

17. Wahlperiode

**Vorlage – zur Kenntnisnahme –**

---

**Volksbegehren über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs**

---

Der Senat von Berlin  
- StadtUm VII C 21 -  
Tel.: (030) 9025-1006

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

-zur Kenntnisnahme -

des Senats von Berlin

über das Volksbegehren über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs  
-----

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

#### **A. Bezeichnung des Volksbegehrens, Prüfung der Unterstützungsunterschriften**

Die Trägerin des Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs, der „Berliner S-Bahn-Tisch“, hat am 23. Dezember 2011 bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport einen Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens gestellt und dazu Unterstützungsunterschriften vorgelegt (s. Anlage). Gegenstand des Volksbegehrens ist der Entwurf des „Gesetzes zur Beendigung des Chaos bei der Berliner S-Bahn“.

Die für die Überprüfung der Gültigkeit der Unterschriften zuständigen Bezirksämter teilten der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bis zum 12. Januar 2012 die Auszählungsergebnisse mit. Danach wurden 28084 gültige Unterstützungsunterschriften für den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens gesammelt und damit die Mindestanzahl von 20.000 nach § 15 Absatz 1 Satz 2 Abstimmungsgesetz erforderlichen Unterschriften erreicht.

#### **B. Zulässigkeit des Volksbegehrens**

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat im Rahmen der ihr gemäß § 17 Absatz 2 Abstimmungsgesetz obliegenden Prüfung festgestellt, dass das Volksbegehren formal, aber nicht materiell den Anforderungen an die Zulässigkeit eines Volksbegehrens genügt. Im Einzelnen:

Das Volksbegehren erfüllt die formalen Anforderungen der Verfassung von Berlin sowie die abstimmungsrechtlichen Vorschriften und ist damit formal zulässig.

- Der "S-Bahn-Tisch" kann nach § 13 Abstimmungsgesetz als Mehrheit von Personen Trägerin des Volksbegehrens sein.
- Die Trägerin hat fünf Vertrauenspersonen zu Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens bestimmt, die in dem Antrag mit Namen und Wohnsitz mit Anschrift aufgeführt worden sind, § 16 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Abstimmungsgesetz.
- Die von der Trägerin verwendeten Unterschriftenlisten und -bögen entsprachen den Anforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 4, Abs. 4 Abstimmungsgesetz.
- Der Antrag ist von allen Vertrauenspersonen unterzeichnet worden, so dass die Erklärung verbindlich ist, § 16 Abs. 1 Satz 3 Abstimmungsgesetz.
- Die nach § 40 b Absatz 2 Abstimmungsgesetz erforderliche Versicherung an Eides Statt zur Anzeigepflicht von Einzelspenden wurde abgegeben.
- Nach dem Ergebnis der Überprüfung durch die Bezirksämter wird der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens von mindestens 20.000 (hier 28.084) Personen unterstützt, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport am 23.12.2011 leisteten und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Abstimmungsgesetz i. V. m. § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz).
- Nach § 14 S. 2 Abstimmungsgesetz ist bei Volksbegehren, die auf Erlass eines Gesetzes gerichtet sind, mit dem Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf vorzulegen. Der vorliegende Gesetzentwurf wird diesen Anforderungen gerecht.

Hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen genügt das Volksbegehren jedoch nicht den Vorgaben des Grundgesetzes, der Verfassung von Berlin und den abstimmungsrechtlichen Vorschriften. Das Volksbegehren ist daher nach insgesamt unzulässig. Eine Fristsetzung zur Behebung der Zulässigkeitsmängel gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 Abstimmungsgesetz kam vorliegend nicht in Betracht. Eine solche Fristsetzung setzt voraus, dass die Mängelbeseitigung ohne eine Änderung des Gegenstands des Volksbegehrens möglich wäre. Dies ist vorliegend nicht der Fall, da der Gesetzentwurf des Volksbegehrens gegen das Grundgesetz und die Verfassung von Berlin verstößt und mit der somit eigentlich erforderlichen Änderung des Gesetzentwurfs der Gegenstand des Volksbegehrens geändert werden würde.

Zwar sind die materiellen Voraussetzungen des § 11 Abstimmungsgesetz erfüllt, da das Volksbegehren darauf gerichtet ist, ein Gesetz zu erlassen, für das das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Das Volksbegehren wird auch nicht von den Unzulässigkeitstatbeständen des § 12 Abs. 1 und 3 Abstimmungsgesetz erfasst. Das Volksbegehren ist jedoch nach § 12 Abs. 2 Abstimmungsgesetz unzulässig, da es höherrangigem Recht widerspricht. So verletzen die Regelungen in § 1 des Gesetzentwurfes (GE) u. a. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 33 der Verfassung von Berlin (VvB) und die Regelungen in § 2 GE das in Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) niedergelegte Rechtsstaatsprinzip.

#### I. Zum Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Die Regelung des § 1 GE verlangt die vorbehaltlose Offenlegung aktueller und künftiger Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden, die im Zusammenhang mit dem Abschluss des jeweils gültigen Verkehrsvertrages stehen. Dabei ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Informationsinteresse und privaten Interessen, wie dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, nicht vorgesehen.

Bei dem aktuellen Verkehrsvertrag handelt es sich um einen privatrechtlichen Vertrag mit der S-Bahn Berlin GmbH (S-Bahn), so dass rechtlich geschützte Interessen der S-Bahn als Grundrechtsträger (Art. 19 Abs. 3 GG) betroffen sein können. Die vorgesehene Publikationspflicht für aktuelle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden greift in unverhältnismäßiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 33 VvB, in das Recht auf freie Berufsausübung, Art. 17 VvB, in das Recht auf Vertragsfreiheit als Element der allgemeinen Handlungsfreiheit, Art. 7 VvB, sowie in das Recht auf Eigentum, bezogen auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, Art. 23 Abs. 1 VvB, ein.

Der Eingriff wäre nur gerechtfertigt, wenn er Raum für eine Rechtsgüterabwägung in Gestalt der Möglichkeit einer Beschränkung der Veröffentlichungspflicht insbesondere zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen lassen würde. Aufgrund des Fehlens eines solchen Ausgleichsmechanismus bleibt im Entwurf gänzlich unberücksichtigt, dass die mit dem Volksbegehren beabsichtigte Offenlegung von Vertragsdaten sowohl Wettbewerbern der Investoren, als auch potenziellen Vertragspartnern im Hinblick auf künftige Transaktionen wirtschaftlich relevante Informationen vermitteln und dadurch bei den Investoren erhebliche Nachteile oder Schäden verursachen kann, wodurch in geschützte Grundrechtspositionen eingegriffen wird.

Die grundsätzliche Erforderlichkeit eines derartigen Regulativs für die Exekutive wird durch einen Vergleich mit den Normen des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) deutlich. Diese sehen auch im Hinblick auf gesetzliche Veröffentlichungspflichten (§ 17 Abs. 3 IFG) Einschränkungstatbestände (§ 7a IFG) vor, die stets die Berücksichtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen gebieten. Dies gilt insbesondere für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Eine derartige gesetzliche Regelung muss stets eine entsprechende Abwägungsmöglichkeit eröffnen. Insoweit wird auch auf die legislative Wertung des § 6 Abs. 2 IFG verwiesen, die bei bestimmten Bezügen zu Verwaltungsverfahren von der prinzipiellen Zulässigkeit der Offenbarung einzelner schützenswerter Daten ausgeht. Gleichwohl gilt diese grundsätzliche Wertung nur "in der Regel", so dass Raum für die Exekutive besteht, eine dem konkreten Einzelfall gerecht werdende Entscheidung zu treffen. Unabhängig von der Beurteilung künftiger Verträge, befinden sich jedenfalls im aktuellen Vertrag schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, insbesondere zu Kalkulationsgrundlagen, deren Geheimhaltung gegenüber den Mitbewerbern im Interesse des Geschäftsbetriebs der S-Bahn liegt.

## II. Zum Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip

Das Volksbegehren ist nach § 12 Abs. 2 Abstimmungsgesetz unzulässig, weil es hinsichtlich § 2 Nr. 1, 3, 4 und 6 GE auf ein unerfüllbares Verwaltungshandeln der Exekutive gerichtet ist und damit gegen das in Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes niedergelegte Rechtsstaatsprinzip verstößt.

Der Rechtsstaat ist dadurch charakterisiert, dass er die Staatsgewalt an die Beachtung des Rechts bindet, das bei der Ausübung staatlicher Macht im gewaltenteiligen Staat für die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Rechtsprechung gleichermaßen verbindlich ist.

Das Rechtsstaatsprinzip, zu dem sich auch die VvB sinngemäß im Vorspruch und nach ihrer Gesamtkonzeption bekennt, hat maßgeblichen Ausdruck u. a. in Art. 20 Abs. 3 GG gefunden:

Danach ist die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden.

Dem widerspricht es, wenn eine gesetzliche Regelung eine Verpflichtung begründet, die der Normadressat aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht umsetzen kann. Denn die als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips gebotene Verhältnismäßigkeit von Gesetzen verlangt, dass die Gesetze zur Bewirkung des verfolgten Zieles geeignet sind. Das Bundesverfassungsgericht hat dementsprechend wiederholt festgestellt, dass sich Gesetze, die zur Erreichung der Gesetzeszwecke schlechthin untauglich sind, nach dem Rechtsstaatsprinzip verbieten (vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidung - BVerfGE - 17, S. 306 ff., BVerfGE 30, 250 ff.).

Danach stellen gesetzliche Regelungen, die zur Erreichung des angegebenen Zwecks objektiv ungeeignet sind, einen unzumutbaren Eingriff in die Freiheit der Grundrechtsträger dar, (BVerfGE 17, S. 306, 317).

Das rechtsstaatliche Verbot objektiv ungeeigneter legislativer Maßnahmen gilt auch im Verhältnis zur Exekutive.

Die gebotene Beachtung des Rechtsstaatsprinzips durch den Gesetzgeber auch gegenüber der Verwaltung ergibt sich aus der Natur dieses das Grundgesetz überlagernden Prinzips, das die Staatsgewalt an das Recht bindet und damit auf die Gewährleistung und den Schutz gerechter Zustände gerichtet ist.

Eine nicht erfüllbare Handlungsverpflichtung begründende Anordnung kann - auch gegenüber der Exekutive - schlechterdings keine als rechtmäßig zu qualifizierende Maßnahme darstellen.

Darüber hinaus statuiert Art. 20 Abs. 3 GG die Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht. Gesetzlich begründete Anordnungen, die tatsächlich oder rechtlich nicht umsetzbar sind, hätten daher die unmittelbare Folge, dass die Exekutive ihrer verfassungsmäßigen Gesetzesbindung insoweit nicht entsprechen kann. Derartige Regelungen sind daher wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip verfassungswidrig. Dabei führt beim vorliegenden GE vor allem die Art der Formulierung der Vorgaben zur materiellen Rechtswidrigkeit, denn es handelt sich nicht um Soll-Vorschriften oder Bemühens-Anforderungen, sondern um zwingend umzusetzende Vorgaben für laufende und künftige Verkehrsverträge über die Erbringung von S-Bahn-Leistungen.

Die Rechtswidrigkeit des GE ergibt sich dabei zum einen aus Aspekten, die für alle Forderungen des Gesetzentwurfes gelten (im Folgenden unter II.1 dargestellt), sowie aus spezifischen Umsetzungshindernissen der einzelnen Regelungen, die unter II.2. erläutert werden.

## II.1

Der GE zielt auf die gesetzliche Vorgabe von Vertragsinhalten im Schienenpersonennahverkehr, die aufgrund der begrenzten Kompetenz des Landesgesetzgebers allein das Land Berlin verpflichten können. Umsetzbar sind die Vorgaben vom Land Berlin jedoch nur, wenn sie auch vom Land Brandenburg erfüllt werden, für das Berliner Landesgesetze nicht bindend sind und das auch nicht in anderer Form vom Land Berlin verpflichtet werden kann, den GE zwingend anzuwenden. Insofern verpflichtet der GE das Land Berlin zu einem Handeln, das es aufgrund der Mitwirkungsnotwendigkeit des Landes Brandenburg nicht sicher umsetzen kann. Dieses Umsetzungshindernis betrifft dabei sowohl den laufenden S-Bahn-Vertrag, als auch künftige Verträge. Diesem Einwand lässt sich auch nicht dadurch begegnen, dass das Land Berlin in Umsetzung des GE ggf. nur diejenigen Leistungen bestellt, die im Berliner Stadtgebiet zu erbringen sind.

Das Land Berlin hat den laufenden S-Bahn-Vertrag gemeinsam mit dem Land Brandenburg abgeschlossen und wird auch alle künftigen Verträge gemeinsam mit dem Land Brandenburg als weiterem Auftraggeber abschließen. Dieses Zusammenwirken ergibt sich zwingend aus der Natur des Berliner S-Bahn-Netzes, dessen Linien über die Landesgrenze hinausreichen. Insofern werden auch die Leistungen von den Ländern Berlin und Brandenburg gemeinsam finanziert. Auch die Trägerin des Volksbegehrens setzt offensichtlich voraus, dass der länderübergreifende Netzzuschnitt erhalten werden muss, da die Regelungen in §§ 1, 2 (mit Ausnahme von § 2 Ziffer 2, der nur für den Tarifbereich Berlin AB gelten soll) und 3 für das gesamte länderübergreifende Netz erfüllt werden müssen. Insofern müsste der GE – vergleichbar der aktuellen Regelung in § 1 Abs. 5 Berliner Vergabegesetz – um eine Öffnungsklausel für länderübergreifende Vergaben ergänzt werden.

Ein weiteres Defizit des GE, das sich auf alle Forderungen des § 2 Satz 1 auswirkt, ist, dass diese Vorgaben gem. § 2 Satz 2 GE innerhalb von einem bzw. zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes in den bestehenden Verkehrsvertrag „einzuarbeiten und umzusetzen sind“. Dieses zwingend gefasste Gebot scheitert zum einen bereits – wie oben dargestellt - daran, dass es nur das Land Berlin bindet, nicht aber das Land Brandenburg als weiteren Vertragspartner des bestehenden Verkehrsvertrages. Darüber hinaus hängt seine Umsetzung aber auch von der Bereitschaft der Auftragnehmerin des laufenden Verkehrsvertrages, der S-Bahn Berlin GmbH ab, diese Vorgaben zu akzeptieren. Sie ist als privatrechtliches Unternehmen nicht verpflichtet, während der Vertragslaufzeit über entsprechende Nachforderungen des Landes Berlin überhaupt zu verhandeln. Es kann auch nicht vorausgesetzt werden, dass die S-Bahn Berlin GmbH allen Forderungen zustimmen würde, sofern nur das Land Berlin seine Ausgleichszahlungen entsprechend erhöht, insbesondere dann, wenn sich die in § 2 Satz 1 des GE genannten Pflichten, die Leistungen der Bahn-Infrastrukturunternehmen betreffen, von der S-Bahn Berlin GmbH nicht durchsetzen lassen.

Gleiches gilt für die zwingende Forderung, die in §§ 1,2 und 3 GE genannten Pflichten bei „neuen Verkehrsverträgen“ durchzusetzen. Auch hier hängt die Durchsetzbarkeit davon ab, ob ein Eisenbahnunternehmen (EVU) als Vertragspartner des Landes Berlin bereit ist, diese Forderungen zu erfüllen, denn das Gesetz bindet nur das Land Berlin, nicht aber dessen Auftragnehmer.

Sollte sich kein Unternehmen finden, dass die Gesamtheit Vorgaben des GE akzeptiert, bestünde theoretisch nur die Alternative, dass das Land Berlin die gesamten S-Bahn Leistungen nach Auslaufen des bestehenden Vertrages künftig durch ein eigenes Unternehmen erbringen lässt. Ein Landesunternehmen könnte verpflichtet werden, alle Anforderungen des GE zu akzeptieren. Diese theoretische Möglichkeit scheidet aber an den tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten, denn eine Kommunalisierung des S-Bahn-Betriebs würde im Hinblick auf die Fahrzeugverfügbarkeit voraussetzen, dass die S-Bahn Berlin GmbH bereit ist, zumindest ihre Fahrzeuge der Baureihe 481, die auch nach 2018 einsetzbar sind, an das Land Berlin zu verkaufen. Die DB AG hat jedoch erst im Januar dieses Jahres einen Verkauf abgelehnt.

Die Gründung eines landeseigenen Unternehmens mit der erforderlichen Fahrzeugkapazität, um ab 2018 den Betrieb des Gesamtnetzes unter Erfüllung der im GE genannten Anforderung zu übernehmen, scheidet damit aus. Insofern steht die Umsetzung der Vorgaben des GE in „neuen Verkehrsverträgen“ immer unter dem Vorbehalt, dass sich die geforderte Leistung so am Markt beschaffen lässt. Dieser Einschränkung hätte der GE durch eine entsprechende Formulierung Rechnung tragen müssen.

## II.2.

Zu den Regelungen des GE im Einzelnen:

- 1) § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 GE fordern, dass in jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr sicherzustellen ist, dass

„1. während der Betriebszeit auf jedem S-Bahnhof Aufsichtspersonal anwesend ist,“

Ergänzend wird in § 2 Satz 2 GE folgende Fristenregelung aufgestellt:

„Die Anforderungen aus Satz 1 Nr. 1, .... sind innerhalb eines Jahres, .... nach Inkrafttreten des Gesetzes in den bestehenden Verkehrsvertrag einzuarbeiten und umzusetzen.“

Die geltenden eisenbahnrechtlichen Regelungen für Serviceleistungen auf Bahnhöfen lassen es nicht zu, dass das Land Berlin durch den Abschluss eines künftigen Verkehrsvertrages sicherstellen kann, die im GE geforderten Vorgaben zum Personaleinsatz in vollem Umfang umzusetzen. Betreiberin der Bahnhöfe ist die DB Station und Service AG (DB SuS). Zugangsberechtigte (das sind EVU oder Aufgabenträger) müssen mit der DB SuS für die Nutzung von Bahnhöfen entsprechende Benutzungsverträge abschließen. Deren Inhalte bestimmen gesetzliche Regelungen (z. B. Allgemeines Eisenbahngesetz - AEG-, Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung - EIBV -) sowie für den vorliegenden Sachverhalt die Infrastrukturnutzungsbedingungen für Bahnhöfe (INBP) der DB SuS.

Sollen die EVU künftig auf Basis des Verkehrsvertrages verpflichtet werden, die in § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 GE genannten Serviceleistungen zu erbringen,

müssten die EVU die rechtliche Möglichkeit haben, diese in ihren Benutzungsverträge mit der DB SuS gegen entsprechendes Entgelt verbindlich in Anspruch nehmen zu können. Ein derartiger gesicherter Anspruch auf Zusatzleistungen besteht jedoch nicht.

Nach den derzeit geltenden INBP behält sich die DB SuS das ausschließliche Recht vor, in Personenbahnhöfen personenbediente Serviceleistungen gegenüber Reisenden zu erbringen (Nr. 4.5 INBP- Besonderer Teil (INBP-BT)). Soweit solche Leistungen angeboten werden, beinhalten sie gemäß Anlage 1 Teil III Nr. 3 INBP-BT

1. Hilfestellung (Beratung, Lenkung) für Reisende,
2. Fahrplanbezogene Auskünfte,
3. Stadt- und ortsbezogene Auskünfte,
4. Hilfestellung in besonderen Situationen,
5. Hilfestellung bei Fundsachen,
6. Behindertenhilfe einschl. Einstiegshilfe(Hublifte) soweit vorhanden,
7. Mithilfe bei der Entgegennahme und Vermittlung von Aufträgen an die Bahnhofsmission

Die personenbedienten Serviceleistungen werden in den INBP als freiwillige Leistungen definiert. Das heißt, der Zugangsberechtigte hat nach den Vertragsbedingungen keinen Anspruch darauf, dass die o. g. Leistungen von der DB SuS an bestimmten Bahnhöfen überhaupt, in vollem Umfang, für die im GE geforderte gesamte Betriebszeit oder für die Dauer seiner Nutzung angeboten werden. So kann die DB SuS ihr Leistungsportfolio jährlich neu bestimmen. Zwar ist die Freiwilligkeit der von der DB SuS angebotenen Leistungen preisrechtlich umstritten und bereits Gegenstand mehrerer Rechtsstreitigkeiten. Da es zu dieser Streitfrage aber noch keine gefestigte Rechtsprechung gibt und somit die Durchsetzungsmöglichkeiten des EVU ungewiss sind, wäre für die in § 2 Satz 1 Nr. 1 GE genannte Vorgabe nur eine Sollvorschrift angemessen.

In Stationen, in denen DB SuS keine personenbedienten Serviceleistungen erbringt, bietet sie allen Zugangsberechtigten gegen Entgelt auf Nachfrage individuelle personenbediente Serviceleistungen (namentlich: Ausstellung von Verspätungsbescheinigungen, Ein- und Ausstiegshilfe für mobilitätseingeschränkte Reisende, sonstige Hilfestellung für Reisende) an (Nr. 4.5 INBP-BT). Ob damit ggf. der gesamte oben unter Nr. 1-7 aufgeführte Katalog abgedeckt wäre, ist unklar. Soweit der Zugangsberechtigte von dieser Option keinen Gebrauch machen möchte, kann er diese Serviceleistungen auch selbst, also durch eigenes Personal, erbringen. Hierzu muss er einen entsprechenden Gestattungsvertrag mit DB SuS abschließen. Die vom Zugangsberechtigten eingesetzten Personale unterliegen dann allerdings den betrieblichen Weisungen der DB SuS und müssen in Nr. 4.5 INBP-BT definierte Qualitätskriterien erfüllen. Personaleinsätze der Zugangsberechtigten sind der DB SuS rechtzeitig vorher anzuzeigen.

Welche Serviceleistungen genau die Zugangsberechtigten aufgrund eines entsprechenden Gestattungsvertrages erbringen dürfen, ist ebenfalls unklar,

da auch hier eine wettbewerbsrechtliche Klärung eventueller Streitfragen noch aussteht. Das EVU hat entsprechend dem gesetzlichen Diskriminierungsverbot derzeit lediglich den Anspruch, nicht schlechter behandelt zu werden, als andere EVU, die bereits Zusatzleistungen erbringen dürfen.

Die Frage der Personalbesetzung von Stationen kann jedoch nur insoweit Regelungsgegenstand von Verkehrsverträgen sein, als das EVU diese Leistungen gesichert entweder bei DB SuS bestellen oder selbst durch eigenes Personal erbringen lassen kann. Vorausgesetzt, dass die aktuellen INBP in dieser Form längerfristig gelten, folgt aus der Entscheidungsprärogative der DB SuS, an welchen Stationen sie eigenes Personal einsetzen möchte, dass ein zukünftig beauftragtes Verkehrsunternehmen insbesondere die vom GE geforderte Besetzungszeit aller Stationen derzeit nicht sicher gewährleisten kann. An die Stelle von DB SuS müssten folglich die EVU mit eigenen Leistungen treten, was ebenfalls mit den o.g. Risiken hinsichtlich der rechtlichen Durchsetzbarkeit behaftet ist.

2) § 2 Satz 1 Nr. 3 GE fordert, dass in jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr sicherzustellen ist, dass

„die Zahl der in Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten mindestens wieder auf das Niveau des Jahres 2005 - von vor Ausbruch der S-Bahn-Krise - angehoben wird, dabei muss die Zahl der im Einsatz befindlichen Viertelzüge zu den im Fahrplan ausgewiesenen Fahrplankilometern im gleichen Verhältnis stehen wie 2005.“

Auch für diese Regelung fordert § 2 Satz 2 GE, dass sie „innerhalb von zwei Jahren, .... nach Inkrafttreten des Gesetzes in den bestehenden Verkehrsvertrag einzuarbeiten und umzusetzen“ ist.

Für neu abzuschließende Verkehrsverträge ist eine Umsetzung dieser Forderung grundsätzlich möglich, wenn auch nicht sachgerecht (s.u. C 2).

Für den bestehenden Verkehrsvertrag gelten jedoch zum einen die o.g. rechtlichen Beschränkungen aufgrund der Vertragsautonomie der S-Bahn Berlin GmbH als Auftragnehmerin eines laufenden Verkehrsvertrages. Darüber hinaus kann diese Forderung auch aus tatsächlichen Gründen nicht vor Ende des laufenden Verkehrsvertrages erfüllt werden, da ihre Umsetzung die Beschaffung neuer Fahrzeuge erfordern würde, die nicht vor Ende der Laufzeit des Altvertrages zur Verfügung stehen werden. Im Einzelnen:

Im Jahresdurchschnitt 2005 standen insgesamt 671 Viertelzüge (1.342 Wagen) betriebsbereit zur Verfügung, im Jahr 2012 werden - nach vollständiger Wiederinbetriebnahme der reaktivierten Fahrzeuge der Baureihe 485 - lediglich 650 Viertelzüge (1.300 Wagen) betriebsbereit sein. Die Verkehrsleistung hat sich zudem in 2012 gegenüber dem Jahr 2005 deutlich erhöht, u. a. durch die Inbetriebnahme der Anbindung des Flughafens Berlin Brandenburg. Daraus resultiert, dass es bei Zugrundelegung des im GE geforderten Kapazitätsmaßstabes einen Mehrbedarf an Fahrzeugen gibt, der den Bestand an vor-

handenen Fahrzeugen übersteigt. Die entstehende Lücke könnte nur durch die Bereitstellung von Neufahrzeugen geschlossen werden. Neufahrzeuge müssen jedoch erst ausgeschrieben und beauftragt, konstruiert, zugelassen, erprobt und produziert werden. Dies ist bezüglich des bestehenden Verkehrsvertrages nicht innerhalb der vorgesehenen Frist realisierbar, da derzeit je nach Umfang der Beschaffung mindestens 6 Jahre von der Planung bis zur Fertigstellung der Sonderanfertigungen benötigt werden. Somit ist hier bereits aus tatsächlichen Gründen die gesetzliche Verpflichtung auf etwas Unmögliches gerichtet.

3) § 2 Satz 1 Nr. 4 GE fordert, in jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr sicherzustellen, dass

„die Anzahl der betriebsfähigen und im Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten täglich um 7.00 Uhr auf der Internet-Seite des Betreibers neben der Soll-Zahl einschließlich einer zwanzigprozentigen Reserve veröffentlicht wird. Dabei gilt auch für diese Kapazitätsvorgabe gem. § 2 Satz 2 GE dass sie innerhalb von zwei Jahren, .... nach Inkrafttreten des Gesetzes in den bestehenden Verkehrsvertrag einzuarbeiten und umzusetzen ist.“

Die Veröffentlichung der im Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten ist prinzipiell möglich, wobei die Erzeugung einer 7.00 Uhr-Statusmeldung einer gewissen Bearbeitungszeit bedarf.

Die mit dieser Vertragsregelung ebenfalls geforderte Vorhaltung einer 20%igen Fahrzeugreserve ist für neu abzuschließende Verkehrsverträge rechtlich möglich, die feste Vorgabe einer Reserve und die genannte Höhe ist jedoch nicht sachgerecht (s.u. zu C).

Für den bestehenden Verkehrsvertrag kann jedoch in der vorgesehenen Frist die geforderte Anzahl an Reservefahrzeugen bereits aus technischen Gründen nicht bereitgestellt werden (s.o., mangelnde Fahrzeugverfügbarkeit) und daher auch nicht entsprechend veröffentlicht werden. Es kann somit nicht erwartet werden, dass sich die S-Bahn Berlin GmbH im Rahmen von Nachverhandlungen auf die Umsetzung entsprechender, in der restlichen Vertragslaufzeit nicht erfüllbarer Anforderungen einlassen würde.

4) § 2 Satz 1 Nr. 6 GE fordert, dass in jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr sicherzustellen ist, dass

„zur Gewährleistung der Zielsetzung der Barrierefreiheit bei Ausfällen von Aufzügen und Fahrtreppen, die über einem vom Land Berlin zu definierenden Durchschnitt liegen, eine Vertragsstrafe seitens des Betreibers an das Land Berlin als Maluszahlung zu leisten ist, soweit diese Einrichtungen sich in S-Bahnhöfen innerhalb des Landes Berlin befinden. Die Definition des oben erwähnten Durchschnitts hat in Zusammenarbeit mit den Fahrgast- und den Behindertenverbänden zu erfolgen.“ Für diese Vertragsstrafenregelung gilt erneut die in § 2 Satz 2 GE formulierte Vorgabe, dass sie in laufende Verträge innerhalb eines Jahres einzuarbeiten und umzusetzen ist.

Auch diese Regelung lässt sich derzeit in künftigen wie laufenden Verkehrsverträgen nicht in der vom GE geforderten Unbedingtheit umsetzen. Die geltenden eisenbahnrechtlichen Normen für Serviceleistungen auf Bahnhöfen lassen noch nicht zu, dass das Land Berlin die im GE genannten Vorgaben zum störungsfreien Betrieb von Fahrtreppen und Aufzügen durch verkehrsvertragliche Regelungen erfüllen kann.

Für die Einrichtung und Wartung von Aufzügen und Rolltreppen auf Bahnhöfen ist grundsätzlich der Infrastrukturbetreiber (hier also die DB SuS) verantwortlich, nicht der Zugangsberechtigte (in der Praxis das EVU). Aufzüge und Rolltreppen werden dem EVU im Rahmen des jeweils abgeschlossenen Infrastrukturnutzungsvertrages zur Verfügung gestellt. Daraus folgt auch hier, dass die im GE enthaltene Forderung nach Verfügbarkeitsquoten nur dann Regelungsgegenstand des zwischen den Land Berlin und dem jeweiligen EVU geschlossenen Verkehrsvertrages sein kann, wenn das EVU diese Verpflichtung in seinem Stationsbenutzungsvertrag mit der DB SuS „weiterreichen“ kann. Diese Möglichkeit besteht nach geltender Rechtslage nicht.

Nach Anlage 1 Teil III Nr. 1 INBP-BT in derzeit geltender Fassung sind Fahrtreppen und Aufzüge Leistungen der DB SuS an ausgewählten Stationen, auf deren Vorhandensein das EVU keinen Anspruch hat. Über die Qualität und Zuverlässigkeit vorhandener Anlagen trifft die INBP-BT gar keine Aussagen.

Zwar fordert § 21 (1) EIBV : „Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben ihre Entgelte so zu gestalten, dass sie durch leistungsabhängige Bestandteile den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Serviceeinrichtungen betreiben, Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Serviceeinrichtungen bieten.“ Diese Vorgaben schlagen sich aber derzeit noch nicht in entsprechenden Qualitätsvorgaben und daran gekoppelten Minderungsrechten der EVU gegenüber der DB SuS nieder. Zwar sind sowohl seitens der Nutzer als auch seitens der BNetzA (Bundesnetzagentur) diverse Verfahren anhängig, die eine Minderung für unzureichende Leistungen einfordern. Eine rechtssichere Basis für die Geltendmachung entsprechender Regressansprüche besteht aber derzeit noch nicht.

Insofern dürfte es bei geltender Rechtslage nicht möglich sein, ein EVU im Rahmen eines neuen Verkehrsvertrages darauf zu verpflichten, die Zuverlässigkeit von Aufzügen und Fahrtreppen der DB SuS zu garantieren. Da der GE aber verlangt, dass das EVU für die Funktionsfähigkeit eines Systems einstehen muss, auf das es selbst nur eingeschränkten Einfluss hat, schafft diese Vorgabe auch vergaberechtliche Risiken. Wie bereits unter II 1. ausgeführt, gibt es aus tatsächlichen Gründen keine Möglichkeit, dass das Land Berlin nach Auslaufen des bestehenden Vertrages die S-Bahn-Leistungen durch ein landeseigenes Unternehmen erbringen kann. Folglich muss nach geltender Rechtslage eine wettbewerbliche Vergabe durchgeführt werden. In diesem Verfahren könnten die Bieter die Vorgabe aus § 2 Satz 1 Nr. 6 erfolgreich rügen, da sie mit der vom GE geforderten Vertragsstrafenregelung ggf. ein unkalkulierbares Risiko übernehmen müssten, denn sie können die zum Malus führenden Umstände nicht beherrschen.

Auch aus dem Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) i.S.d. §§ 305 ff des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ergeben sich rechtliche Umsetzungsrisiken. Aus dem AGB-Recht folgt, dass eine Malus-Regelung, die den Ausfall von Fahrtreppen und Aufzügen sanktioniert, jedenfalls dann ein erhebliches Unwirksamkeitsrisiko in sich trägt, wenn das EVU den Ausfall nicht zu vertreten hat und das EVU aufgrund der eisenbahnrechtlich vorgegebenen Vertragsgestaltung mit der DB SUS den Infrastrukturbetreiber selbst nicht in Regress nehmen kann.

Für den aktuellen Verkehrsvertrag ist festzustellen, dass die S-Bahn Berlin GmbH derzeit noch aufgrund eines – historisch bedingten - Geschäftsbesorgungsvertrages mit DB SuS an den „reinen“ S-Bahnhöfen für die Wartung von Aufzügen und Fahrtreppen selbst verantwortlich ist. Allerdings kann das Land Berlin die S-Bahn Berlin GmbH nicht einseitig dazu verpflichten, für den laufenden Verkehrsvertrag nachträglich Regelungen über Vertragsstrafen für die Zuverlässigkeit von Aufzügen und Fahrtreppen zu akzeptieren. Aufzüge und Fahrtreppen an sogenannten „Mischbahnhöfen“, die auch von anderen Eisenbahnen genutzt werden, wartet nicht die S-Bahn Berlin GmbH, sondern die DB SuS. Insofern gelten in dieser Konstellation die bereits oben erläuterten Einschränkungen für entsprechende Malusregelungen in Verkehrsverträgen.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Vorgaben der § 2 Nr. 1 bis 4 und 6 GE auch ungeachtet der bereits in II 1. genannten tatbestandsübergreifenden Gründe auf ein unerfüllbares Verwaltungshandeln gerichtet sind und damit gegen Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes verstoßen.

Da das Volksbegehren nicht den Anforderungen von § 12 Abs. 2 Abstimmungsgesetz entspricht, hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens gemäß § 17 Abs. 6 Satz 1 Abstimmungsgesetz dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport beabsichtigt, dem Verfassungsgerichtshof den Antrag vollständig vorzulegen, da die mit dem Volksbegehren im Wesentlichen angestrebten Regelungen zu den künftigen Anforderungen an Verkehrsverträge bezüglich der S-Bahn Berlin sowie deren Veröffentlichung ganz überwiegend gegen höherrangiges Recht verstoßen und den darüber hinaus gehenden im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen keine eigenständige Bedeutung zukommt.

## **C. Stellungnahme zu der begehrten Beschlussfassung**

### **1. Allgemeines**

Im Übrigen wird zu der begehrten Beschlussfassung wie folgt Stellung genommen:

Der Senat von Berlin lehnt den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs aus den folgenden Gründen ab:

Der mit dem beantragten Volksbegehren initiierte Gesetzentwurf verpflichtet die zuständigen Stellen des Landes Berlin in § 2 zu einem außerhalb der eigenen

Handlungsmacht stehenden Verwaltungshandeln. Auf die o. g. Ausführungen wird insoweit verwiesen.

Im Übrigen vertritt der Senat von Berlin die Rechtsauffassung, dass der gesamte Gesetzesentwurf sowohl deshalb, als auch wegen Verstoßes gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung mit höherrangigem Recht unvereinbar ist. Der Senat von Berlin vertritt die Auffassung, dass das Volksbegehren darauf gerichtet ist, ein materiell rechtswidriges Gesetz in Kraft treten zu lassen.

## 2. Fachliches

Darüber hinaus sprechen folgende fachlichen Erwägungen gegen den GE:

Das Anliegen der Trägerin, wieder einen leistungsfähigen S-Bahn-Betrieb zu gewährleisten und durch entsprechende Regelungen in künftigen Verträgen eine Wiederholung der aktuell festzustellenden Leistungseinbrüche zu verhindern, wird geteilt. Der von der Trägerin vorgelegte GE ist jedoch nicht geeignet, diese Ziele zu erreichen und daher auch aus fachlichen Gründen abzulehnen.

Der Gesetzesentwurf ist unausgewogen. Es setzt einzelne Aspekte, die bei der Sicherstellung der Daseinsvorsorge mit S-Bahn Leistungen relevant sind, absolut. Andere Qualitätsaspekte, die für die Fahrgäste mindestens genauso bedeutend sind, werden gar nicht erwähnt. Es entsteht dadurch eine Prioritätensetzung, die nicht sachgerecht ist. Höchste Priorität für den Aufgabenträger müssten künftig die im Gesetz genannten, zwingend zu erfüllenden Qualitätsmerkmale haben, während der „Rest“ der insbesondere im Nahverkehrsplan definierten Angebotsstandards dann zur Verhandlungsmasse wird. Das betrifft u. a. so wichtige Standards wie Takte, Bedienzeiten, Pünktlichkeitsanforderungen, Kundeninformationen, Sicherheitstechnik oder Sauberkeit. Angesichts der Tatsache, dass die Mittel, die zur Finanzierung des SPNV zur Verfügung stehen, begrenzt sind, bedeutet dies, dass die im Gesetz genannten Qualitätsvorgaben ggf. einseitig zu Lasten anderer Qualitätsmerkmale bestellt und finanziert werden müssen.

Soweit der GE in § 3 die Einhaltung von Sozialstandards fordert, hat der Senat diese Forderung längst mit der Änderung des Berliner Vergabegesetzes im Jahr 2010 erfüllt (§ 1 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz), so dass die hier angestrebte Regelung überflüssig ist. Durch die Doppelung wird lediglich für den Rechtsanwender verunklart, in welchem Verhältnis die beiden Spezialregelungen dann künftig zueinander stehen sollten.

Insgesamt erweist sich der GE mit der Zielsetzung der Beendigung des Chaos bei der Berliner S-Bahn als irreführend. Die hier vorgeschlagenen Regelungen sind nicht in der Lage, die aktuellen Leistungs- und Qualitätsdefizite bei der S-Bahn Berlin GmbH zu beheben und das „S-Bahn Chaos zu beenden“. Auch für die in der Begründung des GE genannten Zielsetzungen, eine „Privatisierung und Zerschlagung“ der S-Bahn zu verhindern, bietet der GE keinerlei Instrumente. Die S-Bahn Berlin GmbH ist bereits heute ein Privatunternehmen, das mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben wird und dabei sogar höhere Renditeziele anstrebt, als bei anderen Unternehmen der Branche üblich. Daher ist die kritisierte Privatisierung längst im Zuge der Bahnreform erfolgt. Insofern kann der GE diese auch nicht verhindern. Schlüssig wäre angesichts der Zielsetzung der Trägerin eigentlich nur

eine Vorgabe, die bereits erfolgte Privatisierung durch Enteignung und Kommunalisierung aufzuheben. Derartiges ist im GE aber nicht vorgesehen.

Einer „Zerschlagung“ im Sinne einer sicheren Verhinderung unterschiedlicher Betreiber auf dem Gesamtnetz ab dem Jahr 2018 hätte der Senat nur begegnen können, wenn die DB AG bereit gewesen wäre die S-Bahn Berlin GmbH an das Land Berlin zu verkaufen. Das hat die DB AG jedoch abgelehnt. Der hier vorgeschlagene GE würde für jeden künftigen Verkehrsvertrag unabhängig von der Losgröße oder dem Betreiber gelten, daher ist er für die Frage einer „Privatisierung“ oder „Zerschlagung“ irrelevant. Insofern passen Begründung und öffentliche Darstellung des Anliegens der Trägerin nicht zum tatsächlichen Inhalt des vorgelegten GE.

Neben den o.g. fachlichen Kritikpunkten, die den Gesetzesentwurf als Ganzes betreffen, sind auch viele der in § 2 Satz 1 des GE im Einzelnen erhobenen Forderungen als nicht sachgerecht abzulehnen:

Zu § 2 Nr. 1 und 2 (Personal auf Stationen und im Vertrieb):

Der GE fordert die Besetzung aller Stationen mit Servicepersonal während der Betriebszeit, ohne Rücksicht auf die (auch tagesgangabhängigen) jeweiligen Ein- und Aussteigerzahlen. Vor dem Hintergrund einer Kosten-/Nutzenbetrachtung ist nicht erkennbar, weshalb die geforderte Personalbesetzung auch für nur schwach frequentierte Stationen (Bsp.: Betriebsbahnhof Schöneweide) gerechtfertigt sein sollte.

Ebenso wenig ist die Vorgabe, an jedem Umsteigebahnhof zu S- und U-Bahn einen besetzten Fahrkartenschalter vorzuhalten, sachgerecht. Der Bedarf für personalbesetzte Fahrkartenschalter ergibt sich nicht per se aus einer Umsteigesituation, sondern aus der Fahrgastnachfrage an den einzelnen Bahnhöfen. In Umsetzung der Vorgabe müssten einerseits Umsteigebahnhöfe mit relativ geringem Fahrgastaufkommen neue Fahrkartenausgaben erhalten (z.B. Nikolassee, Karl-Bonhoeffer-Nervenklinik und Priesterweg). Für deutlich stärker benutzte Bahnhöfe in Bezirkszentren (z.B. Köpenick, Zehlendorf) gäbe es hingegen keine Vorgabe, einen Fahrkartenschalter vorzusehen. Es wäre damit zu befürchten, dass sich die Verkehrsunternehmen dann von diesen Fahrkartenschaltern trennen.

Im Ergebnis entsprechen die pauschalen Vorgaben der Ziffern 1 und 2, die auch kein Abweichen im begründeten Einzelfall zulassen, in dieser Form nicht dem Fahrgastinteresse. Zudem lassen die Forderungen keinen Spielraum, den Personaleinsatz auf Bahnhöfen so auszugestalten und anzupassen, wie es die jeweils aktuellen, unter Ziffer II 2 bereits genannten Regelungen des Eisenbahninfrastrukturrechts zulassen.

Zu § 2 Nr. 3 GE (Anzahl Fahrzeugeinsatz und Sitzplatzkapazität)

Der Senat hat bereits in dem im Jahr 2010 abgeschlossenen, nachverhandelten Verkehrsvertrag mit der S-Bahn Berlin GmbH eine Erhöhung des Fahrzeugein-

satzes festgeschrieben. Demnach ist derzeit in der morgendlichen Hauptverkehrszeit der Linieneinsatz von 562 Viertelzügen erforderlich, das sind 16 Viertelzüge mehr als vor dem eigentlichen Krisenbeginn mit deutlichem Einbruch bei der Leistungserbringung ab Mitte 2009. Ab Eröffnung des Flughafens Berlin-Brandenburg werden dann 575 Viertelzüge einzusetzen sein. Damit trägt der Senat dem berechtigten Wunsch, ein dem Bedarf angemessenes und qualitativ hochwertiges Verkehrsangebot bei der S-Bahn zu sichern, bereits heute Rechnung, ohne dass es dazu eines Gesetzes bedurft hätte. Dass die tatsächlichen Leistungen der S-Bahn Berlin GmbH noch nicht diesen Vorgaben entsprechen, liegt nicht an unzureichenden vertraglichen Regelungen, sondern an Defiziten, die sich der vertraglichen Regelung entziehen wie der tatsächlichen Verfügbarkeit ausreichender S-Bahn-Fahrzeuge und ausreichenden Fahrpersonals.

Der Gesetzentwurf gibt für Verkehrsverträge eine Mindestsitzplatz- und Wagenanzahl vor und fixiert darüber hinaus ein konstantes Verhältnis zwischen im Einsatz befindlichen Wagen und Zugkilometern. Damit wird indirekt auch ein Minimum für die Zugkilometer-Anzahl, die die Länder Berlin und Brandenburg bestellen müssen, gesetzlich festgelegt. Der Gesetzentwurf nimmt dem Land also faktisch die Möglichkeit, Abbestellungen von Zugkilometern unter den im Jahr 2005 bestellten Wert vorzunehmen. Das Land Berlin geht derzeit nicht davon aus, dass in Zukunft die Abbestellung von S-Bahnleistungen gerechtfertigt ist. Dennoch widerspricht es dem Grundprinzip, die Daseinsvorsorge am tatsächlichen Bedarf auszurichten, dass ungeachtet aller tatsächlichen Entwicklungen (z.B. Verlagerungen der Verkehrsnachfrage, Entwicklungen im Radverkehr und bei der Elektromobilität, stadtstrukturelle Entwicklungen) stets und durchgängig ein bestimmter Leistungsumfang zwingend bestellt werden muss. So sehen alle laufenden Schienenverkehrsverträge schon allein aufgrund der sehr langen Laufzeiten – z.B. bei künftigen S-Bahn-Verträgen vom Jahr 2018 bis 2033 – Abbestelloptionen vor.

Aber auch wenn man davon ausgeht, dass es in Zukunft nie einen Bedarf für ein geringeres Bestellvolumen geben wird, sind die Vorgaben des GE zur Bemessung des Fahrzeugeinsatzes und der Sitzplatzkapazität mit ihrer starren Orientierung an dem Niveau des Jahres 2005 nicht sachgerecht und zu unflexibel, um im Fahrgastinteresse entsprechende Qualitäten in Verträgen regeln zu können.

Mit diesem starren Qualitätsmaßstab verkennt die Trägerin des Volksbegehrens, dass die Vorgaben zum Fahrzeugeinsatz und zur Sitzplatzkapazität im Hinblick auf die wesentlichen Einflussfaktoren maßgeschneidert zu den dann aktuell im Verkehrsvertrag bestellten Leistungen passen müssen. Dies betrifft insbesondere die Wechselwirkung zwischen den o.g. Kriterien und der Weiterentwicklung des Linienangebotes (u.a. durch Netzerweiterungen, langjährige Baumaßnahmen an der Infrastruktur oder prognostizierten Veränderung der Fahrgastströme), die Anpassung von Takten, Betriebszeiten und Kapazitäten an die Fahrgastnachfrage (u.a. bestimmt durch die demografische Entwicklung, Wanderungsbewegungen innerhalb Berlins und des berlinnahen Raumes, Verhaltensänderungen, Entwicklung des Modal Split über alle Verkehrsarten und Verkehrssysteme) und – soweit Neufahrzeuge zum Einsatz kommen - deren Konfiguration und Innenraumgestaltung. Ein starres Festschreiben von Kenngrößen eines bereits viele Jahre zurückliegenden Verkehrsangebotes kann daher dazu führen, dass die vorhandenen

Mittel zur Finanzierung der Öffentlichen Verkehrsangebote nicht dem aktuellen Fahrgastinteresse entsprechen und dadurch falsch eingesetzt werden.

Zu § 2 Nr. 4 GE (Fahrzeugreserve)

Das in § 2 Nr. 4 GE beschriebene Veröffentlichungsgebot umfasst implizit auch die Forderung nach einer zwanzigprozentigen Fahrzeugreserve. Aus dem GE geht mangels entsprechender Begründung aber nicht hervor, welche Anforderungen die durch die Reservequote zu erfassenden Fahrzeuge erfüllen müssen. Sofern mit dieser Reservequote die Fahrzeuge gemeint sind, die im Sinne der „operativen Betriebsreserve“ sofort einsetzbar sind, wäre diese Forderung weit überzogen. Dass belegt der Abgleich zur aktuellen Praxis der Bereitstellung von 9 Viertelzügen als operative Betriebsreserve. Laut GE müsste diese Quote dann künftig auf mehr als 100 Viertelzüge für die operative Betriebsreserve aufgestockt werden. Dafür stehen weder die erforderlichen Fahrzeuge und Triebfahrzeugführer noch Abstellanlagen im Netz zur Verfügung. Die Beschaffung bzw. Herstellung würde das Verkehrsangebot der S-Bahn somit stark verteuern, ohne dass diesen hohen Kosten ein angemessener Nutzen für den Fahrgast gegenüber stünde.

Der Begriff der „zwanzigprozentigen Reserve“ könnte aber auch so zu verstehen sein, dass er neben der o.g. operativen Betriebsreserve auch die Fahrzeuge umfasst, die tatsächlich vorhanden, aber – z.B. wegen turnusmäßiger Wartungs- oder Reinigungsarbeiten – nicht sofort im Betrieb einsetzbar wären. Bei diesem weiteren Verständnis von § 2 Nr. 4 GE fällt die Diskrepanz zwischen der geforderten Reservequote und dem tatsächlichen Bedarf nicht ganz so hoch aus, läge aber weiterhin deutlich über den (auch im kommunalen Bereich) branchenüblichen Reservequoten. Eine derart zu hoch bemessene Reservequote wäre daher eher ein Anreiz für ein nachlässiges Instandsetzungs- und Ersatzteilmanagement des EVU als ein Vorteil für die Fahrgäste. Es ist daher keinesfalls sachgerecht, diesen einen Prozentsatz als zwingende gesetzliche Vorgabe für jeden künftigen S-Bahn-Vertrag zu definieren. Die Bildung einer ausreichenden Fahrzeugreserve ist vielmehr integraler Bestandteil der Betriebskonzeption des jeweiligen EVU und wird objektiv je nach (Teil)netzzuschnitt, vorzunehmender Umlaufplanung und konkretem Instandhaltungskonzept (Anzahl und Ausstattung der Werkstätten, Wartungspersonal und Ersatzteilmanagement) variieren.

Die Forderung der Trägerin des Volksbegehrens dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die vom aktuellen Betreiber geplante Reservequote angesichts der Wartungsmängel und technischen Probleme der Altfahrzeuge als zu knapp bemessen erscheint. Daher ist es grundsätzlich richtig, in künftigen Verkehrsverträgen Anreize und Pönalisierungsregelungen so zu gestalten, dass sich der Verzicht auf eine angemessene Reservequote für das EVU keinesfalls lohnt. Wegen der o.g. Abhängigkeit der Angemessenheit der Quote vom jeweiligen Betriebskonzept und dem Netzzuschnitt kann jedoch eine 20%-Quote auch in Kenntnis der aktuellen Probleme und bei aller gebotenen Vorsicht deutlich zu hoch angesetzt sein. Vorgaben zu übermäßigen Reservequoten würden die Verkehrsleistungen für den Aufgabenträger unnötig verteuern. Insofern unterstützt der Senat das mit dem GE verfolgte Ziel einer tatsächlich ausreichenden Reservequote, bewertet aber das hier vorgegebene Instrument der starren Quote als ungeeignet.

Zu § 2 Nr. 6

Angesichts der Bedeutung der Barrierefreiheit für den Öffentlichen Nahverkehr ist die Zuverlässigkeit von Aufzügen und Fahrtreppen ein wichtiges Qualitätsmerkmal. Der Senat teilt auch die Einschätzung der Trägerin des Volksbegehrens, dass diese Qualitätsstandards Regelungsgegenstand von Verkehrsverträgen sein sollten, sobald die gesicherte rechtliche Möglichkeit besteht, dass die EVU diesen Qualitätsanspruch rechtlich gegenüber der DB SuS durchsetzen können (s.o. II.2).

Sollte diese Möglichkeit künftig bestehen, ist es jedoch nicht sachgerecht, wenn das EVU auf Zuverlässigkeitsquoten und damit verbundene Maluszahlungen verpflichtet wird, die sich an der Abstimmung mit den Fahrgast- und Behindertenverbänden orientieren. So nachvollziehbar dieser Maßstab ist - rechtlich muss beachtet werden, dass Vertragsstrafen nur greifen, wenn das EVU diese an die DB SuS „weiterreichen“ kann. Denn Vertragsstrafen sollen darauf hinwirken, dass Störungen durch das EVU rechtzeitig beseitigt werden bzw. durch entsprechende Vorsorge derartige Störungen erst gar nicht auftreten. Dies ist aber eisenbahnrechtlich nicht möglich, weil das EVU nicht unmittelbarer Betreiber der Aufzüge und Fahrtreppen ist, sondern diese bei rechtlich und organisatorisch getrennten Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu beziehen hat. Im Kern ist daher das EVU auf vertragliche Regelungen angewiesen, die durch eine leistungsorientierte Entgeltfestlegung nach § 21 Abs. 1 EIBV der DB SuS entsprechende Anreize zum Nichtauftreten bzw. schnellen Beseitigen von Störungen vermitteln. Eine unmittelbare Handlungsbefugnis hat das EVU aber nicht. Daher würden Zuverlässigkeitsquoten und Vertragsstrafen, die aufgrund der Verbändeabstimmung über die künftigen Regressmöglichkeiten des EVU auf Basis der EIBV hinausgehen, lediglich das EVU einseitig belasten, ohne den Druck auf den eigentlichen „Verursacher“, die DB SuS, zu erhöhen.

### 3. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung

Die nachfolgend genannten Kosteneckwerte stellen eine Kostenschätzung dar, die der Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB GmbH) auf Basis der Einschätzung im Rahmen aktueller, in wettbewerblichen Verfahren gewonnener Erkenntnisse vorgenommen hat. Durch die im GE unter § 2 Nr. 1 bis 4 genannten Forderungen können sich höhere oder niedrigere Kosten ergeben. Die tatsächliche Kostenentwicklung wird maßgeblich von dem umsetzenden Verkehrs- bzw. Infrastrukturunternehmen und den dann geltenden Tariflöhnen beeinflusst. Zudem hängen die Preise auch von der Verhandlungsposition des Landes ab. Eine zwingende gesetzliche Verpflichtung, bestimmte Qualitätsvorgaben umzusetzen, ohne sie mit anderen vom EVU angebotenen Qualitäten abwägen zu können, kann sich dabei als preistreibender Faktor erweisen. Demnach können die mit der Umsetzung des GE verbundenen Kosten nur grob im Sinne eines voraussichtlicher Mindest-Mehrkosten abgeschätzt werden.

- a) Gesamtkosten für den Einsatz von Aufsichtspersonal an allen S-Bahnstationen der Berliner S-Bahn gem. § 2 Nr. 1: 21,5 Mio. Euro/Jahr

- b) Gesamtkosten für die Ausstattung jedes Umsteigebahnhofes zur S-Bahn oder U-Bahn im Tarifbereich AB mit einem personenbedienten Fahrkarten- und Informationsschalter gem. § 2 Nr. 2: 3,4 Mio. Euro/Jahr
- c) Gesamtkosten für die Anhebung der Fahrzeuganzahl auf das Niveau von 2005 gem. § 2 Nr. 3: 9,7 Mio. Euro/Jahr
- d) Gesamtkosten für die Anhebung der Fahrzeugreserve auf ein Niveau von 20% im aktuellen Verkehrsvertrag gem. § 2 Nr. 4 (bis einschl. 2017): 12,3 Mio. Euro/Jahr
- e) e) Gesamtkosten für die Anhebung der Fahrzeugreserve auf ein Niveau von 20% im neuen Verkehrsvertrag gem. § 2 Nr. 4 (ab einschl. 2018): 5,5 Mio. Euro/Jahr
- f) Die Anforderung gem. § 2 Nr. 5 ist kostenneutral.
- g) Eine Kostenschätzung für die Anforderung gem. § 2 Nr. 6 ist nicht qualifiziert möglich, da Eckwerte für die bestimmenden Kostenelemente nicht vorliegen.

**Resultierende Gesamtkosten** im Jahr für einen Vertrag auf Basis des aktuellen Verkehrsvertrages (bis einschl. 2017): **46,9** Mio Euro/Jahr

**Resultierende Gesamtkosten** im Jahr für einen Vertrag auf Basis eines neuen Verkehrsvertrages (ab einschl. 2018): **40,1** Mio Euro/Jahr

---

Es wird gemäß § 17 Absatz 7 Abstimmungsgesetz darauf hingewiesen, dass das Abgeordnetenhaus innerhalb einer Frist von vier Monaten entscheiden kann, den beehrten Beschluss in seinem wesentlichen Bestand unverändert anzunehmen. Wenn das Abgeordnetenhaus das Begehren inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand annimmt, hat es seine Entscheidung der Trägerin des Volksbegehrens und dem Senat mitzuteilen.

Nimmt das Abgeordnetenhaus das Begehren inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand nicht innerhalb von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus an, so kann die Trägerin des Volksbegehrens gemäß Artikel 62 Absatz 3 Satz 2 der Verfassung von Berlin i. V. m. § 18 Absatz 1 Abstimmungsgesetz innerhalb eines weiteren Monats schriftlich bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die Durchführung des Volksbegehrens verlangen. Die Trägerin kann die Durchführung des Volksbegehrens vorzeitig verlangen, wenn das Abgeordnetenhaus vor Ablauf der vier Monate das Begehren ausdrücklich ablehnt. Diese Regelungen gelten jedoch nicht, solange und soweit der Verfassungsgerichtshof noch nicht über die Vorlage des Senats gem. § 17 Abs. 6 Abstimmungsgesetz entschieden hat.

Berlin, den 7. Februar 2012

Der Senat von Berlin

Klaus Wowereit

.....  
Regierender Bürgermeister

Michael Müller

.....  
Senator für Stadtentwicklung  
und Umwelt

## **Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens über das "Gesetz zur Beendigung des Chaos bei der Berliner S-Bahn"**

### **Gesetz zur Beendigung des Chaos bei der Berliner S-Bahn**

#### **§1 Offenlegung der Verträge**

Alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden, die im Zusammenhang mit dem Abschluss des jeweils gültigen Verkehrsvertrages zwischen dem Land Berlin und der S-Bahn Berlin geschlossen werden, sind innerhalb von zehn Werktagen nach Unterzeichnung vorbehaltlos auf den Internetseiten des Landes Berlin offen zu legen. Bereits geschlossene Verträge in diesem Bereich sind ebenfalls innerhalb von zehn Werktagen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auf gleiche Weise zu veröffentlichen.

#### **§2 Anforderungen an den Verkehrsvertrag**

In jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr ist sicherzustellen, dass

1. während der Betriebszeit auf jedem S-Bahnhof Aufsichtspersonal anwesend ist,
2. innerhalb des Tarifbereichs AB an jedem Umsteigebahnhof zu anderen U- oder S-Bahn-Linien ein mit Personal besetzter Fahrkartenschalter mindestens 10 Stunden täglich geöffnet ist,
3. die Zahl der in Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten mindestens wieder auf das Niveau des Jahres 2005 - von vor Ausbruch der S-Bahn-Krise - angehoben wird, dabei muss die Zahl der im Einsatz befindlichen Wagen zu den im Fahrplan ausgewiesenen Fahrplankilometern im gleichen Verhältnis stehen wie 2005,
4. die Anzahl der betriebsfähigen und im Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten täglich um 7.00 Uhr auf der Internet-Seite des Betreibers neben der Soll-Zahl einschließlich einer zwanzigprozentigen Reserve veröffentlicht wird,
5. die Zugbehängung für alle Linien im Detail und auch für die zusätzlichen Zuggruppen in der Hauptverkehrszeit in der Wagenanzahl festgelegt ist,
6. zur Gewährleistung der Zielsetzung der Barrierefreiheit bei Ausfällen von Aufzügen und Fahrtreppen, die über einem vom Land Berlin zu definierenden Durchschnitt liegen, eine Vertragsstrafe seitens des Betreibers an das Land Berlin als Maluszahlung zu leisten ist, soweit diese Einrichtungen sich in S-Bahnhöfen innerhalb des Landes Berlin befinden. Die Definition des oben erwähnten Durchschnitts hat in Zusammenarbeit mit den Fahrgast- und den Behindertenverbänden zu erfolgen.

Die Anforderungen aus Satz 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 sind innerhalb eines Jahres, die Anforderungen aus Satz 1, Nr. 3 und 4 innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes in den bestehenden Verkehrsvertrag einzuarbeiten und umzusetzen. Über den Stand der Einarbeitung und Umsetzung ist von der federführenden Senatsverwaltung halbjährlich ein Bericht zu veröffentlichen.

#### **§3 Tarifliche Entlohnung**

In jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr ist sicherzustellen, dass die Entlohnung und Sozialstandards der beim Leistungserbringer beschäftigten Mitarbeiter, einschließlich der Leiharbeiter, mindestens denen der einschlägigen, repräsentativen Tarifverträge in der jeweils gültigen Fassung entspricht. Die Tarifverträge müssen mit einer tariffähigen Gewerkschaft abgeschlossen sein. Es ist sicherzustellen, dass diese Bedingungen auch auf alle Subunternehmer angewendet werden.

#### §4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

#### Begründung des Gesetzes:

Rettet unsere S-Bahn! Stoppt Privatisierung und Ausplünderung!

Die Berliner S-Bahn verkehrte rund 85 Jahre lang zuverlässig – wenn man von den Monaten bei Kriegsende und in einer kurzen Nachkriegszeit absieht.

Doch seit Sommer 2009 herrscht hier Chaos: Es gab schwere Unfälle. Es gibt ständig Ausfälle. Ganze Linien können zeitweilig nicht bedient werden. Meist fährt die S-Bahn mit stark reduzierten Kapazitäten. Es herrscht der Notfahrplan. Auch mal der Notfahrplan vom Notfahrplan. Darunter leiden Hunderttausende Fahrgäste. Darunter leiden nicht zuletzt die S-Bahn-Beschäftigten. Sie werden mit der berechtigten Empörung der Fahrgäste konfrontiert. Doch sie sind für die Misere nicht verantwortlich. Verantwortlich dafür ist das Spitzenmanagement der Deutschen Bahn AG. Schuld ist die von der Politik gewollte Orientierung auf Börsengang, hohe Gewinne und eine aggressive Einkaufspolitik im Ausland.

Oben hui, unten pfui: Die Gewinne in den Bahn-Bilanzen entstehen auch durch den Abbau der S-Bahn-Belegschaft, durch Bahnhöfe ohne Aufsichtspersonal, durch die Schließung von Werkstätten, durch ein Fahren auf Verschleiß bei Zügen und Infrastruktur.

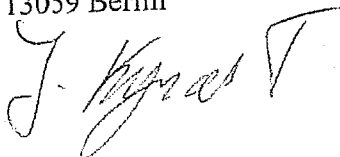
Der Träger will mit diesem Volksbegehren die Privatisierung und Zerschlagung der S-Bahn verhindern. Hierzu soll durch:

- politischen Druck,
- die Offenlegung der Verträge und Transparenz (§1, §2 Nr.4 und 5), damit die Berlinerinnen und Berliner sich über alle Vorgänge informieren können,
- die Einstellung von Aufsichtspersonal (§2 Nr.1 und 2), damit es keine Geisterbahnhöfe gibt und nicht Kameras, sondern lebendige Menschen im Notfall da sind,
- die Bereitstellung von genügend Zügen und eine Reserve an Zügen( §2, Nr.3, 4 und 5), damit nicht ständig Notfahrpläne die Regel sind,
- die Gewährleistung von Barrierefreiheit, damit Fahrtreppen und Aufzüge auch wirklich funktionieren (§2, Nr.6), wenn sie gebraucht werden,
- die tarifliche Entlohnung (§3), damit es keine Dumpinglöhne bei den Beschäftigten der S-Bahn, bei den Leiharbeitern und den Subunternehmen gibt,

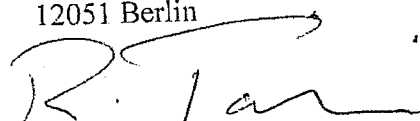
eine Beendigung des S-Bahn Chaos erreicht werden.

Unterschrift der Vertrauenspersonen:

Jürgen Kynast  
Demminerstr. 5b.  
13059 Berlin



Rouzbeh Taheri  
Nogatstraße 46  
12051 Berlin



-----  
Ursula Thierfelder  
Gipsstraße 27  
10119 Berlin

U. Thierfelder

-----  
Ulrich Thom  
Angerburger Allee 27  
14055 Berlin

Ulrich Thom

Ulrich Tulatz  
Obernburger Weg 12a  
13189 Berlin

Ulrich Tulatz

Berlin, 23.12.2011