



BK10-26-0034_Z

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren
von Amts wegen
betreffend

die DB InfraGO AG, Adam-Riese-Straße 11-13, 60327 Frankfurt am Main,
vertreten durch den Vorstand,

Betroffene,

zur Überprüfung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) der Betroffenen hinsichtlich
der Rechtsfolgen nicht ordnungsgemäßer Kommunikation unterjährig geplanter Baumaßnahmen,

Hinzugezogene:

1. BeNEX GmbH, Burchardstraße 21, 20095 Hamburg, vertreten durch die Geschäftsführung,
2. Bundesverband SchienenNahverkehr e. V., Marienstraße 18, 10117 Berlin, vertreten durch den Vorstand,
3. DB Cargo AG, Rheinstraße 2, 55116 Mainz, vertreten durch den Vorstand,
4. DB Fernverkehr AG, Europa-Allee 78-84, 60486 Frankfurt am Main, vertreten durch den Vorstand,

5. DB Regio AG, Europa-Allee 70-76, 60486 Frankfurt am Main, vertreten durch den Vorstand,
6. FlixTrain GmbH, Warschauer Platz 11-13, 10245 Berlin, vertreten durch die Geschäftsführung,
7. Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A, Via Casilina 1, 00182 Rom, Italienische Republik, vertreten durch die Geschäftsführung,
8. mofair e.V., Marienstraße 3, 10117 Berlin, vertreten durch den Vorstand,
9. Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) e.V., Reinhardtstraße 46, 10117 Berlin, vertreten durch den Vorstand,
10. NETINERA Deutschland GmbH, Bahnhofplatz 1
94234 Viechtach, vertreten durch die Geschäftsführung,
11. SNCF Voyages Deutschland GmbH, Georgenstraße 22, 10117 Berlin, vertreten durch die Geschäftsführung,
12. Transdev GmbH, Georgenstraße 22, 10117 Berlin, vertreten durch die Geschäftsführung,
13. TRI Train Rental GmbH, Im Zentrum 8, 90542 Eckental, vertreten durch die Geschäftsführung,
14. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV), Kamekestraße 37-39, 50672 Köln, vertreten durch den Vorstand,
15. Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR, Augustastraße 1, 45879 Gelsenkirchen, vertreten durch den Vorstand,
16. vlexx GmbH, Mombacher Straße 36, 55122 Main, vertreten durch die Geschäftsführung,
17. Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL), Bahnhofstraße 48, 59423 Unna, vertreten durch die Verbandsvorsteherin,

hat die Beschlusskammer 10 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn,

durch

den Vorsitzenden Dr. Ulrich Geers,
den Beisitzer Dr. Johannes Arnade und
den Beisitzer Jan Kirchhartz

auf die mündliche Verhandlung vom 02.06.2026

am 29.09.2026

beschlossen:

1. Die Betroffene wird verpflichtet, ihre ab dem 13.12.2026 gültigen Schienennetz-Nutzungsbedingungen dahingehend zu ändern, dass diese in Ergänzung insbesondere zu den Regelungen über die Haftung in Abschnitt 3.3.4.7 der Infrastrukturnutzungsbedingungen für Baumaßnahmen mit Baubeginn ab dem 13.12.2026 weitere Rechtsfolgen im Verhältnis zwischen der Betroffenen und den Zugangsberechtigten für den Fall regeln, dass die Betroffene das Grobplanungsergebnis (GPE, Fristen für die Übermittlung geregelt in Abschnitt 8 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 UAbs. 1 Satz 1, UAbs. 2 Satz 1, Abs. 5 UAbs. 1 Sätze 1 und 2, UAbs. 2 Sätze 1 und 2 der Richtlinie 402.0305), das Grobplanungsergebnis nach Stellungnahme (GPE nS, Frist für die Übermittlung geregelt in Abschnitt 8 Abs. 4 UAbs. 2 Satz der Richtlinie 402.0305) und das Feinplanungsergebnis (FPE, Fristen für die Übermittlung geregelt in Abschnitt 8 Abs. 2, Abs. 3 Satz 3 i. V. m. Abs. 2, Abs. 4 UAbs. 3 Satz 1 der Richtlinie 402.0305) nicht fristgerecht an die Zugangsberechtigten übermittelt. Dabei hat die Betroffene folgende Maßgaben zu beachten:
 - Die Regelung soll zwischen GPE, GPE nS und FPE unterscheiden.
 - Für verfristet zur Verfügung gestellte GPE ist eine Strafzahlung der Betroffenen an die von der Verfristung betroffenen Zugangsberechtigten vorzusehen, die ohne das Zutun der Zugangsberechtigten fällig wird. Ihre Höhe hat sich an der Bemessungslogik der Regelstornierungsentgelte bis einschließlich 31 Tage vor Abfahrt (Abschnitt 5.6.4.1 der Infrastrukturnutzungsbedingungen der Betroffenen) zu orientieren.
 - Für verfristet zur Verfügung gestellte GPE nS ist eine in ihrer Höhe abgestufte Strafzahlung der Betroffenen an die von der Verfristung betroffenen Zugangsberechtigten vorzusehen, die ohne das Zutun der Zugangsberechtigten fällig wird. Die Höhe der Strafzahlung hat sich an der Bemessungslogik der Regelstornierungsentgelte, die bei einer Stornierung zwischen 30 Tagen vor Abfahrt und der Abfahrt zu zahlen sind (Abschnitt 5.6.4.1 der Infrastrukturnutzungsbedingungen der Betroffenen), zu orientieren.
 - Als Rechtsfolge für Fristverstöße bei der Übermittlung von FPE ist vorzusehen, dass die Kündigung unwirksam ist und der betroffene Zugangsberechtigte seinen Anspruch auf die Durchführung der Zugtrasse behält.
 - Die Regelung ist so zu gestalten, dass sie alle nach dem 11.10.2026 ausstehenden bzw. verfristet übermittelten Dokumente erfasst.

Die entsprechenden Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen hat die Betroffene nach § 19 Abs. 6 Satz 2 Eisenbahnregulierungsgesetz vorläufig in Kraft zu setzen und anschließend der Bundesnetzagentur zu unterrichten.

2. Für den Fall, dass die Betroffene ihrer Verpflichtung aus Tenorziffer 1 nicht bis zum 13.12.2026 nachkommt, indem sie die zur Umsetzung der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 notwendigen Änderungen nach § 19 Abs. 6 Satz 2 ERegG vorläufig in Kraft setzt, wird ihr ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro angedroht.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	4
I. Sachverhalt.....	5
II. Gründe	13
II.1 Formelle Rechtmäßigkeit	13
II.2 Materielle Rechtmäßigkeit.....	13
II.2.1 Verpflichtung aus Tenorziffer 1.....	13
II.2.1.1 Rechtsgrundlage	14
II.2.1.2 Tatbestand	14
II.2.1.3 Rechtsfolge	16
II.2.1.3.1 Aufgreifermessen.....	16
II.2.1.3.2 Entschließungsermessen	17
II.2.1.3.3 Auswahlermessen.....	17
II.2.1.3.3.1 Legitimer Zweck	18
II.2.1.3.3.2 Geeignetheit	18
II.2.1.3.3.3 Erforderlichkeit	19
II.2.1.3.3.4 Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).....	19
II.2.2 Zwangsgeldandrohung (Tenorziffer 2).....	22
Gebührenhinweis	23
Rechtsbehelfsbelehrung.....	23

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Migrationsprozess und Zielzustand Fahrplanprodukte der Betroffenen (eigene Darstellung der Betroffenen im RTB (AG 3)).....	6
Abbildung 2 - Auszug aus Abschnitt 3.3.4.7.7 INB 2026 der Betroffenen	7

I. Sachverhalt

Die Betroffene ist ein einhundertprozentiges Tochterunternehmen der Deutsche Bahn AG. Sie betreibt das mit Abstand größte Schienennetz in der Bundesrepublik Deutschland. Sie führt auf dem Schienennetz regelmäßig Baumaßnahmen insbesondere zu Instandhaltungs- und Erneuerungszwecken durch. Durch diese Baumaßnahmen wird die für Eisenbahnverkehre zur Verfügung stehende Schienenwegkapazität eingeschränkt. Soweit sie nicht bereits im vereinbarten Fahrplan berücksichtigt wurden, können Baumaßnahmen dazu führen, dass zugewiesene Fahrwegkapazität (die sog. Zugtrasse) nachträglich angepasst werden muss. In diesem Zusammenhang übersendet die Betroffene den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) für in der Netzfahrplanperiode 2025/2026 durchzuführende Verkehre eine sogenannten „Zusammenstellung vertrieblicher Folgen“ (ZvF). Diese Zusammenstellung ist den EVU mit einer in den als Infrastrukturnutzungsbedingungen (INB) bezeichneten Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) der Betroffenen vorgegebenen Vorlauffrist bekanntzugeben. Die Fristenregelungen finden sich in der Richtlinie 402.0305, die Teil des netzzugangsrelevanten Regelwerks der Betroffenen ist, das als Anlage 3.2.1.2.2 zu den INB (2026) Bestandteil der INB ist.

Über die ab Beginn der Netzfahrplanperiode 2026/2027 vorgesehenen unterjährig geplanten Baumaßnahmen wird die Betroffene nicht mehr mittels ZvF-Dokumenten, sondern mit neuen Baufahrplanprodukten informieren. Sie übermittelt den Zugangsberechtigten dann ein Grobplanungsergebnis (GPE), ein Grobplanungsergebnis nach Stellungnahme (GPE nS) sowie ein Feinplanungsergebnis (FPE).

Die jeweils maßgeblichen Übermittlungszeitpunkte sind in der Richtlinie 402.0305 geregelt. Je nach einschlägiger Konstellation ist das GPE bis 15 oder bis 24 Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche zu übermitteln. Die diesbezüglichen Regelungen finden sich in Abschnitt 8 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 UAbs. 1 Satz 1, UAbs. 2 Satz 1, Abs. 5 UAbs. 1 Sätze 1 und 2 sowie UAbs. 2 Sätze 1 und 2 der Richtlinie 402.0305. Die Zugangsberechtigten haben im Anschluss an die Übermittlung jeweils drei Wochen Zeit für eine Stellungnahme.

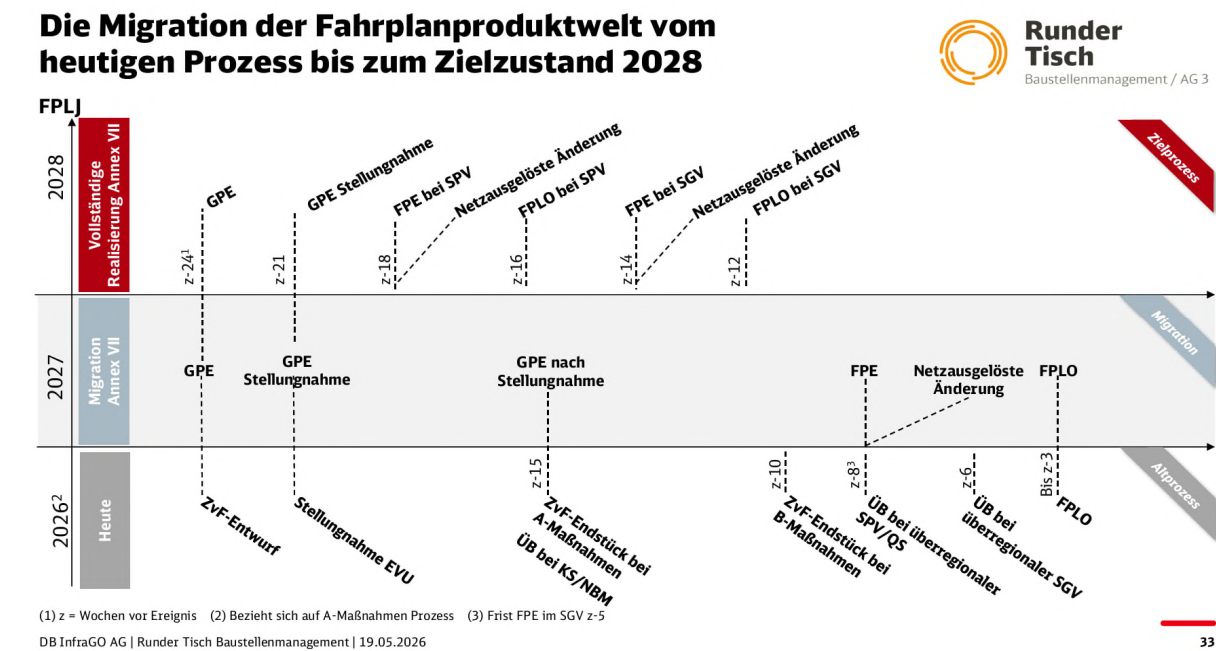
In den in Abschnitt 8 Abs. 4 UAbs. 2 Satz 4 näher bezeichneten Fällen übermittelt die Betroffene den Zugangsberechtigten bis 15 Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche ein GPE nS.

In sämtlichen Fällen übermittelt die Betroffene das FPE den betroffenen Zugangsberechtigten des Personenverkehrs jeweils bis acht Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche und den betroffenen Zugangsberechtigten des Schienengüterverkehrs bis fünf Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche. Die entsprechenden Fristenregelungen finden sich in Abschnitt 8 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3, Abs. 4 UAbs. 3 Satz 1 sowie Abs. 5 UAbs. 3 Satz 1 der Richtlinie 402.0305.

Die Betroffene plante die Netzfahrplanperiode 2026/2027 zunächst als Migrationsjahr, während ab der Netzfahrplanperiode 2027/2028 nach nochmaligen Änderungen am Fristengefüge ein Zielzustand erreicht werden sollte, mit dem die Betroffene die Vorgaben zur Kommunikation von baubedingten Kapazitätseinschränkungen aus Anhang VII zur Richtlinie 2012/34/EU (in der Fassung Durchführungsverordnung 2017/2075) sowie aus den Beschlüssen BK10-19-0081_Z, BK10-21-0344_Z und BK10-24-0005_Z vollständig umsetzen wollte.

Die Betroffene hat den Migrationsprozess gegenüber den Zugangsberechtigten im Runden Tisch Bau (AG 3) wie folgt selbst dargestellt:

Abbildung 1 - Migrationsprozess und Zielzustand Fahrplanprodukte der Betroffenen (eigene Darstellung der Betroffenen im RTB (AG 3))



Aus der beabsichtigten Fassung der Richtlinie 402.0305 für die Netzfahrplanperiode 2027/2028, zu der die Betroffene vom 18.08. bis 18.09.2026 das Stellungnahme durchgeführte, geht jedoch hervor, dass der Zielzustand auch im Jahr 2028 noch nicht erreicht sein wird. Zur Netzfahrplanperiode 2027/2028 sollen die Kommunikationsfristen vielmehr unverändert bleiben. Als einzige Änderung gegenüber der Netzfahrplanperiode 2026/2027 plant die Betroffene den Wegfall des GPE nS, das im Zielzustand auch nicht mehr vorgesehen ist. Die entsprechende Verschiebung der vollständigen Umsetzung des Anhangs VII zur Richtlinie 2012/34/EU kommunizierte die Betroffene auch per Kundeninformation am 17.09.2026 auf ihrer Website.

Aufgrund des bestandskräftigen Beschlusses vom 24.05.2023 (Gz. BK10-22-0422_Z) ist die Betroffene verpflichtet, es zu unterlassen, die in ihrer Richtlinie 402.0305 geregelten Fristen für die Information der Zugangsberechtigten mittels der ZvF zu unterschreiten. Da die Betroffene in der Folge dennoch weiterhin regelmäßig die Ankündigungsfristen unterschritt, setzte die Beschlusskammer in den Verfahren BK10-24-0003_V, BK10-24-0173_Z sowie BK10-25-0043_Z (in zwei Teilbeschlüssen) mehrfach Zwangsgelder fest. Die gegen die Zwangsgeldfestsetzungen gerichteten Klagen wies das Verwaltungsgericht (VG) Köln mit Urteil vom 29.05.2026 in den Verfahren 18 K 1801/24, 18 K 6635/24, 18 K 3793/25 sowie 18 K 8320/25 ab. Die in den beiden zuletzt genannten Verfahren ergangenen Urteile greift die Betroffene derzeit mit einer Nichtzulassungsbeschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) an (Az. 6 B 23.26 und 6 B 24.26).

Nachdem die Zwangsgeldfestsetzungen offensichtlich keine durchgreifende Wirkung dahingehend erzielten, dass die Betroffene die Fristenunterschreitung unterlässt, verpflichtete die Beschlusskammer die Betroffene mit dem Zweiten Teilbeschluss vom 02.10.2025 im Verfahren BK10-25-0043_Z dazu, unter näher ausgeführten Vorprägungen gewisse Rechtsfolgen zwischen ihr und Zugangsberechtigten für den Fall vorzusehen, dass die Betroffene die ZvF-Dokumente nicht fristgerecht an die Zugangsberechtigten übermittelt. Mit Beschluss vom 11.02.2026 (Az. 18 L 3241/25) lehnte das Verwaltungsgericht Köln den von der Betroffenen mit Blick auf diese Verpflichtung gestellten Antrag auf Erlass einstweiligen Rechtsschutzes ab.

Mit Urteil vom 29.05.2026 wies es auch die gegen den Beschluss gerichtete Klage ab, soweit sie sich auf diese Verpflichtung bezog.

Die Betroffene unterrichtete die Beschlusskammer mit Schreiben vom 18.02.2026 über die zur Umsetzung dieser Verpflichtung beabsichtigten Änderungen in ihren SNB als Bestandteil der INB. Die Beschlusskammer hat daraufhin am selben Tag das vorliegende Verfahren eingeleitet und es vorsorglich von Amts wegen um eine Überprüfung der beabsichtigten Änderungen gemäß § 66 Abs. 4 i. V. m. § 68 Abs. 3 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG), hilfsweise § 67 Abs. 1 und § 68 Abs. 1 ERegG erweitert. Die Beschlusskammer hat über die Verfahrenseinkleitung am 19.02.2026 auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur informiert und auf die Möglichkeit der Hinzuziehung zum Verfahren hingewiesen. Auf entsprechenden Antrag sind 17 Unternehmen, Personen oder Personenvereinigungen zum Verfahren hinzugezogen worden. Am 20.02.2026 hat die Beschlusskammer das Verfahren um die Prüfung erweitert, die Betroffene zur Aufnahme einer für die Übermittlung des GPE und des FPE entsprechend geltenden Regelung zu verpflichten.

Nach erfolgter Vorabprüfung der auf die Übermittlung von ZvF-Dokumenten bezogenen Regelungen hat die Beschlusskammer das Verfahren am 02.04.2026 teilweise eingestellt. Seither befindet sich in den INB der Betroffenen in Abschnitt 3.3.4.7.7 INB 2026 eine Regelung zu Strafzahlungen (für Baumaßnahmen ab dem 01.04.2026). Die Regelung enthält zum einen in lit. a) nach Art des ZvF-Dokuments, Grad der Verfristung und Verkehrsart gestaffelte Schadenspauschalen wie folgt:

Abbildung 2 - Auszug aus Abschnitt 3.3.4.7.7 INB 2026 der Betroffenen

A-Maßnahmen (ZvF-Entwurf und ZvF-Endstück)								
	ZvF-Entwurf		ZvF-Endstück					
Verkehrsart	nach z-24 Ausfall	nach z-24 Sonstiges	104 bis einschließlich 64 Tage vor Baubeginn (Staffel I) Ausfall	104 bis einschließlich 64 Tage vor Baubeginn (Staffel I) Sonstiges	63 bis einschließlich 58 Tage vor Baubeginn (Staffel II) Ausfall	63 bis einschließlich 58 Tage vor Baubeginn (Staffel II) Sonstiges	57 - 56 Tage vor Baubeginn (Staffel III) Ausfall	57 - 56 Tage vor Baubeginn (Staffel III) Sonstiges
SPFV	12,72	2,68	128,63	27,07	257,26	54,14	450,20	94,74
SGV	16,11	12,66	21,48	16,88	42,95	33,77	75,31	59,21
SPNV	1,33	0,02	13,29	0,19	26,66	0,38	46,60	0,67

Die jeweilige Angabe „z-24“ bedeutet 24 Wochen vor Beginn der Baumaßnahme. Zum anderen ist in lit. b) ein sog. Trassendurchführungsrecht verankert, das bei Kommunikation von Baumaßnahmen später als z-8 Wochen (A-Maßnahmen) bzw. z-6 Wochen (B-Maßnahmen) den Zugangsberechtigten das Recht zuspricht, ihre Trasse wie ursprünglich bestellt nutzen zu dürfen.

Bezogen auf eine Fortführung der Regelung in Abschnitt 3.3.4.7.7 bei einer Baukommunikation mittels GPE und FPE hat die Beschlusskammer das Verfahren anschließend fortgesetzt.

Aufgrund der von der Betroffenen übersandten Berichte zur Einhaltung der Konsultationsfristen wird ersichtlich, dass die Betroffene weiterhin ZvF-Dokumente in nicht unerheblichem Ausmaße nicht fristgerecht an die Zugangsberechtigten übersendet bzw. überhaupt nicht erstellt. Unter Berücksichtigung der nicht erstellten Dokumente haben sich zuletzt bei bundesweiter Betrachtung folgende Fristeinhaltungsquoten ergeben:

- August 2026: 67,6 % (ZvF-Endstücke),
81,9 % (ZvF für B-Maßnahmen),
0 % (ZvF-Entwürfe)¹
- Juli 2026: 81,0 % (ZvF-Endstücke),
68,0 % (ZvF für B-Maßnahmen),
0 % (ZvF-Entwürfe)²
- Juni 2026: 89,8 % (ZvF-Endstücke),
87,7 % (ZvF für B-Maßnahmen),
8,7 % (ZvF-Entwürfe)
- Mai 2026: 78,3 % (ZvF-Endstücke),
77,6 % (B-Maßnahmen),
29,1 % (ZvF-Entwürfe).

Am 02.06.2026 hat die Beschlusskammer eine öffentliche mündliche Verhandlung durchgeführt.

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 16.06.2026 die Einführung einer auf die GPE-/FPE-Logik angepasste Regelung zu Strafzahlungen und dem Trassendurchführungsrecht vorgeschlagen. Die Regelung sieht eine zeitliche Staffelung vor und soll folgende Parameter beinhalten:

- Für den Zeitraum vom Fahrplanwechsel 2026/2027 bis zum 31.05.2027 soll das Instrument des Trassendurchführungsrechts zur Anwendung kommen. Werde ein FPE später als fünf Wochen vor dem Beginn der betroffenen Bauwoche (z-5) übersandt und liege kein Ausnahmegrund nach Abschnitt 9 der Richtlinie 402.0305 vor, so sollten die Zugangsberechtigten das Trassendurchführungsrecht behalten. Strafzahlungen solle es in diesem Zeitraum nicht geben.
- Für Baumaßnahmen im Zeitraum vom 01.06.2027 bis zum Fahrplanwechsel 2027/2028 solle Abschnitt 3.3.4.7.7 der INB in einer angepassten Form zur Anwendung kommen. Das Trassendurchführungsrecht solle bei einem Versand des FPE später als z-8 bestehen, sofern kein Ausnahmegrund vorliege. Das Instrument der Strafzahlung solle auf das GPE Bezug nehmen, wohingegen dem GPE nS keine Bedeutung zukommen solle. Die Grundsystematik und die Berechnungsformel des bisherigen Strafzahlungsmodells sollten beibehalten werden, insbesondere solle auch weiterhin eine automatische Auszahlung vorgesehen werden.

Für die zeitliche Staffelung der Spanne von z-24 für GPE sei Folgendes vorgesehen: z-24 bis einschließlich z-25, z-14 bis einschließlich z-12 und später als z-11. Im

¹ Die letzten ZvF-Entwürfe hätten mit einem Vorlauf von 24 Wochen vor Baubeginn bis Ende Juni 2026 an die Zugangsberechtigten übermittelt werden müssen. Die im August 2026 noch verschickten ZvF-Entwürfe waren daher allesamt verfristet.

² Die letzten ZvF-Entwürfe hätten mit einem Vorlauf von 24 Wochen vor Baubeginn bis Ende Juni 2026 an die Zugangsberechtigten übermittelt werden müssen. Die im Juli 2026 noch verschickten ZvF-Entwürfe waren daher allesamt verfristet.

Zeitraum von 167 bis 106 Tage bis Baubeginn finde die Stornostaffel wie beim Regelstornierungsentgelt größer 31 Tage Anwendung. Auf die Tage 105 bis 78 Tage vor Baubeginn solle die Staffel I übertragen werde, während auf die Zeit ab 77 Tage vor Baubeginn die Staffel II zur Anwendung kommen solle. Dies erscheine sachgerecht, weil jede Verfristung des GPE das Trassendurchführungsrecht zur Folge habe und beim Schienengüterverkehr die Frist für das FPE bei acht statt der europarechtlich vorgesehenen fünf Wochen liege.

Die Betroffene ist der Ansicht, ihr Vorschlag verbinde zwei sachgerecht aufeinander abgestimmte Instrumente, nämlich eine automatische, nach Verkehrsart, Verkehrsbetroffenheit und Schwere der Verfristung differenzierte Zahlung bei verspäteter Übersendung des GPE ab dem 01.06.2027 sowie ein Trassendurchführungsrecht bei qualifiziert verspäteter Übermittlung des FPE, das unmittelbar den Bestand der vertraglich vereinbarten Trasse sichere.

Sie regt an, bei der weiteren Ausgestaltung der Regelung insbesondere zu berücksichtigen, dass

1. der Zeitraum bis zum 31.05.2027 aufgrund des vorgesehenen Trassendurchführungsrechts nicht rechtsfolgenfrei sei,
2. GPE und FPE unterschiedliche Prozessfunktionen erfüllten und deshalb sachgerecht mit unterschiedlichen Rechtsfolgen verknüpft würden,
3. das GPE nS lediglich ein migrationsbedingtes Übergangsdokument darstelle und keinen eigenständigen Zahlungsmechanismus erfordere,
4. eine Kumulation von Zahlungen für GPE, GPE nS und FPE neben dem Trassendurchführungsrecht nicht erforderlich und nicht verhältnismäßig wäre,
5. die vorgeschlagene Pauschalierung eine automatische und diskriminierungsfreie Auszahlung ohne individuellen Schadensnachweis ermögliche sowie
6. eine Anrechnung auf Schadensersatzansprüche die doppelte Kompensation identischer wirtschaftlicher Nachteile verhindere.

Die Betroffene ist der Auffassung, ihr Vorschlag gewährleiste ein abgestuftes, an den jeweiligen Planungsstand angepasstes und insgesamt angemessenes Schutzniveau. Er berücksichtige sowohl die Interesse der Zugangsberechtigten an einer frühzeitigen und verlässlichen Baukommunikation als auch die besonderen prozessualen und technischen Rahmenbedingungen während der Migration auf die neue GPE-/FPE-Systematik. Der Übergangszeitraum sei entgegen der Befürchtungen von Hinzugezogenen weder rechtsfolgenfrei noch als allgemeine Karenz zu ihren – der Betroffenen – Gunsten ausgestaltet. Insbesondere das Trassendurchführungsrecht bei einer Übersendung des FPE nach z-5 Wochen bleibe bestehen. Der vorgeschlagene Stichtag trage den Vorlaufzeiten der neuen Planungssystematik und der Überlagerung der bisherigen und neuen Prozesse Rechnung. Zugleich verbleibe den Zugangsberechtigten während dieses Zeitraums mit dem Trassendurchführungsrecht ein wirksamer Schutz ihrer vertraglich vereinbarten Trassen.

An das Dokument GPE nS solle dagegen kein Strafzahlungsversprechen angeknüpft werden, da dieses lediglich ein Übergangsdokument im Migrationszeitraum darstelle und nicht europarechtlich gefordert sei. Es sei im Zielzustand der neuen Planungs- und Kommunikationssystematik nicht als eigenständiger dauerhafter Prozessschritt vorgesehen. Die Beteiligung der Zugangsberechtigten knüpfe bereits an das GPE an, weshalb es das sachgerechte Bezugsdokument sei. Ein Strafzahlungsversprechen für ein verspätetes GPE nS würde eine weitere Rechtsfolgenstufe einführen.

Sie habe zudem bewusst unterschiedliche Rechtsfolgen für die jeweiligen Planungsstufen vorgeschlagen, da damit die jeweils verbundene Funktion sachgerecht abgebildet sei. Das GPE sei das für die Beteiligung der Zugangsberechtigten maßgebliche Dokument. Es ermögliche ihnen, zu den vorgesehenen Planungen Stellung zu nehmen und ihre Belange in den weiteren Planungsprozess einzubringen. An die verspätete Übermittlung des GPE solle deshalb ab dem 01.06.2027 eine automatische Zahlung anknüpfen. Das FPE enthalte demgegenüber das konkretisierte Planungsergebnis, woran bei verspäteter Übermittlung das Trassendurchführungsrecht anknüpfe. Eine (zusätzliche) Zahlung bei verspäteter Übermittlung des FPE würde dabei zu einer Kumulation von Rechtsfolgen führen.

Der vorgeschlagene Regelungsentwurf bilde auch in der konkreten Höhe die mit der Verfristung verbundenen Folgen für die Zugangsberechtigten hinreichend ab. Eine pauschalisierte Zahlung könne und solle nicht sämtliche individuellen unmittelbaren und mittelbaren Folgewirkungen jedes einzelnen Verkehrsunternehmens vollständig abbilden. Die Pauschalierung biete den Zugangsberechtigten zugleich einen wesentlichen Vorteil, da kein konkreter Schaden dem Grund und der Höhe nach dargelegt werden müsse. Das Modell gewährleiste dadurch insgesamt eine transparente, standardisierte und diskriminierungsfreie Anwendung.

Die vorliegenden Ist-Werte würden zudem ihre Einschätzung bestätigen: In Kalenderwoche 35 habe sie GPE für 7.577 Züge versandt, die Fristigkeit habe bei 99,89 % gelegen. In Kalenderwoche 36 seien GPE für rund 25.000 Züge versandt worden, die Fristigkeit liege damit bei voraussichtlich über 95 %. Wenngleich die aktuellen Werte keine abschließende Langzeitbewertung des neuen Verfahrens erlaubten, widerlegten diese aber die Annahme, dass sich das behauptete abstrakte Migrationsrisiko bereits zu einem strukturellen Fristproblem verdichtet habe. Für eine Strafzahlung für Baumaßnahmen vor dem 01.06.2027 fehle es damit aber an der erforderlichen Tatsachengrundlage. Eine Anreizlücke bestehe nicht. Der Übergangszeitraum sei nach ihrem Vorschlag nicht rechtsfolgenfrei. Bei erheblich verspäteten FPE bestehe ein Trassendurchführungsrecht. So sei das zentrale Interesse der Zugangsberechtigten, nämlich die Durchführung der vertraglich vereinbarten Trasse, gesichert. Der Stichtag 01.06.2027 sei sachlich gerechtfertigt. Für Baumaßnahmen mit Beginn vor diesem Datum reichten die maßgeblichen Planungsschritte wegen Vorlauffristen von bis zu 24 Wochen in die Phase hinein, in der die bisherige ZvF-/Fahrplananordnungs-Systematik und die neue GPE-/FPE-Systematik parallel wirkten. Eine zusätzliche Strafzahlung würde diese objektiven Migrationsbedingungen nicht beseitigen. Sie würde vielmehr einen neuen, technisch und prozessual anspruchsvollen Prozess zusätzlich belasten, ohne dass hierfür bereits belastbare Erfahrungswerte über die gesamte Migrationsphase vorlägen.

Zahlreiche Hinzugezogene haben im Laufe des Verfahrens Stellungnahmen abgegeben und sich dabei im Wesentlichen wie folgt geäußert:

Die Hinzugezogene zu 1. begrüßt, dass die Betroffene die Notwendigkeit der Fortführung des Strafzahlungsmodells offenbar selbst anerkenne. Aus ihrer Sicht ergebe eine Teilung von Gültigkeitszeiträumen für das Strafzahlungsmodell keinen Sinn. Die EVU seien auch künftig von Verfristungen unmittelbar betroffen, sobald diese entstünden, was zeige, dass eine Teilung von Gültigkeitszeiträumen nicht sinnvoll sei. Sie fordere daher, das Strafzahlungsmodell ab dem ersten Gültigkeitszeitraum der neuen INB fortzusetzen und keine einseitige Karenzzeit für die Betroffene einzuräumen. Dabei sei das GPE zukünftig zu behandeln wie ein derzeitiges ZvF-Endstück, weshalb die Staffeln I, II und III gemäß Abschnitt 3.3.4.7.7 der INB 2026 zur Anwendung kommen müssten. Die Strafzahlung für verfristete ZvF-Entwürfe hätte zukünftig keine Relevanz mehr.

Die Hinzugezogene zu 4. begrüßt grundsätzlich das Ziel der Betroffenen, durch die Einführung von Strafzahlungen Anreize für eine fristgerechte Baukommunikation zu setzen. Die intendierte Steuerungswirkung sei aus ihrer Sicht geeignet, die Qualität und Verlässlichkeit der Baukommunikation zu verbessern. Sie fordert, den Vorschlag der Betroffenen, für Baumaßnahmen bis zum 31.05.2027 auf Strafzahlungen zu verzichten, nicht zu übernehmen. Ferner müsse sichergestellt werden, dass auch während der Einführungsphase der GPE/FPE-Systematik wirksame monetäre Rechtsfolgen für Fristverletzungen bestünden und dass gebotene Anreiz- oder Sicherungsmechanismen durch Rechtsfolgen für Fristverletzungen nicht durch die Verknüpfung und Gestaltung mit Ausnahmetatbeständen unterlaufen würden. Weiter müssten die Voraussetzungen und Fristen für die Berufung auf Ausnahmegründe verbindlich und transparent ausgestaltet werden, zudem die Wirksamkeit und Angemessenheit der vorgeschlagenen Strafzahlungssätze kritisch überprüft werden. Letztlich müsse auch klargestellt werden, dass Strafzahlungen neben etwaigen Schadensersatzansprüchen bestünden und nicht auf diese angerechnet würden.

Die Hinzugezogene zu 6. begrüßt grundsätzlich, dass die Strafzahlungsregelung auf den Geltungsbereich der GPE/FPE übertragen werden soll. Sie fordert hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung, dass es keinen sanktionsfreien Zeitraum bis zum 31.05.2027 geben dürfe. Zudem müsse auch das GPE nS von dem Strafzahlungsregime umfasst sein, da dieses das maßgebliche operative Planungsdokument der Zugangsberechtigten sei. Auch müsse die bisherige zeitliche Staffelung anhand der ZvF-Logik für die GPE/FPE-Logik auf die Zeiträume z-24 bis z-15, z-14 bis z-11 sowie kürzer z-11 angepasst werden.

Der Hinzugezogene zu 8. begrüßt die Übernahme des Strafzahlungsregime, wenngleich finanzielle Abmilderungen gegenüber einer fristgerechten Baukommunikation stets nur die zweite Wahl sein könne. Bezüglich der konkreten Ausgestaltung fordert er, dass diese ohne zusätzlichen Aufwand für die Zugangsberechtigten abgewickelt werde. Zwingend sei auch eine unterbrechungsfreie Fortführung von Abmilderungsmaßnahmen, es dürfe daher keine Ausnahme für eine Migrationsphase geben. Das Strafzahlungsregime müsse gegen kurzfristige INB-Änderungen durch die Betroffene abgesichert werden, um eine möglichst langfristige Planungssicherheit für die Zugangsberechtigten zu erreichen. Letztlich dürfe es auch zu keiner extensiven (Weiter-)Nutzung der Ausnahmetatbestände durch die Betroffene kommen. Die von der Betroffenen am 03.09.2026 vorgelegten Werte zur Fristeneinhaltung seien aufgrund der Neueinführung der Fahrplanprodukte nicht repräsentativ und hätten keinen Einfluss auf die im hiesigen Verfahren diskutierten Maßnahmen. Dass die Fristenthematik ein strukturelles Problem darstelle, werde ersichtlich, sofern die Baukommunikation nach alter Systematik parallel betrachtet werde. Danach seien gemäß des alten Regelungsregimes weiterhin massive Fristüberschreitungen oder komplett fehlende Dokumente zu verzeichnen. Die bloße Zusicherung der Betroffenen auf eine rasche Besserung der Verfristungen reiche vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen nicht aus.

Der Hinzugezogene zu 9. sieht es als sachgerecht an, die Strafzahlungsregeln und weitergehenden Rechtsfolgen auf die GPE/FPE-Logik zu übertragen. Als Karenzzeit für die Anwendung könne höchstens der Zeitraum bis zum 01.02.2027 angesehen werden, keinesfalls jedoch der von der Betroffenen gewünschte Zeitraum bis Mitte 2027. Er erwarte, dass die Betroffene auch zukünftig eine erhebliche Anzahl an Baukommunikationsdokumenten verfristet erstellen werde. Für die konkreten Werte der Strafzahlungen sei eine Orientierung an der bisherigen Regelung sinnvoll.

Die Hinzugezogene zu 11. hat sich in ihrer Stellungnahme den Stellungnahmen der übrigen Hinzugezogenen angeschlossen, dass die Strafzahlungen weder ausgesetzt noch auf die

Schadensersatzansprüche angerechnet werden sollen. Auch Ausnahmetatbestände für eine verkürzte Kommunikation müssten auf ein Minimum beschränkt werden und es müsse für die betroffenen Zugangsberechtigten nachvollziehbar dargelegt werden, warum eine fristgerechte Kommunikation nicht möglich gewesen sei.

Für die weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Ausführungen unter II. und auf die Verfahrensakte Bezug genommen.

II. Gründe

Die Betroffene wird nach Maßgabe der Tenorziffer 1 zur Änderung ihrer Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) verpflichtet. Die Zwangsgeldandrohung aus Tenorziffer 2 ist auf diese Verpflichtung bezogen.

Rechtsgrundlage der Entscheidung ist § 67 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2, Satz 2 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG), §§ 6 Abs. 1, 9 Abs. 1 lit. b), 11 Abs. 1 sowie § 13 Abs. 1 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG).

Die Entscheidung ergeht formell (hierzu unter II.1) und materiell (hierzu unter II.2) rechtmäßig.

II.1 Formelle Rechtmäßigkeit

Der Beschluss ergeht formell rechtmäßig.

Die Beschlusskammer ist für die Durchführung des hiesigen Verfahrens zuständig. Die Zuständigkeit liegt gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz – BEVVG) i. V. m. § 77 Abs. 1 Satz 1 ERegG bei einer Beschlusskammer der Bundesnetzagentur. Nach dem Organisationsplan der Bundesnetzagentur ist für derartige Entscheidungen die Beschlusskammer 10, Eisenbahnen, zuständig.

Die Verfahrensvorschriften sind gewahrt worden.

Die Bundesnetzagentur hat das Verfahren am 19.02.2026 auf ihrer Internetseite veröffentlicht und dabei auf die Möglichkeit der Hinzuziehung zum Verfahren hingewiesen. Der hier maßgebliche Verfahrensgegenstand beruht auf einer zulässigen Erweiterung der Verfahrens, die die Beschlusskammer der Betroffenen mit Schreiben vom 20.02.2026 mitgeteilt hat.

Die Hinzuziehungen sind ordnungsgemäß auf der Grundlage des § 77 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 ERegG erfolgt. Auf entsprechenden Antrag sind 17 Unternehmen, Personen oder Personenvereinigungen zum Verfahren hinzugezogen worden. Hinzuziehungen konnten auch nach Ablauf der auf den Internetseiten veröffentlichten Frist die Stellung von Hinzuziehungsanträgen erfolgen. Die von der Beschlusskammer gesetzte Frist für die Hinzuziehung stellt keine Ausschlussfrist dar, weil kein Fall des § 46 Abs. 3 ERegG vorliegt.

Die Entscheidung ergeht nach Anhörung der Beteiligten (§ 77 Abs. 6 Satz 1 ERegG). Die Beschlusskammer hat zudem am 02.06.2026 eine öffentlich mündliche Verhandlung im Sinne des § 77 Abs. 6 Satz 3 ERegG durchgeführt.

Die Entscheidung ist gemäß § 77 Abs. 5 ERegG mit der für Eisenbahnregulierung zuständigen Abteilung der Bundesnetzagentur abgestimmt worden.

II.2 Materielle Rechtmäßigkeit

Der Beschluss ergeht materiell rechtmäßig. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Verpflichtung der Betroffenen zur Änderung ihrer SNB (hierzu unter II.2.1) als auch hinsichtlich der hierauf bezogenen Zwangsgeldandrohung (hierzu unter II.2.2).

II.2.1 Verpflichtung aus Tenorziffer 1

Die der Betroffenen aufgegebenen Verpflichtung zur Änderung ihrer SNB ist materiell rechtmäßig. Sie basiert auf der hier einschlägigen Rechtsgrundlage § 67 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ERegG (hierzu unter II.2.1.1). Deren tatbestandliche Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt (hierzu unter II.2.1.2). Die Entscheidung ergeht zudem ermessensfehlerfrei (hierzu unter II.2.1.3).

II.2.1.1 Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für die Verpflichtung ist § 67 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ERegG. Danach kann die Regulierungsbehörde gegenüber Eisenbahnen und den übrigen nach dem ERegG Verpflichteten die Maßnahmen ergreifen, die erforderlich sind, um Verstöße gegen das ERegG oder unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union im Anwendungsbereich des ERegG zu verhüten.

Der Anwendungsbereich des § 67 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ERegG ist weder hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen noch in Bezug auf die denkbaren Rechtsfolgen durch § 68 ERegG gesperrt. Die beiden Normen stehen lediglich in einem Spezialitätsverhältnis zueinander. § 67 Abs. 1 Satz 1 ERegG stellt die Generalklausel dar. Demgegenüber knüpft § 68 Abs. 3 ERegG – wie auch § 68 Abs. 2 und § 73 ERegG – spezifische Rechtsfolgen an das Vorliegen von ausdrücklich benannten eisenbahnrechtlichen Verstößen. Im Einzelnen verleiht § 67 Abs. 1 Satz 1 ERegG der Beschlusskammer die Befugnis, sowohl reaktive („beseitigen“) als auch präventive („verhüten“) Maßnahmen zu ergreifen. Damit bezweckte der Gesetzgeber ebenso wie einst mit § 14c Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) a. F. die Klarstellung, dass die Regulierungsbehörde den gesetzlich Verpflichteten alle Maßnahmen aufgeben kann, die erforderlich sind, um Zuwiderhandlungen gegen die jeweils einschlägigen Vorschriften wirksam zu begegnen. Welche Maßnahmen dabei in Betracht kommen, wird durch die Vorschrift nicht näher spezifiziert. Es muss sich jedoch, anders als bei § 68 Abs. 3 ERegG, nicht um Maßnahmen nach § 66 Abs. 4 ERegG handeln. Die Maßnahmen können damit grundsätzlich jeden Inhalt haben, der der Herstellung eines eisenbahnregulierungsrechtskonformen Zustands dient. Für ein einschränkendes Verständnis des § 67 Abs. 1 Satz 1 ERegG dahingehend, dass als Maßnahmen nur solche in Betracht kommen, die nicht bereits in § 66 Abs. 4 ERegG aufgeführt sind, ist dem Wortlaut der Norm nichts zu entnehmen. Es handelt sich um eine nicht abschließende Aufzählung der durch die Beschlusskammer überprüfbaren Regelungen oder Entscheidungen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen. § 66 Abs. 4 ERegG soll dabei die für die Gewährung eines nichtdiskriminierenden Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur besonders sensiblen Bereiche benennen,

vgl. zum Ganzen VG Köln, Beschluss vom 11.02.2026, Az. 18 L 3241/25, Rn. 44 ff. (juris).

II.2.1.2 Tatbestand

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 67 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ERegG sind erfüllt.

§ 67 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ERegG erlaubt es der Beschlusskammer, bereits Maßnahmen gegenüber den gesetzlich Verpflichteten zu ergreifen, bevor es zu einem Gesetzesverstoß kommt,

el-Barudi, in: Staebe, ERegG, 2018, § 67 Rn. 3.

Der Tatbestand des § 67 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ERegG erfordert das Vorliegen einer konkreten Gefahr eines zukünftigen Gesetzesverstoßes,

vgl. zu § 5a Abs. 2 AEG BVerwG, Urteil vom 05.07.2018, Az. 3 C 21.16, Rn. 16 (juris); *Metzler*, in: Kühling/Otte, AEG/ERegG, 2020, § 5a AEG Rn. 60.

Zur Ausfüllung des Begriffs der konkreten Gefahr bietet sich eine Anlehnung an das Polizei- und Ordnungsrecht an. Danach ist eine konkrete Gefahr eine in einem einzelnen Fall bestehende Sachlage, in der bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens

in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit ein Schaden an einem Schutzgut eintreten wird,

Schoch/Kießling, in: Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Auflage 2024, Kap 1 Rn. 279.

Vorliegend besteht die konkrete Gefahr, dass die Betroffene zukünftig gegen § 19 Abs. 1 und Abs. 5 ERegG verstößt, indem sie die für die Übermittlung des Grobplanungsergebnisses (GPE), des Grobplanungsergebnisses nach Stellungnahme (GPE nS) sowie des Feinplanungsergebnisses (FPE) nach der Richtlinie 402.0305 geltenden Fristen verletzt.

Es ist mittlerweile höchstrichterlich geklärt, dass Verstöße gegen zugangsrelevante SNB der Betroffenen bei der Durchführung des Vertrags nicht lediglich eine Verletzung ihrer vertraglichen Pflichten darstellen, sondern Verstöße gegen das eisenbahnregulierungsrechtliche Regime, namentlich § 19 Abs. 1 und Abs. 5 ERegG. Als solche können sie von der Bundesnetzagentur aufgegriffen und zum Gegenstand einer regulatorischen Entscheidung gemacht werden,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.08.2024, Az. 6 B 2.24, Rn. 14 f. (juris); siehe zuvor VG Köln, Urteil vom 04.12.2023, Az. 18 K 3486/23, Rn. 134 (juris).

Die konkrete Gefahr zukünftiger Verstöße gegen § 19 Abs. 1 und Abs. 5 ERegG liegt darin begründet, dass die Betroffene selbst einräumt, dass es jedenfalls in der Anfangsphase nach der Umstellung der unterjährigen Baukommunikation mit dem Wechsel von der Übersendung der Zusammenstellung vertrieblicher Folgen (ZvF) hin zur Übermittlung von GPE und FPE noch zu Fristverletzungen kommen dürfte. Dazu passt, dass sich die Betroffene im Laufe des Beschlusskammerverfahrens dafür ausgesprochen hat, für den Zeitraum vom Fahrplanwechsel am 13.12.2026 bis zum 31.05.2027 das Instrument der Strafzahlung unangewendet zu lassen. Sie räumt zudem selber ein, dass die Fristenwerte des GPE aus den Kalenderwochen 35 und 36 aus 2026 keine abschließende Langzeitbewertung des neuen Verfahrens erlaubten. Das deckt sich mit dem Umstand, dass auch noch keine Zahlen dazu vorliegen, wie viele an sich erforderliche GPE gar nicht erst erstellt werden.

Angesichts der bis zuletzt unzureichenden Fristentreue bei der Übersendung von ZvF-Dokumenten ist auch objektiv nicht anzunehmen, dass mit der Umstellung auf GPE/FPE die Fristentreue schlagartig derartig ansteigt, dass sich die Betroffene nahezu durchgängig fristentreu verhält. Denn zwischen der ZvF-Logik und der neuen GPE/FPE-Logik besteht eine hinreichende Vergleichbarkeit. In der Netzfahrplanperiode 2026/2027 ist das GPE bis 24 Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche zu übermitteln. Das – auch nach den aktuellen Planungen der Betroffenen – nur in der Netzfahrplanperiode 2026/2027 zu übermittelnde GPE nS muss den betroffenen Zugangsberechtigten bis 15 Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche erreichen. Das FPE ist schließlich bis acht (Schienenpersonenverkehr) bzw. fünf Wochen (Schienengüterverkehr) vor Baubeginn zu übermitteln. GPE und GPE nS sind daher zu denselben Zeitpunkten zu übermitteln wie der ZvF-Entwurf und das ZvF-Endstück. Die Betroffene argumentiert dagegen widersprüchlich. Einerseits weist sie auf die unterschiedliche Prozesslogik hin. Die GPE-/FPE-Systematik unterscheide sich strukturell deutlich von der bisherigen ZvF-Logik, sodass Rückschlüsse aus vergangenen ZvF-Erfahrungen nur eingeschränkt übertragbar seien. Gleichzeitig rühmt sie sich einer erheblichen Steigerung der Fristentreue im ZvF-Prozess, die sie in den letzten Monaten habe erreichen können.

Für die Annahme einer konkreten Gefahr spricht auch, dass sich für die Betroffene die Herausforderungen, die sich durch ein gestiegenes Bauvolumen ergeben, nicht erledigen werden.

Ein neuer Prozess bringt zudem erhebliche Herausforderungen mit sich. Das zeigt sich auch daran, dass es zunächst einer Übergangsphase bedarf, bis die Prozesse vollumfänglich eingeführt sind. Die Betroffene hatte zuerst eine einjährige Übergangsphase in der Netzfahrplanperiode 2026/2027 vorgesehen. Nach dem zur Stellungnahme veröffentlichten Entwurf der INB 2028 sowie der Kundeninformation vom 17.09.2026 soll sich die Übergangsphase auch noch auf die Netzfahrplanperiode 2027/2028 erstrecken. Die Betroffene hat die Fristen für die Übergangsphase adjustiert, weil die später vorgesehenen Fristen nach der eigenen Einschätzung nicht zu halten wären. Die Annahme einer konkreten Gefahr ist auch dadurch gerechtfertigt, dass durch die GPE-/FPE-Logik die Notwendigkeit entsteht, Baumaßnahmen über den gesamten Zuglauf zu betrachten. Allein das stellt eine erhebliche zusätzliche Anforderung dar. In die Bewertung der Beschlusskammer fließt auch ein, dass sich die Anzahl der Dokumente mit der Einführung von GPE/FPE erhöhen wird, weil die bisherige Zusammenfassung von Dokumenten unterbleibt.

Auch aus den Überlegungen, die die Betroffene dazu veranlasst haben, zur Netzfahrplanperiode 2027/2028 trotz weiterhin laufender Migrationsphase auf das Instrument des GPE nS verzichten zu wollen, geht hervor, dass nach wie vor eine Anfälligkeit für Fristverletzungen besteht (Unterstreichung durch die Beschlusskammer):

„Auf Grund von geänderten Sichtweisen der ZB und dem Ziel einer höchstmöglichen Fristigkeit der Produkte GPE und FPE ist die DB InfraGO AG zu dem Entschluss gekommen, dass von einer weiteren Veröffentlichung des GPE nach Stellungnahme abgesehen wird.“

II.2.1.3 Rechtsfolge

Auf Rechtsfolgenseite verpflichtet die Beschlusskammer die Betroffene zur Änderung ihrer SNB unter Berücksichtigung der in Tenorziffer 1 genannten Maßgaben. Diese Entscheidung ergeht im Rahmen pflichtgemäßer Ermessensausübung.

Gemäß § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) hat die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Danach ist die Behörde gehalten, dass die zu treffende Entscheidung ihre Rechtfertigung in den Zwecken des Gesetzes und der vom Gesetzgeber gewollten Ordnung der Materie finden muss. Bei der Betätigung ihres Ermessens ist die Behörde verpflichtet, alle einschlägigen Tatsachen und sonstigen Gesichtspunkte mit dem ihnen bei objektiver Betrachtung zukommenden Gewicht in Ansatz zu bringen und abzuwägen.

§ 67 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ERegG räumt der Beschlusskammer Ermessen ein, das sich in seiner Betätigung in Aufgreifermessen, Entschließungsermessen und Auswahlermessen untergliedert.

Die Beschlusskammer hat mit der Erweiterung des vorliegenden Verfahrens das ihr zustehende Aufgreifermessen ordnungsgemäß ausgeübt (hierzu unter II.2.1.3.1). Das Entschließungsermessen übt die Beschlusskammer dahingehend aus, gegenüber der Betroffenen tätig zu werden (hierzu unter II.2.1.3.2). Ihr Auswahlermessen übt die Beschlusskammer schließlich dahingehend aus, der Betroffenen die in Tenorziffer 1 formulierte Verpflichtung aufzugeben (hierzu unter II.2.1.3.3).

II.2.1.3.1 Aufgreifermessen

Das ihr zustehende Aufgreifermessen hat die Beschlusskammer dahingehend ausgeübt, das vorliegende Verfahren um den Aspekt der Fortführung der Regelung in Abschnitt 3.3.4.7.7 der

INB 2026 über die Netzfahrplanperiode 2025/2026 hinaus zu erweitern. Diesen Schritt hielt die Beschlusskammer für notwendig, weil ohne eine Fortführung der Regelung die Diskussion um die adäquate Reaktion auf zukünftige Fristverstöße von vorne begännen.

II.2.1.3.2 Entschließungsermessen

Die Beschlusskammer übt das ihr durch § 67 Abs. 1 Satz 1 2. Alt ERegG eingeräumte Entschließungsermessen dahingehend aus, gegenüber der Betroffenen tätig zu werden. Maßgeblich hierfür ist, dass seitens der Zugangsberechtigten ebenso wie schon hinsichtlich der Übermittlung von ZvF-Dokumenten ein gesteigertes Interesse an einer fristgerechten Kommunikation unterjährig geplanter Baumaßnahmen besteht. Liefie die Regelung in Abschnitt 3.3.4.7.7 der INB 2026 zum Netzfahrplanwechsel am 13.12.2026 ersatzlos aus, ginge ein wichtiger Anreiz für die Betroffene, sich fristentreu zu verhalten, verloren. Zusätzlich gäbe es dann das durch die Kombination aus Strafzahlungsregelungen einerseits und dem Recht zur Trassendurchführung bei bestimmten Fristverstößen andererseits geschaffene Maß an Planungssicherheit für die Zugangsberechtigten nicht mehr.

Für die Beschlusskammer stellt es keine ausreichend wirksame Option dar, auf eine Maßnahme gegenüber der Betroffenen zu verzichten und sie dazu aufzufordern, den von ihr im Schreiben vom 16.06.2026 unterbreiteten Vorschlag umzusetzen. Dieser Vorschlag sähe für GPE und FPE zu Baumaßnahmen, die zwischen dem Fahrplanwechsel am 13.12.2026 und dem 31.05.2027 beginnen, lediglich das Beibehalten des Trassendurchführungsrechts, das bei einer Übermittlung des FPE später als fünf Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche gelten soll, vor. Zwar ist davon auszugehen, dass auch die alleinige Existenz eines Trassendurchführungsrechts eine die Betroffene anreizende Wirkung entfaltet. Es ließe aber eine erhebliche Zeitspanne, in der Fristverletzungen unterschiedlichen Ausmaßes auftreten können, nämlich 19 Wochen, ohne jeden Anreiz für ein fristentreues Verhalten. Zudem hätte eine solche Regelung keinerlei finanzielle Wirkungen gegenüber den Zugangsberechtigten. Die Betroffene ist nicht einmal gewillt, für Baumaßnahmen in der Zeit bis zum 31.05.2027 die pauschalierte Schadensregulierung wieder zu aktivieren. Nachteilig an dem Vorschlag der Betroffenen wäre es für die Zugangsberechtigten auch, dass für Baumaßnahmen mit einem Baubeginn ab 01.06.2027 nur Verfristungen des GPE und nicht solche des GPE nS eine Strafzahlung nach sich ziehen sollen und dass die Höhe der vorgeschlagenen Strafzahlungen niedriger ausfällt als bisher bei den ZvF-Dokumenten.

Dementsprechend lehnen die Hinzugezogenen, die sich geäußert haben, den Vorschlag der Betroffenen durchgehend ab.

II.2.1.3.3 Auswahlermessen

Das Auswahlermessen übt die Beschlusskammer schließlich dahingehend aus, die Betroffene entsprechend Tenorziffer 1 zu verpflichten.

§ 67 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ERegG ist auf Rechtsfolgenseite gänzlich offen formuliert und ermöglicht es der Beschlusskammer, gegenüber der Betroffenen die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um Verstöße gegen das ERegG oder unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union im Anwendungsbereich des ERegG zu beseitigen oder zu verhüten. Die Beschlusskammer kann also aus einer ganzen Bandbreite an potenziell denkbaren Maßnahmen schöpfen. Die Auswahl, der Betroffenen vorliegend die Verpflichtung zur Änderung ihrer SNB unter der Berücksichtigung von Maßgaben aufzugeben, um zukünftig drohende Verstöße gegen § 19 Abs. 1 und Abs. 5 ERegG bei der Übersendung von GPE, GPE nS und FPE zu verhüten, ist ermessensgerecht.

Die mit Tenorziffer 1 aufgegebene Verpflichtung ist verhältnismäßig. Mit ihr verfolgt die Beschlusskammer einen legitimen Zweck (hierzu unter II.2.1.3.3.1), sie ist geeignet (hierzu unter II.2.1.3.3.2), erforderlich (hierzu unter II.2.1.3.3.3) sowie angemessen, also verhältnismäßig im engeren Sinne (hierzu unter II.2.1.3.3.4).

II.2.1.3.3.1 Legitimer Zweck

Die Beschlusskammer verfolgt mit der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 einen legitimen Zweck. Wie schon in den vergangenen Beschlüssen zur Thematik der unterjährig Baukommunikation der Betroffenen geht es der Beschlusskammer darum, die Betroffene dazu anzuhalten, zukünftig die Zugangsberechtigten fristgerecht über unterjährig abzustimmende Baumaßnahmen zu informieren. Für Baumaßnahmen, die ab dem 13.12.2026 beginnen, wird dies mit den neuen Instrumenten GPE, GPE nS und FPE erfolgen. Eine derartig fristgerechte Baustellenkommunikation zählt auf das Regulierungsziel des § 3 Nr. 2 ERegG, die Interessen der Verbraucher auf dem Gebiet der Eisenbahnmärkte bei der Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs in den Eisenbahnmärkten und die Interessen der Verbraucher zu wahren, ein. Denn die rechtzeitige Übermittlung von GPE, GPE nS und FPE ist für eine verlässliche und die Leistungsfähigkeit der Zugangsberechtigten berührende Verkehrsplanung wichtig,

vgl. zu diesem Aspekt im Zusammenhang mit der Übermittlung von ZvF-Dokumenten Beschluss vom 02.10.2025, Gz. BK10-25-0043_Z, S. 35,

die wiederum die Interessen der Verbraucher, namentlich der Fahrgäste im Schienenpersonenverkehr bzw. der Auftraggeber im Schienengüterverkehr, berührt.

Des Weiteren verfolgt die Beschlusskammer mit Tenorziffer 1 den Zweck, die durch die Regelung in Abschnitt 3.3.4.7.7 der INB 2026 für die Zugangsberechtigten gewonnene Verlässlichkeit nicht zu verlieren. Auch dies trägt dem Ziel aus § 3 Nr. 2 ERegG Rechnung.

Die Verpflichtung der Betroffenen zur vorläufigen Inkraftsetzung der in ihre INB aufzunehmenden Regelungen verfolgt den Zweck, die Zugangsberechtigten für Baumaßnahmen, die bereits unmittelbar nach dem Fahrplanwechsel am 13.12.2026 beginnen, mit einem Trassendurchführungsrecht im Falle gar nicht oder verfristet übermittelter FPE auszustatten und insoweit einen nahtlosen Übergang vom ZvF-Regime ins Regime von GPE und FPE sicherzustellen. Die endgültige Inkraftsetzung erfolgt nach Durchlauf des Unterrichtungsverfahrens, welches die Betroffene im Anschluss an die vorläufige Inkraftsetzung zeitlich dergestalt auszulösen hat, dass das Verfahren vor Ablauf der in § 19 Abs. 6 Satz 9 ERegG genannten Frist beendet sein wird.

II.2.1.3.3.2 Geeignetheit

Die getroffene Verpflichtung zur vorläufigen Inkraftsetzung der zu ihrer Umsetzung erforderlichen Änderungen bis zum 13.12.2026 ist geeignet, den mit ihr verfolgten Zweck zu erreichen. Die Regelung, zu deren Aufnahme in die SNB die Betroffene verpflichtet ist, schafft gegenüber dem bislang von der Betroffenen selbst in den Raum gestellten Regelungsansatz einen höheren Anreiz, die Baudokumente zukünftig fristgerecht zu übermitteln. Zum einen wird dadurch der zeitliche Geltungsbereich der Strafzahlungsregelung zugunsten der Zugangsberechtigten ausgedehnt, zum anderen auch der sachliche Geltungsbereich durch Einbeziehung des GPE nS in die Strafzahlungsregelung erweitert. Letztere ist für die Zugangsberechtigten von Relevanz, solange die Betroffene das Instrument des GPE nS als Mittel der Baumaßnahmenkommunikation einsetzt.

Durch ein vorläufiges Inkrafttreten der zur Umsetzung der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 notwendigen Änderungen ist sichergestellt, dass spätestens am 13.12.2026 das Trassendurchführungsrecht in den INB der Betroffenen verankert ist.

II.2.1.3.3.3 Erforderlichkeit

Die mit Tenorziffer 1 angeordnete Verpflichtung ist auch erforderlich, um die mit ihr verfolgten Zwecke zu erreichen.

Das Aufgreifen der Vorschläge der Betroffenen wäre zwar im Vergleich zur angeordneten Verpflichtung ein milderer, da weniger eingriffsintensives Mittel; dieses wäre jedoch nicht gleich geeignet. Denn in diesem Falle würde zum einen für zwischen dem 13.12.2026 und dem 31.05.2027 beginnende Baumaßnahmen als Anzeilelement nur das Trassendurchführungsrecht bestehen, nicht aber Strafzahlungen an die Zugangsberechtigten. Zum anderen soll für Baumaßnahmen, die ab dem 01.06.2027 beginnen, zwar eine Strafzahlungsregelung gelten. Ein verfristet übersendetes GPE nS soll aber keine Strafzahlung nach sich ziehen; im Übrigen sollen die Strafzahlungen weniger hoch ausfallen als im Falle verfristet übersandter ZvF-Dokumente.

Zudem besteht auch keine Notwendigkeit, erneut eine Ausgangsverpflichtung zur Einhaltung der Fristenvorgaben zu treffen und diese erneut mit der Androhung von Zwangsgeldern zu verbinden. Im Nachgang zum Verfahren BK10-22-0422_Z hat sich gezeigt, dass die bloße zwangsgeldbewährte Unterlassungsverpflichtung bei der Betroffenen offenbar nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Fristentreue führt. Wie unter II.2.1.2 dargelegt, besteht die konkrete Gefahr, dass es bei der Kommunikation mittels GPE/FPE-Dokumenten erneut zu Fristverstößen kommt. Die Betroffene steht also vor derselben Problematik wie schon bei der Übermittlung von ZvF-Dokumenten.

II.2.1.3.3.4 Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)

Die Verpflichtung in Tenorziffer 1 ist auch angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne. Unter Abwägung der hier widerstreitenden Interessen der Betroffenen einerseits und der Zugangsberechtigten andererseits zeitigt die Verpflichtung für die Betroffene keine unangemessenen Folgen.

Die Beschlusskammer beachtet mit der Entscheidung die Vorgaben des VG Köln in den Fällen, in denen sie Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur Änderung ihrer SNB verpflichtet. Sie verzichtet bewusst auf die Vorgabe einer konkret ausformulierten Klausel, die ohne Gestaltungsspielraum in die SNB zu übernehmen wäre. Vielmehr wahrt sie das von der Rechtsprechung anerkannte „Recht zur zweiten Andienung“ der Betroffenen, das aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit erwächst, indem sie eine Maßgabenentscheidung trifft. Sie prägt damit die unternehmerische Entscheidung der Betroffenen als milderer Mittel vor und lenkt diese,

vgl. VG Köln, Urteil vom 17.05.2022, Az. 18 K 259/22, Rn. 148 (juris).

Im Ausgangspunkt gibt die Beschlusskammer lediglich vor, dass die Betroffene eine Regelung in ihre SNB aufzunehmen hat, die die Rechtsfolgen einer nicht fristgerechten Übermittlung von GPE, GPE nS und FPE regeln soll. Die Umsetzung dieser Verpflichtung prägt sie mit den folgenden Maßgaben vor:

- Die Regelung soll zwischen GPE, GPE nS und FPE unterscheiden.
- Für verfristet zur Verfügung gestellte GPE ist eine Strafzahlung der Betroffenen an die von der Verfristung betroffenen Zugangsberechtigten vorzusehen, die

ohne das Zutun der Zugangsberechtigten fällig wird. Ihre Höhe hat sich an der Bemessungslogik der Regelstornierungsentgelte bis einschließlich 31 Tage vor Abfahrt (Abschnitt 5.6.4.1 der Infrastrukturnutzungsbedingungen der Betroffenen) zu orientieren.

- Für verfristet zur Verfügung gestellte GPE nS ist eine in ihrer Höhe abgestufte Strafzahlung der Betroffenen an die von der Verfristung betroffenen Zugangsberechtigten vorzusehen, die ohne das Zutun der Zugangsberechtigten fällig wird. Die Höhe der Strafzahlung hat sich an der Bemessungslogik der Regelstornierungsentgelte, die bei einer Stornierung zwischen 30 Tagen vor Abfahrt und der Abfahrt zu zahlen sind (Abschnitt 5.6.4.1 der Infrastrukturnutzungsbedingungen der Betroffenen), zu orientieren.
- Als Rechtsfolge für Fristverstöße bei der Übermittlung von FPE ist vorzusehen, dass die Kündigung unwirksam ist und der betroffene Zugangsberechtigte seinen Anspruch auf die Durchführung der Zugtrasse behält.
- Die Regelung ist so zu gestalten, dass sie alle nach dem 11.10.2026 ausstehenden bzw. verfristet übermittelten Dokumente erfasst.

Bei der vorzunehmenden Gesamtwürdigung aller widerstreitenden Interessen zeigt sich, dass aus der Verpflichtung keine unangemessenen Belastungen für die Betroffene folgen. Hierfür ist insbesondere maßgeblich zu berücksichtigen, dass die Betroffene bereits ein vergleichbares Regelungsregime in ihren SNB implementiert und in Anwendung hat. Wie das VG Köln im Falle der – mit der hiesigen Verpflichtung vergleichbaren – Verpflichtung zur Aufnahme des Strafzahlungsregimes bei ZvF-Dokumenten entschieden hat, ist diese insgesamt verhältnismäßig,

vgl. VG Köln, Urteil vom 29.05.2026, Az. 18 K 8320/25, S. 25 ff. des amtlichen Urteilsendrucks.

Auch aus der im Vergleich zu den ZvF-Dokumenten zusätzlichen Anknüpfung an das GPE nS folgt keine Unverhältnismäßigkeit. Wenngleich die Baudokumente nach der GPE/FPE-Logik nicht ohne Weiteres mit den Baudokumenten der ZvF-Logik vergleichbar sind, so besteht doch eine bedeutende Ähnlichkeit. Soweit die Betroffene bislang aufgrund der Vorgaben des zweiten Teilbeschlusses aus dem Verfahren BK10-25-0043_Z dazu verpflichtet war, Strafzahlungen für verfristete ZvF-Entwürfe und (moderat) verfristete ZvF-Endstücke vorzusehen, besteht nunmehr ebenfalls die Verpflichtung zur Strafzahlung bei zwei verspäteten Baudokumenten (GPE und GPE nS). Ein verfristetes FPE ist bezüglich der Rechtsfolgen zukünftig einem erheblich verfristetem ZvF-Endstück vergleichbar. Dass der Betroffenen insoweit kein Gestaltungsspielraum mehr verbleibt, ist rechtmäßig. Das VG Köln hat nämlich die Vorgabe einer konkreten Klausel für zulässig erklärt, wenn diese in ihrer konkreten Gestalt Ausfluss einer Reduktion des regulatorischen Auswahlmessens auf Null ist, weil anders der legitim verfolgte Zweck nicht – oder nicht rechtzeitig – erreicht werden kann,

vgl. VG Köln, Urteil vom 17.05.2022, Az. 18 K 259/22, Rn. 147 (juris).

Das ist hier mit Blick auf das FPE der Fall. Die Beschlusskammer greift insoweit auf die im Verfahren BK10-25-0043_Z gewonnenen Erkenntnisse zurück. In diesem haben die Zugangsberechtigten fast übereinstimmend mitgeteilt, dass ab einer Ankündigung von

Baumaßnahmen weniger als acht Wochen vor deren Beginn die damit verbundenen Auswirkungen für sie nicht mehr tragbar sind. Nun gelten nach den hier relevanten INB-Bestimmungen zur Übermittlung des FPE unterschiedliche Fristen für den Schienenpersonenverkehr (acht Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche) und den Schienengüterverkehr (fünf Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche). Das Bedürfnis einer bis acht Wochen vor Beginn der Einschränkungen erfolgenden Information haben seinerzeit aber ohnehin vor allem die im Schienenpersonenverkehr tätigen Unternehmen geäußert. Durch die Umstellung vom ZvF-Endstück auf das FPE ergibt sich aus Sicht der Beschlusskammer keine geänderte Interessenlage. Mit Blick auf das also nach wie vor bestehende Bedürfnis einer Information bis spätestens acht Wochen vor Beginn der Einschränkungen sieht die Beschlusskammer keinen Raum dafür, der Betroffenen bei der Ausgestaltung des Trassendurchführungsrechts für den Schienenpersonenverkehr einen Spielraum zuzugestehen. Dort, wo die Betroffene die in ihren INB geregelte Übermittlungspflicht nicht einhält, muss also unmittelbar das Trassendurchführungsrecht greifen.

Mit Blick auf den Schienengüterverkehr sieht die Beschlusskammer ebenfalls keinen Raum für Ausgestaltungen durch die Betroffene. Für bis zum 31.05.2027 beginnende Baumaßnahmen hat die Betroffene nämlich ohnehin schon ein Trassendurchführungsrecht für nach z-5 übermittelte FPE in Aussicht gestellt. Hinsichtlich der Regelungen, die aus Sicht der Betroffenen für ab dem 01.06.2027 beginnende Baumaßnahmen gelten sollen, hat sich die Betroffene einheitlich für ein Trassendurchführungsrecht ausgesprochen, das bei einer Übermittlung des FPE später als acht Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche eingreifen soll. Wenngleich die Betroffene in der Richtlinie 402.0305 mitteilt, sich auch im Schienengüterverkehr zu bemühen, das FPE bis acht Wochen vor Baubeginn zu übermitteln, ist die sie bindende Pflicht, die eine Übermittlung des FPE bis fünf Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche vorsieht. Deshalb geht die Beschlusskammer insoweit von einem Versehen der Betroffenen aus. Unter dem Strich bleibt, dass ein späteres Eingreifen des Trassendurchführungsrechts nicht im Sinne der Betroffenen ist und ihr die Beschlusskammer deshalb insoweit auch keinen Spielraum gewähren muss.

Die Verpflichtung ist auch deshalb angemessen, weil die Betroffene es selbst in der Hand hat, die sich aus ihrer Umsetzung ergebenden negativen Folgen abzuwenden. Bei Geltung einer auch auf GPE- und FPE bezogenen Rechtsfolgenregelung wird von der Betroffenen nicht mehr verlangt als das, wozu sie ohnehin gesetzlich – resultierend aus der Pflicht zur Einhaltung der eigenen SNB – verpflichtet ist. Sollte es der Betroffenen gelingen, sich (weit überwiegend) fristentreu zu verhalten, wird die Regelung keine nachteiligen Folgen für sie haben. Jedenfalls hat sie nach Erlass dieses Beschlusses bis zum 11.10.2026 und damit noch knapp zwei Wochen lang Zeit, auf die auferlegte Verpflichtung zu reagieren, bevor die bis zum 13.12.2026 (vorläufig) zu ergreifenden Maßnahmen an dieses Datum anknüpfen und eine gewisse Rückwirkung entfalten.

Der 11.10.2026 als maßgeblichem Zeitpunkt erklärt sich aus der für die Übermittlung des FPE für Schienenpersonenverkehre geltenden Pflicht von acht Wochen vor Beginn der betroffenen Bauwoche. Damit zum Fahrplanwechsel am 13.12.2026 ein Trassendurchführungsrecht greifen kann, muss die Verpflichtung alle nach dem 11.10.2026 tatsächlich ausstehenden oder verfristet übermittelten Dokumente erfassen. FPE beziehen sich auf eine gesamte Bauwoche. Für den ersten Verkehrstag des neuen Netzfahrplans ist daher das FPE bis spätestens zum 11.10.2026 zu übermitteln.

Von der Betroffenen das vorläufige Inkraftsetzen der zur Umsetzung der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 erforderlichen Änderungen der INB zu verlangen, ist ebenfalls angemessen. Wie

ausgeführt, zielt die Verpflichtung zur vorläufigen Inkraftsetzung auf eine durchgängige Gewährleistung des Trassendurchführungsrechts. Die Betroffene hat von sich aus angeboten, das Trassendurchführungsrecht durchgängig zu gewähren.

II.2.2 Zwangsgeldandrohung (Tenorziffer 2)

Für den Fall, dass die Betroffene die zur Umsetzung der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 erforderlichen vorläufigen Änderungen ihrer SNB nicht bis zum 13.12.2026 nach § 16 Abs. 6 Satz 2 ERegG vorläufig in Kraft setzt, wird ihr ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro angedroht. Diese Entscheidung ist materiell rechtmäßig. Rechtsgrundlage der Entscheidung sind §§ 6 Abs. 1, 9 Abs. 1 lit. b), 11 Abs. 1 und § 13 Abs. 1 VwVG i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 ERegG.

Gemäß § 6 Abs. 1 VwVG kann u. a. ein Verwaltungsakt, der auf die Vornahme einer Handlung gerichtet ist, mit den Zwangsmitteln nach § 9 VwVG durchgesetzt werden, wenn Rechtsmitteln keine aufschiebende Wirkung beigelegt ist.

Durch die Tenorziffer 1 wird die Betroffene zu einer Handlung verpflichtet. Eine Klage gegen diese Verpflichtung hätte nach § 77a Abs. 1 ERegG keine aufschiebende Wirkung. Das angedrohte Zwangsgeld ist nach § 9 i. V. m. § 11 VwVG ein zulässiges Zwangsmittel.

Die schriftliche Androhung bezieht sich auf ein bestimmtes Zwangsmittel im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 VwVG, nämlich das Zwangsgeld. Das Zwangsgeld ist als Zwangsmittel zulässig im Sinne des § 11 Abs. 2 VwVG. Es betrifft vorliegend den Fall, dass die Betroffene die in Tenorziffer 1 beschriebene Regelung zu den Rechtsfolgen einer verfristeten Übermittlung von GPE-/GPE nS- und FPE-Dokumenten an die Zugangsberechtigten nicht bis zum 13.12.2026 vorläufig nach § 19 Abs. 6 Satz 2 ERegG in Kraft setzt. Die Androhung eines Zwangsmittels soll nach § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVG mit dem Verwaltungsakt verbunden werden, wenn der sofortige angeordnet ist oder – wie im Falle der Entscheidung der Beschlusskammer (§ 77a Abs. 1 ERegG) – den Rechtsmitteln keine aufschiebende Wirkung beigelegt ist.

Der Betrag des Zwangsgeldes wird gemäß § 13 Abs. 5 VwVG in bestimmter Höhe angedroht.

Die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes ist auch angemessen. Gemäß § 67 Abs. 1 Satz 2 ERegG kann die Bundesnetzagentur im Fall der Vollstreckung ihrer Anordnungen abweichend von § 11 Abs. 3 VwVG ein Zwangsgeld von bis zu 500.000 Euro festsetzen. Das angedrohte Zwangsgeld bewegt sich mit 10.000 Euro im untersten Bereich des zulässigen Höchstsatzes.

Zudem ist auch die mit der Zwangsgeldandrohung verbundene Umsetzungsfrist von rund 2,5 Monaten gegenüber der Betroffenen entsprechend den Vorgaben aus § 13 Abs. 1 Satz 2 VwVG angemessen. Dieser fordert eine billigerweise zumutbare Fristsetzung dann, wenn eine Verpflichtung auferlegt wird. Die hier gewährte Frist ist der Betroffenen zumutbar. Sie ist insbesondere mit Blick auf die zu schützenden Interessen der Zugangsberechtigten nicht länger zu fassen. Denn andernfalls würde das Trassendurchführungsrecht, dessen nahtlose Fortführung die Betroffene von sich aus zugesagt hatte, nicht rechtzeitig Bestandteil der INB. Auch im Übrigen kann die Frist der Betroffenen billigerweise zugemutet werden. Dafür ist insbesondere maßgeblich, dass die Betroffene wesentliche Teile der in Tenorziffer 1 geforderten Regelung bereits freiwillig zugestanden hat und ein in ganz wesentlichen Zügen vergleichbares Regelungsregime bereits in ihren SNB verankert hat. Die über die freiwillige Umsetzung hinausgehenden Vorgaben erfordern keine längere Umsetzungsfrist, weil sie nicht mit erheblich zusätzlichem Verwaltungsaufwand für die Betroffene einhergehen. Zudem hat die Betroffene bereits ein, auf die ZvF-Verfristungen bezogen, vergleichbares Instrument in Verwendung, so dass nicht zu erwarten ist, dass völlig neue IT-Strukturen zu entwickeln sind.

Die Einleitung eines Stellungnahmeverfahrens zeitgleich mit dem vorläufigen Inkraftsetzen und die Durchführung desselben ist entbehrlich. Die Zugangsberechtigten haben sich im vorliegenden Verfahren umfassend dazu geäußert, wie die bisher existierenden Regelungen fortgelten sollen, wenn die unterjährige Baukommunikation mittels GPE, GPE nS und FPE erfolgt. Die Betroffene kann daher zeitgleich mit oder jedenfalls so, dass kein Verstreichen der in § 19 Abs. 6 Satz 9 ERegG genannten Frist droht, nach der vorläufigen Inkraftsetzung die Beschlusskammer über die beabsichtigten Änderungen unterrichten. Sollte die Betroffene gegen die hier getroffene Entscheidung einstweiligen Rechtsschutz ersuchen, dann besteht für die Durchführung des Eilverfahrens bis zum Ablauf der der Bundesnetzagentur nach § 73 Abs. 1 Nr. 4 ERegG eingeräumten Prüffrist von sechs Wochen Zeit. Irreversible Tatsachen werden während der vorläufigen Geltung der verlangten Maßnahmen allenfalls im Bereich des beibehaltenen Trassendurchführungsrechts geschaffen. Diesbezüglich hatte die Betroffene aber selbst bereits eine Beibehaltung angekündigt. Sie hatte bislang lediglich noch keine Umsetzungsmaßnahmen vorgenommen.

Gebührenhinweis

Gemäß § 69 ERegG erhebt die Regulierungsbehörde für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen Gebühren und Auslagen. Die Gebühren werden gemäß der am 15.05.2021 in Kraft getretenen Besonderen Gebührenverordnung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung (EReg-BGebV) festgesetzt. Sollten für diesen Beschluss Gebühren oder Auslagen anfallen, erfolgt deren Geltendmachung gemäß § 77 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ERegG in einem gesonderten Bescheid. Rückfragen im Zusammenhang mit einer möglichen Gebührenerhebung können per E-Mail an das Postfach GebuehrenEisenbahn@BNetzA.de gerichtet werden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln erhoben werden.

Vorsitzender

Beisitzer

Beisitzer

Dr. Geers

Dr. Arnade

Kirchhartz