

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Entwurf eines Gesetzes zur Abmilderung des Trassenentgeltanstiegs bei den Eisenbahnen des Bundes – Drucksache 21/1499 –

### Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

#### Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1057. Sitzung am 26. September 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1a – neu – (§ 36 Absatz 5 ERegG)

Nach Artikel 1 Nummer 1 ist die folgende Nummer 1a einzufügen:

„1a. § 36 Absatz 5 wird durch den folgenden Absatz 5 ersetzt:

„(5) Die Wegeentgelte für die Nutzung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes sind vom Betreiber der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes zu unterscheiden, um Anreize dafür zu geben, dass Züge mit dem European Rail Traffic Management System (ERTMS) ausgerüstet sind. Die Unterscheidung darf nicht dazu führen, dass die Erlöse des Betreibers der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes insgesamt steigen. § 31 Absatz 2 bleibt unberührt. Der Betreiber der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes kann die Differenzierung auf die Schienenstrecken beschränken, auf denen auch Züge verkehren dürfen, die nicht mit ERTMS ausgerüstet sind. Die Regulierungsbehörde soll dem Betreiber der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes Vorgaben zum Umfang und zur Art und Weise der Differenzierung machen.“

#### Begründung:

Durch die Änderung wird der Anwendungsbereich der bestehenden, auf bestimmte Eisenbahnkorridore beschränkten und bislang ungenutzten Vorschrift des § 36 Absatz 5 ERegG auf das gesamte Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes ausgeweitet. Dadurch wird die Regelung vereinfacht und auf das „European Rail Traffic Management System“ (ERTMS) analog der Formulierung im Haushaltstitel des Sondervermögens „Infrastruktur und Klimaneutralität“ (891 12 – 742) als Oberbegriff bezogen. Durch den so ermöglichten Nachlass für Fahrzeuge mit einer ERTMS-Ausrüstung soll ein wirksamer Anreiz für die Digitalisierung der Schiene und zur Erreichung des im Koalitionsvertrag auf Bundesebene genannten Zieles einer flächendeckenden ETCS-Ausrüstung gesetzt werden. Aufgrund der hohen Kosten der fahrzeugseitigen ERTMS-Ausrüstung ist es seit mehr als zwei Jahrzehnten nicht gelungen, ETCS als Trägersystem des europäischen ERTMS-Systems großflächig in Deutschland einzuführen. Gegenwärtig sind nur 1,6 Prozent der Bundesschienenwege mit ETCS ausgerüstet. Im europäischen Vergleich ist Deutschland damit ein Hemmnis bei der

Vereinheitlichung der vielfältigen Zugbeeinflussungssysteme in Europa, und dies als zentrales Land in der Mitte des Kontinents. Darüber hinaus ist eine flächendeckende ETCS-Ausrüstung und der Verzicht auf teure Doppelausrüstung mit herkömmlicher und digitaler Zugbeeinflussungssysteme Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit der Digitalisierung der Schiene. Daher ist es neben einer anteiligen Bundesförderung der ERTMS-Fahrzeugausrüstung gemäß § 11a Absatz 4 BSWAG erforderlich, zusätzliche Anreize zu geben, damit die für die Infrastrukturentwicklung passende Fahrzeugausrüstung zur Verfügung gestellt wird. Diese Anreize sind auch durch das bundeseigene, seit dem 1. Januar 2024 auch gemeinwohlorientierte Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), die DB InfraGO AG, zu geben. Nur so wird es möglich sein, neben der Herstellung der Interoperabilität mittelfristig auch die für die hochbelasteten Schienenknoten erforderlichen Kapazitätssteigerungen zu erzielen. Gleichzeitig sollen durch die Änderung die im europäischen (Artikel 32 Absatz 4 Richtlinie 2012/34/EU) und nationalen Recht bereits vorhandenen Möglichkeiten genutzt werden, um die Trassenpreise weiter als der bisherige Vorschlag der Bundesregierung senken zu können. Dies würde die Nutzung der besonders umweltfreundlichen Schiene attraktiver machen und somit den gesetzlich festgelegten Zielen der Eisenbahnregulierung besonders entsprechen.

## 2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs und hält eine kurzfristig wirksame Abmilderung des Trassenentgeltanstiegs für dringend erforderlich.
- b) Bezüglich der geplanten Änderung der Anlage 4 Nummer 5 zum ERegG-E weist der Bundesrat auch auf die Möglichkeit der ausschließlich risikolosen Verzinsung statt einer Mittelwertbildung zwischen dem sogenannten risikolosen Zinssatz und dem von der Bundesnetzagentur berechneten kapitalmarktüblichen Eigenkapitalzinssatz hin. Hierzu haben die Länder bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Eisenbahnreform 2016 einen Formulierungsvorschlag gemacht (Ziffer 40 der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, BR-Drucksache 22/16 (Beschluss)). Vor dem Hintergrund der seit dem 1. Januar 2024 gemeinwohlorientierten Ausgestaltung der DB InfraGO AG macht eine solche Regelung aus Sicht der Länder heute noch mehr Sinn als bereits damals und würde zudem zu einer noch stärkeren Senkung der Trassenpreise führen.
- c) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass im Rahmen der Reform der Trassenpreise auch eine verstärkte Berücksichtigung von Qualitätsaspekten im Trassenpreissystem erfolgen muss, um Anreize für eine leistungsfähige und zuverlässige Infrastruktur zu schaffen.
- d) Im Rahmen der Reform ist ebenfalls zu beachten, dass der gesetzliche Deckel für die Trassenpreise im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf 1,8 Prozent pro Jahr aus dem Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) und Regionalisierungsgesetz (RegG) derzeit Gegenstand eines Gerichtsverfahrens am EuGH ist. Der SPNV weist die geringste Tragfähigkeit auf. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die Verkehre im SPNV nur durch Bestellungen der Länder möglich und für die Eisenbahnverkehrsunternehmen wirtschaftlich sind. In keinem Fall darf die Verpflichtung des Bundes zu Bau und Erhalt der Schieneninfrastruktur nach Artikel 87e des Grundgesetzes über den Mechanismus der Trassenpreise den Ländern aufgebürdet werden. Der Bundesrat erwartet, dass der Anstieg auf 1,8 Prozent auch für die Jahre ab 2026 durch eine entsprechende Änderung des ERegG rechtssicher begrenzt wird oder dass alternativ bei einem dauerhaften Anstieg der Trassenpreise im SPNV auf über 1,8 Prozent diese Mehrbelastungen durch eine entsprechende Erhöhung der Regionalisierungsmittel ausgeglichen werden.

## 3. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass Eigenkapitalerhöhungen durch den Bund zugunsten der Deutschen Bahn, die in der Vergangenheit (schuldenbremsenneutral) teilweise anstelle von Baukostenzuschüssen geleistet wurden, zu höherer Eigenkapitalverzinsung und damit zu höheren Trassenentgelten führen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, von weiteren Eigenkapitalerhöhungen künftig abzusehen und stattdessen trassenpreisneutrale Baukostenzuschüsse zu gewähren.
- b) Der Bundesrat begrüßt, dass mit der Neuregelung von § 26 ERegG ein Gleichlauf von tatsächlicher Renditeerwartung des Bundes und gesetzlichem Anspruch auf Eigenkapitalverzinsung abgesichert wer-

den soll. Durch eine reduzierte Renditeerwartung des Bundes würde damit der Anstieg der Trassenentgelte abgemildert.

- c) Der Bundesrat stellt fest, dass mit dieser Änderung des ERegG zwar die negativen Folgen der vergangenen Eigenkapitalerhöhungen im Hinblick auf künftige Steigerungen der Trassenentgelte abgemildert werden, die dringend erforderliche Neugestaltung des Trassenpreissystems insgesamt aber nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs ist. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, diese Reform unverzüglich zu erarbeiten. Der weiterhin erwartbare Anstieg der Trassenpreise und die laufende Überprüfung von Teilen des Trassenpreissystems durch den EuGH erfordern mit höchster Dringlichkeit, dass unmittelbar ein Reformkonzept erarbeitet wird. Ein weiterer Anstieg der Trassenentgelte führt ansonsten zu gravierenden Nachteilen für die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Schienenverkehrs. Der vorliegende Gesetzentwurf kann eine umfassende und für alle Beteiligten gebotene planungssichere Neugestaltung des Trassenpreissystems, wie sie durch eine Reform hergestellt werden muss, nicht ersetzen. Sie ist ein erster positiver Schritt auf dem Weg hin zu einer umfassenden Neuregelung, wie sie im Koalitionsvertrag auf Bundesebene angekündigt wurde. Dabei ist zwingend erforderlich, die Länder frühzeitig und umfassend einzubinden. Das Trassenpreissystem ist gerade auch für die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs von grundlegender Bedeutung, für den die Länder gemäß Artikel 143a Absatz 3 und Artikel 87e Absatz 4 des Grundgesetzes zuständig sind.
- d) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die im nationalen und europäischen Recht bereits vorhandenen Möglichkeiten zur weiteren Abmilderung des Trassenentgeltanstiegs vollständig auszunutzen, insbesondere die Möglichkeiten für Abschläge. Sinnvolle Kapazitätsauslastungen im Netz werden damit verhindert.

## Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

### Zu Ziffer 1 (Artikel 1 Nummer 1a – neu – (§ 36 Absatz 5 ERegG))

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Bei der aktuellen Fassung des § 36 Absatz 5 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) handelt es sich um die nationale Umsetzung der zugrundeliegenden EU-Regelung aus Artikel 32 Absatz 4 Richtlinie 2012/34/EU. Die Richtlinie gibt einen strengen Rahmen für die Regelungen über die Trassenentgelte vor und regelt die Differenzierungsmöglichkeiten abschließend. Nach dieser zugrundeliegenden EU-Regelung ist eine Differenzierung nur für Züge möglich, die mit einer Version des European Train Control System (ETCS) ausgerüstet sind. Eine Differenzierung bezüglich einer Ausrüstung der Strecke mit dem European Rail Traffic Management System (ERTMS) ist nicht vorgesehen. Der deutsche Gesetzgeber würde sich bei Umsetzung des Vorschlags daher in Widerspruch zum Unionsrecht setzen. Die Bundesrepublik Deutschland würde sich der Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens aussetzen.

### Zu Ziffer 2 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

#### Zu a)

Die Bundesregierung begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für den Gesetzentwurf.

#### Zu b)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Aus Sicht der Bundesregierung bestehen erhebliche Hürden und Bedenken hinsichtlich einer weiteren Absenkung des Eigenkapitalzinssatzes bzw. eines vollständigen Verzichts auf eine Eigenkapitalverzinsung. Voraussetzung für eine über den Inhalt des Gesetzentwurfs hinausgehende Absenkung des Eigenkapitalzinses wären Änderungen des Grundgesetzes (GG) im Bereich der Organisation der Eisenbahnen des Bundes und bei der Schuldenbremse.

Nach Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG werden die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt. Zum Wesen eines Wirtschaftsunternehmens gehört die Möglichkeit der – wenn auch nur minimalen – Gewinnerzielung. Diese wird durch weitere Absenkung der Eigenkapitalverzinsung beschnitten.

Durch die Eigenkapitalverzinsung nach Anlage 4 des ERegG hat der Gesetzgeber anerkannt, dass Wirtschaftsunternehmen eine Rendite erwirtschaften. Da die Haupteinnahmen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Trassenentgelte darstellen, werden die Eigenkapitalkosten im Rahmen der Entgeltregulierung berücksichtigt. Eine weitere Absenkung des Eigenkapitalzinssatzes erscheint vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich zweifelhaft.

Zudem muss (weiterhin) die Schuldenbremse beachtet werden: Für die Einhaltung der Schuldenbremse ist es notwendig, dass der Bund für die Bereitstellung von Kapital eine finanzielle Gegenleistung erhält. Zum anderen ist zu beachten, dass bereits bei einer sehr niedrigen Renditeerwartung in Höhe des risikolosen Zinssatzes (aktuell rund 0,75 %) die Schuldenbremsenneutralität der Eigenkapitalerhöhung infrage stünde.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass über § 8d ERegG rechtlich gewährleistet ist, dass die Einnahmen aus Trassenentgelten ausschließlich der Infrastruktur bzw. dem Betrieb des Eisenbahninfrastrukturunternehmens zu Gute kommen.

#### Zu c)

Die Bundesregierung nimmt den Vorschlag zur Kenntnis.

Der Koalitionsvertrag sieht eine Reform des Trassenpreissystems vor. Ziele und Inhalte – insbesondere auch die Frage, ob hierbei Qualitätsaspekte einbezogen werden sollen – werden nicht genannt. Es bedarf einer grundlegenden Diskussion unter Einbeziehung des Sektors und auch vor dem Hintergrund finanzieller Auswirkungen für den Bund.

#### Zu d)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Derzeit und jedenfalls bis zu einer anderslautenden Entscheidung des EuGH im anhängigen Vorabentscheidungsverfahren ist die sog. Trassenpreisbremse gültiges Recht und daher von der Bundesnetzagentur bei der Genehmigung des Trassenpreissystems 2026 der DB InfraGO AG anzuwenden.

Grundsätzlich ist die Steigerungsrate der Trassenentgelte im Schienenpersonennahverkehr ab 2023 bis einschließlich 2031 mit 3,0 % anzusetzen (§ 37 Absatz 2 ERegG i. V. m. § 5 Absatz 3 Regionalisierungsgesetz (RegG)) und entspricht damit der Steigerungsrate der Regionalisierungsmittel. Dies ist der Grundgedanke der Trassenpreisbremse. Eine Ausnahme hiervon enthält § 5 Absatz 3 RegG, der nur für die Jahre 2023 bis 2025 nur eine Steigerung von 1,8 % vorsieht. Eine Verlängerung der Ausnahmegesetzvorschrift ist nicht beabsichtigt.

### Zu Ziffer 3 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

#### Zu a)

Die Bundesregierung kommt der Bitte nach.

Auch die Bundesregierung hält die Regelfinanzierung von Schienenverkehrsinfrastruktur über Baukostenzuschüsse für vorteilhafter als über Eigenkapitalerhöhungen. Die wesentlichen Gründe dafür sind, dass Baukostenzuschüsse keine negativen Auswirkungen auf die Trassenpreise der DB InfraGO AG haben und für die Bundesregierung bessere Möglichkeiten zur Kontrolle der Mittelverwendung bestehen.

Die Bundesregierung hat entschieden, dass die geplante Eigenkapitalerhöhung für das Jahr 2025 aufgrund der rechtlichen Verpflichtung und aufgrund der aktuellen Haushaltslage noch ausgezahlt werden soll. Für die Folgejahre wird die Regelfinanzierung dagegen wieder über Baukostenzuschüsse erfolgen.

Ab dem Haushaltsjahr 2026 ist keine Eigenkapitalzuführung an die DB InfraGO AG mehr vorgesehen, sodass dieser Titel keinen Haushaltsansatz mehr aufweist. Neben den Investitionen aus bestehenden Haushaltstiteln im Kapitel 1202 wird die Finanzierung künftig über das Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ (SVIK) erfolgen.

#### Zu b)

Die Bundesregierung begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für den Gesetzentwurf.

#### Zu c)

Die Bundesregierung nimmt die Bitte zur Kenntnis.

Der Koalitionsvertrag sieht eine Reform des Trassenpreissystems vor. Ziele und Inhalte werden nicht genannt. Es bedarf einer grundlegenden Diskussion unter Einbeziehung des Sektors und auch vor dem Hintergrund finanzieller Auswirkungen für den Bund.

#### Zu d)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Der deutsche Gesetzgeber hat die unionsrechtlichen Vorgaben aus der Artikel 33 Richtlinie 2012/34/EU zu Nachlässen und zur Kapazitätssteuerung durch Trassenentgelte vollständig in § 38 ERegG umgesetzt. Die Ausgestaltung der Trassenentgelte und auch die Entscheidung hinsichtlich einer Förderung sinnvoller Kapazitätsauslastungen über die Trassenentgelte obliegt dem Infrastrukturbetreiber unter Aufsicht der Regulierungsbehörde Bundesnetzagentur. Nur der Infrastrukturbetreiber kann auf Grund seiner umfassenden Sachverhaltskenntnis insoweit sinnvolle Entscheidungen treffen.





