

Kapazität, Qualität und Kundenorientierung:

Eine starke Schieneninfrastrukturgesellschaft für die Verkehrswende

Vorschläge zur Umsetzung des Koalitionsvertrags
von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
zur Gemeinwohlorientierung der bundeseigenen Schieneninfrastruktur

27. Januar 2022

Inhalt

Management Summary	3
Ausgangspunkt: Der Koalitionsvertrag als Gestaltungsauftrag	5
1. Qualitätsausrichtung der Infrastruktur	6
1.1. „Programmierung“ der DB-Infrastruktur auf Qualität.....	6
1.2. Beschleunigung der Digitalisierung, Freigabe betriebsrelevanter Daten.....	7
2. Anpassung der Organisation	8
2.1. Rechtsformänderung	8
2.2. Schaffung einer einheitlichen Schieneninfrastrukturgesellschaft	8
2.3. Entflechtung der heutigen DB Energie GmbH	9
2.4. Personelle Entflechtung	9
2.5. Kontrolle der Infrastrukturgesellschaft durch ihre Nutzer	10
2.6. Kündigung der konzerninternen Verträge.....	10
2.7. Vollständige finanzielle Entflechtung.....	11
3. Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit für die Schiene	12
3.1. Senkung der Trassenpreise auf Grenzkosten.....	12
3.2. Angemessene Finanzierung der Schieneninfrastruktur.....	13

Management Summary

Die Regierungsparteien SPD, Grüne und FDP haben der Schiene eine wesentliche Rolle im Kampf gegen den Klimawandel zugeordnet und im Koalitionsvertrag wichtige Festlegungen für die künftige Bahnpolitik getroffen. Kernstück ist die „Gemeinwohlorientierung“ der Eisenbahninfrastruktur als neutraler Grundlage, die allein Verkehrsleistungen erst ermöglicht. Da die Transportgesellschaften der bundeseigenen Eisenbahnen weiterhin im Wettbewerb agieren sollen und werden, ergeben sich aus Sicht von mofair folgende Schritte, die der Bund gehen muss, um die Gemeinwohlorientierung mit Leben zu füllen:

I. Qualität

1. Die bundeseigene Eisenbahninfrastrukturgesellschaft wird konsequent auf das Ziel verpflichtet, jederzeit eine angemessen dimensionierte Infrastruktur mit notwendigen Kapazitätsreserven in hoher Qualität zur Verfügung zu stellen. Eine Orientierung an Gewinnzielen erfolgt nicht; eine sparsame und effiziente Bewirtschaftung der Mittel wird weiterhin gesichert.
2. Die Infrastrukturgesellschaft stellt den Zugangsberechtigten sowie weiteren Personen mit berechtigtem Interesse alle ihre betriebsrelevanten Daten zur Verfügung. Dazu bringt sie ihre IT-Systeme auf den Stand der Technik.

II. Strukturen

3. Die Eisenbahninfrastrukturgesellschaft erhält die Rechtsform einer GmbH.
4. Dafür erwirbt die heutige DB Netz die DB Station und Service AG und den Netzanteil der DB Energie.
5. Die heutige DB Energie GmbH, derzeit Bahnstromnetzbetreiber und Stromversorgungsunternehmen in einem, wird „unbundled“.
6. Die Funktionen der Deutsche Bahn AG fokussieren sich auf die Angelegenheiten der Konzerngesellschaften, die im Wettbewerb stehen. Dafür nicht benötigte Funktionen gehen in die Infrastrukturgesellschaft über.
7. Der Aufsichtsrat der Infrastrukturgesellschaft wird auf der Anteilseignerseite auch mit Vertretern der Zugangsberechtigten besetzt.
8. Die Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge werden gekündigt.
9. Die finanzielle Entflechtung wird vollständig umgesetzt. Jegliche Querfinanzierung zwischen den gemeinwohlorientierten und wettbewerblichen Bereichen wird ausgeschlossen.

III. Wettbewerbsfähigkeit für die Schiene

10. Die Trassenpreise werden auf die unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs (uKZ, Grenzkosten) gesenkt. Dazu wird ein auf mehrere Jahre angelegtes Übergangsszenario entwickelt. Bis dahin werden die heutigen Preise durch Förderung abgesenkt.
11. Die Mittel für die Schieneninfrastruktur werden in den vier Bereichen Instandhaltung und Ersatz, Aus- und Neubau, kleinere und mittlere Maßnahmen für den Deutschlandtakt sowie Digitale Schiene deutlich erhöht.

Ausgangspunkt: Der Koalitionsvertrag als Gestaltungsauftrag

Während der Koalitionsverhandlungen zwischen SPD, GRÜNEN und FDP wurde die Bahnpolitik im Allgemeinen und die Zukunft des Konzerns Deutsche Bahn AG im Besonderen intensiv diskutiert. Am Ende der Beratungen stand ein Kompromiss, der einerseits den integrierten Konzern als solchen bestehen lässt, auf einer Ebene darunter aber sehr wesentliche Änderungen vorsieht.

Im Ergebnis wird die Bahninfrastruktur als Grundlage all dessen, was darauf stattfindet, gestärkt. Sie soll künftig „gemeinwohlorientiert“¹ geführt werden. Was das genau bedeutet, ist interpretationsfähig und interpretationsbedürftig. Im Folgenden leiten wir aus den noch abstrakten Formulierungen des Koalitionsvertrags konkrete Einzelmaßnahmen ab.

Wir weichen dabei von der Reihenfolge der Festlegungen im Koalitionsvertrag ab, nehmen aber jeweils direkt darauf Bezug. Nach unserem Verständnis geht es den Regierungsparteien vor allem darum,

- (1) die *Schieneninfrastruktur gemeinwohlorientiert* zu führen. Das impliziert eine Orientierung an (genauer zu definierenden) Qualitätszielen, während die Gewinnerzielungsabsicht zu ihren Gunsten künftig zurückstehen muss. Für diese Gemeinwohl-, d. h. Qualitätsorientierung muss
- (2) eine Reihe von *Strukturänderungen* innerhalb des heutigen integrierten Konzerns vorgenommen werden. Damit die angestrebte Qualitätssteigerung sich voll entfalten kann, muss
- (3) die *Wettbewerbsfähigkeit der Schiene* deutlich gesteigert werden. Dies muss durch eine deutliche Senkung der Trassenpreise sowie durch eine angemessene Finanzierung für Erhalt und Ausbau der Infrastruktur geschehen.

Wir konzentrieren uns dabei auf die „Gemeinwohlorientierung“ und Aspekte, die unmittelbar damit zusammenhängen. Andere bahnpolitische Aspekte des Vertrags behandeln wir in anderen Veröffentlichungen weiter.

¹ Die Gemeinwohlorientierung findet sich hier: „Die Infrastruktureinheiten (DB Netz, DB Station und Service) der Deutschen Bahn AG werden innerhalb des Konzerns zu einer neuen, **gemeinwohlorientierten** Infrastruktursparte zusammengelegt.“ (Hervorhebung mofair), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 50.

1. Qualitätsausrichtung der Infrastruktur

1.1. „Programmierung“ der DB-Infrastruktur auf Qualität

Die Infrastruktur stellt direkt für die fahrenden Eisenbahnverkehrsunternehmen und indirekt für Fahrgäste und Verlager die neutrale „Benutzeroberfläche“ dar, ohne die Bahnverkehr nicht möglich ist. Die neue Infrastrukturgesellschaft (siehe unter 2.) muss daher voll auf Qualität und Kundenorientierung verpflichtet werden.²

- Hierzu muss die Satzung der neuen Gesellschaft so gefasst werden, dass verbindliche Qualitätsziele – beispielsweise in der Form einer Verpflichtung auf eine Verfügbarkeit der Infrastrukturen von 99,x %, auch in überjähriger Perspektive – verankert werden. Neben der Verfügbarkeit sind Kapazität und Pünktlichkeit zentrale Parameter. Die Gesellschaft ist auf eine angemessene Digitalisierung ihrer Prozesse zu verpflichten.
- Auf Grundlage volkswirtschaftlichen Nutzens sind gemeinsam mit der Branche angemessene systemische Kennzahlen, an denen die Erreichung konkreter Qualitäten gemessen werden kann, zu entwickeln. Eine Überbürokratisierung ist dabei ebenso zu vermeiden wie politische Einzelinterventionen. Ausdrücklich ermöglicht werden soll „Bauen für die Zukunft“; Rückbauverbote sind zu prüfen.³
- Das Vergütungssystem des Managements der Gesellschaft ist an diesen Zielen auszurichten. Dabei sind eindimensionale Kriterien, die leicht manipuliert werden können, zu vermeiden. Es soll nicht mehr vorkommen, dass Baumaßnahmen allein deshalb kurzfristig verschoben werden, um in einem Jahr die tantiemerelevante Pünktlichkeit zu erreichen.

Maßnahme 1:

Die bundeseigene Eisenbahninfrastrukturgesellschaft wird konsequent auf das Ziel verpflichtet, jederzeit eine angemessen dimensionierte Infrastruktur mit notwendigen Kapazitätsreserven in hoher Qualität zur Verfügung zu stellen. Eine Orientierung an Gewinnzielen erfolgt nicht; eine sparsame und effiziente Bewirtschaftung der Mittel wird weiterhin gesichert.

² Äußerung PStS Michael Theurer anlässlich seiner Ernennung zum Schienenverkehrsbeauftragten: „Kapazität, Qualität und Kundenorientierung sind die Schlüsselemente für einen attraktiveren Schienenverkehr.“, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/002-wissing-ernennt-kordinator-beauftragte-schiene-logistik-ladesaeuleninfrastruktur.html?nn=13326>, Zugriff am 14. Januar 2022.

³ Der Koalitionsvertrag sagt dazu: „Wir werden ein Programm ‚Schnelle Kapazitätserweiterung‘ auflegen, Barrierefreiheit und Lärmschutz verbessern, Bahnhofsprogramme bündeln und stärken, das **Streckennetz erweitern, Strecken reaktivieren und Stilllegungen vermeiden** und eine Beschleunigungskommission Schiene einsetzen.“ (Hervorhebung mofair), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 49-50.

1.2. Beschleunigung der Digitalisierung, Freigabe betriebsrelevanter Daten

Für die Fortentwicklung der Infrastruktur und ihre „Digitalisierung“ kommt es nicht nur auf die Errichtung und Beschaffung kostspieliger Hardware an. Genauso wichtig ist die konsequente Nutzung vorhandener Daten und deren Zurverfügungstellung für alle Nutzer und interessierte Dritte. Auch muss geprüft werden, an welchen Stellen zusätzliche Daten erhoben werden müssen bzw. bereits vorhandene Daten miteinander verschnitten werden müssen, um sie nutzbar zu machen. Dazu gehören unter anderem:

- eine für die Zugangsberechtigten deutlich vereinfachte, transparente Trassenbuchung, indem in geeigneter Form vorab deutlich wird, wo Kapazitäten vorhanden sind und Konflikte vermieden werden können,
- die regelmäßige und umfassende Veröffentlichung der Verspätungsursachen, damit alle Beteiligten daraus gemeinsam Maßnahmen zur Verbesserung der Pünktlichkeit ableiten können,
- die laufende Information und tagesaktuelle Klarheit über die tatsächliche Nutzung des Netzes, um auch kurzfristige Kapazitätsreserven gezielt nutzen zu können und
- die Zurverfügungstellung detaillierter statischer und dynamischer Netzdaten (Beschaffenheit und Nutzung) zur Erhöhung der (Energie-)Effizienz, beispielsweise durch Fahrerassistenzsysteme, an berechnete Interessenten.

Maßnahme 2:

Die Infrastrukturgesellschaft stellt den Zugangsberechtigten sowie weiteren Personen mit berechtigtem Interesse alle ihre betriebsrelevanten Daten zur Verfügung. Dazu bringt sie ihre IT-Systeme auf den Stand der Technik.

2. Anpassung der Organisation

Die Qualitätsausrichtung der Infrastruktur muss nicht nur inhaltlich und formal bei den Infrastrukturunternehmen erfolgen. Sie muss ebenso flankiert werden durch strukturelle und organisatorische Reformen innerhalb des integrierten Konzerns, also abgesichert und nachhaltig gemacht werden.

2.1. Rechtsformänderung

Die bisherige Organisation der Infrastrukturgesellschaften (DB Netz und DB Station und Service) als Aktiengesellschaft hat dazu beigetragen, die Gewinnorientierung über alles andere zu stellen. Dies verbunden mit der Stellung im Konzern hat zu nicht optimalen Ergebnissen geführt.

Die klassische Aktiengesellschaft mit ihrer Gewinnorientierung steht im Widerspruch zur Priorisierung der Infrastruktur auf Qualität, Kapazität und Verfügbarkeit. Auch die „eigenverantwortliche Führung“ durch den Vorstand, die wenig bis keine politische Steuerung ermöglicht, hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt. Für die Zukunft ist die Aufstellung als Gesellschaft mit beschränkter Haftung besser geeignet.

Maßnahme 3:

Die Eisenbahninfrastrukturgesellschaft erhält die Rechtsform einer GmbH.

2.2. Schaffung einer einheitlichen Schieneninfrastrukturgesellschaft

Durch die Bildung einer einzigen „Infrastrukturgesellschaft Schiene“⁴ werden Schnittstellen reduziert, die sich seit den Mittneunzigerjahren gebildet und den reibungslosen Betrieb behindert haben. Overhead-Funktionen wie Rechts- und Kommunikationsabteilungen sowie das Beschaffungsmanagement können zusammengelegt werden. Auch die Vereinheitlichung des Datenpools (Stichwort „umgekehrte Wagenreihung“) kann dadurch erleichtert werden.

Der Einfachheit halber sollte die mit Abstand größte der bisherigen Infrastruktureinheiten innerhalb des Konzerns die beiden anderen Netzsparten (Station und Service sowie das Energienetz) übernehmen.

Maßnahme 4:

Dafür erwirbt die heutige DB Netz die DB Station und Service und den Netzanteil der DB Energie.

⁴ Die Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft findet sich im selben Satz: „Die Infrastruktureinheiten (DB Netz, DB Station und Service) der Deutschen Bahn AG werden innerhalb des Konzerns zu **einer** neuen, gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte **zusammengelegt**.“ (Hervorhebung mofair), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 50.

2.3. Entflechtung der heutigen DB Energie GmbH

Eine Unschärfe des Koalitionsvertrags ist, dass er als Infrastruktursparten nur das Gleisnetz und die Stationen explizit nennt, das Bahnstromnetz jedoch nicht. Dabei stellt es unzweifelhaft ein natürliches Monopol dar. Dass DB Energie als kleiner integrierter Konzern im großen überhaupt noch existiert, obwohl es nach eigener Aussage das „fünftgrößte Energieversorgungsunternehmen Deutschlands“ (nach E.ON, RWE, Vattenfall und EnBW) ist, ist der de-minimis-Klausel in § 7 Abs. 2 EnWG geschuldet. Nach ihr greift der Entflechtungszwang nur bei mehr als 100.000 Abnehmern, einem Wert, der im Bahnstrommarkt nicht erreicht wird, obwohl vergleichbare Strommengen abgenommen werden.

Diese Lücke des Energierechts muss nun geschlossen werden. Das Bahnstromnetz (Hochspannungsleitungen, Unterwerke, etc.) gehört in seiner Funktion klar zur Eisenbahninfrastruktur und ergibt auch nur gemeinsam mit ihr einen Sinn. Hinzu kommt, dass gerade im Bahnstrombereich auch nach der Marktliberalisierung (de facto seit 2014, de jure schon länger) noch immer erhebliche Diskriminierungen stattfinden.

Maßnahme 5:

Die heutige DB Energie GmbH, derzeit Bahnstromnetzbetreiber und Stromversorgungsunternehmen in einem, wird „unbundled“.

2.4. Personelle Entflechtung

Alle Qualitätsausrichtung sowie unterstützende Rechtsform- und andere organisatorischen Änderungen bleiben unvollständig, wenn einzelne Personen als Informationsträger und Entscheidungsbefugte sowohl in bzw. für den Transport- als auch in den Infrastrukturgesellschaften tätig sind oder Funktionen ausüben. Daher muss die personelle Entflechtung konsequent durchgeführt werden.⁵ Das bedeutet im Einzelnen:

- Auf der Ebene des DB-Konzernvorstands gibt es künftig keine Zuständigkeit für Infrastruktur mehr. Diese Zuständigkeit wird allein durch die Infrastrukturgesellschaft bzw. ihre Geschäftsführung ausgeübt.
- Heutige Querschnittsfunktionen wie etwa Marketing, Recht, Politik/Lobbying werden entweder der DB AG für den wettbewerblichen Bereich oder der neuen Infrastrukturgesellschaft zugeordnet. Die heutigen „Konzernbevollmächtigten“ werden eindeutig entweder den wettbewerblichen Gesellschaften oder der Infrastruktur zugeordnet.
- In den Gremien der Infrastrukturgesellschaft dürfen keine Personen aktiv sein, die in einem Transportunternehmen des DB-Konzerns eine Funktion ausüben. Eine Ausnahme gilt für die Mitgliedschaft im Aufsichtsrat nach Maßnahme 7.

⁵ Hier – und auch bei den folgenden Maßnahmen zur Kündigung der Verträge sowie der finanziellen Entflechtung – ist einschlägig, dass nicht nur die Infrastruktur gemeinwohlorientiert werden soll, sondern zwei Sätze weiter unzweideutig klargestellt wird: „Die Eisenbahnverkehrsunternehmen werden **markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb** weitergeführt.“ (Hervorhebung mofair), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 50.

Maßnahme 6:

Die Funktionen der Deutsche Bahn AG fokussieren sich auf die Angelegenheiten der Konzerngesellschaften, die im Wettbewerb stehen. Dafür nicht benötigte Funktionen gehen in die Infrastrukturgesellschaft über.

2.5. Kontrolle der Infrastrukturgesellschaft durch ihre Nutzer

Zu der Anerkennung der Schieneninfrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge, als „neutraler Benutzeroberfläche“ für die Zugangsberechtigten gehört deren Vertretung im Aufsichtsrat der Infrastrukturgesellschaft.

In einem 20-köpfigen Gremium sollten neben den zehn Vertretern der Arbeitnehmerseite die drei Ministerien für Digitales und Verkehr, Wirtschaft und Klima sowie für Finanzen vertreten sein. Hinzu kommen Vertreter aller drei Verkehrsarten (SPNV, SPFV und SGV) sowie der Aufgabenträger. Dabei soll kein einzelnes Unternehmen mit mehr als einem Vertreter bzw. einer Vertreterin mandatiert werden. Wettbewerbsbahnen und bundeseigene Bahnen sollen vertreten sein.

Da in einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, anders als in einer Aktiengesellschaft, auch eine Gesellschafterweisung an die Geschäftsführung möglich ist, kann das Bundesinteresse auch für den (äußerst unwahrscheinlichen) Fall durchgesetzt werden, dass die Bundesvertreter im Aufsichtsrat überstimmt werden sollten.

Maßnahme 7:

Der Aufsichtsrat der Infrastrukturgesellschaft wird auf der Anteilseignerseite auch mit Vertretern der Zugangsberechtigten besetzt.

2.6. Kündigung der konzerninternen Verträge

Als direkte Konsequenz aus der Festlegung auf die Gemeinwohlorientierung der Infrastruktur ergibt sich, dass die bisher die Arbeit im integrierten Konzern leitenden Verträge gekündigt werden müssen. Im Einzelnen entfallen

- der bzw. die Ergebnisabführungsverträge zwischen der Deutschen Bahn AG (Konzernmutter) und den heutigen Infrastrukturtöchtern. Künftig wird das Jahresergebnis in der neugebildeten Infrastrukturgesellschaft festgestellt und müssen die Organe dieser Gesellschaft – Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung – sich über die Verwendung des Gewinns bzw. die Deckung des Verlusts verständigen;⁶ dies wird dazu beitragen, die grundlegenden politischen Festlegungen über die Arbeit der Infrastrukturgesellschaft regelmäßig zu überprüfen,

⁶ Der Koalitionsvertrag sagt hierzu eindeutig: „Gewinne aus dem Betrieb der Infrastruktur verbleiben zukünftig in der neuen Infrastruktureinheit“ (Hervorhebung mofair), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/ser-vice/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 50.

- der bzw. die Beherrschungsverträge. Es folgt logisch durch die Differenzierung zwischen gemeinwohlorientierter Infrastruktur einerseits und gewinnorientierten Transportgesellschaften andererseits, dass es keine „Beherrschung“ mehr geben kann.

Maßnahme 8:

Die Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge werden gekündigt.

2.7. Vollständige finanzielle Entflechtung

Die klare Differenzierung zwischen gemeinwohlorientierter Infrastruktur und gewinnorientierten Transportparten zieht ferner eine Vervollständigung der finanziellen Entflechtung nach sich, die noch einmal deutlich über die heutigen Festlegungen im Eisenbahnregulierungsgesetz hinausgehen. Das bedeutet:

- Das Cashpooling wird beendet. Es bedeutet derzeit eine ständige Vermischung der Kassen von Transport- und Infrastrukturbereich.
- Eine Kreditaufnahme durch die Schieneninfrastrukturgesellschaft darf nur für eigene Zwecke erfolgen. Sie darf für andere Konzerngesellschaften nicht tätig werden. Auch eine Besicherung von Krediten darf die Grenze zwischen gemeinwohlorientierten und wettbewerblichen Bereichen nicht überschreiten.
- Die Budgetplanung der Infrastrukturgesellschaft ist getrennt von denen der übrigen Konzerngesellschaften vorzunehmen.
- Bestehende Schulden der heutigen Gesellschaften sind daraufhin zu überprüfen, ob sie korrekt allokiert sind. Ggf. sind bilanzielle Neuordnungen vorzunehmen. Insbesondere dürfen Kredite, die in der Vergangenheit für die im Wettbewerb stehenden Konzernteile aufgenommen wurden, nicht durch die neue Infrastrukturgesellschaft bedient werden.

Maßnahme 9:

Die finanzielle Entflechtung wird vollständig umgesetzt. Jegliche Querfinanzierung zwischen den gemeinwohlorientierten und wettbewerblichen Bereichen wird ausgeschlossen.

3. Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit für die Schiene

3.1. Senkung der Trassenpreise auf Grenzkosten

Die Höhe der Infrastrukturnutzungsgebühren ist ein entscheidender Wettbewerbsnachteil der Schiene gegenüber dem Straßenverkehr. Während auf der Straße nur der Güterverkehr mautpflichtig ist – und auch das nur auf den Bundesfernstraßen, nicht auf dem gesamten Netz – muss der Schienenverkehr aller Verkehrsarten für jeden gefahrenen Trassenkilometer Maut zahlen. Auch für jede Abstellung⁷ werden Gebühren fällig. Und mit diesen Gebühren werden nicht nur die Grenzkosten, also die Kosten für jeden zusätzlichen km, sondern wird der Erhalt des Netzes prinzipiell finanziert. Niemand erhebt diesen Anspruch an die Nutzer der Bundesstraßen und Autobahnen. Die Koalitionsparteien haben erkannt, dass dieser Wettbewerbsnachteil der Schiene behoben werden muss.⁸

Eine grundlegende Änderung des Trassenpreissystems nach Höhe und Struktur wird eine Weile in Anspruch nehmen. Auch die Sicherung der Finanzierung ist anspruchsvoll, kann aber durch ein Aufbrechen der heutigen geschlossenen Finanzierungskreisläufe („Schiene finanziert Schiene“) geleistet werden. Die Senkung der Trassenpreise auf das europarechtlich geforderte Niveau der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs erfordert insgesamt eine Summe von 4,8 Milliarden Euro p. a. Das entspricht der Summe, die die DB Netz AG heute an Vollkostenaufschlägen vereinnahmt.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass auch heute schon von den 9 Milliarden Euro an Regionalisierungsmitteln, die der Bund an die Länder zahlt, etwa 3,3 Milliarden Euro als Vollkostenaufschläge an den bundeseigenen Betreiber der Schienenwege zurückfließen.

Folgende Schritte sind im Einzelnen zu gehen⁹:

- Erarbeitung eines haushalterischen Entwicklungspfades zur Umstellung auf die unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs (uKZ), Kompensation von Einnahmenausfällen bei der Infrastrukturgesellschaft.
- Festlegung der künftigen Struktur des Trassenpreissystems, sehr zügige Überarbeitung der Anreizregulierung¹⁰ nach §§ 25 ff. ERegG und Absenkung des Verzinsungsanspruchs aus Anlage 4 ERegG und Streichung der Festlegung auf das Vollkostenprinzip im ERegG.
- Vermeidung von Verwerfungen zwischen den Verkehrsarten, wenn die Produktion von Verkehrsleistungen deutlich günstiger wird. Das Verhältnis zwischen Personen- bzw. Personenfernverkehr und Güterverkehr einerseits sowie zwischen gemein- und eigenwirtschaftlichen Verkehren sollte gewahrt werden. Ggf. kann die EU-Durchführungsverordnung 2018/1795 dazu genutzt werden.

⁷ Und im Personenverkehr auch für jeden Stationshalt.

⁸ Es heißt im Koalitionsvertrag: „Sofern haushalterisch machbar, soll die Nutzung der Schiene günstiger werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen zu stärken.“, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 49.

⁹ Siehe hierzu ein gesondertes Papier.

¹⁰ Dabei ist Eile geboten, da bereits im Frühjahr 2022 das Ausgangsniveau der Gesamtkosten (AGK) für die zweite Regulierungsperiode (2023–2028) durch die Bundesnetzagentur festgelegt werden muss. Ggf. wäre eine Entscheidung der zuständigen Beschlusskammer mit einem Änderungsvorbehalt zu versehen.

Für die Zeit, bis das neue System der Trassenbepreisung auf Grenzkostenniveau steht und finanziert ist, sollte der eingeschlagene Weg der *Förderung* zur Abfederung der Schäden aus der Coronapandemie für SGV und SPfV fortgeschrieben werden.¹¹ Er sollte dann durch eine Förderung für alle Verkehrsarten zur Minderung des Klimawandels abgelöst werden. Wichtig ist vor allem Planbarkeit für die Zugangsberechtigten.

Maßnahme 10:

Die Trassenpreise werden auf die unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs (uKZ, Grenzkosten) gesenkt. Dazu wird ein auf mehrere Jahre angelegtes Übergangsszenario entwickelt. Bis dahin werden die heutigen Preise durch Förderung abgesenkt.

3.2. Angemessene Finanzierung der Schieneninfrastruktur

Organisatorische Änderungen können und werden dabei helfen, die öffentlichen Mittel für die Schiene effizienter einzusetzen, weil nicht mehr wie bisher ein einzelnes integriertes Unternehmen den Anreiz hat, sich (konzern-)betriebswirtschaftlich auf Kosten des Systems Schiene zu optimieren.

Aber sie werden allein nichts an der Tatsache ändern, dass die Schiene als umweltfreundlicher Verkehrsträger deutlich mehr Mittel als bisher erhalten muss,¹² um die klimapolitischen politischen Ziele zu erreichen.¹³ Wichtig ist dabei die Relativierung des Jährlichkeitsprinzips: Die Mittel müssen berechenbar über einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen.

Vor allem folgende vier Positionen sind dabei angemessen auszustatten:

- Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III, Laufzeit 2020–29) ist aufzustocken, so dass das durchschnittliche Anlagenalter während der Laufzeit der LuFV III nicht weiter steigt, sondern möglichst bald sinkt. Insbesondere sind zu betrachten:
 - Die Mittel für die Regionalnetze („8.7.er-Mittel“), da hier oftmals ein besonders schlechter Infrastrukturzustand zu beklagen ist und dadurch Wettbewerbsbahnen – historisch bedingt – eher noch schlechtere Bedingungen vorfinden als die Transportunternehmen des DB-Konzerns.
 - Kundenfreundliches Bauen (zusätzliche Bauinfrastruktur oder kapazitätsschonende Bauverfahren) muss weiter erleichtert werden. Wenn zusätzliche Infrastruktur (Überholgleise, Überleitstellen, Signalisierung) für die künftige betriebliche Stabilität sinnvoll ist, muss sie über die Baumaßnahme hinaus erhalten bleiben dürfen.

¹¹ Den entsprechenden Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene und dessen Umsetzung in deutsches Recht vorausgesetzt, wäre dies bis Ende 2023 möglich.

¹² „Wir wollen die Investitionsmittel für die DB Infrastruktur erhöhen.“, Koalitionsvertrag, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 50.

¹³ Der Koalitionsvertrag sagt hierzu: „Wir werden den Masterplan Schienenverkehr weiterentwickeln und zügiger umsetzen, den Schienengüterverkehr bis 2030 auf 25 Prozent steigern und die **Verkehrsleistung im Personenverkehr verdoppeln**.“, (Hervorhebung mofair), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 49.

- Die Mittel für die Schienenprojekte aus dem vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans sind so aufzustocken, dass eine Fertigstellung bis spätestens 2040 realistisch ist. Das bedeutet eine Anhebung des Haushaltstitels von derzeit zwei auf drei Milliarden Euro bis 2023 und auf sechs Milliarden Euro bis zum Jahr 2029. Mindestens hierfür sollte ein überjähriger Fonds gebildet werden, der auch aus anderen Finanzierungsquellen, beispielsweise der LKW-Maut, gespeist wird.
- Für kleinere und mittlere Projekte, die für die weitere Umsetzung des Deutschlandtakts notwendig werden oder die für die Resilienzsteigerung sinnvoll sind, werden ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt. Gegebenenfalls kann ihre Finanzierung auch über den eben erwähnten Fonds erfolgen.
- Die Digitalisierung der Schiene mittels ERTMS/ETCS wird finanziell abgesichert, so dass der vollständige Rollout bis zum Jahr 2035 erfolgen kann. Dabei werden die Regularien so angepasst, dass auch Technologienentwicklung förderfähig ist. Damit kann das Projekt insbesondere in der Anfangsphase agil und zugleich zügig weitergeplant werden.

Die Finanzierung darf dabei nicht durch Instrumente erfolgen, die ihrerseits wieder eine Steigerung der Infrastrukturnutzungsentgelte nach sich ziehen, also durch eine Eigenkapitalerhöhung der Infrastrukturgesellschaft oder durch die Erhöhung von deren Eigenbeiträgen bei Infrastrukturprojekten.

Maßnahme 11:

Die Mittel für die Schieneninfrastruktur werden in den vier Bereichen Instandhaltung und Ersatz, Aus- und Neubau, kleinere und mittlere Maßnahmen für den Deutschlandtakt sowie Digitale Schiene deutlich erhöht.