

Sachgebiet:	Aufsichtsrecht
Gericht:	VG Mainz
Entscheidungsdatum:	19.08.2015
Aktenzeichen:	3 K 604/14.MZ
Dokumenttyp:	Beschluss
Normen:	§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AEG, § 5 Abs. 1a, Abs. 2 AEG, § 14 Abs. 1 AEG a.F., § 3 Abs. 1 Satz 2 EIBV a.F., § 3 BEVVG, § 4 Abs. 1 BEVVG, § 47 EBO
Stichworte:	Stellwerk, Betrieb eines Stellwerkes, Betriebseinschränkung wegen Personalknappheit, Zuständigkeit der Regulierungsbehörde, Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde, Bereitstellungspflicht, Recht auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur, Abgrenzung von Regulierungs- und Überwachungsaufgaben, Netzzugang, Recht auf Netzzugang, Betriebspflicht, Stilllegung

Verfahrensgang:

Nachgehend OVG Koblenz, 08.06.2016, Az. 8 A 10912/15

Nachgehend BVerwG, 11.04.2019, Az. 3 C 19/16

Tenor

Der Bescheid der Beklagten vom 12. August 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 9. April 2014 wird aufgehoben.

Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagten wird nachgelassen, die Vollstreckung der Klägerin gegen Sicherheitsleistung in einer der Kostenhöhe entsprechenden Höhe abzuwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerin wendet sich gegen eine eisenbahnaufsichtsrechtliche Verfügung der Beklagten.

Sie ist ein bundeseigenes Eisenbahninfrastrukturunternehmen, welches das größte Schienennetz Europas betreibt, zu dem u.a. auch das Stellwerk am Hauptbahnhof M. gehört. Der Betrieb dieses Stellwerks benötigt für den uneingeschränkten Normalbetrieb insgesamt 13,55 Personale in Vollzeit, von denen 10,54 als Fahrdienstleiter und 3,01 als Fahrdienstleiterhelfer ausgebildet sein müssen. Bis Mitte August 2013 betrug der Personalbestand am Stellwerk M. 18 Vollzeitkräfte, ab Mitte August 2013 19 Vollzeitkräfte.

Nachdem der Beklagten Mitte Juni 2013 bekannt geworden war, dass es aufgrund von Personalknappheit an anderen Stellwerken der Klägerin zu Einschränkungen des Stellwerksbetriebs und damit zu Beeinträchtigungen der Netzkapazität kam, forderte sie bei der Klägerin einen Bericht zur Personalsituation an den Stellwerken an, der u.a. auch das Stellwerk M. betraf. Aufgrund der hierzu gemachten Angaben der Klägerin kam die Beklagte in einem Vermerk vom 14. Juni 2013 zu dem Ergebnis, dass bezogen auf das Stellwerk M. ein Tätigwerden des Eisenbahn-Bundesamtes nicht erforderlich sei, da erfolgte Ausfälle auf unvorhersehbar kurzfristigen Krankmeldungen beruhten.

Ab Ende Juli 2013 kam es infolge von Erkrankungen von insgesamt 6 Bediensteten und Urlaubs von 3 weiteren Bediensteten zu einem personellen Engpass am Stellwerk M., der in dem Zeitraum 2. August 2013 bis 30. August 2013 zu deutlichen Einschränkungen im Betriebsablauf führte. Infolgedessen kam es zu erheblichen Änderungen im Betriebsablauf am Hauptbahnhof M., die u.a. Zugausfälle im Regionalverkehr und Umleitungen im Fernverkehr zum Gegenstand hatten. Ab dem 31. August 2013 wurde das Stellwerk M. wieder planmäßig betrieben.

Mit Bescheid des Eisenbahn-Bundesamtes vom 12. August 2013 gab die Beklagte der Klägerin unter Anordnung des Sofortvollzugs auf, unverzüglich den sicheren uneingeschränkten Betrieb des Stellwerks M. wieder aufzunehmen und besetzungsbedingte Ausfälle oder Nutzungseinschränkungen des Stellwerks zu verhindern. Des Weiteren wurde die Klägerin verpflichtet, dem Eisenbahn-Bundesamt nach Zustellung der Verfügung alle zwei Wochen schriftlich über die getroffenen bzw. geplanten Maßnahmen zur Verhinderung besetzungsbedingter Nutzungseinschränkungen des Stellwerks M. zu berichten. Zur Begründung wurde ausgeführt, die angeordneten Maßnahmen seien erforderlich, da die Klägerin gegen ihre Pflicht verstoßen habe, ihre Infrastruktur für den vorgesehenen Verkehr sicher zu betreiben und sich eine mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität ihrer Infrastruktur genehmigen zu lassen. Aus

der Betriebspflicht ergebe sich, das Stellwerk und damit die von ihm gesteuerten Strecken während der planmäßigen Betriebszeiten für den vorgesehenen Verkehr sicher zu betreiben. Hierzu gehöre auch, genügend und qualifiziertes Personal zur Abwicklung des planmäßigen Verkehrs zur Verfügung zu stellen. Dies sei spätestens mit dem Ausfall des ersten planmäßigen Zuges nicht mehr der Fall gewesen. Personalbedingte Kapazitätsengpässe seien anders als Instandsetzungs- oder Bauarbeiten an der Infrastruktur keine zulässigen vorübergehenden Einschränkungen des Infrastrukturbetriebs. Die Kapazitätseinschränkungen – die nach ihren Erkenntnissen über den August 2013 hinaus andauerten – seien auch längerfristig und damit genehmigungsbedürftig. Die Verpflichtung zur Gewährleistung eines uneingeschränkten Bahnverkehrs sei unverzüglich umzusetzen. Die Berichtspflicht sei erforderlich, um überprüfen zu können, ob die Klägerin dieser Verpflichtung nachkomme.

Der am 10. September 2013 erhobene Widerspruch der Klägerin wurde durch Widerspruchsbescheid des Eisenbahn-Bundesamtes vom 9. April 2014 zurückgewiesen. Zugleich wurden eine Gebühr in Höhe von ___ € für das Ausgangsverfahren sowie eine Widerspruchsgebühr in Höhe von ___ € festgesetzt. Über die Gründe des Ausgangsbescheids hinaus führte das Eisenbahn-Bundesamt ergänzend aus, die Klägerin habe durch die unzureichende Personalausstattung des Stellwerks M. und den damit verbundenen reduzierten Betrieb der Strecken gegen ihre Betriebspflicht aus § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AEG i.V.m. § 47 Abs. 3 EBO verstoßen, auch wenn sie dabei stets für die Sicherheit gesorgt habe. Die Klägerin habe den Personalengpass und die damit verbundenen Einschränkungen im Bahnbetrieb erkennen können, da die Erkrankungen längerfristig und der Urlaub weiterer Personale bereits langfristig im Voraus bekannt gewesen seien. Hinzukomme ein hoher Bestand an Überstunden, der auf einen Personalengpass schließen lasse. Diese Umstände hätten die Klägerin dazu veranlassen müssen, rechtzeitig kurzfristige personelle Maßnahmen zu treffen, um den Betrieb des Stellwerks sicherzustellen. Die Pflicht zur Aufrechterhaltung einer Schieneninfrastruktur diene auch dazu, das Recht der Eisenbahnverkehrsunternehmen auf diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur zu gewährleisten. Geplante Betriebsunterbrechungen seien nur zur Instandsetzung zulässig. Die angeordneten Maßnahmen seien auch von der Klägerin umsetzbar. Ihr sei nicht die sofortige Neubesetzung aufgegeben worden, sondern die unverzügliche Wiederaufnahme des Betriebs. Damit habe sie den Personalplanungsspielraum der Klägerin beachtet und es ihr überlassen, die geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung zu ergreifen. Durch die Berichtspflicht sei ihr die Prüfung möglich, ob die Klägerin rechtzeitig geeignete Maßnahmen getroffen habe, um der Betriebspflicht zu genügen.

Am 9. Mai 2014 hat die Klägerin Klage erhoben. Sie trägt zur Begründung vor, der Bescheid vom 12. August 2013 sei bereits deshalb rechtswidrig, weil das Eisenbahn-Bundesamt gar nicht für dessen Erlass zuständig gewesen sei. Die vorübergehende Einschränkung des Bahnbetriebs infolge des Personalengpasses sei kein Fall einer Betriebspflichtverletzung, sondern eine Beschränkung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Netzinfrastruktur gewesen. Die Überwachung des Netzzugangs obliege nicht dem Eisenbahn-Bundesamt, sondern ausschließlich der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen als Regulierungsbehörde. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Eisenbahn-Bundesamt und Regulie-

rungsbehörde sei im Gesetz eindeutig geregelt und stehe nicht zur Disposition der Beklagten. Eine Doppelzuständigkeit sehe das Eisenbahnrecht nicht vor. Selbst wenn man aber eine Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes annehmen wolle, erweise sich der Bescheid als rechtswidrig. Sie habe keine Betriebspflichtverletzung begangen. Der Personalengpass im Sommer 2013 sei durch insgesamt 5 kurzfristig erfolgte Erkrankungen von Bediensteten des Stellwerks hervorgerufen worden und damit für sie nicht vorhersehbar gewesen. Ohne diese Erkrankungen wäre mit der damals bestehenden Personalreserve auch angesichts der im Oktober 2012 abgeschlossenen Urlaubsplanung für 2013 und der damit verbundenen Urlaubsgewährung von bis zu 3 Fahrdienstleitern für Teile des Monats August 2013 ein reibungsloser Betrieb möglich gewesen. Der Personalengpass habe aufgrund der Besonderheiten des Stellwerks M. nicht durch den Einsatz von Fahrdienstleitern aus anderen Stellwerken kurzfristig aufgefangen werden können. Schließlich habe die Beklagte ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt, denn die angeordneten Maßnahmen seien ungeeignet, unangemessen und überdies gar nicht erforderlich gewesen, da sie bereits von sich aus geeignete Maßnahmen zur Behebung des Personalengpasses ergriffen habe.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 12. August 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 9. April 2014 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt unter Bezugnahme auf die angefochtenen Verwaltungsentscheidungen vor, strukturelle Probleme bei der Klägerin wie eine zu knappe Personalplanung, mehrere Langzeiterkrankungen sowie eine extensive Urlaubsgewährung im August 2013 und nicht unvorhersehbare Kurzzeiterkrankungen seien die Ursache für die Einschränkungen im Betrieb des Stellwerks M. und die damit verbundenen Einschränkungen im Bahnverkehr gewesen. Die Klägerin habe nicht alles Erforderliche getan, um ihrer Betriebspflicht nachzukommen, sondern erst nach Eintritt der erheblichen Einschränkungen im Betrieb die notwendigen Maßnahmen ergriffen. Der angefochtenen Verfügung liege ein eisenbahnaufsichtliches Einschreiten wegen einer Betriebspflichtverletzung zugrunde, für das das Eisenbahn-Bundesamt und nicht die Regulierungsbehörde zuständig sei. Unerheblich sei, dass in einem Verstoß gegen die Pflicht zum sicheren Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur zugleich auch ein Verstoß gegen den diskriminierungsfreien Zugang zu dieser liegen könne, welcher parallel die Zuständigkeit der Regulierungsbehörde begründe. Es bestehe daher keine Doppelzuständigkeit für ein und dieselbe Aufgabe. Außerdem bestehe ein Sicherheitsdefizit, falls ausschließlich die Zuständigkeit der Regulierungsbehörde bestünde, denn diese sei nicht zum Einschreiten berechtigt, wenn ein Stellwerk mit zu wenig Personal betrieben werde. Die Klägerin habe durch die Betriebseinschränkungen aufgrund nicht ausreichenden Personals gegen ihre Pflicht zum durchgehenden sicheren Betrieb der Eisenbahninfrastruktur verstoßen. Der Verstoß sei vermeidbar gewesen, denn der Klägerin habe sich aufgrund häufig wiederkehrender kurzfristiger Erkrankungen, einer hohen Anzahl von Überstunden und Schichtverschiebungen, einer ungünstigen Altersstruktur mit zu erwartender gesteigerter Zahl von Erkrankungen sowie der Urlaubsgewährung für bis

zu 3 Fahrdienstleiter aufdrängen müssen, dass der vorhandene Personalbestand im Falle von Ausfällen nicht ausreiche, um einen planmäßigen Betrieb des Stellwerks zu gewährleisten, ohne geeignete Maßnahmen zu ergreifen. So habe bei der damaligen Bundesbahn eine fast doppelt so hohe Personalreserve wie bei der Klägerin bestanden. Die im Bescheid getroffenen Maßnahmen seien auch ermessensfehlerfrei erfolgt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Schriftsätze der Beteiligten in den Gerichtsakten sowie auf die beigezogenen Verwaltungs- und Widerspruchsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Gründe:

Die zulässige Klage hat in der Sache Erfolg. Der Bescheid der Beklagten vom 12. August 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 9. April 2014 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –). Der angefochtene Bescheid ist bereits formell rechtswidrig, denn das Eisenbahn-Bundesamt als Eisenbahnaufsichtsbehörde war für dessen Erlass nicht zuständig.

Mit dem Inkrafttreten des Dritten Änderungsgesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 (BGBl. I S. 1138) am 30. April 2005 wurden durch die in Art. 2 Nrn. 1 und 2 dieses Gesetzes erfolgte Änderung des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz – BEVVG –) die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Eisenbahnrechts ab dem 1. Januar 2006 neu geregelt. Während bis dorthin das Eisenbahn-Bundesamt als Eisenbahnaufsichtsbehörde eine Alleinzuständigkeit hatte (vgl. § 3 BEVVG a.F.), erfolgte infolge der Übertragung der Aufgaben zur Überwachung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur (§ 14b Abs. 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes – AEG –) auf die Regulierungsbehörde in den §§ 3 und 4 BEVVG nunmehr eine Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Eisenbahn-Bundesamt als Eisenbahnaufsichtsbehörde des Bundes (§ 5 Abs. 1a, Abs. 2 AEG, § 3 BEVVG) und der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (im Folgenden: Bundesnetzagentur) als Regulierungsbehörde (§ 14b AEG, § 4 BEVVG) im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Hiernach besteht gemäß § 3 Abs. 1 BEVVG grundsätzlich eine Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes, soweit nicht gemäß § 4 Abs. 1 BEVVG eine Zuständigkeit der Regulierungsbehörde besteht. Nach § 4 Abs. 1 BEVVG obliegt der Regulierungsbehörde die Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften über dem Zugang der Eisenbahninfrastruktur, sie ist damit in den Fällen der §§ 14 bis 14g AEG zuständig (vgl. Kühlwetter/Kramer in: Kunz, Eisenbahnrecht, Stand: März 2015, Bd. 1, BEVVG Erläuterungen § 4, Rn. 3).

Hieran gemessen war das Eisenbahn-Bundesamt für den Erlass des streitgegenständlichen Bescheids nicht zuständig. Die Klägerin hat nämlich durch die infolge des Personalengpasses am Stellwerk M. im August 2013 hervorgerufenen Einschränkungen im Bahnbetrieb nicht gegen eine der Eisenbahnaufsicht des Eisenbahn-Bundesamtes unterliegende Verpflichtung, sondern gegen ihre aus § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG folgende allgemeine Bereitstellungspflicht verstoßen.

(1) Gemäß § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG i.V.m. § 3 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und über die Grundsätze zur Erhebung von Entgelt für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur (Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung – EIBV –) ist ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das die wie Klägerin Betreiberin der Schienenwege im Sinne von § 2 Abs. 3a AEG ist, verpflichtet, einen Mindestumfang als Leistungen zu erbringen und die von ihm betriebenen Schienenwege sowie die Steuerungs- und Sicherungssysteme – zu denen Stellwerke gehören – zur Nutzung bereitzustellen. Diese durch Art. 1 Nr. 10 des Dritten Änderungsgesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften (a.a.O.) in das Allgemeine Eisenbahngesetz aufgenommene Regelung, die dem in § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG enthaltenen Diskriminierungsverbot gleichsam vorgelagert ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 2014 - 6 B 55/13 -, Buchholz 442.09 § 23 AEG Nr. 3 = juris Rn. 14), setzt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2011 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (ABl. EG L 75 vom 15. März 2001, S. 29) in nationales Recht um (vgl. Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Auflage 2014, § 14 Rn. 60). Sie legt dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das zugleich Betreiber der Schienenwege ist, gegenüber den sonstigen Eisenbahninfrastrukturunternehmen über die Pflicht zur Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs hinaus weitergehende Verpflichtungen auf, nämlich die von ihm betriebenen Schienenwege zur Nutzung bereitzustellen und bestimmte Mindestleistungen zu erbringen. Während Eisenbahninfrastrukturunternehmen (grundsätzlich) den Umfang der von ihnen betriebenen Infrastruktur oder der von ihnen angebotenen Leistungen selbst bestimmen können und insoweit nur dem Kontrahierungszwang unterliegen, kann der Betreiber der Schienenwege über die Bereitstellung der Schienenwege und der Mindestleistungen nicht selbst bestimmen. Er muss diese bereitstellen oder andernfalls das Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG durchlaufen (vgl. die amtliche Begründung, BT-Drs 15/3280, S. 18). § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG umfasst daher die Pflicht des Betreibers der Schienenwege, die von ihm betriebenen Schienenwege sowie die Steuerungs- und Sicherungssysteme im betriebsbereiten Zustand zu halten (vgl. Hermes/Sellner, a.a.O., § 14 Rn. 61). Die Grenze dieser Bereitstellungspflicht, die Ausfluss einer nicht zuletzt aus Art. 87e GG abgeleiteten Gemeinwohlbindung ist (vgl. Hermes/Sellner, a.a.O., § 14 Rn. 63), wird – wie der Intention des Gesetzgebers letztlich selbst entnommen werden kann – durch § 11 AEG gezogen, der die Bedingungen aufzeigt, unter denen eine vorhandene Eisenbahninfrastruktur weiter betrieben werden muss. Daher müssen vorhandene Schienenwege in dem Rahmen, in dem sie nach § 11 AEG nicht abgegeben oder stillgelegt werden dürfen, aufrechterhalten und bereitgestellt werden (vgl. Hermes/Sellner, a.a.O., Rn. 66; Kramer in: Kunz, a.a.O., Bd. 1, Erläuterungen § 14 AEG, Rn. 20, jeweils unter Hinweis auf BT-Drs 15/3280, S. 18); solange eine Stilllegungsentscheidung nach § 11 AEG nicht erfolgt ist, besteht die Bereitstellungsverpflichtung des § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG. Letztlich wird dies auch durch § 11 Abs. 2 Satz 3 AEG bestätigt; hieraus ergibt sich, dass ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht einfach eine Infrastruktur stilllegen darf, wenn es das Verfahren nach § 11 AEG eingeleitet hat oder gar aus wirtschaftlichen Gründen eine nicht

betriebssichere Infrastruktur verfallen lässt und damit eine sogenannte "schwarze" Stilllegung betreibt.

Dieses Verständnis von der Bereitstellungspflicht auf der einen Seite und deren Beendigung infolge der förmlichen Stilllegung nach § 11 AEG auf der anderen Seite führt zu einer eindeutigen Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Eisenbahn-Bundesamt und Regulierungsbehörde und entspricht damit dem gesetzgeberischen Willen an der Vermeidung von Doppelzuständigkeiten mit der Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen, wie er sich eindeutig aus den Gesetzesmaterialien ergibt. Ursprünglich sah der Gesetzgeber mit dem Dritten Änderungsgesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften die Schaffung einer Trassenagentur neben dem Eisenbahn-Bundesamt vor, die die Aufgabe haben sollte, die Einhaltung der Bestimmungen über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in Bezug auf die Entscheidungen über die Zuweisung von Zugtrassen für den Netzfahrplan, die sonstigen Entscheidungen über die Zuweisung von Zugtrassen, die Schienennetz-Benutzungsbedingungen, insbesondere mit Blick auf die darin enthaltenen Entgeltgrundsätze sowie das Erbringen des Mindestumfangs an Leistungen durch öffentliche Betreiber der Schienenwege des Bundes zu überwachen. Daneben sollte weiterhin eine Eingriffsbefugnis des Eisenbahn-Bundesamtes für die Fälle bestehen bleiben, in denen ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen das Recht auf Zugang zu seiner Eisenbahninfrastruktur beeinträchtigt (vgl. amtliche Begründung; BT-Drs 15/3820, S. 12, 13). Diese Abgrenzung von Regulierungs- und Überwachungsaufgaben zwischen Trassenagentur und Eisenbahn-Bundesamt nahm der Bundesrat zum Anlass, den Vermittlungsausschuss mit der Begründung anzurufen, diese Aufgabenverteilung stehe einer effektiven Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur und deren Nutzung im Wege und berge die Gefahr einer unwirtschaftlichen Doppelzuständigkeit und widersprüchlicher Entscheidungen in sich (vgl. BR-Drs 955/04, S. 2). Auf Vorschlag des Vermittlungsausschusses (vgl. BT-Drs 15/5122) wurde schließlich die Zuständigkeit der Regulierungsbehörde in allen den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur betreffenden Angelegenheiten beschlossen (BR-Drs 186/05), wie sie als § 14 b AEG im Bundesgesetzblatt verkündet wurde. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine strikte Trennung zwischen Eisenbahnaufsicht und Kontrolle des Netzzugangs schaffen und Doppelzuständigkeiten gerade vermeiden wollte. Dies führt dazu, dass in den Fällen, in denen etwa mit der allgemeinen Bereitstellungsverpflichtung des § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG Fragen des Netzzugangs berührt sind, keine in die Entscheidungskompetenz des Eisenbahn-Bundesamtes als Eisenbahnaufsichtsbehörde fallenden Sachverhalte betroffen sind.

Ausgehend von diesen Grundsätzen führt der Personalengpass am Stellwerk der Klägerin nicht zu einem der Eisenbahnaufsicht unterfallenden Pflichtenverstoß. Die Beteiligten gehen zu Recht übereinstimmend davon aus, dass die aufgrund des Personalengpasses aufgetretenen Einschränkungen der Kapazität am Stellwerk M. und an den von dem Stellwerk gesteuerten Schienenwegen keinen Sachverhalt darstellen, der ein förmliches Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG zur Folge hat; insbesondere war allen Beteiligten von Anfang an klar, dass es sich bei den Kapazitätseinschränkungen um vorübergehende Auswirkungen auf den Bahnbetrieb handelt, und die Klägerin hat von Anfang an ihre Absicht klargestellt, so bald wie möglich wieder den vollen

Betrieb des Stellwerks aufnehmen zu wollen. Da auch keine der Aufsicht durch das Eisenbahn-Bundesamt unterliegenden Verstöße gegen die Betriebssicherheit vorliegen – das Eisenbahn-Bundesamt hat der Klägerin sogar ausdrücklich bescheinigt, stets für die Sicherheit gesorgt zu haben (vgl. S. 7 des Widerspruchsbescheids vom 9. April 2014) – war vorliegend allein die der Klägerin als Betreiberin der Schienenwege obliegende Bereitstellungsverpflichtung und damit ein Sachverhalt betroffen, der den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zum Gegenstand hat, und dessen Überwachung in der (Sonder-) Zuständigkeit der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde liegt (§ 14b Abs. 1 Satz 1 AEG, § 4 BEVVG). Diese ist ihrerseits gemäß § 14c Abs. 1 AEG ermächtigt, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen die Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur erforderlich sind, bzw. die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte von dem Infrastrukturunternehmen zu verlangen (§ 14c Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AEG). Von dieser Ermächtigung hat die Bundesnetzagentur mit ihrem inhaltlich weitgehend übereinstimmenden Bescheid vom 15. August 2015 Gebrauch gemacht.

(2) Die hiergegen erhobenen Einwände der Beklagten greifen nicht durch.

Soweit die Beklagte ihre sachliche Zuständigkeit zum Erlass des angefochtenen Bescheides damit begründet, die Klägerin habe dadurch gegen ihre aus § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AEG i.V.m. § 47 Abs. 3 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung – EBO – resultierende Pflicht zum durchgehenden Betrieb der Eisenbahninfrastruktur und damit gegen Vorschriften im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. AEG verstoßen, deren Überwachung der Eisenbahnaufsichtsbehörde obliegt (§ 5a Abs. 1 AEG), weil sie Betriebsbeamte – und hierzu gehören gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 3 EBO auch Fahrdienstleiter – nicht in der zur sicheren Durchführung des Betriebs erforderlichen Anzahl eingesetzt habe, vermag die Kammer dem nicht zu folgen. Ungeachtet der Frage, ob § 4 AEG i.V.m. § 47 Abs. 3 EBO überhaupt Anknüpfungspunkt für eine Betriebspflicht in der von der Beklagten verstandenen Art sein kann – so fällt beispielsweise auf, dass das Allgemeine Eisenbahngesetz anders als etwa das Personenbeförderungsgesetz in § 21 PBefG eine (allgemeine) Betriebspflicht nicht ausdrücklich regelt –, scheiden jedenfalls die von der Beklagten herangezogenen Vorschriften als Rechtsgrundlage hierfür aus. Sie betreffen nämlich die Betriebssicherheit, die als selbständige Pflicht des Infrastrukturunternehmens neben einer Betriebspflicht steht (vgl. Kramer, Allgemeines Eisenbahngesetz, 1. Auflage 2012, § 4 Rn 1; ders. in: Kunz, a.a.O., Bd. 1, Erläuterungen § 4 AEG, Rn. 1) und mit dieser nicht identisch ist. Ungeachtet dessen, dass schon zweifelhaft ist, ob § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AEG als Grundlage für die Annahme einer Pflicht zum durchgehenden Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur herangezogen werden kann (vgl. OVG RP, Urteil vom 5. September 2006 - 8 A 10478/05.OVG -, UPR 2007, 74 = juris Rn. 18 [zur inhaltsgleichen Vorschrift des § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG a.F.]; Hermes/Sellner, a.a.O., § 4 Rn. 20; das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 25. Oktober 2007- 3 C 51/06 -, BVerwGE 129, 381 = juris Rn. 17 f.) geht auf § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG a.F. nur im Zusammenhang mit einer Instandhaltungspflicht des Eisenbahninfrastrukturunternehmens ein), handelt es sich jedenfalls bei der Vorschrift des § 47 Abs. 3 EBO um eine Regelung, die erkennbar der Gewährleistung der Betriebssicherheit dient. Bereits der Wortlaut der Vorschrift (... sichere

Durchführung des Betriebs ...) spricht dafür, dass der Einsatz einer ausreichenden Anzahl von Betriebsbeamten die Betriebssicherheit im Sinne der Gefahrenabwehr und nicht die Erfüllung einer Pflicht zum durchgehenden Betrieb der Eisenbahninfrastruktur zum Gegenstand hat. Denn § 47 Abs. 3 EBO soll verhindern, dass die Betriebssicherheit nicht aufgrund von Sparsamkeitserwägungen vernachlässigt wird (vgl. Basillie in: Kunz, a.a.O., Bd. 2, Erläuterungen EBO, Anm. zu § 47 Abs. 3). In diesem Verständnis steht § 47 Abs. 3 EBO im Kontext der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, deren Regelungen – wie etwa § 2 Abs. 1 EBO ganz deutlich aufzeigt – der Wahrung der Betriebssicherheit dienen (vgl. Kramer, a.a.O., § 4 Rn. 4; ders. in: Kunz, a.a.O., Bd. 1, Erläuterungen § 4 AEG, Rn. 16; Hermes/Sellner, a.a.O., § 26 Rn. 12). Die Betriebssicherheit stand jedoch auch nach den Ausführungen des Eisenbahn-Bundesamtes in seinem Widerspruchsbescheid (a.a.O. S. 7) zu keinem Zeitpunkt im Streit.

Entgegen der Auffassung der Beklagten setzt sich die Kammer mit der Annahme einer verdrängenden Zuständigkeit der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde auch nicht in Widerspruch zu der sogenannten "Hunsrückentscheidung" des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 25. Oktober 2007, a.a.O. = juris). Soweit das Bundesverwaltungsgericht in diesem Urteil eine Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes im Falle eines Aufsichtsverfahrens wegen Einstellung des Betriebes einer Strecke angenommen hat, können die in dieser Entscheidung enthaltenen rechtlichen Erwägungen nicht verallgemeinert werden. Zum einen lag der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts der Sachverhalt zugrunde, dass ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine sogenannte "schwarze" Streckenstilllegung betrieb, in dem es aus Kostengründen unterließ, eine betriebsunsichere Eisenbahntrasse in einen betriebssicheren Zustand zu versetzen, und vielmehr die Trasse sperrte, ohne das Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG zu betreiben. Ausschließlich vor diesem Hintergrund hat das Bundesverwaltungsgericht eine sich aus der Zusammenschau von § 2 Abs. 3, § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 11 Abs. 2 Satz 3 AEG ergebende Unterhaltungspflicht angenommen, die dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen aufgibt, nicht stillgelegte Strecken in einem betriebssicheren Zustand zu halten (vgl. Urteil vom 25. Oktober 2007, a.a.O. = juris Rn. 13, 20, 23). Diese Fallkonstellation unterscheidet sich jedoch erheblich von dem vorliegenden Fall, in dem ein (unvorhersehbarer) Personalengpass in einem Stellwerk zu vorübergehenden Einschränkungen in der Netzkapazität und damit zu Beeinträchtigungen im Bahnverkehr (Zugausfälle, Umleitungen) geführt hat. Denn anders als in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall stand vorliegend eine Umgehung des Stilllegungsverfahrens nie im Raum. Hinzu kommt, dass der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eine ganz andere Rechtslage zugrunde lag. Ausgehend von dem Grundsatz, dass für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eisenbahnaufsichtlicher Bescheide auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abzustellen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2007, a.a.O. = juris Rn. 10), konnte das Bundesverwaltungsgericht nur die Regelungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vor Inkrafttreten des Dritten Änderungsgesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften zugrunde legen. Infolge der damals bestehenden Alleinzuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes und des Fehlens einer § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG entsprechenden Regelung konnte es daher die nunmehr geltende Kompetenzverteilung zwischen Eisenbahn-Bundesamt und Bundesnetzagentur sowie die Differenzierung zwischen Eisenbahnaufsicht und Überwachung des

Netzzugangs gar nicht berücksichtigen und musste von einer Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes ausgehen.

Soweit die Beklagte des Weiteren geltend macht, die von ihr vertretene Auffassung zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Eisenbahn-Bundesamt und Bundesnetzagentur werde auch von letzterer geteilt, übersieht sie, dass die Kompetenzverteilung zwischen Eisenbahnaufsichtsbehörde und Regulierungsbehörde, wie sie nach den Ausführungen unter (1) im Allgemeinen Eisenbahngesetz seit dem Inkrafttreten des Dritten Änderungsgesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften unmittelbar angelegt ist, nicht zur Disposition der Behörden stehen kann.

Schließlich führt eine verdrängende Zuständigkeit der Bundesnetzagentur im vorliegenden Fall entgegen der Befürchtung der Beklagten auch nicht zu einer Regelungslücke. Soweit die Beklagte geltend macht, die von der Bundesnetzagentur zu überwachende Bereitstellungspflicht des § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG sei auf betriebene Eisenbahninfrastrukturen begrenzt, so dass in den Fällen, in denen eine Eisenbahninfrastruktur – ohne die Betriebssicherheit zu gefährden – unterhalb der Schwelle des § 11 AEG (vorübergehend) nicht in Betrieb sei, niemand die dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen obliegenden Pflichten durchsetzen könnte, geht sie von einem unzutreffenden Verständnis des Begriffs der betriebenen Eisenbahninfrastruktur in § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG aus. Diese Vorschrift richtet sich an den Betreiber der Schienenwege und knüpft daher an dessen Definition in § 2 Abs. 3a AEG an. Danach ist Betreiber der Schienenwege jedes Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das den Betrieb, den Bau und die Unterhaltung der Schienenwege der Eisenbahn zum Gegenstand hat. Diese Definition, die den Begriff des "Betzreibers der Infrastruktur" in Art. 2 Buchst. h) der Richtlinie 2001/14/EG (a.a.O.) aufgreift und bezogen auf das nationale Recht sprachlich klarstellt (vgl. amtliche Begründung, BT-Drs 15/3280, S. 14), knüpft nach ihrem eindeutigen Wortlaut nicht an den Betrieb der Schienenwege im Sinne einer tatsächlichen Bereitstellung, sondern an den Unternehmensgegenstand des Eisenbahninfrastrukturunternehmens an (vgl. Kramer in: Kunz, a.a.O., Bd. 1, Erläuterungen § 2 AEG, Rn. 22; Hermes/Sellner, a.a.O. § 2 AEG Rn. 94). Ausgehend von diesem Verständnis wird eine Eisenbahninfrastruktur im Sinne von § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG ungeachtet einer tatsächlichen Inanspruchnahme betrieben, wenn sie dem Verantwortungsbereich eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens nach § 2 Abs. 3a AEG unterfällt, dessen Unternehmensgegenstand ist und von diesem im betriebsbereiten Zustand vorzuhalten ist. Letztlich ist damit die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur in Bezug auf die Überwachung der Bereitstellungspflicht in allen Fällen unterhalb der Schwelle des § 11 AEG gegeben, so dass die behauptete Regelungslücke nicht besteht.

(3) Fehlt es mithin vorliegend an der sachlichen Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes für den Erlass des angefochtenen Bescheids, so ist dieser ungeachtet des Vorliegens einer zwischen den Beteiligten ebenfalls umstrittenen tatsächlichen Pflichtverletzung der Klägerin schon aus diesem Grunde rechtswidrig und aufzuheben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils hinsichtlich der Kosten beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

Die Berufung war zuzulassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§ 124a Abs. 1 Satz 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Mainz (Hausadresse: Ernst-Ludwig-Str. 9, 55116 Mainz; Postanschrift Postfach 41 06, 55031 Mainz) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder elektronischer Form einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen.

Die elektronische Form wird durch eine qualifiziert signierte Datei gewahrt, die nach den Maßgaben der Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten vom 9. Januar 2008 (GVBl. S. 33) in der jeweils geltenden Fassung zu übermitteln ist.

Die Berufungsbegründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Die Einlegung und die Begründung der Berufung müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen.

Beschluss

der 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz

vom 19. August 2015

Der Streitwert wird auf ___ € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Streitwertfestsetzung findet die Beschwerde statt, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,- € übersteigt oder das Gericht die Beschwerde zugelassen hat. Sie ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgericht Mainz (Hausadresse: Emst-Ludwig-Str. 9, 55116 Mainz; Postanschrift Postfach 41 06, 55031 Mainz) schriftlich, in elektronischer Form oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder in elektronischer Form bei dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, eingeht.

Die elektronische Form wird durch eine qualifiziert signierte Datei gewahrt, die nach den Maßgaben der Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten vom 9. Januar 2008 (GVBl. S. 33) in der jeweils geltenden Fassung zu übermitteln ist.