

# **Kurzstudie**

## **Optionen und Empfehlungen bezüglich der Weiterentwicklung der Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV**

### **Tim Becker**

Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

### **Hans Leister**

Zukunftswerkstatt Schienenverkehr

### **Prof. Dr. Thorsten Beckers**

Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

### **Prof. Dr. Alexander Wichmann**

Kanzlei W2K

### **Dr. Holger Weiß, LL.M.**

Kanzlei W2K

**Erstellt im Auftrag der Staatskanzlei des Freistaats Thüringen**

**Januar 2020**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkungen</b> .....	<b>iii</b>
<b>Kurzfassung</b> .....	<b>iv</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Zentrale Gestaltungsfragen und idealtypische Organisationsformen sowie zukünftige Herausforderungen im deutschen SPNV</b> .....	<b>4</b>
2.1 Zentrale Gestaltungsfragen und idealtypische Organisationsformen .....	4
2.1.1 „Gebündelte vs. entbündelte Leistungspakete“ sowie „Fremdvergabe vs. Landes-EVU“ .....	4
2.1.2 Mögliche idealtypische Organisationsformen im SPNV .....	5
2.1.3 Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit der verschiedenen organisatorischen Optionen .....	7
2.2 Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Herausforderungen insbesondere in den Bereichen Wettbewerbsintensität, Personal und Energiewende.....	12
<b>3 Rechtlicher Rahmen – Voraussetzungen der Direktvergabe nach Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007</b> .....	<b>21</b>
<b>4 Ausgangslage in Thüringen</b> .....	<b>25</b>
<b>5 Reformfrage I in Thüringen: Sollte eine Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung erfolgen?</b> .....	<b>30</b>
5.1 Kritisches Hinterfragen der grundsätzlichen Rationalität der Involvierung von Ländern in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung .....	30
5.2 Beurteilung der Rationalität einer Involvierung des Freistaats Thüringen in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung unter Berücksichtigung der Aufgabenträgerorganisation .....	31
<b>6 Reformfrage II in Thüringen: Sollte ein Landes-EVU etabliert werden und auf welchem Wege könnte dies erfolgen?</b> .....	<b>33</b>
6.1 Grundsätzliche Rationalität der Etablierung von Landes-EVU, die per Inhouse-Vergabe mit der Leistungserbringung im SPNV beauftragt werden ..	33
6.2 Rationalität der Etablierung eines Thüringer Landes-EVU, das per Inhouse-Vergabe mit der Leistungserbringung im SPNV beauftragt wird.....	35
6.2.1 Annahme des Neuaufbaus eines Landes-EVU .....	35
6.2.2 Exkurs: Auswirkungen der einzelnen bislang betrachteten Optionen für die Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV auf die Erfurter Bahn .....	37
6.2.3 Option eines Erwerbs der Erfurter Bahn .....	38
6.2.3.1 Basisfall.....	38
6.2.3.2 Exkurs: Variante des Erwerbs lediglich des Bereichs, der fahrzeugbezogene Aufgaben wahrnimmt (Wartung, Instandhaltung etc.)	40
6.2.4 Option des Erwerbs eines privaten EVU aufgrund einer entsprechenden Call-Option in einem SPNV-Verkehrsvertrag.....	40
<b>7 Zusammenfassung der Analyseergebnisse und Handlungsempfehlungen</b>	<b>42</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>46</b>

## Vorbemerkungen

Diese Kurzstudie ist von der Zukunftswerkstatt Schienenverkehr (Hans Leister), der Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM) an der Bauhaus-Universität Weimar (Prof. Dr. Thorsten Beckers, Tim Becker) und der Kanzlei W2K (Prof. Dr. Alexander Wichmann, Dr. Holger Weiß, LL.M.) im Auftrag der Staatskanzlei des Freistaats Thüringen erstellt worden. Die Zukunftswerkstatt Schienenverkehr ist dabei als Hauptauftragnehmer tätig und für die Projektkoordination zuständig gewesen.

Die Abschnitte 2.1, 5 und 6 in dieser Kurzstudie sind federführend von Tim Becker und Prof. Dr. Thorsten Beckers verfasst worden, Hans Leister hat die Erstellung dieser Abschnitte unterstützt. Die Abschnitte 2.2 und 4 sind überwiegend von Hans Leister verfasst worden, Tim Becker hat hierbei mitgewirkt. Prof. Dr. Alexander Wichmann und Dr. Holger Weiß, LL.M. sind für die Erstellung des Abschnitts 3 verantwortlich gewesen. Die weiteren Abschnitte und auch die Kurzfassung sind von Hans Leister, Prof. Dr. Thorsten Beckers und Tim Becker gemeinsam verfasst worden. Angemerkt sei, dass im Rahmen der Erstellung dieser Kurzstudie keine umfassenden rechtlichen Analysen durchgeführt worden sind. Die juristischen Einschätzungen sind vielmehr lediglich als unterstützender Beitrag zu den im Mittelpunkt dieser Kurzstudie stehenden (institutionen-)ökonomischen Analysen anzusehen.

Im Kontext der Vorgaben in Punkt II.7 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik („Darf eine wissenschaftliche Arbeit, ein Bericht oder ein Gutachten nicht ohne vorherige Einwilligung Dritter veröffentlicht werden, so ist dieser Sachverhalt bei der Veröffentlichung kenntlich zu machen.“) sei angemerkt, dass die Rechte der Autoren zur Veröffentlichung dieses Kurzgutachtens insofern eingeschränkt gewesen sind, als dass eine Veröffentlichung vor dem Ablauf von sechs Monaten nach Abnahme der Kurzstudie einer Zustimmung der Staatskanzlei des Freistaats Thüringen bedarf. Im Übrigen können Angaben gemäß Punkt II.4 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik („In wissenschaftlichen Arbeiten sind Sachverhalte zu benennen, die auch nur potentiell zu Interessenskonflikten oder Befangenheit des Autors/der Autorin führen könnten.“) den persönlichen Homepageseiten derjenigen Autoren entnommen werden, die Mitglied des Vereins für Socialpolitik sind (siehe [www.uni-weimar.de/de/bauingenieurwesen/professuren/iwm/team/prof-dr-thorsten-beckers-leitung/](http://www.uni-weimar.de/de/bauingenieurwesen/professuren/iwm/team/prof-dr-thorsten-beckers-leitung/)).

## Kurzfassung

Für die Leistungserbringung im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist das übliche Vorgehen der Aufgabenträger auf Seiten der Länder die Beauftragung privater Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im Rahmen von Ausschreibungsverfahren und langfristigen Verträgen (z.B. über 12-15 Jahre).<sup>1</sup> Dieses Vorgehen wird gemeinhin als Erfolgsmodell angesehen. Für die Konzeption der Verkehrsangebote im SPNV (und somit die Fällung der Bereitstellungsentscheidungen hinsichtlich der Verkehrsleistungen) sind die Aufgabenträger zuständig. In den vergangenen Jahren hat es allerdings insofern z.T. gravierende Veränderungen bei der Organisation der Leistungserbringung im SPNV gegeben, als dass in vielen Ländern die Aufgabenträger (bzw. die jeweiligen Länder) umfangreich Aufgaben bei der Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung übernommen haben (und damit einhergehend den mit der Erbringung der Betriebsleistung beauftragten privaten EVU nicht mehr übergeben haben). In einigen Fällen sind Aufgaben der Fahrzeuginstandhaltung von den Aufgabenträgern ebenfalls nicht mehr an die mit der Erbringung der Betriebsleistungen beauftragten EVU übertragen worden, sondern in separaten Leistungspaketen an Unternehmen vergeben worden, was zu neuen Schnittstellen im SPNV-System geführt hat. Damit einhergehend haben die Aufgabenträger in den vergangenen Jahren tendenziell zunehmend Aufgaben und Verantwortung übernommen.

Im Kontext aktueller Entwicklungen und Probleme bei der Fahrzeugfinanzierung, bei der Personalakquise und bei in den nächsten Jahren und Jahrzehnten anstehenden Umstellungen von Dieseltraktion auf elektrische oder alternative Traktion werden im SPNV-Sektor Zweifel laut(er), ob der dargestellte bisherige Ausschreibungswettbewerb weiterhin das einzige angewendete Standardvorgehen bleiben sollte. In diesem Zusammenhang ist von Relevanz, dass für die Aufgabenträger auch die Option besteht, die Leistungserbringung im SPNV durch landeseigene (und somit öffentliche) EVU durchführen zu lassen, die im Rahmen einer (europarechtlich problemlos umzusetzenden) Inhouse-Vergabe beauftragt werden könnten. Institutionenökonomische Erkenntnisse zur „Make-or-Buy“-Frage legen nahe, dass diese Option im SPNV-Sektor entgegen der Praxis in der Vergangenheit keinesfalls per se ausgeschlossen werden sollte.

**In dieser Kurzstudie ist untersucht worden, wie die Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV zukünftig erfolgen könnte und sollte.** Im Freistaat Thüringen besteht ein verkehrlich mit den benachbarten Ländern vielfältig verknüpftes Netz an SPNV-Linien mit vielen länderübergreifend erbrachten Verkehrsleistungen. Als Aufgabenträger für ganz Thüringen agiert das Landesamt für Bau und Verkehr. Es erfolgt bislang grundsätzlich keine Involvierung des Aufgabenträgers in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung. Thüringen weist im Bundesvergleich den höchsten Anteil von SPNV-Betriebsleistungen mit Dieseltraktion auf; dies zeigt die Herausforderung an, mittelfristig den Umstieg auf fossilenergiefreie Antriebe durchzuführen.

---

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang wird auch die zum Deutsche Bahn-Konzern gehörende DB Regio AG den privaten EVU zugerechnet, da sie gewinnorientiert agiert und ihre Gewinne über den Mutterkonzern an den Bund abführt.

**Es gibt gewichtige Argumente dafür, dass zukünftig auch in Thüringen eine Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung sehr ernsthaft erwogen werden sollte.**

Die damit einhergehenden Vorteile, die sich insbesondere in relevanten Kostenreduktionen bei der Fahrzeugbereitstellung ergeben (und in diesem Zusammenhang insbesondere im Bereich der Kapitalkosten vorliegen), dürften die Nachteile bzw. möglichen Probleme überwiegen, die sich aus der Erfordernis der Übernahme gewisser Aufgaben durch den Thüringer Aufgabenträger (insbesondere direkte oder indirekte Mitwirkung an Entscheidungen über Fahrzeugeigenschaften sowie laufende Kontrolle der Fahrzeugzustände) ergeben könnten. **Im Rahmen einer vertieften Prüfung sollten die verschiedenen Optionen für die (direkte oder indirekte) Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung (wie z.B. Wiedereinsatzgarantien, landeseigene Fahrzeugpools etc.) berücksichtigt werden. Zu beachten ist, dass einhergehend mit der Übernahme von Aufgaben bei der Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung ein gewisser Kompetenzaufbau auf Seiten des Landes bzw. des Thüringer Aufgabenträgers erfolgen sollte.**

Analysen unter Rückgriff auf Erkenntnisse der Institutionenökonomik zeigen an, dass es grundsätzlich empfehlenswert ist, dass auf Seiten der Länder Verkehrsleistungen im SPNV zukünftig auch per Inhouse-Vergabe an landeseigene EVU übergeben werden. So können in geeigneten Konstellationen Ausgaben für SPNV-Leistungen gesenkt werden, womit Wirtschaftlichkeitsziele erreicht werden, die im Übrigen in den Landeshaushaltsordnungen „vorgegeben“ sind.<sup>2</sup> Allerdings ist die Vorteilhaftigkeit der Option der Etablierung von landeseigenen EVU besonders ausgeprägt in Ländern, in denen derartige landeseigene Unternehmen umfangreich Skaleneffekte realisieren können. Inwieweit dies in einem einzelnen Land möglich ist, ist nicht nur durch das Volumen der Verkehrsleistung bedingt, das im SPNV in diesem Land zu erbringen ist, sondern hängt auch davon ab, dass SPNV-Verkehre bzw. -Linien nur innerhalb des entsprechenden Landes „verortet“ sind. Denn bei länderübergreifenden SPNV-Verkehren erfordert eine Inhouse-Vergabe an ein landeseigenes EVU eine Zustimmung beider (bzw. sämtlicher) beteiligter Länder. **Dies weist darauf hin, dass (hier zunächst von Fragen des Vorgehens bei der Etablierung der Unternehmen abstrahierend) relativ betrachtet die Vorteilhaftigkeit der Etablierung von landeseigenen EVU in Ländern wie Bayern, Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen größer sein dürfte als in Thüringen, was jedoch nichts über die absolute Vorteilhaftigkeit dieser Option auch in Thüringen aussagt.**

**Zu den Vorteilen der Etablierung von landeseigenen EVU zählt auch, dass diese für ihre jeweiligen Länder Aufgaben übernehmen könnten, die auf Landesseite bei der Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung wahrzunehmen sind, wenn die entsprechenden Fahrzeuge von privaten EVU genutzt werden. Spezielle Vorteile könnten sich im Zusammenhang mit einer Umstellung von Dieseltraktion auf alternative Antriebe ergeben.**

---

<sup>2</sup> Zu beachten ist, dass durch eine teilweise Leistungserbringung durch ein landeseigenes Unternehmen positive (indirekte) Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität bei der Vergabe weiterer SPNV-Leistungen im Rahmen von Ausschreibungsverfahren in diesem Land generiert werden dürften. Denn wenn dort im Kontext einer geringen Wettbewerbsintensität zwischen den Bietern von diesen sehr hohe Gewinnmargen einkalkuliert werden, dann kann das Land glaubhaft damit drohen, das Ausschreibungsverfahren abzubrechen und die Erbringung der entsprechenden SPNV-Leistungen per Inhouse-Vergabe „seinem“ Unternehmen zu übertragen.

**Denn eine Inhouse-Vergabe schafft Flexibilität hinsichtlich des Vorgehens bei derartigen Umstellungen. Im Rahmen von Vertragslösungen mit privaten Unternehmen sind hingegen sehr komplexe Vertragswerke zu entwerfen und es drohen umfangreiche Nachverhandlungen, die gerade aus Sicht von Ländern als Auftraggeber tendenziell mit vielen Nachteilen einhergehen.**

Zu beachten ist, dass der Aufbau von landeseigenen EVU zunächst jedoch Aufwand verursachen wird, der zukünftig zu erwartenden Vorteilen gegenüberzustellen ist. Ob der (Neu-)Aufbau eines Thüringer Landes-EVU in diesem Kontext vorteilhaft ist, kann hier nicht eingeschätzt werden und erfordert eine vertiefte Prüfung. Dies gilt auch für die Frage, ob bei einer (oder mehreren) der anstehenden Fremdvergaben die Aufnahme von Call-Optionen, mit denen für das Land die Möglichkeit der Übernahme der vom siegreichen Bieter zu gründen Projektgesellschaft zu vertraglich bereits definierten Konditionen geschaffen wird, zu empfehlen ist.

**Ein spezieller Aspekt hinsichtlich der Frage der Etablierung eines landeseigenen EVU in Thüringen ist, dass erstens die im Eigentum der Thüringer Landeshauptstadt Erfurt befindliche Erfurter Bahn eines der EVU ist, denen derzeit eine wichtige Rolle bei der Leistungserbringung im Thüringer SPNV zukommt, und dass es zweitens denkbar erscheint, dass die Stadt Erfurt einem Verkauf der Erfurter Bahn an das Land offen gegenüberstehen könnte.** Im Falle eines Erwerbs der Erfurter Bahn könnte diese per Inhouse-Vergabe mit der Erbringung von SPNV-Leistungen in Thüringen beauftragt werden. Hierfür wäre ein Vertragspaket zu definieren, das nur im Land Thüringen „verortete“ SPNV-Linien umfasst. Es könnten jedoch Abstimmungen mit Nachbarländern erfolgen, um in einzelnen Fällen diese auf zu erwartende Kostenvorteile bei der Leistungserbringung durch ein Thüringer Landes-EVU hinzuweisen und deren Zustimmung zu einer Inhouse-Vergabe auch bei gemeinsam zu vergebenden SPNV-Verkehren zu erreichen. **In jedem Fall könnte die Erfurter Bahn als landeseigenes EVU für das Land bzw. den Aufgabenträger auch Aufgaben bei der Bereitstellung und Finanzierung von Fahrzeugen übernehmen, die von privaten EVU genutzt werden.**

**Die Vorteilhaftigkeit eines Erwerbs der Erfurter Bahn wird nicht zuletzt durch den Kaufpreis beeinflusst, den das Land Thüringen an die Stadt Erfurt zu zahlen hätte.** Die Höhe dieses Kaufpreises wird – von einer gewissen Rationalität der Verhandlungspartner ausgehend – in besonderer Weise von den Alternativoptionen zu einer Einigung auf Seiten der beiden involvierten Akteure abhängen. Auf Seiten des Landes Thüringen wären Alternativen die Neugründung eines landeseigenen EVU oder der Erwerb eines privaten EVU, was ggf. in Verbindung mit der Vergabe eines zukünftigen Verkehrsvertrages an ein privates EVU erfolgen könnte, der eine Call-Option für einen Erwerb des entsprechenden Unternehmens bzw. der entsprechenden Projektgesellschaft zu definierten Konditionen beinhaltet. Ferner ist der Verzicht auf die Etablierung eines landeseigenen

EVU eine Option, was mit der umfangreichen Nutzung von wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren zur Auswahl des kostengünstigsten privaten EVU einhergeht.<sup>3</sup>

Auf Seiten der Stadt Erfurt (aber auch jedes anderen Eigentümers der Erfurter Bahn jenseits des Freistaats Thüringen) wird der Wert der Erfurter Bahn hingegen in erster Linie durch die Verträge zur Erbringung von SPNV-Leistungen bedingt, über die das EVU derzeit verfügt und zukünftig (nach möglichen Erfolgen in Ausschreibungsverfahren) verfügen wird. Insofern sind auch die für die Erfurter Bahn bzw. die Stadt Erfurt bestehenden wirtschaftlichen Risiken zu berücksichtigen, die sich aus der Abhängigkeit vom Verlauf bzw. Ergebnis von Ausschreibungsverfahren ergeben. Ein Unterliegen in großen SPNV-Wettbewerbsverfahren kann für die Erfurter Bahn unmittelbar existenzbedrohende Folgen haben.

**In diesem Kontext erscheint es plausibel, dass es einen Bereich für einen Kaufpreis geben dürfte, zu dem ein Erwerb der Erfurter Bahn durch den Freistaat Thüringen von der Stadt Erfurt für beide Seiten vorteilhaft ist.**

Aufgrund von Ressourcen- und in diesem Zusammenhang insbesondere Zeitrestriktionen bei der Erstellung dieser Kurzstudie konnten aufgezeigte Optionen regelmäßig nicht in einer Tiefe untersucht werden, die eine klare Abgabe von Handlungsempfehlungen ermöglichen würde. Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, vertiefende Analysen insbesondere sowohl zu den verschiedenen Optionen einer Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung als auch zur Frage der Etablierung eines Landes-EVU (und in diesem Zusammenhang zu einem möglichen Erwerb der Erfurter Bahn) durchzuführen. **In diesem Kontext kann die vorliegende Kurzstudie im Übrigen als „Eignungstest“ im Rahmen der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit verschiedener Handlungsoptionen für die zukünftige Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV angesehen werden.**

---

<sup>3</sup> Im Übrigen ist eine im Eigentum der Stadt Erfurt befindliche Erfurter Bahn in diesem Zusammenhang auch als privates EVU anzusehen.

# 1 Einleitung

## *MOTIVATION UND AUSGANGSLAGE*

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) haben die Länder die Bereitstellungsverantwortung inne und entscheiden in diesem Zusammenhang über das Angebot an Verkehrsleistungen. Ferner haben sie bzw. die von ihnen beauftragten Aufgabenträger festzulegen, auf welche Weise die Leistungserbringung erfolgen soll. Bei der traditionell im deutschen SPNV üblichen weitgehenden Fremdvergabe der Leistungserbringung ist von den Aufgabenträgern zu entscheiden, inwieweit Aufgabenbereiche bzw. Wertschöpfungsstufen gemeinsam (oder auch „gebündelt“) bzw. getrennt (oder auch „entbündelt“) an Auftragnehmer übertragen werden. In diesem Kontext ist auch festzulegen, ob sich Länder (z.B. über Wiedereinsatzgarantien oder Fahrzeugpools) an der Bereitstellung und Finanzierung der Fahrzeuge beteiligen.

In den vergangenen Jahren konnte beobachtet werden, dass Länder sich in zunehmendem Maße an der Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung beteiligt haben. Hierdurch und durch eine (gerade bei großen Vertragsvolumina) Aufgabenbereich-bezogene Aufteilung der vergebenen Leistungspakete ist auch angestrebt worden, dem Problem der oftmals geringen Wettbewerbsintensität im Rahmen der SPNV-Vergabeverfahren entgegenzuwirken. Beide Maßnahmen gehen im Übrigen damit einher, dass von den Aufgabenträgern zusätzliche Aufgaben zu übernehmen sind. Aufgrund von Personal- (und insbesondere Triebfahrzeugführer-)Mangel hat mit Baden-Württemberg kürzlich ein erstes Bundesland beschlossen, teilweise Triebfahrzeugführer in den direkten Dienst des Aufgabenträgers zu stellen. Zukünftig werden weitere Herausforderungen eine zunehmende Bedeutung für das Bahnsystem bekommen, wie z.B. die Energiewende im Verkehr sowie die Digitalisierung der Leit- und Sicherungstechnik, welche Auswirkungen auf die Anforderungen an die Fahrzeuge im SPNV haben und außerdem Interdependenzen zur Eisenbahninfrastruktur aufweisen. In diesem Kontext haben die Aufgabenträger in unterschiedlichem Maße begonnen, ihre Verantwortung auf weitere nach der Bahnreform ursprünglich den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zugeordnete Aufgaben auszubauen. Damit einhergehend ist teilweise ein entsprechender Kompetenz- und Fachkräfteaufbau bei den Aufgabenträgern zu verzeichnen. Im Kontext dieser (zu beobachtenden und zu erwartenden) Entwicklungen ist bei anstehenden Vergaben von SPNV-Leistungen situationsspezifisch zu prüfen, wie (im Übrigen in den Landeshaushaltsordnungen „verankerte“) Wirtschaftlichkeitsziele am besten erreicht werden können. Dabei ist auch die Frage der Vorteilhaftigkeit von EVU zu stellen, die sich im Eigentum der Länder befinden und durch Inhouse-Vergaben mit der Erbringung von Verkehrsleistungen betraut werden.<sup>4</sup>

Im Freistaat Thüringen stehen in den nächsten Jahren Neuvergaben der bisher u.a. von der Erfurter Bahn bzw. Süd-Thüringen-Bahn betriebenen Dieselnetze Ostthüringen (ab 12/2024) und Südthüringen (ab 12/2028) an. Außerdem bedarf es einer Neuvergabe des bisher von der Regionaltochter der Deutschen Bahn (DB), der DB Regio, betriebenen Dieselnetzes Nordthüringen

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch BECKERS ET AL. (2018, S. 107).



(ab 12/2025) und des Ostteils des bisherigen Thüringer Neigetechnik-Netzes (ab 12/2024), welches auf elektrische Traktion umgestellt werden soll.<sup>5</sup> Die Energiewende im Verkehr ist in Thüringen vor allem durch die Herausforderung der Netzstruktur (elektrifiziertes bzw. künftig elektrifiziertes Hauptnetz und großes nicht elektrifiziertes Nebennetz mit Übergang von Fahrzeugen auf das Hauptnetz) gekennzeichnet. Bisherige Netze mit Dieseltraktion müssen auf alternative Antriebstechnologien umgestellt werden. Eine weitere Besonderheit, die zu berücksichtigen ist, stellt die Erfurter Bahn dar, welche sich im Eigentum der Stadt Erfurt befindet und derzeit (zusammen mit der Beteiligung Süd-Thüringen-Bahn) einen großen Anteil der heute mit Dieselfahrzeugen betriebenen Linien in Thüringen betreibt.

#### **ZIEL DIESER KURZSTUDIE UND ZENTRALE FRAGESTELLUNGEN**

Ziel dieser Kurzstudie ist es vor diesem Hintergrund, Optionen zur Weiterentwicklung der Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV aufzuzeigen und diese – soweit im Rahmen dieser Kurzstudie möglich – zu bewerten sowie darauf aufbauend Handlungsempfehlungen auszusprechen. Dabei ist nicht nur die Option einer Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung, sondern auch die Option einer Leistungserbringung durch ein landeseigenes EVU („Landes-EVU“) zu berücksichtigen, das durch eine Inhouse-Vergabe beauftragt wird. In diesem Kontext ist auch die Frage der Aufstellung bzw. Ausstattung des Thüringer Aufgabenträgers zu thematisieren, der bislang sehr „schlank“ aufgestellt ist. Zunächst bestehen zwischen einer möglichen Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung sowie der Aufgabenträgerorganisation Interdependenzen, denn eine derartige Involvierung erfordert umfangreichere Aufgabenübernahmen auf Seiten des Landes. Ferner ist zu thematisieren, dass im Falle der teilweisen (Verkehrs-)Leistungserbringung durch ein Landes-EVU die Möglichkeit bestünde, dass dieser den Aufgabenträger bei verschiedenen Aufgaben unterstützt. Zu beachten ist, dass für das Land die Option bestehen könnte, sich mit der Stadt Erfurt als bisheriger Eigentümerin über einen Erwerb der Erfurter Bahn zu verständigen und diese als Landes-EVU zu etablieren.

#### **STRUKTUR DER KURZSTUDIE**

Diese Kurzstudie ist wie folgt aufgebaut:

- In Abschnitt 2 werden die zentralen Gestaltungsfragen und die idealtypischen Organisationsformen sowie die bereits angerissenen Entwicklungen und zukünftigen Herausforderungen im Bereich der Leistungserbringung im deutschen SPNV dargestellt.
- In Abschnitt 3 werden der nationale und der europäische rechtliche Rahmen für den SPNV im Hinblick auf die Möglichkeit betrachtet, dass Länder bzw. deren Aufgabenträger Inhouse-Vergaben an Landes-EVU durchführen.
- Abschnitt 4 befasst sich mit der Ausgangslage sowie den Charakteristika des SPNV im Freistaat Thüringen. Dabei erfolgt ein Fokus auf Aspekte, die Implikationen für die Organisation der Leistungserbringung haben.

---

<sup>5</sup> Vgl. TMIL (2018, S. 78).

- In Abschnitt 5 wird diskutiert, ob sich das Land Thüringen in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung (z.B. über Wiedereinsatzgarantien oder durch die Etablierung eines Fahrzeugpools) involvieren sollte, was auch Interdependenzen zur Frage der Aufgabenträgerorganisation aufweist.
- Abschnitt 6 behandelt die Frage der Etablierung eines Landes-EVU in Thüringen, dem per Inhouse-Vergabe Teile der Leistungserbringung im SPNV in Thüringen übertragen werden. Dabei werden verschiedene Wege zur Etablierung eines Landes-EVU (u.a. Kauf der Erfurter Bahn) berücksichtigt. In einem Exkurs werden die Implikationen der verschiedenen Optionen für die zukünftige Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV auf die Erfurter Bahn und deren Wert aus Sicht der Stadt Erfurt als ihrer bisherigen Eigentümerin thematisiert.
- In Abschnitt 7 erfolgt eine Zusammenfassung der Analysen und es werden Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

## 2 Zentrale Gestaltungsfragen und idealtypische Organisationsformen sowie zukünftige Herausforderungen im deutschen SPNV

In diesem Abschnitt werden – zunächst noch ohne Bezug zur Situation in Thüringen – die zentralen Gestaltungsfragen bei der Organisation der Leistungserbringung im SPNV erläutert und idealtypische Organisationsformen vorgestellt (Abschnitt 2.1) sowie für anstehende Organisationsentscheidungen relevante Entwicklungen und zukünftig bestehende Herausforderungen im deutschen SPNV aufgezeigt (Abschnitt 2.2).

### 2.1 Zentrale Gestaltungsfragen und idealtypische Organisationsformen

#### 2.1.1 „Gebündelte vs. entbündelte Leistungspakete“ sowie „Fremdvergabe vs. Landes-EVU“

Organisatorische Optionen für die Leistungserbringung im SPNV können – von der Frage des Umfangs der einbezogenen Verkehre und der Frage der Länge von Vertragslaufzeiten abstrahierend – insbesondere mit Bezug zu den folgenden zwei Gestaltungsfragen differenziert werden:

- **„Gebündelte vs. entbündelte Leistungspakete“:** Zum einen haben die Aufgabenträger zu entscheiden, ob sie die Leistungserbringung und die wesentlichen dabei anfallenden Aufgaben gemeinsam und somit gebündelt oder in einzelne Leistungspakete separiert und damit entbündelt an einen bzw. mehrere Auftragnehmer übertragen wollen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Aufgaben (i) des Betriebs und damit der Verkehrsleistungserbringung, (ii) der Bereitstellung und Finanzierung der (auch als Rollmaterial bezeichneten) Fahrzeuge sowie (iii) der Wartung und Instandhaltung der Fahrzeuge zu differenzieren.<sup>6</sup> Sofern kein gebündeltes Leistungspaket definiert wird, ist zu entscheiden, inwieweit die wesentliche Aufgabenbereiche jeweils einzeln oder teilweise doch in „kleinen“ gebündelten Leistungspaketen zusammengefügt vergeben werden sollen. Im Falle eines entbündelten Vorgehens sind von den Aufgabenträgern Aufgaben bei der Definition und Kontrolle der Schnittstellen zwischen diesen Aufgabenbereichen zu übernehmen, welche Grenzen der einzelnen Leistungspakete darstellen.
- **„Fremdvergabe vs. Landes-EVU“:** Zum anderen stellt sich für die Länder und Aufgabenträger die „Fremdvergabe vs. Landes-EVU“-Frage. Nach der Bahnreform wurden die wesentlichen Aufgaben der Leistungserbringung im SPNV (zunächst i.d.R. in gebündelter Form) grundsätzlich an private Unternehmen übertragen. In diesem Zusammenhang wird auch die zum Deutsche Bahn-Konzern gehörende DB Regio AG den privaten EVU zugerechnet, da sie gewinnorientiert agiert und ihre Gewinne über den Mutterkonzern an den

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch BECKER / RYNDIN (2015).

Bund abführt. Während im Bereich der Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung Länder bzw. deren Aufgabenträger inzwischen regelmäßig (mehr oder weniger umfangreich) mitwirken, ist bei der Beantwortung der „Make-or-Buy-Frage“ im Bereich des Betriebs sowie der Wartung und Instandhaltung bisher (fast) noch nie eine Entscheidung gegen eine Fremdvergabe erfolgt. Davon ausgehend, dass eine Eigenerstellung durch die Aufgabenträger selber nicht in Betracht kommt, wäre jedoch eine Eigenerstellung in der Weise denkbar, dass vom Aufgabenträger ein Landes-EVU mit der Leistungserbringung im Rahmen einer Inhouse-Vergabe beauftragt wird. Je nachdem, ob vom Aufgabenträger die Leistungserbringung in einem gebündelten Leistungspaket oder in mehreren entbündelten Leistungspaketen an Auftragnehmer übertragen werden sollen, ist die „Fremdvergabe vs. Landes-EVU“-Frage einmalig oder mehrfach zu beantworten.

## 2.1.2 Mögliche idealtypische Organisationsformen im SPNV

### *ORGANISATIONSFORMEN OHNE INVOLVIERUNG EINES LANDES-EVU*

Durch die Kombination von Gestaltungsentscheidungen bezüglich der im vorangegangenen Abschnitt 2.1.1 thematisierten beiden Gestaltungsfragen können insbesondere die folgenden Organisationsformen „geschaffen“ werden, bei denen keine Involvierung eines Landes-EVU stattfindet:

- **Gebündelte Fremdvergabe ohne öffentliche Involvierung in Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung:** Während die gebündelte Fremdvergabe an ein privates Unternehmen, bei der es keine (öffentliche) Involvierung durch Land und Aufgabenträger in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung gibt, in den Jahren nach der Bahnreform noch das Standardvorgehen dargestellt hat, hat deren Bedeutung seitdem zulasten anderer organisatorischer Lösungen abgenommen.
- **Entbündelte Fremdvergaben:** Bei entbündelten Fremdvergaben werden als „Extremvariante“ die Aufgaben des Betriebs, der Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung sowie der (Fahrzeug-)Wartung und Instandhaltung getrennten Leistungspaketen zugeordnet und an private Unternehmen übertragen.<sup>7</sup> Während im Rahmen entbündelter Fremdvergaben beispielsweise in Großbritannien auch die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung an private Unternehmen übertragen worden ist, erfolgt im deutschen SPNV-Sektor im Rahmen entbündelter Lösungen regelmäßig eine umfangreiche öffentliche Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung. Im Zusammenspiel mit einer Übertragung von Wartung und Instandhaltung der Fahrzeuge an ein privates Unternehmen besteht dann die Herausforderung, dass es aus Landessicht bedeutsam ist, dass am Ende der Vertragslaufzeit (von maximal 15 Jahren) die Fahrzeuge in einem aus Sicht einer langfristigen (Lebenszyklus-)

---

<sup>7</sup> Dabei ist es denkbar, dass einzelne Unternehmen für mehrere oder alle Leistungspakete Gebote abgeben dürfen und ggf. dann sogar sämtliche einzelne Leistungspakete übertragen bekommen. Vorstellbar ist jedoch auch, dass im Rahmen der Vergabeverfahren vom Aufgabenträger Restriktionen etabliert werden, die die Abgabe von Geboten für mehrere Leistungspakete durch einzelne Unternehmen beschränken oder komplett unterbinden.

Kostenoptimierung sinnvollen Zustand (im Folgenden verkürzt nur als „sinnvoller Zustand“ bezeichnet) an die öffentliche Hand übertragen werden; diese und verschiedene damit zusammenhängende Fragestellungen und Herausforderungen werden im Folgenden noch zu thematisieren sein (aber können in dieser Kurzstudie keinesfalls vertieft betrachtet werden).

- **Gebündelte Fremdvergabe mit öffentlicher Involvierung in Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung:** Oftmals ist im deutschen SPNV auch eine Organisationsform angewendet worden, bei der zwar eine gebündelte Fremdvergabe der Leistungserbringung an ein privates Unternehmen erfolgt, aber außerdem die öffentliche Seite bei der Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung (mehr oder weniger intensiv bzw. direkt oder indirekt) mitwirkt und damit einhergehend dem privaten Unternehmen Aufgaben und dabei auch Entscheidungen abnimmt. Dabei werden häufig zum einen Lösungen gewählt, bei denen die Länder bzw. deren Aufgabenträger einen so genannten „Fahrzeugpool“ etablieren, Eigentümer der Fahrzeuge sind und diese finanzieren. Zum anderen werden so genannte „Wiedereinsatzgarantien“ angewendet, bei denen Länder bzw. Aufgabenträger die Fahrzeuge „lediglich“ nach Ablauf der Vertragslaufzeit übernehmen bzw. deren Übergabe an einen Folge-Auftragnehmer „organisieren“, wofür der private Auftragnehmer eine (i.d.R. grundsätzlich vorher festgelegte) Kompensationszahlung erhält. Die öffentliche Seite übernimmt bei der zweiten vorgestellten Variante (zumindest dem ersten Anschein nach) eher wenige Aufgaben. Allerdings beeinflusst sie die Fahrzeugfinanzierung damit dennoch ggf. erheblich und muss bzw. sollte genau wie bei der ersten Variante ein Interesse daran haben, dass die Fahrzeuge werterhaltend instandgehalten werden und nach Ablauf der Vertragslaufzeit einen adäquaten Zustand aufweisen.

Bei den vorstehend thematisierten organisatorischen Optionen hinsichtlich Fremdvergaben sind jeweils noch diverse weitere Gestaltungsfragen zu entscheiden. Neben der Frage des Umfangs der Verkehre und der Vertragslaufzeiten sind z.B. die genaue Ausgestaltung von Anreizregimen, die insbesondere die Zuordnung von Risiken und die dafür eingesetzten Instrumente umfassen, sowie die Ausgestaltung von Vergabeverfahren zu nennen.<sup>8</sup> Diese (Gestaltungs-)Fragen werden in dieser Kurzstudie jedoch nicht weiter thematisiert, es erfolgt vielmehr ein Fokus auf die Betrachtung der oben aufgezeigten zentralen Gestaltungsfragen.<sup>9</sup>

#### **INVOLVIERUNG VON LANDES-EVU (IM RAHMEN VON INHOUSE-VERGABEN)**

Bei einer Involvierung eines Landes-EVU im Rahmen einer Inhouse-Vergabe ist zunächst denkbar, dass diesem gebündelt sämtliche Aufgabenbereiche der Leistungserstellung im SPNV übertragen werden. Ein Unterschied in organisatorischer Hinsicht zu der Vielzahl der (rein öffentlichen)

---

<sup>8</sup> Eine besondere Relevanz hat bei SPNV-Fremdvergaben die Zuordnung des Nachfragerisikos, welches in so genannten „Nettoverträgen“ den EVU und in so genannten „Bruttoverträgen“ den Aufgabenträgern zugewiesen wird.

<sup>9</sup> Implizit wird im Übrigen davon ausgegangen, dass bei Fremdvergaben grundsätzlich im Zusammenspiel mit Output-orientierten Leistungsbeschreibungen durch Festpreise bzw. Festpreis-ähnliche Vergütungsregime Kostenrisiko an die privaten Auftragnehmer übertragen wird.

kommunalen Verkehrsunternehmen, die U-Bahn und / oder Straßenbahnen betreiben, besteht dann lediglich insofern, als dass im SPNV die Infrastruktur separat von der DB Netz AG bereitgestellt wird (während diese bei U-Bahnen und Straßenbahnen ebenfalls den kommunalen Verkehrsunternehmen zugeordnet ist). Denkbar ist allerdings auch, dass Landes-EVU per Inhouse-Vergabe nur einzelne Leistungspakete, wie der Betrieb oder die Wartung und Instandhaltung, übertragen werden.

Die empirische Relevanz von Inhouse-Vergaben an Landes-EVU im deutschen SPNV ist bislang im Übrigen extrem gering. Im SPNV ist nur die gemeinsame Inhouse-Vergabe der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg an die AKN Eisenbahn GmbH bekannt, der ein begrenztes Verkehrsvolumen von aus Schleswig-Holstein nach Hamburg (und vice versa) verkehrendem SPNV zugeordnet ist. Nicht weiter eingegangen wird in dieser Kurzstudie im Übrigen auf die Option, dass ein Landes-EVU wie ein privates EVU an Ausschreibungsverfahren im SPNV teilnimmt und ggf. (im Erfolgsfall) infolgedessen mit der Erbringung von Leistungen im SPNV beauftragt wird, was z.B. bei der im Eigentum des Landes Hessen stehenden Hessischen Landesbahn der Fall ist.

### **2.1.3 Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit der verschiedenen organisatorischen Optionen**

Auf Basis institutionenökonomischer Erkenntnisse können unter Berücksichtigung der in einem konkreten Fall vorliegenden Charakteristika von SPNV-Leistungen, relevanten Akteuren und Märkten grundsätzliche Einordnungen und (mehr oder weniger klare) Empfehlungen zur Auswahl einer geeigneten Organisationsform abgeleitet werden, was u.U. jedoch umfangreiche Analysen erfordern kann. Auch gewisse allgemeine Vorgehens- und Handlungsempfehlungen hinsichtlich derartiger Auswahlentscheidungen können theoriebasiert entwickelt werden. Dies soll im Folgenden erfolgen, jedoch ist dies hier – im Kontext der (Zeit- und sonstigen) Restriktionen bei der Erstellung dieser Kurzstudie – lediglich in einer extrem „holzschnittartigen Weise“ möglich, wobei (ausgewählte, aber als besonders bedeutsam anzusehende) Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit verschiedener organisatorischer Optionen in den Mittelpunkt gestellt werden.<sup>10</sup>

#### ***ALLGEMEIN RELEVANTE EINFLUSSFAKTOREN***

Zunächst sind folgende (Einfluss-)Faktoren für die Vorteilhaftigkeit der verschiedenen organisatorischen Optionen von Relevanz:

- ***Kontrahierbarkeit:*** Die Frage, inwieweit Leistungen in geeigneter Weise (Output-orientiert) beschrieben und die adäquate Erbringung der Leistungen gemessen werden kann, hat einen wesentlichen Einfluss auf die Vorteilhaftigkeit von Fremdvergabe-Lösungen. Ist dies möglich und ist damit eine „Kontrahierbarkeit“ als gegeben anzusehen, sind Fremdvergabe-Option sehr ernsthaft in Betracht zu ziehen. Dabei ist die Kontrahierbarkeits-Frage sowohl für die Vergabe eines gebündelten (großen) Leistungspakets als auch einzelner entbündelter

---

<sup>10</sup> Hierbei wird auf Anwendungen grundlegender institutionenökonomischer Erkenntnisse auf Make-or-Buy-Fragen zurückgegriffen, die in BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2011), BECKERS / RYNDIN (2018) und BECKERS / RYNDIN / WEISS (2018) enthalten sind.

Leistungspakete zu stellen. Der Vergleich einer gebündelten mit einer entbündelten Fremdvergabe hat nicht zuletzt zu berücksichtigen, wie jeweils die Kontrahierbarkeit einzuordnen ist, was bei der entbündelten Variante die Berücksichtigung der Kontrahierbarkeit bei sämtlichen einzelnen Leistungspaketen erfordert. Schlechte Kontrahierbarkeiten haben im Übrigen als konkrete Nachteile hohe Transaktionskosten zur Folge. Die damit einhergehenden juristischen Risiken, die sich nicht zuletzt auf die Unsicherheit über gerichtliche Entscheidungen in Streitfällen beziehen, werden auch zu (ggf. sehr deutlich) erhöhten Kapitalkosten führen.

Bei den im SPNV üblichen langfristigen Verträgen (von z.B. 10 bis 15 Jahren) wird es stets gewisse Kontrahierungsprobleme geben, jedoch dürften diese im Vergleich zu anderen, besonders dynamischen Sektoren (wie z.B. tendenziell im Gesundheitsbereich) oftmals vergleichsweise begrenzt sein. Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen (wie anstehende, aber noch nicht genau definierte Umstellungen bei der Fahrzeugtraktion) erschweren eine Kontrahierung. Bei einer schlechten Kontrahierbarkeit steigt – davon ausgehend, dass bei einer Fremdvergabe eine grundsätzliche Kostenrisikoübernahme durch den öffentlichen Auftraggeber oder Monitoring-Lösungen als Anreizregime nicht in Betracht kommen – die relative Vorteilhaftigkeit der Option einer Eigenerstellung, was im SPNV über eine Aufgabenübertragung an ein Landes-EVU erfolgt.

- **Synergieeffekte bei der Produktion:** Bei einer Auswahl zwischen einer gebündelten und entbündelten Fremdvergabe ist zu beachten, inwieweit über Aufgabenbereiche hinweg Synergieeffekte in Form von Verbundeffekten vorliegen. Ist dies der Fall, steigt die relative Nachteiligkeit von entbündelten Fremdvergaben.

Bei der Prüfung der Frage „Fremdvergabe vs. Landes-EVU“ sind Synergieeffekte ebenfalls von Relevanz. Dies betrifft jedoch in erster Linie die Frage der Potentiale zur Realisierung von Skaleneffekten. Beispielsweise können sowohl in einem großen (Bundes-)Land als auch von einem großen SPNV-Unternehmen wie DB Regio grundsätzlich Skaleneffekte in einer besonders ausgeprägten Weise realisiert werden. Z.T. sind hierbei jedoch auch ortsbezogene Komponenten von Bedeutung. So kann beispielsweise ein per Inhouse-Vergabe beauftragtes Landes-EVU in jedem Fall (bei einer entsprechend umfangreichen Beauftragung) Skaleneffekte im Bereich einer Werkstattanlage realisieren. Beispielsweise ist für DB Regio als großes SPNV-Unternehmen die Auslastung einer entsprechend großen Werkstattanlage „vor Ort“ jedoch i.d.R. davon abhängig, dass mehrere Vergabeverfahren erfolgreich verlaufen; die Nutzung einer anderswo gelegenen großen Werkstatt hingegen geht mit entsprechend höheren Kosten infolge von Leerfahrten einher. In kleineren (Bundes-)Ländern kann aufgrund der geografischen Lage oder aufgrund von Pfadabhängigkeiten ggf. auch ein sehr großes privates EVU im Werkstattbereich nur begrenzte Synergieeffekte mit seinen SPNV-Aktivitäten in anderen Ländern realisieren. Zu beachten ist, dass Länder auch gemeinsam Inhouse-Vergaben an ein EVU entweder im gemeinsamen Eigentum oder im Eigentum eines der Länder durchführen könnten, was in einem größeren Stil die Realisierung von Synergieeffekten erlauben würde. Allerdings werden dabei gewisse (im Einzelfall ggf. sehr

hohe, aber eventuell auch kaum ins Gewicht fallende) (Transaktions-)Kosten der Koordination zwischen diesen Ländern anfallen.

- **Wettbewerbsintensität:** Große Vertragsvolumina, die sich auch als Folge einer gebündelten Fremdvergabe ergeben können, und ein hoher Kapitalbedarf können sich – wie auch andere Aspekte (beispielsweise eine umfangreiche Risikoübertragung an den Auftragnehmer) – negativ auf die Wettbewerbsintensität auswirken. Dies kann ggf. die relative Vorteilhaftigkeit entbundelter Vergabestrategien erhöhen. Im SPNV-Sektor ist die Wettbewerbsintensität in vielen Vergabeverfahren nicht besonders hoch, was dann tendenziell die relative Vorteilhaftigkeit von entbündelten Fremdvergaben sowie von Inhouse-Vergaben ansteigen lässt.
- **Spezifität von Investitionen auf Auftragnehmerseite:** Eine hohe Spezifität von Investitionen spricht gegen Fremdvergabelösungen bzw. für öffentliches Engagement.<sup>11</sup> Im SPNV ist dies insbesondere im Bereich des Rollmaterials von Relevanz und betrifft die Frage der Verwendbarkeit (und in diesem Zusammenhang auch der wirtschaftlichen Veräußerbarkeit auf Sekundärmärkten) des Rollmaterials nach Ablauf einer Vertragsperiode. Die bei Verzicht auf eine öffentliche Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung regelmäßig zu beobachtenden hohen Kapitalkosten bei privaten Unternehmen sind eine Folge einer derartigen Spezifität. Zu beachten ist, dass auch in anderen Bereichen, insbesondere bei Werkstätten, ebenfalls ein derartiges Spezifitätsproblem vorliegen kann, dem ebenfalls durch eine öffentliche Involvierung begegnet werden kann.<sup>12</sup> Bei Aufgabenübertragungen an ein Landes-EVU liegen derartige Spezifitätsprobleme nicht vor.

#### ***SPEZIELL FÜR DIE VORTEILHAFTIGKEIT VON ENTBÜNDELTEN FREMDVERGABEN UND VON ÖFFENTLICHER INVOLVIERUNG IN DIE ASSET-BEREITSTELLUNG UND -FINANZIERUNG RELEVANTE EINFLUSSFAKTOREN***

Zur Begegnung vorstehend thematisierter möglicher Probleme infolge von Wettbewerbsproblemen und hoher Spezifität können – wie bereits angesprochen – eine entbündelte (Fremd-)Vergabestrategie sowie eine öffentliche Involvierung in die Fahrzeug- (und ggf. auch Werkstatt-)Bereitstellung und Finanzierung bei Fremdvergaben vorteilhaft sein. Es sind jedoch wiederum die folgenden (Einfluss-)Faktoren auf die Vorteilhaftigkeit dieser Lösungen zu beachten:

- **Wissensbedarf auf öffentlicher Seite hinsichtlich der Definition von Schnittstellen:** Wie bereits thematisiert, sind bei einer entbündelten Fremdvergabe Schnittstellen die Grenzen der einzelnen Leistungspakete und damit die Schnittstellen zwischen diesen zu definieren. Hierfür

---

<sup>11</sup> Es wird hier – durchaus nicht unbedingt vollständig korrespondierend mit der Realität, aber im Hinblick auf eine separate Betrachtung einzelner Aspekte sinnvoll – mit Bezug zu Fremdvergabelösungen implizit von einer sehr guten Kontrahierbarkeit ausgegangen und insofern unterstellt, dass gewisse spezifische Investitionen vertraglich sehr gut geschützt sind. In diesem Kontext werden hier speziell spezifische Investitionen betrachtet, die nach Ablauf von langfristigen Verträgen noch nicht amortisiert sind.

<sup>12</sup> Im Übrigen sind auch diverse Investitionen in Know-how mit Bezug zu bestimmten SPNV-Leistungen als spezifische Investitionen anzusehen. Derartige spezifische Investitionen haben eine besonders hohe Relevanz bei komplexen SPNV-Leistungen, was z.B. S-Bahn-Verkehre in Ballungsräumen im Allgemeinen und u.a. die Berliner S-Bahn in einer extremen Weise betrifft.



hat auf öffentlicher Seite das entsprechende Wissen vorzuliegen. Aufgrund der weiten Verbreitung von Wissen über die Leistungserbringung im SPNV ist viel Wissen über diese Schnittstellen relativ unkompliziert verfügbar. Allerdings sollte die Herausforderung der Definition der Schnittstellen im Kontext langer Vertragslaufzeiten nicht unterschätzt werden. Dies gilt jedoch noch mehr für die obenstehend bereits angesprochenen Fragen der Kontrahierbarkeit der Grenzen zwischen entbündelten Leistungspaketen.

- **Wissensbedarf auf öffentlicher Seite bei Fremdvergabe-Lösungen und öffentlicher Involvierung in die Asset-Bereitstellung und -finanzierung:** Wie bereits thematisiert, ist bei einer öffentlichen Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung im Rahmen einer Fremdvergabe-Lösung anzustreben, dass sich am Ende der Vertragslaufzeit (von beispielsweise 15 Jahren) die Fahrzeuge in einem sinnvollen Zustand befinden, der zu einer langfristigen (Lebenszyklus-)Kostensoptimierung beiträgt. Dies kann erfordern, dass das entsprechende Land bzw. der Aufgabenträger das Wissen hat, um ex ante Vorgaben zu definieren und Anreizregime in den Vertrag aufzunehmen, die dies gewährleisten.<sup>13</sup> Ferner erfordert eine wirksame und transaktionskostenarme Anwendung entsprechender Vertragsklauseln auch, dass nach Ablauf der Vertragslaufzeit im Streitfall (über die Erfüllung der entsprechenden vertraglichen Vorgaben) ein Gericht das Wissen aufweist (bzw. in diesem Zusammenhang ggf. über Gutachter in einer geeigneten Weise dieses Wissen „einbeziehen“ kann), um möglichst schnell und sachgerecht ein Urteil zu fällen. Diese Herausforderung sollte keinesfalls unterschätzt werden. Alternativ ist denkbar, dass ein Aufgabenträger sich nicht erst am Ende einer Vertragslaufzeit mit dem Zustand von Fahrzeugen befasst, sondern sich bereits bei der Fahrzeugauswahl (mehr oder weniger intensiv) involviert, Vorgaben zum Prozess der Fahrzeugwartung und -instandhaltung macht sowie diese laufend begleitet und überprüft, was als Form eines Monitorings angesehen werden kann.<sup>14</sup> Eine derartige Monitoring-Lösung dürfte im Kontext der Verbreitung von Wissen über das Fahrzeugdesign sowie die Fahrzeugwartung und -instandhaltung vergleichsweise einfach (erfolgreich) umsetzbar sein. Zu fragen ist, inwieweit ein Aufgabenträger dieses Wissen selber vorhalten sollte bzw. inwieweit er in sinnvoller Weise externe Berater als Unterstützer bei der Bewältigung der vorstehend aufgezeigten Aufgaben einbeziehen kann, was wiederum mit der Frage der Kontrahierbarkeit dieser Beratungsleistungen in Verbindung steht. Im Übrigen stellen sich die thematisierten Fragen nicht nur bei einer öffentlichen Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung sondern in analoger Weise auch im Bereich der Werkstätten als weitere relevante Assets bei der SPNV-Leistungserbringung.

---

<sup>13</sup> Auch hierbei handelt es sich letztendlich um eine Frage der Gestaltung von Schnittstellen.

<sup>14</sup> Vgl. dazu BECKERS ET AL. (2008).

**SPEZIELL FÜR DIE VORTEILHAFTIGKEIT VON INHOUSE-VERGABEN AN LANDES-EVU RELEVANTE EINFLUSSFAKTOREN (BEI IMPLIZITER ANNAHME DER EXISTENZ EINES LANDES-EVU)**

Im Kontext der thematisierten möglichen (insbesondere Wissens-, Kontrahierungs-, Spezifitäts- und Wettbewerbs-)Probleme und Herausforderungen bei gebündelten und entbündelten Fremdvergaben im SPNV, die ggf. durch eine öffentliche Involvierung in die Asset-Bereitstellung und -Finanzierung unterstützt werden können, kommt die Option von Inhouse-Vergaben an Landes-EVU „ins Spiel“. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit eine effiziente Leistungserbringung durch öffentliche (Landes-)EVU erwartet werden kann.

Eine effiziente Leistungserbringung erfordert zunächst die Verfügbarkeit von Ressourcen und dabei nicht zuletzt von Wissen in einem Landes-EVU. Das Wissen über die Erbringung von Verkehrsleistungen im Bahnsystem im Allgemeinen und im aus technisch-systemischer Sicht (z.B. im Vergleich zum Hochgeschwindigkeitsverkehr) recht unkomplizierten SPNV im Speziellen ist weit verbreitet. Dies spricht dafür, dass ein (bestehendes) Landes-EVU derartige Aufgaben gut wahrnehmen kann. Allerdings ist auch die oben thematisierte Frage zu berücksichtigen, inwieweit – gerade auch im Vergleich zu Fremdvergelösungen – Skaleneffekte realisiert werden können, was nicht zuletzt Skaleneffekte bei der Wissensnutzung betreffen kann.

Mitunter wird die Position vertreten, dass eine Leistungserbringung durch ein öffentliches Unternehmen mit Ineffizienzen einhergeht. Allerdings ist davon im Bereich von Aufgaben, für deren Wahrnehmung die öffentliche Hand verantwortlich ist, keinesfalls per se auszugehen. Weder theoretische Überlegungen noch die empirische Evidenz zeigen dies an.<sup>15</sup> Vielmehr werden oftmals die Besonderheiten bei einer öffentlichen Leistungserbringung, die negativ einzuordnen sind, eine geringere Relevanz aufweisen als die positiven Effekte bei einer „Inhouse-Lösung“.<sup>16</sup> Von hoher Bedeutung ist allerdings, dass ein Land als Eigentümer eines Landes-EVU in einer adäquaten Weise dessen Steuerung und Kontrolle durchführt. Sofern jedoch in einem Land diesbezügliche Defizite vorliegen sollten, wäre es – auch durch die Berücksichtigung von Erfahrungen im Ausland und auf Ebene großer Kommunen in Deutschland – unkompliziert möglich, das weit gestreute Wissen über die adäquate Steuerung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen im Allgemeinen und öffentlichen Infrastrukturunternehmen im Speziellen kurzfristig aufzubauen.

---

<sup>15</sup> Für einen Überblick über entsprechende empirische Analysen vgl. z.B. MÜHLENKAMP (2012) und VILLALONGA (2000). Für eine kritische Einordnung und Diskussion des Potentials derartiger Analysen – diskutiert mit Bezug zur Stromverteilnetzen – vgl. BIESCHKE ET AL. (2019). Eine Anwendung grundlegender theoretischer Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik auf die Frage der Effizienz öffentlicher Leistungserstellung erfolgt u.a. in BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2011) und BECKERS ET AL. (2014, S. 218ff.).

<sup>16</sup> Im Übrigen ist sogar im Falle einer bestehenden Ineffizienz bei einem öffentlichen Unternehmen ist als Alternative zu einer verstärkten Übergabe von Aufgaben an private Akteure das Potential zur Beseitigung der entsprechenden Ineffizienz im Rahmen einer Beibehaltung der öffentlichen Leistungserstellung zu berücksichtigen. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, ob das Wissen, das für die Beseitigung von Ineffizienzen im Falle öffentlicher Eigenerstellung anzuwenden ist, grundsätzlich weit verbreitet ist und von einem öffentlichen Akteur relativ unkompliziert genutzt bzw. einbezogen werden kann.

### ***BERÜCKSICHTIGUNG VON PFADABHÄNGIGKEITEN UND PROBLEMATIK DER ETABLIERUNG EINES LANDES-EVU***

Vorstehend ist implizit davon ausgegangen worden, dass ein Land entweder bereits über ein Landes-EVU „verfügt“, dem die Leistungserbringung im SPNV übertragen werden kann, oder dass die Etablierung eines derartigen Landes-EVU problemlos kurzfristig möglich ist. Die erste Option korrespondiert jedoch nicht mit der Realität in fast allen Ländern und die zweite Option ist nicht realitätsnah.

Im Kontext der weiten Verbreitung von Wissen über die SPNV-Leistungserbringung ist die Gründung eines Landes-EVU mit einem gewissen zeitlichen Vorlauf sicherlich möglich, der noch nicht einmal die Dauer eines Vergabeverfahrens bei einer Fremdvergabe überschreiten muss. Dennoch ist diese Option keinesfalls „kostenlos“ umsetzbar. Neben der Neugründung eines Landes-EVU kann auch der Kauf eines bereits im SPNV tätigen EVU eine Option für ein Land darstellen, um dann Inhouse-Vergaben durchführen zu können. Die Vorteilhaftigkeit dieser Option hängt – neben den Fähigkeiten bzw. Ressourcen des entsprechenden Unternehmens – ganz wesentlich am Kaufpreis. Nicht zuletzt ist auch denkbar, als Folge einer Fremdvergabe, bei der vertraglich eine Call-Option für das Land zur Übernahme der vom siegreichen Bieter zu gründenden Projektgesellschaft vorgesehen wird, mittel- oder langfristige ein Landes-EVU zu etablieren. Diese drei Optionen gehen alle mit (im Einzelfall abzuschätzenden und zu vergleichenden) Kosten einher, die den möglichen Vorteilen einer Leistungserbringung durch ein Landes-EVU nach dessen Etablierung gegenüber zu stellen sind. Festzuhalten ist, dass die drei Optionen mit unterschiedlichen Vorlaufzeiten einhergehen. Die Verhandlungsposition eines am Erwerb eines EVU interessierten Landes werden im Übrigen dann besser sein, wenn das Land aufgrund der zeitlichen Situation in den Verhandlungen mit der Alternativoption des eigenen Aufbaus eines EVU „drohen“ kann.

## **2.2 Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Herausforderungen insbesondere in den Bereichen Wettbewerbsintensität, Personal und Energiewende**

Die Entwicklung des SPNV seit Bahnreform und Regionalisierung wird zu Recht oft als Erfolgsgeschichte bezeichnet.<sup>17</sup> Besseres Angebot hinsichtlich Fahrplanangebot und Fahrzeugqualität, im Ergebnis deutlich mehr Fahrgäste. Der Wettbewerb von EVU, die um die Aufträge der Länder und Aufgabenträger konkurrieren, war im Kontext der Ausgangslage, die durch ein Ausnutzen von Marktmacht durch eine entsprechend vom Bund gesteuerte DB Regio geprägt war, ein wesentlicher Faktor für diese Entwicklung. Allerdings ist dieser Wettbewerb mittlerweile in einer schwierigen Phase und für die Zukunft nicht mehr so eindeutig als ein Erfolgsfaktor wie bisher anzusehen. Um die Ursachen der heutigen Probleme zu analysieren, ist ein Rückblick auf die Entwicklung im deutschen SPNV-Markt hilfreich.

---

<sup>17</sup> Diese Aussage bezieht sich pauschal auf die (nicht zuletzt durch die Art und Höhe der Finanzmittelverfügbarkeit beeinflusste) Bereitstellung des SPNV insgesamt und klammert – abgesehen von der Ablösung des alten „Bundesbahn-Modells“ – die Frage der Organisationsform für die Leistungserbringung im SPNV aus.

### ***ANFÄNGE DES SPNV-WETTBEWERBS NACH BAHNREFORM BZW. REGIONALISIERUNG DES SPNV***

Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundesbahn, die Staatsbahnen vor 1994, waren nicht für einen modernen SPNV bekannt: Die Bundesbahn hatte jahrzehntelang das Geschäftssegment SPNV (mit Ausnahme von S-Bahn-Verkehren in Metropolräumen) vernachlässigt, das Angebot reduziert und Strecken stillgelegt. Bei der Deutschen Reichsbahn führte der SPNV nach dem Verschwinden vieler Pendlerverkehre und der Abwanderung der Fahrgäste zum privaten Pkw ebenfalls nur noch ein Schattendasein und war ein Sanierungsfall.

Der von den beiden Staatsbahnen eingesetzte Fahrzeugpark war veraltet und oft durch den Einsatz von ausgedienten Fernverkehrs-Waggons gekennzeichnet. Die Produktionskosten waren gerade im Nebenbahnbereich unverhältnismäßig hoch, da z.B. der Einsatz von Großdiesellokomotiven mit wenigen alten Waggons auf Nebenbahnen mit geringem Verkehrsaufkommen sehr unwirtschaftlich war.

Gleichwohl hatte der Geschäftsbereich Nahverkehr der neuen Deutschen Bahn AG im Jahr 1994 eine gute Ausgangslage: Die DB verfügte in weiten Regionen über ein Quasi-Monopol an Fahrzeugen, Werkstätten und ausgebildetem Personal für den SPNV.

Beispiele für modernen SPNV mit steigender Fahrgastnachfrage fanden sich 1994 entweder bei nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen) oder dort, wo die Länder darauf eingegangen waren, mit der Bundesbahn Sonderverträge zur Finanzierung des SPNV bereits vor 1994 zu schließen (z.B. in Bayern bei der Einführung von Neigetechnikzügen in Nordbayern).

Nach der Regionalisierung hatten die neugebildeten Aufgabenträgerorganisationen der Länder daher typischerweise zwei Hauptzielrichtungen ihrer Arbeit:

- Schrittweise Verbesserung des SPNV insbesondere auf den Hauptachsen in Zusammenarbeit mit der DB (später DB Regio), meist im Rahmen langlaufender „Länderverträge“, die ohne Wettbewerbsverfahren vergeben wurden, und der DB Planungssicherheit für Investitionen in den Fahrzeugpark verschafften;
- Erste Wettbewerbsprojekte im Bereich der Nebenbahnen mit Dieseltraktion (oder Direktvergaben an NE-Bahnen), die häufig noch experimentellen Charakter hatten, oft auch auf stilllegungsbedrohten oder reaktivierten Strecken.

Beide Strategien brachten in vielen Regionen über die ersten Jahre sehr gute Ergebnisse, vor allem einen Anstieg der Fahrgastzahlen.

### ***ERFOLGREICHER WETTBEWERB MIT DIESELTRIEBWAGEN AUF NEBENBAHNEN***

Das Angebot mehrerer Fahrzeughersteller für relativ preiswerte und schnell lieferbare Dieseltriebwagen für Nebenbahnen (maximal 120 km/h, 100-120 Sitzplätze, gutes Beschleunigungsverhalten) war Ausgangspunkt für Wettbewerbsverfahren sowie direkt verhandelte Vergaben an NE-Bahnen (aber auch an die DB Regio) ab Ende der 1990er-Jahre. In dieser Phase blieben aufkommensstarke Verkehre und die elektrische Traktion noch Domäne der DB.

Innerhalb weniger Jahre entwickelten sich erfolgreiche NE-Bahnen, die mit Flotten von Dieseltriebwagen bald auf vielen Nebenbahnen zu sehen waren. Diese Bahnen waren durch hohe Qualität (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Engagement des Personals) gekennzeichnet, die Verkehrsverträge in aller Regel sehr auskömmlich, da der Bezugspunkt für die Preisfestsetzung der hohe Zuschussbedarf früheren Staatsbahn war.

Für die Länder attraktive preisliche Angebote der NE-Bahnen waren zum Teil auch auf im Vergleich zur DB günstigere Personalkosten zurückzuführen. In Zeiten von relativ hoher Arbeitslosigkeit war es für die NE-Bahnen besonders in strukturschwachen Regionen einfach, Personal im Fahrdienst günstig zu rekrutieren, vor allem im Vergleich zum bundeseinheitlichen und damit höheren Tarifniveau der DB.

#### **WETTBEWERB IM MARKTSEGMENT „REGIONALBAHN MIT ELEKTRISCHER TRAKTION“**

Nach dem Jahr 2003 führten mehrere Aufgabenträger sehr erfolgreiche Vergabeverfahren für den Regionalbahn-Verkehr auf Hauptstrecken mit elektrischer Traktion durch. Mehrere Hersteller lieferten die dazu passenden mittelgroßen Elektrotriebwagen (zwei-, drei- und vierteilig mit 120-200 Sitzplätzen, durch Mehrfachtraktion und Flügelung flexibel einsetzbar). In dieser Phase entstanden ab 2005 elektrisch betriebene Netze von Cantus (Benex), Abellio / Westfalenbahn, Transregio und Eurobahn. Auch hier war mit dem Wettbewerb ein Zusammenbruch des von der DB geforderten Preisniveaus festzustellen. Allerdings erwiesen sich die Preise der Wettbewerbsbahnen im Ergebnis mitunter als nicht auskömmlich; die NE-Bahnen spürten erstmals die höheren Risiken im Hauptnetz: Abhängigkeiten von anderen Zugverkehren mit der Folge von sinkender Qualität und Pünktlichkeit, allgemein höhere Anforderungen und damit höhere Kosten.

In dieser Phase war die DB Regio gezwungen, das Preisniveau in Wettbewerbsverfahren anzupassen; nur durch die lukrativen langlaufenden Länderverträge konnte DB Regio ihr hohes Ertragsniveau zunächst noch beibehalten.

Die Finanzierung der Fahrzeugflotten für die NE-Bahnen erfolgte dabei zunehmend über große Leasing-Unternehmen, die vor allem auch das Wiedereinsatzrisiko der Fahrzeuge nach dem Auslaufen der Verkehrsverträge zu übernehmen bereit waren.

#### **ANSPRUCHSVOLLE NETZE UND REGIONALEXPRESS-LINIEN IM WETTBEWERB**

Die juristische Klarstellung<sup>18</sup>, dass SPNV-Verträge nicht länger direkt vergeben werden konnten, sondern ausgeschrieben werden mussten, führte dazu, dass – zumindest nach schrittweisem Auslaufen der DB-Länderverträge – auch anspruchsvolle und aufkommensstarke Verkehre bis hin zu S-Bahn-Netzen (wie z.B. die Regio-S-Bahn Bremen / Niedersachsen) und Regionalexpress-Hauptlinien in Wettbewerbsverfahren von NE-Bahnen bedient wurden.

Schrittmacher war dabei Niedersachsen mit seinem Sondermodell der Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung durch das Land: Der „Metronom“ war der erste Verkehr mit elektrischen Doppelstock-Zügen einer NE-Bahn.

---

<sup>18</sup> Vgl. OLG Düsseldorf 21.07.2010 Az. VII-Verg 19/10, bestätigt durch BGH 08.02.2011 Az. X ZB 4/10.

Bei den Betriebsaufnahmen anspruchsvoller Netze mit Neubaufahrzeugen seit 2009 war die zeitgerechte Zulassung von Fahrzeugflotten ein großes Problem aller EVU. Ansonsten waren diese Projekte aber durchaus erfolgreich, vor allem für die Aufgabenträger, und oft auch für die EVU.

Die NE-Bahnen fanden sich allerdings oft auch nur in der Rolle als „Preisbegrenzer“ von DB Regio wieder. DB Regio versuchte in den Ausschreibungen, die Preise der Konkurrenz in Schattenkalkulationen abzuschätzen und legte dann einen leicht darunterliegenden Preis fest, unabhängig von den eigenen Kosten. Damit konnte die DB zunächst verhindern, dass ihr Marktanteil zu stark sank, allerdings mit der Nebenwirkung deutlich abnehmender Gewinnmargen von DB Regio außerhalb der nach wie vor als rentable Domäne verteidigten großen S-Bahn-Netze.

#### ***ERSTE KRISE DES WETTBEWERBSMARKTES: PROBLEME DER FINANZIERUNG***

Die internationale Finanzkrise 2008 / 2009 führte dazu, dass es für die NE-Bahnen sehr schwierig wurde, neue Fahrzeugflotten zu finanzieren und Leasinggeber für diese zu finden. Die großen ausländischen Akteure im Markt (Transdev, Keolis, Abellio und andere) hatten als finanzkennzahlengetriebene Unternehmen das Geschäftsmodell, dass sie Fahrzeuge möglichst nicht selbst im Eigentum und damit in der Bilanz haben wollten, sondern gaben in der Regel nur Angebote ab, sofern Leasingmodelle mit „operate lease“ für die Fahrzeuge bereitstanden – und damit das Restwertisiko für die Fahrzeuge für die Zeit nach Ablauf des zur Vergabe stehenden Verkehrsvertrages ausgelagert wurde.

Dieser Leasingmarkt brach allerdings 2009 zusammen; Leasinggeber fanden sich auch im weiteren Verlauf oft nur noch, wenn die Aufgabenträger eine Wiedereinsatzgarantie für die Fahrzeugflotten gaben und damit die bisher von den Leasingunternehmen getragenen Risiken des Wiedereinsatzes der Fahrzeuge übernahmen oder begrenzten.

Auch Aufgabenträger, die bisher die Bereitstellung von Fahrzeugen nicht als ihr Aufgabenfeld ansahen, waren gezwungen, solche Wiedereinsatzgarantien auszusprechen und damit auch technische Risiken in Bezug auf die Fahrzeuge für lange Zeiträume zu übernehmen. DB Regio war zwar zeitweise weiter bereit, auch ohne langfristige Wiedereinsatzgarantie Fahrzeuge für Wettbewerbsverfahren zu beschaffen, nutzte diese Situation aber für eine Anhebung der Preise.

#### ***GRENZEN DES WETTBEWERBS: PERSONAL***

Seit etwa 2010 veränderte sich die Arbeitsmarktsituation beim Betriebspersonal: Die Arbeitslosigkeit ging allgemein langsam zurück, insbesondere sank auch altersbedingt der „Vorrat“ an noch von der früheren Reichsbahn ausgebildeten Triebfahrzeugführer. Gleichzeitig nahm die Zahl der jungen Berufseinsteiger durch demografische Effekte vor allem in den neuen Bundesländern deutlich ab.

Auf der Gewerkschaftsseite wurden in diesem Kontext die Chancen im Arbeitsmarkt erkannt und erfolgreiche Arbeitskämpfe mit folgenden Zielrichtungen geführt:

- Höheres Tarifniveau beim Marktführer DB;
- Bessere Arbeitsbedingungen (kürzere Arbeitszeit, höhere Pausenanforderungen, bessere Urlaubs- und Freizeitregelungen) beim Marktführer DB;
- Schrittweise Heranführung der NE-Bahnen an das Tarifniveau der DB;

- Tarifverträge zur Übernahme von Arbeitskräften bei einem Betreiberwechsel.

Diese gewerkschaftliche Strategie führte zu einer beachtlichen Steigerung des Gehaltsniveaus, überproportional bei den NE-Bahnen, und später auch einer Verkürzung der effektiven Arbeitszeit durch verbesserte Arbeitsbedingungen. Im internationalen Vergleich sind seither deutsche Triebfahrzeugführer zwar immer noch eher geringer bezahlt als ihre Kollegen in anderen westeuropäischen Ländern, aber eben deutlich höher als vorher gewohnt – und in den Wettbewerbsangeboten der EVU unterstellt.

Für viele NE-Bahnen führten die höheren effektiven Personalkosten für Triebfahrzeugführer sogar zu einer wirtschaftlichen Schieflage, weil der Index des Statistischen Bundesamts, der für die Indexierung der Personalkosten in den Verkehrsverträgen herangezogen wird, die Lohnsteigerungen und die Verkürzung der effektiven Arbeitszeit bei weitem nicht ausreichend abbildet.

Seit etwa fünf Jahren ist zudem ein echter Mangel an Triebfahrzeugführern und Bewerbern für diesen Beruf festzustellen. Gründe sind die gute Wirtschaftslage und der verbreitete allgemeine Mangel an Fachkräften.<sup>19</sup> Betriebsaufnahmen sind seit etwa 2015 davon geprägt, dass EVU regelmäßig nicht ausreichend Triebfahrzeugführer bereitstellen konnten. Personalmangel ist mittlerweile einer der wichtigsten Ursachen für Zugausfälle; inzwischen ist auch DB Regio in wichtigen Hauptnetzen davon betroffen.

NE-Bahnen im SPNV sind für Triebfahrzeugführer dabei offenkundig oft relativ wenig attraktiv: Zeitlich begrenzte Verkehrsverträge bedeuten, sich regelmäßig auf einen Betreiberwechsel einstellen zu müssen, bei dem zwar nicht der Arbeitsplatz als solcher, aber tarifliche Besitzstände in Gefahr geraten können. Triebfahrzeugführer bevorzugen deshalb im Zweifel den Marktführer DB als Arbeitgeber, weil ihnen dort auch bei Verlust eines konkreten Arbeitsplatzes in einem bestimmten SPNV-Netz die Fortführung des Besitzstandes durch einen unternehmensinternen Wechsel ermöglicht wird.

Die logische Fortführung, die Triebfahrzeugführer in den direkten Dienst des Aufgabenträgers zu stellen, um betreiberneutral ein ähnlich attraktives Arbeitsverhältnis im SPNV zu schaffen wie es die DB vermag, ist plötzlich vorstellbar. Baden-Württemberg wird einen Schritt in diese Richtung unternehmen, indem dort eine vom Land vorgehaltene Triebfahrzeugführerreserve eingerichtet wird.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Am Rande sei bemerkt, dass eine Äußerung des früheren Vorstandsvorsitzenden der DB Rüdiger Grube diese Problemlage tendenziell verstärkt hat, als er 2016 („vollmundig“) ankündigte, ab 2023 würden die Züge der DB beginnen, automatisch zu fahren. Dabei ist es zumindest im Personenverkehr auch in zehn oder zwanzig Jahren kaum vorstellbar, dass Zugfahrten ohne jedes Betriebspersonal durchgeführt werden, das im Notfall im Zug jederzeit eingreifen kann. Allenfalls Leerfahrten innerhalb von Werkstätten und Abstellanlagen können möglicherweise in absehbarer Zeit autonom durchgeführt werden. Das kann zwar Triebfahrzeugführer einsparen, aber nur in einem überschaubaren Ausmaß. So führte eine (sicherlich „nur“ unbedachte) Bemerkung von Rüdiger Grube dazu, dass die Arbeitsplatzperspektiven der Triebfahrzeugführer unsachgemäß schlecht eingeordnet wurden, was es noch schwieriger gemacht haben dürfte, junge Leute für den Beruf des Triebfahrzeugführers zu interessieren.

<sup>20</sup> Vgl. BADEN-WÜRTTEMBERG (2019).

### ***GRENZEN DES WETTBEWERBS: INTEGRALE TAKTFAHRPLÄNE***

In der Frühzeit des SPNV-Wettbewerbs gab es ansatzweise noch einen Wettbewerb um das beste Konzept, da die EVU in gewissen Grenzen auch das Fahrplanangebot gestalten und anbieten konnten. Durch die landesweiten Taktfahrpläne, die perspektivisch in einen Deutschland-Takt münden sollen, bestehen heute bei Ausschreibungen praktisch keinerlei Gestaltungsspielräume im SPNV-Wettbewerb. Fahrplan und Fahrzeugeinsatz sind letztlich bis ins Detail vorgegeben; vor Ausschreibungen erarbeiten die ausschreibenden Stellen in der Regel selbst eine detailgenaue Betriebsplanung, um günstige Ergebnisse im Wettbewerb zu erzielen.

Die Fahrplangestaltung als Ergebnis eines Abstimmungsprozesses mit DB Netz und anderen Verkehrsarten (Fernverkehr, Güterverkehr) wird auch durch den Wegfall der bisherigen langfristigen Rahmenverträge beim Netzzugang eine jährlich wiederkehrend komplexe Angelegenheit, welche die EVU nicht allein durchführen können. Einige Aufgabenträger beantragen als Zugangsberechtigte die SPNV-Fahrplantrassen bereits selbst und stellen sie den EVU zur Verfügung.

### ***BRUTTOVERTRÄGE ALS REGEL IM STATUS QUO***

In der Anfangszeit des Wettbewerbs waren – ebenso wie in den Länderverträgen der DB Regio – Nettoverträge üblich, d.h. die Verkehrsunternehmen waren für die Erzielung von Fahrgeldeinnahmen von Seiten der Fahrgäste selbst verantwortlich und trugen das Einnahmerisiko. Inzwischen sind fast alle neu ausgeschriebenen Verkehrsverträge Bruttoverträge, d.h. die erhobenen Fahrgeldeinnahmen kommen den Aufgabenträgern zu, womit das Einnahmerisiko auch auf deren Seite liegt. Teilweise gibt es in den Verkehrsverträgen zwar Bonus- oder Malus-Systeme basierend auf der Nachfrageentwicklung für die Verkehrsunternehmen; dies ändert aber nichts daran, dass die Aufgabenträger auch die marktseitige Gestaltung des Angebots gegenüber dem Fahrgast und das grundsätzliche Einnahmerisiko übernommen haben.

### ***HERAUSFORDERUNG ETCS UND DIGITALE SCHIENE DEUTSCHLAND***

Bereits in den nächsten Jahren müssen in den Regionen, die im Rahmen des sogenannten „Starterpakets“ der „Digitalen Schiene Deutschland“ auf digitale Stellwerke und ETCS Level 2 ohne Signale umgestellt werden, alle Fahrzeuge des SPNV auf ETCS umgerüstet werden.

Dies bedeutet umfangreichen Verhandlungsbedarf zwischen den entsprechenden Aufgabenträgern und den EVU, um vorhandene Fahrzeugflotten umzurüsten (oder durch ETCS-taugliche Fahrzeugflotten zu ersetzen). Die Aufgabenträger müssen auf diesem Feld ihre Kompetenz enorm ausbauen, um diese Herausforderung zu meistern und kostengünstige Lösungen zu erreichen.

### ***HERAUSFORDERUNG DER UMSTELLUNG VON DIESEL- AUF ELEKTRISCHE BZW. ALTERNATIVE TRAKTION***

Das Ziel einer weitgehenden Dekarbonisierung des Verkehrssektors im Kontext der klimapolitischen Ziele bedeutet auch, auf heute mit Dieselfahrzeugen betriebenen SPNV-Linien andere Antriebskonzepte umzusetzen. Heute werden noch fast 40% der Betriebsleistung im deutschen SPNV mit Dieselmotoren erbracht, wobei ein nicht unerheblicher Anteil der Betriebsleistung auf elektrifizierte Strecken entfällt, da Dieselfahrzeuge aus nicht elektrifizierten Nebenstrecken auf das (elektrifizierte) Hauptnetz übergehen.



Für die Umstellung auf zukunftssichere Antriebsarten gibt es drei grundsätzliche, sehr unterschiedliche Herangehensweisen:

- Vollständige Elektrifizierung der heute von Diesellinien befahrenen Strecken;
- Einsatz von batterieelektrischen Fahrzeugen, die Fahrten unter Fahrdrabt für die Ladung nutzen und auf nicht elektrifizierten Strecken mit Batterie fahren: Je nach örtlicher Situation kommt dabei auch eine abschnittsweise Elektrifizierung der Strecken in Frage, um mit geringerer Batteriekapazität auskommen zu können. Diese Fahrzeuge sind in der Regel später (durch den Ausbau der Batterien) in reine Oberleitungsfahrzeuge umrüstbar.
- Batteriefahrzeuge mit Wasserstoff-Brennstoffzelle als Energielieferant im Fahrzeug: Diese Antriebsart erfordert Infrastrukturen für die Versorgung und Betankung mit Wasserstoff. Wenn allerdings nicht Prozesswasserstoff aus der Chemieindustrie, sondern „grüner Wasserstoff“ aus Wind- und Solarstrom verwendet werden soll, ist die relativ geringe Effizienz aufgrund der mehrfach notwendigen Energieumwandlung zu bedenken. Sofern Wasserstoff die Rolle eines „chemischen Speichers der Energiewende“ übernehmen sollte, relativiert sich diese Problematik in einem gewissen Ausmaß.

Die jeweils optimale Umstellungsstrategie ist für jeden Aufgabenträger, jedes Netz bzw. jede Linie unterschiedlich. Oft liegt es nahe, aufgrund der Anforderung zum Einsatz von elektrischer oder alternativer Energie die Liniennetze anders als bislang zu gestalten. Die Schwierigkeit liegt darin, dass seitens des Bundes als Zuschussgeber für DB Netz derzeit keine klare Aussage getroffen wird, welche Strecken oder Teile davon wann elektrifiziert werden und auf welcher Grundlage eine Ladeinfrastruktur für batterieelektrische Fahrzeuge errichtet werden kann. Die künftige Verfügbarkeit und das Preisniveau von „grünem Wasserstoff“ sind zurzeit noch schwer einschätzbar.

Klassische Wettbewerbsverfahren, bei denen Aufgabenträger die günstigsten Fahrzeugkonzepte auswählen und in Angebote für die Verkehrsleistung integrieren, eignen sich daher derzeit nicht, um Betreiber von alternativen Antriebsarten zu finden. Aufgabenträger, die das versucht haben (z.B. der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr), bekamen keine zuschlagfähigen Angebote. In der Folge haben Aufgabenträger entweder die Fahrzeugbeschaffung und Gestaltung des Systems in eigener Regie selbst in die Hand genommen (z.B. in Schleswig-Holstein) oder aber doch wieder auf Angebote mit Dieseltriebwagen zurückgegriffen (z.B. der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg und die Bayerische Eisenbahngesellschaft).

Die Hauptarbeit bei der Umstellung heutiger Diesellinien auf (batterie-)elektrischen Betrieb oder einen Antrieb mittels Wasserstoff-Brennstoffzelle müssen somit in jedem Fall die Aufgabenträger übernehmen. Das dazu nötige betriebliche Know-how ist dafür bei den meisten Aufgabenträgern derzeit allerdings gar nicht vorhanden.

#### ***ZUNEHMENDE VERANTWORTUNGSÜBERNAHME DURCH DIE AUFGABENTRÄGER***

Die geschilderten Entwicklungen haben in der Summe dazu geführt, dass sich die Aufgabenträger heute um viele Tätigkeitsfelder kümmern (müssen), die nach der Bahnreform zunächst von EVU wahrgenommen wurden:

- Einhergehend mit der Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung übernehmen Aufgabenträger (notwendiger- bzw. sinnvollerweise) das Restwertrisiko der Fahrzeuge nach dem ersten Verkehrsvertrag und damit ein technisches Risiko sowie die Verpflichtung, die Werterhaltung der Fahrzeuge laufend zu überwachen. Alternativ können sie selbst die Fahrzeugbeschaffung übernehmen, z.B. durch einen Vertrag mit einem Fahrzeughersteller über Bereitstellung und Instandhaltung.
- Aufgabenträger müssen die Fahrplan- und Betriebskonzepte im Rahmen von Taktfahrplansystemen und eine konkrete Betriebsplanung vor jeder Ausschreibung einer Verkehrsleistung selbst erstellen. Dazu müssen die Aufgabenträger detaillierte Verhandlungen mit DB Netz durchführen, z.B. im Rahmen der sogenannten Fahrlagenberatung des Netzbetreibers.
- In vielen Fällen übernehmen die Aufgabenträger als Zugangsberechtigte auch die Trassenbestellung bei DB Netz und die Abstimmung von Baufahrplänen mit DB Netz.
- Die Aufgabenträger übernehmen in aller Regel das Einnahmerisiko, d.h. das Risiko der Entwicklung von Verkehrsnachfrage und Fahrgeldeinnahmen.
- Da EVU immer häufiger vor kaum lösbaren Problemen bei der Personalgewinnung stehen, müssen Aufgabenträger zunehmend auch dort selbst aktiv werden, z.B. durch Aufstellung von landesspezifischen Pool-Lösungen für das Betriebspersonal.
- Der laufende Betrieb der EVU mit Verkehrsverträgen muss fortlaufend mit großem Aufwand nachverfolgt werden, um die Abrechnung durchzuführen und die Abzüge für Minder- und Schlechtleistungen zu ermitteln. Die rechtlichen Auseinandersetzungen über die Höhe der Abzüge nehmen zu, da sich die EVU zu wehren versuchen.

In der Vergangenheit war die Verantwortung der EVU für den Betrieb eine zuverlässige Möglichkeit der Abschirmung der politischen Ebene auf Seiten der Aufgabenträger. Bei Qualitätsproblemen konnte auf das EVU als Verantwortlichen verwiesen werden. Die Wirkung dieses Schutzschirms nimmt allerdings ab.<sup>21</sup> Da die Aufgabenträger viele Aufgaben selbst übernommen haben, sind sie auch für die Ergebnisse beim Kunden und die Qualitätsmängel (mit-)verantwortlich. Kunden und Kundenverbände erkennen das zunehmend und kritisieren auch die Aufgabenträger bei Qualitätsmängeln, nicht mehr nur die EVU.

Gleichzeitig haben die meisten Aufgabenträger ein Kompetenz- und Kapazitätsproblem: Für die vielfältigen neuen Aufgaben brauchen sie zusätzliches qualifiziertes Personal oder laufen Gefahr, durch mangelnde Leistungsfähigkeit in die Kritik zu geraten.

---

<sup>21</sup> Am Rande angemerkt sei, dass die Nutzung von privaten EVU als Schutzschirm für die politische Ebene gemäß polit-ökonomischer Erkenntnisse eine rationale Strategie aus Sicht von (eigennutzorientierten) Politikern sein kann, aber im Lichte von Effizienzzielen bzw. haushaltsrechtlich vorgegebenen Wirtschaftlichkeitszielen keinesfalls einen positiven Wert aufweist.

***IMPLIKATIONEN AKTUELLER ENTWICKLUNGEN IM SPNV-WETTBEWERBSMARKT FÜR DIE BEURTEILUNG ALTERNATIVER GESTALTUNGSOPTIONEN***

Die vorstehend thematisierten Entwicklungen sind über Jahre hinweg eingetreten. Der SPNV-Ausschreibungswettbewerb zeigt somit erhebliche Krisenerscheinungen. Dabei ist 2019 ein besonders „schwarzes Jahr“ für den Wettbewerb im SPNV gewesen (u.a. Insolvenz der Stadtbahn Sachsen und Kündigung eines Verkehrsvertrags mit Keolis Deutschland kurz vor Betriebsbeginn durch den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr). Das bislang dominierende organisatorische Lösung der wettbewerblichen Fremdvergaben stößt aufgrund der oben dargelegten Gründe an seine Grenzen. Dementsprechend ist dieser Ansatz auch aus Sicht vieler SPNV-Sektorexperten nun nicht (mehr) als per se vorteilhaft anzusehen. Alternativen wie Inhouse-Vergaben an Landes-EVU sind im Einzelfall zu prüfen. Auch sollte regelmäßig eine Einzelfall-bezogene Auseinandersetzung mit alternativen Optionen zur Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung erfolgen.

Die Entwicklung im SPNV-Markt sprechen ferner dafür, dass es zunehmend bedeutsam wird, als Land über eine leistungsfähige Aufgabenträgerorganisation zu verfügen, ggf. ist ein entsprechender Kompetenz- und Kapazitätsaufbau erforderlich. In jedem Fall ist dieser Kompetenz- und Kapazitätsaufbau auf Seiten der Aufgabenträger notwendig, um die zusätzlichen Aufgaben der Fahrzeug- und Personalbereitstellung, der Umstellung von Dieseltraktion auf nachhaltige Traktionsenergie und der Umrüstung der Fahrzeugflotten für ETCS zu bewältigen. Im Einzelfall können im Übrigen Interdependenzen zwischen den Fragen der Vorteilhaftigkeit der Etablierung eines Landes-EVU und der Weiterentwicklung der Aufgabenträgerorganisation bestehen. Denn ein Landes-EVU kann verschiedene Aufgaben für einen Aufgabenträger übernehmen. Dies gilt auch für Aufgaben im Zusammenhang mit einer öffentlichen Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung bei SPNV-Verkehren, die im Wettbewerb (fremd) vergeben werden.

### **3 Rechtlicher Rahmen – Voraussetzungen der Direktvergabe nach Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007**

Die Möglichkeiten einer Direktvergabe im SPNV richten sich gemäß § 131 Abs. 2 GWB ausschließlich nach Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007. § 108 Abs. 1 GWB findet keine Anwendung. Die weiteren in Art. 5 VO (EG) Nr. 1370/2007 vorgesehenen Direktvergabemöglichkeiten bestehen in Deutschland nicht, da das nationale Kartellvergaberecht (§§ 97 ff. GWB) entgegensteht. § 131 Abs. 2 GWB lässt nur die Anwendung des Art. 5 Abs. 2 VO (EG) 1370/2007 zu.

Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 erlaubt grundsätzlich Inhouse-Vergaben im SPNV, aber etabliert dafür im Folgenden thematisierte Voraussetzungen.

#### **(A) WAHLRECHT UND KONTROLLE (ART. 5 ABS. 2 UA 1 UND 2 LIT. A)**

Jede zuständige örtliche Behörde, die integrierte öffentliche Personenverkehrsdienste anbietet, kann entscheiden, selbst öffentliche Personenverkehrsdienste zu erbringen oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit zu vergeben.

Dabei ist folgende Voraussetzung zu beachten: Die zuständige örtliche Behörde muss eine Kontrolle über die rechtlich getrennte Einheit ausüben, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht. Dieses Kriterium muss über die gesamte Vertragsdauer erfüllt werden.<sup>22</sup>

Die Kontrolle über die rechtlich getrennte Einheit muss tatsächlich ausgeübt werden, d.h. es muss tatsächlicher Einfluss auf und tatsächliche Kontrolle über strategische Entscheidungen und einzelne Managemententscheidungen bestehen.<sup>23</sup> Anhaltspunkte für eine ausreichende Kontrolle sind:

- Umfang der Vertretung in Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsgremien;
- diesbezügliche Bestimmungen in der Satzung;
- Eigentumsrechte.

Durch entsprechende Gestaltungsmaßnahmen ist es (recht problemlos) möglich, die erforderliche Kontrolle im Einzelfall sicherzustellen. Es ist dabei nicht erforderlich, dass die zuständige Behörde zu 100% Eigentümerin ist, sofern gleichwohl eine ähnliche Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausgeübt werden kann und auch tatsächlich ausgeübt wird.

#### **(B) GEBIETSBEGRENZUNG (ART. 5 ABS. 2 UA 2 LIT. B)**

Es ist der Grundsatz zu beachten, dass die Ausübung der öffentlichen Personenverkehrsdienste nur innerhalb des Zuständigkeitsbereiches der örtlich zuständigen Behörde erfolgen darf.

- **Definition der zuständigen Behörde (Art. 2 lit. b):** Nach § 1 Abs. 2 RegG<sup>24</sup>, § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG<sup>25</sup> i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürÖPNVG: das Land ist zuständiger Aufgabenträger für den SPNV.

---

<sup>22</sup> Linke / Pünder in: Linke, VO 1370/2007, Art. 5 Rn. 78a.

<sup>23</sup> Linke / Prieß in: Linke, VO 1370/2007, Art. 5 Rn. 87.

<sup>24</sup> § 1 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs

- **Definition des örtlichen Zuständigkeitsbereiches (Art. 2 lit. c):** Aus Art. 2 lit. c) ergibt sich, dass die „zuständige örtliche Behörde“ jede Behörde ist, deren geografischer Zuständigkeitsbereich sich nicht auf das gesamte Staatsgebiet erstreckt. Damit ist wohl der jeweilige Mitgliedsstaat gemeint, da es sich um eine EU-rechtliche Vorgabe handelt und aus Sicht der EU in aller Regel nur deren Mitgliedstaaten gemeint sind. Die örtliche Zuständigkeit kann sich somit auf ein ganzes Bundesland erstrecken.

**(C) ERWEITERUNG DES GEBIETES UM SOG. ABGEHENDE LINIEN (ART. 5 ABS. 2 UA 2 LIT. B)**

Abgehende Linien oder sonstige Teildienste, die in das Zuständigkeitsgebiet benachbarter zuständiger örtlicher Behörden führen, dürfen vom Verkehrsunternehmen (VU) bedient werden. Die geografische Beschränkung soll aufgelockert werden, um Personenverkehrsdienste nicht zum Nachteil der Fahrgäste einzuschränken.<sup>26</sup>

Dies betrifft z.B. integrierte Verkehrsangebote von Verkehrsverbänden. Als Beispiel wird die Anbindung von Randgemeinden an die Großstadt genannt.<sup>27</sup> Die EU-Kommission spricht etwas offener von „benachbarten Regionen“.<sup>28</sup> Die Leistungen sind auf „benachbarte“, d.h. unmittelbar angrenzende Gebiete zuständig örtlicher Behörden begrenzt.

Die VO 1370/2007 enthält keine Vorgaben in Bezug auf den zulässigen Umfang und die Reichweite der abgehenden Linien. Die EU-Kommission geht davon aus, dass es sich um „nachrangige“ öffentliche Verkehrsdienste zu handeln hat,<sup>29</sup> d.h. nur Randleistungen bzw. Leistungen mit untergeordnetem Umfang. Dies bewertet die Kommission durch Gegenüberstellung der entsprechenden Kilometerleistung mit dem Gesamtvolumen des von dem Vertrag bzw. den Verträgen des VU abgedeckten öffentlichen Verkehrsdienstes.

Zur Eingrenzung werden unterschiedliche Ansichten vertreten:

- **Quantitativer Ansatz:** Richtwert 10% des Auftragswertes oder des kilometerbasierten Umfangs der Hauptleistung.<sup>30</sup>
- **Qualitativer Ansatz:** Maßgeblich soll sein, ob die Unterbrechung der Verkehrsleistung zu Qualitätseinbußen beim Fahrgast führt.<sup>31</sup>

---

(1) Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.

(2) Die Stellen, die diese Aufgabe wahrnehmen, werden durch Landesrecht bestimmt.

<sup>25</sup> § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG: Für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig.

<sup>26</sup> Gemeinsamer Standpunkt des Verkehrsministerrats vom 11.12.2006, ABl. 2007 C 70E, III.2.2.1.

<sup>27</sup> Linke / Pünder in: Linke, VO 1370/2007, Art. 5 Rn. 119.

<sup>28</sup> Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zur VO 1370/2007 v. 29.03.2014, ABl. 2014 C 92, 2.3.1 lit. v): Durch diese Bestimmung ist eine gewisse Flexibilität gegeben, da hierdurch Verkehrsdienste zwischen benachbarten Regionen abgedeckt werden. Interne Betreiber können somit in einem gewissen Umfang Verkehrsdienste betreiben, die über das Zuständigkeitsgebiet ihrer zuständigen örtlichen Behörde hinausgehen.

<sup>29</sup> Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zur VO 1370/2007 v. 29.03.2014, ABl. 2014 C 92, 2.3.1 lit v).

<sup>30</sup> Linke / Pünder in: Linke, VO 1370/2007, Art. 5 Rn. 121; Schröder NVwZ 2010, 863, 865.

Im Grundsatz erscheint auch eine bundesländerübergreifende Verkehrsleistung denkbar. Die Bewertung erfolgt anhand der Umstände des jeweiligen Einzelfalls.<sup>32</sup> D.h. es hat eine Prüfung der jeweiligen abgehenden Linie zu erfolgen.

Ein möglicher weiterer Ansatz ist der Zusammenschluss von Aufgabenträgern mehrerer Bundesländer zu einer „Gruppe von Behörden“ i.S.d. Art. 5 Abs. 2 UA 1. Dabei genügt es nach dem Wortlaut der Bestimmung, wenn wenigstens eine der Behörden eine Kontrolle über die Inhouse-Gesellschaft wie über ihre eigene Dienststelle ausübt. Fraglich ist dabei allerdings, was die Bildung einer Gruppe von Behörden voraussetzt, insbesondere ob etwa ein Kooperationsvertrag (hier: ein Staatsvertrag) genügt und ob die Zuständigkeitsbereiche der Behörden vollständig zusammengeführt werden müssen (z.B. die gesamten Landesgebiete von Thüringen und Sachsen) oder ob auch ein regional begrenzter Zusammenschluss (z.B. für Randgebiete) möglich ist. Dies wäre ggf. näher zu analysieren.

**(D) BESCHRÄNKUNG AUF TÄTIGKEITEN IM ZUSTÄNDIGKEITSBEREICH DES BEAUFTRAGENDEN AUFGABENTRÄGERS (ART. 5 ABS. 2 UA 2 LIT. B)**

Es gilt der Grundsatz, dass keine Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten außerhalb der Landesgrenze erfolgen darf. Das kontrollierte Verkehrsunternehmen darf nicht außerhalb des Zuständigkeitsgebiets der zuständigen örtlichen Behörde an organisierten wettbewerblichen Vergabeverfahren für die Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten teilnehmen.

Noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob und inwieweit dieses Verbot auch für Bestandsaufträge gilt, die das VU in der Vergangenheit außerhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereiches erhalten hat. Das OLG Düsseldorf geht von einem „Bestandsschutz“ aus.<sup>33</sup> Das erscheint mit Blick auf Sinn und Zweck des Wettbewerbsverbots grundsätzlich plausibel: Es soll verhindert werden, dass ein Unternehmen die Vorteile aus einer Direktvergabe im wettbewerblichen Umfeld nutzt und es dadurch zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Diese Gefahr besteht nicht, wenn der Auftrag im Wettbewerb erlangt wurde, bevor die Direktvergabe erfolgt ist.

Allerdings ist zu beachten, dass das Teilnahmeverbot an anderen Wettbewerben neben der grundsätzlichen Gebietsbegrenzung (siehe oben unter Punkt (C)) besteht. Ob die Weiterführung von Bestandsaufträgen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der kontrollierenden Behörde unter Berufung auf den Bestandsschutz mit der Gebietsbegrenzung des Art. 5 Abs. 2 UA 2 lit. b) in Einklang gebracht werden kann, ist jedoch noch nicht geklärt. Die Reichweite für evtl. verbundene Unternehmen des VU ist ebenfalls noch nicht geklärt. Diese Fragen müssten im Bedarfsfall noch näher untersucht werden.

---

<sup>31</sup> Stickler / Feske, VergabeR 2010. 1, 8; Otting / Olgemöller / Tresselt, in Gabriel / Krohn / Neun, Handbuch Vergaberecht, 2. Aufl., § 72, Rn. 22.

<sup>32</sup> Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zur VO 1370/2007 v. 29.03.2014, ABl. 2014 C 92, 2.3.1 lit v).

<sup>33</sup> OLG Düsseldorf, 07.11.2012 – VII-Verg 11/12.

***(E) VERBLEIBENDER ZUKÜNFTIGER PRÜFUNGSBEDARF***

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen sollten folgende Fragen zukünftig vertieft geprüft werden:

- (i) Voraussetzung der Bildung einer Gruppe von Behörden, insbesondere ob die Gruppenbildung auch nur für einzelne Linien oder Netzbestandteile erfolgen kann.
- (ii) Schädlichkeit von Bestandsverträgen, die in andere Bundesländer hineinragen. In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, ob hier möglicherweise eine (konkludente) Bildung einer Gruppe von Behörden vorgelegen haben oder nachträglich eine solche Gruppe von Behörden gebildet werden kann?

## 4 Ausgangslage in Thüringen

Der Freistaat Thüringen als zentraler Binnenstaat innerhalb Deutschlands ist stark durch große Gebiete gekennzeichnet, die dem ländlichen Raum zugesprochen werden können. Neben der Landeshauptstadt Erfurt und der bedeutenden Universitätsstadt Jena als einzige Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern besteht eine Vielzahl an Mittelstädten, von denen mit Ausnahme von Gera und Weimar alle unter 50.000 Einwohnern bleiben. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Ausführungen zur Ausgangslage im Thüringer SPNV zu verstehen.

### **UMFANG UND STRUKTUR DES SPNV IM FREISTAAT THÜRINGEN**

Die Landesstruktur des Freistaats Thüringen spiegelt sich in der Struktur des Angebots im Schienenpersonennahverkehr wider. Das Saarland und der Freistaat Thüringen sind die einzigen Bundesländer, die keinerlei S-Bahn-Verkehre aufweisen.<sup>34</sup> Mit 70% Anteil von Dieseltraktion an der Betriebsleistung im SPNV (in Zugkilometern) ist Thüringen Schlusslicht bei der Umstellung auf elektrische Traktion, mit der in Thüringen nur 30% der Leistung erbracht werden – dies ist auch weit weniger Elektrotraktion als im EU-Durchschnitt.<sup>35</sup> Auch nach den bereits eingeleiteten Elektrifizierungsmaßnahmen wird Thüringen besonders großen Handlungsbedarf haben, um Dieseltriebwagen durch andere Antriebskonzepte zu ersetzen.

Für weite Teile des Freistaats Thüringen erfolgt der SPNV mit relativ kleinen Zügeinheiten, ergänzt durch Regionalexpress-Linien in die Mittel- und Oberzentren. Die Bahnstrecken erschließen dabei nicht alle Regionen optimal, oft müssen Buslinien wichtige Querverbindungen übernehmen. Die Umstellung des Thüringer SPNV auf nachhaltig bereitstellbare Energie ist damit eine wichtige Zukunftsaufgabe.

Eine weitere Besonderheit des SPNV-Netzes im Freistaat Thüringen ist die vielfältige Verknüpfung mit den SPNV-Netzen der fünf Nachbarländer Sachsen-Anhalt, Sachsen, Bayern, Hessen und Niedersachsen. Von den 50 Linien des SPNV im Freistaat Thüringen sind nur 23 Linien, die innerhalb des Bundeslandes beginnen und enden, 27 Linien haben ihren Endpunkt in den Nachbarländern.

Derzeit hat das Land etwa 22 Millionen Zugkilometer im Jahr bei drei größeren Bahnunternehmens- bzw. Unternehmensgruppen bestellt (DB Regio, Abellio und Erfurter Bahn bzw. Süd-Thüringen-Bahn). Hinzu kommen einzelne Leistungen, die bei der Harzer Schmalspurbahn, der Vogtlandbahn (Netinera) und Cantus (Benex) bestellt sind.

---

<sup>34</sup> Allerdings ist auf der Achse (Eisenach –) Erfurt – Weimar – Jena (– Gera) inzwischen ein Angebot etabliert, dass der Qualität von S-Bahn-Verkehren entspricht bzw. dieser zumindest sehr nahe kommt.

<sup>35</sup> Die Elektrifizierungsquote der Eisenbahnstrecken im EU-Durchschnitt beträgt 54%, in Deutschland 60%. Vgl. ALLIANZ PRO SCHIENE (2019). Die Betriebsleistung wird dabei überproportional im elektrifizierten Netz gefahren, sodass der Anteil der elektrischen Traktion bei der Betriebsleistung im EU-Durchschnitt sogar deutlich über 54% liegen dürfte. Die Betriebsleistung in Zugkilometern im SPNV in Deutschland wird derzeit zu 36% mit Dieseltraktion erbracht. Vgl. BAG-SPNV (2017).



Die Erfurter Bahn und die Süd-Thüringen-Bahn werden dabei von außen weithin als Einheit wahrgenommen; an der Süd-Thüringen-Bahn ist die Hessische Landesbahn jedoch mit 50% beteiligt. Beide Unternehmen haben ihren Sitz in Erfurt.

Die operativen Einheiten von DB Regio und Abellio, die Verkehre in Thüringen betreiben, haben ihren Sitz in den Nachbarländern, mit Ausnahme der DB-Regio-Tochter Oberweißbacher Berg- und Schwarzatalbahn am Standort Schwarzatal. DB Regio betreibt ein Betriebswerk in Erfurt.

Die Erfurter Bahn ist zusammen mit der mit ihr verbundenen Süd-Thüringen-Bahn damit das einzige leistungsfähige EVU im Personenverkehr mit Sitz in Thüringen. Abellio als weiteres stark aktives EVU in Thüringen hat hingegen den Sitz des regionalen Betriebes in Sachsen-Anhalt.

Als mögliche Wettbewerber in Wettbewerbsverfahren kommen neben den heute in Thüringen tätigen Unternehmen oder völlig neuen Bietern aus anderen Regionen auch die in der Nachbarschaft etablierten SPNV-Unternehmen in Frage: Benex (Stützpunkte von Cantus in Kassel und von Agilis in Marktredwitz), Transdev (Mitteldeutsche Regiobahn in Leipzig) und Netinera (Länderbahn bzw. Vogtlandbahn mit großer Werkstatt in Neumark / Sachsen).

Angemerkt sei, dass mit dem ICE-Knoten Erfurt und den damit verbundenen Neu- und Ausbaustrecken 2017 ein herausragendes Schienenpersonenverkehrs-Drehkreuz geschaffen wurde, das auch dem SPNV perspektivisch zugutekommen wird. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die Hochgeschwindigkeitsstrecke Halle / Leipzig - Erfurt - Bamberg zum Starterpaket der „Digitalen Schiene Deutschland“ gehört. Für Thüringen bedeutet die bereits für die zweite Hälfte der 2020er-Jahre vorgesehene Umstellung von ganzen Netzbezirken in benachbarten Bundesländern inklusive der gleichzeitigen Umstellung dieser Netzbezirke auf ETCS ohne Signale den Zwang zur Ausrüstung ganzer Fahrzeugflotten mit ETCS-Bordgeräten.

### ***AUFGABENTRÄGERORGANISATION IN THÜRINGEN***

Aufgabenträger des SPNV in Thüringen ist der Freistaat mit dem Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft. Für den allgemeinen ÖPNV liegt die Aufgabenträgerschaft bei den Kommunen.

Bis 2018 bediente sich der Freistaat Thüringen bei der Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft des SPNV der Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH (NVS). Die Funktionen dieser Gesellschaft sind 2019 in das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) überführt worden.

Der Thüringer Aufgabenträger ist damit schlank aufgestellt. Zusammen mit Bremen und dem Saarland gehört Thüringen zu den drei Bundesländern, welche die Aufgabenträgerschaft selbst ausüben und dafür keine ausgelagerte Aufgabenträgerorganisation unterhalten bzw. daran beteiligt sind.

Der Hintergrund ist auch darin zu sehen, dass wesentliche Teile des Thüringer SPNV von den Nachbarländern und deren Bestellerorganisationen organisiert werden. Die Linien in die Nachbarländer des Freistaats Thüringen werden zusammen mit den folgenden sieben Aufgabenträgern bzw. Bestellerorganisationen bedient:

- Bayern: Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH (BEG);

- Hessen: Nordhessischer Verkehrsverbund (NVV);
- Niedersachsen: Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG);
- Sachsen-Anhalt: Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA);
- Freistaat Sachsen: Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig (ZVNL), Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen (ZVM), Zweckverband ÖPNV Vogtland (ZVV).

Entsprechend der gesetzlichen Anforderungen stellt der Freistaat Thüringen als Aufgabenträger regelmäßig einen Nahverkehrsplan auf. Die derzeit gültige Fassung ist der „Nahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr im Freistaat Thüringen 2018-2022“.

### ***SPNV-VERKEHRSVERTRÄGE IM FREISTAAT THÜRINGEN***

Aufgrund der Verflechtungen des SPNV-Netzes mit den Nachbarländern ist Thüringen an relativ zahlreichen Verkehrsverträgen anderer Aufgabenträger beteiligt. Dabei hat Thüringen dort in der Regel nur geringe Anteile des Gesamtvolumens und im Ergebnis nur relativ geringen Einfluss auf die Gestaltung.

Vier der laut Nahverkehrsplan vorgesehenen Vergabenetze bzw. Verkehrsverträge bedienen jedoch weit überwiegend Thüringer Strecken:

- Südthüringen-Netz (Diesel, heute weitgehend von der Süd-Thüringen-Bahn bedient, nächster Verkehrsvertrag beginnt 12/2028);
- Nordthüringen-Netz (Diesel, auf Teilen Elektrifizierung erhofft, heute von DB Regio bedient, nächster Verkehrsvertrag beginnt 12/2025);
- E-Netz Mitte Thüringen (künftig elektrische Traktion, abhängig von der Fertigstellung der Elektrifizierung, heute von DB Regio bedient, nächster Verkehrsvertrag beginnt 12/2024 bzw. nach Schließung der Elektrifizierungslücken);
- Ostthüringen-Netz (Diesel, auf Teilstrecken elektrisch bzw. Elektrifizierung erhofft, heute von Erfurter Bahn und DB Regio bedient, nächster Verkehrsvertrag beginnt 12/2024).

Für drei der vier Netze, nämlich das Nordthüringen-Netz, das E-Netz Mitte Thüringen und das Ostthüringen-Netz, müssen bereits in naher Zukunft Vergabeverfahren konzipiert werden und insbesondere die Fahrzeugstrategie hinsichtlich Traktionsart und Finanzierungsoptionen festgelegt werden.

Allerdings sind alle drei Netze dadurch charakterisiert, dass die zukünftigen Infrastrukturbedingungen noch nicht klar sind; insbesondere ist noch unklar, welche Elektrifizierungsprojekte wann fertig werden (bzw. ob es überhaupt in absehbarer Zeit eine Chance für Elektrifizierung gibt). Auf den verbleibenden Abschnitten ohne Elektrifizierung ist darüber hinaus der Einsatz von Fahrzeugen mit alternativer Energieversorgung (Batterie / Wasserstoff) zu prüfen, um eine Neubeschaffung von Dieselfahrzeugen zu vermeiden.

Wenn die Option auf Fahrzeuge mit Versorgung durch nachhaltig erzeugte Energie aufrechterhalten werden soll, ist parallel auf der Infrastrukturseite die Konzeption einer (Teil-)Elektrifizierung und ggf. Wasserstoffversorgung zu erarbeiten und entsprechende Abstimmungen mit Infrastrukturbetreibern und Geldgebern durchzuführen.

Von einer klassischen Ausschreibung von Verkehrsleistungen ohne vorherige Klärung aller oben genannten Fragen ist abzuraten: Unsichere Bedingungen zum Betriebsstart und Änderungen (z.B. der Traktionsart) während der Vertragslaufzeit, die nicht vorab genau eingegrenzt und beschrieben werden können, machen die Ausschreibung nicht nur noch komplizierter, als sie ohnehin schon sind. Es entstehen damit außerdem sehr weitgehende Spielräume für die Unternehmen, durch Nachträge und die Geltendmachung von höheren, vorher nicht kalkulierbaren Kosten in der Vertragsdurchführung Nachforderungen zu erheben.

#### ***ERFURTER BAHN ALS LEISTUNGSFÄHIGES THÜRINGER BAHNUNTERNEHMEN***

Die Erfurter Bahn (EB) ist aus einem über 100 Jahre alten kommunalen Güterverkehrsunternehmen der Stadt Erfurt zur Bedienung der Industriestandorte der Stadt über Gleisanschlüsse entstanden. Eine entschlossene Geschäftsführerin hat in der Frühzeit der Regionalisierung des SPNV den Schritt gewagt, dem Land Leistungen im SPNV anzubieten – Thüringen war damals einer der Vorreiter bei der Bedienung ländlicher Räume mit kleinen modernen und der relativ geringen Nachfrage angepassten Triebwagen.

Heute bedient die Erfurter Bahn (zusammen mit der Beteiligungsgesellschaft Süd-Thüringen-Bahn) drei Verkehrsverträge. Sie befindet sich zu 100% im Eigentum der Stadt Erfurt; zusammen mit der Hessischen Landesbahn hat die Erfurter Bahn zur Teilnahme am SPNV-Wettbewerb die Süd-Thüringen-Bahn (STB) gegründet, die je zur Hälfte der Erfurter Bahn und der Hessischen Landesbahn gehört.

Die Erfurter Bahn hat die Zulassung sowohl als Eisenbahninfrastrukturunternehmen (für die Werkstatt und 17 km Anschlussbahnen in Erfurt) als auch als Eisenbahnverkehrsunternehmen für den Güter- und Personenverkehr.

Die Werkstatt der Erfurter Bahn ist im Schienennetz günstig gelegen und sehr leistungsfähig. Daneben hat die Süd-Thüringen-Bahn einen Betriebsstandort in Meiningen.

Die Fahrzeugflotte beider Unternehmen (EB und STB) besteht aus insgesamt 61 Triebwagen des Typs Regio-Shuttle, einem einteiligen Dieseltriebwagen mit rund 100 Sitzplätzen, der durch Kupplung mehrerer Einheiten auch zu längeren Zügen zusammengestellt werden kann und mit relativ hoher Beschleunigung eine Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h erreicht. Daneben besitzt die EB zwei Diesellokomotiven für den Güterverkehr und als Einzelstück den Prototyp der Splitterbaureihe „Itino“, einen zweiteiligen Dieseltriebwagen. EB und STB haben zusammen etwa 440 Mitarbeiter.

Mit einer Betriebsleistung von knapp sieben Millionen Zugkilometern halten Erfurter Bahn und Süd-Thüringen-Bahn zusammen gut 1% des deutschen SPNV-Markts und sind nach DB Regio, Transdev, Abellio, Netinera, Benex, National Express, Go Ahead, der Albtalbahn und der Hessischen Landesbahn die Nummer 9 im deutschen Markt.

Die Unternehmensgruppe aus Erfurter Bahn und Süd-Thüringen-Bahn ist damit neben der Hessischen Landesbahn und der Albtalbahn eines der wenigen nichtbundeseigenen Unternehmen im SPNV, die noch von deutschen Gesellschaftern kontrolliert werden. Die genannten größeren Wettbewerber der

Deutschen Bahn im SPNV sind Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen aus Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Italien und Australien.

## **5 Reformfrage I in Thüringen: Sollte eine Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung erfolgen?**

In diesem Abschnitt wird diskutiert, ob sich der Freistaat Thüringen in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung (z.B. über Wiedereinsatzgarantien oder durch die Etablierung eines Fahrzeugpools) involvieren sollte. Dabei werden Interdependenzen zur Frage der Aufgabenträgerorganisation berücksichtigt. Abstrahiert wird in diesem Abschnitt von der (später in Abschnitt 6 betrachteten) Möglichkeit, ein Landes-EVU zu etablieren, dem per Inhouse-Vergabe teilweise die Leistungserbringung im Thüringer SPNV übertragen wird.

### **5.1 Kritisches Hinterfragen der grundsätzlichen Rationalität der Involvierung von Ländern in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung**

Zunächst soll hinterfragt werden, ob grundsätzlich davon auszugehen ist, dass die in vielen Ländern und in einem stetig zunehmenden Maße zu beobachtende Involvierung der Länder in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung im Hinblick auf die Erreichung des haushaltsrechtlich kodifizierten Wirtschaftlichkeitsziels sinnvoll ist. Dabei sind – zunächst von Besonderheiten aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Bereich der Energiewende im Verkehr und der Digitalisierung im Schienenverkehr abstrahierend – zwei Aspekte gegenüberzustellen:

- Aufgrund der hohen Spezifität von SPNV-Fahrzeugen ist es plausibel, dass spürbare Kostenreduktionen erreicht werden können, wenn Länder sich in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung involvieren.<sup>36</sup> Damit einhergehend ist im Kontext unvollkommener (Kapital- und sonstiger) Märkte tendenziell auch eine Zunahme der Wettbewerbsintensität bei den entsprechenden Vergabeverfahren für SPNV-Leistungen zu erwarten.
- Eine derartige Involvierung von Ländern erfordert, dass die entsprechenden Länder bzw. die zuständigen Aufgabenträger über die Kompetenzen verfügen, um insbesondere
  - Fahrzeug-Beschaffungsentscheidungen zu determinieren, zu beeinflussen oder zumindest kontrollieren zu können,
  - Wartungs- und Instandhaltungsaktivitäten überwachen zu können sowie
  - den Zustand der Fahrzeuge bei Ablauf von Verträgen und deren (zumindest kurzfristigen und ggf. auch nur rein wirtschaftlichen) Übernahme durch das Land adäquat beurteilen zu können.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfordert Ressourcen und dabei nicht zuletzt Wissen auf Aufgabenträgerseite und es fallen Kosten bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben an. Das Ausmaß der (umgangssprachlich auch oft als „Risiken“ bezeichneten) Gefahren für die wirtschaftlichen Positionen von Ländern, die sich aus der Wahrnehmung dieser Aufgaben

---

<sup>36</sup> Diese Kostenreduktionen sind im Übrigen insbesondere in Form der geringeren Kapitalkosten bei einer Involvierung der öffentlichen Hand in die Fahrzeugfinanzierung beobachtbar.

ergeben, stehen im Zusammenhang mit den Wissensanforderungen bezüglich dieser Aufgaben. Zu beachten ist, dass Aufgabenträger zur Wahrnehmung dieser Aufgaben auch Beratungsunternehmen einbeziehen können. Im Kontext von Kontrahierungsproblemen bezüglich derartiger Beratungsleistungen ist es jedoch als vorteilhaft anzusehen, dass Aufgabenträger zumindest über ein gewisses „Basis-Know how“ selber verfügen.

Nicht zuletzt aufgrund der weiten Verbreitung von Wissen im SPNV-Sektor ist bei einer Abwägung dieser beiden Aspekte davon auszugehen, dass trotz der bestehenden Gefahren in sehr vielen Fällen eine Involvierung von Ländern in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung vorteilhaft ist.<sup>37</sup>

Bedeutsam ist, dass einhergehend mit der Mitwirkung von Ländern an der Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung die Kompetenzen der Aufgabenträger adäquat erweitert werden. Ein derartiger Kompetenzaufbau ist jedoch relativ unproblematisch durchführbar. Eine Detailanalyse der verschiedenen Optionen zu einer Landesinvolvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung kann hier nicht erfolgen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das Potential zu Kostenreduktion regelmäßig dann besonders groß ist, wenn eine besonders weitgehende Verantwortungsübernahme von Ländern erfolgt, was z.B. bei gewissen Fahrzeugpool-Modellen der Fall ist. Oftmals sind bei derartigen Modellen aber die Umfänge der von der öffentlichen Seite wahrzunehmenden Aufgaben ebenfalls besonders groß. Im Rahmen von Einzelfall-bezogenen (Detail-)Analysen bietet es sich an zu prüfen, welche Modelle zur Landesinvolvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung unter Berücksichtigung der jeweils damit einhergehenden Anforderungen an die Kompetenzen der Aufgabenträger näher in Betracht gezogen werden sollten.

Durch das Erfordernis des Umstiegs von Diesel- auf andere Antriebskonzepte reduziert sich die Spezifität von Investitionen in SPNV-Fahrzeuge grundsätzlich keinesfalls. Vermutlich wird die Spezifität z.T. dadurch sogar noch ansteigen, was speziell beim Einsatz innovativer Antriebskonzepte (wie batterieelektrische Fahrzeuge und Fahrzeuge mit Brennstoffzellen) der Fall sein dürfte. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Rationalität für eine Involvierung der Länder in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung grundsätzlich zurückgehen wird; oftmals wird diese sogar eher ansteigen. Allerdings gehen damit auch neue (Kompetenz-)Anforderungen an die Aufgabenträger einher.

## **5.2 Beurteilung der Rationalität einer Involvierung des Freistaats Thüringen in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung unter Berücksichtigung der Aufgabenträgerorganisation**

Hinsichtlich der in den kommenden Jahren anstehenden Vergaben von Liniennetzen im Thüringer SPNV ist nicht ersichtlich, dass dort eine Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und

---

<sup>37</sup> Damit einhergehend ist es plausibel, dass in den vielen Ländern, die sich in der Praxis in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung involvieren, keine irrationalen Entscheidungen gefällt werden. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass in diesen Ländern polit-ökonomisch erklärbare Probleme und somit Fehlanreize im politischen oder Verwaltungs-Bereich zu einer Landesinvolvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung führen.

-finanzierung nicht sehr ernsthaft in Erwägung gezogen werden sollte. Da im Thüringer SPNV die Volumina (aus finanzieller und verkehrlicher Sicht) geringer sind als in den größeren Bundesländern, könnten die Vorteile der Landesinvolvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung geringer sein als in anderen Fällen, jedoch ist eher davon auszugehen, dass diese letztendlich doch vorliegen werden.

Der im Falle einer entsprechenden Involvierung erforderliche Kompetenzaufbau auf Aufgabenträgerseite wäre – von einer entsprechenden (üblichen) Steuerungs- / Managementkompetenz im übergeordneten Verwaltungsbereich ausgehend – relativ unkompliziert durchführbar, aber wäre dennoch als strategisch bedeutsame Maßnahme einzustufen und entsprechend „ernst zu nehmen“. Im Übrigen würden der in Abschnitt 6 (und dort konkret in Unterabschnitt 6.2.3) thematisierte denkbare Erwerb der Erfurter Bahn durch den Freistaat Thüringen und deren Etablierung als Landes-EVU die Option eröffnen, die Kompetenzen der Erfurter Bahn im Bereich der Fahrzeugbeschaffung sowie -wartung und -instandhaltung zu nutzen, um auf Landes- bzw. Aufgabenträgerseite anfallende Aufgaben bei einer Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung im Kontext von SPNV-Fremdvergaben wahrzunehmen. Die umfangreichen Kompetenzen der Erfurter Bahn in diesem Bereich würde die relative Vorteilhaftigkeit von Lösungen ansteigen lassen, bei denen eine sehr umfangreiche Landesinvolvierung erfolgt (wie bei einem Fahrzeugpool und im Eigentum des Landes stehenden Fahrzeugen). Hierauf und auch auf die Variante des Erwerbs lediglich des Bereichs der Erfurter Bahn, der für die fahrzeugbezogenen Aufgaben (Wartung, Instandhaltung etc.) zuständig ist, wird in Abschnitt 6 (und dort konkret in Unterabschnitt 6.2.3) nochmals kurz eingegangen.

Es bietet sich an, in vertieften Analysen verschiedene Optionen zur Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung zu prüfen und dabei auch quantitative Abschätzungen mit Bezug zu den wesentlichen zu erwartenden Kostenwirkungen durchzuführen.

## **6 Reformfrage II in Thüringen: Sollte ein Landes-EVU etabliert werden und auf welchem Wege könnte dies erfolgen?**

In diesem Abschnitt wird die Frage der Etablierung eines Landes-EVU in Thüringen betrachtet, dem per Inhouse-Vergabe Teile der Leistungserbringung im SPNV in Thüringen übertragen werden. Dabei werden verschiedene Wege zur Etablierung eines Landes-EVU (u.a. Kauf der Erfurter Bahn) berücksichtigt. In einem Exkurs werden die Implikationen der verschiedenen Optionen für die zukünftige Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV auf die Erfurter Bahn und deren Wert aus Sicht der Stadt Erfurt als ihrer bisherigen Eigentümerin thematisiert.

### **6.1 Grundsätzliche Rationalität der Etablierung von Landes-EVU, die per Inhouse-Vergabe mit der Leistungserbringung im SPNV beauftragt werden**

Zunächst soll – analog zum Vorgehen in Abschnitt 5 – grundsätzlich diskutiert werden, ob und wann es im Hinblick auf das im Haushaltsrecht kodifizierte Wirtschaftlichkeitsziel sinnvoll ist, die Leistungserbringung im SPNV durch ein Landes-EVU durchführen zu lassen, das per Inhouse-Vergabe beauftragt wird.<sup>38</sup> Da

- die Bereitstellung von SPNV-Leistungen eine dauerhafte öffentliche Aufgabe ist,
- das Wissen über die Leistungserbringung im SPNV und außerdem auch über die Eigentümer-Steuerung bei öffentlichen Infrastrukturunternehmen weit verbreitet ist sowie
- regelmäßige vielfältige Spezifität (und dies nicht zuletzt, aber auch nicht nur im Bereich der Fahrzeuge) vorliegt,

bietet es sich regelmäßig an, eine Inhouse-Vergabe an Landes-EVU als Organisationsform ernsthaft in Betracht zu ziehen. Diese Organisationsform geht – vgl. dazu auch die Überlegungen in Abschnitt 2.1.3 – mit folgenden Vorteilen einher:

- Es entfallen die bei langfristigen Verträgen üblichen Kontrahierungsprobleme, welche insbesondere im Zusammenspiel mit spezifischen Investitionen auf Auftragnehmerseite mit Nachteilen einhergehen. Zwar können durch die öffentliche Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung (sowie ergänzend ggf. in analoger Weise auch bei Werkstätten) einige dieser Probleme gelöst werden, jedoch besteht auch dann noch ausreichendes Potential für Effizienzsteigerungen bei einer Leistungserbringung durch ein Landes-EVU. Dies ergibt sich u.a. daraus, dass bei einer öffentlichen Involvierung in die Fahrzeug- (und ggf. auch Werkstatt-)Bereitstellung und -Finanzierung ebenfalls Kontrahierungsschwierigkeiten vorliegen und vielfach Probleme dabei auftreten werden, über Vertragszeiträume hinausgehend Lebenszyklus-orientierte Optimierungen durchzuführen.

---

<sup>38</sup> Dabei wird im Übrigen (weiterhin) implizit (sinnvollerweise bzw. realitätsnah) angenommen, dass das Landes-EVU die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung durchführt und das dabei aufgrund der Landeseigentümerschaft keinerlei Spezifitätsprobleme auftreten.



- Im Kontext von spezifischen Investitionen auf Auftragnehmerseite treten bei SPNV-(Fremd-) Vergabeverfahren regelmäßig Wettbewerbsprobleme auf. Dieses Problem entfällt bei einer Leistungserbringung durch ein Landes-EVU.
- Es besteht die Option, benachbarten Ländern anzubieten, bei länderübergreifenden SPNV-Verkehren eine Inhouse-Vergabe an das Landes-EVU in Betracht zu ziehen und diese dann im Falle von zu erwartenden Vorteilen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit umzusetzen.
- Wenn nur ein Teil der SPNV-Leistungen in einem Land von einem Landes-EVU erbracht wird, werden vielfach (indirekt wirkende) positive Wettbewerbseffekte die Wettbewerbsintensität bei der Fremdvergabe der weiteren SPNV-Leistungen erhöhen. Denn wenn in Ausschreibungsverfahren im Kontext einer geringen Wettbewerbsintensität zwischen den Bietern von diesen sehr hohe Gewinnmargen einkalkuliert werden, dann kann das Land glaubhaft damit drohen, das Ausschreibungsverfahren abzubrechen und die Erbringung der entsprechenden SPNV-Leistungen per Inhouse-Vergabe „seinem“ Unternehmen zu übertragen. Dieser positive externe Effekt dürfte im Übrigen u.U. auch bei mit einem anderen Land gemeinsam vergebenen SPNV-Leistungen wirken. Denn wenn bei diesen in wettbewerblichen Vergabeverfahren keine aus Auftraggebersicht angemessenen Angebote abgegeben werden sollten, dann dürfte die Bereitschaft des anderen Landes grundsätzlich vorhanden sein, eine Inhouse-Vergabe an das Landes-EVU in Betracht zu ziehen.
- Es besteht für das Land bzw. dessen Aufgabenträger die Option, die Ressourcen und vor allem das Wissen des Landes-EVU im Bereich der Fahrzeugbeschaffung sowie -wartung und -instandhaltung zu nutzen, um die Aufgaben wahrzunehmen, die bei einer öffentlichen Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung anfallen, die im Kontext von Fremdvergaben weiterer SPNV-Leistungen ggf. erfolgt.
- Es erscheint nicht unplausibel, dass im Zusammenhang mit einer glaubhaften Zusicherung bezüglich einer langfristigen Zuständigkeit eines per Inhouse-Vergabe beauftragten Landes-EVU für die Erbringung bestimmter SPNV-Leistungen die Personalakquise (nicht zuletzt im Bereich der Triebfahrzeugführer) für dieses Unternehmen einfacher sein wird als für viele private EVU (speziell jenseits der DB Regio).<sup>39</sup>
- Nicht zuletzt sei auf die deutlich höhere Flexibilität verwiesen, die bei einem Verzicht auf Fremdvergaben vorliegt. Für konzeptionelle Änderungen ist weder der Ablauf bzw. die Neuvergabe von Verträgen abzuwarten noch sind (ggf. sehr komplexe und aus Auftraggebersicht regelmäßig mit überhöhten Preisforderungen der Auftragnehmerseite einhergehende) Nachverhandlungen durchzuführen.<sup>40</sup> Diesem Vorteil von Landes-EVU kommt in den nächsten Jahren insbesondere aufgrund der „Energiewende im Verkehr“ und

---

<sup>39</sup> Es wird im Übrigen in dieser Kurzstudie die Annahme getroffen, dass sich aus dem Zusammenspiel des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) mit Landeshaushaltsordnungen nicht das Problem ergibt, dass in Landes-EVU für Triebfahrzeugführer und sonstige Arbeitnehmer/innen nicht das Lohnniveau gezahlt werden kann, das erforderlich ist, um die entsprechenden Stellen (zumindest in der gleichen Weise wie in privaten EVU) zu besetzen.

<sup>40</sup> Dieser Aspekt weist im Übrigen eine gewisse Überschneidung mit den bereits thematisierten Kontrahierungsproblemen bei Fremdvergaben auf.

des anstehenden Umstiegs von Diesel- auf andere Antriebskonzepte eine besondere Bedeutung zu.<sup>41</sup>

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Landes-EVU eine Mindest-(optimale-)Betriebsgröße erreichen sollte, damit es in einem sinnvollen Mindestausmaß Skaleneffekte realisieren kann. Dabei wird in dieser Kurzstudie davon ausgegangen, dass ein Landes-EVU im Kontext der (in Abschnitt 3 aufgezeigten) rechtlichen Vorgaben alleine durch die Erbringung von SPNV-Leistungen innerhalb „seines“ Landes diese Mindestgröße erreichen sollte. Offensichtlich ist, dass in besonderer Weise in den „großen Ländern“ (wie Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) ein Landes-EVU Skaleneffekte realisieren kann. Allerdings weisen Beispiele kleinerer EVU, die sich in wettbewerblichen Vergabeverfahren für SPNV-Leistungen durchgesetzt haben, darauf hin, dass wohl in fast allen Ländern zumindest in Erwägung gezogen und ggf. geprüft werden sollte, ein Landes-EVU zu etablieren.<sup>42</sup> Im Rahmen derartiger Prüfungen, mit denen im Übrigen haushaltsrechtliche Vorgaben zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen umgesetzt werden, sind die verschiedenen örtlichen Besonderheiten und dabei nicht zuletzt auch die jeweils vorliegenden Voraussetzungen für die Nutzung der einzelnen drei möglichen Wege zur Etablierung eines Landes-EVU (durch Neugründung, durch Kauf eines privaten EVU sowie durch Etablierung von Call-Optionen in Verträgen bei SPNV-Fremdvergaben) zu berücksichtigen.

## **6.2 Rationalität der Etablierung eines Thüringer Landes-EVU, das per Inhouse-Vergabe mit der Leistungserbringung im SPNV beauftragt wird**

### **6.2.1 Annahme des Neuaufbaus eines Landes-EVU**

Die Etablierung eines Landes-EVU, das per Inhouse-Vergabe damit beauftragt würde, einen Teil der SPNV-Leistungen im Freistaat Thüringen zu erbringen, dürfte grundsätzlich mit den im vorangegangenen Abschnitt thematisierten Vorteilen einhergehen. Jedoch dürften aufgrund von Besonderheiten in Thüringen einige dieser Vorteile in einer besonders ausgeprägten Weise auftreten:

- Die mit der Etablierung eines Landes-EVU einhergehenden Flexibilitätsvorteile im Vergleich zu SPNV-Fremdvergaben haben in Thüringen eine besondere Bedeutung aufgrund der umfangreich anstehenden Umstellungen von Dieseltraktion auf elektrische und innovative Antriebskonzepte.

---

<sup>41</sup> Bei einer Leistungserbringung durch ein Landes-EVU liegen zunächst Vorteile gegenüber einer Fremdvergabe von Betriebsleistungen sowie Fahrzeugwartungs- und -instandhaltungsleistungen vor. Ferner entfallen jedoch auch Probleme bei einer öffentlichen Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung im Kontext einer Fremdvergabe der sonstigen Leistungen, die sich aus der Notwendigkeit einer gewissen zeitlichen Koordination von Fahrzeugbeschaffungs- und Vertragsabschlusszeitpunkten ergeben.

<sup>42</sup> Im Übrigen kann ein Landes-EVU kleiner sein als ein privates EVU sein (und damit einhergehend in einem geringeren Ausmaß Skaleneffekte realisieren) und dennoch gleich hohe oder sogar geringere (Gesamt-)Kosten aufweisen. Denn aufgrund der zu erwartenden geringeren Transaktionskosten bei der Leistungserbringung können bei einem Landes-EVU in einem gewissen Ausmaß höhere Produktionskosten als bei einem privaten EVU „akzeptiert“ werden.

- Aufgrund der aktuell extrem „schlanken Aufstellung“ des Thüringer Aufgabenträgers dürften relativ (im Vergleich zu anderen Ländern, deren Aufgabenträger aktuell nicht so schlank aufgestellt sind) gesehen besonders umfangreiche Kompetenzaufbauten bei diesem erforderlich bzw. sinnvoll sein, welche durch gewisse Aufgabenübertragungen vom Aufgabenträger an ein Landes-EVU partiell substituiert bzw. umgesetzt werden könnten. Dies kann zunächst im Zusammenspiel mit einer (in Abschnitt 5 diskutierten) öffentlichen Involvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung von Relevanz sein. Hierbei könnte ein Landes-EVU den Aufgabenträger umfangreich unterstützen und für diesen Aufgaben im Bereich der Fahrzeugbeschaffung sowie -wartung und -instandhaltung übernehmen, die im Rahmen von Fremdvergaben genutzte Fahrzeuge betreffen. Ferner könnte dem Aufgabenträger zukünftig eine besondere Rolle bei der Koordination des Aufbaus von Infrastrukturen der Energieversorgung (Ladeinfrastruktur für batterieelektrische Züge, Wasserstofftankstellen etc.) mit den Infrastrukturunternehmen DB Netz, DB Energie und den in Thüringen Verkehrsleistungen erbringenden EVU zukommen. Auch diese Aufgaben könnte der Aufgabenträger (ganz oder teilweise) „seinem“ Landes-EVU übertragen.

Allerdings sind für ein Thüringer Landes-EVU, dem (auch nur) Teile der SPNV-Leistungserbringung per Inhouse-Vergabe übertragen werden, die Potentiale im Vergleich zu Landes-EVU in großen Ländern begrenzt, Skaleneffekte zu realisieren. Dennoch ist nicht unplausibel, dass auch ein „kleines Thüringer Landes-EVU“ letztendlich eine sinnvolle Betriebsgröße erreichen kann. In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf die Größe der Erfurter Bahn verwiesen, die lediglich einen Teil der Thüringer SPNV-Leistungen erbringt.

Zumindest in der derzeitigen Vergabekonzeption des Freistaats Thüringen sind allerdings keine Vergabenetze vorgesehen, die nicht zumindest einen Berührungspunkt mit einem Nachbarland Thüringens aufweisen. Allerdings erscheint es plausibel, dass durch gewisse Rekonfigurationen der Thüringer Vergabenetze, die keinerlei (relevante) negative Effekte auf die Möglichkeit zur Realisierung von Synergieeffekten und die verkehrliche Qualität haben, zumindest ein Vergabernetz „geschaffen“ werden kann, dass sich vollständig im Freistaat Thüringen befindet; hiervon wird folgend ausgegangen, aber dies wäre in vertieften Untersuchungen genau zu betrachten. Ein derartiges Vergabernetz dürfte Großteile der bislang von der Erfurter Bahn betriebenen Netze beinhalten, welche vor allem nicht elektrifizierte Nebenstrecken umfassen.

Bislang ist ausgeklammert worden, dass ein Thüringer Landes-EVU erst noch zu etablieren ist. Annehmend, dass das Landes-EVU neu aufzubauen ist, sind (den wohl zu erwartenden) Vorteilen die Kosten des Neuaufbaus des Unternehmens gegenüberzustellen. Es erscheint denkbar, dass eine genaue Analyse aufzeigt, dass trotz dieser „Aufbaukosten“ die Etablierung des Landes-EVU vorteilhaft ist. Dies kann im Rahmen dieser Kurzstudie jedoch nicht beurteilt werden. Hierfür sind vertiefte Analysen durchzuführen.

## 6.2.2 Exkurs: Auswirkungen der einzelnen bislang betrachteten Optionen für die Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV auf die Erfurter Bahn

Entscheidungen über die in dieser Kurzstudie thematisierte Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV dürften auch Auswirkungen auf die im Eigentum der Stadt Erfurt stehende Erfurter Bahn haben, die vor allem im Thüringer SPNV (und außerdem mit eher geringen Aktivitäten im Bereich des Schienengüterverkehrs und der Eisenbahninfrastrukturbereitstellung in Erfurt) tätig ist. Folgend werden diese Auswirkungen für die verschiedenen bislang betrachteten Optionen der zukünftigen Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV betrachtet:

- **Grundsätzlich unveränderte Fortführung der Fremdvergabe-Praxis im Thüringer SPNV:** Wenn die bisherige Fremdvergabe-Praxis im Thüringer SPNV fortgesetzt wird, besteht für die Erfurter Bahn die Gefahr, zukünftig keinerlei (Verkehrs-)Verträge mehr zu „gewinnen“ und dann – davon ausgehend, dass Expansionsaktivitäten in die SPNV-Märkte in anderen Ländern nicht erfolgen bzw. nicht erfolgreich sind – aus dem SPNV-Markt aussteigen zu müssen. Sicherlich wird die Erfurter Bahn als Incumbent im Thüringer SPNV und unter Berücksichtigung ihrer Ressourcen und vor allem Werkstätten durchaus relevante Chancen haben, auch zukünftig im Thüringer SPNV tätig sein zu können, aber sicher kann davon nicht ausgegangen werden. Zu beachten ist, dass DB Regio ebenfalls einen (im Übrigen relativ großen) Werkstattstandort in Erfurt hat und insofern potentiell ein sehr ernster Wettbewerber der Erfurter Bahn sein könnte. In diesem Zusammenhang sei auch auf darauf verwiesen, dass es mehrere Beispiele für SPNV-Unternehmen gibt, die sich in Deutschland in der Vergangenheit in wettbewerblichen Vergabeverfahren nicht durchsetzen konnten und aus dem SPNV-Markt verschwunden sind.
- **Fremdvergabe der SPNV-Leistungen in Verbindung mit einer Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung:** Wenn sich das Land in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung involvieren sollte, ist grundsätzlich von einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität auszugehen. Infolgedessen nimmt die Gefahr für die Erfurter Bahn zu, zukünftig keinen Verkehrsvertrag mehr zu erhalten. Diese Gefahr dürfte jedoch nur eher sehr moderat ansteigen, sofern die Wartung und Instandhaltung der Fahrzeuge weiter durch die privaten EVU durchzuführen ist, da dann die Erfurter Bahn in Wettbewerbsverfahren aufgrund ihrer in Erfurt vorhandenen Werkstatt einen „Pluspunkt“ gegenüber einigen anderen Bietern haben dürfte. Im direkten Wettbewerb zur DB Regio könnte eine Landesinvolvierung in die Fahrzeugbeschaffung und -involvierung u.U. sogar vorteilhaft für die Erfurter Bahn sein, da ihre Zugangsbedingungen zu Fremdkapital eher schlechter als die der DB Regio sein dürften.
- **Aufbau eines Landes-EVU, das per Inhouse-Vergabe mit der Erbringung eines Teils der SPNV-Leistungen beauftragt wird, und ansonsten Fremdvergabe der (weiteren) SPNV-Leistungen:** Wenn der Freistaat Thüringen (in der im vorangegangenen Abschnitt 6.2.1 thematisierten Weise) ein Landes-EVU aufbaut und dieses per Inhouse-Vergabe mit der Erbringung von SPNV-Leistungen beauftragt, dann nimmt damit einhergehend der Umfang der Fremdvergaben im SPNV ab. Dadurch reduziert sich die Wahrscheinlichkeit, dass die

Erfurter Bahn SPNV-Verkehrsverträge in Thüringen gewinnt. Zu berücksichtigen ist, dass sich – wie in Abschnitt 6.2.1 erwähnt – für die Inhouse-Vergabe an ein Landes-EVU insbesondere ein (Vergabe-)Netz eignen dürfte, das Großteile der bislang von der Erfurter Bahn betriebenen Netze beinhaltet. Gerade dort würde die Erfurter Bahn bei zukünftigen Vergabeverfahren als Incumbent jedoch die größten Chancen haben, siegreich aus dem Wettbewerb hervorzugehen. Somit dürfte die Etablierung eines Landes-EVU die Chancen der Erfurter Bahn, zukünftige SPNV-Verkehrsverträge in Thüringen im Wettbewerb zu gewinnen, erheblich beeinträchtigen.

## **6.2.3 Option eines Erwerbs der Erfurter Bahn**

### **6.2.3.1 Basisfall**

Die Etablierung eines Landes-EVU kann auch durch den Erwerb eines privaten EVU erfolgen. Für den Freistaat Thüringen dürfte in diesem Zusammenhang insbesondere ein Erwerb der Erfurter Bahn von der Landeshauptstadt Erfurt als derzeitiger Eigentümerin eine interessante Option sein, welche in diesem Abschnitt thematisiert werden soll.<sup>43</sup> Die Erfurter Bahn wird im Übrigen im Kreis der SPNV-Praktiker/innen vielfach als „gut eingeführtes“ und „sehr kompetentes“ EVU eingestuft.

Bei einem Erwerb der Erfurter Bahn entfallen die (im vorangegangenen Abschnitt 6.2.1 thematisierten) Kosten des Neuaufbaus eines Landes-EVU. Allerdings wird ein Kaufpreis anfallen, den der Freistaat Thüringen an die Stadt Erfurt zu zahlen hat. Die Vorteilhaftigkeit eines Erwerbs der Erfurter Bahn wird folglich nicht zuletzt durch die Höhe dieses Kaufpreises beeinflusst, der – von einer gewissen Rationalität der Verhandlungspartner ausgehend – in besonderer Weise von den Alternativoptionen zu einer Einigung auf Seiten der beiden involvierten Akteure (also des Freistaats Thüringen und der Landeshauptstadt Erfurt) abhängen. Auf Seiten Thüringens wären Alternativen die bereits thematisierte Neugründung eines landeseigenen EVU oder der Erwerb eines anderen privaten EVU, was ggf. in Verbindung mit der Vergabe eines zukünftigen Verkehrsvertrages an ein privates EVU erfolgen könnte, der eine Call-Option für einen Erwerb des entsprechenden Unternehmens bzw. der entsprechenden Projektgesellschaft zu definierten Konditionen beinhaltet, was im (Folge-)Abschnitt 6.2.4 noch kurz thematisiert werden wird. Ferner ist der Verzicht auf die Etablierung eines landeseigenen EVU eine Option, was mit der Fortführung der vollständigen Fremdvergabe sämtlicher SPNV-Leistungen einhergeht.

Auf Seiten der Stadt Erfurt (aber auch jedes anderen Eigentümers der Erfurter Bahn jenseits des Freistaats Thüringen) wird der Wert der Erfurter Bahn hingegen in erster Linie durch die Verträge zur Erbringung von SPNV-Leistungen bedingt, über die das EVU derzeit verfügt und zukünftig (nach möglichen Erfolgen in Ausschreibungsverfahren) verfügen wird. Insofern sind auch die für die Erfurter Bahn bzw. die Stadt Erfurt bestehenden wirtschaftlichen Gefahren zu berücksichtigen, die sich aus

---

<sup>43</sup> Die Erfurter Bahn wird hier – wie auch die DB Regio – als privates EVU eingestuft, da sie (derzeit) nicht im Eigentum des Freistaats Thüringen und somit nicht im Eigentum der Gebietskörperschaft steht, die die Bereitstellungsverantwortung für den Thüringer SPNV innehat.

der Abhängigkeit vom Verlauf bzw. Ergebnis von Ausschreibungsverfahren ergeben, worauf in Abschnitt 6.2.2 eingegangen worden ist. Ein Unterliegen in großen SPNV-Wettbewerbsverfahren kann für die Erfurter Bahn unmittelbar existenzbedrohende Folgen haben.

In diesem Kontext erscheint es plausibel, dass es – hier eine gewisse Vorteilhaftigkeit der Etablierung eines Landes-EVU annehmend, die jedoch (wie in Abschnitt 6.2.1 dargelegt) noch genauer zu überprüfen wäre – einen Bereich für einen Kaufpreis geben dürfte, zu dem ein Erwerb der Erfurter Bahn durch den Freistaat Thüringen von der Landeshauptstadt Erfurt für beide Seiten vorteilhaft wäre. Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, die Option des Erwerbs der Erfurter Bahn und deren Etablierung als Landes-EVU, der per Inhouse-Vergabe die Erbringung eines Teils der Thüringer SPNV-Leistungen übertragen wird und die ggf. auch Aufgaben auf Seiten des Landes bzw. Aufgabenträgers bei der Involvierung in die Fahrzeugfinanzierung und -bereitstellung übernehmen könnte, vertieft zu prüfen und in diesem Zusammenhang dann auch quantitative Kalkulationen zur Abschätzung der Wirtschaftlichkeit dieser Option (u.a. in Abhängigkeit von möglichen Kaufpreisen für die Erfurter Bahn) durchzuführen.

Bei einer vertieften Prüfung des Erwerbs der Erfurter Bahn durch den Freistaat Thüringen sollten auch die folgenden Fragen betrachtet werden:

- Wie sollte zukünftig mit den bislang von der Erfurter Bahn erbrachten Güterverkehrsleistungen sowie der dafür betriebenen Infrastruktur (vor allem Gleisanschlüsse bzw. Güteranschlussbahnen in Erfurt) umgegangen werden?
- Wie wäre bei einer Inhouse-Vergabe an die Erfurter Bahn mit der Süd-Thüringen-Bahn umzugehen, welche wie oben dargestellt ein Gemeinschaftsunternehmen von Erfurter Bahn und Hessischer Landesbahn ist?

Hinsichtlich der ersten Frage ist zu klären, ob diese Leistungen (sowohl verkehrlich als auch infrastrukturell) weiter integriert durch das dann als Landes-EVU firmierende Unternehmen Erfurter Bahn angeboten werden sollen oder ob diese Leistungen an eine neu zu etablierende Gesellschaft ausgelagert werden sollen. Für beide Optionen gibt es Argumente. Im Hinblick auf die zweite Frage ist zunächst noch einmal auf die rechtliche Lage zu verweisen. Während Bestandsverträge der Erfurter Bahn innerhalb Thüringens wohl keinen Hindernisgrund für eine Inhouse-Vergabe darstellen dürften (vgl. dazu Abschnitt 3), ist die Situation bei Verkehren außerhalb Thüringens – wie sie die Süd-Thüringen-Bahn betreibt – unklarer und einer vertieften rechtlichen Prüfung zu unterziehen. Ebenso ist rechtlich noch unklar und damit vertieft zu prüfen wie damit umzugehen ist, dass die Süd-Thüringen-Bahn ein Gemeinschaftsunternehmen ist, das der Erfurter Bahn zu einem Anteil von 50% gehört (vgl. auch hierzu Abschnitt 3).<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Möglicherweise kann es sein, dass eine Inhouse-Vergabe von Verkehrsleistungen an die Erfurter Bahn nicht mit einer Beteiligung an der Süd-Thüringen-Bahn vereinbar ist, sodass bei Etablierung der Erfurter Bahn als Landes-EVU dann ein Verbleib dieses Unternehmensteils beim heutigen Eigentümer der Erfurter Bahn oder ein Verkauf erfolgen müsste.

### **6.2.3.2 Exkurs: Variante des Erwerbs lediglich des Bereichs, der fahrzeugbezogene Aufgaben wahrnimmt (Wartung, Instandhaltung etc.)**

Im Kontext der Diskussion der Option des Erwerbs der Erfurter Bahn in ihrer Gesamtheit durch den Freistaat Thüringen sei zumindest kurz darauf verwiesen, dass auch denkbar ist, dass lediglich der Bereich der Erfurter Bahn vom Land gekauft wird, der für die fahrzeugbezogenen Aufgaben (Wartung, Instandhaltung etc.) zuständig ist. Damit könnte eine sehr umfangreiche Kompetenz auf Landeseite geschaffen werden, um sich in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung zu involvieren. Diese Option kann an dieser Stelle nicht endgültig als offensichtlich unsinnig eingeordnet werden, aber es sei zumindest auf die folgenden Probleme bzw. Nachteile im Vergleich zum vollständigen Erwerb des Unternehmens hingewiesen:

- Bei der Landesinvolvierung in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung, die im Kontext des Vorhandenseins der erforderlichen Ressourcen bei der Erfurter Bahn ggf. sogar in der Extremvariante des Fahrzeugerwerbs und der dauerhaften Übernahme von Wartung und Instandhaltung erfolgen könnte, würden die üblichen Schnittstellenprobleme anfallen. Diese sprechen keinesfalls – wie in Abschnitt 5 thematisiert – dagegen, dass mit diesem Vorgehen nicht doch Vorteile im Vergleich zum Status quo generiert werden könnten. Jedoch würden die Vorteile recht groß sein, wenn dann „einen Schritt weitergegangen würde“ und die komplette Erfurter Bahn erworben werden würde, der dann auch ein Teil der SPNV-Leistungserbringung in Thüringen übertragen würde, womit einhergehend ein Teil der Schnittstellenprobleme entfallen würde. Ferner würde bei einem Kompletterwerb der Erfurter Bahn auch das Erfordernis einer „Zerteilung“ der heutigen Erfurter Bahn entfallen.
- Der im Eigentum der Stadt Erfurt verbleibende Betriebsbereich der Erfurter Bahn, der für die Erbringung der SPNV-Leistungen verantwortlich ist, würde der erheblichen Gefahr ausgesetzt sein, in Vergabeverfahren – vgl. dazu Abschnitt 6.2.2 – nicht erfolgreich abzuschneiden. Dabei ist diese Gefahr als besonders groß anzusehen, da ein großer Wettbewerbsvorteil der heutigen Erfurter Bahn darin besteht, über eine Werkstatt in Erfurt zu verfügen; dieser Vorteil würde jedoch nicht mehr vorliegen, wenn das Land (nur) genau diesen Unternehmensteil von der Stadt Erfurt erwerben würde.

Nichtsdestoweniger könnte u.U. (und zwar vor allem dann, wenn – warum auch immer – ein Kompletterwerb der Erfurter Bahn durch das Land Thüringen nicht in Frage kommt) auch die Option eines derartigen partiellen Erwerbs der Erfurter Bahn vertieft geprüft werden, denn Vorteile gegenüber dem organisatorischen Status quo sind durchaus vorstellbar.

### **6.2.4 Option des Erwerbs eines privaten EVU aufgrund einer entsprechenden Call-Option in einem SPNV-Verkehrsvertrag**

Denkbar wäre auch, ein Landes-EVU zu etablieren, indem bei einer zukünftigen Ausschreibung und Beauftragung eines privaten EVU für die Erbringung von SPNV-Leistungen, die ausschließlich in Thüringen liegen sollten, eine Call-Option für einen Erwerb des entsprechenden Unternehmens bzw. der entsprechenden Projektgesellschaft zu definierten Konditionen in dem Verkehrsvertrag verankert wird und diese Call-Option in der Folgezeit vom Land gezogen wird. Wie bereits (in Abschnitt 6.2.1)

thematisiert, dürfte ein derartiges Vergabernetz Großteile der bislang von der Erfurter Bahn betriebenen Netze beinhalten.

„Normale“ private EVU werden – dabei allerdings auch die Höhe der bei Ausübung der Call-Option zu zahlenden Preise berücksichtigend – bei ihren Preisforderungen in Angeboten in SPNV-Vergabeverfahren Zuschläge einfordern, wenn derartige Call-Optionen vorgesehen sind, was im Übrigen keinesfalls gegen die grundsätzliche Sinnhaftigkeit bzw. mögliche (insbesondere langfristige) Vorteilhaftigkeit eines derartigen Vorgehens spricht. Im Falle der Erfurter Bahn wäre wohl davon auszugehen, dass diese als Bieterin in einem Vergabeverfahren eher keine oder nur geringere Zuschläge als andere Bieter einfordern würde, da sie bzw. ihre Eigentümerin ja aufgrund der unternehmerischen Ausrichtung und der (zumindest bisherigen) Fokussierung auf den Thüringer SPNV-Markt extrem abhängig von einem erfolgreichen Abschneiden in den bzw. ggf. nur dem einen „betroffenen“ Vergabeverfahren wäre. Insofern ist es durchaus denkbar, dass auch auf diesem Weg ein Erwerb der Erfurter Bahn durch den Freistaat Thüringen erfolgen könnte. Allerdings würde dieser Weg – auch wenn nicht auszuschließen ist, dass er vorteilhaft gegenüber dem Status quo ist – vermutlich mit deutlich höheren Transaktionskosten als ein „normaler Erwerb“ der Erfurter Bahn im Rahmen von (Kauf-/Verkaufs-)Verhandlungen zwischen dem Freistaat Thüringen und der Stadt Erfurt einhergehen. Dies verweist (ebenfalls) darauf, dass ein „normaler Kauf“ der Erfurter Bahn durch den Freistaat Thüringen der bevorzugt anzustrebende Weg ist, um ein Thüringer Landes-EVU zu etablieren.



## **7 Zusammenfassung der Analyseergebnisse und Handlungsempfehlungen**

Für die Leistungserbringung im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist das übliche Vorgehen der Aufgabenträger auf Seiten der Länder die Beauftragung privater Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im Rahmen von Ausschreibungsverfahren und langfristigen Verträgen (z.B. über 12-15 Jahre). Dieses Vorgehen wird gemeinhin als Erfolgsmodell angesehen. Für die Konzeption der Verkehrsangebote im SPNV (und somit die Fällung der Bereitstellungsentscheidungen hinsichtlich der Verkehrsleistungen) sind die Aufgabenträger zuständig. In den vergangenen Jahren hat es allerdings insofern z.T. gravierende Veränderungen bei der Organisation der Leistungserbringung im SPNV gegeben, als dass in vielen Ländern die Aufgabenträger (bzw. die jeweiligen Länder) umfangreich Aufgaben bei der Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung übernommen haben (und damit einhergehend den mit der Erbringung der Betriebsleistung beauftragten privaten EVU nicht mehr übergeben haben). In einigen Fällen sind Aufgaben der Fahrzeuginstandhaltung von den Aufgabenträgern ebenfalls nicht mehr an die mit der Erbringung der Betriebsleistungen beauftragten EVU übertragen worden, sondern in separaten Leistungspaketen an Unternehmen vergeben worden, was zu neuen Schnittstellen im SPNV-System geführt hat. Damit einhergehend haben die Aufgabenträger in den vergangenen Jahren tendenziell zunehmend Aufgaben und Verantwortung übernommen.

Im Kontext aktueller Entwicklungen und Probleme bei der Fahrzeugfinanzierung, bei der Personalakquise und bei in den nächsten Jahren und Jahrzehnten anstehenden Umstellungen von Dieseltraktion auf elektrische oder alternative Traktion werden im SPNV-Sektor Zweifel laut(er), ob der dargestellte bisherige Ausschreibungswettbewerb weiterhin das einzige angewendete Standardvorgehen bleiben sollte. In diesem Zusammenhang ist von Relevanz, dass für die Aufgabenträger auch die Option besteht, die Leistungserbringung im SPNV durch landeseigene (und somit öffentliche) EVU durchführen zu lassen, die im Rahmen einer (europarechtlich problemlos umzusetzenden) Inhouse-Vergabe beauftragt werden könnten. Institutionenökonomische Erkenntnisse zur „Make-or-Buy“-Frage legen nahe, dass diese Option im SPNV-Sektor entgegen der Praxis in der Vergangenheit keinesfalls per se ausgeschlossen werden sollte.

In dieser Kurzstudie ist untersucht worden, wie die Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV zukünftig erfolgen könnte und sollte. Im Freistaat Thüringen besteht ein verkehrlich mit den benachbarten Ländern vielfältig verknüpftes Netz an SPNV-Linien mit vielen länderübergreifend erbrachten Verkehrsleistungen. Als Aufgabenträger für ganz Thüringen agiert das Landesamt für Bau und Verkehr. Es erfolgt bislang grundsätzlich keine Involvierung des Aufgabenträgers in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung. Thüringen weist im Bundesvergleich den höchsten Anteil von SPNV-Betriebsleistungen mit Dieseltraktion auf; dies zeigt die Herausforderung an, mittelfristig den Umstieg auf fossilenergiefreie Antriebe durchzuführen.

Es gibt gewichtige Argumente dafür, dass zukünftig auch in Thüringen eine Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung sehr ernsthaft erwogen werden sollte. Die damit einhergehenden Vorteile, die sich insbesondere in relevanten Kostenreduktionen bei der

Fahrzeuggestellung ergeben (und in diesem Zusammenhang insbesondere im Bereich der Kapitalkosten vorliegen), dürften die Nachteile bzw. möglichen Probleme überwiegen, die sich aus der Erfordernis der Übernahme gewisser Aufgaben durch den Thüringer Aufgabenträger (insbesondere direkte oder indirekte Mitwirkung an Entscheidungen über Fahrzeugeigenschaften sowie laufende Kontrolle der Fahrzeugzustände) ergeben könnten. Im Rahmen einer vertieften Prüfung sollten die verschiedenen Optionen für die (direkte oder indirekte) Involvierung des Landes in die Fahrzeuggestellung und -finanzierung (wie z.B. Wiedereinsatzgarantien, landeseigene Fahrzeugpools etc.) berücksichtigt werden. Zu beachten ist, dass einhergehend mit der Übernahme von Aufgaben bei der Fahrzeuggestellung und -finanzierung ein gewisser Kompetenzaufbau auf Seiten des Landes bzw. des Thüringer Aufgabenträgers erfolgen sollte.

Analysen unter Rückgriff auf Erkenntnisse der Institutionenökonomik zeigen an, dass es grundsätzlich empfehlenswert ist, dass auf Seiten der Länder Verkehrsleistungen im SPNV zukünftig auch per Inhouse-Vergabe an landeseigene EVU übergeben werden. So können in geeigneten Konstellationen Ausgaben für SPNV-Leistungen gesenkt werden, womit Wirtschaftlichkeitsziele erreicht werden, die im Übrigen in den Landeshaushaltsordnungen „vorgegeben“ sind. Allerdings ist die Vorteilhaftigkeit der Option der Etablierung von landeseigenen EVU besonders ausgeprägt in Ländern, in denen derartige landeseigene Unternehmen umfangreich Skaleneffekte realisieren können. Inwieweit dies in einem einzelnen Land möglich ist, ist nicht nur durch das Volumen der Verkehrsleistung bedingt, das im SPNV in diesem Land zu erbringen ist, sondern hängt auch davon ab, dass SPNV-Verkehre bzw. -Linien nur innerhalb des entsprechenden Landes „verortet“ sind. Denn bei länderübergreifenden SPNV-Verkehren erfordert eine Inhouse-Vergabe an ein landeseigenes EVU eine Zustimmung beider (bzw. sämtlicher) beteiligter Länder. Dies weist darauf hin, dass (hier zunächst von Fragen des Vorgehens bei der Etablierung der Unternehmen abstrahierend) relativ betrachtet die Vorteilhaftigkeit der Etablierung von landeseigenen EVU in Ländern wie Bayern, Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen größer sein dürfte als in Thüringen, was jedoch nichts über die absolute Vorteilhaftigkeit dieser Option auch in Thüringen aussagt.

Zu den Vorteilen der Etablierung von landeseigenen EVU zählt auch, dass diese für ihre jeweiligen Länder Aufgaben übernehmen könnten, die auf Landesseite bei der Involvierung in die Fahrzeuggestellung und -finanzierung wahrzunehmen sind, wenn die entsprechenden Fahrzeuge von privaten EVU genutzt werden. Spezielle Vorteile könnten sich im Zusammenhang mit einer Umstellung von Dieseltraktion auf alternative Antriebe ergeben. Denn eine Inhouse-Vergabe schafft Flexibilität hinsichtlich des Vorgehens bei derartigen Umstellungen. Im Rahmen von Vertragslösungen mit privaten Unternehmen sind hingegen sehr komplexe Vertragswerke zu entwerfen und es drohen umfangreiche Nachverhandlungen, die gerade aus Sicht von Ländern als Auftraggeber tendenziell mit vielen Nachteilen einhergehen.

Zu beachten ist, dass der Aufbau von landeseigenen EVU zunächst jedoch Aufwand verursachen wird, der zukünftig zu erwartenden Vorteilen gegenüberzustellen ist. Ob der (Neu-)Aufbau eines Thüringer Landes-EVU in diesem Kontext vorteilhaft ist, kann hier nicht eingeschätzt werden und erfordert eine vertiefte Prüfung. Dies gilt auch für die Frage, ob bei einer (oder mehreren) der anstehenden Fremdvergaben die Aufnahme von Call-Optionen, mit denen für das Land die

Möglichkeit der Übernahme der vom siegreichen Bieter zu gründen Projektgesellschaft zu vertraglich bereits definierten Konditionen geschaffen wird, zu empfehlen ist.

Ein spezieller Aspekt hinsichtlich der Frage der Etablierung eines landeseigenen EVU in Thüringen ist, dass erstens die im Eigentum der Thüringer Landeshauptstadt Erfurt befindliche Erfurter Bahn eines der EVU ist, denen derzeit eine wichtige Rolle bei der Leistungserbringung im Thüringer SPNV zukommt, und dass es zweitens denkbar erscheint, dass die Stadt Erfurt einem Verkauf der Erfurter Bahn an das Land offen gegenüberstehen könnte. Im Falle eines Erwerbs der Erfurter Bahn könnte diese per Inhouse-Vergabe mit der Erbringung von SPNV-Leistungen in Thüringen beauftragt werden. Hierfür wäre ein Vertragspaket zu definieren, das nur im Land Thüringen „verortete“ SPNV-Linien umfasst. Es könnten jedoch Abstimmungen mit Nachbarländern erfolgen, um in einzelnen Fällen diese auf zu erwartende Kostenvorteile bei der Leistungserbringung durch ein Thüringer Landes-EVU hinzuweisen und deren Zustimmung zu einer Inhouse-Vergabe auch bei gemeinsam zu vergebenden SPNV-Verkehren zu erreichen. In jedem Fall könnte die Erfurter Bahn als landeseigenes EVU für das Land bzw. den Aufgabenträger auch Aufgaben bei der Bereitstellung und Finanzierung von Fahrzeugen übernehmen, die von privaten EVU genutzt werden.

Die Vorteilhaftigkeit eines Erwerbs der Erfurter Bahn wird nicht zuletzt durch den Kaufpreis beeinflusst, den das Land Thüringen an die Stadt Erfurt zu zahlen hätte. Die Höhe dieses Kaufpreises wird – von einer gewissen Rationalität der Verhandlungspartner ausgehend – in besonderer Weise von den Alternativoptionen zu einer Einigung auf Seiten der beiden involvierten Akteure abhängen. Auf Seiten des Landes Thüringen wären Alternativen die Neugründung eines landeseigenen EVU oder der Erwerb eines privaten EVU, was ggf. in Verbindung mit der Vergabe eines zukünftigen Verkehrsvertrages an ein privates EVU erfolgen könnte, der eine Call-Option für einen Erwerb des entsprechenden Unternehmens bzw. der entsprechenden Projektgesellschaft zu definierten Konditionen beinhaltet. Ferner ist der Verzicht auf die Etablierung eines landeseigenen EVU eine Option, was mit der umfangreichen Nutzung von wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren zur Auswahl des kostengünstigsten privaten EVU einhergeht.

Auf Seiten der Stadt Erfurt (aber auch jedes anderen Eigentümers der Erfurter Bahn jenseits des Freistaats Thüringen) wird der Wert der Erfurter Bahn hingegen in erster Linie durch die Verträge zur Erbringung von SPNV-Leistungen bedingt, über die das EVU derzeit verfügt und zukünftig (nach möglichen Erfolgen in Ausschreibungsverfahren) verfügen wird. Insofern sind auch die für die Erfurter Bahn bzw. die Stadt Erfurt bestehenden wirtschaftlichen Risiken zu berücksichtigen, die sich aus der Abhängigkeit vom Verlauf bzw. Ergebnis von Ausschreibungsverfahren ergeben. Ein Unterliegen in großen SPNV-Wettbewerbsverfahren kann für die Erfurter Bahn unmittelbar existenzbedrohende Folgen haben.

In diesem Kontext erscheint es plausibel, dass es einen Bereich für einen Kaufpreis geben dürfte, zu dem ein Erwerb der Erfurter Bahn durch den Freistaat Thüringen von der Stadt Erfurt für beide Seiten vorteilhaft ist.

Aufgrund von Ressourcen- und in diesem Zusammenhang insbesondere Zeitrestriktionen bei der Erstellung dieser Kurzstudie konnten aufgezeigte Optionen regelmäßig nicht in einer Tiefe untersucht

werden, die eine klare Abgabe von Handlungsempfehlungen ermöglichen würde. Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, vertiefende Analysen insbesondere sowohl zu den verschiedenen Optionen einer Involvierung des Landes in die Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung als auch zur Frage der Etablierung eines Landes-EVU (und in diesem Zusammenhang zu einem möglichen Erwerb der Erfurter Bahn) durchzuführen. In diesem Kontext kann die vorliegende Kurzstudie im Übrigen als „Eignungstest“ im Rahmen der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit verschiedener Handlungsoptionen für die zukünftige Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV angesehen werden.

## Literaturverzeichnis

- Allianz pro Schiene (2018):** Elektrifizierte Strecken im staatlichen Eisenbahnnetz in ausgewählten europäischen Ländern, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 09.11.2019 unter [https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2018/09/180905\\_EU-Vergleich\\_Elektrifizierung.pdf](https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2018/09/180905_EU-Vergleich_Elektrifizierung.pdf).
- Baden-Württemberg (2019):** Land finanziert Standby-Lokführer, Stuttgart, zuletzt abgerufen im Internet am 09.11.2019 unter <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/land-finanziert-standby-lokfuehrer/>.
- BAG-SPNV – Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (2017):** Bahn-Elektrifizierung endlich voranbringen, Pressemitteilung, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 09.11.2019 unter: <https://bag-spnv.de/presse/details/bahn-elektrifizierung-endlich-voranbringen?file=files/bagspnv/downloads/17-07-14%20PI%20BAG-SPNV%20Bahnelektrifizierung%20voranbringen.pdf>.
- Becker, T. / Ryndin, A. (2015):** Organisationsmodelle für SPNV-Leistungserstellung: Analyse zentraler Eignungsfaktoren, in: *Der Nahverkehr*, 33. Jg., Nr. 11, S. 47-53.
- Beckers, T. / Becker, T. / Gizzi, F. / Jäkel, K. (2018):** Denkanstöße hinsichtlich einer effizienzorientierten (Re-)Organisation des deutschen Bahnsystems, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 89. Jg., Nr. 2, S. 99-114.
- Beckers, T. / Bieschke, N. / Lenz, A.-K. / Heurich, J. / Kühling, J. / Hertel, W. / Schäfer, D. (2014):** Alternative Modelle für die Organisation und die Finanzierung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze in Deutschland – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse unter Einbezug juristischer und technisch-systemischer Expertise; Gutachten im Rahmen des vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW) des Landes Baden-Württemberg, vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH) des Landes Nordrhein-Westfalen und vom Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) beauftragten Projektes „Alternativen zur Finanzierung des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland“, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Brenck, A. / Gehrt, J. / Klatt, J. P. (2008):** Rationalität und Ausgestaltung privater Finanzierung in PPP-Projekten, im Auftrag der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Zimmermann, T. (2011):** Interkommunale Zusammenarbeit – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse, in: Schäfer, C. / Theuvsen, L. (Hrsg.), *Renaissance öffentlicher Wirtschaft*, Schriftenreihe öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 245 - 290; gekürzte Fassung eines vorher veröffentlichten Arbeitspapiers „Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)“, Online-Veröffentlichung.

- Beckers, T. / Ryndin, A. (2018):** Das „HOWOGE-ÖÖP-Modell“ und der Status quo im Vergleich – Eine Analyse zentraler Aspekte der Einbindung der HOWOGE in die „Berliner Schulbau-Offensive“ unter Rückgriff auf institutionenökonomische Erkenntnisse, im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin erstellte gutachterliche Stellungnahme, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Ryndin, A. / Weiß, H. (2018):** Eine Analyse der Wirtschaftlichkeit der Privatisierung von Toll Collect und der Lkw-Mauterhebung nach dem ÖPP-Ansatz auf Basis der Institutionenökonomik, im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen erstelltes Kurzgutachten, Online-Veröffentlichung.
- Bieschke, N. / Vorwerk, L. / Beckers, T. / Cullmann, A. / Rechlitz, J. (2019):** Zur Effizienz von privaten und öffentlichen Unternehmen – Eine kritische Einordnung quantitativ-empirischer Analysen am Beispiel von Stromverteilnetzbetreibern; im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projektes „Handlungsoptionen zur nachhaltigen Transformation sowie sektorübergreifenden Vernetzung und Optimierung von Infrastruktursystemen in urbanen Räumen“ (INFRA-URBAN) erstelltes Arbeitspapier, Online-Veröffentlichung.
- Mühlenkamp, H. (2012):** Zur relativen (In-) Effizienz öffentlicher (und privater) Unternehmen. Unternehmensziele, Effizienzmaßstäbe und empirische Befunde, in: Schäfer, C. / Theuvsen, L. (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme - Kontexte - Perspektiven. Baden-Baden.
- TMIL – Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2018):** Nahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr im Freistaat Thüringen 2018 - 2022, Erfurt, zuletzt abgerufen im Internet am 09.11.2019 unter: [https://www.thueringen.de/mam/th9/tmbvl/verkehr2018/nvp18\\_22/5.\\_nah\\_verkehrsplan.pdf](https://www.thueringen.de/mam/th9/tmbvl/verkehr2018/nvp18_22/5._nah_verkehrsplan.pdf).
- Villalonga, B. (2000):** Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects, in: Journal of Economic Behavior & Organization, Vol. 42, S. 43-74.