



Martin Husmann, Peter Langenberg, Gelsenkirchen;
RA Dr. Ute Jasper, RA Dr. Kristina Neven-Daroussis, Düsseldorf

Neue Wege in der Finanzierung von SPNV-Fahrzeugen

Der innovative Ansatz des NRW-RRX-Modells

Die Spatzen pfeifen es von den Dächern: Der Wettbewerb um Schienenpersonennahverkehrsleistungen ist in Gefahr. Zu viele Ausschreibungen und zu wenige finanzstarke Eisenbahnverkehrsunternehmen werden als Grund genannt. Ist es da nicht verlockend, auf Ausschreibungen zu verzichten? Die Aufgabenträger sparen Geld und Arbeit bei Ausschreibungen, die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) erhalten Zuschläge für SPNV-Leistungen zu komfortablen Preisen, ohne zeit- und kostenintensive Wettbewerbsverfahren durchlaufen zu müssen. Die Gefahr besteht allerdings, dass Fahrgäste und Steuerzahler die Rechnung bezahlen müssen, wenn auf Wettbewerb und damit auf Marktpreise verzichtet würde.

Deshalb erscheint der umgekehrte Weg der richtige. Jeder Cent pro Zugkilometer, der im Wettbewerb gespart wird, kann in ein verbessertes Angebot, in kürzere Taktzeiten, in sauberere Fahrzeuge, in bessere Ausstattung investiert werden. Der Wettbewerb muss verbessert, nicht verhindert werden. Was Bundespräsident Gauck am 5. Juni 2012 zur Eröffnung der Woche der Umwelt gesagt hat, gilt auch hier: *Es gibt keinen besseren Nährboden für Problemlösungen als eine Gesellschaft mit offenen Märkten und einem fairen Wettbewerb.*

Aus diesem Grund sind innovative Ideen gefragt, die den Wettbewerb ankurbeln. Die Lösung muss beim Hauptproblem ansetzen – bei der Fahrzeugfinanzierung. Der Wettbewerb scheitert nicht ohne Grund. Er scheitert daran, dass die EVU die hohen Fahrzeuginvestitionen nicht in ihrer Bilanz und nicht in ihrem Kreditrahmen darstellen können. Deshalb ist Dreh- und Angelpunkt vieler innovativer Ideen die Frage, wie man den EVU die Finanzierung der benötigten Fahrzeuge abnehmen oder doch erleichtern kann. Einige Aufgabenträger haben das Problem gelöst, indem sie selbst die Fahrzeuge kaufen (Aufgabenträgerpool und VRR-Modell). Andere wiederum haben eine Kapitaldienstgarantie ausgesprochen und dadurch die Finanzierungsbedingungen für die EVU verbessert (einredefreie Abtretung). Wieder andere wollen den EVU das Risiko des Wiedereinsatzes der Fahrzeuge abnehmen (Wiedereinsatzgarantie).

Diese Modelle haben inzwischen erreicht, dass viele Linien zu attraktiven Wettbewerbspreisen vergeben werden konnten. Doch es gibt noch Verbesserungspotenzial. Der Schlüssel dafür liegt im Trend. Das Schlüsselwort heißt Nachhaltigkeit. Bisher haben die Aufgabenträger Herstellung der Fahrzeuge einerseits und Instandhaltung andererseits in verschiedene Hände gelegt. Sie haben kaum darüber nachgedacht, die Gesamtkosten der Fahrzeuge für Produktion und Instandhaltung über deren Nutzungsdauer zu optimieren und die Hersteller einzubeziehen. Die Idee, Produktion und Instandhaltung zu den geringsten Gesamtkosten (Lebenszykluskosten) zu vergeben und gleichzeitig die Probleme der Fahrzeugfinanzierung zu lösen, ist neu. Hier

liegt eine Chance, Qualität und Preise zu verbessern.

Für den Rhein-Ruhr-Express (RRX), dem derzeit bedeutendsten Bahnprojekt Nordrhein-Westfalens, planen die Aufgabenträger des Landes, der Nahverkehrsverbund Rheinland (NVR), die Verkehrsverbund Rhein-Ruhr Anstalt öffentlichen Rechts (VRR AöR) und der Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL), jetzt neue Wege zu gehen. Denn der RRX erfordert aufgrund seiner besonderen Anforderungen neue Lösungsansätze.

Die besonderen Anforderungen des RRX

Der RRX umfasst sowohl den Ausbau der Infrastruktur als auch die Optimierung des Betriebs- und Fahrzeugkonzeptes. Die Strecke Köln–Düsseldorf–Essen–Dortmund soll ausgebaut, ein 15-Minuten-Takt eingerichtet werden. Dadurch erhöhen sich auch die Fahrzeuganforderungen. Für alle RRX-Linien wird das Land Nordrhein-Westfalen den Aufgabenträgern Vorgaben für einheitliche Fahrzeuge mit einem einheitlichen RRX-Standard machen.

Um einheitliche Fahrzeuge zu beschaffen, ist ein neues Ausschreibungskonzept erforderlich. Über Wettbewerbsverfahren nach bisheriger Vorgehensweise werden diese Vorgaben – auch bei Anwendung der bereits ent-

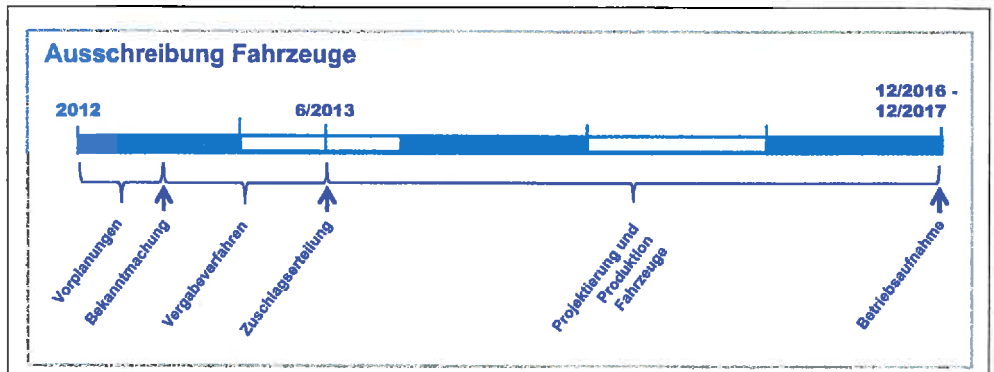


Abb. 1: Ausschreibung der Fahrzeuge.

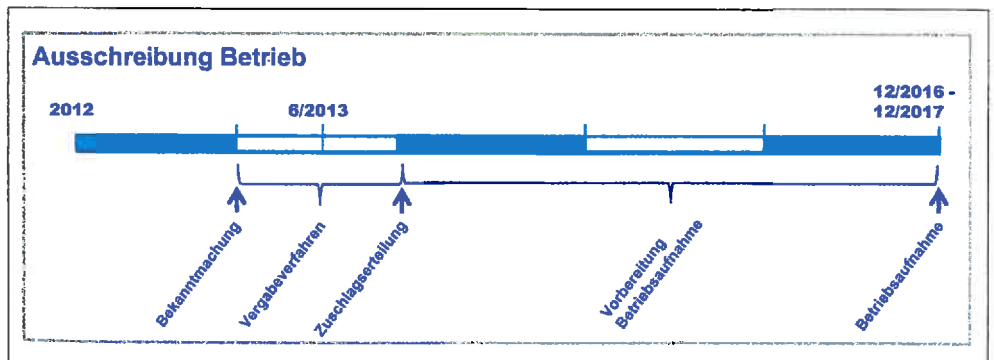


Abb. 2: Ausschreibung des Betriebs.



wickelten Fahrzeugfinanzierungsmodelle – nicht umsetzbar sein. Zwar haben verschiedene Aufgabenträger in Nordrhein-Westfalen bereits alternative Finanzierungsmodelle entwickelt und zum Teil bereits in die Praxis umgesetzt. Dabei handelt es sich zum einen um das vom VRR entwickelte und bereits mehrfach in die Praxis umgesetzte VRR-Finanzierungsmodell [1] und zum anderen um das vom Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord (SPNV-Nord) und vom NVR entwickelte Modell (Kölner Modell). Jedoch können auch durch diese Modelle die vom Land geforderten Anforderungen an die Fahrzeuge nicht einheitlich umgesetzt werden. Denn die gebotene losweise Vergabe der Netze könnte keine einheitlichen Fahrzeuge und Möglichkeiten zum Durchtauschen und zum Einsparen von Reservefahrzeugen sicherstellen.

Die Aufgabenträger arbeiten deshalb an alternativen Lösungen. Entwickelt wurde dazu das NRW-RRX-Fahrzeugmodell, das auf dem VRR-Finanzierungsmodell aufbaut, dieses Modell aber weiterentwickelt und eine einheitliche Fahrzeugbeschaffung und -bewirtschaftung sicherstellt. Zugleich werden die Anforderungen an eine nachhaltig wirtschaftliche Fahrzeugproduktion und -instandhaltung mit den geringsten Lebenszykluskosten umgesetzt.

Bedingungen: Ausschreibung und Fahrzeugmodell

Beim NRW-RRX-Fahrzeugmodell stellt der Hersteller den Auftraggebern Fahrzeuge in einer bestimmten Zahl und Qualität dauerhaft zur Verfügung. Dem EVU werden die Fahrzeuge verpachtet. Die Aufgaben des EVU beschränken sich dann lediglich auf den Betrieb.

Das NRW-RRX-Fahrzeugmodell dient:

- nachhaltiger Fahrzeugqualität,
- Produktion und Instandhaltung der Fahrzeuge zu den geringsten Gesamtkosten, das heißt Lebenszykluskosten,
- der Beschaffung gleichartiger (derselben Baureihe zugehöriger), durchtauschbarer Fahrzeuge für mehrere Strecken/Teilnetze, zum Beispiel für das RRX-Netz,
- dem kostengünstigen Einsatz einheitlicher Werkstätten, Ersatzteile und Sonderwerkzeuge,
- dem Wettbewerb der EVU, der dann nicht mehr durch Finanzierungsprobleme behindert wird.

Das NRW-RRX-Fahrzeugmodell ist in mehreren Varianten denkbar. In der Hauptvariante des Modells beschaffen die Aufgabenträger vom Hersteller Fahrzeuge und werden deren Eigentümer. Der Hersteller erbringt Leistungen für Wartung, Reinigung, Reparaturen und Instandhaltung. Er garantiert die dauerhafte Verfügbarkeit der Fahr-



Husmann



Langenberg



Jasper



Neven-Daroussis

DIE AUTOREN

Martin Husmann (57) ist seit August 2006 Vorstandssprecher der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR, deren Vorstand er seit 2004 angehört. Seit November 2003 ist der Jurist Geschäftsführer des Zweckverbandes VRR. Zuvor war er bereits von 1999 bis 2003 Mitglied der Verbandsversammlung im VRR. Husmann ist Mitglied in verschiedenen politischen und insbesondere fachlichen Gremien.

Peter Langenberg ist seit 2007 Bediensteter beim Verkehrsverbund Rhein-Ruhr und beschäftigt sich dort mit Finanzierungsthemen und insbesondere alternativen Finanzierungsformen. Er war unter anderem mehr als 20 Jahre in Führungspositionen der Finanzverwaltung einer kommunalen Gebietskörperschaft tätig.

Dr. Ute Jasper (49) ist seit 1994 Partnerin der Sozietät Heuking Kühn Lüer Wojtek in Düsseldorf und leitet das Dezernat Public Sector. Sie ist Autorin zahlreicher Veröf-

fentlichungen zum Vergaberecht und zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Frau Jasper vertritt und berät eine Vielzahl von Kommunen und kommunalen Unternehmen. Vielfältige Erfahrungen sammelte sie bei der Vergabe von ÖPNV- und SPNV-Dienstleistungen sowie bei der Umstrukturierung und Privatisierung von Verkehrsbetrieben und Stadtwerkegesellschaften. Als Rechtsanwältin ist sie seit 1991 tätig.

Dr. Kristina Neven-Daroussis (36), ist seit 2005 Rechtsanwältin und seit 2007 (seit 2011 als Salaried-Partnerin) in der Sozietät Heuking Kühn Lüer Wojtek und im Dezernat Public Sector tätig. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit liegt in der Konzeption und Durchführung von komplexen Vergabeverfahren, unter anderem im Bereich SPNV. Frau Neven-Daroussis studierte in Trier, Thessaloniki und Münster Rechtswissenschaften und promovierte 2005 an der Universität Münster im Bereich Europarecht.

zeuge. Die Aufgabenträger nehmen zur Finanzierung der Fahrzeuge ein zinsgünstiges Darlehen mit kommunalen Kreditkonditionen auf.

In einer Nebenvariante wäre es denkbar, dass der Hersteller oder eine von diesem und Banken gegründete Projektgesellschaft Eigentümer der Fahrzeuge wird und der Hersteller oder die Projektgesellschaft die Fahrzeuge an die Aufgabenträger verpachtet sowie Instandhaltungsleistungen (also Inspektion/Wartung, Instandsetzung, vorgeschriebene Untersuchungen und Revisionen) und gegebenenfalls die Reinigung übernimmt. Zinsgünstige Finanzierungsbedingungen können über eine Kapitaldienstgarantie erreicht werden, die die Aufgabenträger der finanzierenden Bank des Herstellers oder der Projektgesellschaft einräumen. Auch hier übernimmt der Hersteller beziehungsweise die Projektgesellschaft eine Verfügbarkeitsgarantie.

Die von den Aufgabenträgern beschafften verfügbaren Fahrzeuge werden dem EVU im Rahmen eines gesonderten, zeitlich aber parallel laufenden Verfahrens zur Vergabe von Verkehrsleistungen beigelegt. Auftrag-

geber der Ausschreibung der Verkehrsdienstleistungen sind ebenfalls die Aufgabenträger, also, je nach Linie, NVR, VRR AöR und NWL sowie weitere Aufgabenträger anderer Bundesländer. Ein möglicher Verfahrensablauf stellt sich wie in Abbildungen 1 und 2 dar.

Hauptvariante: Eigentum der Aufgabenträger

Die Hauptvariante des NRW-RRX-Fahrzeugmodells basiert auf einer Fahrzeugbeschaffung der Aufgabenträger unmittelbar vom Hersteller. Die Aufgabenträger schreiben die Beschaffung der Fahrzeuge aus. Darin stellen sie detaillierte, funktionale Vorgaben an die Ausrüstung und Eigenschaften der Fahrzeuge.

Mit dem obsiegenden Fahrzeughersteller schließen die Aufgabenträger einen Fahrzeuglieferungvertrag und einen Vertrag über die Verfügbarkeit, also die Instandhaltung und gegebenenfalls die Reinigung der Fahrzeuge durch den Hersteller (sinnvollerweise 30 Jahre, mindestens aber 25 Jahre). Beide Verträge sind durch einen Rahmenvertrag verbunden.

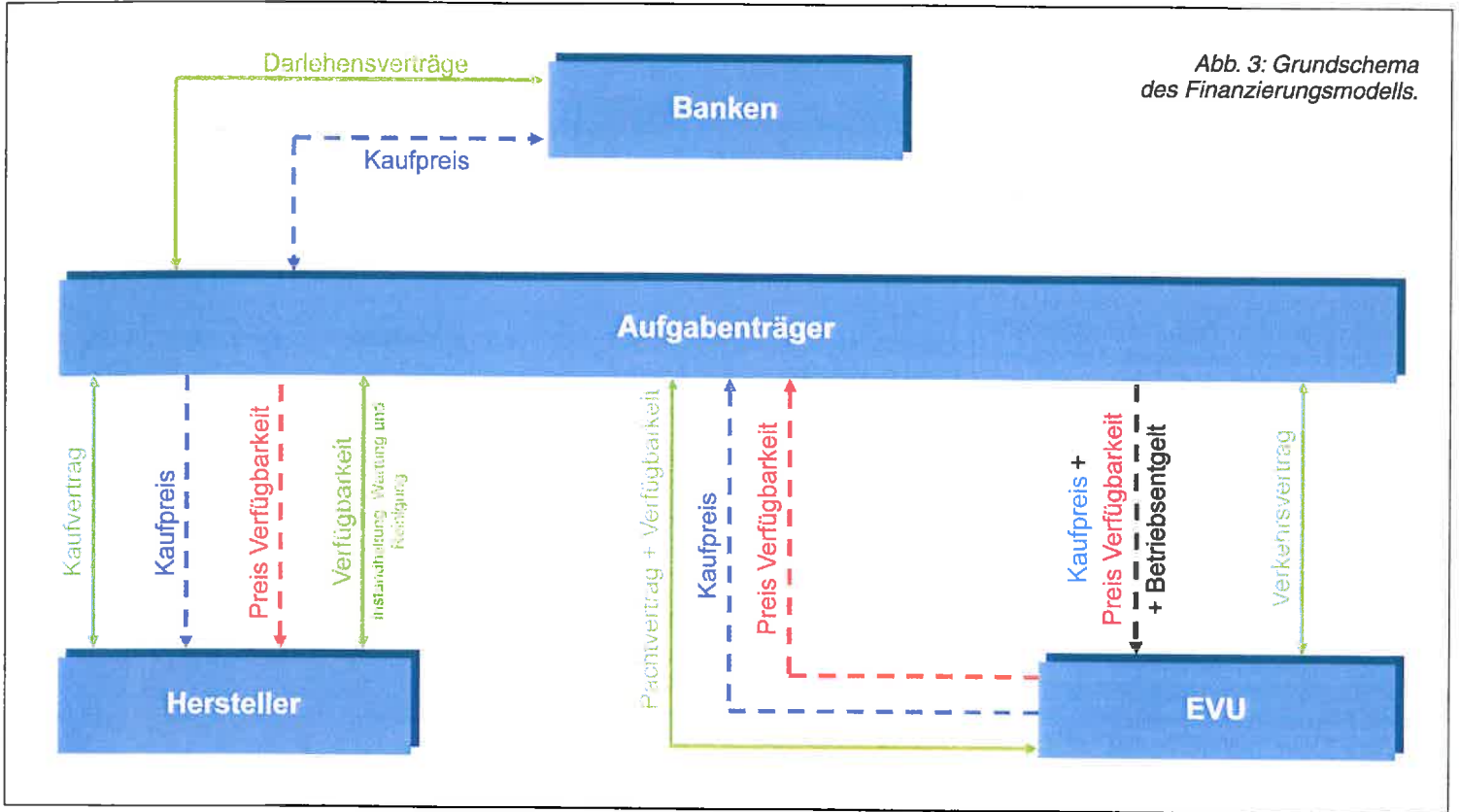


Abb. 3: Grundschemata des Finanzierungsmodells.

Im Vertrag über die Verfügbarkeit verpflichtet sich der Hersteller gegenüber den Aufgabenträgern, eine bestimmte Anzahl von Fahrzeugen über die gesamte Vertragslaufzeit einsatzbereit zur Verfügung zu stellen. Wie der Hersteller die Verfügbarkeit gewährleistet, bleibt ihm überlassen.

Für den Kauf der Fahrzeuge schulden die Aufgabenträger dem Hersteller einen Kauf-

preis. Daneben erhält der Hersteller ein Entgelt für die Instandhaltung und gegebenenfalls die Reinigung der Fahrzeuge von den Aufgabenträgern (Verfügbarkeitsentgelt).

Zeitlich überlappend zum Fahrzeuglieferungs- und Verfügbarkeitsvertrag schreiben die Aufgabenträger einen Verkehrsvertrag aus, der mit dem obsiegenden EVU abgeschlossen wird. Gegenstand des Verkehrs-

vertrages ist die Erbringung der Verkehrsleistungen.

Weiterer Bestandteil der Ausschreibung der Verkehrsleistungen ist die Ausschreibung eines Pachtvertrages über die von den Aufgabenträgern beschafften Fahrzeuge. Im Pachtvertrag sind die Rechte und Pflichten zwischen Aufgabenträgern und EVU im Bezug auf die Fahrzeuge festzulegen. Davon

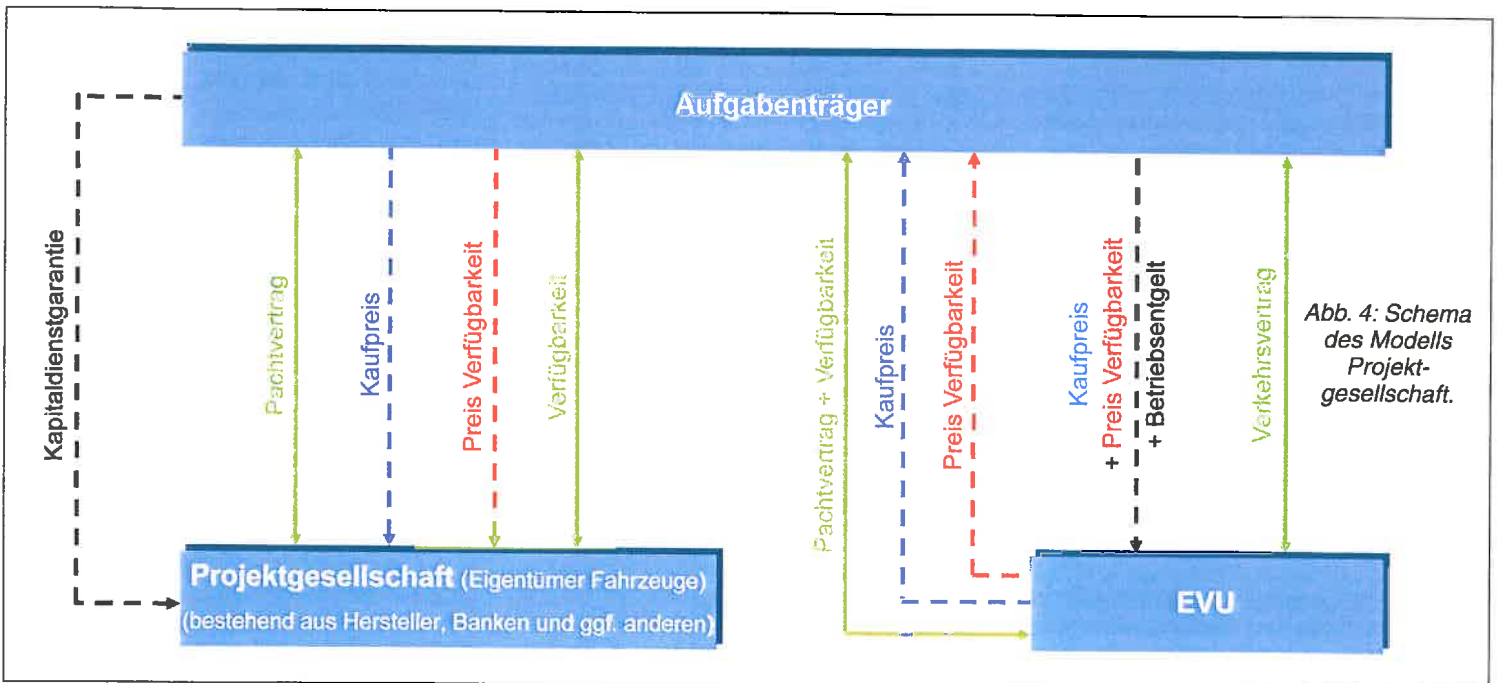


Abb. 4: Schema des Modells Projektgesellschaft.



umfasst ist neben der Überlassungspflicht der Aufgabenträger an das EVU auch die Pflicht der Aufgabenträger zur Sicherstellung der Verfügbarkeit der Fahrzeuge (Zeiten, Zustand et cetera). Ferner ist im Pachtvertrag zu definieren, wann ein Fahrzeug verfügbar ist, und zu regeln, welche Rechtsfolgen Verstöße gegen die Verfügbarkeit haben (Pönalen et cetera). Zu regeln sind gleichfalls die Pflichten des EVU in Bezug auf die Fahrzeuge (zum Beispiel keine ungleichmäßige Nutzung, keine Unterverpachtung, Rückgaberegungen, Vermeidung von Fehlern im Betrieb). Das EVU erhält einen detaillierten Pflichtenkatalog, der vorschreibt, wie die Fahrzeuge zu behandeln sind.

Der Pachtvertrag regelt zudem, dass das EVU den Aufgabenträgern eine Pacht für die Nutzung und ein Verfügbarkeitsentgelt für die Instandhaltung und gegebenenfalls die Reinigung der Fahrzeuge zahlt. Pacht und Verfügbarkeitsentgelt zahlt das EVU aus dem vom Aufgabenträger an ihn entrichteten Betriebsentgelt. Die Pacht entspricht dabei dem Kaufpreis für die Fahrzeuge sowie den Finanzierungskosten und etwaigen Verwaltungs- und Risikozuschlägen.

Die Aufgabenträger nehmen zur Finanzierung der Fahrzeuge ein oder mehrere Darlehen auf. Zur Tilgung des Darlehens verwenden sie den Pachtzins, den das EVU ihnen für die Nutzung der Fahrzeuge zahlt. Dieses Modell lässt sich bildlich wie in Abbildung 3 darstellen.

Nebenvariante Projektgesellschaft

Bei der Nebenvariante Projektgesellschaft des NRW-RRX-Fahrzeugmodells erwerben die Aufgabenträger die Fahrzeuge nicht, sondern pachten die verfügbaren Fahrzeuge direkt vom Hersteller oder einer von diesem und Banken sowie gegebenenfalls weiteren Partnern gegründeten Projektgesellschaft, die selber Eigentümerin der Fahrzeuge ist. Die Aufgabenträger leisten an die Fahrzeuge finanzierende Bank oder an die Projektgesellschaft eine Kapitaldienstgarantie, damit Kommunalkreditkonditionen hergestellt werden. Die Auftraggeberseite beteiligt sich nicht an der Projektgesellschaft. Ansonsten gestalten sich die Vertragsverhältnisse so wie in der Hauptvariante. Das Modell Projektgesellschaft lässt sich entsprechend Abbildung 4 darstellen.

Ähnlich dieser Nebenvariante hat schon das Land Berlin ein Modell entwickelt, in welchem dem EVU verfügbare Fahrzeuge von einer Projektgesellschaft überlassen werden (Berliner Modell). Dieses Modell kam aber bisher nicht zur Anwendung. Im Unterschied zu der hier vorgestellten Variante sollen im Berliner Modell die Fahrzeuge aber nicht parallel mit den Verkehrsdienstleistungen ausgeschrieben werden. Darüber hinaus sollen nach dem Berliner Modell auch nicht die Aufgabenträger einen Vertrag mit dem EVU über die Überlassung der verfügbaren

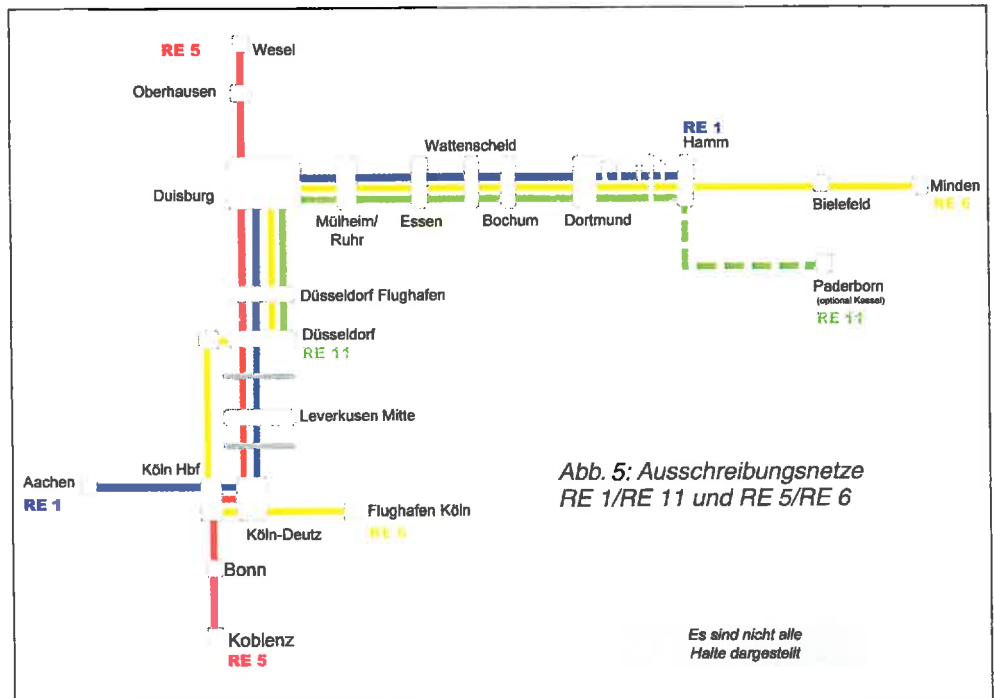


Abb. 5: Ausschreibungsnetze RE 1/RE 11 und RE 5/RE 6

Fahrzeuge an das EVU schließen, sondern direkt die Projektgesellschaft.

Die Nebenvariante wirft im Vergleich zur Hauptvariante einige wesentliche Probleme und Risiken auf. So müssen sich die Mitglieder der Projektgesellschaft, also der Hersteller, die Banken und gegebenenfalls ein Instandhalter aus vergaberechtlichen Gründen bereits vor Abgabe des Teilnehmeantrages als Bietergemeinschaft zusammenschließen. Angesichts der Tragweite der von der Projektgesellschaft zu übernehmenden Pflichten ist die übliche Teilnahmefrist dafür aber zumeist zu kurz bemessen, so dass die Konstituierung einer Bietergemeinschaft bereits am Zeitpunkt scheitert. Zudem müssten sich die Banken für die Dauer der Vorabinformationsfrist (also mindestens für zehn Tage) an ihr Finanzierungsangebot gebunden halten. Angesichts der derzeit unsicheren Finanzmarktlage halten sich Banken derzeit jedoch maximal eine halbe Stunde an ihre Angebote gebunden.

Ausblick

Derzeit entwickeln die Aufgabenträger Nordrhein-Westfalens das RRX-NRW Modell bis zur Vergabereife. Bereits Ende diesen oder Anfang nächsten Jahres soll die erste Ausschreibung unter Verwendung des neuen Modells starten.

So sollen die Fahrzeuge der demnächst zur Ausschreibung anstehenden Netze RE 1 (Aachen–Essen–Hamm)/RE 11 (Düsseldorf–Essen–Hamm–Paderborn) und RE 5 (Koblenz–Düsseldorf–Wesel)/RE 6 (Minden–Düsseldorf–Köln) bereits den RRX-Anforderungen entsprechen. Die ausgeschriebenen Li-

nien sollen ab Dezember 2016 in Betrieb gehen.

Für alle RRX-Linien wird das Land Nordrhein-Westfalen den Aufgabenträgern Vorgaben für einheitliche Fahrzeuge mit einem einheitlichen RRX-Standard machen. Für die Netze RE 1/RE 11 und RE 5/RE 6 werden etwa 50 Fahrzeugeinheiten zu beschaffen sein. Es sollen elektrische, mehrfachtraktionsfähige Doppelstocktriebfahrzeuge beschafft werden. Diese sollen unter anderem ein erhöhtes Beschleunigungsvermögen im Vergleich zum Status quo aufweisen. Weitere Anforderungen, die die Fahrzeuge erfüllen müssen, sind eine Höchstgeschwindigkeit von mindestens 160 km/h, Zeitbedarf von höchstens 72,5 Sekunden zum Erreichen von 160 km/h aus dem Stand, mindestens 800 Sitzplätze pro Zug und mindestens 400 Sitzplätze je Fahrzeug. Sitzabstände von mindestens 800 mm bei Reihenbestuhlung und wenigstens 1750 mm bei Vis-à-vis-Bestuhlung sind zu gewährleisten. Darüber hinaus sind ein einheitliches Farbkonzept für alle Fahrzeuge, sowohl für die äußere Hülle als auch für die Innenausstattung, vandalismoresistente Oberflächen, mindestens ein Erste-Klasse-Bereich je Fahrzeug, mindestens ein Mehrzweckraum je Fahrzeug, mindestens zwei Toiletten je Fahrzeug, davon mindestens eine behindertengerecht, Fahrgastinformation, mindestens mit Displays an Fahrzeugfront und -seiten, sowie Klimatisierung im Fahrzeug, auch im abgestellten Zustand vorzusehen.

Literatur

- [1] Husmann, Langenberg Jasper, Neven-Daroussis: Aufgabenträger finanziert Fahrzeuge für den SPNV, in: DER NAHVERKEHR 9/2009, S. 8ff