

## **Workshop „Eisenbahnregulierung im Umbruch“ des Instituts für Energie- und Regulierungsrecht Berlin e.V. (enreg)**

Angelina Unger ist studentische Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Wettbewerbsrecht, Energierecht, Regulierungsrecht und Arbeitsrecht der Universität Leipzig (Prof. Dr. Jochen Mohr) sowie am Institut für Energie- und Regulierungsrecht Berlin e. V. (enreg).

Am 26. Februar 2026 veranstaltete das Institut für Energie- und Regulierungsrecht Berlin e.V. (enreg) in den Räumlichkeiten von Redeker Sellner Dahs in Berlin einen Hybrid-Workshop zum Thema „Eisenbahnregulierung im Umbruch“. Unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Jochen Mohr (Universität Leipzig/enreg) und nach einem Grußwort von Dr. Stephan Gerstner (Redeker Sellner Dahs) diskutierten Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Behörden und Praxis über aktuelle Herausforderungen der Eisenbahninfrastruktur. In seiner Einführungsrede skizzierte Mohr den tiefgreifenden rechtlichen und praktischen Wandel des Sektors: Dieser zeige sich insbesondere in der neuen EU-Kapazitätsverordnung, der komplexen Entgeltregulierung im Spannungsfeld von Vollkostendeckung und Preisdeckelungen sowie der anhaltenden Diskussion um die Entflechtung im vertikal integrierten Konzern. Daran anknüpfend verband die Veranstaltung rechtsdogmatische Einordnungen mit konkreten Umsetzungsfragen und aktuellen Reformvorhaben auf nationaler und europäischer Ebene.

### **1. Keynote: Aktuelle Herausforderungen der Eisenbahninfrastruktur**

In seiner Keynote zu den aktuellen Herausforderungen der Eisenbahninfrastruktur stellte Dr. Philipp Nagl (DB InfraGO AG) die infrastrukturellen und ökonomischen Spannungen des Systems dar. Er thematisierte unter anderem die Auswirkungen gestiegener Preise infolge exogener Faktoren, die Bedeutung verlässlicher Investitionsbedingungen sowie Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Trassenpreissystem und dessen historischer Entwicklung.



**enreg.** Institut für Energie- und  
Regulierungsrecht Berlin

**Geschäftsführender Direktor:**  
**Prof. Dr. Jochen Mohr, Universität Leipzig**

**Prof. Dr. Jochen Mohr**  
Burgstraße 27  
D-04109 Leipzig

Tel.: +49 (0)341 97 35295  
Fax: +49 (0)30 809 331 399  
Mail: [kontakt@enreg.eu](mailto:kontakt@enreg.eu)

[www.enreg.eu](http://www.enreg.eu)

Nagl zeichnete die Entwicklung der letzten Jahre nach: Nachfrageimpulse (u. a. Deutschlandticket, Regionalisierung des Nahverkehrs, Taktverdichtung) trafen auf überalterte und unterfinanzierte Infrastruktur. Die Folgen seien Engpässe, Qualitätsverluste und ein Spannungsverhältnis zwischen Kapazitätsausweitung und Betriebsstabilität. Abschließend wurden Ansätze zur Stabilisierung des Systems erörtert, darunter Anpassungen bei der Kapazitätsvergabe, ein veränderter Umgang mit Baumaßnahmen sowie der Fokus auf die Modernisierung des Bestandsnetzes.

## **2. 25 Jahre Erstes Eisenbahnpaket – Rechtsentwicklung und aktuelle Herausforderungen aus Regulierungssicht**

Daraufhin beleuchtete Prof. Dr. Karsten Otte (BNetzA) in seinem Vortrag zunächst die Entwicklungslinien der europäischen Eisenbahnregulierung. Er hob die Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, die Sicherstellung eines fairen und diskriminierungsfreien Netzzugangs, die Förderung des Wettbewerbs, Effizienz, Transparenz sowie die Stärkung unabhängiger Regulierungsstellen als zentrale Regulierungsziele hervor. Diese Ziele stünden jedoch nicht spannungsfrei nebeneinander. Insb. zeigen sich strukturelle Zielkonflikte zwischen Wettbewerb, Infrastrukturfinanzierung, Netzstabilität und Angebotskontinuität. Im weiteren Verlauf skizzierte Otte die aktuellen Herausforderungen in den Bereichen des Zugangs, der Entgelte sowie der Entflechtung. Im Bereich des Netzzugangs stünden zunehmend Kapazitätsknappheit, Instandhaltungsrückstände und strukturelle Engpässe im Fokus der Regulierung. Zur Lösung bedürfe es systemischer Ansätze sowie betrieblicher und planerischer Anpassungen. Anschließend stellte Otte die Entwicklung der Entgeltkontrolle sowie deren gerichtliche und unionsrechtliche Einbettung dar und erläuterte, dass aktuell starke exogene Einflüsse die Entgeltstabilität gefährden und staatliche Eingriffe erfordern würden. Daraufhin wurde die Fortentwicklung des Entflechtungsrechts thematisiert, wobei Otte ausführte, dass der integrierte Konzern zwar unionsrechtliche Duldung finde, aber gleichzeitig eine Profilschärfung und Umsetzung des Entflechtungsrechts schrittweise vorangetrieben wird. In seiner Gesamtschau betonte Otte die Wirkmacht, aber auch die Grenzen der Regulierung: Eine unmittelbare Preissenkungswirkung sei ausgeblieben, zugleich habe die Kostenkontrolle erhebliche Verschärfungen verhindert. Für eine echte Verkehrswende seien verlässliche Rahmenbedingungen, Zeit und investive Tragfähigkeit erforderlich.

### **3. Entflechtung der Infrastruktur im vertikal integrierten Eisenbahnkonzern**

Prof. Dr. Jochen Mohr erläuterte anschließend die Entflechtung der Infrastruktur im vertikal integrierten Eisenbahnkonzern am Beispiel der DB AG und der DB InfraGO AG auf Grundlage seines Beitrags in der N&R 2025 (220 ff.). Zunächst stellte er dar, dass eine solche vertikale Integration zwar nach dem EuGH sowie dem europäischen und nationalen Gesetzgeber zulässig sei, aber in einem ständigen Zielkonflikt mit der Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs stehe. Um diesen Konflikt zu lösen, müsse rechtlich zwischen wesentlichen Funktionen (etwa Infrastrukturzugang und -entgelte) und nicht wesentlichen Funktionen (etwa Instandhaltungsplanung) unterschieden werden. Für wesentliche Funktionen gelte ein qualifizierter Schutz vor bestimmendem Einfluss, wohingegen für nicht wesentliche Funktionen die interessenkonfliktfreie, transparente und diskriminierungsfreie Ausführung im Vordergrund stehe. Die Vorgaben seien im nationalen Recht in den §§ 7 ff. ERegG umgesetzt worden, insb. durch die Differenzierung zwischen § 8a und § 8b ERegG. Daraufhin zog Mohr für die dogmatische Einordnung einem Vergleich mit dem Energiewirtschaftsrecht heran. Maßgeblicher Referenzpunkt sei dabei weniger die Entflechtungssystematik der §§ 8 ff. EnWG, sondern die rechtliche und operationelle Entflechtung nach §§ 7, 7a EnWG. Abschließend schlussfolgerte er für § 8b Abs. 1 S. 2 ERegG, dass konzerninterne Vorgaben zur Kontrolle finanziell erheblicher Investitionen nicht gegen die Entscheidungsbefugnisse des Infrastrukturbetreibers bei dessen konkreter Investitionsplanung verstoßen. Die Wahrnehmung dieser zulässigen Einflussnahmemöglichkeiten im Konzern begründe demnach nicht per se einen rechtlich verbotenen Interessenkonflikt.

### **4. Zentrale Inhalte der neuen Kapazitätsverordnung und erste Umsetzungsschritte**

Reinhard Haller (RailNetEurope) widmete sich in seinen Ausführungen der neuen EU-Kapazitätsverordnung und deren ersten Umsetzungsschritten. Er zeigte auf, dass die Verordnung im Wesentlichen drei zentrale Bereiche reguliert: das Kapazitätsmanagement, das Verkehrsmanagement und die Leistungsüberprüfung. Durch gemeinsame Regeln, eine systematische Konsultation aller Beteiligten und regelmäßige Überprüfungen soll das Angebot auf der Schiene deutlich verbessert werden. Anschließend erläuterte Haller den mehrphasigen Ablauf des neuen Kapazitätsmanagements. Dieses beginne mit einer strategischen Kapazitätsplanung, auf die die konkrete Kapazitätszuweisung

in Form von Netz-, Bau- und Ad-hoc-Fahrplänen folgt. Eine weitere Phase regelt spätere Anpassungen und schafft finanzielle Anreize für eine effiziente Netznutzung. Ergänzt werde das System durch einen europäischen Rahmen, der auch Umweltkriterien, öffentliche Sicherheit und Krisenmanagement bei überlasteter Infrastruktur berücksichtigt. Abschließend verwies er auf den neuen Ansatz zur Leistungsüberprüfung und skizzierte den konkreten Fahrplan für die Infrastrukturbetreiber zur Umsetzung der Verordnung in den Jahren 2026 bis 2028.

## **5. Erkennbare Umsetzungs- und Anwendungsherausforderungen der neuen EU Kapazitäts-VO**

Im Anschluss daran vertiefte Dr. Johannes Berg (DB InfraGO AG) aus Unternehmenssicht die erkennbaren Umsetzungs- und Anwendungsherausforderungen der neuen EU-Kapazitätsverordnung. Zunächst stellte er dar, dass die zeitliche Inkraftsetzung der einzelnen Regelungen schrittweise bis zum Jahr 2030 erfolgt. Anschließend beleuchtete er die neue europäische Gremienstruktur für künftige Aufsichts- und Koordinierungsaufgaben. Ein zentraler anstehender Prozesswandel sei die geplante gemeinsame Bestellung und Vergabe von Trassen und Serviceeinrichtungen, die bislang völlig getrennt abläuft. Zudem wies er auf den stark steigenden Harmonisierungsdruck hin: Abweichungen von europäischen Standards bei den Infrastrukturnutzungsbedingungen müssen künftig transparent begründet werden. Berg verdeutlichte, dass dies zu einer tiefgreifenden Neugestaltung der Regelwerkslandschaft führt, da künftig unmittelbar geltende Regelungen der EU-Verordnungen und bindende „European frameworks“ zu den bisherigen nationalen Vorgaben und internen Richtlinien hinzutreten.

## **6. Entgeltregulierung in Deutschland – aktuelle Herausforderungen und mögliche Weiterentwicklungsoptionen**

Oliver Zehnder (BNetzA) widmete sich in seinem Vortrag der Entgeltregulierung in Deutschland, den aktuellen Herausforderungen bei der Preisbildung und möglichen Reformoptionen. In diesem Zusammenhang erläuterte er zunächst das System der Anreizsetzung im Rahmen der großen Genehmigung. Zehnder zeigte auf, dass nach moderaten Preisanstiegen bis 2024 für 2025 eine drastische Trassenpreiserhöhung von durchschnittlich 16 bis 18 Prozent durch die DB InfraGO AG zu erwarten ist. Er erläuterte die rechtlichen und wirtschaftlichen Gründe für diesen Kostensprung im

Detail. Um dieser Entwicklung gegenzusteuern, stellte er vier konkrete Handlungsoptionen vor: Erstens die generelle Einführung von Trassenpreisen, die sich auf der Höhe der Grenzkosten bewegen. Zweitens eine direkte Begrenzung oder Reduktion der Entgelte, beispielsweise durch höhere staatliche Zuschüsse. Drittens eine Umverteilung der Trassenpreise, bei der sich künftig auch der Nahverkehr stärker an der tatsächlichen Markttragfähigkeit orientieren müsse. An vierter Stelle käme beispielsweise eine rechtliche Anpassung des § 26 ERegG in Betracht, um die dringend benötigte Planungssicherheit für alle Akteure wiederherzustellen.

#### **7. Ein neuer „Rahmen“ für europarechtskonforme Trassenpreise: Das Gesetz zur Abmilderung des Trassenpreisanstiegs bei den Eisenbahnen des Bundes**

Daraufhin beleuchtete Dr. Erik Staebe (Deutsche Bahn AG) den rechtlichen Rahmen für europarechtskonforme Trassenpreise im Zuge des geplanten „Renditebegrenzungsgesetzes“ (BT-Drs. 21/1499). Zunächst erklärte er, dass die Entgelte trotz einheitlicher EU-Vorgaben je nach Mitgliedsstaat und Verkehrsart noch immer stark variieren. Zwar erlaube das europäische Recht den Nationalstaaten die Schaffung einer Entgeltrahmenregelung. Diese dürfe jedoch die gesetzlich geforderte Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Infrastrukturbetreibers nicht antasten. Im Zentrum seiner Ausführungen stand der damit verbundene juristische Konflikt, wie detailliert und umfassend ein solcher staatlicher Rahmen überhaupt sein dürfe. Anhand früherer Urteile des EuGH gegen Spanien (Rs. C-483/10), Italien (Rs. C-369/11) und die Tschechische Republik (Rs. C-545/10) verdeutlichte Staebe, dass strikte staatliche Eingriffe unzulässig sind. Dem Infrastrukturbetreiber müsse zwingend ein eigener Spielraum bei der Entgeltberechnung verbleiben. Er schloss seinen Vortrag mit dem Ausblick, dass zur endgültigen Klärung dieses Spannungsfeldes bereits am 19.3.2026 ein neues und richtungsweisendes Urteil des EuGH zur Auslegung des Art. 29 Abs. 1 der Recast-RL (Rs. C-770/24) erwartet wird.

Zum Abschluss der Veranstaltung bedankte sich Prof. Dr. Mohr bei den Referierenden und Teilnehmenden des Workshops für die instruktiven Vorträge und die anregenden Diskussionsbeiträge.