



Weichenstellungen für die Bahnpolitik

Einschätzungen und Empfehlungen zur Verbesserung des Schienennetzes,
Steuerung der Deutschen Bahn und Förderung des Bahnverkehrs

DISKUSSIONSPAPIER



Impressum

Weichenstellungen für die Bahnpolitik

Einschätzungen und Empfehlungen zur Verbesserung des Schienennetzes, Steuerung der Deutschen Bahn und Förderung des Bahnverkehrs

DISKUSSIONSPAPIER

ERSTELLT IM AUFTRAG VON

Agora Verkehrswende

Agora Transport Transformation gGmbH
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin
www.agora-verkehrswende.de
info@agora-verkehrswende.de

PROJEKTLEITUNG

Elisabeth le Claire
elisabeth.leclaire@agora-verkehrswende.de

DURCHFÜHRUNG

Autor:innen: Elisabeth le Claire, Philipp Kosok,
Dr. Urs Maier

Satz: Marica Gehlfuß

Lektorat: Andreas Kaizik, Planet Neun

Titelbild: iStock/DSCimage

Version: 2.0

Veröffentlichung: April 2025

126-2025-DE

DANKSAGUNG

Im Rahmen des Projekts wurden Interviews mit Expertinnen und Experten aus Bahnunternehmen, Verbänden, Aufsichtsbehörden, Politik und Wissenschaft durchgeführt. Wir bedanken uns bei den Beteiligten für ihre fachliche Expertise und die konstruktiven Diskussionen. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Veröffentlichung spiegeln jedoch nicht notwendigerweise die Meinungen der Interviewpartner wider. Die Verantwortung für die Ergebnisse liegt ausschließlich bei Agora Verkehrswende.

Bitte zitieren als:

Agora Verkehrswende (2025): *Weichenstellungen für die Bahnpolitik. Einschätzungen und Empfehlungen zur Verbesserung des Schienennetzes, Steuerung der Deutschen Bahn und Förderung des Bahnverkehrs.*

www.agora-verkehrswende.de

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

ob die Verschlinkung des Bahnkonzerns, die Trennung von Netz und Betrieb oder Sanierungskonzepte für die Infrastruktur: Bestimmte Debatten der Bahnpolitik stehen seit vielen Jahren zu Beginn jeder Legislatur von Neuem auf der Agenda. Meist handelt es sich um Herausforderungen, die weder einfach noch schnell gelöst werden können. So lässt sich der Verschleiß der Bahninfrastruktur, der sich über Jahrzehnte herausgebildet hat, kaum von heute auf morgen beheben. Auch die Ineffizienzen in der weit verzweigten und komplexen Konzernstruktur der Deutschen Bahn AG sind nicht leicht zu überwinden. Die meisten Problemstellungen lassen sich nur langfristig und mit einer konsequenten Zukunftsstrategie lösen.

Die Ampelregierung hatte Reformen in Angriff genommen. Sie stockte die Mittel für den Ausbau des Schienennetzes deutlich auf, gründete die gemeinwohlorientierte Gesellschaft DB InfraGO und führte das Deutschlandticket sowie eine CO₂-Abgabe bei der Lkw-Maut ein, deren Einnahmen zur Hälfte für das Schienennetz verwendet werden sollten. Aufgrund des vorzeitigen Koalitionsbruchs konnten SPD, Grüne und FDP die Reformen jedoch nicht vollständig umsetzen.

Mit dem Sondervermögen Infrastruktur zeichnet sich nun auch ein erster Schritt in Richtung einer finanziellen Lösung für den Sanierungs- und Investitionsstau ab. Allerdings sind noch einige Fragen offen: allen voran die Höhe des Anteils für die Schiene und wie das Sondervermögen in eine ganzheitliche, auch mittel- und langfristig tragfähige Finanzierungsarchitektur für den Verkehr integriert werden kann. Offen ist auch, ob und wie die DB InfraGo ihren gemeinwohlorientierten Auftrag erfüllen wird und welche Führung die Deutsche Bahn AG benötigt, um zielgerichtet arbeiten zu können. Innerhalb der Bahnbranche werden diese Themen kontrovers diskutiert. Die Einschätzungen unterschiedlicher Expertinnen und Experten dazu gehen zum Teil stark auseinander.

Mit dieser Publikation greift Agora Verkehrswende die wichtigsten aktuellen und mitunter kontroversen Zukunftsfragen der Bahnpolitik auf – von der Verbesserung des Schienennetzes über die Steuerung der Deutschen Bahn bis zur Förderung des Bahnbetriebs. Dazu wurden im Zeitraum Juli 2024 bis März 2025 Interviews

mit renommierten Expertinnen und Experten der Bahnbranche geführt. Neben Hintergründen zu den einzelnen Fragen gibt die Publikation die Einschätzungen der Interviewten zusammengefasst wieder. Basierend auf dieser Expertise leitet Agora Verkehrswende schließlich konkrete Handlungsempfehlungen für die kommende Bundesregierung ab. Als Orientierung für die Weichenstellungen in der Bahnpolitik dient dabei immer das Ziel, dass die Schiene ihren Beitrag zu einem klimaneutralen Deutschland leisten kann.

Wir freuen uns auf die weitere Diskussion und wünschen eine anregende Lektüre.

Dr. Wiebke Zimmer

Stellvertretende Direktorin
für das Team von Agora Verkehrswende
Berlin, im April 2025

Ergebnisse und Empfehlungen

1

Eine auskömmliche, überjährige und verlässliche Finanzierung der Schieneninfrastruktur ist die Grundlage für den Beitrag der Schiene zur Verkehrswende. Die jahrzehntelange Unterfinanzierung und der Sanierungsstau haben zu teils erheblichen Qualitätsverlusten geführt. Die derzeitige jährliche Bereitstellung finanzieller Mittel im Rahmen der Haushaltsbeschlüsse schafft nicht genug Sicherheit für Planungs- und Baufirmen. Um die Qualität des Schienennetzes wieder zu verbessern und die Transportkapazitäten zu erweitern, richtet der Bund eine mehr- und überjährige sowie verlässliche Finanzierungsarchitektur ein – zum Beispiel durch Einführung eines Fonds, der mit auskömmlichen Mitteln gespeist wird. Einnahmen aus der Lkw-Maut werden innerhalb der neuen Architektur weiterhin auch für Investitionen in den Schienenerhalt und -neubau genutzt.

2

Der Bund steuert die Deutsche Bahn AG mit einer Eigentümerstrategie. Um die Schiene besser für ein klimaneutrales Verkehrssystem aufzustellen, nimmt der Bund eine stärkere Rolle bei der Steuerung der Deutsche Bahn AG ein. Die Grundlage dafür ist eine Eigentümerstrategie mit einem Zielbild für die Entwicklung des deutschen Schienennetzes sowie Kriterien für die Entwicklung des Bahnkonzerns. Als Zielbild für die Infrastruktur dient der Deutschlandtakt, für dessen Umsetzung konkrete Etappen festgelegt werden. Für die Steuerung baut der Bund mehr personelle Kapazitäten auf. Die Transformation der Infrastruktursparte innerhalb des DB-Konzerns hin zu mehr Gemeinwohlorientierung wird mit einem Arbeitsprogramm (*Infraplan*) für die DB InfraGO AG weiterentwickelt. Erfüllt die neue Infrastrukturtochter bis Mitte der 21. Legislaturperiode nicht die Erwartungen zur gemeinwohlorientierten Entwicklung des Schienennetzes, zieht der Bund die vollständige Überführung in eine unabhängige, staatliche Schienennetzgesellschaft in Betracht.

3

Eine Bundesverkehrswegeplanung zugunsten des Klimaschutzes stärkt die Schiene. Bei der Bundesverkehrswegeplanung bewertet die Bundesregierung Projekte stärker anhand ihres Beitrags zum Klimaschutz im Verkehr. Dadurch werden in Zukunft viele Schienenprojekte gegenüber dem Straßenausbau priorisiert. Planungs-, Bau- und Finanzressourcen werden auf die Sanierung und Modernisierung des Hauptstreckennetzes konzentriert, gefolgt von Ausbauten für den Deutschlandtakt. Streckenreaktivierungen werden zunächst nur in wenigen, besonders günstigen Fällen verfolgt. Dafür sollten Klein- und Mittelzentren ohne Schienenanschluss zeitnah mittels Schnellbusverbindungen angebunden werden.

4

Ein ÖPNV-Zukunftspakt sichert das Deutschlandticket dauerhaft ab. Bund und Länder legen den Preis und die finanziellen Zuschüsse für das Deutschlandticket für mehrere Jahre im Voraus fest, um den Fahrgästen und der ÖV-Branche Planungssicherheit zu bieten. Die Preisentwicklung orientiert sich an der langjährigen Inflationsrate. Das Deutschlandsemesterticket dient als Vorbild für ein bundesweit einheitliches, vergünstigtes Jugend- und Sozialdeutschlandticket. Die Bundesregierung bettet das Deutschlandticket in eine ÖPNV-Strategie ein und setzt dabei auf einfache und bezahlbare Tarife, die Gewährleistung einer bundesweiten Mobilitätsgarantie und den Ausbau und die Modernisierung überlasteter und veralteter Infrastrukturen. Für die Umsetzung der Strategie schließt der Bund einen ÖPNV-Zukunftspakt mit den Bundesländern und Kommunen.

5

Einzelwagenverkehrsförderung bleibt eine Übergangslösung auf dem Weg zu einem effizienteren Schienengüterverkehr. Der Einzelwagenverkehr ist aufwendig, aber für bestimmte Branchen wie die Stahl- und Chemieindustrie bislang unverzichtbar. Zur Verbesserung wird die Einführung der Digitalen Automatischen Kupplung (DAK) vorangetrieben. Stellt sich im Betrieb mit der Kupplung heraus, dass der Einzelwagenverkehr unwirtschaftlich bleibt, werden zukünftige staatliche Fördermittel auf die Stärkung des Kombinierten Verkehrs konzentriert – von einer langfristigen Einzelwagenverkehrsförderung ist abzusehen. Zusätzliche, innovative Maßnahmen wie die Bündelung von Gleisanschlüssen über Railports ermöglichen in der Zwischenzeit weitere Effizienzsteigerungen.

Inhalt

Vorwort	3
Ergebnisse und Empfehlungen	4
1 Einleitung, Zweck und Methodik	7
2 Ein resilientes Schienennetz für die Verkehrswende schaffen	9
2.1 Projekte des Bundesverkehrswegeplans neu bewerten	9
2.2 Deutschlandtakt verankern	12
2.3 Reaktivierungen in der Fläche prüfen	15
2.4 Überjährige Finanzierung für Sanierung und Ausbau sichern	19
3 Die Deutsche Bahn im Sinne der Klimaneutralität steuern	23
3.1 Die Deutsche Bahn mit klarem Ziel steuern	23
3.2 Die Deutsche Bahn verschlanken	27
3.3 Die Deutsche Bahn transparenter gestalten	30
3.4 Nächste Schritte für die InfraGO angehen	34
4 Verkehr auf der Schiene stärken	37
4.1 Deutschlandticket bezahlbar verstetigen	37
4.2 Förderung des Einzelwagenverkehrs optimieren	40
Abkürzungsverzeichnis	45
Literaturverzeichnis	46
Annex	48

1 | Einleitung, Zweck und Methodik

Trotz ambitionierter Ziele und einer prominenten Rolle der Bahn in öffentlichen Debatten sind in der Bahnpolitik seit Jahren wenig Fortschritte zu beobachten. Im Personen- und Güterverkehr stagniert der Modalanteil der Schiene seit den 1990er-Jahren.¹ Für die Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor spielt die Verkehrsverlagerung auf die Schiene aber eine wichtige Rolle. In den meisten Studien zur Klimaneutralität² wird eine deutliche Erhöhung des Anteils der Schiene zulasten der Straße angenommen. Die Ampelregierung hatte eine Steigerung des Güterverkehrsanteils von 19 auf 25 Prozent und eine Verdopplung der Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr bis 2030 als Ziel gesetzt. Die Schienenverkehrsleistung ist zwar sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr in den letzten dreißig Jahren gestiegen. Jedoch haben sich die Transporte auf der Straße in ähnlichem Maß gesteigert, sodass der gewünschte Beitrag zum Klimaschutz ausblieb. Das liegt an einer Vielzahl von Herausforderungen: Das Schienennetz ist im Vergleich zu den 1990er-Jahren um 12 Prozent geschrumpft,³ da seit der Bahnreform 1994 das Ziel verfolgt wurde, das Schienennetz wirtschaftlicher zu betreiben. Der wachsende Verkehr auf dem geschrumpften und gealterten Netz hat zu einer schlechteren Betriebsqualität geführt. Ungleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber der Straße erschweren die Verlagerung zusätzlich: Pkw sind zum Beispiel von Straßennutzungsgebühren befreit, während auf der Schiene hohe Gebühren entfallen.

Die Ampelregierung hatte deutlich mehr Mittel für Sanierung und Ausbau des Schienennetzes zur Verfügung gestellt als ihre Vorgängerregierungen und einige Bahnreformen auf den Weg gebracht, um obige Herausforderungen anzugehen. Zentral waren die Gründung der gemeinwohlorientierten Gesellschaft DB InfraGO AG, die Einführung des Deutschlandtickets sowie der Abschluss der ersten Korridorsanierung. Ein weiterer Fortschritt war die Einführung der CO₂-Abgabe bei der Lkw-Maut und die Entscheidung, die Hälfte der Einnahmen für das Schienennetz zu verwenden. Nach dem vorzeitigen Bruch der Koalition konnten jedoch nicht alle Reformschritte abgeschlossen werden. Zum Beispiel war es geplant, der neu gegründeten DB InfraGO ein Arbeits-

programm (*Infraplan*) vorzugeben. Bis zum Ende der Ampelkoalition haben das Bundesverkehrsministerium und die DB InfraGO einen Entwurf verfasst, der jedoch nicht mehr veröffentlicht wurde. Auch das Moderne-Schiene-Gesetz, das die Investitionen in die Schieneninfrastruktur sichern und die Modernisierung und Digitalisierung des Bahnnetzes beschleunigen sollte, wurde nicht mehr verabschiedet. Die Eigenkapitalerhöhung für die Deutsche Bahn als Ersatzlösung für die gestrichene Finanzierung aus dem Klima- und Transformationsfonds hat zudem zu einem deutlichen Anstieg der Trassenpreise geführt. Dadurch werden die Bahnbetreiber im Personen- und Güterverkehr belastet. Die kommende Bundesregierung steht nun vor der Herausforderung, diese unmittelbaren Schwierigkeiten anzugehen und gleichzeitig die Weichen für ein zukunftstaugliches und langfristig stabiles Bahnsystem zu stellen.

Um all diesen Herausforderungen gerecht zu werden und den Verlagerungszielen näher zu kommen, braucht es eine Reihe gezielter politischer Maßnahmen, die möglichst zügig umgesetzt werden. Häufig werden zu Beginn neuer Legislaturperioden Diskussionen über bestimmte Grundsatzzfragen der Bahnpolitik von vorn geführt oder nur Teilbereiche der drängenden Herausforderungen angegangen.

Der Zweck dieser Veröffentlichung ist es, die wichtigsten Zukunftsfragen zu erklären, die für langfristige Lösungsansätze zentral sind, jedoch von den Expertinnen und Experten innerhalb der Bahnbranche zum Teil sehr unterschiedlich bewertet werden. Dazu werden verschiedene Expertenmeinungen vorgestellt und die überzeugendsten Lösungen für den Klimaschutz im Verkehrssektor herausgearbeitet. Die Meinungsbeiträge wurden über Interviews ermittelt. Für die Interviews wurden Personen ausgewählt, die eine hohe Reputation im Themenfeld aufweisen und das Ziel verfolgen, den Bahnverkehr zu verbessern und auszubauen. Dabei wurde auf ausgewogene Anteile von Personen verschiedener Hintergründe aus Bahnunternehmen, Verbänden, Aufsichtsbehörden, Politik und Wissenschaft geachtet. Insgesamt wurden anhand von zehn Thesen zur Bahnpolitik (siehe Annex) vierzehn 60-90-minütige Interviews geführt. Neben den unten aufgeführten, direkt zitierten Personen wurden auch Expertinnen und Experten interviewt, die nicht namentlich erwähnt werden. Darüber hinaus wurden mit weiteren Sachverständigen Gespräche zu einzelnen Fachthemen geführt.

1 BMDV (2023)

2 BDI (2021); dena (2021); Agora Think Tanks *et al.* (2024)

3 Allianz pro Schiene (2024)

Die folgenden Kapitel behandeln je ein Thema aus den Thesen und sind jeweils in drei Abschnitte unterteilt:

1. **Einführung in die Problematik:** Hier sind die notwendigen Hintergrundinformationen und die jüngsten Entwicklungen zu diesem Themenfeld zum Verständnis der jeweiligen Fragestellung zusammengestellt.

2. **Einschätzungen von Expertinnen und**

Experten: Ergänzend werden die verschiedenen Einschätzungen der interviewten Expert:innen zum jeweiligen Thema vorgestellt. Die einzelnen Abschnitte fassen Argumente einer oder mehrerer Expert:innen aus den Interviews zusammen und enthalten teilweise erläuternde Ergänzungen von Agora Verkehrswende. Ziel ist es, das Spektrum an Argumenten abzubilden. Argumente aus verschiedenen Abschnitten können sich widersprechen.

3. **Empfehlungen:** Zum Schluss leitet Agora Verkehrswende eigene Empfehlungen auf Basis der Diskussionsergebnisse ab.

Inhaltlich ist diese Publikation in drei Blöcke eingeteilt:

- Zunächst werden elementare Fragen zur Verbesserung des **Schiennetzes** vorgestellt.
- Der zweite inhaltliche Block beschäftigt sich mit verschiedenen Aspekten zur Organisation und Steuerung des bundeseigenen Bahnunternehmens, der **Deutschen Bahn AG**.
- Im dritten Block werden sinnvolle **Förderungskonzepte für den Bahnbetrieb** im Personen- und Güterverkehr diskutiert.

2 | Ein resilientes Schienennetz für die Verkehrswende schaffen

2.1 Projekte des Bundesverkehrswegeplans neu bewerten

Einführung

Die Planung von Verkehrswegen ist in Deutschland ein umfangreicher Prozess, der in einem übergreifenden *Bundesverkehrswegeplan* (BVWP) und einzelnen Bedarfsplänen für die drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße mündet. Mithilfe eines komplexen Auswahlverfahrens werden Projekte definiert, mit denen der Bund seine Zielsetzungen für die Infrastrukturplanung erreichen möchte. Das vordergründige Ziel dabei ist es, leistungsfähige Verkehrsnetze für einen reibungslosen Verkehrsfluss bereitzustellen – sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr. Bei der Auswahl der Projekte spielen finanzielle und zeitliche Aspekte eine zentrale Rolle, während sich Klima- und Umweltschutz in der Praxis bestenfalls als zweitrangig erwiesen haben. Darüber hinaus werden für die Ableitung der notwendigen Investitionen regelmäßig berechnete Verkehrsprognosen herangezogen. Bei diesen Prognosen ist bisher jedoch zu

wenig strategische Rahmensetzung, die eine Veränderung der Verkehrsträgeranteile zugunsten des Klimaschutzes berücksichtigt, zu beobachten. Insgesamt fehlt es der Bundesverkehrswegeplanung an einer verkehrsträgerübergreifenden Betrachtung.

Zuletzt hatte die Ampelregierung in der Haushaltsplanung deutlich mehr Mittel für den Schienenausbau als für den Straßenausbau vorgesehen. Allerdings decken diese Mittel nicht die benötigte Finanzierung für den „vordringlichen Bedarf“ (Aus- und Neubauprojekte mit höchster Priorität). Außerdem stiegen in der Haushaltsplanung neben den Mitteln für die Schiene und den notwendigen Erhalt der Straße auch die für den Neu- und Ausbau von Straßen. 138 Straßenausbauprojekte sollen dank Genehmigungsbeschleunigungsgesetz sogar zügiger umgesetzt werden. Angesichts limitierter Kapazitäten in der deutschen Baubranche und in den Planungsbüros stellt sich die Frage, ob die Bahnprojekte so ausreichend schnell vorangetrieben werden können.

© VCD/Richard Westebbe



„Es ist sowohl aus finanziellen Gründen, aber auch aus Umweltgesichtspunkten eine Überprüfung der Projekte bezüglich ihrer Rechtfertigung erforderlich.“

Kerstin Haarmann, VCD

© Stefan Kaminski



„Eine Verschiebung der Projekte von der Straße zur Schiene ist nicht sofort möglich, da die Firmen in der Regel eine interne Spezialisierung haben.“

Matthias Stoffregen, Mofair

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Modernisierung der Bundesverkehrswegeplanung zugunsten des Klimaschutzes: Für den *Bundesverkehrswege- und Mobilitätsplan 2040*, die nächste Fassung nach der aktuellen Version (BVWP 2030), sollte die Bundesregierung die Bewertungsgrundsätze modernisieren. Das Konzept des *Bundesverkehrswege- und Mobilitätsplans 2040* wurde zuerst von der Ampelregierung in ihrem Koalitionsvertrag 2021 erwähnt und bezeichnet eine Weiterentwicklung zu einem umfassenderen Konzept, das neben Infrastrukturplanung auch Aspekte der Mobilität stärker berücksichtigt. Neue Grundsätze, mit denen alle zukünftigen Infrastrukturprojekte bewertet werden, sollten ein hohes Augenmerk auf Klima- und Umweltschutz, Energieeffizienz, aber auch auf Aspekte wie Verkehrssicherheit und Effizienz und Resilienz des Verkehrssystems legen. Die konsequente Umsetzung dieser Grundsätze müsse auch dazu führen, dass mit den Klimaschutzziele unvereinbare und noch nicht im Bau befindliche Vorhaben gestoppt werden. Außerdem sollten alternative Verkehrsträger und Mobilitätsformen bei der Planung verpflichtend berücksichtigt werden. Insbesondere überlastete Knoten seien für intermodale Verlagerungen von großer Bedeutung. Durch die Verankerung der genannten Prinzipien würden Schienenprojekte in Zukunft deutlich stärker priorisiert werden. Ineffiziente und dem Klimaschutz nicht zuträgliche Straßenbauprojekte würden hingegen eingestellt werden und finanzielle sowie Baukapazitäten für die Schiene freimachen.

Fokus auf Schienenprojekte und Klimaschutz im aktuellen BVWP-Verfahren: Vor der Erarbeitung des *Bundesverkehrs- und Mobilitätsplans 2040* stehen noch einige Schritte im Zusammenhang mit dem BVWP 2030 an. Die Bedarfsplanüberprüfung (BPÜ), die aktuelle Bedarfsplanprojekte auf ihre Aktualität, Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit überprüft, wurde im Dezember 2024 abgeschlossen. Eine kritischere Betrachtung der

Sinnhaftigkeit oder gar Erwägung eines Stopps von Autobahnausbauprojekten vor dem Hintergrund begrenzter Mittel für marode Brücken, Schienen und Straßen im Bestandsnetz sei im Abschlussbericht nicht zu erkennen gewesen. Die BPÜ basierte auf der zuvor veröffentlichten Strategischen Langfristprognose. Diese Prognose wird alle sieben bis zehn Jahre aktualisiert, hat einen Prognosehorizont von 15 bis 20 Jahren und berücksichtigt im Regelfall zwei Prognoseszenarien: aktuell die *Basisprognose 2024*, die die empirische Grundlage für die BPÜ bildet, und die Version *Beschleunigte globale Transformation 2040*, die klimapolitisch ambitioniertere Prämissen enthält. Letztere wurde jedoch noch nicht veröffentlicht. Dies sollte zügig nachgeholt werden, um Klimaschutz bereits im aktuellen Prozess der BVWP-Planung besser zu berücksichtigen. Ein weiterer Schritt sei die Veröffentlichung des *Investitionsrahmenplans (IRP) 2025–2029*. Dort werden die Investitionsschwerpunkte der beschlossenen Verkehrsprojekte für die kommenden fünf Jahre festgelegt. Hier sollten Kürzungen für Neu- und Ausbauprojekte von Straßen vorgenommen und keine weiteren dieser Art aufgenommen werden. Stattdessen sollten weitere Schienenprojekte priorisiert werden.

Verzicht auf Straßenausbau beschleunigt nicht den Ausbau der Schiene: Da die Baufirmen in der Regel eine gewisse interne Spezialisierung auf Straßen- oder Schienenprojekte haben, würde eine Kürzung von Straßenprojekten nicht sofort zur Beschleunigung des Schienenausbaus führen. Einige Planungsarbeiten und Baukapazitäten seien kompatibel, wie zum Beispiel die Planung für den Erdbau. Andere Bereiche wie die Leit- und Sicherungstechnik seien jedoch stark spezialisiert. Der Bürokratieabbau bei Schienenprojekten könnte dazu führen, dass Baufirmen, die bisher Straßenprojekte bevorzugen, sich in Zukunft auch auf Schienenprojekte bewerben. Wenn sich die Nachfrage bei Bauaufträgen längerfristig und deutlich zugunsten von Schienenprojekten verschiebt und es für diese eine auskömmliche und überjährige Finanzierungssicherheit gibt (siehe

Kapitel 2.4), würden sich die benötigten Bau- und Planungskapazitäten immer stärker herausbilden.

Finanzcheck kürzt Ausbaulisten auf finanzierbare

Projekte: Neben der Kritik an der Bewertungsmethodik von Bundesverkehrswegeprojekten werde in letzter Zeit auch immer lauter eingefordert, offen und ehrlich über die Finanzierbarkeit priorisierter Projekte zu kommunizieren. So wären die 138 Ausbauprojekte mit aktuellen Straßenbaubudgets bis 2030 nicht zu finanzieren, selbst wenn sämtliche Mittel auf den Ausbau fokussiert würden. Stattdessen müssten die vorhandenen Straßenmittel dringend in den Erhalt der maroden Infrastruktur, darunter allein im Kernnetz bis zu 4.000 reparaturbedürftige Brücken, investiert werden. Dies werde aber seitens der Politik nicht transparent geäußert. Für die Bevölkerung sei die Kommunikation verwirrend und bei Baufirmen verursache sie Unsicherheiten bezüglich ihrer künftigen Auftragslage. Unter Umständen würden sich die Unternehmen auf unrealistische Straßenprojekte einstellen, anstatt ihre Kapazitäten und Kompetenzen zum Beispiel auf Schienenprojekte auszurichten. Ein ehrlicher Umgang mit den Finanzmitteln würde dazu führen, dass alle beteiligten Akteure bessere Planungssicherheit hätten und sich auf dringend notwendige Projekte der Sanierung im Straßenbereich und auf Schienenprojekte konzentrieren könnten.

Resilienz des Schienennetzes erhöhen: Ein weiteres zentrales Thema sei die Resilienz des Schienennetzes gegenüber Extremwetterereignissen und Katastrophen. In der Bewertungsmethodik des BVWP sei das Thema Resilienz bisher nicht explizit berücksichtigt. Im Schienennetz sind anders als im Fernstraßennetz Umleitungsmöglichkeiten, auf die bei Sperrungen durch Streckenschäden ausgewichen werden kann, nur sehr begrenzt vorhanden. In der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)-Methodik sei nur wenig Spielraum vorhanden, durch Planungsänderungen wie Gleiswechselbetrieb oder Überholgleise Resilienzen zu erhöhen. Hier brauche es daher dringend eine Anpassung der Bewertungsmechanismen.

Empfehlungen von Agora Verkehrswende:

- Die Bundesregierung veröffentlicht zügig die klimapolitisch ambitionierte und mit Maßnahmen unterlegte Prognosevariante 2040 und kürzt im *Investitionsrahmenplan 2025 – 2029* beim Neu- und Ausbau von Straßen. Außerdem stellt sie sicher, dass der Investitionsrahmenplan auf einem realistischen Finanzrahmen beruht.
- Die Bundesregierung modernisiert zudem das Planungsverfahren für den *Bundesverkehrswege- und Mobilitätsplan 2040*, indem sie Annahmen darüber trifft, wie das klimaneutrale Verkehrssystem 2045 aussieht, welche Kosten es verursacht und wie es finanziert wird. Sie schafft ein Zielbild, in dessen Ausgestaltung etwa die Erkenntnis mit einbezogen wird, dass Strom aus erneuerbaren Energien auch 2045 knapp sein wird und es energieeffizienter ist, einen höheren Anteil der Personen- und Tonnen-Kilometer auf der Schiene zu organisieren. Zur Bewertung der Infrastrukturprojekte werden neue Grundsätze eingeführt, sodass mit den Klimaschutzziele unvereinbare und noch nicht im Bau befindliche Vorhaben gestoppt werden. Wichtige Etappen für den Ausbau der Schiene werden hingegen priorisiert. Ebenso werden in der Bewertungsmethodik Möglichkeiten zur Steigerung der Resilienz des Schienennetzes, etwa gegenüber künftigen Extremwetterereignissen stärker berücksichtigt.
- Mittelfristig werden die Prozesse und die Methodik des *Bundesverkehrswegeplans/Bundesverkehrswege- und Mobilitätsplans* auch gesetzlich geregelt. Die Planungsgrundsätze und Ziele für das gesamte Verkehrssystem werden verankert: Einhaltung der Klimaschutzziele, Substanzerhalt vor Neubau von Straßen, Berücksichtigung intermodaler Alternativen. So würde beispielsweise zur Beseitigung eines Engpasses auf einer Autobahn auch ein Ausbau paralleler Schienenstrecken untersucht. Auch in städtischen Ballungsräumen wird nach verkehrsträgerübergreifenden Alternativen gesucht. Weiterhin werden Kriterien zur Auswahl der Projekte und deren Priorität gesetzlich festgelegt.

2.2 Deutschlandtakt verankern

Einführung

Der Deutschlandtakt ist ein Fahrplan- und Infrastrukturkonzept, das 2008 von einer Initiative begründet und über mehrere Schritte in die deutsche Verkehrspolitik und -gesetzgebung übernommen wurde. Die Idee ist, dass Fahrpläne nicht mehr durch die verfügbare Schieneninfrastruktur bestimmt werden. Stattdessen soll die Infrastruktur anhand eines optimierten Zielfahrplans ausgebaut werden. Das Prinzip ist von dem Projekt Bahn 2000 in der Schweiz inspiriert, auf dessen Grundlage man seit den 1980er-Jahren dort mit großem Erfolg das Bahnnetz ausbaut. 2018 wurde der erste Entwurf eines Deutschlandtaktfahrplans mit dem Titel Zielfahrplan 2030plus präsentiert und das Ziel angekündigt, bis 2030 die Zahl der Fahrgäste verdoppeln zu wollen. Bestandteil des Plans ist, dass Züge dafür jede Stunde in jede Richtung zur selben Minute fahren, Fernzüge in einem Takt von 60 Minuten und auf Hauptachsen in einem Takt von 30 Minuten. Fern- und Regionalverkehr sollen außerdem optimal miteinander vernetzt und sogenannte Systemtrassen fest für den Güterverkehr vorgesehen werden. In den Folgejahren wurde jedoch die Kritik lauter, dass die Finanzierungsmittel für die Bahn für die Ausbauprojekte des Deutschlandtaktes nicht ausreichen. Außerdem seien die Planungs- und Genehmigungsverfahren zu langwierig, sodass sich die Ausbauprojekte zu sehr verzögerten. Der ehemalige Staatssekretär Michael Theurer äußerte im Jahr 2023, dass das Projekt Deutschlandtakt erst „in den nächsten 50 Jahren als Jahrhundertprojekt“, also erst in den 2070er-Jahren fertig umgesetzt werden könne. Diese Äußerung zog erneut viel Kritik nach sich und warf die Frage auf, wie realistisch das Konzept sei und wie die Umsetzung beschleunigt und verbindlicher gemacht werden könne.



„Eine gesetzliche Verankerung halte ich für gefährlich. Daraus würden unrealistische Ansprüche formuliert werden, die das System nicht verkraftet.“

Prof. Dr. Kay Mitusch, Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Lehrstuhl für Netzwerkökonomie

© Allianz pro Schiene/Stephan Röhl



„Einem Moderne-Schiene-Gesetz sollte eine programmatische Präambel vorangestellt werden, in der festgeschrieben wird: Die Leitstrategie für den Ausbau und die Entwicklung der Schiene ist der Deutschlandtakt.“

Andreas Geißler, Allianz pro Schiene

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Der Deutschlandtakt muss gesetzlich stärker verankert werden: In Zeiten knapper Haushaltsmittel werde an Zukunftsinvestitionen häufig gespart, vor allem bei Vorhaben, die nicht gesetzlich fixiert sind. Der Deutschlandtakt sei bisher über den Bedarfsplan Schiene gesetzlich verankert, wo er als Planungsinstrument für die fahrplanbasierte Infrastrukturentwicklung genannt wird. Dies wurde über die Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) im Jahr 2016 umgesetzt. Des Weiteren wurden die Maßnahmen für den Deutschlandtakt aus dem BSWAG 2023 im Genehmigungsbeschleunigungsgesetz als von „überragendem öffentlichen Interesse“ eingeordnet. Um dem Deutschlandtakt noch mehr Verbindlichkeit zu verleihen, sollte er nach Ansicht einiger Gesprächspartner formell als Leitstrategie in einer programmatischen Präambel des künftigen Moderne-Schiene-Gesetzes für die Entwicklung der Schieneninfrastruktur in Deutschland verankert werden. Auch im europäischen Eisenbahnrecht sollte der Bund den Vorrang von Systemtrassen für Taktverkehre des Deutschlandtaktes und für Güterverkehrskapazitäten durchsetzen.

Wichtiger ist die Operationalisierung: Andere Expert:innen sind der Meinung, dass es keine weitere gesetzliche Verankerung als politische Willensbekundung brauche. Die Probleme bestünden bei der Umsetzung und Finanzierung von konkreten Projekten. Einerseits gebe es bisher keine überjährige Finanzierungssicherheit für die Projekte des Deutschlandtaktes. Die Projekte seien zwar im vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans 2030 festgeschrieben, jedoch sind die vorgesehenen Haushaltsmittel nicht ausreichend für alle vordringlichen Projekte. Eine weitere Herausforderung bei der Umsetzung einzelner Projekte seien die Widerstände vor Ort von Bürgerinnen und Bürgern sowie Abgeordneten. Als Lösung müsse die Bundesregierung nach Abstimmung mit den Bundesländern

Umsetzungsetappen für den Deutschlandtakt definieren und diese verbindlich festschreiben. Die einzelnen Ausbaumaßnahmen müssten dann für die kommenden Jahre im *Infraplan* (siehe auch Kapitel 3.1 und 3.4) aufgenommen werden, der rollierend fortgeschrieben und mit einem verlässlichen Finanzierungsmechanismus verknüpft wird. Der Fortschritt bei der Umsetzung der einzelnen Etappen sollte schließlich mit Kennzahlen deutlich und transparent überprüft werden, um bei sich abzeichnenden Verzögerungen frühzeitig gegensteuern zu können.

Der Deutschlandtakt ist nicht realistisch: Weitere Fachleute sind der Überzeugung, dass die Projekte des Deutschlandtaktes in absehbarer Zeit nicht realisierbar seien. Zu den wichtigsten Infrastrukturausbauprojekten gehöre zum Beispiel der Ausbau der Verkehrsknoten Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, Mannheim und München. Diese Maßnahmen seien jedoch sehr teuer. In einigen Fällen seien dafür auch Tunnel durch die Innenstadt geplant. Dadurch, dass seit Jahren zu wenig Geld für diese Projekte bereitstehe, können Verzögerungen um Jahre bis Jahrzehnte entstehen. Auf der anderen Seite würden Mittel in Machbarkeitsstudien von Ausbaustrecken für den Deutschlandtakt investiert, deren finanzielle Absicherung in den nächsten 20 Jahren sehr unwahrscheinlich ist (zum Beispiel Ausbaustrecke Dresden – Prag). Anstatt Studien für unrealistische Projekte zu finanzieren und einen utopischen Fahrplanzustand in zu kurzer Zeit anzustreben, sollten Finanzmittel und personelle Ressourcen lieber pragmatisch in dringend benötigte Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen fließen.

Der Verkehrszuwachs durch den Deutschlandtakt ist überschätzt: Schließlich bezweifeln einige Expert:innen, ob das ausgebaute Fahrplanangebot und die Regelmäßigkeit des Deutschlandtaktes tatsächlich zu einer höheren Anzahl an Fahrgästen führen würde, da es noch nicht ausreichend in Studien oder Modellen untersucht worden sei. Auch die Fragen, ob der Deutschlandtakt den Wettbewerb steigert oder nicht, sei noch nicht

tiefgründiger analysiert worden. Die Kapazitäten auf dem Schienennetz müssten in jedem Fall deutlich erhöht werden. Angesichts der verlorenen Jahrzehnte für Infrastrukturprojekte könnten Schienenkapazitäten nur langsam erweitert werden. Diese Versäumnisse seien zwar zum Teil durch technische Innovationen wie das Zugleitsystem ETCS kompensierbar. Allerdings gingen auch diese Projekte deutlich langsamer voran als geplant. An all diesen Herausforderungen könne auch der Deutschlandtakt wenig ändern.

Empfehlungen von Agora Verkehrswende:

- Der Deutschlandtakt dient als Leitbild für die Bundesregierung beim Ausbau der Schieneninfrastruktur. Die Bundesregierung setzt sich für die Operationalisierung des Deutschlandtaktes ein, indem sie konkrete Etappen definiert und verbindlich festschreibt. Die Etappen für die jeweils kommenden fünf Jahre werden im *Infraplan* festgehalten (siehe auch Kapitel 3.1), der jährlich fortgeschrieben und mit einem verlässlichen Finanzierungsmechanismus verknüpft (Kapitel 2.4) wird. Über ein integriertes System an Kennzahlen, die regelmäßig an die Bundesregierung überliefert werden, wird der Umsetzungsfortschritt gemessen und überwacht.
- Bei der Ausarbeitung von Machbarkeitsstudien, Zielfahrplänen und Planung der damit einhergehenden Infrastrukturprojekten konzentriert sich die Bundesregierung auf Maßnahmen, die eine hohe Wahrscheinlichkeit auf Umsetzung haben und im Schienennetz unmittelbar Kapazitäten erweitern. Mittelfristig stellt sie ebenso sicher, dass das Paradigma „vom Bauplan zum Fahrplan“ stärker aufgelöst beziehungsweise umgekehrt wird und auch solche Infrastrukturprojekte umgesetzt werden, die neben der Engpassbeseitigung vor allem der Erfüllung optimierter Fahrpläne dienen.

2.3 Reaktivierungen in der Fläche prüfen

Einführung

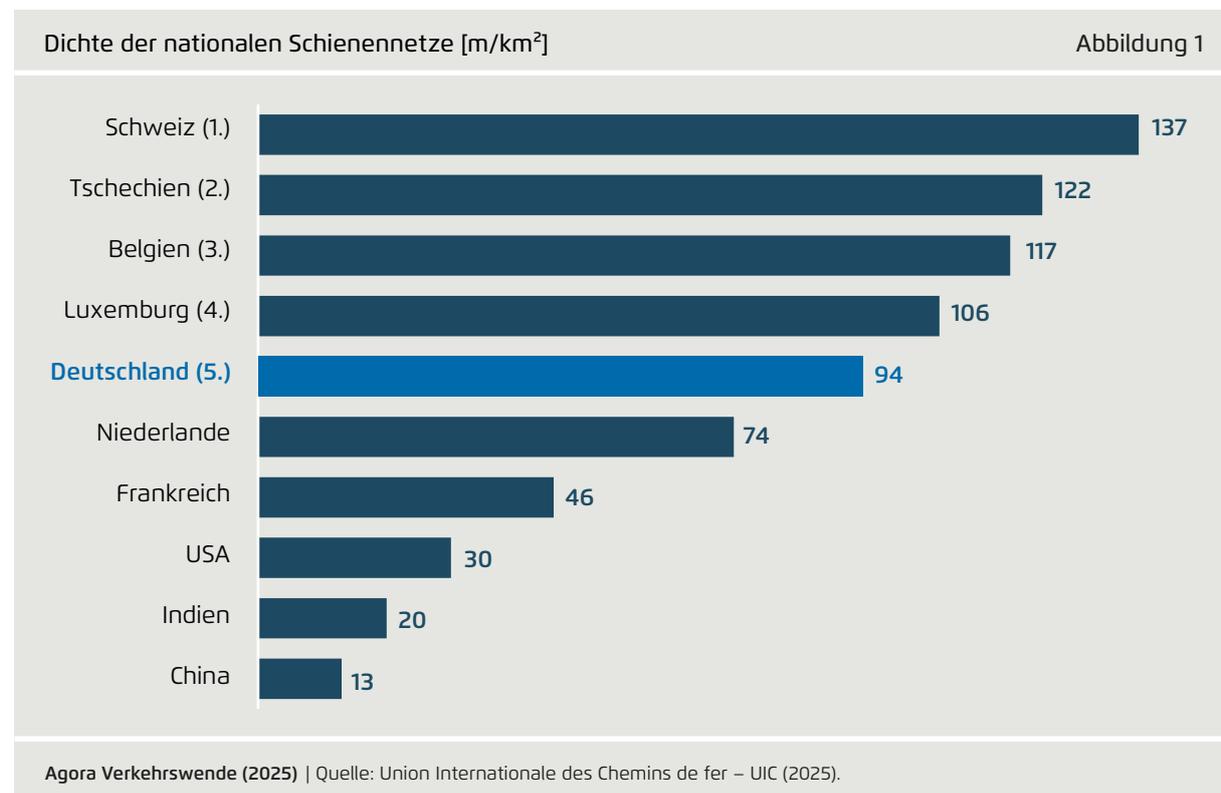
Gebiete abseits der Hauptstrecken sind seit Jahrzehnten mit einem Rückbau der Bahninfrastruktur konfrontiert. Seit der größten Ausdehnung im Jahr 1955 wurde ein Viertel des Streckennetzes abgebaut. Eingestellt wurden meist Nebenstrecken in ländlichen Regionen, was mit einem verschlechterten öffentlichen Verkehrsangebot für die Menschen einherging. Anlass waren oft hohe Fixkosten für den Betrieb der Schienenwege bei gleichzeitig sinkender Nachfrage infolge der Automotorisierung und Urbanisierung. Seit etwa 2010 stagniert die Ausdehnung des Bahnnetzes. Der Wunsch nach Reaktivierung alter Strecken wird vielerorts von der Bevölkerung und Politik deutlich vorgetragen. So haben der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und die Allianz pro Schiene über 300 Strecken zur Reaktivierung vorgeschlagen, von denen sie viele als aussichtsreich bewerten.⁴ Trotz zahlreicher politischer

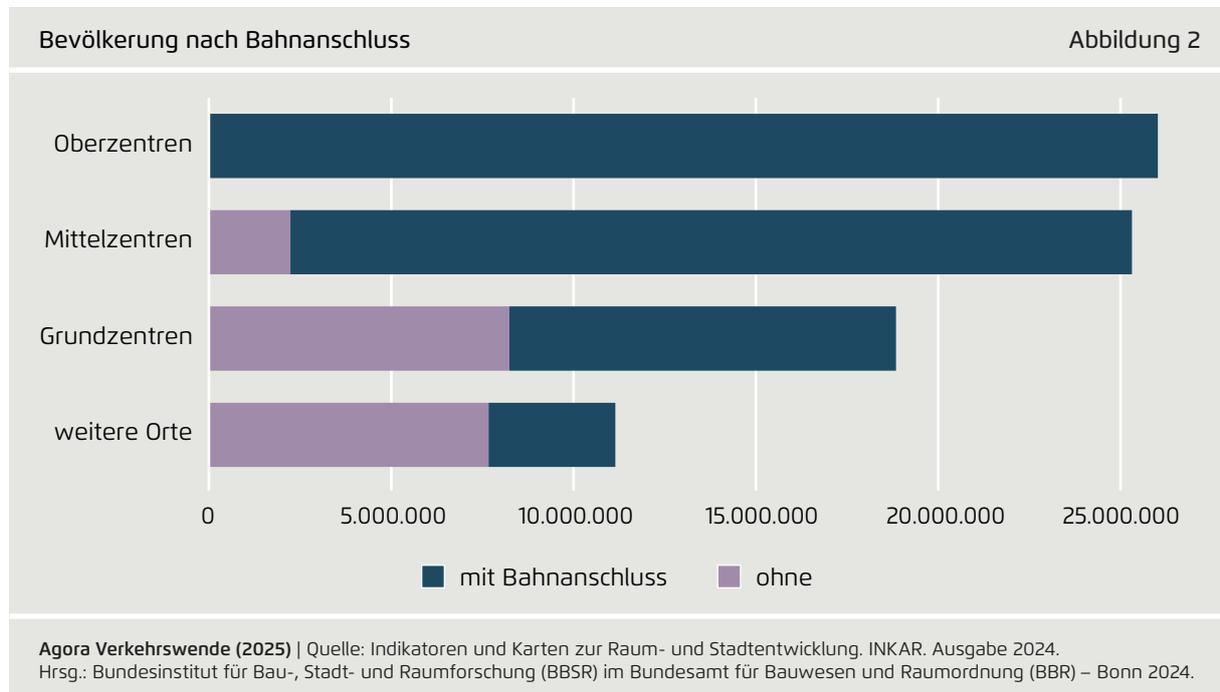
Bekundungen und Machbarkeitsstudien zu verschiedenen Streckenreaktivierungen stagniert die Größe des Streckennetzes weiterhin. So ist das Streckennetz der DB AG 2023 um 54 Kilometer gewachsen, in den letzten fünf Jahren aber mehr oder weniger stagniert.⁵ In vielen Fällen können die erwarteten Fahrgastzahlen die hohen Investitionskosten nicht rechtfertigen. Anpassungen in der Standardisierten Bewertung und der Erweiterung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) erleichtern seit Kurzem Streckenreaktivierungen. Seit dem Jahr 2025 wurde auch das GVFG-Budget, aus dem diese häufig finanziert werden, verdoppelt. Im globalen Maßstab besitzt Deutschland weiterhin ein sehr dichtes Schienennetz, das nur von seinen Nachbarn der Schweiz, Tschechien, Belgien und Luxemburg übertroffen wird. Derzeit gibt es 142 Mittelzentren ohne Bahnanschluss, in denen 2,2 Millionen Menschen leben.⁶

4 VDV (2022); Allianz pro Schiene (2025)

5 UIC (2025); DB (2024), S. 23.

6 BBR (2024)





Regionale Schnellbuslinien kommen dort als Alternative zur Bahn in Frage, wo derzeit kein Anschluss an das Schienennetz vorhanden ist. Bei direkten Verbindungen zwischen zentralen Orten, durch das Auslassen von wenig bedeutenden Halten und Stichstrecken und längeren Betriebszeiten können sie an die Bedienungsqualität von Regionalzügen heranreichen. Da sie weitestgehend auf bestehender Straßeninfrastruktur verkehren (gegebenenfalls ergänzt durch Busvorrechte), lassen sie sich vergleichsweise schnell und mit niedrigen Investitionskosten einrichten. Die kreisgrenzenübergreifenden Verkehre erfordern meist eine Koordinierung und Förderung durch das Land.

© Stefan Kaminski



„Wir wollen den Menschen Angebote machen und das kann nur funktionieren, wenn sie nicht erst 30 Kilometer umständlich zum nächsten Bahnhof anreisen müssen.“

Matthias Gastel, MdB von Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion

„Die Schiene ist das energieeffizienteste, klima- und umweltschonendste System.“

Björn-Markus Gerlach, EVG



© EVG

© HTW Berlin



„In den nächsten zehn Jahren wird keine größere Neubaustrecke in Betrieb gehen.“

Prof. Dr. Christian Böttger, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Reaktivierung und Neubau von Bahnstrecken ist ineffizient und langwierig: Einige Interviewte äußerten die Einschätzung, dass die Bundesländer von der sehr hohen Anzahl an vorgeschlagenen Reaktivierungsprojekten meist nur einige wenige verfolgt und zum Bau gebracht hätten. Auch Reaktivierungen gingen mit einer hohen Komplexität der Entscheidungsprozesse und Genehmigungen einher. Für Neubaustrecken herrsche generell wenig Akzeptanz. Da es sich bei den meisten vorgeschlagenen Reaktivierungen um Nebenbahnen in bevölkerungsarmen Regionen handelt, könne der Nutzen nicht sehr groß sein. Aufgrund des generellen Mangels an Investitionen in die Infrastruktur in der Vergangenheit müsse aktuell der Fokus auf die Sanierung gelegt werden. De facto sei diese Entscheidung mit dem derzeitigen Investitionsschwerpunkt zugunsten der Sanierung des bestehenden Hauptstreckennetzes gefallen. Noch schwieriger als die Reaktivierung sei der Streckenneubau, da neben der Konkurrenz um knappe Geld-, Planungs- und Baukapazitäten auch die Akzeptanz für neue Schienenwege in der Bevölkerung sehr begrenzt ist. Ansprüche an eine grundsätzliche Anbindung an den Bahnverkehr, beispielsweise aller Mittelzentren, gingen mit einer volkswirtschaftlichen Fehlallokation der Mittel einher. Eine ehrliche Antwort wäre, dass sich die Investitionspolitik in den kommenden Jahren nahezu vollständig auf die Sanierung des Bestandes, insbesondere der Hauptstrecken, konzentriert und dabei kaum Ressourcen für Neubau und Reaktivierungen bleiben. Bereits jetzt stünden im BVWP Bahnprojekte für mehr als 100 Milliarden Euro, deren Bau auf absehbare Zeit nicht finanziert ist. Auch die Planungskapazitäten würden in den nächsten Jahren weiter unter dem niedrigen Nachwuchs in Ingenieursberufen und an anderen Fachkräften leiden.

Nur wenn mehr Menschen an die Bahn angeschlossen sind, gelingt die Mobilitätswende: Andere Fachleute sind jedoch der Auffassung,

dass Bahnanbindungen selbst guten Busangeboten überlegen seien. Durch die unabhängige Infrastruktur ließen sich höhere Reisegeschwindigkeiten realisieren, auch Fahrkomfort und Beförderungskapazität seien höher. Eine Bahnverbindung wirke langfristig verlässlicher, weshalb Menschen eher bereit sind, sie in ihrem Mobilitätsverhalten zu berücksichtigen und so der Bahnverkehr insgesamt mehr Akzeptanz bei Fahrgästen findet. Der Umstieg von Zug zu Zug laufe reibungsfreier ab als zwischen Bus und Zug. Die sehr ambitionierten Ziele zum Fahrgastwachstum ließen sich nur langfristig mit einem verbesserten Bahnangebot erreichen. Der Wiederausbau der Schiene müsse heute begonnen werden, um in 15 bis 20 Jahren das für die Fahrgastverdopplung notwendige Streckennetz nutzen zu können. Das werde auch die Kohäsion der Regionen stärken. Die Reaktivierung alter Strecken sei dabei grundsätzlich mit deutlich weniger Widerstand durch die Bevölkerung und in Planungsverfahren verbunden – besonders, wenn diese gar nicht erst entwidmet worden sind. Entsteht durch die Strecke eine Umleitungsmöglichkeit für nahegelegene Hauptstrecken, trage dies zur Resilienz des gesamten Netzes bei. Mittelfristig ließen sich Ressourcen für den Bahnausbau auch durch den Stopp von Straßenausbauplanungen gewinnen.

Schnelle Verbesserungen mit regionalen Schnellbussen: Weitere Expert:innen vertreten die Ansicht, dass Schnellbuslinien sich deutlich rascher in Betrieb nehmen ließen als neue oder reaktivierte Regionalbahnstrecken, da sie weitestgehend auf der bestehenden Straßeninfrastruktur zum Einsatz kommen. An stauanfälligen Knoten könne der Betrieb mit bevorrechtigten Signalen und durch Busspuren schneller und zuverlässiger abgewickelt werden. Die Reform des Straßenverkehrsgesetzes von 2024 gebe Kommunen deutlich mehr Spielraum zur Anordnung solcher Bussonderfahrstreifen. So könne die Reisegeschwindigkeit an Regionalzüge heranreichen, ebenso der Fahrkomfort mit modernen, hochwertigen Regionalbussen. Schnellbusse

könnten auch als Vorläufer einer Regionalbahn während der Planungs- und Bauphase zum Einsatz kommen, sodass bereits ein Teil des Fahrgastpotenzials schnell für den ÖPNV gewonnen werden kann. Zu einem späteren Eröffnungszeitpunkt der Regionalbahnstrecke sei dann bereits ein gewisser Teil der Bevölkerung auf den öffentlichen Verkehr umgestiegen und lasse sich leichter für den Bahnverkehr gewinnen. Die Kapazität sei geringer, jedoch meist ausreichend für das Verkehrsaufkommen im ländlichen Raum. Bremsend wirke dabei die Organisation, die meist bei den Landkreisen liegt, wodurch die Ausrichtung an den tatsächlichen, kreisgrenzenüberschreitenden Verkehrsströmen und das Etablieren von einheitlichen und bekannten Angeboten oft schwierig und zu kleinteilig ist. Die Diskussion um Regionalbahnstrecken könne möglicherweise die Entscheidung für Schnellbusangebote behindern und umgekehrt. Für eine Reaktivierung einer Bahnstrecke sei ein Basisangebot mit Schnellbussen aufgrund der angewendeten Prinzipien der Bewertungsmatrix nicht förderlich, gleichwohl der Schnellbus als Vorläuferbetrieb einer späteren Regionalbahn ein sinnvolles verkehrspolitisches Vorgehen darstelle.

Empfehlungen von Agora Verkehrswende:

- Sanierung vor Reaktivierung: Auch wenn in der Politik der vergangenen Jahre viel vom Netzausbau die Rede war, hat de facto eine Dekade der Sanierung begonnen. Angesichts der knappen Bauressourcen und großen Herausforderungen für ein verbessertes Bahnangebot müssen ehrliche Priorisierungen getroffen werden. Die Bundesregierung priorisiert daher die Sanierung des bestehenden Hauptstreckennetzes, gefolgt von den für den Deutschlandtakt notwendigen Ausbaumaßnahmen. Die momentan vorgeschlagene Liste von Reaktivierungen scheint deutlich zu lang, um sie in absehbarer Zeit mit den bisherigen Ressourcen bewältigen zu können. Von der Bundesregierung wird nur eine niedrige Anzahl dieser Planungen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen auf Basis eines sehr günstigsten Nutzen-Kosten-Verhältnis weiterverfolgt. Vorerst nicht weiterverfolgte Reaktivierungen werden nicht unüberlegt
- entwidmet. Sollten künftig die Investitionsbedingungen in die Infrastruktur grundlegend verbessert werden, sind durchaus wieder bessere Bedingungen für den Netzausbau denkbar, was auf Flächen, die weiterhin dem Bahnverkehr gewidmet sind, deutlich leichter umsetzbar ist. Letztlich braucht es einen Abgleich der bereitgestellten Investitionsmittel mit den Versprechen an die Bürgerinnen und Bürger.
- Angebote auch ohne Bahnanschluss schaffen: Der öffentliche Verkehr wird intermodaler geplant. Eine große Anzahl von Menschen lebt in Klein- und Mittelstädten ohne Bahnanschluss und dennoch mit ausreichendem Verkehrsaufkommen, um ein attraktives ÖPNV-Angebot auch sinnvoll auszulasten. In diesen Orten werden regionale Schnellbuslinien in die nächsten zentralen Orte eingerichtet. Nachteile, die Schnellbusse gegenüber Regionalzügen besitzen, können durch dichtere Takte als der im Schienenpersonennahverkehr übliche Stundentakt kompensiert werden. Den Ländern fällt hierbei eine koordinierende und fördernde Rolle zu, um hochwertige, kreisgrenzenübergreifende Angebote mit landes- oder bundesweiten Qualitätsstandards zu etablieren. Beispiele dafür sind das Netz der Regiobusse in Baden-Württemberg, die PlusBusse in Brandenburg oder das Bahn-Bus-Landesnetz Sachsen-Anhalt. Die Planungen umfassen dabei möglichst alle Mittel- und Grundzentren. Die Bundesregierung unterstützt die Länder dabei mit zusätzlichen Regionalisierungsmitteln. Ein garantiertes und noch vor 2030 eingerichtetes Grundangebot dient auch der Kohäsion zwischen Regionen. Die Schnellbusangebote können auch als Vorläuferbetrieb der verfolgten Reaktivierungen zum Einsatz kommen, wie etwa zwischen Münster und Sendenhorst.

2.4 Überjährige Finanzierung für Sanierung und Ausbau sichern

Einführung

Die Finanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten erfolgt überwiegend im Rahmen jährlicher Haushaltsbeschlüsse. Langfristige Projekte sind daher von sich verändernden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Ausnahmen sind Verpflichtungsermächtigungen: diese werden in einem Haushaltsjahr eingegangen und führen erst in späteren Haushaltsjahren zu Aufwendungen. So lassen sich mehrjährige Projekte, bei denen klar ist, dass in den Folgejahren Zahlungen zu leisten sind, zuverlässiger finanzieren. Nicht möglich ist es allerdings, in einem Haushaltsjahr Mittel für Projekte sicher bereitzustellen, die erst in einem der Folgejahre begonnen werden sollen.

Das Prinzip der jährlichen Haushaltsplanung schafft Unsicherheit für Planungs- und Baufirmen. Unternehmen kalkulieren das Risiko ein, dass Vorhaben pausiert werden könnten, und setzen ihre Baukosten entsprechend höher an. Zudem erfolgen Finanzierungszusagen oft nur für einzelne Projekte, anstatt im Rahmen einer langfristigen Investitionsstrategie. Dadurch müssen sich Akteure immer wieder um neue Mittel bemühen, was verhindert, dass Unternehmen sich dauerhaft auf den Schienenbau einstellen – etwa durch Investitionen in weitere Baumaschinen. Die Komplexität der Förderstrukturen ist eine zusätzliche Herausforderung. Fördermittel werden oft aus verschiedenen Programmen kombiniert, was zu Verzögerungen bei der Bereitstellung führen kann.

Ein Finanzierungsinstrument, das Mittel über mehrere Jahre zur Verfügung stellt, ist die *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung* (LuFV) – ein Vertrag zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn über Instandhaltung, Modernisierung und den Erhalt des Schienennetzes. Die derzeitige LuFV III gilt für den Zeitraum von 2020 bis 2029 und umfasst ein Finanzvolumen von 86 Milliarden Euro. Mit diesen Mitteln sind keine Neu- oder Ausbauprojekte finanzierbar. Die LuFV ist zudem unflexibel, so sind Mittel nicht überjährig einsetzbar. Zudem können Baukostensteigerungen nicht gut berücksichtigt werden.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2023 fehlten rund 12,5 Milliarden Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds, die für das Schienennetz

vorgesehen waren. Die Bundesregierung reagierte darauf mit einer Eigenkapitalerhöhung für die Deutsche Bahn. Diese Maßnahme führte jedoch zu einem Anstieg der Trassenpreise. Denn als finanzielle Transaktionen, die nicht unter die Schuldenbremse fallen, gelten Eigenkapitalerhöhungen nur, wenn sie eine marktübliche Rendite bringen. Wie weitgehend die Höhe dieser im Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) festgehaltenen Rendite angepasst werden kann, ist umstritten. Um die erforderlichen Erträge zu erwirtschaften, erhebt die DB InfraGO unter anderem höhere Trassenpreise, was die Kosten für Bahnbetreiber erheblich steigert.

Vor diesem Hintergrund werden seit Längerem neue, überjährige und verlässliche Finanzierungsmechanismen gefordert, die die dringend erforderlichen Sanierungs-, Aus- und Neubaumaßnahmen des Schienennetzes nachhaltig absichern und damit sowohl eine zuverlässige Bahn als auch die für den Klimaschutz notwendigen Verlagerungseffekte ermöglichen.



© Haselbeck

„Es besteht ein Zielkonflikt zwischen der Handlungsfreiheit der Regierungen und dem Interesse aller einschließlich der Bevölkerung am Gelingen der Verkehrswende. Dieser Zielkonflikt sollte zugunsten der Überjährigkeit behoben werden.“

Prof. Dr. Jürgen Kühling, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission



© EVG

Die Situation mit dem vorzeitigen Bruch der Ampel hat gezeigt, wie groß das Problem der Jährigkeit ist.“

Björn-Markus Gerlach, EVG

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Staatliche Schieneninfrastrukturfonds schaffen Planungssicherheit: Durch die Bündelung bisheriger Haushaltstitel zu einer Fondslösung würden Investitionen nicht mehr von kurzfristigen politischen Entscheidungen abhängen, sondern könnten verlässlich über mehrere Jahre hinweg bereitgestellt werden. Konkret würden zwei Fonds, davon einer für Projekte des Bestandsnetzes und einer für Neu- und Ausbau, nach Ansicht einiger Expert:innen Kannibalisierungseffekte zwischen diesen beiden Bereichen vermeiden. So schlägt es auch die Beschleunigungskommission Schiene in ihrem Abschlussbericht 2022 vor, siehe Abbildung 3. Abgerundet würde das Konzept der verbindlichen Finanzierung durch eine Verknüpfung mit einer verbindlichen Projektliste im *Infraplan* (siehe Kapitel 3.1 und 3.4).

Ein Fonds ist besser als mehrere: Andere Expert:innen finden hingegen, dass das Management zweier verschiedener Fonds von der verwaltenden Behörde, dem Eisenbahn-Bundesamt, mehr Bearbeitungsaufwand erfordere, als dies bei einem einzelnen Fonds der Fall wäre. Außerdem würde ein Fonds mehr Flexibilität beim Einsatz der Mittel bieten. Als kompetente Behörde könne das Eisenbahnbundesamt dafür sorgen, dass die Mittel trotzdem für alle notwendigen Bereiche, also sowohl für die Sanierung als auch für Neu- und Ausbau, eingesetzt werden. Die zwei vorgeschlagenen Fonds würden die Vielfalt der potenziell sinnvollen Einsatzgebiete ohnehin nicht gänzlich abdecken. Einige Digitalisierungsvorhaben seien zum Beispiel nicht eindeutig einem der beiden Fondsausrichtungen zuzuordnen.

Umfang der Mittel zur Schienenfinanzierung ist entscheidend: Das genaue Finanzierungsinstrument für Schieneninfrastrukturprojekte – ob also ein potenzieller Schienenfonds über Darlehen, Zuschüsse etc. gespeist wird – sei nicht die entscheidende Frage, äußerten wieder andere Interviewte. Zentral sei stattdessen, dass ausreichend

Mittel von der Regierung bereitgestellt werden. Zwar seien Zuschüsse aus Haushaltsmitteln das Instrument, das am meisten Flexibilität biete, wenn die Zuschüsse nicht zurückgezahlt werden müssen. Solche Zuschüsse würden allerdings jene Auskömmlichkeit der Finanzierung voraussetzen. Zuschüsse oder Darlehen, die zum Beispiel durch Nutzerfinanzierung getilgt werden müssten, Eigenkapitalerhöhungen oder weitere Instrumente hätten jeweils ihre Vor- und Nachteile und würden den Handlungsspielraum der Schienenakteure einschränken.

Das Haushaltsrecht mit seinem Jährlichkeitsprinzip ist ein zentrales Recht des Parlaments:

Weitere Gesprächspartner betonten hingegen, dass das Jährlichkeitsprinzip des deutschen Haushaltsrechts gewährleiste, dass Bundestag und Bundesrat über Einnahmen und Ausgaben jedes Jahr neu entscheiden können. Es stelle somit sicher, dass das Parlament seine Kontrollfunktion wahrnimmt und der Staat keine langfristigen, unkontrollierten Verpflichtungen einget. Diese Transparenz und Flexibilität seien entscheidend für die demokratische Kontrolle der Finanzpolitik. Daher sei es von grundlegender Bedeutung, dass dieses Prinzip gewahrt bleibe, um die finanzielle Disziplin und die Handlungsfähigkeit des Parlaments zu sichern. Langjährige Zusagen für Finanzierungsmittel für die Schiene würden das Prinzip unterwandern.

Zielkonflikt zwischen Handlungsfreiheit der Regierungen und der Verkehrswende:

Schließlich wurde von weiteren Expert:innen eingeordnet, dass eine erfolgreiche Verkehrswende zwar durch Klimaschutzziele auf nationaler und internationaler Ebene vorgegeben werde. Sie stehe jedoch im Konflikt mit dem Prinzip der jährlichen Haushaltsplanung. Regierungen würden Flexibilität benötigen, um auf kurzfristige Herausforderungen reagieren zu können, während der Klimaschutz langfristige, stabile Investitionen in nachhaltige Verkehrsinfrastrukturen erfordert. Die marode Infrastruktur in Deutschland sei jedoch volkswirtschaftlich so ein schwerwie-

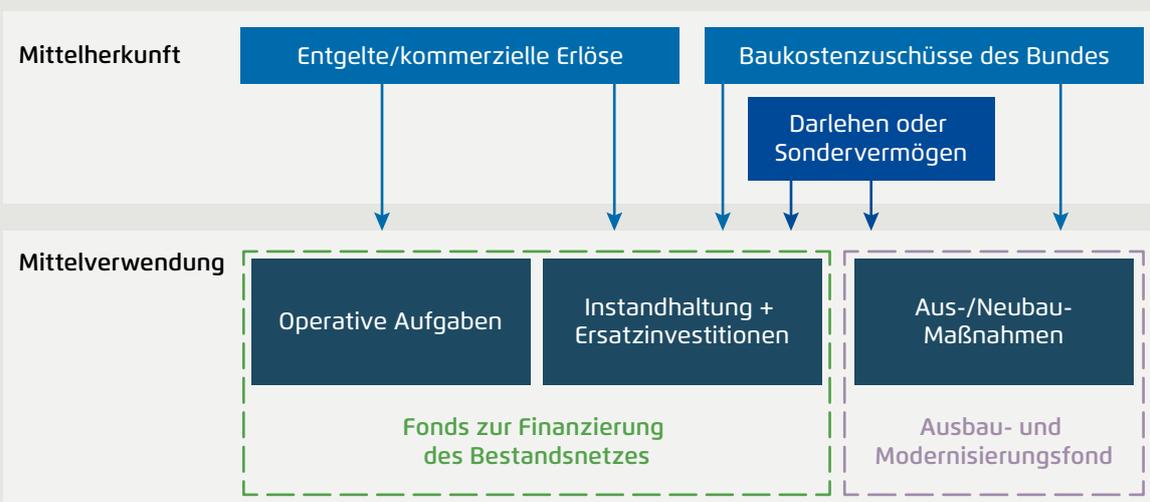
gendes Problem, dass die überjährige Finanzierungssicherheit im Vordergrund stehen sollte. Auch in anderen Bereichen seien Programme für Zukunftsinvestitionen in Deutschland schon über mehrere Legislaturperioden hinweg festgelegt worden, wie zum Beispiel bei der Förderung erneuerbarer Energien.

Empfehlungen von Agora Verkehrswende:

- Die Bundesregierung sorgt für eine auskömmliche Finanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten – sowohl bei der Modernisierung des Bestandsnetzes als auch beim Aus- und Neubau. Hierbei gilt es, die eingeplanten Haushaltsmittel mit einem angemessenen hohen Anteil aus dem jüngst entschiedenen Sondervermögen für Infrastruktur zu ergänzen. Außerdem reformiert die Bundesregierung die Schuldenbremse und schafft eine dauerhaft tragfähige Finanzierungsarchitektur für die Verkehrswende, in der etwa auch Mauteinnahmen einer neu eingeführten PKW-Maut verlässlich einen Teil zur Finanzierung der Schiene beitragen (siehe auch Agora Verkehrswende (2025): *Kabinetttstück Verkehrswende*). Einnahmen aus der Lkw-Maut werden ebenso weiterhin für Investitionen in den Schienenerhalt sowie -neubau genutzt.
- Die Bundesregierung richtet einen Infrastrukturfonds für eine verlässliche, überjährige Bereitstellung der Finanzierung ein und ermöglicht auf diese Weise eine effiziente Mittelverwendung. So können Bauprojekte gebündelt werden, deren Finanzierung in der bisherigen Projektlogik des Bundeshaushalts etwa aufgrund der Bindung an unterschiedliche Haushaltsjahre oder Förderprogramme unvereinbar waren. Baukostensteigerung durch Preisaufschläge wegen kurzfristiger Aufträge werden so abgemildert.
- Bei der Fonds-Steuerung stellt die Bundesregierung sicher, dass die Ausgaben konsequent priorisiert werden und es nicht zu Ineffizienzen kommt. So verantwortet sie die Priorisierung von Infrastrukturinvestitionen nach den Grundsätzen „Schiene vor Straße“ und „Erhalt und Modernisierung vor Aus- und Neubau“ als Leitprinzip in der Ausgestaltung von Infrastrukturfonds. Außerdem ermöglicht die Verknüpfung des Fonds mit dem *Infraplan*, in dem die Schienenprojekte für die kommenden fünf Jahre festgelegt werden (siehe Kapitel 3.1), eine effiziente Fokussierung der Mittel auf die relevantesten Vorhaben.
- Die Bundesregierung veranlasst eine Reform der Trassenpreise so, dass Zugbetreiber als Sockelbetrag vorrangig nur noch die Kosten des unmittelbaren

Möglicher Aufbau zweier Schienenfonds

Abbildung 3



Agora Verkehrswende (2025) | Quelle: Verändert nach: BMDV (2022) Abschlussbericht Beschleunigungskommission Schiene.

Zugbetriebs an den Infrastrukturbetreiber vergüten. Darüber hinaus sorgen verschiedene Zuschläge wie z. B. Auslastungszuschläge dafür, dass knappe Trassen und überlastete Streckenabschnitte sinnvoll zugeteilt werden und dort, wo es freie Kapazitäten gibt, zusätzliche Zugfahrten angereizt werden. Die Lücke zur Vollkostenfinanzierung wird mit öffentlichen Mitteln geschlossen. Bis zum Inkrafttreten des reformierten Trassenpreissystems wirkt die Bundesregierung den Trassenpreissteigerungen im Zuge der Eigenkapitalerhöhungen beim DB-Konzern effektiv entgegen – durch Anpassungen hinsichtlich Eigenkapitalverzinsung und durch Alternativen zur Eigenkapitalerhöhung.

3 | Die Deutsche Bahn im Sinne der Klimaneutralität steuern

3.1 Die Deutsche Bahn mit klarem Ziel steuern

Einführung

Die Deutsche Bahn AG ist seit der Gründung im Jahr 1994 ein als Aktiengesellschaft organisiertes Unternehmen, dessen Anteile vollständig von der Bundesrepublik Deutschland gehalten werden. Laut Artikel 87e, Absatz (4) des Grundgesetzes muss der Eigentümer Bund gewährleisten, „daß dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes [...] sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz [...] Rechnung getragen wird“. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2017 ergab zudem, dass die Bundesregierung für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG verantwortlich ist und entsprechend Einfluss auf die Geschäftstätigkeit nehmen muss.⁷ Dazu müssen Unternehmensgegenstand, Gesellschaftszweck sowie der strategische Handlungsrahmen festgelegt werden, auf dessen Grundlage der DB-Vorstand die Geschäfte führt. Wahrgenommen werden die Eigentümerrechte des Bundes in erster Linie über die Bundesvertreter:innen im Aufsichtsrat der DB AG. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) ist federführend für die Beteiligung des Bundes an der DB AG und hat zu diesem Zweck die *Steuerungsgruppe Transformation DB AG* eingerichtet.

Es wird jedoch weiterhin kritisiert (zum Beispiel Monopolkommission: 25. Wettbewerbsgutachten, Bundesrechnungshof Oktober 2024, Pro Bahn/Güterbahnen 2023⁸), dass der Bund seiner Steuerungsverantwortung gegenüber der Deutschen Bahn nicht in ausreichendem Maße nachkommt. Dies ist mit Hinblick auf Klimaschutz- und Verkehrsverlagerungsziele besonders kritisch, da deren Umsetzung eine kohärente, vorausschauende politische Strategie erfordert, die konsequent an den Zielen der Klimaneutralität ausgerichtet ist. Vor diesem Hintergrund sind gezielte Maßnahmen notwendig, um die Steuerungsfähigkeit des Bundes zu stärken und eine entschlossene Ausrichtung der Deutschen Bahn auf die Klimaziele sicherzustellen.

7 Bundesrechnungshof (2017); Bundesverfassungsgericht (2017)

8 Mofair (2020); Bundesrechnungshof (2024); Monopolkommission (2024); Morling (2024)

© DIE GÜTERBAHNEN/NEE



„Das Erste, was der Bund braucht, ist eine Eigentümerstrategie, aus der klar hervorgeht, was der Bund a) mit dem Konzern und b) speziell mit der Schieneninfrastruktur vorhat.“

Peter Westenberger,
DIE GÜTERBAHNEN



„Die Steuerung der DB durch den Staat ist sehr wichtig, insbesondere in Bezug auf die Effizienz des Mitteleinsatzes und auch auf die Abstimmung zwischen ‚Rad und Schiene‘.“

Prof. Dr. Kay Mitusch, Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Lehrstuhl für Netzwerkökonomie

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Aufsicht des Vorstandes stärken: Als Aktiengesellschaft besteht die DB AG (Holding) aus den Organen Vorstand und Aufsichtsrat. Der Bund als Eigentümer entsendet in den Aufsichtsrat Vertreter:innen aus dem Bundesverkehrsministerium, dem Bundesfinanzministerium, dem Bundeswirtschaftsministerium, Abgeordnete aus den Regierungsfractionen sowie weitere Fachleute aus Wirtschaft und Recht. Außerdem besteht der Aufsichtsrat aus Vertreter:innen der Arbeitnehmerseite. Jede Seite stellt eine gleichgroße Anzahl an Mitgliedern. In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass die Vertreter:innen des Bundes oft nicht genug durchsetzungsstark sind, um die Interessen des Bundes gegenüber dem Vorstand der Deutschen Bahn effektiv zu vertreten. Ein Problem sei die Fluktuation der Vertreter:innen des Bundes. Da die Bundestagsabgeordneten mit den Legislaturperioden wechseln und auch die Ministeriumsmitglieder, meist hochrangige Beamtinnen und Beamte oder Staatssekretär:innen, oft nur zwischen drei und sechs Jahren im Amt sind, bleibe ihnen wenig Zeit, um sich tief in die komplexen Strukturen und Herausforderungen der Bahn einzuarbeiten. Um die Steuerungsfähigkeit des Bundes zu stärken, müsse dieser künftig durch Aufsichtsratsmitglieder mit stärkerer Bahnexpertise und über längere Zeiträume vertreten sein. Alternativ würde eine Umwandlung der Deutschen Bahn in eine andere Rechtsform, etwa eine GmbH, die Steuerbarkeit für den Bund verbessern. Die Gesellschafter:innen einer GmbH besäßen rechtlich weitergehende Weisungsbefugnisse gegenüber der Geschäftsführung und könnten auch operative Entscheidungen treffen. Im Gegenzug könne der Aufsichtsrat einer GmbH weniger Bedeutung haben als der einer AG.

Der Bund braucht eine Eigentümerstrategie: Wichtiger als die Rechtsform oder die Zusammensetzung der Aufsichtsräte sei eine klare Eigentümerstrategie des Bundes. Aufsichtsräte seien Kontrollorgane, keine Steuerungsorgane.

Die Mitglieder aus Bundestag, Ministerien und Wirtschaft würden über ausreichende Kompetenzen und vielfältige Perspektiven verfügen, um die Kontrolle wahrzunehmen. Auch die Umwandlung der Deutschen Bahn in eine GmbH wäre nicht automatisch eine Lösung, wie das Beispiel der Autobahn GmbH zeigt. Obwohl sie als bundeseigene GmbH gegründet wurde, stehe der Bund auch hier in der Kritik, seine Steuerungsfunktion nicht ausreichend wahrzunehmen.

Stattdessen brauche es eine Eigentümerstrategie, die festlegt, nach welchen Leitlinien die Konzernstruktur weiterentwickelt werden soll, wie die Deutsche Bahn in den verschiedenen Verkehrsmärkten agieren soll und welche Ziele mit den einzelnen Tochterunternehmen und Auslandsaktivitäten verfolgt werden (nähere Details dazu in Kapitel 3.2). Darüber hinaus sei ein langfristiges Zielbild für die Kapazitäten der Schieneninfrastruktur sowie eine entsprechende Strategie für Netzsanierung und Ausbau erforderlich. Unter der Ampelregierung sei im Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) zwar der Entwurf einer *Eigentümer- und Auslandsstrategie* erarbeitet worden, doch kam es nach der laut BMDV ab Oktober 2023 stattgefundenen Ressortabstimmung nie zu einer Veröffentlichung.

Der Bund benötigt zusätzliches Personal: Der Bundesregierung fehle es an ausreichenden personellen Kapazitäten und Fachkompetenzen im Bereich der Bahn. Dadurch sei sie nicht in der Lage, sich mit den fachlich und personell gut ausgestatteten Abteilungen der DB auf Augenhöhe auseinanderzusetzen. Um diese strukturelle Schwäche zu beheben, gebe es verschiedene Ansätze: Die personellen Ressourcen könnten durch zusätzliche oder spezialisiertere Abteilungen im Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) geschaffen werden. Im Jahr 2022 gründete das BMDV die „Steuerungsgruppe Transformation DB AG“. Laut eines Gutachtens des Bundesrechnungshofes⁹ aus dem Jahr 2024

9 Bundesrechnungshof (2024)

sei es der Steuerungsgruppe jedoch nicht gelungen, die Interessen des Bundes wie gewünscht zu stärken, etwa durch Handlungsempfehlungen zu weitgehenden Reformen der Konzernstruktur oder durch die Entwicklung wirksamer Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente. Die Schwierigkeiten hätten unter anderem am fehlenden Durchgriff höherer Führungsebenen und konsequenten Leitungsentscheidungen gelegen. Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Steuerbarkeit der Deutschen Bahn könnte die Schaffung neuer Abteilungen im Eisenbahn-Bundesamt oder die Etablierung einer eigenständigen Behörde sein. Ein Vorbild ist das Schweizer Bundesamt für Verkehr (BAV), welches einige Steuerungsaufgaben wahrnimmt. Das BAV schließt mit Schieneninfrastrukturbetreibern Verträge über den Betrieb, die Instandhaltung und den Ausbau der Schienennetze, verteilt die Mittel dafür und begleitet die Projektumsetzung kontinuierlich.¹⁰ Auch die deutsche Bundesnetzagentur könnte bestimmte Kontrollfunktionen mit entsprechendem Personal stärker übernehmen.

Begonnene Transformation fortsetzen: Unter der Ampel-Regierung habe das BMDV ein *Konzept Infraplan* erarbeitet, um die gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft DB InfraGO besser zu steuern. Kernstück der Steuerung sollte ein integriertes Kennzahlensystem sein, durch welches unter anderem die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen und Vereinbarungen zur Umsetzung von Neu- und Ausbau des Netzes gemessen werden. Die Kennzahlen sollten im ersten Quartal eines Jahres an das BMDV geliefert werden, um das Vorjahr zu überprüfen, wobei im zweiten und dritten Quartal des Jahres eine Nachsteuerung und Anpassung an Zielvorgaben möglich sein sollte.¹¹ Die Vorgaben des *Infraplans* sollten rollierend um ein Jahr fortgeschrieben werden. Zudem sei die Bildung eines Sektorbeirats vorgesehen gewesen, der aus 20 bis 25 Vertreter:innen von Eisenbahnverkehrsunternehmen,

Bahnverkehrsverbänden, Verladern und kommunalen Spitzenverbänden zusammengesetzt sein sollte. Bis zum Ende des Jahres 2024 sollte eine Beta-Version des *Infraplans* veröffentlicht werden. Bis zum Ende der Ampelkoalition haben das Bundesverkehrsministerium und die DB InfraGO zwar noch einen Entwurf verfasst, dieser wurde jedoch nicht mehr veröffentlicht. Wenn die erarbeitete *Infraplan*-Strategie aber unter der neuen Bundesregierung konsequent zu Ende geführt wird, könne dadurch eine adäquate Steuerung der Deutschen Bahn stattfinden.

Unabhängigkeit staatlicher Kontrolle: Im Gegensatz zu den obigen Einschätzungen sind andere Expert:innen der Ansicht, dass eine verbesserte Leistung, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit zumindest im Bereich des Verkehrsbetriebs (nicht bei der Sanierung und dem Ausbau der Schieneninfrastruktur) erreicht werde, wenn statt mehr Steuerung weniger Einflussnahme durch den Staat stattfindet und die Betriebsgesellschaften mehr Handlungsfreiheit am Markt erhalten. Diese könnten sich dann durch privates Kapital, also den Verkauf von Teilen der Gesellschaften, finanzieren und wären unabhängiger in ihren operativen Entscheidungen wie zum Beispiel bei der Auswahl von Reparaturwerkstätten, ihrer Transportangebote und -strecken. Durch den Druck betriebswirtschaftlicher Gewinnziele könnten sie kosteneffizientere Transportangebote realisieren und würden weniger Finanzierungshilfen durch den Staat beanspruchen. Damit könnte es jedoch zur Reduktion bestimmter Verkehrsangebote kommen (zum Beispiel Einzelwagenverkehr, Fernverkehr in peripheren Städten) und in Krisenzeiten und -gebieten (Beispiel Getreidetransporte für die Ukraine) könnten möglicherweise keine Schienentransporte mehr in Anspruch genommen werden.

10 Die Güterbahnen (2024)

11 Landwehr (2024)

Empfehlungen von Agora Verkehrswende:

- Die Bundesregierung entwickelt eine Eigentümerstrategie für die Steuerung der DB, die öffentlich und transparent gemacht wird. Darin werden die Grundsätze für die Entwicklung des deutschen Schienennetzes sowie Kriterien und Ziele für die Entwicklung der Bahntöchter definiert. Zu diesen Kriterien gehören etwa die Grundversorgung von Verkehrsbedürfnissen, Klimaschutz und Verkehrsverlagerung sowie Effizienz (siehe auch Kapitel 3.2). Die Leitlinien für die Entwicklung des Schienennetzes werden über die Instrumente Deutschlandtakt (Kapitel 2.2) und *Infraplan* operationalisiert. Im *Infraplan* werden die Strecken, Knotenpunkte und Netze beschrieben, die in den kommenden fünf Jahren vorrangig ausgebaut oder werden sollen und der *Infraplan* wird jährlich fortgeschrieben. In Kombination mit dem verlässlichen Finanzierungsinstrument (Kapitel 2.4) stellt er eins der Kerninstrumente für die Verbesserung des Schienenverkehrs in Deutschland dar und sollte gesetzlich verankern werden.
- Zur Steuerung des DB-Konzerns baut die Bundesregierung ihre personellen Kapazitäten im Bundesverkehrsministerium, im Eisenbahn-Bundesamt oder in Form einer eigenen Behörde nach Vorbild des Schweizer BAV aus. Wichtig ist der konsequente und ganzheitliche Steuerungsansatz und Gestaltungswille anhand der Eigentümerstrategie sowie das regelmäßige Monitoring präziser, aussagekräftiger Kennzahlen zum Zustand der Infrastruktur und zur Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit des Bahnverkehrs.

3.2 Die Deutsche Bahn verschlanken

Einführung

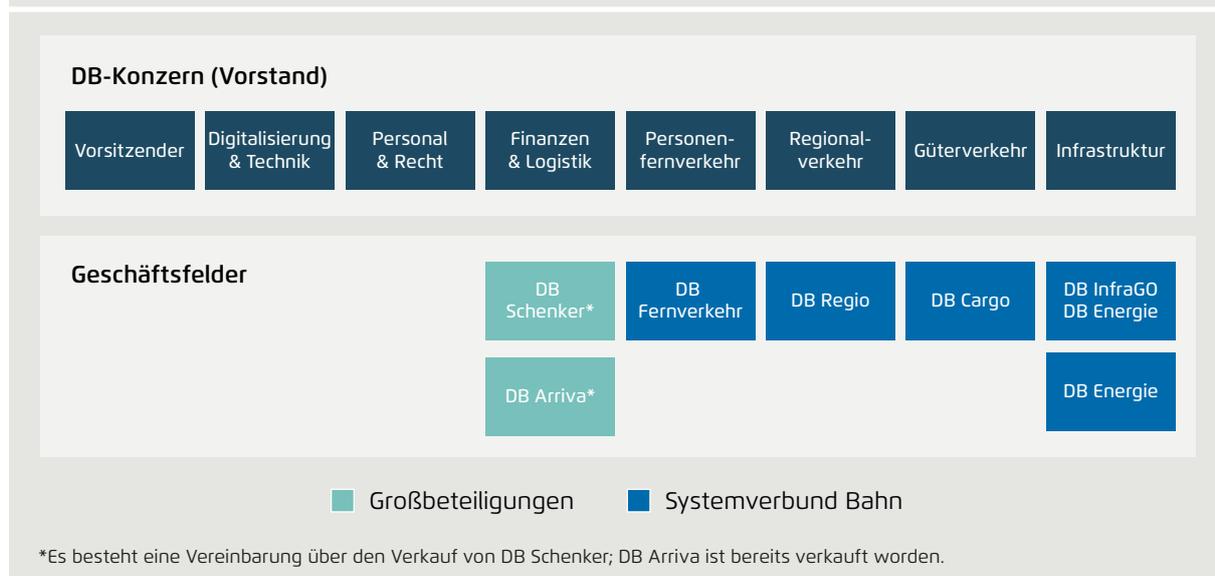
Die DB AG ist das Mutterunternehmen von weltweit über 500 Tochterunternehmen und Beteiligungen. Diese sind in einer Vielzahl von Geschäftsbereichen aktiv. Die offizielle Struktur des Konzerns ist in Abbildung 4 zu sehen. In Deutschland umfassen die Geschäftsfelder die Bereiche Fernverkehr, Regionalverkehr und Güterverkehr (Cargo) sowie die Infrastrukturbereiche Infrago und Energie. Zu diesen Geschäftsfeldern gehören jeweils gleichnamige Töchter, die ihrerseits weitere Tochterunternehmen haben. Parallel dazu gibt es Tochterunternehmen zu diversen anderen Aktivitäten. Beispiele sind die DB Schienenersatzverkehr, DB Fahrdienstleistungen, DB Sicherheit und viele mehr. Der Verkauf der britischen Bus- und Bahndienstleistungstochter DB Arriva wurde im Oktober 2023 abgeschlossen. Am 2. Oktober 2024 stimmte der Aufsichtsrat der DB außerdem dem Verkauf der Logistiktochter DB Schenker an das dänische Logistikunternehmen DSV zu. Der Abschluss der Transaktion soll im Laufe des Jahres 2025 stattfinden. Es gibt jedoch noch weitere Töchter, die im Ausland aktiv sind, beispielsweise die zahlreichen internationalen Schienengüterverkehrstöchter und die Tochter DB Inter-

national Operations, die weltweit Betriebs- und Wartungsleistungen für Personen- und Güterverkehr und für Schieneninfrastruktur anbietet.

Die Unternehmensstruktur wird von manchen Politiker:innen, Aufsichtsbehörden und Fachleuten kritisiert, da sie das Unternehmen aus ihrer Sicht unübersichtlich und ineffizient macht. Die Steuerung des Unternehmens durch die Bundesregierung werde auch erschwert, da die Vertreter:innen der Ministerien hauptsächlich im Aufsichtsrat der übergeordneten Holding bzw. der obersten Ebene der Tochtergesellschaften (etwa im Aufsichtsrat der DB InfraGO) sitzen. Um bestimmte Prozesse zu verstehen, wäre es jedoch notwendig, bis auf tiefere Ebenen der Konzernstruktur Einblicke zu bekommen. Oft sind Verantwortungsbeziehungen zwischen den Töchtern von außen nur schwer nachvollziehbar. Einige Verantwortlichkeiten verlieren sich in der Komplexität der Struktur, während andere, vor allem Administrations- und Overhead-Strukturen, mehrfach existieren. Einige Tochterunternehmen operieren in Bereichen, die nicht unmittelbar dem Schienenverkehr in Deutschland dienen. Kritiker bemängeln, dass dies den Fokus der Deutschen Bahn AG verwässere.

Offizielles Organigramm DB-Konzern (Stand 1. Januar 2024)

Abbildung 4



Agora Verkehrswende (2025) | Quelle: Verändert nach: Deutsche Bahn (2024): <https://ibir.deutschebahn.com/2023/de/zusammengefasster-konzernlagebericht/der-db-konzern/organisationsstruktur/>.



© Stefan Kaminsky

„Wir haben die DB durch die InfraGO schon schlanker gemacht und die Anzahl der Vorstände reduziert. Wenn noch weitere Konzernteile zur DB InfraGO dazukommen, werden die Strukturen noch stärker verschlankt und die Schnittstellen verringert.“

Matthias Gastel, MdB von Bündnis 90/
Die Grünen Bundestagsfraktion

„Die zentrale Frage ist nicht die Anzahl der Töchter, sondern die Frage, wo die Konzernstrategie ihre Hauptaufmerksamkeit hinlegt.“

Peter Westenberger,
DIE GÜTERBAHNEN



© DIE GÜTERBAHNEN/NEE

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Eigentümer gibt schlankere Konzernstruktur

vor: Für eine Verschlankeung der Konzernstruktur der Deutschen Bahn AG sei eine Eigentümerstrategie des Bundes erforderlich, die klare

und verbindliche Kriterien zur Gestaltung und Konsolidierung des Konzerns definiert. Tochterunternehmen sollten etwa danach bewertet werden, ob sie zur Verkehrswende, zur Erzielung von Gewinnen oder zum Kompetenzzuwachs im Konzern beitragen. Letztere zwei Kriterien würden insbesondere für Töchter im Ausland gelten, die nicht auf die Ziele der Verkehrsverlagerung und Daseinsvorsorge in Deutschland einzahlen. Jedoch könnten in anderen Marktumfeldern im Ausland wichtige Erkenntnisse und Kompetenzen für das Geschäft in Deutschland gewonnen werden.

Auslandsgeschäfte, nur wenn sie dem Schienenverkehr in Deutschland dienen:

Falls durch Auslandsgeschäft jedoch Kompetenzen und Fachkräfte aus Deutschland abgezogen werden, oder weder maßgebliche Gewinne noch Lernzuwachs im dortigen Geschäft erworben werden, sollte die Veräußerung weiterer Auslandstöchter in Betracht gezogen werden. Auslandstöchter ergäben insbesondere für Infrastrukturprojekte weniger Sinn. Es dürfe keine Incentivierung geben, ein Schienennetz an anderer Stelle aufzubauen, wenn das Deutsche Schienennetz krankt. Eine Ausnahme bei Auslandstöchtern seien internationale Töchter im Schienengüterverkehr. Denn mit einem internationalen Netzwerk an Güterverkehrstöchtern könne grenzüberschreitende Logistik entlang wichtiger Handelsrouten in Europa und bis nach Asien angeboten werden.

Töchter mit bahnfremden Geschäftsbereichen

unnötig: Die DB verfüge über Geschäftsbereiche, deren Leistungen auch an Kunden außerhalb des Verkehrssektors verkauft werden. Dazu würden die DB Services GmbH, die Gebäudereinigung, Winterdienste und Sicherheitsdienste anbieten, oder die DB Systel GmbH für IT-Dienstleistungen gehören. Solch ein „Gemischtwarengeschäft“ mache den Konzern unübersichtlich. Wettbewerbsverzerrungen seien schwer zu erkennen, wenn Dienstleistungen an die konzerneigene, gemeinwohlorientierte InfraGO verkauft werden.

Derzeitige Umstrukturierung trägt ausreichend zur Verbesserung der Konzernstruktur bei:

Durch die Veräußerung von DB Arriva (2023) und vor allem DB Schenker (2024/25) reduzierte sich die Anzahl der Tochterunternehmen um über 200. Zudem habe die Gründung der DB InfraGO, in der die ehemaligen Töchter DB Netz und DB Station&Service konsolidiert wurden, zu einer weiteren Verschlingung geführt. Auch sei die Integration weiterer Töchter in die DB InfraGO geplant. Das Sanierungsprogramm S3, das im September 2024 veröffentlicht wurde, sehe vor, den Personalbedarf in den Bereichen Verwaltung, Vertrieb und indirekt in operativen Funktionen durch Instrumente wie die natürliche Fluktuation, den konzerninternen Arbeitsmarkt und freiwillige Altersteilzeit zu reduzieren. Für DB Cargo sei eine umfassende Umstrukturierung geplant, bei der über 2.000 Stellen gestrichen werden sollen. Vor dem Hintergrund dieser umfangreichen Maßnahmen sind einige der befragten Experten auch der Meinung, dass vorerst keine weiteren Schritte notwendig seien.

Anzahl an Töchtern und Beteiligungen ist nicht entscheidend:

Weitere Interviewte vertraten die Ansicht, dass sich bei Bündelungen oder Konsolidierungen unter einem Dach zwar die Liste an Töchtern verkürze. Die Frage, wie diese im Einzelnen gesteuert werden, sei damit jedoch nicht gelöst. Unabhängigere Subunternehmen mit dezentralen Freiheiten und viel Eigenverantwortung könnten hingegen agiler arbeiten, da sie aufgrund ihrer geringeren Größe schnellere und effizientere Entscheidungen treffen können. Eine differenzierte Eigentümerstrategie des Bundes, die klare Zielstellungen vorgibt, könnte dafür sorgen, dass die Töchter eine vorgegebene Richtung verfolgen. Jedoch sei die Existenz einer umfassenden Eigentümerstrategie von größerer Bedeutung.

Bahnfremdes Geschäft finanziert Bahnbetrieb

und -infrastruktur: Wieder andere Gesprächspartner berichteten, dass die SBB Immobilien, eine Division der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), Immobilien im gesamten Bahn-

netz der Schweiz entwickelt, bewirtschaftet und vermarktet. Dazu gehören Bahnhofsgebäude, Geschäftsflächen und Wohnquartiere, oft in zentralen Lagen. Die Einnahmen aus Mieterlösen und Projektentwicklungen würden in die SBB fließen und maßgeblich zur Quersubventionierung des Kerngeschäfts beitragen. Dies ermögliche wiederum Investitionen in die Bahninfrastruktur. Ein ähnliches Beispiel seien die Immobilien- und Einzelhandelsaktivitäten der Japan Railways Group, insbesondere von JR East. Diese betreibe umfangreiche Immobilienprojekte, deren Erlöse den Betrieb des Bahnnetzes subventionieren. Solche Beispiele würden zeigen, dass Fremdgeschäft positiv für ein Bahnunternehmen sein kann. Daher sollte diese Möglichkeit auch bei der Deutschen Bahn weiterhin in Betracht gezogen werden.

Empfehlungen von Agora Verkehrswende:

- Die Bundesregierung entwickelt eine Eigentümerstrategie mit klaren Kriterien dafür, wie die Struktur des DB-Konzerns ausgestaltet werden soll und welche Ziele mit Tochterunternehmen verfolgt werden sollen. Folgende Kriterien werden dabei berücksichtigt:
 - Grundversorgung von Verkehrsbedürfnissen
 - Verkehrsverlagerung und Klimaschutz
 - Wirtschaftlichkeit und Effizienz
 - Wettbewerb
 - Kompetenzzuwachs
- Für Aspekte zur Steuerung der Infrastrukturentwicklung innerhalb der Eigentümerstrategie, siehe Kapitel 3.1.
- Im Zuge der Umsetzung dieser Strategie werden Töchter und Beteiligungen veräußert, welche den Kriterien nicht entsprechen.
- Fremd- und Auslandsgeschäft werden daraufhin überprüft, ob sie die Kriterien der Eigentümerstrategie erfüllen, also zu positiven Lerneffekten oder der Bereitstellung finanzieller Mittel für das Kerngeschäft beitragen. Dabei ist es von besonderer Wichtigkeit, dass die Geschäftszahlen der Auslandstöchter für die Bundesregierung transparent und verständlich sind, damit Wirtschaftlichkeit und positive Gewinnbeiträge klar identifiziert werden können.

3.3 Die Deutsche Bahn transparenter gestalten

Einführung

Für die Öffentlichkeit und auch den Bundestag, der als Haushaltsgesetzgeber jedes Jahr große Beträge aus dem Bundeshaushalt an die Deutsche Bahn freigibt, sind Status und Fortschritt zentraler Bauvorhaben oft wenig transparent oder Informationen schwer verständlich. Datenquellen sind innerhalb des Bahnkonzerns verteilt, liegen in unterschiedlicher Form und Granularität vor und werden zum Teil aus Sicherheitsgründen oder aufgrund von Geschäftsgeheimnissen nicht nach außen weitergegeben. Zur Verbesserung der Transparenz wurden über die Jahre verschiedene Berichtsformate entwickelt, die die Deutsche Bahn jährlich vorlegen muss.

Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (IZB)

Der IZB wurde im Zuge der Einführung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen der Deutschen Bahn und dem Bund als zentrales Berichtsinstrument eingeführt. Er informiert über Investitionen in das Streckennetz, die Stationen und die Energiever-

sorgung der DB. Der Bericht wird jährlich erstellt und dient dazu, die Verwendung der Mittel aus der LuFV gegenüber dem Bund zu belegen. Das Eisenbahnbundesamt prüft den Bericht. Er gilt, unter anderem aufgrund seines Umfangs, als schwer verständlich.

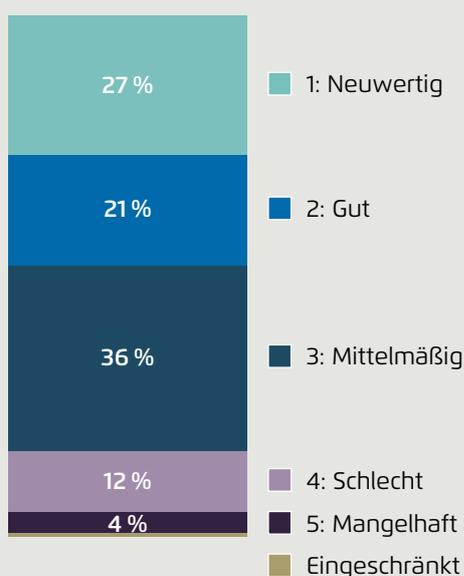
InfraGO-Zustandsbericht: Der Bericht informiert über den Zustand des Schienennetzes sowie der Personbahnhöfe der DB und identifiziert wichtige Sanierungsbedarfe. Er stellt das Nachfolgeformat des früheren *Netzzustandsberichts* der früheren DB Netz AG dar. Der *InfraGO-Zustandsbericht* unterscheidet in seiner Analyse nach Anlagentypen und Bundesländern. Informationen zu einzelnen Regionen, Strecken oder Bahnhöfen sind nicht enthalten. Der Bericht gilt aufgrund seiner Kürze, der Bewertung in einem einfachen Notensystem und dem Wiederbeschaffungswert als konsistente Einheit sowie der grafischen Aufbereitung als leicht zu erfassen. Für das Jahr 2023 verschlechterte sich die Gesamtnote des Schienennetzes auf 3,03 „mittelmäßig“ (Vorjahr: 3,01).

Um die Transparenz und Steuerbarkeit der Schieneninfrastrukturgesellschaft zusätzlich zu verbessern, wurden

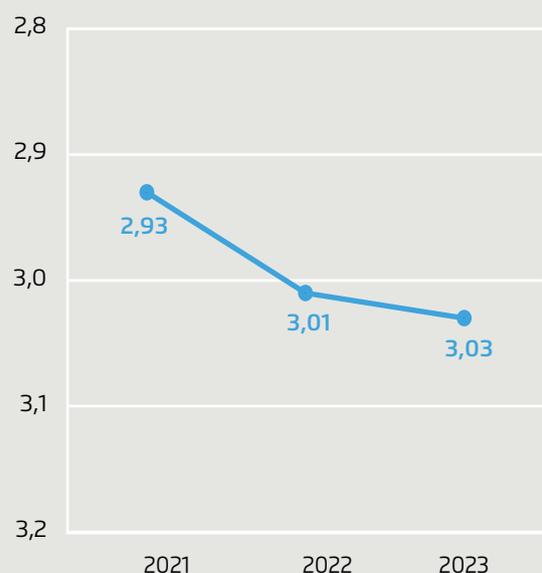
Zustand des Schienennetzes nach Notensystem des Zustandsberichts

Abbildung 5

Notenverteilung nach Zustand 2023



Mittlere Zustandsnote



Agora Verkehrswende (2025) | Quelle: DB InfraGO AG (2024): InfraGO-Zustandsbericht 2023.

in Zusammenarbeit von Politik und Branchenfachleuten weitere Instrumente und Pläne entwickelt. Einige davon wurden schon ausgearbeitet und vorbereitet, während andere bisher nur Konzepte sind, deren Einführung der Bundesregierung empfohlen wurde.

Infraplan: Der *Infraplan* wurde von der Ampelregierung als Steuerungsinstrument entwickelt, um die Ziele und Strategien des Bundes bezüglich der Schieneninfrastruktur zu bündeln und damit der DB InfraGO ein konkretes Arbeitsprogramm vorzulegen. Der *Infraplan* soll über einen Fünfjahreszeitraum Ziele, Maßnahmen sowie im kommenden Jahr anstehende Aufgaben der DB InfraGO aufzeigen. Außerdem soll er Kennzahlen enthalten, um den Fortschritt bei der Verbesserung der Bahninfrastruktur zu beurteilen, das heißt, der Plan operationalisiert die das Schienennetz betreffenden Teile der Eigentümerstrategie des Bundes (Kapitel 3.1). Bis zum Ende der Ampelkoalition haben das Bundesverkehrsministerium und die DB InfraGO einen nicht öffentlichen Entwurf erstellt.

Umsetzungsmonitor Schieneninfrastruktur: Dieses Tool soll der Überwachung, Bewertung und Beschleunigung von Schieneninfrastrukturprojekten dienen. Er soll fortlaufend Updates zum Planungs- und Umsetzungsstand einzelner Projekte liefern sowie deren Finanzierungsprogramm in einer einheitlichen und leicht zu erfassenden Darstellung zusammenfassen. Der Umsetzungsmonitor ist ein Vorschlag der Beschleunigungskommission Schiene, welcher vom Bundesverkehrsministerium angenommen, bis zum Ende der Ampel-Koalition jedoch nicht umgesetzt wurde.

© Stefan Kaminski



„Der *Infraplan* benötigt prognosebezogene Kennzahlen. Als Teil des Haushaltsgesetzgebers möchte ich wissen: Wie verändert sich die Netzzustandsnote, wenn wir ein, zwei oder drei Milliarden Euro zusätzlich in die Infrastruktur geben.“

Matthias Gastel, MdB von Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion

© HTW Berlin



„Man kann auch mit zu viel ungesteuerten Informationen für Intransparenz sorgen. Der Infrastrukturzustandsbericht hat mit seinen Anlagen rund 400 Seiten. Das guckt sich keiner mehr an.“

Prof. Dr. Christian Böttger, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

„Wir sind der Meinung, es darf kein Zurückbehaltungsrecht bei Daten zur öffentlichen Infrastruktur geben, sofern kein Gesetz eine besondere Schutzwürdigkeit nennt.“

Peter Westenberger,
DIE GÜTERBAHNEN



© DIE GÜTERBAHNEN/BE

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Die Berichterstattung der DB soll ausgeweitet werden: Um eine sachlichere und demokratischere Beurteilung der Bahnpolitik und der DB zu ermöglichen, sollte laut einigen Expert:innen eine umfangreichere Berichterstattung stattfinden. Dies gelte etwa bezüglich des Status und Preisstands von Bauvorhaben, dem Zustand des Schienennetzes, der Pünktlichkeit und den Verspätungsursachen. Eine weitere Schwäche sei es, dass zu wenig aussagekräftige oder prognosebezogene Kennzahlen herausgegeben werden. Es würden beispielsweise Informationen fehlen über die Auswirkungen bei einer Veränderung der Investitionssumme oder Abschätzungen dazu, ob sich die Infrastruktur verjüngt oder wie viel investiert werden müsste, damit dies geschieht. Insgesamt brauche es eine wachsende Kultur von Transparenz und Verständlichkeit im Bahnkonzern, wie sie etwa bei der Schweizer SBB wahrgenommen wird.

In bestimmten Bereichen sollte die Deutsche Bahn gesetzlich zur Offenlegung von Daten verpflichtet werden: Aktuell würden von der Deutschen Bahn mitunter Daten unter Bezugnahme auf Geschäftsgeheimnisse sowie sicherheitsrelevante Daten nicht herausgegeben. Die Sicherheitsrelevanz sei jedoch nur in einem begrenzten Teil von Anfragen gegeben. In vielen Fällen müssten Dritte wie Journalistinnen und Journalisten, aber auch Behörden wie das Eisenbahnbundesamt auf mehr Daten Zugriff erhalten, um eine bessere Kontrolle zu ermöglichen.

Statt mehr oder längerer Berichte braucht es präzisere Dokumente mit einheitlicher Methodik: Der *Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht* könne inklusive Anlagen bis zu 400 Seiten umfassen. Dies mache es für politische Entscheidungstragende sehr schwierig, sich einen Überblick zu verschaffen und wesentliche Informationen herauszufiltern. Im Gegensatz zur Einschätzung oben, dass es eine umfangreichere

Berichterstattung brauche, waren andere Interviewte der Auffassung, dass es zu überlegen wäre, ob zum Beispiel jedes Jahr ein dreiseitiger Bericht veröffentlicht werden sollte, der kurz und knapp den Fortschritt bezüglich der wesentlichen Ziele der Bundesregierung beschreibt. Darüber hinaus habe sich bei der Berichterstattung in der Vergangenheit häufig die Methodik verändert, sodass Berichte aus verschiedenen Jahren nicht vergleichbar sind. Eine konstante Auswertungs- und Dokumentationsmethodik sei die Grundlage dafür, den Zustand der deutschen Schieneninfrastruktur langfristig zu bewerten und zu verbessern.

Empfehlungen von Agora Verkehrswende

Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht: Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Inhalte verständlicher aufbereitet werden. Die Berichterstattung zu den infrastrukturbedingten Ursachen der Verspätungen sollte klarer werden und sich in gleicher Systematik auch aufseiten der Bahnunternehmen, in den Geschäftsberichten von DB Regio, DB Fernverkehr und DB Cargo wiederfinden.

InfraGO-Zustandsbericht: Der Bericht wird um langfristige Szenarien ergänzt, die den Zusammenhang zwischen verschiedenen Investitionssummen und der Entwicklung des Netzzustandes zeigen. Der *InfraGO-Zustandsbericht* dient zudem als Informationsgrundlage für den *Infraplan*, in dem er die notwendigen Mittel nennt, um die Etappenziele des Deutschlandtaktes zu erreichen.

Infraplan: Der *Infraplan* wird von der Bundesregierung und der DB InfraGO erarbeitet. Grundlage für die Ausgestaltung sind der Deutschlandtakt und die Empfehlungen der Beschleunigungskommission Schiene. Für den Deutschlandtakt werden konkrete Etappen des Ausbaus definiert und die entsprechenden Finanzierungsbedarfe ausgewiesen. Durch die Verknüpfung mit einem verlässlichen Finanzierungsinstrument (siehe Kapitel 2.4) wird diese Finanzierung sichergestellt. Der *Infraplan* stellt das Arbeitsprogramm der kommenden fünf Jahre für DB InfraGO dar und überwacht dessen Fortschritt über integrierte Kennzahlen. Durch eine rollierende, jährliche Ergänzung des Plans um ein weiteres Jahr, findet eine

ständige Beteiligung von Regierung und Parlament statt. Gleichzeitig wird eine ausreichende Planungssicherheit für alle Beteiligten gewährleistet.

Umsetzungsmonitor Schieneninfrastruktur: Die Bundesregierung und DB InfraGO richten einen webbasierten und fortlaufend aktualisierten *Umsetzungsmonitor Schieneninfrastruktur* ein.

Übergreifende Empfehlung:

- Zentrale Kennzahlen und Infrastrukturdaten aus den Berichten, wie die Kennzahlen des *Infraplans*, Pünktlichkeits- und Verspätungsstatistiken und Netzzustandskarten werden als maschinenlesbare, offene Daten auch in der *Mobilithek* veröffentlicht.
- Für alle Berichte muss eine größere Kontinuität in der Methodik angestrebt werden, um einen langjährigen Vergleich zu ermöglichen.

3.4 Nächste Schritte für die InfraGO angehen

Einführung

Eine funktionierende, gut instandgehaltene und auskömmliche Schieneninfrastruktur ist die Voraussetzung für einen reibungslosen Bahnbetrieb. Das deutsche Schienennetz hat aktuell eine Streckenlänge von knapp 40.000 Kilometern. Davon werden über 80 Prozent von der Deutschen Bahn betrieben. Im Vergleich zu den 1990er-Jahren ist das Netz um 12 Prozent geschrumpft¹², da ab der Bahnreform 1994 das Ziel verfolgt wurde, das Schienennetz wirtschaftlicher zu betreiben. Viele Nebenstrecken galten als nicht profitabel und wurden stillgelegt. Im Zuge der Bahnreform wurde 1999 auch die DB Netz AG als eigenständige Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG gegründet, die für den Betrieb, die Instandhaltung und den Ausbau des Schienennetzes in Deutschland verantwortlich war. Das geschrumpfte Netz, aber auch ein Mangel an Sanierungs- und Ausbauaktivitäten, führte im Laufe der Jahre zu einer immer stärkeren Überlastung des Netzes, einer übermäßigen Abnutzung der Schieneninfrastruktur und in der Folge zu immer mehr Verspätungen und Ausfällen von Zügen. Kritisiert wurde die Bahn-Infrastrukturtochter DB Netz auch für die ungleiche Behandlung von Wettbewerbsbahnen bei der Vergabe von Trassen und die hohen Trassenpreise. Nach vielen Diskussionen, Lösungs- und Reformvorschlägen wurde unter der Ampelregierung Ende 2023 schließlich die DB InfraGO AG (Infrastrukturgesellschaft für das Gemeinwohl) gegründet, in der die ehemaligen Töchter DB Netz und DB Station&Service AG zur DB InfraGO AG zusammengelegt wurden. Das Ziel der neu gegründeten InfraGO ist die Stärkung der Infrastruktur zum Wohl von Menschen, Wirtschaft und Umwelt. Die Eisenbahninfrastruktur soll als Wirtschaftsunternehmen betrieben werden, wobei die Gemeinwohlorientierung gleichzeitig fest in der Satzung verankert ist. Kritikerinnen und Kritiker bemängeln, dass die Reform bisher keine ausreichenden strukturellen Fortschritte erzielt hat, um den Zustand der deutschen Schieneninfrastruktur nachhaltig zu verbessern.

12 Allianz pro Schiene (2024)

© VCD/Richard Westebbe



„Beim jetzigen System ist eindeutig, dass die Einbindung in den DB-Konzern die erforderliche Transparenz der DB InfraGO bezüglich Finanzierung, Profitabilität und Steuerung verhindert. Weiterhin sollte die DB Energie auf die DB InfraGO verschmolzen werden.“

Kerstin Haarmann, VCD

© Harald Beck



„Die eigentumsrechtliche Entflechtung ist sinnvoll und wichtig, aber auf der Prioritätenliste wohl noch wichtiger ist die auskömmliche, überjährige Finanzierung und ein sinnvolles Sanierungskonzept.“

Prof. Dr. Jürgen Kühling, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission

© Stefan Kaminski



„Wenn die InfraGO am Gemeinwohl orientiert sein soll, aber gleichzeitig Beherrschungsverträge mit der DB AG existieren, dann herrscht nicht das Gemeinwohl, sondern die DB AG.“

Matthias Stoffregen, Mofair

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Die Trennung von Netz und Betrieb gewährleistet ein gemeinwohlorientiertes, wettbewerbsneutrales Schienennetz:

Solange die Infrastrukturgesellschaft unter dem Dach der DB AG verbleibt, könne kein diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz ermöglicht werden, finden einige Expert:innen. Aktuell sei zwar ausgeprägter Wettbewerb zu beobachten. Dies sei insbesondere im Schienengüterverkehr der Fall, wo die Wettbewerbsbahnen schon über 50 Prozent der Verkehrsleistung erbringen. Allerdings werde dieser Wettbewerb auch durch den hohen administrativen Aufwand seitens der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamts ermöglicht, die die Vergabe von Trassen streng überwachen. Der Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag zwischen der DB InfraGO AG und der DB AG ermögliche der DB AG aber weiterhin, die Infrastrukturgesellschaft in ihrem Interesse zu steuern, zum Beispiel bei der Priorisierung von Schienenausbauprojekten. Auch der Aufsichtsrat der DB InfraGO AG als Kontrollorgan sei nicht unabhängig von der DB AG, da der Aufsichtsratsvorsitzende gleichzeitig Vorstandsmitglied der Holding ist. Nur eine herausgelöste, staatliche Infrastrukturorganisation könne das Schienennetz unabhängig von Interessen der Betriebsgesellschaften betreiben und ausbauen. Dies verringere gleichzeitig Kosten und administrativen Aufwand bei den Kontrollbehörden.

Keine Entflechtung ist besser als schlechte Entflechtung: Für Entflechtungen von Infrastrukturorganisationen gebe es in Deutschland Beispiele außerhalb des Verkehrssektors. 2005 wurde im Energiewirtschaftsgesetz geregelt, dass Energieversorger mit mehr als 100.000 Kunden ihren Netzbetrieb organisatorisch vom Vertrieb trennen müssen. Fachleute würden diese Entwicklung überwiegend positiv bewerten, da sie zu mehr Wettbewerb und Transparenz im Energiemarkt beigetragen hat. Die Netze würden auch ohne vertikal integrierte Unternehmen funktionieren,

da Netzbetreiber ohne Kompetenzen der Energieerzeugung Netze betreiben können. Allerdings müsse Entflechtung immer auf sinnvolle Weise geschehen. Im integrierten Bahnkonzern sei aktuell das Interesse für Verkehr automatisch vertreten. Die InfraGO als entflochtenes Unternehmen müsse so ausgestaltet werden, dass durch einen Beirat der beteiligten Unternehmen und einer entsprechenden Steuerung derselbe Effekt erzielt wird. Außerdem sei es wichtig, die Trennungsmaßnahme in ein Instrumentenpaket einzubetten, zu der auch die auskömmliche Finanzierung der Schieneninfrastruktur gehört. Die DB InfraGO aus dem Konzern herauszulösen, ohne über einen Beirat die Verkehrsinteressen in der neuen Gesellschaft sicher vertreten zu lassen und ohne auskömmliche Finanzierung, wäre schlechter als der aktuelle Zustand.

Trennung von Netz und Betrieb provoziert jahrelange Strukturdebatten und Widerstand:

Andere Fachleute sind der Meinung, dass eine Herauslösung der DB InfraGO aus dem Bahnkonzern einen langwierigen und ressourcenintensiven Umbauprozess erfordern würde, der mit politischen und administrativen Debatten einherginge. Eine Bundesregierung müsste sich möglicherweise mit erheblichem Widerstand aus der Belegschaft und aus dem Management auseinandersetzen. Die Debatte um neue Strukturen und Zuständigkeiten könne die Arbeit an drängenden Problemen, wie dem Zustand des Schienennetzes, überlagern. Es würden Jahre in bürokratische Neustrukturierungen fließen, ohne dass sich die Qualität und Kapazität der Infrastruktur spürbar verbessert. Eine Reform müsse sich auf konkrete Verbesserungen der Schieneninfrastruktur konzentrieren, anstatt sich in zeitaufwendigen Strukturdebatten zu verlieren.

Konzernstruktur ist nicht entscheidend für die Verbesserung der Infrastruktur: Schließlich gibt es Expert:innen, die die Ansicht vertreten, dass weder die Rechtsform der DB InfraGO noch die Frage über ihren Verbleib innerhalb des DB-Konzerns entscheidend seien. Stattdessen sei

es essenziell, dass der Bund eine Strategie mit klaren Zielen entwickelt, wie das Schienennetz ausgebaut werden soll. Zu den Ursachen für die heutigen Schwierigkeiten und Qualitätsprobleme gehöre, dass der Bund über viele Jahre keine steuernde Rolle eingenommen hat sowie die jahrelange Unterfinanzierung der Schienennetze. Mit einer differenzierten Strategie und Steuerung durch den Bund könne die Schieneninfrastruktur auch ohne die Trennung der DB InfraGO von der DB AG verbessert und gewinnbringend ausgebaut werden. Es sei vorgesehen gewesen, der DB InfraGO über den *Infraplan* mit konkreten Ausbauzielen, -etappen und Kontrollkennzahlen ein Arbeitsprogramm vorzuschreiben (siehe Kapitel 3.1). Dazu sei es jedoch nach vorzeitigem Bruch der Ampelkoalition nicht mehr gekommen. Die konsequente Fortsetzung und Realisierung der *Infraplan*-Strategie in Kombination mit einem verlässlichen, mehrjährigen Finanzierungsinstrument würde wieder zum Fortschritt bei der Qualität der deutschen Schieneninfrastruktur führen.

wicklung des Schienennetzes. Erfüllt die InfraGO bis zur Mitte der 21. Legislaturperiode nicht die Kriterien, muss die vollständige Überführung in eine von der DB AG unabhängige, staatlichen Schienennetzgesellschaft die mögliche Folge sein. In so einem Prozess sollte die Bundesregierung frühzeitig der Belegschaft der Deutschen Bahn gegenüber deutlich machen, dass es bei so einer Strukturreform nicht um den Abbau von Arbeitsplätzen oder die Abschaffung von Errungenschaften der Gewerkschaften geht.

Empfehlungen von Agora Verkehrswende:

- Die Bundesregierung führt den Transformationsprozess der DB InfraGO weiter, der im Januar 2024 mit ihrer Gründung begann. Dazu wird der InfraGO über den *Infraplan* ein verbindliches Arbeitsprogramm vorgegeben, dessen Fortschritt über integrierte Kennzahlen überwacht wird. Der *Infraplan* basiert auf einem Zielbild für den Ausbau des deutschen Schienennetzes, das von der Bundesregierung auf Basis des Deutschlandtakts und der Empfehlungen der Beschleunigungskommission Schiene festgelegt wird (siehe auch Kapitel 3.1 und 3.3).
- Die Steuerbarkeit der DB InfraGO über den Bund verbessert sich auch durch eine weitere operative Loslösung von der Konzernmutter DB AG. Zu diesem Zweck wird der Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag beendet und eine unabhängigere Besetzung des Aufsichtsrates der DB InfraGo ermöglicht. Der Aufsichtsratsvorsitzende der InfraGO darf z. B. nicht mehr dem Konzernvorstand angehören.
- Die Bundesregierung formuliert überprüfbare Kriterien an die neue Gesellschaft bezüglich Transparenz, fairen Wettbewerb und gemeinwohlorientierter Ent-

4 | Verkehr auf der Schiene stärken

4.1 Deutschlandticket bezahlbar verstetigen

Einführung

Als Reaktion auf den plötzlichen Anstieg der Verbraucherpreise im Frühjahr 2022 infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine schuf die Bundesregierung das 9-Euro-Ticket. Dieses bundesweit für den Nahverkehr geltende Ticket war ein Novum in der traditionell sehr kleinteilig organisierten deutschen ÖPNV-Tariflandschaft. Die große Aufmerksamkeit und Beliebtheit des befristeten Angebots, aber auch der hohe Subventionsbedarf, führten zum Deutschlandticket als teureres Folgeprodukt. Es half ab dem Jahr 2024 dabei, die Nachfrage auf das Niveau vor Corona zu steigern und zu überschreiten.

Trotz gestiegener Nachfrage führt das Ticket zu sinkenden Einnahmen bei den Nahverkehrsunternehmen. Die Deckung dieser zusätzlichen Finanzierungslücke ist Gegenstand einer anhaltenden Diskussion zwischen den Akteuren. Zunächst steuerten der Bund und die Länder jeweils 1,5 Milliarden Euro pro Jahr bei.



© VCD/Richard Westebbe

„Es gab Begeisterung für die Bahn. Und jetzt wird das Deutschlandticket wieder zerredet.“

Kerstin Haarmann, VCD

„Nach Lehrbuch hätte man zuerst die Infrastruktur ausgebaut, dann das Angebot hochgefahren und als drittes die Tarifmaßnahme gemacht. Jetzt ist es umgekehrt passiert. Trotzdem ist es eine große Chance für die Verkehrswende!“

Dr. Andreas Geißler,
Allianz pro Schiene



© Allianz pro Schiene/Stephan Röhl

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Einfach und bezahlbar: Das Ticket sei laut mehreren Expert:innen eine große Errungenschaft für die Attraktivität des ÖPNV. Die Komplexität des Tarifsystems und die zahllosen regionalen Grenzen, tarifliche Sonderregelungen, lokale Begrifflichkeiten und Definitionen der Tarifbedingungen hätten den ÖPNV bisher sehr unattraktiv gemacht, gerade für jene, die ihn nicht regelmäßig nutzen, oder jene, die sich regelmäßig über Verbundgrenzen hinwegbewegen. Durch ein einfaches, bundesweit einheitliches Ticket sei eine wesentliche Barriere des öffentlichen Verkehrs abgeschafft worden. Dabei habe die große mediale Aufmerksamkeit das Produkt auch bis in Bevölkerungskreise hinein bekannt gemacht, die sonst kaum von ÖPNV-Marketing erreicht werden.

Weiterhin sei der Preis gegenüber vielen bisherigen Abos niedriger und die Leistung umfangreicher. Fahrgäste aus relativ hochpreisigen Metropolregionen und jene, die regelmäßig über mehrere Tarifzonen fahren (Pendelnde), würden besonders vom Deutschlandticket profitieren.

Richtige Maßnahme zur falschen Zeit: Andere Expert:innen stufen das Ticket als eine rasch erdachte Reaktion auf das 9-Euro-Ticket und den rasanten Anstieg der Verbraucherpreise ein. Erst nach und nach sei es als politische Maßnahme zur Stärkung des Nahverkehrs deklariert worden. Bis heute fehle jedoch eine politische Strategie für den ÖPNV, die über diese Einzelmaßnahme hinausgeht. In einer ideellen Logik wären in einer frühen Phase zunächst die zahlreichen Engpässe und Defizite der Infrastruktur behoben worden. Anschließend hätte man das Angebot ausgebaut, sodass den Nahverkehrsunternehmen die Zeit bleibt, zusätzliches Personal anzustellen, Fahrzeuge zu beschaffen und gänzlich unterversorgte Gebiete mit einem Grundangebot auszustatten. Erst in einem letzten Schritt wären neue Fahrgäste durch besonders attraktive Tarife in stabile Verkehrsangebote mit freien Kapazitäten gelenkt

worden. So seien knappe öffentliche Mittel jetzt zur Unterstützung des Deutschlandtickets ausgegeben worden, die möglicherweise effektiver für den Angebotsausbau investiert worden wären. Ein gutes Beispiel sei die luxemburgische Verkehrspolitik, die zunächst ab den frühen 2010er-Jahren erheblich die Schieneninfrastruktur ausbaute, nach und nach zusätzliche Angebote schuf, etwa mit der Eröffnung der Tram 2017, um letztlich 2020 einen Nulltarif einzuführen. In der luxemburgischen Politik genieße der öffentliche Verkehr eine langjährig hohe Stellung.

Es fehlt Bekenntnis und Planungssicherheit:

Die ständigen öffentlichen Diskussionen über sich ändernde Preise und Zuschüsse oder gar ein Ende des Tickets würden Abonent:innen verunsichern, das Marketing erschweren und den Nahverkehrsunternehmen eine Planung des Angebots kaum möglich machen. Ein Angebotsausbau erfordere, etwa für Fahrzeuginvestitionen, Fahrplangenehmigung und Personalakquise, eine langjährige Planungssicherheit und einen klaren Auftrag seitens der Aufgabenträger. Das Deutschlandticket verlange allen Akteuren viel rasches Agieren ab. Laufenden lokalen Projekten seien dadurch oft Ressourcen entzogen worden, jedoch hätte die ÖPNV-Branche auch eine neue Agilität und Einigkeit bewiesen. Die Planungssicherheit könne durch eine mehrjährige Einigung über die Fortsetzung des Deutschlandtickets, dessen Preis sowie Umfang und Aufteilung der Zuschüsse geschaffen werden.

Es gibt mehr Potenzial: Das Deutschlandticket sollte für weitere Nutzende und Finanzierungsquellen optimiert werden. Großes Potenzial für die Verkehrsverlagerung, aber auch finanzielle Ergiebigkeit, habe es als Jobticket, zu dem der Staat Unternehmen ab einer gewissen Größe verpflichten könnte. Denkbar sei auch die Koppelung an die Kfz-Zulassung oder die Einführung einer allgemeinen Nahverkehrsabgabe nach französischem Vorbild. Alle Modelle bedürften einer genaueren Ausarbeitung, die jetzt begonnen werden sollte. Ziel müsse es stets sein, mehr

Nutzende, insbesondere jene, die viel mit dem Auto mobil sind, und zusätzliche Finanzierungsquellen zu gewinnen. So werde die Unabhängigkeit von den Zuschüssen von Bund und Ländern größer und ein Ausbau des Angebots ermöglicht.

Einkommensarme sind nicht berücksichtigt:

Das Deutschlandticket sei zu teuer, um einen inklusiven Nahverkehr anzubieten, der allen Menschen Mobilität unabhängig vom eigenen Einkommen ermöglicht. Gruppen, die sehr einkommensarm sind, könnten sich das Abo nicht leisten. Das 9-Euro-Ticket habe einen größeren sozialpolitischen Effekt gehabt. Das Deutschlandticket sollte daher um ein Sozialticket für ausgewählte Gruppen ergänzt werden.

einkommensarmen Gruppen zu. Die zwischen den Kommunen sehr unterschiedlichen Regelungen zum Sozialticket werden damit durch eine einheitliche Sozialleistung ersetzt. Das Deutschlandticket wird als zentrales Tarifprodukt „für alle“ gestärkt und auch für einkommensarme Menschen ist ein hohes Maß an Mobilität garantiert. Bis eine bundesweite Einigung gelungen ist, sollten Länder und Kommunen ihre jeweiligen Sozialtickets auf dem Deutschlandticket aufbauen, anstatt parallele Angebote zu schaffen. So werden die Einfachheit des Tarifsystems und das zentrale Deutschlandticket dennoch gestärkt. Ein gutes Beispiel ist das Land Hamburg, das sein Sozialticket mit der Einführung des Deutschlandtickets umgestellt hat. Hamburg gibt an Empfänger:innen von Sozialleistungen nun ein Deutschlandticket mit hohem Rabatt aus. Den Differenzbetrag zum eigentlichen Abo-Preis übernimmt das Land.

Empfehlungen von Agora Verkehrswende:

- Der Preis und die finanziellen Zuschüsse von Bund und Ländern werden mehrere Jahre im Voraus vereinbart. So ist für Fahrgäste und ÖV-Branche Planungssicherheit geboten. Die Preisentwicklung des Deutschlandtickets orientiert sich dabei an der langjährigen Inflationsrate. Der Ausgleich der Einnahmenverluste wird zu gleichen Teilen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Auf diese Weise wird ein fairer Kompromiss bei der Finanzierung zwischen Fahrgästen und öffentlicher Hand hergestellt und die Abwanderung von Fahrgästen infolge zu stark steigender Preise vermieden.
- Das Deutschlandticket wird eingebettet in eine kohärente Strategie, mit der die Bundesregierung vor allem drei Ziele verfolgt: einfache und bezahlbare Tarife, Gewährleistung einer bundesweiten Mobilitätsgarantie sowie der Ausbau und die Modernisierung überlasteter und veralteter Infrastrukturen. Für deren Umsetzung schließt sie einen ÖPNV-Zukunftspakt für Ausbau, Modernisierung und Beschäftigung mit den Bundesländern und Kommunen. Dieser Pakt sieht einen deutlichen Ausbau des Angebots bis 2030 vor, der auf die Klimaschutzziele im Verkehrssektor abgestimmt ist und ein entsprechendes Finanzierungskonzept beinhaltet.
- Nach dem Vorbild des Deutschlandsemestertickets wird ein bundesweit einheitliches, vergünstigtes Jugend- und Sozialdeutschlandticket entwickelt. Dieses vergünstigte Deutschlandticket steht ausgewählten

4.2 Förderung des Einzelwagenverkehrs optimieren

Einführung

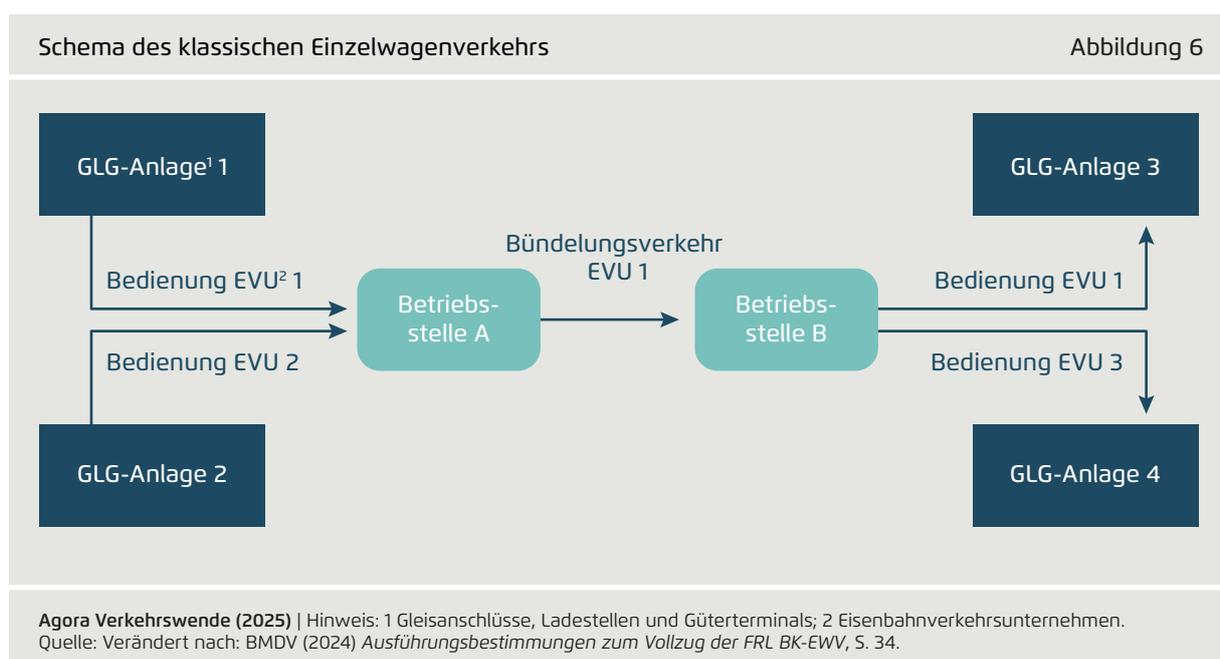
Einzelwagenverkehr ist ein Teilbereich des Schienengüterverkehrs, bei dem einzelne Güterwagen oder Wagengruppen verschiedener Versender und Empfänger in Rangier- und Kupplungsvorgängen zu Zügen zusammengestellt und wieder getrennt werden, um sie in mehrstufigen Transportprozessen zu ihren individuellen Zielen zu bringen (siehe Abbildung 6). Die anderen beiden Betriebsformen sind Ganzzugverkehr und Kombiniertes Verkehr. Beim Ganzzugverkehr werden Güter in vollständigen, unveränderten Zügen von der Beladestelle bis zum Ziel transportiert. Im Kombinierten Verkehr werden umschlagbare Ladeeinheiten wie Container, Wechselbrücken oder Sattelaufleger mit mehreren Verkehrsträgern befördert. Dabei erfolgt der Hauptlauf meist per Bahn oder Schiff und die erste und letzte Meile per Lkw. Der Anteil dieser drei Betriebsarten ist in Abbildung 7 zu sehen.

In Europa ist im Schienengüterverkehr eine manuelle Kupplungstechnologie Standard: die Schraubenkupplung. Einzelwagenverkehr fordert daher einen hohen Personaleinsatz mit harter körperlicher Arbeit, weil dort oft händisch gekuppelt werden muss. Der Bereich gilt aufgrund der Rahmenbedingungen als sehr arbeitsinten-

siv. Die Gütersparte der Deutschen Bahn DB Cargo, die 90 Prozent der Verkehrsleistung im Einzelwagenverkehr in Deutschland erbringt¹³, fährt im Einzelwagenverkehr nach eigenen Berichten seit Jahren Verluste ein. Laut der DB ist das Segment damit maßgeblich für den Gesamtverlust der Güterverkehrssparte verantwortlich, der im Jahr 2024 357 Millionen Euro betrug.¹⁴ Seit 2024 Jahr wird der Einzelwagenverkehr zusätzlich zur bestehenden Anlagenpreisförderung mit 300 Millionen Euro Einzelwagenverkehrsförderung aus dem Bundeshaushalt gefördert, um die hohen Betriebskosten auszugleichen und die Produktionsform wirtschaftlich darstellbar zu machen.

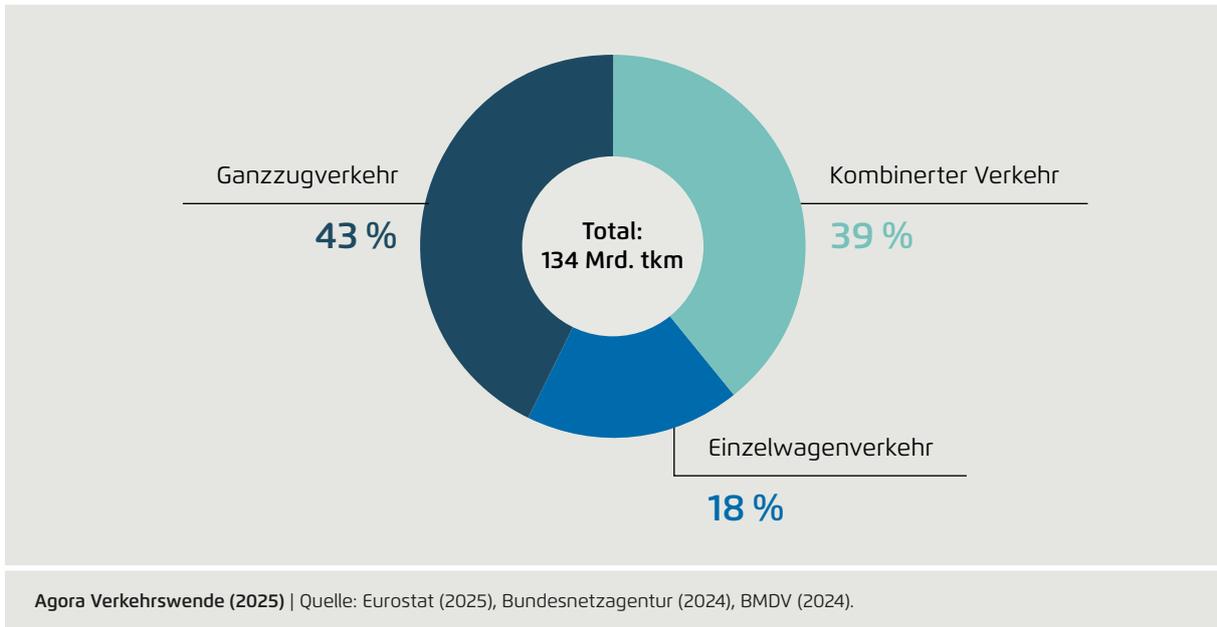
13 Hausding (2023)

14 Deutsche Bahn AG (2025)



Schienengüterverkehr in Deutschland 2023 – Aufteilung nach Produktionsformen

Abbildung 7



Agora Verkehrswende (2025) | Quelle: Eurostat (2025), Bundesnetzagentur (2024), BMDV (2024).

„Mit dem Mischen bisher starrer Produktionssysteme lässt sich vermutlich die Effizienz steigern. Wenn der Transport kleiner Sendungsgrößen, das ist unsere Bezeichnung für das, was die DB Cargo Einzelwagenverkehr nennt, auch für Waggons mit Containern und Trailern öffnet und die Güterzüge in Kooperationen vermarktet und fährt, könnten Zugauslastung und Wirtschaftlichkeit deutlich steigen.“

Peter Westenberger,
DIE GÜTERBAHNEN



© DIE GÜTERBAHNEN/NEE

© Allianz pro Schiene/Stephan Röhl



„Einzelwagenverkehr ist für große Teile der Industrie in Deutschland wichtig: u. a. für die Stahlindustrie wegen der Menge und des Gewichts und für die chemische Industrie wegen der Einstufung ihrer Güter als Gefahrgüter und den damit verbundenen Transportbeschränkungen.“

Dr. Andreas Geißler,
Allianz pro Schiene

Einschätzungen von Expertinnen und Experten

Kapazitäten sind für andere Bereiche sinnvoller eingesetzt: Aktuell sind Haushaltsmittel sehr knapp und würden selbst bei Maßnahmen zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel (zum Beispiel Sondervermögen oder finanzielle Transaktionen, siehe Kapitel 2.4) limitiert bleiben. Außerdem ist wie in vielen Wirtschaftssektoren im Schienengüterverkehr ein ausgeprägter Fachkräftemangel zu spüren. Da sich Personenverkehr und Güterverkehr eine Schieneninfrastruktur teilen und das deutsche Schienennetz seit den 1990er-Jahren um 12 Prozent geschrumpft ist, sind die Trassenkapazitäten begrenzt. Aus all diesen Gründen folgern einige Expert:innen, dass finanzielle, personelle und Trassenkapazitäten, die aktuell für ineffiziente Prozesse im Einzelwagenverkehr genutzt werden, in produktiveren Bereichen im Schienenverkehr besser aufgehoben seien.

Einzelwagenverkehr bleibt unwirtschaftlich und kompliziert: Einzelwagenverkehr sei durch die aufwendigen operativen Anforderungen bisher nicht konkurrenzfähig zur Straße. Darüber hinaus sei er geprägt durch einen ineffizienten Personaleinsatz: Im Durchschnitt seien Lokführende im Einzelwagenverkehr nur 30 Prozent ihrer Arbeitszeit im Einsatz. So wie der Einzelwagenverkehr in Deutschland organisiert werde, müssten Wagen, Wagengruppen und Züge über bestimmte Knoten transportiert werden, wodurch lange Umwege entstehen. Viele der Herausforderungen könnten mit technologischen Innovationen wie der Digitalen Automatischen Kupplung (DAK) zwar verbessert, jedoch nicht vollends gelöst werden. Ineffizienzen seien auch auf Organisationsstrukturen und -prozesse sowie auf Widerstände gegen Veränderungsprozesse zurückzuführen. Die Unwirtschaftlichkeit des Einzelwagenverkehrs bleibe daher auch noch jenseits der DAK-Einführung bis in die 2030er-Jahre bestehen.

Klimaschutzvorteil der Schiene sinkt mit Elektrifizierung der Lkw: Bei der Feinverteilung an Quell- und Zielorten seien Lkw aufgrund ihrer Flexibilität, Schnelligkeit und Zuverlässigkeit dem Einzelwagenverkehr überlegen. Da der Großteil der Lkw in Deutschland jedoch mit Diesel betrieben wird, sei der Straßentransport maßgeblich für die CO₂-Emissionen im Güterverkehr verantwortlich. In der Theorie kann dieses Problem durch Verlagerung auf die Schiene gelöst werden, indem Einzelwagenverkehr in Zukunft die gleiche Flexibilität erlangt wie Lkw. Das wiederum könne durch Digitalisierung des Einzelwagenverkehrsegmentes, insgesamt aber auch durch einzelne digitalisierte, in Zukunft sogar autonom fahrende Güterwagen, erreicht werden. Dieser Digitalisierungsprozess im Einzelwagenverkehr sei jedoch aufwendig und werde noch lange dauern. Gerade der Ausrollvorgang des Zugkontrollsystems ETCS, das für die Einführung autonomer Fahrprozesse entscheidend ist, verzögere sich in Deutschland massiv und werde noch mindestens bis in die späten 2030er-Jahre dauern.

Die technische Reife elektrischer Lkw sei hingegen für kurze Strecken längst erreicht und auch E-Lkw für immer längere Strecken kämen auf den Markt. Zusätzlich sei 2024 mit der Ausschreibung des Lkw-Ladernetzes in Deutschland ein wesentlicher Meilenstein passiert worden, um die Umstellung zu E-Lkw voranzutreiben. Je weiter dieser Prozess fortschreite, desto mehr sinke der Klimaschutzvorteil des Einzelwagenverkehrs gegenüber der Straße, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Deutschland bei der Erreichung der Klimaziele unter hohem Zeitdruck stehe.

Einzelwagenverkehr ist das Rückgrat des Schienengüterverkehrs: Andere der interviewten Gesprächspartner betonten, dass der Einzelwagenverkehr in Deutschland trotz der vielen Hemmnisse rund 18 Prozent der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr ausmache. Damit stelle er einen wichtigen Bestandteil der Marktposition der Schiene im Güterverkehr gegenüber

der Straße dar. Somit würde der Modalanteil der Schiene im Güterverkehr auf rund 15 Prozent sinken, würde der Einzelwagenverkehr ganz gestrichen. Damit würde das Ziel einer Steigerung des Modalanteils der Schiene auf 25 Prozent in noch weitere Ferne rücken. Der Transport klassischer Massengüter, die auf einfachen Quell-Ziel-Beziehungen bewegt werden, nehme seit Jahrzehnten ab. Stattdessen müssten kleinere Losgrößen zu vielen unterschiedlichen Zielen transportiert werden. Vor diesem Hintergrund könne die Bedeutung des Einzelwagenverkehrs in Zukunft noch weiter zunehmen. Wenn die Transportvolumina des Einzelwagenverkehrs jedoch erst einmal „auf die Straße gewandert sind“, wäre es äußerst schwierig, sie zurück auf die Schiene zu verlagern.

Für einige Industriezweige ist der Einzelwagenverkehr unverzichtbar: Bestimmte Industriezweige seien aufgrund ihrer Betriebsanforderungen auf Einzelwagenverkehr angewiesen, wie zum Beispiel die Stahlindustrie mit ihren großen und schweren Produkten oder die chemische Industrie aufgrund der Einstufung ihrer Transportgüter als Gefahrgüter und den damit verbundenen Transportbeschränkungen. Dazu würden sie die spezifischen Güterwagentypen und Abwicklungsprozesse des Einzelwagenverkehrs benötigen. Viele dieser Unternehmen hätten die Prozesse über Jahrzehnte erprobt und würden über eigene Gleisanschlüsse verfügen. Chemie- und Stahlverbände hätten sich aus diesem Grund in der Vergangenheit vermehrt für die Stärkung des Einzelwagenverkehrs positioniert. Ganzzugverkehre und Kombinierte Verkehr kämen für diese Branchen hingegen nicht infrage, weil unter anderem aufgrund zu kleiner Transportmengen keine Ganzzüge zustande kommen und die Gefäße des Kombinierten Verkehrs nicht zu den Anforderungen der Transportgüter passen. Kombinierte Verkehr könne die Transportvolumina des Einzelwagenverkehrs auch deshalb nicht auffangen, da die Kapazitäten sowohl in den Umschlagterminals als auch bei den Zufahrten zu den KV-Standorten nicht ausreichen.

Mit der Digitalen Automatischen Kupplung wird der Einzelwagenverkehr wirtschaftlich:

Weltweit gibt es nur wenige Regionen, die wie Europa im Schienengüterverkehr noch manuelle Kupplungen einsetzen; in Nordamerika wurde sogar schon vor über 100 Jahren die erste automatische Kupplung eingeführt. In Europa sei damit die Entwicklung rückständig und insbesondere im Einzelwagenverkehr seien die Produktionsabläufe durch das häufige Kuppeln sehr aufwendig, langsam und erfordern ein hohes Maß harter körperlicher Arbeit. Eine Form der Digitalen Automatischen Kupplung, aktuell noch im Test befindlich, mit der ab 2028 500.000 europäische Güterwagen ausgerüstet werden sollen, werde die Prozesse im Einzelwagenverkehr daher deutlich vereinfachen. Aber auch andere Digitalisierungsprozesse wie die Einführung des Zugsteuerungssystems ETCS, die digitale automatische Bremsprobe und Tracking und Tracing im Schienengüterverkehr könnten Abläufe im Einzelwagenverkehr verbessern und effizienter gestalten, nicht zuletzt, weil dadurch der Einzelwagenverkehr besser mit anderen Produktionsformen des Schienengüterverkehrs gemischt und kombiniert werden könne.

Empfehlungen von Agora Verkehrswende:

- Der Einzelwagenverkehr wird weiter optimiert, indem u. a. die Möglichkeiten des Personaleinsatzes (z. B. Übernachtungsmöglichkeiten) weiter ausgebaut werden. Außerdem werden ineffiziente Bereiche wie Einzelbedienungen sehr kleiner Wagengruppen mittelfristig nicht weiter gefördert. Die Möglichkeit der Effizienzsteigerung über Mischung der verschiedenen Produktionssysteme des Schienengüterverkehrs wird geprüft.
- Außerdem stärkt die Bundesregierung den Schienengüterverkehr insbesondere in bewährten Bereichen. Dazu gehört der Kombinierte Verkehr, aber auch Ganzzugverkehre mit stabilen oder wachsenden Transportgütern wie Autos oder Baustoffen sind Teil dieser Bereiche. Konkret räumt die Bundesregierung dafür Wettbewerbshemmnisse gegenüber der Straße, wie die hohen Trassenpreise (siehe auch Kapitel 2.4), aus dem Weg und sorgt dafür, dass der Schienengüter-

terverkehr in Form sogenannte *Systemtrassen* als Teil des Deutschlandtakts gestärkt wird. Außerdem fördert sie den Ausbau und Neuerrichtung von Umschlaganlagen und KV-Terminals.

- Die Digitalisierung, insbesondere die Einführung der Digitalen Automatischen Kupplung (DAK) wird konsequent vorangetrieben. Die Bundesregierung stellt dazu eine Förderung für die Umrüstung zur DAK bereit und setzt sich auf EU-Ebene ebenfalls für Förderung ein.
- Die Einzelwagen- und Gleisanschlussförderung führt die Bundesregierung zunächst weiter, lässt sie jedoch mit zunehmender Einführung der Digitalen Automatischen Kupplung abschmelzen. Stellt sich im Betrieb mit der neuen Kupplung heraus, dass Einzelwagenverkehr weiterhin unwirtschaftlich bleibt, sollten zukünftige Mittel nur noch auf die Stärkung des Kombinierten Verkehrs konzentriert werden – von einer langfristigen Einzelwagenverkehrsförderung ist abzusehen.
- In der Zwischenzeit propagiert die Bundesregierung zusätzliche, innovative Maßnahmen im Schienengüterverkehr, wie die Bündelung von Gleisanschlüssen über Railports. Railports sind multimodale Logistikhubs, die es Unternehmen einer Region ohne eigenen Gleisanschluss ermöglichen, Güter auf der Schiene zu transportieren. Dazu können die Unternehmen ihre Ware in verschiedener Form, ob palettiert, in Behältern etc., per LKW zu den Railports bringen, wo sie in Bahnwaggons geladen werden. Die Bundesregierung fördert dieses Konzept und intensiviert den Austausch zwischen lokalen Akteuren zur Bekanntmachung entsprechender Initiativen.

Abkürzungsverzeichnis

BAV	Bundesamt für Verkehr
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BPÜ	Bedarfsplanüberprüfung
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
DAK	Digitale Automatische Kupplung
DB InfraGO	Deutsche Bahn InfraGemeinwohlorientiert
DSV A/S	De Sammensluttede Vognmænd Aktieselskab
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
ETCS	European Train Control System
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
EWV	Einzelwagenverkehr
GLG	Gleisanschlüsse, Ladestellen und Güterterminals
GV	Ganzzugverkehr
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
IRP	Investitionsrahmenplan
IZB	Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht
JR	Japan Railways
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
KV	Kombinierter Verkehr
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
MdB	Mitglied des Bundestages
NKA	Nutzen-Kosten-Analyse
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen

Literaturverzeichnis

Agora Think Tanks et al. (2024): *Klimaneutrales Deutschland. Von der Zielsetzung zur Umsetzung – Vertiefung der Szenariopfade.* 349/12-S-2024/DE. Verfügbar unter: <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/klimaneutrales-deutschland-szenariopfade>. Letzter Zugriff am: 13. Januar 2025.

Agora Verkehrswende (2025): *Kabinetstück Verkehrswende. Empfehlungen für ressortübergreifenden Klimaschutz im Verkehr als Wegbereiter für Wettbewerbsfähigkeit und soziale Gerechtigkeit.* Verfügbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2025/Kabinetstst%C3%BCck_Verkehrswende/121_Kabinetstueck-Verkehrswende.pdf. Letzter Zugriff am: 19. März 2025.

Allianz pro Schiene (2024): *Das Schienennetz in Deutschland – Hintergründe.* Verfügbar unter: <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/schienennetz/>. Letzter Zugriff: 25. März 2025.

Allianz pro Schiene (2025): *Reaktivierung von Bahnstrecken – Das Comeback der Schiene.* Verfügbar unter: <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/reaktivierung-bahnstrecken/>. Letzter Zugriff: 25. März 2025.

BBR (2024): Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. *Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung.* INKAR.

BDI (2021): Bundesverband der Deutschen Industrie. *Klimapfade 2.0 – Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft.* Verfügbar unter: <https://bdi.eu/themenfelder/energie-und-klima/klimapfade#>. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

BMDV (2022): Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.). *Beschleunigungskommission Schiene – Abschlussbericht.* Verfügbar unter: https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/abschlussbericht-beschleunigungskommission-schiene.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff: 12. März 2025.

BMDV (2023): Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.). *Verkehr in Zahlen 2023/2024.* Verfügbar unter: https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehr-in-zahlen23-24-pdf.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff: 25. März 2025.

BMDV (2024): Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.). *Betriebskostenförderung im Einzelwagenverkehr.* Verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/E/schiene-schienengueterverkehr/betriebskostenfoerderung-im-einzelwagenverkehr.html>. Letzter Zugriff: 25. März 2025.

Bundesnetzagentur (2024): *Marktuntersuchung Eisenbahnen 2024 (Berichtsjahr 2023).* Verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Eisenbahnen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/start.html?utm_source=chatgpt.com. Letzter Zugriff am: 25. März 2025.

Bundesrechnungshof (2017): *Verantwortung als Eigentümer der Deutschen Bahn AG wahrnehmen – BMVI muss Beteiligungsführung deutlich verbessern.* Verfügbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/beteiligungsfuehrung-an-db-ag-verbessern-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Letzter Zugriff am 19. März 2025.

Bundesrechnungshof (2024): *Operative Tätigkeit der „Steuerungsgruppe Transformation Deutsche Bahn AG“ des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr, Bundesrechnungshof.* Verfügbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/db-steuerungsgruppe-volltext.html?nn=23102>. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

Bundesverfassungsgericht (2017): *Urteil vom 7. November 2017.* Verfügbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/11/es20171107_2bve000211.html. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

dena (2021): Deutsche Energie-Agentur GmbH. *Abschlussbericht dena-Leitstudie Aufbruch Klimaneutralität – Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.* Verfügbar unter: <https://www.dena.de/infocenter/dena-leitstudie-aufbruch-klimaneutralitaet-1/>. Letzter Zugriff: 19. März 2025.

Deutsche Bahn AG (2023): *InfraGO-Zustandsbericht.* Verfügbar unter: <https://www.dbinfrago.com/web/unternehmen/zielbild-infrastruktur/InfraGO-Zustandsbericht-12636112>. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

Deutsche Bahn AG (2024): *Organisationsstruktur.* Verfügbar unter: <https://ibir.deutschebahn.com/2023/de/zusammengefasster-konzernlagebericht/der-db-konzern/organisationsstruktur/>. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

Deutsche Bahn AG (2025): *Integrierter Bericht 2024.* Verfügbar unter: https://ibir.deutschebahn.com/2024/fileadmin/downloads/DB_IB24_d_web_01.pdf. Letzter Zugriff am: 01. April 2025.

Die Güterbahnen (2024): *66 Mitarbeitende.* Verfügbar unter: <https://die-gueterbahnen.com/news/zahl-des-tages/66.html>. Letzter Zugriff am: 14. März 2025.

Eisenbahnbundesamt (2024): *Ausführungsbestimmungen zum Vollzug.* Verfügbar unter: https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Finanzierung/BK-EWV/Rechtsgrundlagen/41_Ausuehrungsbestimmungen_EWV.html. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

Eurostat (2025): *Beförderte Güter mit intermodalen Transporteinheiten.* Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/rail_go_contwgt/default/table?lang=en&category=rail.rail_go. Letzter Zugriff am: 25. März 2025.

Hausding (2023): Hausding, Götz. *Einzelwagenverkehre: DB Cargo erwartet ab 2025 Gewinn.* DVZ - Deutsche Verkehrs-Zeitung. Verfügbar unter: <https://www.dvz.de/unternehmen/schiene/detail/news/db-cargo-erwartet-ab-2025-positives-operatives-ergebnis-bei-einzelwagenverkehren.html>. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

Landwehr (2024): Landwehr, Susanne. *DB InfraGo: Ministerium legt Steuerungskonzept vor.* DVZ – Deutsche Verkehrs-Zeitung. Verfügbar unter: <https://www.dvz.de/politik/detail/news/zwei-neue-bausteine-fuer-die-db-infrago.html>. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

Mofair (2020): *Bahnreform II: Anforderungen an die Struktur der Eisenbahnen des Bundes.* Verfügbar unter: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/08/200807-Anforderungen-an-die-Struktur-der-Eisenbahnen-des-Bundes1.pdf>. Letzter Zugriff am: 19. März 2025.

Monopolkommission (2024): *Hauptgutachten XXV: Wettbewerb 2024 – Monopolkommission.* Verfügbar unter: <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/450-xxv-gesamt.html>. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

Morling (2024): Morling, Daniela. *Ein Jahr DB InfraGO: Weiter-so-Experiment gescheitert. Die Güterbahnen.* Verfügbar unter: <https://die-gueterbahnen.com/news/ein-jahr-db-infrago-weiter-so-experiment-gescheitert.html>. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

UIC (2025): Union Internationale des Chemins de fer. *Railisa UIS Statistics, Railisa UIS Statistics.* Verfügbar unter: <https://uic-stats.uic.org/>. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

VDV (2022): Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (Hrsg.). *Auf der Agenda: Reaktivierung von Eisenbahnstrecken.* Verfügbar unter: https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2022/10/220900_VDV_Publikation-Reaktivierung-von-Eisenbahnstrecken_3-Auflage.pdf. Letzter Zugriff am: 12. März 2025.

Annex

Interviewleitfaden: Arbeitsthesen zu Herausforderungen und Lösungsansätzen in der Eisenbahnpolitik

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für ein Gespräch mit Agora Verkehrswende nehmen! Ziel ist es, wichtige Fragen der Schienenpolitik zu erörtern und dabei Vor- und Nachteile verschiedener Lösungen abzubilden. Die Lösungen zielen stets darauf ab, sowohl die DB AG als auch die Eisenbahn- und Verkehrspolitik des Bundes langfristig für das Vorankommen der Mobilitätswende zu entwickeln. Dies bedeutet, die Personen- und Güterverkehrsleistung auf der Schiene deutlich zu steigern und darüber das Wachstum des Straßenverkehrs zu begrenzen. Das Interview wird durch die Diskussion der folgenden zehn Arbeitsthesen geführt. Die Thesen sind teils bewusst zugespitzt und verstehen sich nicht als finale Positionen von Agora Verkehrswende. Für das Gespräch sind bis zu 90 Minuten vorgesehen. Wenn Sie sich zu einzelnen Thesen nicht äußern möchten, können diese ausgelassen werden. Das Gespräch mit Ihnen behandeln wir vertraulich. Mögliche Zitate werden wir nur nach Rücksprache mit Ihnen in einer Publikation verwenden. Ein Audiomittschnitt dient der internen Nachbereitung durch Agora Verkehrswende. Anschließend wird der Mittschnitt gelöscht. Seitens Agora Verkehrswende wird das Gespräch von Elisabeth le Claire, Dr. Urs Maier und Philipp Kosok geführt.

1. Einzelwagenverkehr ist aufgrund seiner Komplexität im Betrieb und der mangelnden Flexibilität kein zukunftssträchtiges Wachstumssegment. Deshalb können durch die Verringerung von **Einzelwagenverkehrsförderung** und durch die Reduzierung des Angebots in diesem Segment finanzielle Ressourcen und Streckenkapazitäten für wichtigere Bereiche erschlossen werden.
2. Der Mischbetrieb auf Großteilen des deutschen Schienennetzes ist in vielen Fällen die Ursache für Engpässe, Komplikationen und Verspätungen. In geeigneten Fällen und auf bestimmten Streckenabschnitten sollte daher über eine **Entmischung des Bahnbetriebs zugunsten des Personenfernverkehrs** diskutiert werden.
3. Die Errichtung neuer Bahnstrecken in derzeit nicht angebundene Orte ist langwierig, teuer und stellt einen ineffizienten Einsatz der knappen Planungs- und Bauressourcen dar. Der **Bahnpersonenverkehr sollte hauptsächlich auf bestehenden Strecken zwischen den (Groß-)Städten** wachsen. Klein- und Mittelzentren ohne Schienenanschluss werden kurz- und mittelfristig stattdessen mit neuen Schnellbusverkehren erschlossen.
4. Der Aus- und Neubau des Schienennetzes geschieht zu langsam. Die Verdopplung des Öffentlichen Verkehrs und die Steigerung des Schienengüterverkehrs auf 25 Prozent Marktanteil rücken in weite Ferne. Ein **gesetzlich verankerter Deutschlandtakt** stellt die notwendige Verbesserung des Schienennetzes und die Erbringung zusätzlicher Angebote im Wettbewerb von Eisenbahnverkehrsunternehmen sicher.
5. Öffentliche Mittel für Investitionen in das Schienennetz werden hinsichtlich ihrer Höhe sowie ihrer Aufteilung auf Bestand und Neubau jedes Jahr aufs Neue diskutiert. **Zwei staatliche Schieneninfrastrukturfonds** – einer für das Bestandsnetz und einer für Aus- und Neubau – führen bisherige Haushalts-titel zusammen und schaffen Planungssicherheit für die schnelle und nachhaltige Verbesserung des Schienennetzes.
6. Der Neu- und Ausbau von Autobahnen und Bundesstraßen schafft mehr Autoverkehr und bindet knappe Finanz-, Planungs- und Baukapazitäten. Eine **Neubewertung der Projekte aus dem Bundesverkehrswegeplan nach Klimaschutz Gesichtspunkten** ermöglicht eine effektive Priorisierung der Schiene gegenüber der Straße im Sinne der Verkehrswende.
7. Für einen fairen Wettbewerb zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen, eine wettbewerbsneutrale Förderung des Schienenverkehrs durch den Bund und die Verfolgung gesamtgesellschaftlicher Ziele (klimaneutraler Verkehr) braucht es einen getrennten Betrieb von Schienennetz und Bahnverkehr. Die **DB InfraGO soll vollständig aus dem bestehenden DB-Konzern gelöst** werden und als eigenständige, gemeinnützige, staatliche Schieneninfrastrukturgesellschaft existieren.
8. Der Bund nutzt seine Einflussmöglichkeiten auf die DB bisher nicht vollständig aus. Die **Bundesregierung soll die Kontrolle und Steuerung des DB-Vorstandes intensivieren** und stärker an ihren eigenen verkehrspolitischen Zielen ausrichten. Dies kann durch lang-jährigere Besetzung der Aufsichtsratsmitglieder, entsprechende Bonusvereinbarungen mit dem Vorstand oder die Umwandlung zu einer GmbH geschehen.

9. Für die Öffentlichkeit und den Bundestag sind die staatliche DB und zentrale Bauvorhaben oft wenig transparent. Die **Berichterstattung der DB soll ausgeweitet werden**, um eine sachlichere und demokratischere Beurteilung der Bahnpolitik und der DB zu ermöglichen. Dies gilt etwa bezüglich der Berichterstattung zum Status von Bauvorhaben, dem Zustand der Infrastruktur, der Pünktlichkeit und den Verspätungsursachen.
10. Die Größe des DB-Konzerns erschwert seine Steuerung. Große Teile des Geschäfts dienen nicht (mehr) den verkehrspolitischen Zielen. Die **DB-Konzernstruktur soll schlanker werden**, indem Tätigkeiten außerhalb Deutschlands und abseits der Schiene (DB International Operations, Schenker) verkauft und die Anzahl der Tochtergesellschaften reduziert werden.

Agora Verkehrswende ist ein Thinktank für klimaneutrale Mobilität mit Sitz in Berlin. Im Dialog mit Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft setzt sich die überparteiliche und gemeinnützige Organisation dafür ein, die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor auf null zu senken. Dafür entwickelt das Team wissenschaftlich fundierte Analysen, Strategien und Lösungsvorschläge.

Agora Verkehrswende

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin
www.agora-verkehrswende.de
info@agora-verkehrswende.de

