öffentlich

BESCHLUSSVORLAGE			
Betreff			
Finanzielle Abwicklung bei Großbaustellen			
Organisation	Bereich/Periode/Jahr/Lfd. Nr./Nachtrag	Datum	lfd. Nr. BPL
AöR	**R/IX/2018/0430**	**01.03.2018**	**16a**

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Sitzungstermin	Ergebnis
Ausschuss für Verkehr und Planung der VRR AöR	Empfehlung	08.03.2018	☐
Verwaltungsrat der VRR AöR	Empfehlung	21.03.2018	☐
Vergabeausschuss der VRR AöR	Entscheidung	22.03.2018	☐

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Verkehr und Planung und der Verwaltungsrat empfehlen dem Vergabeausschuss folgenden Beschluss zu fassen:

Der Vergabeausschuss beschließt, die vom Runden Tisch Baustellenmanagement empfohlenen Konzepte für ein „kundenfreundliches Bauen“ bei der Vergabe und/oder Änderung von SPNV-Verträgen anzuwenden.

Begründung/Sachstandsbericht:

1. Einleitung

Eine leistungsfähige Schieneninfrastruktur ist eine Grundvoraussetzung für attraktive Schienenverkehrsleistungen und die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Eisenbahnbranche. Ohne Baumaßnahmen kann der Zustand der Infrastruktur nicht gehalten oder gar verbessert werden. Baumaßnahmen greifen aber meist in den Betrieb ein. Dies gilt gerade in einem

stark ausgelasteten Mischbetriebsnetz wie in Deutschland, bei dem sich in der Regel Güter- und Personenverkehre die Kapazitäten teilen. Wenn an einer Stelle im Netz gebaut wird, kann dort nur eingeschränkt oder manchmal auch gar nicht gefahren werden. Baustellen verringern also die Kapazität (Zugausfälle und geplante Fahrzeitverzögerungen) oder können, wenn sie nicht stabil durchgeführt werden, auch die Qualität (Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, u.a.) der Verkehrsangebote beeinträchtigen.

Es ist bereits jetzt absehbar, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) I und II die finanziellen Mittel zum Erhalt und Ausbau des Eisenbahnnetzes in Deutschland stetig erhöhen, dass sich die Bautätigkeit auf hohem Niveau verstetigen muss ggf. auch weiter ansteigen wird.

Vor diesem Hintergrund sind sich die Akteure im Eisenbahnverkehr einig, werden neue Konzepte für ein „kundenfreundliches Bauen“ unter Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Aspekte benötigt. Ziel ist es das Baustellenmanagement so zu optimieren, dass während der Baustellenabwicklung ausreichende Kapazität und gleichzeitig hohe Qualität zur Verfügung gestellt und die Nachfrage angemessen und zuverlässig bedient werden können. Neben Maßnahmen zur Optimierung von Planung, Kommunikation und Ausführung von Baustellen sind hierbei aufeinander abgestimmte vertragliche Vereinbarungen und neue Ansätze zur Risikoteilung zwischen Bund, Netz, Aufgabenträgern und EVU erforderlich.

2. Runder Tisch Baustellenmanagement

Zur Erarbeitung neuer Konzepte haben sich eine Reihe von Eisenbahnverkehrsunternehmen, deren Verbände Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) und mofair, Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr sowie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV) und die DB Netz AG als Infrastrukturbetreiber, unter Beteiligung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) an einem Runden Tisch Baustellenmanagement zusammengefunden. Die Bundesnetzagentur wurde in den Lenkungskreissitzungen regelmäßig informiert und hat an einzelnen Arbeitsgruppen- und Lenkungskreissitzungen teilgenommen.

In gemeinsam besetzten Arbeitsgruppen (AG), und in enger Abstimmung untereinander, wurden folgende Aufgabenpakete bearbeitet:

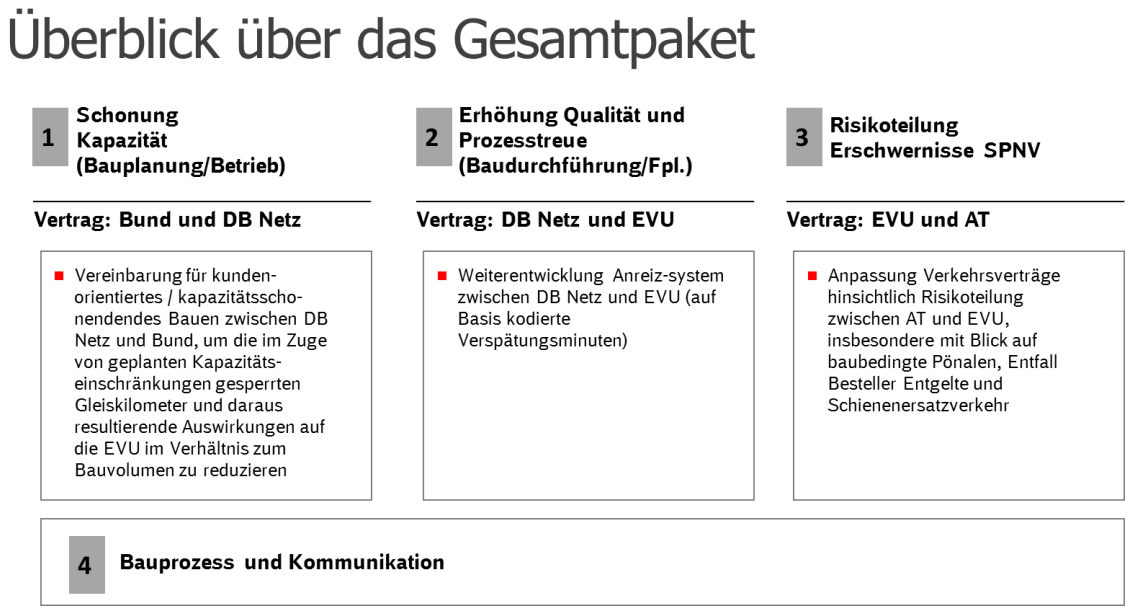
- Ermittlung einer gemeinsamen Zahlen- und Faktenbasis zu den Auswirkungen von Baustellen auf die Branche (AG 1)
- Ausarbeitung von Vereinbarungen im Verhältnis zwischen Bund und DB Netz zu kapazitätsschonendem Bauen (AG 2)
- Verbesserung der Qualität und Prozesstreue durch ein Anreizsystem zwischen DB Netz und den Eisenbahnverkehrsunternehmen (AG 2)
- Überprüfung und Vorschlag für eine sachgerechte veränderte Risikoverteilung

zwischen Aufgabenträgern im SPNV und Nahverkehrsunternehmen (AG 2)

- Überprüfen und Anpassen von Baumanagementprozessen zwischen DB Netz und Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie Optimierung der Kommunikation (AG 3)

Die VRR AöR wurde von Herrn Husmann im Lenkungskreis und Herrn Telenta in der Arbeitsgruppe 2 vertreten. Auf Basis der Ergebnisse der einzelnen AG wurden gemeinsame Empfehlungen für ein Gesamtpaket aus vier Bausteinen formuliert und dem Lenkungskreis „Runder Tisch Baustellenmanagement“ vorgelegt.

Die Empfehlungen stellen sich im Überblick wie folgt dar:



Die Bauprozesse und Baukommunikation, die Anreizsysteme sowie die wirtschaftlichen Regelungen zwischen den Beteiligten sollen ab dem Jahr 2018 schrittweise auf ein fahrgastschonenderes Bauen ausgerichtet und die unvermeidlichen Folgen von Einschränkungen aufgrund von Bauarbeiten zwischen den Beteiligten neu geregelt werden.

Die Beteiligten sind sich darüber einig, dass die Ziele nur erreicht werden können, wenn alle Maßnahmen über die Bereiche 1 – 4 gleichermaßen umgesetzt werden.

3. Baustein 1: Vereinbarung zwischen Bund und DB Netz zum kundenorientierten Bauen

Ein wesentlicher Hebel für die Begrenzung baustellenbedingter Kapazitätseinschränkungen ist die Anwendung kapazitätsschonender und volkswirtschaftlich optimierter Bauverfahren. Dieser wird jedoch durch die Finanzmittelausstattung der DB Netz determiniert. Sind die Fi-

nanzmittel begrenzt, können die erforderlichen Erneuerungsmaßnahmen, um den Abbau des Investitionsrückstaus voranzutreiben, nur durch kostengünstige Bauverfahren erreicht werden. Baulogistisch anspruchsvolle und damit teure, aber eben auch kapazitätsschonende Bauverfahren, benötigen dagegen häufig einen erhöhten Mitteleinsatz.

Die Vertreter der Bundesregierung haben sich zwar im Rahmen des Runden Tisch Baustellenmanagement zurückhaltend geäußert, aber gleichwohl vor dem Hintergrund der erzielten Ergebnisse signalisiert, dass der Bund nach der Konstituierung einer neuen Bundesregierung mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stellt, um die Mehrkosten zu decken und DB Netz AG die Anwendung kundenfreundlicher Bauverfahren zu ermöglichen.

Wörtlich heißt es dazu im Koalitionsvertrag:

> „Wir wollen mit der DB AG eine neue Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung abschließen (LuFV III). Wesentliches Qualitätskriterium ist dabei die Netzverfügbarkeit. Zudem wollen wir Anreize für ein nutzerfreundliches Baustellenmanagement im Schienennetz schaffen.“

4. Baustein 2: Anreizsystem zwischen DB Netz und Verkehrsunternehmen zur Verbesserung der Qualität und der Prozesstreue

Unzuverlässigkeit und Einschränkungen in der Leistungsfähigkeit schwächen das System Schiene. Daher müssen die negativen Folgen von Baustellen deutlich reduziert werden: Sofern gebaut wird, müssen Baumaßnahmen zuverlässig und reibungslos ablaufen. Es wird daher empfohlen, das bestehende Anreizsystem zwischen DB Netz AG und den EVU (leistungsabhängige Entgeltregelung gem. § 39 ERegG) dahingehend anzupassen, dass DB Netz einen stärkeren finanziellen Anreiz erhält, eine hohe Zuverlässigkeit bei Baumaßnahmen zu erreichen.

Dabei muss es bei Qualitätseinschränkungen zu nennenswerten Zahlungen durch DB Netz an die EVU kommen. Im Einzelnen wird folgende Ausgestaltung des Anreizsystems empfohlen:

1. Alle Züge sollen in das Anreizsystem Bau einbezogen werden (heute nur 20% der Netzfahrplanzüge).

2. Grundlage des Anreizsystems sind die baubedingten Zusatzverspätungsminuten (Verspätungsursachen 31 und 32 gemäß der Richtlinie 420.9001 der DB Netz AG).

3. Die Anreizentgelte werden von heute 0,1 Euro je baubedingter Zusatzverspätungsminute auf

- 51 Euro/cVmin im SPFV,
- 16 Euro/cVmin im SPNV sowie
- 5 Euro/cVmin im SGV erhöht.

4. Der Schwellwert, ab dem im SPV Anreizentgelte gezahlt wird, soll von heute 5:30 auf zukünftig 3:30 Minuten abgesenkt werden.

5. EVU im SPFV erhalten - analog Status Quo - zusätzlich 3 Euro/cVmin und EVU im SPNV zusätzlich 2 Euro/cVmin und EVU im SGV zusätzlich 1 EUR/cVmin über die automatische Minderung. Anreizsystem und automatische Entgeltminderung werden dabei – zur Vermeidung von bürokratischem Aufwand – in einem System vereint.

Es wird empfohlen, das überarbeitete Anreizsystem zum Netzfahrplan 2019 (unterjährige Anpassung) einzuführen.

EVU, Aufgabenträger und DB Netz AG sind sich einig, dass im SPV die Struktur des Anreizsystems, die für baubedingte cVmin Anwendung finden soll, auch unverändert im allgemeinen Anreizsystem für alle EVU- und netzbedingten cVmin angewendet werden soll. Um der besonderen Bedeutung baustellenbedingter Verspätungen Rechnung zu tragen, sollen lediglich die Euro-Beträge, die je cVmin zu zahlen sind, abweichend festgelegt werden. Für EVU-bedingte cVmin sowie für nicht-baubedingte cVmin im Verantwortungsbereich von DB Netz wird ein Anreizentgelt von 1 Euro/cVmin empfohlen. EVU im SPFV erhalten - analog Status Quo - zusätzlich 3 Euro/cVmin und EVU im SPNV zusätzlich 2 Euro/cVmin über die automatische Minderung. Anreizsystem und automatische Entgeltminderung werden dabei – zur Vermeidung von bürokratischem Aufwand – in einem System vereint.

5. Baustein 3: Bessere Risikoverteilung zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen im SPNV bei Baumaßnahmen

5.1 Künftige Vergaben von SPNV-Verträgen

SPNV- Verkehrsleistungen werden von den Aufgabenträgern grundsätzlich langfristig beauftragt (in der Regel 10 - 15 Jahre). Basis sind Wettbewerbsverfahren mit einem zeitlichen Vorlauf von 3-4 Jahren. Über diesen Gesamtzeitraum von fast 20 Jahren ist eine sachgerechte Kalkulation von Baumaßnahmen kaum möglich. Grundlage der Kalkulation sind meist mehr oder weniger abgesicherte Erfahrungswerte der Zeit vor der Angebotsabgabe.

Es besteht zwischen den beteiligten SPNV-Unternehmen und den Aufgabenträgern im SPNV Konsens, dass sich die auf Baustellen beruhenden Herausforderungen in den letzten Jahren wesentlich vergrößert haben. Nach übergreifender Einschätzung sind in der Vergangenheit die Folgen und das Risiko von Baumaßnahmen in vielen Fällen nicht adäquat in den Verkehrsverträgen geregelt worden. Die vertraglichen Vereinbarungen zwischen SPNV-Aufgabenträgern und EVU sind sehr unterschiedlich gestaltet.

Eine diesbezügliche Diskussion wurde in der AG 2 des Runden Tisches Baustellenmanagement intensiv geführt. Im Ergebnis entstanden die nachfolgenden Empfehlungen zur Ausgestaltung künftiger Verkehrsverträge, die in Teilen auch bereits bestehende Regelungen in bestehenden Verträgen aufgreifen. Es wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Vorschläge exemplarische Lösungsansätze darstellen, für die es bereits heute weitere gleichwertige Alternativen geben kann.

- Vorrangiges Ziel ist die Schaffung einer besseren und transparenteren Kalkulationsgrundlage zur Berücksichtigung von baustellenbedingten Einschränkungen in der Verfügbarkeit der Eisenbahninfrastruktur.
- Mögliche Lösungsansätze sehen eine Erstattung von SEV-Kosten von den Aufgabenträgern an die SPNV-EVU.
- Verkehrsverträge enthalten in der Regel ein Qualitätsmanagement mit finanziellen Anreizen. Es ist unbestritten, dass die zunehmende Bautätigkeit in vielen Fällen eine maßgebliche Ursache für die Nicht- oder Schlechterfüllung von Verkehrsverträgen darstellt. In diesem Kontext ist im Einzelfall zu entscheiden, ob und inwieweit im Falle von baustellenbedingten Einschränkungen das „normale“ Qualitätssystem und die darin verankerten Sanktionen uneingeschränkt wirksam sein können.

5.2 Umgang mit bestehenden Verkehrsverträgen

Seit Beginn der 2000er Jahre lag die Bautätigkeit von DB Netz auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau und führte daher auch nur zu relativ geringen Ausfallquoten bei den EVU. Diese hatten in ihren Angeboten in der Regel auch mit entsprechend niedrigen Volumina für baustellenbedingte Ausfälle kalkuliert. Mit Start der LuFV II im Jahre 2015 hat sich das Bauvolumen – und damit die Ausfallquote für die EVU – teilweise sehr deutlich erhöht. Aufgrund des immensen Nachholbedarfs und der bekannten Verstetigung der erhöhten Mittelausstattung wird sich auch das Bauvolumen in der Zukunft eher weiter erhöhen, als reduzieren.

Von Seiten der EVU wurde die Sorge geäußert, dass ein (großer) Teil der Altverträge die Auswirkungen solcher massiven Steigerungen der baubedingten Zugausfälle und den damit ebenfalls oft deutlich erhöhten Aufwand für Schienenersatzverkehr (SEV) nicht adäquat abbildet. Weitreichende Vergütungsreduktionen und additiv die Verpflichtung zur Organisation und Finanzierung von SEV können die Wirtschaftlichkeit einzelner Verträge in einem solchen Maß beeinträchtigen, dass das Risiko der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit („Drohverlustigkeit“) bzw. einer einseitigen Vertragskündigung auf Grundlage einer entfallenen Geschäftsgrundlage zu befürchten ist.

Für solche Fälle wurden nachfolgende Empfehlungen erarbeitet.

- **Prüfung juristischer Folgen bei einer Anpassung bestehender Verträge**

  Vor einer Änderung bestehender Verkehrsverträge sind insbesondere folgende Rechtsbereiche zu prüfen:

- Vergaberecht
- Beihilferecht
- Haushaltsrecht

Aus vergaberechtlichen Gründen kann eine Änderung bestehender Verträge mit Risiken für die Aufgabenträger verbunden sein. Ein großes Risiko bestünde insbesondere dann, wenn in einem bestehenden Verkehrsvertrag bereits heute eine Regelung enthalten ist, wie die Vertragspartner mit baustellenbedingten Störungen, die ein bestimmtes Ausmaß übersteigen, umzugehen haben.

Jeder Aufgabenträger, der eine Anpassung von Bestandsverträgen beabsichtigt, hat diese Ausführungen und Schlussfolgerungen anhand seiner konkret zu ändernden Verkehrsverträge zu prüfen und ggf. anzupassen.

- **Umgang mit Pönalen**

  Auch bei Anpassungen der Altverträge gemäß nachfolgendem Vorschlag bleiben Pönalen für baustellenbedingte Verspätungen unverändert erhalten, da die EVU durch das neue Anreizsystem mit DB Netz in diesem Bereich bereits nachhaltig entlastet werden.

- **Voraussetzungen, um bei <u>Brutto-Verträgen</u> eine Vertragsanpassung von Altverträgen in Betracht zu ziehen**

  - Die aktuelle baustellenbedingte Ausfallquote muss in einem Jahr so deutlich über der bei Vertragsschluss nach allgemeinen Erfahrungen zu erwartenden Quote liegen, dass dem EVU kein Verschulden einer zu gering kalkulierten Quote angelastet werden kann.
  - Erst nach Überschreiten einer vorab definierten Ausfallquote an Zugkilometern oder einer Stundenzahl von Sperrungen oder bei wegen der Ausfallquote / Sperrdauer als außergewöhnlich definierten Einzelmaßnahmen können die nachfolgenden Mechanismen greifen. Diese vorgenannte Schwelle ist ein erforderlicher Selbstbehalt, da ein EVU immer mit einer entsprechenden Beeinträchtigung durch Baumaßnahmen kalkulieren musste. Alle baustellenbedingten Zugausfälle bis zu dieser Schwelle werden nach den ursprünglichen Mechanismen des Altvertrags behandelt.
  - Für die Berechnung des Schwellwertes und im Rahmen der als außergewöhnlich definierten Einzelmaßnahmen werden nur Baustellen berücksichtigt, die im Jahresfahrplan ausgeregelt wurden. Voraussetzung ist zudem, dass die zu berücksichtigenden Baumaßnahmen gemäß den inhaltlichen und zeitlichen Vereinbarungen der AG 3 des RTBM mit EVU und AT abgestimmt wurden. Es wird empfohlen, die oben beschriebenen Regelungen parallel zu den Arbeiten der AG 3 anzuwenden.

- **Empfehlungen, falls die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind**

  Anmerkung: die nachfolgenden Empfehlungen sind nur zur Milderung der konkreten Schäden bei den EVU gedacht, nicht jedoch zu deren vollständigen Ausgleich. Ihre Anwendung sollte nur dann erfolgen, wenn im jeweiligen Betrachtungszeitraum (z.B. Kalender- oder Fahrplanjahr) die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt wurden.

  - Es wird ein Anteil der Bestellerentgelte festgelegt, der zum Ausgleich von Fixkosten auch im Fall von Ausfällen über dem Schwellenwert bzw. bei als außergewöhnlich definierten Einzelmaßnahmen gezahlt wird. In Abgrenzung zu Remanenzkosten, die auch Wagnis und Gewinn enthalten, werden nur die Fixkosten (teilweise) ausgeglichen. Zu den Fixkosten zählen diejenigen Kosten (insbesondere Abschreibungen, nicht einzusparende Personalkosten, Overhead etc.), die auch dann anfallen, wenn die vereinbarte Verkehrsleistung aufgrund beispielsweise von Baustellen nicht durchgeführt werden kann.

  - Dies kann als prozentualer Anteil an den Bestellerentgelten oder in absoluter Höhe anhand von Schätzungen der Fixkosten erfolgen. Falls das dem Vertrag zu Grunde liegende Kalkulationsschema der Differenzierung in fixe und variable Kosten strukturell Rechnung trägt, können sich die Vertragspartner daran orientieren.

  - In der Regel wird bei baustellenbedingten Zugausfällen ein SEV eingesetzt. Sofern der Altvertrag keine auf die tatsächliche Menge an baustellenbedingten Zugausfällen angemessene Vergütung des SEV vorsieht, können aus dem nach Abzug des Ausgleichs für Fixkosten (s. 1.) beim Aufgabenträger verbleibenden Bestellerentgelt auch Fahrten des SEV (teil-) finanziert werden. Sofern vom Aufgabenträger gewünscht, sollte dies unter der Voraussetzung stehen, dass der Aufgabenträger dem SEV-Konzept des EVU zugestimmt hat. Im Falle der prozentualen oder vollständigen Übernahme der SEV-Kosten durch den Aufgabenträger sollen geeignete Mechanismen vereinbart werden, die eine Erbringung der SEV-Leistungen zu wirtschaftlich günstigen Konditionen sicherstellen (z.B. durch wettbewerbliche Vergabe der SEV-Leistungen).

  - Die Zahlungen für Fixkosten und SEV dürfen in Summe das baustellenbedingt eingesparte Bestellerentgelt (ggf. inkl. der ersparten Infrastrukturentgelte) nicht überschreiten.

  - Die Anpassung bestehender Verkehrsverträge ist so zu gestalten, dass sie jedes Fahrplanjahr wieder zurückgenommen werden kann, falls die SNB von DB Netz hinsichtlich des Anreizsystems für Baustellen und Regelverkehr hinter den zugesagten Stand des Jahres 2019 zurückfallen.

6. Baustein 4: Verbesserung der Bauprozesse und der Kommunikation

Die AG 3 hat nach einer umfassenden Befragung der Branche zwar einige kurzfristige Lösungen erarbeitet, wird aber im Jahr 2018 weiter an langfristige Lösungsansätze für das Verfahren der Einplanung von Baumaßnahmen arbeiten und die vorlegen. Ziel ist es, gemeinsam mit der Branche in den kommenden Jahren weiter an einem kompletten Umbau des Bauprozesses der DB Netz AG zu arbeiten.

Insgesamt soll durch das Konzept der langfristigen kunden- bzw. kapazitätsorientierten Planung die Betroffenheit von Zügen deutlich reduziert werden. Neben einer veränderten Steuerungslogik bedarf es hierfür auch zusätzliche Mittelbereitstellung durch den Bund (vgl. AG 2, Abschnitt 3).

7. Zeitplan

Alle Beteiligten sind sich einig, dass die entwickelten Vorschläge möglichst schnell umgesetzt und wirksam werden sollen. Im Jahr 2019 werden alle Bausteine entweder in Kraft gesetzt sein oder verbindlich vorbereitet sein.

Alle Maßnahmen werden als ein Paket angesehen und entfalten ihre Wirksamkeit am besten im Paket.