



Beschlusskammer 10

- öffentliche Fassung -

BK10-25-0043_Z

Erster Teilbeschluss

In dem Verwaltungsverfahren

gegen

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

Betroffene,

zur Durchsetzung von der Betroffenen mit Beschluss vom 24.05.2023 (Geschäftszeichen BK10-22-0422_Z) aufgegebenen Maßnahmen zur Überwachung und Einhaltung von Bauankündigungsfristen durch Übersendung der „Zusammenstellung der vertrieblichen Folgen“ (ZvF),

Hinzugezogene:

1. BeNEX GmbH, Burchardstraße 21, 20095 Hamburg, vertreten durch die Geschäftsführung
2. DB Cargo AG, Rheinstraße 2, 55116 Mainz, vertreten durch den Vorstand
3. DB Fernverkehr AG, Europa-Allee 78-84, 60486 Frankfurt am Main, vertreten durch den Vorstand
4. DB Regio AG, Europa-Allee 70-76, 60486 Frankfurt am Main, vertreten durch den Vorstand
5. European Sleeper Coöperatie U.A, Vondellaan 144, 3521 GH Utrecht, Königreich der Niederlande, vertreten durch den Vorstand
6. FlixTrain GmbH, Warschauer Platz 11-13, 10245 Berlin, vertreten durch die Geschäftsführung
7. mofair e.V., Marienstraße 3, 10117 Berlin, vertreten durch den Vorstand

8. National Express Rail GmbH, Johannisstr. 60-64, 50668 Köln, vertreten durch die Geschäftsführung
9. NETINERA Deutschland GmbH, Bahnhofplatz 1, 94234 Viechtach, vertreten durch die Geschäftsführung
10. Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) e. V., Reinhardtstraße 46, 10117 Berlin, vertreten durch den Vorstand
11. SWEG Süddeutsche Landesverkehrs-GmbH, Rheinstraße 8, 77933 Lahr, vertreten durch die Geschäftsführung
12. TRI Train Rental GmbH, Im Zentrum 8, 90542 Eckental, vertreten durch die Geschäftsführung
13. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV), Kamekestraße 37-39, 50672 Köln, vertreten durch den Vorstand
14. Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR, Augustastraße 1, 45879 Gelsenkirchen, vertreten durch den Vorstand

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 Jan Kirchhartz und
den Beisitzer Dr. Johannes Arnade

am 03.04.2025

beschlossen:

1. Das mit Beschluss vom 13.09.2024 (Geschäftszeichen BK10-24-0173_Z) in Tenorziffer 3 lit. a. angedrohte Zwangsgeld wird hiermit gegen die Betroffene in Höhe von **EUR 500.000** festgesetzt.
2. Das mit Beschluss vom 13.09.2024 (Geschäftszeichen BK10-24-0173_Z) in Tenorziffer 3 lit. b. angedrohte Zwangsgeld wird hiermit gegen die Betroffene in Höhe von **EUR 500.000** festgesetzt
3. Für den Fall, dass die Betroffene der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 (Geschäftszeichen BK10-22-0422_Z) ab dem 01.07.2025 zuwiderhandelt und
 - a. für A-Maßnahmen weniger als 95 Prozent der Zusammenstellung der vertrieblichen Folgen (ZvF)-Entwürfe eines Kalendermonats oder weniger als 95 Prozent der ZvF-Endstücke eines Kalendermonats oder
 - b. für B-Maßnahmen weniger als 95 Prozent der ZvF-Dokumente eines Monats

fristgerecht übermittelt werden, wird der Betroffenen für beide Fälle (a./b.) jeweils ein Zwangsgeld in folgender Höhe angedroht:

- Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **95 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **100.000 EUR** angedroht.
- Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **85 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **200.000 EUR** angedroht.
- Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **75 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **300.000 EUR** angedroht.
- Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **65 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **400.000 EUR** angedroht.
- Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **55 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **500.000 EUR** angedroht.

Die jeweils maßgebliche Quote der fristgerecht übermittelten ZvF-Dokumente ist unter Zugrundelegung einer zugbezogenen Betrachtungsweise zu ermitteln. Für die Bemessung der Quote wird einerseits die Anzahl der in einem Monat fristgerecht erstellten Dokumente berücksichtigt. Dieser Anzahl wird die Anzahl der im gleichen Monat erstellten Dokumente gegenübergestellt, die nicht fristgerecht erstellt wurden. Die Anzahl der Dokumente, für die im gleichen Monat erkennbar wird, dass sie gar nicht erstellt wurden, sind zu den nicht fristgerecht erstellten Dokumenten hinzuzurechnen.

4. Die Ziffern 2 und 4 des Beschlusses vom 24.05.2023 (BK10-22-0422_Z) sowie die Ziffer 3 des Beschlusses vom 01.03.2024 (BK10-24-0003_V) werden aufgehoben. Die Betroffene wird verpflichtet, der Bundesnetzagentur jeweils bis zum 15. eines Monats, letztmalig bis zum 15.01.2027, eine Übersicht vorzulegen, aus der hervorgeht, inwieweit die Betroffene im jeweiligen Vormonat bezogen auf das gesamte von ihr betriebene Schienennetz und zusätzlich bezogen auf die einzelnen Regionen dieses Schienennetzes die für die A-Maßnahmen im Sinne des Abschnitts 9 Absatz 7 und der B-Maßnahmen im Sinne des Abschnitts 9 Absatz 11 der Richtlinie 402.0305 geltenden Ankündigungsfristen gemäß der Richtlinie 402.0305 unter Zugrundelegung einer zugscharfen Betrachtungsweise eingehalten hat.
 - a. Die Übersicht zu A-Maßnahmen hat zu beinhalten:
 - i. Die Anzahl der im letzten abgeschlossenen Vormonat fristgerecht erstellten ZvF-Entwürfe
 - ii. Die Anzahl der im letzten abgeschlossenen Vormonat fristgerecht erstellten ZvF-Endstücke

- iii. Die Anzahl der im letzten abgeschlossenen Vormonat nicht fristgerecht erstellten ZvF-Entwürfe (Entwürfe, die früher hätten erstellt werden müssen)
 - iv. Die Anzahl der im letzten abgeschlossenen Vormonat nicht fristgerecht erstellten ZvF-Endstücke (Endstücke, die früher hätten erstellt werden müssen)
 - v. Die Anzahl der ZvF-Entwürfe, die nicht erstellt wurden (Entwürfe, die 24 Wochen vor Beginn einer im letzten abgeschlossenen Vormonat endenden Baumaßnahme hätten erstellt werden müssen)
 - vi. Die Anzahl der ZvF-Endstücke, die nicht erstellt wurden (Endstücke, die 15 Wochen vor Beginn einer im letzten abgeschlossenen Vormonat endenden Baumaßnahme hätten erstellt werden müssen)
- b. Die Übersicht zu B-Maßnahmen hat zu beinhalten:
- i. Die Anzahl der im letzten abgeschlossenen Vormonat fristgerecht erstellten ZvF-Dokumente
 - ii. Die Anzahl der im letzten abgeschlossenen Vormonat nicht fristgerecht erstellten ZvF-Dokumente (Dokumente, die früher hätten erstellt werden müssen)
 - iii. Die Anzahl der ZvF-Dokumente, die nicht erstellt wurden (Dokumente, die 10 Wochen vor Beginn einer im letzten abgeschlossenen Vormonat endenden Baumaßnahme hätten erstellt werden müssen)
5. Das in diesem Beschluss festgesetzte Zwangsgeld in Höhe von zwei Mal 500.000 EUR (in Summe über alle Zwangsgelder: 1.000.000 EUR) ist auf das unter Abschnitt III. dieses Beschlusses angegebene Konto zu überweisen.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	5
I. Sachverhalt.....	6
II. Gründe	15
II.1 Formelle Rechtmäßigkeit	15
II.2 Materielle Rechtmäßigkeit.....	16
II.2.1 Zwangsgeldfestsetzung.....	16
II.2.1.1 Tatbestand	17
II.2.1.2 Rechtsfolge	18
II.2.2 Weitere Zwangsgeldandrohung.....	23
II.2.3 Übersendung von Übersichten zur Fristeinhaltung von A- und B- Maßnahmen..	27
III. Zahlungsaufforderung.....	29
Gebührenhinweis	30
Rechtsbehelfsbelehrung.....	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1– Übersicht über die nach Tenorziffer 2 des Beschlusses vom 24.05.2023 zu ermittelnde Quote der fristgerecht übermittelten ZvF bei A-Maßnahmen für den Monat Januar 2025 (Werte bei dokumentbezogener Ermittlung).....	10
Tabelle 2– Übersicht über die nach Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 01.03.2024 zu ermittelnde Quote der frist-gerecht übermittelten ZvF bei B-Maßnahmen für den Monat Januar 2025 (Werte bei dokumentbezogener Ermittlung).....	10
Tabelle 3 – Übersicht über die ZvF-Entwürfe (A-Maßnahmen), 02/2024 bis 07/2024, dokumentbezogene Betrachtung	11
Tabelle 4 - Übersicht über die nach Tenorziffer 2 des Beschlusses vom 24.05.2023 (A-Maßnahmen) und nach Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 01.03.2024 (B-Maßnahmen) zu ermittelnde Quote der fristgerecht übermittelten ZvF bei für den Monat Januar 2025 (Werte bei zugbezogener Ermittlung).....	11
Tabelle 5 – Übersicht über die nach Tenorziffer 2 des Beschlusses vom 24.05.2023 zu ermittelnde Quote der fristgerecht übermittelten ZvF bei A-Maßnahmen für den Monat Februar 2025 (Werte bei dokumentbezogener Ermittlung)	12
Tabelle 6 – Übersicht über die nach Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 01.03.2024 zu ermittelnde Quote der frist-gerecht übermittelten ZvF bei B-Maßnahmen für den Monat Februar (Werte bei dokumentbezogener Ermittlung)	12

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Fristeinhaltung ZvF-Endstück jahresübergreifend (Darstellung der Betroffenen, Stand März 2025).....	21
---	----

I. Sachverhalt

Die Betroffene ist ein einhundertprozentiges Tochterunternehmen der Deutsche Bahn AG. Sie betreibt das größte Schienennetz in der Bundesrepublik Deutschland und führt auf diesem Schienennetz 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 (Zugtrasse) nachträglich angepasst werden muss. In diesem Zusammenhang übersendet die Betroffene den Eisenbahnverkehrsunternehmen eine sogenannte „Zusammenstellung vertrieblicher Folgen“ (ZvF). Diese Zusammenstellung ist den Eisenbahnverkehrsunternehmen mit einer in den als Infrastrukturnutzungsbedingungen (INB) bezeichneten Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) der Betroffenen vorgegebenen Vorlauffrist bekanntzugeben.

Die Beschlusskammer erließ am 24.05.2023 unter dem Geschäftszeichen BK10-22-0422_Z einen Beschluss, durch welchen gegenüber der Betroffenen (im vorgenannten Beschluss bezeichnet als Beschwerdegegnerin) die nachfolgenden Vorgaben in Bezug auf die verfahrensgegenständliche Verletzung der Ankündigungsfristen bei Baubetroffenheit gemäß den Regelungen des Abschnitts 2.5.3.2 der damals noch als Nutzungsbedingungen Netz bezeichneten SNB i. V. m. Richtlinie 402.0305 (seinerzeit Abschnitt 8) getroffen wurden:

1. *Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, es zukünftig zu unterlassen, die in ihrer Richtlinie 402.0305 („Baubedingte Fahrplanregelungen abstimmen und kommunizieren“) geregelten Fristen für die Information der Zugangsberechtigten mittels der „Zusammenstellung der vertrieblichen Folgen“ (ZvF) zu unterschreiten. Dies betrifft:*
 - a) *bei A-Maßnahmen im Sinne des Abschnitts 8 Absatz 7 der Richtlinie 402.0305*
 - *die Übergabe des ZvF-Entwurfs bis 24 Wochen vor Baubeginn (Abschnitt 8 Absatz 8 der Richtlinie 402.0305) oder bis 27 Wochen vor Baubeginn, wenn die Durchführung der A-Maßnahme die Verfügbarkeit von Serviceeinrichtungen und/oder Infrastrukturanschlüssen tangiert (Abschnitt 8 Absatz 9 der Richtlinie 402.0305)*
 - *die Zusendung des ZvF-Endstücks bis 15 Wochen vor Baubeginn (Abschnitt 8 Absatz 10 Unterabsatz 2 der Richtlinie 402.0305)*
 - *abweichend von Abschnitt 8 Absatz 8 und 10 der Richtlinie 402.0305 die Übergabe des ZvF-Entwurfs und des ZvF-Endstücks zu den jeweils bestehenden Fristen vor Beginn der Baubetroffenheit des ersten Zuges für den Zeitraum einer Bauwoche (Mittwoch bis Dienstag) von Baumaßnahmen auf den in der Richtlinie 402.0305A12 genannten Korridoren (Abschnitt 15 Absatz 3 der Richtlinie 402.0305);*
 - b) *bei B-Maßnahmen im Sinne des Abschnitts 8 Absatz 11 der Richtlinie 402.0305*
 - *die Übergabe die Information der Zugangsberechtigten mittels ZvF bis zehn Wochen vor Baubeginn (Abschnitt 8 Absatz 11 der Richtlinie 402.0305)*

- *abweichend von Abschnitt 8 Absatz 11 die Übergabe der ZvF zu den jeweils bestehenden Fristen vor Beginn der Betroffenheit des ersten Zuges für den Zeitraum einer Bauwoche (Mittwoch bis Dienstag) von Baumaßnahmen auf den in Richtlinie 402.0305A12 genannten Korridoren (Abschnitt 15 Absatz 4 der Richtlinie 402.0305).*

Entscheidend für die Fristwahrung ist der Eingang der ZvF beim Zugangsberechtigten, wobei zu vermuten ist, dass die ZvF am Tag ihres elektronischen Versands durch die Beschwerdegegnerin bei dem Zugangsberechtigten eingeht. Wird ein Dokument zu einem späteren Zeitpunkt in einer aktualisierten Version übermittelt (z. B. Nachtrag zum ZvF-Endstück), ist der Eingang der aktualisierten Version beim Zugangsberechtigten maßgeblich.

[...]

- 2. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, der Bundesnetzagentur für die Dauer von zwei Jahren jeweils bis zum 15. eines Monats eine Übersicht vorzulegen, aus der hervorgeht, inwieweit die Beschwerdegegnerin im jeweiligen Vormonat die geltenden Fristen eingehalten hat. Die Übersicht ist bezogen auf alle Baumaßnahmen im Schienennetz der Beschwerdegegnerin ohne Unterscheidung nach Regionen sowie getrennt für ZvF-Entwürfe und ZvF-Endstücke zu erstellen.*
- 3. Für den Fall, dass die Beschwerdegegnerin der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 ab dem 01.09.2023 zuwiderhandelt und weniger als 95 Prozent der ZvF-Entwürfe eines Monats oder weniger als 95 Prozent der ZvF-Endstücke eines Monats fristgerecht übermittelt werden, wird der Beschwerdegegnerin ein Zwangsgeld in Höhe von 250.000 EUR angedroht.*
- 4. Für den Fall dass die Beschwerdegegnerin den monatlichen Verpflichtungen aus Tenorziffer 2 ganz oder teilweise zuwiderhandelt, wird ihr jeweils ein Zwangsgeld von 5.000 EUR angedroht. [...]*

Die Betroffene erhob vor dem VG Köln am 23.06.2023 Klage gegen den Beschluss vom 24.05.2023 und beantragte am 05.08.2023, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen. Am 18.08.2023 beantragte die Betroffene, die aufschiebende Wirkung der Klage bis zu einer Entscheidung über den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung im Wege einer Zwischenentscheidung vorläufig anzuordnen.

Das VG Köln entschied mit Beschluss vom 23.08.2023 (Az. 18 L 1519/23), den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung im Wege einer Zwischenentscheidung abzulehnen, da der Betroffenen bei vorläufiger Befolgung der angegriffenen Verpflichtungen des Beschlusses vom 24.05.2023 keine schweren und unabwendbaren Nachteile drohten.

Mit Urteil vom 04.12.2023 (Az. 18 K 3486/23) wies das VG Köln die gegen den Beschluss vom 24.05.2023 erhobene Klage nach mündlicher Verhandlung, in der die Betroffene u. a. die Rücknahme des Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage erklärte, weitestgehend ab. Mit Blick auf die in Ziffer 1 des Beschlusses tenorierte Verpflichtung, Fristunterschreitungen beim ZvF-Versand zu unterlassen, stützte das Gericht seine Entscheidung auf die strikte Bindungswirkung der SNB. Nicht zuletzt diese Bindung an selbst auferlegte und verbindliche Fristen führe dazu, dass die der Betroffenen auferlegte Pflicht zur Einhaltung der Bauankündigungsfristen nicht unverhältnismäßig sei. Die in Tenorziffer 3 enthaltene Regelung des Inhalts, dass der Betroffenen ein Zwangsgeld in Höhe von 250.000 EUR angedroht wird

für den Fall, dass diese der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 ab dem 01.09.2023 zuwiderhandelt und weniger als 95 % der ZvF-Entwürfe eines Monats oder weniger als 95 % der ZvF-Endstücke eines Monats fristgerecht übermittelt werden, erachtete das Gericht ebenfalls als rechtmäßig.

Die Betroffene erhob am 18.01.2024 gegen das Urteil des VG Köln vom 04.12.2023 Nichtzulassungsbeschwerde. Das BVerwG wies die Nichtzulassungsbeschwerde mit Beschluss vom 16.08.2024 (Az. 6 B 2.24) zurück.

Nachdem sich aus den vorgelegten Übersichten ergab, dass die Fristen für die Übersendung der ZvF-Entwürfe sowie der ZvF-Endstücke in weniger als 95 % der Fälle eingehalten wurden, erließ die Beschlusskammer am 01.03.2024 im Verfahren unter dem Geschäftszeichen BK10-24-0003_V folgenden Beschluss:

1. *Das mit Beschluss vom 24.05.2023 (Geschäftszeichen BK10-22-0422_Z) in Tenorziffer 3 angedrohte Zwangsgeld wird hiermit gegen die Betroffene in Höhe von EUR 225.000 festgesetzt.*
2. *Für den Fall, dass die Betroffene der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 (Geschäftszeichen BK10-22-0422_Z) ab dem 01.06.2024 zuwiderhandelt und*
 - a. *für A-Maßnahmen weniger als 95 Prozent der ZvF-Entwürfe eines Monats oder weniger als 95 Prozent der ZvF-Endstücke eines Monats oder*
 - b. *für B-Maßnahmen weniger als 95 Prozent der ZvF-Dokumente eines Monats*

fristgerecht übermittelt werden, wird der Betroffene für beide Fälle (a./b.) jeweils ein Zwangsgeld in Höhe von 300.000 EUR angedroht. Die jeweils maßgebliche Quote der fristgerecht übermittelten ZvF-Dokumente ist jeweils unter Zugrundelegung einer dokumentbezogenen Betrachtungsweise zu ermitteln.

3. *Die Beschwerdegegnerin wird in Ergänzung zu Ziffer 2 des Beschlusses vom 24.05.2023 (Geschäftszeichen BK10-22-0422_Z) verpflichtet, der Bundesnetzagentur für die Dauer von 15 Monaten jeweils bis zum 15. eines Monats eine Übersicht vorzulegen, aus der hervorgeht, inwieweit die Betroffene im jeweiligen Vormonat die für B-Maßnahmen im Sinne des Abschnitts 8 Absatz 11 der Richtlinie 402.0305 geltenden Ankündigungsfristen gemäß der Richtlinie 402.0305 eingehalten hat. Die Übersicht ist bezogen auf alle Baumaßnahmen (B-Maßnahmen) im Schienennetz der Betroffenen ohne Unterscheidung nach Regionen und unter Zugrundelegung einer ZvF-dokumentbezogenen Betrachtungsweise zu erstellen. [...]*

Mit Schreiben vom 30.03.2024 focht die Betroffene den Beschluss vor dem VG Köln an. Die Klage ist derzeit noch beim VG Köln anhängig (Az. 18 K 1801/24).

Am 02.04.2024 ging das festgesetzte Zwangsgeld bei der Bundeskasse ein.

Zur Verbesserung ihres Baustellenmanagements erarbeitete die Betroffene das Programm „SB² – System beruhigen, Stabilisierung Betrieb“. Dieses Programm sieht zum einen ein getaktetes Sperrzeitsystem für Instandhaltungsmaßnahmen vor, das mit Hilfe sog. Instandhaltungscontainer umgesetzt werden soll. Zum anderen sollen standardisierte Bauzeiten für investives Bauen in sog. Invest-Containern eingeführt werden.

Am 10.06.2024 gab die Betroffene gegenüber der Bundesnetzagentur an, sie erwarte für 2025 und 2026 durch das Programm SB² noch keine grundlegende Besserung der Fristeneinhaltung. Eine stabile Fristeneinhaltung könne erst, so die Betroffene, nach diesem Zeitraum erwartet werden. Insofern sei auch die weiterhin zu erwartende zunehmende Bautätigkeit zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund teilte die Betroffene mit, eine Selbstverpflichtung hinsichtlich gewisser Ausgleichszahlungen an die Zugangsberechtigten zu erwägen.

Die mit Schreiben der Betroffenen vom 14.06.2024 übersandten Daten für den Monat Mai 2024 bestätigten das weitere Andauern der Fristverfehlungen.

Am 04.07.2024 leitete die Beschlusskammer unter dem Geschäftszeichen BK10-24-0173_Z ein Verfahren unter Bezugnahme auf die Verfahren BK10-22-0422_Z und BK10-24-0003_V ein. Gegenstand des Verfahrens war neben der Festsetzung der mit Beschluss vom 01.03.2024 angedrohten Zwangsgelder die Überprüfung der Anordnung weiterer Maßnahmen zur Erhöhung der Fristentreue der Betroffenen bei der Kommunikation unterjährig geplanter Baumaßnahmen. Nachdem sich auch aus den für die Monate Juni und Juli 2024 vorgelegten Übersichten ergab, dass die Fristen für die Übersendung der ZvF-Entwürfe, der ZvF-Endstücke und der ZvF-Dokumente bei B-Maßnahmen in weniger als 95% der Fälle eingehalten wurden, schloss die Beschlusskammer das Verfahren BK10-24-0173_Z am 13.09.2024 mit dem Erlass des folgenden Beschlusses ab:

1. *Die mit Schreiben der Betroffenen vom 14.06.2024 übersandten Daten für den Monat Mai 2024 bestätigten das weitere Andauern der Fristverfehlungen. Das mit Beschluss vom 01.03.2024 (Geschäftszeichen BK10-24-0003_V) in Tenorziffer 2 lit. a. angedrohte Zwangsgeld wird hiermit gegen die Betroffene in Höhe von **EUR 300.000** festgesetzt.*
2. *Das mit Beschluss vom 01.03.2024 (Geschäftszeichen BK10-24-0003_V) in Tenorziffer 2 lit. b. angedrohte Zwangsgeld wird hiermit gegen die Betroffene in Höhe von **EUR 300.000** festgesetzt*
3. *Für den Fall, dass die Betroffene der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 (Geschäftszeichen BK10-22-0422_Z) ab dem 01.01.2025 zuwiderhandelt und*
 - a. *für A-Maßnahmen weniger als 95 Prozent der Zusammenstellung der vertrieblichen Folgen (ZvF)-Entwürfe eines Kalendermonats oder weniger als 95 Prozent der ZvF-Endstücke eines Kalendermonats oder*
 - b. *für B-Maßnahmen weniger als 95 Prozent der ZvF-Dokumente eines Monats*

fristgerecht übermittelt werden, wird der Betroffenen für beide Fälle (a./b.) jeweils ein Zwangsgeld in folgender Höhe angedroht:

- *Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **95 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **100.000 EUR** angedroht.*
- *Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **85 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **200.000 EUR** angedroht.*
- *Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **75 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **300.000 EUR** angedroht.*
- *Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **65 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **400.000 EUR** angedroht.*
- *Der Betroffenen wird für den Fall, dass sie weniger als **55 Prozent** der jeweiligen ZvF-Entwürfe, Endstücke oder Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt, jeweils (a./b.) ein Zwangsgeld in Höhe von **500.000 EUR** angedroht.*

Die jeweils maßgebliche Quote der fristgerecht übermittelten ZvF-Dokumente ist jeweils unter Zugrundelegung einer dokumentbezogenen Betrachtungsweise zu ermitteln.[...]

Mit Schreiben vom 11.10.2024 focht die Betroffene den Beschluss vor dem VG Köln an. Auch diese Klage ist derzeit noch beim VG Köln anhängig (Az. 18 K 6635/24).

Am 02.10.2024 ging das festgesetzte Zwangsgeld bei der Bundeskasse ein.

Mit Schreiben vom 12.02.2025 teilte die Betroffene der Beschlusskammer unter Übersendung entsprechender Daten mit, dass sie auch im Monat Januar 2025 in einer Vielzahl von Fällen die vorgegebenen Fristen für die Ankündigung von A-Maßnahmen sowie von B-Maßnahmen unterschritten habe:

Tabelle 1– Übersicht über die nach Tenorziffer 2 des Beschlusses vom 24.05.2023 zu ermittelnde Quote der fristgerecht übermittelten ZvF bei A-Maßnahmen für den Monat Januar 2025 (Werte bei dokumentbezogener Ermittlung)

Zeitraum/Monat	Januar 2025
ZvF-Entwürfe	61,1 %
ZvF-Endstücke	36,6 %

Tabelle 2– Übersicht über die nach Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 01.03.2024 zu ermittelnde Quote der fristgerecht übermittelten ZvF bei B-Maßnahmen für den Monat Januar 2025 (Werte bei dokumentbezogener Ermittlung)

Zeitraum/Monat	Januar 2025
ZvF-Dokumente	34,3 %

Mit dem an die Betroffene gerichteten Schreiben vom 12.03.2024 hat die Beschlusskammer das vorliegende Verfahren unter Bezugnahme auf die Verfahren BK10-22-0422_Z, BK10-24-0003_V und BK10-24-0173_Z eingeleitet.

Die Beschlusskammer hat in diesem Schreiben mitgeteilt, dass sie beabsichtige, die im Beschluss BK10-24-0173_Z angedrohten Zwangsgelder festzusetzen. Konkret werde beabsichtigt, Zwangsgelder in Höhe von zweimal 500.000 Euro festzusetzen, da sowohl hinsichtlich der ZvF-Endstücke (bei A-Maßnahmen) als auch bei ZvF-Dokumenten für B-Maßnahmen die Fristeinhaltung unter 55 % liege. Ferner dürfte sich die scheinbar positiv davon abhebende Fristeinhaltungsquote bei den ZvF-Entwürfen (bei A-Maßnahmen) damit erklären lassen, dass die DB InfraGO AG unter Missachtung ihrer eigenen Nutzungsbedingungen zuletzt kaum noch ZvF-Entwürfe übersandt habe. Würden die entfallenen ZvF-Entwürfe als verfristet mitgezählt, ergäben sich deutlich niedrigere Fristeinhaltungsquoten. In den Monaten, für die der Beschlusskammer Daten über nicht erstellte Dokumente vorliegen, stelle sich die Situation wie folgt dar (in der letzten Spalte ist die Fristeinhaltungsquote ohne Berücksichtigung der nicht erstellten ZvF-Entwürfe in Klammern angegeben):

Tabelle 3 – Übersicht über die ZvF-Entwürfe (A-Maßnahmen), 02/2024 bis 07/2024, dokumentbezogene Betrachtung

Monat	Erstellt	Nicht erstellt	Fristgerecht	Fristeinhaltung in %
02/2024	4.452	3.266	2.931	38,0 % (65,8 %)
03/2024	3.482	4.159	2.067	27,05% (59,36 %)
04/2024	3.093	3.516	1.516	22,94 % (49,01 %)
05/2024	2.245	3.183	1.167	21,5 % (52,0 %)
06/2024	1.568	3.185	811	17,06 % (51,7 %)
07/2024	998	5.989	584	8,39 % (58,5 %)

Eine vergleichbare Tendenz sei für den Januar 2025 anzunehmen.

Des Weiteren läge selbst bei Zugrundlegung der zugbezogenen Betrachtungsweise die Fristentreue für Januar 2025 in einem Bereich, der die Festsetzung eines Zwangsgeldes in dieser Höhe ermögliche:

Tabelle 4 - Übersicht über die nach Tenorziffer 2 des Beschlusses vom 24.05.2023 (A-Maßnahmen) und nach Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 01.03.2024 (B-Maßnahmen) zu ermittelnde Quote der fristgerecht übermittelten ZvF bei für den Monat Januar 2025 (Werte bei zugbezogener Ermittlung)

Zeitraum/Monat	Januar 2025
ZvF-Endstücke	47,4 %
ZvF-Dokumente (B-Maßnahmen)	41,3 %

Ferner hat die Beschlusskammer der Betroffenen im Einleitungsschreiben vom 12.03.2025 mitgeteilt, dass sie darüber hinaus gedenke, angesichts der skizzierten Entwicklung der Fristentreue, in dem Beschluss zur Festsetzung der Zwangsgelder weitere Zwangsgelder anzudrohen. Dies sei auch notwendig, da sowohl die vorausgegangenen Vollstreckungsmaßnahmen als auch die von der Betroffenen zum 01.12.2024 in Kraft getretene Regelung in Abschnitt 3.3.4.7.6 der INB zu einem pauschalierten Schadensersatz auf der Basis von Standardkostensätzen, die auch Ansprüche aufgrund verspätet zur Verfügung gestellter ZvF-Endstücke bei A-Maßnahmen umfasst, jedenfalls noch keinen ausreichenden Anreiz geschaffen haben, die Fristentreue zu steigern.

Die Beschlusskammer hat gegenüber der Betroffenen im Schreiben vom 12.03.2025 auch angekündigt, dass sie beabsichtige, die im Beschluss BK10-22-0422_Z unter der dortigen Tenorziffer 2 getroffene Verpflichtung zur Übersendung der Übersicht der Fristentreue über den 15.05.2025 hinaus zu verlängern. Diese Verlängerung sei angesichts der nach wie vor bestehenden Defizite bei der Fristeinholung auch über den 15.05.2025 hinaus erforderlich.

Die Beschlusskammer hat der Betroffenen zu allen drei Aspekten die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt.

Die Beschlusskammer hat der Betroffenen zudem mitgeteilt, dass sie erwäge, die vorgenannten Maßnahmen (Zwangsgeldfestsetzung, erneute Zwangsgeldandrohung, Verlängerung der Berichtspflichten) in absehbarer Zeit im Wege eines ersten Teilbeschlusses zu treffen. Weiter hat sie mitgeteilt, dass sie erwäge, im weiteren Verfahrensverlauf einen zweiten Teilbeschluss zu erlassen, mit dem die im ersten Teilbeschluss angedrohten Zwangsgelder festgesetzt und/oder durchschlagkräftigere Maßnahmen, die in dem Schreiben näher beschrieben sind, ergriffen würden.

Die Bundesnetzagentur hat das Verfahren auf ihrer Internetseite am 12.03.2025 veröffentlicht. Sie hat dabei auf die Möglichkeit der Hinzuziehung zum Verfahren hingewiesen. Auf ihren Antrag sind 14 Zugangsberechtigte bzw. deren Verbände zum Verfahren hinzugezogen worden.

Mit Schriftsatz vom 13.03.2025 hat die Betroffene der Beschlusskammer Daten für den Monat Februar 2025 übermittelt. Auch für diesen Monat hat die Betroffene mitgeteilt, dass sie erneut in einer Vielzahl von Fällen die vorgegebenen Fristen für die Ankündigung von A-Maßnahmen sowie von B-Maßnahmen unterschritten habe:

Tabelle 5 – Übersicht über die nach Tenorziffer 2 des Beschlusses vom 24.05.2023 zu ermittelnde Quote der fristgerecht übermittelten ZvF bei A-Maßnahmen für den Monat Februar 2025 (Werte bei dokumentbezogener Ermittlung)

Zeitraum/Monat	Februar 2025
ZvF-Entwürfe	80,7 %
ZvF-Endstücke	44,9 %

Tabelle 6 – Übersicht über die nach Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 01.03.2024 zu ermittelnde Quote der fristgerecht übermittelten ZvF bei B-Maßnahmen für den Monat Februar (Werte bei dokumentbezogener Ermittlung)

Zeitraum/Monat	Februar 2025
ZvF-Dokumente	49,8 %

Die Betroffene hat mit Schriftsatz vom 19.03.2025 zum Einleitungsschreiben der Beschlusskammer Stellung genommen. Hinsichtlich der beabsichtigten Zwangsgeldfestsetzung von zweimal 500.000 Euro ist sie der Ansicht, diese sei unter Billigkeitsgesichtspunkten des § 13 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) nicht zumutbar und daher unangemessen. Die Betroffene ist zudem der Meinung, die Zeitspanne von drei Monaten zwischen der vergangenen Zwangsgeldfestsetzung durch Beschluss BK10-24-0173_Z und der damit verbundenen weiteren Zwangsgeldandrohung sei angesichts der zu erfüllenden Verpflichtungen zu kurz und unrealistisch angesetzt. Unter Verweis auf oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung trägt die Betroffene weiter vor, dass eine Pflicht so zu bemessen sei, dass dem Pflichtigen bis zu ihrem Ablauf die Erfüllung der auferlegten Verpflichtung nach allgemeiner Lebenserfahrung möglich und persönlich zumutbar sei. Ferner habe die Betroffene zahl-

reiche ihr zumutbare personellen und organisatorischen Maßnahmen ergriffen, um ihre Fristwahrungsquote zu verbessern. Des Weiteren habe die Betroffene bereits darauf verwiesen, dass ihr die fristgerechte Erreichung der geforderten Quoten mittels derartiger Maßnahmen erst nach Umstellung des Bewirtschaftungssystems (SB²) möglich sein werde. Dabei sei von Anfang an klar gewesen, dass eine vollständige Umsetzung des SB² bis zum 01.01.2025 nicht möglich sei. Dies gelte erst recht für den Zeitpunkt der Androhung vom 13.09.2024 im Beschluss BK10-24-0173_Z. Insofern sei die einzige Möglichkeit zur fristgerechten Einhaltung der geforderten Quoten die Absage oder Verschiebung vieler Baumaßnahmen gewesen. Ein solches Vorgehen sei für die Betroffene jedoch in Anbetracht der dadurch verursachten Folgen für den Zustand der Anlagen sowie im Hinblick auf die Interessen der Zugangsberechtigten selbst sowie der Interessen der Allgemeinheit aufgrund der entstehenden Schäden, aber auch die der Betroffenen und ggf. dem Bund potentiell entstehenden Kosten nicht zumutbar gewesen. Ferner würde dieses Vorgehen auch den Regulierungszielen aus § 3 Nr. 3 und § 3 Nr. 5 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) widersprechen. Zusätzlich sei in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass auch Maßnahmen als F- oder als ad hoc Maßnahmen gemäß Abschnitt 9 Absätze 15 und 16 der Richtlinie 402.0305 hätten durchgeführt werden können. Um jedoch dennoch die Zugangsberechtigten etwas langfristiger zu informieren, seien dann diese Baumaßnahmen als A- und B-Maßnahmen angesetzt worden, auch wenn diese verfristet gewesen seien.

Ferner sei bei einer Festsetzung der Maßnahmen zu berücksichtigen, dass derzeit ein „Change“ im Instandhaltungsgeschäft erfolge, so dass mittlerweile ein größerer Teil der Maßnahmen in standardisierten Containern (IH-Container), die anfangs aber auch zum normalen Baugeschäft zusätzlich einzuplanen gewesen seien, durchgeführt werde. Die Fristigkeit hinsichtlich der Container ZvFen (ZvF-Endstück) betrage 55,3 % (im Jahresverlauf 2025) bzw. 59,2 % in den Kalenderwochen 8, 9, 10, und 11 des Jahres 2025. Die Fristigkeit der IH-Container läge damit jeweils höher als die der sonstigen Maßnahmen, was zeige, dass der eingeleitete Change zu standardisierten Containern wirke. Große Schwierigkeiten würden jedoch derzeit im Bereich der Projekte, die elektronische Stellwerke betreffen, bestehen. Es sei bekannt, dass es in diesem Zuge immer wieder zu Projektverlängerungen komme, weil insbesondere die Prüferressourcen sehr begrenzt seien und daher immer wieder Projektpriorisierungen vorgenommen werden müssten. Jedoch seien diese Maßnahmen zwingend, weil andernfalls das Risiko bestehe, dass die begrenzte Personalmenge der Fahrdienstleiter weiter strapaziert werde.

In Bezug auf die beabsichtigte Androhung erneuter Zwangsgelder ist die Betroffene der Auffassung, dass die bisherigen Zeiträume und angesetzten Zielwerte für diese Zeiträume aufgrund des vorgegebenen Umsetzungszeitraums unrealistisch und daher nicht angemessen gewesen seien. Ferner sei die Regelung zum pauschalierten Schadensersatz in Abschnitt 3.3.4.7.6 in den Nutzungsbedingungen zum 21.11.2024 vorläufig in Kraft gesetzt worden und gelte ab 01.12.2024. Die Regelung sei nach Abschluss des Beschlusskammerverfahrens BK10-25-0007_Z am 28.02.2025 endgültig Bestandteil der INB geworden. Aufgrund des kurzen Anwendungsbereichs dieser neuen Regelung könne jetzt noch nicht der Rückschluss gezogen werden, dass die Regelung keinen ausreichenden Anreiz schaffe.

Zudem hält die Betroffene die derzeitige Messlogik, nach der die Anzahl der fristgerechten ZvFen gemessen wird, für problematisch, weil damit der Fehlanreiz gesetzt würde, kleinteilige ZvFen mit wenigen Zügen in der Bearbeitung vorzuziehen. Die Betroffene schlägt daher vor, im Rahmen der Zwangsvollstreckung eine Messlogik vorzusehen, die ihrem internen Steuerungsansatz entspreche. Intern steuere die Betroffene nach der kundenfreundlichen Kennzahl

„Anzahl Züge“. Zudem spricht sich die Betroffene für geänderte Zielwerte aus, die sie zur Abwendung eines Zwangsgeldes erreichen muss. Es schweben ihr als Zielwerte 55 % für das zweite Quartal, 60 % für das dritte Quartal und 65 % für das vierte Quartal 2025 vor.

Zusätzlich könne es sich nach Meinung der Betroffenen anbieten, bei der Androhung den Grad der Verfristung sowie die Anzahl der Verkehrstage, an denen ein von einer Baumaßnahme betroffener Zug verkehrt, zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der im Einleitungsschreiben vom 12.03.2025 beabsichtigten Verlängerung der Berichtspflicht verweist die Betroffene nochmals auf die ihrer Meinung nach notwendige Änderung der Messlogik sowie die Berücksichtigung des Grads der Verfristung und der Anzahl der Verkehrstage der betroffenen Züge.

Abschließend beantragt die Betroffene, die beabsichtigen Maßnahmen im Rahmen einer am 04.04.2025 terminierten öffentlich mündlichen Verhandlung zu erörtern.

Der Hinzugezogene zu 7. hat mit Schreiben vom 24.03.2025 auf die Stellungnahme der Betroffenen vom 19.03.2025 reagiert und ist der Ansicht, es sei nicht akzeptabel, dass eine Fristeinholung erst, wie es die Betroffene andeute, mit der vollständigen Einführung des Bewirtschaftungssystems „SB²“ möglich sei. Dies würde bis mindestens 2027 den Druck aus dem System nehmen. Der Hinzugezogene zu 7. regt an, die Betroffene zu einem regelmäßigen Berichtswesen zur Fristeinholung nach einzelnen Regionen zu verpflichten und ihr quartalsweise Zielvorgaben zur verbesserten Fristerreichung zu machen.

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

II. Gründe

Gegenüber der Betroffenen werden zwei Zwangsgelder in der tenorierten Höhe festgesetzt. Für den Fall einer weiterhin mangelhaften Beschlussumsetzung werden abermals Zwangsgelder angedroht. Ferner werden die bisher geltenden Berichtspflichten und die darauf bezogenen Zwangsgeldandrohungen aufgehoben und der Betroffenen eine neue Berichtspflicht auferlegt.

Rechtsgrundlage der Entscheidung sind die §§ 6 Abs. 1, 9 Abs. 1 lit. b), 11 Abs. 2 und § 14 S. 1 beziehungsweise § 13 Abs. 1 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) sowie § 49 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG, hilfsweise § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG) und § 67 Abs. 1 ERegG.

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. Zuständig für den Vollzug von Verwaltungsakten ist die Bundesnetzagentur als Erlassbehörde gemäß § 7 Abs. 1 VwVG. Entsprechend dem Rechtsgedanken des § 77 Abs. 1 Satz 1 ERegG handelt die Beschlusskammer auch im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung nach außen. Nach dem Organisationsplan der Bundesnetzagentur ist für derartige Entscheidungen die Beschlusskammer 10, Eisenbahnen, zuständig. Gleiches gilt für die Anordnung von Auskunftspflichten. Hier folgt die Zuständigkeit der Beschlusskammer aus § 4 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz – BEVVG) i. V. m. § 77 Abs. 1 Satz 1 ERegG i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 1 ERegG. Die in diesem Zusammenhang stehende Aufhebung der bisher geltenden Pflichten und hierauf bezogenen Zwangsgeldandrohungen fällt ebenfalls in die Zuständigkeit der Beschlusskammer, weil für die Aufhebung eines Verwaltungsakts die Behörde zuständig ist, die im Zeitpunkt der Aufhebungsentscheidung für den Erlass des aufzuhebenden Verwaltungsakts sachlich zuständig wäre,

Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: 5. EL Juli 2024, § 48 VwVfG Rn. 329; *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: 5. EL Juli 2024, § 49 VwVfG Rn. 206.

Die Verfahrensvorschriften sind gewahrt worden. Die Bundesnetzagentur hat das Verfahren am 12.03.2025 auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Sie hat dabei auf die Möglichkeit der Hinzuziehung zum Verfahren hingewiesen. Die Hinzuziehungen sind ordnungsgemäß auf der Grundlage des § 77 Abs. 3 Nr. 3 ERegG erfolgt. Auf jeweils entsprechenden Antrag hat die Beschlusskammer 14 Zugangsberechtigte bzw. deren Verbände zum Verfahren hinzugezogen.

Die Entscheidung ergeht nach Anhörung der Verfahrensbeteiligten.

Die Verfahrensbeteiligten hatten über eine Geschlossene Benutzergruppe auf der Internetseite der Bundesnetzagentur Zugang zu den wesentlichen Unterlagen des Verfahrens und damit die Möglichkeit, Stellungnahmen einzureichen (vgl. § 77 Abs. 6 Satz 1 ERegG).

Auf eine Erörterung der Maßnahmen im Rahmen einer öffentlichen mündlichen Verhandlung hat die Beschlusskammer dagegen trotz des entsprechenden Antrags der Betroffenen zu Recht verzichtet. § 77 Abs. 6 Satz 3 ERegG stellt es auch bei Vorliegen eines Antrags in das Ermessen der Beschlusskammer, ob sie eine öffentliche mündliche Verhandlung durchführt.

In pflichtgemäßer Ausübung dieses Ermessens hat die Beschlusskammer von einer solchen Durchführung abgesehen. Sie hat sich dabei an der Wertung des § 215 Abs. 4 Satz 1 Telekommunikationsgesetz (TKG) orientiert, wonach eine Beschlusskammerentscheidung ohne Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung u. a. trotz besonders begründeten Verlangens eines Beteiligten naheliegt, wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. So liegt der Fall hier. Der Beschlusskammer stehen u. a. aufgrund der vor und während des Verfahrens eingegangenen schriftlichen Einlassungen der Betroffenen sowohl die tatsächlichen Entwicklungen – so namentlich die maßgeblichen Fristeinhaltungsquoten sowie die von der Betroffenen ergriffenen bzw. grundsätzlich in Aussicht gestellten Gegenmaßnahmen – als auch die rechtliche Bewertung des Sachverhalts insbesondere durch die Betroffene deutlich vor Augen. Von der Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung wäre insofern kein Erkenntnisgewinn zu erwarten gewesen.

In diesem Zusammenhang hat die Beschlusskammer auch die gesetzgeberische Wertung des § 28 Abs. 2 Nr. 5VwVfG im Blick behalten. Nach dieser Norm kann von einer Anhörung abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist, insbesondere wenn Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung getroffen werden sollen,

zur Übertragbarkeit auf das in § 135 TKG a. F. geregelte Beschlusskammerverfahren siehe *Fetzer*, in: *Fetzer/Scherer/Graulich*, TKG, 3. Auflage 2021, § 135 TKG Anhörung, mündliche Verhandlung, Rn. 8.

Auch hinsichtlich der Neufassung der Berichtspflichten bedarf es keiner vertieften Erörterung in Form einer öffentlich mündlichen Verhandlung. Die Betroffene sagt selbst, sie gehe davon aus, dass die Berichtspflichten fortgelten werden. Den ihr wichtigsten Punkt, die Änderung der Messlogik weg von einer dokumentbezogenen hin zu einer zugbezogenen Betrachtung, berücksichtigt die Beschlusskammer bei der Neufassung der Berichtspflichten.

Die erneute Zwangsgeldandrohung erfolgt gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 VwVG schriftlich und wird gemäß § 13 Abs. 7 Satz 1 VwVG zugestellt.

Der vorliegend entschiedene Teil des Verfahrens (Zwangsgeldfestsetzung, erneute Androhung und Berichtspflicht) konnte als Teilbeschluss entschieden werden, weil die übrigen Verfahrensgegenstände teilbare zusätzliche Aspekte beinhalten (erneute Zwangsgeldfestsetzung auf Basis der im ersten Teilbeschluss ausgesprochenen Androhung und / oder ergänzende Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Fristentreue).

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

II.2 Materielle Rechtmäßigkeit

Der Beschluss ergeht hinsichtlich der zweifachen Zwangsgeldfestsetzung (hierzu unter II.2.1), der erneuten Zwangsgeldandrohungen (hierzu unter II.2.2) und der Aufhebung der bisherigen Berichtspflichten und der hierauf bezogenen Zwangsgeldandrohung sowie der mit ihr verbundenen Neufassung der Berichtspflichten (hierzu unter II.2.3) materiell rechtmäßig.

II.2.1 Zwangsgeldfestsetzung

Die zweifache Zwangsgeldfestsetzung erfolgt materiell rechtmäßig.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass der Zwangsgeldfestsetzung liegen in beiden Fällen vor (hierzu unter II.2.1.1). Zudem erfolgt die Zwangsgeldfestsetzung jeweils ermessensfehlerfrei (hierzu unter II.2.1.2).

II.2.1.1 Tatbestand

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Festsetzung des Zwangsgeldes liegen in beiden Fällen vor.

Verwaltungsakte, die auf Vornahme einer Handlung oder auf Duldung oder Unterlassung gerichtet sind, können gemäß § 6 Abs. 1 VwVG mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden, wenn sie unanfechtbar sind. Der Verwaltungsakt muss vollstreckbar sein („...kann mit Zwangsmitteln nach § 9 durchgesetzt werden, wenn [...]“, vgl. § 6 Abs. 1 VwVG). Die Voraussetzungen der Zwangsmittelanwendung nach § 9 VwVG wiederum liegen vor, wenn die mit dem zu vollstreckenden Verwaltungsakt auferlegten Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten durch den Adressaten der Grundverfügung (Pflichtigen) nicht erfüllt wurden.

Nachdem die Klage der Betroffenen gegen den Beschluss vom 24.05.2023 (BK10-22-0422_Z) mit Urteil des VG Köln vom 04.12.2023 (Az. 18 K 3486/23) im Wesentlichen abgewiesen und die gegen die Nichtzulassung der Revision gerichtete Beschwerde mit Beschluss des BVerwG vom 16.08.2024 zurückgewiesen wurde, ist der Beschluss zwischenzeitlich bestandskräftig geworden und damit unanfechtbar.

Mit Tenorziffer 1 des vorgenannten Beschlusses wurde der Betroffenen aufgegeben, die in ihrer Richtlinie 402.0305 („Baubedingte Fahrplanregelungen abstimmen und kommunizieren“) geregelten Mindestfristen für die Information der Zugangsberechtigten mittels der „Zusammenstellung der vertrieblichen Folgen“ (ZvF) nicht zu unterschreiten. Tenorziffer 1 Satz 2 benennt sodann die Baumaßnahmen und Fristen, auf die sich das Unterlassungsgebot konkret bezieht. Dass die Betroffene gegen die Pflichten aus Tenorziffer 1 aktuell noch immer verstößt, ist unstrittig.

Die Festsetzung eines Zwangsgelds ist gemäß Tenorziffer 2 des Beschlusses vom 13.09.2024 (BK10-24-0173_Z) allerdings (nur) für den Fall angedroht worden, dass die Betroffene nicht allein der Verpflichtung aus Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 (ab dem 01.01.2025) zuwiderhandelt, sondern dass darüber hinaus für A-Maßnahmen weniger als 95 Prozent der ZvF-Entwürfe eines Monats oder weniger als 95 Prozent der ZvF-Endstücke eines Monats fristgerecht übermittelt werden oder für B-Maßnahmen weniger als 95 Prozent der ZvF-Dokumente eines Monats fristgerecht übermittelt werden.

Auch die letztgenannten Voraussetzungen sind indes sowohl im Hinblick auf A-Maßnahmen als auch im Hinblick auf B-Maßnahmen vorliegend erfüllt. Die Verletzung der Verpflichtung nach Tenorziffer 1 nimmt einen solchen Umfang an, dass die Betroffene für A-Maßnahmen monatlich sowohl in Hinsicht auf die ZvF-Entwürfe als auch auf die ZvF-Endstücke die Fristen, in denen sie die Dokumente nach den Vorgaben ihrer Richtlinie 402.0305 an die Zugangsberechtigten zu versenden hat, in weniger als 95 % der Fälle einhält. Entsprechendes gilt für die Übermittlung der ZvF-Dokumente für B-Maßnahmen.

So ist für die Monate Januar 2025 und Februar 2025 bei der nach dem Beschluss vom 13.09.2024 (BK10-24-0173_Z) noch maßgeblichen dokumentbezogenen Betrachtung jeweils eine Fristeinhaltungsquote zu verzeichnen, die deutlich unterhalb der Mindestquote für fristkonforme ZvF-Übermittlungen von 95 % liegt (vgl. Tabellen 1, 2, 5 und 6). Selbst dann, wenn man die von der Betroffenen bevorzugte zugscharfe Betrachtungsweise zugrunde legt, sind

Fristeinhaltungsquoten deutlich unterhalb von 95 % zu beobachten (Januar 2025: ZvF-Entwürfe: 80,9 %, ZvF-Endstücke 47,4 %, ZvF-Dokumente für B-Maßnahmen 41,3 %; Februar 2025: ZvF-Entwürfe 82,4 %, ZvF-Endstücke 43,0 %, ZvF-Dokumente für B-Maßnahmen 71,6 %). Dabei ist zu bedenken, dass die vorgenannten Fristeinhaltungsquoten nicht – wie erforderlich – um die Erstellungsquoten bereinigt wurden und derart sogar noch zu hoch ausgewiesen sind.

Statthaftes Zwangsmittel ist vorliegend gemäß § 9 Abs. 1 lit. b) VwVG i. V. m. § 11 VwVG das Zwangsgeld. Dieses Zwangsmittel ist anzuwenden, sofern der Adressat des zu vollstreckenden Verwaltungsakts eine (unvertretbare) Handlung oder eine Unterlassung vorzunehmen hat. Die in Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 (Geschäftszeichen BK10-22-0422_Z) getroffene Vorgabe kann nur von der Betroffenen erfüllt werden, da für das betroffene Schienennetz (nur) sie als Betreiberin der Schienenwege an die sich aus Richtlinie 402.0305 ergebenden Pflichten gebunden ist,

vgl. zur Bindungswirkung der SNB und des hierauf aufsetzenden Regelwerks für die Betroffene VG Köln, Urteil vom 04.12.2024, Az. 18 K 3486/23, Rn. 134 f. m. w. N. (juris), bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 16.08.2024, Az. 6 B 2.24, Rn. 15 des amtlichen Beschlussumdrucks.

Das vorliegend festgesetzte Zwangsmittel entspricht auch dem angedrohten Zwangsmittel. Dabei stellt das gewählte Zwangsgeld das in diesem Fall gemäß den Vorgaben des VwVG anzuwendende Zwangsmittel dar.

Die Frist zur Vornahme der Handlung/Unterlassung (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 2 VwVG) ist mit dem 31.01.2025 abgelaufen. Soweit die Betroffene vorträgt, die Zwangsgeldfestsetzung sei aufgrund der – ihrer Ansicht nach – zu kurzen Zeitspanne von drei Monaten zwischen Androhung (im Beschluss vom 13.09.2024, BK10-24-0173_Z) und der nunmehr geplanten Festsetzung nicht angemessen und daher unzumutbar, vermag dieser Einwand nicht zu überzeugen. Letztlich wendet sich die Betroffene damit gegen die Frist, die die Beschlusskammer mit Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 13.09.2024 festgelegt hat. Diese steht hier aber gar nicht unmittelbar zur Debatte. Diese Zwangsgeldandrohungen greift die Betroffene mit ihrer Klage beim VG Köln an, wobei ihre Anfechtungsklage wegen § 77a Abs. 1 ERegG keine aufschiebende Wirkung hat. Eilrechtsschutz hat die Betroffene bislang nicht ersucht. Die Beschlusskammer hält ihren Beschluss vom 13.09.2024 weiterhin für rechtmäßig, sodass kein Grund besteht, von einer Festsetzung der angedrohten Zwangsgelder abzusehen.

Ein Verschulden der Betroffenen ist nicht erforderlich, da das Zwangsgeld ausschließlich ein Beugemittel ist,

vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2004, Az. 1 C 30/03, BVerwGE 122, 293-301, Rn. 19, a. A. *Troidl*, in: Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG, VwZG, 12. Auflage 2021, § 14 VwVG Rn. 6b.

Der Vollstreckung des Beschlusses vom 24.05.2023 steht auch kein Vollstreckungshindernis entgegen.

II.2.1.2 Rechtsfolge

Das der Bundesnetzagentur zustehende Ermessen hinsichtlich der Durchführung des Verwaltungszwangs sowie der Höhe des festgesetzten Zwangsgeldes wird vorliegend pflichtgemäß ausgeübt.

Gemäß § 40 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 in 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.

Die vorliegend ergriffenen Maßnahmen des Verwaltungszwangs verfolgen insbesondere den Zweck, die Interessen der Zugangsberechtigten auf dem Gebiet der Eisenbahnmärkte hinsichtlich der Fristeinhaltung im Rahmen der Kommunikation von Baumaßnahmen zu wahren (vgl. § 3 Nr. 2 ERegG). Daneben sollen durch die Festsetzung des Zwangsgelds jeweils die Interessen der Verbraucher gewahrt werden (vgl. § 3 Nr. 2 ERegG) sowie die Anteile des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen gesteigert werden (vgl. § 3 Nr. 1 ERegG). Zudem entspricht die Festsetzung der Zwangsgelder jeweils auch Sinn und Zweck des abgestuften Vollstreckungsverfahrens. In dessen Rahmen können die einzelnen Verfahrensschritte ihre gesetzlich gewollte Warn- und Mahnfunktion nur dann erzielen, wenn das Vollstreckungsverfahren im Regelfall – soweit die gesetzlichen Voraussetzungen im Übrigen vorliegen – konsequent zu Ende geführt wird,

OVG NRW, Beschluss vom 25.01.2010, Az. 15 B 1766/09, BeckRS 2010, 46560, beck-online.

Die Fortführung des Verwaltungszwangs überschreitet nicht die gesetzlichen Grenzen des Ermessens. Sie verfolgt einen legitimen Zweck und stellt sich auch im Übrigen als eine verhältnismäßige Maßnahme dar (vgl. § 9 Abs. 2 Satz 1 VwVG).

Die Zwangsmittelfestsetzung ist jeweils geeignet, den Interessen der Zugangsberechtigten sowie der Verbraucher Rechnung zu tragen. Entsprechend der Zwangsgeldfestsetzung wird eine Erhebung bzw. Beitreibung des Zwangsgeldes erfolgen (§ 15 Abs. 1 VwVG). Dadurch wird weiter Druck auf die Betroffene ausgeübt, den Verpflichtungen aus dem Beschluss BK10-22-0422_Z nachzukommen, indem ihr vor Augen geführt wird, dass sie sich auf die Erzwingung der von ihr nicht vorgenommenen Handlung/der nicht befolgten Unterlassungspflicht einzustellen hat. Von einer Umsetzung würden die Zugangsberechtigten sowie die Verbraucher profitieren.

Der Druck durch die Zwangsmittelfestsetzung ist auch jeweils erforderlich, um eine möglichst schnelle Umsetzung der Vorgaben herbeizuführen. Mildere, gleich geeignete Mittel sind nicht ersichtlich.

Ein Absehen von einer Zwangsgeldfestsetzung nähme der Betroffenen den Druck, die Vorgaben aus dem Beschluss vom 24.05.2023 zügig umzusetzen. Dies ließe eine weiter nur zögerliche oder nicht zeitnahe Umsetzung der Vorgaben befürchten. Bislang ist die Betroffene der in Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 genannten Verpflichtung nicht nachgekommen, obwohl diese Pflicht mit einer angemessenen Umsetzungsfrist verbunden und – für den Fall eines Unterschreitens der 95-% Quote – mit nicht unerheblichen Zwangsgeldandrohungen, zuletzt in gestaffelter Höhe, bewehrt wurde. Augenscheinlich hat die Betroffene nicht rechtzeitig bzw. jedenfalls nicht mit dem nötigen Nachdruck mit der Bearbeitung ihres Pflichtenprogramms begonnen. Dafür spricht der aktuelle Stand der Arbeiten an der Umsetzung der Vorgabe des Beschlusses vom 24.05.2023. Zu berücksichtigen ist insofern, dass es

der Betroffenen spätestens ab Zugang des vorgenannten Beschlusses möglich war, Maßnahmen zu ergreifen bzw. zu intensivieren, um die Quote der nach den Vorgaben der Richtlinie 402.0305 fristkonform an die Zugangsberechtigten übermittelten ZvF zu erhöhen. Der Umstand, dass es die Betroffene bei globaler Betrachtung nicht vermocht hat, die Fristentreue über einen Wert von nur 44,9 % (ZvF-Endstücke für A-Maßnahmen im Februar 2025) hinaus zu steigern, zeigt, dass die von der Betroffenen ergriffenen Maßnahmen zur Vermeidung verspäteter ZvF-Übermittlungen bislang unzureichend waren. Zwar ergibt sich bei Betrachtung der nominalen Fristeinhaltungsquote für die ZvF-Entwürfe ein scheinbar deutlich freundlicheres Bild. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass diese Quote in Bezug auf die ZvF-Entwürfe – unbereinigt – derzeit nicht aussagekräftig ist. Die Betroffene ist nämlich dazu übergegangen, in signifikantem Umfang gar keine ZvF-Entwürfe mehr zu erstellen. Da die nicht erstellten ZvF-Entwürfe nicht in die Quotenbildung einfließen, ergibt sich ein verzerrtes Bild, wie die Auswertung der Zeiträume, für die der Beschlusskammer die Anzahl nicht erstellter ZvF-Entwürfe vorliegt, zeigt (vgl. Tabelle 3).

Die Beschlusskammer erkennt an, dass die Betroffene beispielsweise in Zusammenhang mit dem von ihr eingeführten ZvF-Stafettenverfahren Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der fristgerecht erfolgenden Kommunikation von Baumaßnahmen getroffen hat,

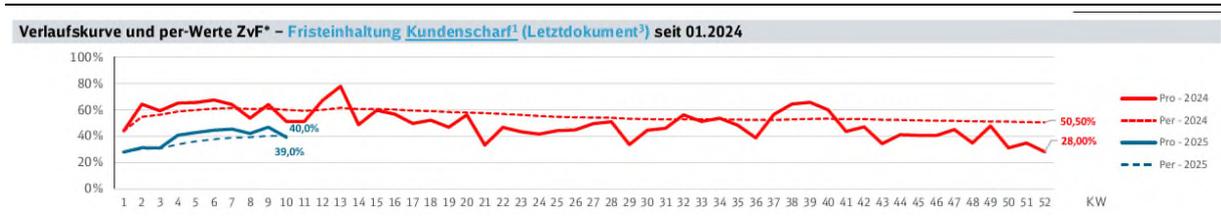
vgl. dazu auch die Ausführungen unter II.2.2.1.2.1 des Beschlusses vom 24.05.2023.

Das vorerwähnte Projekt verlief in seiner Testphase indes nicht reibungsfrei und ist wohl auch derzeit nicht geeignet, um zu einer nennenswerten und stabilen Steigerung der Quote der fristkonform übermittelten ZvF zu führen. Dies ergibt sich aus den von der Betroffenen für die Monate Januar und Februar 2025 übermittelten Zahlen, die keine signifikante Steigerung gegenüber den Werten im Juni und Juli 2024 erkennen lassen und teilweise sogar noch unter diesen liegen. Vertreter der Betroffenen haben bereits im Juli 2024 in einer Arbeitsgruppensitzung mit Sektorvertretern mitgeteilt, die Betroffene setze „alles daran“, das Projekt ZvF-Stafette im Jahr 2025 umzusetzen. Hierzu sei die Umsetzung der zwingenden Anforderungen an die Informationstechnik von der zuständigen Einheit zugesichert worden. Gleichwohl werde für bestimmte „das Netz bestimmende“ Baumaßnahmen ab Oktober 2024 eine weitere Pilotierung der ZvF-Stafette starten.

Der Einschätzung, dass bei Absehen von den Zwangsgeldfestsetzungen eine weiterhin zögerliche oder nicht zeitnahe Umsetzung der Vorgaben in Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 zu befürchten ist, stehen auch die von der Betroffenen vorgetragenen weiteren Umstände nicht entgegen. Die Einführung des Programms „SB²“ wird nach Einschätzung der Betroffenen im Rahmen des Verfahrens BK10-24-0173_Z erst ab 2026 zu einer stabilen Einhaltung der Fristen im Rahmen der Kommunikation von Baumaßnahmen führen. Ebenso wird die Weiterentwicklung des Konstruktionssystems RuT-K sowie die Entwicklung technischer Hilfsmethoden zur Detektion von Sperrpausen nach Überzeugung der Beschlusskammer nicht zu einer zeitnahen Einhaltung der Vorgaben in Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 führen. Entsprechendes gilt für die Weiterentwicklung der Organisation, soweit diese nicht bereits Bestandteil des Programms „SB²“ ist. Diese Einschätzungen hat die Betroffene mit Schreiben vom 19.03.2025 im Kern noch einmal bestätigt, indem sie vorgetragen hat, dass eine fristgerechte Erreichung der geforderten Quoten mittels derartiger Maßnahmen erst nach Umstellung des Bewirtschaftungssystems SB² möglich sein werde und es von Anfang klar gewesen sei, dass eine vollständige Umsetzung des SB² bis zum 01.01.2025 nicht möglich sein werde.

Das Vorbringen der Betroffenen impliziert, dass jedenfalls partiell eine Besserung zu verzeichnen sein müsste. Eine solche Besserung ist den für Januar und Februar 2025 übermittelten Werten aber nicht zu entnehmen. Auch im langfristigen Verlauf ist momentan nicht nur keine Besserung zu verzeichnen, sondern verschlechtern sich die Zahlen vielmehr. Dies zeigt insbesondere der jahresübergreifende Vergleich, den die Betroffene in einer Arbeitsgruppe mit Sektorvertretern im März 2025 dargestellt hat:

Abbildung 1 – Fristeinhaltung ZvF-Endstück jahresübergreifend (Darstellung der Betroffenen, Stand März 2025)



Auch die seit dem 01.12.2024 geltende Regelung zu einem pauschalierten Schadensersatz in Abschnitt 3.3.4.7.6 INB der Betroffenen ist als Maßnahme für sich betrachtet offenkundig nicht geeignet, dass die Beschlusskammer von der Zwangsgeldfestsetzung absieht. Inhalt dieser neu eingefügten Regelungen sind lediglich Bestimmungen, welche u. a. pauschale Kompensationszahlungen an Zugangsberechtigte im Falle einer nicht fristgerechten Übersendung von ZvF-Endstücken bei A-Maßnahmen vorsehen. Hiervon allein geht kein genügender Anreiz zur Wahrung der in der Richtlinie 402.0305 festgehaltenen Fristen aus, deren Unterschreitung die Betroffene nach Tenorziffer 1 des Beschlusses BK10-22-0422_Z zu unterlassen hat. Schon im Verfahren BK10-24-0173_Z hat die Beschlusskammer gegenüber der Betroffenen zum Ausdruck gebracht, dass ein ausreichender Anreiz sich nicht auf eine Ausgleichszahlung beschränkt. Das bestätigen letztlich auch die für Januar und Februar übermittelten Zahlen.

Eine alternative Anordnung, wie sie die Beschlusskammer für einen zweiten Teilbeschluss erwägt, wäre nicht als milderes Mittel zu bewerten. Die im Raum stehenden Maßnahmen griffen in den grundsätzlich bestehenden unternehmerischen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen ein und hätten, wie auch die vorliegenden Zwangsgeldfestsetzungen, weitreichende finanzielle Konsequenzen. Die Betroffene lehnt sie ohnehin ab. Über derartige Maßnahmen, die anstelle des Verwaltungszwangs treten oder ihn ergänzen könnten, wird im weiteren Verlauf des Verfahrens zu diskutieren sein.

Die Zwangsmittelfestsetzung ist angesichts der Bedeutung, die der rechtzeitigen Übermittlung der ZvF-Entwürfe sowie der ZvF-Endstücke bei A-Maßnahmen sowie der ZvF-Dokumente bei B-Maßnahmen an die Zugangsberechtigten zukommt, auch jeweils angemessen.

Insofern ist zu beachten, dass nach § 3 Nr. 2 ERegG die Wahrung der Interessen der Zugangsberechtigten auf dem Gebiet der Eisenbahnmärkte bei der Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs in den Eisenbahnmärkten ein grundsätzlich bedeutsames Ziel der Regulierung des Eisenbahnsektors ist. Vorliegend geht es um gewichtige wirtschaftliche Interessen der Zugangsberechtigten, sich rechtzeitig auf baubedingt geänderte oder entfallende Trassen einstellen zu können. Auch dem Interesse der Verbraucher (§ 3 Nr. 2 ERegG), hinsichtlich beabsichtigter Nutzungen von Eisenbahnverkehrsdiensten zeitnah nach Ablauf der in der Richtlinie 420.0305 genannten Fristen über Planungssicherheit zu verfügen, kommt ein erhebliches Gewicht zu. Eine Wahrnehmung des Eisenbahnmarktes als unzuverlässig trägt nicht zur Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen (§ 3 Nr. 1 ERegG) bei. Vor diesem Hintergrund tritt das

Interesse der Betroffenen, kein Zwangsgeld zahlen zu müssen, zurück. Gegen die Angemessenheit der jeweiligen Zwangsmittelfestsetzung spricht auch nicht, wie von der Betroffenen vorgetragen, dass die Umstellung eines Systems mit daraus folgenden Effekten nicht in der Kurzfristigkeit erfolgen könne, wie sie bei einer Zwangsgeldandrohung zugrunde gelegt werde. Dieser Vortrag zielt nicht auf die Rechtmäßigkeit der Zwangsmittelfestsetzung, sondern auf die Fristbestimmung in Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 16.09.2024. Insofern hält die Beschlusskammer an ihrer Einschätzung fest, dass insofern eine angemessene Frist bestimmt wurde.

Die Stellungnahme der Betroffenen vom 19.03.2025 zeigt, dass diese nach wie vor nicht gewillt ist, ihr unterjähriges Bauvolumen auf ein Maß zu beschränken, das es ihr ermöglichte, die für die Übermittlung von ZvF-Dokumenten geltenden Fristen einzuhalten. Dabei hat das VG Köln bereits entschieden, dass die von der Betroffenen beschriebenen Folgen, die eine Absage von Baumaßnahmen nach sich ziehen, nicht dazu führen, dass der Betroffenen eine solche Entscheidung unzumutbar wäre,

VG Köln, Urteil vom 04.12.2023, Az. 18 K 3486/23, Rn. 190 (juris).

Es ist auch von der Betroffenen nicht qualifiziert vorgetragen, dass eine Reduktion des Bauvolumens auf ein für sie in der Kommunikation noch beherrschbares Maß für sie und / oder den Markt im Einzelnen nicht zumutbar wäre. Hierfür wäre eine Auseinandersetzung mit den im Einzelnen geplanten Baumaßnahmen erforderlich. Die Betroffene beschränkt sich indes auf nicht prüffähige globale Behauptungen.

Hinsichtlich der Höhe der festgesetzten Zwangsgelder handelt die Beschlusskammer ebenfalls ermessensfehlerfrei. In der Regel ist die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe des angedrohten Betrages verhältnismäßig, sofern kein konkreter Anlass für eine Reduzierung besteht. Ein Anlass zur Reduzierung gegenüber dem angedrohten Zwangsgeld besteht in der Regel dann, wenn der Vollstreckungsschuldner zwischen Androhung und Festsetzung einen Teil der Verpflichtung erfüllt hat, oder wenn hinsichtlich der Angelegenheit aus anderen Gründen teilweise Erledigung eingetreten ist,

vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 09.08.2016, Az. 4 B 373/15, Rn. 5 (juris); *Sadler/Tillmanns*, in: *Sadler/Tillmanns, VwVG/VwZG*, 10. Auflage 2020, § 14 Festsetzung der Zwangsmittel, Rn. 10; *Deusch/Burr*, in: *BeckOK VwVfG*, 56. Ed. 01.04.2022, § 14 VwVG Rn. 9.

Eine Reduzierung kommt zudem bei Belegen für eine ernsthafte und zeitnahe Umsetzung der angeordneten Maßnahmen in Betracht,

vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 09.08.2016, Az. 4 B 373/15, Rn. 5 (juris).

Vorliegend entscheidet sich die Beschlusskammer dafür, die Höhe der festgesetzten Zwangsgelder nicht zu reduzieren.

Zunächst ist festzuhalten, dass Belege für eine ernsthafte und zeitnahe Umsetzung der angeordneten Maßnahme nicht vorliegen (s. o.).

Auch aus anderen Gründen sind die Zwangsgelder nicht zu reduzieren. Insbesondere sprechen die Arbeiten an der Umsetzung des Konzepts „SB²“ bei der gebotenen wertenden Betrachtung nicht für eine Absenkung des Zwangsgeldes. Die Arbeiten an der Umsetzung des Konzepts „SB²“ waren bereits bei der Bestimmung der angedrohten Zwangsgelder bekannt und wurden bei der Bestimmung der Höhe des Zwangsgeldes im Rahmen des Beschlusses

BK10-24-0003_V zu Gunsten der Betroffenen gewürdigt. Die Umsetzung des Konzeptes führte bislang, wie von der Betroffenen prognostiziert, zu keinem höheren Anteil fristgerecht übermittelter ZvF-Dokumente bei A- oder B-Maßnahmen.

Ferner sind die Zwangsgelder nicht vor dem Hintergrund der von der Betroffenen vorgetragenen und seit dem 01.12.2024 geltenden pauschalierten Schadenersatzregelung (Abschnitt 3.3.4.7.6 der INB) zu reduzieren. Wie bereits ausgeführt, ist hierdurch der Betroffenen kein ausreichender Anreiz gesetzt, sich pflichtgetreu zu verhalten.

Soweit die Betroffene hierzu weiter vorträgt, sie habe zahlreiche ihr zumutbare personelle und organisatorische Maßnahmen ergriffen, ist nicht ersichtlich, inwiefern durch diese ein signifikanter positiver Effekt auf die Entwicklung einer fristgerechten Übermittlung der Dokumenten bezüglich A- und B- Maßnahmen eingetreten ist. Naheliegend ist daher die Annahme, dass die Betroffene die eingeleiteten Maßnahmen nicht mit dem für die Zielerreichung erforderlichen Nachdruck betreibt. Wiederum ist hervorzuheben, dass die Betroffene die Absage von Baumaßnahmen scheut, obwohl diese ihr zuzumuten wäre.

Selbst wenn die Betroffene als Folge der aus ihrer Sicht zu kurzen Fristsetzung, wie angedeutet, die notwendigen Bauarbeiten anstatt als A- oder B- Maßnahmen eventuell zukünftig als F- oder ad hoc-Maßnahmen ansetzen würde, ist sie nicht daran gehindert, diese Maßnahmen trotzdem frühzeitig gegenüber den Zugangsberechtigten zu kommunizieren. Die Fristen in Abschnitt 9 der Richtlinie 402.0305, somit auch jene bezüglich F- und ad hoc- Maßnahmen in Abschnitt 9 Absatz 15 und 16, sind allesamt Höchstfristen. Es bleibt der Betroffenen daher unbenommen und es ist ihr auch zuzumuten, unabhängig einer Kategorisierung der Maßnahme, durch eine frühzeitige Information, den Interessen der Zugangsberechtigten angemessene Rechnung zu tragen. Abgesehen davon ist einerseits zu berücksichtigen, dass die Einordnung eine Maßnahme als F-Maßnahme oder ad hoc-Maßnahme nicht willkürlich erfolgen darf, sondern an das Vorliegen entsprechender Voraussetzungen (Abschnitt 9 Abs. 15 und 16 der Richtlinie 402.0305) gebunden ist. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Kategorisierung als F-Maßnahme bzw. ad hoc-Maßnahme nur noch für den Netzfahrplan 2025 möglich ist. Für den Netzfahrplan 2026 sind im Zuge der Umsetzung von Vorgaben des Anhangs VII zur Richtlinie 2012/34/EU neue Regelungen in Abschnitt 10 der Richtlinie 402.0305 vorgesehen. Auch danach sind sicherheitsrelevante Maßnahmen weiterhin durchführbar. Die Betroffene ist verpflichtet, solche Maßnahmen umgehend zu konsultieren, wenn sie ihr bekannt werden.

II.2.2 Weitere Zwangsgeldandrohung

Die weitere Zwangsgeldandrohung in Tenorziffer 3 in Bezug auf Fristverletzungen im Zusammenhang mit A-Maßnahmen sowie im Zusammenhang mit B-Maßnahmen erfolgt ebenfalls materiell rechtmäßig.

Die Androhungen ergehen gemäß § 13 Abs. 6 VwVG.

Die Möglichkeit der erneuten Androhung ist gemäß § 13 Abs. 6 Satz 2 VwVG ausdrücklich vorgesehen, wenn das zunächst angedrohte Zwangsgeld erfolglos war. Erfolglosigkeit liegt bereits dann vor, wenn der Pflichtige seiner Handlungspflicht bis zum Ablauf der in der ersten Androhung gesetzten Frist nicht nachgekommen ist,

vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 06.12.1999, Az. 2 M 52/99, Rn. 7 (juris); Nds. OVG, Beschluss vom 11.03.1988, Az. 13 B 125/88, NVwZ 1988, 645.

Sofern teilweise vertreten wird, das ursprünglich angedrohte Zwangsgeld müsse zunächst beigetrieben oder gezahlt werden,

so VG Köln, Urteil vom 23.12.2004, Az. 16 K 5957/99, Rn. 32 (juris),

ist dem entgegenzuhalten, dass die Festsetzung und Beitreibung lediglich der Androhung den nötigen Nachdruck verleihen sollen und deshalb auf den Erfolg der Androhung abzustellen ist,

vgl. *Lemke* in: Danker/Lemke Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, VwVG, 2012, § 13 Rn. 36, im Ergebnis auch OVG NRW, Beschluss vom 09.12.2009, Az. 13 B 1246/09, Rn. 6 (juris).

Da die Androhung selbst kein Zwangsmittel ist, verbietet § 13 Abs. 6 Satz 2 VwVG nur die Festsetzung eines angedrohten weiteren Zwangsgeldes, bevor das zunächst festgesetzte Zwangsgeld beigetrieben ist,

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 09.02.2015, Az. VI-3 Kart 3/15 (V), Rn. 55 (juris).

Am 02.10.2024 ging das mit Beschluss vom 13.09.2024 festgesetzte Zwangsgeld bei der Bundeskasse ein.

Die weiteren Zwangsgeldandrohungen erfolgen auch im Übrigen rechtmäßig. Der Verwaltungszwang ist gemäß § 6 Abs. 1 VwVG zulässig. Dabei ist das Zwangsgeld auch das zulässige und ein geeignetes Zwangsmittel (§ 9 Abs. 1 lit. b), § 11 Abs. 1 Satz 1 VwVG). Dieses wird vorliegend gemäß § 13 Abs. 5 VwVG in bestimmter Höhe angedroht, abhängig vom jeweils im betrachteten Monat unterschrittenen Prozentwert fristgerechter ZvF-Dokumente für A-Maßnahmen (dort die sog. ZvF-Entwürfe und ZvF-Endstücke) und B-Maßnahmen. Dabei stehen die einzelnen Zwangsgeldandrohungen in einem Stufenverhältnis zueinander. Das für den Fall des Unterschreitens eines bestimmten Prozentwertes angedrohte Zwangsgeld konsumiert die für den Fall des Unterschreitens eines bestimmten höheren Prozentwertes angedrohten Zwangsgelder. Damit können auf der Grundlage dieses Beschlusses jeweils ein Zwangsgeld für A- und ein Zwangsgeld für B-Maßnahmen festgesetzt werden.

Hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben des Beschlusses BK10-22-0422_Z steht der Betroffenen nunmehr eine (weitere) angemessene Zeitspanne zur Verfügung, bis zu der sie die Vorgaben aus Tenorziffer 1 umzusetzen hat. Die Frist trägt einerseits dem Umstand Rechnung, dass seit Erlass des Beschlusses vom 24.05.2023 nunmehr mehr als 22 Monate verstrichen sind. Andererseits berücksichtigt die Frist die weiter bestehenden Schwierigkeiten der Betroffenen, durch ein konsequentes und nachhaltiges Fristenmanagement die Fristvorgaben der Richtlinie 402.0305 im Umfang der ihr auferlegten Maßgabe („95 %-Grenze“) einzuhalten. Die Frist ist auch nicht vor dem Hintergrund als zu kurz bemessen anzusehen, dass angesichts der besonderen Schwierigkeiten, die die Betroffene diesbezüglich geltend macht, ein kurzfristiges Erreichen der Mindestquoten jedenfalls nicht innerhalb der vorgegebenen Zeit realisierbar wäre. Vielmehr obliegt es auch insoweit der Betroffenen, gegebenenfalls nicht auf Basis einer vorgegebenen Bauplanung die Fristen der Richtlinie 402.0305 einzuhalten, sondern vielmehr umgekehrt im Rahmen ihrer Planungen der Baumaßnahmen zu beachten, dass diese (auch) an der Notwendigkeit der Fristeneinhaltung auszurichten sind,

vgl. insoweit auch das Urteil des VG Köln vom 04.12.2023, Az. 18 K 3486/23, Rn. 190 (juris).

Die vorliegend gesetzte Vollzugsfrist nach § 13 Abs. 1 Satz 2 VwVG ist für A- und B-Maßnahmen in gleicher Länge festzusetzen. Die Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten bei der Fristeinholung erscheinen zwischen A- und B-Maßnahmen insofern vergleichbar.

Der Grad der Fristerreichung von 95 % als Schwelle für die Möglichkeit, überhaupt einen Zwangsgeldbewehrten Verstoß festzustellen, ist weiterhin sowohl für A- als auch für B-Maßnahmen angemessen. Die Quote berücksichtigt die Bedeutung, die die Fristeinholung von Baudokumenten aufweist. Sie berücksichtigt ferner, dass die Betroffene seit dem ursprünglichen Beschluss betreffend die Fristeinholung mehr als 22 Monate Zeit zur Umsetzung von betrieblichen und/oder organisatorischen Maßnahmen hatte. Auf der anderen Seite erhält die Betroffene einen Puffer, der Unwägbarkeiten und nicht unmittelbar beherrschbare Risiken abfedert. Vor diesem Hintergrund sind die in Tenorziffer 3 festgelegten und gestaffelten Quoten erst recht angemessen.

Was die Berechnung der Quote der in einem Monat erreichten Fristeinholung anbelangt, nimmt die Beschlusskammer mit der neuerlichen Androhung weiterer Zwangsgelder einen Betrachtungswechsel vor. Der Argumentation der Betroffenen folgend ist nunmehr eine zugbezogene Betrachtung maßgeblich. Es bleibt allerdings weiterhin dabei, dass gar nicht erst erstellte ZvF-Dokumente wie verfristete übermittelte ZvF-Dokumente zu bewerten sind.

Die Beschlusskammer präzisiert aber die Bemessung der Quote. Für die Bemessung der Quote wird einerseits die Anzahl der in einem Monat fristgerecht erstellten Dokumente berücksichtigt. Dieser Anzahl wird die Anzahl der im gleichen Monat erstellten Dokumente gegenübergestellt, die nicht fristgerecht erstellt wurden. Die Anzahl der Dokumente, für die im gleichen Monat erkennbar wird, dass sie gar nicht erstellt wurden, sind den nicht fristgerecht erstellten hinzuzurechnen (vgl. hierzu auch die Vorgaben zur Berichtspflicht in Tenorziffer 4 für die einzelnen Dokumententypen).

Mit dieser Präzisierung wird die bisherige Praxis fortgeführt. Die Betroffene berichtet aktuell im Folgemonat über die im Vormonat fristgerecht erstellten Dokumente. Sie berichtet zudem über die im Vormonat erstellten Dokumente, die nicht fristgerecht waren. Dabei handelt es sich um Dokumente, die eigentlich hätten früher erstellt werden müssen. Der Verfristungsgrad kann dabei zwischen einem Tag und maximal 24 Wochen (ZvF-Entwürfe) liegen. Die Extremform einer Verfristung ist die Nichterstellung. Die Nichterstellung wird mit Sicherheit bei Abschluss einer Baumaßnahme erkennbar.

Die Logik stellt sicher, dass die Leistung der Betroffenen in einem konkreten Monat gesamthaft bewertet wird. Dagegen ist es nicht sachgerecht, auf den Monat abzustellen, in dem die Dokumente hätten erstellt werden müssen. Für eine solche Auswertung wären verlässliche Zahlen erst mit einem Nachlauf von einem halben Jahr zu erreichen. Hierdurch würde die aktuelle Leistung der Betroffenen nicht mehr hinreichend berücksichtigt.

Auch wenn Tenorziffer 4 zusätzlich eine regional differenzierte Darstellung vorsieht, knüpfen die Zwangsgeldandrohungen an die bundesweite Quote an.

Die Anregung der Betroffenen, bei der Androhung der Zwangsgelder auch den Grad der Verfristung und die Anzahl der von Baumaßnahme betroffenen Verkehrstage zu berücksichtigen, greift die Beschlusskammer dagegen nicht auf. Hinsichtlich des Grads der Verfristung bleibt die Beschlusskammer bei ihrer schon im Beschluss vom 24.05.2023 (BK10-22-0422_Z) ge-

äußerten Haltung, dass der nach wie vor eingeräumte Puffer von fünf Prozentpunkten ausreicht, um Fälle überschaubarer Fristunterschreitungen abzubilden. Das VG Köln hat ein solches Vorgehen als rechtmäßig erachtet,

VG Köln, Urteil vom 04.12.2023, Az. 18 K 3486/23, Rn. 147 (juris).

Hinzu kommt, dass – wie schon im Beschluss vom 13.09.2024 – die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes gestaffelt ist. Sollte der Puffer von fünf Prozentpunkten knapp nicht ausreichend sein, ist nur ein vergleichsweise moderates Zwangsgeld angedroht, wobei etwaige Besonderheiten dann auch noch im Rahmen der Festsetzung Berücksichtigung finden könnten.

Die Anzahl der von der Baumaßnahme betroffenen Verkehrstage eignet sich nicht für eine Begrenzung der zwangsvollstreckungsrechtlichen Folgen des pflichtwidrigen Verhaltens der Betroffenen. Ein Zugangsberechtigter, dessen Verkehre nur in geringem Umfang von der Baumaßnahme betroffen sind, hat trotzdem ein im Verhältnis zu einem stark betroffenen Zugangsberechtigten gleichwertiges Interesse daran, dass ihm baubedingte Einschränkungen und ihre Auswirkungen auf bereits zugewiesene Zugtrassen rechtzeitig mitgeteilt werden.

Ebenso wenig greift die Beschlusskammer den Vorschlag der Betroffenen auf, im Rahmen der Zwangsgeldandrohung für das zweite, dritte und vierte Quartal des Kalenderjahres 2025 Zielwerte von 55 %, 60 % und 65 % anstelle des aktuellen Zielwertes von 95 % vorzusehen. Derartige Zielwerte erscheinen der Beschlusskammer als deutlich zu unambitioniert. Erneut ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass sich die Betroffene bislang nicht ernsthaft genug mit der Anpassung des Bauvolumens an die fahrplanerischen Kapazitäten befasst hat. Es muss das Ziel der Betroffenen bleiben, die Fristeinhaltungsquote kurzfristig signifikant zu erhöhen. Nur so wird den Interessen der Zugangsberechtigten, die einen vertraglichen Anspruch auf eine fristgerechte Kommunikation von Baumaßnahmen haben, hinreichend Rechnung getragen.

Die Androhung beruht zudem jeweils auf einer pflichtgemäßen Ermessensausübung. Es besteht die Gefahr, dass trotz der festgesetzten Zwangsgelder und einer sich daran anschließenden Beitreibung eine Umsetzung der Vorgaben des Beschlusses nicht erfolgt. Mit der Androhung der weiteren Zwangsgelder wird dem Erfüllungsverlangen der Beschlusskammer wiederum Nachdruck verliehen. Dabei übt die Beschlusskammer das ihr zustehende Ermessen dahingehend aus, Zwangsgelder abhängig vom jeweiligen Grad der Fristeinhaltung anzudrohen. Die Beschlusskammer geht insofern davon aus, dass die gestaffelte Zwangsgeldandrohung in besonders hohem Maße die Betroffene dazu anhalten wird, ihre Baustellenplanung und ihre Baustellenkommunikation darauf auszurichten, dass sie Fristverstöße entsprechend ihrer Pflicht nach Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 im Verfahren BK10-22-0422_Z unterlassen wird. Bereits geringfügige Verbesserungen der Baustellenplanung und der Baustellenkommunikation können zu einem erheblich niedrigeren Zwangsgeld führen.

Die Höhe der jeweils angedrohten Zwangsgelder ist angemessen. Die Beschlusskammer übt das ihr diesbezüglich eingeräumte Ermessen pflichtgemäß aus.

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 in Tenorziffer 3 jeweils angedrohte Zwangsgeld bewegt sich in weiten Teilen unterhalb dieser Höchstgrenze; das höchste angedrohte Zwangsgeld überschreitet die Höchstgrenze nicht. Wie schon im Beschluss vom 13.09.2024 (BK10-24-0173_Z) ist die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes gestaffelt. Die Beschlusskammer verzichtet darauf, bei der neuerlichen Androhung eine Erhöhung des Zwangsgeldes vorzunehmen, was ihr nach § 13

Abs. 6 Satz 1 VwVG in den unteren Stufen möglich gewesen wäre. Für die Angemessenheit, den Zwangsgeldrahmen nach § 67 Abs. 1 Satz 2 ERegG voll auszuschöpfen, spricht, dass mit diesem Beschluss bereits drei Mal Zwangsgelder wegen verfristeter Übermittlung von ZvF-Entwürfe und ZvF-Endstücke für A-Maßnahmen festgesetzt wurden. Für B-Maßnahmen wird im vorliegenden Beschluss in Tenorziffer 2. zum zweiten Mal ein Zwangsgeld festgesetzt, hier war jedoch die längere Zeitspanne für die Umsetzung von Maßnahmen zu berücksichtigen, die der Betroffenen zur Verfügung stand, sodass insoweit Zwangsgelder in einheitlicher Höhe für alle betroffenen Dokumente und Fristen angemessen erscheinen.

II.2.3 Übersendung von Übersichten zur Fristeinhaltung von A- und B- Maßnahmen

Die Beschlusskammer hebt mit Tenorziffer 4 des vorliegenden Beschlusses die Tenorziffern 2 und 4 des Beschlusses vom 24.05.2023 (BK10-22-0422_Z) sowie die Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 01.03.2024 (BK10-24-0003_V) auf und fasst die Berichtspflichten der Betroffenen insgesamt neu.

Rechtsgrundlage für die Aufhebung ist § 49 Abs. 1 VwVfG, Rechtsgrundlage der Neufassung der Berichtspflichten ist § 67 Abs. 1 Satz 1 ERegG.

Die Voraussetzungen für die Aufhebung der bisher geltenden Berichtspflichten und der hierauf bezogenen Zwangsgeldandrohung liegen vor. Nach § 49 Abs. 1 VwVfG kann ein rechtmäßiger nicht begünstigender Verwaltungsakt, wie er hier jeweils in Rede steht, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, außer wenn ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müsste oder aus anderen Gründen ein Widerruf unzulässig ist. Jedenfalls bei den Tenorziffern 2 und 4 des Beschlusses vom 24.05.2023 (BK10-22-0422_Z) handelt es sich um rechtmäßige Verwaltungsakte,

VG Köln, Urteil vom 04.12.2023, Az. 18 K 3486/23, Rn. 157 ff., Rn. 225 ff. (juris), bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 16.08.2024, Az. 6 B 2.24.

Bei den einzelnen Tenorziffern handelt es sich um die Betroffene belastende Verwaltungsakte. Hinderungsgründe für einen Widerruf sind nicht ersichtlich. Da es sich bei sämtlichen betroffenen Tenorziffern um im Ermessen der Beschlusskammer stehende Verwaltungsakte handelt, müssten insbesondere nicht Verwaltungsakte gleichen Inhalts erneut erlassen werden.

Gegen Tenorziffer 3 des Beschlusses vom 01.03.2024 (BK10-24-0003_V) geht die Betroffene derzeit noch gerichtlich vor, über die Rechtmäßigkeit ist mithin noch nicht abschließend entschieden. Hilfsweise käme für die Aufhebung § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG zum Tragen. Danach kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft zurückgenommen werden.

Die Beschlusskammer hebt die bisherigen Berichtspflichten und die hierauf bezogene Zwangsgeldandrohung in pflichtgemäßer Ausübung des ihr eingeräumten Ermessens auf, weil sie die Berichtspflichten mit dem vorliegenden Beschluss neu fasst und sie Überschneidungen und damit verbundene Irritationen bei der Betroffenen vermeiden will. Zugleich erachtet die Beschlusskammer die Androhung von Zwangsgeldern nunmehr als nicht mehr erforderlich, weil die Betroffene seit dem Beschlusserlass am 24.05.2023 ausreichend unter Beweis gestellt hat, dass sie den ihr auferlegten Berichtspflichten nachkommt.

Auch die Voraussetzungen des § 67 Abs. 1 Satz 1 ERegG, der für die Neufassung der Berichtspflichten maßgebliche Rechtsgrundlage,

VG Köln, Urteil vom 04.12.2023, Az. 1 K 3486/23, Rn. 157 ff. (juris), bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 16.08.2024, Az. 2 B 2.24, Rn. 23 ff. (juris),

liegen vor. Nach § 67 Abs. 1 Satz 1 ERegG kann die Regulierungsbehörde gegenüber Eisenbahnen die Maßnahmen 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. Der Verstoß gegen Vorschriften des Eisenbahnregulierungsgesetzes, der Grundlage der Verpflichtung ist, besteht in den nach wie vor anhaltenden Verstößen gegen die Pflicht zur rechtzeitigen Bekanntgabe von ZvF-Dokumenten bei A- und B-Maßnahmen, die ihrerseits zu einem Verstoß gegen § 19 Abs. 1 und Abs. 5 ERegG i. V. m. Abschnitt 9 Absatz 8 und 11 der Richtlinie 402.0305 der Betroffenen führen,

VG Köln, Urteil vom 04.12.2023, Az. 18 K 3486/23, Rn. 133 ff. (juris); bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 16.08.2024, Az. 6 B 2.24, Rn. 10 ff. (juris).

Die Anordnung verfolgt einen legitimen Zweck. Das Handeln der Beschlusskammer in der Kombination mit der Grundverfügung aus Tenorziffer 1 des Beschlusses vom 24.05.2023 (BK10-22-0422_Z) und der Verpflichtung zur Übersendung von Übersichten zur Fristeinholung ist darauf gerichtet, die Betroffene dazu anzuhalten, zukünftig die Zugangsberechtigten fristgerecht über unterjährig abzustimmende Baumaßnahmen mittels Übersendung der ZvF zu informieren. 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 der Dokumente ist für eine verlässliche Verkehrsplanung wichtig, die wiederum die Interessen der Verbraucher, namentlich der Fahrgäste im Schienenpersonenverkehr bzw. der Auftraggeber im Schienengüterverkehr, berührt.

Die Maßnahme ist auch geeignet, diesen Zweck zu erreichen. Die mit Tenorziffer 4 ausgesprochene Verpflichtung trägt zur Zielerreichung bei, weil durch sie sichergestellt ist, dass die Bundesnetzagentur Kenntnis darüber erlangt, inwieweit sich die Betroffene fristgerecht verhalten hat. Nur mit dieser Erkenntnis kann sie die Vollstreckung betreiben, und nur mit einer drohenden Vollstreckung bleibt der Druck auf die Betroffene, sich fristgerecht zu verhalten, aufrecht erhalten. Dementsprechend ist Tenorziffer 4 so gefasst, dass alle für die Bemessung der in Tenorziffer 3 genannten Quote erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus ermöglicht die Übersicht der Beschlusskammer einen stets aktuellen Überblick über die Gesamtsituation der Kommunikation unterjähriger Baumaßnahmen. Aus den Erkenntnissen, die die Beschlusskammer zu den einzelnen Regionen erhält, kann sie ggf. in Zukunft weitere (Vollstreckungs-)Maßnahmen ableiten.

Die Maßnahme ist auch erforderlich, um das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen. Gleich geeignete, mildere Mittel sind nicht ersichtlich.

Die Maßnahme ist schließlich auch angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne. Bei Abwägung der Interessen der Betroffenen und der Zugangsberechtigten sind die jeweiligen Vor- und Nachteile zu betrachten. Für die Zugangsberechtigten sind fristgerecht kommunizierte ZvF von erheblicher Bedeutung. Hingegen ist der Aufwand für die Betroffene nicht überbordend. Die Betroffene führt ohnehin intern Statistiken darüber, inwieweit sie die Fristen für die Übermittlung der ZvF eingehalten hat. Sofern sie zur Erfüllung der Informationspflicht

ihre interne Erfassung (leicht) anpassen und erweitern müsste, so wäre ihr dies zuzumuten. Die genaue Dokumentation ermöglicht es der Bundesnetzagentur, die Quote fristgerecht versandter ZvF nachzuvollziehen und bewahrt die Betroffene vor der Vollstreckung, sollte sie jeweils über 95 % liegen. Ohne eine Dokumentation müsste die Beschlusskammer immer wieder bei der Betroffenen nachfragen, wie es um die Fristerfüllung bestellt ist. Die Erstellung und Übermittlung der Dokumentation ist daher auch im Interesse der Betroffenen.

Mit dem nunmehr verfolgten Ansatz der zugscharfen Betrachtung bei den Zwangsgeldandrohungen in Tenorziffer 3 kommt die Beschlusskammer dem Wunsch der Betroffenen nach, die Messlogik anzupassen. Dies schlägt sich auch in der neugefassten Berichtspflicht nieder. Dass die Übersichten zukünftig – wie von dem Hinzugezogenen zu 7. angeregt – auch Auskünfte über die Situation in den einzelnen Regionen geben muss, belastet die Betroffene nicht übermäßig. Zwar korrespondiert diese Pflicht noch nicht mit einer Zwangsgeldandrohung, die Erkenntnisse könnten sich aber in zukünftigem Handeln der Beschlusskammer niederschlagen.

Anders als bisher ist die Berichtspflicht nicht auf zwei Jahre begrenzt. Vielmehr reicht sie bis zum Ablauf der Netzfahrplanperiode 2025/2026. Mit Blick auf nach Beginn der Netzfahrplanperiode 2027 angesetzte Baumaßnahmen führt die Betroffene in Umsetzung der Vorgaben des Anhangs VII zur Richtlinie 2012/34/EU ein System der Kommunikation ein, in dem die Übermittlung von ZvF-Dokumenten entfällt. Stattdessen wird sie den Zugangsberechtigten ein Grob- und ein Feinplanungsergebnis zur Verfügung stellen. Sollte sich die Fristeinhaltung bei der Baumaßnahmenkommunikation trotz aller vorliegend und ggf. später von der Beschlusskammer ergriffenen Maßnahmen nicht nachhaltig bessern, wird zu gegebener Zeit über eine Fortsetzung der Berichtspflichten in Hinblick auf die vorgenannten neuen Kommunikationsformate nachzudenken sein.

III. Zahlungsaufforderung

Unter Bezugnahme auf die vorgenannten Ausführungen werden Sie hiermit wie folgt aufgefordert:

Das in diesem Beschluss festgesetzte Zwangsgeld in Höhe von zwei Mal 500.000 Euro (in Summe über alle Zwangsgelder: 1.000.000 EUR) ist auf das nachfolgende Konto zu überweisen.

Empfänger:	Bundeskasse Weiden
Kreditinstitut:	Deutsche Bundesbank – Filiale Regensburg
IBAN:	DE08 7500 0000 0075 0010 07
BIC:	MARKDEF1750
Verwendungszweck:	Kassenzeichen: 800095002302

Diese Leistungspflicht ist sofort fällig.

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

Kirchhartz

Dr. Arnade