

# Finanzierung der Schieneninfrastruktur: Replik und Erwiderung

In der Septemerausgabe 2025 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Leitartikel mit dem Titel „Best Practices für die Schiene – statt deutscher Sonderweg“ von Vera Huwe, Niklas Illenseer und Philippa Sigl-Glückner. Alexander Eisenkopf und Andreas Knorr vertreten in einer Replik eine andere Auffassung. Im Anschluss erläutern Vera Huwe und Niklas Illenseer ihren Standpunkt in einer Erwiderung.

Alexander Eisenkopf, Andreas Knorr

## Replik zum Beitrag „Best Practices für die Schiene – statt deutscher Sonderweg“

In ihrem Beitrag „Best Practices für die Schiene – statt deutscher Sonderweg“ beschäftigen sich Vera Huwe, Niklas Illenseer und Philippa Sigl-Glückner (2025a) mit den institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzierung der deutschen Schieneninfrastruktur. Sie stellen fest, dass Deutschlands Bahnen „im falschen Finanzierungsmodus“ fahren und die Finanzarchitektur „teuer, intransparent und voller Fehlanreize ist“. Dieser Befund findet unsere volle Zustimmung, allerdings überzeugen uns die zugrundeliegende Analyse und die präsentierten Lösungsvorschläge nicht.

### Wer sollte die Kosten von Betrieb und Instandhaltung tragen?

Huwe, Illenseer und Sigl-Glückner beklagen grundsätzlich, dass nach aktueller Rechtslage für Betrieb und Unterhaltung der Schieneninfrastruktur allein die DB InfraGO als Tochter der Deutschen Bahn AG verantwortlich ist. In anderen europäischen Ländern würden dagegen auch „Teile der Betriebs- und Instandhaltungskosten“ vom Staat zuschusst.

Letzteres ist kritisch zu hinterfragen, insbesondere weil die Aussage nicht weiter spezifiziert wird. Vermutlich rekurrieren Huwe, Illenseer und Sigl-Glückner dabei auf ihr eigenes Arbeitspapier „Wie eine intransparente und komplexe Finanzierungsstruktur die Kosten der Schiene in die Höhe treibt“ vom Mai 2025 (Huwe et al., 2025b).

Dort heißt es in Fußnote 5: „In Österreich beinhaltet der Rahmenplan die Verpflichtung zur Finanzierung des Betriebs, siehe folgende Stellungnahme<sup>1</sup> zur ‚Öffentlichen Anhörung zur Bahn‘ vom 9. Oktober 2023. In der Schweiz wird der Betrieb aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) mitfinanziert. In beiden Ländern gibt es auch Nutzerentgelte, es wird jedoch nicht erwartet, dass diese Einnahmen den Betrieb auskömmlich finanzieren“ (Huwe et al., 2025b, S. 5).

Um diese Aussage einzuordnen, bedarf es zunächst einer klaren Begriffsbildung. Wie Huwe, Illenseer und Sigl-Glückner in ihrem Papier vom Mai 2025 richtig ausführen, betreffen die Finanzierungserfordernisse der Schieneninfrastruktur grundsätzlich die Bereiche Aus- und Neubau, die notwendigen Ersatzinvestitionen, die Instandhaltung (Reparaturen) und letztlich den (operativen) Betrieb der Schieneninfrastruktur.

1 Hier wird im Original verwiesen auf Hebenstreit (2023).

**Prof. Dr. Alexander Eisenkopf** ist Inhaber des Zeppelin-Lehrstuhls für Wirtschafts- und Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

**Prof. Dr. Dr. h. c. Andreas Knorr** ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Verkehrspolitik, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Die als Beleg für die Aussage, in Österreich beinhalte der Rahmenplan die Verpflichtung zur „Finanzierung des Betriebs“, herangezogene Quelle gibt leider den Sachstand nicht richtig wieder. Es gilt vielmehr explizit laut des Zuschussvertrages mit der ÖBB-Infrastruktur AG aus dem Jahr 2022: „Der Bund leistet gemäß § 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz Zuschüsse zur Planung und zum Bau sowie zur Instandhaltung von Schieneninfrastruktur. Dies umfasst auch den Bau neuer Infrastruktur“ (BMK, 2022). Von einer Bezuschussung des (operativen) Eisenbahnbetriebs ist ausdrücklich nicht die Rede. In der Schweiz gilt andererseits, dass Mittel aus dem Bahninfrastrukturfonds auch für den Betrieb der Schieneninfrastruktur herangezogen werden (749 Mio. CHF in 2025 veranschlagt (BAV, 2025)). Allerdings weist die Schweiz einen Kostendeckungsgrad der Schieneninfrastruktur von etwa 50 % aus, während für das österreichische Schienennetz durch Trasseneinnahmen nur rund 25 % des Infrastrukturaufwands gedeckt werden (Schley, 2025).

Aus ökonomischer Sicht sind wirtschaftliche Aktivitäten immer dann kritisch zu hinterfragen, wenn sie auf Dauer nicht kostendeckend betrieben werden können und dann aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden. Dies ist offensichtlich beim Schienenverkehr der Fall, insbesondere wegen der hohen Infrastrukturkosten. Es steht jedoch das Gegenargument im Raum, dass Beihilfen für die Schiene notwendig seien, um damit Wettbewerbsnachteile gegenüber der Straße infolge der ungedeckten externen Kosten des Straßenverkehrs zu kompensieren und eine erwünschte Verkehrsverlagerung auf die Schiene zu fördern. Die Monopolkommission stellt hierzu fest, dass sich nicht abschließend bewerten lässt, ob es relevante Benachteiligungen der Schiene im intermodalen Wettbewerb gibt (Monopolkommission, 2025).

Angesichts der Wegekostendeckungsgrade des Straßenverkehrs und des mittlerweile realisierten Umfangs der Internalisierung seiner externen Kosten stellt sich aber die Frage, ob die staatliche Finanzierung der Schieneninfrastruktur tatsächlich auch die laufende Instandhaltung und den (operativen) Betrieb des Netzes umfassen sollte. Wenn diese elementaren Ressourcenbeanspruchungen durch die Nutzer des Schienennetzes nicht über Trassenpreise gedeckt werden können, dürfte eine Trag- und Marktfähigkeit des Schienenverkehrs kaum gegeben sein.

### Keine Vollkostendeckung bei der Schiene

Vor diesem Hintergrund kann auch die Kritik von Huwe, Illenseer und Sigl-Glückner nicht überzeugen, dass über die Trassenpreise in Deutschland derzeit die vollen Kosten der DB InfraGO gedeckt werden müssen, was die Netznutzung massiv verteuere und dadurch die Wettbe-

werbsfähigkeit der Schiene beeinträchtigt. Dies ist bezogen auf die von der DB InfraGO ausgewiesenen Kosten zwar formal richtig, vernachlässigt aber den Kern des Problems. Eine Vollkostendeckung findet tatsächlich nur für einen geringen Teil der ökonomisch relevanten Kosten statt. Seit Ende der 1990er Jahre wurden Investitionen in den Neu- und Ausbau der Schieneninfrastruktur überwiegend über verlorene Zuschüsse, sogenannte Baukostenzuschüsse, finanziert. Dies erfolgte im Widerspruch zu den Intentionen der Bahnreform, die eine Finanzierung als zinslose Darlehen durch den Bund als Regelfall vorsah (Aberle & Zeike, 2001). Nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse des Bundes sollten eigentlich nur ausnahmsweise bei Baumaßnahmen gewährt werden, die nicht oder nur teilweise im unternehmerischen Interesse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen liegen. Später wurden über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) sogar früher eigenfinanzierte Investitionen in das Bestandsnetz mit Baukostenzuschüssen bezahlt.

Solche nicht rückzahlbaren Investitionszuschüsse machen daher seit langer Zeit den größten Teil der öffentlichen Mittel aus, die von den jeweiligen Infrastrukturtöchtern der Deutschen Bahn vereinnahmt wurden. So wurden für das Jahr 2024 Investitionszuschüsse von insgesamt 12 Mrd. € für die DB InfraGO gewährt. Sie werden aktivisch von den Anschaffungs- und Herstellungskosten abgesetzt und tauchen nicht mehr in der Bilanz auf, sodass hierfür bei der Trassenpreiskalkulation der DB InfraGO keine Abschreibungen und Zinsen verrechnet werden (Deutsche Bahn AG, 2025a).

### Finanzierungspraxis bewirkt dysfunktionale Anreize

Mit dieser Vorgehensweise wurde über die Jahre ein erheblicher „Shadow Asset Value“ in dreistelliger Milliardenhöhe bei der Schieneninfrastruktur aufgebaut.<sup>2</sup> So weist die DB InfraGO zum 31. Dezember 2024 für den Fahrweg ein bilanzielles Anlagevermögen von insgesamt ca. 34 Mrd. € aus (Deutsche Bahn, 2025b); Abschreibungen wurden in Höhe von 978 Mio. € vorgenommen. Dagegen nennt der Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2024 gemäß der LuFV einen Substanzwert des Fahrweges von 115,3 Mrd. €; der entsprechende Wiederbeschaffungswert liegt bei 257,2 Mrd. €.<sup>3</sup> Bei auf 2024

2 Bereits bei der Gründung der Deutsche Bahn AG wurde das Sachanlagevermögen im Zuge der vollständigen Entschuldung um mehr als 70 Mrd. DM abgewertet. Dies betraf auch die wenige Jahre zuvor gebauten Neu- und Ausbaustrecken des ICE-Netzes. Aberle und Brenner (1996, S. 32) schreiben dazu: „Dies bedeutet, daß die nach Vorgaben der Bahn geschaffenen hochwertigen Teile der Netzinfrastruktur, (...), ohne kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen bei der DB AG genutzt werden.“

3 Für den Geschäftsbereich Personenbahnhöfe beträgt der Substanzwert 20,88 Mrd. € und der Wiederbeschaffungswert 38,96 Mrd. €.

fortgeschriebenem Preisstand beträgt der Substanzwert sogar 278,1 Mrd. € und der Wiederbeschaffungswert 630,5 Mrd. €. <sup>4</sup> Der investive Nachholbedarf, der alle Anlagen betrifft, die ihre durchschnittliche technische Nutzungsdauer vor dem 31. Dezember 2008 überschritten haben, liegt bei 47,5 bzw. 115,8 Mrd. € (Deutsche Bahn AG, 2025c).

Die langjährig geübte Finanzierungspraxis über Baukostenzuschüsse fordert also das Fahren auf Verschleiß geradezu heraus. Hinzu tritt ein dysfunktionales Anreizsystem in Gestalt der LuFV (Monopolkommission, 2025). Deren Finanzierungslogik ermuntert die Infrastrukturbetreiber dazu, selbst zu tragende Instandhaltungsarbeiten zu unterlassen, um die später zwangsläufig notwendigen Ersatzinvestitionen aus Bundesmitteln finanzieren zu können. Das grundsätzliche Problem der Schieneninfrastruktur ist demnach nicht die Erwirtschaftung einer Rendite für das eingesetzte Kapital über die Trassenpreise. Nicht diese Regelung setzt den Anreiz, die Schieneninfrastruktur verkommen zu lassen, wie Huwe, Illenseer und Sigl-Glückner behaupten, sondern umgekehrt die von ihnen propagierten staatlichen Zuschüsse.

### Reformvorschläge lösen das Problem nicht

Nach der Diskussion der wesentlichen Analysestränge des Beitrages kommen wir nun zu den von Huwe, Illenseer und Sigl-Glückner propagierten Reformansätzen des Finanzierungssystems der Schieneninfrastruktur. Sie präsentieren drei konkrete Lösungsvorschläge:

1. *Senkung der Renditeziele für die DB InfraGO.* Hierbei geht es um eine Absenkung der Vollkostenaufschläge im Trassenpreissystem. Die Trassenpreise haben sich zuletzt stark erhöht und steigen weiter, weil Infrastrukturmaßnahmen statt über verlorene Zuschüsse verstärkt mittels Eigenkapitalzuführungen finanziert wurden (Monopolkommission, 2025). Hierfür werden dann Abschreibungen und im Rahmen der Entgeltregulierung auch eine Verzinsung verrechnet, die aktuell bei bis zu 5,2 % liegt (NEE, 2025b). Während wir die Berücksichtigung vorgenommener Abschreibungen in der Trassenpreiskalkulation für grundsätzlich gerechtfertigt halten, erscheint eine derart hohe Verzinsung nicht sachgerecht. Die Bundesregierung plant bereits eine Absenkung auf 2,2 %, was in etwa dem Rechnungszinssatz für die Wegekosten der Bundesfernstraßen von 2,3 % entspricht (Alfen Consult & AVISO, 2022).

4 Zum Vergleich: Der Wiederbeschaffungswert des gesamten Bundesfernstraßennetzes (Bruttovermögen) wird 2024 laut der aktuellen Wegekostenrechnung mit 481 Mrd. € veranschlagt (Alfen Consult & AVISO, 2022).

Aus verkehrsökonomischer Perspektive sollte eine Verzinsung des Kapitalstocks allerdings gänzlich unterbleiben, wenn die Gemeinwohlorientierung ernst genommen wird. Da die Infrastruktur heute bilanziell der DBInfraGO im Deutsche Bahn-Konzern zugeordnet ist und sich nicht unmittelbar im Bundeseigentum befindet, besteht hier allerdings ein regulatorisches Konfliktpotenzial. Im Zuge einer echten Trennung von Infrastruktur und Transportsparten könnte dieses aber beseitigt werden und die Schieneninfrastruktur wie das Straßennetz gemäß der Betriebsfiktion einer öffentlichen Verwaltung geführt werden, die ohne Verzinsungsanspruch agiert. Dies würde auch der im Zuge der Bahnreform entwickelten und anfänglich umgesetzten Logik der Finanzierung der Infrastruktur über zinslose Darlehen entsprechen (Aberle & Zeike, 2001).

2. *Orientierung der Trassenpreise an unmittelbaren Nutzungskosten.* Huwe, Illenseer und Sigl-Glückner fordern, dass Trassenpreise sich mittelfristig an den unmittelbaren Nutzungskosten orientieren: „Was das Aufkommen nicht deckt, trägt der Bund – wie bei den Bundesstraßen. Das senkt Preise, stabilisiert sie langfristig und macht die Finanzierung transparenter. Kurzfristig kostet das zwar mehr, mittelfristig spart es allerdings Geld und Aufwand. Das kommt der Schiene wie dem Bundeshaushalt zugute“.

Wir halten eine solche Ausrichtung der Trassenpreise an den unmittelbaren Nutzungskosten für problematisch. Zum einen bleibt in der Argumentation unklar, welcher konkrete Maßstab an die Ermittlung dieser Kosten gelegt wird. Folgen wir Huwe, Illenseer und Sigl-Glückner (2025), geht es um das Grenzkostenprinzip, dessen Konkretisierung als unmittelbare Kosten des Zugbetriebs bei der Schieneninfrastruktur allerdings nicht trivial ist. Selbstverständlich führen Grenzkostenpreise gegenüber dem Status quo zu sinkenden und stabileren Preisen; uns erschließt sich aber nicht, wie das aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive „Geld sparen soll“. Es wird lediglich ein Marktentgelt durch eine Subvention ersetzt.

Ein Trassenpreissystem, das sich allein an den unmittelbaren Nutzungskosten der Infrastruktur orientiert, kann letztlich mit einem anreizkompatiblen Finanzierungssystem nicht zusammengehen. Wenn der Schienenverkehr über weitere Zuschüsse à fonds perdu davon freigestellt wird, die von ihm beanspruchten volkswirtschaftlichen Ressourcen zu amortisieren, wird das System des „Fahrens auf Verschleiß“ einfach perpetuiert und es kommt zu erheblichen volkswirtschaftlichen Ressourcenverschwendungen. Faktisch zeigen die angelaufenen Projekte im Rahmen der Generalsanierung,

die man auch als „Bail Out“ der Schieneninfrastruktur bezeichnen kann, welche langfristigen schädlichen Konsequenzen eine solche Governance der Infrastrukturfinanzierung nach sich zieht.

Mit der Forderung nach staatlichen Zuschüssen, die sich am „realen Bedarf“ orientieren, werden zudem volkswirtschaftliche Effizienzkriterien der Allokation von Investitionsmitteln ausgeblendet. Außerdem kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber der Straße, der über verkehrsbezogene Steuern und die Lkw-Maut Vollkosten der Infrastrukturnutzung angelastet werden.

3. *Mehrjähriger Finanzierungsrahmen.* Zweifelhaft erscheint uns auch die These, dass nur sehr langfristige und gegebenenfalls über einen Eisenbahnfonds abgesicherte Finanzierungszusagen eine Kostenoptimierung der Infrastrukturbereitstellung möglich machen. Ein überjähriger projektbezogener Finanzierungsrahmen schafft sicherlich stabile Rahmenbedingungen für die Infrastrukturentwicklung, wird aber das Problem nicht lösen, dass Planungs-, Vergabe- und Baukapazitäten knappe Ressourcen darstellen.<sup>5</sup> Mit langfristigen Finanzierungszusagen dürften die Begehrlichkeiten der Bauwirtschaft eher noch steigen.

Trotzdem scheint uns der Vorschlag mehrjähriger Finanzierungskonzepte für die Schieneninfrastruktur grundsätzlich sinnvoll, um überjährige Realisierungsprozesse zu begleiten.

### Was ist der Kern des Problems?

Im Grunde fordern Huwe, Illenseer und Sigl-Glückner die Rückkehr zum Konzept der Finanzierung über verlorene staatliche Zuschüsse, d.h. Grenzkostenpreise für die Schienennutzer und eine umfassende Subventionierung der Kapazitäts- und Unterhalts- bzw. sogar Betriebskosten. Hiermit soll das Problem der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der Schienenverkehrsangebote auf den Verkehrsmärkten gelöst werden. Die damit verbundenen milliardenschweren Ressourcenbeanspruchungen und Dysfunktionalitäten werden allerdings nicht angesprochen bzw. nicht transparent gemacht.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollten Trassenpreise grundsätzlich den Werteverzehr durch die Nutzung der Infrastruktur widerspiegeln, also zumindest relevante Deckungsbeiträge zu den Kapazitätskosten erwirtschaften. Falls bei der Schieneninfrastruktur tatsächlich Vollkostendeckung angestrebt wird, dürfte jedoch ein Großteil des

Personenfern- und des Güterverkehrs in Deutschland nicht mehr marktfähig sein.

Der Versuch der Politik, die Finanzierung der Schieneninfrastruktur über Eigenkapitalzuführungen zu organisieren, führt unter den aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen zu intramodalen Wettbewerbsverzerrungen und starken Trassenpreissteigerungen, die vom Markt nicht akzeptiert werden (Monopolkommission, 2021). Er sollte nicht weiterverfolgt werden.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma würde zunächst die Einsicht bringen, dass die Schiene nicht Opfer überzogener Renditeerwartungen an die Infrastruktur ist, sondern primär daran leidet, dass sie mit ihren Angeboten am Markt nicht in der Lage ist, ausreichende Deckungsbeiträge für die Infrastrukturnutzung zu erwirtschaften. Es geht demnach vor allem um eine Effizienzsteigerung des Verkehrsangebots und insbesondere der Infrastrukturbereitstellung und -nutzung, um die Schiene überlebensfähig zu machen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die schlechte Auslastung des Schienennetzes in Deutschland hinzuweisen. Während in den Niederlanden auf Tagesbasis durchschnittlich 134 und in der Schweiz 122 Zugkilometer per Streckenkilometer gefahren werden, liegt dieser Wert in Deutschland nur bei 81 (IRG-rail, 2024). Dies zeigt sich auch in einer seit 2011 um 40 % gesunkenen Produktivität bei DB Netz/DB InfraGO, gemessen an den Trassen-/Zugkilometern je Mitarbeiter (NEE, 2025a). Hier besteht die Notwendigkeit erheblicher Produktivitätssteigerungen (Monopolkommission, 2025).

Transparenz über die in verschiedenen Szenarien aus Steuermitteln zu tragenden Infrastrukturkosten sollte anschließend Basis für die politische Entscheidung sein, wie viel Schiene man sich in Deutschland leisten möchte, um die Gewährleistungspflicht nach Art. 87e GG zu erfüllen und welcher „echte“ Kostendeckungsgrad durch Trassenpreise erreicht werden soll. Dies wäre auch der Ausgangspunkt einer weiterführenden Eigentümerstrategie des Bundes. In jedem Fall ist das Finanzierungssystem so zu gestalten, dass die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der DB InfraGO sich stärker an der realen Ressourcenbeanspruchung orientieren, d.h. insbesondere, dass ökonomische Abschreibungen für die Anlagegüter in die Entscheidungen über Trassenpreise einfließen und einem Fahren auf Verschleiß der Riegel vorgeschoben wird. Wenn die Belastung der Schienenverkehre durch Trassenpreise aus umweltpolitischen oder anderen Gründen als zu hoch angesehen wird, bietet es sich an, die Entlastung der (potenziellen) Kunden in transparenter Weise und wettbewerbsneutral über eine Trassenpreisförderung vorzunehmen (Monopolkommission, 2025). Nur so können Fehlanreize bei der Infrastrukturvorhaltung und -be-

<sup>5</sup> Zum Mangel an Planern und Ingenieuren vgl. Burstedde et al. (2025).

wirtschaftung vermieden werden. Festzuhalten ist, dass die institutionelle Gestaltung einer anreizkompatiblen Finanzierungssystematik insgesamt nicht trivial ist; insbesondere werden die Anreizprobleme nicht durch die bloße Absenkung der Trassenpreise auf Grenzkostenniveau gelöst, wie Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner meinen.

Außerdem sollte die DB InfraGO entsprechend ihrem Anspruch tatsächlich gemeinwohlorientiert ausgerichtet werden; dem stehen heute die Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge im Konzernverbund gegenüber, die über potenzielle Quersubventionierung, insbesondere aber durch eine Infrastrukturplanung und -instandhaltung nach den Wünschen und Notwendigkeiten der DB-Transporttöchter die DB InfraGO zu einem „Selbstbedienungsladen“ des DB-Konzerns machen. Konsequenz wäre daher die schon lange geforderte Trennung einer wahrscheinlich dauerhaft auf öffentliche Mittel angewiesenen Infrastruktur von den kommerziell agierenden Transportparten.

## Literatur

- Aberle, G. & Brenner, A. (1996). *Bahnstrukturreform in Deutschland. Ziel und Umsetzungsprobleme.*
- Aberle, G. & Zeike, O. (2001). *Die Bahnstrukturreform 1994. Erfolg oder Misserfolg?* ADAC-Studie zur Mobilität.
- Alfen Consult & AVISO. (2022, Dezember). *Endbericht. Berechnung der Wegekosten für das Bundesfernstraßennetz sowie der externen Kosten nach Maßgabe der Richtlinie 1999/62/EG für die Jahre 2023 bis 2027.*
- BAV – Bundesamt für Verkehr. (2025, 5. August). *Faktenblatt. Der Eisenbahninfrastrukturfonds (BIF).*
- BMK – Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. (2022). *Zuschussvertrag gemäß § 55b*

- Eisenbahngesetz und § 42 Absatz 2 Bundesbahngesetz zur Rahmenplanperiode 2022–2027.
- Burstedde, A., Puls, T. & Tiedemann, J. (2025, 24. September). *Risiken für die Umsetzung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität. IW-Report, 42.*
- Deutsche Bahn AG. (2025a). *Investor Relations. Investitionen und öffentliche Zuwendungen.*
- Deutsche Bahn AG. (2025b). *DB InfraGO AG. Geschäftsbericht 2024.*
- Deutsche Bahn AG. (2025c). *Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2024 gemäß der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III.*
- Hebenstreit, R. (2023). *Das Eisenbahnsystem in Österreich: Ein Dreiklang von politisch gemeinwohlorientierten Zielen, stabiler Finanzierung und hoher Systemintegration.* Stellungnahme aus Anlass der Einladung als Sachverständiger zur „Öffentlichen Anhörung zur Bahn“ im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages am 9. Oktober.
- Huwe, V., Illenseer, N. & Sigl-Glöckner, P. (2025a). *Best Practices für die Schiene – statt deutscher Sonderweg. Wirtschaftsdienst, 105(9), 610–611.*
- Huwe, V., Illenseer, N. & Sigl-Glöckner, P. (2025b). *Entgleist: Wie eine intransparente und komplexe Finanzierungsstruktur die Kosten der Schiene in die Höhe treibt.* Fachtexte: Hintergrundpapier, Dezernat Zukunft e.V.
- IRG-rail – Independent Regulators’ Group Rail. (2024, März). *12th Annual Market Monitoring Working Document.*
- Monopolkommission. (2021). *Bahn 2021: Wettbewerb in den Takt! 8. Sektorgutachten Bahn.* Gutachten der Monopolkommission gemäß § 78 ERegG.
- Monopolkommission. (2025). *Sondervermögen Schiene: Jetzt die Weichen richtig stellen! 10. Sektorgutachten Bahn.* Sektorgutachten der Monopolkommission gemäß § 78 ERegG.
- NEE – Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V. (2025a, 22. Juli). *Der Weg zum Gemeinwohl-Trassenpreissystem.*
- NEE – Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V. (2025b, 13. Oktober). *Preisexplosion der Trassenpreise: DIE GÜTERBAHNEN fordern faire gesetzliche Grundlagen zur Finanzierung der Schiene [Pressemitteilung].*
- Schley, F. (2025, 14. März). *Regulierung der Eisenbahninfrastruktur in Deutschland zwischen Theorie und Praxis [Arbeitspapier].*

Vera Huwe, Niklas Illenseer

## Eine Erwiderung auf die Replik von Eisenkopf/Knorr

Mit dem Sondervermögen Infrastruktur stehen Mittel in einer Größenordnung bereit, die deutliche Verbesserungen in der Finanzierung der Schiene ermöglichen. Im Erstbeitrag haben wir argumentiert, dass diese Mittel ihre volle Wirkung nur entfalten können, wenn sie von einer grundlegenden Reform der Finanzierungsarchitektur flankiert werden. Das Vollkostenprinzip bei den Trassenpreisen, die Renditeerwartung an die DB InfraGO und die Abwesenheit eines mehrjährigen Finanzierungsrahmens verteuern die Schieneninfrastruktur unnötig und setzen systematische Fehlanreize.

Alexander Eisenkopf und Andreas Knorr teilen diesen Befund, halten unsere Analyse und Lösungsansätze aber für verfehlt. Bei genauerem Hinsehen ist die Schnittmen-

ge jedoch größer als der Dissens. Differenzen bestehen weniger in der Sachlage als in deren politischer Bewertung.

### Analyse: Konsens über den Befund

Die Replik äußert drei Kritikpunkte an unserer Darstellung: Betriebskosten der Infrastrukturunternehmen

**Dr. Vera Huwe und Niklas Illenseer sind Ökonomen im Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen.**

würden in anderen Ländern nicht subventioniert, es gäbe keine „echte“ Vollkostendeckung bei der Schiene und dysfunktionale Anreize erwachsen aus der Finanzierungspraxis der Baukostenzuschüsse.

In unserem Erstbeitrag stellen wir fest, dass die Betriebskosten in Österreich und der Schweiz, anders als in Deutschland, vom Bund bezuschusst werden. Die Nachbarländer legen ihre unionsrechtliche Verpflichtung zur auskömmlichen Finanzierung der Schieneninfrastruktur also weiter aus als Deutschland. Eisenkopf und Knorr verweisen auf § 42 Abs. 2 des Bundesbahngesetzes, um die Betriebszuschüsse in Österreich zu widerlegen. Einschlägig für die Bezuschussung des Betriebs ist jedoch § 42 Abs. 1.<sup>1</sup> Es wird ein separater Zuschussvertrag abgeschlossen, demzufolge der Bund den Betrieb im Jahr 2025 mit etwa 0,7 Mrd. € bezuschusste. Dass die Schweiz den Betrieb über den Bahninfrastrukturfonds ebenfalls bezuschusst, räumt die Replik ein.

Zweitens heben wir das Vollkostenprinzip in der Trassenbepreisung als einen Kostentreiber hervor. Eisenkopf und Knorr bemängeln, dass es aktuell keine „echte“ Vollkostendeckung gäbe. Richtig ist, dass Vollkostenaufschläge – also unter anderem Aufschläge für Abschreibungen und Kapitalkosten – nur auf den Teil der Investitionskosten anfallen, den die DB InfraGO auf ihrer Bilanz trägt, nicht auf die Baukostenzuschüsse des Bundes. Diese europarechtlich optionalen Aufschläge führen dazu, dass die Trassenpreise in Deutschland zu den höchsten in Europa zählen. Weitere Preissprünge wie zuletzt infolge der Eigenkapitalerhöhung setzen die Verkehrsunternehmen massiv unter Druck – wie der hitzige Streit um die Trassenpreisförderung verdeutlichte. Dass der Bund kurz nach der Bahnreform wieder schrittweise Kostenanteile übernahm, stützt unsere Argumentation: „Echte“ Vollkosten waren bei der Schiene nie tragfähig.

Eisenkopf und Knorr stimmen zu, dass die aktuelle Finanzierungspraxis „Fahren auf Verschleiß“ anreizt, folgern aber, dass dieser Anreiz aufgrund von Baukostenzuschüssen nicht aus der Renditeerwartung erwachse. Unserer Ansicht nach sind nicht Zuschüsse per se das Problem, sondern ein System, in dem die Verteilung der Zuständigkeiten, Renditeerwartung und Zuschusslogik dysfunktional zusammenwirken. Damit sind wir in der Diagnose „Vollkostendeckung gescheitert und Substanzverzehr“ näher beieinander, als es die Replik nahelegt.

1 § 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz (BBG), BGBl. Nr. 825/1992 idF BGBl. I Nr. 95/2009. In der Infrastrukturbeilage 2025/2026 des Bundesfinanzministeriums (BMF Österreich, 2025) heißt es dazu: „Der Vertrag gemäß § 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz betrifft Zuschüsse zum Betrieb der Schieneninfrastruktur und deren Bereitstellung an die Nutzer.“

## Reformen: Konsens über die Richtung

In unserem Erstbeitrag skizzieren wir drei grundsätzliche Reformvorschläge: Renditeziele absenken, Trassenpreise reduzieren, Finanzierung mehrjährig sicherstellen.

Eisenkopf und Knorr teilen die Ansicht, dass die Rendite gesenkt werden sollte. Eine Verzinsung von bis zu 5,2 % wird als „nicht sachgerecht“ kritisiert. Ihr Vorschlag geht sogar über unsere allgemeine Empfehlung hinaus: Bei konsequenter Gemeinwohlorientierung solle Verzinsung „gänzlich unterbleiben“. Der Bundestag hat inzwischen eine Absenkung auf 1,9 % beschlossen.

Zweitens empfehlen wir, dass Trassenpreise sich an den Grenzkosten orientieren sollten. Grenzkosten sind europarechtlich vorgeschrieben und werden von der Europäischen Kommission empfohlen. Auch ein Grenzkosten-Plus-System, in dem Aufschläge, z. B. zur Kapazitätssteuerung, erhoben werden, ist möglich. Eisenkopf und Knorr halten Trassenbepreisung in Höhe der Grenzkosten für „problematisch“, empfehlen aber in ihrer Conclusio eine Trassenpreisförderung mit vergleichbarem Effekt. Ob der Staat die Differenz direkt trägt oder indirekt fördert, führt haushaltspolitisch zum selben Ergebnis. Nur würde eine transparente Absenkung Planungssicherheit für Verkehrsunternehmen schaffen, Finanzflüsse verschlanken und den Subventionscharakter nicht hinter Fördertechnik verbergen. Nicht die Grenzkosten per se senken dabei die Kosten, sondern das Entwirren des Mechanismus „erst verteuern, dann wieder bezuschussen“. Außerdem würden auch unmittelbar die Baukosten sinken, die der Bund zahlt, da auch die Unternehmen, die an Schienen bauen, über Schienen fahren und dafür Trassengebühren bezahlen.

Die Sorge um Wettbewerbsverzerrungen gegenüber der Straße erscheint abwegig. Während bei der Schiene Fahren und Abstellen im gesamten Netz bepreist wird, ist die Nutzung der Straße sowie das Parken im öffentlichen Raum überwiegend kostenlos. Lediglich schwere Lkw zahlen eine Maut auf Bundesfernstraßen, die etwa 6 % des Straßennetzes ausmachen. Auch die Lkw-Maut reicht in ihrer jetzigen Form nicht aus, um Bau und Erhalt der Bundesfernstraßen zu finanzieren, sodass der Bund diese aus dem Haushalt bezuschusst. Der Verweis auf die Energiesteuer überzeugt ebenfalls nicht. Diese besteuert den Energieverbrauch, nicht die Nutzung der Infrastruktur.<sup>2</sup> Im Übrigen zahlen Bahnunternehmen auch Energie- bzw. Stromsteuer.

2 Die Energiesteuer ist eine Verbrauchssteuer und verteuert die Nutzung fossiler Kraftstoffe. Das schafft Anreize für sparsames Fahren. Eine Maut würde hingegen für die Nutzung der Infrastruktur anfallen, unabhängig davon, wie viel Energie die Fahrt verbraucht.

Die Kfz-Steuer ist als allgemeine Bundessteuer weder zweckgebunden noch als Wegeentgelt konzipiert.<sup>3</sup> Beide speisen den Bundeshaushalt, nicht die Straßeninfrastruktur.<sup>4</sup> Von Vollkostenanlastung – ganz zu schweigen von einer adäquaten Belastung der umfangreichen externen Effekte – kann beim Straßenverkehr daher keine Rede sein. Auch muss die Autobahn GmbH keine Gewinne erwirtschaften. Die Wettbewerbsverzerrung besteht somit zulasten der Schiene.

Unser Vorschlag eines mehrjährigen Finanzierungsrahmens wird als „grundsätzlich sinnvoll“ bezeichnet. Der Einwand, langfristige Zusagen könnten Begehrlichkeiten in der Bauwirtschaft erhöhen, spricht nicht gegen Planungssicherheit, sondern für kluge Vergabe und Kapazitätssteuerung: Die Alternative jährlich neu verhandelter Budgets treibt die Kosten nachweislich stärker, weil sie kurzfristigen Ausgabendruck erzeugt und die Verhandlungsposition des Auftraggebers schwächt. Über die Reformplanken hinaus teilen wir mit den Autoren die Ziele der Gemeinwohlorientierung, höherer Effizienz und die Sorge um niedrige Netzauslastung. Nur ist geringe Auslastung nicht nur Ursache, sondern auch Folge: Infrastrukturverfall und überhöhte Trassenpreise hemmen Nachfrage. Effizienzsteigerung und öffentliche Finanzierung schließen einander nicht aus, im Gegenteil: Effizienz gelingt besser, wenn die Finanzierung verlässlich, mehrjährig und steuerfähig ist.

Eisenkopf und Knorr wollen eine stärkere Gemeinwohlorientierung über eine Trennung von Netz und Betrieb erreichen. Wir bezweifeln, dass eine vollständige Trennung dafür zwingend ist. Anreize lassen sich auch über Reformen der Gewinn- und Beherrschungsverträge setzen, denen wir ausdrücklich zustimmen. Zudem löst eine Trennung Finanzierungsprobleme nicht automatisch: Integrierte Modelle können funktionieren (Österreich, Schweiz), während getrennte Modelle auch dysfunktional sein können (England). Vor allem aber bindet eine politisch kaum durchsetzbare Strukturdebatte Reformenergie, die bei Fi-

nanzierung, Steuerung und Trassenpreissystem kurzfristig wirksamer wäre.

### Der Dissens: Wirtschaftlichkeit als Ziel oder Fiktion?

Eisenkopf und Knorr postulieren einen allgemeinen Anspruch auf Wirtschaftlichkeit („kritisch zu hinterfragen, wenn dauerhaft nicht kostendeckend“) und leiten daraus ab, die Schiene leide primär an mangelnder Marktfähigkeit und zu hohen staatlichen Subventionen. Das blendet allerdings aus, um welche Art Gut es sich handelt: Der Bund ist grundgesetzlich zur Gewährleistung des Verkehrsangebots auf der Schiene, gemäß EU-Recht außerdem zu einer auskömmlichen Finanzierung (2012/34/EU) verpflichtet. Die Replik räumt gleichzeitig ein, dass bei „echter“ Vollkostendeckung „ein Großteil des Personenfern- und des Güterverkehrs nicht mehr marktfähig“ wäre und erkennt die grundgesetzliche Verpflichtung nach Art. 87e GG an. Diese Positionen lassen sich schwer vereinbaren. Wer beides vertritt, sollte erklären, wie das zusammengehen soll. Unserer Ansicht nach war die Schieneninfrastruktur nie wirtschaftlich und sollte es auch nicht sein müssen.

Eisenkopf und Knorr bestätigen wesentliche Punkte unserer Analyse und stimmen bei den zentralen Leitplanken zukünftiger Reformen zu. Die Differenz liegt in der politischen Bewertung: Eisenkopf und Knorr interpretieren das Grundproblem primär als mangelnde Wirtschaftlichkeit der Schiene – die Bahnreform sei ihrer Meinung nach nicht konsequent genug umgesetzt worden. Wir hingegen sehen genau darin den Kern des Problems: der Versuch der Bahnreform, die Schiene wie ein rein wirtschaftliches Gut zu behandeln. Die Finanzarchitektur wurde auf dieser Fiktion aufgebaut und die heutigen Finanzierungsprobleme sowie die stetig wachsenden Förderbedarfe sind Symptome dieser grundlegenden Fehlannahme. Die unübersehbaren Schmerzpunkte im System Schiene sollten Anlass bieten, die Schiene als das zu finanzieren und zu steuern, was sie ist: öffentliche Daseinsvorsorge.

### Literaturverzeichnis

- 3 BMF (2025) zur Kraftfahrzeugsteuer: „Die Einnahmen sind nicht zweckgebunden beispielsweise für den Bau und die Erhaltung des Straßennetzes, sondern sie dienen wie alle Steuereinnahmen als allgemeine Haushaltseinnahmen der Deckung aller Ausgaben.“
- 4 Die formale Zweckbindung der Energiesteuer wird seit 1973 jährlich im Haushaltsgesetz aufgehoben.

- BBG – Bundesbahngesetz, BGBl. Nr. 825/1992 i.d.G.F., insb. § 42 Abs. 1.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2025). *Kraftfahrzeugsteuer*. Themenseite, zuletzt aktualisiert am 16.06.2025.
- BMF Österreich – Bundesministerium für Finanzen (Österreich). (2025, Mai). *Infrastrukturbeilage zum Bundesvoranschlag 2025/2026. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013.*

### Title: *Financing rail infrastructure: reply and response*

**Abstract:** *In the September 2025 issue, Wirtschaftsdienst published an editorial entitled “Best practices for rail – instead of Germany going its own way” by Vera Huwe, Niklas Illenseer and Philippa Sigl-Glückner. Alexander Eisenkopf and Andreas Knorr express a different opinion in a reply. Vera Huwe and Niklas Illenseer then explain their point of view in a response.*