



Zürcher S-Bahn – zu wenig Angebote?

Gespannt wartet das Bahnpublikum auf den bevorstehenden Zuschlag der vermutlich, was ihr Volumen betrifft, rekordverdächtigen Ausschreibung «Zürcher S-Bahn» der SBB. Im Rollmaterialektor kristallisiert sich die Situation eines Angebotsmarktes heraus, nachdem der stets gleiche Anbieter Stadler alle Zuschläge der letzten Jahre für sich entscheiden konnte.¹ Das Vergaberecht demgegenüber basiert auf der Grundlage eines Nachfrage–marktes, d.h. eines Marktes mit einer **Mehrzahl von Anbietern**, die im Wettbewerb um das beste Angebot den Abschluss suchen. Von dieser Marktkonstellation erhofft man sich wirtschaftlich attraktivere Angebote, da die Anbieter bereit sind, sich dem ausgerufenen Preis-, Qualitäts- und Innovationswettbewerb zu stellen. Was aber, wenn in dieser rekordverdächtigen Ausschreibung nur das eine favorisierte Angebot eingereicht wird, weil die übrigen Anbieter den grossen Aufwand für ein Angebot bei nur geringen Zuschlagschancen scheuen?

S-Bahn Zürich – eine Erfolgsgeschichte

1990 startete die Erfolgsgeschichte der Zürcher S-Bahn mit den ersten von insgesamt 115 doppelstöckigen Zügen. Die Doppelstockpendelzüge (DPZ) eines mittlerweile absorbierten

¹ Nach dem Zuschlag für den RegioDosto 2008 konnte Stadler Rail - ausser den FV-Dosto - sämtliche seither folgenden Ausschreibungen neuer Flotten der SBB für sich entscheiden: Giruno (2012), RegioDosto Option (2020), Flirt Ersatz (2022), um hier nur die wichtigsten zu nennen.

Herstellerkonsortiums werden von einer Lok des Typs Re 450 gezogen. Die SBB setzt 113 Fahrzeuge ein, die Sihltal Zürich Üetlibergbahn (SZU) deren 2. Nach 20 Jahren im Einsatz modernisierte die SBB die Züge und baute pro Fahrzeug einen Niederflurwagen von Siemens/Bombardier ein. In den 2030er-Jahren werden die DPZ das Ende ihrer Lebensdauer erreichen. Ab Mitte der 2000-er Jahre folgte mit den Doppelstocktriebzügen (DTZ, RABe 514) die zweite Generation der Zürcher S-Bahn. Siemens lieferte bis 2009 insgesamt 61 Züge. Ab 2012 ergänzten 50 Regio-Dosto (RABe 511) von Stadler Rail als dritte Zuggeneration die Flotte der Zürcher S-Bahn.

Nun soll also die 4. Generation von Zügen der Zürcher S-Bahn folgen. Die SBB will 116 neue Doppelstockzüge beschaffen. 95 Fahrzeuge werden auf zahlreichen Linien der Zürcher S-Bahn verkehren. 21 Fahrzeuge sind für den Einsatz in der Westschweiz eingeplant, konkret bei der RER Vaud und auf der Linie RE33 Martigny–Annemasse. Die für die Zürcher S-Bahn und die Westschweiz beschafften Züge werden sich innen und aussen in der Farbgebung unterscheiden. Die Beschaffung umfasst zudem die Option auf 84 weitere Fahrzeuge. Diese zusätzlichen Züge sind für Angebotsausbauten im Rahmen des Ausbaus schrittweise des Bundes nötig.

Die Zürcher S-Bahn ist eine konstante Erfolgsgeschichte, was die Anzahl Personentransporte angeht. Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV), also Bahn und Busbetriebe zusammen, verzeichnete 2023 655 Millionen Fahrgäste, was dem Vor-Corona Niveau entspricht. Kanton und Gemeinden subventionieren den Betrieb mit 400 Mio. Franken, nachdem die jährlichen Defizite trotz hoher Kapazitäten keine Kostendeckung ermöglichen.² Es ist davon auszugehen, dass diese Defizite in Zukunft weiter steigen werden.

Der ZVV ist eine Erfolgsgeschichte, allerdings eine immer teurere.

Vergaberechtliche Schranken

Die SBB hat im vergangenen Jahr ihre Strategie zur Beschaffung von Personenzügen aktualisiert. Diese Strategie legt fest, wie neue Flotten für den Personenverkehr der SBB beschafft werden sollen. Im Zentrum steht, den Flottenbedarf der SBB nahtlos zu decken und **dabei auf mehrere Lieferanten** (!) zurückzugreifen. Bei den neuen Fahrzeugen soll eine grosse Anzahl erprobter und standardisierter Komponenten zum Einsatz kommen. Die Besonderheiten der Schweizer Bahninfrastruktur und die hohen betrieblichen Anforderungen werden auch Anpassungen bei bereits bestehenden Fahrzeugkonzepten

² Nur die Pendlerlinie S12 Zürich-HB – Winterthur wirft einen Gewinn ab, die Verbindung S16 zum Flughafen generiert eine schwarze Null, alle übrigen Linien (Bahn und Bus) sind dagegen abgesehen von ein paar wenigen Buslinien defizitär, d.h. sie produzieren einen Kostendeckungsgrad von weit unter 100%.

erfordern. Neu werden auch **Nachhaltigkeits-** und Cyber-Security-Anforderungen gemäss nationalen und internationalen Standards in die Beschaffungen integriert.³

Dazu ist folgendes anzumerken:

1. Wie sollen standardisierte Komponenten aus der Produktion konkurrierender Hersteller zum Einsatz kommen? Welche immaterialgüterrechtlichen Schranken stehen der Standardisierung im Weg?
2. Wie soll die Nachhaltigkeit von Flotten definiert und bewertet werden? Wie verlässlich sind Nachhaltigkeitsprognosen?
3. Wird Stadler definitiv zur CH-Staatsbahn, wenn ihm der Zuschlag zufällt? Auswirkungen auf künftige Beschaffungen?

Leider wird der vorgeschlagene Werkliefervertrag im Projekt «Zürcher S-Bahn» der interessierten Öffentlichkeit vorenthalten. Trotz mehrmaligen Vorstössen beim SBB-Rechtsdienst bzw. bei einem der potenziellen Anbieter war es unmöglich, an dieses spannende Dokument, wenngleich nur im Entwurf heranzukommen. Der WLV im bevorstehenden grossen Projekt scheint wie ein Gralsgeheimnis gehütet zu werden. Dabei wäre auch die vertragliche Überprüfung der SBB-Beschaffungspolitik seit dem Projekt FV-Dosto durchaus interessant. Stichworte sind: Standardisierung, Nachhaltigkeit, und wie hier mehrmals angesprochen, die Problematik erzwungener Geschäftsbedingungen mit schädlichen Auswirkungen auf den Projekterfolg.⁴

Es bleibt dem geneigten Betrachter somit nichts anderes übrig, als auf der Basis des FV-Dosto Werkliefervertrages Aussagen über mögliche Zielkonflikte des angekündigten Kurswechsels zu machen.

IPR als Crux standardisierter Komponenten

Der Erfinder übergibt sein immaterielles Eigentum an einem geschützten Werk normalerweise als Lizenz, d.h. als Recht zum Gebrauch an seinen Kunden weiter, als Recht, das örtlich, zeitlich und inhaltlich eingeschränkt werden kann. Im Geschäft mit der SBB gelten diese Grundsätze auch, mit Ausnahme der Rechte an der Ausbildungsdokumentation und am Design, die an die SBB vollständig übergehen bzw. der Nutzungsrechte für Gebrauch, Instandhaltung, Herstellung oder Beschaffung von Ersatzteilen sowie den Umbau der Fahrzeuge, die sich die SBB umfassend vorbehält.⁵

³ bahnonline.ch, 16.6.2024

⁴ Siehe Briefings Nr. 4/22, 5/22

⁵ WLV FV-Dosto vom 28.06.2010, Ziff. 36ff.

Interessant wird die Fragestellung, wenn Konkurrenten via SBB in den Genuss von geschützter Information von Mitbewerbern gelangen, was z.B. dann der Fall ist, wenn im Rahmen der Ausschreibung Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse des Herstellers standardisierter Komponenten tangiert werden oder wenn Verbesserungserfindungen für die Erfüllung von Anforderungen nötig sind, die aber vom Immaterialgüterrecht, in der Regel vom Patent des Erfinders verwehrt werden.

Ohne hier allzu spekulativ argumentieren zu müssen: es steht fest, dass essenzielle Komponenten von den verbleibenden Anbietern und Subunternehmern mit unterschiedlicher Priorität bearbeitet werden, so z.B. von Knorr Bremse Schiebetritte und komplette Türsysteme, von Liebherr und Faiveley Komfortanlagen, von Alstom die Neigetechnik und die Wankkompensation, von Siemens die Signaltechnik, um nur ein paar Beispiele zu nennen. Auch wenn diese Technologien beim hier beschriebenen Projekt «Zürcher S-Bahn» vermutlich keine besondere Rolle spielen zeigen sie das Grundproblem auf: Standardisierung ist möglich, aber immer unter Inkaufnahme potenzieller Rechtsverletzungen sowie unter Ausschaltung innovativer Entwicklungen. Wenn nämlich die neue Zürcher S-Bahn alle Komponenten, von der Bestuhlung über das Türsystem, die Radsatzlager, den Bioreaktor etc.⁶ standardisiert sehen am Ende nicht nur alle Züge gleich aus, die Standardisierung schafft dann auch Zutrittsschranken für den potenziellen Wettbewerber, der leer ausgeht. **Der nicht berücksichtigte Anbieter wird erst recht nicht davon absehen, seine Immaterialgüterrechte, so er welche hat, durchzusetzen.**

Nachhaltige Bahnbeschaffungen, wie messen und prognostizieren?

Vor kurzem fand in Biel ein vom KBOB⁷ organisierter Anlass zum Thema «Nachhaltige öffentliche Beschaffungen» statt, eine Konferenz der Superlative: repräsentativer Ort, Mineralwasser, Kaffee und Mittagsbuffet, professionelle Seminarleitung, Plenar- und Break-up-Runden – und alles gratis! Was hat der Anlass gebracht?

In erster Linie den Eindruck eines redlichen Bemühens der öffentlichen Verwaltung, das Ziel der Nachhaltigkeit von Beschaffungen in die Tat umzusetzen. Dann aber eine unübersehbare Not beim griffigen Vollzug dieses Zieles. So sprechen zwar zahlreiche Ansätze für mehr Ökologie beim Bauen speziell in Bezug auf Lieferketten, den Wasserhaushalt, die Treibhausgasemissionen, u.a.m. Diese Vorgaben sind allerdings nicht verbindlich (weder in der EU noch bei den Technischen Spezifikationen auf Stufe Bund oder Kanton)⁸, was zur allgemeinen Ernüchterung beiträgt. Vom neuen Kriterium der Nachhaltigkeit wird zwar viel

⁶ Im Projekt FV-Dosto wurden insgesamt 23 Standardkomponenten mit insgesamt 64 potenziellen Lieferanten selektiert (Anhang 7b)

⁷ Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB)

⁸ Vgl. den semantischen Unterschied im BöB und der iVöB, Art. 30, Ziff. 4, «Kann-Bestimmung in den Kantonen einerseits, «dort wo diese geeignet sind»-Bestimmung beim Bund

erwartet, in der Praxis erfolgt jedoch nach Erfahrung der befragten SWICO Unternehmen eine nur nachrangige Gewichtung von gut 35%.⁹ Von Seiten des uns hier besonders interessierenden Beschaffers SBB erfährt man, dass das Kriterium der sozialen Nachhaltigkeit in internationalen Lieferketten von PV-Anlagen kaum sinnvoll überprüft werden kann.¹⁰ Eine intransparente Industrie in China wie auch in Europa erschwert internationale Audits, **wohl auch bei allen Komponenten, die im Rollmaterial verbaut sind**. Sodann erfahren wir, dass v.a. bei SBB-Infrastruktur Ansätze zu nachhaltiger Beschaffung v.a. bei vor- und nachgelagerten Tätigkeiten (Scope 3- Emissionen) gelebt werden (Schienen, Schwellen, Bauprojekte, erneuerbare Leistungen, Beton), **Rollmaterialbeschaffungen dagegen scheinen nicht im Fokus zu liegen**.¹¹

Es bleibt uns somit nichts anderes übrig, die eingangs gestellte Frage nach der Nachhaltigkeit von Rollmaterialbeschaffungen aus eigener Optik zu skizzieren, was die laufende Ausschreibung «Zürcher S-Bahn» diesbezüglich verlangt ist wie gesagt nicht zugänglich.

Nachhaltige «Zürcher S-Bahn»?

Immer vorausgesetzt, dass eine Vielzahl von Anbietern ins Rennen steigen, was bis dato ungewiss ist, lässt sich somit über die Beschaffungskriterien der «nachhaltigen Zürcher S-Bahn» nur spekulieren. Schaut man zurück in die Vergangenheit sind sicher Themen wie Energieverbrauch, Gewicht, Lebensdauer, Wartbarkeit, RAMS/LCC von Belang. Hier sind klare Akzente möglich, allerdings mehr im relativen Sinne im Vergleich zum Mitbewerber und weniger im Sinne ökologischer Gesamtziele. Abweichungen vom zugesicherten Energieverbrauch und Gewicht lösen Konventionalstrafen aus, unabhängig von der Frage ob damit wirklich Nachhaltigkeit gefördert wird. Ebenso erscheint die Lebensdauer der Flotte insgesamt sowie einzelner ihrer wichtigen Komponenten nicht relevant, da diese ohnehin auf Erwartungen und nicht auf Garantiezusagen mit Rechtsfolgen beruht.¹² So wurde unlängst im Rahmen der neuen Beschaffungsstrategie der SBB das «Designlife» des FV-Dosto von 40 Jahren **angesichts steigender Ersatzteil- und Wartungskosten und dem Ziel einheitlicher Plattformen** kurzerhand auf 25 Jahre verkürzt, womit der Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie manifest wurde.¹³ Es ist somit davon auszugehen, dass unter dem Aspekt der ökologischen Nachhaltigkeit der Beschaffung im laufenden Projekt «Zürcher S-

⁹ Simon Ruesch, SWICO, Nachhaltige öffentliche Beschaffung, 7.5.2025, Biel, KBOB

¹⁰ Marc Stettler, Umgang mit sozialen Risiken in der Beschaffung von PV-Anlagen, Biel 7.5.2025, KBOB

¹¹ Simon Stocker, Scope 3 und Beschaffung, Biel 7.5.2025, KBOB

¹² Im Anforderungskatalog des WLV FV-Dosto sind immerhin Baugruppen erwähnt, für die der Anbieter die Funktionsfähigkeit in der definierten Mindestlebensdauer gewährleistet (Art. 86 WLV, Anhang 4). Die Rechtsfolgen bleiben allerdings spekulativ. Wenn z.B. die Verkabelung, für die 40 Jahre Funktionstüchtigkeit zugesichert wird vorher reparaturbedürftig wird haftet der Anbieter grundsätzlich. Ob diese Haftung, die einem Totalschaden gleichkäme nach Jahrzehnten unter dem Aspekt der Sittenwidrigkeit durchgesetzt werden könnte bleibt zu bezweifeln.

¹³ Vgl. Briefing 10/23

Bahn» **keine neuen Akzente** gesetzt werden. Ebenso muss die Überprüfung der sozialen Nachhaltigkeit insbesondere bei komplizierten Lieferketten, als sehr schwieriges und deshalb wenig praktikables Unterfangen bezeichnet werden, wie oben ausgeführt. **Es bleibt somit alles beim Alten, v.a. auch dann, wenn die SBB keine Selektion vornehmen kann und sich somit mit der angebotenen Nachhaltigkeit abfinden muss.**

Staatsbahn Stadler ante portas?

Projektallianzen scheinen, gerade mit Blick auf Angebotsmärkte ein probates Mittel zur Bewältigung komplexer Langzeitprojekte zu sein. Statt Interessengegensatz Kooperation, statt Nachfragemacht Dialog, statt Totalunternehmerschaft vergemeinschaftete Risiken. Mit diesem Credo wurde am erwähnten Nachhaltigkeitsseminar ein neues Modell der Zusammenarbeit vorgestellt.¹⁴ Zu den traditionellen Vertragspartnern Bauherr (Besteller) – Unternehmer gesellen sich weitere Teilnehmer in den Kreis der **entscheidungsbefugten aber offenbar nicht risikotragenden Akteure**: Planer, Subplaner, Experten, Projektplaner (Behörden) Schlüsselpartner, Subunternehmer und Lieferanten. Die Allianz Organisation erscheint umfassend komplex und soll im Innomiatkontrakt und nicht im klassischen Synallagma Verantwortungen zuordnen. **Die zentrale Frage, wer wofür haftet wird allerdings ausgeblendet.** Im klassischen Werkliefervertrag ist es der Unternehmer, der auf seine Subunternehmer Regress nehmen kann. Im Allianzvertrag soll die Risikotragung gemeinschaftlich erfolgen, was immer das heisst.

Im laufenden Verfahren «Zürcher S-Bahn» fand kein Dialog statt, die Favoritenrolle ist aber evident, wieso also nicht mit dem Zuschlagsempfänger einen Allianzvertrag wagen. Einem Plus an Einflussnahme auf das Projektgeschehen stünde der Nachteil gestiegener Risikotragung im Wege. Die propagierte «gemeinsame Projektsteuerung» mit Leitungs-, Management- und Projektteams könnte stattfinden und würde wohl in einem Schönwetterprojekt auch funktionieren. Wenn aber Konflikte vorprogrammiert sind – und das ist leider immer der Fall - ist ein Umdenken in Richtung Projekt-Fraternität brandgefährlich. **Der Interessengegensatz lässt sich nicht durch eine unrealistische Interessengleichrichtung verdrängen.**

Der Entscheid, welcher Lieferant den Zuschlag erhält, erfolgt voraussichtlich Ende 2025.

¹⁴ Rolf H. Meier, Planen und Bauen in Projektallianzen, Biel, 7.5.2025
<https://backend.bkb.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-bkbadminch-files/files/2025/05/09/fe1e7b7b-a53b-457f-8524-332524e354f3.pdf>

Seengen, .06.2025

Anschrift des Verfassers:

Bertrand Barbey, Dr.oec. HSG, lic.iur.

RailöB GmbH, bertrand.barbey@railoeb.ch