum anderen müssen die Nutzungen „zeitgleich“ stattfinden. Das bedeutet aber nicht, dass allein die Zeitgleichheit schon ausreicht, um die Unvereinbarkeit der Nutzungen zu bestimmen. Der BdSE muss prüfen und entscheiden, ob eine beantragte Nutzung in der **zeitlichen und räumlichen** Ausdehnung, aber auch nach **sachlichen Kriterien** des Nutzungszwecks tatsächlich in dem Ausmaß notwendig ist, oder ob nicht eine geringere Inanspruchnahme der Infrastruktur oder ein anderer Ort auf der Infrastruktur ausreichend wäre, um so weiteren EVU die Nutzung der Infrastruktur zu ermöglichen. Falls notwendig, muss der BdSE selbst bewerten, ob z.B. die beantragten fünf Gleise mit einer Nutzungsdauer von sieben Monaten zur Erfüllung des Bedarfs des EVU nicht auch auf vier Gleise reduziert werden könnten und auf diesem Wege für eine weitere beantragte Nutzung Platz geschaffen werden kann. Die Prüfungs- und Überwachungspflicht im Rahmen der Koordination wird insbesondere dann stattzufinden haben, wenn zwei neue Anträge miteinander verglichen werden.

Im Rahmen des Konfliktlösungsverfahrens nach § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV kommt dieser Prüfungs- und Entscheidungspflicht bei der Bestimmung, welche beantragte bzw. bestehende Nutzung „notwendige Folge einer vereinbarten Zugtrasse“ ist, zum Tragen. Hier werden insbesondere die Konflikte zwischen schon bestehenden Nutzungen und neu hinzutretenden Nutzungsanträgen zu entscheiden sein.

Sowohl in § 10 Abs. 5 Satz 1 als auch in Abs. 6 Nr. 1 EIBV gibt der Verordnungsgeber durch die Formulierungen „*hat ...auf ... Lösung hinzuwirken*“ als auch „*hat ... Vorrang zu gewähren*“ dem BdSE eine **aktive Rolle im Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahren**. Dieser aktiven Rolle kann er nur gerecht werden, wenn er das Vorliegen der Kriterien verifiziert hat.

Ein Konfliktlösungskonzept oder auch eine Konfliktlösungspraxis, in der ein BdSE seine Entscheidungen über die Unvereinbarkeit der Nutzung oder das Vorliegen von Vorrangskriterien nur aus der Schriftform der Anträge ableitet, ohne eine eigene Prüfung des tatsächlichen Bedarfs vorzunehmen, entspricht nicht den Vorgaben eines eigenverantwortlichen Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahrens im Sinne von § 10 Abs. 5 und 6 Nr. 1 EIBV. Die hierfür erforderlichen Informationen darf ein BdSE von den EVU abfragen und muss im Rahmen der Koordination darauf achten, dass eventuelle Koordinierungsgespräche unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse jedes EVU (§ 5 Abs. 2 EIBV) stattfinden.

#### **2.2.4. Diskriminierungsfreier Zugang zur Eisenbahninfrastruktur (§ 14 Abs. 1 Satz 1 AEG)**

§ 14 Abs. 1 Satz 1 AEG gibt einem EIU auf, allen Zugangsberechtigten den Zugang zu den von ihm betriebenen Eisenbahninfrastrukturen diskriminierungsfrei zu gewähren. Diesem Diskrimi-

nierungsverbot bei der Zugangsgewährung geht die Pflicht zur Zugangsgewährung als solche voraus. Ein EIU muss also zunächst sicherstellen, dass den Zugangsberechtigten **überhaupt** die Möglichkeit gegeben wird, **Zugang zur betriebenen Eisenbahninfrastruktur** zu erhalten. Dies beinhaltet auch die Pflicht des EIU, dafür Sorge zu tragen, dass alle Zugangsberechtigten auch die (gleiche) Chance bekommen, dieses Zugangsrecht in Anspruch zu nehmen.

Dem BdSE ist es nicht verboten, die Gleise seiner Eisenbahninfrastruktur auch über den Netzfahrplan hinaus an einen Zugangsberechtigten zur freien Nutzung zu vermieten. Es ist ihm auch nicht verboten, eine Konfliktlösungsregelung aufzustellen, die die Chronologie der Anträge berücksichtigt („First Come, First Served“). Ein BdSE ist bei einer Vermietung über eine Netzfahrplanperiode hinaus auch nicht an feste, für alle Zugangsberechtigten gleichermaßen geltende Vergabeperioden gebunden. Für jede einzelne Regelung kann sich der BdSE auf das Fehlen eines Verbotes berufen. Jede einzelne Regelung wird für sich genommen auch nicht das Zugangsrecht der Zugangsberechtigten nach § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG beeinträchtigen. Werden diese **Regelungen aber kumulativ für eine gesamte Serviceeinrichtung angewendet**, führt dies – auch wenn vordergründig die Regelungen für alle Zugangsberechtigten gleichermaßen gelten – dazu, dass die hinzutretenden Zugangsberechtigten allein aufgrund eines zeitlichen Nachrangs dauerhaft oder zumindest auf die nicht transparent absehbare Dauer der mit dem ersten Antragsteller vereinbarten Nutzung **faktisch am Zugang gehindert** sind. Dies ist mit dem Grundsatz des Rechts auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu einer Eisenbahninfrastruktur gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG nicht vereinbar.

### 2.3. Lösungsansätze und regulatorische Bewertung

Aus der Arbeitsgruppe heraus wurden im Anschluss an die intensive Diskussion über die bestehende Vergabepraxis und den Bedarf der unterschiedlichen EVU verschiedene Lösungsansätze entwickelt, die die gemeinsame Nutzung von „Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen“ erleichtern und verbessern sollen.

#### **2.3.1. Kontingent für flexible Nutzung, zur Deckung des unterschiedlichen Bedarfs der Eisenbahnverkehrsunternehmen**

§ 10 Abs. 3 EIBV beinhaltet für den BdSE die Pflicht, seine Eisenbahninfrastruktur bedarfsgerecht und angebotsoptimiert an die EVU zu vergeben (s.o. unter 2.2.1).

Die meisten Teilnehmer der Arbeitsgruppe haben aus der Erkenntnis heraus, dass aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle, die die EVU verfolgen, unterschiedliche Ansprüche an die Vergabe der Kapazität in Serviceeinrichtungen bestehen, eine **variable Aufteilung der Vergabeformen von Kapazität in Serviceeinrichtungen** für notwendig gehalten. Sie soll sowohl dem

Bedarf an kurzzeitiger, flexibler Nutzung von Gleiskapazitäten als auch dem Bedarf an langfristig zur Verfügung gestellten, im Voraus festgelegten Gleisen Rechnung tragen. Sie schlagen deshalb vor, einen bestimmten Prozentsatz der Gleise einer Serviceeinrichtung aus dem System der langzeitigen Vermietung von im Voraus festgelegten Gleisen herauszunehmen und diese Gleise nur für kurzzeitige Nutzungen flexibel zu vergeben (**Kontingent für flexible Nutzung**). Auf diese Weise werde dem unterschiedlichen Bedarf der EVU Rechnung getragen.

Auch im Hinblick auf das **Auslastungsrisiko** zwischen begehrten und weniger begehrten Serviceeinrichtungen kann die Aufteilung einer Serviceeinrichtung in Gleise, die langfristig vermietet werden, und Gleise, die dem Kontingent für flexible Nutzung unterfallen, eine angemessene Verteilung zwischen EIU und EVU bieten. So kann das EIU sein Auslastungsrisiko bei der langzeitigen Vermietung von Gleisen weiterhin mit der Vermietung auf einen Nutzer verlagern, während bei den Gleisen, die nur für kurzzeitige Nutzungen zur Verfügung stehen, das EIU das Auslastungsrisiko übernehmen muss. Dies wird gerade in Engpassbereichen jedoch weniger kritisch ausfallen.

Die Aufteilung der Kapazitätsvergaben in einer Serviceeinrichtung in zwei Kontingente, zum einen in die langzeitige Vermietung von im Voraus festgelegten Gleisen und zum anderen in die Vergabe von kurzzeitiger flexibler Nutzung der Infrastruktur, möglichst ohne Festlegung auf ein bestimmtes Gleis, ist auch unter dem Aspekt des § 10 Abs. 3 EIBV die angemessene Lösung, dem **unterschiedlichen Bedarf der EVU** Rechnung zu tragen und so mit einer angebotsoptimierten Vergabe der Kapazität in einer Serviceeinrichtung den Zugang vieler EVU zu ermöglichen. Die Geschäftsmodelle vieler EVU müssen auf der Infrastruktur abbildbar sein, da ansonsten die europapolitischen und gesetzgeberischen Ziele der Erweiterung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur (91/440/EWG) und der Verbesserung der Kapazitätszuweisung (2001/14/EG) oder auch die Gewährleistung eines attraktiven Verkehrsangebotes und eines unverfälschten Wettbewerbs (§ 1 Abs. 1 Satz 1 AEG) nicht erreichbar wären.

Zur **Gestaltung der flexiblen Gleisnutzung** bietet das sogenannte Slot-Verfahren einen guten Ansatz. Aufgrund des Konzeptes, nach dem erst am Tag der Nutzung die Gleise dispositiv zugeordnet werden, bietet dieses Verfahren auch in besonderem Maße die Möglichkeit zur räumlichen Optimierung. Dieses Verfahren ist deshalb auch aus regulatorischer Sicht mit Blick auf § 10 Abs. 3 EIBV besonders zielführend.

Dem Modell der sogenannten Dispogleise stehen derzeit Bedenken aus der Praxis vieler Teilnehmer der Arbeitsgruppe entgegen (s.o. unter 2.1.1.). Je nach Ausgestaltung des Angebotes erscheint aber auch dieses Modell grundsätzlich geeignet, die Vorgaben des § 10 Abs. 3 EIBV zu erfüllen.

### 2.3.2. Verantwortung des Eisenbahninfrastrukturunternehmens für die Bewirtschaftung seiner Infrastruktur

Die Pflichten in § 10 Abs. 3, Abs. 5 und Abs. 6 Nr. 1 EIBV geben dem BdSE die Verantwortung, seine Eisenbahninfrastruktur nicht nur den EVU zur freien Nutzung zur Verfügung zu stellen, sondern die Vergabe seiner Infrastruktur angebotsoptimiert und bedarfsgerecht zu gestalten, um insbesondere auch in Engpassbereichen zum regulatorischen Ziel, der Stärkung des Schienenverkehrs, beizutragen.

Die Arbeitsgruppe sah hier einen weiteren Ansatzpunkt zur Verbesserung der gemeinsamen Nutzung einer Eisenbahninfrastruktur durch mehrere EVU, indem ein EIU eine funktionale, das heißt nach **Nutzungszwecken ausgerichtete Betrachtung**, über seine **Eisenbahninfrastruktur** legt und in der Folge auch darauf achtet, dass die gewährten Nutzungen mit der funktionalen Aufteilung seiner Eisenbahninfrastruktur übereinstimmen. So soll zum einen schon im Rahmen der Vergabe von Kapazität eine nach Nutzungszwecken optimierte Auslastung der Infrastruktur erreicht werden und zum anderen können am Nutzungszweck orientierte Entscheidungskriterien im Rahmen von Vorrangregelungen aufgestellt werden.

Im Rahmen des Konfliktlösungsverfahrens sollte dann darüber hinaus das räumliche und zeitliche Ausmaß der beantragten Kapazität nicht nur auf Basis der Mitteilung des EVU in die Abwägung und Entscheidung des EIU eingehen, sondern vom EIU selbst auf tatsächliche Notwendigkeit geprüft werden.

Die funktionale Betrachtung der Eisenbahninfrastruktur schon im Rahmen der Vergabe von Kapazität entspricht der regulatorisch in § 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV verankerten Verantwortung des BdSE, seine Eisenbahninfrastruktur nicht nur tatsächlich zu betreiben, sondern auch so zu verwalten, dass er einer möglichst großen Zahl von Nutzungsanträgen stattgeben kann. Sie ist außerdem Voraussetzung für eine Konfliktentscheidung im Rahmen des § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV, die auch den **Nutzungszweck** des beantragten Bedarfs **bei der Entscheidung über die Notwendigkeit der Folge einer vereinbarten Zugtrasse berücksichtigt** (s.o. unter 2.2.2.).

Dass ein BdSE sowohl im Koordinierungsverfahren nach § 10 Abs. 5 EIBV als auch im Konfliktlösungsverfahren nach § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV die Informationen über den Zweck und die zeitliche sowie räumliche Ausdehnung der Nutzung, die es von einem EVU erhält, nicht nur kennt, sondern als richtig verifiziert, sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Mit der Prüfung des angemeldeten Bedarfs eines EVU auf tatsächliche Notwendigkeit trägt ein BdSE seiner Verantwortung für eine bedarfsgerechte Auslastung seiner Infrastruktur Rechnung.

Im Koordinierungsverfahren muss der BdSE objektiv bewerten können, ob zwei gestellte Anträge tatsächlich nicht miteinander zu vereinbaren sind, und im Konfliktfall abschließend entscheiden, welche beantragte Nutzung „notwendige“ Folge einer Zugtrasse ist. Insoweit entsprechen

auch die beiden oben genannten Lösungsansätze aus regulatorischer Sicht den Anforderungen des § 10 Abs. 3, 5 und 6 Nr. 1 EIBV.

### 2.3.3. Restkapazitätsbörse

In Ergänzung zu der langzeitigen Vermietung von Gleisen an einen Hauptnutzer, wurde die Idee entwickelt, die bestehenden Restkapazitäten, die ein Hauptnutzer – sei es im Netzfahrplan generell oder auch kurzfristiger – nicht benötigt, über eine neutrale Plattform, die vom EIU betrieben wird, den anderen EVU transparent zur Kenntnis zu geben. Auf diese Weise soll vor allem ein **schneller Zugriff auf bestehende Nutzungsmöglichkeiten** gegeben werden. Das derzeitige System der Rückabstimmung mit dem Hauptnutzer dauere oft schlicht zu lange.

Dieses System ist geeignet, einem Teilaspekt der regulatorischen Kritikpunkte an dem System der langfristig im Voraus geplanten Vermietung von Gleisen über eine ganze Serviceeinrichtung hinweg zu begegnen. Durch die transparente Veröffentlichung der noch nutzbaren Eisenbahninfrastruktur wird den in der Bestellung zeitlich nachfolgenden Unternehmen zumindest die Möglichkeit gegeben, eigene Geschäfte mit den Restkapazitäten zu planen. Da mangels fester Rahmenbedingungen für die Beantragung, Dauer der Inanspruchnahme oder auch nur die Vergabeformen der Kapazität keine verlässlichen Informationen darüber existieren, mit welchen Infrastrukturkapazitäten Verkehrsangebote geplant werden können, wie dies für die Benutzung der Schienenwege der Fall ist, hat das EIU, das diese Gestaltungsfreiheiten für Serviceeinrichtungen in Anspruch nimmt, eine erhöhte Verantwortung für die Zugangsberechtigten die Informationen über die nutzbare Eisenbahninfrastruktur bereitzustellen. Die Restkapazitätsbörse füllt damit eine Lücke im Vergabesystem, da potenziellen Antragstellern auch die Information gegeben wird, wofür sie Anträge stellen können.

Das regulatorische Kerngebot des § 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV der bedarfsgerechten Angebotsstruktur, das von einer flächendeckenden langzeitigen Vermietung nicht erfüllt wird, kann die Restkapazitätsbörse jedoch nicht erfüllen. Im Übrigen ist das freiwillige Angebot einer solchen Restkapazitätsbörse aus regulatorischer Sicht willkommen, jedoch auf Basis der derzeitigen Gesetzeslage nicht verpflichtend durchsetzbar.

### 2.3.4. Leistungsangebot in Rangierbahnhöfen

Einige EIU sahen einen entscheidenden Lösungsansatz für eine verbesserte gemeinsame Nutzung von Rangierbahnhöfen oder anderen Zugbildungsanlagen darin, dass die EIU neben dem Zugang zur Eisenbahninfrastruktur auch insbesondere die Rangiertätigkeit, also die Bereitstellung von Rangierloks mit Lokführer und eventuell notwendigem Begleitpersonal, als Leistung anbieten. Dieser Lösungsansatz wurde auch von der **Monopolkommission** in ihrem zweiten Sondergutachten zum Wettbewerb auf dem Eisenbahnmarkt von September 2009 als eine Möglich-

keit skizziert, um den Zugang zu Rangierbahnhöfen und Zugbildungsanlagen mit dem Ziel der Wettbewerbssteigerung zu verbessern.<sup>14</sup>

Aus regulatorischer Sicht ist eine Pflicht der EIU, diese Leistung anzubieten, **nicht** ohne Weiteres **in den nationalen Vorschriften** zu erkennen.

So hat der Gesetzgeber auf der einen Seite ausweislich der Begründung zur Anlage 1 der EIBV die Rangierleistungen als verbundene Leistungen der Rangierbahnhöfe nach § 2 Abs. 3c Nr. 4 AEG bezeichnet und damit diese Leistung zur Pflichtleistung bestimmt, aber auf der anderen Seite in seiner Begründung zu § 10 EIBV unter Verweis auf historisch gewachsene Verhältnisse deutlich gemacht, dass er die EIU ausdrücklich von dieser Pflicht entbinden wollte. Gegen die zwingende Einstufung als Pflichtleistung spricht auch, dass der europäische Gesetzgeber den Rangierbetrieb nur als Zusatzleistung eingestuft hat (vgl. Anlage 2 Nr. 3 lit. a) der RL 2001/14/EG).

Die Bundesnetzagentur begrüßt ein Angebot derartiger Rangierleistungen in Serviceeinrichtungen als einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten auch für kleinere, regional aufgestellte EIU.

#### 2.3.5. Gesonderte Betrachtung der „sieben großen Rangierbahnhöfe“

Die Arbeitsgruppe hat sich im Hinblick auf die oben erwähnten sieben großen Rangierbahnhöfe mehrheitlich dafür ausgesprochen, dass sie aufgrund ihrer besonderen Bedeutung einer gesonderten Betrachtung unterliegen sollen.

Aus regulatorischer Sicht sind diese Serviceeinrichtungen in gleichem Maße Teil der Eisenbahninfrastruktur eines EIU, in diesem Fall der DB Netz AG, deren besondere Bedeutung weniger in der Infrastruktur selbst als in der Aufgabe liegt, die diese für das Einzelwagenkonzept der DB Schenker Rail Deutschland AG übernehmen. Auf der anderen Seite liegt eine Besonderheit dieser „großen 7“ in der für den Schienengüterverkehr geographisch attraktiven Lage im Schienennetz. Die Bundesnetzagentur wird die **„großen 7“ dem gleichen Maßstab wie alle anderen Serviceeinrichtungen** unterwerfen. Jedoch sieht sie aus Ermessenserwägungen die Möglichkeit einer gesonderten Betrachtung. Im Rahmen der Ermessenserwägung können insbesondere auch der Bundesnetzagentur bekannte Nutzungsanträge von EVU einbezogen werden.

Im Hinblick auf die technische Ausstattung, insbesondere bei den „großen 7“, geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass die EIU die Mandantenfähigkeit ihrer technischen Schnittstellen diskriminierungsfrei sicherstellen. In jedem Fall sind technische Schnittstellen offen zu beschreiben.

---

<sup>14</sup> Sondergutachten der Monopolkommission nach § 36 AEG, Bahn 2009 „Wettbewerb erfordert Weichenstellung“, Rz. 139.

### 3. Ergebnis

Auf der Grundlage der oben aufgeführten Diskussionsergebnisse und Lösungsvorschläge der Arbeitsgruppe sowie der hierauf angewendeten regulatorischen Bewertung kommt die Bundesnetzagentur zu den folgenden Ergebnissen.

#### 3.1. Ausgestaltung der funktionalen Betrachtung der Infrastruktur

Zur Vorbereitung einer bedarfsgerechten Kapazitätsvergabe ist es erforderlich, dass ein EIU seine Infrastruktur nicht unterschiedslos betrachtet. Vielmehr muss es den Nutzungszweck, den ein Gleis unter Berücksichtigung der Kompatibilität der Ausstattung und Lage des Gleises auf der Infrastruktur mit dem Bedarf des EVU im Einzelnen erfüllen soll, berücksichtigen und im Konfliktfall als Vorrangkriterium einstufen.

Die **Festlegung von Nutzungszwecken** bedeutet nicht, dass ein EIU ohne weitere sachliche Rechtfertigung Gleise ausschließlich für eine Nutzung zuweisen darf. Dies widerspräche dem gesetzlich verankerten generellen Zugangsanspruch. Nicht die Aufteilung in gesetzlich kategorisierte Serviceeinrichtungen ist entscheidend, sondern die Aufteilung nach Nutzungszwecken (s.o. unter 2.2.2).

Dabei muss der Nutzungszweck den **tatsächlichen Bedarf seiner Kunden** widerspiegeln, den ein EIU z.B. durch eine Kundenabfrage ermitteln kann. Die Abfrage des Bedarfs sollte wiederholt werden, um aktuelle Veränderungen im Markt abbilden zu können.

Die (teilweise) Beschreibung von Nutzungszwecken auf den einzelnen Gleisen einer Serviceeinrichtung ist auch heute schon nicht unüblich, wie die Infrastrukturbeschreibungen verschiedener EIU zeigen. Im Regelfall werden solche Zweckbestimmungen bereits bei der Planung der Betriebsstellen berücksichtigt.

Die regulatorisch gebotene Fortsetzung dieser funktionalen Betrachtung liegt in der Beachtung des Nutzungszwecks im Rahmen der Koordinierung und Konfliktlösung. Die EIU müssen für jedes Gleis einen **vorrangigen Nutzungszweck** beschreiben, der bei der Koordinierung und spätestens bei der **Konfliktentscheidung** zum Tragen kommt. Auf diese Weise sind Gleise grundsätzlich frei nutzbar. Im Bereich der Bewirtschaftung von Engpässen kann der Bedarf der EVU solchermaßen stärker nach sachlichen Kriterien abgewogen werden und, 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 anzusehen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die für die Rangiervorgänge benötigten Stand- bzw. Wartezeiten bedarfsgerecht (z.B. 4 oder auch 24 Stunden) ausgelegt sind.

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. In letzter Konsequenz kann dies auch die Verdrängung einer vertraglich vereinbarten Nutzung bedeuten. Diese Folge ist vom Ordnungsgeber gewollt und in § 10 Abs. 6 Nr. 1 EIBV angelegt.

Wenn die schon vereinbarte Nutzung nicht „notwendige Folge einer vereinbarten Zugtrasse“ ist, die angemeldete Nutzung aber sehr wohl, muss die vertraglich vereinbarte Nutzung nachrangig sein. Werden Nutzungen für ein Gleis beantragt, die nicht dem Nutzungszweck entsprechen, muss ein EIU darauf hinweisen, dass für den Fall der Nutzung die Möglichkeit besteht, durch spätere, aber zweckentsprechende Nutzungen verdrängt zu werden. Liegt dagegen eine zweckgerechte Nutzung vor, besteht für sie auch Schutz vor Verdrängung.

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 jedoch die Kollision einer bestehenden nachrangigen Nutzung mit einer hinzutretenden vorrangigen Nutzung.

### **3.2. Ausgestaltung der Prüfungs- und Überwachungspflicht**

Dem EIU obliegt es zunächst, zu beurteilen, ob zwei Anträge von EVU zeitlich und sachlich tatsächlich nicht miteinander zu vereinbaren sind. Spätestens nach Scheitern der Verhandlungen mit den Zugangsberechtigten, die nicht miteinander zu vereinbarende Nutzungen beantragt haben, hat das EIU zu entscheiden, welchem Antrag der Vorzug zu geben ist. Dabei muss es zunächst prüfen, ob eine Nutzung notwendige Folge einer vereinbarten Zugtrasse ist. Um diese Beurteilungen und Entscheidungen vornehmen zu können, darf sich ein EIU nicht allein auf die Angaben der EVU verlassen, sondern es muss eine **eigene Bewertung der Notwendigkeit** vornehmen.

Es muss nicht nur die beabsichtigte Nutzung, sondern auch das Nutzungsausmaß (Dauer und Menge) für ein Gleis oder mehrere Gleise beim EVU abfragen bzw. sich diese Angaben vorlegen lassen. Spätestens im Konfliktfall muss das EIU anhand transparenter Abwägungskriterien erkennbar eine eigene Bewertung vornehmen und eine Entscheidung zwischen den Konfliktpar-



teilen treffen. Dabei muss es von den EVU aufgestellte Angaben, z.B. im Hinblick auf die Notwendigkeit der Nutzung, sachlich prüfen (s.o. unter 2.2.3).

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.

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 Vermietungsmaßes 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 stattgeben zu können. Ansonsten wird es den Anforderungen des § 10 Abs. 3 EIBV nicht gerecht.

Die Bundesnetzagentur behält es sich vor, stichprobenartig zu überprüfen, ob eine Entscheidung auf den geprüften und verifizierten Angaben eines EVU basiert.

### **3.3. Ausgestaltung der Kontingente für eine flexible Nutzung**

Die Vermietung von im Voraus festgelegten Gleisen mit langer Mietdauer darf nicht auf alle Gleise eines Standortes angewendet werden. Ein EIU muss einen Teil der Gleise seiner Infrastruktur für eine flexible und kurzzeitige Nutzung für die EIU zur Verfügung stellen.

Dem EIU steht bei der Definition und bei der Ausgestaltung des Kontingents für eine flexible Nutzung ein hohes Maß an unternehmerischer Gestaltungsfreiheit zu. Jedoch muss es zur Erfüllung der regulatorisch geforderten Angebotsoptimierung (§ 10 Abs. 3 Satz 1 EIBV) vor allen Dingen den **Bedarf aller Kunden** infolge der Realisierung ihrer unterschiedlichen Geschäftsmodelle berücksichtigen. Dieser Bedarf sollte auch in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Die Bundesnetzagentur sieht in Anlehnung an die vom Gesetzgeber bestimmte Höchstgrenze für die langzeitige Vergabe von Bandbreiten auf Schienenwegen (vgl. § 13 Abs. 2 EIBV) einen **Prozentsatz von mindestens 25%** als regelmäßig angemessen an. Der Gesetzgeber hat mit

der Wahl dieser Quotierung (75% zu 25%) zum Ausdruck gebracht, dass er dies für eine angemessene Verteilung hält, um mit der langzeitigen Vergabe von Kapazität Dritte nicht von der Nutzung auszuschließen. (vgl. BR Drs. 249/05, S. 50) In diesem Umfang sollten auch die Gleise einer Serviceeinrichtung für eine kurzzeitige, möglichst flexible Nutzung vom EIU bereit gestellt werden.

Der Prozentsatz von 25% bildet hierfür, wie dies auch die Begründung zur Quotenbildung nach § 13 Abs. 2 EIBV für Schienenwege zeigt, eine **Richtschnur**, die jedes EIU am tatsächlichen Bedarf seiner Kunden ausgerichtet nach oben und in begründeten Einzelfällen auch nach unten korrigieren kann. Bei der Bestimmung des Prozentsatzes, der für das Kontingent für eine flexible Nutzung gelten soll, muss das EIU sich am Bedarf seiner Kunden orientieren. Dabei muss es sowohl der Nutzungszweck als auch die Ausstattung der Gleise, über die das Kontingent gelegt wird, berücksichtigen, wie z.B. Gleislänge, technische/periphere Ausstattung, Oberleitung, geographische Lage, sonstige Alleinstellungsmerkmale.

Soweit im jeweiligen Einzelfall begründet, erscheint auch eine Unterschreitung des Prozentsatzes möglich. Auch die zusammengefasste Betrachtung mehrerer räumlich und funktional vergleichbarer Serviceeinrichtungen, insbesondere wenn diese eine gleichwertige Ausstattung und eine gleiche Erreichbarkeit im Verkehrsnetz haben, ist in **begründeten Einzelfällen** denkbar. Hier käme auch eine Kompensation einer Serviceeinrichtung, die aus der Betrachtung gänzlich herausgenommen wird, in Betracht. Sie ist sogar geboten, wenn bei der Berechnung in einer Serviceeinrichtung weniger als zwei Gleise unter das Kontingent für eine flexible Nutzung fallen, da in diesem Fall das Minimum unterschritten wird, mit dem Rangierbewegungen möglich sind.

Bei der **Ausgestaltung** sollte das EIU insbesondere auch berücksichtigen, dass mit dem Kontingent der Zugang für alle EVU flexibilisiert werden soll. Deshalb muss ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen darauf achten, dass es bei der Vergabe von Nutzungskapazitäten innerhalb des Kontingents ein sehr hohes Maß an Elastizität bei der Nutzung sicher stellt. So bieten klassische Slot-Verfahren das höchste Maß an flexibler Nutzung, aber auch andere kurzzeitige Nutzungen können geeignet sein, der flexiblen Vergabe gerecht zu werden. Zum einen bieten die Möglichkeiten, Gleis(e) nur für einen kurzen Zeitraum zu nutzen (nach Bundesnetzagentur: kurzzeitig), oder die Nutzungen, die kurz vorher erst angemeldet wurden, zu realisieren (nach Bundesnetzagentur: kurzfristig) hohe planerische Flexibilität. Zum anderen kann die Möglichkeit, ein Gleis in der Länge nur anteilig zu nutzen, ebenfalls wirtschaftliche Flexibilität für ein EVU bedeuten.

Hierbei sind auch die durchaus unterschiedlichen, sich gegebenenfalls sogar 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 eine 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.

Damit alle EVU gleiche Startchancen bei der Anmeldung von Nutzungen haben, sollte ein EIU dafür Sorge tragen, dass innerhalb des Kontingents auch für kurzfristige Nutzungsanmeldungen Raum bleibt. Die Gleise in einem Kontingent für die flexible Nutzung sollten insbesondere dort, wo der Kundenbedarf einen Engpassbereiche signalisiert, nicht durch Ausdehnung der Zeitfenster und wiederkehrende Belegung durch ein einzelnes EVU so vergeben werden, dass es faktisch einer dauerhaften Anmietung gleich kommt.

### **Weiteres Vorgehen der Bundesnetzagentur**

Nach Abschluss der Konsultation hat die Bundesnetzagentur erklärende Ergänzungen aufgrund von Stellungnahmen des Marktes im **endgültigen Positionspapier** vorgenommen und dieses veröffentlicht.

Im nächsten Schritt wird die Bundesnetzagentur die **Nutzungsbedingungen und die Praxis** der EIU im Hinblick auf die Erkenntnisse aus der Konsultation **überprüfen** und gegebenenfalls regulierend eingreifen.

Die Bundesnetzagentur wird insbesondere im Rahmen von ex-post-Verfahren auf die einzelnen Unternehmen zugehen. Dabei haben die Infrastrukturen Vorrang, zu denen Beschwerden vorliegen oder solche, die aufgrund ihrer Marktrelevanz vorrangig zu betrachten sind.

Sie wird außerdem einen im Einzelfall angemessenen Umsetzungszeitraum berücksichtigen.