



Bundesnetzagentur

25 Jahre Erstes Eisenbahnpaket – Rechtsentwicklung und aktuelle Herausforderungen aus Regulierungssicht

Prof. Dr. Karsten Otte, M.C.J.
Leiter Abteilung 7 (Eisenbahnregulierung)

Berlin, 26. Februar 2026

Blick zurück und Blick nach vorn

A. Entwicklungslinien und Regulierungsziele

B. Rechtsentwicklung und aktuelle Herausforderungen

I. Zugang

II. Entgelte

III. Entflechtung

IV. Befreiungen

V. Marktbeobachtung

C. Versuch einer Gesamtschau

A. Entwicklungslinien: Märkte werden schrittweise geöffnet. Deutschland öffnet sich früher. Zuletzt mehren sich staatliche Gestaltungseingriffe.

- RL 91/440/EWG → erste Schritte der Marktöffnung (int. Grupp.; grzüb. komb. SGV)
- Erstes Eisenbahnpaket 2001 (hier: RL 2001/14/EG) → Zugangsrecht; Entgeltkontrolle; vollst. Netzöffnung für SGV bis 2007 (in D früh Sitzlandprinzip für SGV und SPV)
- Zweites Eisenbahnpaket 2004 --< vollst. Netzzugang für SGV
- Drittes Eisenbahnpaket 2007 → grzüb. SPV
- Recast-Richtlinie 2012/34/EU → Konsolidierung, Vereinfachung, Verschärfung
- Viertes Eisenbahnpaket 2016 (u.a. Revision der RL 2012/34/EU) → Entflechtung; Öffnung SPV
- Aktuelle Entwicklungen (insbesondere Kapazitäts-VO); TSI CCS

A. Die Regulierungsziele sind grds komplementär angelegt

- Schaffung eines einheitlichen Europ. Eisenbahnraums
- Förderung der Interoperabilität und Harmonisierung (flankierend)
- Sicherstellen eines fairen und nichtdiskriminierenden Netzzugangs
- Förderung des intramodalen Wettbewerbs
- Wirtschaftliche Effizienz und Finanzierungsanreize
- Markttransparenz
- Stärkung unabhängiger Regulierungsstellen

vgl. auch § 3,
§ 17 I ERegG

Regulierung des Vorleistungsmarktes soll dies absichern.

Sie ist Korrelat zu monopolbedingter Wirtschaftsmacht mit Informationsasymmetrie.

- Zuletzt noch: Intermodal höhere Attraktivität von Eisenbahn -> Erhöhter Verkehrsleistungsumsatz zu niedrigeren int. und ext. Kosten

A. Die Regulierungsziele stehen aber nicht vollständig spannungsfrei nebeneinander

- Harmonien
 - Wettbewerb – Effizienz
 - Transparenz – Diskriminierungsfreiheit
 - Unabhängige Regulierung – Marktöffnung
- Strukturelle Zielkonflikte
 - Wettbewerb vs. Infrastrukturfinanzierung
 - Wettbewerb vs. Angebotsstabilität
 - Wettbewerb vs. Netzstabilität
 - Diskriminierungsfreiheit vs. integrierte Konzernstrukturen
 - Gleichbehandlung vs. Effizienz (bei Kapazitätsknappheit)

A. Es gibt ein Primärziel – das zu den anderen Zielen in permanenter Abwägungsspannung steht

I. Dogmatische Bewertung

Unionsrechtlich handelt es sich **nicht um gleichrangige Ziele ohne Hierarchie.**

Das **Primärziel** ist:

Herstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Binnenmarkt.

Andere Ziele (Finanzierung, Stabilität, PSO-Schutz) wirken als:

- Korrektive,
- Relativierungen,
- oder Schranken.

Der EuGH tendiert in seiner Rechtsprechung regelmäßig dazu, Marktöffnungsziele hoch zu gewichten.

II. Systematische Gesamtbewertung

Die Ziele stehen:

- **teleologisch im Einklang**
- **praktisch jedoch in permanenter Abwägungsspannung**

Man kann von einem „regulierten Wettbewerbsmodell“ sprechen, nicht von einem reinen Marktmodell..

A. Die Regulierungsmaßstäbe verbreitern sich und erlauben eine materielle Bewertung unternehmerischer Entscheidungen mit Wirkung auf Zugang, Nutzerentgelte, Entflechtung

- Erster zentraler Regulierungsmaßstab: **Diskriminierungen (offen, versteckt) und Diskriminierungspotentiale** in *Nutzungsbedingungen* (heute praktisch kein Problem mehr)
- Veränderter Regulierungsmaßstab sein 2016 mit der Transparenz, Diskriminierungsfreiheit, Angemessenheit (Regulierungstrias) – VG Köln xx.2.2019
 - Verhältnis zur Klauselkontrolle nach BGB?
 - Verhältnis zur kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle?

B. I. - Unter dem Aspekt des Zugangsrechts gibt es eine Reihe von Regulierungen und Regulierungsversuchen (Auswahl)

SNB 2008; NBS 2008: Offene Diskriminierung, versteckte D., Diskriminierungspotential.

Betriebl.-technische Regelwerke; netzzugangsrelevante Regelwerke.

Besetzung Betriebszentralen.

Stellwerksausfall Mainz: Betriebspflicht, Bereitstellungspflicht.

Stellwerksbesetzung allgemein (Personalausstattung).

Härtung von GSM-R-Geräten als Zugangsvoraussetzung.

Winterdienst.

Serviceeinrichtungen: Infrastrukturbeschreibung; Abstellkapazität.

Zugang nur mit gehärtete GSM-R-Geräten.

Abstimmung von Baumaßnahmen, Annex VII RL 2012/34/EU.

Pönalsysteme.

technische Migration (ETCS, LST, FRMSC), TSI CCS

B. I. - Aktuell: Regulierung muss sich verstärkt mit Knappheitsproblemen befassen

- Erfolg (mehr Wettbewerb) auf der Strecke ist zugleich „Fluch“, weil **Kapazität knapp** wird.
→ Befund: Die antragsorientierte Kapazitätsplanung nutzt die Ressourcen unvertaktet suboptimal.
 - In knapp ausgestatteten **Serviceeinrichtungen** behindern zudem *Intransparenz* (über freie Kapazität) und *vertragliche Langzeitsicherung* die effiziente Nutzung (Abstimmungsprobleme)
- > Lösungsstrang 1: Systemische Überarbeitung:**
- **Paradigmenwechsel zur Vorkonstruktion und Vertaktung** (TTR, § 52a ERegG; Kapazitäts-VO) oder „Vorrangkriterien“ (§ 55 III, IV)
 - Marktneulinge und Verkehrsauftragsnehmer erwarten **Langzeitsicherung**
 - ABER: Konzept einer **Marktorganisation** (Beeinflussung des Bestellverhaltens zur flächendeckenden Versorgung) fehlt noch immer.

B. I. - Die Kapazitäts-VO ist eine systemische Teil-Antwort

- November 2025: Einigung im Trilog zur VO „über die Nutzung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn im einheitlichen europäischen Eisenbahnraum, zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU und zur Aufhebung der VO (EU) Nr. 913/2010“.
 - **Ziele: Planung, Zuweisung und Nutzung des Eisenbahnnetzes in gesamter EU harmonisieren, vereinfachen und effizienter gestalten.**
 - Ersetzt bisheriges, national fragmentiertes System durch **flexibleren, digitaleren und koordinierteren Ansatz.**
 - **Wichtige Grundlage für Einführung (oder Synonym) des „Deutschlandtaktes“.**
- **Gestärkte Rolle für Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden (ENRRB):**
Insgesamt zielt Kapazitäts-VO darauf ab, Regulierungsbehörden *effektiver* in Gestaltung und Überwachung eines *effizienteren* und *besser koordinierten* europäischen Eisenbahnkapazitätsmanagements einzubinden. Bürokratiegefahr?

B. I. - Zusätzliche aktuelle Herausforderungen entstehen durch Instandhaltung, Ersatz und Modernisierung

- **Verknappung** durch **Abgängigkeit der Infrastruktur** und **Baugeschehen**.
- **Störgeschehen** zudem häufig **multifaktoriell** verursacht (EIU; EVU).
 - *Befund*: Dauerhaft instabiler Fahrplan auf strukturell bekanntem Engpass mit weiteren (üblichen) strukturellen Störungsursachen seitens EIU und EVU
 - > **Lösungsstrang 2: Betriebliche und planerische Korrekturen erforderlich:**
 - *Pflicht* des BdS aus § 52 I ERegG zur leistungsfähigen, sachgerechten und damit diskriminierungsfreien Kapazitätsbereitstellung (trotz multifaktorieller Kausalität) („soweit im dies möglich ist“)
 - Kapazitätsmanagement erfordert hier Abstimmung der Instandhaltung mit Nutzern (Alternativenprüfung) und ggf. angemessene Nutzungsbeschränkung durch angepasste Verkehrskonzepte (ULS, TÜLS) -> bei Verstoß ggf Untersagung der Baumaßnahme
 - *Arg.:* BdS kann kurzfristig am ehesten selbst an neuralgischen Punkten mittels *Entlastung* reagieren (vor Redundanz und Ausbau); INB-Änderung notw.
 - *Verbesserung* mit betrieblichen Maßnahmen aber ggf. zunächst milderes Mittel

B. II. Die Entgeltprüfung konzentriert sich zunächst auf Komponenten und die Höhe. Systembeanstandung in toto (SPS) scheitert. Zügige Regulierungsergebnisse durch öffentlich-rechtliche Verträge.

- Vor Inkrafttreten des ERegG nur Möglichkeit von **ex-post-** und **ex-ante-Prüfung** der Entgelte mit 4-wöchiger **Widerspruchsmöglichkeit** – kein Genehmigungserfordernis.
- Erste Entgeltkontrollen betrafen insb. wg. kurzer Prüffrist nur **einzelne Entgeltkomponenten** im SPS und TPS. (Sondertrassenzuschlag; Stornierungsentgelte; Auslastungsfaktor; Regionalfaktor; 20-Stunden-Regelung; LZ-Trassen)
- Beanstandung des *gesamten* SPS scheiterte 2010 im einstweiligen Rechtsschutz vor OVG NRW – sodann **Zurückhaltung mit systemischer Beanstandung**. Unsicherheit durch § 14 IV AEG.
- Infolge: Wahl des **öffentlich-rechtlichen Vertrags** als Verwaltungshandeln (Stationspreissystem; Regionalfaktoren; Sylt-Verladestationen; Auslastungsfaktor) später vom BGH wegen Drittbetroffenheit beanstandet (str.)

B. II. – Die Zugangsberechtigten suchen ihr Heil ins zivilrechtlichen Beweislastentscheidungen. Über den EuGH gelingt die Rückanbindung an Regulierung und rückt „Altentgelte“ in den Fokus.

- EVU beschritten parallel zur eisenbahnrechtlichen Regulierung erfolgreich den Zivilrechtsweg
 - **Billigkeitskontrolle** der Entgelte, § 315 III BGB.
- **EuGH** (CtI Logistics) untersagte (für nichtgenehmigte Altentgelte) die Billigkeitsprüfung ohne vorherige Anrufung der BNetzA – BNetzA musste vor zivilrechtlicher Entscheidung angerufen werden (seit 2016 Billigkeitsfiktion genehmigter Entgelte in § 45 II 3, § 33 II 3).
- -> Problematik der „**Altentgelte**“
 - **Zunächst** Ablehnung rückwirkender Prüfung – wg. § 68 Abs. 3 ERegG a.F. „**mit Wirkung für die Zukunft**“ – **EuGH: auch rückwirkend**, ges. Korrektur ausstehend.
 - BGH: Auch **Missbrauchskontrolle** nach **Art. 102 AEUV** neben Regulierung zulässig - erlaubt ebenfalls rückwirkende Prüfung
 - EuGH: Kartellrecht (dezentral) neben Regulierungsrecht (gebündelt) – wechselseitige Beachtung – Rückwirkung – Zahlungstitel durch Zivilgerichtsbarkeit möglich. Hinweis auf regulatorische Gestaltungsbefugnis (nach Verneinung durch VG Köln und BVerwG

B. II. – Standardisierte Effizienztreiber mit zahlreichen Anpassungsmöglichkeiten bei den Nutzungsentgelten

- Postulate der Kostendeckung und der Kosteneffizienz im Unionsrecht.
- Entscheidung der KOM für Zweispurigkeit von Anreizung (Mehrjahresverträge + Regulatorische Maßnahmen)
- Diskussion um unternehmensindividuelle Anreizregulierung --> BNetzA-Bericht an BMVBS
- Im ERegG Entscheidung des Gesetzgebers für Anreizsetzung (Preisobergrenze OGK) mit aufwendiger Berücksichtigung der LuFV-Vereinbarungen; marktüblicher EK-Zins nach CAPM.
- Wirkung der Anreizsetzung: Viele Jahre „Entgeltpuffer“ (= Unterschreitung des OGK)
- Vielfache Anpassungsmöglichkeiten: AGK-Anhebung bis Beginn der RegPeriode, Anl. 4 Ziff. 1.3; OGK-Anhebung bei Nichterreichbarkeit und benannten exogenen Ursachen für Kostenanstieg, § 26, 27 und vertraglich vereinbarten Einsatz von Eigenmitteln für Instandhaltung und Ersatz nach § 25 III iVm Anl. 4 Nr. 6

B. II. – Aktuell: Starke exogene Einflüsse gefährden die Entgeltstabilität und erfordern staatliche Reparaturingriffe

- Hohe Kürzungen von Kostenpositionen in Festlegungen zu AGK II (568 Mrd.) und zu OGK 2026 (2,3 Mrd).
- → *Steigerung der TPS-Entgelte* zwischen 2018 und 2024 moderat bei durchschnittlich rund 2,2 % pro Jahr, in TPS 2025 und 2026 mehr.
- Nach KTF-Entscheidung des BVerfG (Urt. vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22) Übergang zu EK-Erhöhungen mit Anstieg Abschreibungen; EK-Verzinsung --> Preissteigerung.
→ Gesetz zur Abmilderung des Trassenentgeltanstiegs bei den Eisenbahnen des Bundes (2025)
+ LufV III-Nachtrag zur Kostendeckung und Absenkung der Entgelte
- *Trassen- und Stationspreisbremse (§ 37 ERegG)*: derzeit Gegenstand einer Überprüfung zur Vereinbarkeit mit EU-Recht – Entscheidung des EuGH am 19.3.26 erwartet.
- *Anreizsetzung*: Sehr komplex und mit mehreren Ventilen zur Anpassung der Obergrenze der Gesamtkosten, in der Folge Trassenpreisentwicklung für die Nutzer schwer planbar; keine unternehmensindividuelle Effizienzprüfung.

→ Diskussion zu Trassenpreissystem-Reform laufend

B. III. Der integrierte Konzern findet unionsrechtliche Duldung – aber Profilschärfung und Umsetzung des Entflechtungsrechts (1)

- Organisationsrechtliche Entflechtung unter Fortbestand von Konzernstrukturen konnte sich nach anfänglichen Aufspaltungsversuchen aus Brüssel durchsetzen
- „Konzernjuristenurteil“ des BVerwG 2010 (Az. 3 C 21.09 / EBA-Verfahren)
- Bis 2016 dann verhältnismäßig wenige Entflechtungsverfahren
- Mit Inkrafttreten des ERegG 2016 im Zuständigkeitsbereich der BNetzA
- Diverse Vertragsverletzungsverfahren der KOM zu Entflechtung im Konzern (C-556/, Urt. 28.2.2013, „wesentliche Funktionen“), staatliche Einflussnahme auf Regulierung und EIU, Vermeidung von Quersubventionierung im Konzern und Transparenz der Finanzflüsse bei der Verwendung öff. Mittel (--> Umsetzung von § 7 III ERegG)
- Straffung der Entflechtungsvorschriften durch 4. Eisenbahnpaket 2016 (Artt. 7 ff.) (z.B. Finanzierungskreislauf) --> §§ 8 ff. ERegG

B. III. - Das Entflechtungsrecht wird schrittweise umgesetzt (2)

- **Entflechtungsverfahren der BNetzA:**

- Verwendung der Gewinne der DB Netz im Konzern (BK10-21-0357_U – Beschwerde der Lineas S.A. – Zurückweisender Teilbeschluss zu § 8d Abs. 1 und 2 ERegG)
 - Personalwechsel im DB-Konzern von EVU nach EIU (Gestaltung von Governance statt Verbot
→ Prüfprozedere Compliance, Karenz, Abschottung, Dokumentation, Entflechtungsbeirat)
 - Darlehensbedingungen für DB Cargo (BK10-21-0357_U – Beschwerde der Lineas S.A. – Stattgebender Teilbeschluss zu § 8d Abs. 5 ERegG)
 - Wahrnehmung von (Infrastruktur-)Planungsaufgaben – DB AG / DB InfraGO AG (BK10-24-0018_U - laufendes Verfahren)
 - Preise für konzernintern erbrachte Dienstleistungen – DB InfraGO AG (BK10-25-0183_U – laufendes Verfahren)
 - Beihilfverfahren der KOM wg. DB Cargo
- **Ausblick:** Kontrolle ausreichend oder Weitere Verschärfung des Entflechtungsrechts?

C. Fazit (1) - Regulierung ist wirkmächtig ...

- **Zugang:** Kapazitätsbewirtschaftung leidet mittlerweile unter Knappheit und teils erheblichem, multifaktoriell verursachtem (weiterem) Störgeschehen und der Verkehrsdichte.
- Abhilfe durch Baumaßnahmenabstimmung, Entlastung, Vorkonstruktion und Vertaktung, Personalaufwuchs, Digitalisierung. + Pönalsysteme als Mittel der Selbstregulierung.
- **Entgelte:**
 - Derzeit schwache Regulierungsbefugnisse (standardisierte Anreizsetzung mit zahlreichen Ausnahmen; Wirkung des Konzernprivilegs auf Kosten?; starke Volatilität durch exogene Einflüsse).
 - Trassenpreisreform --> Stabilisierung der Trassenpreisbildung geboten
 - Stabilisierungsideen (nur Grenzkosten? Reduzierung der Aufschläge? Vollkostendeckel?)
- **Entflechtung:**
 - schrittweise Umsetzung des Rechts. Mehrwert und Ausmaß integrativer Konzepte umstr.
- **Befreiung:** §§ 2-2b ERegG
- **Markttransparenz:** §§ 17, 67 IV ERegG

C. Fazit (2) - ... wo sie begrenzend (Entgelte) oder ausgleichend (Kapazität, Entflechtung, Befreiung) mitgestalten kann. - Thesen:

- Erwartung an die Preiswirksamkeit von Regulierung durch *Preissenkung* hat sich nicht erfüllt, aber Kostenkontrolle der Regulierung hat Schlimmeres verhindert.
- Die vorgesehene Stärkung der vertraglichen Seite von Regulierung durch die LV betrifft nur die Verwendung staatlicher Mittel. Absenkung oder Stabilisierung der Nutzerentgelte geht nicht ohne die öffentliche Hand.
- Die weitreichenden Vorschläge zur Neugestaltung von Infrastrukturnutzung eigentlich laufen den Regulierungszielen nicht zuwider. Regulierung kann sicherstellen, dass die Interessen der Zugangsberechtigten auch unter neuen Rahmenbedingungen gewahrt sind.
- Die für eine Verkehrswende notwendige Schaffung neuer Kapazität braucht Änderung der Rahmenbedingungen und Zeit.
- Die Migration neuer Techniken muss möglich sein und darf nicht zugangsbehindernd wirken.
- Die Palette ihres Verwaltungshandelns ist breit: Katalysierung von Kompromissen, Druck durch Gestaltung und Streitentscheidung. Schnittstellen zu Kartellrecht und Eisenbahnaufsicht; Domestizierung, Schaffung von Transparenz (ohne BuGG), Mediation.
- Einige normative Grundlagen mussten im Lauf der Jahre erst geschärft werden.

Kontakt

Bundesnetzagentur

Leiter der Abteilung 7 (Eisenbahnregulierung)

Prof. Dr. Karsten Otte, M.C.J.

karsten.otte(at)bnetza.de

0228 / 14 - 7100

www.bundesnetzagentur.de



Bundesnetzagentur