

Berlin, 7.1.2010

S-Bahn-Strategie: Fragen und Antworten

1. Warum ist der Vertrag unter heutigen Bedingungen unzureichend?
Der S-Bahn-Vertrag wurde im Jahr 2004 unterzeichnet. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Länder gute Erfahrungen mit der S-Bahn Berlin GmbH bzw. der Deutschen Bahn AG gemacht, die einen qualitativ hochwertigen, verlässlichen S-Bahn Verkehr mit stetig steigenden Fahrgastzahlen anbot.
Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungswerte wurden aus Sicht der Länder adäquate Sanktionen vereinbart, um für die Dauer des Vertrages eine zufriedenstellende Vertragserfüllung abzusichern (Malusregelung, Einbehalt bei Ausfall).
Noch weitergehende Sanktionen waren auf Grund der starken Verhandlungsstellung der Deutschen Bahn AG nicht verhandelbar.
2. Warum ist eine sofortige Kündigung keine Lösung?
Nur die DB Tochter S-Bahn Berlin GmbH ist derzeit in der Lage im S-Bahn Netz Verkehre zu fahren, da nur sie über die erforderlichen „Spezialfahrzeuge“ verfügt. Es ist ein Webfehler der Bahnreform aus 1993, dass diese Fahrzeuge der DB AG bzw. der S-Bahn Berlin GmbH übereignet wurden. Die Länder haben weder eine rechtliche Möglichkeit, auf diese Fahrzeuge zuzugreifen, noch ist die S-Bahn Berlin GmbH bereit, die Fahrzeuge herauszugeben.
Andere Betreiber können nur mit Neufahrzeugen zum Zuge kommen. Diese können jedoch nicht sofort, sondern nur mit langer Vorlaufzeit beschafft werden.
3. Was hindert die Neuverhandlung oder Auferlegung eines besseren Vertrages?
Bei einer sofortigen Kündigung kämen als Möglichkeiten nur der Abschluss eines neuen Vertrages mit der S-Bahn Berlin GmbH oder eine Auferlegung in Frage. Der bestehende Vertrag begründet einen Anspruch auf Erfüllung des vereinbarten Leistungsumfangs und ermöglicht Sanktionen bei Schlechtleistung. Bei einer Neuverhandlung wäre zu erwarten, dass die S-Bahn nur einen Vertragsabschluss anbietet, der den Leistungsumfang an den aktuell vorhandenen verfügbaren Fahrzeugen orientiert und Sanktionen so weit als möglich reduziert.
Bei einer Auferlegung wären jahrelange Rechtsstreitigkeiten über die abrechenbaren Kosten zu erwarten. Die Haushaltsbelastung wäre für die Länder kaum kalkulierbar. Zudem würde auch eine Auferlegung nur auf den „vorhandenen Fuhrpark“ zugreifen können und andernfalls unkalkulierbare Investitionspflichten hervorrufen.
4. Warum ist die Berliner S-Bahn mit anderen S-Bahnen nicht austauschbar?

Die technischen Besonderheiten des Berliner S-Bahn-Netzes (Gleichstrom über Stromschiene, Tunnelhöhen, Achslasten, besonderes Zugsicherungssystem) erfordern den Einsatz von Spezialfahrzeugen.

Daher können weder die Fahrzeuge der Berliner S-Bahn in anderen S-Bahn Netzen eingesetzt werden, noch können Fahrzeuge aus anderen Netzen im Bereich der Berliner S-Bahn verkehren.

Dabei kommt die Hamburger S-Bahn den technischen Bedingungen des Berliner S-Bahn Betriebs zwar bereits besonders nahe. Aber auch hier ist der technische Unterschied (z.B. Lichtraumprofil) immer noch so groß, dass die Fahrzeuge nicht wechselseitig austauschbar sind.

5. Wie lange dauert die Beschaffung von Neu-Fahrzeugen?

Entwicklung, Erprobung, Herstellung und Abnahme bedingen einen Zeitbedarf von ca. 5 ½ Jahre bei Beschaffung von ca. 190 Fahrzeugen. Der meiste Zeitaufwand entfällt dabei auf die Neuentwicklung der Fahrzeuge. Eine Fahrzeugbeschaffung mit Wirkung zu Dezember 2017 muss daher bis Mitte 2012 ausgelöst werden.

Auf die zeitaufwändige Neuentwicklung der Fahrzeuge kann nicht verzichtet werden, da ein „Nachbau“ der jüngsten Fahrzeug-Baureihe 481/482 wegen geänderter technischer Normen nicht mehr zulässig ist. Angesichts der Ausfallhäufigkeit der Fahrzeuge wäre ein solcher Nachbau auch im Übrigen nicht empfehlenswert.

6. Unter welchen Voraussetzungen wäre eine Übernahme der S-Bahn in Landesverantwortung eine Lösung?

Sinnvoll wäre nur eine Übernahme der kompletten S-Bahn mit Fahrzeugen, Werkstätten und Personal sowie möglichst inklusive der Infrastruktur (Stationen und Strecken).

Voraussetzung ist die Bereitschaft des Eigentümers Bundesregierung bzw. der DB AG zur Übergabe der S-Bahn in Landeshand.

Das Land muss zudem ein vollständiges Bild über den Zustand der S-Bahn erhalten, um insbesondere Instandhaltungsdefizite identifizieren zu können, sowie vollständig über bekannte und absehbare Risiken informiert werden („Due-Diligence-Prüfung“).

Es ist einvernehmliches Verfahren zur Ermittlung des angemessenen Wertes zu vereinbaren. Der hieraus resultierende Kaufpreis muss für das Land finanzierbar sein.

7. Lässt sich mit einem ausgegliederten Teilnetz dennoch für die Nutzer ein integrierter Betrieb gestalten?

- Qua Gesetz sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des DB Konzerns (DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH) in der Pflicht, auch Dritten Zugang zum Netz der Berliner S-Bahn zu ermöglichen. Durch geeignete Ausgestaltung der Infrastrukturnutzungsbedingungen sollen potenzielle „Konflikte“ verschiedener Betreiber soweit als möglich minimiert werden. Die Bundesnetzagentur kontrolliert dabei die Wettbewerbsneutralität der Aktivitäten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen.
- Die vorab skizzierten Regelungen zum offenen Infrastrukturzugang haben sich in der Praxis bewährt. Im Regionalverkehr hat sich gezeigt, dass auch im Bereich dichtbefahrener Strecken verschiedene Betreiber auf dem gleichen Netz unterwegs sein können, ohne dass das Gesamtangebot darunter leidet. In Hamburg verkehrt z.B. neben der S-Bahn Hamburg GmbH bereits heute die im öffentlichen Eigentum befindlich AKN im Hamburger S-Bahn Netz.
- Die Länder werden im Zuge der Anschlussverträge hohe Qualitätsstandards und wirksame Sanktionen zur Vertragsabschlussbedingung machen. Damit wird

gewährleistet, dass eine Vergabe an verschiedene Anbieter nicht zu einer Zerstückelung des Netzes und damit zu Nachteilen für die Fahrgäste führt. Die Unternehmen werden dazu verpflichtet, so zusammen zu arbeiten, dass der Fahrgast ein wie gewohnt zusammenhängendes Angebot vorfindet – auch, wenn er dabei u.U. andere bzw. verschiedene Unternehmen für die Abwicklung eines Weges benutzt.

- Für das gesamte S-Bahn Netz wird weiterhin der VBB-Tarif gelten. Die Fahrgäste können weiterhin mit einem Ticket alle Angebote im ÖPNV nutzen.
- Zudem setzt der Aufgabenträger (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) bereits heute die Vorgaben für die Rahmenfahrpläne. Diese Aufgabe wird er auch in Zukunft inne behalten und dafür Sorge tragen, dass den Fahrgästen ein integriertes, gesamthafes Angebot auf der Schiene zur Verfügung steht.

8. Nach welchen Kriterien wird entschieden, welches Teilnetz eventuell ausgeschrieben wird?

Das S-Bahn Netz kann in drei Teilnetze zergliedert werden, die weitgehend eigenständig befahren werden können (Ring-Verkehr, Nord-Süd Verkehr, Stadtbahnverkehr). Im Bereich der Stadtbahn könnten ggf. sogar zwei Teilnetze gebildet werden. Jedes einzelne dieser Teilnetze würde zu den größten bisher wettbewerblich vergebenen Netzen in Deutschland gehören.

Die Entscheidung über die Auswahl des Teilnetzes wird auf Basis eines gewichteten Kriterienkatalogs getroffen. Wichtige Kriterien sind:

- Das Netz soll ausschließlich mit den zu beschaffenden Neufahrzeugen bedient werden können. Derzeit gehen wir davon aus, dass ca. 190 Neufahrzeuge beschafft werden müssen.
- Es soll sowohl für das ausgewählte Teilnetz als auch für das „Restnetz“ gewährleistet sein, dass diese jeweils in sich wirtschaftlich betreibbar sind (Umlaufplanung, Auslastung des Fahrzeugparks).
- Es soll sich möglichst um ein zusammenhängendes Netz handeln, vor allem aufgrund der damit einfacheren Kommunikation mit den Fahrgästen. Überlagerungen mit anderen Netzen sind allerdings unumgänglich und stellen keinen grundsätzlichen Hinderungsgrund dar.
- Die Verfügbarkeit von Werkstattstandorten wird ebenfalls berücksichtigt. Grundsätzlich ist die Nutzung bestehender Werkstätten möglich, ein neuer Betreiber soll allerdings auch die Möglichkeit haben, neue Werkstätten einzurichten. Bei der Auswahl ist daher darauf zu achten, dass es potenziell nutzbare Flächen entlang der Strecken gibt.

Welches Teilnetz für die wettbewerbliche Vergabe in Frage kommt, prüft die Senatsverwaltung zurzeit zusammen mit dem VBB. Bis Ende Januar soll über die für eine Ausschreibung in Frage kommenden Linien entschieden werden. Derzeit zeichnet sich dabei ein Teilnetz bestehend aus der Ringbahn und ausgewählten Zulaufstrecken als die wohl günstigste Variante ab.

9. Warum soll nicht das gesamte Netz in Lose aufgeteilt und gleichzeitig ausgeschrieben werden?

- Eine Ausschreibung ist nur dann und insoweit sinnvoll, wenn von mehreren Bietern Angebote zu erwarten sind.
- Ohne „Gebrauchtfahrzeugverfügbarkeit“ für Dritte ist dieses nur für ein Teilnetz zu erwarten, bei dem Neufahrzeuge gefordert werden. Aufgrund der hohen Investitionskosten können Wettbewerber mit Neufahrzeugen nicht gegen ein Angebot der S-Bahn Berlin GmbH mit abgeschriebenen und ausfinanzierten Gebrauchtfahrzeugen konkurrieren.

- Es ist zweifelhaft, dass die Fahrzeugindustrie in der Lage wäre, zu akzeptablen Preisen bis zum Jahr 2017 die für die S-Bahn Berlin erforderliche Fahrzeugflotte vollständig neu zu bauen.
 - Nur bei einer Direktvergabe unterliegt die S-Bahn Berlin GmbH mit den „Gebrauchtfahrzeugnetzen“ der Überkompensationskontrolle nach Maßgabe des EG-Rechts. Dabei ist zu überprüfen, dass nur tatsächliche Kosten in Ansatz gebracht werden. Nicht mehr vorhandene Fahrzeugkapitalkosten können daher von der S-Bahn Berlin GmbH in diesem Fall nicht in Ansatz gebracht werden. Anders sieht es im Fall einer Ausschreibung aus. Hier soll der Markt die Preise kontrollieren und sieht das Europarecht keine Überkompensationskontrolle auf Kostenbasis vor. Insofern könnte die S-Bahn Berlin GmbH im Falle der Ausschreibung die Preise bei Einsatz von Gebrauchtfahrzeugen relativ frei kalkulieren und müsste diese nicht auf Basis ihrer tatsächlichen Kosten rechtfertigen.
10. Gibt es außer der DB AG auch andere Betreiber, die an einer Übernahme (ggfs. von Teilen) des S-Bahn-Betriebes interessiert sind und auch dazu in der Lage wären?
- Es gibt verschiedene in Deutschland und Europa präsente Eisenbahnunternehmen, die ökonomisch und von ihrer Kompetenz her in der Lage sind, große S-Bahn-Netze zu betreiben.
 - Wir gehen davon aus, dass die Berliner S-Bahn grundsätzlich für viele Eisenbahnunternehmen ökonomisch attraktiv und zudem prestigeträchtig ist.
 - Bisherige Ausschreibungen in Bahnverkehr sind auf ein reges Bieterinteresse gestoßen, wenn wie geplant mit dem Ausschreibungsverfahren faire Marktbedingungen hergestellt werden. Indem die Bieter den Betrieb mit eigenen, neu herzustellenden Fahrzeugen aufnehmen sollen, tragen sie nicht die Risiken der Mängel der Bestandsfahrzeuge. Käufer und Fahrzeughersteller werden alles daran setzen, die erkannten Mängel der Fahrzeuge bei der Neuentwicklung zu berücksichtigen.
11. Lassen sich ein „Lohndumping“ für Beschäftigte und ggfs. Arbeitsplatzverluste im Falle einer Ausschreibung vermeiden?
- Ja. Das neu eingeführte EG-Recht - die am 3.12.2009 in Kraft getretene VO (EG) Nr. 1370/2007 - erlaubt, dass die Länder im Rahmen einer wettbewerblichen Vergabe die Rechtsfolgen eines sogenannten Betriebsübergangs bei Wechsel des S-Bahn Betreibers anordnen. Dies bedeutet, dass der Ausschreibungsgewinner dazu verpflichtet wird, die Arbeitsverhältnisse in ihrer Gesamtheit mit allen Rechten und Pflichten, einschließlich der Betriebszugehörigkeit, zu übernehmen. Dazu kommt, dass Kündigungen aus Anlass des Betriebsübergangs verboten sind. Die geltenden Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen werden bei einem Betriebsübergang grundsätzlich Bestandteil der individuellen Arbeitsverträge der betroffenen Arbeitnehmer und bleiben diesen dadurch erhalten. Darüber hinaus werden wir prüfen, ob und in welchem Umfang Vorgaben zur Tariftreue gesetzt werden können.
12. Kann mit der gewählten Vorgehensweise ein neuerliches S-Bahn-Desaster vermieden werden?
- Der Senat wird in neuen Verträgen verschiedene Vorkehrungen treffen, um Fahrzeugausfällen vorzubeugen. Die genauen Bedingungen werden in Vorbereitung der Vergabe erarbeitet. Folgende Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet:
- Die Betreiber werden auf die Vorhaltung einer bestimmten Zahl betriebsbereiter Fahrzeuge verpflichtet. In diese „Fahrzeugverfügbarkeitsgarantie“ soll möglichst auch der Hersteller einbezogen werden.

- Es werden Zuglängen vorgegeben und die vertraglichen Sanktionen werden so „scharf“ gewählt, dass sich eine Nichterfüllung der Vertragspflichten tatsächlich nicht lohnt.
- Die Kündigung des Vertrages wegen „andauernder Schlechtleistung“ soll dadurch ermöglicht werden, dass in diesem Falle die Fahrzeuge an einen von den Ländern zu bestimmenden Betreiber oder in das Eigentum der Länder übergehen. Vorab festgelegt sind die Ermittlungskriterien für den Preis dieser Veräußerung.
- Mit Blick auf die Vermeidung einer Systemhavarie ist es von Vorteil, wenn mehrere von einander unabhängige Betreiber vorhanden sind. Mangelhafte Wartung oder unzureichende betriebliche Organisation schlägt dann immer nur im Teilnetz eines Betreibers und nicht im Gesamtnetz durch.

13. In welchem Zeitraum müssen (welche?) Entscheidungen getroffen werden?

- Im Februar 2010 wird darüber entschieden, welches Teilnetz für die wettbewerbliche Vergabe in 2017 in Frage kommt. Dieses wird im Amtsblatt der EU bekannt gemacht (Vorabkennzeichnung)
- Mit der Vorbereitung der Verdingungsunterlagen wird im Laufe des Jahres 2010 über alle für die zukünftige Leistungserbringung relevanten Aspekte entschieden (z.B. Fahrzeuganforderungen, Leistungsvorgaben, Sanktionsmechanismen).
- Soweit entschieden wird, dass eine Kommunalisierung nicht in Betracht kommt, z.B. weil die DB AG nicht verkaufsbereit ist oder diese nur zu unzumutbaren Konditionen, ist spätestens im Januar 2011 über die Art der Vergabe zu entscheiden (Wettbewerb oder Direktvergabe an die BVG). Eine wettbewerbliche Vergabe würde mit einem Aufruf zum Wettbewerb am 1.2.2011 gestartet.

14. Warum und mit welchen Inhalten könnte das Land Berlin eine Bundesratsinitiative zur Stärkung der Allgemeinwohlverpflichtungen der Eisenbahnen des Bundes anstreben?

Der Bund ist Eigentümer der Deutschen Bahn AG. Damit verbunden ist die Erwartung, dass er bei Bedarf im öffentlichen Interesse auf sein Unternehmen einwirkt. Ein solcher Eingriffsbedarf ist zum Beispiel deutlich geworden mit Blick auf,

- die wirksame und zügige Beseitigung des aktuellen S-Bahn Chaos in Berlin,
- Umfang und Qualität des Fernverkehrsangebotes der DB AG sowie den
- Ausbau und Erhaltungszustand der Schieneninfrastruktur.

Der Bund zeigt jedoch keinerlei Neigung im öffentlichen Interesse auf sein Unternehmen als Eigentümer einzuwirken. Die DB AG und ihre Tochtergesellschaften orientieren sich daher ausschließlich an den „Vorgaben“ des Kapitalmarktes.¹ Entscheidungen zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur sowie des Leistungsangebotes folgen allein dem Primat der Gewinnmaximierung. Belange des Allgemeinwohls muss die öffentliche Hand einem quasi privat agierenden Monopolisten zu dessen Bedingungen „abkaufen“. Berlin sieht es daher als erforderlich an, den öffentlichen Einfluss auf die im Konzernverbund der Deutschen Bahn AG zusammengeschlossenen Unternehmen durch den Bund als Eigentümer soweit als möglich zu stärken.

Wesentliche Elemente der Initiative könnten sein:

¹ Auszug aus der Antwort der Bundesregierung vom 10.09.2009 auf eine Kleine Anfrage zu Ursachen und Hintergründen der Betriebseinschränkungen bei der S-Bahn-Sicherheit im Eisenbahnverkehr: " Die DB AG ist seit der zum 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Bahnreform ein in privatrechtlicher Form geführtes, gewinnorientiertes Wirtschaftsunternehmen, dessen Vorstand nach den Vorschriften des Aktienrechts in seiner Geschäftsführung weitgehende Unabhängigkeit auch vom Eigentümer genießt."

- Genauere Definition der strategischen verkehrspolitischen Zielsetzungen sowie Klärung der Eingriffsbefugnisse und Eingriffspflichten des Bundes für die im Eigentum des Bundes befindlichen Eisenbahnunternehmen.
- Schaffung bzw. Verbesserung der Möglichkeiten zur Übertragung regionaler Schienenverkehrsnetze an die Länder (Vorbild: Kantonales Eigentum in der Schweiz; z.B. S-Bahn Bern). Dies soll nicht nur die schon in den vergangenen Jahren mehrfach diskutierte Übertragung nachrangiger regionaler Netze ermöglichen, sondern ausdrücklich auch die für Ballungsräume wie Berlin verkehrlich hochbedeutsamen und leistungsfähigen S-Bahn-Netze.
- Regulierter Zugang zur Fahrzeugverfügbarkeit für Fahrzeuge mit speziellen technischen Anforderungen (z.B. Berliner und Hamburger S-Bahn, Neigetechnik-Züge).