

31. März 2020

Ausschreibung und Zukunft der Berliner S-Bahn

Nach Auswertung der bekannten unterschiedlichen Analysen, Zielvorstellungen und Lösungsansätze schätzen wir die gegenwärtige Lage und die sich daraus ergebende zukünftige Entwicklung der Berliner S-Bahn ein. Unser Ziel ist, einen stabilen Betrieb aufrechtzuerhalten und das Angebot auszuweiten.

Gesamtnetz oder Dreiteilung

Die von 2011 bis 2016 amtierende SPD-CDU-Koalition zerlegte das S-Bahn-Liniennetz ohne zwingenden Grund in die Teile Ring/Südost, Nord-Süd und Stadtbahn und schrieb das Teilnetz Ring/Südost zur Vergabe aus. Ebenso gut hätte das Liniennetz im Ganzen mit Vorgaben, die eine Wiederholung der kritischen Situation von 2009 verhindern, ausgeschrieben werden können.

Die gegenwärtige Koalition aus SPD, LINKEN und Grünen kann die Dreiteilung nicht zurücknehmen. Ziel muss jedoch sein, die Laufzeit der Verkehrsverträge so anzugleichen, dass bei der nächstfolgenden Ausschreibung das Gesamtnetz wieder zusammengeführt werden kann. Die bestehenden Schnittstellen zwischen dem Verkehrsunternehmen S-Bahn Berlin GmbH und den drei Infrastrukturunternehmen DB Netz, DB Station&Service und DB Energie werden schon heute nicht zufriedenstellend beherrscht und wirken sich negativ für die Fahrgäste und das Personal aus. Weitere Schnittstellen zu weiteren Verkehrsunternehmen würden die Betriebsabwicklung und Fahrgastinformation weiter verkomplizieren und höchstwahrscheinlich die Qualität und Flexibilität weiter absenken. Das hat die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG in ihrem Informationsblatt Impuls vom 18.6.2019 sehr genau und zutreffend beschrieben.

Ausschreibung oder Direktvergabe

Im Falle einer Direktvergabe mit Qualitätsauflagen wäre der bürokratische Aufwand, der bei Aufgabenträgern und Bietern entsteht, viel geringer. Direktvergaben wären für solche abgeschlossenen Netze wie das der Berliner S-Bahn nach EU-Recht zwar möglich, aber nach dem deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) nur an Unternehmen, auf die das Land einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Die landeseigenen Berliner Unternehmen BVG und BEHALA eignen sich im gegenwärtigen Zustand nicht dafür, den S-Bahn-Betrieb zu übernehmen.

Die Senats-Verkehrsverwaltung hat die zur Ausschreibung anstehenden Teilnetze Nord-Süd und Stadtbahn jeweils weiter in die Lose Betrieb und Fahrzeugbeschaffung plus Instandhaltung unterteilt und wollte zunächst festlegen, dass nicht alle vier Lose an denselben Bewerber vergeben werden dürfen. In schwierigen Verhandlungen haben LINKE und SPD der Verkehrsverwaltung den Kompromiss abgerungen, dass auch Angebote und Vergaben für alle vier Komponenten zusammen möglich sind.

Fahrzeuge und Instandhaltung müssen möglichst bald ausgeschrieben werden, damit sie zur Verfügung stehen, wenn die alten Fahrzeuge nicht mehr einsatzfähig sind oder die Laufzeit der aktuellen Verträge endet. Der Betrieb der Teilnetze benötigt zwar eine geringere Vorlaufzeit, muss aber trotzdem gleichzeitig ausgeschrieben werden, damit ein Gesamtangebot ohne weitere Schnittstelle zwischen Fahrzeugbeschaffung plus Instandhaltung und Betrieb möglich ist.

Anzustreben, etwa über den Bundesrat, ist, das GWB dahingehend zu ändern, dass abgegrenzte Eisenbahn-Teilnetze mit besonderer Infrastruktur (hier Gleichstrom und Stromschiene) und besonderen, nicht überall einsetzbaren Fahrzeugen direkt vergeben werden können, wenn es einen erfahrenen Betreiber dieses Sondersystems gibt. DIE LINKE im Abgeordnetenhaus hat einen entsprechenden Antrag der Koalition vorbereitet.

Landeseinfluss auf die Verkehrsunternehmen

Am besten könnte das Land die Verkehrsleistung und -entwicklung über ein Verkehrsunternehmen mit vollständiger oder mehrheitlicher Landesbeteiligung steuern. Die DB AG ist jedoch nicht bereit, ihre Tochter S-Bahn Berlin GmbH an das Land Berlin zu verkaufen oder eine Landesbeteiligung zuzulassen. Es ist nicht erkennbar, dass sich an dieser Haltung etwas ändern könnte, solange die Bundesregierung von der DB eine Gewinnabführung verlangt und die DB sich dazu der gewinnbringenden S-Bahn Berlin GmbH bedient.

Also muss die Bundesregierung veranlasst werden, sich zur gemeinwohlorientierten Bahn zu bekennen, die keinen Gewinn an den Bund abzuführen hat und folglich auch nicht genötigt wird, von der S-Bahn Berlin GmbH Gewinnabführungen zu verlangen.

Ein neues landeseigenes S-Bahn-Unternehmen zu gründen und aufzubauen, wäre ein sehr großer organisatorischer Aufwand mit jahrelangen Doppelstrukturen und Problemen beim Einstellen, Ausbilden und Einarbeiten des Personals (Ingenieure, Fahr-, Dispositions- und Werkstattpersonal), ohne dass in absehbarer Zeit ein besserer S-Bahn-Verkehr zustande käme.

Um mittelfristig den Einfluss der Länder Berlin und Brandenburg auf die Entwicklung der S-Bahn zu sichern, sind Verhandlungen mit der Bundesregierung und der DB erforderlich. Der DB könnte langfristige Sicherheit für das Betreiben der Berliner S-Bahn geboten werden. Dafür müsste sich die DB verpflichten, die Gewinne aus der Berliner S-Bahn, einschließlich der auf den S-Bahn-Strecken und -Stationen eingenommenen Trassen- und Stationsentgelte, vollständig in die S-Bahn-Infrastruktur und -Fahrzeuge zu reinvestieren sowie zu Fahrpreissenkungen und Lohnerhöhungen zu nutzen. Dazu sind anspruchsvolle Ausbau- und Entwicklungsziele sowie Garantien und Mitspracherechte für Beschäftigte und Fahrgäste zu vereinbaren.

Gemeinsamer Fahrzeugbestand

Solange die Möglichkeit besteht, dass Teile der Berliner S-Bahn an Dritte vergeben werden, ist der beabsichtigte Aufbau eines landeseigenen „Fahrzeugpools“, aus dem die Fahrzeuge an die Betreiber vermietet werden, sinnvoll. Damit soll erstens erreicht werden, dass die Fahrzeuge unabhängig von der Laufzeit der Verkehrsverträge bis zum Ende ihrer Nutzungsdauer ausreichend instandgehalten werden, der bei einer Folgeausschreibung möglicherweise verlierende Betreiber kein Problem mit den überflüssigen Fahrzeugen hat und ein neu gewinnender Betreiber einsatzbereite Fahrzeuge vorfindet. Zweitens besteht damit die Möglichkeit, später einen eventuellen landeseigenen Betreiber zu beauftragen.

Aktuelle Fahrzeugbeschaffung

Laut Nahverkehrsplan des Senats soll die Beschaffung der Baureihe 483/484 im Dezember 2023 beendet werden, obwohl der Fahrzeugbedarf als Ersatz und für Mehrleistungen in allen drei Teilnetzen dann noch lange nicht gedeckt ist. Dann soll eine Pause in der Beschaffung von Neufahrzeugen bis zur Vergabe und eventuellen Entwicklung und Erprobung neuer Fahrzeuge für die Teilnetze Nord-Süd und Stadtbahn eingelegt werden. Angesichts des schon heute bestehenden Fahrzeugmangels und des infolge der angestrebten Verkehrswende erwarteten Bedarfs an Mehrleistungen ist das nicht zu verantworten. Zwar hat die S-Bahn Berlin GmbH mit dem Fahrzeugherstellereinkaufskonsortium eine Option zur Fortsetzung der Beschaffung der BR 483/484 vereinbart, wird diese aber ohne Garantie für die Übertragung der Betriebsleistungen nicht einlösen.

Wir fordern, dass der Senat mit dem Herstellerkonsortium und der S-Bahn Berlin GmbH verhandelt, die Produktion der BR 483/484 mit maximal möglicher Stückzahl weiterzuführen. Diese Fahrzeuge könnten an die S-Bahn Berlin GmbH ausgeliefert werden, falls diese die Ausschreibung gewinnt.

Die danach herzustellende Baureihe für die auszuschreibenden Teilnetze müssen aus der BR 483/484 heraus weiterentwickelt werden, so dass die Produktion kontinuierlich fortgesetzt werden kann und keine nochmalige zeitaufwändige Neuentwicklung notwendig ist.

Im Interesse der Flexibilität des Fahrzeugeinsatzes muss gewährleistet werden, dass die für das Teilnetz Ring/Südost beschafften Neufahrzeuge auch in den anderen beiden Teilnetzen verwendet werden können und dürfen.

Abstell- und Behandlungsanlagen, Werkstätten

Die notwendigen Taktverdichtungen, Zugverlängerungen und Streckenneubauten erfordern, den Fahrzeugbestand erheblich aufzustocken, und zwar mehr als bisher geplant. Unternehmensunabhängig werden dafür absehbar mehr Abstellgleise und Reinigungsanlagen gebraucht. Die betriebsnahe Instandhaltung erfordert für die größere Fahrzeuganzahl vielleicht auch mehr Werkstattkapazität, wenn dies nicht mit dem geringeren Wartungsaufwand für die Neufahrzeuge ausgeglichen werden kann. Insofern ist es nicht abwegig, die bevorstehende Ausschreibung auch auf Erweiterung oder Neubau solcher Anlagen zu beziehen, obwohl der vollständige Aufbau einer neuen Anlage nach den Erfahrungen mit Planungsabläufen nicht bis zur Auslieferung der neuen Fahrzeuge gelingen wird.

Als gut erreichbarer und erweiterungsfähiger Standort für das Teilnetz Stadtbahn bietet sich zuallererst Hundekehle (südlich des Bahnhofs Grunewald) an. Für das Teilnetz Nord-Süd eignet sich die seit Jahrzehnten dafür vorgesehene landeseigene, zurzeit überwiegend landwirtschaftlich genutzte Fläche an der Schönerlinder Straße in Französisch Buchholz. Diese ließe sich über Wartenberg auch mit dem Netz Stadtbahn verbinden.

Zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Berliner Nordosten ist es ohnehin überfällig, die in Wartenberg endende S-Bahn-Strecke (S75) über die neuen Stationen Malchow und Sellheimbrücke bis zum Karower Kreuz zu verlängern, das Karower Kreuz zum Umsteigeknoten zwischen den S-Bahn- und Regionalbahnlinien auszubauen und die S75-Strecke nach niveaufreier Kreuzung der Regional- und Ferngleise des Außenrings an die S8-Strecke anzuschließen. Dieser S-Bahn-Lückenschluss brächte mit dem Anschluss an die neue Abstell- und Behandlungsanlage einen zusätzlichen Nutzen.

Allerdings sollen neue Abstell- und Behandlungsanlagen der Aufnahme zusätzlicher Fahrzeuge dienen. Die Verpflichtung, das Gelände an der Schönerlinder Straße zu nutzen, verteuert jedoch das Angebot der Bieter, denen andere Werkstätten im Raum Berlin zur Verfügung stehen – also vor allem das der S-Bahn Berlin GmbH –, und kann dazu führen, diese

Werkstattkapazitäten zu reduzieren oder Werkstätten ganz zu schließen. Das wäre Ressourcenverschwendung, volkswirtschaftlich schädlich und damit unverantwortlich. Die Ausschreibung muss so geändert werden, dass der Bewerber nicht verpflichtet ist, dieses Gelände zu nutzen, sondern dass es ihm bei Bedarf zur Verfügung steht.

Wenn das Ziel der langen Haltbarkeit und geringen Wartungsnotwendigkeit aller Fahrzeugkomponenten der Neubaufahrzeuge verfolgt wird, müsste die Hauptwerkstatt der S-Bahn in Schöneeweide für die schwere Instandhaltung (Revisionen, Hauptuntersuchungen, Unfall- und Bedarfsinstandsetzungen, Umbau- und Modernisierungsarbeiten) im überschaubaren Zeitraum ausreichen. Sollte ein Teil der S-Bahn an einen Dritten vergeben werden, wäre mit der DB zu verhandeln. Der DB kann langfristig die Ausnutzung ihrer Werkstattkapazität geboten werden, wenn sie die schwere Instandhaltung für die Fahrzeuge des Dritten gegen entsprechende Vergütung ausführt.

Senatskompetenz und Beraterfirmen

Der Senat lässt sich in seinen verkehrspolitischen Entscheidungen maßgeblich von der Beraterfirma KCW beraten, zahlt sehr viel Geld an diese Firma und übernimmt deren Ansichten und Zielvorgaben meist unbesehen. Die Firma KCW erfindet Erschwernisse für die S-Bahn Berlin GmbH, drängt die Senatsverwaltung zum Wettbewerb und zur Vergabe an Dritte. Sie selbst nimmt jedoch seit Jahrzehnten in der Beratertätigkeit eine Monopolstellung ein und verfolgt privatwirtschaftliche Interessen. Die Abhängigkeit der Senatsverwaltung von einer einzigen privaten Beraterfirma muss beendet werden. Dazu ist bei der Senatsverwaltung verstärkt eigenes, nicht mit KCW verbundenes Personal aufzubauen. Eine staatliche Institution muss selbst so viel Fachkenntnisse besitzen, dass sie handeln kann, ohne auf eine private, im Interessenkonflikt mit ihren Gewinnzielen stehende Firma angewiesen zu sein.

Zusammenfassung des Handlungsbedarfs

Alle Handlungen müssen darauf gerichtet sein, schnellst möglich neue und zusätzliche Fahrzeuge in Betrieb zu setzen, um einen stabilen Betrieb aufrechtzuerhalten und das Angebot auszuweiten.

Kurzfristig sind die beabsichtigte Ausschreibung und die daraus resultierenden Verkehrsverträge so zu ändern, dass

- das Gesamtnetz wieder zu einem Ganzen zusammengeführt werden kann, indem entweder die neuen Verkehrsverträge zum gleichen Zeitpunkt enden wie der des Teilnetzes Ring/Südost oder der Verkehrsvertrag Ring/Südost mit einem Interimsvertrag bis zum Ende der neuen Verkehrsverträge verlängert wird
- keine Verpflichtung zur Nutzung des Geländes Schönerlinder Straße besteht, sondern dieses bei Bedarf genutzt werden kann
- die Fahrzeuge für die auszuschreibenden Teilnetze aus der BR 483/484 heraus weiterentwickelt werden, ohne dass eine nochmalige zeitaufwändige Neuentwicklung notwendig ist.

Der Senat sollte (gemeinsam mit Brandenburg) mit der S-Bahn Berlin GmbH und dem Herstellerkonsortium verhandeln mit dem Ziel, die Produktion der BR 483/484 unabhängig vom künftigen Betreiber mit maximal möglicher Stückzahl weiterzuführen.

Weiterhin sind (gemeinsam mit Brandenburg) Verhandlungen mit der Bundesregierung aufzunehmen mit den Zielrichtungen

- dass die DB sich verpflichtet, die Gewinne aus der Berliner S-Bahn, einschließlich der auf den S-Bahn-Strecken und -Stationen eingenommenen Trassen- und Stationsentgelte, vollständig in die S-Bahn-Infrastruktur und -Fahrzeuge zu reinvestieren, die Arbeits- und Le-

bedingungen der Beschäftigten zu verbessern und die Attraktivität für die Fahrgäste zu erhöhen

- Ausbau- und Entwicklungsziele des S-Bahn-Systems sowie Garantien und Mitspracherechte für Beschäftigte und Fahrgäste zu vereinbaren

- der DB die langfristige Nutzung ihrer Werkstattkapazität zu ermöglichen, wenn sie die schwere Instandhaltung für Fahrzeuge Dritter gegen entsprechende Vergütung ausführt

- auf die Änderung des GWB hinzuwirken, so dass abgegrenzte Teilnetze mit besonderer Infrastruktur und besonderen nicht überall einsetzbaren Fahrzeugen direkt vergeben werden dürfen, wenn es einen erfahrenen Betreiber dieses Sondersystems gibt.

Außerdem muss die Senatsverwaltung ausreichend qualifiziertes Fachpersonal einstellen, damit sie künftig weitgehend unabhängig von auswärtigen Beraterleistungen wird.