



Beschlusskammer 10

- öffentliche Fassung -

BK10-26-0199_Z

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren
aufgrund der Beschwerde

der Salzburger Eisenbahn Transport Logistik GmbH, Innsbrucker Bundesstraße 126a, 5020
Salzburg, Republik Österreich,
vertreten durch die Geschäftsführung,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Beschwerdegegnerin,

vom 19.06.2026 wegen des Baustellenmanagements der Beschwerdegegnerin,

Hinzugezogene:

1. DB Cargo AG, Rheinstraße 2, 55116 Mainz, vertreten durch den Vorstand,
2. FlixTrain GmbH, Warschauer Platz 11-13, 10245 Berlin, vertreten durch die Geschäftsführung,

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

am 30.07.2026

beschlossen:

Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, es zu unterlassen, die Durchführung der der Beschwerdeführerin für den Zeitraum vom 07.08.2026 bis 01.09.2026 zugewiesenen Trassen auf den Strecken 6244, 6247, 6248, 6272 zwischen Dresden-Friedrichstadt und Děčín-Prostřední Žleb unter Berufung auf das ZvF-Endstück mit der Nr. 40450 vom 24.03.2026 zu verweigern.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
I. Sachverhalt.....	4
II. Gründe	8
II.1 Formelle Rechtmäßigkeit	8
II.2 Materielle Rechtmäßigkeit.....	8
II.2.1 Auslegung des Beschwerdebegehrens	8
II.2.2 Zulässigkeit der Beschwerde.....	10
II.2.3 Begründetheit der Beschwerde	11
II.2.3.1 Tatbestandliche Voraussetzungen der Rechtsgrundlage.....	11
II.2.3.1.1 Wesentliche Anforderungen an die Baumaßnahmenplanung	12
II.2.3.1.2 Unbeachtlicher Verstoß gegen die INB durch fehlenden ZvF-Entwurf...13	
II.2.3.1.3 Verstoß gegen die INB durch materiell rechtswidrige Bauplanung im ZvF-Endstück	15
II.2.3.1.3.1 ZvF-Endstück fristgerecht.....	15
II.2.3.1.3.2 Rechtswidrige Ausgangsentscheidung der Beschwerdegegnerin ...15	
II.2.3.2 Rechtsfolge	17
Gebührenhinweis	19
Rechtsbehelfsbelehrung.....	19

I. Sachverhalt

Die Beschwerdeführerin ist ein Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) mit Sitz in Salzburg, das sog. Ganzzüge im Schienengüterverkehr (SGV) überwiegend zwischen Deutschland und Österreich fährt. Sie nutzt hierfür u. a. das Schienennetz der Beschwerdegegnerin. Die Beschwerdegegnerin ist ein einhundertprozentiges Tochterunternehmen der Deutsche Bahn AG. Sie betreibt das mit Abstand größte Schienennetz in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Infrastrukturnutzungsbedingungen (INB) 2026 der Beschwerdegegnerin enthalten zur Durchführung und Kommunikation von Baumaßnahmen die folgenden Regelungen:

„2.5.3.2 Kommunikation und Abstimmung von Baumaßnahmen

Die Durchführung von Baumaßnahmen stimmt die DB InfraGO AG im Rahmen des für die Kommunikation und Abstimmung von Baumaßnahmen geltenden gem. Ziff 3.2.1.2.2. Regelwerks (Richtlinie 402.0305) und der dort festgelegten Termine mit dem ZB oder dem einbezogenen EVU, anderen Betreibern der Schienenwege (BdS) und den Betreibern der wichtigsten Serviceeinrichtungen ab. Führt die Abstimmung nicht zu einvernehmlichen Ergebnissen, entscheidet die DB InfraGO AG unter Berücksichtigung der Belange des ZB oder des einbezogenen EVU im Rahmen der Zumutbarkeit über die Art der Durchführung. Sie informiert die betroffenen ZB oder die einbezogenen EVU, die anderen Betreiber der Schienenwege (BdS) und die Betreiber der wichtigsten Serviceeinrichtungen gemäß den in o. g. geltendem Regelwerk enthaltenen Terminketten über die getroffene Entscheidung.“

Die in dieser Regelung angesprochene Richtlinie 402.0305 enthält Regelungen zur Abstimmung und Kommunikation baubedingter Fahrplanregelungen.

Abschnitt 11 Abs. 1 der Richtlinie 402.0305 zu den INB 2026 sieht vor:

„Baubedingte Fahrplanregelungen sind alle Maßnahmen, die fahrplanmäßige Auswirkungen einer Baumaßnahme auf betroffene Trassen regeln. Diese Fahrplanregelungen erfolgen entweder im Netzfahrplan (Bauzuschläge, Berücksichtigung von Baumaßnahmen) oder im Rahmen des Kapazitätskonfliktmanagements (kontinuierlich) (z.B. Umleitungen, Ausfall oder Verspätungen von Zügen). Abhängig von den Auswirkungen einer Baumaßnahme setzt die DB InfraGO AG mehrere Instrumente ein, um die ZB über die weiteren Folgen einer baubedingten Verspätung zu informieren.“

Abschnitt 9 Abs. 1 der Richtlinie 402.0305 bestimmt:

„Unterjährig werden lediglich die Baumaßnahmen erstmalig abgestimmt bzw. präzisiert,

- für die keine vollständige Ausregelung durch den Netzfahrplan erfolgte oder*
- die nicht im Rahmen des Kapazitätsmanagements Fahren und Bauen (n-1) mit den ZB und EIU abgestimmt worden sind.“*

Ferner heißt es in Abschnitt 9 Abs. 3 UAbs. 2 der Richtlinie 402.0305:

„Die Planung und Abstimmung baubedingter fahrplantechnischer Regelungen im Kapazitätskonfliktmanagement (kontinuierlich) erfolgt mittels der ‚Zusammenstellung der vertrieblichen Folgen‘ (ZvF) und ‚Bildlicher Übersichten‘ (BiÜ).“

Abschnitt 3 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie 402.0305 regelt:

„Auf baubetroffenen Strecken können sich auf Grund von BKE [baubedingten Kapazitätseinschränkungen, Anmerkung der Beschlusskammer] Veränderungen der zeitlichen Lage, Halteausfälle, Zusatzhalte, (Teil-) Ausfälle von Zügen, Umleitungen bzw. Einschränkungen für die Zugcharakteristik (etwa Länge oder Last) ergeben.

Sofern BKE, welche nicht im Netzfahrplan berücksichtigt werden, Umleiterverkehre generieren, können diese auf den Umleiterstrecken zu Veränderungen der zeitlichen Lage, Haltausfälle, Zusatzhalte, (Teil-) Ausfälle von Zügen, Umleitungen bzw. Einschränkungen für die Zugcharakteristik (etwa Länge oder Last) führen.

Für diese Strecken erarbeitet die DB InfraGO AG Regelungsvorschläge auf Basis der in diesem Abschnitt beschriebenen Vorgehensweise.“

Abschnitt 3 Abs. 2 UAbs. 1 der Richtlinie enthält folgende Regelung:

„Die DB InfraGO AG plant Baumaßnahmen an der Infrastruktur dergestalt, dass die daraus resultierenden baubedingten Kapazitätseinschränkungen – und somit die Beeinträchtigung der ZB sowie EIU – auf ein möglichst geringes Maß reduziert werden“

Abschnitt 1 Abs. 20 der Richtlinie 402.0305 regelt schließlich:

„Kann in den in diesem Modul aufgeführten Konsultationen, Abstimmungen, Koordinierungen oder Erörterungen innerhalb der vorgesehenen Zeiträume keine Einigung erzielt werden, behält sich die DB InfraGO AG den Letztentscheid vor. Dieser Letztentscheid wird nachvollziehbar getroffen und dokumentiert.“

Die Fristen, innerhalb derer die Beschwerdegegnerin die ZvF zur Verfügung zu stellen hat, sind im Einzelnen in Abschnitt 9 Abs. 7 ff. der Richtlinie 402.0305 geregelt. Sie variieren je nach Baumaßnahme, wobei die Beschwerdegegnerin zwischen A- und B-Maßnahmen unterscheidet. A-Maßnahmen zeichnen sich dadurch aus, dass sie gravierende Folgen für den Zugverkehr zeitigen, beispielsweise durch den (ersatzlosen) Ausfall von Zügen, siehe Abschnitt 9 Abs. 6 der Richtlinie 402.0305. Liegt eine A-Maßnahme vor, ist den betroffenen Zugangsberechtigten gemäß Abschnitt 9 Abs. 7 der Richtlinie 402.0305 zunächst 24 Wochen vor Baubeginn ein ZvF-Entwurf zu übersenden. Die betroffenen Zugangsberechtigten haben gemäß Abschnitt 9 Abs. 8 der Richtlinie 402.0305 drei Wochen Zeit, zu dem ZvF-Entwurf Stellung zu nehmen. Auf Basis dieser Stellungnahmen erstellt die Beschwerdegegnerin gemäß Abschnitt 9 Abs. 9 UAbs. 1 der Richtlinie 402.0305 ein ZvF-Endstück und sendet es den betroffenen Zugangsberechtigten jeweils bis 15 Wochen vor Baubeginn zu.

Die Beschwerdegegnerin wies der Beschwerdeführerin für die Netzfahrplanperiode 2026 u. a. Zugtrassen für Fahrten zwischen Děčín-Prostřední Žleb (Tschechische Republik) und Dresden-Friedrichstadt zu. Diese Fahrten kombiniert die Beschwerdeführerin regelmäßig mit Fahrten im Gelegenheitsverkehr, um ihre nördlich von Dresden gelegenen Endziele zu erreichen.

Am 24.03.2026 übersandte die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin eine Zusammenstellung der vertrieblichen Folgen – Endstück (sog. ZvF-Endstück) mit der Nr. 40450. Einen vorherigen ZvF-Entwurf erstellte die Beschwerdegegnerin nicht. Das ZvF-Endstück sieht den Ausfall der Züge mit den Zugnummern 41634/55425 sowie 41362/55420 aufgrund von

Baumaßnahmen in Dresden-Friedrichstadt im Zeitraum vom 07.08.2026 bis 01.09.2026 vor. Insgesamt sollen laut ZvF-Endstück insgesamt 86 Züge zwischen Dresden-Friedrichstadt und Děčín-Prostřední Žleb ausfallen. Ursache für den geplanten Ausfall sind Brückenarbeiten im Bereich Dresden-Friedrichstadt durch die Beschwerdegegnerin. Ausweislich des ZvF-Endstücks ordnet die Beschwerdegegnerin die Baumaßnahme als sog. A-Maßnahme ein.

Die Beschwerdegegnerin bat die Beschwerdeführerin in dem ZvF-Endstück um etwaige Rückmeldungen bis zum 13.04.2026. Am 14.04.2026 teilte die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin per E-Mail mit, dass sie der Auslegung ihrer Trassen nicht zustimmen könne, da sie ihren Kunden gegenüber verpflichtet sei, die Regelzüge zu fahren. Ihre Trassen seien im Fahrplanjahr 2026 bereits sehr häufig ausgelegt worden, weshalb sie die Beschwerdegegnerin um Aufrechterhaltung der Trassen ersuche.

Am 21.04.2026 erkundigte sich die Beschwerdeführerin bei der Beschwerdegegnerin, ob es bereits eine Rückmeldung zu ihrer – der Beschwerdeführerin – Stellungnahme vom 15.04.2026 gebe. Die Beschwerdegegnerin teilte daraufhin am selben Tag mit, dass sie die Züge der Beschwerdeführerin nicht auf einem Bahnhof zwischen Děčín-Prostřední Žleb und Dresden-Friedrichstadt enden lassen könne, da die Bahnhöfe auf Grund der Bauzustände im Elbtal keine Kapazitäten hätten, zusätzlich beginnende oder endende Züge aufzunehmen. Ein Beginnen- oder Endenlassen im durchgehenden Hauptgleis könne sie im Hinblick auf die Betriebsstabilität nicht durchführen.

Mit ihrer per E-Mail vom 18.06.2026 bei der Bundesnetzagentur eingelegten Beschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin gegen die mittels des ZvF-Endstücks mit der Nr. 40450 erfolgten baubedingten Kündigungen von Zugtrassen auf den beschwerdegegenständlichen Zugstrecken zwischen Dresden und Bad Schandau.

Auf die Beschwerde hat die Beschlusskammer am selben Tag ein entsprechendes Verwaltungsverfahren eingeleitet. Sie hat die Verfahrenseinleitung am 22.06.2026 auf ihrer Internetseite veröffentlicht und auf die Möglichkeit zur Hinzuziehung hingewiesen.

Die Beschwerdeführerin teilt im Beschwerdeverfahren mit, zumindest eine Trasse pro Richtung und Tag zu benötigen, bezüglich der konkreten Zeiten und des Start- bzw. Endbahnhofs sei sie flexibel. Der ersatzlose Ausfall der betroffenen Züge stelle für sie jedoch einen massiven wirtschaftlichen Einschnitt dar. Aufgrund parallel laufender Baumaßnahmen im Raum Passau könne sie nicht auf andere Strecken ausweichen. Sie sieht eine Missachtung ihrer Lösungsvorschläge durch die Beschwerdegegnerin.

Die Beschwerdeführerin beantragt sinngemäß,

die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, es zu unterlassen, die Durchführung der ihr für den Zeitraum vom 07.08.2026 bis 01.09.2026 zugewiesenen Trassen auf den Strecken 6244, 6247, 6248, 6272 zwischen Dresden-Friedrichstadt und Děčín-Prostřední Žleb unter Berufung auf das ZvF-Endstück mit der Nr. 40450 vom 24.03.2026 zu verweigern.

Die Beschwerdegegnerin beantragt sinngemäß,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie trägt vor, durch die Baumaßnahme in Dresden-Friedrichstadt würden zusätzlich Halte zum Wechsel von Triebfahrzeugführern auf die Bahnstrecke Dresden – Děčín-Prostřední Žleb verlegt, sodass dort die Kapazitäten eingeschränkt seien. Bei den Zügen, bei denen der Wechsel von Triebfahrzeugführern z. B. in Pirna erfolge, handele es sich um Trassen des internationalen Verkehrs, die über Dresden hinaus bereits als Regelverkehre zugewiesen seien. Sie sehe

daher keine Möglichkeit mehr, auf den Unterwegsbahnhöfen Züge beginnen bzw. enden zu lassen und dann Folgeleistungen im Gelegenheitsverkehr zu realisieren.

Das von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene „Umnummern“ von Zügen beim Übergang von Zügen, die im Netzfahrplan enthalten sind, auf Züge, die im weiteren Fahrtverlauf im Gelegenheitsverkehr bestellt werden, setze voraus, dass ein entsprechender Fahrplan im Anschluss vorhanden sei. Derartige Anmeldungen lägen ihr jedoch nicht vor. Da ihr zum Zeitpunkt der ZvF-Erstellung keine Anmeldung zu einer Weiterfahrt des betroffenen Zuges (unter einer anderen Zugnummer) bekannt gewesen sei, habe sie dies nicht in der Baufahrplanregelung berücksichtigen können. Daher habe sie sich für einen Teilausfall der Züge des Netzfahrplans entschieden. Das Aufzeigen eines entsprechenden Vorgehens durch die Beschwerdeführerin sei außerhalb der eingeräumten Stellungnahmefrist erfolgt. Für die Beschwerdeführerin bestehe kein Anspruch auf einen Folgefahrplan, da im Rahmen des Gelegenheitsverkehrs die vorhandene Restkapazität vermarktet würden. Somit bestünde das Risiko, dass für die Folgeleistung aufgrund mangelnder Restkapazität keine Trasse zugewiesen werden könne und der Zug zu einer Behinderung des Betriebsablaufs an den Unterwegsbahnhöfen werden könne, da er dort enden würde. Als Grundlage der Planung des Baubetriebsmanagements seien die zugewiesenen Trassen der Beschwerdeführerin herangezogen worden; diese endeten in Dresden-Friedrichstadt. Da keine Kapazitäten zwischen Děčín-Prostřední Žleb und Dresden vorhanden seien, seien die Züge auf dem Laufweg Děčín-Prostřední Žleb – Dresden-Friedrichstadt ausgelegt worden.

Auf Nachfrage der Beschlusskammer hat die Beschwerdegegnerin mitgeteilt, dass die Beschwerdeführerin typischerweise ihre Anschlusstrassen im Gelegenheitsverkehr am Verkehrstag oder mit einem Tag Vorlauf bestelle. Es sei ihr – der Beschwerdegegnerin – nicht möglich abzuschätzen, wie viele Züge der Beschwerdeführerin (entgegen deren Vortrags) in Dresden-Friedrichstadt endeten und nicht als Zug im Gelegenheitsverkehr fortgeführt würden. Denn dies sei aus ihren Systemen heraus mangels einer Verknüpfung der Datensätze nicht auszuwerten. Zu den im Netzfahrplan bestellten Trassen sei zu beobachten, dass 25 bis 30 % der Verkehrstage durch die Beschwerdeführerin storniert würden. 70 bis 75 % der Trassen würden dementsprechend gefahren. Da die Anschlusstrassen im kurzfristigen Gelegenheitsverkehr bestellt werden, ergebe sich kein Stornierungsbild.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Verfahrensakte und die Ausführungen unter II. Bezug genommen.

II. Gründe

Die Beschwerdegegnerin wird es untersagt, die Durchführung der der Beschwerdeführerin für den Zeitraum vom 07.08.2026 bis zum 01.09.2026 zugewiesenen Zugtrassen zwischen Dresden-Friedrichstadt und Děčín-Prostřední Žleb unter Berufung auf das ZvF-Endstück 40450 zu verweigern.

Rechtsgrundlage der Entscheidung sind § 68 Abs. 3 i. V. m. § 66 Abs. 4 Nr. 4 Eisenbahnregulierungsgesetz (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. 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 Eisenbahnregulierungsgesetz (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 22.06.2026 auf ihrer Internetseite veröffentlicht und dabei auf die Möglichkeit von Hinzuziehungen hingewiesen.

Auf der Grundlage des § 77 Abs. 3 Nr. 3 ERegG sind durch die Beschlusskammer auf jeweiligen Antrag von Unternehmen, Personen oder Personenvereinigungen zwei Unternehmen, deren Interessen durch die Entscheidung erheblich berührt werden, zum Verfahren hinzugezogen worden.

Die Entscheidung ergeht nach Anhörung der Beteiligten (§ 77 Abs. 6 Satz 1 ERegG). Die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung konnte dagegen zu Recht unterbleiben. Nach § 77 Abs. 6 Satz 3 ERegG kann die Beschlusskammer eine öffentliche mündliche Verhandlung auf Antrag eines Beteiligten oder von Amts wegen durchführen. Vorliegend haben die Verfahrensbeteiligten keine entsprechenden Anträge gestellt. Auf eine amtswegige Durchführung hat die Beschlusskammer im Wege pflichtgemäßer Ermessensausübung verzichtet. Dafür war der Umstand maßgeblich, dass die Verfahrensbeteiligten schriftlich ausreichend und gleichwertig angehört werden konnten.

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

II.2 Materielle Rechtmäßigkeit

Die Entscheidung ergeht auch materiell rechtmäßig.

Die Beschwerde erweist sich nach Auslegung des Beschwerdebegehrens (hierzu unter II.2.1) als zulässig (hierzu unter II.2.2) und begründet (hierzu unter II.2.3).

II.2.1 Auslegung des Beschwerdebegehrens

Die Beschwerde ist dahingehend auszulegen, dass die Beschwerdeführerin beantragt, die ihr für den Zeitraum der geplanten Baumaßnahme zugewiesenen Zugtrassen uneingeschränkt nutzen zu können. Dies wird dadurch ermöglicht, dass der Beschwerdegegnerin die

beabsichtigte Verweigerung des Netzzugangs unter Berufung auf das der Beschwerdeführerin übermittelte ZvF-Endstück mit der Nr. 40450 untersagt wird.

Das Beschwerdebegehren ist auslegungsbedürftig, da die Beschwerdeführerin keine konkreten Anträge gestellt hat. Zur Formulierung eines konkreten Antrags ist die Beschwerdeführerin auch nicht verpflichtet. Das Beschwerdeverfahren hat vielmehr eine Anstoßfunktion, die es den Zugangsberechtigten ermöglichen soll, die Regulierungsbehörde mit der Überprüfung eines Verhaltens eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens zu befassen, um die Wahrung ihrer Rechte bzw. die Beseitigung einer Diskriminierung zu erreichen,

vgl. VG Köln, Beschluss vom 25.06.2021, Az. 18 L 362/21, Rn. 19 (juris).

Für die Ermittlung des Beschwerdebegehrens kommt es maßgeblich auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin im Beschlusskammerverfahren an. Wie bei der Auslegung eines konkret formulierten Antrags kommt es nicht auf den inneren Willen des Erklärenden, sondern darauf an, wie die Erklärung aus Sicht des Empfangenden bei objektiver Betrachtungsweise zu verstehen ist. Dabei tritt der Wortlaut einer Äußerung hinter ihren Sinn und Zweck zurück. Maßgebend ist der geäußerte Wille des Erklärenden, wie er aus der Erklärung und sonstigen Umständen für den Empfangenden erkennbar wird. Maßgeblich für den Inhalt eines Antrags ist daher, wie die Behörde ihn unter Berücksichtigung aller erkennbaren Umstände nach Treu und Glauben zu verstehen hat. Dabei muss sich die Auslegung auf das schriftliche Vorbringen in seiner Gesamtheit und das mit ihm erkennbar verfolgte Rechtsschutzziel beziehen. Bei der Ermittlung des wirklichen Willens ist nach anerkannter Auslegungsregel zugunsten des Beschwerdeführers davon auszugehen, dass er denjenigen Antrag stellen will, der nach Lage der Sache seinen Belangen entspricht und eingelegt werden muss, um den erkennbar angestrebten Erfolg zu erreichen,

vgl. BVerwG, Urteil vom 12.12.2001, Az. 8 C 17.01, Rn. 40 (juris).

Die Beschwerdeführerin äußert sich in ihrer E-Mail vom 18.06.2026 zur Beschwerde im Kontext des ZvF-Endstücks wie folgt wörtlich:

„Wir sehen hier eine klare Missachtung unserer Lösungsvorschläge seitens DB InfraGO und würden hier um Ihre Unterstützung bitten, dass wir für unsere Regeltrassen 41634/55425 + 41362/55420 im o. g. Zeitraum uneingeschränkt nutzen können.“

Ausgehend von diesen Maßstäben ergibt sich aus dem Beschwerdevorbringen, dass die Beschwerdeführerin die Trassenkündigung für rechtswidrig hält. Sie bittet deshalb sinngemäß darum, die Beschwerdegegnerin dazu zu verpflichten, ihr die Nutzung der zum Netzfahrplan zugewiesenen Zugtrassen mit den Zugnummern 41634/55425 und 41362/55420 zu ermöglichen. Dabei ist es für die Beschwerdeführerin letztlich unerheblich, ob die Beschwerdegegnerin die Baumaßnahme durchführt oder nicht, solange sie durch diese Baumaßnahme nicht in der Nutzung der Trassen beeinträchtigt wird.

Demgegenüber zielt die Beschwerde nicht darauf ab, Maßnahmen gegenüber der Beschwerdegegnerin hinsichtlich der Zuweisung von „Anschlussstrassen“ im Gelegenheitsverkehr zu ergreifen. Die Beschlusskammer geht aufgrund des wechselseitigen Vorbringens der Beteiligten davon aus, dass die bisherige Praxis, Trassen des Netzfahrplans mit Trassen des Gelegenheitsverkehrs für einen durchgehenden Zugbetrieb zu kombinieren, weiterhin erfolgen könnte, wenn die Beschwerdeführerin bei antragsgemäßer Beschlussfassung ihre Trassen von Dresden bis Děčín-Prostřední Žleb nutzen kann. Einen Anspruch auf Zuweisung im Gelegenheitsverkehr gibt es ohnehin nur im Rahmen der jeweils verfügbaren Restkapazität.

II.2.2 Zulässigkeit der Beschwerde

Die so verstandene Beschwerde ist zulässig. Insbesondere ist diese statthaft.

Die Statthaftigkeit der Beschwerde folgt aus § 68 Abs. 3 i. V. m. § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG. Gemäß § 68 Abs. 3 ERegG kann die Regulierungsbehörde mit Wirkung für die Zukunft das Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur Änderung von Maßnahmen im Sinne des § 66 Abs. 4 ERegG verpflichten oder diese Maßnahmen für ungültig erklären, soweit diese nicht mit den Vorschriften des ERegG oder unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union im Anwendungsbereich des ERegG in Einklang stehen.

Gemäß § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG können auf Antrag oder von Amts wegen insbesondere das Zuweisungsverfahren und dessen Ergebnis überprüft werden.

Die Beschwerdeführerin zielt mit ihrem Antrag auf die Überprüfung einer Maßnahme der Beschwerdegegnerin betreffend das Zuweisungsverfahren i. S. d. § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG. Die Kündigung einer bereits zugewiesenen Zugtrasse mittels einer ZvF stellt ein Handeln der Beschwerdegegnerin im Rahmen des Zuweisungsverfahrens dar,

vgl. Verwaltungsgericht (VG) Köln, Urteil vom 04.12.2023, Az. 18 K 3486/23, Rn. 120 ff. (juris), bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 16.08.2024, Az. 6 B 2.24.

Der Antrag ist auch auf eine statthafte Rechtsfolge gerichtet. Die Beschwerdegegnerin hat mit der Übermittlung des ZvF-Endstücks an die Beschwerdeführerin zu erkennen gegeben, dass die zugewiesenen Zugtrassen nicht wie geplant durchgeführt werden sollen. Es ist daher davon auszugehen, dass sie ohne eine behördliche Entscheidung die Durchführung der Verkehre verweigern würde. Sie zu verpflichten, dies zu unterlassen, stellt daher eine Verpflichtung zur Änderung der oben beschriebenen Maßnahmen im Sinne des § 68 Abs. 3 Alt. 2 ERegG dar.

Demgegenüber ist der so verstandene Beschwerdeantrag nicht aus § 68 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. § 66 Abs. 1 ERegG statthaft. Nach § 68 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ERegG verpflichtet die Regulierungsbehörde das Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur Änderung einer Entscheidung, sofern diese das Recht des Zugangsberechtigten auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur im Sinne des § 66 Abs. 1 ERegG beeinträchtigt. Es spricht vorliegend zwar vieles dafür, die Kündigung des Trassenvertrages durch das ZvF-Endstück noch als konkret-individuelle Entscheidung – in Abgrenzung zur weiter gefassten „Maßnahme“ – der Beschwerdegegnerin anzusehen,

vgl. für die Unterscheidung zwischen Maßnahme und Entscheidung im Kontext des § 68 Abs. 2 ERegG VG Köln, Urteil vom 29.05.2026, Az. 18 K 2355/22, Rn. 52 ff. des amtlichen Urteilsdrucks.

Für das hier zu entscheidende Beschwerdeverfahren ist jedoch die Statthaftigkeit aus § 68 Abs. 3 i. V. m. § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG gegeben, da diese im Verhältnis zu § 68 Abs. 2 i. V. m. § 66 Abs. 1 ERegG die speziellere Norm darstellt. Denn die Kündigung von Zugtrassen mittels ZvF-Endstück fällt bezogen auf Einzelfälle in den Anwendungsbereich des – im Verhältnis zu § 66 Abs. 1 ERegG spezielleren – § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG, sodass folgerichtig die Eingriffskompetenz für die Regulierungsbehörde aus § 68 Abs. 3 ERegG folgt. Der Einordnung der Trassenkündigung durch ein ZvF-Endstück als „Maßnahme“ i. S. d. § 68 Abs. 3 ERegG steht auch nicht entgegen, dass diese Kündigung gleichzeitig eine „Entscheidung“ der Beschwerdegegnerin darstellt. Denn jede Entscheidung stellt gleichzeitig auch eine Maßnahme dar, während andersherum nicht jede Maßnahme auch eine Entscheidung sein muss.

Würde man in diesen Fällen ausschließlich §§ 68 Abs. 2, 66 Abs. 1 ERegG für anwendbar halten, wäre § 68 Abs. 3 i. V. m. § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG praktisch ohne Anwendungsbereich, weil § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG nicht nur abstrakt das Zuweisungsverfahren adressiert, sondern auch dessen Ergebnis. Dieses ist immer auch eine einzelfallbezogene Entscheidung über den Zugang. Dabei ist auch zu beachten, dass die Entscheidung der Beschwerdegegnerin, der Beschwerdeführerin keinen oder nur einen verfristeten ZvF-Entwurf zu übersenden, nicht mehr reversibel ist. Hielte man in diesen Fällen (ausschließlich) § 68 Abs. 2 ERegG für anwendbar, könnte dem Verstoß nicht mehr vor Beginn der Baumaßnahme durch die Beschlusskammer sinnvoll entgegen gewirkt werden.

II.2.3 Begründetheit der Beschwerde

Die Beschwerde ist auch begründet. Es liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten nach § 68 Abs. 3 i. V. m. § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG vor (hierzu unter II.2.3.1). Die Beschlusskammer übt das ihr zustehende Ermessen dahin aus, dass sie der Beschwerdegegnerin die aus dem Tenor ersichtliche Unterlassungsverpflichtung auferlegt (hierzu unter II.2.3.2).

II.2.3.1 Tatbestandliche Voraussetzungen der Rechtsgrundlage

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Handeln der Beschlusskammer auf der Grundlage des § 68 Abs. 3 i. V. m. § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG liegen vor.

Gemäß § 68 Abs. 3 ERegG kann die Regulierungsbehörde mit Wirkung für die Zukunft das Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur Änderung von Maßnahmen im Sinne des § 66 Abs. 4 ERegG verpflichten oder diese Maßnahmen für ungültig erklären, soweit diese nicht mit den Vorschriften des ERegG oder unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union im Anwendungsbereich des ERegG in Einklang stehen.

Nach § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG können auf Antrag oder von Amts wegen insbesondere das Zuweisungsverfahren und dessen Ergebnis überprüft werden. Wie bereits in den Ausführungen zur Statthaftigkeit der Beschwerde dargelegt, geht es vorliegend um Maßnahmen der Beschwerdegegnerin in diesen Bereichen.

Der für ein Einschreiten nach § 68 Abs. 3 i. V. m. § 66 Abs. 4 Nr. 4 ERegG erforderliche Gesetzesverstoß liegt vorliegend in einem Verstoß gegen § 19 Abs. 1 und Abs. 5 ERegG.

Es ist höchstrichterlich geklärt, dass Verstöße gegen zugangsrelevante Schienennetz-Nutzungsbedingungen der Beschwerdegegnerin 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 von Amts wegen oder auf eine Beschwerde hin aufgegriffen werden und zum Gegenstand eines regulatorischen Einschreitens gemacht werden,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.08.2024, 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 wesentlichen Anforderungen an die Planung und Kommunikation von Baumaßnahmen (hierzu unter II.2.3.1.1.1) ergeben sich aus Abschnitt 2.5.3.2 der INB in Verbindung mit den Vorgaben der Richtlinie 402.0305. Gegen die dort aufgestellten Regelungen hat die Beschwerdegegnerin einerseits in einem unerheblichen Maß verstoßen, indem sie der Beschwerdeführerin zunächst keinen ZvF-Entwurf zur Verfügung gestellt hat, dann aber nachträglich eine Stellungnahmemöglichkeit eröffnet hat (hierzu unter II.2.3.1.1.2). Ein erheblicher Verstoß liegt

jedoch darin, dass das ZvF-Endstück den inhaltlichen Anforderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen nicht genügt (hierzu unter II.2.3.1.3).

II.2.3.1.1.1 Wesentliche Anforderungen an die Baumaßnahmenplanung

In formeller Hinsicht verlangen die Vorgaben der Schienennetz-Nutzungsbedingungen, dass die Beschwerdegegnerin Baumaßnahmen des Kapazitätskonfliktmanagements der Kategorie A-Maßnahme mit einem ZvF-Entwurf und einem ZvF-Endstück kommuniziert und abstimmt. Materiell erfolgt die Planung so, dass die Interessen der Zugangsberechtigten möglichst wenig beeinträchtigt werden.

Bereits der Haupttext der INB regelt, dass die Terminketten der Baukommunikation verbindlich sind und die Belange der Zugangsberechtigten bei der Durchführung berücksichtigt werden müssen, vgl. Abschnitt 2.5.3.2 der INB:

„Die Durchführung von Baumaßnahmen stimmt die DB InfraGO AG im Rahmen des für die Kommunikation und Abstimmung von Baumaßnahmen geltenden gem. Ziff. 3.2.1.2.2. Regelwerks (Richtlinie 402.0305) und der dort festgelegten Termine mit dem ZB [...] ab. Führt die Abstimmung nicht zu einvernehmlichen Ergebnissen, entscheidet die DB InfraGO AG unter Berücksichtigung der Belange des ZB [...] im Rahmen der Zumutbarkeit über die Art der Durchführung. Sie informiert die betroffenen ZB [...] gemäß den in o. g. geltendem Regelwerk enthaltenen Terminketten über die getroffene Entscheidung.“

Die konkret einzuhaltenden Fristen ergeben sich sodann aus Abschnitt 9 Abs. 7 bis 9 der Richtlinie 402.0305. Danach sind ZvF-Entwürfe mit einer Vorlaufzeit von 24 Wochen an die Zugangsberechtigten zu übermitteln. Zugangsberechtigte haben im Anschluss 3 Wochen Zeit für eine Stellungnahme zu diesem Entwurf. Mit einer Vorlaufzeit von 15 Wochen vor der Baumaßnahme versendet die Beschwerdegegnerin sodann das ZvF-Endstück.

Der vorliegend in materieller Hinsicht relevante Maßstab findet sich in Abschnitt 3 Abs. 2 UAbs. 1 der Richtlinie 402.0305. Er lautet:

„Die DB InfraGO AG plant Baumaßnahmen an der Infrastruktur dergestalt, dass sie daraus resultierende baubedingte Kapazitätseinschränkungen – und somit die Beeinträchtigung der ZB sowie EIU – auf ein möglichst geringes Maß reduziert werden.“

Mit dieser Regelung verfolgt die Beschwerdegegnerin das Ziel, dem gesetzlich geregelten Maßstab aus § 61 Abs. 2 ERegG gerecht zu werden. Danach hat der Betreiber der Schienenwege die Vorhaltung von Schienenwegkapazitäten für regelmäßige Schienenweginstandhaltungsarbeiten so zu planen, dass Zugangsberechtigte möglichst wenig beeinträchtigt werden. Bei der Ausfüllung dieses Maßstabs hilft die Begründung des Gesetzesentwurfs allerdings kaum weiter. Dort heißt es schlicht:

„Bei der Durchführung von regelmäßigen Instandhaltungsarbeiten soll den Belangen der Zugangsberechtigten Rechnung getragen werden. Dies kann beispielsweise dadurch erfolgen, dass diese Arbeiten zu einem Zeitpunkt stattfinden, in dem das Verkehrsaufkommen gering ist. Der Betreiber der Schienenwege ist verpflichtet, die Instandhaltung der Schienenwege so zu betreiben, dass die Interessen der Zugangsberechtigten nicht mehr als notwendig beeinträchtigt werden.“

Der Maßstab ist letztlich so zu verstehen, dass die Baumaßnahmen so zu planen sind, dass sie einen möglichst geringen Schaden für alle Beteiligten verursachen. Die Einschränkungen sind auf das erforderliche Maß zu beschränken. Zur Erreichung einer möglichen Beeinträchtigung ist ein Folgenvergleich durchzuführen, bei dem die Gesamtfolgen miteinander zu vergleichen sind, die bei den verschiedenen Bauvarianten anfallen. Maßgeblich abzustellen ist auf möglichst niedrige Gesamtfolgen. Eine möglichst geringfügige Beeinträchtigung der Zugangsberechtigten setzt voraus, dass der Betreiber der Schienenwege die Interessen bzw. die Zwänge der Zugangsberechtigten kennt. Auf diese Weise ist er in der Lage, diese bei der Planung der Baumaßnahmen mit einzubeziehen. Er ist gehalten, die verschiedenen Interessen der Beteiligten – seiner eigenen und die der Zugangsberechtigten – miteinander in Einklang zu bringen. Der in Abschnitt 3 Abs. 2 UAbs. 1 der Richtlinie 402.0305 zu den INB 2026 normierte Maßstab verlangt damit letztlich, dass die Beschwerdegegnerin eine Abwägungsentscheidung trifft, die eine möglichst geringe Betroffenheit der Zugangsberechtigten gewährleistet.

II.2.3.1.2 Unbeachtlicher Verstoß gegen die INB durch fehlenden ZvF-Entwurf

Die Beschwerdegegnerin hat gegen § 19 Abs. 1 und 5 ERegG verstoßen, indem sie gegen die aus ihren INB erwachsene Pflicht zur Übersendung eines ZvF-Entwurfs und die Einräumung einer Stellungnahmemöglichkeit hierzu verstoßen hat. Der Verstoß ist jedoch unbeachtlich, weil die Beschwerdegegnerin die erforderliche Stellungnahmemöglichkeit für die Beschwerdeführerin gleichwertig nachgeholt hat.

Gemäß Abschnitt 9 Absatz 7 und 8 der Richtlinie 402.0305 erstellt und übersendet die Beschwerdegegnerin bei A-Maßnahmen mit einem Vorlauf von 24 Wochen vor Beginn einer Baumaßnahme einen ZvF-Entwurf und ermöglicht hierzu eine Stellungnahme durch die betroffenen Zugangsberechtigten.

Im vorliegenden Fall ist kein ZvF-Entwurf erstellt worden. Es bestand dementsprechend auch keine Stellungnahmemöglichkeit zu diesem Entwurf.

Der Verstoß ist jedoch dadurch geheilt worden, dass die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin eine funktional gleichwertige Stellungnahmemöglichkeit zum ZvF-Endstück eingeräumt hat.

Formell fehlerhafte Entscheidungen eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens können Bestand haben, wenn und soweit sie wahlweise einer Heilung zugänglich sind oder jedenfalls der formelle Verstoß nicht dazu führt, dass ein Zugangsberechtigter beanspruchen kann, dass die formal fehlerhafte Entscheidung aufgehoben wird. Dass eine solche Unbeachtlichkeit lediglich formeller Fehler möglich ist, folgt aus einer Heranziehung der in § 144 Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung, des § 561 Zivilprozessordnung und der §§ 45, 46 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zum Ausdruck kommenden Rechtsgedanken. Die beiden Normen aus dem Prozessrecht besagen gleichlautend, dass eine Revision zurückzuweisen ist, wenn zwar die Entscheidungsgründe eines angegriffenen Urteils eine Verletzung des bestehenden Rechts ergeben, sich die Entscheidung selbst aber aus anderen Gründen als richtig erweist. Es ist anerkannt, dass auf diese Weise auch verfahrensfehlerhafte Urteile aufrecht erhalten werden können,

Bier, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht - VwGO, 48. EL Juli 2025, § 144 VwGO Rn. 31, 52 m. w. N.

§ 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG erklärt eine Verletzung von Verfahrensvorschriften, die den Verwaltungsakt nicht nach § 44 VwVfG nichtig macht, für unbeachtlich, wenn die erforderliche

Anhörung eines Beteiligten nachgeholt wird. Nach § 46 VwVfG kann die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 VwVfG nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

Bei einer analogen Anwendung des § 45 VwVfG auf Entscheidungen des Eisenbahninfrastrukturunternehmens kann eine Heilung nur insoweit eintreten, als die Anhörung oder die ihr vergleichbare nachzuholende Verfahrenshandlung formell ordnungsgemäß erfolgt und ihre Funktion für den Entscheidungsprozess uneingeschränkt erreicht werden kann (sogenannte funktionale Äquivalenz). Die Heilung durch Nachholung muss in einer Art und Weise erfolgen, durch die die mit dem Fehler verbundenen Nachteile vollständig beseitigt werden,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 09.12.2009, Az. 8 D 12/08.AK, Rn. 111 f. (juris) m. w. N.

Für den vorliegenden Fall ist dabei zunächst relevant, dass die Stellungnahmemöglichkeit für einen Zeitraum von 3 Wochen eingeräumt wurde. Damit entspricht die Dauer der Stellungnahmemöglichkeit der vorgesehenen Stellungnahmefrist zum ZvF-Entwurf.

Die funktionale Äquivalenz ist nicht dadurch beeinträchtigt, dass der Gegenstand der Stellungnahmemöglichkeit unklar gehalten ist. Insofern könnte gegen eine funktionale Äquivalenz sprechen, dass die Stellungnahmemöglichkeit im ZvF-Endstück vom 24.03.2026 allein durch den Satz,

„Bitte haben Sie dafür Verständnis, dass wir für unsere weiteren Planungen eine Antwort bis zum Mo. 13.04.2026 benötigen.“,

eingeräumt wird. Mit Blick darauf, dass zum ZvF-Endstück in der Richtlinie 402.0305 keine Stellungnahme vorgesehen ist, birgt dies die Gefahr, dass Zugangsberechtigte nicht unmittelbar erkennen können, dass mit der eingeräumten Stellungnahmemöglichkeit die nicht ermöglichte Stellungnahme zum ZvF-Entwurf gleichwertig nachgeholt wird. Es wird daher nicht unmittelbar deutlich, mit welchem Ziel eine Stellungnahme abgegeben werden kann und soll. Diese Gefahr hat sich jedoch vorliegend nicht realisiert. Die Beschwerdeführerin war in der Lage, eine Stellungnahme abzugeben, die inhaltsgleich auch bei einem ZvF-Entwurf zu erwarten gewesen wäre. Die Stellungnahme ist zwar kurz und hätte – wie der weitere Mailverlauf zeigt – auch mehr inhaltliche Akzente setzen können, es ist aber nicht zu erkennen, dass die Kürze auf eine mangelnde Erkenntnis der Beschwerdeführerin zum Gegenstand der Stellungnahme zurückzuführen wäre.

Die funktionale Äquivalenz ist auch nicht dadurch beeinträchtigt, dass die Stellungnahme zu einer Zeit eingeholt worden wäre, zu der keine Änderungen an der Verkehrsplanung mehr möglich gewesen wären. Zwar gibt die Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 25.06.2026 an, dass aufgrund der starken Nachfrage im Elbtal keine Möglichkeit mehr für eine bestimmte Planungsvariante bestehe. Diese Einschätzung betrifft aber einen Zeitpunkt deutlich nach dem Ende der Stellungnahmefrist. Der Mailverlauf zwischen den Beteiligten vom 14.04. bis zum 21.04.2026 ist hingegen von einer rein inhaltlichen Diskussion geprägt, die nicht erkennen lässt, dass keine alternativen Planungen mehr möglich gewesen wären.

Schließlich wird die funktionale Äquivalenz auch nicht dadurch beeinträchtigt, dass die verspätete Stellungnahmemöglichkeit dazu führen würde, dass die Beschwerdeführerin erst zu spät Klarheit über die ihr zugewiesenen Trassen erhielte. Gemäß Abschnitt 12 des Anhangs VII zur

Richtlinie 2012/34/EU stellt der Infrastrukturbetreiber die Einzelheiten zu den angebotenen Zugtrassen für Personenzüge spätestens vier Monate und für Güterzüge spätestens einen Monat vor dem Beginn der Kapazitätsbeschränkung bereit, außer wenn der Infrastrukturbetreiber und die betroffenen Antragsteller eine kürzere Vorlaufzeit vereinbaren. Die Frist dient dazu, dass Zugangsberechtigte ihre Zugumläufe, Personalressourcen usw. in angemessener Frist planen können. Ein Unterschreiten der Fristen kann daher dazu führen, dass Zugangsberechtigte andere Stellungnahmen abgeben müssen, weil sie nur noch eingeschränkt auf Änderungen reagieren können. Im vorliegenden Fall handelt es sich bei der Beschwerdeführerin um ein Unternehmen, das im Schienengüterverkehr tätig ist, für das die Richtlinie eine Vorlaufzeit zur Kommunikation der Einzelheiten der Zugtrasse von einem Monat vorsieht. Diese Frist ist auch unter Berücksichtigung der nachträglichen Stellungnahmefrist nicht unterschritten.

Die Beschlusskammer weist darauf hin, dass die Heilung von Verfahrens- und Formvorschriften im Einzelfall nicht zu einer Relativierung der primären verfahrensrechtlichen Vorgaben führt,

vgl. *Sachs*, in Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage 2023, § 45, Rn. 25.

Die Heilungsmöglichkeiten dispensieren die Beschwerdegegnerin mithin nicht von ihrer Pflicht, *ZvF*-Entwürfe zu erstellen (und bei Verfristung – einschließlich Ausfall – des *ZvF*-Entwurfs Strafzahlungen nach Abschnitt 3.3.4.7.7 der INB 2026 zu leisten). Die generelle Umsetzung dieser Verpflichtung ist aber nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Im vorliegenden Verfahren ist allein die Frage relevant, ob die Verletzung der Verfahrensvorschrift durch eine funktional äquivalente Nachholung geheilt wurde.

II.2.3.1.3 Verstoß gegen die INB durch materiell rechtswidrige Bauplanung im *ZvF*-Endstück

Das *ZvF*-Endstück verstößt materiell gegen die Richtlinie 402.0305 und begründet damit einen Verstoß gegen § 19 Abs. 1 und Abs. 5 ERegG. Das *ZvF*-Endstück wurde zwar fristgerecht übersandt (hierzu unter II.2.3.1.3.1), genügte jedoch in der konkreten Ausgestaltung nicht den Anforderungen der Richtlinie 402.0305 (hierzu unter II.2.3.1.3.2).

II.2.3.1.3.1 *ZvF*-Endstück fristgerecht

Die Beschwerdegegnerin hat das *ZvF*-Endstück am 24.03.2026 und damit fristgerecht i. S. d. 15-Wochen-Frist aus Abschnitt 9 Abs. 9 UAbs. 1 der Richtlinie übersandt (aufgrund der am 07.08.2026 beginnenden Baumaßnahme hätte das Endstück bis zum 24.04.2026 übersandt werden müssen).

II.2.3.1.3.2 Rechtswidrige Ausgangsentscheidung der Beschwerdegegnerin

Auf Grundlage der Informationen, die der Beschwerdegegnerin zum Zeitpunkt ihrer der Beschwerdeführerin bekannt gegebenen Entscheidung und am Ende des Stellungnahmeprozesses vorlagen, hat sie keine rechtskonforme Entscheidung getroffen. Die Beschwerdegegnerin hat vielmehr mit ihrer Baumaßnahmenplanung und -ausregelung den Maßstab einer möglichst geringen Beeinträchtigung der Zugangsberechtigten verletzt.

Der dargelegte Rechtsrahmen in der Richtlinie 402.0305 verlangt, dass die Einschränkungen für die Zugangsberechtigten auf ein möglichst geringes Maß reduziert werden. Sie hat bei ihrer Entscheidung, die Verkehre der Beschwerdeführerin im Netzfahrplan zu kündigen, jedoch

wesentlichen Vortrag der Beschwerdeführerin und eigene Kenntnis der Verkehre der Beschwerdeführerin unbeachtet gelassen.

Die Beschwerdegegnerin trägt im Beschwerdeverfahren vor, die Zusammenhänge zwischen den zum Netzfahrplan zugewiesenen Trassen und den potenziellen Anschlussstrassen im Gelegenheitsverkehr ab Dresden-Friedrichstadt nicht gekannt zu haben. Dieser Vortrag ist bereits wenig glaubhaft, weil die Beschwerdegegnerin die Trassen der Beschwerdeführerin auch in den letzten Jahren geplant und mit dieser vereinbart hat. Ihr musste aus dieser Praxis heraus bekannt sein, dass die Beschwerdeführerin einen Großteil der vereinbarten Netzfahrplantrassen (etwa 70 %) durch anschließende Gelegenheitsverkehrstrassen verlängern würde. Ihr musste bekannt sein, dass ein entsprechendes Verkehrsbedürfnis besteht, und ihr musste letztlich auch bekannt sein, dass die Beschwerdeführerin erst zu einem späteren Zeitpunkt ihre Zieldestination angeben kann. Soweit sie sich auf Unkenntnis beruft, kann diese sich nur darauf beziehen, zu welchem Zielort die Trassen letztlich „verlängert“ würden und welche konkreten Trassen die Beschwerdeführerin entsprechend nutzen wollen würde.

Die Tatsache, dass die Züge der Beschwerdeführerin in Dresden-Friedrichstadt lediglich „umnummern“ und dort nicht tatsächlich enden, hat die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin zudem per E-Mail vom 15.04.2026 mitgeteilt. Gleichzeitig bat die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegnerin sinngemäß darum, die durch das ZvF-Endstück getroffene Kapazitätsentscheidung anzupassen. Sie hat auch erläutert, dass die Zugtrassen in anderen Betriebsstellen enden / umnummern könnten. Dabei ist es unerheblich, dass die Beschwerdeführerin die von der Beschwerdegegnerin vorgegebene Frist um einen Tag überschritten hat. Denn einerseits hat die Beschwerdeführerin nichts vorgetragen, was der Beschwerdegegnerin unbekannt gewesen sein kann. Zudem hat sich die Beschwerdegegnerin trotz der Verfristung – auf die sie sich im Übrigen erstmalig im Beschwerdeverfahren berufen hat – auf die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten materiellen Einwände eingelassen und im Folgenden mit der Beschwerdeführerin die Umsetzbarkeit ihrer Vorschläge diskutiert.

Wenn aber erkennbar ist, dass für 70 bis 75 % der betroffenen Zugtrassen ein Verkehrsbedürfnis besteht und die Zugtrassen im Gelegenheitsverkehr ergänzt werden, ist es nicht ohne weitere Abwägung sachgerecht, allein durch Verweis auf einen Kapazitätsengpass am aktuellen Endbahnhof der Zugtrasse die komplette Zugtrasse auszulegen. Das gilt insbesondere dann, wenn die Folgen der Auslegung zu erheblichen Belastungen der Betroffenen führen, weil, wie etwa im vorliegenden Fall, viele Trassen des EVU betroffen sind und ggf. auch schon aus anderen Gründen viele Trassen ausgelegt werden mussten. Es hätte einerseits geprüft werden müssen, ob die Zugtrassen an einem anderen Bahnhof enden könnten. In ihrer E-Mail vom 21.04.2026, 17:03 Uhr, teilt die Beschwerdegegnerin mit, dass die Züge nicht auf einem Bahnhof auf der Elbtalstrecke enden könnten, weil dort keine Kapazität bestehe, zusätzliche beginnende oder endende Züge aufzunehmen. Hier ist nicht erkennbar, inwieweit die Interessen der dort offenbar schon eingeplanten Zugangsberechtigten mit beginnenden und endenden Zügen mit den Interessen der Beschwerdeführerin abgewogen wurden. In dieser Abwägung hätte berücksichtigt werden müssen, wie die Betroffenheiten sich jeweils darstellen. Gar keine Prüfung ist jedoch mit Blick auf eine Verlängerung auf Betriebsstellen außerhalb des Elbtals durchgeführt worden. Denn auch dies würde den Interessen der Zugangsberechtigten dienen. Ferner wurde nicht erörtert, ob und inwieweit die Beschwerdeführerin auch in der Lage wäre, bereits jetzt für ihre Züge Zieldestinationen anzugeben und die Anschlussbestellungen bereits jetzt auszulösen. In allen Fällen fehlt es an einer nachvollziehbaren Abwägungsentscheidung zu den Trassen anderer Nutzer. Dabei ist unbeachtlich, dass die Beschwerdeführerin diese konkreten Prüfungen nicht in ihrer Stellungnahme angefragt hat. Denn es war für

die Beschwerdeführerin anhand des ZvF-Endstücks nicht erkennbar, welche konkreten Gründe dazu geführt haben, dass die Trassen von der Beschwerdegegnerin ausgelegt wurden. Sie konnte daher keine konkreten alternativen Betriebsszenarien entwickeln und der Beschwerdegegnerin vorschlagen. Soweit die Beschwerdegegnerin vorträgt, das Hinzudenken von möglichen Trassen, die im Gelegenheitsverkehr noch zu bestellen gewesen wären, finde sich nicht in der Richtlinie 402.0305 und sei auch fachlich strikt abzulehnen, ist darauf hinzuweisen, dass es gerade Zweck des Konsultationsverfahrens ist, die Verkehrsbedürfnisse der Zugangsberechtigten zu ermitteln. Hierzu zählen zwar tatsächlich keine fiktiven Anschlussstrassen. Beachtlich sind aber die erwarteten Betriebsabläufe, tatsächlichen Verkehrsbedürfnisse und die Folgen für die Zugangsberechtigten, vgl. Abschnitt 3 Abs. 6 der Richtlinie 402.0305.

II.2.3.2 Rechtsfolge

Das ihr nach § 68 Abs. 3 ERegG auf Rechtsfolgenseite zustehende Ermessen übt die Beschlusskammer dahingehend aus, dass der Beschwerdegegnerin vorgegeben wird, es zu unterlassen, die Durchführung der der Beschwerdeführerin für den Zeitraum vom 07.08.2026 bis zum 01.09.2026 zugewiesenen Zugtrassen auf den Strecken 6244, 6247, 6248 und 6272 unter Berufung auf das ZvF-Endstück mit der Nr. 40450 vom 24.03.2026 zu verweigern.

Die mit Tenorziffer 1 getroffene Verpflichtung der Beschwerdegegnerin ergeht in pflichtgemäßer Ausübung des der Beschlusskammer durch § 68 Abs. 3 ERegG eingeräumten Ermessens.

Soweit das Aufgreifermessen der Bundesnetzagentur nicht ohnehin durch die Beschwerde der Beschwerdeführerin gebunden sein sollte,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22.05.2020, Az. 13 B 1246/19, Rn. 15 (juris):
„Das Antragsrecht des Zugangsberechtigten ergänzt damit auf der ersten Stufe das sog. ‚Aufgreifermessen‘ der Regulierungsbehörde und verpflichtet diese im Fall eines Antrags eines Zugangsberechtigten zur Überprüfung der beanstandeten Regelung.“,

hat die Beschlusskammer das Aufgreifermessen dahingehend ausgeübt, dass sie auf die Beschwerde hin ermittelt hat.

Das ihr durch § 68 Abs. 3 ERegG eingeräumte Entschließungsermessen übt die Beschlusskammer dahingehend aus, vorliegend gegenüber der Beschwerdegegnerin tätig zu werden und die Beschwerdegegnerin unter Ausübung des ihr zustehenden Auswahlermessens wie aus dem Tenor ersichtlich zu verpflichten.

Zu Gunsten eines Einschreitens fällt zunächst ins Gewicht, dass die Beschwerdegegnerin die Vorgaben zur Baukommunikation in nicht unerheblicher Form missachtet, d. h. die Vorgaben der INB 2026 und ihrer Richtlinie 402.0305 in eben dieser Form verletzt hat. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen beklagen bereits seit langem eine häufig nicht rechtskonforme Baukommunikation der Beschwerdegegnerin, sodass auch unter generalpräventiven Aspekten seitens der Regulierungsbehörde ein Fokus auf den hier betroffenen Rechtsbereich zu richten ist. Aus den von der Beschwerdegegnerin im Nachgang zum Verfahren BK10-25-0043_Z übermittelten Fristen wird für den Monat Juni 2026 ersichtlich, dass nur rund 10 % der notwendigen ZvF-Entwürfe überhaupt erstellt worden sind. Das Fehlen eines ZvF-Entwurfs – mit den unter II.2.3.1.3.2 dargestellten Folgeproblemen bezüglich der schwieriger werdenden Abstimmung zwischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) und EVU – ist daher die Regel statt die Ausnahme.

§ 68 Abs. 3 ERegG sieht sodann mit der Ungültigerklärung einer Maßnahme einerseits und der Verpflichtung zur Änderung von Maßnahmen im Sinne des § 66 Abs. 4 ERegG

andererseits zwei Handlungsalternativen der Beschlusskammer vor. § 68 Abs. 3 lässt keine Präferenzen des Gesetzgebers für eine der beiden Handlungsmöglichkeiten erkennen. Insbesondere verdrängen sich die Alternativen nicht dergestalt, dass eine grundsätzlich denkbare Ungültigerklärung die ebenso grundsätzlich denkbare Auferlegung einer Änderungsverpflichtung ausschliesse. Vielmehr soll durch § 68 Abs. 3 ERegG der Behörde ein flexibles Handeln ermöglicht werden,

vgl. BT-Drs. 18/8334, S. 221.

Die Bundesnetzagentur kann daher darüber entscheiden, welche Möglichkeit sie wählt,

vgl. *Kühling/Rummel*, in: Kühling/Otte, AEG/ERegG, 2020, § 68 ERegG Rn. 43.

Die Beschlusskammer entscheidet sich vorliegend für die zweite Handlungsmöglichkeit dergestalt, dass sie der Beschwerdegegnerin aufgibt, ihre bislang durch das ZvF-Endstück angekündigte Entscheidung – die Verweigerung der Trassendurchführung für den Zeitraum vom 07.08.2026 bis zum 01.09.2026 – dahingehend zu ändern, dass sie diese Maßnahme unterlässt.

Diese gewählte Maßnahme ist insoweit auch verhältnismäßig

Legitimer Zweck der Entscheidung ist einerseits die regulierungsrechtsbezogene Durchsetzung von Interessen der Beschwerdeführerin. Vor allem aber dient die Maßnahme der objektiven Durchsetzung der Vorgaben zur Baukommunikation. Gefördert wird durch die Entscheidung mithin der legitime Zweck des § 3 Nr. 2 ERegG.

Die Unterlassungsverpflichtung ist auch geeignet, den Rechtsverstoß zu beseitigen, der in der angekündigten – unberechtigten – Verweigerung der Trassendurchführung liegt. Die Entscheidung ist ferner erforderlich, da mildere Mittel zur Erreichung des legitimen Zweckes nicht ersichtlich sind.

Die Maßnahme ist schließlich auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Grundsätzlich ist eine Maßnahme verhältnismäßig im engeren Sinne, wenn der mit einer Maßnahme beabsichtigte Zweck nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht. Insofern sind Zweck der Maßnahme und die betroffenen Belange der Beschwerdeführerin zu gewichten:

Die Unterlassungsverpflichtung zielt auf die Wahrung von Interessen der Beschwerdeführerin von erheblichem Gewicht. Sie trägt vor, dass sie gegenüber ihren Kunden zur Leistungserbringung verpflichtet sei und bereits mehrfach zum Netzfahrplan bestellte Trassen von der Beschwerdegegnerin gekündigt worden seien. Durch die Verpflichtung wird die Beschwerdegegnerin im Grundsatz dazu verpflichtet, die Trassennutzungsverträge vereinbarungsgemäß durchzuführen. Dies schließt gleichwohl mit Blick auf die Baumaßnahme die Möglichkeit ein, mit der Beschwerdeführerin konkrete, von den vereinbarten Lagen abweichende, Zugtrassen zu vereinbaren. Die Beschwerdeführerin hat selbst angegeben, dass für sie die zeitliche Lage der Trassen nicht überragend wichtig sei, sondern es auf die grundsätzliche Bedienbarkeit einer Trasse pro Tag und Richtung ankommt. Der von der Beschwerdegegnerin in diesem Kontext vorgebrachte Einwand, das von der Beschwerdeführerin gewünschte Verkehrskonzept führe zu einem übermäßigen Kapazitätsverbrauch, verfängt nicht. Denn die Beschwerdeführerin hat nachvollziehbar dargelegt, dass sie ihre Züge nicht tatsächlich in Dresden-Friedrichstadt enden lassen will, sondern regelmäßig Anschlussstrassen bestellt und die Netzfahrplantrassen auch bis zu alternativen Destinationen fortgeführt werden können. Von einer übermäßigen Kapazitätsnutzung ist daher nicht auszugehen. Zudem folgt auch aus dem Stornierungsumfang der Netzfahrplantrassen durch die Beschwerdeführerin keine Unangemessenheit der Verpflichtung gegenüber der Beschwerdegegnerin. Denn die Möglichkeit der

Kündigung von Zugtrassen durch die Zugangsberechtigten wird durch die Beschwerdegegnerin ausdrücklich eingeräumt. Die hierdurch resultierenden negativen Folgen für die netzweite Kapazitätsnutzung sind durch die Regelungen in den INB, insbesondere in Abschnitt 3.3.4.4.3 und 4.2.1.9 der INB 2026, abschließend adressiert; es erscheint nicht sachgerecht, den Störungsumfang in Einzelfällen zusätzlich negativ zu berücksichtigen.

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