

Schmal, Wolfgang Benedikt

Research Report

Netz in Nutzerhand: Politökonomische Argumente für eine Infrastrukturgenossenschaft für das Schienennetz

FORMOE Policy Impuls, No. 5

Provided in Cooperation with:

FORMOE - Forschungsforum Mobilitätsökonomik

Suggested Citation: Schmal, Wolfgang Benedikt (2025) : Netz in Nutzerhand: Politökonomische Argumente für eine Infrastrukturgenossenschaft für das Schienennetz, FORMOE Policy Impuls, No. 5, FORMOE - Forschungsforum Mobilitätsökonomik, Ilmenau

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/319617>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Netz in Nutzerhand: Politökonomische Argumente für eine Infrastrukturgenos- senschaft für das Schienennetz

FORMOE Policy Impuls #5
W. Benedikt Schmal

Zusammenfassung

Trotz milliardenschwerer Investitionen bleibt die deutsche Schieneninfrastruktur ein Engpass für die Verkehrswende. Die staatliche DB InfraGO AG weist gravierende Governance-Schwächen auf: Einbindung in den DB Konzern, geringe Nutzerorientierung in Bezug auf private Anbieter und politökonomisch kaum effektiv sanktionierbares Fehlverhalten untergraben Effizienz und Wettbewerb.

Dieser Policy Impuls analysiert die politökonomischen Ursachen struktureller Fehlsteuerung und zeigt, warum die bisherige Staatslösung wie auch eine reine Privatisierung nicht überzeugen. Als Alternative wird die Überführung des Netzes in eine Infrastrukturgenossenschaft vorgeschlagen, an der alle Eisenbahnverkehrsunternehmen beteiligt sind. Das könnte Anreize, Verantwortung und Gemeinwohlorientierung besser vereinen – und die Schiene zukunftsfähig machen.

Einleitung

Seit 2024 musste sich die Bundesnetzagentur in 55 Fällen mit Beschwerden gegen die DB InfraGO auseinandersetzen – überwiegend von privaten Eisenbahn- und Logistikunternehmen.¹ Nicht immer wurde den Beschwerden stattgegeben. Doch diese Zahl steht exemplarisch für ein strukturelles Problem: Die Organisation und Steuerung der deutschen Schieneninfrastruktur ist dysfunktional. Verspätungen, mangelhafte Kommunikation, unbesetzte Stellwerke und ein Gesamtzustand von Schienennetz und Bahnhöfen, bei dem das Fehlen einer Verschlechterung als Erfolg gilt,² signalisieren ein System, in dem zentrale Akteure zwar Verantwortung tragen, aber kaum Konsequenzen für systemisches Versagen befürchten müssen. Wir fragen daher: Wie lässt sich ein Netzbetrieb organisieren, der Anreize, Verantwortung und Gemeinwohl wirksam vereint?

¹Quelle: Beschlussdatenbank der Beschlusskammer 10 (BK19) der Bundesnetzagentur. Stand: Mai 2025. Neueste Entscheidung: BK10-25-0071Z vom 6. Mai 2025. https://www.bundesnetzagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/BDB/Suche_BeschlussDB_Formular.html?resourceId=699400&input=698550&pageLocale=de&chamber=&chamber.GROUP=1&reference=&dateOfDecision=&dateOfDecision.GROUP=1&title=&victim=InfraGO&submitter=&documentNumber=&submit.x=0&submit.y=0#searchResult

² Siehe "InfraGO-Zustandsbericht Schienennetz & Bahnhöfe 2024", abrufbar unter <https://www.dbinfrago.com/web/unternehmen/zielbild-infrastruktur/InfraGO-Zustandsbericht-12636112>

Politökonomisch betrachtet ist das Ergebnis eines Arrangements, in dem Eigentum, Steuerung und Kontrolle in der öffentlichen Hand konzentriert sind, ohne dass effektive Rückkopplungen aus dem Marktumfeld oder dem Nutzerkreis stattfinden.³ Die bisherige Lösung, eine staatliche Infrastrukturgesellschaft mit Gemeinwohlaufrag, verfehlt in der Praxis ihr Ziel, weil sie Anreize verzerrt, Governance entkoppelt und Wettbewerb asymmetrisch beeinflusst. Dieser Policy Impuls untersucht daher die institutionellen Wurzeln der heutigen Fehlsteuerung und zeigt, warum eine genossenschaftlich organisierte Nutzer-Governance eine überlegene Alternative sein könnte.

Hintergrund:

Zustand und Struktur des deutschen Schienennetzes

Das deutsche Schienennetz gilt mit rund 39.200 Kilometern als eines der größten in Europa – und als systemkritische Infrastruktur für Personen- und Güterverkehr.⁴ Allein 33.000km davon betreibt die Deutsche Bahn über ihre Netzgesellschaft DB InfraGO. Doch trotz seiner zentralen Bedeutung steht es seit Jahren unter Druck: Baustellen, Verspätungen, Engpässe und veraltete Technik prägen den Alltag auf der Schiene. Ein Großteil des Netzes ist überaltert und auch die Kapazitäten sind begrenzt. So galten 2024 insgesamt 1.169 km Schienenwege als nachweislich überlastet.⁵

Zudem ist noch immer mehr als jeder Dritte (38%) Schienenkilometer nicht elektrifiziert. Das macht einen großflächigen Einsatz von dieselbetriebenen Lokomotiven bzw. Triebwagen notwendig. Denn schon ein kleines, nicht-elektrifiziertes Teilstück auf einer geplanten Strecke macht den Einsatz einer reinen E-Lok bzw. eines E-Triebzuges unmöglich.⁶ Dieser Zustand

³ Während das Eigentum durch das Bundesministerium für Verkehr (BMV) verwaltet wird und die Steuerung nur begrenzt über Personalberufungen an der Unternehmensspitze stattfinden, liegt die Kontrolle wiederum beim Eisenbahnbundesamt (weisungsgebunden an das BMV) und der Bundesnetzagentur (Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums).

⁴ Zunehmend wird die Schiene auch im Kontext des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine wieder relevant: Um die europäische Verteidigungsfähigkeit zu sichern, bedarf es der Möglichkeit schweres Gerät schnell verlegen können. Eine funktionierende Schieneninfrastruktur in Deutschland kommt dabei eine Schlüsselrolle zu: https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/militaer-verteidigung/id_100374668/trotz-maroder-schienen-bundeswehr-setzt-auf-die-bahn.html

⁵ Siehe <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/schienennetz/>

⁶ Mittlerweile gibt es hybride Lösungsansätze für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den Güterverkehr, die es möglich machen, Lücken in der Oberleitungsabdeckung zu überbrücken. Allerdings ist das eher eine Behandlung von Symptomen, anstatt die Ursache, die fehlende Elektrifizierung zu adressieren. Die politökonomischen Asymmetrien dieses Verhaltens werden im Folgenden noch detaillierter erörtert.

steht in einem diametralen Verhältnis zu den Bestrebungen den Verkehrssektor möglichst schnell zu dekarbonisieren Für Planung, Betrieb und Instandhaltung des Netzes ist seit Januar 2024 die DB InfraGO AG zuständig. Sie ist aus der Fusion von DB Netz AG und DB Station & Service AG hervorgegangen und firmiert nun als gemeinwohlorientierte, staatseigene Infrastrukturgesellschaft. Der neue Name signalisiert einen politischen Kurswechsel: Weg von einer gewinnorientierten Struktur innerhalb des Deutsche-Bahn-Konzerns, hin zu einem „Public Service“-Ansatz, bei dem der Netzausbau dem Gemeinwohl dienen soll – insbesondere der Verkehrswende. Doch strukturelle Probleme existieren weiterhin.

Auch wenn der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr (BMV) Alleineigentümer der Deutsche Bahn AG und ihrer Tochtergesellschaften ist - und damit mittelbar der DB InfraGO, die sich wiederum im Alleineigentum der DB AG befindet - kann das BMV dennoch keine direkten Weisungen an die InfraGO erteilen, sondern nur Personalentscheidungen über den Aufsichtsrat beeinflussen.⁷ Das operative Geschäft liegt bei den Vorständen der DB InfraGO. Die Unabhängigkeit des Vorstands wird vom Eisenbahnrecht nochmals gestärkt, da die DB InfraGO durch den Betrieb von Schieneninfrastruktur kein gewöhnliches Unternehmen ist. Die Sicherheitszulassung für den Betrieb der Schieneninfrastruktur ist rechtlich ausschließlich auf die DB InfraGO ausgestellt (und nicht auf die Holding DB AG). Aufgrund dieser Zulassung haftet deshalb auch nur der Vorstand der DB InfraGO für alle Infrastrukturfragen. Das wiederum verleiht ihm große Autonomie.

Während dieser Zusammenhang juristisch schlüssig ist, ist er politökonomisch problematisch: Es ist klar, dass die Haftung für die Sicherheit der Infrastruktur geschäftspolitische Autonomie notwendig macht. Doch diese Autonomie betrifft auch Geschäftsentscheidungen, die den Wettbewerb und, in letzter Konsequenz, auch die Gesellschaft betreffen. Für fehlende Elektrifizierung, den Rückbau von Nebenstrecken oder hohe Trassenpreise bezahlen letztlich alle in Deutschland: Über geringeren Wettbewerb, höhere Preise und einem schlechteren Angebot. Durch die eisenbahnrechtliche Autonomie kann die DB InfraGO dafür aber nicht in die Verantwortung genommen werden.

⁷ Siehe bspw. „Spurwechsel! Für eine effiziente Bahn und mehr Wettbewerb auf der Schiene“, Kommissionspapier des Verbands „DIE FAMILIENUNTERNEHMER“. https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/haushalt/dateien/241111_FamU_Papier_DB_DINA4_Final.pdf

Das allerdings führt dazu, dass die DB InfraGO weitgehend autonom Entscheidungen treffen kann, die Konsequenzen aber im letzten Schritt von der Allgemeinheit getragen werden. Der Dualismus von unternehmerischer Freiheit und unternehmerischer Verantwortung fallen also auseinander.

Warum der Status quo nicht funktioniert:

Zur Lösung des Problems wird vielfach eine Trennung von Netz und Betrieb sowie eine vollständige Rückführung des Netzes in die öffentliche Hand gefordert. Doch ein solcher Schritt würde die Grundprobleme nur weiter verschärfen: Es fehlt an Nutzerorientierung und Innovationsdynamik, stattdessen herrscht die Bürokratie. Ein reines Staatsnetz ohne Marktrückbindung ist kein Fortschritt, sondern ein Rückschritt. Die Konsequenzen werden eindeutig, wenn man das Geschäftsgebaren der DB InfraGO näher betrachtet.

- Zwischen August 2023 und Januar 2024 gab es 2594 unbesetzte Stellwerkstunden, d.h. Stellwerke, die essentiell für den Fahrbetrieb auf der Schiene sind, waren kumuliert an 108 Tage unbesetzt, was immense Behinderungen für die DB-Fahrbetriebe, ebenso wie für private Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVUs) bedeutet.⁸
- Im April 2025 wurden Zwangsgelder in Höhe von insgesamt einer Mio. € gegen die DB InfraGO verhängt, weil sie Baustellen im Jahr 2024 zu kurzfristig angekündigt hatte und EVUs so mit erheblichen organisatorischen und ökonomischen Herausforderungen konfrontiert, da sie sehr kurzfristig ihren Betrieb umplanen mussten.⁹
- Acht Monate nach der Reorganisation der Infrastrukturgesellschaften DB Netz und DB Station & Service zur DB InfraGO haben nur vier Prozent der vorwiegend privaten EVUs, die in den Interessenverbänden "mofair" und "DIE GÜTERBAHNEN" organisiert sind, eine Verbesserung der Situation festgestellt. Mit 57 Prozent waren mehr als die Hälfte der befragten Eisenbahnunternehmen der Ansicht, die Situation habe sich (deutlich) verschlechtert.¹⁰

⁸ Siehe DB-Watch Report vom 10. Februar 2025: <https://db-watch.de/db-infrago-scheitert-an-stellwerksbesetzung-zwangsgeld-angedroht/>

⁹ Siehe <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Deutsche-Bahn-muss-Millionenstrafe-zahlen-article25711038.html>

¹⁰ Siehe Umfrageergebnisse, berichtet von DB Watch: <https://db-watch.de/was-ihre-kunden-ueber-die-db-infrago-ag-sagen-zwischenbilanz-nach-acht-monaten-erstmalige-veroeffentlichung-der-qualitativen-bewertungen/>

- 38% aller Schienenkilometer sind noch immer nicht elektrifiziert, was einen alternativen Antrieb (Diesel oder batterieelektrisch) nötig macht. Doch anstatt die Elektrifizierung zu forcieren, werden Symptommelösungen vorangetrieben, nämlich Lokomotiven und Triebfahrzeuge, die die Lücken überbrücken sollen.

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) gibt es Triebzüge mit Batteriehybridantrieb, wobei die Batterien über die Oberleitungen geladen werden und oberleitungsfreie Abschnitte dann mit dem Batteriespeicher überbrücken.¹¹ Bei Lokomotiven, die bspw. im Güterverkehr genutzt werden, gibt es die Entwicklung sog. „Zweikraftloks“, die einen Elektro- mit einem Dieselantrieb kombinieren, um generell elektrisch zu fahren, jedoch nicht elektrifizierte Strecken mit dem Dieselmotor überbrücken zu können, z.B. die Siemens Vectron Dual Mode (Light) Lokomotive.¹² Die Güterverkehrsgesellschaft im DB Konzern, die DB Cargo, hat 2024 direkt 150 dieser Zweikraftloks bestellt und preist dabei, dass CO₂-freie Lieferketten auf diese Weise für die Kunden möglich werden.¹³ Diese Herangehensweise ist politökonomisch hoch problematisch: Denn anstatt das Netz, das für alle Nutzer zugänglich sein soll, zu ertüchtigen, kauft der größte Nutzer (im Cargobereich) komplexe „Umgehungslösungen“, die der DB Cargo einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Der Kauf neuer Lokomotiven ist sehr kapitalintensiv und finanziell profitiert die DB Cargo von der Zugehörigkeit zum DB Konzern. Wettbewerber müssen entweder ebenfalls kostspielig zusätzlich Zweikraftloks in ihre Flotten integrieren, können keine CO₂-freien Transporte anbieten oder bestimmte Relationen mit Löchern in der Oberleitungsabdeckung nicht mehr anbieten. Durch die zu geringen Elektrifizierungsbemühungen wird der DB Cargo durch die DB InfraGO ein impliziter Wettbewerbsvorteil verschafft. Wettbewerbsfreundlicher wäre definitiv ein Aufwuchs der Elektrifizierung.

Sinnbildlich für diese indirekten Wettbewerbsverzerrungen ist die Satzung der DB InfraGO: In §2 „Zweck und Gegenstand des Unternehmens“ führt sie als fünften Punkt *„Ermöglichung des diskriminierungsfreien Wettbewerbs auf der Eisenbahninfrastruktur, insbesondere durch Gleichbehandlung beim Zugang und bei Entgelten.“*¹⁴ Doch selbst wenn das der Fall sein

¹¹ Im Falle des Typs Siemens Mireo Plus B sind das bis zu 120km, siehe <https://www.zukunftsnetzwerk-oepnv.de/aktuelles/news/bahn-mit-batterieantrieb-statt-diesel>

¹² Siehe <https://www.mobility.siemens.com/global/de/portfolio/fahrzeuge/lokomotiven/vectron/dual-mode.html>

¹³ Siehe <https://www.dbcargo.com/rail-de-de/logistik-news/die-neue-lokgeneration-ist-da-12755288>

¹⁴ Siehe „Satzung der DB InfraGO Aktiengesellschaft“, beschlossen von der außerordentlichen Hauptversammlung am 30.11.2023: https://db-watch.de/wp-content/uploads/2024/01/2024_Satzung-DB-InfraGO-AG_vom-30-11-2023.pdf

sollte, hat ein in der Regel 'gleich schlechter' Zugang zur Infrastruktur unterschiedliche Auswirkungen auf die unterschiedlichen Nutzer. Während die staatseigenen DB Personenverkehrsbetriebe trotz Gewinnerzielungsauftrag (da sie privatrechtlich als Aktiengesellschaften bzw. GmbHs geführt werden, was eine Gewinnerzielungsabsicht notwendig macht) Mängel und Einschränkungen letztlich mit wenigen Konsequenzen hinnehmen können, geraten private EVUs schneller unter wirtschaftlichen Druck. Oder aber, wie zuvor beschrieben, fällt es DB Gesellschaften leichter, die gleich schlechte Behandlung zu umgehen bzw. zu bewältigen.

Zwar geriet die seit Jahren defizitäre Güterverkehrssparte DB Cargo zuletzt in ein Beihilfeverfahren der EU-Kommission, die eine organisationsrechtliche Umstrukturierung forderte.¹⁵ Allerdings ist es nicht von der Hand zu weisen, dass mit dem Bund und dem Stellenwert der DB AG und ihrer Tochtergesellschaften als "nationalem Bahnanbieter" mehr Sicherheitsnetze für die DB Gesellschaften im Krisenfall bestehen als für private EVUs, die bei denen Investoren im Krisenfall ihr Kapital abziehen oder gar in die Insolvenz rutschen.

Außerdem führen die Sanktionen insofern ins Leere, als dass sie letztlich nur eine buchhalterische Umverteilung ohne echte disziplinierende Wirkung sind. Anders ausgedrückt: Selbst wenn die InfraGO Strafzahlungen leisten muss, fließt das Geld im Falle von Sanktionen durch die Bundesnetzagentur direkt zurück an die öffentliche Hand oder aber das Geld verbleibt im Konzernverbund, nämlich bei Vertragsstrafen an andere Konzerngesellschaften. Bei Vertragsstrafen gegenüber privaten EVUs gibt es natürlich einen "echten Transfer". Allerdings gilt wie zuvor, dass in letzter Konsequenz die öffentliche Hand für die DB InfraGO geradesteht. Denn selbst im theoretischen Extremfall einer Insolvenz der DB InfraGO aufgrund von Strafzahlungen dürfte der Staat als "lender of last resort" die Netzgesellschaft auffangen.¹⁶ Jenseits des Jahresabschlusses sind Sanktionen im "big picture" damit im Prinzip wirkungslos – insbesondere, da die InfraGO im Gegensatz zu anderen DB-Tochtergesellschaften als natürliches Monopol von jeglichem Wettbewerb abgeschirmt ist.¹⁷

¹⁵ Siehe https://germany.representation.ec.europa.eu/news/milliarden-beihilfe-fur-db-cargo-vorbehalten-der-umsetzung-des-umstrukturierungsplans-genehmigt-2024-11-29_de

¹⁶ Gleiches gilt natürlich auch für die Autobahn GmbH oder andere Infrastrukturen im Eigentum des Bundes.

¹⁷ Ein sogenanntes "natürliches Monopol" liegt vor, wenn ein einziger Anbieter ein Gut oder eine Dienstleistung kostengünstiger bereitstellen kann als mehrere konkurrierende Anbieter – selbst bei vollständiger Marktnachfrage. Ursache hierfür sind hohe Fixkosten und sinkende Durchschnittskosten über einen großen Produktionsbereich. In solchen Fällen führt Wettbewerb nicht zu Effizienzgewinnen, sondern zu Doppelstrukturen und ineffizienter Ressourcennutzung. Schienennetze sind ein klassisches

Das wiederum ist politökonomisch hoch problematisch, weil die (monetäre) Verantwortung für das Geschäftsgebaren auf den Steuerzahler ausgelagert wird und die DB InfraGO für Fehlverhalten zwar rechtlich haftbar ist, aber politökonomisch nicht die Konsequenzen tragen muss. Das allerdings führt die gewünschte Neutralität ad absurdum und verzerrt die Anreize für die handelnden Akteure, das System zu verbessern.

Insgesamt ist beobachtbar, dass die die strukturellen Probleme des Systems auch nach der Umorganisation bestehen bleiben:

- **Investitionsstau:** Jahrzehntelange, teils beabsichtigte Instandhaltungsrückstände haben zu einem Sanierungsbedarf in zweistelliger Milliardenhöhe geführt.
- **Operative Ineffizienz:** Der Betrieb leidet unter Koordinationsproblemen, technischen Engpässen und mangelnder Agilität bei Baumaßnahmen.
- **Fehlende Nutzerorientierung:** Die Governance der DB InfraGO ist stark politisiert, die Bedürfnisse der tatsächlichen Netznutzer, der EVUs, fließen bislang kaum in die operative Steuerung ein.
- **Wettbewerbsprobleme:** Trotz formaler Trennung zwischen Netz und Betrieb innerhalb der DB besteht wenn auch nicht juristisch, dann doch ökonomisch ein Konzernzusammenhang, der Marktteilnehmer benachteiligen kann – sei es durch “weiche Faktoren” wie einen “gleich schlechten” Zugang zum Netz, der private EVUs stärker trifft als die DB Konzerngesellschaften oder Informationsflüsse, die einzelne Marktteilnehmer schneller erreichen als andere.

Die Politik hat versucht, auf diese Defizite zu reagieren – mit Strukturreformen, hohen Investitionszusagen und eben der Etablierung der neuen InfraGO. Doch die Grundfrage bleibt bestehen: Wie lässt sich ein verlässlicher, leistungsfähiger und nutzerorientierter Netzbetrieb institutionell absichern? Reine Staatlichkeit allein scheint jedenfalls keine Erfolgsgarantie zu sein.

Beispiel für ein natürliches Monopol. Der Bau und Erhalt von Schieneninfrastruktur erfordert hohe Investitionen, die sich besser über eine zentrale Nutzung amortisieren lassen. Würden mehrere Anbieter eigene Netze bauen, entstünden hohe Zusatzkosten ohne gesellschaftlichen Mehrwert.

Eine reine Privatisierung ist bei einem natürlichen Monopol wie der Schiene keine ökonomisch sinnvolle Option

In diesem Zusammenhang fällt tatsächlich die fehlende Weisungsgebundenheit der Deutschen Bahn negativ auf.¹⁸ Dadurch, dass der direkte Zugriff fehlt, können Maßnahmen zulasten privater EVUs kaum sanktioniert werden durch den Bund als Eigentümer. Umgekehrt haftet allerdings der Bund für negative Konsequenzen aus Fehlverhalten. Eine staatliche Bereitstellung birgt somit auch erhebliches Problempotenzial, welches in der Debatte bisher oft zugunsten der populären Trennung von Netz und Betrieb übersehen wird. Das Unterfangen, ein Schienennetz als natürliches Monopol zu privatisieren, ist in Großbritannien in den 1990er-Jahren versucht worden und letztlich gescheitert. Bei der anschließenden Rückübertragung des Netzes in einen öffentlich-rechtlichen Betrieb gab es bereits damals die berechtigte Sorge, dass unklar sei, wer dort für welche Geschäftstätigkeiten Verantwortung übernehmen wird.¹⁹

Die Befürchtungen von damals werden durch die heutigen Geschäftspraktiken der DB InfraGO bestätigt. Eine Beibehaltung der vorgeblich gemeinwohlorientierten Verankerung beim Staat innerhalb des DB Konzerns erscheint dabei wenig zukunftsfähig. Eine reine Privatisierung scheint im Lichte der britischen Erfahrungen aber ebenfalls der falsche Weg zu sein, da auch diese Lösung spezifische politökonomische Probleme aufweist: In dem Wissen, dass Schienennetze kritische Infrastruktur sind, könnten private Eigentümer das Netz immer weiter verfallen lassen, weil es beinahe garantiert ist, dass staatliche Stellen irgendwann finanziell eingreifen würden, um eine Rumpfzuverlässigkeit des Schienennetzes sicherzustellen.

Doch jenseits der bisherigen, rein-staatlichen Lösung und einer Privatisierung in Form eines Anteilsverkaufs an eine dritte Partei bietet sich ein über Jahrhunderte erprobtes Beteiligungs- und Finanzierungsmodell an: Eine Genossenschaftslösung.

¹⁸ Siehe Positionspapier "Spurwechsel! Für eine effiziente Bahn und mehr Wettbewerb auf der Schiene" des Verbands "DIE FAMILIENUNTERNEHMER", online abrufbar unter https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/haushalt/dateien/241111_FamU_Papier_DB_DINA4_Final.pdf

¹⁹ Siehe bspw. <https://www.theguardian.com/business/2002/sep/16/transportintheuk.society>

Alternative: Eine Netzgenossenschaft im Eigentum der Nutzer

Statt einer vollständigen Verstaatlichung sollte das Schienennetz in eine Genossenschaft überführt werden, an der alle zugelassenen Eisenbahnverkehrsunternehmen anteilig beteiligt sind – unabhängig davon, ob staatlich oder privat, Güter- oder Personenverkehr.

Die Vorteile liegen auf der Hand:

- **Governance durch Nutzer:** Die Netzsteuerung orientiert sich an den operativen Bedürfnissen der Eisenbahnverkehrsunternehmen, nicht an kurzfristigen politischen Agenden oder Konzerninteressen.
- **Haftung und Anreizsetzung:** Betreiber, die für das Netz mitverantwortlich sind, haben ein echtes Interesse an Investitionen, Instandhaltung und Effizienz. Auch Baumaßnahmen dürften schneller und umfassender angekündigt werden, da sie die partizipierenden EVUs unmittelbar betreffen.
- **Wettbewerbsneutralität:** Durch klare Regeln zur Mitbestimmung und Kapitalbeteiligung können alle Marktteilnehmer, von DB Fernverkehr bis zur privaten Regionalbahn, besser eingebunden werden als es aktuell der Fall ist.

Skizze einer genossenschaftlichen Lösung:

- Die Bundesrepublik überträgt das Streckennetz auf eine Genossenschaft mit Satzungspflichten zur Gemeinwohlorientierung.
- Alle zugelassenen EVUs erhalten Kapitalanteile abhängig von ihrer Netzleistung.
- Die Regulierungsaufsicht bleibt über die Bundesnetzagentur beim Bund und wird dort ausgeweitet. Hierbei ist es unabdingbar, dass das Referat 703 „Zugang zur Schieneninfrastruktur, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen“ der Bundesnetzagentur ausgebaut wird und eine Kompetenz zur Überwachung des Zustands der Schienenwege erhält. Bisher geht es nur um das Baustellenmanagement und den Netzzugang.²⁰ Es ist allerdings von zentraler Bedeutung, dass die Praxis endet, wonach die DB InfraGO die Schienenwege solange auf Verschleiß fährt, bis

²⁰ Siehe Tätigkeitsbeschreibung des Referates: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Eisenbahnen/Schienenwege/start.html>

sie großflächig saniert werden müssen, weil Großmaßnahmen vom Bund getragen werden, gewöhnliche Wartungsmaßnahmen allerdings von der DB InfraGO.²¹

- Investitionsmittel fließen über mehrjährige Infrastrukturvereinbarungen zwischen Bund und Genossenschaft. Dabei muss das Finanzierungsmodell so gelöst werden, dass zusätzliche Kapitalmaßnahmen keine Erhöhung der Trassenpreise zwingend erforderlich machen, wie es durch die aktuelle Lösung via Erhöhung des Eigenkapitals, das eine marktgerechte Verzinsung erhalten muss, um nicht als illegitime Beihilfe zu gelten.²²

Limitierungen:

Auch ein genossenschaftliches Modell kann bestehende Machtasymmetrien zugunsten des ehemaligen Monopolisten Deutsche Bahn nicht vollständig auflösen. In Bezug auf Marktanteile besteht diese Asymmetrie allerdings hauptsächlich im Personenfernverkehr. Trotz der aufgezählten, politökonomischen Ungleichgewichte zugunsten von EVU-Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn konnten sich im Personennahverkehr und vor allem im Güterverkehr bereits starke, private Wettbewerber etablieren. Doch auch hier gibt es eine politische Bevorzugung der Deutschen Bahn durch den Bund als Eigentümer, die eigentlich leicht zu beheben sind. So wird die Deutsche Bahn politisch immer wieder protegiert. Exemplarisch berichtet die Verbände "Die Güterbahnen" und "mofair", die Wettbewerber der DB auf der Schiene vertreten, in seinem Bericht 2023/2024, dass es 34 Fototermine des damaligen Bundesverkehrsministers Dr. Volker Wissing gab, allerdings 30 (88%) davon auf Termine mit der DB entfielen und nur 4 (12%) auf alle Wettbewerber zusammen.²³ Diese symbolische Bevorzugung zeigt, wie schwer es Wettbewerber haben, politische Sichtbarkeit zu erlangen. Im Umkehrschluss bedeutet es, dass die Politik auch im bestehenden System viel tun könnte, um den Wettbewerb zu stärken.

²¹ Siehe <https://taz.de/Deutsche-Bahn-Wie-absurde-Geldfluesse-den-Ausbau-der-Schiene-brem-sen/!6089547&s=deutsche+bahn/>

²² *ibid.*

²³ Siehe 8. Wettbewerber-Report Eisenbahnen 2023/24: https://die-gueterbahnen.com/assets/files/news/2023/broschuere_wettbewerber_report_eisenbahnen_2023-24.pdf

Fazit: Echte Veränderungen bei der Schieneninfrastruktur brauchen mutige Reformen

Der Beitrag der Schiene zur Verkehrswende steht und fällt mit der Qualität der Infrastruktur. Doch anstatt weiter auf eine staatlich dominierte Netzgesellschaft zu setzen, die politisch kaum kontrollierbar ist und operativ entkoppelt von den tatsächlichen Marktakteuren agiert, braucht es einen mutigeren Ansatz: eine Infrastrukturgenossenschaft im Eigentum und unter Mitverantwortung der Eisenbahnverkehrsunternehmen. Sie würde Nutzerinteressen systematisch einbinden, Verantwortlichkeiten neu verteilen und ökonomische Anreize für einen verlässlichen Betrieb schaffen.

Die DB InfraGO hat trotz Reorganisation gezeigt, dass ein vermeintlicher Gemeinwohlansatz nicht unbedingt mehr Wettbewerb und höhere Qualität bedeutet, obwohl beides dringend notwendig ist, um die Verkehrswende zu ermöglichen. Die privatrechtliche Organisation schafft dabei mehr Nachteile als Vorteile, obgleich das nicht bedeutet, dass bspw. eine Rückführung in eine Behörde eine sinnvolle Alternative sein könnte.

Wenn der Bund es ernst meint mit Wettbewerb, Effizienz und Gemeinwohlorientierung auf der Schiene, dann führt an einer *genossenschaftlichen* Lösung langfristig kein Weg vorbei. Die Debatte über die Zukunft der Schiene braucht neue Eigentums- und Steuerungsmodelle. Die Politikwissenschaftlerin und Wirtschaftsnobelpreisträger Elinor Ostrom hat in ihrer Forschung deutlich gemacht, dass es weit ausgefeiltere Lösungen für das Management gemeinsam genutzter Güter gibt als “nur den Markt” oder “nur den Staat”.²⁴ Die Genossenschaftslösung ist ein konkreter, realistischer und zugleich strukturwirksamer Reformvorschlag, der genau in diese Richtung geht.

²⁴ Elinor Ostrom (2010): Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, American Economic Review 100(3), S. 641-672, abrufbar unter: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641>

Über das FORMOE Forschungsforum Mobilitätsökonomik

Das FORMOE - Forschungsforum Mobilitätsökonomik ist eine innovative Initiative zur wissenschaftlichen Untersuchung der ökonomischen Herausforderungen und Chancen der Mobilität im 21. Jahrhundert. Durch die Zusammenarbeit zweier Technischer Universitäten mit hoher Expertise in der Wettbewerbs- und politischen Ökonomik, ebenso wie in der Fahrzeugtechnik, schafft FORMOE eine einzigartige Plattform für interdisziplinäre Forschung und Kooperation, um zentrale wirtschaftliche und gesellschaftliche Fragestellungen der Automobilökonomie ökonomisch zu analysieren.

Das Forum wurde von den Ökonomen Dr. W. Benedikt Schmal und Max Zombek, M.A. ins Leben gerufen und geleitet. Es dient dem Aufbau von mobilitätsökonomischer Expertise in Deutschland und soll den Diskurs zu Mobilitätsfragen um eine ökonomische Perspektive bereichern. FORMOE ist über die Gründer affiliert mit der Technischen Universität Ilmenau und der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg.

Website: www.formoe.org

Kontakt: schmal@formoe.org

Bisherige FORMOE Policy Impulse

- **Jährliche Pflichtuntersuchung für ältere Gebrauchtwagen:** Ein ökonomischer Trugschluss. FORMOE Policy Impuls #4. Abrufbar [hier](#).
- **Monopolrenten an der Autobahn:** Politökonomische Wettbewerbsverzerrungen in der Raststättenkonzessionierung. FORMOE Policy Impuls #3. Abrufbar [hier](#).
- **Wettbewerb auf der Schiene ist multidimensional:** Maßnahmen für mehr Konkurrenz auf der Schiene. FORMOE Policy Impuls #2. Abrufbar [hier](#).
- **En Route 2029: 9 Maßnahmen für eine zukunftsgerichtete Mobilitätspolitik** der nächsten Bundesregierung. FORMOE Policy Impuls #1. Abrufbar [hier](#).

Bildnachweis Titelseite: Image by [Jan Philip Lange](#) from [Pixabay](#).