



Lisa Pfann, Lukas Vorwerk

Die Bahn aufs richtige Gleis setzen

Das Schweizer Organisations- und Finanzierungsmodell als Vorbild für Reformen des deutschen Bahnsystems im Allgemeinen und bei der Deutschen Bahn im Speziellen

Auf einen Blick

Im deutschen Bahnsystem und bei der Deutschen Bahn AG besteht Reformbedarf sowohl im Bereich der Schieneninfrastruktur wie auch des Transports. Insbesondere im Infrastrukturbereich können die bestehenden Defizite unkompliziert durch zielgerichtete Reformen beseitigt werden. Zum einen können durch einfachgesetzliche Reformen direkte Steuerungsmöglichkeiten des Bundes hinsichtlich der DB InfraGO effektiv und unkompliziert etabliert werden. Zum anderen könnte die fehlende Finanzierungsstabilität bei der Schieneninfrastruktur, etwa mit der Etablierung eines öffentlichen Finanzie-

rungsfonds¹ in Anlehnung an das Schweizer Vorbild gelöst werden. Nur mit einer verlässlichen Finanzierung können die Instandhaltung des Bestandsnetzes gesichert wie auch Investitionen, die für Kapazitätserweiterungen notwendig sind, getätigt werden. Die vielfach geforderte Zerschlagung des integrierten DB-Konzerns hingegen würde mit vielen Defiziten einhergehen und große zusätzliche Probleme verursachen. Vielmehr sollten das Schweizer Organisations- und Finanzierungsmodell für die Eisenbahn und die SBB AG als integrierter Konzern Vorbild für Reformen sein.

Reformbedarfe bei der Schieneninfrastruktur

Seit der ersten Bahnreform 1994 hat es durchaus positive Entwicklungen im deutschen Bahnsystem gegeben. Dennoch haben Defizite bei der Organisation und Finanzierung der Eisenbahn im Allgemeinen und der Deutsche Bahn AG im Speziellen die Funktionsfähigkeit des Bahnsystems in den vergangenen Jahren erheblich eingeschränkt. Insbe-

sondere im Bereich der Schieneninfrastruktur besteht daher dringender Reformbedarf. Hier haben die langjährige Unterfinanzierung und Steuerungsdefizite zu einer Krisensituation geführt. Aktuell wird die Auflösung des Investitionsstaus auf bis zu 90 Milliarden Euro geschätzt.

Zwar sind in der vergangenen Legislaturperiode erste wichtige Reformmaßnahmen beschlossen worden, und insbe-

sondere die Gründung der InfraGO AG Ende 2023 sowie die Überlegungen zur Etablierung eines Infraplans, der ein konkretes Arbeitsprogramm für die DB InfraGO AG mit einem Zeithorizont von fünf Jahren darstellen soll, sind zu begrüßen. Nichtsdestotrotz ist die wesentliche Reformarbeit noch zu leisten.

Reformbedarf 1:

Direkte Steuerung der DB InfraGO durch den Bund ermöglichen und integrierten DB-Konzern erhalten

Die Steuerung der Schieneninfrastruktur muss auf die effektive und effiziente Umsetzung der politischen Zielvorgaben ausgerichtet sein. In den vergangenen Jahren ist das nicht möglich gewesen, da erstens Gewinn- und Renditeerwartungen an die Eisenbahninfrastruktur bestanden und zweitens diverse Ziele des DB-Konzerns die Steuerung seiner Infrastrukturtöchter beeinflusst haben – der Bund selbst kann die DB InfraGO lediglich indirekt über den DB-Konzern und damit nur auf eine ineffektive Weise steuern. Das erste Defizit ist in der zurückliegenden Legislaturperiode durch die Gründung der DB InfraGO beseitigt worden, was auch als erster Schritt einer zweiten Bahnreform angesehen werden kann. Das zweite Defizit kann unkompliziert und kurzfristig beseitigt werden, indem durch wenige spezielle einfachgesetzliche Regelungen festgelegt wird, dass und in welcher Art und Weise der Bund die DB InfraGO zukünftig direkt steuern kann. Weder verfassungs- noch unionsrechtliche Regelungen stehen derartigen einfachgesetzlichen Reformen entgegen, mit denen ein spezielles „Eisenbahninfrastruktur-Gesellschaftsrecht“ etabliert wird. Auch Arbeitnehmer_inneninteressen werden dadurch nicht beeinträchtigt.

Die Zerschlagung des integrierten DB-Konzerns und die Herauslösung des Infrastrukturbereichs aus der DB AG sind hingegen nicht zu empfehlen. Eine derartig große Reform wird von vielen Stakeholder_innen seit Jahren vehement gefordert, jedoch würde sie eine Vielzahl neuer Defizite und Probleme schaffen. Dazu zählen unter anderem die Auflösung des konzernübergreifenden Arbeitsmarktes, der Verlust von Synergieeffekten bei Querschnittsaufgaben und der Systemintegration sowie die Bindung erheblicher Ressourcen für unnötige Auftrennungsmaßnahmen. Auch die positiven Schweizer Erfahrungen mit der SBB AG als integriertem Konzern sprechen dafür, die DB InfraGO im integrierten DB-Konzern zu belassen. Darüber hinaus konnten Wettbewerbsbehinderungen, die in der Vergangenheit ein Problem des integrierten Konzerns darstellten, infolge der zwischenzeitlich etablierten Regulierungsregeln deutlich reduziert werden. Insoweit geringfügige Wettbewerbsbehinderungen weiterhin bestehen und sich negativ auf die Entwicklung des Bahnsystems insbesondere im Bereich des Güterverkehrs auswirken, kann diesen effektiv durch ergänzende Regulierung entgegengewirkt werden.

Reformbedarf 2:

Auskömmliche, planbare und stabile Finanzmittelbereitstellung durch Fonds umgehend etablieren

Die zweite Hauptursache für die Krise im Bereich der Schieneninfrastruktur ist die jahrelang unzureichende und unzuverlässige Finanzierung der Schieneninfrastruktur durch den Bund. Für die Sanierung und Instandhaltung des Bestandsnetzes sowie den am Deutschlandtakt ausgerichteten Kapazitätsausbau auf Basis eines fachlich durchdachten und politisch beschlossenen Mehrjahresplans (des sogenannten Infraplans) ist jedoch eine Finanzierung unverzichtbar, die sowohl auskömmlich wie auch planbar und stabil ist. Unsere Nachbarländer Schweiz und Österreich zeigen, wie das gelingen kann.

Besonders empfehlenswert wäre die Etablierung einer Fondsfinanzierung nach dem Schweizer Vorbild, bei der die Finanzmittelbereitstellung auf Verfassungsebene langfristig vorstrukturiert und gesichert wird und dabei auch Kreditaufnahmen vorgesehen werden (Becker 2022). In der Schweiz ist zusätzlich ein langfristiger Tilgungsmechanismus auf Verfassungsebene verankert. Eine derartige Fondsfinanzierung könnte auch intermodal konzipiert werden, indem Lkw-Mauteinnahmen und gegebenenfalls auch Teile der Energiesteuer als Einnahmequellen integriert, aber dann auch Ausgaben im Bereich der Straßeninfrastruktur abgedeckt werden. Die bevorzugte Lösung wäre die Etablierung einer derartigen Fondsfinanzierung nach dem Schweizer Vorbild auf Ebene des Grundgesetzes.

Ersatzweise wäre eine einfachgesetzlich verankerte Lösung anzustreben, die wesentliche Elemente der Fondsmodelle aus Österreich und der Schweiz integrieren würde (Hartl et al. 2025: 180ff.). Dabei sollten wesentliche Elemente der Investitionsfinanzierung der österreichischen Schieneninfrastruktur übernommen werden. Die Republik Österreich betraut im Rahmen von Verträgen in öffentlich-öffentlicher Partnerschaft (ÖÖP-Verträgen) in Form von privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen dem österreichischen Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) und der ÖBB Infrastruktur AG die ÖBB-Infrastruktur AG mit der Durchführung der Investitionen gemäß eines mehrjährigen Investitionsrahmenplans. Auf diese Weise könnten auch in Deutschland – selbst wenn eine Reform der grundgesetzlichen Schuldenbremse unterbleiben sollte – schuldenbremsenkonforme Investitionsfinanzierungen ermöglicht werden. Derartige Finanzierungen im Rahmen von ÖÖP-Verträgen können – wie auch 2024 im „Hellermann-Gutachten“ thematisiert – einem gewissen verfassungsrechtlichen Risiko unterliegen, das jedoch durch eine geschickte Ausgestaltung minimiert werden kann. In diesem Zusammenhang kann es Vorteile aufweisen, dass auch bei Haushaltsrefinanzierungen durch einfachgesetzliche Zweckbindungen beispielsweise von Teilen der Mauteinnahmen und der Energiesteuer Kreislaufstrukturen für die Finanzflüsse definiert werden, die langfristige Schuldentilgungen ermöglichen und erforderlich machen. Derartige

Kreislaufstrukturen sind wiederum elementarer Bestandteil des Schweizer Bahnfonds.

Reformbedarf in den Transportbereichen (SPFV, SPNV, Cargo) im Allgemeinen

Auch in den Transportbereichen (SPFV, SPNV und SGV/ Cargo) und bei den Transporttöchtern des DB-Konzerns besteht Reformbedarf – und auch hier sollten insbesondere die positiven Erfahrungen mit dem Schweizer Bahnsystem und der SBB AG als integriertem Konzern adäquat berücksichtigt werden.

Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) hat in der Vergangenheit die DB Fernverkehr als Quasimonopolist einen integrierten, alle Fernverkehrsverbindungen einbeziehenden Fahrplan erarbeitet. Auch die Produkt- und Preisgestaltung im Vertrieb hat die Realisierung von Synergie- und Netzwerkeffekten berücksichtigt. Durch den zunehmenden Wettbewerb mit Flixbus und weiteren Anbietern, die in Kürze in den Markt einsteigen werden, ist zu befürchten, dass Netzwerkeffekte im deutschen SPFV-Angebot zunehmend verloren gehen. So würden beispielsweise nicht zugewundene Flex-Tickets, die für die Kund_innen attraktive Mobilitätsoptionen und damit hohen Nutzen generieren, zukünftig in diesem Wettbewerb eine geringere Bedeutung aufweisen, überproportional teurer werden und den SPFV im Wettbewerb mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) weiter schwächen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass im SPFV Trassenpreisreduktionen in weiten Teilen des Netzes die Auswahl attraktiver bzw. nachfragestarker Strecken („Rosinenpicken“) durch die Wettbewerber befördern und Netzwerkeffekte weiter zu nichtemachen würden.

Eigentlich gebotene Reformmaßnahmen, mit denen eine integrierte Fahrplan- und Vertriebsgestaltung effektiv und effizient beibehalten sowie Netzwerkeffekte für die Kund_innen des SPFV gesichert werden, können aufgrund der bestehenden überzogenen Liberalisierungsvorgaben des Unionsrechts kurzfristig nicht umgesetzt werden. Insofern ist es empfehlenswert, kurzfristig durch einzelne kluge Reformmaßnahmen größeren Problemen entgegenzuwirken, die im SPFV entstehen. In Erwägung zu ziehen sind öffentliche Vorgaben zur Etablierung übergreifender Vertriebsangebote, die den SPFV im Wettbewerb mit dem MIV nicht unattraktiver werden lassen. Dabei könnten beispielsweise Elemente des österreichischen „Klimatickets“ übernommen werden, das flexible Reiseplanungen ermöglicht und sowohl im Fernverkehr der ÖBB als auch der konkurrierenden Westbahn genutzt werden kann. Schließlich sollten perspektivisch auf europäischer Ebene aktiv Reformdiskussionen angestoßen werden, um weitere Liberalisierungsmaßnahmen zu verhindern bzw. zurückzunehmen, die den Interessen der SPFV-Kund_innen und der Steuerzahler_innen, die letztendlich einen Großteil der Kosten des Bahn- und SPFV-Systems tragen, entgegenstehen.

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) kann und sollte auf Ebene des Bundes ein Beitrag zu einer auskömmlichen sowie langfristig planbaren und stabilen Finanzierung geleistet werden. Das betrifft zunächst die Regionalisierungsmittel, die vom Bund an die Länder fließen. Bedeutsam ist jedoch auch, dass die Finanzierung des Deutschlandtickets stabil und für die potenziellen Nachfrager_innen berechenbar ist. Positive Effekte des Deutschlandtickets auf den Modal Split² werden sich vor allem dann einstellen können, wenn es für die Verkehrsteilnehmenden langfristig berechenbar ist, dass der öffentliche Verkehr im Vergleich zum MIV günstig beziehungsweise günstiger ist. Die derzeitig unklare Finanzierung des Deutschlandtickets trägt dazu bei, dass das Ticket nicht so wirken kann, wie es wirken soll. In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass die Schweizer Verkehrspolitik die Fondsfinanzierung nicht nur für den Infrastrukturbereich, sondern auch darüber hinausgehend für planbare und stabile Finanzmittelbereitstellungen einsetzt. Ein weiterer Vorteil einer stabilen Verstärkung des Deutschlandtickets ist, dass sich relevante Einsparungen in den SPNV-Vertriebsregimen der Bundesländer und Aufgabenträger umsetzen lassen. Mit den eingesparten Mitteln können zusätzliche SPNV-Verkehre finanziert oder Leistungskürzungen vermieden werden.

Im Schienengüterverkehr (SGV bzw. Cargo) weist der kombinierte Verkehr³ besonderes Wachstumspotenzial auf. Diesen Trend gilt es durch eine gesamtwirtschaftlich gedachte Unterstützung des Terminalnetzwerkausbaus verkehrspolitisch zu unterstützen. Das Netzwerk des Einzelwagenverkehrs⁴ wird zukünftig weiterhin bzw. wohl sogar vermehrt einer Förderung bedürfen. Wettbewerbspotenziale sind aufgrund der Kostenstruktur nicht sinnvoll realisierbar, insofern ist der Etablierung von Effizienzreizen in einem Förderregime besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Auch hier bietet sich wiederum an, von den Schweizer Praktiken und Erfahrungen zu lernen bzw. zu profitieren. Zwar funktioniert der Wettbewerb bei den Ganzzugverkehren⁵, jedoch schwächen das Niveau der Trassenpreise und Unsicherheiten hinsichtlich deren zukünftiger Entwicklung den Schienengüterverkehr und damit ebenfalls den Bereich der Ganzzugverkehre. Die dauerhafte Etablierung eines reduzierten und berechenbaren Trassenpreinsniveaus für den Schienengüterverkehr sollte daher eine hohe verkehrspolitische Priorität aufweisen.

Reformbedarf in den Transportbereichen in Bezug zu den Transporttöchtern des DB-Konzerns und zum integrierten DB-Konzern im Speziellen

Bei den Transporttöchtern des integrierten DB-Konzerns führen die Marktentwicklungen zu neuen Herausforderungen. Für DB Fernverkehr als wichtigem Akteur der Mobilitätswende wäre eine (etwas) stärker gemeinwohlorientierte Ausrichtung nach dem Schweizer Vorbild eine Vorzugslösung. Dies ist aufgrund der derzeitigen unionsrechtlichen Vorgaben jedoch zumindest kurz- und mittelfristig unrealistisch. Soweit möglich sollte aktuell verhindert werden, dass

Wettbewerber vor allem von der Auswahl attraktiver bzw. nachfragestarker Strecken im SPNV-Netzwerk profitieren können und damit einhergehend DB Fernverkehr sein Netzwerkangebot einschränken muss und/oder unverschuldete Defizite aufbaut. Wichtig ist, dass DB Fernverkehr die Eigenkapitalausstattung erhält, die für die erforderlichen Investitionen benötigt werden.

Die DB Cargo befindet sich in einer extrem schwierigen Krisen- bzw. Sanierungskonstellation. Dabei sollten die Sanierungsbemühungen anders als in den vergangenen Jahren auf eine langfristig solide Marktpositionierung und wettbewerbsfähige Kostenstrukturen ausgerichtet werden, was nicht zuletzt eine angemessene Kapitalausstattung erfordert. Im Kontext der unionsrechtlichen Rahmenbedingungen stellen die erforderlichen Reform- und Sanierungsmaßnahmen eine große Herausforderung dar. Sie sollten daher verkehrspolitisch begleitet und unterstützt werden.

Die zukünftigen Rahmenbedingungen für DB Regio werden maßgeblich durch die weitere Markt- und Wettbewerbsentwicklung im SPNV bedingt. Hier sind verschiedene Szenarien denkbar, beispielweise eine verstärkte Integration der SPNV-Leistungserstellung durch Aufgabenträger, was insbesondere aus Ländersicht durchaus Vorteile aufweisen würde.

Privatisierungen der Transporttöchter des DB-Konzerns sollten nicht in Betracht gezogen werden, da sie die Funktionsweise des integrierten Konzerns beeinträchtigen würden. Stattdessen sollte sich, wie erwähnt, die deutsche Verkehrs- und Eisenbahnpolitik an der Schweizer Bahnpolitik orientieren.

Endnoten

- 1 Im Rahmen der Sondierungsgespräche zwischen CDU/CSU und SPD ist am 4.3.2025 eine Einigung über ein 500-Milliarden-Sondervermögen für Infrastruktur erzielt worden, das nach dem Bundestag am 21.3.2025 auch den Bundesrat passiert hat. Auch wenn diesbezügliche Details (wie die Verteilung der Mittel über Sektoren und im Zeitablauf) noch unklar sind, ist anzunehmen, dass mithilfe dieses Sondervermögens auch für den Bereich der Schieneninfrastruktur kurz- und wohl ebenso mittelfristig ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen dürften. In Bezug auf die Ausgestaltung dieses Sondervermögens und speziell den Mittelabfluss bzw. die Mittelnutzung ist es als äußerst bedeutsam anzusehen, dass die Mittelverfügbarkeit für die Schieneninfrastruktur (aber auch für die anderen Sektoren) in den zukünftigen Jahren nicht kurzfristig festgelegt, sondern langfristig für einen Mehrjahreszeitraum vorausschauend geplant wird. Darüber hinausgehend ist es essenziell, dass im Rahmen der grundsätzlichen Reform der Schuldenbremse im Laufe des Jahres 2025, die es gemäß Vereinbarungen in den Sondierungsgesprächen geben soll, ein langfristig gut funktionierendes Finanzierungsregime für die Schieneninfrastruktur etabliert wird. Hierfür könnte insbesondere ein grundgesetzlich verankerter Finanzierungsfonds speziell für die Schieneninfrastruktur vorgesehen werden. Aber auch andere Lösungen wie ein intermodaler Verkehrsinfrastrukturfonds oder eine spezielle Infrastrukturkomponente in einer reformierten Schuldenbremse stellen potenziell geeignete Lösungsalternativen dar.
- 2 Unter Modal Split versteht man den Anteil eines Verkehrsträgers am gesamten Verkehrsmarkt.
- 3 Zu den kombinierten Verkehren zählt der Transport von Gütern in Ladeeinheiten, wobei der größte Teil der Strecke über die Schiene oder Wasserwege erfolgt, der kleinere Teil über die Straße. Beim Wechsel des Verkehrsträgers werden nicht die Güter selbst, sondern die Ladeeinheit umgeschlagen.
- 4 Einzelne Güterwagen unterschiedlicher Versender und Empfänger werden über ein mehrstufiges Transportnetz, das in der Regel aus mehreren Zügen und Knotenpunkten besteht, transportiert.
- 5 Unter Ganzzügen versteht man Güterzüge, die vom Start- bis zum Zielbahnhof durchfahren ohne auszusetzen.

Literaturverzeichnis

Becker, T. (2022): Institutionenökonomische Analysen zur Bereitstellung und Finanzierung der Schweizer Verkehrsinfrastrukturen, Dissertation, https://www.uni-weimar.de/fileadmin/user/fak/bauing/professuren_institute/Infrastrukturwirtschaft_und-management/Forschung/Publikationen/2022/becker_2022-institutionenoekonomische_analysen_zur_bereitstellung_und_finanzierung_der_schweizer_verkehrsinfrastrukturen.pdf (11.10.2025).

Hartl, R.; Beckers, T.; Nagel, K.; Vorwerk, L.; Hermes, G.; Klein, J.; Günnewig, D.; Borken-Kleefeld, J. (2025): Vom BVWP 2030 zur Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplanung (BVMP): Eine interdisziplinäre Analyse der Verkehrsinfrastrukturplanung als Bestandteil der gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Verkehrssystemgestaltung unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzaspekten, Studie im Rahmen des vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) beauftragten Forschungsprojektes „Umwelt- und naturschutzorientierte Transformation der Bundesverkehrswegeplanung: Überprüfung der Verfahren und Bewertungsmethodiken des BVWP 2030 und Weiterentwicklung in einen BVMP 2040“, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um23580010_bundesverkehrswegeplanung_bf.pdf (11.3.2025).

Über die Autor_innen

Lisa Pfann ist Referentin für Mobilität in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dr. Lukas Vorwerk ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM), und an der TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP).

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Abteilung Politische Beratung und Impulse

Kontakt

Lisa Pfann
Lisa.Pfann@fes.de

Bildnachweis

Seite 1 oben: picture alliance / dpa | Jan Woitas

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

März 2025
© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-709-2

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:
[➔ www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)

