

# impulse

## POSITIONSPAPIER: EINE STRATEGISCHE BAHNPOLITIK FÜR DEUTSCHLAND

Deutschland steht an der Schwelle zu einem neuen Kapitel: Am 20. Mai 2025 versammelten sich die Young Leaders des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Gästen aus Politik und Wissenschaft, um über Aufbruch, Zuversicht und Gestaltungskraft zu sprechen. Im Zentrum stand die Frage, ob das 500-Milliarden-Euro-Paket der Bundesregierung den Mut und die Mittel bietet, einen echten Sprung in die Zukunft zu wagen. Mit Blick auf das 2019 entwickelte Szenario „Created by Germany“ ging es nicht nur um Investitionen und Innovationen, sondern um die Chance, eine positive Vision für das Deutschland von morgen zu entwerfen. Begleitet wurde die Konferenz von der „Werkstatt Junge Soziale Demokratie“, in der engagierte Stipendiat\_innen der Stiftung neue Impulse für die Weiterentwicklung der sozialen Demokratie setzten.

WERKSTATT  
JUNGE SOZIALE  
DEMOKRATIE

OKTOBER 2025

### A Einleitung

Die Schiene ist ein zentrales Element der europäischen Industrie-, Klima- und Sicherheitspolitik. Den Referenzrahmen für ein kohärentes, effizientes und multimodales Verkehrsnetz in Europa setzt seit dem 18. Juli 2024 die neue TEN-V-Verordnung.<sup>1</sup> Vor allem im Rahmen des Finanzierungsinstruments der sog. *Connecting Europe Facility* (CEF)<sup>2</sup> wird die EU in den kommenden Jahren erhebliche Mittel<sup>3</sup> für die europäische Schieneninfrastruktur bereitstellen – insbesondere im Bereich „Military Mobility“, in Bezug auf den eine Verzehnfachung der Gelder vorgesehen ist. Sowohl der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine als auch die Corona-Pandemie haben verdeutlicht, dass die Bahn wesentliche Bedingung der industriepolitischen Souveränität ist.

Während Länder wie die Schweiz oder Österreich über langfristig stabile Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen verfügen, bleibt Deutschland deutlich hinter diesem Anspruch zurück. Die fehlende Priorisierung, kurzfristige Haushaltslogiken und zersplitterte Zuständigkeiten bremsen

- 
- 1 Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1153 und (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013.
  - 2 Die Connecting Europe Facility (CEF) ist ein zentrales Finanzierungsinstrument der Europäischen Union zur Förderung von Infrastrukturprojekten in den Bereichen Verkehr, Energie und Digitalisierung. Ziel des Programms ist es, das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit in Europa zu stärken. Im Mittelpunkt steht die Verbesserung grenzüberschreitender Verbindungen, die Vertiefung der Integration des europäischen Binnenmarktes sowie die Unterstützung der europäischen Klimaziele, vgl. [www.eura-ag.com](http://www.eura-ag.com).
  - 3 Im Entwurf des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFF) für 2028-34 schlägt die Kommission vor, **€ 51,515 Milliarden** für Transport und Militärmobilität im CEF zu reservieren. Davon sollen rund **€ 17,65 Milliarden** allein für *military mobility* vorgesehen sein – also eine Verzehnfachung gegenüber der aktuellen Periode.

Digitalisierung und Modernisierung. Dass kurzfristige Einsparungen eine langfristige Leistungssteigerung verhindern, manifestiert sich deutlich in Projekten wie der Generalsanierung Hamburg–Berlin, bei der aus Kostengründen auf die Implementierung des *European Train Control System* (ETCS) verzichtet wurde.

Eine zukunftsfähige Bahnpolitik erfordert klare Prioritäten, eine langfristige Planung und eine konsequente europäische Ausrichtung. Die Bahn ist längst auch geopolitischer Wettbewerbsfaktor: Während China über die *China Railway* globale Standards setzt,<sup>4</sup> fehlt Europa bislang ein vergleichbares industriepolitisches Projekt.

## B. Die Schiene als strategisches Handlungsfeld europäischer Industriepolitik

### I. Systemprobleme in Deutschland und Europa

Trotz zahlreicher politischer Programme – von der „Digitalen Schiene Deutschland“<sup>5</sup> über ETCS-Bundesinitiativen bis hin zu einzelnen Länderprojekten für digitale Stellwerke – bleibt der digitale Umbau des Bahnsektors in Deutschland fragmentiert, langsam und unkoordiniert. Die Vielzahl von Initiativen aus unterschiedlichen Ministerien und Verwaltungsebenen führt dabei weniger zu Synergien als zu Doppelstrukturen und Reibungsverlusten.

Während Länder wie die Schweiz oder die Niederlande integrierte ETCS-Streckennetze aufgebaut haben, ist der Fortschritt in Deutschland marginal: Nur rund 1,6 % der Strecken sind bislang mit ETCS ausgerüstet, und von über 4.000 Stellwerken wurden lediglich zwei digitalisiert.<sup>6</sup> Die *McKinsey-Studie* zur digitalen Schiene (2018) zeigt zudem, dass in Deutschland rund 100 verschiedene Stellwerksbauarten im Einsatz sind. Viele Alt-Systeme gelten als störanfällig, standardisierte Genehmigungsprozesse fehlen, und für einen Rollout mangelt es an Ingenieur:innen, Fachpersonal und Ressourcen. Der Finanzierungsbedarf ist hoch, ebenso die Risiken bei Zeitplan und Zuständigkeiten.<sup>7</sup>

Ein aktueller Ländervergleich verdeutlicht das Ausmaß des Rückstands: In Deutschland sind derzeit rund 500 km bzw. unter 2 % des Netzes mit ETCS ausgestattet. Bis 2030 soll der Anteil auf 17 % (5.600 km) steigen, allerdings hat die DB InfraGO Ende 2024 angekündigt, dass diese Pläne aufgrund fehlender Finanzierung und begrenzter Herstellerkapazitäten nicht realisierbar sind. Die Abschaltung des nationalen Signalsystems verschiebt sich damit auf frühestens 2035. Zum Vergleich: In Österreich waren 2024 bereits rund 500 km ausgerüstet, bis 2038 sollen 80 % des Netzes (3.900 km) mit ETCS Level 2 betrieben werden; in der Schweiz ist das gesamte Hauptnetz seit 2018 mit ETCS Level 1 ausgestattet. Auch fahrzeugseitig liegt Deutschland mit 17 % (2024) im Mittelfeld, während Österreich bereits etwa 50 % erreicht hat.<sup>8</sup> (siehe Abb. S. 3)

Die strukturellen Verzögerungen haben erhebliche finanzielle und organisatorische Folgen. Verschobene Zeitpläne führen zu massiven Kostensteigerungen infolge verspäteter Ausschreibungen, überlasteter Baukapazitäten und Inflation (sog. Nominalisierungseffekten). Deutschland verzeichnet im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohe Kostensteigerungen im Infrastrukturbau.<sup>9</sup>

Organisatorisch zeigt sich ein zersplittertes Steuerungssystem, in dem Verantwortlichkeiten auf Bund, Länder und Kommunen verteilt, Zielvorgaben oft vage und Förderprogramme zu stark auf Einzelmaßnahmen ausgerichtet sind. Die föderale Zersplitterung erschwert Planung, priorisierte Mittelvergabe und kontinuierliche Umsetzung. Sie verstärkt Ungleichheit, Ineffizienz und fehlende Steuerbarkeit – und ist damit einer der zentralen Gründe für den Rückstand im europäischen Vergleich.

Die Strategie des zuständigen Bahnvorstands und des Verkehrsministers verkörpert eindrücklich den Spannungsbogen zwischen kurzfristigem politischem Handlungsdruck und langfristig erforderlicher struktureller Qualität. Ein aktuelles Beispiel hierfür liefert die laufende Grundsanierung der Strecke Hamburg–Berlin: Aus Kostengründen wurde auf die geplante digitale Zugsteuerung (ETCS) verzichtet –

4 [https://english.www.gov.cn/news/202411/16/content\\_WS6737ef9ac6d0868f4e8ed0a8.html](https://english.www.gov.cn/news/202411/16/content_WS6737ef9ac6d0868f4e8ed0a8.html)

5 Vgl. Digitale Schiene Deutschland, <https://digitale-schiene-deutschland.de/de>.

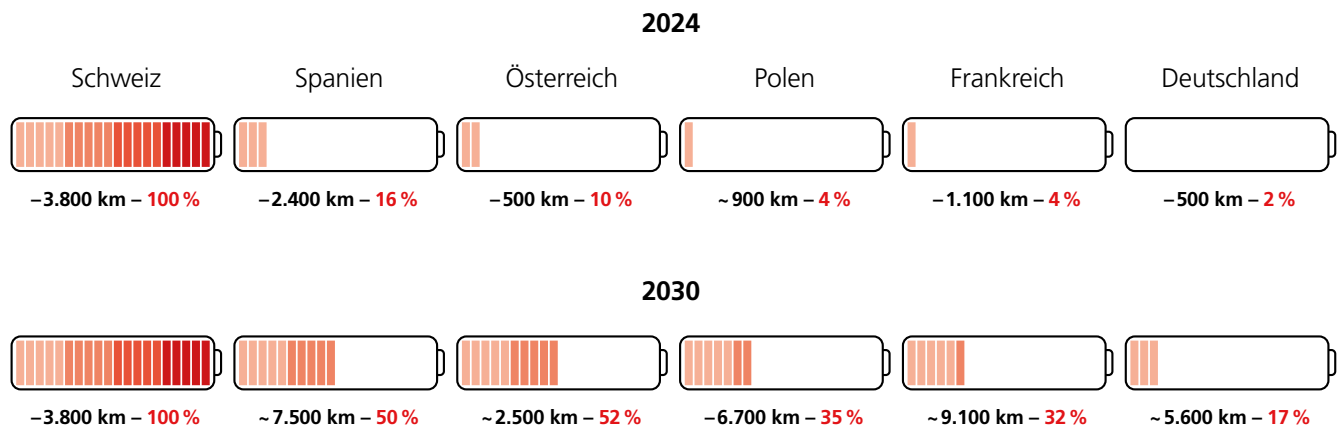
6 Vgl. Allianz pro Schiene, „ETCS: Nur 1,6 Prozent der Schienenwege ausgerüstet“, v. 11.8.2025, <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/etcs-fehlende-strategie/>.

7 McKinsey and Company für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Machbarkeitsstudie zum Projekt Zukunft Bahn (ETCS/NeuPro) v. 19.9.2018, [www.deutschebahn.com/resource/blob/6859922/3d176f5308e7052c166933b418201f02/Digitale-Schiene-Machbarkeitsstudie-data.pdf?utm](http://www.deutschebahn.com/resource/blob/6859922/3d176f5308e7052c166933b418201f02/Digitale-Schiene-Machbarkeitsstudie-data.pdf?utm).

8 Hans Boeckler Stiftung, Branchenanalyse Schienenverkehr (April 2025) 115 ff., [www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-009102](http://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-009102).

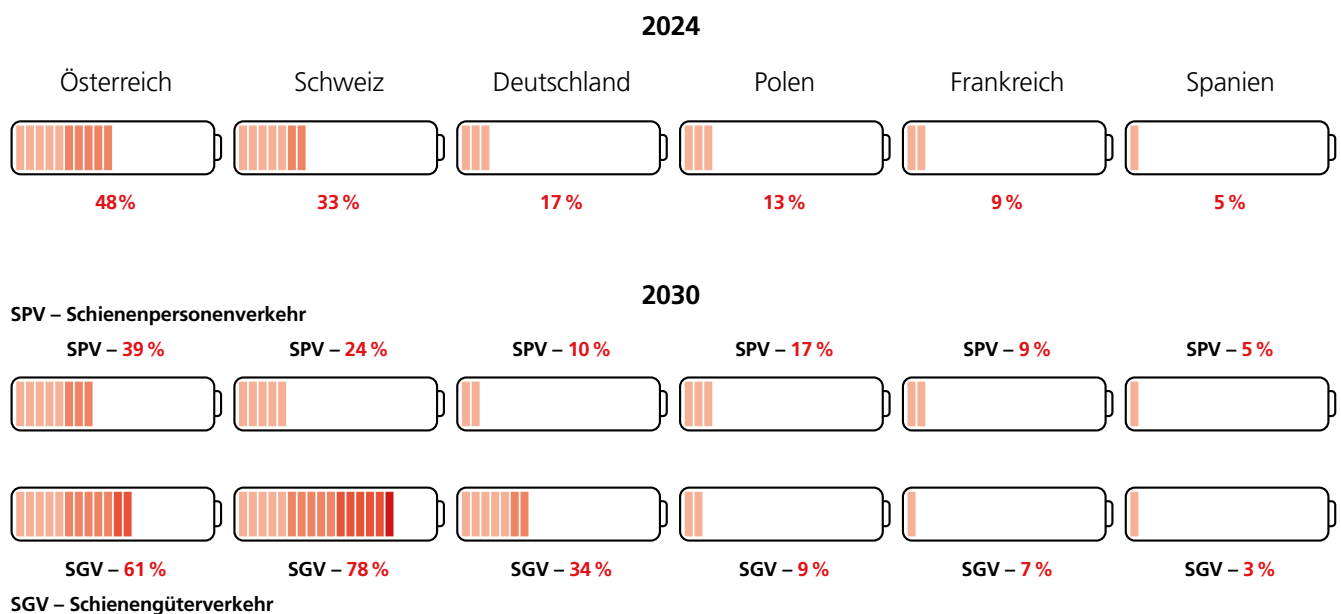
9 Heinrich Boell Stiftung, Infrastrukturatlas 2020, [www.boell.de/sites/default/files/2020-11/Infrastrukturatlas%202020.pdf](http://www.boell.de/sites/default/files/2020-11/Infrastrukturatlas%202020.pdf); Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht EU-Verkehrsinfrastrukturen 2020, [www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr20\\_10/sr\\_transport\\_flagship\\_infrastructures\\_de.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr20_10/sr_transport_flagship_infrastructures_de.pdf). Dieser Befund wird auch in Berichten der Europäischen Kommission und des Bundesrechnungshofs regelmäßig hervorgehoben, vgl. European Commission (2023): *Country Report Germany 2023*, SWD(2023) 621 final, Brussels, S. 24. Bundesrechnungshof (2022): *Bemerkungen 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn, 153 ff.

Abbildung 1:  
Entwicklung der ETCS-Streckenausrüstung 2024



Quelle: Hans Boeckler Stiftung, Branchenanalyse Schienenverkehr (April 2025) 116, [www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-009102](http://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-009102).

Abbildung 2:  
Stand der ETCS-Fahrzeugausrüstung 2024



Quelle: Hans Boeckler Stiftung, Branchenanalyse Schienenverkehr (April 2025) 118, [www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-009102](http://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-009102).

obwohl sie den Betrieb langfristig effizienter, zuverlässiger und kapazitätsstärker gemacht hätte. Statt in Zukunftstechnologie zu investieren, werden lediglich Schotter, Schwellen, Schienen und Oberleitungen erneuert. Der Verzicht auf ETCS macht eine erneute Sanierung in absehbarer Zeit unvermeidlich – zum Nachteil von Personal, Reisenden und öffentlichen Kassen.

Die neue Strategie unter dem Motto „pünktlich, sauber, sicher“ verabschiedet sich von der Idee die Verkehrswende konsequent über das Wachstum im Bahnsektor voranzutreiben. Stattdessen wird eine programmatische Schrumpfstrategie sichtbar: Es geht nicht mehr darum, die Bahn stärker zu machen, sondern darum, den Betrieb mit möglichst wenig Aufwand „in Ordnung zu halten“. Damit verliert der In-

frastruktur- und Innovationsanspruch gegenüber der bloßen Instandhaltung deutlich an Gewicht.

Eine Studie von E.CA Economics (2024) hebt hervor, dass die Wahl der vertikalen Struktur – also ob Infrastruktur und Betrieb getrennt oder integriert organisiert sind – stark von nationalen Rahmenbedingungen abhängt. Entscheidend seien Faktoren wie Zugdichte, Netzstruktur und die institutionelle Verlässlichkeit der Regulierung. Für Länder mit hoher Zugdichte und gemischter Netznutzung – wie Deutschland – spreche die ökonomische Evidenz klar für ein integriertes oder zumindest organisatorisch eng verzahntes Modell, da hier Koordinationsaufwand, Schnittstellenverluste und Fehlansätze besonders hoch ausfallen.

Die Analyse zeigt zudem: Kein Land mit einer Zugdichte von über 50 Zugkilometern pro Netzkilometer und Tag hat sich für eine institutionelle Trennung entschieden. Deutschland liegt mit rund 79 Zugkilometern deutlich über diesem Schwellenwert. In Märkten mit hoher Auslastung minimiert daher ein integriertes Modell die Systemkosten, da es betriebliche Abstimmung, Investitionsentscheidungen und Innovationsprozesse zwischen Netz und Betrieb vereinfacht.<sup>10</sup>

Diese Form der „beschleunigten Sanierung“ folgt keiner strategischen, sondern einer politischen Logik: Entscheidend ist nicht, was die Schiene für Klimaziele, Pendelverkehr oder Standortqualität leisten kann, sondern dass Bauzeiten verkürzt und Erfolgsmeldungen produziert werden. Damit befriedet die Strategie kurzfristig den eigenen Verwaltungsapparat – für Beschäftigte und Kund:innen aber überwiegt der Ärger über neue Engpässe und anhaltende Unzuverlässigkeit.

Eine 2025 veröffentlichte Studie der Hans-Boeckler-Stiftung weist darauf hin, dass die Arbeitsbelastung der Beschäftigten in der Deutschen Bahn zugenommen hat.<sup>11</sup> Unzuverlässige Dienstpläne, längere Fahrzeiten und Umleitungen führen zu erhöhter Beanspruchung bei sinkender Produktivität – ein typischer Befund für Arbeitsverdichtung ohne strukturelle Qualitätsverbesserung.<sup>12</sup> Gleichzeitig drohen durch Transformationsprogramme und mögliche Konzernaufspaltungen zusätzliche Einschnitte bei Beschäftigung und Mitbestimmung.<sup>13</sup>

Eine Modernisierungspolitik, die am Personal spart und Zukunftstechnologien streicht, schwächt nicht nur die Bahn, sondern auch die nationale Wettbewerbsfähigkeit. Während Länder wie China gezielt in technologische Standards investieren, um ihre Infrastrukturindustrie global zu positionieren, beschränkt sich Deutschland auf operative Schadensbegrenzung. Die Bahnpolitik der Gegenwart sichert keine Zukunft, sie verwaltet den Verschleiß.

## II. Internationale Best Practices

Ein Blick auf internationale Vergleichsmodelle zeigt, dass andere Staaten tragfähige institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen haben, um die langfristige Finanzierung ihrer Schieneninfrastruktur abzusichern. Besonders die Schweiz und Österreich haben erfolgreich Instrumente etabliert, die Planungs- und Investitionssicherheit garantieren – sei es durch Sondervermögen, mehrjährige Investitionsrahmen oder institutionalisierte Partnerschaften zwischen Staat und Infrastrukturbetreibern.

- **Schweiz:** Das Schweizer Modell basiert auf dem **Bahninfrastrukturfonds** (BIF), der 2014 durch Volksabstimmung legitimiert und 2016 als Artikel 87a in der Bundesverfassung verankert wurde. Der BIF bündelt sämtliche Mittel für Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur in einem eigenständigen, unbefristeten Sonderfonds. Er ersetzt zuvor temporäre Fondsmodelle wie den FinöV-Fonds und gilt heute als strukturelles Rückgrat der schweizerischen Verkehrspolitik.

Rechtlich ist der BIF als **zweckgebundene Sonderfinanzierung** ausgestaltet, die haushalts- und investitionspolitisch eine hohe Planungssicherheit schafft. Er speist sich aus zweckgebundenen Bundesmitteln, Anteilen aus der Mineralölsteuer sowie Beiträgen der Kantone und der Nutzer. Durch die feste Verankerung im Verfassungsrecht genießt der BIF eine hohe politische Legitimität und Stabilität.

- **Österreich:** In Österreich erfolgt die Finanzierung der Bahninfrastruktur über **mehrjährige Investitionsrahmenpläne** in Verbindung mit öffentlich-öffentlichen Partnerschaften (ÖÖP). Dieses Modell basiert auf parlamentarisch legitimierten Infrastrukturprogrammen sowie vertraglich geregelten Durchführungsvereinbarungen mit der **ÖBB-Infrastruktur AG**.

Es gewährleistet eine mittelfristige Haushaltsbindung bei gleichzeitiger operativer Flexibilität und ist vollständig mit dem nationalen Haushaltsrecht kompatibel. Politisch trägt das Modell zur breiten Akzeptanz von Großprojekten bei und sichert die Einhaltung fiskali-

10 E.CA Economics, „Vertical Integration, Competition and Efficiency in the Rail Industry“, 2024, S. 68–71 neuor.

11 Borchers/Leenen/Mittelhaus, Branchenanalyse Schienenverkehr – Schienenverkehr im europäischen Vergleich: Empfehlungen für eine bessere Bahn in Deutschland (2025) Forschungsförderung Working Paper Nr. 369, 111 ff.

12 A.a.O., 104.

13 A.a.O., 15, 105.



scher Ziele – **ohne formale Aussetzung der Schuldenbremse**. Die Projekte werden regelmäßig evaluiert und transparent im Rahmen von Fortschrittsberichten dokumentiert.

### III. Ziele und Instrumente

Aus den beschriebenen Systemschwächen ergibt sich ein klarer Handlungsauftrag. Eine strategische Bahnpolitik muss drei zentrale Ziele verfolgen:

#### 1. Systemkompatibilität und Interoperabilität sichern.

Die Digitalisierung der Schiene darf nicht länger etappenweise und in Einzelprojekten gedacht werden. ETCS, digitale Stellwerke und Glasfaser müssen als durchgängiges Gesamtsystem implementiert werden, um technische Brüche, Doppelstrukturen und ineffiziente Insellösungen zu überwinden. Nur ein kohärentes Netz schafft Planungssicherheit für Betreiber, Investoren und Nutzer:innen. Insbesondere muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Streckenausrüstung (ETCS) und Fahrzeugaufrüstung synchron modernisiert werden müssen.

#### 2. Die Schiene als strategisches öffentliches Gut begreifen.

Die Schiene ist nicht allein Verkehrsträger, sondern Voraussetzung für Klimaschutz, Versorgungssicherheit, Standortattraktivität und Innovationskraft. Als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge braucht sie einen klaren Rechts- und Finanzierungsrahmen, der über Legislaturperioden hinaus Bestand hat. Langfristige Planungssicherheit ist damit ebenso eine gesellschaftliche wie eine industriepolitische Notwendigkeit. Infrastrukturinvestitionen müssen unabhängig von Wahlperioden, parteipolitischen Konstellationen und kurzfristigen Haushaltslogiken abgesichert sein.

In der Steuerung des Konzerns zeigt sich ein ähnliches Problem: Ad-hoc-Entscheidungen über Vorstands- und Personalpakete untergraben sowohl das Vertrauen der Beschäftigten als auch die Planungssicherheit der Infrastrukturpolitik. Statt wechselnder politischer Eingriffe braucht es eine klar definierte, institutionell verankerte Verantwortlichkeit – mit stärkerer Expertise im Aufsichtsrat und verbindlicher Mitbestimmung der Arbeitnehmerseite.

Auch die aktuelle Strategie der Bundesregierung mit ihrem Dreisatz „sauber, pünktlich, sicher“ greift zu kurz, indem sie die Bahn allein aus der Perspektive des Endkunden betrachtet. Eine strategische Bahnpolitik muss makroökonomisch ansetzen und fragen, welche Investitionen nötig sind, um Wachstum, Klimaziele und Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Spaßmaßnahmen dürfen daher nicht auf Kosten der Beschäftigten erfolgen, sondern müssen bei ineffizienten Strukturen und Verschwendung ansetzen. Im Zentrum steht die Qualitätssteigerung des Gesamtsystems – nicht bloß ein kurzfristiger Serviceanspruch.

#### 3. Europäische Integration vorantreiben.

Nur wenn Grenzregionen nahtlos angebunden sind, kann die Bahn ihre Rolle als Rückgrat eines integrierten europäischen Binnenmarktes und einer gemeinsamen Klimapolitik erfüllen. Die neue TEN-V-Verordnung von 2024 legt verbindliche Standards und Fristen fest: Das Kernnetz muss bis 2030, das erweiterte Kernnetz bis 2040 und das Gesamtnetz bis 2050 fertiggestellt sein. Vorgesehen sind u.a. die flächendeckende Elektrifizierung, die Ausrüstung mit ETCS, Mindestgeschwindigkeiten von 160 km/h im Personenverkehr, ausreichende Achslasten und Terminals im Güterverkehr sowie die Integration der sog. „Urban Nodes“ (Knotenpunkte zwischen Bahn, Häfen, Flughäfen und ÖPNV). Deutschland ist als zentrale Transit- und Drehscheibe mehrerer Korridore (Rhein-Alpen, Nordsee-Ostsee, Skandinavien-Mittelmeer, Orient-Ostsee) besonders gefordert. Gerade deshalb ist eine nationale Fondslogik und stringente Governance vonnöten. Ohne eine konsequente Anpassung der deutschen Infrastrukturpolitik droht das Land vom Motor zur Bremse der europäischen Verkehrsintegration zu werden. Bisher scheitern die Bemühungen der ERA oder der CER an den nationalstaatlichen Grenzen. Europa braucht ein gemeinsames Steuerungselement, das Investitionen bündelt und Standards durchsetzt.

Um diese Ziele zu erreichen, schlagen wir folgende Instrumente vor:

- **Auf nationaler Ebene (Deutschland):** Verbindliche Ausbaupflichtungen mit klaren Meilensteinen für ETCS, digitale Stellwerke und Glasfaser; Kopplung von Bundesfördermitteln an nachweisliche Interoperabilität; Einrichtung einer zentralen Steuerungseinheit im Bundesministerium für Digitales und Verkehr zur Koordination und Kontrolle; Einführung standardisierter Genehmigungs- und Zulassungsverfahren; sowie mehrjährige Finanzierungszusagen, um die digitale Schiene dauerhaft als öffentliches Gut abzusichern.
- **Auf europäischer Ebene (EU):** Einführung eines strengen TEN-V-Monitorings mit verbindlichen Berichtspflichten für Mitgliedstaaten; Etablierung wirksamer Sanktionsmechanismen, etwa Kürzungen oder Umwidmungen von CEF-Mitteln sowie Vertragsverletzungsverfahren; gezielte Priorisierung von CEF-Mitteln für grenzüberschreitende Korridore und Engpässe; Stärkung der

Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) für die verbindliche Harmonisierung technischer Standards; sowie die Einführung EU-weit einheitlicher Ausschreibungs- und Zertifizierungsverfahren.

## C. Langfristige Investitionssicherheit für die Schiene: Plädoyer für einen deutschen Infrastrukturfonds

Die Analyse zeigt: Ohne grundlegende Veränderungen in Finanzierung und Steuerung lassen sich die bestehenden Systemschwächen – von veralteten Stellwerken über Engpässe an Knoten bis zu mangelnder Zuverlässigkeit – nicht beheben. Zwar wurden mit der Gründung der DB InfraGO AG (Ende 2023) und dem strategischen Infrastrukturarbeitsprogramm („Infraplan“) erste Schritte eingeleitet, doch entfalten diese nur Wirkung, wenn sie durch eine verbindliche, mehrjährige und rechtssichere Finanzierungsgrundlage flankiert werden.

**Die Wirksamkeit dieser Schritte hängt zudem von einer klaren Governance der InfraGO ab.** Mit der Neuordnung verschiebt sich die Governance der Infrastruktur spürbar: Strategische Weichenstellungen (Investitionsprioritäten, Qualitätsziele) werden vermehrt im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG getroffen, in dem Ministerien-, Arbeitnehmer- und Fachvertreter:innen vertreten sind. Der Konzernvorstand behält zwar die Gesamtkoordination des Konzerns, greift jedoch in die operative und strategische Steuerung der InfraGO nun deutlich eingeschränkter ein. Diese Konstellation erhöht den unmittelbaren staatlichen Einfluss, kann aber auch zu komplexeren Entscheidungswegen führen. Für Effizienz und Kohärenz wird die präzise Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Aufsichtsrat und Konzernvorstand entscheidend sein.

Der Bericht von E.CA Economics (2024) bestätigt, dass die Leistungsfähigkeit des Eisenbahnsystems nicht allein von der formalen Marktorganisation abhängt, sondern von der Fähigkeit, den sogenannten *Systemgedanken* institutionell zu verankern. Damit ist eine ganzheitliche Perspektive gemeint, die die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Infrastruktur, Betrieb, Investition und Regulierung berücksichtigt. Vertikale Trennung schwächt diesen Systemgedanken und muss durch eine starke staatliche Steuerung oder Regulierungsbehörde kompensiert werden. In integrierten Modellen dagegen kann Koordination, Standardisierung und Innovation (z. B. bei ETCS oder automatisiertem Fahren) deutlich effizienter erfolgen.<sup>14</sup> In getrennten Modellen muss

Regulierungsaufsicht aktiv Koordination, Standardisierung und Investitionsanreize herstellen; integrierte Modelle internalisieren einen Teil dieser Aufgaben

Laut der IfSO-Expertise Nr. 30 (2025) besteht in Deutschland beim Ausbau des europäischen TEN-V-Schienennetzes eine Investitionslücke von über 100 Mrd. €. Expert:inneninterviews sowie makroökonomische Modellierungen verdeutlichen zudem, dass weitere Verzögerungen erhebliche Zusatzkosten durch steigende Baupreise verursachen. Die aktuelle haushaltsrechtliche Steuerung der Bundesinfrastrukturpolitik ist in hohem Maße von jährlichen Haushaltsverhandlungen abhängig und folgt keiner investitionsadäquaten Logik. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG) erschwert eine antizyklische und am Lebenszyklus von Infrastrukturen orientierte Finanzierung.

Mit dem im Jahr 2025 geschaffenen **Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“** hat der Bund einen ersten wichtigen Schritt in Richtung einer investitionsfreundlichen Finanzarchitektur unternommen. Mit seiner klaren Zweckbindung (ausschließlich für Infrastrukturinvestitionen), der Überjährigkeit (ohne haushaltsübliche Verfallslogik), dem Erfordernis der „Zusätzlichkeit“ gegenüber dem Bundeshaushalt und der verbesserten langfristigen Planbarkeit nähert sich Deutschland damit zunehmend den Prinzipien einer modernen Fondslogik an.

Jedoch fehlt es weiterhin an einem Mechanismus mit klar definierten Governance-Strukturen, verbindlichen Laufzeiten und verlässlichen Einnahmequellen, der die derzeit über mehr als 180 Haushaltstitel, Programme und Zuständigkeiten zersplitterte Förderarchitektur bündelt. Die Einrichtung **eines zweckgebundenen, mehrjährig ausgelegten Schieneninfrastrukturfonds** würde diese Strukturen grundlegend konsolidieren und die Effizienz der Investitionsprozesse signifikant erhöhen. Vor allem würde er die **Planungssicherheit** und **auskömmliche Finanzierung** des Bahnnetzes gewährleisten.

Internationale Vergleichsmodelle wie der Schweizer Bahninfrastrukturfonds oder die österreichischen Investitionsrahmenpläne belegen den Erfolg einer derartigen Struktur. Ein gesetzlich verankerter Schienenfonds würde nicht nur als finanztechnisches Instrument haushaltsrechtliche Klarheit und langfristige Investitionssicherheit schaffen. Der Schieneninfrastrukturfonds könnte die Finanzierung auf Bundesebene bündeln und die heutige Dreifachfinanzierung durch Bund, Länder und Kommunen ersetzen. Er wäre zugleich Ausdruck des Grundkonsenses, dass moderne, leistungsfähige Bahnnetze ein öffentliches Gut sind und entsprechend behandelt werden müssen.

---

<sup>14</sup> E.CA Economics, „Vertical Integration, Competition and Efficiency in the Rail Industry“, 2024, S. 69–70

## Über die Autorinnen:

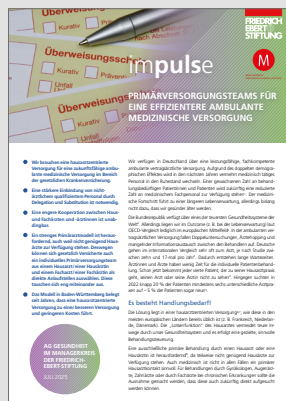
### Kamila Kokoschka

Stipendiatin der Friedrich-Ebert-Stiftung,  
M.A. European Studies, pädagogische  
Projektleiterin.

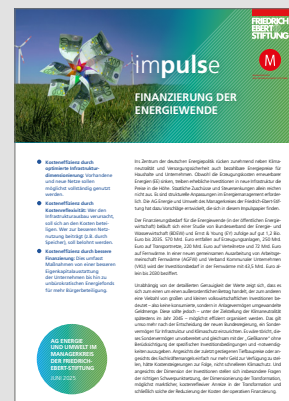
### Shazana Eliza Rohr

Promotionsstipendiatin der Friedrich-  
Ebert-Stiftung.

## In der Reihe Managerkreis Impulse zuletzt erschienen:



**Primärversorgungsteams  
für eine effizientere  
ambulante medizinische  
Versorgung,**  
Dr. Andreas Krokotsch,  
Stefan David; AG Gesundheit  
im Managerkreis der  
Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Juli 2025.



**Finanzierung der  
Energiewende,**  
AG Energie und Umwelt  
im Managerkreis der  
Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Juni 2025.

## Impressum:

© Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeberin: Friedrich-  
Ebert-Stiftung e.V. | Godesberger Allee 149 |  
53175 Bonn | Deutschland

Verantwortlich: Managerkreis der Friedrich-Ebert-  
Stiftung | Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin

www.managerkreis.de | ISBN 978-3-98628-784-9 |  
Oktober 2025

Titelmotiv: picture alliance / Rene Traut Fotografie

Inhaltliche Verantwortung: Susanne Fischer |  
Redaktion: Susanne Fischer und Agnieszka  
Schauff | Kontakt: managerkreis@fes.de,  
030 26 935 7051

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten  
Ansichten sind nicht notwendigerweise die der  
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-  
Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist  
ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht  
gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen  
nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.



**Ein starker Euro  
für die Souveränität  
Europas,**  
Florian Witt und  
Dr. Sebastian Camarero,  
Juni 2025.



**Ein moderner  
europäischer Finanzmarkt  
für ein souveränes  
Europa,**  
AG Finanzen  
im Managerkreis,  
Dezember 2024.



Alle Veröffentlichungen der Reihe Managerkreis Impulse  
finden Sie unter: <https://www.fes.de/managerkreis/impulse>