

## **Antrag**

**der Abg. Jochen Haußmann u. a. FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Verkehr**

### **Doppelstocktriebfahrzeuge für den regionalen Schienenverkehr in Baden-Württemberg**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. aus welchen Erwägungen heraus sie das bisherige Fahrzeugfinanzierungsmodell Baden-Württembergs wesentlich ändert, indem nunmehr die Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg (SFBW) über die Auswahl der anzuschaffenden Schienenfahrzeuge entscheidet und diese unmittelbar beschafft und nicht mehr das jeweilige Eisenbahnverkehrsunternehmen;
2. welche Vorteile sie sich davon verspricht, wenn neben der Anschaffung zugleich ein Vertrag über die Instandhaltung und Wartung für den Zeitraum von 30 Jahren mit dem Hersteller abgeschlossen wird;
3. in welchem Umfang bisher vorhandene Infrastruktur der Schienenverkehrsunternehmen zur Wartung der Schienenfahrzeuge weiterverwendet werden kann oder ob es zu weiteren Investitionen in Wartungs- und Reparaturlösungen im Zuge des Vertrags über die Instandhaltung und Wartung mit den Herstellern der Schienenfahrzeuge kommen muss;
4. wie sie zu der Auffassung gelangt, es gebe jetzt einen hohen Herstellerwettbewerb für doppelstöckige Triebfahrzeuge und es müsse ein dreiviertel Jahr vor der nächsten Landtagswahl die Entscheidung getroffen werden, nachdem bis vor Kurzem die Anschaffung von sogenannten „single decks“ für die Stuttgarter Netze mit dem Argument verteidigt wurde, es habe keinen hinreichenden Wettbewerb gegeben;

5. in welcher Höhe sie den Barwert der Gesamtinvestitionen einschließlich der Zahlungen für den Vertrag über Instandhaltung und Wartung sowohl für die zunächst geplante Anschaffung von 130 Doppelstocktriebfahrzeugen als auch bei Ziehung der Nachbestelloption von 100 weiteren Fahrzeugen angibt;
6. ob sie die Auffassung teilt, dass – falls es nicht zu der geplanten Verdoppelung der Fahrgastzahlen kommt oder es Verringerungen bei den Zahlungen der Regionalisierungsmittel des Bundes geben sollte – das Land die fehlenden Finanzierungsmittel aufzubringen hat, wenn nicht an anderer Stelle für die Deckung ausreichende Leistungen im regionalen Schienenverkehr abbestellt werden können;
7. von welchen Weiterverwendungen der im Eigentum der SFBW stehenden Schienenfahrzeuge sie im Falle der Abbestellungen von Schienenverkehrsleistungen ausgeht;
8. ob sie der Auffassung ist, derartige Risiken für den Landeshaushalt ohne Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers eingehen zu können bzw. welche Planungen sie andernfalls verfolgt;
9. welchen unternehmerischen Gestaltungsspielraum sie für die Eisenbahnverkehrsunternehmen noch sieht, wenn diese Fahrzeuge und Wartung sowie Tarife vorgegeben sind;
10. inwiefern sie vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, der Tendenz zu Homeoffice, dem Online-Einkauf sowie dem sich abzeichnenden demografischen Wandel noch am Ziel der Verdoppelung der Schienenverkehrsleistungen von 5,2 Mrd. Personenkilometern im Jahr 2010 auf 10,4 Mrd. im Jahr 2030 – mit der Angabe des Wertes für das Jahr 2019 – festhält.

23.06.2020

Haußmann, Keck, Dr. Rülke, Dr. Schweickert, Brauer,  
Weinmann, Dr. Timm Kern, Hoher, Reich-Gutjahr FDP/DVP

### Begründung

Laut Medienberichten plant die Landesregierung, in großem Umfang über die Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg unmittelbar Doppelstocktriebfahrzeuge anzuschaffen. Als Aufgabenträger für den regionalen Schienenverkehr ist das Land auch in finanzieller Hinsicht verantwortlich und in der Pflicht. In diesem Zusammenhang stellen sich insbesondere die oben aufgeführten Fragen.

**Stellungnahme\*)**

Mit Schreiben vom 20. Juli 2020 Nr. 3-3894.4/268 nimmt das Ministerium für Verkehr im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

- 1. aus welchen Erwägungen heraus sie das bisherige Fahrzeugfinanzierungsmodell Baden-Württemberg wesentlich ändert, indem nunmehr die Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg (SFBW) über die Auswahl der anzuschaffenden Schienenfahrzeuge entscheidet und diese unmittelbar beschafft und nicht mehr das jeweilige Eisenbahnverkehrsunternehmen;*
- 2. welche Vorteile sie sich davon verspricht, wenn neben der Anschaffung zugleich ein Vertrag über die Instandhaltung und Wartung für den Zeitraum von 30 Jahren mit dem Hersteller abgeschlossen wird;*

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Life-Cycle-Cost-(Lebenszykluskosten-)Ansatz (LCC-Modell) ist aus Sicht der Landesregierung eine Weiterentwicklung des bisherigen BW-Fahrzeugfinanzierungsmodells, welches über das BW-Fahrzeugfinanzierungsmodell hinausgehende Vorteile wie folgt aufweist:

Über das LCC-Modell kann erreicht werden, dass das Land Baden-Württemberg ein Fahrzeug erhält, welches im Prinzip auf allen (elektrifizierten Netzen) universell eingesetzt werden kann und die Fahrzeuge auch uneingeschränkt untereinander kompatibel eingesetzt werden können. Beim BW-Fahrzeugfinanzierungsmodell ist das nicht der Fall, da hier das Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) für die Fahrzeugauswahl für das spezifische Netz verantwortlich ist, auf welches das EVU den Zuschlag erhält. Im Ergebnis werden daher beim BW-Modell unterschiedliche Fahrzeuge in den verschiedenen Netzen eingesetzt, die jeweils nur einem EVU zugeordnet und während der Laufzeit der Verkehrsverträge nicht zwischen den Netzen und EVU getauscht werden können.

Beim LCC-Modell sollen die Züge durch die Landesanstalt für Schienenfahrzeuge (SFBW) AöR unmittelbar beschafft und über die Lebensdauer von 30 Jahren den EVU für die Dauer der jeweiligen zukünftigen Verkehrsverträge beigestellt werden. Die Hersteller sollen neben der Herstellung der Fahrzeuge auch dauerhaft deren Wartung verantworten sowie den Energieverbrauch garantieren. Davon werden insgesamt niedrigere Kosten für den Lebenszyklus der Fahrzeuge erwartet, weil sich höhere Anfangsinvestitionen in hochwertige Fahrzeuge durch geringere Wartungskosten und geringeren Energieverbrauch auf diese Weise – anders als bei der konventionellen Beschaffung von Fahrzeugen (und partiell auch gegenüber dem BW-Modell) – für den Hersteller rentieren. Der Hersteller ist daher für die tägliche Verfügbarkeit der Fahrzeuge verantwortlich und haftet insoweit mit der entsprechenden uneingeschränkten Kürzung seines Verfügbarkeitsentgeltes, welches er über die SFBW erhält.

Aus diesem Grund ist hier die Haftung erheblich schärfer als in den bestehenden Verkehrsverträgen (auch mit BW-Modell). Die Gewährleistung über die Verfügbarkeit geht über die gesamte Laufzeit des LCC-Modells und damit weit über die gesetzlichen Gewährleistungsansprüche hinaus, die die SFBW bei dem BW-Modell im Hinblick auf Rechts- und Sachmängel im Fahrzeuglieferungsvertrag erhält. Beim BW-Modell haftet das EVU hinsichtlich der Fahrzeugverfügbarkeit nur als Folge von verkehrsvertraglichen Pflichtverletzungen (EVU schuldet Instandhaltung nur für eigene Zwecke); die hier aber wertmäßig im Rahmen der verkehrsvertraglichen Qualitätsstandards gedeckelt sind.

\*) Nach Ablauf der Drei-Wochen-Frist eingegangen.

Das LCC-Modell hat darüber hinaus auch den Vorteil, dass unabhängig von einem Betreiberwechsel in der zweiten Vertragsperiode die Wartung und Instandhaltung der Fahrzeuge in einer Hand bleibt. Beim BW-Modell kann die Instandhaltung und Wartung komplett vom EVU 1 auf das Nachfolgeunternehmen EVU 2 wechseln, sodass Schnittstellenrisiken für die SFBW als Eigentümerin der Fahrzeuge nicht ausgeschlossen sind.

Ein großer wirtschaftlicher Vorteil des LCC-Modells gegenüber dem BW-Modell ist insbesondere die Einbeziehung des Energieverbrauchs in die Preiswertung, da die Energiekosten einen nicht unbeachtlichen Teil der späteren Betriebskosten ausmachen werden. Da der Energieverbrauch vom Hersteller nicht nur einzupreisen, sondern gegenüber den späteren EVU auch zu gewährleisten ist, haben alle Hersteller das Interesse, sehr energieeffiziente Fahrzeuge zu konstruieren. Dieser Vorteil wird damit im Wettbewerb der Hersteller untereinander generiert.

Insgesamt weist damit das LCC-Modell bei der Beschaffung einer möglichst großen Stückzahl von Fahrzeugen erhebliche Vorteile in Hinblick auf Qualität und Verfügbarkeit der Fahrzeuge, Flexibilität des Fahrzeugeinsatzes und des Energieverbrauchs gegenüber dem BW-Modell mit seiner rein netz- bzw. losspezifischen Ausrichtung auf.

*3. in welchem Umfang bisher vorhandene Infrastruktur der Schienenverkehrsunternehmen zur Wartung der Schienenfahrzeuge weiterverwendet werden kann oder ob es zu weiteren Investitionen in Wartungs- und Reparaturlösungen im Zuge des Vertrags über die Instandhaltung und Wartung mit den Herstellern der Schienenfahrzeuge kommen muss;*

Nach derzeitigem Kenntnisstand der Landesregierung wird es im Rahmen der Neubeschaffung von Fahrzeugen und der Vergabe von Verkehrsleistungen im Wettbewerb unabhängig vom jeweiligen Fahrzeugfinanzierungsmodell („klassische“ Fahrzeugfinanzierung durch das EVU, BW-Modell oder Fahrzeugbeschaffung über das LCC-Modell) auf jeden Fall zu einer Erweiterung der bestehenden Instandhaltungsinfrastruktur kommen müssen; sei es, dass bestehende Werkstattstandorte erweitert werden (soweit dies vor Ort möglich ist), oder dass zusätzliche Werkstattstandorte erschlossen werden müssen. Mit dem LCC-Modell wird eine langfristige Bestandssicherung oder die Absicherung von Neuinvestitionen für die Errichtung von neuen Werkstätten mindestens über einen Zeitraum von 30 Jahren umgesetzt werden können. Damit wird aus Sicht der Landesregierung der erste Schritt in Richtung einer langfristigen Entwicklung und Sicherung der Werkstattstandorte im SPNV in Baden-Württemberg getan.

*4. wie sie zu der Auffassung gelangt, es gebe jetzt einen hohen Herstellerwettbewerb für doppelstöckige Triebfahrzeuge und es müsse ein dreiviertel Jahr vor der nächsten Landtagswahl die Entscheidung getroffen werden, nachdem bis vor Kurzem die Anschaffung von sogenannten „single decks“ für die Stuttgarter Netze mit dem Argument verteidigt wurde, es habe keinen hinreichenden Wettbewerb gegeben;*

Das zuständige Ministerium für Verkehr hat seit Dezember 2019 im Rahmen eines EU-Markterkundungsverfahrens zur Umsetzung des LCC-Modells eine große Nachfrage von Herstellern erhalten, die ein sehr großes Interesse an der Umsetzung dieses Modells gezeigt haben. Darunter sind auch Hersteller, die bisher noch nicht auf dem deutschen Markt mit Schienenfahrzeugen angetreten sind bzw. erstmalig Doppelstockfahrzeuge anbieten werden.

Mit den Herstellern wurden im Rahmen dieser Markterkundung bereits die wesentlichen Randbedingungen der Fahrzeugbeschaffung und des LCC-Modells abgestimmt. Aus dem Rücklauf der Antworten der Hersteller ist davon auszugehen, dass diese Hersteller sich auch an der vorgesehenen Ausschreibung beteiligen werden.

Dieser Markt an Herstellern war zum Zeitpunkt der Ausschreibung der Stuttgarter Netze noch nicht gegeben. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung für die Verkehrsleistungen im Stuttgarter Netz gab es einen Hersteller (Stadler), der Doppelstock-Triebzüge mit der seinerzeit zu hohen Einstiegshöhe von 800 mm angeboten hatte

(Anm.: im Stuttgarter Netz trifft man noch überwiegend auf Bahnsteighöhen von 550 mm und weniger). Ein weiterer Hersteller (Bombardier) hatte Doppelstock-Triebzüge lediglich angekündigt. Sie befanden sich noch in der Entwicklung.

Darüber hinaus war zum Zeitpunkt der Planung von Stuttgart 21 sowie der Beschaffung der aktuellen Fahrzeugflotten im SPNV ein Expansionsziel für den SPNV von (lediglich) 30 bis maximal 50 Prozent avisiert. Entsprechende Zielvorgaben hatte sich das Verkehrsministerium auch bei den Planungen der SPNV-Leistungen gesetzt.

Mit den zum Zeitpunkt der Planung des Stuttgarter Netzes (in den Jahren 2011 bis 2014) deutlich niedrigeren für das Land verfügbaren Regionalisierungsmitteln wäre eine Vorbereitung auf eine Verdopplung der Nachfrage nicht möglich gewesen. Erst mit der Revision der Regionalisierungsmittel im Oktober 2015 und nach der anschließenden Einigung auf die neue horizontale Verteilung der Mittel zwischen den Ländern war eine neue gesicherte Planungsgrundlage vorhanden.

Im Übrigen muss die Ausschreibung der Beschaffung der Fahrzeuge jetzt erfolgen, um rechtzeitig im Dezember 2025 zur vorgesehenen Inbetriebnahme von S 21 die notwendigen Fahrzeuge zur Verfügung zu haben. Darüber hinaus laufen zu diesem Zeitpunkt eine Vielzahl von Verträgen für die Linien aus, die künftig durch den neuen Tiefbahnhofunnel geführt werden sollen.

*5. in welcher Höhe sie den Barwert der Gesamtinvestitionen einschließlich der Zahlungen für den Vertrag über Instandhaltung und Wartung sowohl für die zunächst geplante Anschaffung von 130 Doppelstocktriebfahrzeugen als auch bei Ziehung der Nachbestelloption von 100 weiteren Fahrzeugen angibt;*

Die Bestimmung des Barwerts für die Gesamtinvestitionen der ersten Tranche wird im Rahmen der Vorbereitung der Ausschreibung erst noch erstellt. Derzeit sind die Zahlungszeitpunkte noch nicht bestimmt. Für die Option werden die Zahlungszeitpunkte noch auf Jahre hinaus nicht bekannt sein; hier wird auch keine rechtliche Verpflichtung eingegangen.

*6. ob sie die Auffassung teilt, dass – falls es nicht zu der geplanten Verdopplung der Fahrgastzahlen kommt oder es Verringerungen bei den Zahlungen der Regionalisierungsmittel des Bundes geben sollte – das Land die fehlenden Finanzierungsmittel aufzubringen hat, wenn nicht an anderer Stelle für die Deckung ausreichende Leistungen im regionalen Schienenverkehr abbestellt werden können;*

Die Landesregierung geht nach der derzeitigen Faktenlage davon aus, dass die langfristige Finanzierung des bestehenden SPNV und der geplanten Erweiterungen abgesichert ist. Anhaltspunkte für eine Veränderung der Ausgangslage der diesbezüglich zugrunde gelegten Prognosen bestehen nicht. Auch im Rahmen der andauernden Pandemie ist derzeit schon wieder eine steigende Nachfrage zu verzeichnen. Insoweit teilt die Landesregierung nicht die Auffassung des Fragestellers.

Unabhängig davon ist die Landesregierung bestrebt, bei allen Neuausschreibungen moderne Fahrzeuge vorzusehen.

*7. von welchen Weiterverwendungen der im Eigentum der SFBW stehenden Schienenfahrzeuge sie im Falle der Abbestellungen von Schienenverkehrsleistungen ausgeht;*

Da noch viele Leistungen mit älteren Fahrzeugen erbracht werden, besteht kein Zweifel an einer ordnungsgemäßen Weiterverwendung der im Eigentum der SFBW stehenden Fahrzeuge für die nächsten Vertragsperioden dieser Leistungen. Die von der SFBW erworbenen Fahrzeuge werden dann für diese Leistungen den EVU in den Neuausschreibungen beigestellt.

8. *ob sie der Auffassung ist, derartige Risiken für den Landeshaushalt ohne Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers eingehen zu können bzw. welche Planungen sie andernfalls verfolgt;*

Das gegenwärtige Regionalisierungsmittelregime sowie die durch das Staatshaushaltsgesetz abgedeckten Kapitaldienstgarantien für die Beschaffung von Fahrzeugen der SFBW bedürfen nach Auffassung der Landesregierung derzeit keiner weitergehenden Absicherung durch den Haushaltsgesetzgeber. Selbstredend sind bei der Umsetzung der Beschaffung die haushaltsrechtlichen Kontrollmechanismen wie die Freigabe von Verpflichtungs- und Garantieermächtigungen durch das Finanzministerium einzuhalten. Die Landesregierung sieht darüber hinaus aber kein außergewöhnliches Risiko bei der Beschaffung von bis zu 130 Doppelstocktriebzügen.

9. *welchen unternehmerischen Gestaltungsspielraum sie für die Eisenbahnverkehrsunternehmen noch sieht, wenn diese Fahrzeuge und Wartung sowie Tarife vorgegeben sind;*

Tarife werden seit der Bahnreform in jedem SPNV-Verkehrsvertrag in Deutschland vorgegeben. Streng genommen schränkt bereits diese Vorgabe den unternehmerischen Gestaltungsspielraum der Unternehmen ein. Dies ist aber auch gewollt: Schon durch die Bildung von Verkehrsverbänden und die Vereinheitlichung der Tarife werden seit Jahrzehnten positive Effekte für die Fahrgastentwicklung im gesamten öffentlichen Personenverkehr erzielt.

Ebenfalls mit der Bahnreform haben die Aufgabenträger in allen Wettbewerbsverfahren die Fahrzeuganforderungen über die Fahrzeuglastenhefte den Unternehmen vorgegeben. Über die Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger SPNV e. V. wurde sowohl auf Betreiben der Bahnindustrie als auch der EVU eine weitgehende Vereinheitlichung der Vorgaben zur wirtschaftlicheren Ausgestaltung der Fahrzeugbeschaffung auf den Weg gebracht. Danach richtet sich auch die SFBW.

Mit dem vom Land veranlassten BW-Modell hat die Landesregierung gerade aufgrund der günstigen Kommunalkreditkonditionen die allgemeinen Wettbewerbsbedingungen für mittelständische EVU gegenüber der DB Regio AG erheblich verbessert.

Das LCC-Modell wird – so zeigen es die bisherigen Erfahrungen in Deutschland und das Ergebnis des o. g. Markterkundungsverfahrens – den Wettbewerb innerhalb der Bahnindustrie zugunsten einer besseren Qualität und Verfügbarkeit der Fahrzeuge erhöhen.

Die vorgenannten Entwicklungen haben dazu geführt, dass sich die EVU auf das Geschäft der Erbringung der Verkehrsleistung konzentrieren. In diesem Bereich verbleiben ihnen erhebliche Gestaltungsspielräume.

Der Wettbewerb hat unter diesen Vorgaben dazu geführt, dass das Land damit mehr Unternehmen die notwendigen langfristigen Spielräume für die Umsetzung eines qualitativ hochwertigen SPNV verschafft. Im Übrigen ist nach dem LCC-Modell ausdrücklich nicht ausgeschlossen, dass EVU als Kooperationspartner der Hersteller Teile der oder sogar die gesamte Instandhaltung übernehmen. Auch hierfür gibt es deutschlandweit entsprechende Beispiele.

Umgekehrt haben auch mittelständische EVU in Wettbewerbsverfahren z. B. Instandhaltung und Reinigung wiederum an den Fahrzeughersteller oder andere EVU als Nachauftragnehmer abgegeben, um überhaupt im Wettbewerb erfolgreich antreten zu können.

*10. inwiefern sie vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, der Tendenz zu Homeoffice, dem Online-Einkauf sowie dem sich abzeichnenden demografischen Wandel noch am Ziel der Verdoppelung der Schienenverkehrsleistungen von 5,2 Mrd. Personenkilometern im Jahr 2010 auf 10,4 Mrd. im Jahr 2030 – mit der Angabe des Wertes für das Jahr 2019 – festhält.*

Die Landesregierung hält an ihrem Ziel der Verdoppelung der Schienenverkehrsleistungen fest. Der sich abzeichnende demografische Wandel ist in den Prognosen, auf die sich das Ziel stützt, bereits berücksichtigt worden. Die bereits steigenden Nachfragezahlen zum gegenwärtigen Zeitpunkt weisen darauf hin, dass auch die Pandemie keine grundlegenden langfristigen Auswirkungen haben wird. Um die Klimaschutzziele zu erreichen, sehen die Szenarien vor, dass mehr Verkehr auf den Schienenverkehr verlagert wird. Das wird auch nach der Corona-Pandemie notwendig bleiben.

In Vertretung

Dr. Lahl

Ministerialdirektor