

Zukunft der S-Bahn Berlin

Ist die Ausschreibung und Aufteilung
rechtlich notwendig,
ökonomisch sinnvoll
und politisch alternativlos?

Felix Thoma

29.11.2019

Übersicht über die Vortragsinhalte

- Status Quo (besonderes System S-Bahn Berlin, Eigentumsverhältnisse, Finanzierungskreislauf, deutsches Recht, Ausschreibungsmodell)
- Politische Situation (Partikularziele, bisherige Erreichung, zentraler Zielkonflikt, Akteure)
- Mögliche Alternativen (europäisches Recht, alternative Organisation der Schnittstellen, mögliche nächste Schritte, Prioritätensetzung)
- Einordnung in größere Trends

Besonderes System S-Bahn Berlin

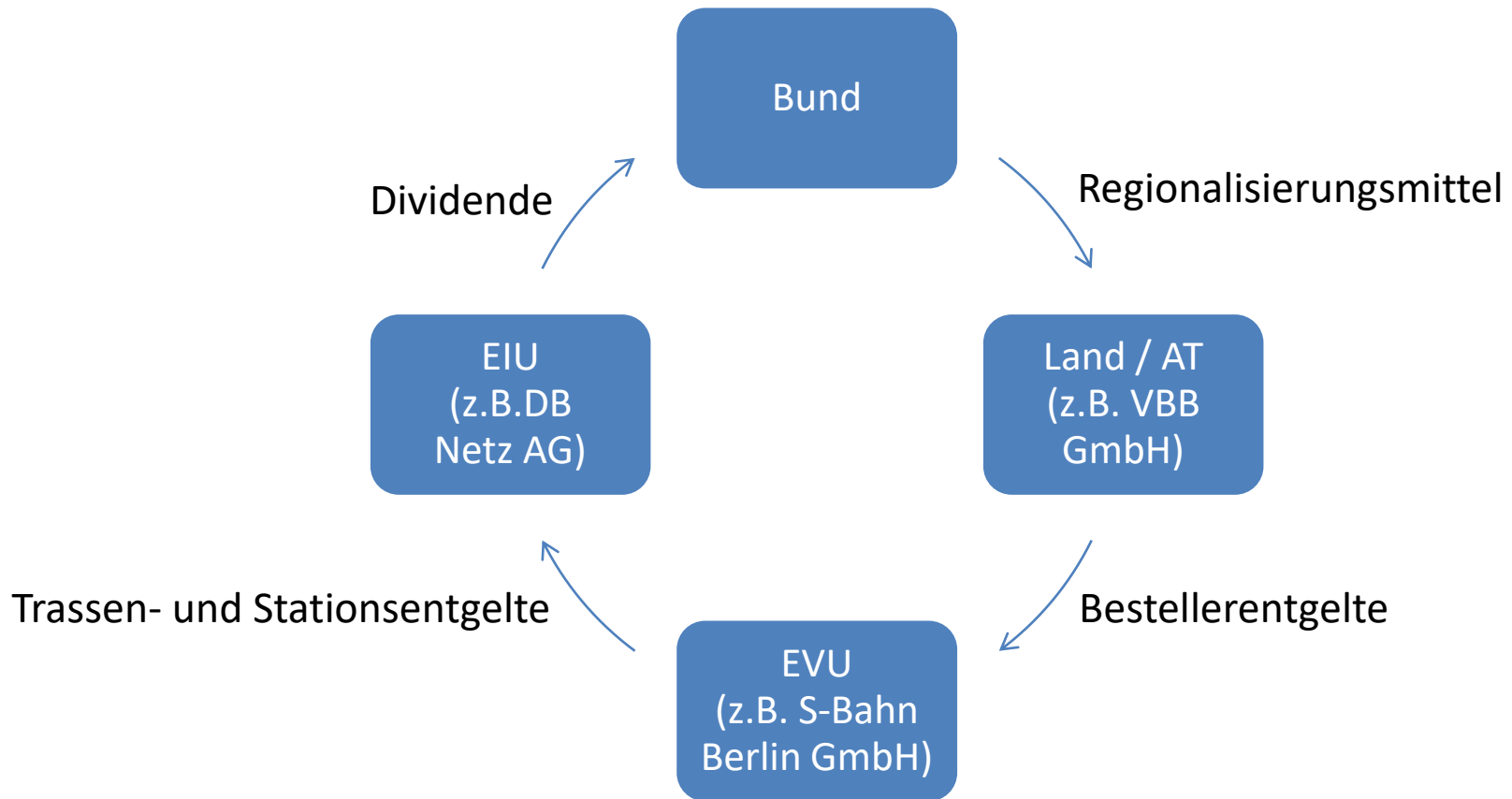
- Massenverkehrsmittel mit vorwiegend städtischer Bedeutung
- zur Regional- und Fernbahn oft paralleles, aber unabhängiges Gleisnetz
- Gleichstrom aus Stromschiene
- eigenes Zugsicherungssystem
- eingeschränktes Lichtraumprofil (Nordsüdbahn)
- besondere Bahnsteighöhe 96 cm



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)



Aktuelles 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

Aktuelles Ausschreibungsmodell

kursiv: im Wettbewerb

- **Extremfall: 11 Akteure**

1. Aufgabenträger (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg)
2. Fahrzeugeigentümer (ländereigene 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)

Call-Option für Wettbewerbslose vorgesehen?

Politische Partikularziele

- **Wirtschaftliche Effizienz**
geringe Transaktionskosten durch wenige räumliche, zeitliche und fachliche Schnittstellen, keine Monopolgewinne, sparsame Verwendung öffentlicher Mittel, Anreize zur Fahrgastorientierung 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

Bisherige Erreichung dieser Ziele

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 Fahrgastorientierung 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
 - In der Berliner Landespolitik eher vertreten von CDU, SPD sowie Linke (Grüne: Ziel 1 nachrangig gegenüber Ziel 2!) und damit von Rot-Schwarz 2011-2016
- Ziel 2: Ländereinfluss und –position stärken mit dem Idealziel einer ländereigenen S-Bahn, u.a. um Monopolpreise zu vermeiden
 - In der Berliner Landespolitik eher vertreten von SPD, Grüne sowie Linke (CDU: Skepsis gegenüber Landeseigentum) und damit von Rot-Rot-Grün 2016-2021
- Kompromiss: integrierte ländereigene S-Bahn
 - Länder: Interesse an ländereigener S-Bahn bei den meisten Politikern anzunehmen
 - Deutschen Bahn: bislang nach außen hin keine Verkaufsbereitschaft zu erkennen, aber Interesse an integrierter S-Bahn bei den meisten Mitarbeitern anzunehmen
 - Bund: bislang keine offizielle Positionierung von Bundesparteien zu erkennen, aber Offenheit von Bundestagsabgeordneten für Sonderlösungen bei der S-Bahn Berlin, Verhandlungsbereitschaft sollte in einer Demokratie jedenfalls erwartet werden können!

Lösungsansatz: Mit allen reden!

- Wissenschaft:
 - TU Berlin
 - TH Wildau
- Politik:
 - Deutscher Bundestag
 - Abgeordnetenhaus von Berlin
- Aufgabenträger und Berater:
 - Berliner Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (SenUVK)
 - Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB)
 - „Kompetenzcenter Wettbewerb“ (KCW)
- Verkehrsunternehmen und Gewerkschaft:
 - Deutsche Bahn (DB)
 - S-Bahn Berlin
 - Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)
- und nach der Wahl auch die Brandenburger Landespolitik!

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 spezielle Netze unter speziellen Bedingungen (§ 5 (4a))!
- 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 spezielle Netze unter speziellen Bedingungen (§ 2)!
- **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 Länder: Monopolpreise und Gewinnauszahlung an die DB weiterhin möglich
- ***Gemischter Betrieb (z.B. 51% Länder, 49% Bund)***
 - Vorteil: Vertrauensbildende Lösung für beide Seiten
 - Vorteil: Angemessener Kompromiss zwischen der Konzernzugehörigkeit der S-Bahner und der Finanzierungsverantwortung der Länder 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 Länder: Gewinnauszahlung an den DB-Konzern weiterhin möglich
- ***Ländereigener Betrieb (100% Länder)***
 - 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*

(bzw. langfristige Pacht oder neuer Geschäftsbesorgungsvertrag)

- Vorteil: Bessere Koordination zwischen Netz und Betrieb
- Vorteil für Länder: Wegfall der Trassen- und Stationspreise, deren Verwendung in Berlin kaum kontrolliert werden kann, stärkere Anreize zur Kundenorientierung des Netzes
- Vorteil für Länder: 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 Länder: keine Kontrolle über Verwendung der Trassen- und Stationspreise**
- **Nachteil für Länder: 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-)Regionalisierung 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-)Regionalisierung des Netzes

Prioritäten ändern!

Statt

1. **Organisationsmodell**
(diskrimierungsfreier Ausschreibungswettbewerb)
2. **Infrastruktur und Betrieb**
(diskrimierungsfreies Betriebsverfahren, Werkstattstandort
Schönerlinder Straße, Neubaustrecke Wartenberg-Karower Kreuz, ...)

besser

1. **Anforderungen für Gemeinwohl und Klimaschutz**
(erhöhte Verkehrsleistung, vereinfachtes Betriebsverfahren,
technologische und infrastrukturelle Fortentwicklung des Systems)
2. **Organisationsmodell**
(These: nur ländereigene integrierte S-Bahn bietet nötige Flexibilität!)

Einordnung in größere Trends

- Reformbedürftigkeit des Bahnsystems, der DB AG und des derzeit kriselnden Ausschreibungssystems im Regionalverkehr
 - Desintegration von Bahnen nach aktuellen wissenschaftlichen Trends bereits heute veraltet und erst recht bei der nächsten Bahnreform oder gar 2045
 - S-Bahn Berlin wäre wegen des unabhängigen Netzes ein sehr guter Testfall für integrierte regionalisierte Strukturen inner- oder außerhalb des DB-Konzerns
- Verkehrswende
 - Neuorganisation von BVG (insb. U-Bahn) und S-Bahn unter einem Dach (z.B. VBB) erscheint für integrierte Verkehrsplanung in Berlin-Brandenburg bis 2030 sinnvoll
 - Verkehrsausweitungen z.B. aufgrund der angestrebten Änderung des Modal Splits in flexibleren Strukturen ohne langfristige Verträge mit Privatfirmen einfacher umsetzbar
- Digitalisierung
 - Innovationen in integrierten und flexiblen Strukturen einfacher umsetzbar, z.B. beim Vertrieb oder bei Leit- und Sicherungstechnik (neben dem für interoperable Eisenbahnnetze passende ETCS sollte auch das auf unabhängige Metronetze passende CBTC geprüft werden, allerdings mangels Bahnsteigtüren maximal als GoA 2 mit Fahrer)
 - Informationsgesellschaft verlangt Transparenz statt Geschäftsgeheimnisse

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

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

E-Mail: thoma.felix@gmail.com