

# Zukunft der S-Bahn Berlin

Ist die Ausschreibung und Aufteilung  
wirklich rechtlich notwendig  
und ökonomisch sinnvoll?

Felix Thoma  
(TU Berlin)

Kommunales Infrastrukturmanagement  
26.09.2019

# Aktuelle Eigentumsverhältnisse

- Land Berlin
  - Aufgabenträger (AT) zusammen mit Brandenburg: Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB)
  - Integriertes Unternehmen für U-Bahn, Tram, Bus: Berliner Verkehrsbetriebe (BVG)
- Bund
  - Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU): DB Netz, DB Station & Service, DB Energie
  - Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU): DB Regio mit Tochter S-Bahn Berlin GmbH

# Aktueller Finanzierungskreislauf (vereinfacht)

Bund

- zahlt Regionalisierungsmittel an
- Länder bzw. Aufgabenträger (AT)
  - zahlt Bestellerentgelte an
- Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU)
  - zahlt Trassen- und Stationsentgelte an
- Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU)
  - Deutsche Bahn AG zahlt Dividende an
- Bund

# Geltendes deutsches Recht

- Eisenbahnwettbewerbsrecht regelt zwei wichtige Schnittstellen
- AT <> EVU (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)
  - Ausschreibung möglich (S-Bahn Berlin Teilnetz Ring)
  - Interne Direktvergabe möglich (z.B. BVG)
  - Externe Direktvergabe nicht möglich (DB-Abellio-Urteil)!
- EVU <> EIU (Eisenbahnregulierungsgesetz)
  - Zumindest interne Trennung von Netz und Betrieb
  - Freier Netzzugang mit Trassen- und Stationsentgelten
  - Ausnahmen von der Regel nur für einzelne Artikel

# Geplantes Ausschreibungsmodell

*kursiv: im Wettbewerb*

- **Worst Case: 11 Akteure**

1. Aufgabenträger (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg)
2. Fahrzeugeigentümer (landeseigene Gesellschaft)
3. *Teilnetz Ring: Betreiber und Instandhalter (S-Bahn Berlin)*
4. *Teilnetz Nord-Süd: Betreiber (noch zu bestimmen)*
5. *Teilnetz Nord-Süd: Fahrzeuginstandhalter (noch zu bestimmen)*
6. *Teilnetz Ost-West: Betreiber (noch zu bestimmen)*
7. *Teilnetz Ost-West: Fahrzeuginstandhalter (noch zu bestimmen)*
8. *Vertriebsdienstleister (noch zu bestimmen)*
9. Netzbetreiber (DB Netz)
10. Stationsbetreiber (DB Station & Service)
11. Energieanbieter (DB Energie)

# Grundlegende politische Ziele

- **Wirtschaftliche Effizienz**  
geringe Transaktionskosten durch wenige räumliche, zeitliche und fachliche Schnittstellen, keine Monopolgewinne, sparsame Verwendung öffentlicher Mittel, Anreize zur Kundenorientierung über die Fahrgeldeinnahmen oder ein Bonus-Malus-System, wenige Parallelstrukturen zwischen S-Bahn-Betreibern sowie zu BVG und VBB
- **Sozial verträgliche Vergabe**  
Garantierter Personalübergang für Mitarbeiter (insbesondere Triebfahrzeugführer und Werkstattmitarbeiter) zu bisherigen Tarifstandards
- **Erhalt und Nutzung der Fachkompetenz**  
Reibungsloser Personalübergang der Fachleute (auch Ingenieure oder Manager) und Einflussmöglichkeiten der Fachkompetenz auf die Vertragsgestaltung
- **Kooperative, nachhaltige, flexible, innovative und zielgerichtete Strukturen**  
eindeutig bestimmter strategischer und operativer Koordinator des Systems S-Bahn, nachhaltige, flexible und innovative Kooperationsstrukturen innerhalb des Systems S-Bahn sowie nach außen, ausgerichtet nach den Bedürfnissen der integrierten Verkehrswende
- **Gemeinwohlorientierter Kompromiss oder gar Konsens!**  
Kommunikationsbereitschaft verschiedener Akteure und Hierarchieebenen

# Erreichung bei aktuellem Modell

Kriterien von letzter Folie – Grün: erreicht, Rot: nicht erreicht

- **Wirtschaftliche Effizienz**  
Hohe Transaktionskosten durch viele Lose und Schnittstellen, keine Monopolgewinne, Verschwendung öffentlicher Mittel (z.B. Neufahrzeuge und -werkstatt), Anreize zur Kundenorientierung gering bei S-Bahn Berlin GmbH und fehlend bei DB Netz, Parallelstrukturen zwischen S-Bahn-Betreibern sowie zu BVG und VBB (z.B. Vertrieb)
- **Sozial verträgliche Vergabe**  
Garantierter Personalübergang für Triebfahrzeugführer und Werkstattmitarbeiter zu bisherigen Tarifstandards, für andere Mitarbeiter kein garantierter Personalübergang
- **Erhalt und Nutzung der Fachkompetenz**  
Große Gefahr des Verbleibs der wegen des besonderen Systems S-Bahn Berlin spezifischen Fachleute (Ingenieure oder Manager) bei der DB wegen Konzernvorteilen, schlechte Beteiligung an den grundsätzlich durch den VBB ausgearbeiteten Verträgen
- **Nachhaltige, innovative und zielorientierte Strukturen**  
Kein eindeutiger Koordinator des Systems S-Bahn, Strukturen in Verträgen festgehalten, aber wechselnde Zuständigkeiten, Unternehmenskonflikte bei Betriebsstörungen, geringe Flexibilität und Innovation wegen detaillierter Verträge bis 2045 statt informeller Kooperation
- **Gemeinwohlorientierter Kompromiss oder idealerweise sogar Konsens!**  
Kommunikationsprobleme zwischen AT, EVU, EIU wegen formalisierter Schnittstellen

# Zentraler politischer Zielkonflikt

- Ziel 1: Integriertes System S-Bahn behalten, u.a. um Transaktionskosten zu vermeiden
  - eher vertreten von CDU, SPD sowie Linke (Grüne: Ziel 1 nachrangig gegenüber Ziel 2!) und damit von Rot-Schwarz in Berlin 2011-2016
- Ziel 2: Landeseinfluss und –position stärken mit dem Idealziel einer landeseigenen S-Bahn, u.a. um Monopolpreise zu vermeiden
  - eher vertreten von SPD, Grüne sowie Linke (CDU: Skepsis gegenüber Landeseigentum) und damit von Rot-Rot-Grün 2016-2021
- Kompromiss: integrierte landeseigene S-Bahn
  - Land: Interesse bei den meisten Landesparteien grundsätzlich anzunehmen
  - Deutschen Bahn: bislang nach außen hin keine Verkaufsbereitschaft zu erkennen
  - Bund: bislang keine Positionierung von Bundesparteien zu erkennen, Verhandlungsbereitschaft sollte in einer Demokratie aber erwartet werden können!



# Neues europäisches Recht

- AT <> EVU (Verordnung 1370/2007)
  - Ausschreibung möglich (S-Bahn Berlin Teilnetz Ring)
  - Interne Direktvergabe möglich (z.B. BVG)
  - Externe Direktvergabe möglich (z.B. S-Bahn Berlin)  
für besondere Netze unter besonderen Bedingungen!
- EVU <> EIU (Richtlinie 2012/34/EU)
  - Zumindest interne Trennung von Netz und Betrieb
  - Freier Netzzugang mit Trassen- und Stationsentgelten
  - Ausnahmen von der Regel möglich  
für besondere Netze unter besonderen Bedingungen!
- **Aber: Schärferes deutsches Recht gilt!**

# Rechtssichere Alternativen: Betrieb

*kursiv: Rechtsänderung (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen §131) erforderlich*

- ***Bundeseigener Betrieb (100% Bund)***
  - Vorteil für DB: Status quo ohne Änderung von Eigentum und Finanzströmen
  - Nachteil für Land: Monopolpreise und Gewinnabflüsse an die DB weiterhin möglich
- ***Gemischter Betrieb (z.B. 51% Land, 49% Bund)***
  - Vorteil: Vertrauensbildende Lösung für beide Seiten
  - Vorteil: Angemessener Kompromiss zwischen der Konzernzugehörigkeit der S-Bahner und der Finanzierungsverantwortung des Landes mit entsprechendem Kontrollinteresse
  - Vorteil: Kaufpreis größtenteils abgedeckt durch eine „Kapitalerhöhung“ mit den für den neuen Fahrzeugpool und die eventuelle Werkstatt bereits versprochenen Landesmitteln
  - Vorteil: S-Bahn bleibt (vorerst) Teil des DB-Konzerns, was möglicherweise die Finanzierung und Beschaffung von Investitionen z.B. in die Infrastruktur vereinfacht
  - Nachteil für Land: Gewinnauszahlung an den DB-Konzern weiterhin möglich
- ***Landeseigener Betrieb (100% Land)***
  - Vorteil: Dauerhafte Lösung ohne leicht zurücknehmbare rechtliche Änderungen
  - Nachteil für DB: Gewinn- und Prestigeverlust und mögliches Vorbild für andere Länder

# Rechtssichere Alternativen: Netz

*kursiv: Rechtsänderung (Eisenbahnregulierungsgesetz §2) erforderlich*

- *Integration von Netz und Betrieb*
  - Vorteil: Bessere Koordination zwischen Netz und Betrieb
  - Vorteil für Land: Wegfall der Trassen- und Stationspreise, deren Verwendung in Berlin kaum kontrolliert werden kann, stärkere Anreize zur Kundenorientierung des Netzes
  - Vorteil für Land: Qualitätsstandards für Netz über den Verkehrsvertrag für Betrieb, gegebenenfalls sogar direkte Kontrolle durch eine Unternehmensbeteiligung möglich
  - **Nachteil: Änderung des Eisenbahnregulierungsgesetzes erforderlich**
- **Desintegration von Netz und Betrieb**
  - Vorteil: theoretische Möglichkeit des Netzzugangs von Dritten
  - Vorteil: explizite Regulierung der Schnittstelle zwischen EVU und EIU
  - **Nachteil: Herausbildung verschiedener Terminologien und Regelwerke**
  - **Nachteil für Land: keine Kontrolle über Verwendung der Trassen- und Stationspreise**
  - **Nachteil für Land: Qualitätsstandards für Netz erfordern gesonderten Vertrag, der wegen des Monopols der DB Netz AG allerdings zu Monopolpreisen führen könnte**

# Mögliche nächste Schritte

## 1. Kurzfristig (bis etwa Dezember 2019):

- Unterbrechung des Ausschreibungsverfahrens
- Spitzengespräche zwischen Bund, Berlin und Brandenburg über eine rechtssichere Ersatzlösung und eine längerfristige Strategie
- Zielvereinbarung über Änderungen an Recht und/oder Eigentum

## 2. Mittelfristig (bis Vertragsende etwa 2025):

- Geordnete (Teil-)Kommunalisierung des Betriebes mit ausreichender Zeit zur Regelung von finanziellen Details für die Länder und DB
- bei Überschreitung dieser Frist oder bei Teil-Kommunalisierung: weitere Interimsverträge oder Rechtsänderungen notwendig

## 3. Langfristig oder parallel:

- Geordnete (Teil-)Kommunalisierung des Netzes

# Einordnung in größere Trends

- Reformbedürftigkeit des Bahnsystems, der DB und des gerade kollabierenden Ausschreibungssystems im Regionalverkehr
  - Desintegration von Bahnen nach aktuellen wissenschaftlichen Trends bereits heute veraltet und erst recht bei der nächsten Bahnreform oder gar 2045
  - Kommunalisierung der S-Bahn Berlin wäre wegen des unabhängigen Netzes ein sehr guter Testfall für integrierte regionalisierte Strukturen
- Verkehrswende
  - Integrierte Planung für Berlin-Brandenburg könnte in den nächsten 10 Jahren eine Neuorganisation von BVG und S-Bahn unter einem Dach sinnvoll machen
  - Verkehrsausweitungen z.B. aufgrund der angestrebten Änderung des Modal Splits in flexiblen Strukturen ohne Vertragsänderungen einfacher umsetzbar
- Digitalisierung
  - Innovationen z.B. bei Leit- und Sicherungstechnik (ETCS oder CBTC?) oder auch im Vertrieb in integrierten und flexiblen Strukturen einfacher umsetzbar
  - Informationsgesellschaft verlangt Transparenz statt Geschäftsgeheimnisse

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Plädoyer für eine landeseigene S-Bahn (2013):  
[www.zukunft-mobilitaet.net/author/felixthoma](http://www.zukunft-mobilitaet.net/author/felixthoma)

Aktuelle Gedanken und Vorschläge auf Twitter:  
[www.twitter.com/ThomaFelix](http://www.twitter.com/ThomaFelix)

E-Mail: [thoma.felix@gmail.com](mailto:thoma.felix@gmail.com)