



**Fahrgastverband
PRO BAHN**

Landesverband Berlin/Brandenburg e.V.

**Postfach 21 01 46
10501 Berlin
info@pro-bahn-berlin.de
www.pro-bahn-berlin.de
+49 32 12 1145561(Anrufbeantw.)**

Der Landesvorstand

Vorsitzender und Pressesprecher:
Peter Cornelius

PRO BAHN, Postfach 21 01 46, 10501 Berlin

Bankverbindung:
Berliner Sparkasse
IBAN:DE47 1005 0000 0190 6238 02
BIC: BELADEBEXX

03.05.20

Die Zukunft der Berliner S-Bahn aus Sicht von PRO BAHN (v2)

In der Öffentlichkeit findet eine anhaltende Diskussion über die Ausschreibung des Betriebs der Berliner S-Bahn statt. Der Berliner Senat und die Landesregierung Brandenburg planen, den künftigen Betreiber der beiden Teilnetze „Stadtbahn“ und „Nord-Süd“ auf dem Weg einer europaweiten Ausschreibung zu suchen, nachdem 2013 bereits das Teilnetz „Ring“ ausgeschrieben worden war. Für das Teilnetz „Ring“ hatte dabei die S-Bahn Berlin GmbH als zuletzt einziger verbliebener Bieter den Auftrag gewonnen, diese Gesellschaft ist Tochterunternehmen der DB Regio AG.

Die Frage der künftigen Verkehrsverträge muss schnell entschieden werden, weil der Fahrzeugpark der Berliner S-Bahn dringend der Erweiterung und Erneuerung bedarf und nach der bisherigen Ausschreibungskonstruktion die Beschaffung neuer Fahrzeuge durch die Gewinner der Ausschreibungen erfolgen soll.

Die Diskussion über die Ausschreibung der beiden Teilnetze „Stadtbahn“ und „Nord-Süd“ entzündet sich an der Frage, ob das System der Berliner S-Bahn nicht in einer Hand bleiben sollte. Das Schlagwort in diesem Zusammenhang ist die „Zerschlagung“ des derzeitigen Regimes der Berliner S-Bahn. Die Belegschaft der S-Bahn Berlin GmbH ist aufgebracht darüber, dass die Ausschreibung umfangreiche Maßnahmen umfasst, die den Wettbewerbern außerhalb der DB eine Teilnahme erleichtern oder überhaupt erst ermöglichen und droht inzwischen bereits mit Streik¹, um die angeblich geplante „Zerschlagung“ zu verhindern.

PRO BAHN möchte mithelfen, die Diskussion auf eine sachliche Basis zu stellen, und hat dazu dieses Positionspapier erstellt.

¹ Siehe auch Artikel im Neuen Deutschland vom 24.04.2020 <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1135891.s-bahn-streiks-nicht-ausgeschlossen.html>

Ausgangslage

1. Grundidee des Wettbewerbs auf dem Eisenbahnnetz ist richtig - dazu ist Trennung von Netz und Betrieb notwendig

Die Europäische Union hat das Ziel, das Eisenbahnnetz des Kontinents für den internationalen Güter- und Personenverkehr stärker zu nutzen und Verkehr von den Straßen auf die Schiene zu verlagern. Durch Öffnung der Eisenbahnnetze sollen Eisenbahnverkehrsunternehmen die Möglichkeit bekommen, die Schienennetze der einzelnen Länder freizügig zu nutzen und Transportangebote „aus einer Hand“ vor allem im Güterverkehr erstellen zu können.

Dieser Idee muss die Eisenbahngesetzgebung aller europäischen Länder folgen. Die Schieneninfrastruktur in Europa muss für alle europäischen Eisenbahnverkehrsunternehmen grundsätzlich offen zugänglich sein, die Infrastruktur und die Verkehrsunternehmen dürfen nicht bzw. nur mit strenger Regulierung in einer Hand liegen.

Diese Grundidee ist richtig: Der Wettbewerb insbesondere zwischen den Bahnen des Güterverkehrs und der freie Netzzugang für diese Unternehmen ist die wesentliche Grundlage, um dem internationalen Bahnverkehr in Europa wieder eine größere Rolle zukommen zu lassen. Dort, wo der Wettbewerb frühzeitig ermöglicht wurde, gewinnt der Schienengüterverkehr wieder Marktanteile.

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) hat Deutschland mit dem Wettbewerb von Verkehrsunternehmen um Verkehrsverträge mit den Aufgabenträgern (Bundesländer, kommunale Verbände) gute Erfahrungen gemacht. Leistungen und Qualität konnten wesentlich gesteigert werden, in der Folge nahm die Fahrgastnachfrage erheblich zu.

Auch im Schienenpersonenfernverkehr kann Wettbewerb zu mehr Verkehr auf der Schiene führen. Dabei wird diskutiert, ob der Wettbewerb als Ausschreibungs- bzw. Konzessionswettbewerb und damit ähnlich wie im Schienenpersonennahverkehr geführt wird (Beispiele Großbritannien, Schweiz), oder als Wettbewerb um den Kunden mit konkurrierenden Angeboten auf denselben Relationen (Österreich, Italien, in Ansätzen in Deutschland).

2. Trennung von Infrastruktur und Betrieb bei der Berliner S-Bahn fragwürdig

Die Berliner S-Bahn ist ein Nahverkehrssystem, das praktisch ausschließlich auf eigener Schienen-, Bahnhofs- und Energie-Infrastruktur betrieben wird. Die Gleise können aufgrund der technischen Gegebenheiten (Stromversorgung, Sicherungssystem, Lichtraumprofil) von anderen Zügen nicht genutzt werden und sind gerade kein Teil des europäischen Bahnnetzes, das von anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen freizügig genutzt werden kann. Umgekehrt können die Fahrzeuge der Berliner S-Bahn nur im Netz der Berliner S-Bahn eingesetzt werden.

Diese Tatsache wurde bei der Bahnreform 1994 nicht berücksichtigt, vielmehr wurde die Infrastruktur der Berliner S-Bahn so behandelt wie die übrige bundeseigene Eisenbahn-Infrastruktur. Damit sind Gleise, Weichen, Signalsystem, Bahnhöfe und Stromversorgung vom Verkehrsunternehmen S-Bahn Berlin GmbH getrennt zu führen und befinden sich in der Regie des Infrastrukturbereichs der Deutschen Bahn AG „DB Netze“, wie alle übrigen Bundesschienenwege in Deutschland.

Die Berliner S-Bahn ist damit bereits „zerschlagen“. Die Nachteile dieser Aufteilung können Berliner Fahrgäste tagtäglich bei den leider häufigen Stellwerks-, Weichen- und Signalstörungen und den damit verbundenen Abstimmungsproblemen erfahren. Tatsächlich sollten Betrieb und Infrastruktur bei einem derart komplexen Nahverkehrssystem wie der Berliner S-Bahn naturgemäß besser in einer Hand liegen

Weltweit gibt es nur sehr selten vergleichbare komplexe Nahverkehrssysteme mit eigener und vom übrigen Verkehr unabhängiger Infrastruktur, bei denen Infrastruktur und Betrieb getrennt

sind. Üblich und typisch ist für solche Unternehmen das Management von Infrastruktur und Betrieb aus einer Hand und einem Unternehmen.

3. Beauftragung von Verkehrsleistungen für den Betrieb der Berliner S-Bahn

Die Länder Berlin und Brandenburg als Aufgabenträger des SPNV müssen deutsches und europäisches Vergaberecht bei der Beauftragung von Verkehrsunternehmen für Nahverkehrsnetze einhalten, auch im Fall der Berliner S-Bahn.

Damit gibt es nur zwei Wege einer Beauftragung: Entweder erfolgt die Vergabe im Wettbewerb, und zwar durch eine europaweite Ausschreibung, oder über eine sogenannte „Inhouse-Vergabe“, also die Vergabe ohne Wettbewerb an ein von Berlin vollkommen kontrolliertes eigenes Unternehmen, das keine Wettbewerbsinteressen verfolgt.

Beim Betrieb von U-Bahn, Straßenbahn und Busnetz hat sich Berlin für den Weg der Inhouse-Vergabe ohne Wettbewerb an ein von Berlin vollkommen kontrolliertes Unternehmen entschieden, das auch über die Infrastruktur für den Betrieb verfügt.

Die Tatsache, dass rund 10% der Betriebsleistung der S-Bahn Berlin auf das Land Brandenburg und damit auf einen anderen Aufgabenträger entfällt, ist nach üblicher Rechtsmeinung kein Hindernis für eine Inhouse-Vergabe durch das Land Berlin, sofern natürlich das Land Brandenburg diesen Weg mitgeht.

Wer sich für Wettbewerb entscheidet, muss anderen Unternehmen eine Teilnahme zu fairen Bedingungen ermöglichen. Das ist nicht nur rechtlich geboten, sondern vor allem auch aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll. Ein „Pseudo-Wettbewerb“, bei dem der Sieger vorher feststeht, führt zu höheren Kosten für den Besteller und damit für den Steuerzahler und eröffnet dem Unternehmen die Möglichkeit zum Abschöpfen von Monopolgewinnen. Dies kann auch im Fall der Berliner S-Bahn zutreffen: Das Mutterunternehmen der S-Bahn Berlin AG, die DB Regio AG, ist ebenso wie deren Mutterkonzern Deutsche Bahn AG schon per Aktiengesetz zur Gewinnerzielung verpflichtet und damit auch zur Nutzung einer Marktsituation zur Erzielung von Gewinn. Will man Gewinnausschüttungen wirksam begrenzen, ist das nur über echten und fairen Wettbewerb möglich, der aber im Fall der S-Bahn Berlin umfangreiche Förderungs- und Absicherungsmaßnahmen für die teilnehmenden Wettbewerber gegenüber der übermächtigen DB erfordert.

Lösungswege für die Berliner S-Bahn

Grundsätzlich lassen sich die folgenden fünf Handlungsoptionen für Berlin und Brandenburg für den künftigen Betrieb von Infrastruktur und Betrieb der Berliner S-Bahn beschreiben.

Die Optionen 1 bis 2 basieren auf der heutigen Trennung von Infrastruktur und Betrieb sowie einer Organisation entsprechend des SPNV in Deutschland, die Option 3 akzeptiert zunächst die Trennung von Infrastruktur und Betrieb, ist jedoch aufwärtskompatibel zu den folgenden Optionen, die Optionen 4 und 5 basieren auf der Wieder-Zusammenführung von Infrastruktur und Betrieb.

1. Wettbewerb um den Betrieb der Berliner S-Bahn mit Beschaffung der Fahrzeuge durch die Gewinner der Ausschreibung

Dieses Verfahren ist in Deutschland im SPNV üblich und führt für den Betrieb auf Linien im Mischbetrieb des Bundesschiennetzes zu guten Ergebnissen. Für den Betrieb eines getrennten Netzes, das nur von einer Verkehrsart genutzt ist und ein geschlossenes Netz darstellt, ist das Verfahren weltweit unüblich.

Ist ein Wettbewerbsteilnehmer mit dem Infrastrukturbetreiber verbunden und verfügt über alle Werkstätten, die anderen Betreibern nicht angeboten werden, so stellt das unter den Bedingungen der Nutzung durch nur eine Verkehrsart eine Benachteiligung anderer Unternehmen dar, die

schwer auszugleichen ist. Diese Option führt immer zu einer Vielzahl von Schnittstellen zwischen Verkehrsunternehmen und Infrastruktur, ggf. zwischen mehreren Verkehrsunternehmen und zwischen deren Instandhaltungswerkstätten.

Wenn es zur Teilnahme nur eines Bewerbers kommt, der mit dem Infrastrukturunternehmen verbunden ist, führt diese Option zu höheren Kosten für die öffentliche Hand als Auftraggeber. Die Trennung von Infrastruktur und Betrieb würde damit dauerhaft weiter vertieft und unter Umständen sogar verschärft dadurch, dass auch die Fahrzeug-Werkstätten mehreren Betreibern gehören.

2. Wettbewerb um den Betrieb der Berliner S-Bahn mit Beschaffung der Fahrzeuge durch die Ländern Berlin und Brandenburg

Eine Variante des Wettbewerbsmodells könnte sein, vorgeschaltet zur Ausschreibung des Betriebs die Fahrzeuge vom Land Berlin (beziehungsweise beiden Ländern) inklusive der Instandhaltung über die Lebensdauer zu beschaffen und die Fahrzeuge bei der Ausschreibung des Betriebs beizustellen. Im SPNV wird dieses Modell seit 20 Jahren in Niedersachsen und inzwischen auch von anderen Aufgabenträgern (z.B. vom Verkehrsverbund Rhein-Ruhr für die dortige S-Bahn und den Rhein-Ruhr-Express) erfolgreich angewandt. Weitere Aufgabenträger bereiten ähnliche Modelle vor, bei denen Fahrzeugleistung von Seiten der Fahrzeughersteller für 30 Jahre einschließlich der Instandhaltung eingekauft werden.

Die Trennung von Infrastruktur und Betrieb würde damit als Schnittstelle verbleiben; die Schnittstelle zwischen der Industrie (Instandhaltung) und Verkehrsunternehmen kommt hinzu. Allerdings ist diese Schnittstelle offenbar beherrschbar, wie die Erfahrungen mit diesen Modellen zeigen.

3. Inhouse-Vergabe unter Beibehaltung der Trennung von Netz und Betrieb

Berlin könnte ein eigenes Eisenbahn-Unternehmen aufbauen, das als Eisenbahnverkehrsunternehmen den Betrieb der Berliner S-Bahn schrittweise übernimmt, zunächst die Netze „Stadtbahn“ und „Nord-Süd“, nach Ablauf des Verkehrsvertrags „Ring“ auch dieses Netz. Gegebenenfalls könnten dazu Betriebsteile und Personal der S-Bahn Berlin GmbH in die Regie Berlins übernommen werden.

Die Schnittstelle zwischen Infrastruktur (DB) und Betrieb (Berlin) würde damit weiterbestehen. Allerdings ist diese Lösung aufwärtskompatibel für den Fall einer späteren Übernahme der Infrastruktur und der Werkstätten.

4. Inhouse-Vergabe mit Kontrolle der Infrastruktur

Berlin könnte der Deutschen Bahn anbieten, die Schienen-Infrastruktur, die nur von Berliner S-Bahn genutzt wird, zu übernehmen (und über geeignete politische Kanäle über den Bund die DB dazu veranlassen, dieses Angebot auch anzunehmen). Ein von Berlin geführtes Eisenbahnunternehmen für den Betrieb der S-Bahn könnte damit auch die Infrastruktur in Obhut nehmen.

Damit wäre erstmals seit 1994 wieder ein einheitliches Unternehmen für Schieneninfrastruktur und Betrieb für die Berliner S-Bahn entstanden, das darangehen kann, die S-Bahn zukunftsfähig auszubauen. Dass dieses Unternehmen durch Übernahme der Strukturen der heutigen DB-S-Bahn-Gesellschaft und DB Netze entsteht, wäre von Vorteil und würde die Startsituation erleichtern.

5. Inhouse-Vergabe mit Kontrolle der Infrastruktur und Beteiligung der Deutschen Bahn AG

Als weitere Variante wäre es gesetzeskonform sogar möglich, die Deutsche Bahn AG an einem Berliner Unternehmen für Infrastruktur und Betrieb der Berliner S-Bahn zu beteiligen. Die Bedingung für eine Inhouse-Vergabe ist die Kontrolle über das Unternehmen „wie über eine eigene Dienststelle“, eine Minderheits-Kapitalbeteiligung eines Dritten ist dabei kein Hindernis.

Eine solche Lösung könnte gute Akzeptanz finden bei der DB und bei den Mitarbeitern, da dann die Übergangsprobleme leichter beherrschbar sind.

Auch damit würde ein einheitliches Unternehmen für Schieneninfrastruktur und Betrieb der Berliner S-Bahn entstehen, das sogar einerseits noch Zugang zur Kompetenz des Konzerns Deutsche Bahn AG hat, aber unter vollständiger Kontrolle Berlins steht. Umgekehrt kann die DB AG die Referenz der S-Bahn Berlin weiter nutzen.

Suche nach der besten Option für die Zukunft der Berliner S-Bahn

PRO BAHN Berlin-Brandenburg meint: Die genannten fünf Optionen müssen ergebnisoffen ernsthaft geprüft werden, bevor eine später kaum mehr korrigierbare Entscheidung fällt.

Eine solche ergebnisoffene Prüfung hat unter den aktuellen Rahmenbedingungen bisher nicht stattgefunden, insbesondere wurden keine Verhandlungen mit der Deutschen Bahn aufgenommen, ob es Wege gibt, Infrastruktur und Betrieb der S-Bahn Berlin wieder zusammenzuführen.

PRO BAHN hält es für sinnvoll, als Zielsetzung ein möglichst einheitliches Unternehmen für Infrastruktur und Betrieb anzustreben, hohe Transaktionskosten und Monopolgewinne für den heutigen Betreiber zu vermeiden und möglichst einfache Strukturen ohne gewaltigen Aufwand für Anwälte, Berater und Abrechnung zu schaffen.

PRO BAHN hält es für sinnvoll, die zunehmende Offenheit für strukturelle Änderungen bei der Deutschen Bahn AG zu nutzen, um die bereits erfolgte Auftrennung der Verantwortung für Infrastruktur und Betrieb der Berliner S-Bahn zu korrigieren.

Daher plädiert PRO BAHN dafür, insbesondere auch die „Inhouse-Vergabe“ an eine neue S-Bahn GmbH unter Regie Berlins und unter weitgehender Übernahme der heutigen Strukturen bei der DB-S-Bahn-Gesellschaft und der DB Netze (Gleise, Bahnhöfe, Energieversorgung) ernsthaft zu prüfen und Verhandlungen dazu mit der Deutschen Bahn AG aufzunehmen.

Wenn diese Verhandlungen scheitern, könnte die Beschaffung der Fahrzeuge durch Berlin und der schrittweise Aufbau eines eigenen Verkehrsunternehmens mit Inhouse-Vergabe die beste Option sein. Eine spätere Übernahme der Infrastruktur bleibt dabei immer möglich, wenn auch die Deutsche Bahn sich eines Tages dazu bereitfinden sollte.

Die Beschaffung der Fahrzeuge muss dabei vorgezogen werden, da dies ein zeitkritisches Element beim Ausbau des Verkehrs darstellt. Die baldige Ausschreibung von S-Bahn-Fahrzeugen durch Berlin könnte Teil eines Konjunkturprogramms für Berlin darstellen, da mit hoher Wahrscheinlichkeit eines der Berliner und Brandenburger Unternehmen in einer Ausschreibung erfolgreich wären. Mit Ausnahme der derzeit verfolgten Option 1 bleiben damit alle Optionen offen.