Deutscher Bundestag **Drucksache 21/1499**

21. Wahlperiode 08.09.2025

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Abmilderung des Trassenentgeltanstiegs bei den Eisenbahnen des Bundes

A. Problem und Ziel

Die Rendite, die der Bund als mittelbarer Eigentümer der DB InfraGO AG von dieser erwartet, wurde im Sommer 2024 unter Berücksichtigung der Gemeinwohlorientierung der DB InfraGO AG abgesenkt. Die Renditeerwartung entspricht seitdem dem Mittelwert aus dem sogenannten risikolosen Zinssatz und dem von der Bundesnetzagentur berechneten kapitalmarktüblichen Eigenkapitalzinssatz.

Die abgesenkte Renditeerwartung wurde von der Bundesnetzagentur im Rahmen der Festlegung der Obergrenze der Gesamtkosten, eines wichtigen Parameters für die Genehmigung des „Trassenpreissystems 2026“ der DB InfraGO AG, mit 2,2 Prozent berechnet und berücksichtigt. Dadurch sollten die Auswirkungen der bei der DB InfraGO AG erfolgten Eigenkapitalerhöhungen auf die Trassenentgelte im Jahr 2026 abgemildert werden. Laut einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln vom 24.01.2025 im Verfahren 18 L 2172/24 sollen dagegen bei der Festlegung der Obergrenze der Gesamtkosten nicht die tatsächlichen Verhältnisse maßgeblich sein, sondern der im Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) vorgesehene kapitalmarktübliche Eigenkapitalzinssatz.

Da der kapitalmarktübliche Eigenkapitalzinssatz derzeit höher liegt als die Renditeerwartung des Bundes, werden die die Trassenentgelte erhöhenden Auswirkungen der Eigenkapitalerhöhung bei der DB InfraGO AG trotz der abgesenkten Renditeerwartung des Bundes bei derzeitiger Rechtslage nicht abgemildert. Die Trassenentgelte der DB InfraGO AG würden dementsprechend aufgrund der erfolgten Eigenkapitalerhöhung unter Zugrundelegung des gesetzlich vorgesehenen Eigenkapitalzinssatzes ab dem Jahr 2026 ansteigen.

B. Lösung

Das ERegG soll angepasst werden, damit der bei der Regulierung der Trassenentgelte der DB InfraGO AG und weiterer Betreiber der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes anzusetzende Eigenkapitalzinssatz künftig der tatsächlichen Renditeerwartung des Bundes an die Betreiber der Schienenwege entspricht. Wenn im Rahmen der Entgeltregulierung ein niedrigerer Eigenkapitalzinssatz angesetzt wird, steigen die Trassenentgelte der bundeseigenen Betreiber der Schienenwege weniger stark an.

C. Alternativen

Keine.

Nach der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts Köln in dem Verfahren 18 L 2172/24 kann die abgesenkte Renditeerwartung des Bundes nur über eine Änderung des gesetzlichen Eigenkapitalzinssatzes in den Trassenentgeltgenehmigungsverfahren berücksichtigt werden.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger entsteht nicht.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht nicht.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung entsteht nicht.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, 8. September 2025

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Julia Klöckner
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Abmilderung des Trassenentgeltanstiegs bei den Eisenbahnen des Bundes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 15. August 2025 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Friedrich Merz

Entwurf eines Gesetzes zur Abmilderung des Trassenentgeltanstiegs bei den Eisenbahnen des Bundes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Eisenbahnregulierungsgesetzes

Das Eisenbahnregulierungsgesetz vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1737) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 26 Absatz 1 wird durch die folgenden Absätze 1 bis 1b ersetzt:

   „(1) Nach Ermittlung der jährlichen Obergrenze der Gesamtkosten prüft die Regulierungsbehörde auf Antrag des betroffenen Betreibers der Schienenwege oder von Amts wegen, ob der ermittelte Wert noch zutreffend und für den Betreiber der Schienenwege tatsächlich erreichbar ist. Ergibt die Prüfung nach Satz 1, dass der ermittelte Wert nicht länger zutreffend ist oder tatsächlich nicht erreicht werden kann, hat die Regulierungsbehörde die jährliche Obergrenze der Gesamtkosten anzupassen. Der ermittelte Wert ist dann nicht mehr zutreffend im Sinne von Satz 1, wenn sich der Umfang der Infrastruktur wesentlich geändert hat. Der ermittelte Wert gilt als tatsächlich nicht erreichbar im Sinne von Satz 1, wenn ein außerhalb des Einflussbereichs des Betreibers der Schienenwege liegendes Ereignis dazu führt, dass die für die Erbringung des Mindestzugangspakets insgesamt entstehenden Kosten den ermittelten Wert mehr als geringfügig übersteigen. Entstehende kalkulatorische Kapitalkosten werden berücksichtigt, soweit die Verzinsung Anlage 4 Nummer 5 entspricht.

   (1a) Die Regulierungsbehörde hat auf Antrag oder von Amts wegen die jährliche Obergrenze der Gesamtkosten abzusenken, soweit sich durch zusätzliche Zuwendungen oder aus einer gesetzlichen Vorgabe gegenüber dem ermittelten Wert mehr als geringfügig reduzierte Kosten ergeben.

   (1b) Die Regulierungsbehörde hat dem betroffenen Betreiber der Schienenwege eine nach Absatz 1 Satz 2 angepasste oder nach Absatz 1a abgesenkte jährliche Obergrenze der Gesamtkosten mitzuteilen.“

2. Anlage 4 wird wie folgt geändert:

   a) Nummer 5.1 wird durch die folgende Nummer 5.1 ersetzt:

      „5.1 Die zulässige Verzinsung für das eingesetzte Kapital bestimmt sich, vorbehaltlich der Ziffer 5.2.3, aus einer kapitalmarktüblichen Verzinsung.“

   b) Nach der Nummer 5.2.2 wird die folgende Nummer 5.2.3 eingefügt:

      „5.2.3 Für die Verzinsung des Eigenkapitals eines Betreibers der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes ist der Mittelwert aus dem risikolosen Zinssatz und dem kapitalmarktüblichen Eigenkapitalzinssatz anzusetzen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ein niedrigerer gesetzlicher Eigenkapitalzinssatz hat zur Folge, dass geringere Eigenkapitalkosten auch bei der Regulierung der Trassenpreise berücksichtigt werden. Die Regelung soll sicherstellen, dass die abgesenkte Renditeerwartung des Bundes an die Betreiber der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes auch im Rahmen der Entgeltregulierung berücksichtigt wird.

Die Absenkung der tatsächlichen Renditeerwartung reicht nicht aus, um innerhalb einer Regulierungsperiode die trassenentgelterhöhenden Auswirkungen von Eigenkapitalerhöhungen abzumildern. Vielmehr ist nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln vom 24.01.2025 im Verfahren 18 L 2172/24 zusätzlich eine Absenkung des im Rahmen der Regulierung der Trassenentgelte der Eisenbahnen des Bundes anzusetzenden gesetzlichen Eigenkapitalzinssatzes erforderlich.

Die gesetzliche Änderung in der Anlage 4 des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) wirkt sich unmittelbar nur auf das neu zugeführte Eigenkapital aus. Damit der abgesenkte Eigenkapitalzinssatz auch auf das bereits vorhandene Eigenkapital angewendet werden kann, ist zusätzlich eine Ergänzung der Verfahrensvorschrift in § 26 erforderlich.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf schlägt Änderungen des ERegG in § 26 Absatz 1 und in der Anlage 4 Ziffer 5 vor. Bei § 26 handelt es sich um eine Verfahrensvorschrift im Rahmen der Entgeltregulierung. Die Anlage 4 legt die bei der Regulierung der Trassenentgelte zu berücksichtigenden Kapitalkosten fest. Der im Rahmen der Entgeltregulierung anzusetzende gesetzliche Eigenkapitalzinssatz soll auf den Mittelwert zwischen dem sogenannten risikolosen Zinssatz und dem von der Bundesnetzagentur berechneten kapitalmarktüblichen Eigenkapitalzinssatz festgelegt werden. Durch das Zusammenwirken der beiden Änderungen erfolgt eine Anpassung der Eigenkapitalverzinsung des gesamten Eigenkapitals an die tatsächliche, abgesenkte Renditeerwartung des Bundes. Die Änderung in § 26 Absatz 1 ERegG stellt sicher, dass auch innerhalb der Regulierungsperiode der neue Maßstab zur Anwendung kommt und dieser sich zudem nicht nur auf neu zugeführtes Eigenkapital, sondern auf das gesamte im Rahmen der Entgeltregulierung zu berücksichtigende Eigenkapital bezieht.

Mit dem Gesetz soll außerdem eine die Trassenentgelte betreffende Folgeänderung zum im Sommer 2024 neu eingeführten § 11a Bundesschienenwegeausbaugesetz umgesetzt werden. Dadurch wird eine Doppelfinanzierung von Instandhaltungsmaßnahmen durch Zuwendungen und Trassenentgelte vermieden.

Keine Auswirkungen hat dieser Entwurf auf den im Rahmen der Entgeltregulierung bei Serviceeinrichtungen anzusetzenden gesetzlichen Eigenkapitalzinssatz, bei dessen kalkulatorischer Bestimmung weiterhin die spezielle Konkretisierung des § 1 Absatz 9 ERegG, mit dem die Vorgaben aus Artikel 3 Nummer 17 der Richtlinie 2012/34/EU in deutsches Recht überführt wurden, zu berücksichtigen ist.

III. Exekutiver Fußabdruck

Weder Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter noch beauftragte Dritte haben wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen.

IV. Alternativen

Keine.

Aus der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln im Verfahren 18 L 2172/24 vom 24.01.2025 lässt sich ableiten, dass die abgesenkte Renditeerwartung des Bundes nur über eine Änderung des gesetzlichen Eigenkapitalzinssatzes und die Anpassung von Verfahrensvorschriften in den Trassenentgeltgenehmigungsverfahren berücksichtigt werden kann.

V. Gesetzgebungskompetenz

Dem Bund steht neben der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für Eisenbahnen des Bundes (Artikel 73 Absatz 1 Nummer 6a des Grundgesetzes – GG) auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für nichtbundeseigene Eisenbahnen (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 23 GG) zu.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VII. Gesetzesfolgen

Die Absenkung des gesetzlichen Eigenkapitalzinssatzes an die tatsächliche Renditeerwartung des Bundes führt dazu an, dass Auswirkungen der Eigenkapitalerhöhung bei der DB InfraGO AG gedämpft werden und die Trassenentgelte weniger stark ansteigen.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Verwaltungsverfahren.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf entspricht der Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Der Entwurf führt zu keinem zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Regelung hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Der Entwurf hat keine gleichstellungpolitischen und demographischen Auswirkungen. Es sind keine Auswirkungen auf Wahrung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu erwarten.

VIII. Befristung; Evaluierung

Es ist keine Befristung oder Evaluierung vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Eisenbahnregulierungsgesetzes)

Zu Nummer 1

§ 26 ist die zentrale Regelung zur Anpassung der innerhalb der fünfjährigen Regulierungsperiode wirkenden Anreize zur Steigerung der Kosteneffizienz. Der Gesetzgeber hat die Regelung des § 26 Absatz 1 Satz 1 geschaffen, um zu verhindern, dass ein Betreiber der Schienenwege über seine tatsächliche Leistungsfähigkeit hinaus verpflichtet wird (vgl. BT-Drs. 18/8334, S. 192, Begründung zu § 26 Absatz 1).

Ein wichtiger Anwendungsfall des § 26 ist aber auch, dass gesetzgeberische Maßnahmen und zusätzliche staatliche Zuwendungen innerhalb einer Regulierungsperiode wirken, da eine – nicht im ERegG vorgesehene – Neuberechnung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten nur bei erheblichen systemischen Schieflagen, die ein Festhalten an den Anreizen des Ausgangsniveaus geradezu ausschließen, erfolgen kann. Punktueller Anpassungsbedarf an die tatsächlichen Gegebenheiten ist über die jährliche Überprüfung der Obergrenze der Gesamtkosten nach § 26 zu lösen. Durch die Ergänzungen wird § 26 insgesamt klarer gestaltet und notwendige Nachsteuerungen angesichts der seit Schaffung der Norm geänderten Rahmenbedingungen vorgenommen. Die Änderung in § 26 stellt sicher, dass auch innerhalb der Regulierungsperiode der neue Maßstab zur Anwendung kommt und dieser sich zudem nicht nur auf neu zugeführtes Eigenkapital, sondern auf das gesamte im Rahmen der Entgeltregulierung zu berücksichtigende Eigenkapital bezieht.

Die Ergänzung in den Sätzen 1 bis 3 betrifft die Anpassung des Schienennetzes, z. B. durch den Ausbau oder Zukauf von Strecken. In der Vergangenheit betraf dies etwa die Integration von Bahnsteigen in das Angebotsportfolio der DB InfraGO AG (durch Verschmelzung). Sofern das Angebot in einem nicht nur unerheblichen Umfang angepasst wird und gleichzeitig keine Neuberechnung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten angezeigt ist, muss die Obergrenze der Gesamtkosten angepasst werden. Bei einer Erweiterung der Schieneninfrastruktur ist der ermittelte Wert darum rechtsfolgenseitig so anzupassen, dass die Kosten für die neu hinzugekommene Infrastruktur strukturell gleichbehandelt werden mit den Kosten für die ursprüngliche Infrastruktur. Ebenso ist der ermittelte Wert bei einer Reduzierung des Leistungsangebots anzupassen.

Die neuen Sätze 4 und 5 adressieren weitere Anwendungsfälle für einen Anpassungsbedarf der Obergrenze der Gesamtkosten und konkretisieren den Begriff „tatsächlich erreichbar“. Aktuell ergibt sich folgender Anwendungsfall: Eine Erhöhung des Eigenkapitals führt grundsätzlich zu höheren Verzinsungsansprüchen. Zeitgleich mit der zuletzt erfolgten Eigenkapitalerhöhung im Jahr 2024 wurde die Renditeerwartung des Bundes abgesenkt. Der – angemessene – Gleichlauf von Renditeerwartung und gesetzlichem Anspruch auf Eigenkapitalverzinsung wird durch die Ergänzungen gesetzlich abgesichert.

Satz 4 stellt dabei klar, wie die Berechnung der tatsächlichen Erreichbarkeit erfolgt. Zentral ist, dass die Erreichbarkeit nur durch von außen erfolgende (exogene) Kostensteigerungen in Frage gestellt werden kann. Denn im Rahmen der Anreizsetzung ist es Aufgabe des Betreibers der Schienenwege, die von ihm beeinflussbaren Kosten zu senken. Der Anreizpfad innerhalb der fünfjährigen Regulierungsperiode bietet ihm dabei grundsätzliche Planungssicherheit. Exogene Faktoren können jedoch dazu führen, dass Kostensenkungsziele nicht mehr erreicht werden können. In diesem Fall ist eine Neubewertung der von diesen Faktoren betroffenen Kosten vorzunehmen. Die Bewertung erfolgt einerseits punktuell, bezogen auf die unmittelbar von dem Ereignis nicht nur unwesentlich betroffenen Kosten, andererseits aber insofern „insgesamt“, als sowohl die bereits im ermittelten Wert berücksichtigten Kosten als auch etwaige hinzukommende Kosten des jeweils betroffenen Kostenblocks (beispielsweise: kalkulatorische Kapitalkosten) gesamthaft überprüft und neu festgelegt werden. Im Übrigen bleiben die in der Obergrenze der Gesamtkosten berücksichtigten Kosten unverändert, so dass der von der Obergrenze der Gesamtkosten ausgehende Anreiz weiterhin seine Wirkung entfalten kann.

Soweit exogene Ereignisse Auswirkungen auf die kalkulatorischen Kapitalkosten haben, stellt der neue Satz 5 klar, dass sich die regulatorisch zulässige Kapitalverzinsung gemäß Anlage 4 Nummer 5 bestimmt.

Der neue Absatz 1a enthält eine Folgeänderung zu der in § 11a Bundesschienenwegeausbaugesetz neu eingeführten Möglichkeit zur Finanzierung von Instandhaltungsmaßnahmen durch den Bund. Entsprechende Zuwendungen wirken sich unmittelbar auf Kostenbestandteile aus, die bisher über Trassenentgelte finanziert wurden. Es ist daher erforderlich, § 26 um die Möglichkeit der Absenkung der Obergrenze der Gesamtkosten zu ergänzen, um insbesondere eine Doppelfinanzierung von Instandhaltungsmaßnahmen durch Zuwendungen und Trassenentgelte zu vermeiden.

Der bisherige Absatz 1 Satz 2 wird der neue Absatz 1b. Danach hat die Regulierungsbehörde dem betroffenen Betreiber der Schienenwege eine nach Absatz 1 angepasste oder Absatz 1a abgesenkte jährliche Obergrenze der Gesamtkosten mitzuteilen.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Folgeänderung zur Einführung der Anlage 4 Nummer 5.2.3.

Zu Buchstabe b

Der gesetzlich festgelegte Eigenkapitalzinssatz wird im Rahmen des alle fünf Jahre zu Beginn einer Regulierungsperiode anstehenden Verfahrens zur Festlegung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten nach § 25 Absatz 1 und, der Auffassung des VG Köln folgend, im Verfahren zur Ermittlung der jährlichen Obergrenze der Gesamtkosten nach § 26 angewandt.

Die Absenkung des anzusetzenden Eigenkapitalzinssatzes steht in Zusammenhang mit der gemeinwohlorientierten Ausrichtung der Infrastruktursparte der Deutschen Bahn. Als Folge richtet der Bund als mittelbarer Eigentümer geringere Renditeerwartungen an die DB InfraGO AG.

Die Verzinsung des Eigenkapitals bei Betreibern der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, die in den Anwendungsbereich der Anlage 4 fallen, bestimmt sich nunmehr anhand des Mittelwerts aus dem risikolosen Zinssatz und dem kapitalmarktüblichen Eigenkapitalzinssatz. Der risikolose Zinssatz wird von der Regulierungsbehörde festgelegt. Der von der Regulierungsbehörde anzusetzende kapitalmarktübliche Eigenkapitalzinssatz stellt einen Zinssatz vor Abzug von Ertragsteuern dar.

Die Änderung stellt sicher, dass die Anreizsetzung zur Begrenzung der Kosten aus §§ 25 ff. nicht ins Leere läuft: Ohne die Änderung würde die Regulierungsbehörde weiterhin in den zu Beginn einer Regulierungsperiode durchgeführten Verwaltungsverfahren zur Festlegung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten einen kapitalmarktüblichen Eigenkapitalzins zugrunde legen. Dies könnte dazu führen, dass eine zu hohe regulatorische Obergrenze festgelegt wird, die keinen ausreichenden Anreiz zur Senkung der Kosten mehr bietet und zudem durch höhere Trassenentgelte dem Ziel der Gemeinwohlorientierung der DB InfraGO AG entgegenwirkt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Das Gesetz sollte schnellstmöglich in Kraft treten.

Ein Inkrafttreten bis Herbst 2025 ermöglicht, dass die neue Regelung bereits im laufenden Genehmigungsverfahren für das Trassenpreissystem 2026 der DB InfraGO AG von der Bundesnetzagentur angewandt werden muss und das Gesetz so den absehbaren Anstieg der Trassenentgelte für das Jahr 2026 abmildern kann.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 0722-8333