

# Plädoyer für eine landeseigene S-Bahn Berlin

von Felix Thoma

*Stand: Mai 2013*

## Einleitung

Im Jahre 2009 begann die bundesweit beachtete Krise der Berliner S-Bahn, als zahlreiche Linien wegen der jahrelang vernachlässigten Wartung der Fahrzeuge eingestellt werden mussten. Seitdem wird in Berlin auch darüber diskutiert, wie die derzeit von der S-Bahn Berlin GmbH, einer Tochter der Deutschen Bahn AG, betriebene S-Bahn in Zukunft organisiert werden soll. Drei Varianten erscheinen dabei möglich:

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 Berliner Senats wurde schließlich im Juli 2012 eine Ausschreibung für den Betrieb der Ringbahn und eines Teils der Anschlusslinien in Richtung Südwesten eröffnet. Der Gewinner der Ausschreibung sollte nicht nur den Betrieb 15 Jahre (von 2017 bis 2032) durchführen, sondern auch für die darauf folgende 15-jährige Vertragsperiode bereitstellen. Da letztere Regelung wegen der außerordentlich langen Vertragslaufzeiten von der S-Bahn Berlin GmbH juristisch angegriffen wurde, wurde die Ausschreibung im April 2013 ohne diese Klausel neu gestartet. Durch die Änderung ist die ohnehin schon sehr spät eingeleitete Ausschreibung aber schon mehr als ein halbes Jahr zusätzlich im Verzug.

Mit der Ausschreibung hofft der Berliner Senat, die Berliner S-Bahn möglichst einfach, schnell und günstig wieder auf Erfolgskurs zu bringen, denn schließlich sagt man ja, dass Wettbewerb das Geschäft belebe. Es stellt sich jedoch (ganz besonders seit der jüngsten Verzögerung) die Frage, ob die Ausschreibung wirklich der beste Weg ist, die S-Bahn-Krise zu lösen, oder ob sie nicht sogar noch neue Probleme schafft.

## 1. Ausschreibung – viele Umstände, kaum Nutzen?

"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 Tarifsysteem 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 unmöglich, 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.

## **2. Investitionen und Fahrzeuge**

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 einem Urteil des Bundesgerichtshofs 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 auch woanders einsetzen. 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 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. Diese Regelung war aber juristisch umstritten, da die Vertragslaufzeit zumindest für den Bereich der Fahrzeugbereitstellung immer noch mehr als 30 Jahre beträgt. Angesichts einer drohenden Klage der S-Bahn Berlin GmbH vor dem Europäischen Gerichtshof wurde die Ausschreibung Anfang 2013 dahingehend geändert, dass die Fahrzeuge nach Ablauf der 15-jährigen Vertragslaufzeit im Falle eines Betreiberwechsels an einen möglichen neuen Betreiber oder das Land Berlin abzugeben sind. Die Einsetzbarkeit der Neufahrzeuge über 2032 ist so zumindest theoretisch sichergestellt.

Ein landeseigener Fahrzeugpark (ein sog. Fahrzeugpool) wäre eine weitere Möglichkeit, die ebenfalls eine langfristige Einsetzbarkeit des Fahrzeugparks über das Jahr 2032 hinaus verspricht. Die Ausschreibung für neue S-Bahn-Fahrzeuge könnte vom Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg oder evtl. auch von der BVG (Berliner Verkehrsbetriebe) durchgeführt werden. Staatliche Fahrzeugpools gibt es bereits beim Regionalverkehr in Niedersachsen oder bei der Stockholmer U-Bahn, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Ordnungspolitisch ist ein Fahrzeugpool gegenüber dem derzeit gewählten Modell 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. Bei der Übertragung der Fahrzeuge im Falle eines Betreiberwechsels im Jahre 2032 müsste der Betreiber der 2. Vertragsperiode schließlich die Fahrzeuge zum Restwert vom Betreiber der 1. Vertragsperiode kaufen – andernfalls könnte der Betreiber der 1. Vertragsperiode ja die milliardenschweren Investitionen in die Fahrzeugbeschaffung nicht abschreiben. Die Entkoppelung von Fahrzeugbeschaffung und Betriebsvergabe hat weiterhin den grundsätzlichen Vorteil, dass die öffentliche Hand die unter verschiedenen Gesichtspunkten besten Fahrzeuge für die Berliner S-Bahn auswählen kann und dabei auch auf Qualitätsmerkmale besonderen Wert legen kann. 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. Obwohl auch für eine

eigenständige Fahrzeugausschreibung etwa ein Jahr einkalkuliert werden muss, kann so Zeit gespart werden.

Diese Zeit wird auch gebraucht: Denn da die S-Bahn Berlin ein technisches Unikum ist, müssen die S-Bahn-Fahrzeuge von Grund auf neu entwickelt werden. Vergleichbare Neuentwicklungen erfordern dann die Entwicklung eines der Serienproduktion vorgeschalteten Prototypen zur Erprobung, auf die gerade bei der Berliner S-Bahn nicht verzichtet werden sollte. 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 nach dem derzeit favorisierten Fahrzeugbeschaffungsmodell 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. Das ist 4 Jahre nach dem Jahr 2017 – dabei wurde der Beginn der neuen Vertragsperiode gerade deshalb auf dieses Jahr terminiert, weil dann die Betriebserlaubnis der älteren S-Bahn-Baureihen 480 und 485 ausläuft und Neufahrzeuge fällig werden.

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 werden, dass das Land Berlin keine Verfügung über die Fahrzeuge besitzt. **Der Verzicht auf einen Fahrzeugpool ist daher ein schwerwiegendes 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.

### **3. Ist Konkurrenz im städtischen Nahverkehr sinnvoll?**

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.

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.

#### **4. Welche Rolle spielt die 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.

Es ist zu befürchten, 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.

Auch bei einem kommunalen S-Bahn-Betreiber 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 eher denkbar. Probleme durch den häufigen Betreiberwechsel oder der Zerteilung des Netzes sind hier nicht zu befürchten.

Ein Übertragung der Infrastruktur der Berliner S-Bahn inklusive der Stationen an den Senat oder eine langfristige Pacht des S-Bahn-Schienennetzes sollte dennoch mittelfristig weiterverfolgt werden, auch um nicht mehr von den Trassenpreisen der DB Netz abhängig zu sein.

## **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.

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 der S-Bahn 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 würde sich die Bahn vermutlich sehr 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 doch die letztere Variante bevorzugt werden würde, bei der die DB keine Verkaufserlöse bekommt. Nicht zuletzt ist natürlich auch der Bund als Eigentümer die Bahn AG gefragt, durch den Verkauf der S-Bahn an das Land Berlin seinen Beitrag dazu zu leisten, die S-Bahn-Krise zu lösen.

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 könnte als mittelfristige Zukunftsoption erhalten bleiben, mit der der gesamte öffentliche Verkehr in Berlin unter ein Dach gestellt werden würde. Befürchtungen, durch einen alleinigen Monopolisten gebe es Angebotsverschlechterungen im Berliner Nahverkehr, sind schon daher realitätsfremd, dass ein echter Wettbewerb



zwischen unterschiedlichen Verkehrsunternehmen heute sowieso nur bei einem echten Parallelverkehr stattfindet.

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](mailto:thoma.felix@gmail.com)

Die Langfassung dieses Plädoyers entstand ursprünglich im Februar 2011 und wurde im Januar 2013 aktualisiert.

Diese im Blog Zukunft Mobilität veröffentlichte Kurzfassung wurde im Mai 2013 verfasst.