

VG Köln, Urteil v. 22.09.2017 – Az.: 18 K 3083/15

Sachgebiet: Regulierungsrecht

Gericht: VG Köln

Entscheidungsdatum: 22.09.2017

Aktenzeichen: 18 K 3083/15

Dokumenttyp: Urteil

Normen:	<i>AEG</i>	§ 14a Abs. 1, § 14d Satz 1 Nr. 4, § 14f Abs. 2, § 14f Abs. 3, § 14c Abs. 1
	<i>BEGebV</i>	§ 4 Satz 1
	<i>DVO (EU) 2016/545</i>	Art. 12 Abs. 3
	<i>EIBV</i>	§ 2 Nr. 2, § 6 Abs. 2, § 7, § 8 Abs. 1, § 8 Abs. 2, § 9 Abs. 4, § 9 Abs. 5, § 9 Abs. 6, § 13 Abs. 1, § 13 Abs. 10
	<i>ERegG</i>	§ 49 Abs. 1, § 49 Abs. 10, § 52 Abs. 7, § 52 Abs. 8, § 80 Abs. 2 Satz 1
	<i>RL 2001/14/EG</i>	Art. 15, Art. 18 Abs. 2 Satz 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3, Art. 21 Abs. 4
	<i>RL 2012/34/EU</i>	Art. 10 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang II Nr. 1, Art. 38 Abs. 4, Art. 40 Abs. 1, Art. 43 Abs. 3, Art. 46 Abs. 4
	<i>Verordnung zum Erlass und zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 15.4.2005 (BMVBW)</i>	
	<i>VwGO</i>	§ 73 Abs. 3 Satz 3, § 154 Abs. 1, § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3
	<i>VwVfG</i>	§ 80 Abs. 1 Satz 3

Stichworte:

Recht auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur, Rahmenvertrag für die Zuweisung von Fahrwegkapazität, Bandbreite, Ablehnung eines Rahmenvertrags, Vorrang der grenzüberschreitenden Zugtrassen, Belgien, Frankreich, Unterscheidung zwischen grenzüberschreitenden Zugtrassen und grenzüberschreitendem Personenverkehr, Mindestzugangspaket

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der beiden Beigeladenen, die sie jeweils selbst tragen.

Tatbestand:

Die Beigeladene zu 1 ist ein bundesweit tätiges Eisenbahninfrastrukturunternehmen in der Gestalt eines Betreibers von Schienenwegen. Für die vom 13.12.2015 bis zum 12.12.2020 laufende 3. Rahmenvertragsperiode erhielt sie sowohl von der Klägerin als auch von der Beigeladenen zu 2, die beide Eisenbahnverkehrsunternehmen sind, Rahmenvertragsanmeldungen für die Streckenabschnitte K. Hbf - E. Pbf bzw. A. Süd - D. Hbf. Beide Eisenbahnverkehrsunternehmen erklärten ihre Netzeingebundenheit i. S. d. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EIBV. Die Beigeladene zu 2 gab auf dem Anmeldeformular der Beigeladenen zu 1 zur Zugcharakteristik „TGV-3 (T.)“ an und in dem Feld „Bemerkungen“ zu den Zeit- und Laufwegangaben u.a.: „weiter nach P.“ [Anm. d. Red.: Stadt in Frankreich], „Übergabezeit an I., kein Halt“ sowie „Zug fährt weiter nach P.“ bzw. „kommt von P.“ und „Übergabezeit von I., kein Halt“. Die Beigeladene zu 1 unterrichtete die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (im Folgenden: Bundesnetzagentur – BNetzA) mit am 26.1.2015 eingegangenem Schreiben vom selben Tag samt vollständiger Unterlagen gemäß § 14d Satz 1 Nr. 4 AEG über die beabsichtigte Entscheidung über den Abschluss bzw. die Ablehnung von Rahmenverträgen über die Zuweisung von Schienenwegkapazität in Bezug auf die Klägerin (im Umfang der Kapazitätsnummern ___ und ___) bzw. die Beigeladene zu 2 (im Umfang der Kapazitätsnummern ___ und ___). Die Beigeladene zu 1 begründete diese Entscheidung mit einem Nutzungskonflikt bestimmter Zugnummern der beiden Eisenbahnverkehrsunternehmen im Abschnitt zwischen K. Hbf und D. Hbf bzw. zwischen E. Hbf und K. Hbf, den sie mangels Lösung im Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahren sowie nach ergebnisloser Durchführung des Entscheidungsverfahrens gemäß §§ 13 Abs. 10 Satz 1, 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EIBV unter analoger Anwendung des Regelentgeltverfahrens nach § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 EIBV zu Gunsten der Klägerin gelöst habe, weil deren Regelentgelt wegen des längeren Laufwegs höher als das der Beigeladenen zu 2 gewesen sei. Zugleich teilte die Beigeladene zu 1 der BNetzA mit, sie beabsichtige, auch mit anderen Zugangsberechtigten, u.a. mit dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR unter genauer Angabe der Rahmenvertrags- und Zugnummer, weitere Rahmenverträge abzuschließen.

Im Rahmen ihrer Anhörung teilte die Beigeladene zu 1 der BNetzA mit, im Fall einer abweichenden Entscheidung entstünden weitere Konfliktsituationen, weshalb es ihr nicht möglich sei, eine von der BNetzA gewünschte Aussage zu treffen, zu Gunsten welches der beiden Eisenbahnverkehrsunternehmen bei Anwendung aller

Vorrangkriterien des § 9 Abs. 4 EIBV die beabsichtigte Entscheidung über die Vergabe von Rahmenverträgen ausgehen würde.

Daraufhin erließ die BNetzA gegenüber der Beigeladenen zu 1 unter dem 20.2.2015 den hier angefochtenen Bescheid. Unter dessen Ziffern 1 und 2 widersprach die BNetzA dem beabsichtigten Abschluss des die oben genannten Kapazitätsnummern betreffenden Rahmenvertrags zwischen der Klägerin und der Beigeladenen zu 1 sowie der beabsichtigten Ablehnung des die oben genannten Kapazitätsnummern betreffenden Rahmenvertrags zwischen der Beigeladenen zu 1 und der Beigeladenen zu 2. Unter Ziffer 3 des Bescheids verpflichtete die BNetzA die Beigeladene zu 1, die Entscheidung über den beabsichtigten Abschluss und die beabsichtigte Ablehnung dieser Rahmenverträge unverzüglich, spätestens jedoch bis zum 4.3.2015 neu zu entscheiden und das Ergebnis der neuen beabsichtigten Entscheidung der BNetzA unverzüglich nach Abschluss der erneuten Bearbeitung gemäß § 14d Satz 1 Nr. 4 AEG mitzuteilen. Dabei gelte die Vorgabe der BNetzA, dass das Regelentgeltverfahren nach § 9 Abs. 5 EIBV erst dann angewendet werden dürfe, wenn bezüglich aller in § 9 Abs. 4 EIBV aufgeführter Vorrangkriterien kein Vorrang zu Gunsten einer der beiden in Rede stehenden Eisenbahnverkehrsunternehmen habe ermittelt werden können. Ein Gleichstand hinsichtlich eines Vorrangkriteriums sei gegeben, wenn entweder beide Eisenbahnverkehrsunternehmen oder keines von ihnen das betreffende Vorrangkriterium erfüllten. Ziffer 4 des Bescheids enthält eine Zwangsgeldandrohung.

Zur Begründung führte die BNetzA aus: Die Beigeladene zu 1 bestreite entgegen § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV, ihrer bislang praktizierten Vorgehensweise und ihren diesbezüglichen Schienennetz-Benutzungsbedingungen mit der Begründung, hier lägen keine grenzüberschreitenden Zugtrassen vor, die generelle analoge Anwendbarkeit des Vorrangkriteriums nach § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV („grenzüberschreitende Zugtrassen“), wohingegen sie bei Rahmenverträgen das Regelentgeltverfahren analog § 9 Abs. 5 EIBV anwende, obwohl diese Vorschrift ebenfalls Zugtrassen betreffe. Sie habe zu Unrecht und entgegen ihren eigenen Schienennetz-Benutzungsbedingungen nicht sämtliche Vorrangkriterien des § 9 Abs. 4 EIBV geprüft, bevor sie das Regelentgeltverfahren nach § 9 Abs. 5 EIBV angewandt habe, sondern sei unmittelbar auf Letzteres gesprungen, weil beide Eisenbahnverkehrsunternehmen das Vorrangkriterium des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EIBV erfüllten. Auch wenn die Beigeladene zu 1 derzeit nicht abschließend beurteilen könne, zu welchem konkreten Ergebnis die Anwendung des Vorrangkriteriums nach § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV führe, sei bereits festzustellen, dass die Anwendung dieser Vorschrift Einfluss auf das Ergebnis der Konfliktentscheidung haben werde, weshalb der Verstoß der Beigeladenen zu 1 gegen diese Vorschrift das Ergebnis der streitgegenständlichen Entscheidungen über den Abschluss von Rahmenverträgen beeinflusse. Dementsprechend habe die Beigeladene zu 1 gemäß Ziffer 3 des Bescheids den Nutzungskonflikt der beiden Eisenbahnverkehrsunternehmen unter Beachtung der Vorgaben der BNetzA erneut zu prüfen und ihr die neue Entscheidung mitzuteilen. Ihr dahingehend ausgeübtes Ermessen diene der frühzeitigen Unterbindung der von der Beigeladenen zu 1 begangenen Verstöße gegen Vorgaben des Eisenbahnrechts und mangels zur Verfügung stehenden milderer Mittel der Verhinderung eines diesbezüglich rechtswidrigen Zustands.

Die Klägerin legte gegen Ziffern 1 bis 3 dieses Bescheids Widerspruch ein. Die Beigeladene zu 1 beantragte die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs bei der erkennenden Kammer. Nachdem die BNetzA die Vollziehung des Bescheids betreffend seiner Ziffern 3 und 4 bis zum 9.3.2015 ausgesetzt hatte, lehnte

die Kammer den Antrag der Beigeladenen zu 1 im Verfahren 18 L 521/15 mit Beschluss vom 5.3.2015 ab. Auf die dagegen gerichtete Beschwerde der Beigeladenen zu 1 ordnete das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 19.3.2015 (13 B 284/15) die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Beigeladenen zu 1 an. Dabei hielt es auch bei konfligierenden Rahmenvertragsanmeldungen § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV grundsätzlich für analog anwendbar und führte aus, das Regelentgeltverfahren nach § 9 Abs. 5 EIBV komme erst dann zum Zuge, wenn nach sämtlichen in § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV vorgegebenen Kriterien keine Konfliktlösung möglich sei. Allerdings reiche für die entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV nicht das Begehren aus, Trassen für internationale grenzüberschreitende Zugverkehre zu erlangen, vielmehr seien dafür vor Beginn der eigentlichen Netzfahrplanerstellung konstruierte internationale Zugtrassen erforderlich, die hier aber fehlten.

Zur Begründung des Widerspruchs verwies die Beigeladene zu 1 auf ihre Schriftsätze im Eilverfahren und machte sich insoweit die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen zu Eigen. Ergänzend führte sie aus, eine Pflicht der Beigeladenen zu 1, die Vorgaben der BNetzA zu befolgen, bestehe aufgrund der angeordneten aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs derzeit nicht. Aufgrund des deshalb erfolgten Abschlusses der Rahmenverträge zwischen der Klägerin und der Beigeladenen zu 1 sei der Vorgang erledigt.

Gegen diese Ansicht wandte sich die Beigeladene zu 2 mit der Begründung, ihr Antrag auf Abschluss eines Rahmenvertrags habe mindestens noch so lang Bedeutung, wie mit diesem Trassen abgesichert werden könnten. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Beigeladenen zu 1 setze lediglich einstweilig die Vollziehbarkeit des Bescheids aus, hebe aber nicht seine Wirksamkeit auf, weshalb der vorzeitige Abschluss des Rahmenvertrags zwischen der Klägerin und der Beigeladenen zu 1 über die in Bezug auf die Beigeladene zu 2 im noch ungelösten Konflikt stehenden Bandbreiten gegen § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV verstoße und die Beigeladene zu 1 jedenfalls nicht von der Pflicht zur Neubescheidung entbinde, sobald der angefochtene Bescheid wieder vollziehbar werde. Außerdem könne die BNetzA gegen den zwischen der Klägerin und der Beigeladenen zu 1 abgeschlossenen Rahmenvertrag auch noch nach § 14f Abs. 2 und 3 AEG vorgehen.

Die Klägerin, die im Eilverfahren mit Nichtwissen bestritt, dass die Beigeladene zu 2 angesichts einer in A. Süd nicht existierenden Betriebsstelle einen ins Netz eingebundenen Verkehr betreibe, führte ergänzend zum von ihr geteilten Vortrag der Beigeladenen zu 1 aus, einem Rahmenvertrag für ein deutsches Teilstück einer zu beantragenden internationalen Gesamttrasse gebühre kein Vorrang gemäß § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV, weil der belgische Schienenwegebetreiber I. mangels angebotener Rahmenverträge das belgische Teilstück einer solcherart ins Auge gefassten internationalen Gesamttrasse nicht entsprechend schütze. Sie verwies zur Begründung ihres gegen den Bescheid der BNetzA eingelegten Widerspruchs ebenfalls auf die obergerichtlichen Ausführungen sowie auf die Ausführungen der Beigeladenen zu 1 im Eilverfahren und führte ergänzend aus, eine Pflicht der Beigeladenen zu 1, die Vorgaben der BNetzA zu befolgen, bestehe aufgrund der angeordneten aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs derzeit nicht. Aufgrund des deshalb erfolgten Abschlusses der Rahmenverträge zwischen ihr und der Beigeladenen zu 1 sei der Vorgang erledigt. Diese Sichtweise unterstützte die Beigeladene zu 1.

Gegen letztere Ansicht wandte sich die Beigeladene zu 2 mit der Begründung, ihr Antrag auf Abschluss eines Rahmenvertrags habe mindestens noch so lang Bedeutung,

wie mit diesen Trassen abgesichert werden könnten. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Beigeladenen zu 1 setze lediglich einstweilig die Vollziehbarkeit des Bescheids aus, hebe aber nicht seine Wirksamkeit auf, weshalb der vorzeitige Abschluss des Rahmenvertrags zwischen der Klägerin und der Beigeladenen zu 1 über die im noch ungelösten Konflikt stehenden Bandbreiten mit der Beigeladenen zu 2 gegen § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV verstoße und die Beigeladene zu 1 jedenfalls nicht von der Pflicht zur Neubescheidung entbinde, sobald der angefochtene Bescheid wieder vollziehbar werde. Außerdem könne die BNetzA gegen den zwischen der Klägerin und der Beigeladenen zu 1 abgeschlossenen Rahmenvertrag auch noch nach § 14f Abs. 2 und 3 AEG vorgehen.

Die BNetzA wies den Widerspruch der Klägerin mit Widerspruchsbescheid vom 27.4.2015 zurück und änderte Ziffer 3 des Ausgangsbescheids dahingehend, dass die dort ausgesprochene Verpflichtung seitens der Beigeladenen zu 1 nicht bis zum 4.3.2015, sondern unverzüglich zu befolgen sei. Mit Ziffer 4 des Widerspruchsbescheids erlegte sie die Kosten des Widerspruchsverfahrens der Klägerin und der Beigeladenen zu 1 dem Grunde nach jeweils zur Hälfte auf.

Zur Begründung des Widerspruchsbescheids führte die BNetzA vertiefend aus, das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen habe die entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV bei Rahmenverträgen bestätigt. Soweit es hier die entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV deshalb verneine, weil hier keine vorkonstruierten Trassen vorlägen, werde aber außer Acht gelassen, dass bei solchen Trassen keine Nutzungskonflikte zwischen mehreren Trassenanmeldungen verschiedener Eisenbahnverkehrsunternehmen auftreten könnten, die die Durchführung eines Konfliktentscheidungsverfahrens nach § 9 Abs. 4 ff. EIBV erforderlich machten. Bei der späteren Vergabe bereits vorkonstruierter grenzüberschreitender Angebotstrassen liefe dagegen § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV von vornherein ins Leere, weil notwendigerweise sämtliche Nachfrager dieses Kriterium erfüllten. Gegen die entsprechende Anwendung dieser Norm ausschließlich auf vorkonstruierte Zugtrassen sprächen darüber hinaus die inkongruenten Fristen für die Festlegung vorkonstruierter grenzüberschreitender Zugtrassen einerseits und für die Anmeldung periodischer Rahmenverträge andererseits. Vorläufige grenzüberschreitende Zugtrassen müssten spätestens Mitte Januar des Jahres festgelegt und bekannt gegeben werden, in dem der Netzfahrplan gemäß § 8 Abs. 2 EIBV am zweiten Samstag im Dezember wechsele, weil vorläufige grenzüberschreitende Zugtrassen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EIBV spätestens elf Monate vor Inkrafttreten jedes Netzfahrplans festzulegen und im Bundesanzeiger bekanntzumachen seien. Das sei für das Jahr 2015 Mitte Januar gewesen. Dagegen sei die Frist für die Anmeldung periodischer Rahmenverträge zur vom Dezember 2015 bis Dezember 2020 laufenden 3. Rahmenfahrplanperiode bereits am 6.10.2014 abgelaufen gewesen. Außerdem seien von der Beigeladenen zu 1 keine grenzüberschreitenden vorkonstruierten Zugtrassen zur Mitte Dezember 2015 beginnenden Netzfahrplanperiode 2016 angeboten worden. Gegen die obergerichtliche Bewertung spreche zudem der Wortlaut des § 13 Abs. 1 Satz 5 EIBV, wonach den Zugangsberechtigten bei der Erstellung des Netzfahrplans im Rahmen der jeweils vereinbarten Bandbreite eine Zugtrasse ohne Durchführung des Höchstpreisverfahrens nach § 9 Abs. 6 EIBV anzubieten sei. Daraus folge, dass nur eine rahmenvertragliche Bandbreite zwischen dem Betreiber der Schienenwege und dem jeweiligen Zugangsberechtigten vereinbart werde. Erst nachdem die Bandbreite festgelegt worden sei, werde die Zugtrasse, die durch den betreffenden Rahmenvertrag gesichert werden solle, konstruiert. Dagegen existierten vorab

konstruierte Zugtrassen ihrer Natur gemäß bereits vorher. Darüber hinaus führte die Auslegung des Oberverwaltungsgerichts zu einem Verstoß gegen § 13 Abs. 1 Satz 4 EIBV, wonach ein Rahmenvertrag nicht die Zuweisung einzelner Zugtrassen regelt. Das wäre aber für das erste Geltungsjahr eines Rahmenvertrags der Fall, weil er sich dann auf eine konkret konstruierte Zugtrasse beziehe. Rechtlich unbeachtlich sei, dass eine solche vorkonstruierte Angebotstrasse erst nach Abschluss eines Rahmenvertrags im Rahmen der Trassenanmeldung zum betreffenden Netzfahrplan durch den Zugangsberechtigten tatsächlich abgerufen werde. Denn bei Abschluss eines Rahmenvertrags stünde die abzusichernde grenzüberschreitende Trasse bereits minutengenau fest. Nach allem dürfe der Rahmenvertrag allein auf die Absicherung einer erst noch zu vereinbarenden grenzüberschreitenden Zugtrasse abzielen. Aus diesem Grund könne der Beigeladenen zu 2 auch nicht entgegengehalten werden, sie habe vor Anmeldung des Rahmenvertrags noch keine entsprechende grenzüberschreitende Schienenwegnutzung mit dem zuständigen Betreiber der Schienenwege vereinbart.

Der Vortrag der Beigeladenen zu 1, aus der Rahmenvertragsanmeldung der Beigeladenen zu 2 sei nicht erkennbar, dass sie grenzüberschreitende Zugverkehre absichern solle, sei widersprüchlich, weil sie in der Vergangenheit mehrere solcher Rahmenvertragsanmeldungen, u.a. auch solche der Beigeladenen zu 2, zur Absicherung grenzüberschreitender Zugverkehre akzeptiert habe. Dabei seien auch Rahmenvertragsanmeldungen der Beigeladenen zu 2 akzeptiert worden, die den ausländischen Laufweg der abzusichernden Schienenwegkapazitäten nicht in der Darstellung des Laufwegs aufgeführt, sondern stattdessen jeweils nur einen entsprechenden Hinweis im Bemerkungsfeld enthalten hätten.

Bei der von der Beigeladenen zu 1 praktizierten Vorgehensweise, unmittelbar nach Feststellung, dass zwei Zugangsberechtigte das Kriterium des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EIBV erfüllten, auf die Regelung des § 9 Abs. 5 EIBV zu springen, würden regelmäßig die Vorrangkriterien nach § 9 Abs. 4 Satz 1 Nrn. 2 und 3 EIBV leerlaufen, weil ca. 95 % der Zugverkehre auf dem Schienennetz der Beigeladenen zu 1 das Vorrangkriterium der ins Netz eingebundenen Verkehre nach § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EIBV erfüllten und somit in der überwiegenden Zahl der Fälle unmittelbar nach Prüfung dieses ersten Vorrangkriteriums das Regeltgeltverfahren angewandt würde.

Dass die Beigeladene zu 1 zwischenzeitlich Rahmenverträge mit anderen Zugangsberechtigten, u.a. mit der Klägerin, geschlossen habe, die nach ihren Angaben im Fall einer Neuentscheidung im Konflikt zu der streitgegenständlichen Rahmenvertragsanmeldung der Beigeladenen zu 2 stünden, führe weder zur Erledigung des Ausgangsbescheids noch zur Unmöglichkeit der Umsetzung dessen Ziffer 3, wie den Ausführungen der Kammer in deren Beschluss im Eilverfahren zur nicht vorliegenden Nichtigkeit dieser Anordnung der BNetzA zu entnehmen sei. Der Abschluss der den Ziffern 1 und 2 des Ausgangsbescheids widersprechenden Rahmenverträge sei daher lediglich schwebend unwirksam, weil die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs lediglich die Vollziehbarkeit, nicht aber die Wirksamkeit des Verwaltungsakts beseitige.

Da die Fristsetzung in Ziffer 3 des Ausgangsbescheids aufgrund der Durchführung des Eilverfahrens abgelaufen sei, werde diese Frist gestrichen und sei die Beigeladene zu 1 nunmehr zur unverzüglichen Neuentscheidung verpflichtet.

Die Kostenentscheidung in Ziffer 4 des Widerspruchsbescheids beruhe auf § 73 Abs. 3 Satz 3 VwGO i.V.m. § 80 Abs. 1 Satz 3 VwVfG und § 4 Satz 1 BEGebV.

Zur Begründung der dagegen gerichteten Klage vom 23.5.2015 trägt die Klägerin vor: Mit Nichtwissen bestreite sie, ob die Rahmenvertragsanmeldung der Beigeladenen zu 2 sich auf vertakteten oder ins Netz eingebundenen Verkehr im Sinne von § 9 Abs. 4 Nr. 1 EIBV beziehe.

Jedenfalls sei das Kriterium grenzüberschreitender Zugtrassen nach § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV bei der Vergabe von Rahmenverträgen nicht mit der Folge entsprechend anwendbar, dass dieses Kriterium bei konfliktbehafteten Rahmenvertragsanmeldungen im Wege einer Analogie als grenzüberschreitender Verkehr ausgelegt werde. Schon nach dem Wortlaut sei eine grenzüberschreitende Zugtrasse etwas anderes als grenzüberschreitender Personenverkehr. Eine Gleichstellung dieser Begriffe widerspräche auch dem Gegenstand einer Rahmenvertragsvereinbarung. Nach § 14a Abs. 1 AEG bezögen sich Rahmenverträge wegen der entsprechenden Vorschriften der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung allein auf Zugtrassen, wie sich aus § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV ergebe. Das folge auch aus der Regelung der Gegenstände des sich auf Rahmenverträge beziehenden § 13 Abs. 1 EIBV. Nach Satz 1 dieser Vorschrift könnten Rahmenverträge über die Benutzung von Schienenwegkapazität im betreffenden Netz für eine über eine Netzfahrplanperiode hinausgehende Laufzeit geschlossen werden. Sei danach Gegenstand von Rahmenverträgen zuvorderst Schienenwegkapazität gemäß § 2 Nr. 2 EIBV und sei diese die Möglichkeit, für einen Teil des Schienenwegs für einen bestimmten Zeitraum Zugtrassen einzuplanen, stehe auch dieser Gegenstand von Rahmenverträgen in einem unmittelbaren systematischen Zusammenhang zu Zugtrassen, nicht aber zu den dahinterstehenden Verkehrsleistungen.

Dasselbe gelte für Satz 2 des § 13 Abs. 1 EIBV. Könne danach in einem Rahmenvertrag für den Fall, dass bei der Netzfahrplanerstellung Anträge auf zeitgleiche, nicht miteinander zu vereinbarende Nutzungen vorlägen, insbesondere festgelegt werden, inwieweit der Betreiber der Schienenwege innerhalb einer im Rahmenvertrag zu vereinbarenden Bandbreite zu der beantragten Zugtrasse Varianten anzubieten habe, beziehe sich der hier in Rede stehende § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV im Rahmen einer gemäß § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV erfolgenden entsprechenden Anwendung nur auf Schienenwegkapazität oder Bandbreiten für grenzüberschreitende Zugtrassen bzw. auf grenzüberschreitende Schienenwegkapazitäten oder Bandbreiten.

Denkbar erscheine eine entsprechende Anwendung dieses Kriteriums allenfalls dann, wenn es ein Rahmenvertragsprodukt „entsprechend“ dem Produkt „grenzüberschreitende Zugtrasse“ gäbe. Für Rahmenverträge gebe es aber weder nach den einschlägigen Normen noch nach den Schienennetz-Benutzungsbedingungen der Beigeladenen zu 1 ein grenzüberschreitendes Produkt, weil es weder grenzüberschreitende Rahmenverträge noch internationale Rahmenvertragsanmeldungen, sondern lediglich Rahmenverträge mit Bezug auf die inländische Infrastruktur der Beigeladenen zu 1 gebe.

Außerdem müssten an einen grenzüberschreitenden Rahmenvertrag dieselben Anforderungen gestellt werden wie an grenzüberschreitende Zugtrassen. Solche seien die im Verfahren nach § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 i.V.m. § 7 EIBV in Zusammenarbeit mehrerer nationaler Netzbetreiber vorkonstruierten Katalogtrassen. Eine solche Zusammenarbeit mehrerer nationaler Betreiber der Schienenwege sei hinsichtlich Rahmenverträgen im Eisenbahnregulierungsrecht aber nicht vorgesehen. Eine entsprechende Anwendung der §§ 7 und 8 EIBV für die Absicherung von Schienenwegkapazität bzw. Bandbreiten für grenzüberschreitende Zugtrassen sei in keinem der Absätze von § 13 EIBV geregelt. Dessen Abs. 7 verweise lediglich auf die Zusammenarbeit

nach § 7 Abs. 4 EIBV, der sich jedoch ausschließlich auf die Betreiber inländischer Schienenwege beziehe. Damit werde die Intention des deutschen Verordnungsgebers bestätigt, dass das Verfahren nach § 7 Abs. 1 bis 3 EIBV allein der Förderung grenzüberschreitender Verkehre dienen solle, nicht aber eine vom Wortlaut des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV nicht mehr gedeckte Ausdehnung des Begriffs „grenzüberschreitende Zugtrasse“.

Für eine internationale Zusammenarbeit im Vorfeld des Abschlusses von Rahmenverträgen gebe es auch keine unionsrechtlichen Anhaltspunkte, weil in Art. 15 RL 2001/14/EG ein Verweis auf Rahmenverträge fehle. Das ändere sich zwar durch Art. 40 Abs. 1 RL 2012/34/EU, die aber erst bis zum 16.6.2015 in nationales Recht hätte umgesetzt werden müssen; davor habe keine Verpflichtung bestanden, die deutschen eisenbahnregulierungsrechtlichen Vorschriften dementsprechend richtlinienkonform auszulegen. Die Beigeladene zu 1 sei demzufolge in der hier relevanten 3. Rahmenvertragsperiode noch nicht verpflichtet gewesen, Vorkehrungen für die rahmenvertragliche Absicherung von Schienenwegkapazität bzw. Bandbreiten für grenzüberschreitende Zugtrassen im Sinne von §§ 7 und 8 EIBV zu treffen.

Selbst dann, wenn unter eine entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV ein rein inländischer Rahmenvertrag fiele, müssten die für grenzüberschreitende Zugtrassen seitens der Beigeladenen zu 1 verlangten Anforderungen ebenfalls entsprechend erfüllt sein. Diese verlange dafür mindestens, dass zu der nationalen Anmeldung eine korrespondierende Anmeldung im Nachbarland vorliege, da anderenfalls nur die Trassenkonstruktion bis zu einem geeigneten vorgelagerten Bahnhof im Bereich der Beigeladenen zu 1 erfolge. Eine solche korrespondierende Anmeldung eines Rahmenvertrags in Belgien durch die Beigeladene zu 2 habe aber nicht vorgelegen.

Eine entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV mit der Begründung, der Rahmenvertrag solle seinerseits eine grenzüberschreitende Zugtrasse sichern, führe hier ebenso wenig weiter, weil grenzüberschreitende Zugtrassen auch nach der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen die im Verfahren nach § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 i.V.m. § 7 EIBV in Zusammenarbeit mehrerer Netzbetreiber in unterschiedlichen Mitgliedstaaten vorkonstruierten Trassen seien, worauf sich die Trassenanmeldung der Beigeladenen zu 2 aber nicht bezogen habe.

Im Übrigen habe sich der angefochtene Bescheid auf sonstige Weise erledigt, weil die Rahmenverträge nach Abschluss des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens wirksam zwischen der Beigeladenen zu 1 und der Klägerin für die gesamte 3. Rahmenvertragsperiode geschlossen worden seien.

Die Klägerin beantragt,

Ziffern 1 bis 3 des Bescheids der Bundesnetzagentur vom 20.2.2015 in Gestalt ihres Widerspruchsbescheids vom 27.4.2015 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung trägt sie, ihr bisheriges Vorbringen vertiefend, vor: Der Beigeladenen zu 1 sei aufgrund der Angaben der Beigeladenen zu 2 sofort völlig klar gewesen, dass durch den von ihr begehrten Rahmenvertrag Zugverkehre von und nach Belgien hätten abgesichert werden sollen. Anderenfalls hätte die Beigeladene zu 1 die Anmeldung als unplausibel beanstanden müssen. Die Klägerin habe ebenfalls gewusst, dass bei der Beigeladenen zu 2 Zugverkehre von und nach Belgien in Rede

gestanden hätten. Denn sie habe aufgrund einer Vereinbarung mit der Beigeladenen zu 2 für diese, wie stets in der Vergangenheit praktiziert, die benötigten Zugtrassen in Deutschland bei der Beigeladenen zu 1 anmelden sollen, auch nachdem die Klägerin ihre Beteiligung bzw. Kooperation an der Zugverbindung „T.“ beendet habe.

Entgegen der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen komme es nicht darauf an, ob die korrekte Anwendung der Vorrangkriterien durch die Beigeladene zu 1 zu einem für die Beigeladene zu 2 günstigeren Ergebnis gekommen wäre, weil die Prüf- und Anordnungscompetenz der BNetzA nicht soweit reiche. Vielmehr habe nach § 9 Abs. 4 EIBV das Eisenbahninfrastrukturunternehmen eventuell bestehende Nutzungskonflikte zu erkennen und aufzulösen bzw. diese im Rahmen einer erneuten Mitteilung nach § 14d Satz 1 Nr. 4 AEG zu benennen. Insoweit komme es nicht darauf an, ob eine ordnungsgemäße Durchführung des Koordinierungs- und Entscheidungsverfahrens durch die Beigeladene zu 1 tatsächlich zu einem anderen Ergebnis führen würde.

Das fehlende Angebot grenzüberschreitender Rahmenverträge hindere nicht die entsprechende Anwendbarkeit des Vorrangkriteriums der grenzüberschreitenden Zugtrasse auf nationale Rahmenverträge, mit denen grenzüberschreitende Zugtrassen innerhalb bestimmter Bandbreiten lediglich abgesichert werden sollten. Der Verordnungsgeber habe nämlich das Erfordernis eines einheitlichen grenzüberschreitenden Rahmenvertrags für die Prioritätsentscheidung nicht aufgenommen, sondern sich stattdessen für den Verweis auf § 9 Abs. 4 und 5 EBV entschieden. Er habe somit im Bewusstsein des in § 13 Abs. 1 Satz 4 EIBV normierten Verbots einer konkreten Trassenzuweisung ohne Einschränkung auf § 9 Abs. 4 bis 6 EIBV verwiesen und trotzdem lediglich grenzüberschreitende Zugtrassen in den Blick genommen, aber keine grenzüberschreitenden Rahmenverträge vorausgesetzt.

Für die entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV bedürfe es auch keines korrespondierenden Rahmenvertrags im Nachbarland. Eine solche Möglichkeit, korrespondierende Rahmenverträge abzuschließen, bestehe schon regelmäßig nicht, weil das Konzept der Rahmenverträge derzeit lediglich in Deutschland, Österreich und Großbritannien angewendet werde. Ein solches Angebot sei gemäß Art. 17 Abs. 1 Richtlinie 2001/14/EG lediglich optional. Die Annahme, zur Erfüllung des Vorrangkriteriums in § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV seien zwei korrespondierende Rahmenverträge erforderlich, wäre keine lediglich entsprechende Anwendung dieses Vorrangkriteriums, sondern eine neue, eigene Regelung, weil sie zu weit von der Ursprungsvoraussetzung grenzüberschreitender Zugtrassen entfernt sei. Hätte der Verordnungsgeber eine solche Regelung beabsichtigt, hätte er entsprechende Normen erlassen.

Der in § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV benutzte Begriff der grenzüberschreitenden Zugtrassen beziehe sich nicht auf schon vorgefertigte Katalogtrassen, sondern auf andere Zugtrassen, die mindestens eine nationale Grenze innerhalb der Europäischen Union überquerten. Erforderlich, aber auch ausreichend sei es, dass die Zugangsberechtigten die Fahrt eines Zugs über eine Grenze beabsichtigten. Bereits bei der direkten Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV auf die Vergabe konkreter Zugtrassen beziehe sich das Merkmal grenzüberschreitender Zugtrassen nicht allein auf die so genannten Katalogtrassen i. S. d. §§ 7 und 8 EIBV. Diese Vorschriften enthielten keine Definition der grenzüberschreitenden Zugtrassen, sondern setzten diese Begriffsbestimmung voraus. Auch Satz 2 des § 7 Abs. 1 EIBV enthalte keine Definition einer grenzüberschreitenden Zugtrasse, sondern lediglich eine Konkretisierung der in Satz 1 dieser Vorschrift verankerten Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Zuweisung

von Zugtrassen. Dem Wortlaut des § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV sei nicht zu entnehmen, dass das maßgebliche Kriterium einer grenzüberschreitenden Zugtrasse eine Vereinbarung sei. Vielmehr sei danach eine Vereinbarung möglich. Eine solche Möglichkeit setze indes voraus, dass es auch anderweitige grenzüberschreitende Zugtrassen gebe. §§ 7 und 8 EIBV regelten lediglich das Verfahren, wie Eisenbahninfrastrukturunternehmen grenzüberschreitende Zugtrassen vorab ohne Antrag eines Zugangsberechtigten konzipieren könnten. Hätte der Verordnungsgeber in § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV ausschließlich grenzüberschreitende Zugtrassen privilegieren wollen, die gemäß § 7 EIBV als so genannte Katalogtrassen vereinbart würden, hätte er dies deshalb entsprechend formuliert. Demgemäß verweise die Verordnungsbegründung zu § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EIBV a.F. auf grenzüberschreitenden Verkehr. Abgesehen vom Anlass für die Erstellung der Trasse bestehe hinsichtlich des Aufwands praktisch kein Unterschied zu einer Katalogtrasse, wenn Zugangsberechtigte erst nach Abschluss eines Rahmenvertrags für den innerstaatlichen Teil der von ihnen benötigten Zugtrasse eine grenzüberschreitende Zugtrasse beantragten. Ein solches Vorgehen sei gemäß § 6 Abs. 2 EIBV über nationale Grenzen hinweg möglich. Einem Missbrauch durch eine wahrheitswidrige Behauptung, eine Grenzüberschreitung zu beabsichtigen, könne die BNetzA nach § 14f AEG im Rahmen einer ex-post-Kontrolle von Amts wegen entgegenzutreten. Auch die vom Oberverwaltungsgericht angeführten Art. 15 und 21 Abs. 4 der Richtlinie 2001/14/EG setzten die Existenz grenzüberschreitender Zugtrassen lediglich voraus, belegten aber nicht, dass nur solche vorab vereinbarten Trassen grenzüberschreitende Zugtrassen i. S. d. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV sein könnten.

Soweit das Oberverwaltungsgericht für seine Auffassung auf die amtliche Begründung zur Vierten Änderungsverordnung eisenbahnrechtlicher Vorschriften verweise, mit der die Prioritätsreihenfolge in § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV geändert worden sei, zeige eine Gesamtschau der Begründung, dass es dem Verordnungsgeber durchaus auch auf den Schutz nicht vorab vereinbarten grenzüberschreitenden Verkehrs angekommen sei, weil er dort auf den „Rahmenvertrag für den grenzüberschreitenden Personenverkehr“ abstelle und insoweit nicht immer konsequent zwischen den Begriffen „grenzüberschreitende Zugtrasse“ und „grenzüberschreitender Personenverkehr“ unterscheide. Der Verordnungsgeber habe in der Begründung im Weiteren lediglich klargestellt, dass der Schutz auch durch die Verpflichtung der Schienennetzbetreiber zur Zusammenarbeit und zur Schaffung gemeinsam vorab vereinbarter Zugtrassen gewährleistet sei und dass auch diese Zugtrassen Vorrang vor Anträgen für den innerstaatlichen Verkehr hätten; ein Vorrang ausschließlich solcher vorvereinbarter Zugtrassen lasse sich der Begründung dagegen nicht entnehmen. Das gelte umso mehr, als nach § 13 Abs. 10 EIBV die Regelung des § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV lediglich entsprechend auf die Vergabe von Rahmenverträgen anzuwenden sei.

Schließlich hätten sich die angefochtenen Bescheide auch nicht durch den Abschluss der Rahmenverträge zwischen der Klägerin und der Beigeladenen zu 1 erledigt. Der Beigeladenen zu 1 sei nach wie vor möglich, das Verfahren entsprechend Ziffer 3 des Ausgangsbescheids unter Berücksichtigung aller Vorrangskriterien in der gesetzlich vorgesehenen Reihenfolge durchzuführen. Soweit sie dabei zum Ergebnis komme, dass eine andere Vergabe der Rahmenverträge hätte erfolgen müssen, sei es der BNetzA möglich, im Rahmen ihres Ermessens gegebenenfalls weitere Konsequenzen, wie etwa ein Verfahren nach § 14c Abs. 1 AEG oder nach § 14f Abs. 2 und 3 AEG durchzuführen.

Die Beigeladenen stellen keine Anträge und enthalten sich eines Vortrags.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten zu dem Verfahren 18 K 3083/15 sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der BNetzA Bezug genommen.

Gründe:

Die zulässige Klage ist unbegründet, weil der Bescheid der BNetzA vom 20.2.2015 und ihr Widerspruchsbescheid vom 27.4.2015 im angefochtenen Umfang rechtmäßig sind und die Klägerin deshalb nicht in ihren Rechten verletzt, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Voraussetzungen für einen mit den Ziffern 1 und 2 des Ausgangsbescheids erfolgten Widerspruch der BNetzA nach § 14e Abs. 1 Nr. 3 AEG in der bis zum 1.9.2016 geltenden Fassung (a.F.) liegen hier vor. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 ERegG sind die Vorschriften des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung in der bis zum Ablauf des 1.9.2016 geltenden Fassung anzuwenden, weil vorliegend eine vor dem 2.9.2016 der BNetzA gemäß § 14d AEG a.F. mitgeteilte beabsichtigte Entscheidung der Beigeladenen zu 1 in Rede steht.

Die beabsichtigte Ablehnung eines Rahmenvertrags mit der Beigeladenen zu 2 und der beabsichtigte Abschluss eines Rahmenvertrags mit der Klägerin entsprechen nicht den danach maßgeblichen Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Die Beigeladene zu 1 hat nämlich gegen § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV (heute: § 49 Abs. 10 ERegG) verstoßen. Danach hat der Betreiber der Schienenwege nach der Zweckbestimmung des Rahmenvertrags in entsprechender Anwendung des § 9 Abs. 4 bis 6 EIBV (heute: § 52 Abs. 7 und 8 ERegG) zu entscheiden und den Zugangsberechtigten unverzüglich ein Angebot zum Abschluss eines Rahmenvertrags zu machen oder die Ablehnung mitzuteilen und diese zu begründen, wenn eine Einigung – wie hier – nicht zu Stande kommt. Die Beigeladene zu 1 hat die Prüfung nicht vollständig entsprechend § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV durchgeführt, weil sie vor Durchführung des Regelentgeltverfahrens gemäß § 13 Abs. 10 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 5 Satz 1 EIBV nicht geprüft hat, ob der Beigeladenen zu 2 wegen in Rede stehender grenzüberschreitender Zugtrassen gemäß § 13 Abs. 10 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV (heute: § 52 Abs. 7 Satz 2 Nr. 2 ERegG) der Vorrang vor der Beigeladenen zu 1 gebührt. Dass im – hier für beide Eisenbahnverkehrsunternehmen vorliegenden – Fall gleichrangiger Verkehre i. S. d. § 13 Abs. 10 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EIBV (vertakteter oder ins Netz eingebundener Verkehr) nicht unter Umgehung des § 13 Abs. 10 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV (auf grenzüberschreitende Zugtrassen gerichtete Rahmenverträge) sogleich das Regelentgeltverfahren nach § 13 Abs. 10 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 5 EIBV angewandt werden kann, ergibt bereits der Wortlaut des § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV, der die Ziffern 1 bis 3 ausdrücklich als „Reihenfolge“ bezeichnet.

So auch: OVG NRW, Beschluss vom 19.3.2015
- 13 B 284/15 -.

Auch § 9 Abs. 4 Satz 2 EIBV wiederholt den Begriff der „Reihenfolge“, indem er bestimmt, dass Abweichungen „von dieser Reihenfolge“ (nämlich von der Reihenfolge gemäß § 9 Abs. 4 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 EIBV) insbesondere aus Gründen der sicheren Durchführung von Zugfahrten möglich sind. Entsprechendes gilt für § 52 Abs. 7 Satz 2 und Abs. 8 ERegG. Solche besonderen Gründe sind aber weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

Entgegen der Meinung der Klägerin stehen bei der Anmeldung eines Rahmenvertrags seitens der Beigeladenen zu 2 grenzüberschreitende Verkehre i. S. d. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV in Rede.

Dabei ist eine von § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV angeordnete entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV nicht etwa deshalb von vornherein ausgeschlossen, weil die letztere Vorschrift von grenzüberschreitenden „Zugtrassen“ spricht, Rahmenverträge aber gemäß § 13 Abs. 1 Satz 4 EIBV (heute: § 49 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 1 ERegG) keine Zugtrassen zuweisen (bzw. im Einzelnen regeln) dürfen, oder deshalb, weil Rahmenverträge tatsächlich nicht grenzüberschreitend geschlossen werden bzw. im konkreten Fall nicht an einen ausländischen Rahmenvertrag (hier: des belgischen Eisenbahninfrastrukturbetreibers) anschließen (wofür heute Art. 12 Abs. 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2016/545 der Kommission vom 7.4.2016 über Verfahren und Kriterien in Bezug auf Rahmenverträge für die Zuweisung von Fahrwegkapazität – DVO (EU) 2016/545 – gilt). Insoweit ist es unabhängig davon, dass die Klägerin und die Beigeladene zu 1 mittlerweile übereinstimmend davon ausgehen, dass der belgische Betreiber der Schienenwege ebenfalls Rahmenverträge anbietet, schon deshalb unerheblich, dass sie diesbezüglich einander im Eilverfahren noch widersprochen haben. Da gemäß § 13 Abs. 1 Satz 4 EIBV der Rahmenvertrag nur die (unmittelbare) Regelung der Zuweisung einzelner Zugtrassen (durch den Rahmenvertrag selbst) verbietet, ist es nicht ausgeschlossen, dass sich Rahmenverträge auf Zugtrassen beziehen. Das ist vielmehr gerade ihr Zweck. Das kommt bereits im Wortlaut des § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV (heute: § 49 Abs. 10 ERegG) zum Ausdruck, der auf die Zweckbestimmung des Rahmenvertrags abhebt. Sein Zweck ist gemäß § 13 Abs. 1 Sätze 2 und 3 EIBV die Zugtrassensicherung innerhalb von Bandbreiten, weshalb er der Zuweisung von Zugtrassen vorgelagert ist. Danach kommt es bei der für Rahmenverträge durch § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV angeordneten entsprechenden Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV darauf an, worauf der jeweilige Rahmenvertrag sich bezieht. Für die entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV kommt es deshalb darauf an, ob sich der Rahmenvertrag auf „grenzüberschreitende Zugtrassen“ bezieht. Dementsprechend hat der Verordnungsgeber, obwohl er Trassenzuweisungen durch Rahmenverträge in § 13 Abs. 1 Satz 4 EIBV verboten hat und dieses ihm deshalb auch bewusst war, dennoch in § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV ohne Einschränkung auf § 9 Abs. 4 bis 6 EIBV verwiesen und damit im Zusammenhang mit Rahmenverträgen auch die in § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV geregelten grenzüberschreitenden Zugtrassen in den Blick genommen.

Demgemäß nimmt die Begründung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu Art. 1 § 13 Abs. 10 EIBV der Verordnung zum Erlass und zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 15.4.2005 (im Folgenden: Verordnung),

BR-Drs. 249/05, S. 51,

ausdrücklich Fragen der Grenzüberschreitung auf, indem dort ausgeführt wird:

„Für die Prioritätsentscheidung kommt es auf die Zweckbestimmung des Rahmenvertrages ... zur Sicherstellung grenzüberschreitender Zugtrassen ... an.“

Der von der Beigeladenen zu 2 beabsichtigte Rahmenvertrag bezieht sich auf grenzüberschreitende Zugtrassen i. S. d. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV. Die im Eilverfahren

gemachten Ausführungen der Klägerin gehen wie der entsprechende Vortrag der Beigeladenen zu 1 im Verfahren 18 K 3070/15 hinsichtlich innerdeutscher Verkehre, für die nur hinsichtlich einer Teilstrecke ein Rahmenvertrag abgeschlossen wird, an der speziellen Regelung grenzüberschreitender Zugtrassen entsprechend § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV vorbei.

Zunächst wäre ein auf grenzüberschreitende Zugtrassen gerichteter Rahmenvertrag selbst dann nicht ausgeschlossen, wenn er sich nur auf vorab konstruierte grenzüberschreitende (Katalog-) Zugtrassen beziehen könnte,

so: OVG NRW, Beschluss vom 19.3.2015 - 13 B 284/15 -,

solche aber für die Beigeladene zu 2 (bislang) nicht vorgelegen hatten. Denn Rahmenverträge werden gemäß § 14a Abs. 2 Satz 1 AEG a.F. und § 13 Abs. 4 Satz 2 EIBV (heute: § 49 Abs. 5 Satz 1 ERegG) für die Dauer einer fünfjährigen Rahmenfahrplanperiode abgeschlossen. Es konnte bzw. kann schon deshalb nicht sicher davon ausgegangen werden, dass solche grenzüberschreitenden Katalogtrassen in der gesamten fünfjährigen Laufzeit eines Rahmenvertrags nicht vorliegen werden.

Vor allem trifft es aber zur Überzeugung der Kammer entgegen den Ausführungen des

OVG NRW, Beschluss vom 19.3.2015 - 13 B 284/15 -,

schon für die unmittelbare Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 (früher: Nr. 1) EIBV auf die Zuweisung von Zugtrassen nicht zu, dass grenzüberschreitende Trassen i. S. dieser Regelung nach dem Verfahren gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV (heute: § 47 Abs. 6 Satz 1 ERegG) vorab konstruierte grenzüberschreitende (Katalog-) Zugtrassen sind. Es mag zwar aufgrund des selben Wortlauts in § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV und in § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV, die beide „grenzüberschreitende Zugtrassen“ betreffen, auf den ersten Blick naheliegen, dass mit grenzüberschreitenden Zugtrassen i. S. d. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV solche gemeint sind, die gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV (vorab) durch die verschiedenen nationalen Betreiber der Schienenwege vereinbart werden sollen; jedoch wird nach Auffassung der Kammer aus der Zusammenschau der verschiedenen Vorschriften deutlich, dass der Begriff der „grenzüberschreitenden Zugtrassen“ in § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV nicht solche Katalog-Zugtrassen meint, sondern grenzüberschreitende Zugtrassen, die auf andere Weise konstruiert werden, aber gleichwohl internationalen Verkehren zu dienen bestimmt sind. Darauf deutet zunächst schon die Verordnungs-Begründung zur (früheren) Nr. 1 (heute: Nr. 2) des § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV

BR-Drs. 249/05, S. 43,

hin, die auf „grenzüberschreitenden Verkehr“ abstellt und dabei ausdrücklich auf § 2 Abs. 2a AEG a.F. verweist, obwohl § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 (heute: Nr. 2) EIBV selbst sich auf grenzüberschreitende „Zugtrassen“ bezieht. Spricht bereits dies für eine weite Auffassung vom Begriff der „Zugtrassen“, ergibt sich das noch klarer aus der Begründung zu Art. 1 Nr. 2 (zu § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV) der Vierten Verordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 2.4.2009 (im Folgenden: Änderungsverordnung),

BR-Drs. 294/09, S. 7 f. (Hervorhebungen durch die Kammer),

die ausführt:

„ ... Kommt eine Einigung nicht zustande, soll der Betreiber der Schienenwege nach Maßgabe folgender Reihenfolge entscheiden: grenzüberschreitende Zugtrassen, vertakteter oder ins Netz eingebundener Verkehr, Zugtrassen für den Güterverkehr. Diese Reihenfolge gilt auch für Rahmenverträge. Es könnte damit die Situation entstehen, dass eine einzelne Zugtrasse für den grenzüberschreitenden Personenverkehr einen Taktfahrplan im Schienenpersonenverkehr nachhaltig stört. Um dies zu vermeiden, wird die Prioritätenreihenfolge in der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung geändert. Der grenzüberschreitende Verkehr ist auch danach ausreichend gesichert. ... “

Der Ordnungsgeber setzt auch in dem letzten zitierten Satz seiner Begründung Zugtrassen und Verkehr einander gleich.

Dass dies kein redaktionelles Versehen ist, folgt aus dem systematischen Zusammenhang der Vorschriften. Der vertaktete oder ins Netz eingebundene (innerstaatliche) Verkehr würde auch durch die Vertauschung der Nrn. 1 und 2 in § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV nicht vor (Verkehr auf) grenzüberschreitenden Zugtrassen geschützt, wenn mit den grenzüberschreitenden Zugtrassen i. S. d. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV n.F. vorab konstruierte grenzüberschreitende Zugtrassen i. S. d. § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV gemeint wären. Denn diese gehen wegen ihrer Reservierung für den internationalen Verkehr selbst der geänderten Koordinierungs-Reihenfolge in § 9 Abs. 4 Satz 1 EIBV und damit auch dem vertakteten oder ins Netz eingebundenen Verkehr gemäß Nr. 1 der neuen Fassung vor. Das ergibt sich zum einen aus der in § 8 Abs. 1 Nr. 1 EIBV geregelten zeitlichen Abfolge, wonach vorläufige grenzüberschreitende Zugtrassen spätestens elf Monate vor Inkrafttreten des Netzfahrplans festzulegen sind. Davon ging zum anderen auch der Ordnungsgeber aus, wie bereits seiner Ordnungs-Begründung zu § 7 Abs. 1 EIBV,

BR-Drs. 249/05, S. 40,

zu entnehmen ist, wo ausgeführt wird:

„Wesentlich ist die Vereinbarung grenzüberschreitender Zugtrassen. ... Diese können vorab ohne Antrag eines Zugangsberechtigten zwischen den Betreibern der Schienenwege vereinbart werden. Erst wenn diese Zugtrassen festliegen, können die nationalen Netzfahrpläne erstellt werden, da sich die nationalen Verkehre an den international vereinbarten Zugtrassen orientieren müssen. ...“

Das blieb auch Grundlage seiner Änderungsverordnung, wie seiner diesbezüglichen Begründung,

BR-Drs. 294/09, S. 8,

zu entnehmen ist, indem er dort trotz des von ihm mit der Änderungsverordnung beabsichtigten Schutzes des (innerstaatlichen) Taktfahrplans im Schienenpersonenverkehr weiter ausführt:

„... Betreiber der Schienenwege ... sollen ... grenzüberschreitende Zugtrassen vereinbaren. ... Diese vorläufigen Zugtrassen sind demnach für den internationalen Verkehr reserviert. Anträge auf Zuweisung von Zugtrassen im grenzüberschreitenden Verkehr, die sich auf die von den Betreibern der Schienenwege im Rahmen der Zusammenarbeit vereinbarten vorläufigen Zugtrassen beziehen, sind vorrangig vor Anträgen für den innerstaatlichen Verkehr in diesem Bereich.“

Damit sieht auch der Ordnungsgeber trotz des durch § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EIBV n.F. erstrangigen vertakteten oder ins Netz eingebundenen Verkehrs die i. S. d. § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV (vorab und allein) durch die Betreiber der Schienenwege konstruierten grenzüberschreitenden (sog. Katalog-) Trassen als ausreichend gesichert an, weil sie ohnehin, sozusagen als § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. „0“ EIBV, vorab zu berücksichtigen sind.

Soll trotz dieses „absoluten“ Vorrangs grenzüberschreitender Zugtrassen i. S. d. § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV der vertaktete oder ins Netz eingebundene (innerstaatliche) Verkehr (durch die mit der Änderungsverordnung erfolgte Vertauschung der Reihenfolge) vor grenzüberschreitenden Zugtrassen geschützt werden, muss § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV n.F., wenn er eine sinnvolle Regelung darstellen soll, andere grenzüberschreitende Zugtrassen als diejenigen voraussetzen, die vorrangig konstruierte Zugtrassen i. S. d. § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV sind und ohnehin wegen ihrer vorab erfolgten Konstruktion und ihrer speziellen „Widmung“ i. S. einer Reservierung jedem anderen Verkehr bzw. jeder anderen Trassenart vorgehen.

Eine auf verschiedene Weise erfolgende Konstruktion grenzüberschreitender Zugtrassen widerspricht auch weder der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung noch der dieser zugrunde liegenden Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung – Richtlinie (RL) 2001/14/EG –.

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 EIBV sind Betreiber der Schienenwege im Inland verpflichtet, im Interesse einer effizienten Schaffung von Schienenwegkapazität und Zuweisung von Zugtrassen mit Betreibern der Schienenwege in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammenzuarbeiten. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV sollen sie insbesondere im Rahmen des Transeuropäischen Schienengüternetzes grenzüberschreitende Zugtrassen vereinbaren. Letztere Regelung ist zwar eine Konkretisierung der in § 7 Abs. 1 Satz 1 EIBV statuierten Verpflichtung der Betreiber der Schienenwege, mit Betreibern der Schienenwege in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammenzuarbeiten, aber keine abschließende, andere Formen der Zusammenarbeit ausschließende Konkretisierung. Das lässt sich auch der Verordnung-Begründung zu § 7 Abs. 1 EIBV,

BR-Drs. 249/05, S. 40 (Hervorhebungen durch die Kammer),

entnehmen, wo ausgeführt wird:

„Die Vorschrift legt die Grundzüge der internationalen Zusammenarbeit der Betreiber der Schienenwege fest. Welcher institutionelle

Rahmen für die Zusammenarbeit geschaffen wird, obliegt den Betreibern der Schienenwege. Wesentlich ist die Vereinbarung grenzüberschreitender Zugtrassen. ... Diese können vorab ohne Antrag eines Zugangsberechtigten zwischen den Betreibern der Schienenwege vereinbart werden. Erst wenn diese Zugtrassen festliegen, können die nationalen Netzfahrpläne erstellt werden, da sich die nationalen Verkehre an den international vereinbarten Zugtrassen orientieren müssen. ...“

Danach war für den Ordnungsgeber die Vereinbarung, also die Vorab-Konstruktion grenzüberschreitender Zugtrassen zwar wesentlich, aber nicht der ausschließliche Weg, grenzüberschreitende Zugtrassen zu konstruieren.

Diese Regelungen entsprechen Art. 15 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 der Richtlinie 2001/14/EG. Nach Satz 1 dieser Vorschrift arbeiten Betreiber der Infrastruktur im Interesse einer effizienten Schaffung und Zuweisung von Fahrwegkapazität über mehrere Netze hinweg zusammen. Nach Satz 2 richten sie grenzüberschreitende Zugtrassen ein, und zwar insbesondere im Rahmen des Transeuropäischen Schienengüternetzes. Dass mit den in Art. 15 Abs. 1 Satz 2 RL 2001/14/EG vorab, also unabhängig von Anträgen Zugangsberechtigter, durch mehrere Betreiber der Schienenwege konstruierte (vorläufige Katalog-) Zugtrassen gemeint sind, ergibt sich aus Art. 18 Abs. 2 Satz 1 RL 2001/14/EG, wonach die Betreiber der Infrastruktur mit den anderen betroffenen Betreibern der Infrastruktur vereinbaren, welche grenzüberschreitenden Zugtrassen in den Netzfahrplan aufgenommen werden müssen, „bevor“ Konsultationen über den Netzfahrplanentwurf (nämlich gemäß Art. 20 Abs. 3 RL 2001/14/EG) aufgenommen werden, und ferner aus Art. 18 Abs. 2 Satz 2 RL 2001/14/EG, wonach Änderungen nur vorgenommen werden dürfen, wenn dies unbedingt erforderlich ist.

Sieht danach Art. 15 Abs. 1 RL 2001/14/EG neben einer Vorab-Konstruktion grenzüberschreitender Zugtrassen gemäß seinen Sätzen 2 und 3 eine anderweitige Zusammenarbeit mehrerer nationaler Betreiber der Schienenwege in Satz 1 vor, entspricht eine nicht nur auf die Vorab-Konstruktion grenzüberschreitender Zugtrassen beschränkte supranationale Zusammenarbeit der Betreiber der Schienenwege der Intention der Richtlinie, die nach ihrem Erwägungsgrund 31 auf eine „bessere“ Koordinierung der Zuweisungsregelung insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr ausgerichtet ist und auch unter Berücksichtigung ihres Erwägungsgrunds 49 zum Verhältnismäßigkeitsprinzip keine Beschränkung der Zusammenarbeit verschiedener nationaler Betreiber der Schienenwege normieren will, sondern lediglich Mindestvoraussetzungen für eine bessere Zusammenarbeit.

Dementsprechend können Antragsteller gemäß Art. 19 Abs. 4 RL 2001/14/EG Fahrwegkapazität in mehr als einem Schienennetz bei einem einzigen Betreiber der Infrastruktur beantragen und ist der Betreiber der Infrastruktur dann „berechtigt“, bei den anderen betroffenen Betreibern der Infrastruktur im Auftrag des Antragstellers, um Fahrwegkapazität nachzusuchen. Da die Vorab-Konstruktion grenzüberschreitender (Katalog-)Trassen ohne Einbeziehung der Zugangsberechtigten erfolgt, stellt ein Antrag eines Zugangsberechtigten gemäß Art. 19 Abs. 4 RL 2001/14/EG auf Fahrwegkapazität in mehr als einem Schienennetz – neben einer Vorab-Konstruktion grenzüberschreitender Zugtrassen – eine zusätzliche Möglichkeit dar,

grenzüberschreitende Zugtrassen zu erhalten. Da diese Variante ausweislich des Wortlauts des Art. 19 Abs. 4 RL 2001/14/EG („können“ in Satz 1 und „berechtigt“ in Satz 2) eine Erleichterung zu Gunsten der Zugangsberechtigten i. V. m. einer damit korrespondierenden potentiellen Belastung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen darstellt, schließen Art. 15 und 19 RL 2001/14/EG eine sukzessive Beantragung von Trassen, die zusammen eine grenzüberschreitende Trasse bilden, seitens Zugangsberechtigter bei Betreibern der Infrastruktur in verschiedenen Mitgliedstaaten nicht aus.

Dem entspricht § 6 Abs. 2 Satz 1 EIBV, wonach Zugangsberechtigte Zugtrassen, welche die Schienenwege mehrerer Betreiber der Schienenwege betreffen, bei einem dieser Betreiber der Schienenwege beantragen „können“. Diese Regelung stellt ausweislich der Verordnungs-Begründung,

BR-Drs. 249/05, S. 40,

eine „Erleichterung des Verfahrens“ zu Gunsten der Zugangsberechtigten dar.

Die deutsche Umsetzung des Art. 19 Abs. 4 RL 2001/14/EG durch § 6 Abs. 2 Satz 3 EIBV „verpflichtet“ einen Betreiber der Schienenwege sogar (und berechtigt ihn nicht nur), bei den anderen betroffenen Betreibern der Schienenwege im Auftrag des Zugangsberechtigten die Zugtrassen zu beantragen. Dagegen bestehen im Hinblick auf die Richtlinie 2001/14/EG keine Bedenken, weil diese lediglich Mindestvoraussetzungen normiert, wie deren Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 i.V.m. Anhang II Nr. 1 zu entnehmen ist, wonach diese Richtlinie ein „Mindestzugangspaket“ normiert. Demgemäß hat bereits das

BVerwG, Beschluss vom 8.1.2015 - 6 B 35.14 -,

ausgeführt, die europäische Eisenbahnregulierung sei zurückhaltend und schließe weiter gehende nationale Liberalisierungsschritte grundsätzlich nicht aus.

Schon deshalb ist es auch unerheblich, dass die Richtlinie 2001/14/EG für Rahmenverträge nicht ausdrücklich ein Konfliktlösungsverfahren vorsah.

Schon weil das nationale Recht weiter gehen kann als das europäische Eisenbahnrecht, kommt es nicht darauf an, ob die von der Kammer vorgenommene Auslegung des § 13 Abs. 10 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV mit unionsrechtlichem Eisenbahnrecht vereinbar ist, so dass sich die von der Beigeladenen zu 1 im Verfahren 18 K 3070/15 aufgeworfene Frage einer Vorlage an den Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung insbesondere im Hinblick auf Art. 21 Abs. 4 RL 2001/14/EG nicht stellt, zumal vorliegend nicht die von dieser Regelung erfassten Schienennetz-Benutzungsbedingungen der Beigeladenen zu 1 in Rede stehen.

Unabhängig davon, ob im Rahmen der vorliegenden Anfechtungsklage allein auf den Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung, hier also auf den Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids abzustellen ist, gelten die vorstehenden Ausführungen auch in Ansehung der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.11.2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums – Richtlinie (RL) 2012/34/EU –. Der Wortlaut und die Anordnung ihrer Regelungen weicht zwar erheblich von denen der Richtlinie 2001/14/EG ab, hat aber der Sache nach im hier interessierenden Zusammenhang keine abschwächende Änderung erbracht, sondern dient vielmehr umgekehrt gemäß Erwägungsgrund 63 einer besseren Koordinierung der Zuweisungsregelung, um die Attraktivität der Schiene für Verkehr zu erhöhen, bei dem Schienennetze mehrerer Infrastrukturbetreiber genutzt werden, insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr. Nach Art. 10 Abs. 2 Satz 1 Richtlinie 2012/34/EU erhalten

Eisenbahnunternehmen nunmehr ausdrücklich das Recht auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in allen Mitgliedstaaten, um grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste zu erbringen. Gemäß Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 1 RL 2012/34/EU stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Infrastrukturbetreiber im Interesse einer effizienten Schaffung und Zuweisung von netzübergreifender Fahrwegkapazität im Eisenbahnsystem in der Union zusammenarbeiten. Ausdrücklich bestimmt nunmehr diese Regelung sogar, dass dies „auch bei Rahmenverträgen gemäß Art. 42“ gilt. Nach Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 43 Abs. 3 RL 2012/34/EU schaffen die Infrastrukturbetreiber die dafür erforderlichen Verfahren gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie und richten die entsprechenden netzübergreifenden Zugtrassen ein. Gemäß Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 RL 2012/34/EU sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass Vertreter der Infrastrukturbetreiber, deren Zuweisungsentscheidungen sich auf andere Infrastrukturbetreiber auswirken, zusammenarbeiten, um die Fahrwegkapazität auf internationaler Ebene zuzuweisen oder deren Zuweisung zu koordinieren. In Art. 40 RL 2012/34/EU ist (ebenfalls) keine die Zusammenarbeit der nationalen Betreiber der Schienenwege beschränkende Regelung enthalten. Stattdessen bleibt es gemäß Art. 38 Abs. 4 Satz 1 RL 2012/34/EU bei der im nationalen Zuweisungsverfahren möglichen Antragstellung, Fahrwegkapazität mit dem Ziel zu beantragen, einen grenzüberschreitenden Personenverkehrsdienst zu betreiben. In diesem Rahmen setzt der Antragsteller die betreffenden Infrastrukturbetreiber und die betreffenden Regulierungsstellen davon in Kenntnis. Auch nach der Richtlinie 2012/34/EU können also grenzüberschreitende Zugtrassen sowohl durch eine Vorab-Konstruktion (allein) durch die verschiedenen nationalen Betreiber der Schienenwege (Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 1) geschaffen werden als auch sukzessiv (erst) im jeweiligen nationalen Antragsverfahren (Art. 38 Abs. 4 Satz 1).

Dementsprechend geht heute Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe a) DVO (EU) 2016/545 im Fall netzübergreifender Verkehrsdienste im Eisenbahnsystem der Union (und nicht lediglich innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten) davon aus, dass ein Rahmenvertrag „oder mehrere Rahmenverträge“ geschlossen werden können. Flankiert wird das durch Art. 12 Abs. 3 DVO (EU) 2016/545, der bestimmt, dass für die Zwecke der Anwendung dieser Verordnung die betroffenen Infrastrukturbetreiber gemäß Art. 40 RL 2012/34/EU zusammenarbeiten, „auch dann, wenn einer oder mehrere von ihnen keine Rahmenverträge anbieten“, und sie sich für die Zuweisung von Fahrwegkapazität zusammenschließen.

Im Übrigen lässt auch die Richtlinie 2012/34/EU für weiter gehende nationale Regelungen zu Gunsten des Zugangs von Eisenbahnverkehrsunternehmen Raum, weil auch sie gemäß ihrem Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang II Nr. 1 ein „Mindestzugangspaket“ normiert.

Auch insoweit kommt es deshalb nicht darauf an, ob die von der Kammer vorgenommene Auslegung des § 13 Abs. 10 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV mit unionsrechtlichem Eisenbahnrecht vereinbar ist, so dass sich die von der Beigeladenen zu 1 im Verfahren 18 K 3070/15 aufgeworfene Frage einer Vorlage an den Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung insbesondere im Hinblick auf Art. 46 Abs. 4 RL 2012/34/EU nicht stellt, zumal hier die von dieser Regelung erfassten Schienennetz-Benutzungsbedingungen der Beigeladenen zu 1 nicht in Rede stehen.

Soweit das

OVG NRW, Beschluss vom 19.3.2015 - 13 B
284/15 -,

darauf verweist, dass Unionsrecht keine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten hinsichtlich Rahmenverträgen vorsah, kann nach alledem die Kammer dieser pauschalen Einschätzung nicht folgen, galt das allenfalls bei einer isolierten Betrachtung des Rahmenverträge regelnden Art. 17 RL 2001/14/EG und gilt das erst recht nicht mehr für Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 RL 2012/34/EU. Dieser fordert vielmehr ausdrücklich eine Zusammenarbeit der Eisenbahninfrastrukturbetreiber im Interesse einer effizienten Schaffung und Zuweisung netzübergreifender Fahrwegkapazität im Eisenbahnsystem der Union auch bei Rahmenverträgen gemäß Art. 42 RL 2012/34/EU. Art. 9 DVO (EU) 2016/545 macht sogar eingehendere Vorgaben zur Koordinierung konkurrierender Anträge für Rahmenverträge.

Vor allem vermeidet die von der Kammer vorgenommene Auslegung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV aus den oben erläuterten Gründen, dass diese Regelung von vornherein ins Leere läuft. Entsprechendes gilt heute für die Auslegung des § 52 Abs. 7 Satz 2 Nr. 2 ERegG.

Sind nach allem in § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV mit den dort aufgeführten grenzüberschreitenden Zugtrassen andere als die nach § 7 Abs. 1 Satz 2 EIBV vorab konstruierten grenzüberschreitenden Zugtrassen gemeint, kann hinsichtlich der gemäß § 13 Abs. 10 EIBV entsprechenden Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV auf Rahmenverträge nichts anderes gelten. Danach gibt es für die von § 13 Abs. 10 Satz 1 EIBV angeordnete entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV keine zusätzliche Voraussetzung des Inhalts, dass internationale Rahmenvertragsanmeldungen existieren, ein deutscher Eisenbahninfrastrukturbetreiber (hier: die Beigeladene zu 1) internationale Rahmenverträge vergibt oder ein korrespondierender Rahmenvertrag bzw. auch nur ein entsprechender Trassenantrag bei dem benachbarten ausländischen (hier: belgischen) Eisenbahninfrastrukturbetreiber bereits im Zeitpunkt der Anmeldung eines Rahmenvertrags eines Zugangsberechtigten bei einem deutschen Eisenbahninfrastrukturbetreiber beantragt worden ist.

Soweit ein Rahmenvertrag zwischen einem Zugangsberechtigten und einem deutschen Betreiber der Infrastruktur in Bezug auf grenzüberschreitende Zugtrassen erfordern sollte, dass eine Anschlussmöglichkeit ausländischer Zugtrassen an eine innerstaatliche, durch einen Rahmenvertrag gesicherte Schienenwegkapazität hinreichend wahrscheinlich ist, ist auch diese Voraussetzung vorliegend zu bejahen. Denn die Beigeladene zu 2 hat bereits viele Male in der Vergangenheit eine grenzüberschreitende Zugtrasse auf der Infrastruktur der Beigeladenen zu 1 und der daran anschließenden Infrastruktur des belgischen Betreibers der Schienenwege erhalten.

Die Beigeladene zu 2 hat den Antrag auf Abschluss eines Rahmenvertrags auch ersichtlich mit Blick auf solche von ihr erstrebten, nicht bereits vorab konstruierten grenzüberschreitenden Zugtrassen i. S. d. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV gestellt. Dabei ist es hier unerheblich, dass sie u.a. keine konkrete Relation im Ausland genannt hat. Denn für den aus P. kommenden und bis D. verkehrenden T. ist es sowohl gerichtliche als auch allgemein bekannt, dass dieser über Belgien und den deutschen Grenzbahnhof A. Süd verkehrt. Der Grenzbahnhof A. Süd ist lediglich eine freie Strecke, die keine Zuführung oder Ableitung von bzw. zu einer anderen Strecke ermöglicht. Diese Umstände sind der Beigeladenen zu 1 gerade in ihrer Eigenschaft als das die deutschen Strecken dieser internationalen Verkehrsverbindung betreibende Eisenbahninfrastrukturunternehmen und zudem aus den früheren Netzfahrplanperioden bekannt. Der Klägerin sind diese Umstände bereits deshalb bekannt, weil sie früher im Auftrag der Beigeladenen zu 2 entsprechende Anträge bei der

Beigeladenen zu 1 stellte. Aus diesen Gründen reichten zur Plausibilisierung die Angaben der Beigeladenen zu 2, dass die Relation von P. aus beginne bzw. dorthin führe und im Bahnhof A. Süd die Übergabe an den belgischen Infrastrukturbetreiber I. stattfinde.

Für einen Missbrauch seitens der Beigeladenen zu 2 bzw. einen für sie von vornherein wertlosen Rahmenvertrag ist weder etwas konkret vorgetragen noch sonst ersichtlich; vielmehr sprechen ungeachtet etwaiger unternehmensrechtlicher Änderungen die früheren zwischen der Beigeladenen zu 1 und der Beigeladenen zu 2 geschlossenen Rahmenverträge und Trassennutzungsverträge für das Gegenteil.

Außerdem kann die Beigeladene zu 1 gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe b) und gegebenenfalls später nach Art. 10 Abs. 2 Satz 1 Buchstabe e) DVO (EU) 2016/545 erforderlichenfalls Nachweise von der Beigeladenen zu 2 dazu verlangen, dass sie tatsächlich die Absicht hat und in der Lage ist, die im Rahmenvertrag beantragte Kapazität zu nutzen. Flankierend ist gemäß Art. 11 Abs. 2 und Abs. 3 Unterabs. 3 DVO (EU) 2016/545 eine Verringerung der Rahmenkapazität für die laufende Netzfahrplanperiode seitens des Eisenbahninfrastrukturbetreibers möglich. Ferner regelt Art. 13 DVO (EU) 2016/545 Vertragsstrafen. Aus diesen Gründen trifft der im Eilverfahren gegen die BNetzA gerichtete Vorwurf der Klägerin ebenso wie der diesbezügliche Vortrag der Beigeladenen zu 1 im Verfahren 18 K 3070/15 hinsichtlich einer mangelhaften Sachverhaltsaufklärung in Bezug auf die Netzgebundenheit der Verkehre der Beigeladenen zu 2 nicht zu und ist ihr Vortrag dazu rein spekulativ.

Lagen nach allem die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 14e Abs. 1 Nr. 3 AEG a.F. vor, hat die BNetzA das ihr dadurch eingeräumte Ermessen hinsichtlich der Ziffern 1 und 2 des angefochtenen Ausgangsbescheids insbesondere deshalb fehlerfrei ausgeübt, weil anderenfalls die hier zu Gunsten der Beigeladenen zu 2 wirkende eisenbahnregulierungsrechtliche Vorschrift des § 13 Abs. 10 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EIBV verletzt würde und dadurch sogar ihre konkrete rechtswidrige Benachteiligung bei der Vergabe von Rahmenverträgen nicht ausgeschlossen werden konnte. Insoweit bedarf es allerdings nicht der sicheren Darlegung seitens der BNetzA, dass die Beigeladene zu 2 tatsächlich einen Rahmenvertrag erhalten musste. Denn dies kann gemäß § 9 Abs. 4 bis 6 EIBV erst das Ergebnis eines korrekt durchgeführten Entscheidungsverfahrens sein, das umgekehrt zunächst allein der Beigeladenen zu 1 obliegt und erst sodann erforderlichenfalls von der BNetzA geprüft wird.

Entgegen der im Verfahren 18 K 3070/15 geäußerten Meinung der Beigeladenen zu 1 ist der Bescheid insoweit nicht nichtig. Eine offensichtliche Rechtswidrigkeit liegt bereits deshalb nicht vor, weil die von der Beigeladenen zu 1 in diesem Zusammenhang ins Feld geführte Unmöglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen mit der Beigeladenen zu 2 aufgrund bereits an dritte Zugangsberechtigte vergebener Zwangspunkte von Trassen sich weder unmittelbar aus dem Verwaltungsakt selbst noch ohne weiteres aus dem diesem Bescheid zu Grunde liegenden Verwaltungsverfahren ergibt. Der Bescheid ist auch nicht aus diesen Gründen (schlicht) rechtswidrig. Soweit bestimmte Kapazitäten bereits von Rahmenverträgen mit weiteren Zugangsberechtigten Dritten, von diesbezüglichen Vertragsangeboten der Beigeladenen zu 1 oder auch nur von insoweit bestehenden Absichten betroffen sind, hindert dies den Widerspruch der BNetzA gegen die beabsichtigte Ablehnung eines Rahmenvertrags mit der Beigeladenen zu 2 für die Bandbreiten mit den Kapazitätsnummern _ _ _ und _ _ _ und gegen den beabsichtigten Abschluss eines Rahmenvertrags mit der Klägerin hinsichtlich der Bandbreiten mit den Kapazitätsnummern

101462300979 und 101462300649 von vornherein nicht, weil der Widerspruch selbst rein dilatorische Wirkung hat, indem er gemäß § 14e Abs. 2 Nr. 1 AEG a.F. zunächst zur Folge hat, dass die beabsichtigte Entscheidung dem Zugangsberechtigten vor Ablauf der in § 14e Abs. 1 Nr. 3 AEG a.F. genannten Frist nicht wirksam mitgeteilt werden kann. Der Widerspruch hat dagegen nicht zwangsläufig automatisch die Folge, dass etwa die Beigeladene zu 1 der Beigeladenen zu 2 nunmehr ein Angebot auf Abschluss eines Rahmenvertrags im Umfang der zuvor beabsichtigten Ablehnung zu unterbreiten hätte. Vielmehr folgt unmittelbar aus § 14e Abs. 3 Nr. 1 AEG a.F., dass das Eisenbahninfrastrukturunternehmen lediglich unter Beachtung der Vorgaben der Regulierungsbehörde (neu) zu entscheiden hat. Allein Letzteres folgt aus der Ziffer 3 des angefochtenen Ausgangsbescheids. Diese Anordnung konnte die BNetzA schon zwecks Vermeidung eines auf Erschwerung ausgerichteten Verhaltens der Beigeladenen zu 1 durch etwaige Vergabe von Fahrwegkapazität, die dem Rahmenvertragsantrag der Beigeladenen zu 2 unterlag, jedenfalls auf der Grundlage des § 14c Abs. 1 AEG a.F. erlassen, obwohl sie lediglich die bereits von Gesetzes wegen bestehenden Pflichten der Beigeladenen zu 1 aus § 14e Abs. 3 Nr. 1 AEG a.F. und (sodann) aus § 14d Satz 1 Nr. 4 AEG a.F. im Umfang der in den Ziffern 1 und 2 des angefochtenen Ausgangsbescheids genannten vier Kapazitätsnummern konkretisiert.

Das Inkrafttreten des Eisenbahnregulierungsgesetzes am 2.9.2016 ändert daran schon deshalb nichts, weil dieses gemäß seinem § 73 Abs. 1 Nr. 3 ausdrücklich eine der Regulierungsbehörde eröffnete Ablehnung einer seitens des Eisenbahninfrastrukturbetreibers beabsichtigten Entscheidung über den Abschluss oder die Ablehnung eines Rahmenvertrags regelt und in diesem Zusammenhang (anders als § 14e Abs. 2 AEG a.F.) die Möglichkeit eröffnet, eine Ablehnung mit Vorgaben zu verbinden, soweit die beabsichtigten Entscheidungen nicht den gesetzlichen Voraussetzungen genügen.

Ziffer 3 des Ausgangsbescheids ist weder nichtig noch auch nur (schlicht) rechtswidrig, weil diese Ziffer keine materiellrechtlichen Vorgaben zum Ergebnis der erneuten Entscheidung der Beigeladenen zu 1 macht und sich demgemäß nicht zu den von dieser dargelegten Nutzungskonflikten mit weiteren Zugangsberechtigten aufgrund von Rahmenverträgen, denen die BNetzA nicht widersprochen hat, verhält. Weder den beiden Widersprüchen in Ziffern 1 und 2 noch der Anordnung in Ziffer 3 des angefochtenen Ausgangsbescheids fehlt es etwa deshalb an einer sinnvollen Regelung, weil die BNetzA den seitens der Klägerin mit dritten Zugangsberechtigten geschlossenen Rahmenverträgen, die im Konflikt mit dem von der Beigeladenen zu 2 beabsichtigten Rahmenvertrag stehen würden, nicht ebenfalls widersprochen hat. Insoweit vermisst die Klägerin wie die Beigeladene zu 1 allenfalls Regelungen, die die hier angefochtenen Bescheide rechtlich flankieren. Dem dient aber nicht ein Widerspruch im Sinne des § 14e Abs. 1 Nr. 3 AEG a.F., weil danach ein Widerspruch nur möglich ist, soweit die beabsichtigten Entscheidungen des Eisenbahninfrastrukturunternehmens (hier: der Beigeladenen zu 1) nicht den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur entsprechen. Eine solche Feststellung bezüglich der von der Beigeladenen zu 1 mit anderen Zugangsberechtigten abgeschlossenen Rahmenverträge konnte die BNetzA aber schon deshalb nicht treffen, weil dafür hätte feststehen müssen, dass die Beigeladene zu 1 mit der Beigeladenen zu 2 einen Rahmenvertrag zu schließen hatte. Das kann indes allenfalls das Ergebnis des von der Beigeladenen zu 1 noch korrekt durchzuführenden Entscheidungsverfahrens sein, wie bereits oben erläutert worden ist.

Dem entspricht die gesetzliche Verpflichtung der Beigeladenen zu 1 aus § 14e Abs. 3 Nr. 1 AEG a.F., wonach sie unter Beachtung der Vorgaben der Regulatorbehörde (neu) zu entscheiden und diese Rechtsfolge demgemäß etwaigen weiteren Zuweisungsverfahren zugrunde zu legen hat.

Abgesehen davon ist die der Beigeladenen zu 1 mit Ziffer 3 des angefochtenen Ausgangsbescheids auferlegte Verpflichtung zur Neuentscheidung bezüglich der vier in Ziffern 1 und 2 des Ausgangsbescheids genannten Kapazitätsnummern nicht tatsächlich unmöglich, was aber die auf § 44 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG gestützte Nichtigkeit voraussetzt; die anderen Voraussetzungen des § 44 Abs. 2 VwVfG liegen hier ersichtlich nicht vor.

Der Beigeladenen zu 1 ist es indes nicht einmal rechtlich unmöglich, ein dem Ergebnis ihrer Neuentscheidung entsprechendes Angebot gegenüber der Beigeladenen zu 2 zum Abschluss eines Rahmenvertrags zu machen, weil dies allenfalls zur Nichterfüllbarkeit entweder dieses Rahmenvertrags oder anderer mit weiteren Zugangsberechtigten geschlossener Rahmenverträge führen würde.

Insbesondere scheidet die Befolgung dieser Anordnungen seitens der Beigeladenen zu 1 nicht an der durch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen angeordneten aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs. Abgesehen davon, dass sich der diesbezügliche Tenor des obergerichtlichen Beschlusses lediglich auf den „Widerspruch“ der Beigeladenen zu 1 bezieht, wohingegen hier nach ordnungsgemäßer Durchführung des Widerspruchsverfahrens die aufschiebende Wirkung der diesbezüglichen Klagen in Rede stünde, beseitigt die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs lediglich die (sofortige) Vollziehbarkeit, nicht aber die Wirksamkeit des Verwaltungsakts.

Ebenso konnte die BNetzA auf der Grundlage des § 14c Abs. 1 AEG a.F. die der Beigeladenen zu 1 obliegende Verpflichtung aus § 14d Satz 1 Nr. 4 AEG a.F. auf die unverzüglich nach Abschluss der erneuten Bearbeitung erfolgende erneute Mitteilung konkretisieren. Das Verlangen einer erneuten Mitteilung gemäß § 14d Satz 1 Nr. 4 AEG a.F. ist rechtmäßig, wie aus § 14e Abs. 4 Satz 1 AEG a.F. ersichtlich wird. Danach kann die Regulatorbehörde auf eine Mitteilung nach § 14d AEG a.F. ganz oder teilweise im Voraus verzichten. Verzichtet sie nicht, kann sie sie demgemäß verlangen. Diese Verzichts-Regelung bezieht sich dabei nicht auf jede Mitteilung, sondern nur auf eine erneute Mitteilung gerade als Ergebnis einer Vorabprüfung, weil die Bestimmung nicht im Rahmen des § 14d AEG a.F., sondern im Rahmen der Vorabprüfung nach § 14e AEG a.F. geregelt ist.

Auch daran ändert sich durch das mittlerweile in Kraft getretene Eisenbahnregulierungsgesetz nichts, weil dieselbe materiellrechtliche Rechtsfolge sich aus dessen § 73 Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 ergibt und auf § 67 Abs. 1 Satz 1 ERegG gestützt werden kann. Insoweit bedarf es auch keiner klarstellenden Änderung der in Ziffer 3 des angefochtenen Ausgangsbescheids benannten Vorschriften, weil sich nur deren Bezeichnung, nicht aber die durch sie geregelte materielle Rechtslage geändert hat.

Auf die von der Beigeladenen zu 1 im Verfahren 18 K 3070/15 ins Feld geführten Folgen eines – vor dem Hintergrund der §§ 14e Abs. 3 Nr. 1 und 14d Satz 1 Nr. 4 AEG a.F. von ihr sehenden Auges vorgenommenen – fehlerhaften Vergabe-Entscheidungsverfahrens für beabsichtigte oder bereits geschlossene Rahmenverträge mit weiteren Zugangsberechtigten kommt es danach ebenso wenig an wie auf ihre Ausführungen zu mehreren hintereinandergeschalteten Mitteilungen nach § 14d Satz 1 Nr. 4 AEG a.F. bezüglich der getroffenen Entscheidungen, die andere Zugangsberechtigte als die Klägerin und die Beigeladene zu 2 betreffen.

Außerdem könnte die BNetzA aus einer erneuten Entscheidung der Beigeladenen zu 1 gegebenenfalls weitere Konsequenzen ziehen, die etwa gemäß § 67 Abs. 1 Satz 1 ERegG oder § 68 Abs. 2 Satz 1 ERegG im Ermessen der BNetzA stehen.

Die der Beigeladenen zu 1 durch Ziffer 3 des Ausgangsbescheids in der Fassung des Widerspruchsbescheids auferlegte Verpflichtung ist schließlich nicht hinsichtlich der Umsetzungsfrist („unverzüglich“) zu beanstanden, weil der Beigeladenen zu 1 bis zur Grenze einer schuldhaften Verzögerung keine Nachteile drohen.

Die mit der Klage ebenfalls angefochtene Kostengrundentscheidung in Ziffer 4 des Widerspruchsbescheids beruht auf § 73 Abs. 3 Satz 3 VwGO i. V. m. § 80 Abs. 1 Satz 3 VwVfG und § 4 Satz 1 BEGebV. Die jeweils hälftige Kostenauflegung zulasten der Klägerin und der Beigeladenen zu 1 ist angesichts der nach allem erfolglosen Widersprüche dieser beiden Beteiligten rechtlich nicht zu beanstanden.

Die gerichtliche Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 sowie auf § 162 Abs. 3 VwGO; es wäre unbillig gewesen, die Kosten der Beigeladenen für erstattungsfähig zu erklären, weil sie sich ihrerseits nicht gemäß § 154 Abs. 3 Halbsatz 1 VwGO durch Antragstellung einem Kostenrisiko ausgesetzt haben.

Dieses Dokument und weitere sind in der Eisenbahnrechts-Datenbank (<https://www.ird.uni-passau.de/eisenbahnrechts-datenbank>) abrufbar.