

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

10. Sektorgutachten der Monopolkommission

Bahn 2025: Sondervermögen Schiene: Jetzt die Weichen richtig stellen!

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Kurzfassung	3
Kapitel 1	
Einleitung	6
Kapitel 2	
Sondervermögen wettbewerbsorientiert einsetzen	7
2.1 Effiziente und wettbewerbsorientierte Verwendung der Mittel ist sicherzustellen	7
2.2 Bund muss verbindlich über die Verwendung der öffentlichen Mittel entscheiden und verbindliche Finanzierung zusichern	13
2.3 Investitionen mit Strukturreformen verbinden	17
Kapitel 3	
Überblick über die Entwicklung der Eisenbahnmärkte	21
3.1 Personenverkehr unter Vor-Corona-Niveau – mit Ausnahme der Schiene	21
3.1.1 Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr nimmt weiter leicht zu	22
3.1.2 Schienenpersonenfernverkehr weiterhin fast monopolistisch	24
3.1.3 Deutschlandticket scheint Schienenpersonennahverkehr zu stärken	25
3.2 Güterverkehr rückläufig – Schienengüterverkehr kommt nicht voran.....	27
Kapitel 4	
Entgeltregulierung konsequent nachschärfen	30
4.1 Die Grundzüge der Trassenentgeltregulierung.....	30
4.2 Trassenentgelte sind zuletzt stark gestiegen	34
4.3 Anreizregulierung schärfen, um Anstieg der Trassenentgelte abzumildern	35
4.3.1 Wettbewerbliche Folgen der Eigenkapitalerhöhung durch geringere Renditeerwartungen kompensieren.....	36
4.3.2 Anreize zur Kostensenkung ausbauen	40
4.3.2.1 Alle finanziellen Mittel der Anreizregulierung unterziehen	40
4.3.2.2 Das Potenzial für Produktivitätssteigerung ist untererfasst	42
4.4 Qualitätsorientierte und allokativer Steuerung durch Entgeltregulierung stärken	44

4.4.1	Qualitätsorientierte Steuerung durch Entgeltregulierung stärken	44
4.4.2	Allokative Steuerung durch Trassenentgelte verbessern	47
4.5	Öffentliche Förderung der EVU klar auf Wettbewerbsfähigkeit ausrichten	48
4.6	Schwebezustand der Trassenpreisbremse sorgt für erhebliche Rechtsunsicherheit	52
Kapitel 5		
Fazit und Handlungsempfehlungen		54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Bundesmittel und Trassenerlöse der DB InfraGO im Jahr 2024	8
Abbildung 3.1: Entwicklung der Verkehrsleistung und -verteilung im Personenverkehr.....	22
Abbildung 3.2: Marktanteile im SPNV nach Verkehrsleistung (in Mrd. Personenkilometer)....	23
Abbildung 3.3: Marktanteile im SPFV nach Verkehrsleistung (in Mrd. Personenkilometer) ...	24
Abbildung 3.4: Monatliche Verkehrsleistung in den Jahren 2022 und 2023	26
Abbildung 3.5: Entwicklung der Verkehrsleistung und -verteilung im Güterverkehr	28
Abbildung 3.6: Marktanteile im SGV nach Verkehrsleistung (in Mrd. Tonnenkilometer).....	29
Abbildung 4.1: Entwicklung der Trassenentgelte der DB InfraGO AG (vormals DB Netz AG)...	35
Abbildung 4.2: Finanzierungskreislauf Schiene.....	41
Abbildung 4.3: Kosten des Verkehrs nach Verkehrsträgern und finalen Kostenträgern in der Schweiz im Jahr 2021	51

Vorwort

Gemäß § 78 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) hat die Monopolkommission den Auftrag, alle zwei Jahre ein Gutachten zum Wettbewerb im Eisenbahnverkehr zu erstellen. In diesem Gutachten beurteilt die Monopolkommission den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und die Frage, ob ein wirksamer Wettbewerb in den Eisenbahnmärkten besteht. Darüber hinaus wird die Anwendung der Vorschriften des Eisenbahnrechts gewürdigt und zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Eisenbahnen Stellung genommen.

In der vorliegenden Stellungnahme befasst sich die Monopolkommission mit dem beschlossenen Sondervermögen Infrastruktur und macht Empfehlungen, die finanziellen Mittel für die Eisenbahninfrastruktur wettbewerbsorientiert einzusetzen. Das ist Voraussetzung dafür, den Wettbewerb auf der Schiene zu stärken. Die weitere Entwicklung des Wettbewerbs ist derzeit durch stark steigende Trassenentgelte bedroht. Die Monopolkommission befasst sich mit verschiedenen Aspekten der Entgeltregulierung und macht Empfehlungen für konsequente Nachschärfungen.

Zur Vorbereitung dieses Gutachtens hat die Monopolkommission den Austausch mit verschiedenen Marktteilnehmern, Verbänden im Eisenbahnsektor und mit der Bundesnetzagentur gesucht. Am 10. April 2025 fand eine nicht öffentliche Anhörung zu den Themen dieses Gutachtens statt. In der Anhörung vertreten waren:

- Deutsche Bahn AG
- Flix SE
- Mofair e. V.
- Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V.
- Bundesnetzagentur

Einige der an der Anhörung Beteiligten haben ihre mündlichen Beiträge gegenüber der Monopolkommission durch schriftliche Stellungnahmen ergänzt. Darüber hinaus sind weitere schriftliche Stellungnahmen von Marktteilnehmern, Verbänden und Fachleuten eingegangen.

Ferner gab es vielfältige Kontakte und Gespräche zwischen dem wissenschaftlichen Stab der Monopolkommission und Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Behörden und Verbände. Hierbei hat unter anderem ein Austausch mit dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) stattgefunden. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Mitwirkung.

Die Monopolkommission bedankt sich bei ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern Herrn Dr. Stefan Bulowski, Herrn Jonathan Meinhof und Herrn Dr. Torben Stühmeier, die das Gutachten federführend betreut haben.

Bonn, im Juni 2025

Tomaso Duso

Constanze Buchheim

Pamela Knapp

Dagmar Kollmann

Rupprecht Podszun

Kurzfassung

K1. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung setzt an den richtigen Stellen an, um die vielfältigen Herausforderungen im Gesamtsystem Bahn anzugehen. Insbesondere die geplante weitergehende organisatorische, personelle und finanzielle Entflechtung der DB InfraGO AG ist eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung des Wettbewerbs in den Eisenbahnverkehrsmärkten. Die Monopolkommission setzt sich bereits seit Langem für eine vollständige eigentumsrechtliche Trennung ein und begrüßt daher die weitergehende Entflechtung innerhalb des Konzerns als Schritt in die richtige Richtung. Notwendig ist nun eine konsequente Umsetzung der angekündigten Vorhaben.

K2. Die Eisenbahninfrastruktur befindet sich wie die gesamte Verkehrsinfrastruktur in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Das beeinträchtigt einen effizienten Betrieb auf der Schiene und wirkt sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs aus. Der Anteil der Schiene an der gesamten Verkehrsleistung bleibt hinter den politischen Erwartungen zurück. Die positiven Wettbewerbsentwicklungen in den vergangenen Jahren stagnieren. Dabei führt Wettbewerb zu deutlich günstigeren Preisen, innovativen Angeboten und einer besseren Servicequalität für Reisende und den Güterverkehr. Das zeigt eine jüngste Studie der Europäischen Kommission.

K3. Um dem Sanierungsstau der gesamten Infrastruktur entgegenzuwirken, hat die neue Bundesregierung ein Sondervermögen Infrastruktur beschlossen. Dieses Sondervermögen soll gezielt zusätzliche Investitionen in die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur finanzieren. Durch zusätzliche finanzielle Mittel für die Schiene soll die Qualität und Leistungsfähigkeit des Schienennetzes entscheidend verbessert werden, um eine zuverlässige und effiziente Nutzung für die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) sicherzustellen.

K4. Der Bund als Eigentümer der Deutsche Bahn AG hat allerdings bislang keine klare und konsistente Zielsetzung für die DB AG formuliert. Diese Unklarheit führt zu Zielkonflikten zwischen öffentlichem Auftrag, wirtschaftlicher Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit. In der Folge werden notwendige Reformen und Investitionsentscheidungen verzögert oder erschwert. Zudem besteht die Gefahr, dass neue Investitionen nicht die erwarteten Wirkungen erzielen oder sogar verpuffen, weil unklar bleibt, welchen Beitrag sie zur übergeordneten Strategie leisten sollen. Ohne eine eindeutige strategische Ausrichtung des Bundes und grundlegende strukturelle Reformen bei der DB AG werden auch zusätzliche Finanzmittel die strukturellen Probleme der Bahn nicht nachhaltig lösen.

K5. Die Monopolkommission empfiehlt, die finanziellen Mittel des Sondervermögens wettbewerbsorientiert einzusetzen. Voraussetzung dafür sind eine klare Zielformulierung, wettbewerbliche Vergabeprozesse und strukturelle Reformen. Davon wird der Wettbewerb auf der Schiene profitieren. Geld alleine reicht aber nicht. Es sind weitere Maßnahmen notwendig, um den Wettbewerb bei der Bahn zu stärken. Die Entwicklung des Wettbewerbs ist derzeit durch einen starken Anstieg der Zugangskosten zur Infrastruktur bedroht – trotz der eklatanten Qualitätsdefizite der Infrastruktur. Die Monopolkommission spricht sich daher für eine vorübergehende Absenkung der Eigenkapitalverzinsung bei der DB InfraGO AG aus, um die Trassenpreise abzubremsen. Außerdem macht sie Vorschläge für Nachjustierungen in der Entgeltregulierung.

Sondervermögen wettbewerbsorientiert einsetzen

K6. Es ist sicherzustellen, dass das Sondervermögen wettbewerbsorientiert und kosteneffizient eingesetzt wird. Hierzu muss der Bund eine Eigentümerstrategie entwickeln. Der Bund und nicht die DB AG sollte verbindlich über die Verwendung der Mittel entscheiden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Mittel dort eingesetzt werden, wo sie die Wettbewerbsposition der DB-eigenen Verkehrsunternehmen stärken. Damit die finanziellen Mittel dort eingesetzt werden, wo sie den größten volkswirtschaftlichen Nutzen erzielen, braucht es zwingend eine unabhängige Instanz mit ausgewiesener Fachkompetenz. Nach dem Vorbild einiger europäischer Nachbarländer sollte die Bewertung, Priorisierung und Begleitung von Projekten sowie die Kontrolle des Mitteleinsatzes hinsichtlich Kosteneffizienz und Zielerreichung in die Hände einer solchen spezialisierten Stelle gelegt werden. Nur so lässt sich sicherstellen, dass Investitionen tatsächlich effektiv und zielgerichtet eingesetzt werden.

K7. Neben den stark gestiegenen Bundesmitteln für die Eisenbahninfrastruktur sind dringend wirksame Reformen in der Steuerung und Governance der DB InfraGO AG notwendig, um die Kosteneffizienz zu erhöhen und die Mittel zielgerichtet im Sinne des Gemeinwohls einzusetzen.

Strukturelle Entflechtung der DB InfraGO AG vorantreiben

K8. Die Monopolkommission begrüßt, dass die neue Bundesregierung die strukturelle Entflechtung der DB InfraGO AG weiter vorantreiben möchte. Erst das sichert einen zielgerichteten Einsatz der Mittel für die Infrastruktur und vermeidet Potenzial für wettbewerbschädliche Quersubventionierungen in andere Bereiche des DB-Konzerns. Die Monopolkommission befürwortet weiterhin eine eigentumsrechtliche Entflechtung, sie erkennt jedoch, dass das derzeit politisch kaum umsetzbar ist. Sie begrüßt ebenfalls, dass die Bundesregierung den Fortbestand der Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträge zwischen der DB AG und der DB InfraGO AG überprüfen möchte. Die Monopolkommission empfiehlt, diese zu kündigen. Zudem sollten alle Zuständigkeiten für die Infrastruktur bei der DB InfraGO AG angesiedelt werden.

Eigenkapitalverzinsung gesetzlich senken, Effizienzvorgaben anziehen

K9. Vor dem Beschluss für das Sondervermögen Infrastruktur hat der Bund zur Sanierung der Eisenbahninfrastruktur seine Eigenkapitalzuführung zur DB InfraGO AG erhöht. Dadurch konnte die bis dato geltende Schuldenbremse umgangen werden. Nach den Regelungen der Entgeltregulierung ist das Eigenkapital zu verzinsen und die investierten Mittel müssen abgeschrieben werden. Das hat einen starken Anstieg der Trassenentgelte ausgelöst. Die Monopolkommission sieht in dem starken Anstieg der Trassenentgelte eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahnsektors. Zudem herrscht große Unsicherheit über die weitere Entwicklung der Entgelte. Das verhindert eine zuverlässige Betriebs- und Investitionsplanung der EVU, erschwert das Wachstum der Wettbewerber und verhindert Markteintritte.

K10. Die Monopolkommission empfiehlt Anpassungen in der Entgeltregulierung: Zunächst ist gesetzlich zu regeln, dass der Verzinsungsanspruch für das Eigenkapital das geringe wirtschaftliche Risiko des Betreibers der Schienenwege widerspiegelt. Außerdem sollte auf zukünftige Eigenkapitalerhöhungen verzichtet werden. Daneben sollte in der Anreizregulierung ein stren-

gerer Produktivitätsfaktor als bislang angelegt werden. Aufgrund des fehlenden Wettbewerbsdrucks hat die staatliche DB InfraGO AG nur schwache Anreize, in innovative Lösungen, die Digitalisierung von Abläufen und in Lösungen auf Basis von Künstlicher Intelligenz (KI), z. B. bei der Fahrplanerstellung, zu investieren. Das Sondervermögen schafft nun klare Möglichkeiten, in effizienzsteigernde Maßnahmen zu investieren. Von der höheren Effizienz der Infrastruktur profitieren auch die Wettbewerber, wenn sich die Kostensenkungen in den Trassenpreisen niederschlagen.

Trassenpreisförderung klarer auf intermodalen Wettbewerb hin ausrichten

K11. Um den derzeitigen Anstieg der wirtschaftlichen Belastungen abzumildern, empfiehlt die Monopolkommission, temporär an der Trassenpreisförderung festzuhalten. Die Förderung der EVU sollte allerdings klarer als bisher auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene im intermodalen Wettbewerb der Verkehrsträger ausgerichtet sein. Förderprogramme sollten verpflichtend auf diese Zielerreichung hin evaluiert werden. Eine weitere Ausweitung der öffentlichen Finanzierung der laufenden Betriebskosten des Betreibers der Schienenwege lehnt die Monopolkommission ab.

Kapitel 1

Einleitung

1. Der Anfang Mai 2025 zwischen CDU, CSU und SPD geschlossene Koalitionsvertrag stellt viele richtige Weichen für die anstehende Bahnpolitik. Allen voran gehört dazu die geplante weitergehende strukturelle Entflechtung der DB InfraGO AG vom DB-Konzern und die kritische Überprüfung der Finanzierungsströme innerhalb des Konzerns. Strukturelle Reformen sind eine notwendige Bedingung, um die vielfältigen Probleme der Bahn zu lösen. Die Monopolkommission setzt sich bereits seit Langem für eine vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung ein. Sie sieht in den geplanten strukturellen Maßnahmen innerhalb des DB-Konzerns wichtige Schritte in die richtige Richtung. Sie bestärkt die Bundesregierung, die Vorhaben des Koalitionsvertrags konsequent umzusetzen.

2. Diese und weitere Reformen sind notwendige Voraussetzung dafür, dass die geplanten Mittel des neuen Sondervermögens Infrastruktur auch tatsächlich zur Modernisierung des deutschen Schienennetzes eingesetzt werden. Das Opportunitätsfenster für Strukturreformen muss nun genutzt werden. Die Monopolkommission sieht in dem zielgerichteten Einsatz dieser Mittel einen entscheidenden Erfolgsfaktor für den Eisenbahnsektor. Es wird deshalb zentral darauf ankommen, dass das Investitionsvolumen als Hebel für einen echten Neustart genutzt wird. Alleine die Bereitstellung des Sondervermögens garantiert keinen Fortschritt. Schon zuvor sind mehr und mehr Milliardenbeträge an den DB-Konzern geflossen, ohne dass sich signifikante Verbesserungen für die Reisenden und die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) eingestellt hätten.

3. Um mit den Investitionsmitteln einen Neustart im Eisenbahnsektor anzustoßen, sollte zunächst klar bestimmt werden, wofür das Geld ausgegeben werden soll. Dafür sollte ausreichend Zeit eingeplant werden. Es bedarf neuer Strukturen mit hoher Fachkompetenz unter Beteiligung der Stakeholder. Diese sollten in den Bewertungsprozess einbezogen werden, um sicherzustellen, dass die Mittel dort eingesetzt werden, wo sie den größten volkswirtschaftlichen Nutzen stiften. Hiermit hat die Monopolkommission sich im Rahmen des vorliegenden Gutachtens beschäftigt.

4. Schließlich kommt eine besondere Rolle zudem der Entwicklung der Trassenpreise und ihrer wettbewerblichen Bedeutung zu. Vor dem Beschluss des Sondervermögens Infrastruktur hatte die vorherige Bundesregierung zusätzliche Mittel an die DB InfraGO AG über eine Eigenkapitalzufuhr fließen lassen, um die Sanierung des Schienennetzes voranzutreiben. Die dadurch ausgelösten Trassenpreissteigerungen stellen eine ernsthafte Gefahr für die weitere Entwicklung des Wettbewerbs dar. Der Bund muss hier kurzfristig gegensteuern, um den Wettbewerb auf der Schiene und die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene im Wettbewerb der Verkehrsträger nicht weiter zu gefährden. Das Sondervermögen Infrastruktur eröffnet Spielraum, die Finanzierung der Infrastruktur wieder auf Zuschüsse umzustellen, die nicht zu einer Erhöhung der Trassenpreise führen. Von weiteren Eigenkapitalerhöhungen sollte in der Zukunft abgesehen werden.

Kapitel 2

Sondervermögen wettbewerbsorientiert einsetzen

5. Große Teile des Schienennetzes sind sanierungsbedürftig. Die Automatisierung, Digitalisierung und Elektrifizierung der Infrastruktur wurden über Jahre hinweg nicht konsequent angegangen. Das führt zu einer eingeschränkten Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahnverkehrssektors im Wettbewerb der Verkehrsträger. Im März 2025 haben Bundestag und Bundesrat eine Grundgesetzänderung beschlossen, die ein Sondervermögen für Infrastruktur und Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität vorsieht. Die Monopolkommission beschäftigt sich ausdrücklich nicht mit der Frage, ob die Einrichtung eines Sondervermögens außerhalb des Bundeshaushalts richtig ist. Sie betont jedoch, dass Wettbewerb der Schlüssel ist, um das Sondervermögen effizient einzusetzen. Dazu muss der Bund als Eigentümer der Infrastruktur bestimmen, wie die Mittel des Sondervermögens verwendet werden. Das darf nicht allein der DB AG überlassen werden. Zwingend notwendig hierfür sind eine sorgfältige Planung und eine wettbewerbliche – möglichst europaweite – Vergabe der Projekte. Nur so ist gewährleistet, dass die Mittel effizient und zielgerichtet eingesetzt werden. Zudem empfiehlt die Monopolkommission erneut, die Infrastrukturbereiche der DB AG eigentumsrechtlich aus dem DB-Konzern herauszulösen oder, sofern das politisch nicht umsetzbar ist, zumindest eine stärkere finanzielle, organisatorische und personelle Entflechtung vorzunehmen. Der Koalitionsvertrag sendet hier bereits die richtigen Signale (CDU, CSU und SPD, 2025).

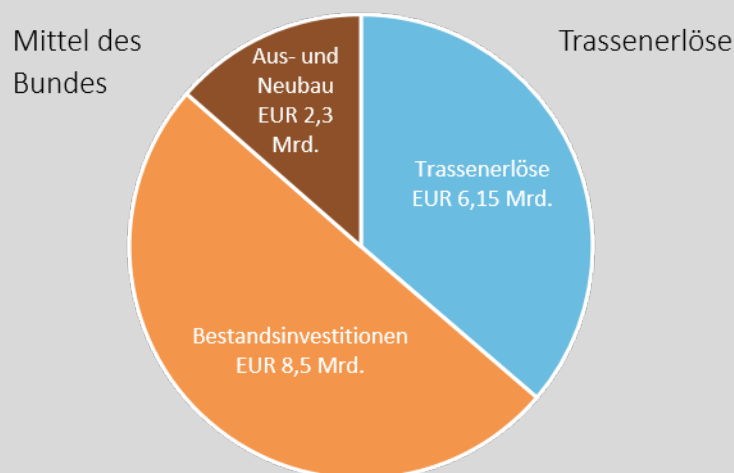
2.1 Effiziente und wettbewerbsorientierte Verwendung der Mittel ist sicherzustellen

6. Der Bund finanziert Neubau-, Ausbau- und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes im Rahmen der im Bundeshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel. Für Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz stehen Bundesmittel im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zur Verfügung. Die Kosten für Unterhaltung und Instandsetzung der Schienenwege trugen die Betreiber der Schienenwege hingegen aus Eigenmitteln bislang selbst; an diesen Kosten werden die EVU durch die Zahlung von Trassenentgelten beteiligt. Nach einer im Jahr 2024 erfolgten Anpassung des Gesetzes über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz, BSWAG, 1993) darf sich der Bund auch an diesen Kosten beteiligen. Der Bund ist bereits heute mit Abstand der größte Zuschussgeber der DB InfraGO AG, Trasseneinnahmen machten im Jahr 2024 ca. ein Drittel der Geldflüsse an die DB InfraGO AG aus (siehe Infobox „Finanzierung der Schienenwege“).

Finanzierung der Schienenwege

- Der Bund finanziert **Neubau-, Ausbau- und Ersatzinvestitionen** in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes im Rahmen des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG); für Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz stehen Bundesmittel im Rahmen der **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)** zur Verfügung.
- Die Kosten für **Unterhaltung und Instandsetzung** der Schienenwege trugen die Eisenbahnen des Bundes hingegen aus Eigenmitteln bislang selbst; an diesen Kosten werden die EVU durch die Zahlung von **Trassenerlösen** beteiligt. Seit der Novelle des BSWAG aus 2024 darf sich der Bund nun auch an diesen Kosten beteiligen.

Abbildung 2.1: Bundesmittel und Trassenerlöse der DB InfraGO im Jahr 2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von DB AG (2024; 2025)

7. Bei der Umsetzung der Investitionsprojekte sollte streng auf einen kosteneffizienten Einsatz der öffentlichen Mittel geachtet werden. Kosteneffizienz ist weder eine Stärke öffentlicher Auftraggeber noch des regulierten staatlichen Infrastrukturunternehmens. Das zeigt unter anderem die Sanierung der Riedbahn, die mehr als doppelt so teuer war wie ursprünglich geplant. Anfänglichen Kostenschätzungen von EUR 500 Mio. stehen bisher Gesamtkosten von EUR 1,3 Mrd. gegenüber (Deutsche Verkehrs-Zeitung, 2023). Die DB AG wollte kurz nach Bekanntwerden der Einrichtung eines Sondervermögens bereits einen Finanzbedarf hieraus für die nächsten zehn Jahre von EUR 150 Mrd. geltend machen, zusätzlich zu den in der mittelfristigen Fi-

nanzplanung bereits eingestellten EUR 30 Mrd. bis 2029 (Tagesspiegel, 2025). Es kann zumindest bezweifelt werden, ob sich ein derart großer Finanzbedarf in so kurzer Zeit präzise beziffern lässt.

8. Vor Vergabe der Mittel sollten Strukturen geschaffen werden, um den zielgerichteten Einsatz der Mittel zu planen und die Projekte zu steuern. Notwendig hierfür ist zunächst eine stärkere finanzielle Entflechtung der DB InfraGO AG. Eine klare Trennung der Finanzen ermöglicht es, die Kosten, Einnahmen und Investitionsbedarfe separat zu erfassen und somit transparenter darzustellen. Dadurch können finanzielle Ressourcen gezielter zugewiesen und ineffiziente Quersubventionierungen vermieden werden. Dies führt zu einer verbesserten Planung und Steuerung, da die finanziellen Anforderungen realistisch abgebildet werden können.

9. Die Monopolkommission empfiehlt, sich vor Beginn der Mittelvergabe aus dem Sondervermögen intensiv mit der Frage zu befassen, wie die Milliardenbeträge sinnvoll eingesetzt werden können. Wenn die Mittel wie bisher ausgegeben werden, droht eine Zweckverfehlung. Dass die bisherigen erheblichen Geldmittel nicht ausgereicht haben, um die Infrastruktur in Deutschland zu erhalten, ist ein Hinweis darauf, dass nicht nur die Höhe der Mittel, sondern auch die Mechanismen der Mittelvergabe grundlegend überdacht werden müssen. Dabei sollte die Zielsetzung sein, mit den Mitteln kosteneffizient zu wirtschaften und zugleich Innovation anzureizen. Das ist im bestehenden System offenbar nicht möglich. Ein radikal neues System der Mittelvergabe muss an den Zielkonflikten ansetzen, einfache und digitalbasierte Verfahrensschritte beinhalten sowie Planung und Durchführung der Auftragsvergabe verändern.

10. Parallel dazu sollte eine Steuerungs- und Monitoring-Stelle eingerichtet werden, die den Mittelbedarf bewertet und den Einsatz der Mittel hinsichtlich Kosteneffizienz und Zielerreichung kontrolliert. Die Stelle sollte mit Fachkompetenz ausgestattet sein und im neuen Bundesministerium für Verkehr verankert und verstetigt werden. Hierzu gibt es Beispiele in den europäischen Nachbarländern (siehe Infobox „Steuerungs- und Monitoringsysteme in Österreich und der Schweiz“). In der Schweiz kontrolliert das Bundesamt für Verkehr den kosteneffizienten Einsatz der Mittel und kann bei Kostensteigerungen frühzeitig in den Austausch treten und gegensteuern. Ebenso nimmt in Österreich die SCHIG mbh Steuerungs- und Monitoring-Aufgaben wahr.

11. Vergleichbar mit der Praxis in den Nachbarländern (vertieft hierzu siehe Monopolkommission, 2024) sollte der Infraplan als zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument weiterentwickelt werden und die Basis der Projektplanung bilden. In die Projektschritte sollten die Stakeholder, insbesondere die EVU, eng eingebunden werden und ihre Bedarfe an die zukünftige Infrastruktur einbringen. Auch sollten externe Expertinnen und Experten bei wichtigen Entscheidungen einbezogen werden.

12. Eine Direktvergabe sollte nur in sehr begrenzten Ausnahmefällen stattfinden, etwa bei besonderer Dringlichkeit für kurzfristige Reparaturmaßnahmen. Denn die Direktvergabe führt zur Ausschaltung von Wettbewerb, sodass die Durchführung in aller Regel zu deutlich höheren Kosten erfolgt. Um die Kosteneffizienz der Projekte zu erreichen, sollte konsequent auf den Wettbewerb gesetzt werden. Die Aufträge sollten europaweit in wettbewerblichen Vergabeverfah-

ren ausgeschrieben werden. Das findet in der Praxis auch überwiegend statt. Die Aufträge werden in aller Regel in Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb vergeben (siehe Infobox "Ausschreibungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb").

Ausschreibungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb

Das Ausschreibungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb ist eine Form der Vergabe öffentlicher Aufträge. Hierbei wird zunächst ein engerer Kreis geeigneter Bewerber ermittelt, bevor diese zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Dieses Verfahren wird häufig genutzt, wenn besondere fachliche oder technische Anforderungen gestellt werden, wie es bei der Eisenbahninfrastruktur in der Regel der Fall ist. Es folgt einem zweistufigen Prinzip:

Teilnahmewettbewerb

- **Bekanntmachung:** Der Auftraggeber veröffentlicht eine Ausschreibung, in der er die grundsätzlichen Anforderungen, den Umfang des Projekts und die Qualifikationskriterien bekanntgibt.
- **Bewerbung:** Interessierte Unternehmen reichen ihre Bewerbungsunterlagen ein, die Informationen über ihre Qualifikationen, Erfahrungen, finanzielle und technische Leistungsfähigkeit beinhalten.
- **Prüfung und Auswahl:** Der Auftraggeber prüft die Unterlagen und wählt diejenigen Bewerber aus, die die Mindestanforderungen erfüllen und insbesondere die erforderliche Kompetenz und Erfahrung nachweisen.

Angebotsphase

- **Aufforderung zur Angebotsabgabe:** Nur die ausgewählten Bewerber aus dem Teilnahmewettbewerb werden eingeladen, ein detailliertes Angebot zu erstellen.
- **Angebotsprüfung:** Die eingereichten Angebote werden hinsichtlich Preis, Qualität, technischer Lösung und anderen festgelegten Kriterien bewertet.
- **Vergabeentscheidung:** Der Auftrag wird an den Anbieter vergeben, der das beste Angebot im Sinne der Bewertungskriterien vorgelegt hat.

13. Der Teilnahmewettbewerb schränkt einerseits den Kreis der Bewerber ein, gewährleistet andererseits jedoch, dass nur qualifizierte Bieter in die Angebotsphase kommen, die die eisenbahntechnischen und sonstigen notwendigen Anforderungen grundsätzlich erfüllen können. Es ist darauf zu achten, dass die Anforderungen nicht künstlich so hoch gesetzt werden, dass viele Unternehmen von der Teilnahme ausgeschlossen werden, die grundsätzlich qualifiziert sind. Ökonomische Arbeiten zeigen, dass dadurch der Markteintritt insbesondere kleinerer Unter-

nehmen erschwert wird. Das schwächt den Bieterwettbewerb und treibt somit die Angebotspreise nach oben (Pigoń, A./Seres, G., 2025). Um beispielsweise Bauvorhaben im Gleisbereich durchführen zu können, müssen die dafür notwendigen Gleise gesperrt werden, also sog. Sperrpausen eingerichtet werden. Wenn der Zeitraum für diese Sperrpausen sehr kurz geplant wird, können oft nur wenige Unternehmen die Arbeiten in dieser Zeit durchführen. Das schließt Teilnehmer aus, die grundsätzlich die Qualitätskriterien einhalten können.

14. Auch sollten die eisenbahnrechtlichen Vorgaben zum Bau dahingehend überprüft werden, ob sie zwingend notwendig sind, nur durch wenige Großunternehmen erfüllt werden können, oder ob ausländische Unternehmen durch zu komplexe nationale Regelungen von der Teilnahme abgehalten werden. Ein Abbau von Vorgaben darf jedoch selbstverständlich nicht zu Lasten der Sicherheit gehen. Zuletzt kann der Teilnahmewettbewerb dadurch gefördert werden, dass die ausgeschriebenen Lose nicht zu groß gewählt werden. Hierzu bedarf es einer klaren Prioritätensetzung, welche Leistungen zwingend in einem Los erfüllt werden müssen.

15. Um die Umsetzung der Projekte zu beschleunigen, ist eine sorgfältige Planung und Bedarfsermittlung im Vorfeld der Projekte notwendig. Unklare Bedarfsdefinitionen und unvollständige Leistungsverzeichnisse führen häufig zu Verzögerungen, z. B. wenn laufende Vergabeverfahren korrigiert und Nachverhandlungen geführt werden müssen. Den Unternehmen sollte im Rahmen der notwendigen Vorgaben hinreichend unternehmerische Freiheit gelassen werden, wie sie die Aufgaben erfüllen. Daher sollten den Unternehmen auch nicht zu kleinteilige Vorgaben gemacht, sondern wesentliche Performance-Kriterien vorgegeben werden. Denn das Management eines Unternehmens hat in aller Regel bessere Informationen und besseres Wissen darüber, wie bestimmte Ziele effizient erreicht werden können. Dadurch können die Unternehmen ihre Expertise einbringen und im Markt können sich innovative und kosteneffizientere Lösungen entwickeln. Ökonomische Arbeit zeigen, dass dafür die Ausgestaltung der Vergabekriterien entscheidend ist. Zusätzliche Anforderungen können Innovationen fördern, indem sie kreative und neuartige Lösungen belohnen. Dieser Effekt kehrt sich jedoch um, wenn die Kriterien zu zahlreich oder zu detailliert werden, sodass die Kreativität der Unternehmen zu sehr eingeschränkt wird (Chiappinelli, O. u. a., 2025; Krieger, B. u. a., 2024).

16. Wünschenswert ist auch die Beteiligung von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), vor allem bei neuen Technologien. Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften ermöglicht es diesen Unternehmen, gemeinsam bestimmte Größenvorgaben zu erfüllen und sich die Projektrisiken zu teilen. Das Kartellrecht steht dem nicht grundsätzlich entgegen (Europäische Kommission, 2023). Selbst gleichartige Unternehmen dürfen ein gemeinsames Angebot abgeben, wenn eine alleinige Durchführung der ausgeschriebenen Leistung nicht in Betracht kommt. Die Arbeitsgemeinschaft versetzt die KMU dann erst in die Lage, als zusätzlicher Bieter aufzutreten. Ihre Kooperation ist somit nicht wettbewerbsbeschränkend, sondern gerade wettbewerbsfördernd. Im Einzelfall ist allerdings zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine kartellrechtskonforme Zusammenarbeit tatsächlich erfüllt sind. Nicht erforderlich für eine gemeinsame Angebotsabgabe ist möglicherweise die Beteiligung eines Großunternehmens oder einer Vielzahl von KMU.

17. Die Teilnahme an den Ausschreibungen sollte durch digitale und standardisierte Vergabeverfahren vereinfacht werden. Die Monopolkommission befürwortet das Vorhaben der neuen

Bundesregierung, das Vergaberecht zu vereinfachen, zu beschleunigen und zu digitalisieren (CDU, CSU und SPD, 2025).

18. Es ist auch angesichts weiterer anstehender Investitionen in Deutschland dringend erforderlich, dass das Vergabeverfahren grundlegend neu aufgesetzt wird. Insbesondere KMU verfügen häufig über weniger Ressourcen als Großunternehmen, an Vergaben teilzunehmen. Die Digitalisierung und Standardisierung von Schnittstellen in den Planungs- und Genehmigungsbehörden bietet Möglichkeiten, Ausschreibungs- und Vergabeverfahren zu straffen und effektiver zu gestalten.

19. Kritisch sieht die Monopolkommission die Rolle der DB Bahnbaugruppe AG. Diese wurde nicht in die DB InfraGO AG integriert und nimmt als Schwesterunternehmen an den wettbewerblichen Ausschreibungen der DB InfraGO AG teil. Das schafft Potenzial für wettbewerbschädliches Verhalten im Bahnbau. Zum einen hat sie als Konzernunternehmen möglicherweise Informationsvorsprünge und weitere Vorteile gegenüber den Wettbewerbern im Bahnbaubereich. Zum anderen bestehen Möglichkeiten wettbewerbsverzerrender Quersubventionierung. Diese ergeben sich daraus, dass der Konzern bestimmte Leistungen in Inhouse-Vergaben an die eigene Bahnbaugruppe vergeben kann. Hierfür kann die Baugruppe hohe Verrechnungspreise ansetzen und so günstige, nicht marktübliche Preise in den anderen, wettbewerblichen Vergaben quersubventionieren. Die Monopolkommission empfiehlt daher, die DB Baugruppe AG aufzuspalten. Ein Teil für Havarie-Einsätze kann direkt bei der DB InfraGO AG angesiedelt werden und dort Störungen des Netzes schnell beheben. Der restliche Teil, der an wettbewerblichen Vergaben teilnimmt, sollte eigentumsrechtlich aus dem DB-Konzern herausgelöst werden.

20. Bei der Vergabe von öffentlichen Großaufträgen besteht die grundsätzliche Gefahr, dass sich Unternehmen wettbewerbswidrig koordinieren. Daher sollten die wettbewerblichen Überwachungsmechanismen gestärkt werden, ohne weitere Bürokratie zu schaffen. Die Unternehmen können sich beispielsweise die Märkte aufteilen oder sich bei öffentlichen Ausschreibungen darauf einigen, welches Unternehmen den Zuschlag erhalten soll. Dafür gibt es aus der kartellrechtlichen Praxis etliche Beispiele, auch aus dem Bereich der Eisenbahninfrastruktur. So haben die „Schienenfreunde“ (Hersteller von Schienenmaterial) über mehrere Jahre hinweg den Markt für Eisenbahnschienen in Deutschland untereinander aufgeteilt (Bundeskartellamt, B12-16/12, B12-19/12). Diese Gefahr ist nun umso größer, wenn viel Geld in kürzerer Zeit verbaut werden soll. Ökonomische Arbeiten zeigen, dass die Stabilität von Absprachen unter anderem davon abhängt, wie hoch der Gewinn aus der Absprache ist und wie groß die Anreize für ein einzelnes Unternehmen sind, einseitig von der Absprache abzuweichen. Ist der Gewinn aus der Absprache hoch und sind diese Anreize abzuweichen gering, so ist die Absprache stabil (Kerber/Schwalbe, 2020). Beides scheint derzeit der Fall. Eine Stärkung der Überwachungsmechanismen, um Kartellabsprachen und Betrug zu verhindern, muss digital gestützt sein. Hierzu wurden bereits auf künstliche Intelligenz basierte Methoden entwickelt, die Absprachen im Bieterwettbewerb bei öffentlichen Aufträgen anzeigen (OECD, 2024). Parallel mit den Bauressourcen sollten diese Überwachungsmechanismen gestärkt werden.

21. Angesichts der großen Investitionsnachfrage erscheint das Angebot an Baukapazitäten derzeit noch begrenzt. Das treibt die Baupreise nach oben (Sachverständigenrat zur Begutachtung

der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2024, Kap.2). Zugleich lohnt es sich für kartellierte Unternehmen nicht, günstigere Preise anzubieten, wenn sie nicht die Kapazitäten haben, die damit gewonnenen Aufträge durchzuführen. Die Investitionsprojekte sollten daher zeitlich so geplant werden, dass ein Wettbewerb bei den Investitionsprojekten ermöglicht wird. Der Einstieg in die Verwendung des Sondervermögens sollte behutsam erfolgen. Eine sorgfältige und verbindliche Planung der Mittelverwendung ist die Voraussetzung dafür, dass die Bauwirtschaft Planungssicherheit hat und ihrerseits die notwendigen Kapazitäten aufbauen kann. Deutlich vor Auslaufen des Sondervermögens sollte ein Ausstiegsplan entwickelt werden, um eine verlässliche Planung der Ressourcen zu gewährleisten.

2.2 Bund muss verbindlich über die Verwendung der öffentlichen Mittel entscheiden und verbindliche Finanzierung zusichern

22. Der Bund muss entscheiden, wofür die Mittel des Sondervermögens verwendet werden. Das erfordert zunächst, dass er seine Anforderungen an das Bahnsystem klar definiert. Erst eine klare Zielsetzung ermöglicht eine gezielte Planung und Steuerung der Infrastrukturmaßnahmen. Aus Sicht der Monopolkommission sollten Sicherheit, Zuverlässigkeit und Effizienz des Zugbetriebs aus Kundensicht oberste Priorität genießen. Das erfordert eine politische Abwägung zwischen Substanzerhalt, Modernisierung und Neubau.

23. Die Investitionen müssen dahin gelenkt werden, wo sie den größten volkswirtschaftlichen Nutzen stiften. Die Entscheidung über den Einsatz der Mittel darf nicht der DB AG überlassen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Mittel letztlich dort eingesetzt werden, wo sie die Wettbewerbsposition des DB-Konzerns weiter stärken oder sonstige interne Ziele verfolgen. Die Ziele müssen politisch vorgegeben werden, die Umsetzung muss wirtschaftlich professionell erfolgen, eine effektive Kontrolle der Zielerreichung ist vorzusehen. Vorbildhaft könnte die langfristige Ausbauplanung des Schienennetzes in der Schweiz sein. Die Planung des Ausbaus erfolgt in mehreren Schritten. Die Bahnen, der Bund und die Regionen können ihre Ausbauwünsche äußern. Die Ausbauwünsche werden vom Bundesamt für Verkehr gesammelt, nach volkswirtschaftlichen Kriterien bewertet und priorisiert und schließlich in Ausbauprogramme überführt. Der Bundesrat und das Parlament beschließen die jeweiligen Ausbauschritte und die finanziellen Mittel für den Ausbau. Das Bundesamt für Verkehr bewilligt und kontrolliert den Mitteleinsatz.

24. Um die Investitionsprojekte schließlich umzusetzen, sollte der Infraplan zügig finalisiert werden. Er sollte detailliert darlegen, welche Investitionen priorisiert, wie diese kosteneffizient umgesetzt und welche Ziele damit verfolgt werden. Aus Sicht der Monopolkommission müssen die finanziellen Mittel dort eingesetzt werden, wo sie die Effizienz der Infrastruktur stärken. Durch diese effizienzsteigernden Investitionen werden auch die EVU durch effizientere Abläufe und durch geringere Trassenpreise profitieren. Die Trassenpreise sind zuletzt stark gestiegen, wie in Kapitel 4.2 beleuchtet wird. Das behindert die Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene. Effizienzsteigernde Investitionen in die Infrastruktur können den Wettbewerb beleben.

25. Deutliches Potenzial für Effizienzsteigerungen im Bereich der Eisenbahninfrastruktur besteht durch eine stärkere Digitalisierung und einen vermehrten Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI). Digitale Kontroll- und Überwachungssysteme und Predictive Maintenance-Anwendungen können den Zustand der Infrastruktur in Echtzeit überwachen und es ermöglichen, Wartungsarbeiten vorherzusagen und zu planen, bevor Probleme auftreten. Durch die Nutzung von European Train Control System (ETCS) und weiterer digitaler Technologien kann eine höhere Kapazität auf der bestehenden Schieneninfrastruktur erreicht werden (DB AG, 2024a). Darüber hinaus trägt es zu einer Erhöhung der Geschwindigkeiten und einer verbesserten Pünktlichkeit bei, indem es Züge effizient steuert und überwacht. Im Schienengüterverkehr (SGV) kann die Einführung der Digitalen Automatischen Kupplung die Produktivität durch schnellere Zugbildungszeiten und längere Güterzüge steigern (SCI/Verkehr, 2024). Schließlich kann durch den vermehrten Einsatz von KI die Zuglaufsteuerung, die Fahrplanerstellung und auch die Baustellenplanung deutlich effizienter und zuverlässiger gestaltet werden (DB AG, 2025).

26. Bei der Einführung der digitalen Systeme im Eisenbahnsektor sollte man nicht ausschließlich auf etablierte Anbieter setzen. Die Systeme werden oft ohnehin komplett neu aufgestellt. Es ist entscheidend, sich von alten Pfadabhängigkeiten zu lösen und offen für neue Lösungen zu sein. Insbesondere KMU sowie Startups können innovativere Ansätze im Bereich der Künstlichen Intelligenz und digitaler Technologien verfolgen. Sie sind oft agiler und flexibler als Großunternehmen und in der Lage, maßgeschneiderte, innovative Lösungen zu entwickeln. Durch die Einbeziehung eines breiteren Spektrums von Anbietern wird nicht nur die Chance erhöht, Technologien mit höherem Potenzial zu finden, sondern es besteht die große Chance, die Effizienz des gesamten Eisenbahnsektors deutlich zu steigern. Davon würde insbesondere auch der Wettbewerb auf der Schiene profitieren. Bei der Nutzung digitaler Technik ist auf Interoperabilität der Systeme zu achten. Es sollte gewährleistet werden, dass die Systeme auch für zukünftige Entwicklungen offen bleiben. Das ermöglicht Start-ups und anderen Unternehmen, auch zukünftig in die Märkte einzutreten, und hält den Wettbewerb in den Märkten offen.

27. Die Monopolkommission begrüßt, dass der Koalitionsvertrag die Einführung eines Eisenbahninfrastrukturfonds vorsieht (CDU, CSU und SPD, 2025). Das schafft die Voraussetzungen für eine mehrjährige Finanzierungs- und Planungssicherheit auf mehreren Ebenen. Zum einen kann der Infraplan mit einer verbindlichen Finanzierung hinterlegt werden, wie es z. B. auch für den Rahmenplan in Österreich der Fall ist (Monopolkommission, 2024). Die Projekte des Infraplans können effizienter geplant und durchgeführt werden, wenn die Finanzierung über die Projektdauer gesichert ist. Das kann die Kosten- und Zeiteffizienz in der Projektumsetzung erhöhen. Zum anderen ermöglicht es die Verstärkung der Investitionssumme der Bauwirtschaft, die Baukapazitäten zu erhöhen, Personal aufzubauen und in Anlagen zu investieren. Durch das größere Angebot an Baukapazitäten können die Projekte kostengünstiger und zügiger umgesetzt werden.

28. Geld allein wird die Probleme nicht lösen. Es sollte dringend zusätzlich ein Steuerungs- und Monitoring-System entwickelt werden, das den Mitteleinsatz aus dem Infrastrukturfonds permanent kontrolliert. Bisher fehlen Anreize für die DB InfraGO AG, das Geld qualitätswirksam einzusetzen. Hierzu braucht es neue Monitoring-Strukturen, gegebenenfalls auch mit externer

Unterstützung. Diese Strukturen müssen mit Fachkompetenz versehen und verstetigt werden. Sie müssen die Bauprojekte priorisieren, kontinuierlich begleiten und kontrollieren. Dadurch kann bei Fehlentwicklungen frühzeitiger gegengesteuert und auf Augenhöhe Maßnahmen besprochen werden, die Fehlentwicklungen zu korrigieren. Die Monopolkommission empfiehlt, diese Stelle im Bundesministerium für Verkehr zu verankern und die bereits aufgebauten Kompetenzen der Steuerungsgruppen dort zusammenzuführen. Insbesondere sollten auch die Wettbewerber an der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Vorbildhaft könnten entsprechende Steuerungs- und Monitoring-Systeme in Österreich und in der Schweiz sein, die die Planung der Infrastrukturprojekte begleiten und hinsichtlich Zielerreichung und Kosten kontrollieren. Die Monopolkommission hat sich bereits im Hauptgutachten 2024 mit den Steuerungsinstrumenten in Österreich und in der Schweiz befasst. Sie sieht in der klareren Zielformulierung der Politik und entsprechend zielgerichteter Steuerung der Eisenbahninfrastrukturen die wesentlichen Gründe für den Erfolg im Vergleich zur Steuerung in Deutschland (Monopolkommission, 2024).

Steuerungs- und Monitoring-Systeme in Österreich und in der Schweiz

Das **Bundesamt für Verkehr (BAV)** ist die zuständige Behörde in der **Schweiz**, die für die Regulierung und Überwachung des Verkehrssektors verantwortlich ist.

Infrastrukturplanung:

- Das BAV plant, begleitet und bewertet den Ausbau der Bahninfrastruktur. Die potenziellen Ausbauprojekte werden priorisiert und schließlich in Ausbauprogramme überführt.
- Für den Substanzerhalt schließt der Bund mit den Infrastrukturbetreibern vierjährige Leistungsvereinbarungen ab und vereinbart mit ihnen Ziele für die Infrastruktur.

Monitoring:

- Das BAV überwacht die Durchführung der Infrastrukturprojekte und stellt sicher, dass diese im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen und den festgelegten Planungen erfolgen.
- Es überprüft die Zielerreichung der Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und den Infrastrukturbetreibern anhand von vereinbarten Kennzahlen, kann Empfehlungen für Anpassungen abgeben und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen festlegen.

Die **SCHIG mbH ist ein Unternehmen** im Eigentum der Republik **Österreich**. Sie nimmt Steuerungsaufgaben für das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) wahr.

Infrastrukturplanung:

- Der Rahmenplan der ÖBB umfasst eine Darstellung der geplanten Projekte, deren Investitionssummen und Aufwände für Instandhaltung, die innerhalb des jeweils 6-jährigen Zeitraums zur Umsetzung vorgesehen sind.
- Er bildet die inhaltliche Grundlage für die Zuschüsse an die ÖBB-Infrastruktur AG, die in weiterer Folge vertraglich per sog. Zuschussverträge vereinbart werden.

Monitoring:

- Zur Überwachung und Kontrolle dieser vertraglichen Verpflichtung hat der Bund die SCHIG mbH mit der laufenden Durchführung der Überwachung der Einhaltung des Zuschussvertrages beauftragt.
- Die Kostenentwicklung der konkreten Projekte wird dokumentiert. Ist eine signifikante Verschlechterung von Kennzahlen absehbar, sind der Bund und die SCHIG mbH umgehend zu informieren und Gespräche über Gegenmaßnahmen einzuleiten.

29. Die Zielkontrolle für die Eisenbahninfrastruktur muss auch in Deutschland anhand von klaren und überprüfbaren Kennziffern erfolgen. Die Monopolkommission begrüßt, dass ihr Vorschlag für die Steuerungskennzahl der infrastrukturbasierten Verspätungen in der Arbeitsfassung des Infraplan aufgenommen wurde (Monopolkommission, 2024). Entscheidend wird außerdem sein, dass vom Infraplan eine Verbindlichkeit ausgeht, an der es der Vielzahl an Plänen im Eisenbahnsektor bisher gemangelt hat. Die Monopolkommission begrüßt daher, dass der Infraplan laut dem Koalitionsvertrag zu einem gesetzlichen Steuerungsinstrument weiterentwickelt werden soll (CDU, CSU und SPD, 2025). Die Monopolkommission hat im Hauptgutachten 2024 vorgeschlagen, den Infraplan beispielsweise in § 3 des Gesetzes über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (Deutsche Bahn Gründungsgesetz, DBGrG, 1993) gesetzlich zu verankern (Monopolkommission, 2024). Das schafft eine langfristige Selbstverpflichtung der Politik, auf die Erreichung der Ziele hinzuwirken. Zudem sollte die Zielerreichung transparent veröffentlicht werden. Das schafft stärkere Anreize bei der DB InfraGO AG, die Zielvorgaben zu erreichen (Monopolkommission, 2024).

30. Die Anreize zur Zielerreichung sollten jedoch nicht allein auf Unternehmensebene gesetzt werden. Im regulierten Staatsunternehmen entfalten Sanktionen bei Nichterreichung kaum eine Wirkung, wenn der Staat diese über andere Finanzierungswege wieder ausgleicht. Daher müssen auch die Governance-Strukturen des DB-Konzerns auf die Erreichung der vereinbarten Kennzahlen hin ausgerichtet werden. Die Zielerreichung sollte sich auch im Vergütungssystem des Managements niederschlagen. Das schafft stärkere Anreize, die Kennzahlen zu erfüllen als eine Implementierung auf Unternehmensebene.

31. Zudem dürfen die Mittel, die im regulären Haushalt für Investitionen in die Schiene vorgesehen sind, keinesfalls in das Sondervermögen verschoben werden. Es darf kein „Verschiebebahnhof“ entstehen, auf dem finanzielle Ressourcen lediglich umverteilt werden, ohne dass die ursprünglichen Investitionsziele erreicht werden. Um die Effizienz und Wirksamkeit der Investitionen zu gewährleisten, ist es unerlässlich, dass die vorgesehenen Mittel strikt für die festgelegten Zwecke verwendet werden. Das erfordert auch, dass die Bestandsinfrastrukturen nicht weiter über Eigenkapitalerhöhungen, sondern wieder über Baukostenzuschüsse finanziert werden. Zum einen sind diese zweckgebunden, und der Bund kann somit entscheiden, wofür diese eingesetzt werden. Zum anderen führen diese nicht zu einer weiteren Erhöhung der Trassenpreise (siehe Kapitel 4.2).

2.3 Investitionen mit Strukturreformen verbinden

32. Die Monopolkommission empfiehlt schon lange eine eigentumsrechtliche Trennung der Infrastruktursparten von den restlichen Gesellschaften des DB-Konzerns. Das ist nun umso dringlicher. Erst die eigentumsrechtliche Trennung schafft die Voraussetzungen, dass die nun noch größeren finanziellen Mittel ausschließlich für Investitionen in die Infrastruktur verwendet werden. Unter der derzeitigen Konzernstruktur ist das nicht hinreichend sichergestellt. Die derzeitige Struktur erschwert eine Kontrolle über die Mittelverwendung. Das birgt großes Potenzial für wettbewerbsschädigende Quersubventionierung. Ein Hauptgrund dafür ist die komplexe interne Finanzstruktur des DB-Konzerns. Derzeit werden die Jahresergebnisse der Konzern-

töchter im Rahmen von Ergebnisabführungsverträgen an die DB AG abgeführt und dort konsolidiert. Werden auf Konzernebene Jahresüberschüsse erzielt, leitet die DB AG diese in Form einer Dividende an den Bund weiter. Im Rahmen der LuFV verpflichtet sich der Bund, daraus Investitionen in das Bestandsnetz über einen Infrastrukturbeitrag (von derzeit ca. EUR 5 Mrd. pro Jahr) zu finanzieren. Diese Finanzierungsarchitektur von Bestandsinvestitionen ist zu komplex und intransparent (Kühling/Gremm, 2021). Das behindert eine transparente Überprüfung der regulatorischen finanziellen Entflechtungsvorschriften. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Gewinne auf Ebene der DB AG verbleiben und für wettbewerbsschädliche Quersubventionierungen verwendet werden.

33. Die Beherrschungsverträge haben ferner zur Folge, dass die Vorstände oder Geschäftsführungen der Tochtergesellschaften keine Letztentscheidungsbefugnis haben, sondern jederzeit von der Konzernleitung angewiesen werden können, etwas zu tun oder zu unterlassen. So besteht das Risiko, dass die Mittel des Sondervermögens nicht vollständig in die Infrastruktur fließen, sondern auch in die wettbewerblichen Bereiche. Dadurch wird der Wettbewerb zulasten der privaten EVU, und letztlich auch zulasten der Reisenden und Verlager, verzerrt.

34. Dass der DB-Konzern in der Vergangenheit Möglichkeiten genutzt hat, den Wettbewerb zu schädigen, zeigt die Entscheidung der EU-Kommission gegen die DB Cargo AG. Der DB-Konzern hat über Jahre die hohen Verluste der Konzerntochter – zulasten der Wettbewerber im SGV – ausgeglichen. Die EU-Kommission stellte fest, dass der bisherige Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag eine staatliche Beihilfe darstellt. Die EU-Kommission hat entschieden, dass der Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag gekündigt werden muss, was die Monopolkommission sehr begrüßt. Ab 2026 muss DB Cargo profitabel sein. Auch die DB Fernverkehr AG fährt derzeit Verluste ein, im Jahr 2024 in Höhe von EUR 96 Mio. Sie erhielt dafür einen Verlustausgleich von EUR 427 Mio., kaum weniger als DB Cargo (DB AG, 2025). Wie diese Diskrepanz aus Verlust und Verlustausgleich erklärt werden kann, ist der Monopolkommission nicht bekannt.

35. Grundsätzlich kann der integrierte DB-Konzern über konzerninterne Verrechnungspreise Gewinne zwischen den Konzerntöchtern hin- und herschieben. Das ist dann wettbewerblich problematisch, wenn Gewinne vom regulierten Bereich in die Wettbewerbsbereiche verschoben werden. So kann z. B. die DB InfraGO AG interne Verrechnungspreise für ihre Dienstleistungen für die Schwesterunternehmen unterhalb der marktüblichen Preise setzen und so den Wettbewerb in den wettbewerblichen Bereichen verzerren. Unter den derzeit geltenden Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträgen lässt sich das nicht von außen überprüfen.

36. Die Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Entflechtungsvorgaben ist immer wieder Gegenstand von Verfahren und Beanstandungen der Bundesnetzagentur. Sie betreibt einen erheblichen Regulierungsaufwand. So verbleibt neben dem Vorstand der DB InfraGO AG das Vorstandsressort Infrastruktur auf der Ebene der DB AG. Damit ist sehr wahrscheinlich, dass Entscheidungen bezüglich der Infrastruktur nicht unabhängig getroffen werden, sondern eher dem Konzerninteresse entsprechen. Das ist insbesondere aufgrund der geltenden Beherrschungsverträge wahrscheinlich. Das entsprechende Verfahren zur Prüfung der nach § 8b und 8c Ei-

senbahnregulierungsgesetz (Eisenbahnregulierungsgesetz, ERegG, 2016) vorgesehenen organisatorischen Unabhängigkeit durch die Bundesnetzagentur dauert an (Aktenzeichen BK10-24-0018_U).

37. Die Monopolkommission begrüßt, dass sich die Koalitionspartner zum Ziel gesetzt haben, die DB InfraGO AG weiter zu entflechten und hierfür personelle, rechtliche und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen (CDU, CSU und SPD, 2025). Sie hält weiter an ihrer Empfehlung einer eigentumsrechtlichen Entflechtung fest. Mindestens sollten sämtliche Zuständigkeiten für die Infrastruktur bei der DB InfraGO AG angesiedelt werden. Das Vorstandsressort Infrastruktur auf Ebene des DB-Konzerns sollte abgeschafft werden.

38. Positiv bewertet die Monopolkommission ebenfalls, dass sich CDU/CSU und SPD in den Koalitionsverhandlungen verständigt haben, die Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge zu überprüfen (CDU, CSU und SPD, 2025). Die Monopolkommission empfiehlt, diese zu kündigen. Befürworter der vertikalen Integration verweisen oft auf die ÖBB AG als erfolgreiches System. Zwischen der ÖBB AG und der ÖBB Infrastruktur AG gibt es jedoch gerade keine Ergebnisabführungsverträge. Die Finanzierung der ÖBB Infrastruktur AG erfolgt überwiegend durch öffentliche Mittel, Trassenentgelte und sonstige Einnahmen, z. B. Mieteinnahmen (ÖBB, 2025). Diese Mittel fließen direkt in die ÖBB Infrastruktur AG, ohne Einflussnahme durch die ÖBB Holding AG. Zur Finanzierung der Investitionen schließt die ÖBB Infrastruktur AG jährlich direkt mit dem Bund sog. Zuschussverträge und nimmt eigenständig Finanzmittel am Kapitalmarkt auf (siehe dazu Monopolkommission, 2024). Sie führt eine separate Rechnungslegung, die eine klare Trennung der finanziellen Ströme und Verpflichtungen sicherstellt. Dies ermöglicht eine gezielte Kontrolle der Mittelverwendung und stellt Transparenz gegenüber Aufsichtsbehörden und Öffentlichkeit sicher (siehe Infobox Steuerungs- und Monitoring-Systeme in Österreich und in der Schweiz). Sofern die eigentumsrechtliche Entflechtung der DB InfraGO AG derzeit politisch nicht durchsetzbar ist, sollte dies mindestens vorbildhaft auch für die DB InfraGO AG sein. Erst diese finanzielle stärkere Entflechtung der DB InfraGO AG ermöglicht dem Bund als Eigentümer zu erkennen, an welchen Stellen im Konzern Gewinne erzielt werden und welche Bereiche sich eigenwirtschaftlich nicht tragen können. Das ermöglicht dem Bund zielgenauer als bisher bei Fehlentwicklungen gegenzusteuern.

39. Die Monopolkommission unterstützt, dass die neue Bundesregierung eine Neuaufstellung von Aufsichtsrat und Vorstand sowohl bei der DB AG als auch bei der DB InfraGO AG anstrebt. Die DB AG hat als unmittelbare Eigentümerin derzeit stärkere Möglichkeiten als der Bund, ihre eigenen Interessen bei der DB InfraGO AG durchzusetzen. Wesentliche Investitionsentscheidungen zur Infrastruktur trifft der Vorstand der DB AG in eigener Verantwortung. Dieser ist jedoch dem Konzernwohl und nicht dem Gemeinwohl verpflichtet. Dadurch besteht die Gefahr, dass Investitionen dort stattfinden, wo sie die Wettbewerbsposition der DB-eigenen Verkehrsgesellschaften stärken. In der derzeitigen Besetzung der Gremien sind diesbezüglich keine Verbesserungen zu erwarten. Von 20 Mitgliedern des Aufsichtsrats der DB InfraGO AG vertreten zehn Mitglieder die Arbeitnehmerseite und vier weitere Mitglieder gehören dem DB-Konzern an. Das führt dazu, dass die Bundesvertreterinnen und -vertreter bei Entscheidungen oft von Vertreterinnen und Vertretern überstimmt werden können, die nicht dem Gemeinwohl verpflichtet sind.

40. Dieses Problem kann letztlich nur durch eine eigentumsrechtliche Entflechtung der DB InfraGO AG gelöst werden, wie sie die Monopolkommission bereits seit Langem empfiehlt. Erst dann können die Gremien so besetzt werden, dass die Gemeinwohlinteressen im Vordergrund stehen. Solange die DB AG Aufsichtsratsmandate bei der DB InfraGO AG besetzt, bleiben Interessenkonflikte dagegen unvermeidbar. Bis zur Umsetzung einer vollständigen Entflechtung sollte der Bund seinen Einfluss im Aufsichtsrat erhöhen. Die Mandate sollten mit mehr Fachkompetenz besetzt werden.

Kapitel 3

Überblick über die Entwicklung der Eisenbahnmärkte

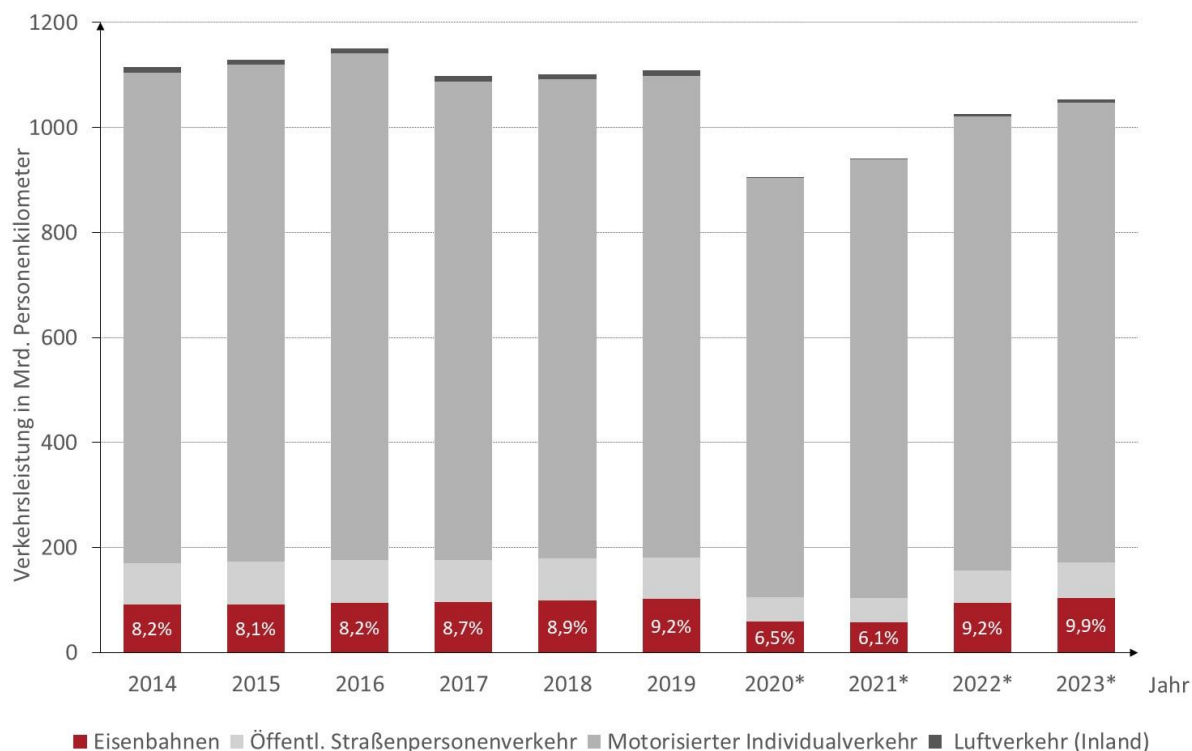
41. Personen- und Güterverkehr in Deutschland entwickelten sich in den vergangenen Jahren unterschiedlich. Während die Verkehrsleistung des Personenverkehrs aufgrund der COVID-19-Pandemie einbrach und sich anschließend deutlich erholte, reagierte der Güterverkehr deutlich weniger auf die COVID-19-Pandemie, weist aber seit dem Jahr 2021 eine rückläufige Verkehrsleistung auf. Beide Sektoren liegen in ihrer Verkehrsleistung im Jahr 2023 unter ihrer Verkehrsleistung vor der COVID-19-Pandemie aus dem Jahr 2019.¹

3.1 Personenverkehr unter Vor-Corona-Niveau – mit Ausnahme der Schiene

42. Der Personenverkehr erholte sich nach den durch die COVID-19-Pandemie bedingten Einbrüchen wieder und wächst seit einem Tiefpunkt im Jahr 2020 stetig. Das Gesamtniveau liegt im Jahr 2023 aber immer noch fünf Prozent niedriger als im Jahr 2019 vor der Pandemie (siehe Abbildung 3.1). Besonders stark betroffen sind der inländische Luftverkehr (-51,5 Prozent) sowie der öffentliche Personenstraßenverkehr (-15,6 Prozent, jeweils im Vergleich zu 2019). Aktuell liegt die Gesamtverkehrsleistung etwa auf dem Stand des Jahres 2007.

43. Einzig der Eisenbahnverkehr konnte im Jahr 2023 im Vergleich zum Vor-Pandemie-Niveau aus dem Jahr 2019 an absoluter Verkehrsleistung hinzugewinnen. Er konnte zuletzt nicht nur absolut betrachtet seine Verkehrsleistung erhöhen, sondern auch Marktanteile im intramodalen Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern hinzugewinnen, wie Abbildung 3.1 zeigt. Der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) lag damit im Jahr 2023 bei einem Marktanteil von etwa 5,5 Prozent, der Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) bei einem Marktanteil von 4,5 Prozent an der gesamten Verkehrsleistung, was jeweils einen neuen Höchststand darstellt (siehe dazu Kapitel 3.1.1 und 3.1.2). Insbesondere im SPNV scheint dabei die Einführung des Deutschlandtickets eine entscheidende Rolle zu spielen (siehe Kapitel 3.1.3).

¹ Aktuellere Daten liegen der Monopolkommission zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Sektorgutachtens nicht vor.

Abbildung 3.1: Entwicklung der Verkehrsleistung und -verteilung im Personenverkehr

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Kraftfahrt-Bundesamt (2024). * Zum Teil vorläufige Werte.

44. Im Verlauf der letzten zehn Jahre lässt sich ein leichter Trend erkennen, dass die Eisenbahn (SPNV und SPFV zusammengenommen) Marktanteile am Personenverkehr hinzugewinnt (von acht Prozent in 2014 auf zehn Prozent in 2023). Trotzdem bleibt das vom Umweltbundesamt (2024) formulierte Ziel von 15 Prozent Marktanteil im Jahr 2030 in weiter Ferne. Der Personenverkehr wird weiterhin klar vom motorisierten Individualverkehr mit einem Marktanteil von gut 83 Prozent dominiert. Der Individualverkehr hat jedoch im Vergleich zum Jahr 2019 gut vier Prozent an absoluter Verkehrsleistung verloren.

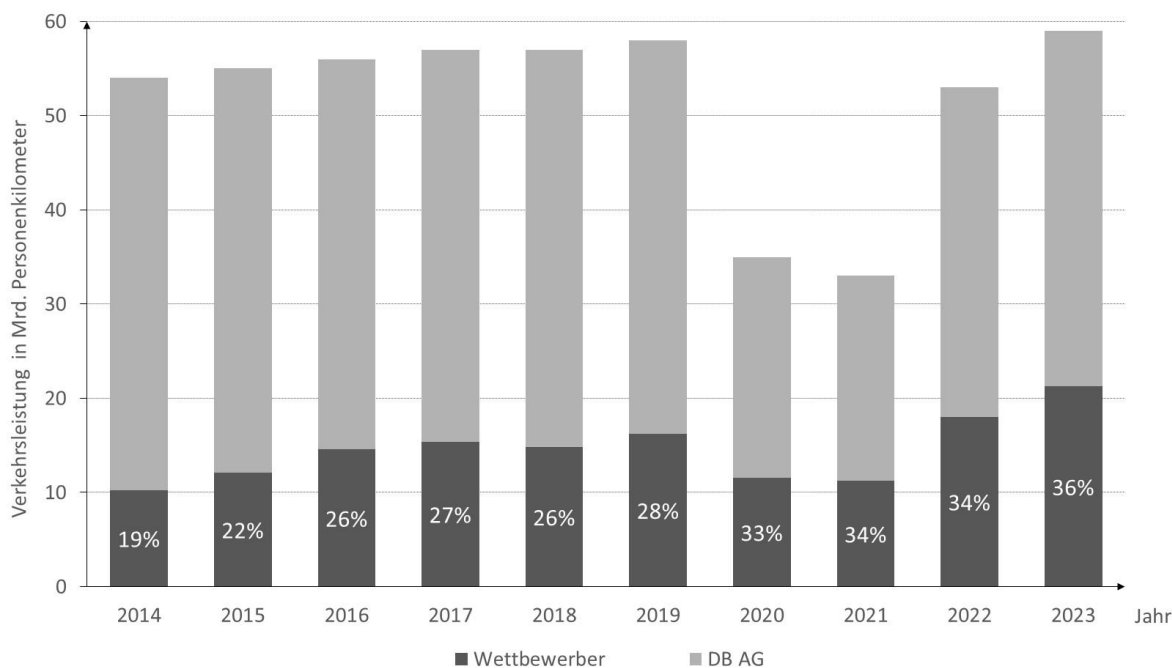
3.1.1 Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr nimmt weiter leicht zu

45. Der SPNV hat sich nach deutlichen Einbrüchen während der Corona-Pandemie wieder spürbar erholt und liegt gemessen an seiner Verkehrsleistung im Jahr 2023 knapp zwei Prozent über dem Vor-Corona-Niveau aus dem Jahr 2019, wie Abbildung 3.2 darstellt. Dass das Vor-Corona-Niveau übertroffen werden konnte, liegt an einem deutlichen Anstieg der Verkehrsleistung seit der Einführung des Deutschlandtickets (siehe Kapitel 3.1.3).

46. Im Jahr 2023 waren insgesamt 124 Unternehmen im SPNV tätig (Bundesnetzagentur, 2024b, S. 22). Mit 64 Prozent Marktanteil an der Verkehrsleistung im SPNV dominiert der DB-Konzern mit seinen Tochterunternehmen den Markt. Insgesamt 14 ausländische Staatsbahnen vereinen einen Marktanteil von 13 Prozent auf sich, weitere 51 Unternehmen in (nationalem wie internationalem) öffentlichem Eigentum halten einen Marktanteil von zusammen 14 Pro-

zent. Darüber hinaus waren vier Unternehmen in ausländischem privaten Eigentum (fünf Prozent Marktanteil), sowie 49 Unternehmen in nationalem privaten Eigentum (drei Prozent Marktanteil) aktiv.

Abbildung 3.2: Marktanteile im SPNV nach Verkehrsleistung (in Mrd. Personenkilometer)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Bundesnetzagentur (2024b).

47. Auch wenn der Marktanteil des DB-Konzerns mit fast zwei Dritteln weiterhin hoch bleibt, holen die Wettbewerber kontinuierlich auf. Im Verlauf der letzten zehn Jahre konnten sie ihren gemeinsamen Marktanteil von 19 Prozent im Jahr 2014 auf 36 Prozent im Jahr 2023 steigern. Die deutlichen Schwankungen in der absoluten Verkehrsleistung des SPNV hatten dabei keinen klaren Effekt auf die Verteilung der Marktanteile. Die Wettbewerber waren sowohl vom Markteinbruch während der COVID-19-Pandemie (2020 und 2021) als auch von der anschließenden Markterholung (2022 und 2023) im gleichen Maße betroffen wie der DB-Konzern.

48. Allerdings kommt es bei einigen Wettbewerbern zu finanziellen Schwierigkeiten und zu Insolvenzen. Die Abellio Rail, ein Tochterunternehmen der niederländischen Staatsbahn, war bis zum Jahr 2021 der zweitgrößte SPNV-Anbieter in Nordrhein-Westfalen, konnte die in der Ausschreibung gewonnenen Verkehre jedoch nicht mehr kostendeckend anbieten. Die von Abellio betriebenen Strecken gingen per Notvergabe an andere Unternehmen, unter anderem an die DB Regio. Auch die französische Keolis S.A. zog sich im Jahr 2021 aufgrund finanzieller Schwierigkeiten aus dem deutschen Markt zurück.

49. Expertinnen und Experten sehen neben betriebswirtschaftlichen Fehlentscheidungen auch systemische Probleme als ursächlich für die finanziellen Schief lagen an (für einen Überblick siehe Finke, 2023). Nach Angaben der Bundesnetzagentur erlösten die EVU im SPNV, bedingt durch die Einführung des Deutschlandtickets, je Fahrgastkilometer im Jahr 2023 gut zwei Prozent weniger Einnahmen als im Jahr 2019. Das Einnahmerisiko liegt aufgrund der vermehrten

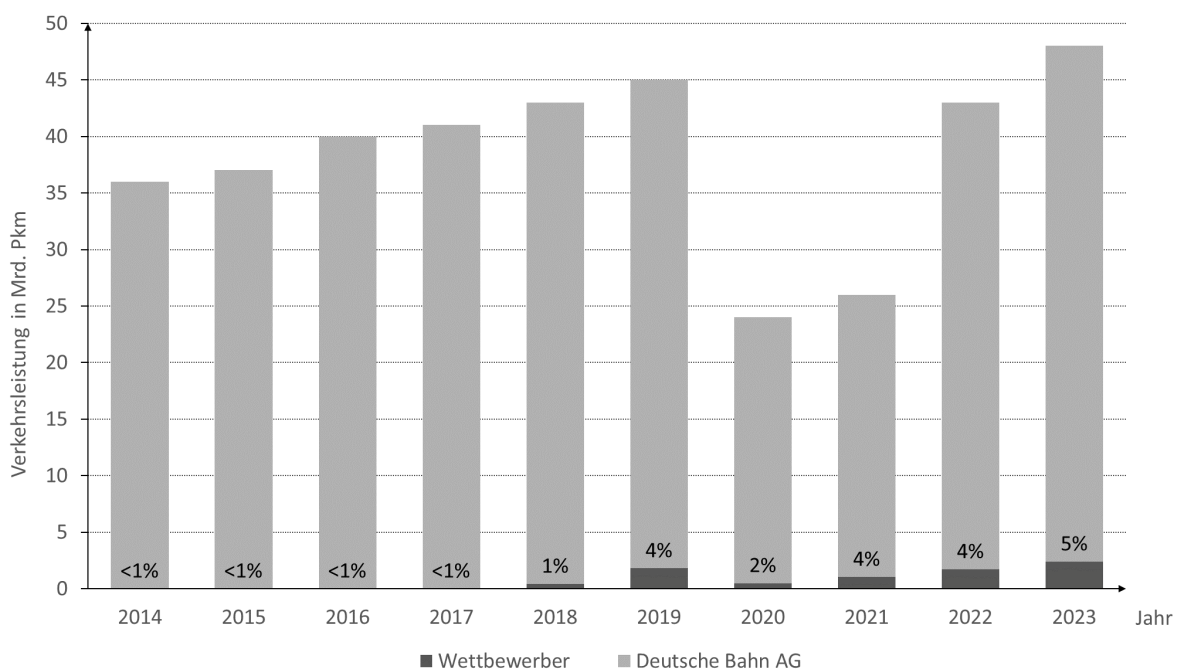
Anwendung von Bruttoverträgen jedoch zunehmend bei den Bestellern, also den Ländern, und nicht mehr bei den Unternehmen (Bundesnetzagentur, 2024b). Für die EVU wesentlicher sind die vermehrten Pönalen gegenüber Aufgabenträgern, die bei Verspätungen, Zugausfällen und Umleitungen fällig werden sowie die Kosten für Schienenersatzverkehre. Diese Kosten werden durch die massiv gestiegenen Baustellentätigkeiten der DB InfraGO AG verursacht (Monopolkommission, 2023). Umso wichtiger ist es, jeden Fall sorgfältig zu prüfen und dabei zu untersuchen, ob der Marktaustritt Folge struktureller Marktversäumnisse oder einer marktgerechten Entwicklung ist.

3.1.2 Schienenpersonenfernverkehr weiterhin fast monopolistisch

50. Nachdem der SPFV in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund der COVID-19-Pandemie um fast die Hälfte seiner Verkehrsleistung verglichen mit dem Jahr 2019 eingebrochen ist, hat er sich mit dem Ende der Pandemie-Maßnahmen wieder deutlich erholt, wie Abbildung 3.3 zeigt. Im Jahr 2023 erreichte die Verkehrsleistung einen neuen Höchststand und liegt knapp sieben Prozent über dem Vor-Pandemie-Niveau aus dem Jahr 2019, während der Gesamtmarkt des Personenverkehrs dem Vor-Pandemie-Niveau noch hinterherhinkt.

51. Insgesamt waren im Jahr 2023 31 Schienenverkehrsunternehmen im SPFV tätig (Bundesnetzagentur, 2024b, S. 16 f.). Gemessen an der Verkehrsleistung entfallen jedoch 95 Prozent des Marktes im Jahr 2023 auf die Deutsche Bahn AG. Die Wettbewerber sind im Wesentlichen nationale private Unternehmen (z. B. Flixtrain) mit einem akkumulierten Marktanteil von 2,8 Prozent sowie ausländische Staatskonzerne (z. B. Österreichische Westbahn, SNCF aus Frankreich) mit einem Marktanteil von insgesamt 2,2 Prozent.

Abbildung 3.3: Marktanteile im SPFV nach Verkehrsleistung (in Mrd. Personenkilometer)



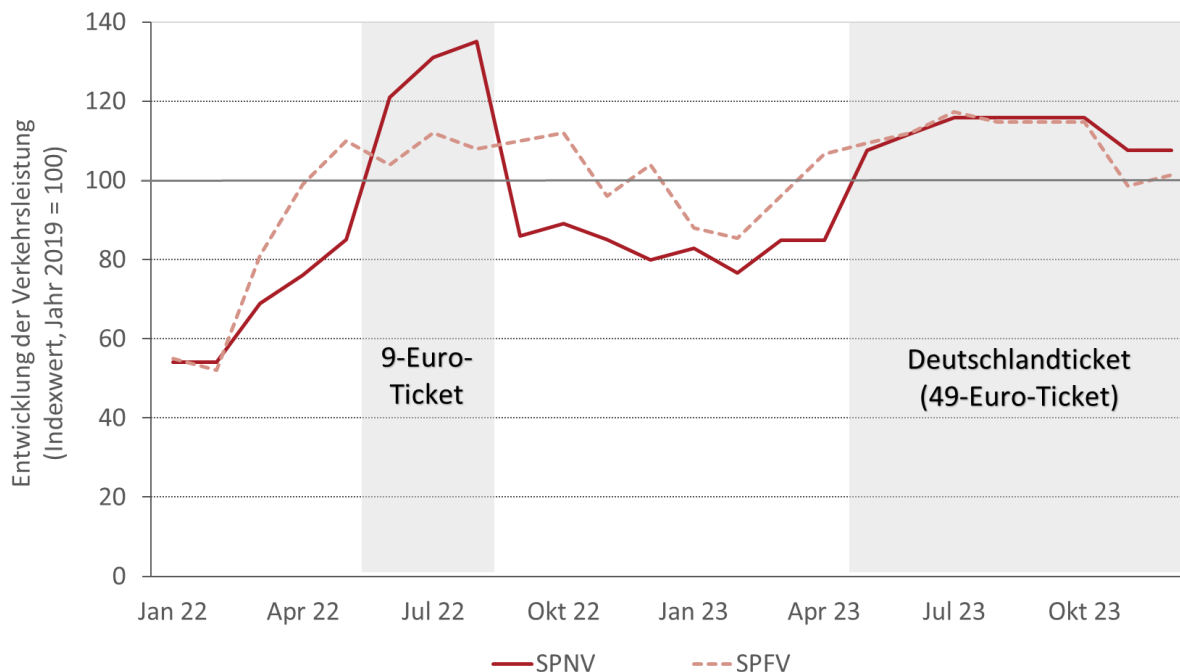
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Bundesnetzagentur (2024b).

52. Die Wettbewerber des DB-Konzerns waren vom Markteinbruch im Zuge der COVID-19-Pandemie überproportional betroffen, konnten mit dem Ende der Pandemie-Maßnahmen jedoch auch überproportional Marktanteile hinzugewinnen. Im Jahr 2023 konnten die Wettbewerber ihre Verkehrsleistung im Vergleich zum Vorjahr um knapp 50 Prozent auf einen Marktanteil von zusammengenommen 5 Prozent erhöhen, was einen neuen Höchststand darstellt. Der DB-Konzern hat mit einem Marktanteil von 95 Prozent somit weiterhin eine Quasi-Monopolstellung inne. Trotzdem zeigt die zunehmende Verkehrsleistung der Konkurrenz, dass Wettbewerb im SPFV grundsätzlich möglich ist.

3.1.3 Deutschlandticket scheint Schienenpersonennahverkehr zu stärken

53. Im Jahr 2022 wurde zur Entlastung der privaten Haushalte sowie zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs für die Monate Juni bis August das „9-Euro-Ticket“ angeboten, das die bundesweite Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs für EUR 9 im Monat ermöglichte. Diese zeitlich befristete Maßnahme wurde ab Mai 2023 in Form des längerfristig angelegten „Deutschlandtickets“ für EUR 49 im Monat wiedereingeführt. Beide Angebote galten für den SPNV, nicht jedoch für den SPFV.

54. Abbildung 3.4 stellt die monatliche Entwicklung der Verkehrsleistung im SPNV und SPFV für die Jahre 2022 und 2023 im Verhältnis zum durchschnittlichen Vor-Pandemie-Niveau aus dem Jahr 2019 dar. Im Januar und Februar 2022 lag die Verkehrsleistung beider Bereiche bei gut der Hälfte ihrer jeweils durchschnittlichen Verkehrsleistung aus dem Jahr 2019. Nach dem Wegfall geltender COVID-19-Maßnahmen (insbesondere der Maskenpflicht) zwischen Februar und April 2022 erholte sich insbesondere der SPFV schnell und lag bereits seit April 2022 in den meisten Monaten vergleichsweise stabil über dem Vor-Pandemie-Niveau aus dem Jahr 2019 (Bundesregierung, 2023). Der SPNV erholte sich dagegen langsamer und konnte lediglich im Zeitraum des 9-Euro-Tickets sowie später mit Einführung des Deutschlandtickets das Vor-Corona-Niveau übertreffen.

Abbildung 3.4: Monatliche Verkehrsleistung in den Jahren 2022 und 2023

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Bundesnetzagentur (2023; 2024a).

55. Betrachtet man die monatliche Verkehrsleistung des SPNV in den Jahren 2022 und 2023 lässt sich feststellen, dass eine im Vergleich zum Jahr 2019 überdurchschnittliche Verkehrsleistung genau in den Monaten, in denen das 9-Euro- oder Deutschlandticket galt, zu verzeichnen war. Ohne ein solches Ticket lag die Verkehrsleistung immer unter 90 Prozent des durchschnittlichen Niveaus aus dem Jahr 2019. Zudem zeigen die Einführung von 9-Euro- sowie Deutschlandticket einen deutlichen Anstieg der Verkehrsleistung des SPNV, während der SPFV keinen solchen Effekt in diesen Zeiträumen aufweist. Auch auf die Abschaffung des 9-Euro-Tickets folgte ein deutlicher Einbruch der Verkehrsleistung des SPNV. Das Jahr 2023, in dem die Verkehrsleistung des SPNV insgesamt wieder leicht über dem Vor-Pandemie-Niveau aus dem Jahr 2019 lag, lässt sich somit in den Zeitraum vor dem Deutschlandticket (Verkehrsleistung zwischen 76 und 85 Prozent) und nach dem Deutschlandticket (Verkehrsleistung zwischen 107 und 116 Prozent, jeweils verglichen mit der durchschnittlichen Verkehrsleistung aus dem Jahr 2019) unterteilen.

56. Eine Untersuchung zeigt, dass 12 bis 16 Prozent aller Fahrten mit dem Deutschlandticket zuvor mit dem PKW durchgeführt wurden (Kopernikus-Projekt Ariadne, 2025). Der Effekt der Verkehrsverlagerung zeigt sich auch in weiteren Untersuchungen. Laut Umfragen von VDV/Deutsche Bahn (2024) stellen etwa 13 Prozent der Fahrten Mehrfahrten dar, die es ohne das Deutschlandticket nicht gegeben hätte. Weitere 14 Prozent der Fahrten mit dem Deutschlandticket wurden aus einem anderen Verkehrsmittel in den ÖPNV verlagert. Bei den dabei

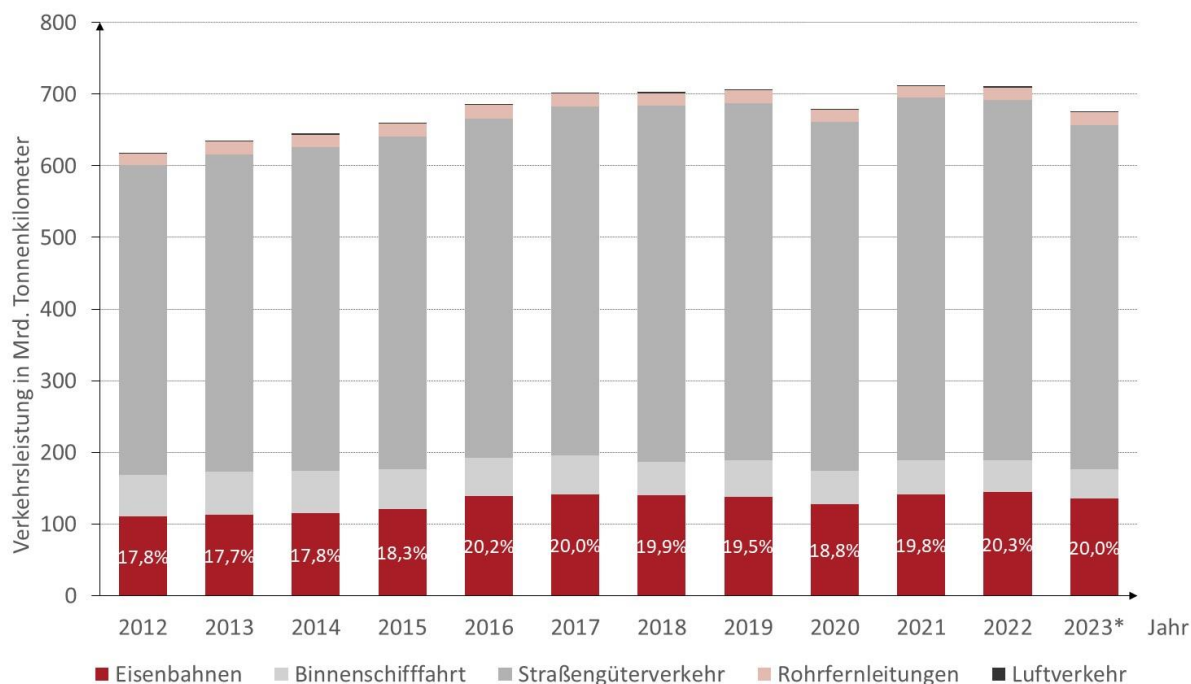
verdrängten Verkehrsmitteln handelt es sich zu 56 Prozent um PKW, zu 27 Prozent um Fahrradfahrten² und Fußwege sowie zu 17 Prozent um weitere Verkehrsmittel, z. B. den Fernverkehr. Laut den Ergebnissen der Umfragen wird, wenn auch in sehr geringem Ausmaße, auch der SPFV durch das Deutschlandticket verdrängt, dessen Verkehrsleistung im Jahr 2023 ohne das Deutschlandticket schätzungsweise um weitere 0,5 Prozent angestiegen wäre (Bundesnetzagentur, 2024b; VDV/Deutsche Bahn, 2024). Allerdings hat das Deutschlandticket insbesondere auf Strecken mit touristischen Zielen die Verkehrsleistung besonders stark erhöht, teils um bis zu 80 Prozent (Bundesnetzagentur, 2024b, S. 18).

57. Das 9-Euro- bzw. Deutschlandticket scheint insgesamt einen deutlich positiven Effekt auf die Verkehrsleistung des SPNV zu haben, was der politischen Zielsetzung einer Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene entspricht (Krämer/Mietzsch, 2024; Loder u. a., 2024). Gleichzeitig verdrängten Fahrten mit dem Deutschlandticket im Jahr 2023 zum größten Teil alternative und teurere Tarifmodelle im Rahmen des ÖPNV (72 Prozent), sodass für die gleiche Fahrt lediglich ein anderes Ticket genutzt wurde als vorher. Daher ist die Gesamtbewertung des Deutschlandtickets hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit für die EVU des SPNV komplex. Aus wettbewerblicher Sicht sollte ein besonderes Augenmerk daraufgelegt werden, dass das Deutschlandticket nicht dazu führt, dass dadurch Anbieter aus dem Markt ausscheiden und der Wettbewerb im SPNV somit geschwächt wird.

3.2 Güterverkehr rückläufig – Schienengüterverkehr kommt nicht voran

58. Der Güterverkehr umfasst neben dem Eisenbahnverkehr weitere Bereiche wie den Straßengüterverkehr oder Rohrfernleitungen. Er war von der COVID-19-Pandemie gemessen an seiner Verkehrsleistung kaum betroffen und erreichte im Jahr 2021 seinen bisherigen Höchststand (siehe Abbildung 3.5). Seitdem ist die Entwicklung allerdings rückläufig; im Vergleich zum Vor-Pandemie-Niveau aus dem Jahr 2019 lag die Verkehrsleistung im Jahr 2023 um 4,4 Prozent niedriger, was den niedrigsten Wert seit 2015 darstellt. Insbesondere die negative Entwicklung der Binnenschifffahrt (-18,5 Prozent im Vergleich zum Jahr 2019) ist auffällig, während die Rückgänge bei Rohrfernleitungen (-2 Prozent) im Vergleich am geringsten ausgefallen sind.

² Hierzu zählen auch E-Bikes sowie E-Scooter.

Abbildung 3.5: Entwicklung der Verkehrsleistung und -verteilung im Güterverkehr

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Kraftfahrt-Bundesamt (2024). * Zum Teil vorläufige Werte.

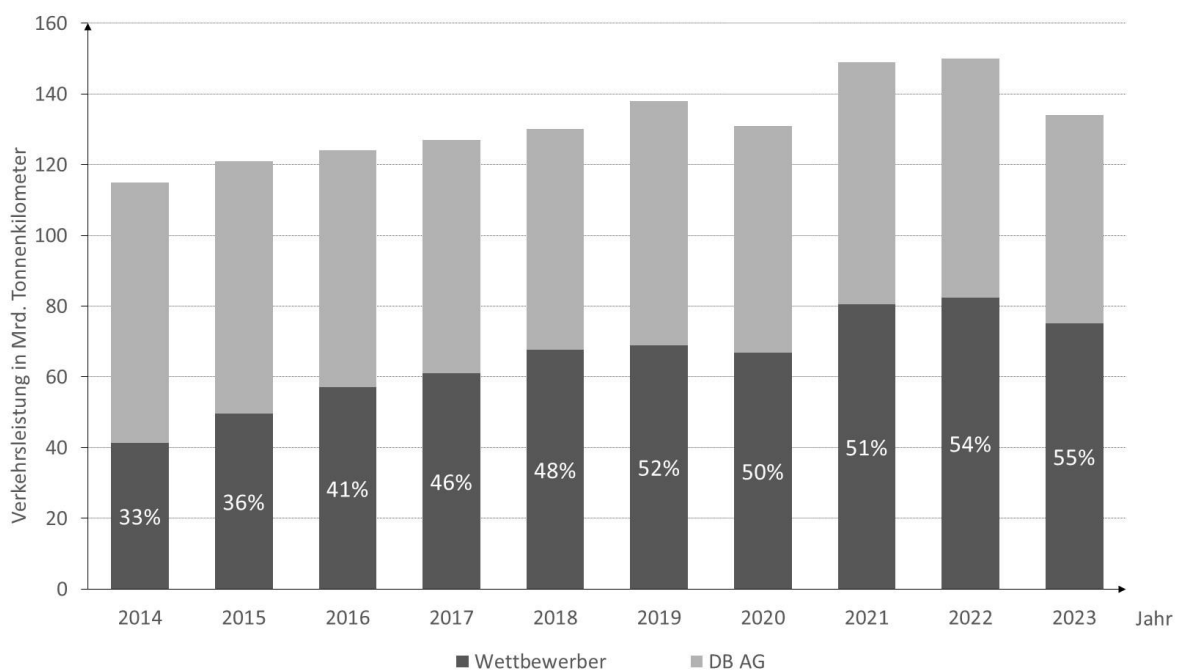
59. Auch die Verkehrsleistung des Schienengüterverkehrs (SGV) ging in diesem Zeitraum zurück, hat sich aber besser gehalten als der Gesamtgüterverkehr. Während der SGV im Jahr 2022 gegen den Trend noch um 2,3 Prozent wachsen konnte, schrumpfte er im Jahr 2023 um 6,4 Prozent und damit stärker als der Gesamtmarkt (jeweils im Vergleich zum Vorjahr). Der Marktanteil der Schiene am Güterverkehr nahm über die letzten 10 Jahre von 18 Prozent (im Jahr 2014) auf etwa 20 Prozent (im Jahr 2023) zu, trotzdem dominiert weiterhin der Straßengüterverkehr mit einem Marktanteil von 71 Prozent im Jahr 2023 (2014: 70 Prozent). Eine Verlagerung auf die Schiene lässt sich somit nur in geringem Umfang beobachten. Die Gründe für die allgemein rückläufige Verkehrsleistung dürften insbesondere konjunkturell bedingte Nachfragerückgänge sowie Kostensteigerungen sein. Der SGV war zudem von Streiks und zunehmenden Baumaßnahmen betroffen (Bundesnetzagentur, 2024b, S. 20).

60. Im Jahr 2023 waren in Deutschland insgesamt 250 Unternehmen im SGV aktiv. Mit 176 Unternehmen ist der überwiegende Teil in privatem Eigentum. Der akkumulierte Marktanteil dieser Unternehmen beträgt 26 Prozent. Darüber hinaus waren 48 Unternehmen in öffentlichem Eigentum (11 Prozent Marktanteil), sowie 17 ausländische Staatsbahnen (18 Prozent Marktanteil) aktiv. Insgesamt hat sich nicht nur die Anzahl der Konkurrenten des DB-Konzerns, sondern auch ihr gemeinsamer Marktanteil erhöht und zwar auf 56 Prozent.

61. Der Marktanteil des DB-Konzerns im SGV ist mit 44 Prozent im Jahr 2023 weiterhin rückläufig. Daran hat auch das zuletzt stattfindende Schrumpfen des Gesamtmarkts nichts geändert (siehe Abbildung 3.6). Sowohl in Bezug auf die Anzahl der aktiven Unternehmen als auch in Bezug auf die Marktanteile herrscht somit im SGV ein deutlich stärkerer Wettbewerb als im Schienenpersonenverkehr.

62. Von besonderem Interesse ist die wirtschaftliche Situation bei der DB Cargo AG. Die Bahntochter machte über Jahre hohe Verluste, die nun nach einer Entscheidung der EU-Kommission nicht mehr wie bisher von der DB AG ausgeglichen werden dürfen. Die EU-Kommission stellte fest, dass der bisherige Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag eine staatliche Beihilfe umfasste. Der Vertrag wurde daraufhin mit Wirkung zum 1. Januar 2025 gekündigt. Das Unternehmen muss bis zum Jahr 2026 eine langfristige Rentabilität gewährleisten, um die beihilferechtlichen Bedingungen zu erfüllen (Europäische Kommission, 2024b). Die Monopolkommission begrüßt, dass diese Wettbewerbsverzerrung in Zukunft abgestellt werden muss und erwartet sich positive Entwicklungen des Wettbewerbs im SGV.

Abbildung 3.6: Marktanteile im SGV nach Verkehrsleistung (in Mrd. Tonnenkilometer)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Bundesnetzagentur (2024b). Anmerkung: Die Erhebungsmethode wurde für Daten ab 2019 geändert, aus der neuen Erhebungsmethode ab 2019 ergibt sich eine leicht höhere Verkehrsleistung der DB AG.

Kapitel 4

Entgeltregulierung konsequent nachschärfen

63. Trassenentgelte sind Nutzungsgebühren, die EVU an den Betreiber der Schieneninfrastruktur, also die DB InfraGO AG, für die Nutzung von Gleisen und Strecken zahlen. Diese Entgelte fließen in den Betrieb und die Instandhaltung des Schienennetzes. Die Trassenentgelte sind zuletzt stark gestiegen. Zudem herrscht derzeit Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Trassenentgelte. Beides stellt eine ernsthaft Bedrohung für den Wettbewerb dar. Die wesentlichen Gründe für den Anstieg sind die Eigenkapitalzuführungen des Bundes an die DB AG bzw. die DB InfraGO AG und der damit verbundene regulatorische Verzinsungsanspruch der DB InfraGO AG auf das Eigenkapital sowie hohe Abschreibungen. Die Monopolkommission empfiehlt daher, die Regulierung der Trassenentgelte in drei Punkten nachzujustieren, um den Wettbewerb nicht weiter zu gefährden. Erstens sollte der Eigenkapitalzins an das Risiko der DB InfraGO AG angepasst werden. Zweitens sollte ein strengerer Effizienzmaßstab angelegt werden. Drittens sollten sämtliche finanziellen Mittel zur Finanzierung des Betriebs und Erhalts der Infrastruktur der Anreizregulierung unterliegen. Zudem macht die Monopolkommission Vorschläge, die qualitätsorientierte und alloкатive Steuerung der Trassenentgeltregulierung zu stärken. All diese Punkte werden im Folgenden näher erläutert.

4.1 Die Grundzüge der Trassenentgeltregulierung

64. Im Gegenzug für die Zahlung der Trassenentgelte erhalten die EVU das Recht zur Nutzung des sog. Mindestzugangspakets. Das umfasst die grundlegenden Leistungen, die Infrastrukturbetreiber Verkehrsunternehmen laut ERegG anbieten müssen. Es beinhaltet unter anderem die Bearbeitung von Anträgen auf Zuweisung von Schienenwegkapazität, das Recht zur Nutzung zugewiesener Schienenwegkapazität und die Zugsteuerung einschließlich der Signalisierung, Regelung, Abfertigung sowie der Übermittlung und Bereitstellung von Informationen über Zugbewegungen (Anlage 2 ERegG).

65. Das Entgelt für das Mindestzugangspaket wird pro Trassenkilometer ausgewiesen. Der Betreiber der Schienenwege unterliegt als natürlicher Monopolist der Entgeltregulierung. Konkret unterliegen die Trassenentgelte gemäß den §§ 25 ff. ERegG einer Preisobergrenzenregulierung (Price Cap). Die Preisobergrenzen werden für die Trassenentgelte in den jeweiligen Netzfahrplanjahren und für eine Regulierungsperiode von in der Regel fünf Jahren festgelegt. Die Bestimmung der Preisobergrenze erfolgt in einem mehrstufigen Prozess.

66. Zunächst wird zu Beginn der Regulierungsperiode das Ausgangsniveau der Gesamtkosten (AGK) bestimmt. Es repräsentiert eine Schätzung der jährlichen Gesamtkosten, die die Infrastrukturunternehmen für Betrieb und Instandhaltung aufbringen müssen. Zu den Betriebskosten gehören laufende Ausgaben für den täglichen Betrieb, wie Personal, Energie, Material und regelmäßige Wartungsarbeiten, sowie Abschreibungen und Kapitalkosten. Die Instandhaltungskosten beinhalten Kosten, die durch den Verschleiß der Infrastruktur aufgrund des Zugverkehrs entstehen.

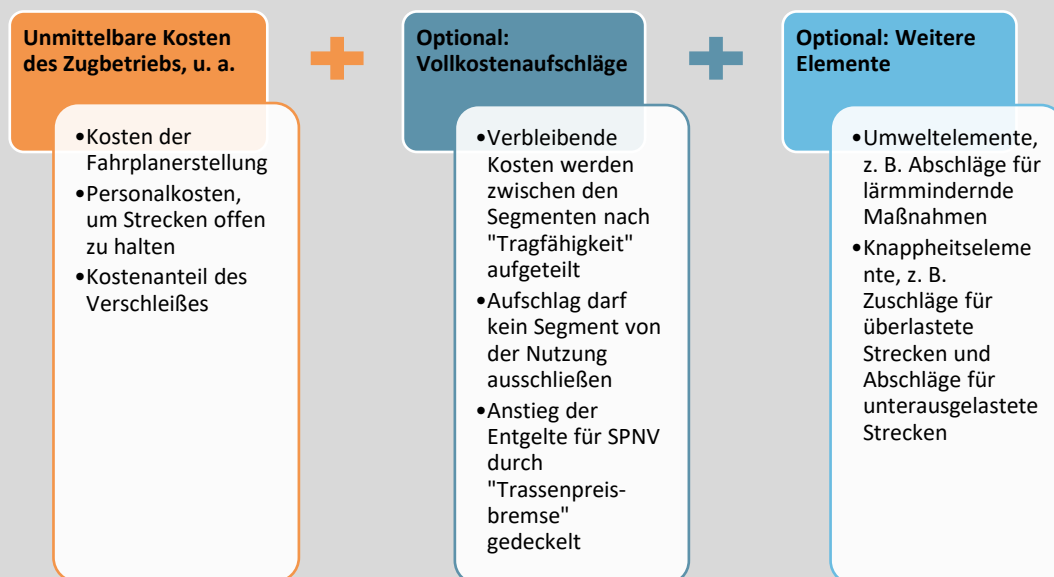
Grundzüge des Trassenpreissystems

Preisniveau

Ausgangsniveau der Gesamtkosten: Der Betreiber der Schienenwege berechnet das Ausgangsniveau der Gesamtkosten (AGK) für das Mindestzugangspaket, die Bundesnetzagentur prüft dies und legt die AGK fest. Erhält er Zuwendungen zur Finanzierung der im Mindestzugangspaket zu berücksichtigenden Vermögensgegenstände, sind diese bei der Bestimmung des AGK vorweg in Abzug zu bringen.

Obergrenze der Gesamtkosten: Ausgehend vom AGK wird eine Obergrenze der Gesamtkosten (OGK) für jede Netzfahrplanperiode festgelegt. Die OGK ergibt sich aus dem AGK, zuzüglich eines im Laufe der Regulierungsperiode kumulierten Betrags auf der Grundlage einer Inflationierung, abzüglich eines im Laufe der Regulierungsperiode kumulierten Betrags auf Grundlage des Produktivitätsfortschritts. Die OGK bildet die maximal zulässige Höhe der Trassenerlöse.

Preisstruktur



Trassenpreisförderung

- Der Bund kann die Trassenpreise der EVU gezielt fördern, z. B. um die EVU im intermodalen Wettbewerb zu fördern.
- Im Haushaltsjahr 2025 stehen beispielsweise für den SGV EUR 275 Mio. bereit; das entspricht einer Förderung der Trassenpreise des SGV von 32,5 Prozent seit März 2025.

67. In einem zweiten Schritt wird für die Dauer eines Netzfahrplans, d. h. jeweils für ein Jahr, die Obergrenze der Gesamtkosten (OGK) berechnet. Ein Teil der Gesamtkosten wird durch den

Bund über den Infrastrukturbeitrag der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III) bezuschusst. Im Rahmen der LuFV III verpflichtet sich der Bund, einen Infrastrukturbeitrag zur Durchführung von Ersatzinvestitionen zu leisten. Dieser wird bei der Berechnung der OGK vorweg abgezogen, damit diese Investitionen nicht doppelt, d. h. durch den Bund und die Nutzer finanziert werden. Der verbleibende Teil wird vollständig auf die Trassenentgelte umgelegt.

68. Auf diesen Teil werden ein Inflationsfaktor und ein sog. X-Faktor angewandt, der eine erwartete jährliche Effizienzsteigerung repräsentiert.³ Die Bundesnetzagentur hat am 19. Februar 2025 die OGK für die DB InfraGO AG für das Fahrplanjahr 2026 vorläufig auf EUR 7,382 Mrd. festgelegt. Das entspricht einem Anstieg von über 30 Prozent in den letzten vier Jahren. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Eigenkapitalzuführung an die DB InfraGO AG und die damit verbundenen Zinsen und Abschreibungen, worauf im Folgenden näher eingegangen wird.

69. In einem dritten Schritt wird die OGK auf die Trassenentgelte der EVU umgelegt. Der Betreiber der Schienenwege hat die von der Bundesnetzagentur vorgegebene Obergrenze der Gesamtkosten einzuhalten, wenn er die Entgelte für das jeweilige Jahr festsetzt. Nur sofern die Entgelte diese Obergrenze (gewichtet nach der Betriebsleistung) nicht überschreiten, hat die Bundesnetzagentur die jeweiligen Entgelte zu genehmigen.

70. Die Entgelte bestehen aus drei Bausteinen (siehe Infobox „Grundzüge des Trassenpreissystems“). Als Grundsatz für die Entgeltberechnung regelt Art. 31 Abs. 3 der EU-Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (RL 2012/34/EU, 2012) verpflichtend, dass die Entgelte für das Mindestzugangspaket mindestens in Höhe der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs (uKZ) festzulegen sind. Beispiele für unmittelbare Kosten nennt die Durchführungsverordnung der Europäischen Kommission über die Modalitäten für die Berechnung der Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen (Durchführungsverordnung (EU) 2015/909 der Kommission, 2015) in Artikel 3 Abs. 4. Diese entsprechen im Wesentlichen den ökonomischen Grenzkosten und umfassen Kosten der Fahrplanerstellung, Betriebsplanung und Disposition, Streckeninstandhaltung, Abnutzung und Energiekosten, die unmittelbar durch eine Zugfahrt anfallen.

71. Darüber hinaus können die europäischen Mitgliedstaaten zusätzlich Gemeinkosten umlegen, die unabhängig vom Zugbetrieb anfallen, z. B. Kapitalkosten. Hinsichtlich der Gemeinkostenzuschläge belässt die Europäische Union den Mitgliedstaaten unter den in Art. 32 RL 2012/34/EU genannten Voraussetzungen einen Spielraum, sog. tragfähigkeitsorientierte Vollkostenaufschläge zu erheben. Ökonomisch entspricht die Verteilung nach Tragfähigkeit einer Verteilung der Gemeinkosten auf die Marktsegmente nach der Ramsey-Boiteux-Methode. Der Grundsatz der Methode ist die Schaffung einer wohlfahrtsoptimalen Allokation der Kosten unter der Nebenbedingung, dass die Kosten gedeckt sind.

72. Werden diese Vollkostenaufschläge erhoben, so müssen die Aufschläge mindestens zwischen den Marktsegmenten des SPFV, SPNV und SGV differenzieren (§ 36 Abs. 2 ERegG). Innerhalb der Marktsegmente erfolgt in der Regel eine weitere Differenzierung, z. B. im SGV nach

³ Die Berücksichtigung eines Investitionsausgleichs und des Produktivitätsfortschritts gilt nicht für Mittel, die im Rahmen einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung, wie den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV), zwischen Bund und Infrastrukturunternehmen geleistet werden, § 29 Abs. 5 Satz 3 ERegG.

Gewicht und Gefahrenklassen und im SPFV nach Geschwindigkeit und Reisendenaufkommen an Bahnhöfen (DB InfraGO AG, 2024a). Gemäß der Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips trägt ein Marktsegment vergleichsweise niedrige Gemeinkostenaufschläge, wenn die Nachfrage nach diesen Verkehrsdiensten vergleichsweise elastisch ist, und relativ hohe Gemeinkostenaufschläge, wenn die Nachfrage relativ unelastisch ist (Otte/Kirchharz, 2020a, Rn. 18). Das führt dazu, dass Preisänderungen möglichst wenig Nachfragereaktionen auslösen. Zur Bestimmung der Aufschläge werden Nachfrageelastizitäten für die Marktsegmente im Auftrag der DB InfraGO AG durch ökonomische Gutachten geschätzt.⁴ Den Gutachten zufolge trägt im Ergebnis der SPFV vergleichsweise hohe Aufschläge, da die Reisenden eher wenig auf Preiserhöhungen reagieren und der SGV geringe Aufschläge, da die Verlader stärker auf Preiserhöhungen reagieren und beispielsweise auf den Gütertransport per LKW ausweichen. Für den SPNV gelten Sonderregeln, auf die in Kapitel 4.6 eingegangen wird.

73. Wenige Länder, darunter Schweden, beschränken die Trassenpreise auf die Höhe der Grenzkosten. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich entschieden, zusätzlich einen Teil der Gemeinkosten auf die EVU umzulegen. Der Anteil der Gemeinkosten, der durch die EVU getragen wird, variiert. Einige Länder setzen dabei stärker auf die Nutzerfinanzierung durch Trasseneinnahmen, während andere einen größeren Anteil aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung stellen (PWC, 2018). Der deutsche Gesetzgeber hat in § 36 Abs. 1 ERegG folgende Regelung getroffen: „Damit ein Betreiber der Schienenwege die ihm entstehenden Kosten vollständig decken kann, sind Aufschläge auf der Grundlage effizienter, transparenter und nichtdiskriminierender Grundsätze zu erheben, wobei die bestmögliche Wettbewerbsfähigkeit der Segmente des Eisenbahnmarktes zu gewährleisten ist.“

74. Das bedeutet jedoch nicht, dass die gesamten Betriebskosten des Schienenwegesbetreibers von den EVU getragen werden. Ein Teil der Gesamtkosten wird über Zuwendungen durch den Bund getragen und vorweg bei der Bestimmung des AGK abgezogen. Investitionszuschüsse machen den größten Teil der öffentlichen Mittel aus, die der DB InfraGO AG zufließen. Im Jahr 2024 flossen EUR 8,5 Mrd. an Bundesmitteln in das Bestandsnetz, im Vorjahr noch EUR 6,1 Mrd. (DB AG, 2023; DB AG, 2024b). Im Rahmen der Novelle des BSWAG sind die Finanzierungsoptionen des Bundes nun auch auf die Instandhaltung des Netzes erweitert, sodass das Zuschussvolumen weiter steigen dürfte. In der Nachtragsvereinbarung zur LuFV III wurden im Jahr 2024 zusätzliche Bundesmittel aufgrund der BSWAG-Novelle in Höhe von EUR 2,76 Mrd. für 2023 (rückwirkend) und 2024 vereinbart. Werden diese Zuschüsse für Anschaffungen von Sachanlagen verwendet, die zur Erfüllung des Mindestzugangspakets notwendig sind, so werden diese vorweg von den AGK abgezogen, um eine Doppelfinanzierung von Bund und EVU zu vermeiden. Daher ist die Formulierung im Gesetz, dass die entstehenden Kosten vollständig auf Trassenentgelte umgelegt werden, aufgrund des Vorwegabzugs missverständlich (so auch Otte/Kirchharz, 2020b).

75. Zuletzt können gemäß § 35 ERegG optional weitere Zu- oder Abschläge auf die Grundentgelte erhoben werden. Diese Zuschläge dienen verschiedenen Zwecken. In Zeiten hoher Nach-

⁴ Die Ermittlung der Elastizitäten erfolgt für die DB InfraGO AG durch die Unternehmen TNS Infratest Verkehrsforschung für die SPFV und durch das Unternehmen TTS Trimode für den SGV.

frage nach Schienenkapazität, insbesondere auf stark frequentierten Strecken, kann ein Kapazitätszuschlag erhoben werden, der die Knappheit widerspiegelt. Dadurch soll die Kapazität des Schienennetzes besser ausgenutzt werden. Zudem können die umweltbezogenen Kosten des Zugbetriebs berücksichtigt werden. So können die Trassenentgelte nach den Lärmauswirkungen differenziert werden und Züge mit lärmmindernder Bremstechnik zahlen entsprechend geringe Trassenentgelte. Das soll Anreize bei den EVU schaffen, in lärmmindernde Technik zu investieren. Diese optionalen zusätzlichen Entgeltbestandteile werden in der Praxis jedoch kaum erhoben.⁵

4.2 Trassenentgelte sind zuletzt stark gestiegen

76. Die Trassenentgelte sind in den letzten Jahren beständig gestiegen, wie Abbildung 4.1 zeigt. Je nach Segment stiegen die Trassenpreise zwischen den Jahren 2020 und 2024 um etwa zehn Prozent, im Jahr 2025 stiegen sie jedoch sprunghaft um 16 Prozent im SPfV und um 17 Prozent im SGV binnen eines Jahres. Für 2026 sind weitere deutliche Trassenpreissteigerungen durch die DB InfraGO AG angekündigt (DB InfraGO AG, 2024b). Die Steigerungsraten hängen davon ab, ob die sog. „Trassenpreisbremse“ des SPNV angewendet wird. Hierauf wird in Kapitel 4.6 eingegangen.

77. Der wesentliche Grund für die Preiserhöhung ist die Eigenkapitalzuführung des Bundes. Der Hintergrund für diese Eigenkapitalerhöhungen ist, dass diese – anders als die zuvor geleisteten Baukostenzuschüsse – unter bestimmten Voraussetzungen als finanzielle Transaktion im Sinne der bis dato geltenden Schuldenregel nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz, GG, 1949), § 2 Abs. 1, Satz 1 und § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz, G 115, 2009) angesehen werden, mit der Folge, dass sie bei der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme aus den Ausgaben herauszurechnen wären.⁶ Der Bund und der DB-Konzern haben somit im Dezember 2024 eine Vereinbarung abgeschlossen, die eine Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG um rund EUR 8,5 Mrd. in 2025 vorsieht. Die Auszahlung der ersten Tranche des Eigenkapitals in Höhe von EUR 4,24 Mrd. an die DB AG ist am 5. März 2025 erfolgt und wurde an die DB InfraGO AG weitergereicht, um geplante Infrastrukturvorhaben umsetzen zu können. Im Jahr 2024 betrug die Eigenkapitalzuführung des Bundes an die DB AG noch EUR 3 Mrd. (Bundesrechnungshof, 2023).

78. Die Eigenkapitalerhöhung führt unmittelbar zu einer Erhöhung der Trassenpreise. Denn bei der Ermittlung der OGK sind auch die Kapitalkosten zu berücksichtigen und insbesondere die Eigenkapitalkosten zu verzinsen (Anlage 5 Nr. 5.2.2 ERegG) sowie investiertes Anlagevermögen, das nicht über Baukostenzuschüsse finanziert wird, abzuschreiben (vgl. Anlage 5 Nr. 3.1.). Daher hat die Bundesnetzagentur bei der Bestimmung der Obergrenze der Gesamtkosten für das

⁵ Bis 2020 existierte ein lärmabhängiges Trassenpreissystem (LaTPS). Züge mit leiserer Bremstechnik zahlten entsprechend geringere Trassenentgelte als Züge ohne die lärmmindernde Technik. Das LaTPS ist planmäßig nach einer Laufzeit von acht Jahren ausgelaufen. Seit dem 13.12.2020 verbietet das Schienenlärmschutzgesetz das Fahren lauter Güterzüge auf dem deutschen Schienennetz.

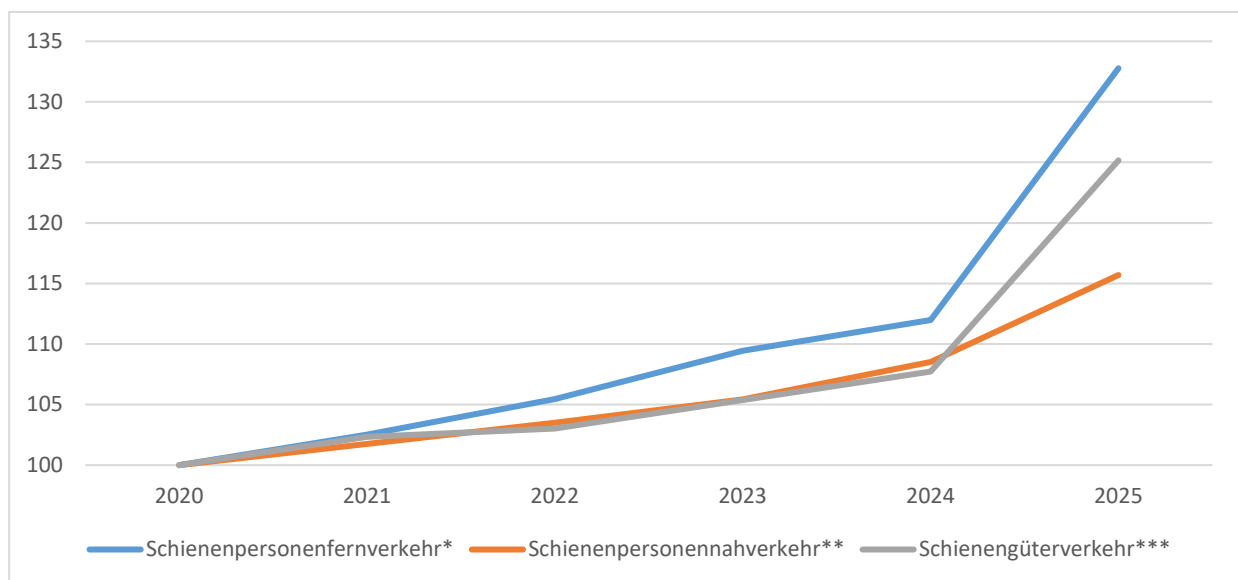
⁶ Siehe zu den diskutierten Voraussetzungen Wissenschaftliche Dienste des Bundestags (2023).

Trassenpreissystem 2025 die Eigenkapitalerhöhungen entsprechend berücksichtigt (BNetzA, BK10-24-0058_E, 04.10.2024, S. 24 ff.).

79. Problematisch ist, dass eine endgültige Festlegung der Obergrenze der Gesamtkosten für die Netzfahrplanperiode 2025/2026 noch nicht erfolgen konnte. Folglich konnten auch die Trassenentgelte für das Jahr 2026 noch nicht festgelegt werden. Das Haushaltsgesetz 2025 war zum Zeitpunkt der Entscheidung der Bundesnetzagentur noch nicht verabschiedet (BNetzA, BK10-24-0058_E, 04.10.2024, S. 53). Es ist somit unklar, wie hoch die Kapitalkosten ab dem Jahr 2025 ausfallen werden.

80. Wenn keine Klarheit über die zukünftigen Kosten besteht, lässt sich nur schwer abschätzen, ob ein Projekt langfristig rentabel sein wird. Diese Unsicherheiten wirken abschreckend auf potenzielle Investoren. In einem Umfeld, in dem die Kostentransparenz fehlt, zögern sie, ihre Mittel einzusetzen, da das Risiko unvorhergesehener finanzieller Belastungen besteht. Das erschwert den Markteintritt und behindert Expansionspläne bereits im Markt befindlicher Wettbewerber. Diese Unsicherheit sollte zügig durch die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes abgestellt werden.

Abbildung 4.1: Entwicklung der Trassenentgelte der DB InfraGO AG (vormals DB Netz AG)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von DB InfraGO AG; * Segment "Basic" ** Die Trassenpreise variieren je nach Bundesland. Hier ist die Preisentwicklung für das Bundesland NRW dargestellt. *** Standard-Güterzug. Index 2020=100.

4.3 Anreizregulierung schärfen, um Anstieg der Trassenentgelte abzumildern

81. Der starke Anstieg der Trassenpreise stellt eine Bedrohung für den Wettbewerb dar. Im intramodalen Wettbewerb trifft der Anstieg die DB-eigenen Verkehrsunternehmen zwar gleichermaßen wie die Wettbewerbsbahnen. Zum einen haben die Wettbewerbsbahnen häufig jedoch geringere finanzielle Mittel als die staatseigenen integrierten EVU. Und zum anderen hat der DB-Konzern Möglichkeiten, die Belastungen der EVU aus anderen Bereichen aufzufangen. Diese Möglichkeiten haben die Wettbewerbsbahnen in der Regel nicht. Auch im intermodalen

Wettbewerb kann der hohe Anstieg der Trassenentgelte die Wettbewerbsposition der Eisenbahn im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern wie Straße oder Luftverkehr verschlechtern. Der starke Anstieg der Trassenentgelte sollte somit gebremst werden. Die Monopolkommission empfiehlt hierzu folgende Anpassungen in der Anreizregulierung. Erstens sollte die Verzinsung des Eigenkapitals der DB InfraGO AG zur Abmilderung der Effekte der Eigenkapitalerhöhung gesetzlich neu festgelegt werden. Zudem sollte in Zukunft auf weitere Eigenkapitalerhöhungen verzichtet werden. Zweitens ist derzeit etwa ein Viertel der finanziellen Mittel der DB InfraGO AG von der Anreizregulierung ausgenommen. Diese sollten zukünftig der Anreizregulierung unterliegen. Drittens sollten der DB InfraGO AG strengere Effizienzvorgaben gemacht werden, um Kostensenkungspotenziale zu heben, die dem Anstieg der Trassenentgelte entgegenwirken.

4.3.1 Wettbewerbliche Folgen der Eigenkapitalerhöhung durch geringere Renditeerwartungen kompensieren

82. Der wesentliche Grund für den starken Anstieg der Trassenpreise ist die Eigenkapitalzuführung des Bundes an die DB AG bzw. die DB InfraGO AG. Aufgrund der Vorgaben des ERegG muss das Eigenkapital verzinst und investierte Mittel müssen abgeschrieben werden. Dieser Anstieg der Eigenkapitalkosten wird letztlich von den EVU in Form deutlich höherer Trassenpreise getragen. Ein möglicher Weg, die Folgen der Eigenkapitalerhöhung abzumildern ist, die Eigenkapitalrendite zu senken, sodass Erhöhungen nicht zwangsläufig auch höhere Zinszahlungen zur Folge haben. Die Monopolkommission spricht sich in der derzeitigen Situation für diesen Weg aus, um die Entwicklung des Wettbewerbs in den Märkten nicht zu gefährden.

Capital Asset Pricing Model (CAPM)

Das Capital Asset Pricing Model (CAPM) ist ein verbreitetes Kapitalmarktmodell, das verwendet wird, um den erwarteten Ertrag eines Wertpapiers zu berechnen und seine Risiken zu bewerten. Es basiert auf der Beziehung zwischen dem erwarteten Ertrag und dem systematischen Risiko eines Wertpapiers. Die grundlegenden Komponenten des CAPM sind:

Risikofreier Zinssatz (R_f): Der Ertrag einer risikofreien Anlage, typischerweise basierend auf Staatsanleihen. Dieser Zinssatz bildet die Basis für die erwarteten Renditen im Modell.

Betafaktor (β): Eine Maßzahl für das systematische Risiko eines Wertpapiers im Vergleich zum Gesamtmarkt. Ein Beta von 1 bedeutet, dass das Wertpapier das gleiche Risiko wie der Markt hat; ein Beta größer als 1 weist auf ein höheres Risiko hin, während ein Beta kleiner als 1 auf ein geringeres Risiko als der Markt hinweist.

Marktrisikoprämie ($R_m - R_f$): Die Differenz zwischen der erwarteten Rendite des Marktes und dem risikofreien Zinssatz. Dies ist der zusätzliche Ertrag, den Investoren für das Eingehen von Marktrisiko verlangen.

Das CAPM stellt somit die erwartete Rendite (Erwartungswert) eines Wertpapiers als Summe des risikofreien Zinssatzes und des Produkts aus dem Betafaktor und der Marktrisikoprämie dar, mathematisch ausgedrückt als:

$$\text{Erwartete Rendite} = R_f + \beta(R_m - R_f)$$

83. Zur Bestimmung der Eigenkapitalrendite verwendet die Bundesnetzagentur das Capital Asset Pricing Model (CAPM).⁷ Das CAPM wird häufig in der Finanzwirtschaft verwendet, um die Rendite von Aktien, Anleihen und anderen Anlagen zu berechnen und zu vergleichen. Es hilft dabei, die Risikoprämie von Anlagen zu bestimmen und somit die Rendite des Eigenkapitals zu berechnen (siehe Infobox „Capital Asset Pricing Modell (CAPM)“). Damit dient das CAPM insbesondere dazu, Investitionsentscheidungen nach ökonomischen Grundsätzen zu treffen.

84. Die Monopolkommission hat sich bereits in der Vergangenheit mehrfach mit der Anwendung des CAPM und mit der entsprechenden Bestimmung des Eigenkapitalzinses für die Eisenbahninfrastruktur auseinandergesetzt (Monopolkommission, 2011, Tz. 118 ff.; Monopolkommission, 2021, Tz. 178 ff.) Grundsätzlich sieht die Monopolkommission das CAPM als ein geeig-

⁷ Siehe zur Vorgehensweise der Bundesnetzagentur zuletzt die Festlegung der Obergrenze der Gesamtkosten für die Netzfahrplanperiode 2025/2026 (BNetzA, BK10-24-0058_E, 04.10.2024, S. 37 ff.).

netes Instrument zur Bestimmung der Kapitalkosten im regulierten Bereich der Eisenbahninfrastruktur an. Es bietet eine klare theoretische Basis und ermöglicht durch seine vergleichsweise einfache Struktur eine nachvollziehbare Berechnung des Eigenkapitalzinses. Das schafft Planungssicherheit für die Marktteilnehmer.

85. Die Anwendung des CAPM soll zudem gewährleisten, dass die DB InfraGO AG Investitionsentscheidungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten trifft und die Ressourcen entsprechend wirtschaftlich effizient einsetzt. Auch hinsichtlich dieser Investitionsanreize hat die Monopolkommission in der Vergangenheit die Position vertreten, dass das CAPM ein geeignetes Instrument zur Bestimmung des Eigenkapitalzinses ist. Denn die gemeinwohlorientierte Eisenbahninfrastruktur soll nach wie vor als Wirtschaftsunternehmen geführt werden.

86. So sollte aus ordnungspolitischer Sicht auch dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) des Bundes eine Eigenkapitalrendite zugestanden werden, wie es sie in einem marktwirtschaftlichen Umfeld erwirtschaften würde. Bei der Anwendung des CAPM hat das unternehmensindividuelle Risiko keinen Einfluss, da unternehmensindividuelle Risiken von den Anlegern durch die Diversifizierung ihres Portfolios eliminiert werden können (Monopolkommission, 2011, Tz. 123). Nur systematische Risiken, also Risiken, die durch die Unternehmen nicht beeinflusst werden können, gehen in das CAPM über den Betafaktor ein (siehe Infobox „Capital Asset Pricing Modell (CAPM)“).

87. In dieser Anwendung der CAPM ergibt sich für das Trassenpreissystem 2025/2026 ein Eigenkapitalzinssatz von 3,7 Prozent und ein Fremdkapitalzins von 1,2 Prozent (BNetzA, BK10-24-0058_E, 04.10.2024). Die DB InfraGO AG hat beantragt, dass die gesetzlich zugelassene maximale Höhe der Trassenpreiseinnahmen in der Netzfahrplanperiode 2026 um EUR 1,4 Mrd. steigen sollen. Das entspricht einem Anstieg von ca. 20 Prozent gegenüber der Vorperiode.

88. Das stellt eine Bedrohung für die weitere Entwicklung des Wettbewerbs dar. Entsprechend hat die Monopolkommission Eigenkapitalerhöhungen für die EIU des Bundes in der Vergangenheit grundsätzlich kritisiert und empfohlen, wenn sie stattfinden, diese mit wettbewerbsflankierenden Maßnahmen zu versehen (Monopolkommission, 2020). Eine solche wettbewerbsflankierende Maßnahme kann nun eine temporäre Absenkung des Verzinsungsanspruches sein, damit die Eigenkapitalerhöhungen nicht zwangsläufig auch zu höheren Zinszahlungen führen. Damit wird der Eigenkapitalzins zwar nicht mehr allein über das CAPM ermittelt und dadurch können Investitionsanreize eventuell ordnungspolitisch nicht korrekt abgebildet werden. In der derzeitigen Situation ist jedoch das Problem der technisch bedingten Trassenpreisanstiege als überwiegend anzusehen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Monopolkommission empfiehlt, dass der Bund prioritär festlegen soll, für welche Investitionen das künftige Sondervermögen verwendet werden soll (siehe Kapitel 2).

89. Es ist zu konstatieren, dass die DB InfraGO AG gegenüber anderen Unternehmen besondere Merkmale aufweist. So kann für die DB InfraGO AG aufgrund des Daseinsvorsorgeauftrags des Bundes und der damit verbundenen Privatisierungssperre für dessen Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine „implizite Staatsgarantie“ unterstellt werden (Monopolkommission, 2023, Tz. 134 ff.). Das unternehmerische Risiko der DB InfraGO AG kann somit als deutlich geringer erachtet werden als in anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen.

90. Das ERegG erkennt genau das an und eröffnet Möglichkeiten, dieses geringe wirtschaftliche Risiko zu berücksichtigen. So darf die DB InfraGO AG einen angemessenen Gewinn erwirtschaften, der eine Eigenkapitalrendite umfasst, die dem Risiko des Betreibers einer Serviceeinrichtung, auch hinsichtlich der Einnahmen, oder dem Fehlen eines solchen Risikos Rechnung trägt und von der durchschnittlichen Rendite in dem betreffenden Sektor in den Vorjahren nicht wesentlich abweicht (§ 1 Abs. 9, Anlage 4 Nr. 5 ERegG). Diesen Weg hat die Bundesnetzagentur vorgeschlagen. Entgegen dem Antrag der DB InfraGO AG hat sie eine geringere Eigenkapitalverzinsung von 2,2 Prozent angesetzt und diesen niedrigeren Zinssatz sowohl für das neu zugeführte als auch für das bereits vorhandene Eigenkapital festgesetzt. Dieser Zinssatz ergibt sich aus dem Mittelwert aus dem CAPM-Modell (3,7 Prozent) und dem risikolosen Zinssatz (0,75 Prozent). Dieser Zinssatz entspräche den Renditeerwartungen des Bundes, so die Bundesnetzagentur, die das BMDV mit Schreiben vom 3. Juli 2024 auf Anfrage der zuständigen Beschlusskammer mitgeteilt habe und die auf einer Verständigung des BMDV und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) beruhe (BNetzA, BK10-24-0058_E, 04.10.2024, S. 37). Die Renditeerwartungen des Bundes seien maßgeblich, da die Gewinne aus dem Betrieb der Eisenbahninfrastruktur letztlich an den Eigentümer, den Bund, abzuführen seien. Durch diese Vorgehensweise fielen erstens die durch die Eigenkapitalerhöhungen entstehenden neuen Kapitalkosten niedriger aus als beantragt. Zweitens seien die hinsichtlich des bereits vorhandenen Eigenkapitals angesetzten Kosten zu senken, da nunmehr mit einem niedrigeren Zinssatz zu kalkulieren sei. Im Eilrechtsverfahren entschied das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) jedoch am 24. Januar 2025, dass das Eigenkapital mit 3,7 Prozent zu verzinsen sei, da die „nach unten abweichende Renditeerwartung des Eigenkapitalgebers [...] kein gesetzlicher Kalkulationsmaßstab im Eisenbahnregulierungsgesetz“ sei (VG Köln, 18 L 2172/24, 24.01.2025, Rn. 79). Zudem hielt es das VG Köln für unzulässig, im Rahmen der Anpassung der Obergrenze der Gesamtkosten gemäß § 26 ERegG Kostenpositionen unter Heranziehung aktueller Ist-Werte neu zu bewerten und dem Anpassungsgrund gegenzurechnen (VG Köln, 18 L 2172/24, 24.01.2025, Rn. 75).

91. Die Monopolkommission hält das Vorgehen der Bundesnetzagentur im Hinblick auf die Wettbewerbsverzerrungen durch die Eigenkapitalerhöhung grundsätzlich für einen pragmatischen Ansatz. Der Beschluss des VG Köln hat jedoch erhebliche Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit dieses Vorgehens aufgeworfen. Nicht unbedenklich erscheint es in der Sache zudem, wenn im Ergebnis eine Veränderung des Zinssatzes und damit eine erhebliche Reduktion oder auch Erhöhung der Kapitalkosten alleine durch eine Mitteilung der Ministerien an die zuständige Beschlusskammer der Bundesnetzagentur erfolgen kann.

92. Daher erscheint es auch zur Verbesserung der Rechtssicherheit und Verlässlichkeit der bestehenden Entgeltregulierung notwendig, den Verzinsungsanspruch gesetzlich zu regeln. Daher sollte in Anlage 4 Nr. 5 ERegG eine Regelung aufgenommen werden, die die von der Bundesnetzagentur gewählte und vom VG Köln im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes für unzulässig erachtete Vorgehensweise ermöglicht. Dazu sollte zwischen den derzeit bestehenden Ziffern 5.2.1. und 5.2.2 der Anlage 4 zum ERegG folgende Formulierung aufgenommen werden:

„Bei der Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes kann berücksichtigt werden, dass der Eigentümer eine von der kapitalmarktüblichen Zinserwartung abweichende Renditeerwartung geltend macht.“

Zudem sollte § 26 ERegG dahingehend geändert werden, dass bei einer erforderlichen Anpassung der OGK kostensenkende Entwicklungen berücksichtigt und einer Kostensteigerung gegengerechnet werden können.

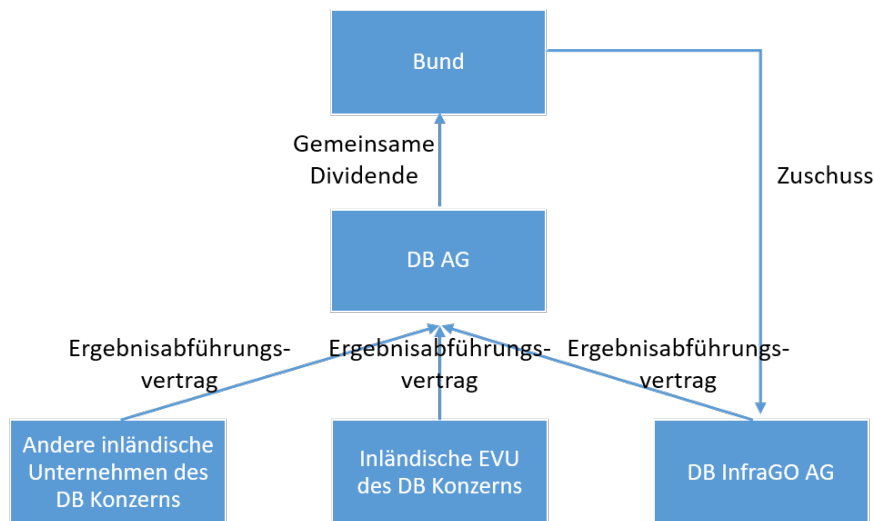
93. Das eröffnet Möglichkeiten für pragmatische Lösungen in besonderen Situationen wie derzeit. Für die Zukunft sollte jedoch auf weitere Eigenkapitalerhöhungen verzichtet werden. Die Finanzierungsmethodik des Bundes sollte wieder auf Baukostenzuschüsse umgestellt werden. Das Sondervermögen sollte hierfür Möglichkeiten schaffen. Wenn die Finanzierung entsprechend wieder auf Zuschüsse umgestellt wird, sollten wieder die Lenkungswirkungen des CAPM hinsichtlich der Investitionen in den Vordergrund gestellt werden und der DB InfraGO AG eine kapitalmarktübliche Verzinsung nach dem CAPM zugestanden werden. Diese Möglichkeit bleibt auch durch den derzeitigen Formulierungsvorschlag erhalten.

4.3.2 Anreize zur Kostensenkung ausbauen

94. Die OGK des Betreibers der Schienenwege sind die Grundlage für die Ermittlung der Trassenentgelte. Hierin sollen alle sachgerechten und effizienten Kosten eingehen, die für den Betrieb der Schienenwege notwendig sind, die dann auf die Trassenentgelte umgelegt werden. Ineffiziente Kostenbestandteile des Betreibers der Schienenwege sollen entsprechend nicht von den EVU getragen werden. Im derzeitigen Regulierungsregime ist das jedoch aus zwei Gründen nicht hinreichend sichergestellt. Erstens unterliegt etwa ein Viertel der Mittel derzeit nicht der Anreizsetzung der Anreizregulierung. Und zweitens sind die Anreize zur Kostensenkung grundsätzlich als nicht hinreichend anzusehen. Die Monopolkommission empfiehlt daher, dass sämtliche finanziellen Mittel zur Finanzierung des Betriebs der Schieneninfrastruktur der Anreizregulierung unterliegen sollen. Zudem sollte in der Anreizregulierung ein strengerer Effizienzmaßstab als bisher angewandt werden.

4.3.2.1 Alle finanziellen Mittel der Anreizregulierung unterziehen

95. Zur Erfüllung des Gewährleistungsauftrags nach Artikel 87e Absatz 4 GG zahlt der Bund auf Grundlage des BSWAG einen jährlichen Infrastrukturbeitrag. Hierzu hat der Bund mit der DB AG und deren EIU im Jahr 2020 die bis 2029 geltende Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV III) geschlossen. Gegenstand dieser Vereinbarung sind Maßnahmen, die der Erhaltung und Verbesserung des Zustands der Schienenwege des Bundes dienen. So sollen in den Jahren 2020 bis 2029 insgesamt EUR 63,4 Mrd. für Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz eingesetzt werden. Der größte Anteil (ca. EUR 51,4 Mrd.) entstammt dabei dem Bundeshaushalt; auch stehen im Rahmen eines Finanzierungskreislaufs Mittel aus den Dividendenzahlungen der EIU zur Verfügung, die vom Bund für Investitionen in die bestehenden Schienenwege bereitgestellt werden. Zuletzt wurden zwei Nachtragsvereinbarungen zur LuFV III geschlossen. Diese berücksichtigen den erhöhten Finanzierungsbedarf aufgrund der Sanierung der Hochleistungskorridore und einer Änderung des BSWAG im Jahr 2024, welches dem Bund nun in einem größeren Maße als bisher erlaubt, auch Instandhaltungsinvestitionen zu finanzieren. Der Anteil aus dem Bundeshaushalt steigt somit um weitere EUR 7,3 Mrd. an.

Abbildung 4.2: Finanzierungskreislauf Schiene

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kühling/Gremm (2021).

96. Zur Finanzierung des verbleibenden Anteils der Instandhaltungsinvestitionen verpflichten sich die DB AG und die DB InfraGO AG einen Eigenanteil aufzubringen. Dieser sog. Mindestinstandhaltungsbeitrag soll sicherstellen, dass ein Mindestmaß an Instandhaltungsarbeiten kontinuierlich finanziert wird, unabhängig von den Einnahmen aus Trassenentgelten und staatlichen Fördermitteln. Der Eigenanteil beläuft sich während der Vertragslaufzeit der LuFV III auf ca. EUR 22 Mrd., für das Jahr 2025 entsprechend auf EUR 2,1 Mrd. Die Eigenmittel fließen in die Berechnung der OGK ein und machen derzeit ca. ein Viertel der OGK aus.

97. Das Unionsrecht gibt in Art. 30 Abs. 1 RL 2012/34 /EU vor, dass den Infrastrukturbetreibern unter Berücksichtigung der Aspekte der Verkehrssicherheit und der Qualitätsverbesserungen Anreize zur Kosten- und Entgeltensenkung zu geben sind. Dies kann gemäß Art. 30 Abs. 3 RL 2012/34/EU entweder durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen, durch vertragliche Vereinbarungen der Mitgliedstaaten mit den Infrastrukturbetreibern oder eine Kombination der beiden Maßnahmen erfolgen. Die LuFV ist eine solche vertragliche Vereinbarung und als sog. qualifizierten Regulatorvereinbarung (§ 29 Abs. 5 ERegG) durch die Bundesnetzagentur anerkannt.⁸

98. Damit geht der Mindestinstandhaltungsbeitrag zwar in die OGK ein, er wird jedoch von der Anreizregulierung ausgenommen und unterliegt im Gegensatz zu den übrigen Finanzierungsmitteln nicht der Anreizsetzung zur Kostensenkung. Auf den Betrag der LuFV-Eigenmittel ist bei der Ermittlung der Obergrenze der Gesamtkosten nach § 25 Abs. 2 i. V. m. § 29 Abs. 5 Satz 3 ERegG weder ein Inflationsausgleich noch ein Produktivitätsfortschritt in Anrechnung zu bringen, da entsprechende Anreize zur Kostensenkung bereits durch die Vereinbarung in der LuFV gesetzt würden. Somit soll laut der vertraglichen Vereinbarung der LuFV implizit durch unternehmerisches Handeln eine hohe Effizienz beim Einsatz der Bundes- sowie der Eigenmittel der

⁸ So zuletzt die LuFV III durch Beschluss der Bundesnetzagentur vom 20. März 2020 (BNetzA, BK10-20-0001_E, 20.03.2020).

EIU gewährleistet werden. Die DB InfraGO AG verpflichtet sich, die Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.

99. Die Monopolkommission erachtet diese Regelungen als unzureichend. Wie diese hohe Effizienz zustande kommen und erfasst werden soll, wird in der LuFV nicht ausgeführt. Zwar enthält die LuFV eine Reihe vertraglicher Qualitätskennzahlen, die das EIU erfüllen soll. Es kann jedoch nicht bewertet werden, ob die Qualitätskennzahlen mit einem effizienten Mitteleinsatz erreicht – oder auch nicht erreicht – wurden. Konkrete Vorgaben, wie die Effizienz erreicht werden soll, werden nicht vereinbart.

100. Daher spricht sich die Monopolkommission gegen die Anerkennung der LuFV als qualifizierte Regulierungsvereinbarung aus und empfiehlt, auch die Eigenmittel der LuFV der Anreizregulierung zu unterstellen. Die Anerkennung der LuFV als qualifizierte Regulierungsvereinbarung führt zu einer unmittelbaren Erhöhung der OGK und sorgt dafür, dass ein großer Teil des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten ohne das Setzen von Effizienzanreizen durch eine Produktivitätskomponente in die Entgeltberechnung der Trassenentgelte eingeht. Diese Ineffizienzen müssen derzeit von den EVU in Form höherer Trassenentgelte getragen werden.

101. Des Weiteren ergeben sich durch die genannten Regelungen erhebliche Probleme in der Regulierungspraxis, da ein Eisenbahninfrastrukturbetreiber zwei unterschiedlichen Regulierungsregimen unterliegt. Die Regulierungsbehörde muss feststellen, welche Kosten auf einer vertraglichen Vereinbarung beruhen und welche nicht. Diese Zweiteilung ist kaum umsetzbar. Die Monopolkommission empfiehlt, dass sämtliche finanziellen Mittel des Infrastrukturbetreibers der Anreizregulierung unterliegen.

4.3.2.2 Das Potenzial für Produktivitätssteigerung ist untererfasst

102. Das Ziel einer Anreizregulierung sollte es sein, Anreize für Kostensenkungen zu setzen. Da die DB InfraGO AG als natürliches Monopol keinem Wettbewerbsdruck ausgeliefert ist, muss die Anreizregulierung diesen simulieren. Hierzu sollte sie Vorgaben machen, die zu einem Marktergebnis führen, wie es unter Wettbewerb zu erwarten wäre. Hierzu beinhaltet die Anreizregulierung neben der Inflationsrate einen Produktivitätsfaktor, der abbilden soll, welche Produktivität in einem wettbewerblichen Umfeld zu erwarten wäre (siehe hierzu Infobox „Produktivität im Wettbewerb“). Der Produktivitätsfaktor ist derzeit aus Sicht der Monopolkommission jedoch nicht streng genug. In der Trassenpreisregulierung wird lediglich der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfaktor angelegt. Das heißt, die DB InfraGO AG ist dazu angehalten, ihre Produktivität entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Produktivität zu steigern.

103. Die Monopolkommission hat diesen Umstand wiederholt kritisiert (Monopolkommission, 2019, Tz. 145 ff). Die Produktivitätsvorgaben für die DB InfraGO AG sind zu schwach. Das zeigt sich unter anderem in der verschleppten Digitalisierung in der Fahrplanerstellung. Das System stammt nach Angaben von Marktteilnehmern im Kern aus den Neunzigerjahren und wird zu bedeutenden Teilen manuell gepflegt (Mofair, 2024). Es ist wahrscheinlich, dass ein privatwirtschaftliches Unternehmen im Wettbewerb bereits deutlich mehr Prozesse digitalisiert hätte, um Effizienzen zu generieren, Personalkosten zu sparen und sich im Wettbewerb zu behaupten.

ten. Die DB InfraGO AG verspürt diesen Wettbewerbsdruck nicht und arbeitet sehr personalintensiv. Borchers u. a. (2025) zeigen, dass zunehmende Arbeitskosten zu einer abnehmenden Arbeitsproduktivität des Infrastrukturbetreibers führen. Die Betreiber der Schienenwege in Österreich und der Schweiz hingegen konnten die Arbeitsproduktivität steigern (Borchers u. a., 2025), trotz vergleichbarem Anstieg der Arbeitskosten. Dieser Produktivitätsrückgang wird in Form von höheren Trassenpreisen von den EVU getragen. Ein Ausgleich des Rückgangs der Arbeitsproduktivität der DB InfraGO AG für die EVU über eine strenge Produktivitätskomponente in der Anreizregulierung findet nicht statt.

Produktivität im Wettbewerb

Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, sind in der Regel produktiver als solche, die einem schwächeren Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind (siehe unter anderem Buccirosi u. a., 2013). Das hat unter anderem folgende Gründe:

- **Anreiz zur Effizienzsteigerung:** Wettbewerbsdruck zwingt Unternehmen dazu, effizienter zu arbeiten, Kosten zu senken und Ressourcen optimal einzusetzen, um sich gegenüber Konkurrenten behaupten zu können. Unternehmen, die sich nicht verbessern, riskieren Marktanteilverluste oder gar die vollständige Verdrängung aus dem Markt.
- **Förderung von Innovation:** Wettbewerb regt Unternehmen dazu an, kontinuierlich neue Produkte, Dienstleistungen und Prozesse zu entwickeln. Innovationen helfen, Kundenbedürfnisse besser zu erfüllen und Wettbewerbsvorteile zu erlangen, was die Produktivität erhöht.

Ohne den Zwang zur ständigen Verbesserung kann es in monopolistischen Unternehmen somit zu einer ineffizienten Nutzung von Ressourcen kommen. Überkapazitäten, veraltete Technologien und ineffiziente Prozesse werden nicht zwangsläufig abgebaut.

104. Die Monopolkommission empfiehlt wie in anderen regulierten Netzsektoren, beispielsweise der Energiewirtschaft, einen sektoralen Produktivitätsfortschritt anzusetzen, der den Besonderheiten des Sektors Rechnung trägt. Das kann die Trassenentgelte senken, indem Anreize für eine effizientere Nutzung und Instandhaltung der Infrastruktur geschaffen werden. Die Bestimmung der sektoralen Effizienz der Eisenbahninfrastrukturunternehmen ist anspruchsvoll. Die Eisenbahninfrastruktur umfasst eine breite Palette von Komponenten wie Gleise, Signaltechnik, Bahnhöfe, Brücken, Tunnel und Elektrifizierungssysteme. Zudem ist die Errichtung der Anlagen sehr kapitalintensiv und wirkt langfristig. Effizienzverbesserungen spiegeln sich erst nach mehreren Jahren in den Daten wider, wodurch eine kontinuierliche und regelmäßige Bewertung erschwert wird. Dennoch existieren in der Praxis Ansätze, die Effizienz der EIU abzuschätzen (OECD/ITF, 2019). Das Office of Rail and Road (ORR) in Großbritannien verwendet

mehrere Methoden zur Schätzung des Produktivitätswachstums im Eisenbahninfrastruktursektor. Die Efficiency Benchmarking Data Tables vergleichen die Leistung der EIU im internationalen Vergleich anhand festgelegter Effizienzkenzahlen. Zudem definiert die ORR spezifische Key Performance Indicators (KPIs) zur Erfassung der Produktivitätsentwicklung, einschließlich Instandhaltungskosten pro Kilometer, Kapazitätsauslastung und Leistungskennzahlen wie Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit. Ähnlich vergleicht auch die schwedische Behörde Trafikverket die Leistung der internationalen EIU anhand Leistungs- und Effizienzkenzahlen. Dies umfasst die Analyse von Betriebskosten, Auslastung und Instandhaltungseffizienz. Diese Ansätze könnten vorbildhaft auch für den deutschen Regulierer sein, das sektorale Produktivitätswachstum im Bereich der Eisenbahninfrastruktur besser abzuschätzen. Zunächst sollte dazu § 28 Abs. 2 ERegG dahingehend angepasst werden, dass es der Bundesnetzagentur ermöglicht wird, einen sektoralen Produktivitätsfortschritt anzuwenden. Die Bundesnetzagentur sollte sich dazu mit anderen Regulierern in und außerhalb der EU austauschen.

4.4 Qualitätsorientierte und allokativer Steuerung durch Entgeltregulierung stärken

105. Neben den Trassenentgelten wirkt sich die Qualität der Eisenbahninfrastruktur auf die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn gegenüber anderen Verkehrsträgern wie dem Straßen- oder Luftverkehr aus. Ein qualitativ hochwertiges Netz mit ausreichender Kapazität trägt dazu bei, einen zuverlässigen und pünktlichen Personen- und Gütertransport zu sichern. Es reduziert Ausfallzeiten und Verspätungen, senkt somit die Betriebskosten und steigert die Effizienz des Eisenbahnsektors. Das erhöht die Attraktivität der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern und bildet somit eine Voraussetzung, die klimapolitisch notwendige Verkehrswende voranzubringen. Die Monopolkommission hat hierzu bereits in der Vergangenheit Empfehlungen unterbreitet, die Regulierung der Trassenentgelte auch auf qualitätswirksame Effekte und eine bessere allokativer Steuerung auszurichten (Monopolkommission, 2023; Monopolkommission, 2024). Sie sieht hierin weiterhin ein wichtiges Instrument für Qualitätsverbesserungen. Daher werden die Kernempfehlungen an dieser Stelle nochmals zusammengefasst. Konkret schlägt sie vor, eine Qualitätskomponente in die Trassenentgeltregulierung einzuführen, um Anreize beim Betreiber der Schienenwege zu setzen, beständig in die Qualität der Infrastruktur zu investieren. Zudem regt sie an, Entgeltnachlässe auf wenig ausgelasteten Strecken einzuführen, um den Verkehr besser auf dem vorhandenen Netz zu verteilen. Das senkt zum einen die Markteintrittskosten für Wettbewerber auf diesen Strecken. Zum anderen trägt die bessere Verteilung zu einem zuverlässigeren Zugbetrieb bei.

4.4.1 Qualitätsorientierte Steuerung durch Entgeltregulierung stärken

106. Im Rahmen der LuFV haben sich die DB AG und DB InfraGO AG verpflichtet, die Schienenwege in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu halten. Dieser Zustand wird anhand von verschiedenen Qualitätskenzahlen (Qkz) gemessen, für die für jedes Jahr der Laufzeit Zielstellungen vereinbart worden sind. Für sog. sanktionsbewährte Kennzahlen können Sanktionen bei Nichterfüllung verhängt werden. Das soll Anreize schaffen, die Qualitätskenzahlen einzuhalten und die Qualität der Eisenbahninfrastruktur zu verbessern.

107. Die Qualitätsregulierung der LuFV ist unwirksam, worauf die Monopolkommission in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen hat (Monopolkommission, 2023, Tz. 30 ff). Der Zustand der Eisenbahninfrastruktur wurde weder erhalten noch verbessert, sondern im Gegenteil beständig verschlechtert. Erst jetzt konnte der Verfall der Infrastruktur aufgehalten werden. Das zeigt der aktuelle Netzzustandsbericht der DB InfraGO AG (2025). In ihrer Stellungnahme dazu führte die letzte Bundesregierung an, dass die LuFV nicht als Steuerungsinstrument konzipiert sei, das Qualitätsanreize setzt. Sie zielt darauf ab, den baulichen Zustand der vorhandenen Infrastruktur zu erfassen (Bundesregierung, 2025). Wenn aber dort und auch in der Anreizregulierung keine Qualitätsanreize gesetzt werden, ist fraglich, ob überhaupt Anreize für die DB AG bestehen, die Qualität zu verbessern.

108. Unter diesen ungünstigen Voraussetzungen ist es bedenklich, dass künftig hohe Summen, insbesondere aus dem Sondervermögen Infrastruktur, investiert werden sollen, wie die neue Bundesregierung im Koalitionsvertrag vereinbart hat (CDU, CSU und SPD, 2025). Bevor große Summen in die Eisenbahninfrastruktur investiert werden, empfiehlt die Monopolkommission eindringlich, die Qualität der Eisenbahninfrastruktur deutlich transparenter zu erfassen und verbindliche Instrumente zu entwickeln, um die Qualität beständig zu verbessern. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Finanzmittel nur zu unzureichenden Qualitätsverbesserungen führen. Das Steuerungsdefizit soll laut dem Koalitionsvertrag unter anderem durch den Infraplan behoben werden. Die derzeitige Arbeitsfassung des Infraplans enthält unter anderem die Steuerungskennzahl Anlagenverfügbarkeit – infrastrukturbedingte Verspätungen. Die Monopolkommission begrüßt, dass ihr entsprechender Vorschlag aus dem Hauptgutachten 2024 aufgenommen wurde. Zugleich hat sie bereits darauf hingewiesen, dass dem Infraplan die Instrumente zur Durchsetzung der Zielvorgaben fehlen (Monopolkommission, 2024).

109. Die Monopolkommission empfiehlt daher, dass stärkere Qualitätsanreize von der Anreizregulierung ausgehen sollen. Das ist in anderen regulierten Netzwirtschaften und in anderen Ländern bereits gängige Praxis.⁹ Dementsprechend hat die Monopolkommission bereits im Hauptgutachten 2024 vorgeschlagen, die vom Infrastrukturbetreiber verantworteten Verspätungsminuten mittels einer zusätzlichen Qualitätskomponente in der Preisobergrenze der Trassenentgelte zu verankern. Dadurch würden deutlich höhere Anreize gesetzt, Verspätungsminuten zu reduzieren (Monopolkommission, 2024, Tz. 778 ff). In der Anreizregulierung sollten Zielvorgaben für die jeweilige Regulierungsperiode gemacht werden, die infrastrukturbedingten Verspätungen (cVmin) um einen festzulegenden Prozentsatz zu reduzieren. Das sollte analog zu den noch zu entwickelnden Zielvorgaben im Infraplan erfolgen, um eine Kohärenz der Anreizsysteme zu schaffen.

⁹ In Deutschland wurde beispielsweise im Energiesektor die bestehende Entgeltregulierung mit einem Qualitätselement für die Netzverfügbarkeit flankiert, welches individuelle Zu- und Abschläge auf die Erlösobergrenzen vorsieht. Diese qualitätsorientierte Entgeltregulierung der Stromnetze ist gesetzlich geregelt in §§ 18 bis 20 der Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze (Anreizregulierungsverordnung, ARegV, 2007). Auch etwa in den Niederlanden, Italien oder Norwegen werden im Energiesektor Anreizregulierungen mit Qualitätsvorgaben verbunden (E-Bridge Consulting GmbH, 2014).

110. Bislang hat die DB InfraGO AG einen starken betriebswirtschaftlichen Anreiz, möglichst viele Trassen zu verkaufen. Die betriebswirtschaftlichen Kosten der dadurch erzeugten Unpünktlichkeit sind vergleichsweise gering.¹⁰ Insofern dürfte sich die DB InfraGO AG aus betriebswirtschaftlichem Kalkül dafür entscheiden, die Strecken möglichst hoch auszulasten. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Unpünktlichkeit sind jedoch um ein Vielfaches höher. Eine gemeinwohlorientierte Infrastruktur sollte diese volkswirtschaftlichen Kosten in der Entscheidung zwischen Auslastung und Pünktlichkeit stärker berücksichtigen. Die vorgeschlagene qualitätsorientierte Anreizregulierung kann genau das leisten. Dadurch wirkt sich die Unpünktlichkeit für die DB InfraGO AG monetär stärker als bisher aus und die DB InfraGO AG hat einen stärkeren Anreiz, die Verkehre besser auf das Netz zu verteilen, um auch aus betriebswirtschaftlichem Kalkül für einen pünktlicheren Zugverkehr zu sorgen. Denn auch die Mehrheit von über 80 Prozent der befragten Fahrgäste der Fahrgastbefragung 2024 der Bundesnetzagentur bevorzugt verlässliche Verbindungen gegenüber einer höheren Zugtaktung (Bundesnetzagentur, 2025).

111. Die Zielvorgaben für die Reduzierung der cVmin sollten ambitioniert, aber realistisch sein. Diese Zielvorgaben fehlen in der Arbeitsfassung des Infraplans derzeit. Ausgangspunkt könnten die bisherigen Pünktlichkeitswerte der cVmin sein, wie die Monopolkommission bereits im Hauptgutachten 2024 empfohlen hat. Auch wenn diese der Gefahr einer Verzerrung unterliegen können, kommt es hinsichtlich der Anreizwirkung nicht so sehr auf die exakte Höhe, sondern auf die Grenzverbesserung an.¹¹ Auf die Betriebsleistung umgerechnet ergeben sich für das Jahr 2023 18,3 cVmin/1000 km durch Netzursachen. Der DB InfraGO AG sollten im Rahmen der Qualitätskomponente in der Anreizregulierung Vorgaben gemacht werden, diese cVmin beständig um zuvor festgelegte Prozentsätze pro Jahr, anfangs beispielsweise fünf Prozent pro Jahr, zu verringern.

112. Auch die Governance-Strukturen des DB-Konzerns müssen konsequent auf die Erreichung der Zielvorgaben ausgerichtet werden. Wenn die Ziele klar definiert und in die Entscheidungsprozesse integriert sind, fördert dies eine Kultur der Verantwortung und der kontinuierlichen Verbesserung. Hierzu sollte sich die Erreichung wesentlicher Kennzahlen wie die Pünktlichkeit auf die Vergütung des Managements auswirken. Die Monopolkommission hatte bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass anderenfalls die Anreize, die Ziele zu erreichen in einem regulierten Staatsunternehmen sehr schwach ausgeprägt seien (Monopolkommission,

¹⁰ Im Jahr 2023 zahlte die DB AG EUR 132 Mio. an Entschädigungen für Reisende bei einem konzernweiten Umsatz von EUR 45,2 Mrd. Euro. Auch im Verhältnis zwischen DB InfraGO AG und EVU, die deren Verkehrsleistungen in Anspruch nehmen, kann eine Haftung in Betracht kommen, wie unlängst der BGH erneut bestätigt hat (BGH, XII ZR 15/23, 02.04.2025). In diesem Fall hatte die DB InfraGO Schadensersatz zu leisten, da das EVU dem öffentlichen Auftraggeber gegenüber aufgrund von Unpünktlichkeit nicht die volle Gegenleistung verlangen konnte. Den Anteil dieser Minderung, der auf die in den Zuständigkeitsbereich der DB InfraGO fallenden Verspätungsminuten beruht, konnte das EVU an die DB InfraGO AG „weiterreichen“. Gleichwohl geht auch von diesen pekuniären Signalen keine hinreichende Anreizwirkung aus, da derartige Ausgleichszahlungen jeweils im Einzelfall oftmals in langwierigen Verfahren über die Zivilgerichte erstritten werden müssen. Siehe dazu bereits Monopolkommission (2023, Tz. 81).

¹¹ Vertieft siehe Monopolkommission (2024, Tz. 783 ff.). Eine mögliche Verzerrung ergibt sich unter anderem dadurch, dass die cVmin nur Primärverspätungen erfassen und Sekundärverspätungen entsprechend als neutral gewertet werden. Das hat etwa zur Folge, dass ein Rückstau von Zügen, ausgelöst durch einen Infrastrukturmangel oder durch eine Baustelle, im System der cVmin als neutral gewertet und damit nicht dem Infrastrukturbetreiber zugerechnet wird.

2024). Wenn die finanziellen Anreize oder Boni des Managements an die Erfüllung von Leistungskennzahlen gebunden werden, kann das Engagement für die Umsetzung der strategischen Ziele erhöht werden.

4.4.2 Allokative Steuerung durch Trassenentgelte verbessern

113. Eine ökonomische Lenkungswirkung geht von den Trassenpreisen derzeit nur sehr begrenzt aus. Grundsätzlich haben Preise in einer Marktwirtschaft die Funktion, Knappheiten anzuzeigen, und die ökonomischen Ressourcen entsprechend dort hinzulenken. Gleichzeitig führen hohe Preise dazu, dass Nachfragen ihr Nachfrageverhalten anpassen, indem sie beispielsweise Alternativen suchen oder Mengen reduzieren. Durch diese Angebots- und Nachfragewirkungen der Preise werden die Knappheiten abgebaut. Daher beinhaltet die Entgeltregulierung die Möglichkeit, auch entsprechende Zuschläge auf die Trassenentgelte für hochausgelastete Strecken zu erheben (siehe Infobox „Grundzüge des Trassenpreissystems“). Die Monopolkommission empfiehlt eher Abschläge auf unterausgelastete Strecken zu gewähren.

114. Durch die Marktsegmentierung, insbesondere im SPFV, tritt eine gewisse allokative Steuerung ein. Die Vollkosten werden den Marktsegmenten entsprechend ihrer Tragfähigkeit angelastet. Die Tragfähigkeit folgt dabei dem ökonomischen Kalkül der Ramsey-Preise. Das besagt, dass jene Marktsegmente höher belastet werden, die eine geringere Elastizität der Endkundennachfrage aufweisen. Infolgedessen werden sehr nachfragestarke Verbindungen zwischen Metropolbahnhöfen am Tag (Marktsegment Metro Tag) pro Trassenkilometer höher bepreist als weniger nachgefragte Verbindungen zwischen geringer frequentierten Bahnhöfen (Marktsegment Basis).¹²

115. Die Trassenentgelte können nach § 35 Abs. 1 ERegG einen Entgeltbestandteil umfassen, der die Knappheit der Schienenwegkapazität auf dem bestimmbar Schienenwegabschnitt in Zeiten der Überlastung durch Entgelterhöhungen widerspiegelt. Diese Knappheitsaufschläge werden in der Praxis jedoch kaum erhoben. In Österreich wird ein solcher Zuschlag für überlastete Eisenbahninfrastruktur lediglich in einem einzigen Abschnitt während der Hauptverkehrszeit erhoben. Die DB InfraGO AG hat bisher 23 Schienenwege für überlastet erklärt. Knappheitsentgelte werden auf diesen Abschnitten nicht erhoben, was die Monopolkommission begrüßt. Sie sieht derzeit eher nachteilige Wirkungen, denn durch die Aufschläge besteht für den Infrastrukturbetreiber nur ein sehr geringer Anreiz, die Knappheit abzubauen.

116. Die potenzielle Erhebung von Knappheitsaufschlägen setzt laut ERegG zwar voraus, dass der Betreiber der Schienenwege einen Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität vorzulegen hat (§ 59 Abs. 1 ERegG). Allerdings darf der Betreiber der Schienenwege vorbehaltlich der Zustimmung der Regulierungsbehörde die Entgelte auch erheben, wenn der Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität aus Gründen, die sich seinem Einfluss entziehen, nicht verwirklicht werden kann oder die verfügbaren Optionen wirtschaftlich oder finanziell nicht tragfähig sind (§ 59 Abs. 5 ERegG). Zudem erfolgt der Ausbau der Strecken und Knoten des Bestandsnetzes

¹² Die Preiselastizität der Nachfrage ist ceteris paribus umso geringer, je höher die Nachfrage. Marktsegmente, die wiederum eine geringe Preiselastizität der Nachfrage aufweisen, tragen einen höheren Anteil an den Vollkosten.

nach dem Bedarfsplan des Bundes bzw. soll in Zukunft nach dem Infraplan erfolgen. Die Ausbaumaßnahmen sind derzeit nicht mit einer sicheren Finanzierung hinterlegt und dauern unter anderem aufgrund komplexer Planungs- und Genehmigungsverfahren lange. Daher könnten Knappheitsentgelte auf überlasteten Strecken auch längerfristig erhoben werden.

117. Durch höhere Trassenentgelte würden die Marktzutrittsschranken für Neueinsteiger auf diesen Strecken weiter steigen. Bereits im Wettbewerb aktive EVU würden auf den hochausgelasteten Strecken finanziell höher belastet. Das trifft die DB-eigenen EVU genauso wie die Wettbewerbsbahnen. Allerdings könnten die Belastungen für die DB-eigenen EVU durch die integrierte Konzernstruktur aufgefangen werden. Es existiert ein Potenzial für Quersubventionierung. Das ergibt sich unter anderem aus den Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträgen, wie bereits in Kapitel 2.3 dargestellt. Ebenso profitieren die Tochterunternehmen der DB AG vom Rating des Gesamtkonzerns und können sich günstiger finanzieren als die Wettbewerber.

118. Die Regelung des § 38 Abs. 3 ERegG sieht ferner vor, dass der Betreiber der Schienenwege auch Entgeltnachlässe einerseits zur Förderung der Entwicklung neuer Eisenbahnverkehrsdienste und andererseits zur Förderung der Benutzung von Strecken mit sehr niedrigem Auslastungsgrad zeitlich begrenzt gewähren kann. Die DB InfraGO AG gewährt derzeit zur Förderung der Entwicklung neuer Eisenbahnverkehre allen Zugangsberechtigten zeitlich begrenzte Nachlässe in Form eines prozentualen Abschlags in Höhe von 20 Prozent auf das Trassenentgelt. Der Nachlass wird für die Dauer von zwölf Monaten und ab einer Mindestanzahl von zehn Zugtrassen innerhalb von zwölf Monaten ab Betriebsaufnahme gewährt.

119. Zudem gewährt die DB InfraGO AG befristet Nachlässe im sog. Punkt-zu-Punkt-Segment.¹³ Mit dem Marktsegment werden Schienenpersonenverkehre zu einer bestimmten Verkehrszeit erfasst, die zwar gegebenenfalls mehrfach regelmäßig Verkehrsleistungen im Fernverkehr anbieten, jedoch kein eigenes Netz aufweisen, sodass sie für die Reisenden im Punkt-zu-Punkt Verkehr wahrgenommen werden, nicht aber als übergreifende Reisekette. Zudem darf die bestellte Durchschnittsgeschwindigkeit 130 km/h nicht überschreiten. Maßgeblich sind dabei die jeweiligen Durchschnittsgeschwindigkeiten zwischen den jeweils angefahrenen Metropohlhöfen.

120. Die Monopolkommission sieht diese Entgeltnachlässe als ein geeigneteres Instrument an. Einerseits werden Anreize geschaffen, bisher wenig ausgelastete Streckenabschnitte zu belegen und so den Verkehr besser auf das Netz zu verteilen. Andererseits werden die Marktzutrittsschranken für Neuanbieter gesenkt und einzelne nicht ausgelastete Fernverkehrsverbindungen könnten auch ohne das Vorhandensein eines großen Verbindungsnetzwerks eigenwirtschaftlich angeboten werden (so auch Europäische Kommission, 2024a).

4.5 Öffentliche Förderung der EVU klar auf Wettbewerbsfähigkeit ausrichten

121. Der starke Anstieg der Trassenentgelte ist aus wettbewerblicher Sicht besorgniserregend. Zudem herrscht Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Trassenentgelte. Beides stellt

¹³ Im ersten Jahr beträgt die Förderung 20 Prozent des Trassenentgelts, im zweiten Jahr 15 Prozent und im dritten Jahr 10 Prozent.

eine wirtschaftliche Belastung für die EVU dar und gefährdet die Entwicklung des Wettbewerbs in den Eisenbahnverkehrsmärkten. Die Monopolkommission spricht sich im Folgenden dafür aus, die Trassenentgelte temporär weiter öffentlich zu fördern, um die wirtschaftlichen Belastungen der EVU zu kompensieren. Das allerdings nur, sofern mit den Förderprogrammen klare Wettbewerbsprobleme adressiert werden. Ob das der Fall ist, lässt sich mit den vorliegenden Erkenntnissen nicht sicher bewerten.

122. Nach einer Untersuchung der IRG Rail liegen die Trassenentgelte in Deutschland über dem europäischen Durchschnitt. Das durchschnittliche Trassenentgelt für den SPfV in Deutschland lag im Jahr 2023 bei EUR 5,50, für den SGV bei EUR 3,10 (Independent Regulators' Group - Rail, 2025). Länder wie Österreich und Italien sind günstiger, andere Länder wie Frankreich und Spanien sind je nach Segment teurer. Aus Sicht der Monopolkommission ist die Höhe der Trassenpreise im europäischen Vergleich allerdings nicht sonderlich aussagekräftig, da die Bahnsysteme unterschiedliche Charakteristika haben (Streckenlänge, Streckendichte und Topografie) und die Mitgliedsstaaten unterschiedliche Anforderungen an die Eisenbahninfrastruktur formulieren.

123. Ein Grund für die unterschiedlichen Trassenentgelte liegt in den unterschiedlichen Finanzierungssystemen. Die Eisenbahninfrastruktur finanziert sich aus Trassenentgelten und aus öffentlichen Mitteln. Die EVU beteiligen sich hierbei an der Finanzierung der Unterhaltskosten des Bestandsnetzes. Die Trassenerlöse der DB InfraGO AG sind von in den Jahren 2021 bis 2024 um 15 Prozent gestiegen. Die Investitionszuschüsse des Bundes für die gesamte Infrastruktur sind im gleichen Zeitraum um über 50 Prozent bis 2024 gestiegen, der weitaus größte Teil fließt in die Sanierung des Bestandsnetzes (DB AG, 2025; DB Netz AG, 2023). Marktteilnehmer bemängeln nun, dass der Anteil der Nutzerfinanzierung in Deutschland im europäischen Vergleich hoch sei und fordern eine Ausweitung der öffentlichen Finanzierung an den Betriebskosten des Betreibers der Schienenwege (Mofair, 2024).

124. Ein europäischer Vergleich, welcher Anteil der laufenden Kosten öffentlich getragen werden, ist jedoch derzeit nur eingeschränkt möglich, da oft entweder keine öffentlichen Informationen vorliegen oder die ausgewiesenen Werte auch die Finanzierung der Neu- und Ausbauinvestitionen umfassen. Diese werden nicht auf die Trassenentgelte umgelegt. Betrachtet man den Anteil der öffentlichen Finanzierung an den gesamten finanziellen Mitteln der Infrastrukturunternehmen, betrug der Anteil der öffentlichen Finanzierung in Deutschland im Jahr 2023 einer Studie der SCI Verkehr zufolge ca. 60 Prozent. Das ist höher als in Frankreich (ca. 50 Prozent) und geringer als in Österreich (ca. 85 Prozent) und in der Schweiz (ca. 75 Prozent) (Borchers u. a., 2025).

125. Ein solcher Vergleich ist allerdings nur eingeschränkt aussagekräftig. Erstens hat jedes nationale Eisenbahnnetz unterschiedliche Charakteristika, z. B. hinsichtlich Streckenlänge, Streckendichte und Topografie. Entsprechend unterschiedlich sind die Kosten der Infrastruktur. Zudem gibt es unterschiedliche politische Erwartungen an die Eisenbahninfrastruktur. In der Schweiz etwa steht die Resilienz des Eisenbahnsystems weit oben auf der politischen Agenda (SBB, 2024). Entsprechend viele Mittel werden hierin investiert. Es ist vor allem eine politische Entscheidung, wie viele Mittel in die Eisenbahninfrastruktur oder in andere Verkehrsinfrastrukturen investiert werden.

126. Der Vergleich berücksichtigt zweitens nicht die öffentlichen Ausgaben aus Förderprogrammen für Trassenentgelte. In Deutschland werden größere Teile der Trassenentgelte im SGV und SPFV öffentlich gefördert. Dadurch werden die Belastungen durch die vergleichsweise hohen Trassenpreise kompensiert. Im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025 sind Fördermittel von EUR 275 Mio. für den SGV hinterlegt. Sofern diese Summe auch im finalen Bundeshaushalt enthalten sein sollte, ergibt sich ein Fördersatz für den SGV von 33,2 Prozent der Trassenentgelte. Im Oktober 2023 legte das BMDV ein Förderprogramm mit einem Volumen von EUR 87,5 Mio. auf, mit dem es den EVU des SPFV die Trassenpreise anteilig finanziert. Die Trassenpreisförderung im SPFV wird derzeit noch überarbeitet.

127. Die Monopolkommission sieht in der Trassenpreisförderung derzeit das geeignetere Instrument, die Wirtschaftlichkeit der EVU angesichts des starken Anstiegs der Trassenpreise zu erhalten. Eine Ausweitung der öffentlichen Finanzierung der laufenden Kosten des Betreibers der Schienenwege lehnt sie hingegen ab. Zum einen besteht die Gefahr, dass die Wirksamkeit der Anreizregulierung geschwächt wird, wenn sie auf einen noch geringeren Teil der Gesamtmittel des Betreibers der Schienenwege wirkt. Denn die LuFV-Mittel des Bundes unterliegen weder einem Inflationsausgleich noch einem Produktivitätsfortschritt. Die Anreize für einen effizienten und qualitätsorientierten Umgang mit den Finanzmitteln würden damit geschwächt. Zum anderen bestehen auf Seiten der Betreiber der Schienenwege noch Kosteneffizienzpotenziale, die zunächst gehoben werden müssen. Hierzu zählt vor allem die dringend notwendige Digitalisierung der Prozesse der DB InfraGO AG. Von den so erzielten Effizienzsteigerungen werden auch die EVU über niedrigere Trassenpreise profitieren. Zudem ist zu erwarten, dass die EVU mittelbar durch die zusätzlichen Mittel des Sondervermögens für Aus- und Neubau und für die Modernisierung der Infrastruktur profitieren, wenn diese hinreichend qualitätswirksam eingesetzt werden.

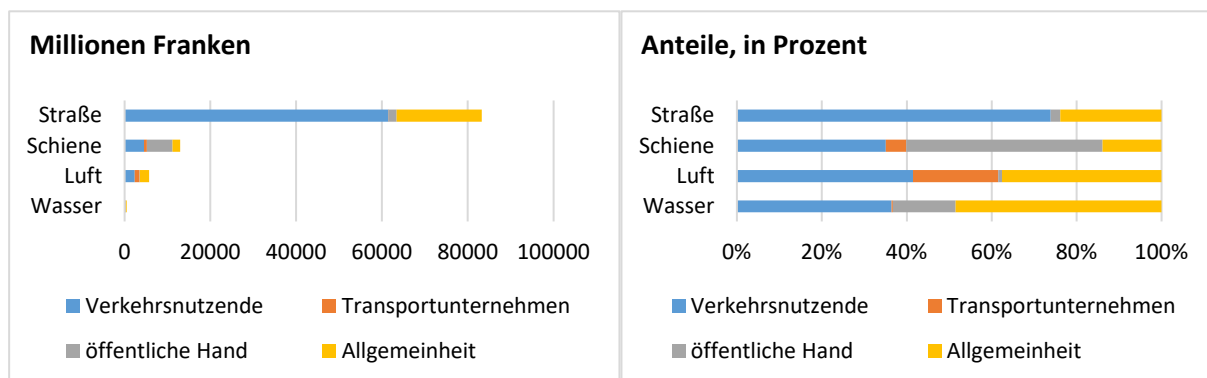
128. Zudem könnten Trassenpreisförderungen derzeit angesichts des starken Anstiegs der Trassenpreise notwendig erscheinen, um die Wirtschaftlichkeit der EVU zu erhalten. Grundsätzlich kann eine öffentliche Förderung ein geeignetes Instrument sein, ein Marktversagen zu beheben. Ein solches ist nicht erkennbar. Vielmehr muss die Förderung ein Politikversagen kompensieren. Der Bund muss preistreibende Effekte abmildern, die er selbst durch seine Eigenkapitalzuführung über das ERegG herbeigeführt hat. Besser wäre es also, das ERegG, wie in Kapitel 4.3.1 vorgeschlagen, anzupassen, um solche Anstiege der Trassenpreise direkt zu vermeiden. Zudem sind weitere Eigenkapitalerhöhungen in der Zukunft abzulehnen. Die Finanzierung sollte wieder über trassenpreisneutrale Baukostenzuschüsse erfolgen. Die Einführung des Sondervermögens dürfte hierfür wieder Möglichkeiten schaffen.

129. Zeigen sich Benachteiligungen der Schiene im intermodalen Wettbewerb, wie von den Marktteilnehmern des Eisenbahnsektors moniert, sollten diese behoben werden. Ob das allerdings tatsächlich der Fall ist, lässt sich nicht abschließend bewerten. Denn eine solche Analyse des intermodalen Wettbewerbs der Verkehrsträger ist sehr komplex. Ein Ungleichgewicht zugunsten der EVU mag darin gesehen werden, dass die EVU für jede Fahrt und jedes Abstellen auf der Schiene Trassenentgelte zahlen müssen, während die Nutzung der Straßeninfrastruktur nur für den Güterverkehr oberhalb von 7,5 Tonnen auf Autobahnen und ausgewählten Bundesstraßen kostenpflichtig ist. Das lässt allerdings außer Acht, dass – wie oben erwähnt – die

Trassenpreise bereits öffentlich gefördert werden. Zudem fallen auch für den Straßenverkehr neben der LKW-Maut Kosten in Form von KfZ-Steuer, Energiesteuer auf Kraftstoffe und einer zusätzlichen CO₂-Abgabe an. Eine fundierte intermodale Wettbewerbsanalyse müsste einen Vergleich der Vollkosten und eine Vollkostenträgerrechnung anstellen.

130. Erste Anhaltspunkte liefern die Evaluation der Richtlinie zur Förderung des SGV über eine anteilige Finanzierung der genehmigten Trassenentgelte (TraFöG oder af-TP) (Prognos AG, 2021) und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Trassenpreisförderung im SPfV (Bundesrechnungshof, 2024, Kap. 13). Durch das TraFöG wird auf Antrag eine anteilige Kostenübernahme der zu zahlenden Trassenentgelte im SGV durch den Bund gewährt. Die Befunde der Evaluation sind ambivalent. In Bezug auf den intramodalen Wettbewerb attestieren die Autoren positive Effekte, da die Förderung zum Fortbestand vieler EVU beigetragen habe und damit den Wettbewerb erhalten bzw. gestärkt habe. Allerdings seien auch Mitnahmeeffekte nicht unwahrscheinlich, weil auch Verkehre in den Genuss der Förderung gekommen seien, die kaum Verlagerungspotenziale aufweisen. Ebenso kritisch wird bewertet, dass die Förderung kaum einen Effekt auf den intermodalen Wettbewerb gehabt habe. Es sei nur unzureichend gelungen, die EVU nachhaltig im intermodalen Wettbewerb zu ertüchtigen. Eine signifikante Steigerung des Modal-Split-Anteils des SGV sei nicht zu verzeichnen gewesen.

Abbildung 4.3: Kosten des Verkehrs nach Verkehrsträgern und finalen Kostenträgern in der Schweiz im Jahr 2021



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BFS – Statistik der Kosten und der Finanzierung des Verkehrs (KFV), 2024

131. Eine umfangreiche Analyse der Kosten des Verkehrs in der Schweiz zeigt, dass bei der Straße 75 Prozent der volkswirtschaftlichen Gesamtkosten von den Verkehrsteilnehmern getragen werden (siehe Abbildung 4.3). Hierzu zählen vor allem die Kosten aus Mineralöl- und Kfz-Steuern. Hingegen werden bei der Bahn nur 40 Prozent von den Verkehrsteilnehmern getragen, der Rest wird aus den allgemeinen Steuern finanziert oder fallen der Allgemeinheit zur Last. Insofern kann hier nicht von einem wettbewerblichen Ungleichgewicht zu Lasten der Schiene ausgegangen werden. Es ist unklar, inwieweit die Ergebnisse auf Deutschland übertragen werden können. Die Verteilung der Verkehrsleistung zwischen den einzelnen Verkehrsträgern ist zumindest in beiden Ländern ähnlich (Bundesamt für Statistik Schweiz, 2025). Die Monopolkommission regt an, dass das BMDV eine solche Analyse auch für Deutschland durch-

führt.¹⁴ Zudem sollten weitere Evaluationen der Förderprogramme der Trassenentgelte verpflichtend durchgeführt werden, um eine robustere Abschätzung über deren Wirksamkeit zu erhalten. Das BMDV sollte entsprechend Evaluationsstudien verpflichtend in Auftrag geben.

132. Lassen sich die vorgebrachten Benachteiligungen vor allem im Vergleich zum Straßenverkehr jedoch nicht erhärten, ist zudem absehbar, dass die Förderziele nur unzureichend erreicht werden und sind Mitnahmeeffekte eher wahrscheinlich, dann ist von einer Förderung abzusehen. Grundsätzlich sollten alle Verkehrsträger ihre Kosten vollständig selbst tragen. Subventionen sollte es nur für klar begründete Ausnahmen geben.

4.6 Schwebestand der Trassenpreisbremse sorgt für erhebliche Rechtsunsicherheit

133. Weitere erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit besteht derzeit, weil unklar ist, ob die sog. Trassenpreisbremse unionsrechtswidrig ist oder nicht. Diese Frage ist virulent geworden aufgrund eines Vorlagebeschlusses des VG Köln vom 6. November 2024 (VG Köln, 18 L 678/24, 06.11.2024). Das VG Köln legt darin dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) in einem Vorabentscheidungsverfahren die Frage vor, ob die Regelung des § 37 Abs. 2 ERegG gegen Unionsrecht verstößt und damit unanwendbar ist (VG Köln, 18 L 678/24, 06.11.2024, Rn. 88). Es geht selbst davon aus, dass die derzeitige Regelung „eklatant der Rechtsprechung des Gerichtshofs“ widerspreche (VG Köln, 18 L 678/24, 06.11.2024, S. 122).

134. In der Sache geht es um die sog. „Trassenpreisbremse“ (Klinge, 2018, Rn. 1). Über § 37 ERegG findet die besondere Finanzierungslogik des Nahverkehrs Eingang in die Entgeltregulierung: Der Bund gewährt den Ländern nach den Vorgaben des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz, RegG, 1993), Mittel zur Bestellung von Verkehrsdiensten im öffentlichen Personennahverkehr. § 37 ERegG soll die Infrastrukturnutzungsentgelte für den SPNV langfristig planbar ausgestalten und vermeiden, dass sie stärker ansteigen als die Regionalisierungsmittel (Otte/Kirchharz, 2020c, Rn. 1). Gemäß § 37 Abs. 2 ERegG sind die betroffenen Entgelte für den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr so zu bemessen, dass sie den durchschnittlichen Entgelten in der Netzfahrplanperiode im 2020/2021 entsprechen. Änderungen der Regionalisierungsmittel ziehen eine Anpassung der Entgelte mit der in § 5 Abs. 3 RegG genannten Änderungsrate nach sich. Damit sind die Steigerungen der Infrastrukturnutzungsentgelte im SPNV an die Steigerungsraten der Regionalisierungsmittel gekoppelt. Da die erhobenen Entgelte gemäß § 31 Abs. 2 ERegG insgesamt kostendeckend sein müssen, findet durch die Begrenzung von Entgeltsteigerungen für den SPNV bei einer Entgelterhöhung eine stärkere Belastung anderer Verkehre statt (Otte/Kirchharz, 2020c, Rn. 3), d. h. des SPNV und des SGV. Dieses Problem wird aktuell dadurch verschärft, dass die zu verteilenden Gesamtkosten durch die bereits durchgeführten und noch geplanten Eigenkapitalerhöhungen massiv ansteigen.

135. Im aktuellen Entgeltgenehmigungsverfahren, bei dem die DB InfraGO AG für den SPNV eine Steigerungsrate von 23,5 Prozent der Infrastrukturnutzungsentgelte beantragt hat, wird

¹⁴ In einer explorativen Studie hat Böttger (2021) einen Versuch unternommen und kommt zum Schluss, dass derzeit kein Verkehrsträger seine Kosten trägt. Die Studie weist jedoch deutlich darauf hin, dass keine vollständigen Daten zu den Kosten und Erlösen der jeweiligen Verkehrsträger transparent aufzufinden sind.

von den Antragstellern bereits angenommen, dass § 37 Abs. 2 ERegG aufgrund einer Unionsrechtswidrigkeit der Norm unangewendet bleibt (DB InfraGO AG, 2024b). Problematisch hieran ist, dass eine endgültige Entscheidung seitens des EuGH jedenfalls nicht vor März 2025 zu erwarten war, dem Zeitpunkt, zu dem üblicherweise eine Entgeltgenehmigung seitens der Bundesnetzagentur vorliegt. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Gutachtens stand die Entscheidung der Bundesnetzagentur noch aus.

136. Inhaltlich hatte die Monopolkommission zuletzt in ihrem siebten Sektorgutachten Bahn gegen die Regelung des § 37 Abs. 2 ERegG eingewandt, dass sie mit der Gesamtsystematik der Kostenzuordnung anhand von Preiselastizitäten der Nachfrage nach der Ramsey-Boiteux-Methode nicht vereinbar sei (Monopolkommission, 2019, Tz. 147 f.). Wird der SPNV von der Kostenallokation gemäß der Preiselastizitäten ausgenommen, kann ein Wohlfahrtsoptimum nach der Ramsey-Boiteux-Methode nicht mehr erreicht werden. Die anderen Marktsegmente des SPNV und SGV werden somit im Vergleich zum zweitbesten Wohlfahrtsoptimum zu hoch belastet. Zwar wird zu § 37 ERegG auch vertreten, dass sich diese Regelung in die Ramsey-Boiteux-Methode einfügt. Da die Rückkoppelung auf die Mittelausstattung der Länder ein wesentlicher Treiber der Nachfrage nach SPNV-Leistungen sei und damit auch die Preiselastizität (mit-)determinierte, sei § 37 ERegG ein Versuch, einen Preis nach dem Ramsey-Modell kurzfristig abzuschätzen und langfristig zu validieren (Otte/Kirchharz, 2020c, Rn. 11). Die Monopolkommission teilte in ihrem 7. Sektorgutachten indes diese Sichtweise nicht. Sie empfahl, § 37 Abs. 2 ERegG um einen Passus zu ergänzen, gemäß dem, besonders bei starken Änderungen der Obergrenze der Gesamtkosten, die Entgelte des SPNV zumindest eine Koppelung an die Preisreaktion der übrigen Verkehrssegmente erfahren sollten (Monopolkommission, 2019, Rn. 148).

137. Jedenfalls ist zu berücksichtigen, dass bei einer Streichung der Trassenpreisbremse und einem darauffolgenden Anstieg der Entgelte im SPNV die in § 5 RegG angelegte Finanzierungslogik des SPNV beeinträchtigt würde und die vom Bund für den SPNV bereitgestellten Mittel langsamer ansteigen als die Trassenentgelte. Um einen Anstieg der Endkundenentgelte oder ein Ausdünnen des Angebots zu vermeiden, müssten daher vermehrt Mittel der Länder eingesetzt werden. Sollte eine Abschaffung oder Modifikation der Trassenpreisbremse im Nahverkehr erwogen werden oder müsste sie zwangsläufig erfolgen, so müssen diese Aspekte berücksichtigt werden. Dabei handelt es sich um eine grundsätzliche Entscheidung über die Verteilung der Kosten, die letztlich auf politischer Ebene getroffen werden muss.

Kapitel 5

Fazit und Handlungsempfehlungen

138. Die Eisenbahninfrastruktur und große Teile der gesamten Verkehrsinfrastruktur befinden sich in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Das gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft. Der Bundestag hat daher ein Sondervermögen Infrastruktur beschlossen. Die Monopolkommission befasst sich ausdrücklich nicht mit der Frage, ob die Einrichtung eines Sondervermögens richtig ist. Sie betont aber, dass das Sondervermögen für die Eisenbahninfrastruktur wettbewerbsorientiert eingesetzt werden muss. Bezüglich des Einsatzes des Sondervermögens empfiehlt sie:

- Der Mittelverwendung muss eine intensive Arbeitsphase vorgelagert sein, in der über die Verwendung der finanziellen Mittel des Sondervermögens entschieden wird. Geld allein löst die Probleme der Bahn nicht.
- Der Bund muss eine Eigentümerstrategie entwickeln und priorisieren, wofür die finanziellen Mittel verwendet werden. Die Mittel sollten dort eingesetzt werden, wo sie den größten volkswirtschaftlichen Nutzen stiften. Dazu sollte eine Steuerungs- und Monitoringstelle im Bundesministerium für Verkehr errichtet werden, die das fachkompetent beurteilen kann.
- Die Steuerungs- und Monitoringstelle sollte die Projekte des Infraplan eng begleiten und bei Fehlentwicklungen entsprechend gegensteuern. Hierzu sollte der Infraplan klare und nachprüfbare Steuerungskennzahlen enthalten. Der Mitteleinsatz sollte laufend hinsichtlich der Kosteneffizienz und Zielerreichung kontrolliert werden.
- Es sollte verstärkt in die Digitalisierung der Infrastruktur und in die Verwendung von Künstlicher Intelligenz investiert werden. Die Monopolkommission sieht hier großes Potenzial für Effizienzsteigerungen. Davon werden die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) durch effizientere Abläufe und durch geringere Trassenentgelte profitieren.
- Die DB InfraGO AG sollte finanziell, organisatorisch und personell von der DB AG entflochten werden. Die Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträge sollten gekündigt werden. Alle Zuständigkeiten für die Infrastruktur sollten bei der DB InfraGO AG angesiedelt werden. Der Aufsichtsrat der DB InfraGO AG sollte professioneller besetzt werden.
- Die erhöhten finanziellen Mittel treffen derzeit auf noch knappe Baukapazitäten. Das treibt die Baupreise nach oben und kann Anreize für wettbewerbsschädigendes Verhalten schaffen. Der Einsatz des Sondervermögens sollte mit der Entwicklung der Baukapazitäten Schritt halten.

139. Die Eigenkapitalzuführung des Bundes hat einen starken Anstieg der Trassenentgelte ausgelöst. Die EVU leiden unter dem starken Anstieg der Trassenentgelte, der zu hohen wirtschaftlichen Belastungen führt. Sie leiden ebenso unter der Unsicherheit über zukünftige Trassenentgelte, die eine betriebliche Planung erheblich erschwert. Das behindert Expansionspläne von

bestehenden Wettbewerbern und den Markteintritt neuer Unternehmen in die Eisenbahnverkehrsmärkte. Die Monopolkommission spricht sich deshalb für eine Stärkung der Anreizregulierung aus. Sie sieht darin ein zentrales Instrument, den Wettbewerb in den Eisenbahnverkehrsmärkten zu stärken und macht folgende Empfehlungen:

- Der Verzinsungsanspruch des Bundes sollte gesetzlich neu geregelt werden. Zwischen den derzeit bestehenden Ziffern 5.2.1. und 5.2.2 der Anlage 4 zum ERegG sollte folgende Formulierung aufgenommen werden:

„Bei der Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes kann berücksichtigt werden, dass der Eigentümer eine von der kapitalmarktüblichen Zinserwartung abweichende Renditeerwartung geltend macht.“

Zudem sollte § 26 ERegG dahingehend geändert werden, dass bei einer erforderlichen Anpassung der Obergrenze der Gesamtkosten kostensenkende Entwicklungen berücksichtigt und einer Kostensteigerung gegengerechnet werden können.

- Der Bund sollte auf weitere Eigenkapitalerhöhungen verzichten. Er sollte stattdessen zu einer Finanzierung über Baukostenzuschüsse zurückkehren. Diese wirken sich nicht auf die Trassenentgelte aus. Zudem sind sie im Gegensatz zur Eigenkapitalzuführung zweckgebunden. Das erleichtert einen zielgerichteten Einsatz der finanziellen Mittel des Bundes.
- Es sollte ein strenger sektoraler Produktivitätsfortschritt in die Anreizregulierung implementiert werden. Die Bestimmung eines sektoralen Effizienzziels für Eisenbahninfrastrukturunternehmen ist anspruchsvoll, aber es existieren praktische Vorbilder in anderen Ländern. Zudem sollten die Eigenmittel der LuFV III in die Anreizregulierung aufgenommen werden.
- Zur Abmilderung des Trassenpreisanstiegs ist eine fortgesetzte Förderung der Trassenentgelte der EVU notwendig, um deren Wirtschaftlichkeit und den Wettbewerb zu sichern. Die Förderprogramme sollten klarer auf diese Ziele ausgerichtet und ex post evaluiert werden.

Quellenverzeichnis

Borchers, A. u. a. (2025), Branchenanalyse Schienenverkehr - Schienenverkehr im europäischen Vergleich: Empfehlungen für eine bessere Bahn in Deutschland, Forschungsförderung Working Paper Nr. 369.

Böttger, C. (2021), Abschätzung der Kosten der Verkehrsträger im Vergleich, 2021.

Bundesamt für Statistik Schweiz (2025), Leistungen im Personenverkehr, Neuchâtel, Schweiz, 2025.

Bundesnetzagentur (2023), Marktuntersuchung Eisenbahnen 2023: 5. Sonderausgabe Marktentwicklungen 2022 unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie, Bonn, 2023.

Bundesnetzagentur (2024a), Marktuntersuchung Eisenbahnen: Kurzerhebung Berichtsjahr 2023, Bonn, 05.2024.

Bundesnetzagentur (2024b), Marktuntersuchung Eisenbahnen 2024, Bonn, 11.2024.

Bundesnetzagentur (2025), Endkundenbefragung Schienenpersonenverkehr 2024, Bonn, 05.2025.

Bundesrechnungshof (2023), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zur Betätigung des Bundes bei der DB AG im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung im Konzernabschluss 2023, 2023.

Bundesrechnungshof (2024), Bemerkungen 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, 2024.

Bundesregierung (2023), Infektionsschutzgesetz: Corona-Schutzmaßnahmen sind ausgelaufen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/ende-corona-massnahmen-2068856>.

Bundesregierung (2025), Stellungnahme der Bundesregierung, 9. Sektorgutachten Bahn der Monopolkommission gemäß § 78 Absatz 1 des Eisenbahnregulierungsgesetzes, 2025.

CDU, CSU und SPD (2025), Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Verantwortung für Deutschland, 2025.

Chiappinelli, O. u. a. (2025), Public procurement as an innovation policy: Where do we stand?, International Journal of Industrial Organization.

DB AG (2023), Investitionen und öffentliche Zuwendungen, 2023.

DB AG (2024a), Integrierter Zwischenbericht 2024, 2024.

DB AG (2024b), Investitionen und öffentliche Zuwendungen, 2024.

DB AG (2025), Integrierter Bericht 2024, 2025.

DB InfraGO AG (2024a), <https://www.dbinfra.com/web/schienennetz/leistungen/trassen/trassenpreissystem-2025>.

DB InfraGO AG (2024b), Trassenpreise 2026 | Vorab-Information zum am 23.08.2024 startenden Stellungnahmeverfahren, <https://www.dbinfrago.com/web/aktuelles/kund-inneninformationen/kund-inneninformationen/2024-KW34-Trassenpreise-2026-13018238>, Abruf am 20.01.2025.

DB InfraGO AG (2025), InfraGO-Zustandsbericht Netz und Personenbahnhöfe 2024, 2025.

DB Netz AG (2023), Geschäftsbericht 2022, 2023.

Deutsche Verkehrs-Zeitung (2023), Bahn: Kostensteigerung bei der Riedbahn „moderat“, 2023.

E-Bridge Consulting GmbH (2014), Internationale Regulierungssysteme Vergleich von Regulierungsansätzen und -erfahrungen, 2014.

Europäische Kommission (2023), Leitlinien zur Anwendbarkeit des Artikels 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. C 259 vom 21. Juli 2023, S. 1, Tz. 347 ff., 2023.

Europäische Kommission (2024a), Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers, 2024.

Europäische Kommission (2024b), Milliarden-Beihilfe für DB Cargo vorbehaltlich der Umsetzung des Umstrukturierungsplans genehmigt, 29.11.2024.

Finke, B. (2023), Nahverkehr: Auf dem falschen Gleis, Süddeutsche Zeitung, 21.05.2023.

Independent Regulators` Group - Rail (2025), 13th Annual Market Monitoring Report, 2025.

Kerber, W./Schwalbe, U. (2020), Die ökonomischen Grundlagen des Wettbewerbsrechts, 2020.

Klinge, J. (2018), in: Staabe, E. (Hrsg.), Eisenbahnregulierungsgesetz, § 37.

Kopernikus-Projekt Ariadne (2025), Faktencheck Deutschlandticket: Eine Bestandsaufnahme der empirischen Evidenz, 2025.

Kraftfahrt-Bundesamt (2024), Verkehr in Zahlen 2024/2025, 53, Flensburg, 2024.

Krämer, A./Mietzsch, O. (2024), Zukunft Deutschlandticket: Verkehrswende, Finanzierung und wohlfahrtsökonomische Wirkung, Warsaw: Sciendo, Wirtschaftsdienst, 104, S. 636–643.

Krieger, B. u. a. (2024), Public Procurement Can Hinder Innovation, ZEW Discussion Paper Nr. 24-009.

Kühling, J./Gremm, C. (2021), Deutsche Bahn: Entflechtung 2.0!, Wirtschaftsdienst, S. 878–882.

Loder, A. u. a. (2024), Germany's Newest Fare: The Deutschlandticket—First Insights on Funding and Travel Behavior, 103rd Annual Meeting of the Transportation Research Board (TRB 2024).

Mofair (2024), Schiene 29: Was die nächste Bundesregierung für die Eisenbahn tun muss, 2024.

Monopolkommission (2011), 3. Sektorgutachten Bahn (2011): Wettbewerbspolitik unter Zugzwang, 2011.

Monopolkommission (2019), 7. Sektorgutachten Bahn: Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden, 2019.

Monopolkommission (2020), Policy Brief 6, Wettbewerb im Bahnmarkt nicht gefährden!, 2020.

Monopolkommission (2021), 8. Sektorgutachten Bahn: Wettbewerb in den Takt, Baden-Baden, 2021.

Monopolkommission (2023), 9. Sektorgutachten Bahn: Time to GO: Endlich qualitätswirksam in den Wettbewerb!, Baden-Baden, 2023.

Monopolkommission (2024), Wettbewerb 2024: XXV. Hauptgutachten, Bonn, 01.07.2024.

ÖBB (2025), <https://infrastruktur.oebb.at/de/informationen-und-mehr/bahn-erleben/zuegig-erklaert/finanzierung-der-oebb>, Abruf am 02.04.2025.

OECD (2024), Detecting cartels for ex officio investigations, 2024.

OECD/ITF (2019), Efficiency in Railway Operations and Infrastructure Management, 2019.

Otte, K./Kirchharz, J. (2020a), in: Kühling, J./Otte, K. (Hrsg.), AEG/ERegG, § 36 ERegG.

Otte, K./Kirchharz, J. (2020b), in: Kühling, J./Otte, K. (Hrsg.), AEG/ERegG, § 31 ERegG.

Otte, K./Kirchharz, J. (2020c), in: Kühling, J./Otte, K. (Hrsg.), AEG/ERegG, § 37 ERegG.

Pigoń, A./Seres, G. (2025), On the Competitive Effects of Screening in Procurement, Journal of Industrial Economics.

Prognos AG (2021), Evaluierung der Förderrichtlinie über eine anteilige Finanzierung der genehmigten Trassenentgelte - Endbericht, 2021.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024), Jahresgutachten 2024/2025, 2024.

SBB (2024), Strategie SBB 2030, Bern, 06.2024.

SCI/Verkehr (2024), Studie über die nationalen Möglichkeiten zur finanziellen Förderung der Digitalen Automatischen Kupplung, Abschlussbericht, 2024.

Tagesspiegel (2025), Viele Milliarden mehr, möglichst wenig Kontrolle: So will die Bahn das Sondervermögen nutzen, 2025.

Umweltbundesamt (2024), Klimaschutzinstrumente im Verkehr: Bausteine für einen klimarechten Verkehr, Berlin, 04.2024.

VDV/Deutsche Bahn (2024), Interpretierende Zusammenfassung: Kernaussagen der bundesweiten Marktforschung zum Deutschland-Ticket. Berichtszeitraum 1. Halbjahr 2024, 10.10.2024.

Wissenschaftliche Dienste des Bundestags (2023), Zur Frage der Berücksichtigung einer Eigenkapitalerhöhung der Deutschen Bahn AG durch den Bund im Rahmen der Schuldenbremse, WD 4-3000-080/23, 29.11.2023.

Rechtsquellen

Anreizregulierungsverordnung, ARegV, Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 22.12.2023, BGBl. 2023 I Nr. 405) vom 29. Oktober 2007, BGBl. I vom 5.11.2007, 2529.

Artikel 115-Gesetz, G 115, Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes vom 10. August 2009, BGBl. I vom 17.8.2009, 2702.

Bundesschienenwegeausbaugesetz, BSWAG, Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 3.7.2024, BGBl. 2024 I, Nr. 224 vom 15. November 1993, BGBl. I vom 24.11.1993, 1874.

Deutsche Bahn Gründungsgesetz, DBGrG, Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft, zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1614) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I vom 30.12.1993, 2378.

Durchführungsverordnung (EU) 2015/909 der Kommission, Durchführungsverordnung (EU) 2015/909 der Kommission vom 12. Juni 2015 über die Modalitäten für die Berechnung der Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen vom 12. Juni 2015, ABl. L 148 vom 13.6.2015, 17.

Eisenbahnregulierungsgesetz, ERegG, Eisenbahnregulierungsgesetz vom 29. August 2016, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021, BGBl. I S. 1737 vom 29. August 2016, BGBl. I vom 1.9.2016, 2082.

Grundgesetz, GG, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22. März 2025, BGBl. 2025 I Nr. 94 vom 23. Mai 1949, BGBl. III Nr. 100-1 vom 23.5.1949.

Regionalisierungsgesetz, RegG, Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.12.2024, BGBl. 2024 I Nr. 441 vom 27. Dezember 1993, BGBl. I vom 30.12.1993, 2378.

RL 2012/34/EU, Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung) vom 21. November 2012, ABl. L 343 vom 14.12.2012, 32.

