

Berlin, 22. Juli 2025

## Der Weg zum Gemeinwohl-Trassenpreissystem

Für eine gemeinwohlorientierte, planbare und wettbewerbstaugliche Nutzermitfinanzierung der Schieneninfrastruktur auf Basis der Grenzkosten

### 1. Ausgangslage

Das sogenannte Trassenpreissystem des Schienenverkehrs soll nach dem Willen der Koalition reformiert werden. Das ist überfällig, weil die derzeitigen, seit 2017 geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu einer Explosion statt zur angekündigten Senkung der Nutzerentgelte, die alle Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Finanzierung des Netzbetriebs an die DB InfraGO AG als Infrastrukturbetreiber zahlen müssen, geführt haben.<sup>1</sup> Hohe, intransparente Preisauflagen, ein systemischer Gewinnanspruch des Infrastrukturbetreibers, wirkungslose Vorgaben zur Kosteneffizienz<sup>2</sup> und unsichere Fördermaßnahmen haben zu einem unplanbaren, zunehmend wettbewerbsschädlichen Preisniveau geführt. Die DB InfraGO erwartet im kommenden Jahr Einnahmen in Höhe von bis zu 7,8 Milliarden Euro<sup>3</sup> – das ist bei etwa gleicher Zugkilometer-Menge eine Steigerung um mehr als vierzig Prozent im Vergleich zu 2019. Die bereitgestellte Qualität ist im gleichen Zeitraum stark gesunken. Die Folge der hohen Nutzerfinanzierung im Schienengüterverkehr (SGV): Verkehrsrückgänge und eine Verlagerung zurück auf die Straße, wodurch die Trassenpreise umso stärker ansteigen. Auch rechtlich steht das Trassenpreissystem unter Druck – mit dem gesetzlich fixierten, an die Höhe des Eigenkapitals gebundenen Gewinnanspruch der DB InfraGO und der so genannten “Trassenpreisbremse” für den Nahverkehr werden zwei deutsche Abweichungen vom EU-Rechtsrahmen juristisch hinterfragt.

#### Leitlinien der EU-Kommission

In Deutschland ist die Maximierung von Einnahmen zur vollständigen Kostendeckung des Infrastrukturbetriebs das zentrale Ziel des Trassenpreissystems. Die Preise steigen dadurch seit Jahren signifikant an. Es steht damit im direkten Kontrast zu den europäischen Zielen, die eine **Senkung der Höhe der Entgelte**, eine **optimale Kapazitätsnutzung** und die **Wettbewerbsfähigkeit der Schiene zu weniger nachhaltigen Verkehrsträgern** empfehlen.

### 2. Überblick: Ein Gemeinwohl-Trassenpreissystem

Im Koalitionsvertrag wurde der Handlungsbedarf erkannt und eine Reform angekündigt. Die im Folgenden dargestellten Eckpunkte sollen die Vorgabe des Bundes an die DB InfraGO AG, gemeinwohlorientiert, aber wirtschaftlich zu handeln, einlösen. Das GO-Trassenpreissystem stellt die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schiene, die europäischen Zielvorgaben und hohe Stabilität für alle Beteiligten in den Vordergrund.

<sup>1</sup> Siehe **Abbildung 1** – Entwicklung des Preisniveaus im SGV

<sup>2</sup> Siehe **Abbildung 2** – Produktivität der DB InfraGO

<sup>3</sup> Beschluss vom 19. Februar 2025 im Bundesnetzagentur-Verfahren BK10-25-0024\_E

Im Mittelpunkt steht ein Wechsel hin zu einem wachstumsorientierten System der Nutzermitfinanzierung auf Basis der Grenzkosten. In einem solchen Modell zahlen die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) nur die Betriebskosten, die ihre Verkehre tatsächlich verursachen. Die Trassenpreise werden in methodischer Anlehnung an die Lkw-Maut für jeweils 5 Jahre durch den Bundestag fixiert. Mit der Entscheidung werden die bisherigen staatlichen Mittelflüsse auf Basis von europarechtlich zulässigen und qualitätsgebundenen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen als direkte Zuschüsse an die DB InfraGO gebündelt. Der in den Trassenpreisen versteckte, hohe Gewinnanspruch der DB InfraGO wird durch einen transparenten Effizienzaufschlag ersetzt. Ein robustes Vertrags- und Ausgleichssystem sichert ein hohes Qualitätsniveau ab. Die Kostenkontrolle und Überwachung obliegt wie die Vorbereitung der jeweiligen 5-jährigen Fortschreibung auch zukünftig der Bundesnetzagentur als zuständiger Regulierungsbehörde.

### 3. Die Reformbausteine im Detail

#### a) Einführung eines Grenzkostensystems

Wird wie in anderen Ländern für die Höhe des Nutzerentgelts das Grenzkostenprinzip angewendet, tragen die EVU die unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs (ukZ), statt wie bislang auch die vollständigen Fixkosten und einen hohen Gewinnanspruch der DB InfraGO. Das Grenzkostenprinzip entspricht der europäischen Empfehlung und hat sich in vielen Nachbarländern bewährt, da es den gesellschaftlichen Nutzen der Schiene und nicht die Einnahmen des öffentlichen Infrastrukturbetreibers maximiert.

Bislang werden die Trassenpreise für die einzelnen Verkehrsarten (Güter-, Personennah- und Personenfernverkehr) wesentlich von Vollkostenaufschlägen bestimmt. Diese richten sich nicht nach den von den Verkehrsarten verursachten Betriebskosten, sondern nach den von DB InfraGO festgelegten „Markttragfähigkeiten“ – der angenommenen maximalen Zahlungsfähigkeit der Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Im Gegensatz zu Vollkostenaufschlägen können Grenzkosten verursachergerecht den Verkehrsarten zugerechnet werden: Die intransparente und wettbewerbsverzerrende Verteilung von Vollkostenaufschlägen entfällt, die Eisenbahnverkehrsunternehmen zahlen nur die Kosten, die ihre Verkehre verursachen. Für die Trassenpreishöhe ist nicht mehr die Belastungsgrenze der Eisenbahnverkehrsunternehmen (bis zu einem Marktaustritt), sondern die aktive Verlagerung von Verkehren auf die nachhaltige Schiene maßgeblich. Die drohende Trassenpreisspirale – bei der abnehmende Verkehrsmengen aufgrund der Vollkostendeckung zu noch stärker steigenden Preisen führen<sup>4</sup> – wird gestoppt.

---

<sup>4</sup> Siehe **Abbildung 3** – Entwicklung von Trassenabsatz und Trasseneinnahmen

Die derzeit im Eisenbahnbereich angesetzten Grenzkosten sind in Deutschland vergleichsweise niedrig kalkuliert, da sie im Vollkostensystem nur eine untergeordnete Rolle als „Sockel“ für die hohen Vollkostenaufschläge spielen. Bei einer Umstellung auf ein grenzkostenbasiertes System würden vermutlich höhere Grenzkosten ermittelt werden, was durch die vergleichsweise großen Gestaltungsspielräume der dafür geltenden europäischen Durchführungsverordnung (EU) 2015/909 möglich ist.

## b) 5-jährige Fixierung der Preisentwicklung

Anstatt wie bislang die Trassenpreise jährlich neu zu genehmigen, wird die Entgelthöhe ein Jahr vor dem Inkrafttreten für eine Fünfjahresperiode analog zur Festlegung der Lkw-Maut durch einen Beschluss des Bundestages fixiert.<sup>5</sup> Erstmals wird so eine mehrjährige Planbarkeit der Produktionskosten, Einnahmen und Zuschussbedarfe im Schienenverkehr für alle Beteiligten – Bund, Infrastrukturbetreiber, Eisenbahnverkehrsunternehmen, Fahrgäste und verladene Wirtschaft – ermöglicht.

Basis der Festlegung ist eine Vorlage der zuständigen Regulierungsbehörde an den Bundestag, welche die Grenzkosten der einzelnen Marktsegmente anhand der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen der DB InfraGO, die erwartete Verkehrsentwicklung und damit zu erwartenden Einkünfte, den prognostizierten Mittelbedarf des Infrastrukturbetreibers und eine sektorspezifische Inflationsrate enthält. Unter Berücksichtigung der staatlichen Mittelflüsse wird ein initiales Preisniveau je Verkehrsart/Segment festgelegt und durch die zu erwartende sektorspezifische Inflationsrate für die betrachteten Jahre dynamisiert, um die legitimen Preissteigerungen des Infrastrukturbetriebers abzubilden. Maßstab des initialen Preisniveaus ist die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schiene zur Umsetzung der verkehrspolitischen Ziele des Bundes. Die Modellierung von Markttragfähigkeiten ist nicht mehr erforderlich.

### Kostenbestandteile:

#### **Grenzkosten/unmittelbare Kosten des Zugbetriebs:**

- Fahrplanerstellung
- Trassenkonstruktion
- Betriebsplanung
- Disposition
- Zugbetrieb abhängige Instandhaltung und Abschreibungen

**40 Prozent** der heutigen Trassenpreise für den SGV

*Zuordnung anhand von Zugeigenschaften (bspw. Geschwindigkeit oder Gewicht)*

#### **Vollkostenaufschläge:**

- Kapitalkosten (Gewinn)
- Konzernumlagen
- Verwaltung und Vertrieb
- Zugbetrieb unabhängige Instandhaltung und Abschreibungen

**60 Prozent** der heutigen Trassenpreise für den SGV

*Verteilung anhand der wirtschaftlichen Belastungsgrenze der Eisenbahnverkehrsunternehmen*

<sup>5</sup> Hierbei sind die europarechtlichen Anforderungen der Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreibers zu beachten und gegebenenfalls anzupassen. Hilfsweise kann die Festlegung weiterhin durch einen Beschluss der zuständigen Regulierungsbehörde erfolgen.

## c) Bündelung der Mittelflüsse und Deckung des Mittelbedarfs

Auch im Grenzkostensystem bleibt die Finanzierung der Schieneninfrastruktur eine gemeinsame Aufgabe von Nutzer:innen und Staat. Schon heute beteiligt sich der Bund über gezielte Zuschüsse an den Betriebskosten des Netzes – etwa durch Mittel für die präventive Instandhaltung, die Trassenpreisförderung oder die SPNV-Finanzierung über die Regionalisierungsmittel. Zukünftig ließe sich dieser Beitrag noch zielgerichteter einsetzen: Statt nachgelagerte Fördermaßnahmen zu finanzieren, könnten bestehende Haushaltsmittel gebündelt und direkt in die Netzfinanzierung überführt werden. In Kombination mit maßvoll höheren Grenzkosten ergibt sich so ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rund einer Milliarde Euro pro Jahr.

Dieser Betrag ist gut investiert – denn er schafft ein kalkulierbares, marktfähiges Trassenpreissystem, das Verkehr auf die Schiene bringt. Über einen fünfjährigen Zuschussvertrag zwischen Bund und DB InfraGO entsteht Planungssicherheit für alle Beteiligten.

Die passgenaue Abstimmung der bundeseitigen Mittel auf eine langfristig stabile Trassenpreisentwicklung rückt die Stabilität der Kostenentwicklung auf Seiten der DB InfraGO in den Fokus. Damit geht eine verstärkte Aufmerksamkeit für notwendige Rationalisierungsmaßnahmen (bspw. Reduktion des Personal- sowie Energiebedarfs durch die Modernisierung von Anlagen und Digitalisierungsmaßnahmen bei Planungsprozessen) einher, die bislang vernachlässigt und durch den Bund unzureichend finanziert wurden. Die aktuelle Dynamik konstant steigender Betriebskosten der Infrastruktur könnte erstmalig gestoppt werden. Die bestehende Anreizregulierung über Inflations- und Produktivitätsfaktoren hat sich als wirkungslos erwiesen – sie setzt keinen realen Kosteneffizienzdruck und sollte abgeschafft werden.

## d) Effizienzaufschlag

Zusätzlich zu den Grenzkosten zahlen die Eisenbahnverkehrsunternehmen einen Effizienzaufschlag in Form einer Pauschale pro Trassenkilometer an die DB InfraGO. Diese eingenommenen Mittel ersetzen eine bislang intransparent erhobene Rendite und sind

### Finanzierbarkeit von Grenzkostensystemen

2025 nimmt die DB InfraGO ca. 6,7 Milliarden Euro an Trassenpreisen ein. Davon sind circa 1,1 Milliarden Euro Einnahmen aus den bisherigen Grenzkosten. Zur vollständigen Kostendeckung können die bestehenden staatlichen Mittelflüsse im Grenzkostensystem umgewidmet werden, da sie nicht länger zur Finanzierung hoher Trassenpreise notwendig sind:

3,6 Milliarden Euro aus den Regionalisierungsmitteln, die aktuell zur Zahlung der Vollkostenaufschläge des SPNV aufwendet werden.

0,4 Milliarden Euro aus den Fördermitteln zur Absenkung der Trassenpreise im SGV und SPFV

Abzüglich des heutigen Gewinnanspruchs verbliebe ein zusätzlicher staatlicher Finanzierungsbedarf von weniger als 1 Milliarde Euro (ca. 0,9 Milliarden Euro). 2026 steigt der Finanzierungsbedarf insbesondere aufgrund zusätzlicher Abschreibungen durch die Eigenkapitalerhöhungen auf ca. 1,1 Milliarde Euro an.

## Der fragwürdige Gewinnanspruch:

Bislang erhebt die DB InfraGO einen in den Trassenpreisen versteckten hohen Gewinn, der sich nach dem Eigenkapital richtet. Von 2025 auf 2026 ist die mögliche jährliche Rendite durch die Eigenkapitalerhöhungen des Bundes von 0,6 Milliarden Euro auf mehr als 1 Milliarde Euro jährlich angestiegen. Das entspricht ca. 13 Prozent der prognostizierten gesamten Trassenpreiseinnahmen 2026. Der Gewinn wird an den DB-Konzern abgeführt. Die Erhebung von hohen Gewinnaufschlägen ist europarechtlich umstritten und steht im Gegensatz zu den eigentlichen Zielen eines Trassenpreissystems. Er ist auch im Vergleich der Verkehrsträger unüblich: Weder mit den bundeseigenen Fernstraßen noch mit den Wasserstraßen wird eine Rendite erwirtschaftet.

über an das normale Maß (s. “sektorspezifische Inflationsrate”) hinausgehende und zuvor angekündigte Qualitätsverbesserungen gebunden. Die Einnahmen können als wirtschaftlicher Risikopuffer, für effizienzsteigernde Maßnahmen oder monetäre Anreize für das Betriebspersonal eingesetzt werden, um die Kosteneffizienz zu steigern und die Personalsituation zu stabilisieren. Je mehr Trassen im Jahr verkauft und störungsfrei bereitgestellt werden, umso mehr Mittel verbleiben beim Infrastrukturbetreiber. Der Effizienzaufschlag schafft einen Anreiz, den Betrieb trotz monopolistischer Strukturen stringent auf ein steigendes Verkehrsvolumen, eine hohe Betriebsqualität und eine kostenoptimierte Mittelverwendung auszurichten.

## e) Verkehrspolitische Aufschläge

Weitere, zeitlich befristete Aufschläge sind nach europäischem Recht möglich, beispielsweise zur Förderung des Lärm- und des Umweltschutzes, sowie zur Förderung von neuen technischen Innovationen bei der Fahrzeugausrüstung oder eventuell

auch auf “überlasteten Schienenwegen” gemäß § 55 ERegG. Um mit den grundlegenden Zielen der Trassenpreisreform – mehr Verkehr, Planbarkeit – übereinzustimmen, wird allerdings eine zurückhaltende Nutzung der Option durch den Bundestag vorgeschlagen.

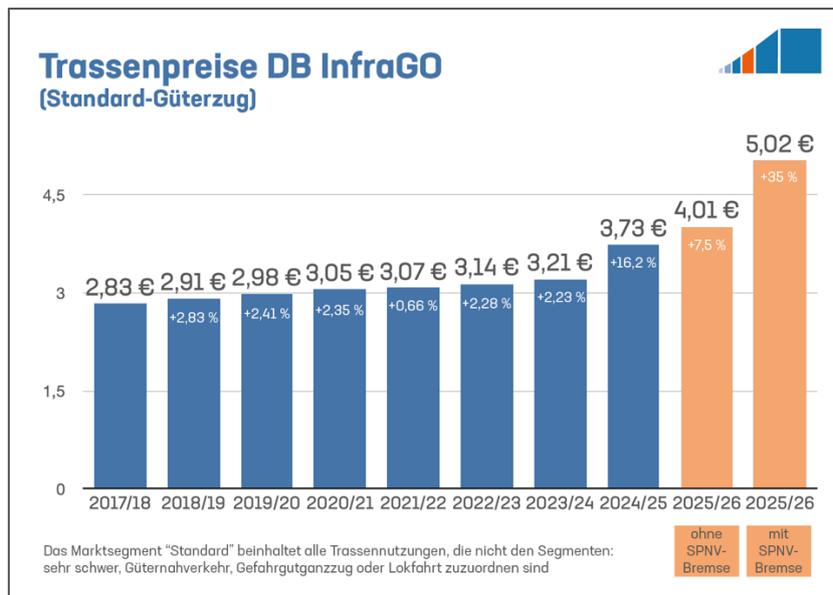
## f) Aufrechterhaltung eines hohen Qualitätsniveaus

Die Aufrechterhaltung eines hohen betrieblichen Qualitätsniveaus wird durch ein robustes System aus Qualitätskennzahlen und einem Projektkostencontrolling abgesichert. Die Verträge zwischen dem Bund und der DB InfraGO zur mehrjährigen Finanzierung erhalten dazu eine – ggf. künftig am Infraplan orientierte – Rahmenplanung für die Vision des Zielnetzes, Jahrespläne incl. eines Programms zur Effizienzsteigerung samt zugehöriger Qualitätskennzahlen und die Grundlage eines staatlichen Projektcontrollings. Die Einhaltung wird von der Bundesnetzagentur oder einem neugegründeten Bundesamt für Schieneninfrastruktur (BASchi) überwacht, ähnlich wie dies in der Schweiz alltäglich durch das „Bundesamt für Verkehr“ (BAV) geschieht. Weiterhin sind Anpassungen im Bereich des Anreizsystems und der Schadensersatzregelungen notwendig, um eine adäquate Kompensation der Eisenbahnverkehrsunternehmen bei infrastrukturellen Schlechtleistungen sicherzustellen und starke betriebswirtschaftliche Anreize für ein störungsfreies Schienennetz zu setzen.

## 4. Aktueller Handlungsbedarf/Zeitplan

Damit eine Reform rechtzeitig greift, muss ein neues Trassenpreissystem bis zum Spätsommer 2026 von Bundestag und Bundesrat beschlossen werden. Dies setzt gesetzliche Änderungen im Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) und dem Regionalisierungsgesetz (RegG) voraus. Dabei empfiehlt sich eine gesetzliche Herauslösung der Trassenentgelt-systematik aus dem ERegG und die Ausarbeitung eines schlanken, eigenständigen Trassenpreisgesetzes (TrPrG), um die Reaktionsfähigkeit des Bundes auf sich wandelnde wirtschaftliche Rahmenbedingungen und externe Schocks zu steigern. Dazu ist es notwendig, schnellstmöglich nach der politischen Sommerpause 2025 in die Ausarbeitung, Diskussion und Prüfung eines zukunftsfähigen Modells einzusteigen.

Für die kurz- und mittelfristige Perspektive 2026 und 2027 ist es erforderlich, die intermodal wettbewerbsschädlichen Unwuchten des Trassenpreissystems durch verschiedene Maßnahmen auszugleichen. Dazu zählt mindestens die Reduktion, optimalerweise die Abschaffung des Gewinnanspruchs im Rahmen des Gesetzes zur Abmilderung des Trassenentgeltanstiegs bei den Eisenbahnen des Bundes. Weiterhin müssen die durch die Eigenkapitalzuführungen des Bundes dauerhaft erhöhten Abschreibungskosten kompensiert werden. Die noch ausstehende Tranche der Eigenkapitalerhöhungen (circa 4 Milliarden Euro 2025) sollte vorrangig in trassenpreisneutrale Baukostenzuschüsse umgewandelt werden. Zuletzt muss bis zur Wirksamkeit der Reform die Trassenpreisförderung fortgesetzt werden, um eine Rückverlagerung von Verkehren auf weniger nachhaltige Verkehrsträger zu verhindern.



**Abbildung 1:** Entwicklung des Preisniveaus (Marktsegment: SGV Standard), Entgeltlisten der DB Netz AG/DB InfraGO AG, 2026 gemäß der letzten vorliegenden Trassenpreisanträge im laufenden Genehmigungsverfahren BK10-24-0396

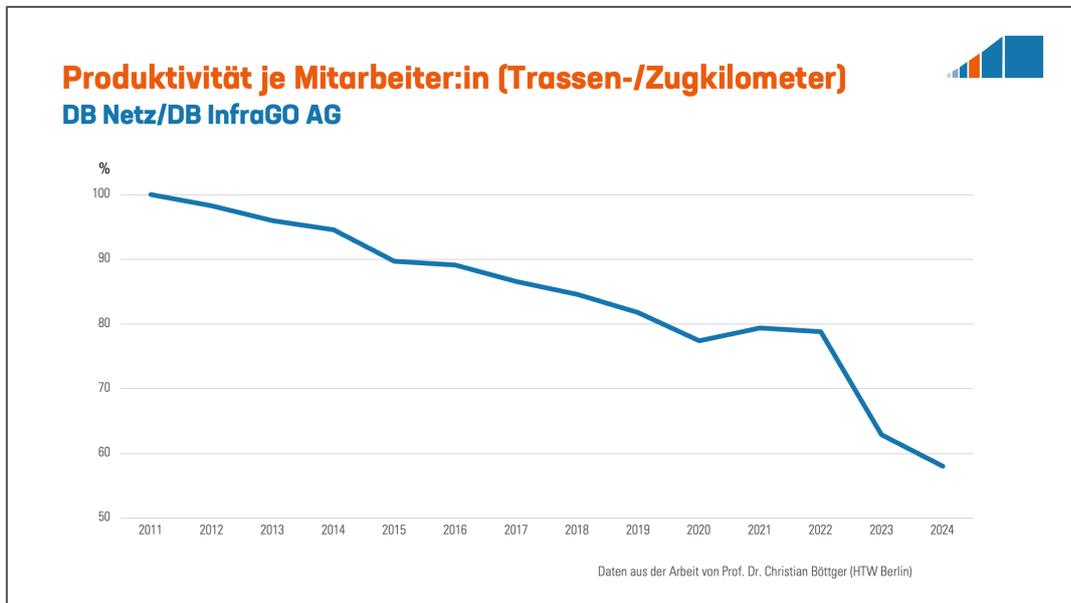


Abbildung 2: Produktivität der DB InfraGO, Ermittlung von Prof. Dr. Christian Böttger (HTW Berlin)

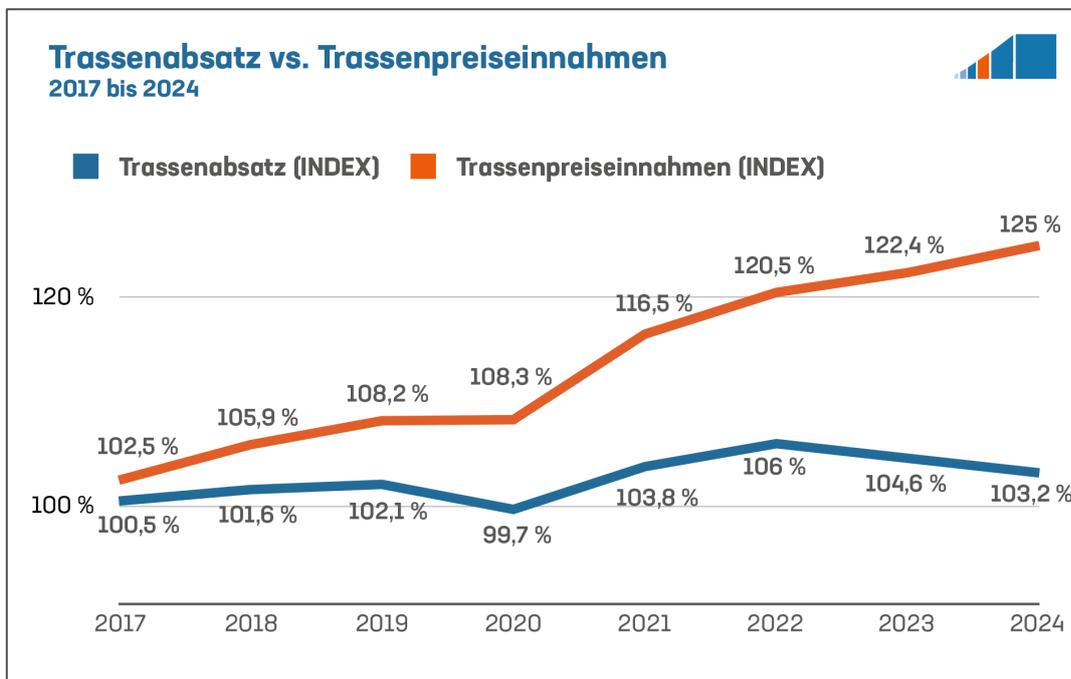


Abbildung 3: Entwicklung von Trassenabsatz und Trasseneinnahmen der DB InfraGO seit 2016 (= 100), Geschäftsberichte der DB Netz AG/DB InfraGO AG