

Plädoyer für eine landeseigene S-Bahn

von Felix Thoma

Stand: Januar 2013



Einleitung

Als Reaktion auf die 2009 begonnenen Betriebseinschränkungen bei der Berliner S-Bahn, die derzeit von der S-Bahn Berlin GmbH, einer Tochter der Deutschen Bahn (DB), betrieben wird, hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für die Zukunft des S-Bahn-Betriebs drei Varianten vorgestellt:

1. Die (Teil-)Ausschreibung des S-Bahn-Betriebes
2. Die Inhouse-Vergabe des S-Bahn-Betriebes an die landeseigene BVG
3. Die Inhouse-Vergabe des S-Bahn-Betriebes an eine landeseigene S-Bahn-Gesellschaft, die durch den Kauf der S-Bahn Berlin GmbH durch das Land Berlin gebildet wird

Nach einer entsprechenden Entscheidung des Senats wurde schließlich im Juli 2011 eine Ausschreibung für das Teilnetz Ring eröffnet. Aufgrund einer im Januar 2013 an den Europäischen Gerichtshof verwiesenen Klage gegen die Ausschreibungsbedingungen ist die Zukunft der S-Bahn nun wieder offen.

Ich plädiere hiermit gegen die bisherige Ausschreibung und für mehr landeseigenen Einfluss auf die S-Bahn, zumindest durch einen landeseigenen Fahrzeugpark, am besten wäre jedoch ein Kauf der gesamten S-Bahn Berlin GmbH durch das Land Berlin. Kurz gefasst habe ich folgende Bedenken bei einer Ausschreibung:

- Bei einem komplexen System wie der Berliner S-Bahn ist wegen der hohen technischen Erfordernisse bei einer Neuvergabe ohnehin eine starke Regulierung notwendig, entsprechend gering ist der wirtschaftliche Gestaltungsspielraum. Eine Ausschreibung bringt also nur wenig Vorteile, ist aber hoch umständlich.
- Vertragslaufzeiten im Wettbewerb sind relativ kurz, Ausschreibungen sind daher keine nachhaltige Lösung. Besonders bei den Fahrzeugen ist Planungs- und Rechtssicherheit wichtig, deshalb ist ein landeseigener Fahrzeugpark unbedingt notwendig.
- Konkurrenz zwischen verschiedenen Teilnetzbetreibern sowie die Trennung von Netz und Betrieb schaden dem Gesamtsystem S-Bahn.
- Die Ausschreibung bezieht sich nur auf den Betrieb und die Fahrzeuge, sie beinhaltet daher kein Konzept für die Zukunft der Infrastruktur.
- Es gibt zwar viele gute Beispiele von Ausschreibungen bei Regionalbahnen, aber es gibt deutschlandweit kein Erfolgsbeispiel für gelungenen Wettbewerb im städtischen Schienenverkehr.

Auf den nächsten Seiten werden diese und weitere Argumente genauer vorgestellt.

1. Inhouse-Vergabe – die einfache und konsequente Lösung

"Wettbewerb" im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) funktioniert grundlegend anders als der traditionelle Wettbewerb in anderen Branchen, der sich wegen des "natürlichen Monopols" beim Bahn-Nahverkehr nicht realisieren lässt. Zum einen konkurrieren nicht mehrere Unternehmen durch gleichzeitigen Betrieb auf derselben Strecke direkt gegeneinander, sondern bei einer Ausschreibung um ein zeitlich befristetes Monopol für eine Strecke. Zum anderen werden vom Besteller der Verkehrsleistungen in den Ausschreibungen hohe Vorgaben an potenzielle Betreiber gemacht, u.a. die Einbeziehung in das Tarifsystem des Verkehrsverbundes, die Bedienungshäufigkeit und auch der Fahrplan, um Anschlüsse an andere Verkehrslinien zu ermöglichen, Anzahl sowie Grundausstattung der Züge und nach der kürzlich erfolgten Einigung im Tarifstreit zwischen den Eisenbahnunternehmen und der Eisenbahngewerkschaft auch der dem vereinbarten Branchentarif entsprechende Lohn der Arbeitnehmer, um Lohndumping zu vermeiden. Alle diese Vorgaben sind nötig, um ein Grundmaß an Koordination im öffentlichen Nahverkehr zu erzielen, denn wie in kaum einer anderen Branche ist bei Bahnen und Bussen der Netzeffekt eine wichtige Erfolgsgrundlage. Bei der Berliner S-Bahn als hauptsächlich städtischem Verkehrsmittel und technisch von anderen Eisenbahnen unterschiedlichem System sind zudem besondere Anforderungen an die Technik und den Fahrzeugpark nötig.

Den Unternehmen bleibt daher nur wenig Spielraum für einen richtigen Wettbewerb. Bis zu der Einigung im Tarifstreit gelang es den Privatbahnen hauptsächlich durch Lohndumping und die dadurch geringeren benötigten Zuschüsse vom Besteller, kaum jedoch über andere Faktoren bei Ausschreibungen im Regionalverkehr gegen die bereits damals meist nach Branchentarif bezahlende Deutsche Bahn zu gewinnen. Bei aktuellen Ausschreibungen, wie auch bei einer möglichen Ausschreibung des S-Bahn-Betriebs, ist dies nicht mehr möglich, so dass der Wettbewerb nur um sehr wenige Aspekte des Betriebs geführt wird. Nicht nur die Triebfahrzeugführer, sondern auch weite Teile der Belegschaft müssen übernommen werden – schließlich besteht in der Bahnbranche deutschlandweit ein akuter Fachkräftemangel, und es dürfte schwer werden, eine so große Anzahl geeigneter Fachkräfte zu finden, wie sie für ein großes und komplexes System wie die Berliner S-Bahn benötigt wird. Bei der Belegschaft wird ein neues Unternehmen, egal wie es auch heißt, also keine großen Unterschiede zur derzeitigen Bahn-Tochter haben.

Statt deutlich zu Lasten der Löhne könnte der Ausschreibungswettbewerb um die niedrigste von den Unternehmen benötigte Zuschusshöhe, die letztendlich eine entscheidende Rolle bei der Vergabe spielt, zu Lasten der Wartung geführt werden, schließlich eine der wenigen Stellen, an denen potenzielle Betreiber noch effektiv sparen können. Dazu kommt, dass potenzielle private Betreiber profitorientiert sind und die Mutterkonzerne mit ihnen Geld verdienen wollen. Das erinnert an das Handeln der S-Bahn Berlin GmbH, die eine bestimmte Dividende an den DB-Mutterkonzern zahlen musste und dafür auf Profit getrimmt wurde – mit den bekannten Auswirkungen: Die Einsparungen bei der Wartung waren die Hauptursache für die Betriebseinschränkungen bei der S-Bahn. Über schärfere Kontrollen ließe sich zwar eine Wiederholung des "S-Bahn-Chaos" vermeiden. Dass aber Teile des Gewinns der Privatbahnen an der S-Bahn in andere Tätigkeitsgebiete des Mutterkonzerns

gesteckt werden, anstatt sie in die Berliner S-Bahn zu investieren, lässt sich nicht vermeiden, da sich sonst wohl kein privates Unternehmen für die Ausschreibung der Berliner S-Bahn interessieren und bewerben würde.

Es ist zu erwarten, dass die Bewerber bei einer Ausschreibung durch die Verengung der Unternehmensfunktion auf die reine Verkehrsleistung relativ ähnliche Angebote vorlegen werden. Auch von den Leistungen eines kommunalen Betreibers nach einer Direktvergabe werden sich die Leistungen der Privatbahnen wegen des geringen unternehmerischen Spielraums nur geringfügig unterscheiden. Der Wettbewerb hat so kaum Nutzen – allerdings negative Folgen gegenüber einer langfristigen Direktvergabe: Ein reibungsloser Übergang vom alten Betreiber auf den neuen von einem Tag auf den anderen ist bei einem komplexen System wie der S-Bahn sehr unwahrscheinlich, mit der Betriebsübergabe ist außerdem ein hoher Bürokratieaufwand und für viele Angestellte ein Arbeitsplatzwechsel nötig. Anders als bei einer Entscheidung für einen langfristigen kommunalen Betreiber kann sich dieser umständliche Vorgang aber immer wiederholen, wenn es nach einer Ausschreibung einen Betreiberwechsel gibt.

Da Ausschreibungswettbewerb bei komplexen Systemen wie der Berliner S-Bahn wegen der hohen Vorgaben hauptsächlich auf die reine Verkehrsleistung konzentriert ist, bleibt das Einsparpotenzial gegenüber einer Inhouse-Direktvergabe gering. Daher ist es konsequent, den Betrieb direkt zu vergeben. Nur dann kann auch garantiert werden, dass der neue Betreiber anders als die S-Bahn Berlin GmbH fahrgast- und nicht renditeorientiert arbeitet.

2. Nachhaltige Lösungen statt kurzfristige Verträge

Von einem neuen Betreiber der Berliner S-Bahn wird erwartet, dass er durch langfristige Investitionen die S-Bahn nachhaltig verbessert. Ein neuer Betreiber wird zunächst – neben den eventuell vom Besteller vorgegebenen Investitionen – ohne Zweifel versuchen, sich durch bestimmte neue Serviceleistungen vom alten Betreiber abzusetzen und dadurch am Anfang ein gutes Image bei den Fahrgästen zu gewinnen. Daher genießen die Privatbahnen gerade bei Regionalbahnen, bei denen Kundenservice wegen längerer Strecken generell eine wichtigere Rolle spielt, am Anfang in der Regel eine hohe Kundenzufriedenheit.

Anders sieht es jedoch aus, wenn es um längerfristige Investitionen geht, deren Wirkungen auch über die Vertragslaufzeit hinausreichen. Betriebskonzessionen im SPNV dürfen laut der EU-Verordnung 1370/07 maximal 15 Jahre lang sein, üblich sind in Deutschland aber nur etwa 12 Jahre. Jede Privatbahn kann bei der nächsten Ausschreibung den Betrieb gewinnen, aber auch wieder verlieren, denn Verlängerungen der Vertragslaufzeit durch den Besteller in Form von Direktvergaben an die Privatbahnen sind durch die genannte EU-Verordnung und erst recht nach dem BGH-Urteil vom Februar 2011 verboten (im Gegensatz zu Inhouse-Vergaben). Auch gute Privatbahnen müssen damit rechnen, von einem in der Bewerbung besser erscheinenden Unternehmen in der Ausschreibung geschlagen zu werden.

Das heißt aber nicht unbedingt, dass die Privatbahnen besonders viel investieren, um den Auftrag bei der nächsten Ausschreibung wieder zu gewinnen. Denn den Unternehmen fehlt die Planungssicherheit – sie müssten das hohe Risiko eingehen, dass ihre Investitionen niemandem oder höchstens dem nächsten Betreiber zu Gute kommen. Diese Problematik ist gegenwärtig bei der S-Bahn Berlin GmbH zu erkennen, die sich wegen der fehlender Planungssicherheit für die Zeit nach 2017 weigert, neue Züge zu bestellen, selbst wenn sie mit diesen durchaus einen Vorteil in einer möglichen Ausschreibung hätte. Besonders gering ist die Investitionsbereitschaft natürlich, wenn ein S-Bahn-Betreiber die Ausschreibung bereits verloren hat, den Betrieb aber bis zum Auslaufen des aktuellen Vertrags weiterführen muss. Denkbar wäre, dass hier wieder die Wartung vernachlässigt werden könnte, damit der Mutterkonzern in den letzten Betriebsjahren noch einmal einen hohen Gewinn aus der S-Bahn ziehen kann – es ändert sowieso nichts mehr an der verlorenen Ausschreibung.

Ein besonders großes Problem ergibt sich bei Investitionen in den Wagenpark: Beim Wettbewerb im Regionalverkehr können derzeit sowohl die DB als auch die nichtbundeseigenen Eisenbahnen relativ neue Züge nach einer verlorenen Ausschreibung ziemlich leicht auf andere vom selben Mutterkonzern betriebene Strecken umverteilen – die Privaten, da sie jedes Jahr viele vorher von der DB betriebene Linien gewinnen, die DB, da sie auf vielen Linien noch mit sehr alten Fahrzeugen fährt. Das relativ flexible Umverteilen der Züge ist möglich, da in ganz Deutschland mit ähnlichen technischen Standards und z.B. dem gleichen Stromsystem gefahren wird. Bei der Berliner S-Bahn ist die Situation jedoch grundlegend anders, denn sie ist ein technischer Inselbetrieb.

Der Fahrzeugpark kann wegen der Stromversorgung über eine Stromschiene nur auf der Berliner S-Bahn eingesetzt werden. Das bedeutet, dass Betreiber Züge nach einer verlorenen

Ausschreibung nicht mehr gebrauchen können. Schon beim Kauf der Züge müssen die Betreiber damit rechnen, sie nicht für die normale Einsatzdauer von S-Bahnen von etwa 30 - 40 Jahren einsetzen zu können. Es liegt auf der Hand, dass beim Kauf von neuen Zügen weniger auf eine lange Einsatzdauer, sondern eher auf einen günstigen Preis geachtet wird. Der Einsatz von für längere Zeiten geeigneten Zügen bei der S-Bahn ist beim Wettbewerb unwahrscheinlich. Dabei gelten die Mängel an Fahrzeugen als ein weiterer Grund für die Betriebseinschränkungen bei der S-Bahn. Zudem ist es Geldverschwendung, wenn bei jeder Ausschreibung neue Züge gekauft werden – Geld, das im ÖPNV an anderen Stellen fehlt.

Das Problem, dass die Vertragslaufzeit eines S-Bahn-Betreibers kürzer ist als die Lebensdauer der neuen S-Bahn-Fahrzeuge, hat den Senat dazu veranlasst, in der im Juli 2012 eröffneten Ausschreibung des Teilnetzes Ring vorzugeben, dass der Neubetreiber die Fahrzeuge bis zum Jahre 2047 bereitstellen und instandhalten muss, auch wenn die eigentliche Konzession, wie europarechtlich gefordert, nach 15 Jahren im Jahre 2032 endet. Aber auch diese Konstruktion ist juristisch umstritten, da die Vertragslaufzeit zumindest für den Bereich der Fahrzeugbereitstellung immer noch mehr als 30 Jahre beträgt. Eine entsprechende Klage der S-Bahn Berlin GmbH wurde nun dem Europäische Gerichtshof überwiesen, eine endgültige rechtliche Klärung kann dort Jahre dauern.

Ein landeseigener Fahrzeugpark (ein sog. Fahrzeugpool) ist nach derzeitigem Stand der Dinge die einzige rechtssichere Lösung, die gleichzeitig eine langfristige Einsetzbarkeit des Fahrzeugparks über das Jahr 2032 hinaus verspricht. Die Ausschreibung für neue S-Bahn-Fahrzeuge könnte vom VBB oder evtl. auch von der BVG durchgeführt werden – Vorbildcharakter besitzt hier Hamburg, wo sich die Hamburger Hochbahn, die städtische Verkehrsgesellschaft, schon heute darauf vorbereitet, im Falle des Scheiterns der dortigen S-Bahn-Ausschreibung die Fahrzeuge selbst zu beschaffen. Staatliche Fahrzeugpools gibt es auch beim Regionalverkehr in Niedersachsen oder bei der Stockholmer U-Bahn, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Ordnungspolitisch ist ein Fahrzeugpool notwendig, denn nur so kann verhindert werden, dass bei einer Folgeausschreibung für den Betrieb nach 2032 der vorherige Betreiber aufgrund des vorhandenen Fahrzeugparks einen Vorteil in der Ausschreibung besitzt. Die Entkoppelung von Fahrzeugbeschaffung und Betriebsvergabe hat grundsätzlich den Vorteil, dass die öffentliche Hand die unter verschiedenen Gesichtspunkten besten Fahrzeuge für die Berliner S-Bahn auswählen kann. Andernfalls ist die Auswahl eines Herstellers alleinige Aufgabe des Gewinners der Ausschreibung für den S-Bahn-Betrieb, für den jedoch möglicherweise weniger die Qualität als der Preis der neuen Fahrzeuge eine Rolle spielt. Für die Bestellung der neuen S-Bahn-Züge durch den Senat spricht außerdem, dass hierfür nicht erst die für Mitte 2014 erwartete Vergabe des Betriebs abgewartet werden muss. Damit kann wertvolle Zeit gespart werden, allerdings muss auch für eine eigenständige Fahrzeugausschreibung etwa ein Jahr einkalkuliert werden.

Da die S-Bahn Berlin ein technisches Unikum ist, müssen die S-Bahn-Fahrzeuge außerdem von Grund auf neu entwickelt werden. Vergleichbare Neuentwicklungen erfordern dann in der Regel die Entwicklung eines der Serienproduktion vorgeschalteten Prototypen zur Erprobung. Insgesamt müssen daher von der Auftragsvergabe bis zum Beginn der

Serienproduktion etwa 5 Jahre eingerechnet werden (eine vergleichbare Länge gibt es auch bei den Flexity-Straßenbahnen oder den neuen U-Bahnen vom Typ IK, die auch eine weitgehende Neuentwicklung darstellen). Das bedeutet, dass erst Anfang 2019 mit dem Beginn der Auslieferung der neuen S-Bahn-Fahrzeuge zu rechnen ist – die gesamte Flotte würde also nicht vor 2021 zur Verfügung stehen. Mit einem Verzicht auf Vorserienfahrzeuge könnte man Zeit sparen, es ist aber unbedingt davon abzuraten, denn es würde sich das Risiko drastisch erhöhen, dass es technische Probleme an den Serienfahrzeugen gibt – in den letzten Jahren gab es viele Beispiele von jahrelang ausstehenden Zulassungen bereits fertiger Züge, von den Talent-2-Regionalbahnen bis zu den neuen Straßenbahnen in München (Typ Variobahn).

Schon heute muss man also davon ausgehen, dass zur Sicherstellung des S-Bahn-Betriebs auf dem Teilnetz Ring nach 2017 der Einsatz der Baureihen 480 und 485 über jenes Jahr hinaus verlängert werden muss. Man muss sich also schon heute Gedanken darüber machen, wie diese Fahrzeuge dafür umgerüstet werden können. Laut dem Abschlussbericht des Arbeitskreises Fahrzeuge der Berliner S-Bahn¹ müssten diese Züge mit den Techniken GSM-R sowie ZBS ausgestattet werden. Außerdem wäre die erneute Zulassung durch das Eisenbahn-Bundesamt notwendig, die einen gewissen Vorlauf in Anspruch nehmen könnte. Zwar halten die Autoren dieses im Juli 2011 erschienenen Berichts den Weiterbetrieb nach damaligen Stand für unwirtschaftlich, jedoch unter geänderten Rahmenbedingungen, wie einer verzögerten Fahrzeugbeschaffung, für notwendig. Damit der Betrieb der Berliner S-Bahn nach 2017 auch bei jeglicher Art von Verzögerungen bei der Fahrzeugbeschaffung gewährleistet ist, ist die Ertüchtigung der Baureihen 480 und 485 unbedingt zu empfehlen.

Andersartige Probleme als bei der Fahrzeugbeschaffung für das Teilnetz Ring deuten sich in den Folgevergaben für die Teilnetze Stadtbahn und Nordsüdbahn an. Da die Baureihe 481 der S-Bahn Berlin GmbH bis 2033/2034 einsetzbar ist, hat die DB hier im Gegensatz zur potenziellen Konkurrenz bereits Fahrzeuge und müsste keine Neufahrzeuge besorgen, was ihr einen Kostenvorteil verschaffen würde. Es ist nicht ersichtlich, wie auf den genannten Strecken bis zur Außerdienststellung der Baureihe 481 überhaupt ein Wettbewerb ohne Benachteiligung möglicher privater Konkurrenten stattfinden kann.

Ein Kauf der S-Bahn-Züge der Baureihe 481 durch den Senat ist also nicht nur ein Eigenbetrieb notwendig, sondern auch für "fairen" Wettbewerb. Für die Ringbahn, die jetzt mit Neufahrzeugen ausgestattet werden soll, darf nicht der Fehler der Vergangenheit wiederholt sein, dass das Land Berlin keine Verfügung über die Fahrzeuge besitzt. **Ein Verzicht auf einen Fahrzeugpool wäre ein schweres Versäumnis.**

Wenn Berlin den Fahrzeugpark der S-Bahn besitzt, stellt sich natürlich die Frage, ob dann überhaupt eine reine Ausschreibung der Betriebsdurchführung noch Sinn ergeben würde, wo das Land Berlin doch mit dem Fahrzeugpark bereits die Grundvoraussetzung hätte, den S-Bahn-Betrieb selbst durchzuführen. Über diese Frage könnte aber auch zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

¹ http://www.s-bahn-berlin.de/unternehmen/pdf/IFB-Bericht_706410-728_S-Bahn_AK-Fahrzeuge_Abschlussbericht-Kurzfassung_110811.pdf

3. Kooperation statt Konkurrenz – Synergieeffekte statt Zerschlagung

Die Berliner S-Bahn ist aus unterschiedlichen Gründen weder mit anderen S-Bahn-Systemen in Deutschland, außer dem in Hamburg, noch mit dem Bahn-Regionalverkehr vergleichbar: Zum einen ist sie ein hauptsächlich städtisches System, zum anderen ist sie eine technische Insellösung, von der Infrastruktur und dem Betrieb her völlig unabhängig vom restlichen Bahnsystem. In dieser Hinsicht ist sie eher mit U-Bahnen oder Straßenbahnen vergleichbar.

Der Ausschreibungswettbewerb hat sich beim Bahn-Regionalverkehr mittlerweile dank politischer Unterstützung durchgesetzt. Bei den städtischen Bahnsystemen, also den U-Bahnen oder den Straßenbahnen, ist jedoch das Gegenteil der Fall: Alle Systeme in deutschen Großstädten werden von einem kommunalen Unternehmen betrieben, auch in Frankfurt am Main, einer Stadt, die sogar das komplette Busnetz ausgeschrieben hat. Weder eine Vergabe des Betriebs an Privatunternehmen noch eine Zerschlagung des Netzes durch die Vergabe an mehrere unterschiedliche Privatbahnen fand in einer der Städte statt. Das hat gute Gründe: Denn beim städtischen Schienenverkehr sind nicht nur Netz und Betrieb noch verzahnter als beim Bahn-Regionalverkehr, sondern auch der Netzeffekt, der erst für die große Flächendeckung des öffentlichen Nahverkehrs in Städten sorgt.

Eine Ausschreibung eines städtischen Bahnnetzes wie auch der Berliner S-Bahn hätte eine Trennung von Betrieb und Netz zur Folge. Die Einrichtung von neuen technischen Standards, beispielsweise eines neuen Signalsystems, könnte nicht mehr unter einem gemeinsamen Dach entstehen, der Netzbesitzer, im Falle der S-Bahn die DB Netz, und der neue Betreiber müssten hier über das eigene Unternehmen hinweg kooperieren. Schon hier sind Synergieverluste zu erkennen. Bei derartigen Aufgabenteilungen kommt es außerdem häufig zu Streit, z.B. darüber, wer für die Erneuerung des Netzes oder der Stationen zahlen muss. Das Eisenbahnverkehrsunternehmen verweist oft darauf, dass die Verantwortung und auch die Kosten beim Netzbesitzer liegen, während dieser entgegnet, dass von den Investitionen besonders der Betreiber profitiert. Auf diese Weise können sich Investitionen in die S-Bahn verzögern.

Erschwernisse gäbe es auch, wenn der Besteller oder der Betreiber eine Änderung des Liniennetzes oder des Taktes zwischen den regulären Ausschreibungen anstreben würde, die in Folge von Fahrgastzuwachsen oder –abnahmen auf bestimmten Strecken oder kurzfristigen Streckeneröffnungen sinnvoll sein können. Dann sind Verhandlungen um eine Änderung des bestehenden Vertrages nötig, in besonders großen Fällen möglicherweise sogar eine neue Vergabe durch eine Ausschreibung, da andere Unternehmen sich z.B. bei der Einrichtung von neuen Linien sonst benachteiligt sehen, weil quasi eine illegale Direktvergabe für die nachträglichen Änderungen erfolgen würde.

Besonders problematisch ist es, wenn der Betrieb des Berliner S-Bahn-Netzes auf mehrere Bahngesellschaften aufgeteilt wird. Die Aufteilung des S-Bahn-Betriebes in drei Teilnetze (Stadtbahn, Nordsüdbahn, Ringbahn) bei einer Ausschreibung ist aber wegen des sonst zu großen Volumens des Auftrages unumgänglich. Kostensparende Synergieeffekte, die durch einen einheitlichen Fahrzeugpark oder durch eine Zusammenarbeit von Betriebswerkstätten in unterschiedlichen Teilnetzen entstehen, gehen dabei aber verloren. Die dringend nötige

Kooperation zwischen den S-Bahn-Betreibern ist erschwert, wenn die Unternehmen vorher in einer Ausschreibung konkurriert haben. Bei häufigen Betreiberwechseln fehlt aber auch die Routine in der Zusammenarbeit, die z.B. bei der Pariser S-Bahn (RER) schon seit Jahrzehnten einen gemeinsamen Betrieb durch die Pariser Verkehrsbetriebe RATP und der Staatsbahn SNCF ermöglicht.

Befürworter einer Dreiteilung argumentieren damit, dass bei dem Ausfall eines Betreibers das Ausmaß der Folgen nicht so groß ist wie bei einem einzigen Betreiber. Unterm Strich nehmen die Ausfälle zwar nicht ab, theoretisch könnte aber bei Betriebseinschränkungen bei einem Betreiber eines Teilnetzes eine andere S-Bahn-Gesellschaft einspringen. Praktisch ist das jedoch nicht so ohne weiteres möglich. Die beteiligten Gesellschaften müssten dann in vielen Fragen kooperieren, z.B. wie hoch das ersatzweise auf dem betroffenen Teilnetz fahrende Unternehmen für die Zusatzleistungen bezahlt wird. Es ist auch nicht sicher, ob die anderen Betreiber eine sinkende Fahrgastzufriedenheit auf den eigenen Strecken in Kauf nehmen, denn für das Einspringen in einem anderen Teilnetz müssten selbstverständlich Züge und evtl. Personalreserven vom eigenen Teilnetz abgezogen werden und damit der Betrieb auf den eigenen Strecken eingeschränkt werden.

Eine Aufteilung des S-Bahn-Netzes hätte auch für die Fahrgastinformation negative Folgen, denn sie wäre der erste Schritt zu dem Flickenteppich im Nahverkehr, dessen Auswirkungen sich schon jetzt im Bahn-Regionalverkehr zeigen. In Berlin gäbe es für die Kunden mit der BVG, den drei S-Bahn-Betreibern und dem Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg fünf unterschiedliche Ansprechpartner im ÖPNV. Auch wenn es oberflächlich betrachtet eine grundlegende Kooperation gibt, zeigt sich die Aufteilung des Nahverkehrs deutlich durch viele kleine Erschwernisse für den Kunden, die durch die ignorierende Haltung zum Nahverkehr der "Konkurrenz" entstehen, mit der eigentlich im Sinne des intermodalen Wettbewerbs gegen das Auto kooperiert werden sollte. Schon jetzt sind z.B. Bauarbeiten der S-Bahn nicht auf der Internetseite oder in der Kundenzeitschrift der BVG enthalten, auch wenn viele Fahrgäste kombinierte Fahrwege mit beiden Verkehrsunternehmen haben. Im Regionalverkehr sind auf Netzplänen bestimmter Unternehmen die Eisenbahnlinien der "Konkurrenz" nur schwarz oder gar nicht eingezeichnet. Taschenfahrpläne oder sonstige Infomaterialien eines Betreibers sind fast nur in eigenen Kundenzentren erhältlich und beziehen sich oft nur auf die eigenen Strecken. Mit der Fahrgastinformation wirkt sich bei einem weiteren wesentlichen Arbeitsbereich eines neuen S-Bahn-Betreibers der Wettbewerb negativ für die Kunden aus. Eine Vereinheitlichung der Fahrgastinformation des gesamten Berliner Nahverkehrs unter dem Dach der BVG als einer im Gegensatz zum VBB bei allen Berlinern bekannten Einrichtung ist für eine bessere Kundeninformation unbedingt notwendig und würde gleichzeitig bestehende Doppelstrukturen beseitigen. Bei einer Ausschreibung müsste dazu aber auch noch die Kundeninformation aus den sowieso schon wenigen Kompetenzen der Betreiber genommen werden.

4. Zukunft der Infrastruktur

Ob Verspätungen aufgrund von Störungen des veralteten Signalsystems oder das Fehlen von dynamischen Zugzielanzeigern mit Echtzeitangaben zur Abfahrtszeit – viele Probleme, die die S-Bahn für Fahrgäste unbeliebt machen, sind auf ein schlecht instand gehaltenes Netz oder vernachlässigte Bahnhöfe zurückzuführen. Ein möglicher Ausschreibungswettbewerb bei der S-Bahn wird jedoch wie überall bei SPNV in Deutschland nur um die Durchführung des Betriebes geführt. Die Infrastruktur würde wohl in jeder der vorgestellten Varianten auf langfristige Zeit Teil der Netzsparte der Deutschen Bahn bleiben.

Befürworter der Ausschreibung führen an, dass Privatbahnen gegenüber der DB Netz auch den Ausbau des Netzes und die Sanierung der Stationen fordern können. Allerdings ist zu bedenken, dass das Interesse der Bahn AG an einem Ausbau des Berliner S-Bahn-Netzes eher noch weiter sinken wird, wenn ein nicht zum DB-Konzern gehörendes Unternehmen den Betrieb auf Teilstrecken der S-Bahn übernehmen würde. Die in die von Privatbahnen betriebenen Teilnetze gesteckten Investitionen kämen hauptsächlich den Privatbahnen z.B. in Form einer höheren Pünktlichkeitsquote oder einer höheren Kundenzufriedenheit zugute, nicht jedoch einer Tochter der Bahn selber. Für ein renditeorientiertes Unternehmen, das schon jetzt oft für seinen schleppenden Netzausbau kritisiert wird, gäbe es dann noch weniger Gründe für ein Ausbau des Berliner S-Bahn-Netzes.

Damit nach einer Ausschreibung neue Betreiber einen direkten Einfluss auf Netz und Stationen haben, schlagen Ausschreibungsbefürworter vor, dass zwar das Netz bei der Bahn bleiben könne, der Betrieb des Netzes, also beispielsweise Stationsaufsichten, Fahrgastinformation, Fahrscheinautomaten oder die Streckenwartung künftig Sache der jeweiligen Ausschreibungsgewinner für den Betrieb sein könnte. Die auf den ersten Blick vernünftig klingende Lösung wirft aber neue Probleme auf. Konflikte zwischen dem Netzeigentümer und dem Betreiber sind zu erwarten. Außerdem stellt sich hier wieder die Frage der Investitionsbereitschaft eines privaten Betreibers, dem die Planungssicherheit bereits für mittelfristige Investitionen fehlt oder ganz einfach die hohen Kosten zur Netzerneuerung nicht stemmen kann. Aus diesem Grund musste z.B. der Betrieb der Infrastruktur der Londoner U-Bahn, der zwischenzeitlich an private Unternehmen vergeben worden war, vor wenigen Jahren wieder vom Staat übernommen werden. Auf jeden Fall käme es parallel zur Aufteilung des S-Bahn-Betriebes an unterschiedliche Betreiber zu einer faktischen Zerschlagung des Netzes, wodurch die Einrichtung von technologischen Standards im gesamten Netz und die Standardisierung der Stationsausstattung deutlich erschwert oder sogar verhindert würde.

Auch bei einer Inhouse-Vergabe bestünde grundsätzlich das Problem eines Netzbetreibers, auf den das Land Berlin keinen direkten Einfluss hat. Die Arbeitsteilung auch beim Netz wäre hier aber bei einer langfristigen und routinierten Zusammenarbeit denkbar. Auch die Probleme der häufigen Betreiberwechsel oder der Zerteilung des Netzes sind nicht zu befürchten.

Ein Übertragung der Infrastruktur der Berliner S-Bahn inklusive der Stationen an den Senat sollte mittelfristig dennoch weiterverfolgt werden.

Fazit

Der Ausschreibungswettbewerb, wie er sich im Regionalverkehr mittlerweile durchgesetzt hat, lässt sich nicht ohne Weiteres auf die Berliner S-Bahn übertragen. Dies liegt zum einen am hohen Kooperationsbedarf beim hochfrequentierten und flächendeckenden städtischen Schienenverkehr, zum anderen an der technischen und betrieblichen Unabhängigkeit des Berliner Netzes, wodurch Ressourcen wie der Fahrzeugpark oder die Beschäftigten bei einem Betreiberwechsel von neuen Unternehmen größtenteils übernommen werden müssen. Durch ihre Eigenständigkeit und die hauptsächlich städtische Verkehrsaufgabe ist die Berliner S-Bahn in der Frage des besten Betriebsmodells weder mit Regionalbahnen noch mit den meisten anderen S-Bahnen, sondern mehr mit U-Bahnen oder sogar Straßenbahnen vergleichbar. Alle deutschen Großstädte mit diesen beiden Verkehrsmitteln haben die Vorteile einer Direktvergabe erkannt und U- und Straßenbahnen daher an ein kommunales Verkehrsunternehmen vergeben. Mit einer Ausschreibung der S-Bahn würde Berlin daher kein bewährtes System übernehmen, sondern weitgehend Neuland betreten, mit dem großen Risiko, dass der Ausschreibungswettbewerb bei der S-Bahn nicht die erwarteten Erfolge bringt.

Eine wettbewerbliche Vergabe des S-Bahn-Betriebs löst viele Probleme nicht, sondern schafft neue und ist dabei kaum billiger als eine Direktvergabe. Man hat wie schon bei der S-Bahn Berlin GmbH Betreiber, die einen Teil der Gewinne an den Mutterkonzern abführen müssen, so dass das Geld nicht nur in die Berliner S-Bahn, sondern auch in andere Geschäfte im In- oder Ausland gesteckt wird. Umgekehrt ist eine Bereitschaft zu Eigeninvestitionen durch private Betreiber zu bezweifeln, denn für gewinnorientierte Unternehmen sind wegen der durch die kurzen Vertragslaufzeiten fehlenden Planungssicherheit Investitionen risikoreich und keine sichere Anlage in die Zukunft, wie das bei einem langfristig zuständigen kommunalen Betreiber der Fall wäre. Die für eine Ausschreibung notwendige Aufteilung in drei Teilnetze führt nicht nur zu großen Synergieverlusten innerhalb des Betriebs der S-Bahn, sondern vergibt auch die Chance, bestimmte Betriebsbereiche wie die Fahrgastinformation für den gesamten Berliner ÖPNV unter einem Dach zu vereinen. Insgesamt kann ein privater S-Bahn-Betrieb wegen der hohen Vorgaben wie dem Tarif oder den Löhnen nur dann deutlich billiger sein als einer kommunaler, wenn auf Kosten der Sicherheit oder des Kundenservices gespart wird.

Landesunternehmen arbeiten dagegen zwar nach wirtschaftlichen Grundsätzen, die Gewinne können aber komplett in die Berliner S-Bahn investiert werden. Zusätzlich zum intermodalen Wettbewerb mit dem Individualverkehr können durch Boni oder Mali, deren Höhe von der Fahrgastzufriedenheit abhängen, weitere Anreize für eine hohe Kundenzufriedenheit geschaffen werden. Solche Boni-Mali-Systeme werden bereits jetzt erfolgreich bei den S-Bahnen in Hamburg und Zürich eingesetzt.

Für die Schaffung eines landeseigenen S-Bahn-Betreibers ist die Direktvergabe an die BVG nur scheinbar die einfachste und billigste Lösung, da in diesem Fall komplett neue Strukturen geschaffen werden müssten und vermutlich auch der Fahrzeugpark neu anzuschaffen wäre. Durch einen Kauf könnten dagegen Mitarbeiter, Werkstätten und nicht zuletzt auch die Fahrzeuge direkt und unumständlich übernommen werden, von denen die meisten der

neuesten Baureihe 481 im Jahr 2017 noch nicht einmal 20 Jahre alt sind und dann noch eine Restlaufzeit von bis zu 15 Jahren haben. Einige der älteren Fahrzeuge der Baureihe 480 und 485 könnten nach einer Ertüchtigung weiterhin als Ergänzung des Wagenparks dienen. Der Verkauf der S-Bahn wird zwar derzeit von der Bahn abgelehnt, aber nur aus taktischen Gründen, da nur mit dem Gegenmodell Ausschreibung die Bahn eine gute Chance besitzt, weiterhin Teile des Betriebs durchführen zu können. Nach einer Entscheidung zugunsten einer Direktvergabe wird sich die Bahn schnell um einen Verkauf bemühen, um für die S-Bahn Berlin GmbH noch einen halbwegs guten Preis zu bekommen. Die Bahn kann sich jedoch keine höheren Verkaufspreise als die Kosten des Landes Berlin für eine Direktvergabe an die BVG leisten, da sonst die letztere Variante bevorzugt werden würde, bei der die DB keine Verkaufserlöse bekommt. Sollte der unwahrscheinliche Fall eintreten und ein Verkauf von der Bahn wider Erwarten trotzdem nicht angeboten werden, müsste der Bund aufgefordert werden, seine Verantwortung für das Allgemeinwohl zu übernehmen und als Eigentümer die Bahn zu einem Verkauf zu zwingen.

Eine sofortige komplette Eingliederung der S-Bahn in die BVG würde diese überfordern, da sie selber derzeit mit Sparmaßnahmen beschäftigt ist. Um kostensparende Synergien zu schaffen und die Zusammenarbeit im Berliner ÖPNV zu verbessern, sollten aber bestimmte Betriebsbereiche wie die Kundeninformation und das Marketing in die BVG eingegliedert werden oder zu den Aufgaben einer neu zu gründenden Holding der BVG und der landeseigenen S-Bahn-Gesellschaft gehören. Auch wenn die BVG und die S-Bahn so weitgehend unabhängig blieben, entsteht dann zum Vorteil der Fahrgäste ein öffentliches Nahverkehrsnetz aus einem Guss.

Die Umwandlung der zunächst eigenständigen kommunalen S-Bahn in den vierten Betriebsbereich der BVG bleibt als mittelfristige Zukunftsoption erhalten, mit der der gesamte öffentliche Verkehr in Berlin unter ein Dach gestellt werden könnte. Befürchtungen, durch einen alleinigen Monopolisten gebe es Angebotsverschlechterungen im Berliner Nahverkehr, sind schon daher unrealistisch, dass ein echter Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Verkehrsunternehmen heute sowieso nur bei einem echten Parallelverkehr stattfindet, der jedoch im großen Umfang die Rentabilität des Nahverkehrs deutlich verschlechtern würde.

Der größte Konkurrent der Bahnen und Busse ist das Auto. Um sich in diesem intermodalen Wettbewerb durchsetzen zu können, braucht man keine weitere Konkurrenz, sondern Kooperation zwischen allen Beteiligten, also den Verkehrsunternehmen und den Kommunen und Bundesländern, die stets die Verkehrsverlagerung auf die Schiene fordern. Um dies zu erreichen, müssen Investitionen nicht nur in den Betrieb, sondern auch in das lange vernachlässigte Schienennetz getätigt werden. Im Falle der Berliner S-Bahn heißt das: Das Land Berlin soll nicht noch mehr Verantwortung abgeben, sondern wieder mehr Kompetenzen im öffentlichen Nahverkehr übernehmen und so direkten Einfluss auf alle Verkehrsmittel vom Bus bis zur S-Bahn ausüben.

Impressum:

Felix Thoma

Stuttgarter Platz 22

10627 Berlin

E-Mail: thoma.felix@gmail.com

Dieses Plädoyer entstand ursprünglich im Februar 2011.

Eine aktualisierte Version entstand im Januar 2013.