

# OVG RHEINLAND-PFALZ

## GERICHTSDATENBANK

Gericht: OVG Rheinland-Pfalz  
Ent.-Art: Urteil  
Datum: 8. Juni 2016  
AZ: 8 A 10912/15.OVG  
Rechtsgebiet: Eisenbahnrecht  
Az. VG: 3 K 604/14.MZ

### Rechtsnormen

AEG § 4, AEG § 4 Abs. 1, AEG § 5, AEG § 5 Abs. 1, AEG § 11, AEG § 11 Abs. 1, AEG § 14, AEG § 14 Abs. 1, AEG § 14 Abs. 1 Satz 1, AEG § 14 Abs. 1 Satz 3, AEG § 14 b, BEVVG § 3, BEVVG § 3 Abs. 1, BEVVG § 4, BEVVG § 4 Abs. 1, EIBV § 3, EIBV § 3 Abs. 1, EIBV § 21, EBO § 47, EBO § 47 Abs. 2, GG Art. 87 e, GG Art. 87 e Abs. 4

### Schlagwörter

Allgemeine Betriebspflicht, Bereitstellungspflicht, betriebliche Streckenstilllegung, Betriebseinschränkung, Betriebseinstellung, Betriebspflicht, Betriebssicherheit, Bundesnetzagentur, Doppelzuständigkeit, Eisenbahn, Eisenbahnaufsicht, Eisenbahnbundesamt, Eisenbahninfrastruktur, Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Eisenbahnverkehr, Eisenbahnverkehrsunternehmen, Hunsrückurteil, Infrastruktur, Infrastrukturmangel, Kapazität, Kapazitätsbeschränkung, Netzzugang, Netzzugangsberechtigung, Netzzugangsregime, Netzzugangsverhältnis, Nutzung, Nutzungsverhältnis, Personal, Personalausstattung, Personalengpass, Personalplanung, Regulierungsbehörde, sachliche Zuständigkeit, Schienenweg, Sicherungssystem, Sonderzuständigkeit, Stellwerk, Stellwerk Mainz, Steuerungssystem, Stilllegung, Stilllegungsverfahren, vorübergehende Betriebseinschränkung, Unterhaltungspflicht, Zuständigkeit

### Leitsätze

1. Vorübergehende Betriebseinschränkungen infolge urlaubs- und krankheitsbedingter Ausfälle des Bedienpersonals eines Stellwerks betreffen die netzzugangsrechtliche Bereitstellungspflicht, für deren Überwachung die Bundesnetzagentur zuständig ist.
2. Eine in die Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes fallende Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht liegt in dieser Fallkonstellation in der Regel nicht vor.
3. Zur Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit von Eisenbahnbundesamt und Bundesnetzagentur nach den §§ 3 und 4 BEVVG.

**Zum Sachverhalt:**

Die Klägerin, die als Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG u.a. auch das Stellwerk am Mainzer Hauptbahnhof betreibt, begehrt die Aufhebung einer eisenbahnaufsichtsrechtlichen Verfügung, mit der das Eisenbahnbundesamt ihr u.a. aufgegeben hat, unverzüglich den sicheren und uneingeschränkten Betrieb dieses Stellwerks wiederaufzunehmen und personalbesetzungsbedingte Ausfälle künftig zu verhindern. Anlass hierfür war, dass es im August 2013 im Bereich des Stellwerks Mainz über mehrere Wochen zu erheblichen Betriebseinschränkungen (Zugausfälle und Zugumleitungen) infolge personeller Engpässe kam, die ihre Ursache im Zusammentreffen von krankheitsbedingten Ausfällen mit urlaubsbedingten Abwesenheiten bei Stellwerkmitarbeitern hatten. In Abstimmung mit dem Eisenbahnbundesamt erließ auch die Bundesnetzagentur gegenüber der Klägerin einen Bescheid, mit der diese im Wesentlichen zur Sicherstellung eines uneingeschränkten Netzzugangs im Bereich des Stellwerks Mainz verpflichtet wurde. Während die Klägerin den Bescheid der Bundesnetzagentur akzeptierte, focht sie die Verfügung des Eisenbahnbundesamtes insbesondere mit der Begründung an, das Eisenbahnbundesamt sei für den Erlass nicht zuständig gewesen.

Das Verwaltungsgericht gab der Klage statt und hob die Verfügung des Eisenbahnbundesamtes auf, da es sich bei den vorübergehenden Betriebsstörungen um einen in die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur fallenden Verstoß gegen die netzzugangsrechtliche Bereitstellungspflicht gehandelt habe.

Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Berufung machte die Beklagte insbesondere geltend, es habe sich vorrangig um einen Verstoß gegen die allgemeine Pflicht zum sicheren Betrieb der Eisenbahninfrastruktur gehandelt, deren Überwachung in die Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes falle. Die Klägerin verteidigte hingegen das erstinstanzliche Urteil und trug darüber hinaus vor, die Verfügung sei auch unverhältnismäßig gewesen.

Die Berufung der Beklagten hatte keinen Erfolg.

**Aus den Gründen:**

- 31 Die zulässige Berufung der Beklagten ist nicht begründet.
- 32 Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben, weil der angefochtene Bescheid des Eisenbahnbundesamtes vom 12. August 2013 in der Gestalt des hierzu ergangenen Widerspruchsbescheides schon mangels sachlicher Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 VwGO).
- 33 I. Der Senat geht zunächst davon aus, dass die Klage gegen die Verfügung gemäß Ziffern 1 und 2 des Bescheides vom 12. August 2013 nicht wegen Wegfalls des Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig ist. Denn die Verfügungen haben sich noch nicht (vollständig) erledigt.
- 34 Voraussetzung für ein (fortbestehendes) Rechtsschutzbedürfnis einer Anfechtungsklage ist, dass sich der angefochtene Verwaltungsakt noch nicht erledigt hat; für den Fall einer Erledigung nach Klageerhebung ergibt sich dies aus § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO. Hat die Erledigung – was vorliegend in Betracht kommt – bereits vor Klageerhebung stattgefunden, folgt dies nach jedenfalls herrschender Meinung aus einer analogen Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO (vgl. zum Meinungsstand z.B. Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, § 42, Rn. 58, m.w.N.). Dabei ist der Begriff „erledigt“ in § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO mit demjenigen in § 43 Abs. 2 VwVfG identisch (vgl. Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 43, Rn. 204, m.w.N.). Vorliegend kommt eine Erledigung der Verfügungen gemäß Ziffern 1 und 2 des Bescheides „auf andere Weise“, nämlich durch Erfüllung des Gebotes nach Ziffer 1, unverzüglich den sicheren Betrieb des Stellwerkes wiederaufzunehmen, sowie der Berichtspflicht nach Ziffer 2 durch Erfüllung oder Zweckerreichung in Betracht (vgl. zu diesen Erledigungsgründen Sachs, a.a.O., Rn. 216 f.).
- 35 Der Senat teilt jedoch die übereinstimmende Auffassung der Beteiligten, dass eine (vollständige) Erledigung weder der Verfügung gemäß Ziffer 1 des Bescheides noch der Berichtspflicht nach Ziffer 2 des Bescheides eingetreten ist.

<sup>36</sup> Zwar hat die Klägerin aufgrund der Verfügung in Ziffer 1, 1. Halbsatz des Bescheides, „unverzüglich den sicheren, für die Durchführung des planmäßigen Verkehrs erforderlichen uneingeschränkten Betrieb des Stellwerks Mainz wiederaufzunehmen“, umgehend eine Reihe von Maßnahmen zur Erfüllung des Gebotes ergriffen, die im Schreiben des Eisenbahnbundesamtes vom 21. November 2013 zusammengefasst dargestellt sind und die darin vom Eisenbahnbundesamt zugleich als grundsätzlich zur Erfüllung des Gebotes geeignet angesehen wurden. Zudem wird der Klägerin im Widerspruchsbescheid vom 9. April 2014 bescheinigt, sie habe „mit großem Einsatz eine Reihe kurzfristiger Maßnahme getroffen, welche dazu führten, dass der sichere Betrieb nach kurzer Zeit wieder uneingeschränkt aufgenommen werden konnte“. Eine vollständige Erledigung der Ziffer 1 der Verfügung ist damit jedoch nicht eingetreten. Abgesehen davon, dass in Rechtsprechung und Literatur die Erledigung eines Verwaltungsaktes durch Erfüllung des Gebotes nur sehr zurückhaltend und ausnahmsweise dann angenommen wird, wenn der Verwaltungsakt tatsächlich und eindeutig keine belastende Rechtswirkungen für den Adressaten mehr hat (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 27. März 1998 – 4 C 11/97 –, NVwZ 1998, 729 und juris, Rn. 14f. sowie Urteil vom 25. September 2008 – 7 C 5/08 –, NVwZ 2009, 122 und juris, Rn. 13), woran es schon fehlt, wenn der Verwaltungsakt – wie hier nach dessen Ziffer 3 – noch Rechtsgrund zum Behaltendürfen einer darin auferlegten Geldzahlung ist, bleibt vorliegend die weitergehende Verfügung nach dem zweiten Halbsatz der Ziffer 1 des Bescheides zu sehen. Die danach der Klägerin weiter auferlegte Verpflichtung, „besetzungsbedingte Ausfälle oder besetzungsbedingte Nutzungseinschränkungen des Stellwerks zu verhindern“, ist in die Zukunft gerichtet und beinhaltet nach dem Verständnis aller Beteiligten eine noch andauernde Verpflichtung, durch gegebenenfalls auch längerfristig angelegte, z.B. Personalplanungs-, -qualifizierungs- und -einstellungs- sowie organisatorische Maßnahmen Vorsorge dafür zu treffen, dass künftig möglichst keine besetzungsbedingten Ausfälle oder Nutzungseinschränkungen im Bereich des Stellwerkes mehr eintreten. Dass der Verwaltungsakt insoweit eine Dauerwirkung hat, die durch die bisher getroffenen Maßnahmen der Klägerin noch nicht vollständig erfüllt wurden, bestätigt auch das von der Klägerin nicht beanstandete Schreiben des Eisenbahnbundesamtes vom 21. November 2013, wonach die Klägerin bisher nur „erste Besetzungserfolge“ erzielt

habe, durch die ein zeitweiser Nichtbetrieb des Stellwerks (lediglich) „unwahrscheinlicher geworden“ sei.

- 37 Auch die Berichtspflicht nach Ziffer 2 des Bescheides hat sich noch nicht vollständig erledigt, auch wenn die Klägerin ihr unstreitig weitgehend nachgekommen ist. Sie ist allerdings durch das Schreiben des Eisenbahnbundesamtes vom 21. November 2013 modifiziert und im Ergebnis wesentlich reduziert worden: Danach hat die Klägerin, statt wie bisher alle zwei Wochen über die getroffenen und geplanten Maßnahmen berichten zu müssen, ab Erhalt dieses Schreibens nur noch über etwaige Änderungen der bisher geplanten, das Stellwerk betreffenden Maßnahmen zu berichten. Insoweit wirkte die Berichtspflicht indessen auch im maßgeblichen Zeitpunkt des Widerspruchsbescheides vom 9. April 2014 noch fort.
- 38 II. Die danach zulässige Klage ist nach Überzeugung des Senats auch begründet. Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass der Bescheid des Eisenbahnbundesamtes vom 12. August 2013 bereits formell rechtswidrig ist, allerdings nicht bereits mangels hinreichender Bestimmtheit (1.), sondern weil dem Eisenbahnbundesamt – wie bereits das Verwaltungsgericht entschieden hat – im konkreten Fall die sachliche Zuständigkeit für die gegenüber der Klägerin getroffenen Verfügungen fehlt (2.).
- 39 1. Durchgreifende Bedenken an der hinreichenden inhaltlichen Bestimmtheit des Bescheides, namentlich der Verfügung gemäß Ziffer 1, sind aus Sicht des Senats nicht veranlasst.
- 40 Zwar hat das Eisenbahnbundesamt der Klägerin keine konkreten Maßnahmen, wie z.B. organisatorische oder Personalqualifizierungs- und –besetzungsmaßnahmen auferlegt, um künftig einen sicheren und uneingeschränkten Stellwerksbetrieb zu gewährleisten. Die Verfügung erschöpft sich insoweit in einem Appell an die Klägerin, unverzüglich die nach eigenem Ermessen als sachdienlich erachteten personellen und organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen bzw. in die Wege zu leiten, soweit es sich ihrer Natur nach um längerfristig angelegte Maßnahmen handelt. Die relative Unbestimmtheit der Verfügung gemäß Ziffer 1 des Bescheides ist jedoch zum einen vor dem Hintergrund der Personal- und Organisationshoheit der Klägerin als

Wirtschaftsunternehmen und zum anderen in ihrem Zusammenhang mit der nach Ziffer 2 des Bescheides auferlegten Berichtspflicht zu sehen. Wie in der Begründung des Widerspruchsbescheides überzeugend ausgeführt wird, hat das Eisenbahnbundesamt eine Anordnung konkreter Maßnahmen mit Rücksicht auf die Personal- und Organisationshoheit und den Personalplanungsspielraum der Klägerin unterlassen, um ihr die Auswahl geeigneter organisatorischer und personeller Maßnahmen zu überlassen. Die Kontrolle der Rechtzeitigkeit, Vollständigkeit und Geeignetheit der von der Klägerin getroffenen Maßnahmen sollte vielmehr über die nach Ziffer 2 angeordnete Berichtspflicht sichergestellt werden, um bei Feststellung unzureichender oder ungeeigneter Maßnahmen gegebenenfalls mit konkreteren Auflagen nachsteuern zu können. Dies erscheint plausibel und rechtfertigt die relative Unbestimmtheit der Verfügung zu Ziffer 1 des Bescheides.

- 41 2. Dem Eisenbahnbundesamt fehlt jedoch die sachliche Zuständigkeit für die getroffenen Verfügungen.
- 42 Dabei geht der Senat – ebenso wie das Verwaltungsgericht – von der grundsätzlichen Notwendigkeit aus, die Kompetenzbereiche des Eisenbahnbundesamtes und der Bundesnetzagentur auf dem Gebiet der Eisenbahnaufsicht voneinander abzugrenzen (a.). Die vorliegend in Rede stehenden vorübergehenden Betriebseinschränkungen infolge eines Personalengpasses im Stellwerk Mainz sind dabei der in die sachliche Zuständigkeit der Bundesnetzagentur fallenden netzzugangsrechtlichen Bereitstellungspflicht zuzuordnen (b.). Eine parallele Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes, namentlich wegen eines Verstoßes gegen die allgemeine Betriebspflicht, besteht hingegen in dieser Fallkonstellation nicht (c.).
- 43 a. Zur Überzeugung des Senats steht zunächst fest, dass es zur Vermeidung einer vom Gesetzgeber nicht gewollten Doppelzuständigkeit von allgemeiner Eisenbahnaufsichts- und Regulierungsbehörde im Bereich der Eisenbahnaufsicht einer Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeiten des Eisenbahnbundesamtes und der Bundesnetzagentur in diesem Bereich bedarf.

- 44 Die Beklagte leitet die Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 BEVVG i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AEG sowie i.V.m. §§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 1 Satz 1 und 11 Abs. 2 Satz 3 AEG (als Rechtsgrundlage der allgemeinen Betriebspflicht der Klägerin) ab. In der Tat ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 BEVVG die (grundsätzliche bzw. Regel-)Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes für die „Eisenbahnaufsicht“. Gegenstand der Eisenbahnaufsicht ist gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 AEG u.a. die Überwachung der „Beachtung dieses Gesetzes und der darauf beruhenden Rechtsvorschriften“. Zu den durch die Eisenbahnaufsicht zu überwachenden, sich aus dem AEG ergebenden gesetzlichen Verpflichtungen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen wie der Klägerin gehört die allgemeine Betriebspflicht, die das Bundesverwaltungsgericht aus einer Gesamtschau der §§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 1 Satz 1 und 11 Abs. 2 Satz 3 AEG abgeleitet hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2007 – 3 C 51/06 –, BVerwGE 129, 381 und juris, Rn. 12ff. [sog. „Hunsrückurteil“], wonach sich aus der Zusammenschau dieser Vorschriften die Verpflichtung von Eisenbahninfrastrukturunternehmen ergibt, ihre Strecken in einem betriebssicheren Zustand für den Eisenbahnverkehr vorzuhalten).
- 45 Indessen erfährt die Regelzuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes für die Eisenbahnaufsicht eine wesentliche Einschränkung durch die Begründung einer Ausnahmezuständigkeit der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde für einen Teilbereich. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbs. BEVVG besteht die Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes (auch für die „Eisenbahnaufsicht“) nur, „soweit nicht die in § 4 Abs. 1 bezeichnete Behörde zuständig ist“. Sodann bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 1 BEVVG, dass „die Aufgabe, die Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu überwachen“, ab dem 1. Januar 2006 der Bundesnetzagentur obliegt (vgl. zur Zuständigkeitsverteilung Fehling, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. A. 2014, Einführung C, Rn. 62 ff. und Kramer, in: Kunz, Eisenbahnrecht, A 3.1, Erl. zu § 4 BEVVG, S. 33 f.). Damit sind insbesondere die §§ 14 bis 14g AEG sowie die Regelungen der auf der Grundlage von § 26 Abs. 1 Nrn. 6 und 7 AEG erlassenen Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) angesprochen. Zu den damit einschlägigen Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur gehört insbesondere auch § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG, wonach die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, soweit sie – wie hier die Klägerin – auch „Betreiber der Schienenwege“ im Sinne von

§ 2 Abs. 3 a AEG sind (vgl. dazu Fehling, a.a.O., § 2, Rn. 90), neben dem Gebot der diskriminierungsfreien Zugangsgewährung auch – dieser Verpflichtung „quasi vorgelagert“, vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 2014 – 6 B 55/13 –, juris, Rn. 14 – die Verpflichtung haben, „einen Mindestumfang an Leistungen zu erbringen und die von ihnen betriebenen Schienenwege sowie die Steuerungs- und Sicherungssysteme zur Nutzung bereitzustellen“ (sog. Bereitstellungs- und Leistungsverpflichtung, vgl. dazu näher Gerstner, in: Hermes/Sellner, a.a.O., § 14, Rn. 60 ff).

- 46 Die im letzten Halbsatz von § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG begründete netzzugangsrechtliche „Bereitstellungspflicht“ wird im Gesetz nicht näher definiert. Sie steht aufgrund der begrifflichen Unschärfe des gesetzlichen Wortlauts in einem sich aus den einschlägigen Rechtsvorschriften nicht unmittelbar erschließenden Abgrenzungsverhältnis insbesondere zur allgemeinen Betriebspflicht, die das Bundesverwaltungsgericht als Verpflichtung von Eisenbahninfrastrukturunternehmen definiert hat, „ihre Strecken in einem betriebssicheren Zustand für den Eisenbahnverkehr vorzuhalten und nicht betriebssichere Strecken wieder in einen betriebssicheren Zustand zu versetzen“ (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2007, a.a.O., Leitsatz 1 und juris, Rn. 14, wonach der Betrieb von Eisenbahninfrastruktur auch die Bereitstellung der Strecken für Eisenbahnverkehrsunternehmen umfasst).
- 47 Während die Beklagte von einem „Stufenverhältnis zwischen allgemeiner Betriebspflicht unter der Kontrolle des Eisenbahnbundesamtes und darauf aufbauender Überwachung des Netzzugangsregimes durch die Bundesnetzagentur“ ausgeht und damit eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten nicht für notwendig erachtet, sondern sich auf die Möglichkeit eines Aufgreifens desselben Sachverhaltes durch verschiedene Behörden unter verschiedenen rechtlichen Gesichtspunkten beruft, ergibt sich aus der Auslegung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen die Erforderlichkeit einer möglichst klaren Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche:
- 48 Schon der Wortlaut von § 3 Abs. 1, 1 Halbs. BEVVG („Dem Eisenbahnbundesamt obliegen folgende Aufgaben, soweit nicht die in § 4 Abs. 1 bezeichnete Behörde zuständig ist“) spricht im systematischen Zusammenhang mit der



korrespondierenden Zuständigkeitsregelung des § 4 Abs. 1 Satz 1 BEVVG gegen sich überschneidende Zuständigkeiten von Eisenbahnbundesamt und Regulierungsbehörde im Bereich der Eisenbahnaufsicht und eher für eine klare Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche dahingehend, dass die eisenbahnaufsichtsrechtliche Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes endet, wenn und soweit die Einhaltung von Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in Rede stehe. Der Wortlaut schließt damit allerdings eine parallele Zuständigkeit beider Behörden dann nicht aus, wenn durch ein und denselben Sachverhalt sowohl der Tatbestand einer allgemeinen eisenbahnaufsichtsrechtlichen Vorschrift als auch derjenige einer netzzugangsrechtlichen Vorschrift erfüllt sein sollte.

- 49 Die Entstehungsgeschichte des Dritten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 (BGBl. I, S. 1138, in folgendem: 3. AEG-ÄndG), mit dem die Sonderzuständigkeit der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde für bestimmte Bereiche der Eisenbahnaufsicht begründet wurde, lässt auf einen gesetzgeberischen Willen zur Vermeidung von Doppelzuständigkeiten von Eisenbahnbundesamt und Bundesnetzagentur schließen. Während das Eisenbahnbundesamt ursprünglich als eine mit umfassenden Zuständigkeiten für das gesamte Eisenbahnrecht ausgestattete Aufsichtsbehörde des Bundes konzipiert war (vgl. dazu Fehling, a.a.O., Einführung C, Rn. 57), ergab sich mit der Notwendigkeit der Umsetzung von mehreren eisenbahninfrastrukturbezogenen EU-Richtlinien aus dem Jahre 2001 das Erfordernis, die Überwachung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur neu zu regeln und dafür eine zuständige Aufsichtsbehörde zu bestimmen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 15/3280, S. 12 f.) sah hierfür die Einrichtung einer „Trassenagentur beim Eisenbahnbundesamt“ vor, also lediglich eine besondere Dienststelle unter dem Dach des Eisenbahnbundesamtes, die nicht den Rechtsstatus einer eigenständigen Behörde i.S.v. § 1 Abs. 4 VwVfG gehabt hätte. Daneben sollte das Eisenbahnbundesamt weiterhin aufsichtsrechtlich zuständig sein für Fälle, in denen ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen das Recht auf Zugang zu seiner Eisenbahninfrastruktur beeinträchtigt (vgl. BT-Drs. 15/3280, a.a.O.). Diese Aufteilung von Regulierungs- und Überwachungsaufgaben zwischen Trassenagentur und Eisenbahnbundesamt lehnte der Bundesrat ab und rief den Vermittlungsausschuss mit dem Ziel an, „die Aufgabe, die Einhaltung der

Bestimmungen zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur öffentlichen Eisenbahninfrastruktur zu überwachen, einer branchenübergreifenden Regulierungsbehörde für Netzsektoren – außerhalb des Eisenbahnbundesamtes – zuzuweisen“ (vgl. BR-Drs. 955/04, S. 1). Zur näheren Begründung führte der Bundesrat u.a. aus, die im Gesetzentwurf vorgesehene Abgrenzung der Regulierungs- und Überwachungsaufgaben zwischen Trassenagentur und Eisenbahnbundesamt sei unbefriedigend; diese Aufgabenteilung stehe einer effektiven Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur und deren Nutzung im Wege; sie berge zudem die Gefahren einer unwirtschaftlichen Doppelregulierung und widersprüchlicher Entscheidungen; vielmehr sollten sämtliche Zuständigkeiten im Bereich der präventiven und repressiven Kontrolle des Zugangs zur (gesamten) Eisenbahninfrastruktur – vor und nach der Trassenzuweisung – bei einer neutralen, sektorenübergreifenden Regulierungsbehörde – außerhalb des Eisenbahnbundesamtes – gebündelt werden (vgl. BR-Drs. 955/04, S. 2). Auf Vorschlag des Vermittlungsausschusses wurden sodann die Regelungen zur Sonderzuständigkeit der Regulierungsbehörde in allen den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur betreffenden Angelegenheiten geschaffen (vgl. BT-Drs. 15/5122 mit Gesetzentwurf als Anlage), wie sie schließlich als §§ 14 ff. AEG und §§ 2 und 3 BEVVG gemäß Art. 1 Nr. 6 sowie Art. 2 Nrn. 1 und 2 des 3. AEG-ÄndG vom Bundestag angenommen worden sind (vgl. BR-Drs. 186/05).

- <sup>50</sup> Da die hier (alternativ) in Rede stehende Bereitstellungspflicht gemäß § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG – als der Pflicht zur Gewährung diskriminierungsfreien Netzzugangs „quasi vorgelagerte“ Pflicht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 2014, a.a.O., Rn. 14) – zu den netzzugangsrechtlichen Vorschriften zählt, spricht viel dafür, dass der Gesetzgeber auch insoweit eine eindeutige, von der allgemeinen Eisenbahnaufsicht durch das Eisenbahnbundesamt abgegrenzte Zuständigkeit der Regulierungsbehörde im Sinn hatte.
- <sup>51</sup> Aber auch der Sinn und Zweck der genannten, durch das 3. AEG-ÄndG geschaffenen Zuständigkeitsregelungen spricht für die Notwendigkeit einer klaren Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Eisenbahnbundesamt und Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnaufsicht und gegen eine doppelte Zuständigkeit beider Behörden nach Art eines (wie auch immer gearteten) Stufenverhältnisses. So liegt

die wesentliche Funktion etwa des die Aufgaben der Bundesnetzagentur näher bestimmenden § 14 b AEG darin, die Aufgaben der Regulierungsbehörde und damit die zum 1. Januar 2006 auf die Bundesnetzagentur gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 BEVVG übergegangene Regulierungstätigkeit klar zu umschreiben, weil deren Aufgaben insbesondere auch gegen die beim Eisenbahnbundesamt verbliebenden Aufgaben der Eisenbahnaufsicht abgegrenzt werden müssen; denn für die Praxis ist eine klare Zuständigkeitsordnung im Hinblick auf die Aufsicht über den Infrastrukturzugang von erheblicher Bedeutung, weil sich die Zuständigkeit zur Aufsicht über den Netzzugang sowohl hinsichtlich der Verfahrensanforderungen als auch (teilweise) hinsichtlich des gerichtlichen Rechtsschutzes (vgl. etwa § 37 AEG, wonach Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde keine aufschiebende Wirkung haben) von den allgemeinen eisenbahnaufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten unterscheidet. Deshalb müssen die betroffenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht nur klar bestimmen können, an wen sie sich wenden müssen, sondern auch Rechtssicherheit genießen, dass es keine parallelen Zuständigkeiten zwischen Eisenbahnbundesamt und Regulierungsbehörde gibt; § 14 b AEG hat daher die Funktion, die Aufgaben der Regulierungsbehörde/Bundesnetzagentur abschließend und im Verhältnis zu den (allgemeinen) Eisenbahnaufsichtsbehörden ausschließlich festzulegen (so überzeugend Gerstner, a.a.O., § 14 b Rn. 8).

- <sup>52</sup> Demgegenüber birgt die von der Beklagten befürwortete Zuständigkeit beider Behörden nach einem (nicht näher definierten und im Gesetz nicht erkennbar angelegten) Stufenverhältnis die Gefahr widersprechender Entscheidungen in sich. Dies betrifft sowohl die Gefahr einander widersprechender Inhalte von gegenüber den betroffenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen von beiden Behörden erlassenen Verfügungen als auch die Möglichkeit, dass eine der beiden Behörden ein Einschreiten ablehnt, weil sie ein Verhalten des Eisenbahninfrastrukturunternehmens im Gegensatz zu der anderen Behörde als rechtskonform erachtet. Die in § 14 b Abs. 2 Satz 2 bis 4 AEG geregelte Pflicht zu gegenseitiger Information von Regulierungsbehörde und Eisenbahnaufsichtsbehörden über beabsichtigte Entscheidungen schließt die Gefahr widersprechender Entscheidungen gerade in Eilfällen nicht wirksam aus, zumal – über die als Sollvorschrift ausgestaltete Verpflichtung zur Einholung einer

Stellungnahme der jeweils anderen Behörde gemäß § 14 b Abs. 2 Satz 4 AEG hinaus – kein rechtlich bindendes Abstimmungs- und Einigungsverfahren vorgesehen ist.

- 53 Zwar haben Eisenbahnbundesamt und Bundesnetzagentur im Vorfeld des Erlasses ihrer Bescheide vom 12. und 15. August 2013 durch die in den beigezogenen Behördenakten dokumentierte enge Abstimmung in mehreren Besprechungen einen inhaltlichen Widerspruch der getroffenen Entscheidungen vermeiden können. Dies führte jedoch zum Erlass von zwei zwar formal auf unterschiedliche Rechtsvorschriften gestützte, inhaltlich aber auf ein und dasselbe Verhalten der Klägerin abzielende Verfügungen. Denn mit beiden Bescheiden wird die Klägerin im Ergebnis dazu angehalten, unverzüglich die erforderlichen personellen und organisatorischen Maßnahmen zur Wiederherstellung einer uneingeschränkten Betriebsfähigkeit des Stellwerks Mainz und zur Vermeidung künftiger personalbedingter Betriebseinschränkungen zu ergreifen und darüber der jeweiligen Behörde zu berichten. Bei dieser Sachlage erscheint eine möglichst klare Kompetenzabgrenzung zur Vermeidung von Doppelzuständigkeiten auch rechtsstaatlich geboten (vgl. zum rechtsstaatlichen Gebot rationaler Organisation, das Klarheit bei der Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen in der Verwaltungsorganisation verlangt, z.B. Schulze-Fielitz, in: Dreier [Hrsg.], GG-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 20, Rn. 206, m.w.N.). Zu Recht weist die Klägerin darauf hin, dass der Erlass zweier zwar inhaltlich abgestimmter, aber rechtlich selbständiger Bescheide schon für sich gesehen eine zusätzliche Belastung für sie als der Eisenbahnaufsicht unterworfenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen bedeutet. Denn der Erlass im Wesentlichen inhaltsgleicher Bescheide ist mit der Gefahr einer zweifach drohenden Verwaltungsvollstreckung, einer doppelten Belastung mit Gebühren und Auslagen sowie der Notwendigkeit verbunden, zur Vermeidung des Eintritts der Bestandskraft zwei Rechtsbehelfsverfahren durchführen zu müssen. Gleichzeitig erschließt sich - angesichts des von der Klägerin aufgrund beider Bescheide erwarteten identischen Verhaltens - ein sachlicher Grund für ein doppeltes Einschreiten zweier Behörden desselben Rechtsträgers zur Regelung ein und desselben Sachverhalts nicht. Der sowohl im Rechtsstaatsprinzip als auch in den Grundrechten verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit allen staatlichen Handelns gebietet jedoch, eine sachlich nicht gerechtfertigte mehrfache

Inanspruchnahme Privater durch staatliche Behörden für ein und dasselbe Verhalten zu vermeiden.

- 54 b. Ist danach eine Abgrenzung der jeweiligen eisenbahnaufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten von Eisenbahnbundesamt und Bundesnetzagentur geboten, so hat das Verwaltungsgericht weiter zu Recht entschieden, dass die vorliegend in Rede stehenden vorübergehenden, durch Personalengpässe auf dem Stellwerk Mainz verursachten Betriebseinschränkungen als Verstoß gegen die netzzugangsrechtliche Bereitstellungspflicht zu werten und damit der Überwachungszuständigkeit der Bundesnetzagentur zuzuordnen sind.
- 55 Die sich aus § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG ergebende Bereitstellungspflicht ist Bestandteil des eisenbahnrechtlichen Netzzugangsregimes, also der im Wesentlichen durch das 3. AEG-ÄndG geschaffenen Regelungen der §§ 14 ff. AEG zur Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs zur öffentlichen Eisenbahninfrastruktur, mit denen der Gesetzgeber das Ziel verfolgt, den Wettbewerb auf der Schiene unter mehreren Eisenbahnverkehrsunternehmen zur eröffnen (vgl. dazu Gerstner, a.a.O., § 14, Rn. 1, m.w.N.). Hierzu begründet zunächst § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG einen allgemeinen Netzzugangsanspruch gegenüber öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen, indem er diese verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung der von ihnen betriebenen Eisenbahninfrastruktur in einem durch Rechtsverordnung näher bestimmten Umfang zu gewährleisten. Ergänzend hierzu begründet § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG für „Betreiber der Schienenwege“ (als Unterfall der Eisenbahninfrastrukturunternehmen, vgl. dazu Fehling, a.a.O., § 2, Rn. 90) eine „Bereitstellungs- und Leistungsverpflichtung“: Neben der – vorliegend nicht in Rede stehenden – Verpflichtung zur Erbringung eines Mindestumfangs an Leistungen sind diese verpflichtet, „die von ihnen betriebenen Schienenwege sowie die Steuerungs- und Sicherungssysteme zur Nutzung bereitzustellen“. Diese Bereitstellungspflicht wird durch § 3 Abs. 1 Satz 2 EIBV nur marginal dahin konkretisiert, dass sie sich auf die „von ihnen betriebenen Schienenwege, die zugehörigen Steuerungs- und Sicherungssysteme sowie die Anlagen zur streckenbezogenen Versorgung mit Fahrstrom“ bezieht. Ergänzend ergibt sich noch aus Nr.1 b) und c) der Anlage 1 zu den §§ 3 und 21 EIBV, dass die Pflichtleistungen des Betreibers der Schienenwege die Gestattung der Nutzung

zugewiesener Zugtrassen und der Anlagen zur streckenbezogenen Versorgung mit Fahrstrom sowie die Bedienung der für eine Zugbewegung erforderlichen Steuerungs- und Sicherungssysteme, die Koordination der Zugbewegungen und die Bereitstellung von Informationen über die Zugbewegungen umfassen. Die netzzugangsrechtliche Bedeutung dieser Bereitstellungspflicht hat das Bundesverwaltungsgericht dahin umschrieben, dass sie der zuvor in § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG genannten Verpflichtung und dem in ihr enthaltenen Diskriminierungsverbot „quasi vorgelagert“ sei (BVerwG, Beschluss vom 21. März 2014, a.a.O., Rn. 14). Danach ist die Bereitstellung der genannten Infrastruktureinrichtungen zur Nutzung Voraussetzung dafür, dass ein diskriminierungsfreier Zugang zu einer nutzbaren Infrastruktur gewährt werden kann. Insoweit stellt die Vorschrift eine Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben dar und zielt nach dem Willen des Gesetzgebers darauf, dass der Betreiber der Schienenwege über die Bereitstellung der von ihm betriebenen Schienenwege nicht selbst bestimmen können soll (vgl. dazu Gerstner, a.a.O., § 14, Rn. 60, m.w.N.).

- <sup>56</sup> Inhaltlich ist die Bereitstellungsverpflichtung darauf gerichtet, die vom verpflichteten Eisenbahninfrastrukturunternehmen betriebenen Schienenwege sowie die zugehörigen Steuerungs- und Sicherungssysteme in betriebsbereitem Zustand zu halten (so Gerstner, a.a.O., Rn. 61). Im Ergebnis wird dadurch für den Kernbereich der Eisenbahnleistungen, die Trassenbedienung, eine uneingeschränkte Verpflichtung zur Nutzungsbereitstellung normiert (so Kühling/Ernert, NVwZ 2006, S. 33, 35). Damit steht die Bereitstellungspflicht in einem schwierigen Abgrenzungsverhältnis zur Regelung des Stilllegungsverfahrens in § 11 AEG und der vor allem daraus abgeleiteten allgemeinen Betriebspflicht. Weil die Stilllegung nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. AEG die Absicht einer dauernden Einstellung des Betriebes einer Strecke oder eine (beabsichtigte) mehr als nur geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke voraussetzt, muss ein „Nichtbetrieb“ nicht notwendig mit einer sog. „schwarzen Stilllegung“ deckungsgleich sein (so zutreffend Gerstner, a.a.O.). Vielmehr ist der Stilllegungstatbestand von vorneherein nicht erfüllt, wenn bestimmte Strecken oder Teilnetze lediglich während eines bestimmten Zeitraums – beispielsweise in den Nachtstunden – oder an bestimmten Tagen in der Woche – beispielsweise an Sonntagen – nicht betrieben werden (so überzeugend Gerstner, a.a.O.). Die Frage, wie in Fällen zu

verfahren ist, in denen das verpflichtete Eisenbahninfrastrukturunternehmen den Betrieb des Schienennetzes einschränkt, die Einschränkungen aber nicht unter die Tatbestandsmerkmale einer („schwarzen“ oder „kalten“) Stilllegung fallen, ist vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich beantwortet worden. Gerade insoweit stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zwischen Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht und (teilweiser) Nichterfüllung der netzzugangsrechtlichen Bereitstellungspflicht.

- 57 Nach Überzeugung des Senats ist entscheidend, dass die Bereitstellungspflicht nach § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG auf die konkreten Netzzugangsverhältnisse bezogen ist: Sie begründet die Verpflichtung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen, soweit sie zugleich Betreiber von Schienenwegen sind, die Eisenbahninfrastruktur den Netzzugangsberechtigten jederzeit im vertraglich zugesicherten Umfang zur Verfügung zu stellen (vgl. Kühling/Ernert, a.a.O., S. 35). Dies folgt schon aus der Stellung der Vorschrift unter den – in § 4 Abs. 1 BEVVG angesprochenen – Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur (vgl. die amtliche Überschrift des § 14 AEG: „Zugang zur Eisenbahninfrastruktur“). Hierdurch wird zugleich berücksichtigt, dass die durch die §§ 3 und 4 BEVVG begründete Zuständigkeit der Bundesnetzagentur eine bereichsspezifische Sonder- bzw. Ausnahmezuständigkeit – nur zur Überwachung der Einhaltung der netzzugangsrechtlichen Vorschriften – ist. Auch wenn dies vom Wortlaut des § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG nicht ausgeschlossen erscheint, darf die Bereitstellungspflicht daher nicht so weit verstanden werden, dass sie den gesamten „Betrieb der Schienenwege“ unabhängig von konkreten Nutzungsverhältnissen umfasst und damit der allgemeinen Betriebspflicht – verstanden als Grundpflicht zur abstrakten Vorhaltung einer betriebssicheren und betriebsbereiten Eisenbahninfrastruktur unabhängig vom Bestehen konkreter Nutzungsverhältnisse (s. dazu noch unten unter c.) – gleichsam übergeordnet wäre.
- 58 Ist die Bereitstellungspflicht nach § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG danach in dem Sinne auf die konkreten Netzzugangsverhältnisse bezogen, dass sie gewährleisten soll, dass die betriebene Eisenbahninfrastruktur den Netzzugangsberechtigten jederzeit uneingeschränkt zur Nutzung im vertraglich vereinbarten Umfang auch tatsächlich zur Verfügung steht, so umfasst sie insbesondere auch solche Einschränkungen der Nutzbarkeit, die lediglich vorübergehender Natur sind. Sie hat keinen spezifischen

Bezug zur Betriebssicherheit, sondern ist auch bei solchen Betriebseinschränkungen betroffen, bei denen dennoch die Betriebssicherheit – etwa gerade durch ein „Herunterfahren“ des Infrastrukturangebots – gewahrt bleibt. Zudem ist es für den Netzzugangsberechtigten gleichgültig, ob die Betriebseinschränkung auf einen Mangel der physischen Infrastruktur oder auf sonstigen, z.B. organisatorischen oder personellen Defiziten auf Seiten des Eisenbahninfrastrukturunternehmens beruht. Denn im Wettbewerb der Eisenbahnverkehrsunternehmen können auch bereits vorübergehende oder auf Netzteile beschränkte Betriebseinschränkungen gravierende, die Wettbewerbsposition etwa kleinerer, auf wenige Strecken beschränkter Unternehmen erheblich schwächende wirtschaftliche Folgen haben.

- <sup>59</sup> Netzzugangsbezogen sind danach insbesondere solche Betriebseinschränkungen, die darauf beruhen, dass die zur Gewährleistung eines uneingeschränkten vertragsgemäßen Netzzugangs (ggfs. über die personalplanerischen Sollstärke hinaus) erforderliche Personalbesetzung zur Bedienung der Sicherungs- und Steuerungssysteme vorübergehend – etwa wegen krankheits- und urlaubsbedingter Personalausfälle – nicht zur Verfügung gestellt wird. Auf die Frage, ob solche Personalengpässe im konkreten Fall vorhersehbar oder unvorhersehbar waren, kommt es dabei schon deshalb nicht an, weil es sich bei der netzzugangsrechtlichen Bereitstellungspflicht um eine („verschuldensunabhängige“) Gewährleistungspflicht des Betreibers der Schienenwege handelt.
- <sup>60</sup> Aus dem Vorstehenden folgt, dass die vom Verwaltungsgericht getroffene Entscheidung, dass die durch den Personalengpass im Stellwerk Mainz hervorgerufenen – durchaus erheblichen – Einschränkungen im Bahnbetrieb die in die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur fallende netzzugangsrechtliche Bereitstellungspflicht betreffen, rechtlich nicht zu beanstanden ist. Es handelte sich schon ihrer Natur nach um als vorübergehend einzustufende Betriebseinschränkungen bzw. (hinsichtlich der Strecke Alzey-Mainz) streckenbezogene zeitweilige Betriebseinstellungen, weil sie durch ein Zusammentreffen krankheits- und urlaubsbedingter Abwesenheiten von insgesamt neun Bediensteten des Stellwerks im Monat August 2013 verursacht worden waren. Dies galt schon aus der ex-ante-Sicht aller Beteiligten bei Beginn der massiven Betriebseinschränkungen Anfang August 2013. Denn es war von vornherein klar,



dass der volle Betrieb spätestens mit der Rückkehr aller Urlauber sowie zumindest der Kurzzeiterkrankten angesichts eines an sich gegebenen (wenn auch offenbar nicht für alle denkbare Situationen ausreichenden) „Personalpuffers“ (18 Vollzeitkräfte bei einem von der Klägerin personalplanerisch ermittelten Bedarf von 13,55 Personalen in Vollzeit) wieder aufgenommen werden konnte. Bei ex-post-Betrachtung hat sich diese Erwartung auch bestätigt, da spätestens Ende August 2013 keine stellwerksbesetzungsbedingten netzzugangsrelevanten Betriebseinschränkungen mehr zu verzeichnen waren. Die vorübergehenden, personalengpassbedingten Betriebseinschränkungen waren auch ausschließlich netzzugangsbezogen, denn sie verhinderten, dass eine – unstrittig – grundsätzlich hinsichtlich des Unterhaltungszustandes der physischen Eisenbahninfrastruktur betriebssicher und betriebsbereit vorgehaltene Eisenbahninfrastruktur in dem maßgeblichen Zeitraum auch allen Netzzugangsberechtigten vollständig zur Nutzung im jeweils vertraglich vereinbarten Umfang bereitgestellt werden konnte.

- 61 Hingegen waren die Betriebseinschränkungen vorliegend weder durch eine mangelnde Unterhaltung der physischen Infrastruktur bedingt, noch tangierten sie die Betriebssicherheit der konkreten Eisenbahninfrastruktur. Ursache waren vielmehr personalplanerische bzw. organisatorische Defizite bei technisch vollkommen intakter Infrastruktur. Als deren Folge wurde die Netzkapazität im Zuständigkeitsbereich des Stellwerks gerade mit dem Ziel heruntergefahren, die Betriebssicherheit auch bei zeitweilig stark reduzierter Stellwerkbesetzung jederzeit noch ausreichend gewährleisten zu können. Im Widerspruchsbescheid hat die Beklagte der Klägerin deshalb ausdrücklich bescheinigt, auch tatsächlich stets für die Sicherheit gesorgt zu haben.
- 62 Die Einstufung der vorliegend gegebenen, vorübergehenden Betriebsstörungen als Verletzung der netzzugangsrechtlichen Bereitstellungspflicht steht auch nicht im Widerspruch zum sogenannten „Hunsrückurteil“ des Bundesverwaltungsgerichts. Dabei ist zunächst daran zu erinnern, dass das Hunsrückurteil ausdrücklich noch die Rechtslage vor Inkrafttreten des 3. AEG-ÄndG und damit vor Begründung der Sonderzuständigkeit der Bundesnetzagentur für die Überwachung der netzzugangsrechtlichen Rechtsvorschriften betrifft (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 10). Unabhängig davon hat sich das Bundesverwaltungsgericht – in Kenntnis der neuen

Rechtsslage – auch mit nur vorübergehenden Betriebseinstellungen befasst und diese von der (nach § 11 Abs. 1 AEG unzulässigen) dauerhaften „betrieblichen Streckensperrung“ abgegrenzt, die eine unstreitig in die Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes fallende Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht darstellt (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 34). Dabei stellt das Bundesverwaltungsgericht für die Annahme einer als vorübergehend einzustufenden, nicht dauernden Betriebseinschränkung bzw. Betriebseinstellung – ebenso wie der Senat – maßgeblich darauf ab, ob eine (vollständige) Wiederinbetriebnahme binnen kurzer Frist zu erwarten ist. Zugleich ergibt sich aus den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht etwa, dass – wie die Beklagte offenbar meint – auch eine nur vorübergehende Betriebsunterbrechung immer dann als Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht (und nicht der Bereitstellungspflicht) einzustufen ist, wenn sie nicht dazu dient, „die sichere Befahrbarkeit der Strecke wiederherzustellen“. Das Bundesverwaltungsgericht führt dies vielmehr nur als Regelfall auf. Ebenso wenig kann aus den nachfolgenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts abgeleitet werden, jede Betriebsunterbrechung, die nicht der „Reparatur nach einer technischen Störung, einem Unfall oder nach einem Unwetterschaden“ dient, falle zwangsläufig unter die Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht. Auch insoweit hat das Bundesverwaltungsgericht lediglich prägnante Beispielfälle für – zudem nach alter Rechtsslage – die allgemeine Betriebspflicht nicht tangierende vorübergehende Betriebseinstellungen aufgeführt. Die schließt es gerade nicht aus, vor dem Hintergrund der Differenzierung zwischen allgemeiner Betriebspflicht und netzzugangsbezogener Bereitstellungspflicht nach neuem Recht solche vorübergehenden Betriebseinstellungen bzw. -beschränkungen, die nicht auf technischen Störungen, Unfällen oder Unwetterschäden, sondern z.B. auf Personalengpässen beruhen, der netzzugangsrechtlichen Bereitstellungspflicht zuzuordnen.

- <sup>63</sup> c. Demgegenüber kann der Beklagten nicht dahin gefolgt werden, dass die vorübergehenden personalengpassbedingten Betriebseinschränkungen zumindest auch eine Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht darstellten und damit zugleich die sachliche Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes begründeten.

- <sup>64</sup> Seit dem insoweit grundlegenden „Hunsrückurteil“ des Bundesverwaltungsgerichts ist weitgehend anerkannt, dass die öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine allgemeine Betriebspflicht hinsichtlich ihrer Eisenbahninfrastrukturen trifft. Danach sind diese verpflichtet, ihre Strecken in einem betriebssicheren Zustand für den Eisenbahnverkehr vorzuhalten und nicht betriebssichere Strecken wieder in einen betriebssicheren Zustand zu versetzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2007, a.a.O., Rn. 12 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht leitet diese Verpflichtung aus einer Zusammenschau der §§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 1 Satz 1 und 11 Abs. 2 Satz 3 AEG wie folgt ab: Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 AEG (a.F.) umfasse das Betreiben einer Eisenbahninfrastruktur den Bau und die Unterhaltung von Schienenwegen einschließlich der Führung von Betriebsleit- und Sicherheitssystemen, wobei „Unterhaltung“ die Vorhaltung der Strecke in einem betriebssicheren Zustand bedeute (a.a.O., Rn. 15 f.). Zusätzlich ergebe sich die Unterhaltungspflicht der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG, weil danach die Eisenbahnen zur sicheren Führung ihres Betriebes und (u.a.) zur Erhaltung der Eisenbahninfrastruktur in betriebssicherem Zustand verpflichtet seien (a.a.O., Rn. 17 ff.). Schließlich folge die Betriebs- und Unterhaltungspflicht der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus § 11 AEG, denn durch diese Regelung werde das Eisenbahninfrastrukturunternehmen vor die Wahl gestellt, eine Strecke entweder dauernd betriebsbereit und betriebssicher vorzuhalten oder aber nach dem vorgesehenen Verfahren stillzulegen, wonach insbesondere der dritte Weg einer (bloß) „betrieblichen Streckensperrung“ auch und gerade bei unrentablen Strecken ausgeschlossen werde (a.a.O., Rn. 21 ff.).
- <sup>65</sup> Dieser Definition und Abgrenzung der allgemeinen Betriebspflicht von Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind Rechtsprechung und Literatur weitgehend gefolgt (vgl. z.B. Hermes, in: Hermes/Sellner, a.a.O., § 11, Rn. 12, m.w.N., wobei teilweise maßgeblich auf § 11 AEG abgestellt wird, weil § 4 Abs. 1 AEG als solcher keine Betriebspflicht von Eisenbahninfrastrukturunternehmen normiere, so etwa Hermes/Schweinsberg, a.a.O., § 4, Rn. 20).
- <sup>66</sup> Danach sind für Inhalt und Abgrenzung der allgemeinen Betriebspflicht insbesondere folgende Gesichtspunkte wesentlich: Aus dem Zusammenhang der Betriebspflicht mit § 11 AEG und damit dem Regelungszweck dieser Vorschrift,

Infrastruktureinrichtungen, an denen ein Interesse der Allgemeinheit besteht, möglichst zu erhalten (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2007, a.a.O., Rn. 24), folgt, dass die Auferlegung der Betriebspflicht vor allem den Zweck hat, sog. „schwarze Stilllegungen“ zu verhindern, also die gezielte Vernachlässigung der laufenden Unterhaltung einer (unrentablen) Strecke mit dem Ziel, durch „betriebliche Streckenstilllegung“ aus selbstgeschaffenen Sicherheitsgründen das Verfahren nach § 11 AEG und seine Garantien zu umgehen (so auch Hermes, a.a.O., Rn. 12). Sie ist daher in dem Sinne vor allem infrastrukturbezogen, als es vorrangig um die Unterbindung einer Vernachlässigung der Pflicht des Eisenbahninfrastrukturunternehmens zur ständigen Unterhaltung seiner Strecken einschließlich der Steuerungs- und Sicherheitseinrichtungen geht, also um die Gewährleistung laufender Investitionen zur Erhaltung der Infrastruktureinrichtungen in einem funktionsfähigen und betriebssicheren Zustand (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 20). Die allgemeine Betriebspflicht ist daher jedenfalls primär auf die Erhaltung der physischen Infrastruktur ausgerichtet.

- 67 Zugleich folgt aus dem Zusammenhang mit § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG, dass die allgemeine Betriebspflicht auch betriebssicherheitsbezogen ist. Indem das Bundesverwaltungsgericht zur rechtlichen Begründung der Betriebspflicht zusätzlich auf § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG rekurriert, wonach die Eisenbahninfrastruktur „in betriebssicherem Zustand zu erhalten“ ist, und dabei betont, dass Eisenbahninfrastrukturunternehmen ihrer Sicherheitspflicht nicht durch betriebliche Sperrung unsicherer Strecken genügen können, weil eine dauerhafte Erhaltung und gegebenenfalls sogar eine Wiederherstellung eines betriebssicheren Zustandes gefordert wird (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 17 bis 20), macht es deutlich, dass eine Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht in aller Regel eine Beeinträchtigung der Betriebssicherheit der konkreten Infrastruktur voraussetzt. Die laut Bundesverwaltungsgericht nach § 11 AEG für Eisenbahninfrastrukturunternehmen allein bestehende Alternative, „eine Strecke entweder dauernd betriebsbereit und betriebssicher vorzuhalten oder aber nach dem vorgesehenen Verfahren stillzulegen (BVerwG, a.a.O., Rn. 23), setzt voraus, dass es um die Unterlassung solcher infrastrukturbezogener Maßnahmen geht, ohne deren Vornahme auch die Betriebssicherheit auf dem Spiel steht.

- 68 Schließlich ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch, dass eine Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht mehr als nur eine vorübergehende Betriebseinstellung bzw. nur geringfügige Betriebseinschränkung voraussetzt. Dies folgt schon aus dem Zusammenhang mit § 11 Abs. 1 Satz 1, 1. Halbsatz AEG, der für das Eingreifen der Verfahrensgarantien nach § 11 Abs. 1 Satz 1 bis 2 sowie Abs. 4a und 2 AEG, deren Umgehung durch die Begründung einer allgemeinen Betriebspflicht verhindert werden soll, voraussetzt, dass das Eisenbahninfrastrukturunternehmen „die dauernde Einstellung des Betriebs einer Strecke ... oder die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke ...“ beabsichtigt.
- 69 Im Zusammenhang mit der Pflicht zur Vorhaltung der Eisenbahninfrastruktur im betriebssicheren Zustand sind im Übrigen auch die Vorschriften der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO), insbesondere der von der Beklagten zitierte § 47 EBO zu sehen: Wie sich aus § 2 Abs. 1 EBO sowie aus der (heutigen) Ermächtigungsgrundlage in § 26 Abs. 1 Nr. 1 AEG ergibt, dienen die in der EBO normierten Anforderungen an Bahnanlagen primär der Wahrung der Erfordernisse der Betriebssicherheit. Im Zusammenhang mit diesem Regelungszweck steht auch die Verpflichtung des § 47 Abs. 2 EBO, wonach „die Betriebsbeamten ... in der zur sicheren Durchführung des Betriebs erforderlichen Anzahl einzusetzen (sind)“.
- 70 Ist die allgemeine Betriebspflicht danach als eine primär auf den sicheren Betrieb der jeweiligen Eisenbahninfrastruktur bezogene Verpflichtung öffentlicher Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu verstehen, so ergibt sich daraus ohne weiteres die sachliche Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes zur Überwachung der Einhaltung der allgemeinen Betriebspflicht. Denn in Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Bundesnetzagentur obliegen dem Eisenbahnbundesamt heute (d.h. seit dem 1. Januar 2006) vor allem die klassischen Aufgaben der sektorspezifischen Gefahrenabwehr, nämlich die präventive und repressive Gewährleistung der Eisenbahnsicherheit (so zutreffend Fehling, a.a.O., Einführung C, Rn. 57).
- 71 Zugleich macht das „Hunsrückurteil“ deutlich, dass es für das Bestehen der Verpflichtung, eine konkrete Eisenbahninfrastruktur in einem betriebssicheren

Zustand für den Eisenbahnverkehr vorzuhalten und gegebenenfalls sogar wieder in einen betriebssicheren Zustand versetzen zu müssen, nicht darauf ankommt, ob an der konkreten Eisenbahninfrastruktur netzzugangsrechtliche Benutzungsverhältnisse begründet wurden oder ob es überhaupt Interessenten hierfür gibt. Im Falle der sog. Hunsrückquerbahn war nämlich der Reisezugbetrieb eingestellt worden, es gab nur noch gelegentliche Sonderfahrten aufgrund eines Pachtverhältnisses, das schließlich vom Eisenbahninfrastrukturunternehmen auch nicht mehr verlängert wurde. Unabhängig davon sah das Bundesverwaltungsgericht das Eisenbahninfrastrukturunternehmen als verpflichtet an, die Strecke entweder wieder in einen betriebssicheren Zustand zu versetzen oder aber das förmliche Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG betreiben zu müssen.

- 72 Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass es sich bei der allgemeinen Betriebspflicht um eine den netzzugangsrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere auch der Bereitstellungspflicht nach § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG vorgelagerte Grundpflicht aller Eisenbahninfrastrukturunternehmen handelt, das im öffentlichen Interesse zur erhaltende (vgl. Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG), weil weitgehend aus Steuermittel finanzierte öffentliche Eisenbahninfrastrukturnetz unabhängig von konkreten Nutzungsverhältnissen in betriebssicherem und betriebsbereitem, d.h. funktionsfähigem Zustand vorzuhalten.
- 73 Ist demnach die allgemeine Betriebspflicht wegen ihres Zusammenhangs mit den Regelungen des § 11 AEG primär betriebssicherheitsbezogen, so ist zwar keineswegs ausgeschlossen, dass neben physischen Mängeln der Eisenbahninfrastruktur auch Mängel der Personalausstattung, namentlich in Bezug auf die Steuerungs- und Sicherungssysteme, eine Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht darstellen können. Wegen der dargestellten Ableitung der allgemeinen Betriebspflicht vorrangig aus den Regelungen des § 11 AEG – namentlich ihrer Zweckbestimmung, sog. „schwarze (betriebliche) Stilllegungen“ zu verhindern – können aber nur beabsichtigte und auf Dauer angelegte Personalreduzierungen insoweit einschlägig sein. Die allgemeine Betriebspflicht verlangt – als Pflicht zur Vorhaltung der Eisenbahninfrastruktur unabhängig von konkreten Nutzungsverhältnissen – grundsätzlich nur das Vorhalten einer Mindestpersonalausstattung im Sinne einer „Sollstärke“, um überhaupt einen

sicheren Betrieb auf der Eisenbahninfrastruktur ermöglichen zu können. Sie schließt daher vorübergehende (und deshalb im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG „geringfügige“) Kapazitätsbeschränkungen infolge von Personalengpässen gerade dann nicht aus, wenn dies der Aufrechterhaltung eines hinreichend sicheren (reduzierten) Betriebs auf der Eisenbahninfrastruktur dient. Betroffen von solchen durch vorübergehende Personalengpässe bedingten Kapazitätsbeschränkungen ist nach dem oben Gesagten die netzzugangsbezogene Bereitstellungspflicht nach § 14 Abs. 1 Satz 3 AEG, weil die durch konkrete Netzzugangsverträge zugangsberechtigten Eisenbahnverkehrsunternehmen grundsätzlich verlangen können, dass ihnen die betroffene Eisenbahninfrastruktur im Umfang ihrer Netzzugangsberechtigung uneingeschränkt zur Nutzung bereitgestellt wird.

- 74 Ob daneben auch Einzelfälle denkbar sind, in denen – etwa wegen eines Zusammentreffens von die Betriebssicherheit tangierenden Mängeln der Eisenbahninfrastruktur mit vorübergehenden Personalengpässen – sowohl eine Verletzung der allgemeinen Betriebspflicht als auch der netzzugangsrechtlichen Bereitstellungspflicht gegeben ist, bedarf hier keiner Entscheidung, da eine solche Fallkonstellation nach dem oben Gesagten hier eindeutig (und unstrittig) nicht vorliegt.
- 75 Ist nach alledem der angefochtene Bescheid mangels sachlicher Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes bereits formell rechtswidrig, so kommt es auf die von den Beteiligten auch erörterte Frage, ob der Bescheid materiell rechtmäßig ist, insbesondere ermessensfehlerfrei erlassen wurde, nicht mehr entscheidungserheblich an.