

Kapitel VI

Wettbewerbsadäquate Steuerung der DB InfraGO AG

Kurz gefasst	352
1 Einleitung.....	354
2 Bisherige Steuerungsinstrumente blieben weitgehend wirkungslos	355
3 Vergleich mit Steuerungsinstrumenten in Nachbarländern hilfreich.....	358
3.1 Österreich.....	358
3.2 Schweiz.....	361
4 Eisenbahnpolitische Ziele des Bundes durch den Gesetzgeber festlegen	363
5 Infraplan wirksam aufstellen	365
5.1 Nutzerorientierte Kennzahlen und Leistungsvorgaben implementieren.....	367
5.2 Ambitionierte, aber realisierbare Zielwerte setzen	369
5.3 Zielerreichung wirksam durchsetzen.....	370
5.4 Finanzierung langfristig sicherstellen	371
6 Anreizregulierung als paralleles Steuerungsinstrument weiter stärken	373
7 Managementvergütung stärker an Zielerreichung der Kennzahlen knüpfen	376
8 Unabhängigkeit der DB InfraGO AG sicherstellen.....	378
9 Zusammenfassung und Empfehlungen	379

Kurz gefasst

K31. Ende des Jahres 2023 ist die **DB InfraGO AG aus der Verschmelzung der beiden Infrastruktursparten DB Netz AG und DB Station&Service AG** hervorgegangen. Die Eisenbahninfrastruktur soll sich zukünftig weniger an betriebswirtschaftlichen Interessen und **stärker als bisher am Gemeinwohl** orientierten. Damit das gelingt, setzt der Bund auf eine stärkere politische Steuerung der Eisenbahninfrastruktur und entwickelt entsprechende Steuerungsinstrumente. Die Monopolkommission bezieht in diesem Gutachten hierzu Stellung und macht Vorschläge für eine wettbewerbsadäquate Steuerung der DB InfraGO AG.

K32. Der derzeitige schlechte Zustand des Eisenbahnnetzes und die Negativrekorde bei der Pünktlichkeit und der Kundenzufriedenheit zeigen deutlich, dass die **bisherigen Steuerungs- und Regulierungsinstrumente nicht ausreichend** sind, um für einen qualitativ hochwertigen und verlässlichen Zugverkehr zugunsten der Reisenden und Verladener zu sorgen. Die zukünftige Steuerung der DB InfraGO AG wie auch des gesamten DB-Konzerns muss nun in **erster Linie auf die Kundenzufriedenheit ausgerichtet werden**. Das ist zwingende Voraussetzung dafür, die klimapolitisch notwendige Verkehrsverlagerung auf die Schiene endlich voranzubringen.

K33. Das Ziel der Kundenzufriedenheit und andere **eisenbahnpolitische Ziele** müssen nach Auffassung der Monopolkommission nun **gesetzlich definiert werden**, etwa im Deutsche Bahn Gründungsgesetz, damit klar wird, auf welche Ziele die Steuerung der DB InfraGO AG ausgerichtet werden soll. **Eine Definition des Gemeinwohls darf nicht wie bisher dem Aufsichtsrat der DB AG überlassen werden**. Das ist Aufgabe von Bundestag und Bundesrat als gesetzgebende Organe.

K34. Zur Operationalisierung der Gemeinwohlziele soll im sog. Infraplan ein konkretes Arbeitsprogramm für die DB InfraGO AG mit einem Zeithorizont von fünf Jahren entwickelt werden. Entsprechende gesetzliche Regelungen in den Nachbarländern Österreich und Schweiz können dabei vorbildhaft sein. Die Monopolkommission empfiehlt, den **Infraplan, wie in den Nachbarländern, gesetzlich zu verankern**. Davon verspricht sie sich eine **höhere Verbindlichkeit**, an denen es den bisherigen Plänen in Deutschland mangelt.

K35. Der Bund beabsichtigt, die Umsetzung der **Vorgaben des Infraplans** mittels noch zu entwickelnder Kennzahlen zu messen. Die Monopolkommission schlägt vor, hierbei auch auf **nutzerorientierte Kennzahlen, vor allem Pünktlichkeitsziele**, zu setzen. Die Zielwerte sollten sukzessive erhöht werden und der DB InfraGO AG zugleich der erforderliche Freiraum gelassen werden, wie sie die Ziele erreichen möchte.

K36. Um die Zielerreichung wirksamer als bislang durchzusetzen, sollte der Infraplan mit bestehenden Steuerungsinstrumenten, vor allem der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und der Anreizregulierung, harmonisiert werden. Die bisherigen Instrumente sind nach Auffassung der Monopolkommission zu wenig aufeinander abgestimmt und entfalten somit nur eine unzureichende Wirksamkeit. **Insbesondere haben die Qualitätsvorgaben der LuFV keine Qualitätsverbesserung erreicht**.

K37. Die Monopolkommission schlägt daher vor, **Qualitätsziele der DB InfraGO AG in der Anreizregulierung der Trassenentgelte zu verankern** und die Anreizregulierung um eine Qualitätskomponente zu erweitern. Die Preisobergrenze der Trassenpreise sollte hierbei vor allem von den durch die Infrastruktur verursachten Verspätungsminuten abhängen und Verfehlungen der Zielwerte entsprechend zu Abschlägen bei den Trassenentgelten führen. Dadurch wird ein Anreiz für die DB InfraGO AG gesetzt, die infrastrukturbedingten Verspätungsminuten zu reduzieren, was derzeit in der LuFV nicht ausreichend der Fall ist.

K38. Sodann sollte auch die **Managementvergütung deutlich stärker als bisher an die Erreichung von Qualitätskennzahlen gekoppelt werden**. Marktüblich ist die Gewährung einer Kombination aus kurz- und langfristigen variablen Vergütungen. Für die Bestimmung der **kurzfristigen Boni** sollte die Erreichung der **Pünktlichkeitsziele** maßgeblich sein. Die **langfristigen Boni** (über drei bis fünf Jahre laufend) sollten sich nach der **Erreichung der Ausbau- und Instandhaltungsziele des Infraplans und der Einhaltung der Kostenpläne** bestimmen.

K39. Die Monopolkommission erachtet weiterhin dringend eine möglichst **weitgehende organisatorische Unabhängigkeit der DB InfraGO AG von den restlichen Konzerngesellschaften der DB AG** als notwendig. Bei einer Beibehaltung der bestehenden Konzernstrukturen der DB AG besteht die Gefahr, dass die Ausrichtung der DB InfraGO AG eher auf das Konzernwohl als auf das Gemeinwohl erfolgt. Erst durch eine eigentumsrechtliche Trennung der Eisenbahninfrastruktur kann gewährleistet werden, dass die DB InfraGO AG nachhaltig auf das Gemeinwohl ausgerichtet wird. Sollte das derzeit politisch nicht umsetzbar sein, **empfiehlt die Monopolkommission dringend eine stärkere personelle Entflechtung der Führungspositionen der DB InfraGO AG zu den restlichen Konzerngesellschaften.**

1 Einleitung

702. Das Schienennetz der Deutsche Bahn AG (DB AG) befindet sich in einem schlechten Zustand. Das macht der aktuelle InfraGO-Zustandsbericht deutlich.¹⁰⁰³ Die Folge sind Negativrekorde bei Verspätungen und Zugausfälle zulasten Reisender und Verlader.¹⁰⁰⁴ Das wird seitens der DB AG hauptsächlich mit einer Unterfinanzierung der Eisenbahninfrastruktur begründet.¹⁰⁰⁵ Entsprechend hat sich die Ampelregierung darauf verständigt, bis 2029 weitere EUR 31,5 Mrd. in das Bestandsnetz zu investieren.¹⁰⁰⁶

703. Allerdings greift es nach Auffassung der Monopolkommission deutlich zu kurz, die Probleme der Eisenbahninfrastruktur allein auf eine Unterfinanzierung zurückzuführen. Vielmehr zeigt sich, dass die bisherigen Regulierungsinstrumente und Anreizmechanismen nicht ausreichen, um für eine qualitativ hochwertige Infrastruktur und damit auch für einen leistungsfähigen und zuverlässigen Zugverkehr zu sorgen. Eine leistungsfähige, qualitativ hochwertige und gut ausgebaute Schieneninfrastruktur ist jedoch für die gesamte Wirtschaft und für die ökologisch erforderliche Verkehrswende und die Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor von großer Bedeutung.

704. Die Monopolkommission empfiehlt in diesem Gutachten daher, die Regulierungs- und Steuerungsinstrumente der Eisenbahninfrastruktur klar an der Kundenzufriedenheit auszurichten, und zwar an jener der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) als direkte Kunden und an jener der Reisenden als indirekte Kunden. Es muss sichergestellt werden, dass die Milliardenbeträge des Bundes klar auf dieses Ziel ausgerichtet werden. Dazu bedarf es insbesondere der Transparenz der Mittelverwendung. Diese trägt auch zu einem effizienten Umgang mit den öffentlichen Mitteln des Bundes bei.

705. Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag eine stärkere politische Steuerung der Eisenbahninfrastruktur zum Ziel gesetzt.¹⁰⁰⁷ Zum einen soll die Eisenbahninfrastruktur zukünftig als Wirtschaftsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung gemeinwohlorientierter Ziele betrieben werden.¹⁰⁰⁸ Zum anderen plant der Bund ein umfassendes Modernisierungsprogramm in die Eisenbahninfrastruktur und möchte hierzu durch eine Reform des Bundes-schienenwegeausbaugesetzes auch neue Förderungsmöglichkeiten durch den Bund schaffen.

706. Zur Ausrichtung der Eisenbahninfrastruktur auf das Gemeinwohl hat der Aufsichtsrat der DB AG am 27. September 2023 beschlossen, die beiden Infrastruktursparten DB Netz AG und

¹⁰⁰³ DB InfraGO AG, InfraGO-Zustandsbericht Netz und Personenbahnhöfe 2023, 2024.

¹⁰⁰⁴ Im November 2023 erreicht die DB AG mit einer betrieblichen Pünktlichkeit im Fernverkehr von nur noch 52 Prozent den tiefsten Wert seit Jahren; https://www.deutschebahn.com/de/konzern/konzernprofil/zahlen_fakten/puenktlichkeitswerte-6878476, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁰⁵ DB InfraGO AG, InfraGO-Zustandsbericht Netz und Personenbahnhöfe 2023, a. a. O., S. 4.

¹⁰⁰⁶ <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/RedenUndInterviews/2024/wissing-funke-02-04-2024.html>, Abruf am 11. Juni 2024.

¹⁰⁰⁷ Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025, a. a. O., S. 49; Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, 2019, S. 66.

¹⁰⁰⁸ Satzung der DB InfraGO AG Art. 1 (1) und Art. 1 (6).

DB Stationen&Service AG zu einer Gesellschaft zu verschmelzen. Die neue Gesellschaft firmiert als DB InfraGO AG und ist als Teil des DB Konzerns am 27. Dezember 2023 durch Eintrag in das Handelsregister gegründet worden.

707. Die Ziele des Unternehmens sind in der Satzung der DB InfraGO AG formuliert. Hierzu zählen unter anderem die „Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen, [...] die Schaffung einer bedarfsgerechten, leistungsfähigen und effizienten Eisenbahninfrastruktur mit hoher Kapazität, Qualität und Resilienz [...] [und] die Ermöglichung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs.“¹⁰⁰⁹ Gegenstand der DB InfraGO AG ist vor allem der Aus- und Neubau, die Instandhaltung und der Betrieb der Eisenbahninfrastruktur.¹⁰¹⁰

708. Mit der Aufstellung der DB InfraGO AG plant der Bund nach Angaben des Bundesverkehrsministeriums zugleich eine stärkere politische Steuerung der Infrastruktur. Ein wesentliches Steuerungsinstrument soll der Infraplan sein, der ein konkretes Arbeitsprogramm für die DB InfraGO AG mit einem Zeithorizont von fünf Jahren darstellen soll.¹⁰¹¹ Die Zielerreichung soll anhand von Kennzahlen überprüft und die Ziele jährlich angepasst und fortgeschrieben werden. Die Bundesregierung sieht dabei das Jahr 2024 als Übergangsjahr, in dem die grundlegenden Funktionen und Kennzahlen des Infraplans erstellt werden und Steuerungsinstrumente für die DB InfraGO AG entwickelt werden.¹⁰¹²

709. Es müssen also noch Instrumente entwickelt werden, mit denen die DB InfraGO AG auch langfristig darauf ausgerichtet wird, beständig in die Qualität der Infrastruktur zu investieren. Denn die DB InfraGO AG betreibt auch weiterhin ein natürliches Monopol. Sie sieht sich nicht dem gleichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt wie andere Unternehmen, die ständig die Qualität ihrer Leistungen verbessern und ihre wirtschaftliche Effizienz steigern müssen, um im Wettbewerb zu bestehen.

710. Die Monopolkommission äußert sich daher in diesem Hauptgutachten zu diesen Themen und macht Vorschläge zur wettbewerbsadäquaten Steuerung der DB InfraGO AG. Sie weist zunächst auf bestehende Steuerungsdefizite hin und leitet daraus Verbesserungsvorschläge ab. Insbesondere sollten die politischen Ziele der Steuerung zunächst klar und verständlich gefasst werden. Anschließend sollten die bestehenden Steuerungsinstrumente kohärenter auf die Qualitätsziele ausgerichtet werden.

2 Bisherige Steuerungsinstrumente blieben weitgehend wirkungslos

711. Zunächst ist festzustellen, dass es unter anderem mit dem Bundesverkehrswegeplan, dem Fünf-Jahres-Plänen des Bundesschienenwegeausbaugesetzes, dem Masterplan Schienenverkehr und dem Zielfahrplan Deutschlandtakt an Plänen im Eisenbahnsektor nicht mangelt.

¹⁰⁰⁹ Satzung der DB InfraGO AG Art. 2.

¹⁰¹⁰ Ebenda.

¹⁰¹¹ BMDV, DB InfraGO startet pünktlich zum Jahreswechsel, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/db-infrago-startet-zum-jahreswechsel.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰¹² Deutscher Bundestag, Grundlage der Vorstandsvergütung bei der DB InfraGO, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-988320>, Abruf am 29. Mai 2024.

Auch eine kennzahlenbasierte Steuerung ist bereits in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)¹⁰¹³ angelegt.

712. Als Gegenleistung für die im Rahmen der LuFV gezahlten Infrastrukturbeiträge des Bundes verpflichten sich die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), die Schienenwege in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern. Dazu enthält die LuFV Qualitätskennzahlen wie z. B. der theoretische Fahrtzeitverlust, die Anzahl der Infrastrukturmängel und das Alter der Gleise, die den Infrastrukturstand widerspiegeln sollen. Für diese Kennzahlen enthält die Vereinbarung jährliche Zielvorgaben. So soll beispielsweise der theoretische Fahrtzeitverlust im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 11 Prozent verringert werden. Werden die in der LuFV vertraglich vereinbarten Ziele verfehlt, kann der Bund seinen Infrastrukturbeitrag ganz oder teilweise zurückfordern. Dadurch sollen Anreize für Qualitätsverbesserungen gesetzt werden.

713. Unter den bestehenden Strukturen ist es jedoch fraglich, ob dadurch tatsächlich hinreichende Anreize gesetzt werden. Werden Sanktionen aufgrund der Verfehlung der Qualitätskennzahlen ausgesprochen, sanktioniert sich der Bund in gewisser Weise selbst, da der DB Konzern weniger Gewinn an den Bund abführt und der Bund somit gegebenenfalls seine finanziellen Zuwendungen erhöhen muss. Ist das der Fall, wirken jedwede Sanktionen für den DB Konzern neutral und entfalten entsprechend keine Anreize zur Qualitätsverbesserung. Daher schlägt die Monopolkommission vor, die Qualitätsziele stärker in der Anreizregulierung und der Managementvergütung zu verankern, worauf in den Abschnitten 6 und 7 eingegangen wird.

714. Zudem ist festzustellen, dass sowohl die oben genannten Pläne als auch die kennzahlenbasierte Qualitätssteuerung bisher keine Verbesserungen hinsichtlich der Netzqualität bewirkt haben. Das machen die Netzzustandsberichte der DB InfraGO AG deutlich. Mehr als die Hälfte der untersuchten Strecken befindet sich im Berichtszeitraum 2023 in einem mittelmäßigen, schlechten oder mangelhaften Zustand und sind damit mindestens instandsetzungsbedürftig. Die gesamthafte Zustandsnote verschlechterte sich im Jahr 2023 weiter und erreicht nunmehr eine Schulnote von 3,03.¹⁰¹⁴ Im Vorjahr war der Wert mit 3,01 nur etwas besser.¹⁰¹⁵

715. Ein Defizit der Qualitätskontrolle in der LuFV ist, dass diese anhand wenig aussagekräftiger Qualitätskennzahlen erfolgt, wie etwa dem theoretischen Fahrtzeitverlust. Diese umfassen nur wenige Bereiche der Eisenbahninfrastruktur und dementsprechend ist die Aussagekraft der Kennzahlen in Bezug auf die Gesamtqualität der Infrastruktur stark gemindert, worauf die Monopolkommission bereits in der Vergangenheit hingewiesen hat.¹⁰¹⁶ Somit attestierten die seit dem Jahr 2008 jährlich von der DB AG auf Basis der Qualitätskennzahlen der LuFV erstellten Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichte der Eisenbahninfrastruktur (IZB) eine solide Qualität – trotz offensichtlich fortschreitenden Verfalls. Dieses Narrativ wurde erst mit dem seit

¹⁰¹³ EBA, LuFV - Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/LuFV/lufv_node.html, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰¹⁴ DB InfraGO AG, InfraGO-Zustandsbericht Netz und Personenbahnhöfe 2023, a. a. O., S. 28.

¹⁰¹⁵ DB InfraGO AG, Netzzustandsbericht Fahrweg 2022 der DB InfraGO AG, 2024, S. 3.

¹⁰¹⁶ Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn: Time to GO: Endlich qualitätswirksam in den Wettbewerb!, Baden-Baden, 2023, Tz. 97 ff.

2023 veröffentlichten Netzzustandsbericht der DB InfraGO AG aufgegeben. Andernfalls ließen sich die öffentlich bereitgestellten Milliardenbeträge für die Generalsanierung des Schienennetzes wohl auch nicht rechtfertigen.

716. Bei Verfehlung der vereinbarten Ziele hat der Bund zwar einen Anspruch, die Bundesmittel teilweise zurückzufordern. Das gilt jedoch nur für sog. sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen. Für die Kundinnen und Kunden wesentliche Kennzahlen wie die Störungen des Netzes und die Netzverfügbarkeit sind hiervon ausgenommen und „nicht sanktionsbewehrt“.¹⁰¹⁷ Doch sind auch die Sanktionen der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen im Vergleich zu den Bundesmitteln (im Zeitraum 2019-2021 waren das EUR 9,3 Mrd.)¹⁰¹⁸ sehr gering. So ist der maximale Rückforderungsbetrag bei der Verfehlung von bis zu drei sanktionsbewehrten Kennziffern auf EUR 20 Mio. pro Kennziffer begrenzt. Es ist davon auszugehen, dass davon keine hinreichenden Anreize für Qualitätsverbesserungen ausgehen.

717. Neben den Qualitätszielen in der LuFV existiert eine Reihe von weiteren vereinzelt Maßnahmen, die den Infrastrukturbetreiber zur Förderung und Sicherstellung der Qualität im Eisenbahnsektor anreizen sollen. Hierzu zählt das in § 39 Abs. 2 ERegG verankerte System für gegenseitige Ausgleichszahlungen zwischen Infrastrukturbetreiber und Verkehrsunternehmen für jeweils verursachte Verspätungen. Darüber hinaus gibt es im Hinblick auf das Baustellenmanagement verschiedene gesetzliche Vorschriften sowie qualitätsfördernde Maßnahmen, die baustellenbedingte Kapazitätseinschränkungen minimieren und eine stabile Durchführung von Bauvorhaben gewährleisten sollen.

718. Diese kleinteiligen Einzelmaßnahmen sind jedoch wenig aufeinander abgestimmt und bilden keinen kohärenten Rahmen, hinreichende Anreize für Qualitätssteigerungen für die DB InfraGO AG zu setzen, wie die Monopolkommission bereits in der Vergangenheit betont hat.¹⁰¹⁹ Aus ihrer Sicht sollten die Anreizmechanismen besser aufeinander abgestimmt werden, um beständige und systematische Anreize für Qualitätsverbesserungen zu setzen. Die Monopolkommission hat hierzu unter anderem bereits im Sektorgutachten Bahn 2023 empfohlen, die Qualitätsregulierung in der Anreizregulierung der Trassenpreise zu verankern und auch die Anreizregulierung zu einem zentralen Steuerungsinstrument zu entwickeln.¹⁰²⁰ Hierauf wird in Abschnitt 6 eingegangen.

719. Daher sind allein von der Entwicklung eines weiteren Plans und weiterer Qualitätskennzahlen keine Verbesserungen zu erwarten. Entscheidend wird sein, die bestehenden Steuerungsdefizite zu beheben. Zudem sollte die Transparenz in der Berichterstattung des DB-Konzerns deutlich erhöht werden, damit der Bund bei Qualitätsdefiziten gegensteuern und seiner Rolle als Eigentümer gerecht werden kann. Hierauf wird in Abschnitt 4 eingegangen.

¹⁰¹⁷ Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III), § 13.4.

¹⁰¹⁸ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG - Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung, Bonn, 2023, S. 16.

¹⁰¹⁹ Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn: Time to GO: Endlich qualitätswirksam in den Wettbewerb!, a. a. O., Tz. 113 ff.

¹⁰²⁰ Ebenda, Tz. 105 ff.

3 Vergleich mit Steuerungsinstrumenten in Nachbarländern hilfreich

720. Um Lösungsansätze für die bestehenden Steuerungsdefizite zu entwickeln, können die Steuerungsinstrumente in den Nachbarländern Österreich und Schweiz herangezogen werden, bei denen regelmäßig Spitzenwerte bei der Pünktlichkeit im Personenverkehr erreicht werden. So erzielte die ÖBB im Personenfernverkehr im Mai 2024 eine Pünktlichkeit von 80,2 Prozent¹⁰²¹, die SBB kam von Januar bis Mai 2024 auf eine Pünktlichkeit von 91,8 Prozent.¹⁰²² Die DB weist für Mai 2024 63,1 Prozent pünktlicher Züge im Personenfernverkehr aus.¹⁰²³

721. Wenngleich aufgrund unterschiedlicher Strukturen und unterschiedlicher Rechtsformen die Modelle in Österreich und der Schweiz nicht direkt übertragbar sind, könnten einzelne Regelungselemente vorbildhaft sein. Hierzu zählt insbesondere, dass die eisenbahnpolitischen Ziele in den Nachbarländern klarer definiert sind als in Deutschland und die dortigen Pläne, die als Vorbild für den Infraplan dienen sollen, gesetzlich verankert sind, wie der folgende Vergleich zeigt.

3.1 Österreich

722. Das österreichische Schienennetz hat eine Länge von 5611 km und wird von insgesamt 19 EIU betrieben, wovon neun Unternehmen eine nicht vernetzte Infrastruktur betreiben, die häufig rein touristischen Verkehren dient.¹⁰²⁴ Das größte EIU ist die ÖBB Infrastruktur AG, die 92 Prozent des Schienennetzes in Österreich betreibt¹⁰²⁵ und sich vollständig im Eigentum des ÖBB-Konzerns befindet. Die Anteile werden zu 100 Prozent von der Republik Österreich gehalten.

723. Die Grundlage für die Investitionsentscheidungen in die Infrastruktur bildet das „Zielnetz“ als langfristige Strategie des Bundes zum Ausbau des Bahnnetzes in Österreich.¹⁰²⁶ Es soll die Investitionen enthalten, die in einem Zeitrahmen von 15 bis 20 Jahren umzusetzen

¹⁰²¹ OEGB, Pünktlichkeitswerte Österreich, <https://www.oebb.at/de/rechtliches/puenktlichkeit/oesterreich>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰²² SBB, SBB Statistikportal, <https://reporting.sbb.ch/puenktlichkeit?=&years=1,4,5,6,7&scroll=600&highlighted=>, Abruf am 29. Mai 2024. In der Schweiz gilt ein Zug als pünktlich, wenn er weniger als drei Minuten Verspätung hat. Zudem werden im Gegensatz zu Deutschland kurzfristig ausgefallene Züge als unpünktlich gewertet.

¹⁰²³ Deutsche Bahn, Erläuterung Pünktlichkeitswerte für den Mai 2024, https://www.deutschebahn.com/de/konzern/konzernprofil/zahlen_fakten/puenktlichkeitswerte-6878476, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰²⁴ Schienen Control, Jahresbericht 2022: Ihr Recht am Zug, https://www.schienencontrol.gv.at/epaper/sc_jb_2022/pdf/apfJahresbericht2022.pdf, Abruf am 29. Mai 2024. Zum Vergleich sind in Deutschland über 180 Schienenwegbetreiber auf einem Schienennetz von ca. 39.200 km tätig. Der größte Netzbetreiber ist die DB InfraGO AG mit ca. 33.400 km, siehe EBA, Eisenbahnunternehmen, https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Eisenbahnunternehmen/eisenbahnunternehmen_node.html, Abruf am 25. Juni 2024. Die nicht bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) befinden sich in öffentlichem (Kommunen, andere Gebietskörperschaften) oder privaten Eigentum. Zu den größten nicht bundeseigenen EIU zählen bspw. die Regioinfra Gesellschaft mbH oder die Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH.

¹⁰²⁵ Schienen Control, Jahresbericht 2022: Ihr Recht am Zug, https://www.schienencontrol.gv.at/epaper/sc_jb_2022/pdf/apfJahresbericht2022.pdf, S. 94, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰²⁶ § 42 Bundesbahngesetz. Grob vergleichbar mit dem Zielnetz ist in Deutschland etwa der Bundesverkehrswegeplan, der allerdings neben Schienenwegen auch Straßen und Wasserwege umfasst.

sind. Das derzeit gültige Zielnetz 2025+ wurde Anfang 2012 von der damaligen Bundesregierung beschlossen und soll bis 2030 umgesetzt sein. Darin sind unter anderem die Schaffung von Voraussetzungen für kürzere Reisezeiten und besseren Umsteigemöglichkeiten sowie die Modernisierung von Bahnhöfen und Terminals prioritär vorgesehen.¹⁰²⁷ Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovationen und Technologie (BMK) entwickelt derzeit das Zielnetz 2040. Es wird in Abstimmung mit der ÖBB-Infrastruktur AG und der Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG mbH)¹⁰²⁸ erarbeitet. Eine Beschlussfassung wird im Laufe dieses Jahres angestrebt.

724. Umgesetzt wird das Zielnetz schrittweise über den jeweils für einen sechsjährigen Zeitraum zu erstellenden ÖBB-Rahmenplan für das Netz der ÖBB-Infrastruktur AG (§ 42 Bundesbahngesetz). Der Rahmenplan wird jährlich um ein Jahr ergänzt und auf den neuen Zeitraum angepasst. Darin werden der Ausbau, der Substanzerhalt und die Finanzierung der ÖBB-Infrastruktur festgelegt. Der Rahmenplan kann daher als Vorbild für den Infraplan gesehen werden. Allerdings hat der Rahmenplan Gesetzeskraft und hinterlegt die geplanten Projekte mit einer Finanzierung. Beides ist für den Infraplan derzeit nicht der Fall.

725. Nach § 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz hat die ÖBB-Infrastruktur AG die Kosten für die Erfüllung ihrer Aufgaben selbst zu tragen. Darüber hinaus kann der Bund Zuschüsse an die ÖBB-Infrastruktur AG gewähren, die in weiterer Folge vertraglich vereinbart werden (Zuschussverträge). Zudem kann das BMK über das Mittelfristige Investitionsprogramm auch Finanzierungsbeiträge für Infrastrukturinvestitionen und -erhaltungsmaßnahmen für die anderen Privatbahnen gewähren.¹⁰²⁹

726. Die rechtliche Grundlage des Rahmenplans bildet das Bundesbahngesetz. Die Bundesregierung beschließt gemeinsam mit dem Rahmenplan, der dem Parlament als Bericht zu übermitteln ist, den Entwurf eines Bundesgesetzes, das die Finanzierung der Zuschüsse an die ÖBB-Infrastruktur AG regelt (Vorbelastungsgesetz).¹⁰³⁰ Danach kann der Zuschussvertrag zum jeweiligen Rahmenplan zwischen dem Bund und der ÖBB-Infrastruktur AG abgeschlossen werden, welcher die vertragliche Grundlage zur Umsetzung der Investitionen darstellt. Im aktuellen Rahmenplan 2024-2029 sind Investitionen von EUR 21,1 Mrd. vorgesehen, davon EUR 4,7 Mrd. für Instandhaltungsmaßnahmen.

727. Die ÖBB-Infrastruktur AG ist verpflichtet, die vom Bund gewährten Zuschüsse in sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger Weise einzusetzen. Zur Überwachung und Kontrolle dieser vertraglichen Verpflichtung hat der Bund nach § 45 Bundesbahngesetz die SCHIG mbH

¹⁰²⁷ OEÖBB, Zielnetz 2040 – Das Bahnnetz der Zukunft, <https://infrastruktur.oebb.at/de/unternehmen/fuer-oesterreich/zukunft-bahn-zielnetz>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰²⁸ Die SCHIG mbH ist ein Unternehmen im Eigentum der Republik Österreich, deren Eigentümerrechte von der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie ausgeübt werden. Ihr obliegt unter anderem die Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung von Zuschussverträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz, § 3 Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetz.

¹⁰²⁹ BMK, Privatbahnen, <https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/eisenbahn/foerderungen/privatbahnen.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰³⁰ Ebenda.

mit der laufenden Durchführung der Überwachung der Einhaltung des Zuschussvertrages beauftragt.¹⁰³¹ Hierzu werden in den Zuschussverträgen Ziele, Qualitätskriterien und Kennzahlen vereinbart. Mit Hilfe der Zielwerte für diese Kennzahlen werden der ÖBB-Infrastruktur AG Leistungsvorgaben in Form von Indikatoren und Qualitätskriterien gegeben, die die ÖBB-Infrastruktur AG erreichen soll.

728. Diese Kennzahlen orientieren sich an den Bestimmungen des § 55b Eisenbahngesetz i. V. m. Anhang V der Richtlinie 2012/34/EU. Hierzu zählen insbesondere nutzerorientierte Leistungsvorgaben wie die Zuverlässigkeit des Zugbetriebs und die Kundenzufriedenheit. Für die Zuverlässigkeit des Netzbetriebs ist die tatsächliche Verfügbarkeit des Kernnetzes maßgeblich, die im Vertragszeitraum bis 2027 mindestens 97 Prozent betragen soll. Die Kundenzufriedenheit wiederum bestimmt sich nach den Kennziffern Pünktlichkeit und Barrierefreiheit. Im Personenverkehr soll die ÖBB-Infrastruktur AG im Jahr 2024 eine Pünktlichkeit von 95,8 Prozent erreichen, die bis 2027 auf 96,1 Prozent gesteigert werden soll. Bis 2027 sollen 90 Prozent der Verkehrsstationen barrierefrei sein.¹⁰³² Entsprechende Vorgaben zur Kundenzufriedenheit gibt es derzeit in der LuFV in Deutschland nicht.

729. Im Rahmen der Überwachung der Einhaltung der Zuschussverträge nach § 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz hat die SCHIG mbH durch einen Vergleich der Ist- mit den Planwerten und durch eine entsprechende Abweichungsanalyse die Ergebnisse der Kontrolle der Umsetzung des Rahmenplans nachvollziehbar darzustellen. Die ÖBB-Infrastruktur AG hat jährlich dem Bund und der SCHIG mbH einen Bericht über die Umsetzung des Rahmenplans vorzulegen.

730. Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Fahrwegkapazität auf der vom Vertragsinhalt erfassten Eisenbahninfrastruktur nutzen oder nutzen werden, haben die Möglichkeit, sich vor Vertragsabschluss über den vorgesehenen Vertragsinhalt zu informieren und zu äußern. Zudem muss die ÖBB-Infrastruktur AG dem BMK und dem Bundesministerium für Finanzen einen jährlichen Rationalisierungs- und Einsparungsplan mit einer halbjährlichen Vorschaurechnung vorlegen. Darüber hinaus ist die ÖBB-Infrastruktur AG verpflichtet, auf ihrer Website eine Aufstellung über die Zielerreichung der Kennzahlen frei zugänglich zur Verfügung zu stellen. Diese Aufstellung ist mindestens einmal jährlich zu aktualisieren.

731. Wird ein für das jeweilige Geschäftsjahr vereinbarter Zielwert durch die ÖBB-Infrastruktur AG nicht erreicht, ist von dieser an den Bund eine Ausgleichszahlung zu entrichten. Die Höhe der von der ÖBB-Infrastruktur AG zu entrichtenden Ausgleichszahlung ist von der Abweichung der Kennzahl vom Zielwert abhängig und ist vertraglich geregelt. Demnach beträgt die Ausgleichszahlung für eine Verschlechterung von Kennzahlen gegenüber dem Zielwert von 15,0 Prozent oder mehr derzeit maximal EUR 2,0 Mio. je Kennzahl. Daher ist die Höhe der maximalen Ausgleichszahlungen für Verfehlungen der Kennzahlen als ähnlich gering zu bewerten, wie es in Deutschland der Fall ist. Das heißt, allein von den Ausgleichszahlungen bzw. Sanktionen sind auch in Österreich eher geringe Anreizwirkungen für Qualitätsverbesserungen zu erwarten.

¹⁰³¹ In Deutschland erfolgt eine Prüfung der vereinbarten Zielvorgaben nach der Vorlage des Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichts seitens der Deutsche Bahn AG durch das Eisenbahn-Bundesamt, Staebe, in Staebe Hrsg., ERegG – Eisenbahnregulierungsgesetz, Kommentar, München, 2018, §§ 29, 30 Rn. 24.

¹⁰³² Anlage 1 Zuschussvertrag gemäß § 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz.

Größere Wirkungen scheinen von der rechtlichen Verankerung des Rahmenplans und von der gesicherteren Finanzierung durch die Zuschussverträge auszugehen.

732. Ist eine Verschlechterung von Kennzahlen von jeweils 15 Prozent gegenüber dem Zielwert absehbar, sind der Bund und die SCHIG mbH umgehend von der ÖBB-Infrastruktur AG zu informieren und Gespräche über Gegenmaßnahmen einzuleiten. Die SCHIG mbH stellt in ihren jährlichen Berichten über die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen gemäß § 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz die Erreichung der Kennzahlen dar. Etwaige Ausgleichszahlungen verrechnet das BMK mit der ÖBB-Infrastruktur AG. Beispielsweise in Bezug auf die Pünktlichkeit unterschritt die ÖBB-Infrastruktur AG den Grenzwert von 96 Prozent im Jahr 2019 um einen Prozentpunkt. Die SCHIG mbH errechnete für das Unterschreiten des Zielwerts eine Ausgleichszahlung in Höhe von EUR 133.333,33.¹⁰³³

3.2 Schweiz

733. Das Eisenbahnnetz in der Schweiz hat eine Gesamtlänge von 5317 km. Dort sind über 35 Infrastrukturbetreiber tätig, die mehrheitlich in öffentlicher Hand sind. Ein großer Teil der Bahngesellschaften ist sowohl Infrastrukturbetreiber als auch EVU. Der größte Infrastrukturbetreiber ist die Schweizer Bundesbahn (SBB), die etwa 60 Prozent des Schienennetzes betreibt.¹⁰³⁴ Der Bund ist Alleinaktionär der SBB AG und nimmt seine Interessen durch den Bundesrat wahr. Dieser vergibt Konzessionen an die Infrastrukturbetreiber, das Bundesamt für Verkehr (BAV) erneuert diese.¹⁰³⁵ Die Finanzierung der Infrastrukturbetreiber erfolgt über Leistungsvereinbarungen.

734. Die langfristige Planung des Ausbaus des Schienennetzes erfolgt in Ausbausritten des strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP). Die Bahnen, der Bund und die Regionen können ihre Ausbauwünsche äußern. Die Ausbauwünsche werden vom BAV gesammelt, nach volkswirtschaftlichen Kriterien bewertet und priorisiert und schließlich in Ausbauprogramme überführt. Das schweizerische Bahnsystem wird damit im Sinne einer rollierenden Planung schrittweise ausgebaut.

735. Der Bundesrat und das Parlament beschließen die jeweiligen Ausbausritte und die finanziellen Mittel für den Ausbau. Zu jedem Ausbausritt wird gleichzeitig jeweils ein Netznutzungskonzept publiziert, zu dessen Entwurf vorab Stellung genommen werden kann. Dadurch soll sichergestellt werden, dass künftige Bedürfnisse von Personen- und Güterverkehr erfüllt werden können. Im aktuellen „Ausbausritt 2035“ (STEP AS 2035) hat das Parlament im Jahr 2019 Investitionen von ca. sFr. 13 Mrd. bewilligt. Damit soll das Angebot sowohl im Fern- wie

¹⁰³³ Bericht des Rechnungshofes, Zuschussverträge zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur der ÖBB, 2021, S. 65.

¹⁰³⁴ BFS, Infrastruktur und Streckenlänge, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/verkehrsinfrastruktur-fahrzeuge/streckenlaenge.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰³⁵ Eine Konzession wird unter Beteiligung der jeweiligen Kantone für höchstens 50 Jahre erteilt. Sie kann geändert und erneuert werden; Art. 6 Eisenbahngesetz.

auch im S-Bahn-Verkehr weiter verdichtet und an die steigende Nachfrage angepasst werden.¹⁰³⁶

736. Grundlage für die Steuerung der SBB ist das SBB-Gesetz. Der Bundesrat legt für jeweils vier Jahre fest, welche strategischen Ziele der Bund als Eigner der SBB erreichen will. Diese Definition der eisenbahnpolitischen Ziele des Eigentümers fehlt derzeit in Deutschland. Für die jeweiligen Divisionen Personen- und Güterverkehr und Infrastruktur der SBB werden separate Ziele formuliert. Bezüglich der Infrastruktur formuliert der Bund in den strategischen Zielen von 2024 bis 2027, dass die SBB „den Zustand ihrer Netze und Anlagen durch adäquate Investitionen langfristig auf einem qualitativ hohen Niveau [hält] und für eine effiziente Nutzung der Netzkapazitäten [sorgt]“. ¹⁰³⁷ Der Verwaltungsrat der SBB sorgt für die Umsetzung der strategischen Ziele. Er erstattet dem Bundesrat jährlich Bericht über die Zielerreichung und stellt die notwendigen Informationen für deren Überprüfung zur Verfügung. ¹⁰³⁸ Die Ziele und die Zielerreichung werden transparent publiziert. Der Bundesrat erwartet zudem, dass die SBB mindestens vierteljährlich mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes einen Informationsaustausch pflegt. Eine entsprechende Transparenz der Ziele und Zielerreichung ist im deutschen Eisenbahnsystem nicht zu beobachten.

737. Der Bund finanziert Betrieb, Substanzerhalt sowie Ausbau der Eisenbahninfrastruktur über den Bahninfrastrukturfonds (BIF), der sich aus verschiedenen Quellen speist, unter anderem aus dem allgemeinen Bundeshaushalt, Kantonsbeiträgen, Steuereinnahmen und einer Schwerkverkehrsabgabe. ¹⁰³⁹ Der Bund ist dabei nicht nur für die Finanzierung der nationalen Infrastruktur (vor allem der SBB), sondern auch für die Infrastruktur der Privatbahnen ¹⁰⁴⁰ verantwortlich, wobei die Kantone einen Beitrag leisten müssen. Somit ist der Bund für die Finanzierung der Bahninfrastruktur zuständig und schließt auch die entsprechenden Vereinbarungen mit den Infrastrukturbetreibern ab. Hierbei kommt dem Bundesamt für Verkehr eine zentrale Rolle zu.

738. Insbesondere hat das BAV den Auftrag, den Substanzerhalt und den Ausbau des Schienennetzes zu begleiten und zu planen. Für den Substanzerhalt schließt der Bund mit den Infrastrukturbetreibern vierjährige Leistungsvereinbarungen ab und vereinbart mit ihnen Ziele für die Infrastruktur. Zu diesen Zielen gehören unter anderem die Gewährleistung der Verfügbarkeit, Resilienz und Qualität des Netzes sowie der langfristige Werterhalt. ¹⁰⁴¹ Ein entsprechender Zahlungsrahmen für den Betrag aller Leistungsvereinbarungen im jeweiligen Zeitraum (in der

¹⁰³⁶ BAV, Ausbauschnitt 2035, <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/bahninfrastruktur/ausbauprogramme/ausbauschnitt-2035.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰³⁷ UVEK, Strategische Ziele für die SBB, <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/sbb/strategische-ziele.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰³⁸ SBB Gesetz Art. 8.

¹⁰³⁹ BAV, Der Bahninfrastrukturfonds BIF, <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/bahninfrastruktur/bahninfrastrukturfonds.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁴⁰ Bei den sog. Privatbahnen handelt es sich in der Regel um Eisenbahnunternehmen, die zwar privatrechtlich organisiert aber ganz oder mehrheitlich in öffentlicher Hand sind.

¹⁰⁴¹ BAV, Leistungsvereinbarungen: Ziele und Kennzahlen <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/bahninfrastruktur/substanzerhalt-und-betrieb/lv-kennzahlen.html>, Abruf am 29. Mai 2024. Kennzahlen für den langfristigen Werterhalt sind bspw. die Erneuerungsrate der Gleise und Weichen.

Regel vier Jahre) wird vom Parlament verabschiedet. Die Leistungsvereinbarungen werden durch das BAV publiziert. Das BAV überprüft die Zielerreichung und kann Empfehlungen für Anpassungen abgeben und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen festlegen. Aus den strategischen Zielen werden Kennzahlen abgeleitet, die unter Beteiligung des Verbands öffentlicher Verkehr (VÖV) festgelegt werden.¹⁰⁴² So ist auch ein Benchmarking der Infrastrukturbetreiber untereinander möglich.

4 Eisenbahnpolitische Ziele des Bundes durch den Gesetzgeber festlegen

739. Voraussetzung einer Steuerung der DB AG und der DB InfraGO AG ist, dass der Bund festlegt, auf welche Ziele die Steuerung ausgerichtet sein soll. Dieses war und ist für den Gesamtkonzern bislang nicht der Fall. Die eisenbahnpolitischen Ziele des Bundes sind inhaltlich nicht klar definiert. „Dem Bund fehlt nach wie vor eine überzeugende Eigentümerstrategie. Es gelingt ihm nicht, die Geschäftstätigkeiten der DB AG auf die Interessen des Bundes auszurichten,“ so auch der Bundesrechnungshof.¹⁰⁴³ Nach Angaben der Bundesregierung wird die Eigentümerstrategie zur Beteiligung des Bundes an der DB AG und deren Führungsgesellschaften derzeit innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Näheres ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Gutachtens nicht bekannt.¹⁰⁴⁴ Die DB InfraGO AG soll sodann durch die Verankerung der gemeinwohlorientierten Ziele in ihrer Satzung (dazu sogleich) und über den Infracplan (siehe dazu unten) sowie einer künftigen Leistungsvereinbarung (LV) InfraGO an den eisenbahnpolitischen Zielen des Bundes ausgerichtet werden.¹⁰⁴⁵

740. Die Eisenbahninfrastruktur soll sich nach Maßgabe des Koalitionsvertrages am Gemeinwohl orientieren. Die Definition der Gemeinwohlziele wurden bislang dem Aufsichtsrat und dem BMDV überlassen. Es kann jedoch nicht die Aufgabe des Aufsichtsrats sein, Gemeinwohlziele zu definieren. Die Aufgabe eines Aufsichtsrats ist es, die Interessen der Aktionärinnen und Aktionäre und der Gesellschafterinnen und Gesellschafter zu vertreten. Dementsprechend ergeben sich Interessenskonflikte im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG, wenn er Gemeinwohlziele gegen Konzernziele abzuwägen hat.

741. Aufgrund der derzeit geltenden Regelung hat der Aufsichtsrat „gemeinwohlorientierte Ziele“ des Unternehmens in § 2 der neuen Satzung der DB InfraGO AG formuliert. Hierzu zählen unter anderem die „Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen, [...] die Schaffung einer bedarfsgerechten, leistungsfähigen und effizienten Eisenbahninfrastruktur mit hoher Kapazität, Qualität und Resilienz [...] [und] die Ermöglichung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs.“¹⁰⁴⁶

¹⁰⁴² VÖV, Finanzielle Führung und Controlling Leistungsvereinbarung Empfehlungen (Branchenstandard).

¹⁰⁴³ BRH, Deutsche Bahn: Grundsätzlich reformieren und Dauerkrise beenden!, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/db-dauerkrise/db-dauerkrise.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁴⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/7048 – Aktueller Stand zur geplanten „Gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte“ der Deutschen Bahn AG, BT-Drs. Drucksache 20/7487.

¹⁰⁴⁵ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 20/10284, S. 4.

¹⁰⁴⁶ Satzung der DB InfraGO AG, Art. 2.

742. Die in der Satzung der DB InfraGO AG festgehaltenen Gemeinwohlziele bleiben sehr allgemein. Eine grundsätzliche Gemeinwohlorientierung der Eisenbahninfrastruktur dürfte sich bereits aus dem verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag des Artikels 87e Absatz 4 Satz 1 des Grundgesetzes ableiten lassen, auch wenn dieser unmittelbar nur den Bund und nicht direkt das Privatunternehmen bindet.¹⁰⁴⁷ Auch das Eisenbahnregulierungsgesetz formuliert ähnliche Ziele wie die Satzung der DB InfraGO AG, z. B. „die Steigerung des Anteils des schienegebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen“ und „die Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs in den Eisenbahnmärkten sowie die Wahrung der Interessen der Verbraucher,“¹⁰⁴⁸ sodass fraglich ist, inwieweit nun grundsätzlich andere Gemeinwohlziele verfolgt werden sollen als bisher. Weiterhin sollten Ziele in der Satzung der DB InfraGO AG wie z. B. „die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen an Transparenz [...]“ eine Selbstverständlichkeit sein.

743. Zudem sind die Zielhierarchie und die Lösung von etwaigen Zielkonflikten ungeklärt. Die Ampelkoalition hat sich im Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt, den Marktanteil im Güterverkehr bis 2030 auf 25 Prozent zu erhöhen, die Verkehrsleistung im Personenverkehr soll sich verdoppeln.¹⁰⁴⁹ Nicht bestimmt ist, unter welchen Voraussetzungen diese Ziele erreicht werden sollen. Derzeit besteht vor allem ein Zielkonflikt zwischen den Auslastungszielen und der Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit des Zugbetriebes. Etwa zehn Prozent des Netzes gelten laut dem Netzzustandsbericht 2022 der DB InfraGO AG als hoch ausgelastet,¹⁰⁵⁰ und diesem Netzsegment wird mit einer Schulnote von 3,15 von allen Netzsegmenten die schlechteste Zustandsnote attestiert. Die Folge sind immer häufiger auftretende Verspätungen und Zugausfälle. Die anvisierte Steigerung des Schienenverkehrs auf ein bereits heute zu volles und marodes Netz dürfte diese Probleme noch verschärfen.

744. In der Schweiz fällt diese Abwägung zugunsten der Pünktlichkeit und Kundenzufriedenheit aus. In den Strategischen Zielen des Bundesrates für die SBB AG 2024-2027 heißt es: „Die SBB entwickelt und bietet attraktive, sichere, pünktliche und qualitativ hochwertige Mobilitätslösungen und wirkt als integrierte Bahn auf einen einfachen und kundenfreundlichen öffentlichen Verkehr hin.“ Nach Auffassung der Monopolkommission sollte das auch vorbildhaft für die DB AG sein, da ein pünktlicher und zuverlässiger Zugbetrieb die Grundvoraussetzung für die Steigerung des Verkehrsaufkommens auf die Schiene bildet. Der Bund sollte in seiner Eigentümerstrategie beantworten, wie die Abwägung dieser konfligierenden Ziele erfolgen soll.

745. Eine gesetzliche Fixierung der Ziele scheint allerdings nicht vorgesehen zu sein. Die Monopolkommission empfiehlt jedoch dringend eine gesetzliche Verankerung der Gemeinwohlziele im Rahmen der Aufstellung der Eigentümerstrategie des Bundes. Dieses trüge zum einen der Tragweite der Ziele Rechnung. Denn der Eisenbahnsektor ist ein zentraler Bestandteil der klimapolitisch notwendigen Verkehrswende und somit erachtet die Monopolkommission die

¹⁰⁴⁷ Hömig, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 11. Auflage 2016, Art. 87e Rn. 9.

¹⁰⁴⁸ ERegG, Art. 3.

¹⁰⁴⁹ Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 39.

¹⁰⁵⁰ DB InfraGO AG, Netzzustandsbericht Fahrweg 2022 der DB InfraGO AG, a. a. O., S. 5.

Ausformulierung der Gemeinwohlziele als gesellschaftliche Aufgabe und regt hierbei die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat als gesetzgebende Organe an, wie es auch in den Nachbarländern der Fall ist. Zudem geht mit einer gesetzlichen Verankerung der Gemeinwohlziele eine deutlich größere Verbindlichkeit einher, an der es den bisherigen Steuerungsinstrumenten fehlt.

746. Der Bund sollte somit die volkswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Ziele in seiner Eigentümerstrategie festlegen. Das ist notwendige Voraussetzung, damit die Steuerung der DB InfraGO AG letztlich auf klare Ziele ausgerichtet wird. Zudem schafft eine Zielformulierung oberhalb der Unternehmensebene eine langfristige Selbstverpflichtung der Politik, auf die Erreichung der Ziele hinzuwirken. Eine gesetzliche Fixierung könnte etwa in einem erweiterten Bundesschienenwegeausbaugesetz erfolgen, das bislang die praktische Umsetzung der Gewährleistungsverantwortung des Bundes aus Art. 87e Abs. 4 GG darstellt.¹⁰⁵¹ Vorzugswürdig erscheint es jedoch, § 3 des Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGrG),¹⁰⁵² der – vergleichbar mit der Satzung der DB InfraGO AG den Gegenstand des Unternehmens regelt – um Zielbestimmungen zu ergänzen. Die Ergänzung von Zielen könnte im Zuge des von der Beschleunigungskommission Schiene vorgeschlagenem und von der Bundesregierung derzeit erarbeiteten Moderne-Schiene-Gesetz vorgenommen werden.¹⁰⁵³ Die Beschleunigungskommission Schiene hatte hier etwa vorgesehen, im Gesetz als volkswirtschaftliche und verkehrspolitische Zielvorgabe die vollständige Digitalisierung des deutschen Eisenbahnnetzes innerhalb der nächsten 20 Jahre und eine weitgehende Elektrifizierung zu nennen.¹⁰⁵⁴

747. Schließlich ist zu betonen, dass angesichts der gesellschaftspolitischen Relevanz bei der Festlegung der Ziele eine größtmögliche Transparenz des Entscheidungsprozesses notwendig ist. Dies ist wichtig, da Gemeinwohlziele in einer gesamtgesellschaftlichen Debatte unter Beteiligung aller Interessensvertreter (Unternehmen, Wettbewerber, Fahrgastverbände, usw.) festgelegt werden sollten. Es ist daher kritisch zu sehen, dass bisher über die Erstellung des Infraplan kaum öffentlich verfügbare Informationen vorliegen.

5 Infraplan wirksam aufstellen

748. Die übergeordneten Gemeinwohlziele sollten sodann in konkretere und operationalisierbare Ziele unterteilt werden. Dieses soll der Infraplan leisten, der als Scharnier zwischen den – noch zu definierenden – politischen Zielen und den konkreten Maßnahmen dienen soll.¹⁰⁵⁵ Er soll ähnlich den Rahmenplänen in Österreich und den Etappierungen der Ausbauprogramme in

¹⁰⁵¹ Kühling/Weinbeck in Kühling/Otte (Hrsg.), AEG/ERegG, Kommentar, München, 2020, Einführung Rn. 93.

¹⁰⁵² Deutsche Bahn Gründungsgesetz vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S. 2378, 2386; 1994 I S. 2439, zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes vom 9. Juni 2021, BGBl. I S. 1614.

¹⁰⁵³ Siehe dazu Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Beschleunigungskommission Schiene – Abschlussbericht, S. 88 ff. sowie Entschließung des Bundestags, BT-Drs. 20/10414, S. 7.

¹⁰⁵⁴ Ebenda.

¹⁰⁵⁵ Deutscher Bundestag, Grundlage der Vorstandsvergütung bei der DB InfraGO, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-988320>, Abruf am 29. Mai 2024.

der Schweiz eine Art Arbeitsprogramm der DB InfraGO AG für die nächsten fünf Jahre darstellen. Kernstück der Steuerung sei ein integriertes Kennzahlensystem, anhand dessen die Ziele des Infraplans überprüft werden sollen, so die Bundesregierung.¹⁰⁵⁶

749. Der Infraplan soll innerhalb des BMDV federführend durch die Steuerungsgruppe Transformation DB AG unter Beteiligung des Verkehrsausschusses und des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages ausgearbeitet werden.¹⁰⁵⁷ Zudem soll die Eisenbahnbranche über den neuen Sektorbeirat, der die bisherigen Gremien Netzbeirat und Stationsbeirat ablöst, bei der Erstellung des Plans miteinbezogen werden. Er soll einen Fachaustausch mit der DB InfraGO AG zu eisenbahntechnischen und eisenbahnverkehrlichen Themen sowie den Tätigkeiten der DB InfraGO AG aus Sicht des Stakeholder ermöglichen.¹⁰⁵⁸

750. Die Bundesregierung beabsichtigt, für den Infraplan auf rechtlich bereits bestehende Instrumente zurückzugreifen, d. h. insbesondere den Bedarfsplan des Bundesschienenwegeausbaugesetzes und die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung. Eine darüber hinausgehende gesetzliche Verankerung ist derzeit nicht vorgesehen, soll aber bei einer Evaluierung geprüft werden.¹⁰⁵⁹ Das ist unbefriedigend. Für eine gesetzliche Verankerung des Infraplans spricht, dass dadurch eine breite gesellschaftliche Debatte mit hoher Transparenz möglich wird. Zwar scheint dies durch die Bundesregierung mittels einer Beteiligung des Verkehrs- und des Haushaltsausschusses sowie des Sektorbeirats grundsätzlich vorgesehen zu sein. Wie weit diese Beteiligung jedoch reicht, ist derzeit noch unklar.

751. Jedenfalls nach der „Pilotphase“ im Jahr 2024, in dem erstmals ein Infraplan erstellt wird, sollte künftig in einem Gesetz zumindest klar geregelt werden, in welchem Verfahren dieser erstellt wird und wer auf welche Art und Weise daran beteiligt wird. Von einer solchen gesetzlichen Verankerung der Pläne wie in den Nachbarländern geht nach Überzeugung der Monopolkommission eine deutlich stärkere Verbindlichkeit der Erreichung der Qualitätsziele aus, als es derzeit in Deutschland der Fall ist. Zudem trägt eine gesetzliche Verankerung dazu bei, die Zielhierarchie klarer zu fassen und etwaige Zielkonflikte zu lösen. Ein solcher Zielkonflikt besteht derzeit zwischen den Pünktlichkeitszielen und den Auslastungszielen. Nach jüngsten Äußerungen der DB AG steht die Einhaltung des Fahrplans für die DB AG derzeit nicht über allem.¹⁰⁶⁰ Sofern ein Vorrang der Pünktlichkeit jedoch aus Sicht des Gemeinwohls, wie in der Schweiz,¹⁰⁶¹ wünschenswert ist, könnte das durch eine gesetzliche Verankerung klargestellt werden und entsprechende Anreizmechanismen entwickelt werden, dieses durchzusetzen. Konkret schlägt die Monopolkommission hierzu vor, die Pünktlichkeit in der Anreizregulierung zu verankern, worauf in Abschnitt 6 eingegangen wird.

¹⁰⁵⁶ Ebenda.

¹⁰⁵⁷ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 20/10284, S. 5.

¹⁰⁵⁸ Ebenda.

¹⁰⁵⁹ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 20/10158, S. 5.

¹⁰⁶⁰ faz.net, „Die Fahrgäste regen sich nicht über fünf oder sechs Minuten Verspätung auf“, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/auto-verkehr/bahn-chef-richard-lutz-mehr-zuege-auch-auf-kosten-der-puenktlichkeit-19695065.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁶¹ Siehe Tz. 744.

752. Es spricht nach Auffassung der Monopolkommission also viel dafür, den Infraplan durch einen Parlamentsbeschluss unter weitreichender Beteiligung der Stakeholder festzulegen, um eine möglichst breite gesellschaftliche Diskussion und eine starke Legitimation zu erreichen. In der jetzigen Form fehlen dem Infraplan die Durchsetzungsinstrumente, um für eine bessere, qualitätsorientierte Steuerung der Infrastruktur zu sorgen. Aus Sicht der Monopolkommission sind mehrere Aspekte entscheidend, um die gesteckten Qualitätsziele zu erreichen. Diese Weichstellungen werden im Folgenden erläutert.

5.1 Nutzerorientierte Kennzahlen und Leistungsvorgaben implementieren

753. Ähnlich der LuFV soll auch der Infraplan seine Steuerungswirkung im Wesentlichen dadurch entfalten, dass er bestimmte (Ausbau-)ziele für die nächsten Jahre vorgibt und die Zielerreichung anhand von Kennzahlen kontrolliert. Eine qualitätswirksame Steuerungswirkung hat die LuFV jedoch nicht hinreichend erzielt, wie bereits oben dargestellt wurde.¹⁰⁶²

754. Daher sollte der Infraplan die Steuerungsdefizite der LuFV abstellen. Hierzu gehören in erster Linie die zu kleinteiligen und wenig aussagekräftigen Kennziffern. Die Monopolkommission hat zuletzt im Sektorgutachten Bahn 2023 darauf hingewiesen, dass die Qualitätskennzahlen in der LuFV den qualitativen Zustand der Schieneninfrastruktur nur unzureichend abbilden. Das hatte zur Folge, dass in früheren Netzzustandsberichten das Schienennetz trotz fortschreitendem Verschleiß noch als überwiegend mängelfrei bezeichnet und ein langfristiger Verbesserungstrend attestiert wurde.¹⁰⁶³

755. Die Kennzahlen und Leistungsvorgaben der Zuschussverträge in Österreich könnten dabei beispielhaft sein. Dort sind nutzerorientierte Kennzahlen und Leistungsvorgaben gemäß § 55b Eisenbahngesetz i. V. m. Anhang V der Richtlinie 2012/34/EU maßgeblich. Hierzu zählen insbesondere Vorgaben zur tatsächlichen Verfügbarkeit des Netzes und der Kundenzufriedenheit, die in Österreich durch die Pünktlichkeit und die Barrierefreiheit bestimmt sind. Das heißt, hier wird nicht allein auf infrastrukturbezogene Kennziffern wie in der LuFV abgestellt. Die für Nutzende und Reisende wesentlichen Kennzahlen zur Kundenzufriedenheit sollten auch im Infraplan im Vordergrund stehen. Denn nach Einschätzungen der DB AG selbst gehen etwa 80 Prozent der Unpünktlichkeit im Schienenverkehr auf das Konto maroder Fahrwege und Leittechnik.¹⁰⁶⁴ Das heißt, die Qualität der Schieneninfrastruktur hat unmittelbaren Einfluss auf die Pünktlichkeitswerte und somit auch auf die Kundenzufriedenheit. Insofern sollten diese Parameter auch zentral für die Steuerung der DB InfraGO AG sein.

756. Alternativ könnte auch die Anzahl der Störungen der Infrastruktur maßgeblich sein, die zu Unpünktlichkeiten im Eisenbahnsystem führen. Die Erfassung erscheint weniger aufwändig,

¹⁰⁶² Siehe Tz. 715 ff.

¹⁰⁶³ Siehe Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2017, DB AG, April 2018, S. 10 f.

¹⁰⁶⁴ faz.net, Endstation Bahnhof, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unpuenktlichkeit-der-deutschen-bahnwo-es-besonders-viele-probleme-gibt-19066079.html> und Deutsche Bahn AG, Was bedeutet die Neuordnung der DB AG-Infrastruktursparte für die Branche?, <https://www.vdv.de/vortrag-dr.-joerg-sandvoss-deutsche-bahn-ag-was-bedeutet-die-neuordnung-der-db-ag-infrastruktursparte-fuer-die-branche-pdf.pdf>, Abruf am 29. Mai 2024.

allerdings bleiben die Folgen der Störungen, also die dadurch verursachten Verspätungen, unberücksichtigt. Deshalb erachtet die Monopolkommission die Implementierung von Pünktlichkeit als maßgeblicher Kennzahl als vorzugswürdig.

757. Die Kennzahl der Pünktlichkeit betrifft EVU als direkte Kunden der Infrastruktur gleichermaßen wie die Reisenden als indirekte Kunden der DB InfraGO AG. Seit Januar 2024 veröffentlicht die DB AG erstmals monatlich die sog. Reisendenpünktlichkeit, die auch berücksichtigt, wann die einzelnen Fahrgäste am Ziel ankamen. Sie berücksichtigt also auch Zugausfälle oder Ersatzverkehre. Als verspätet gelten Reisende, wenn sie mindestens 15 Minuten später am Ziel ankamen, als es der Fahrplan vorsah. Die Kennzahl der Reisendenpünktlichkeit dürfte mehr über das Ausmaß der Betroffenheit der Reisenden aussagen als die anderen Kennziffern, die vor allem Zugausfälle nicht berücksichtigen. Daher sollte erwogen werden, diese Reisendenpünktlichkeit im Infraplan zu verankern und entsprechende Zielwerte klar zu definieren und sukzessive zu erhöhen.

758. Weiterhin ist zu empfehlen, auch die Qualität der Bahnhöfe im Kennzahlensystem zu verankern. Zu relevanten Qualitätskriterien zählen vor allem die Barrierefreiheit, die Sicherheit und Sauberkeit und die Qualität der Fahrgastinformationen. Die Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. macht hierzu in einem aktuellen Gutachten konkrete Vorschläge, wie die Kennziffern erfasst und bewertet werden können.¹⁰⁶⁵ Die Qualität der Bahnhöfe sollte nach anerkannten Kriterien erfasst werden. Bei der Definition der Barrierefreiheit könnten etwa die Vorgaben der EU-Verordnung TSI PRM¹⁰⁶⁶ und des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BGG) maßgeblich sein. Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen und Verkehrsmittel demnach, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.¹⁰⁶⁷

759. Die Monopolkommission empfiehlt ferner, ähnlich der Schweiz, die Branche in die Entwicklung der Kennzahlen und Zielwerte mit einzubeziehen. Denn die Nutzer der Eisenbahninfrastruktur können am besten einschätzen, welche Kennzahlen für sie maßgeblich sind. Für den Personenverkehr erscheint die Pünktlichkeit sehr relevant, für den Güterverkehr die Zuverlässigkeit und Netzverfügbarkeit.

760. Die Konzentration auf wesentliche, nutzerorientierte Kennzahlen sollte der DB InfraGO AG hinreichenden Freiraum für eigene Entscheidungen lassen, wie sie die Kennzahlen erreichen möchte. Es wird in aller Regel nicht möglich und im Übrigen auch nicht sinnvoll sein, den Weg zur Zielerreichung im Vorfeld detailliert zu planen. Daher sollten der DB InfraGO AG hier nicht zu kleinteilige Vorgaben gemacht werden. Denn das Management eines Unternehmens hat in

¹⁰⁶⁵ infas, ÖV-Qualitätsmonitoring, https://www.vzvb.de/sites/default/files/2024-03/23-11-23_infas_Gutachten_vzvb.pdf, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁶⁶ Verordnung (EU) Nr. 1300/2014 der Kommission über die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität.

¹⁰⁶⁷ § 4 Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BGG).

aller Regel bessere Informationen und besseres Wissen darüber, wie bestimmte Ziele effizient erreicht werden. Dieses wird durch die ökonomische Literatur gestützt.¹⁰⁶⁸

5.2 Ambitionierte, aber realisierbare Zielwerte setzen

761. Für die Kennzahlen sollten ambitionierte, aber auch realisierbare und nachvollziehbare Zielwerte vereinbart werden. Sind die Vorgaben einerseits zu wenig ambitioniert, so besteht wenig Anreiz, die Zielerreichung zu verbessern. Die ökonomische Literatur zeigt jedoch, dass auch zu ambitionierte Ziele nicht sinnvoll sind, da unter anderem auch dann Anstrengungen unterbleiben oder ineffizient hohe Ressourcen in die Zielerreichung gesteckt werden.¹⁰⁶⁹

762. Daher sollten sich die Zielwerte der Kennziffern des Infraplans zunächst an den Istwerten orientieren und die Zielvorgaben dann schrittweise erhöht werden. Das spiegelt sich auch in den Zielwerten in Österreich und der Schweiz wieder. Die ÖBB-Infrastruktur AG erreichte beispielsweise im Jahr 2022 eine Pünktlichkeit im Personenverkehr von 95,5 Prozent.¹⁰⁷⁰ Die Zielvorgabe für 2023 ist 95,8 Prozent und wird bis 2027 auf 96,1 Prozent erhöht, welches ambitionierte, aber – zumindest für die dortigen Betreiber – realisierbare Ziele zu sein scheinen.

763. Vergleichbar könnten auf Basis einer mehrjährigen Durchschnittsbetrachtung Pünktlichkeitsziele im Personenverkehr und der Netzkapazität für den Güterverkehr für die DB InfraGO AG festgesetzt werden, die dann rollierend erhöht werden. Angebracht erscheint hier ein Zeitraum von drei Jahren. Die DB AG weist für den gesamten Personenverkehr im Mai 2024 eine Pünktlichkeit von 90,2 Prozent aus, für den Personenfernverkehr jedoch nur eine betriebliche Pünktlichkeit von 63,1 Prozent und eine Reisendenpünktlichkeit von 68,1 Prozent.¹⁰⁷¹ Wie bereits oben erwähnt, empfiehlt die Monopolkommission, die Reisendenpünktlichkeit als maßgeblich Kennziffer zu verankern und die Zielvorgaben, ausgehend von dem Istwert, rollierend zu erhöhen. Gerade im Personenfern- und Güterverkehr dürften die Korridorsanierungen größeren Einfluss auf die Zielwerte haben, welches entsprechend bei der Formulierung und der Messung der Zielvorgaben berücksichtigt werden sollte.

764. In Bezug auf die Barrierefreiheit und andere Qualitätsparameter an Bahnhöfen sollten der DB InfraGO AG Vorgaben gemacht werden, die Anzahl der Bahnhöfe, die die zuvor festgelegten und anerkannten Kriterien erfüllen, schrittweise zu erhöhen. Die DB AG baut nach eigenen Angaben bereits jetzt pro Jahr ca. 100 Bahnhöfe barrierefrei um¹⁰⁷², was die Monopolkommission sehr begrüßt.

¹⁰⁶⁸ Meggison, W. L., Netter, J. M. From state to market: A survey of empirical studies on privatization, *Journal of Economic Literature* (2)392, 2001, 321

¹⁰⁶⁹ Ordóñez, L. D., Schweitzer, M. E., Galinsky, A. D., Bazerman, M. H., Goals Gone Wild: The Systematic Side Effects of Overprescribing Goal Setting, *Academy of Management Perspectives* (1)23, 2009, 6-16.

¹⁰⁷⁰ ÖBB in Zahlen 2022.

¹⁰⁷¹ Deutsche Bahn AG, Erläuterung Pünktlichkeitswerte für den Mai 2024, https://www.deutschebahn.com/de/konzern/konzernprofil/zahlen_fakten/puenktlichkeitswerte-6878476, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁷² DBInfraGo, Barrierefreie Bahnhöfe, <https://www.dbinfrago.com/web/bahnhoefe/bahnhoefs-und-stadtentwicklung/Barrierefreie-Bahnhoefe-11120282>, Abruf am 29. Mai 2024.

765. Zur Überprüfung der Zielerreichung sollte ein unabhängiges Monitoring-System eingeführt werden, welches die Angaben überprüft und die Erreichung der Kennziffern wirksam überwacht. Dieses System sollte beim Eisenbahn-Bundesamt als Aufsichtsbehörde angesiedelt werden. Das Eisenbahn-Bundesamt überprüft bereits den IZB der DB AG, dessen Grundlage die LuFV-Kennzahlen bilden, sodass hier bereits entsprechende Kompetenzen vorhanden sind.

5.3 Zielerreichung wirksam durchsetzen

766. Entscheidend ist ferner, dass wirksame Anreize gesetzt werden, die Ziele zu erreichen. Das geschieht in der bisherigen kennzahlenbasierten Steuerung in der LuFV nur unzureichend.¹⁰⁷³ Zum einen sind nur einige Qualitätskennzahlen sanktionsbewehrt, d. h., dort ist der Bund berechtigt, seinen jährlichen Infrastrukturbeitrag ganz oder teilweise zurückzufordern, wenn die vertraglich vereinbarten Ziele verfehlt werden. Bei den nicht sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen hat die Nichterreichung von Zielwerten keine Folgen, sodass auch keine Anreize für Verbesserungen gesetzt werden.

767. Doch auch bei den sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen ist es fraglich, ob bei einer Nichterfüllung der Maßgaben der Qualitätskennzahlen die Sanktionen ihre gewünschte Anreizwirkung entfalten. So kritisiert der Bundesrechnungshof, dass die Sanktionen im Verhältnis zu den Bundesmitteln zu gering sowie eher symbolischer Natur seien und somit ihre beabsichtigte Wirkung verfehlten.¹⁰⁷⁴

768. Gesprächen der Monopolkommission mit dem BMDV zufolge ist derzeit nicht vorgesehen, Verfehlungen der Kennziffern des Infraplans zu sanktionieren. Daher wird hiervon kein finanzieller Anreiz zur Qualitätsverbesserung ausgehen. Die Anreize zur Qualitätsverbesserung im Infraplan sollen sich im Wesentlichen auf einen Rechtfertigungsdruck gegenüber der Politik beschränken. Die Erfahrungen in Österreich und der Schweiz zeigen, dass das durchaus Anreize setzen kann, die gesteckten Ziele zu erreichen, da andernfalls die Verfehlungen öffentlich diskutiert werden und sich das Management entsprechend in der Öffentlichkeit und vor der Politik rechtfertigen muss. Jedoch sind die Pläne dort zum einen gesetzlich verankert. Zum anderen hat die Eisenbahnpolitik nach Auffassung von Expertinnen und Experten ein höheres Gewicht in der gesamten Verkehrspolitik, was insbesondere die drei- bis vierfachen Pro-Kopf-Investitionen in die Schienennetze zeigen.¹⁰⁷⁵

769. Daher ist zu befürchten, dass allein von einer transparenten Veröffentlichung der Erreichung der Ziele des Infraplans in Deutschland eine schwächere Anreizwirkung ausgeht, als es in den Nachbarländern der Fall ist. Es ist also umso wichtiger, hierzulande auch die anderen Steuerungsmechanismen zu stärken. Dazu sollten die Kennzahlen des Infraplans auch in der Anreizregulierung und Managementvergütung verankert werden. Das schafft systematischere

¹⁰⁷³ Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn: Time to GO: Endlich qualitätswirksam in den Wettbewerb!, a. a. O., Tz. 59 ff.

¹⁰⁷⁴ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG- Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung, a. a. O. Zudem sind Pönalen bei mehrfacher Verfehlung auf einen Höchstbetrag begrenzt.

¹⁰⁷⁵ Allianz pro Schiene, Deutschland – bahnpolitisch ein Entwicklungsland, <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/aktuell/deutschland-bahnpolitisch-ein-entwicklungsland/>, Abruf am 29. Mai 2024.

Anreize zur Qualitätsverbesserung der Eisenbahninfrastruktur, wie nachfolgend noch vertieft wird. Das führt darüber hinaus zu einer verbesserten Kohärenz der Anreizsysteme, was die Wirksamkeit insgesamt erhöht.

770. Insbesondere erlaubt eine monetäre Bewertung der Kennzahlen des Infraplan bzw. deren Verfehlungen, diese anhand eines einheitlichen Maßstabes (dem monetären Wert) zu vergleichen und somit besser untereinander abzuwägen. Wie bereits oben angeführt, besteht derzeit ein Zielkonflikt zwischen der Pünktlichkeit und der Auslastung der Infrastruktur. Eine höher ausgelastete Infrastruktur führt zu höheren Trasseneinnahmen für die DB InfraGO AG, geht aber zulasten der Pünktlichkeit. Wird die Pünktlichkeit monetär nur schwach bis gar nicht bewertet, wird die DB AG das Ziel der Pünktlichkeit hintenanstellen.¹⁰⁷⁶ Das geht zulasten der Reisenden. Daher sollten die Qualitätsziele des Infraplans, vor allem die Pünktlichkeit, monetär erfasst werden, um gegen andere Ziele des Eisenbahnsystems abgewogen zu werden. Diese monetäre Bewertung kann die Anreizregulierung leisten und daher empfiehlt die Monopolkommission, die Pünktlichkeitsziele dort zu verankern, worauf in Abschnitt 6 eingegangen wird.

5.4 Finanzierung langfristig sicherstellen

771. Zuletzt sollte eine Finanzierungsarchitektur entwickelt werden, die die Finanzierung der Projekte des Infraplans sicherstellt. Darin unterscheidet sich das deutsche System von den Systemen in den Nachbarländern. Dort werden die Ausbau- und Instandhaltungsziele der Infrastruktur bereits bei der Entwicklung mit einer verbindlichen Finanzierung hinterlegt.

772. Die Finanzierung der Schieneninfrastruktur in Deutschland ist komplex. Sie speist sich derzeit aus über 180 Töpfen, besteht aus unterschiedlichen Haushaltstiteln, Programmen und Vereinbarungen. Zudem ist eine überjährige Finanzierung in Deutschland nicht garantiert, was die Planungssicherheit erheblich beeinträchtigt. Insbesondere erschwert das die Planung über die Vorhaltung von Kapazitäten für die Bauindustrie und verhindert zum Teil sinnvolle Bündelungen von Baumaßnahmen, um die Belastung der Reisenden zu vermindern. Zu begrüßen ist, dass diese Finanzierung laut Branchenkreisen nun vereinfacht werden soll.¹⁰⁷⁷ Nähere Details hierzu sind zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gutachtens jedoch nicht bekannt. In der Politik wird eine Fondslösung, die finanzielle Mittel für Schienen, Straßen und Wasserwege für mehrere Jahre bündelt und auch private Mittel enthalten können soll, diskutiert.¹⁰⁷⁸

773. Die Beschleunigungskommission Schiene empfiehlt in diesem Zusammenhang eine mehrjährige Planbarkeit der Mittelverfügbarkeit. Analog zur Finanzierung in der Schweiz schlägt sie zwei Fonds vor. Aus dem Fonds für die Modernisierung des Bestandsnetzes sollen die Instandhaltung, der Ersatz und die Modernisierung der Bestandsinfrastruktur finanziert werden. Aus

¹⁰⁷⁶ faz.net, „Die Fahrgäste regen sich nicht über fünf oder sechs Minuten Verspätung auf“, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/auto-verkehr/bahn-chef-richard-lutz-mehr-zuege-auch-auf-kosten-der-puenktlichkeit-19695065.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁷⁷ DB-WATCH.de, Dialog mit Branchenverbänden, <https://db-watch.de/dialog-mit-branchenverbaenden/>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁷⁸ sueddeutsche.de, So will Wissing die deutsche Infrastruktur retten, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bahn-fonds-strasse-wissing-verkehr-lindner-1.6479094>, Abruf am 29. Mai 2024.

dem Fonds zur Erweiterung des Bestandsnetzes würden die Mittel für den kapazitätserweiternde Aus- und Neubau der Schieneninfrastruktur kommen.¹⁰⁷⁹

774. Die Monopolkommission hält diese Fondslösung für erwägenswert. Dies erscheint grundsätzlich auch als verfassungskonform umsetzbar.¹⁰⁸⁰ Das Grundgesetz sieht die Möglichkeit der Einrichtung von Sondervermögen grundsätzlich vor¹⁰⁸¹ und für Teile des Haushaltsplanes kann gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 2 GG vorgesehen werden, dass sie für unterschiedliche Zeiträume (auch für mehrere Jahre, siehe Satz 1), nach Rechnungsjahren getrennt, gelten. Auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags geht davon aus, dass selbst das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zur Schuldenbremse des Grundgesetzes der Errichtung eines Infrastrukturfonds zur Finanzierung des Neu- und Ausbaus der Schieneninfrastruktur nicht grundsätzlich entgegensteht.¹⁰⁸² Bei der konkreten Ausgestaltung einer Fondslösung wird dann jedoch insbesondere darauf zu achten sein, dass durch den Fonds nicht faktisch die Regelungen der Schuldenbremse oder sonstige verfassungsrechtlich abgestützte Haushaltsgrundsätze ausgehebelt werden, was unzulässig wäre.¹⁰⁸³ Eine abschließende Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Fondslösung ist jedoch nur anhand eines konkreten Vorschlags leistbar.

775. Die Beschleunigungskommission Schiene empfiehlt hierzu eine Mittelzuführung der Fonds aus unterschiedlichen Quellen, unter anderem aus den Erlösen der Trassenpreise.¹⁰⁸⁴ Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung erachtet es die Monopolkommission als wichtig, dass die Gewinne der DB InfraGO AG für Investitionen in die Infrastruktur verwendet werden. Dazu ist von zentraler Bedeutung, dass die DB InfraGO AG nach wie vor hinreichende Anreize besitzt, Gewinne zu erzielen, worauf in Abschnitt 6 eingegangen wird.

776. Die Mittelverwendung für die Infrastruktur kann unter den bestehenden Ergebnisabführungsverträgen aufgrund der Intransparenz der Finanzflüsse innerhalb des DB Konzerns und zwischen der DB AG und dem Bund nicht vollumfänglich sichergestellt werden, wie die Monopolkommission bereits im Sektorgutachten Bahn 2021 dargestellt hat.¹⁰⁸⁵ Sie empfiehlt daher eine Nachjustierung des Finanzkreislaufs Schiene. Die Nachsteuerergebnisse der DB InfraGO AG sollten direkt und transparent an den Bund abgeführt werden und nicht erst an die DB AG. Inwiefern dies bereits durch die Gründung der DB InfraGO auf transparente Art und Weise sichergestellt wird, ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens noch nicht völlig klar.¹⁰⁸⁶

¹⁰⁷⁹ Beschleunigungskommission Schiene, Abschlussbericht, Bonn, 2022, S. 8.

¹⁰⁸⁰ So auch Joachim Wieland im Gespräch mit dem Geschäftsführer der Allianz pro Schiene, Verfassungsrechtler zu Schienenfonds: „Eine Gesetzesänderung genügt“, <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/aktuell/verfassungsrechtler-zu-schienefonds-eine-gesetzesänderung-genuegt/>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁸¹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Finanzierung des Neu- und Ausbaus der Schieneninfrastruktur, WD 4 – 3000 – 006/24, S. 5 f.

¹⁰⁸² Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Finanzierung des Neu- und Ausbaus der Schieneninfrastruktur, WD 4 – 3000 – 006/24, S. 12 f.

¹⁰⁸³ Ebenda.

¹⁰⁸⁴ Beschleunigungskommission Schiene, Abschlussbericht, a. a. O., S. 8.

¹⁰⁸⁵ Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Bahn: Wettbewerb in den Takt, Baden-Baden, 2021, Tz. 99.

¹⁰⁸⁶ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 20/10158, S. 7.

Das hätte den Vorteil, dass der Finanzierungskreislauf Schiene im Grundsatz erhalten bleibt und würde die Transparenz der Gewinne und Mittelverwendung der DB InfraGO AG deutlich erhöhen, wie es sich die DB InfraGO AG in der Satzung selbst zum Ziel gesetzt hat.

777. Die Monopolkommission begrüßt in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass sich Bundestag und Bundesrat am 12. Juni 2024 im Vermittlungsausschuss auf die Novelle des Bundeschienenwegeausbaugesetzes verständigt haben. Demnach darf sich der Bund zukünftig auch an den Kosten der Unterhaltung und Instandhaltung des Schienennetzes beteiligen können, was die Monopolkommission bereits seit Langem empfohlen hat.¹⁰⁸⁷ Zudem darf er auch den Erhalt von Bahnhöfen und die Ausrüstung von Schienenfahrzeugen mit Komponenten für die digitale Zugsteuerung ETCS finanziell unterstützen. Bestehende Fehlanreize zur Vernachlässigung von Instandhaltungsinvestitionen aus Eigenmitteln der DB AG können dadurch gemindert werden. Die o. g. Nachjustierung des Finanzkreislaufs Schiene kann dazu beitragen, dass dem Bund dadurch weiterhin Mittel für seine erweiterte Finanzierungsverantwortung zur Verfügung stehen.

6 Anreizregulierung als paralleles Steuerungsinstrument weiter stärken

778. Neben der Steuerung der DB InfraGO AG über den Infraplan hält die Monopolkommission es weiterhin für notwendig, die Anreizregulierung der §§ 25 ff. ERegG als paralleles Steuerungsinstrument zu stärken. Demnach werden Preisobergrenzen für die Trassenentgelte in den jeweiligen Netzfahrplanjahren und für eine Regulierungsperiode von fünf Jahren festgelegt. Dadurch sollen dem Betreiber der Schienenwege Anreize zur Kostensenkung gesetzt werden. Entsprechen die Trassenerlöse der festgelegten Obergrenze, ist es dem Betreiber der Schienenwege gestattet, den bei einer Kostensenkung resultierenden Gewinn vollständig einzubehalten. Der Gewinn ist demnach umso höher, je effizienter und kostensparender der Schienenwegbetreiber wirtschaftet.

779. Die Gemeinwohlziele sind nach § 2 Abs. 2 Satz 1 der Satzung der DB InfraGO AG unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit zu verfolgen. Die Anreizregulierung soll genau diese Wirtschaftlichkeit sicherstellen. Jedwede Anreizregulierung kann jedoch nur eine Wirkung entfalten, wenn die DB InfraGO AG hinreichende Anreize besitzt, Gewinne zu erzielen. Das ist das Wesen einer Anreizregulierung. Die Gewinnerzielungsabsicht der DB InfraGO AG ist auch in mehrerer Hinsicht konform mit der Gemeinwohlorientierung der DB InfraGO AG.

780. Erstens, ist die Gewinnorientierung, wie dargestellt, notwendige Voraussetzung für ein wirtschaftliches Handeln der DB InfraGO AG. Die Kosteneffizienz ist dabei Bestandteil der Gemeinwohlorientierung, da es im Interesse der Allgemeinheit liegen sollte, dass die DB InfraGO AG effizient mit den öffentlichen Mitteln des Bundes wirtschaftet. Die Mittel der öffentlichen Hand machten im Zeitraum 2019 bis 2021 mit EUR 9,3 Mrd. nach Angaben des Bundesrechnungshofes bisher etwa 70 Prozent der Geldflüsse der Eisenbahninfrastruktur aus.¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸⁷ Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn: Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden, 2019, Tz. 48 ff.

¹⁰⁸⁸ BRH, Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG- Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung, a. a. O., S. 16.

781. Zweitens tragen die Gewinne aus der Infrastruktur mit dem restlichen Anteil von etwa 30 Prozent zu einem erheblichen Teil zur Finanzierung bei. Andernfalls müsste der Bund mehr öffentliche Mittel bereitstellen, die entweder an anderen Stellen eingespart oder durch zusätzliche Belastungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler finanziert werden müssten. Wichtig ist also sicherzustellen, dass die Gewinne der DB InfraGO AG auch für Investitionen in die Infrastruktur verwendet werden.

782. Und drittens kann eine Anreizregulierung prinzipiell auch eine hohe Qualität im Betrieb der Eisenbahninfrastruktur sicherstellen, wie es die Satzung der DB InfraGO AG als Gemeinwohlziel formuliert. Die Monopolkommission hat hierzu im Sektorgutachten Bahn 2023 vorgeschlagen, die Qualitätssicherung im Rahmen der Entgeltregulierung der Trassenentgelte zu verankern, wie es bereits in anderen Netzsektoren der Fall ist. Konkret sollten die wesentlichen Qualitätskennzahlen, allen voran die Pünktlichkeit, maßgeblich sein. Abhängig von den Verspätungsminuten wird dann ein Abschlag auf die Preisobergrenze der Trassenpreise gesetzt, die die DB InfraGO AG von den EVU erhebt.

783. Im Rahmen der Überprüfung der Ziele der LuFV werden bereits jetzt kodierte Verspätungsminuten (cVmin) erfasst. Dabei werden die Verspätungen den jeweiligen Verursachern (Netz, EVU, Übrige) zugeordnet. Dort sind die Verspätungsminuten allerdings nicht sanktionsbewehrt und werden im IZB nur nachrichtlich ausgewiesen. Somit gehen durch die LuFV keine hinreichenden Anreize aus, die Verspätungsminuten zu reduzieren. Auch im Rahmen des Systems gegenseitiger Ausgleichzahlungen nach den Vorgaben der Anlage 7 ERegG zu § 39 ERegG zwischen Infrastrukturbetreiber und EVU werden cVmin erfasst und pönalisiert. Dadurch sollen bei allen Beteiligten Anreize entstehen, die Ursachen von Verspätungen zu vermeiden. Allerdings haben die Monopolkommission und Marktteilnehmer bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die Anreizwirkung dieses Ausgleichsystems nur schwach ist, da insbesondere die wirtschaftlichen Folgen der Pönale gering sind. Der administrative Aufwand ist im Gegensatz jedoch vergleichsweise hoch.¹⁰⁸⁹

784. Die Monopolkommission erhofft sich von einer Implementierung der Verspätungsminuten in der Anreizregulierung stärkere Anreizwirkungen als bisher, weil damit beständige Anreize gesetzt werden, Verspätungen zu vermeiden. Konkret schlägt sie vor, die vom Infrastrukturbetreiber verantworteten cVmin in einer zusätzlichen Qualitätskomponente in der Preisobergrenze der Trassenentgelte zu verankern. Eine Verfehlung von Zielvorgaben führt dann entsprechend zu einer Reduktion der Trassenentgelte für alle EVU und nicht, wie im Anreizsystem gegenseitiger Ausgleichzahlungen, zu einer Pönale im Einzelfall. Da die Verspätungsminuten bereits im Rahmen der Überprüfung der LuFV erfasst werden, geht hiervon kein wesentlicher zusätzlicher Regulierungsaufwand aus.

785. Hierbei ist zu beachten, dass ein Teil der Verspätungsminuten auch von den EVU zu verantworten ist, z. B. wenn Triebfahrzeuge defekt sind oder Personal verspätet bereitgestellt wird. Der aktuelle IZB der DB AG weist einen Anteil der EVU von über 50 Prozent an den gesamten kodierten Zusatzverspätungsminuten (cVmin) im Jahr 2023 aus. Nur ca. 10 Prozent sind

¹⁰⁸⁹ Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn: Time to GO: Endlich qualitätswirksam in den Wettbewerb!, a. a. O., Tz. 76 ff.

dem IZB zufolge auf Netzursachen zurückzuführen.¹⁰⁹⁰ Das steht im eklatanten Gegensatz zu Feststellungen der DB AG, dass die Verschlechterung der Pünktlichkeit zu etwa 80 Prozent auf die Infrastruktur zurückgeführt werden könne.¹⁰⁹¹ Wenn nun weder der DB AG noch den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern klar ist, worin die Ursachen der Verspätungen bestehen, kann auch nur schwerlich gegengesteuert werden. Die DB AG muss hier nun für eine vollständige Transparenz sorgen.

786. Ein Teil der Diskrepanz mag durch unterschiedliche Messmethoden erklärt werden, da 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. Dabei machen Sekundärverspätungen in der Praxis einen erheblichen Anteil an Verspätungsminuten aus. Nach Angaben des DB-Konzerns ist rund ein Drittel aller anreizrelevanten Verspätungsminuten auf sekundäre Ursachen zurückzuführen.¹⁰⁹² Ein größerer Teil der Diskrepanz lässt sich vermutlich dadurch erklären, dass die DB AG nun eher einen Anreiz hat, die Verspätungen dem Netz anzulasten, um entsprechende öffentliche Mittel für die Infrastrukturinvestitionen zu erhalten.

787. Unabhängig vom exakten Anteil der Infrastruktur an den Verspätungen im Bahnsystem sollten die Verspätungsminuten in einer Qualitätskomponente der Anreizregulierung in der Tendenz verursachungsgerecht zugeordnet werden.¹⁰⁹³ Bei einer nicht-verursachungsgerechten Zuordnung besteht die Gefahr von Fehlanreizen sowohl aufseiten des Infrastrukturbetreibers als auch aufseiten der EVU. Der Infrastrukturbetreiber hat im bestehenden Anreizsystem Fehlanreize, die Verspätungen auf andere Ursachen zu kodieren, um Zahlungen zu vermeiden. Denn derzeit erfolgt die Kodierung von cVmin allein durch den Infrastrukturbetreiber.¹⁰⁹⁴ Die EVU könnten hingegen bei einer nicht-verursachungsgerechten Zuordnung der Verspätungen im Rahmen der Trassenpreisregulierung von selbst verantworteten Verspätungen profitieren, wenn ihre selbst verursachten Verspätungen die Trassenpreise senken. Das kann die Anreize bei den EVU schmälern, in Maßnahmen zur Steigerung der Pünktlichkeit zu investieren, z. B. mehr Personal vorzuhalten. Zur Gewährleistung einer möglichst verursachungsgerechten Zuordnung von Verspätungsminuten hat die Monopolkommission daher bereits die Einrichtung einer neutralen Stelle empfohlen, die beispielsweise bei der Bundesnetzagentur oder beim Eisenbahn-Bundesamt angesiedelt sein könnte.¹⁰⁹⁵

¹⁰⁹⁰ Deutsche Bahn AG, Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2023, April 2024, S. 112.

¹⁰⁹¹ Deutsche Bahn AG, Was bedeutet die Neuordnung der DB AG-Infrastruktursparte für die Branche?, <https://www.vdv.de/vortrag-dr-joerg-sandvoss-deutsche-bahn-ag-was-bedeutet-die-neuordnung-der-db-ag-infrastruktursparte-fuer-die-branche-pdf.pdf>, S. 5, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁹² Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn: Time to GO: Endlich qualitätswirksam in den Wettbewerb!, a. a. O., Tz. 72.

¹⁰⁹³ Die Monopolkommission hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass das derzeitige Kodierungssystem Schwächen, vor allem hinsichtlich der verursachungsgerechten Zuweisung von Verspätungsminuten, aufweist, siehe Ebenda, Tz. 71 ff.

¹⁰⁹⁴ Ebenda, Tz. 75.

¹⁰⁹⁵ Ebenda, Tz. 75.

788. Wie bereits oben dargestellt, sollten auch in der Anreizregulierung ambitionierte, aber realistische Zielvorgaben gemacht werden.¹⁰⁹⁶ Ausgangspunkt könnten die bisherigen Pünktlichkeitswerte der cVmin sein. Auch wenn diese, wie oben angeführt, einer gewissen Verzerrung unterliegen können, kommt es hinsichtlich der Anreizwirkung nicht so sehr auf die exakte Höhe, sondern auf die Grenzverbesserung an, die von etwaigen Messfehlern nicht beeinflusst werden sollte. Die Anreizregulierung sollte also Vorgaben machen, die infrastrukturbasierten Verspätungsminuten sukzessive in jeder Regulierungsperiode zu reduzieren. Auf die Betriebsleistung umgerechnet ergeben sich demnach für das Jahr 2023 18,3 cVmin/1000 km durch Netzursachen.¹⁰⁹⁷ Der DB InfraGO AG könnten im Rahmen der Qualitätskomponente in der Anreizregulierung Vorgaben gemacht werden, diese cVmin beständig um zuvor festgelegte Prozentsätze pro Jahr, anfangs beispielsweise um fünf Prozent pro Jahr, zu verringern. Somit können die Anreizsysteme besser harmonisiert werden, was auch zu einer deutlich stärkeren Kohärenz beitragen würde, als es bisher der Fall ist.

789. Dadurch wird zum einen die Anreizregulierung in ihrer Rolle der Simulation von „Als-ob-Wettbewerb“ gestärkt. Denn im Wettbewerb werden Unternehmen mit geringerer Qualität auch nur geringere Preise als ihre Wettbewerber setzen können. Dieser Wettbewerbsdruck fehlt naturgemäß im natürlichen Monopol der Eisenbahninfrastruktur und sollte daher exogen durch die Regulierung simuliert werden. Dass die Kennzahlen erst nachlaufend erhoben werden und somit erst Auswirkungen auf folgende Regulierungsperioden haben, schmälert nach Auffassung der Monopolkommission die Anreizwirkung nicht, wenn der zeitliche Abstand hinreichend klein ist. Da Qualitätskennzahlen zudem bereits im Zuge der Überprüfung der Zielerreichung des Infraplans erhoben werden, entsteht hier kein nennenswerter zusätzlicher Regulierungsaufwand.

7 Managementvergütung stärker an Zielerreichung der Kennzahlen knüpfen

790. Entscheidend für den Erfolg jedweder Steuerung der DB InfraGO AG ist letztlich, dass die DB InfraGO AG auch auf die gesetzten finanziellen Anreize – sei es durch diskretionäre Sanktionen der LuFV, etwaige Anreize durch den Infraplan oder beständige Anreize der Anreizregulierung – reagiert. Es ist jedoch generell zu hinterfragen, inwieweit das für ein Unternehmen im Alleineigentum des Bundes der Fall ist. Werden Sanktionen aufgrund der Verfehlung von Qualitätskennzahlen ausgesprochen und verringert sich dadurch die Preisobergrenze in der folgenden Regulierungsperiode, sanktioniert sich der Bund in gewisser Weise selbst, da der DB Konzern weniger Gewinn an den Bund abführt und der Bund somit gegebenenfalls seine finanziellen Zuwendungen erhöhen muss. Ist das der Fall, wirken jedwede Sanktionen für den DB Konzern neutral und entfalten entsprechend keine Anreize zur Verbesserung.

791. Daher hat die Monopolkommission bereits im Sektorgutachten Bahn 2023 empfohlen, die Vorstandsvergütung an die Zielerreichung von wesentlichen Kennzahlen der Nutzerzufriedenheit, insbesondere der Pünktlichkeit, zu verknüpfen. Dies kann gewährleisten, dass auch

¹⁰⁹⁶ Siehe Tz. 761 ff.

¹⁰⁹⁷ Deutsche Bahn AG, Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2023, a. a. O., S. 112.

auf operativer Ebene finanzielle Anreize gesetzt werden, die gesteckten Ziele zu erreichen. Die Vorstandsvergütung ist somit ein weiteres, wichtiges Steuerungsinstrument.

792. Nach Angaben der Bundesregierung ist geplant, dass das Kennzahlensystem des Infraplans eine Grundlage für die künftige Vergütung des Vorstandes der DB InfraGO AG bilden soll.¹⁰⁹⁸ Schon bisher waren die Bonuszahlungen der Vorstandsmitglieder der DB AG und ihrer Konzerntöchter an die Pünktlichkeit der Züge im Fernverkehr gekoppelt. Allerdings waren die im Rahmen der Vergütungszahlung vereinbarten Pünktlichkeitsziele nach Auffassung des Bundesrechnungshofs zu wenig ambitioniert, um tatsächliche Anreize für eine verbesserte Pünktlichkeit zu setzen. Zudem wurden in der Vergangenheit Verfehlungen der externen Kennzahlen, insbesondere der Pünktlichkeitsziele, durch Erreichen interner Kennzahlen, z. B. Frauen in Führungspositionen, überkompensiert.¹⁰⁹⁹

793. Das sollte nach Auffassung der Monopolkommission in Zukunft nicht mehr möglich sein. Die für Reisende und EVU zentralen Kennziffern der Pünktlichkeit sollten maßgeblich über die Höhe der Boni bestimmen. Marktüblich ist die Gewährung einer Kombination aus kurz- und langfristigen variablen Vergütungen. Gemäß den Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodex soll die Vergütungsstruktur der Vorstandsmitglieder bei börsennotierten Gesellschaften zur Förderung der Geschäftsstrategie und zur langfristigen Entwicklung der Gesellschaft beitragen.¹¹⁰⁰ Auch aus diesem Grund erachtet es die Monopolkommission als notwendig, dass die Politik definiert, welche langfristigen Ziele sie in ihrer Eigentümerstrategie für die DB AG und die DB InfraGO AG anstrebt. Aus Sicht der Monopolkommission sollten langfristige Ziele die Gewährung eines zuverlässigen und pünktlichen Zugbetriebes sein. Daher empfiehlt sie, diese Kennziffern auch als langfristige Ziele in der Vorstandsvergütung zu verankern und entsprechende Zielwerte festzusetzen.

794. Die Monopolkommission empfiehlt, dass für die kurzfristigen Boni drei bis vier aussagekräftige Kennziffern maßgeblich sind. Eine dieser Kennziffern mit der höchsten Gewichtung sollte die Reisendenpünktlichkeit sein. Die diesbezüglichen Zielvorgaben sollten analog zu den Zielvorgaben des Infraplans erfolgen, was zu einer weiteren Kohärenz der Anreizsysteme führen würde. Das heißt, es sollten, wie bereits erläutert, die Zielwerte für die Reisendenpünktlichkeit ausgehend von den bisherigen mehrjährigen Durchschnittswerten, sukzessive gesteigert werden.¹¹⁰¹ Ein weiteres Ziel könnte die Barrierefreiheit der Anlagen sein.

795. Um die Anreize zur Erreichung der Pünktlichkeitsziele zu erhöhen, erachtet es die Monopolkommission als notwendig, dass eine Verfehlung der Pünktlichkeitsziele eine Bonuszahlung für die anderen kurzfristigen Ziele verhindert. Zumindest sollte eine Überkompensierung der Pünktlichkeitsziele durch andere kurzfristige Ziele vermieden werden. Auf der anderen Seite

¹⁰⁹⁸ Deutscher Bundestag, Grundlage der Vorstandsvergütung bei der DB InfraGO <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-988320>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹⁰⁹⁹ tagesschau.de, Weitere Millionen für die Bahnchefs, <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/bahnvorstand-bonus-100.html>, Abruf am 29. Mai 2024.

¹¹⁰⁰ BdJ, Bekanntmachung des „Deutschen Corporate Governance Kodex“, 2022, S. 8.

¹¹⁰¹ Siehe Tz. 761 ff.

sollte eine Übererfüllung von Kennzahlen auch entsprechend belohnt werden. Auch aus diesem Grund erscheint es wichtig, hier ambitionierte, aber auch realisierbare Zielvorgaben zu setzen.

796. Die langfristigen Boni (über drei bis fünf Jahre laufend) sollten nach Auffassung der Monopolkommission anhand der Erreichung der Ausbau- und Instandhaltungsziele des Infraplans bestimmt werden. Denkbar wäre, die Ziele nach Neu- und Ausbau, Instandhaltung der Strecken und Renovierung und Modernisierung der Bahnhöfe zu differenzieren und die Erreichung der Ausbauziele rollierend, über jeweils einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren, in den langfristigen Boni zu berücksichtigen. Insbesondere sollte auch die Einhaltung der geplanten Kosten ein wesentliches Ziel im langfristigen Vergütungsschema sein. Um die Qualitätsziele auch möglichst kosteneffizient zu verfolgen, erscheint es zudem notwendig, der DB InfraGO AG ein Ergebnisziel im Rahmen der Vorstandsvergütung vorzugeben. Die Anreizregulierung des ERegG gestattet der DB InfraGO AG eine kapitalmarktübliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals.¹¹⁰² Um die Anreizregulierung zu stärken und Kosteneffizienz zu erreichen, erscheint es sinnvoll, die Erreichung der Refinanzierungskosten des eingesetzten Kapitals auch als Zielwert in der Vergütung zu verankern.

797. Ferner erachtet es die Monopolkommission als erwägenswert, diese Vergütungssystematik auch auf die oberen Führungsebenen des DB-Konzerns und der Konzerntöchter auszuweiten, um alle Bereiche des DB-Konzerns auf die nutzerorientierten Ziele der Kundenzufriedenheit und Netzverfügbarkeit auszurichten.

8 Unabhängigkeit der DB InfraGO AG sicherstellen

798. Um die DB InfraGO AG nachhaltig auf die Erreichung der Gemeinwohlziele auszurichten, erachtet es die Monopolkommission weiterhin als notwendig, diese organisatorisch und personell möglichst weitgehend unabhängig von den restlichen Gesellschaften des DB-Konzerns aufzustellen. Die Zusammenlegung der Infrastruktursparten DB Netz AG und DB Stationen&Service AG zur DB InfraGO AG kann dabei nur ein erster Schritt sein. Der Verbleib unter dem Dach des DB-Konzerns löst bestehende Steuerungs- und Wettbewerbsprobleme nicht hinreichend.

799. Die Steuerungsmöglichkeit des Bundes ist neben der Besetzung der Aufsichtsratsmandate auf die vertraglichen Vereinbarungen bei der Infrastrukturfinanzierung beschränkt. Auf die bestehenden Steuerungsdefizite wurde bereits oben hingewiesen.¹¹⁰³ Zwar steht die DB AG im Alleineigentum des Bundes, aber der Vorstand ist – wie jeder andere Vorstand einer AG auch – weisungsfrei. Damit kann der Bund die DB AG und folglich auch die DB InfraGO AG nach wie vor nicht zu konkreten Entscheidungen anweisen.

800. Die DB InfraGO AG ist weiterhin über Beherrschungsverträge mit der DB AG verbunden. Zu diesen Verträgen hat sich die Monopolkommission bereits in der Vergangenheit kritisch geäußert.¹¹⁰⁴ Diese bergen das Potenzial, dass die Entscheidungen der DB InfraGO AG im Sinne

¹¹⁰² Anlage 4 ERegG.

¹¹⁰³ Tz. 715 ff.

¹¹⁰⁴ Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Bahn: Wettbewerb in den Takt, a. a. O., Tz. 56 ff.

der Strategie des DB Konzerns getroffen werden, der als Gesamtkonzern nicht den Gemeinwohlzielen verpflichtet ist. Auf die Entscheidungen des Gesamtkonzerns hat der Bund nach wie vor nur sehr begrenzten Einfluss. Sollte sich eine weitergehende Trennung der DB InfraGO AG von der DB AG derzeit politisch nicht durchsetzen lassen, so empfiehlt die Monopolkommission, zumindest die Beherrschungsverträge zur DB AG zu kündigen.

801. Ebenso kritisch zu sehen ist, dass das Vorstandsressort Infrastruktur weiterhin auf Konzernebene neben der DB InfraGO AG bestehen bleiben soll. Ebenso soll nach Angaben der Bundesregierung ein Infrastrukturausschuss im Aufsichtsrat der DB AG eingerichtet werden. Über die Besetzung ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gutachtens noch nicht entschieden. Somit ist zumindest unklar, ob die alleinige Verantwortung für die Infrastruktur bei der DB InfraGO AG liegt, oder ob die Interessen der Infrastruktur mit Interessen des Konzerns vermischt werden. Auch die Tatsache, dass der Vorstand Infrastruktur der DB AG zugleich als Aufsichtsratsvorsitzender der DB InfraGO AG verbleibt, steht einer unabhängigen Leitung der DB InfraGO AG entgegen. Nach Auffassung der Monopolkommission dürfen die Mitglieder des Aufsichtsrates der Infrastrukturunternehmen nicht zugleich in Führungspositionen des vertikal integrierten Unternehmens angestellt sein. Stattdessen müssen die Mitglieder des Aufsichtsrates der DB InfraGO AG aufgrund ihrer Unabhängigkeit, ihres Kompetenzprofils und nach Maßgabe des Public Corporate Governance Kodex gewählt werden.

802. Die Bundesnetzagentur hat nun von Amts wegen ein Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der organisatorischen und personellen Entflechtungsvorgaben aus den §§ 8 bis 8c und 9 ERegG sowie der RL 2012/34/EU im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von (Infrastruktur-)Planungsaufgaben gegen die DB AG und die DB InfraGO AG eingeleitet, was die Monopolkommission begrüßt.¹¹⁰⁵ Der Ausgang des Verfahrens ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Gutachtens noch offen.

803. Daher hält die Monopolkommission letztlich an ihrer Empfehlung fest, die DB InfraGO AG eigentumsrechtlich aus dem DB-Konzern herauszulösen. Erst dieses stellt sicher, dass die Strategie und auch die Steuerung der DB InfraGO AG durch den Bund auf das Gemeinwohl ausgerichtet werden. Andernfalls werden die Gemeinwohlziele mit anderen, auch wettbewerbsverzerrenden, Interessen des DB-Konzerns vermischt.

9 Zusammenfassung und Empfehlungen

804. Eine gemeinwohlorientierte Steuerung der DB InfraGO AG setzt voraus, dass die eisenbahnpolitischen Ziele des Bundes klar definiert werden. Hierbei muss das Ziel der Kundenzufriedenheit klar im Mittelpunkt stehen. Dieses Ziel und andere eisenbahnpolitischen Ziele müssen nach Auffassung der Monopolkommission gesetzlich geregelt werden, etwa im Deutsche Bahn Gründungsgesetz. Dadurch muss klarwerden, auf welche Ziele die Steuerung der DB InfraGO AG ausgerichtet werden soll. Diese Definition der Gemeinwohlziele kann nicht der DB

¹¹⁰⁵ BNetzA, Antrag BKV, BK10-24-0018, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK10-GZ/2024/2024_0001bis0099/BK10-24-0018/BK10-24-0018_U_Antrag_BKV.html?nn=881574, Abruf am 29. Mai 2024.

AG überlassen werden, sondern sie ist Aufgabe von Bundestag und Bundesrat als gesetzgebenden Organen.

805. Ein zentrales Instrument zur Durchsetzung der Gemeinwohlziele soll der Infraplan darstellen. In der derzeit vorgesehenen Form bleibt er jedoch ein ähnlich unverbindliches Dokument, wie die anderen Pläne des Eisenbahnsektors. Dabei könnten entsprechende Pläne und Regelungen in den Nachbarländern Österreich und Schweiz vorbildhaft sein. Die Monopolkommission empfiehlt daher, den Infraplan, wie in den Nachbarländern, gesetzlich zu verankern.

806. Die Umsetzung der Vorgaben des Infraplans soll mittels noch zu entwickelnder Kennzahlen gemessen werden. Die Monopolkommission schlägt vor, hierbei auch auf nutzerorientierte Kennzahlen, vor allem auf Pünktlichkeitsziele, zu setzen. Die Zielwerte sollten sukzessive erhöht werden und der DB InfraGO AG zugleich den erforderlichen Freiraum lassen, die Ziele zu erreichen.

807. Um die Zielerreichung wirksamer als bislang durchzusetzen, sollte der Infraplan mit den bestehenden Steuerungsinstrumenten der LuFV und der Anreizregulierung harmonisiert werden. Die bisherigen Regulierungsinstrumente haben sich als unzureichend erwiesen. Die Monopolkommission schlägt insbesondere vor, die in der LuFV ausgewiesenen infrastrukturebedingten Verspätungsminuten auch in der Anreizregulierung zu verankern, um beständige Anreize für Verbesserungen zu etablieren. Dadurch wird das Ziel der Pünktlichkeit stärker als bisher monetär bewertet und kann sodann besser gegen andere Ziele des Eisenbahnsektors abgewogen werden.

808. Dazu sollte auch die Managementvergütung stärker als bisher an die Erreichung von Qualitätskennzahlen in den Steuerungsinstrumenten gekoppelt werden. Für die Bestimmung der kurzfristigen Boni sollte die Erreichung der Pünktlichkeitsziele maßgeblich sein. Die langfristigen Boni (über drei bis fünf Jahre laufend) sollten sich an der Erreichung der Ausbau- und Instandhaltungsziele des Infraplans und der Einhaltung der Kostenpläne bestimmen.

809. Die Monopolkommission erachtet weiterhin eine möglichst weitgehende organisatorische Unabhängigkeit der DB InfraGO AG von den restlichen Konzerngesellschaften der DB AG als notwendig. Bei einer Beibehaltung der bestehenden Strukturen besteht die Gefahr, dass die Ausrichtung der DB InfraGO AG eher auf das Konzernwohl als auf das Gemeinwohl erfolgt. Erst durch eine eigentumsrechtliche Trennung kann gewährleistet werden, dass die DB InfraGO AG nachhaltig auf das Gemeinwohl ausgerichtet wird. Sollte diese Trennung derzeit politisch nicht umsetzbar sein, empfiehlt die Monopolkommission dringend eine stärkere personelle Entflechtung der Führungspositionen der DB InfraGO AG zu den restlichen Konzerngesellschaften.