

Sachgebiete: Eisenbahninfrastruktur (Nutzungsbedingungen, Zugang, Entgeltgebühren)

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 08.01.2015

Aktenzeichen: 6 B 35.14
(OVG 13 A 884/13)

Rechtsquellen:

§ 2 Abs. 3c AEG; § 14 Abs. 1 S. 1 AEG; § 14d S. 1 Nr. 6 AEG; § 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG;
§ 14f AEG; § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO; Art. 5 Abs. 1 S. 2 RL 2001/14/EG;
§ 3 Abs. 1 EIBV; § 5 Abs. 1 EIBV; § 10 Abs. 1 S. 2 EIBV; § 24 Abs. 1 EIBV;

Schlagworte:

Verladestationen; Änderung von Nutzungsbedingungen; Widerspruchsfrist; Änderung der Entgelthöhen; Entgeltansprüche; Entgeltliste; Unterrichtung; Widerspruchsbefugnis; Begriff des Mindestzugangspakets; Zugkonfiguration; Diskriminierungsverbot; Reservierungsgebühr; Nutzungsentgelt; finanzielle Sicherungsmittel; Stornierungsentgelte; Informationsfunktion; nationales Recht; Vereinbarkeit mit Unionsrecht;

Leitsätze:

1. Der Lauf der Widerspruchsfrist nach § 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG der Regulierungsbehörde beginnt mit dem Zeitpunkt der vollständigen Unterrichtung nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG. Zu einer vollständigen Unterrichtung gehört auch die Vorlage der Liste der Entgelthöhe.
2. § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG verbietet es, den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur mit dem Verweis auf vertretbare Marktalternativen abzulehnen.
3. Die Einstufung und die rechtliche Behandlung der Reservierungsgebühr durch das Berufungsgericht sind als vertretbar einzustufen.

Beschluss

- BVerwG 6 B 35.14 - vom 8. Januar 2015
- OVG 13 A 884/13 - Urteil vom 8. April 2014

Beglaubigte Abschrift

In der Verwaltungstreitsache

der DB F. AG,
vertreten durch den Vorstand, _ _ _ _ _ ,

Klägerin, Berufungsbeklagten, Berufungsklägerin und Beschwerdeführerin,

- Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Fr. , Br. und De. , _ _ _ _ _

gegen

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch die Bundesnetzagentur _ _ _ _ _ , _ _ _ _ _ ,

Beklagte, Berufungsklägerin, Berufungsbeklagte und Beschwerdegegnerin,

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 8. Januar 2015

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und die Richter am
Bundesverwaltungsgericht Dr. Möller und Hahn

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des
Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. April 2014 wird
zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 100 000 €
festgesetzt.

Gründe:

I

- 1 Die Klägerin gehört dem Konzern der Deutsche Bahn AG an. Sie betreibt als
Rechtsnachfolgerin der DB A. GmbH den sog. S. Shuttle über den H. -damm mit eigenen
Fahrzeugübergangseinrichtungen bzw. Verladestationen in N. und in W. . Die Klägerin
wendet sich dagegen, dass die Bundesnetzagentur mit Bescheid vom 21. Februar 2011 unter
Berufung auf § 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG mehreren Klauseln in den „Nutzungsbedingungen für
die Fahrzeug-Übergangseinrichtungen für die Standorte N. und W. (NB-FÜ NW)“
widersprochen hat, über die die Klägerin die Bundesnetzagentur gemäß § 14d Satz 1 Nr. 6
AEG unterrichtet hatte. Die Klägerin hat mit ihrer Klage in den Vorinstanzen nur teilweise
Erfolg gehabt. Sie erstrebt mit ihrer Beschwerde die Zulassung der Revision gegen den sie
belastenden Teil des Berufungsurteils des Oberverwaltungsgerichts.

II

- 2 Die auf den Revisionszulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im
Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützte Beschwerde hat auch dann, wenn man sie
ungeachtet der in ihr zunächst gewählten Bezeichnung als für die Klägerin eingelegt erachtet,
keinen Erfolg.
- 3 Eine grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache nur zu, wenn für die angefochtene

Entscheidung der Vorinstanz eine konkrete, fallübergreifende und bislang höchstrichterlich ungeklärte Rechtsfrage des revisiblen Rechts von Bedeutung war, deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten ist. Aus den Darlegungen der Beschwerde ergibt sich nicht, dass diese Voraussetzungen hier erfüllt sind.

- 4 1. Die Klägerin misst vor dem Hintergrund, dass sie Nutzungsbedingungen für ihre Verladestationen bereits am 13. Januar 2011, eine Liste der Entgelte aber erst am 24. Januar 2011 bei der Bundesnetzagentur vorgelegt hat, wegen der Rechtzeitigkeit des Bescheids der Bundesnetzagentur vom 21. Februar 2011 zunächst folgender Frage grundsätzliche Bedeutung zu:

„Setzt eine Mitteilung der Nutzungsbedingungen im Sinne von § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG die Widerspruchsfrist nach § 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG auch dann in Lauf, wenn die Entgelthöhen im Rahmen dieser Mitteilung nicht mitgeteilt werden?“
- 5 Diese Frage bedarf nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren, da sie sich auf der Grundlage des Gesetzes ohne Weiteres verneinen lässt.
- 6 Entsprechend der Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts und entgegen den insoweit von der Klägerin erhobenen Einwendungen liegt es auf der Hand, dass eine Unterrichtung bzw. Mitteilung nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG den Lauf der vierwöchigen Frist des § 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG nur dann auslösen kann, wenn sie vollständig ist. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Regulierungsbehörde bei der Ausübung ihrer Widerspruchsbefugnis stets die Sinnhaftigkeit des unwidersprochen gebliebenen Teils des vorgelegten Regelwerks im Blick haben und deshalb einen Gesamtabgleich durchführen muss (vgl. dazu etwa: Gerstner, in: Hermes/Sellner <Hrsg.>, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 14e Rn. 22). Zur Vollständigkeit einer Unterrichtung nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG gehört nach ausdrücklicher und eindeutiger Bestimmung dieser Norm im Fall der Neufassung – und damit auch der erstmaligen Fassung – oder der Änderung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen auch die Information über die Entgelthöhen, also die Vorlage der jeweiligen Entgeltliste, ungeachtet des Umstands, dass diese Liste gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 EIBV nicht Bestandteil der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen ist. Die höherrangige formell-gesetzliche Norm des § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG zielt ersichtlich darauf, der Bundesnetzagentur eine umfassende Prüfung neu gefasster oder geänderter Nutzungsbedingungen zu ermöglichen, für die auch die Kenntnis etwaiger von den Entgelthöhen ausgehender oder auf diese einwirkender Einflüsse von Belang ist. Entgegen der Ansicht der Klägerin steht es nicht in Widerspruch hierzu, dass eine Änderung nur der Entgelthöhen ohne gleichzeitige Einbeziehung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen zulässig sein mag und in dem anders gearteten Normzusammenhang des § 14f AEG eine andere Sichtweise angezeigt sein könnte.
- 7 2. Nach Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts hat die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 der für den vorliegenden Fall noch maßgeblichen Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung, ABI L 75 S. 29 (mit Wirkung vom 15. Dezember 2012 ersetzt durch die bis zum 16. Juni 2015 umzusetzende Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen Eisenbahnraums <ABI L 343 S. 32>, vgl. Art. 64 bis 66 dieser Richtlinie) in Bezug auf Serviceeinrichtungen vorgesehene Berücksichtigung vertretbarer Alternativen unter

Marktbedingungen in unionsrechtlich nicht zu beanstandender Weise keinen Eingang in das deutsche Eisenbahnrecht gefunden. Im Zusammenhang hiermit sieht die Klägerin eine grundsätzliche Bedeutung in der weiteren Frage:

„Führt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 der RL 2001/14/EG dazu, dass die Bestimmung des § 10 Abs. 5, 6 EIBV im Sinne einer europarechtskonformen Auslegung dahingehend auszulegen ist, dass im Fall konfligierender Nutzungen der Zugang mit dem Verweis auf vertretbare Marktalternativen abgelehnt werden kann?“

- 8 Diese Frage bedarf keiner Klärung in einem Revisionsverfahren, weil sie entgegen der Ansicht der Klägerin in der Rechtsprechung des Senats bereits – verneinend – geklärt ist und sich aus dem Beschwerdevortrag keine Gesichtspunkte ergeben, die sie als klärungsbedürftig geblieben oder wieder klärungsbedürftig geworden erscheinen lassen könnten. Der Senat hat in seiner Rechtsprechung den Standpunkt eingenommen, dass der nationale Gesetzgeber alle Serviceeinrichtungen nach § 2 Abs. 3c AEG der Eisenbahninfrastruktur zugerechnet und dem Zugangsrecht aus § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG unterstellt hat, ohne dabei den in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie 2001/14/EG enthaltenen einschränkenden Vorbehalt des Fehlens vertretbarer Alternativen unter Marktbedingungen zu übernehmen (BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2012 - 6 C 42.10 - Buchholz 442.09 § 14e AEG Nr. 2 Rn. 42 f. mit Hinweis auf die Sonderregelung des § 10 Abs. 6 Nr. 2 EIBV für Wartungseinrichtungen, vgl. dazu: BR-Drs. 249/05 S. 47). Der Senat hat sich zur Begründung zwar in ausdrücklicher Form nur auf das nationale Recht – vor allem auf dessen Systematik – bezogen, hätte die besagte Feststellung indes ersichtlich nicht treffen können, wenn er Zweifel an deren Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht gehabt hätte (vgl. insoweit bestätigend auch: BVerwG, Beschluss vom 21. März 2014 - 6 B 55.13 - N&R 2014, 245 Rn. 16). Hierfür bestand vor dem Hintergrund des zurückhaltenden, weitergehende nationale Liberalisierungsschritte grundsätzlich nicht ausschließenden Charakters der europäischen Eisenbahnregulierung (vgl. dazu etwa: Kühling, N&R 2013, 139 <140, 145> sowie die Beispiele für über den europäischen Standard hinausgehende Regelungen – auch – im geltenden nationalen Recht bei: Lerche, N&R 2013, 27 <31, 33 und 34>) bereits auf Grund des Wortlauts des Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG kein Anlass. Der Begriff des Mindestzugangspakets, den Satz 1 der Vorschrift in Bezug auf den Anhang II der Richtlinie gebraucht, steht auch im Hinblick auf Satz 2 der Vorschrift der Annahme eines abschließenden Charakters der unionsrechtlichen Regelung entgegen. Aus der Beschwerdebegründung ergibt sich kein Gesichtspunkt, der es rechtfertigen könnte, von dieser Einschätzung abzurücken. Insbesondere wird nicht deutlich, weshalb der von der Klägerin unter Verweis auf die Erwägungsgründe 17, 18 und 20 der Richtlinie 2001/14/EG benannte Ausgleich zwischen den geschäftlichen Anforderungen und Flexibilitätserwartungen der Betreiber der Infrastruktur und den Anforderungen der Nutzungsinteressenten im Rahmen der bestehenden Regelungen des § 10 EIBV nicht möglich sein sollte, sondern stattdessen zwingend eine Übernahme des unionsrechtlichen Vorbehalts der vertretbaren Alternativen unter Marktbedingungen verlangt haben könnte. Auch die Erwägungen zur Erforderlichkeit und Wirtschaftlichkeit von Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur erfordern diese Übernahme nicht.

3. Anknüpfend daran, dass das Oberverwaltungsgericht in der von der Klägerin formulierten Klausel, es setze sich derjenige Zugangsanspruch durch, der sich auf einen aus Ein- und Doppelstockeinheiten gebildeten Zug – die von der Klägerin benutzte Wagenkonfiguration – beziehe, einen Verstoß gegen das eisenbahnrechtliche Diskriminierungsverbot aus § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG, § 3 Abs. 1 EIBV erblickt hat, fragt die Klägerin weiter:

„Verbietet es das eisenbahnrechtliche Diskriminierungsverbot, die Vorrangregelung an einer

bestimmten Zugkonfiguration festzumachen, wenn damit das Ziel einer Angebotsvielfalt erreicht werden soll, die der bestmöglichen Nutzung der zur Verfügung stehenden Anlagenkapazitäten sowie der Versorgungssicherheit Rechnung tragen soll, auch wenn die jeweilige Betreiberin der Serviceeinrichtung in ihrer Eigenschaft als Eisenbahnverkehrsunternehmen bereits derzeit diese Zugkonfiguration führt?“

- 10 Diese Frage ist nicht grundsätzlich bedeutsam, weil sie in ihrem Kern die von dem Oberverwaltungsgericht festgestellte, von der Klägerin nicht mit Verfahrensrügen angegriffene Tatsachengrundlage unberücksichtigt lässt, sich dementsprechend dem Berufungsgericht nicht gestellt hat und deshalb in einem Revisionsverfahren nicht klärungsfähig wäre und im Übrigen einer grundsätzlichen Klärung nicht bedarf.
- 11 Das Oberverwaltungsgericht hat ausgeführt (zum Folgenden: UA S. 26 f.), es sei nicht ersichtlich, dass Wettbewerber der Klägerin mit einer anderen als der in der streitigen Klausel beschriebenen Zugkonfiguration aus technischen bzw. funktionalen Gründen oder wegen sonstiger Vorgaben an der Nutzung der Einrichtungen der Klägerin gehindert seien. Hierin liegt die tatsächliche Feststellung der unabhängig von der besagten Konfiguration gegebenen Nutzbarkeit der Einrichtungen. In gleicher Weise ist das Berufungsgericht zu der Feststellung gelangt, dass der Transport von Gütern und Reisenden von der Insel S. und hin zu dieser zum einen nicht allein durch den S. Shuttle der Klägerin vorgenommen wird und zum anderen im Fall des Hinzutritts eines Wettbewerbers, der eine andere als die beschriebene, aber mit den Verladestationen technisch kompatible Zugkonfiguration nutzt, nicht gefährdet ist. Hieran anschließend hat das Oberverwaltungsgericht festgestellt, dass eine Angebotsvielfalt nicht nur mit der beschriebenen, von der Klägerin benutzten Zugkonfiguration sicherzustellen ist.
- 12 Auf dieser tatsächlichen Grundlage, die nicht durch weitere tatsächliche Feststellungen verbreitert werden muss, erweist sich die Bewertung des Oberverwaltungsgerichts, dass ein sachlicher Grund für einen Vorrang der von der Klägerin benutzten Zugkonfiguration nicht besteht und damit ein Verstoß gegen das eisenbahnrechtliche Diskriminierungsverbot aus § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG, § 3 Abs. 1 EIBV (vgl. dazu allgemein: BVerwG, Urteil vom 29. September 2011 - 6 C 17.10 - BVerwGE 140, 359 Rn. 70 f.) gegeben ist, ohne Weiteres als zutreffend und damit einer Klärung in einem Revisionsverfahren nicht bedürftig. Für die von der Klägerin reklamierten Gestaltungsspielräume gibt es in diesem Zusammenhang keinen Raum.
- 13 4. Schließlich wirft die Klägerin in Bezug auf die von ihr in ihren Nutzungsbedingungen vorgesehene, von dem Oberverwaltungsgericht als unvereinbar mit § 5 Abs. 1 EIBV erachtete Reservierungsgebühr als grundsätzlich bedeutsam folgende Frage auf:

„Sind § 5 Abs. 1 EIBV und § 24 Abs. 1 EIBV so auszulegen, dass das Erheben einer Reservierungsgebühr in Höhe von 50% der vereinbarten Vergütung für die im Nutzungsvertrag vereinbarten Fahrzeugübergänge zulässig ist, wenn in Fällen der Stornierung die Reservierungsgebühr nicht erstattet wird, sondern neben der Stornierungsgebühr in Höhe von 10% bzw. 30% bestehen bleibt?“
- 14 Auch diese Fragestellung hat keine grundsätzliche Bedeutung.
- 15 Dies folgt bereits daraus, dass die Frage der Sache nach auf den von dem Oberverwaltungsgericht entschiedenen, einer grundsätzlichen Klärung nicht zugänglichen Einzelfall bezogen und nur vordergründig in einen vorgeblich fallübergreifenden Bezug

gestellt ist.

- 16 Abgesehen hiervon werden die Darlegungen der Klägerin dem Begründungsansatz des Oberverwaltungsgerichts zu dem von der Klägerin in erster Linie angegriffenen Gesichtspunkt einer in Widerspruch zu § 5 Abs. 1 EIBV stehenden Übersicherung nicht gerecht. Das Oberverwaltungsgericht hat in einer Gesamtbetrachtung der schützenswerten Interessen der Klägerin ausgeführt, dem Interesse an einer Absicherung und Durchsetzung von Entgeltansprüchen werde bereits durch die in den Nutzungsbedingungen vorgesehene Sicherheitsleistung, dem Interesse an einer bestmöglichen Auslastung der Verladestationen und dem Ausgleich von Schäden auf Grund einer Nichtnutzung durch die in den Bedingungen getroffene Stornoregelung hinreichend Rechnung getragen. Demgegenüber trete nach den Nutzungsbedingungen der Klägerin zum einen die Reservierungsgebühr zu der Sicherheitsleistung hinzu. Beide Leistungen würden als finanzielle Sicherungsmittel eingesetzt, die dem Zweck dienen, die Klägerin vor finanziellen Nachteilen zu schützen sowie die Durchsetzung von Forderungen zu sichern. Insgesamt ergebe sich, ohne dass ein Bedürfnis dafür bestehe, eine Absicherung in einem Umfang von mindestens 150 % des Nutzungsentgelts. Zum anderen seien die Stornierungsentgelte in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen, die nur dann, wenn sie sich auf 100 % des Nutzungsentgelts beliefen, mit der Reservierungsgebühr verrechnet werden könnten (UA S. 29 f.).

Unter Berücksichtigung der Informationsfunktion, die Nutzungsbedingungen zu erfüllen haben (vgl. insbesondere im Zusammenhang mit finanziellen Sicherungen: BVerwG, Urteil vom 29. September 2011 - 6 C 17.10 - BVerwGE 140, 359 Rn. 57), genügt es nicht, wenn die Klägerin dem von dem Oberverwaltungsgericht in vertretbarer Klauselauslegung gefundenen Charakter der Reservierungsgebühr als – auch – eines Sicherungsmittels im Ergebnis nur ihr Verständnis im Sinne einer bloßen Entgeltvorauszahlung entgegensetzt. Hieraus folgt zugleich, dass die Klägerin mit ihrem Bestreben, die Reservierungsgebühr als Teil eines Anreizsystems im Sinne von § 24 Abs. 1 EIBV darzustellen, nicht durchdringen kann. Dies gilt umso mehr, als die Klägerin sich mit der Erwägung des Berufungsgerichts, mit der Reservierungsgebühr sei keine Effizienzsteigerung verbunden (UA S. 31), nicht auseinandersetzt. Was die zulässige Höhe von Sicherungsmitteln im Sinne des § 5 Abs. 1 EIBV anbelangt, gibt es für die Einschätzung der Klägerin, der Senat habe in seiner Rechtsprechung (BVerwG, Urteile vom 29. September 2011 - 6 C 17.10 - BVerwGE 140, 359 Rn. 57, 59 und vom 13. Juni 2012 - 6 C 42.10 - Buchholz 442.09 § 14e AEG Nr. 2 Rn. 38, 40) allgemein und unabhängig von dem jeweils zu beurteilenden Einzelfall jedenfalls Sicherheitsleistungen in Höhe von drei Monatsentgelten akzeptiert, keine Grundlage.

- 18 5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstands beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Neumann, Dr. Möller, Hahn.