

20 Jahre Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) – Maßnahmenpaket

Zehn-Punkte-Programm der BAG-SPNV zur Sicherung und Stärkung des Wettbewerbs

Berlin, 13.07.2020

Anknüpfend an die Vorträge von Vertretern der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) bei der BAG-Fachtagung 2019 in Fulda hatte die BAG-SPNV Vertreterinnen und Vertreter eine Reihe von SPNV-EVU am 4. und 5. November 2019 zu einem Workshop nach Berlin eingeladen, um diesen die Möglichkeit zu geben, ihre Sichtweise auf den aktuellen SPNV-Wettbewerb darzustellen und Vorschläge für eine Weiterentwicklung der gängigen Ausschreibungspraxis zu machen.

Die AG Markstrategie und Wettbewerb der BAG-SPNV hat dann aus den Vorträgen beim Workshop die etwa 40 inhaltlichen Forderungen und Vorschläge der EVU herausgefiltert, zu denen seitens der Mitglieder der BAG-SPNV eine Bewertung vorgenommen werden konnte. Im Ergebnis dieser Bewertung kristallisieren sich folgende von den EVU vorgeschlagenen Maßnahmen als mehrheitlich durch die BAG-SPNV-Mitglieder befürwortet und weitestgehend konsensfähig heraus, so dass diese den Mitgliedern zur Umsetzung und Anwendung empfohlen werden:

- 1. Mindestausbildungsquote für Triebfahrzeugführer und Prämierung zusätzlicher Ausbildungen**
- 2. Weiterhin hohe Sozialstandards und Tarifbindung**
- 3. Neuer Personalkostenindex bei Neuausschreibungen**
- 4. Rückendeckung der Aufgabenträger (auch finanziell) bei Baustellen oder anderen nicht vom EVU selbstverschuldeten Störungen**
- 5. Faire Bezahlung von Um- und Nachbestellungen in Verkehrsverträgen**
- 6. Pragmatischer Prozess für die Preisanpassung bei sonstigen Leistungsänderungen**
- 7. Betriebsaufnahmen entspannen – Zusammenarbeit von Alt- und Neubetreiber fördern**
- 8. Verlängerungs- und Verschiebeoptionen im Verkehrsvertrag**
- 9. Stärkere Vorgaben zu Fahrzeugreserven**
- 10. Gebrauchtfahrzeuge als Alternative und Rückfallebene verstärkt zulassen**

Diese Maßnahmen sollen dazu dienen, die erfolgreichen Ergebnisse des Wettbewerbs im SPNV in Deutschland zu sichern und für die Zukunft die wirtschaftlichen Grundlagen für die im deutschen SPNV-Markt aktiven Eisenbahnverkehrsunternehmen zu stärken. Wirtschaftliche Risiken sollen verursachergerechter verteilt, notwendige Kostenanpassungen (Baustellen, Umleitungen, Mehr- und Minderverkehr) kalkulierbarer und handhabbarer gestaltet werden. Die Zuverlässigkeit bei der Angebotsqualität soll durch entspanntere Betriebsaufnahmen, höhere Fahrzeugreserven und mögliche

Fahrzeurückfallebenen sowie bessere Personalverfügbarkeit auch und insbesondere für den Fahrgast gesichert und verbessert werden. Viele der genannten Maßnahmen wurden und werden von einzelnen Aufgabenträgern bereits angewandt, künftig sollen diese Maßnahmen bundesweit noch stärkere Anwendung finden. Die Aufgabenträger des SPNV möchten damit einen Rahmen setzen, der es den dafür im täglichen Betrieb verantwortlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen ermöglichen soll, Qualität zu sichern und wo nötig wieder zu steigern.

Die Mitglieder der BAG-SPNV sind als Aufgabenträger grundsätzlich frei in Ihrer individuellen Entscheidung, welche der genannten Maßnahmen sie in den kommenden Ausschreibungen anwenden und welche weiteren Maßnahmen ggf. noch hinzukommen.

Zu den Maßnahmen im Einzelnen:

1. Mindestausbildungsquoten für Triebfahrzeugführer und Prämierung zusätzlicher Ausbildungen

Auf Basis der Erfahrungen, die einzelne Aufgabenträger mit der Vorgabe von Ausbildungsquoten für Triebfahrzeugführer und Prämierung über die Mindestvorgabe hinaus erfolgreich abgeschlossener Ausbildungen in den Verkehrsverträgen neuerer Ausschreibungen gemacht haben, soll dieses Instrument zum Abbau des strukturellen bundesweiten Fachkräftemangels bei Triebfahrzeugführern und damit zu einer nachhaltigen Angebots- und Qualitätssicherung beitragen. Hiermit tragen die Aufgabenträger nicht zuletzt der Einschätzung der SPNV-EVU Rechnung, dass ein Mehr an Tf-Ausbildung im SPNV nur durch Vorgaben der Aufgabenträger zu erreichen sei.

In der Umsetzung wollen die Aufgabenträger auch den Unterschieden zwischen Funktions- (auf Basis einer bestehenden anderen Berufsausbildung) und der dreijährigen EIB-Ausbildung zum Tf Rechnung tragen. Sowohl Gewerkschafts- als auch EVU-Vertreter wünschen sich hier eine zusätzliche Prämierung erfolgreich abgeschlossener EIB-Ausbildungen, die entsprechend Anwendung finden soll.

Neben den Triebfahrzeugführern, auf denen hier zunächst der Fokus liegt, ist auch für andere im SPNV wichtige Berufsgruppen (z.B. Service- oder Instandhaltungspersonal) Augenmerk darauf zu legen, inwiefern sich dort künftig Bedarf für Ausbildungsvorgaben ergibt.

Diese Maßnahme wurde als „Selbstverpflichtung Ausbildungsquote“ der SPNV-Branche durch die dortige Arbeitsgruppe 6 „Personal“ auch als Bestandteil der „Handlungsfelder“ in die Ergebnisse des Zukunftsbündnisses Schiene eingebracht.

2. Weiterhin hohe Sozialstandards und Tarifbindung

Der Wechselanspruch heutiger Personale des bisherigen Betreibers zu einem nachfolgenden Neubetreiber ist schon heute Standard in SPNV-Ausschreibungen. Bei gleichzeitigem Übergang von Betriebsmitteln in Form von Fahrzeugen bei Fahrzeugpools der Aufgabenträger oder in Zusammenhang mit Wiedereinsatzgarantien bildet unverändert § 613a BGB die Grundlage des Personalübergangs. Ohne Übergang von Fahrzeugen als Betriebsmitteln sind die Aufgabenträger inzwischen nach § 131 Abs. 3 GWB gehalten, einen Personalübergang (Anspruch zur Übernahme durch den neuen Betreiber) vorzugeben. Die BAG-SPNV hat hierzu mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Arbeitgeberverbänden bereits frühzeitig ein Empfehlungspapier für die Umsetzung erarbeitet.

Ergänzend sollen künftig vermehrt auch Eigenerbringungsquoten (Anteil der mit eigenem Personal erbrachten Leistung) bei Triebfahrzeugführern und Zugbegleitpersonalen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen durch die Aufgabenträger in den Verkehrsverträgen vorgegeben werden. Hiermit soll auch die eigene Berufsausbildung in den Unternehmen noch konsequenter etabliert werden. Um in einem Arbeitsmarkt mit zunehmendem Fachkräftemangel künftig erfolgreich neue Personale akquirieren zu können, ist es notwendig, ein attraktives und wirtschaftlich sicheres Arbeitsumfeld für Mitarbeiter in der gesamten SPNV-Branche zu schaffen. Insbesondere für Triebfahrzeugführer*innen sollte in Anbetracht des massiven Mangels das Motto „lebenslange Jobsicherheit“ aktiv gefördert werden. Die Ausbildung soll zudem durch verpflichtende Vorgaben in SPNV-Ausschreibungen gezielt gefördert werden (siehe separater Punkt).

3. Neuer Personalkostenindex bei Neuausschreibungen

Derzeit wird in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern und mit Unterstützung mehrerer Gutachter an der Entwicklung eines neuen, SPNV-spezifischen Personalkostenindex gearbeitet. Unter dem Vorbehalt, dass es zu einem abschließenden Ergebnis und zu einem empfehlenden Beschluss der Mitgliederversammlung der BAG-SPNV zu dem neuen Personalkostenindex kommt, soll dieser in künftigen Neuausschreibungen die bisherigen Indexierungen bei Personalkosten ablösen.

Ziel der Einführung eines neuen Personalkostenindex ist vor allem die stärkere Berücksichtigung nicht unmittelbar monetärer Effekte, die aber indirekt hohe finanzielle Wirkung haben (insbesondere Freizeit- und Dienstfolgeregelungen aus den Tarifverträgen). Diese sollen über einen SPNV-eigenen Personalkostenindex besser abgebildet werden als über die bisherige Verwendung nicht SPNV-spezifischer Indizes, die nur die reine Lohnentwicklung abbilden.

4. Rückendeckung der Aufgabenträger (auch finanziell) bei Baustellen oder anderen nicht vom EVU selbstverschuldeten Störungen

Minderungen und Vertragsstrafen in Verkehrsverträgen, die aus infrastrukturbedingten Nicht- (Zugausfall) und Schlechtleistungen (Unpünktlichkeit) herrühren, sollen künftig stärker – insbesondere bei Zusammenhängen mit Baustellen im Schienennetz – nach Verursacherprinzip geregelt werden. Für die Eisenbahnverkehrsunternehmen sollen die wirtschaftlichen Folgen gesenkt und kalkulierbarer gemacht werden. Hierbei geht es auch um anfallende Remanenzkosten bei baubedingten Ausfallzuständen und die Aufwendungen für Ersatzverkehre mit Bussen. Vor dem Hintergrund der erfreulicherweise zunehmenden Bautätigkeit im Eisenbahnnetz kommt solchen Regelungen angesichts des schwer prognostizierbaren Bauvolumens eine noch höhere Bedeutung als bisher zu.

Damit bezieht sich dieser Vorschlag primär auf die Umsetzung der Ergebnisse bzw. Absichtserklärungen im „Runden Tisch Baustellenmanagement“ („RTBM“). Seitens der Eisenbahnverkehrsunternehmen werden dabei insbesondere die Einführung von Baulastenausgleichen, von verursachergerechten Minderungsregelungen und allgemeine Änderungen im Schlechtleistungsregime benannt. Bzgl. der Verursachergerechtigkeit ist jedoch anzumerken, dass die Zuordnung der Ursachen selbst bei vollständigem Informationszugang tlw. nicht eindeutig ist und die Aufgabenträger zu diesen Informationen systematisch nur eingeschränkten Zugang haben.

5. Aufwandsgerechte Bezahlung von Um- und Nachbestellungen in Verkehrsverträgen

Differenzierungen von Mehr- und Minderleistungspreisen nach Traktionsstärke und/oder nach „ohne / mit Fahrzeugmehrbedarf“ gibt es bereits in vielen Verkehrsverträgen.

Bislang nicht am Markt etabliert ist hingegen eine weitere Differenzierung nach Wochentagen (W(Sa) vs. Sa, S) oder nach Tageszeiten. Grundsätzlich wäre dies trotz des damit verbundenen zusätzlichen Abrechnungsaufwands marktgerecht, weil es den Eisenbahnverkehrsunternehmen z. B. immer schwerer fällt, für zusätzliche Leistungen am Wochenende Personal zu finden und sich Wochenenddienste wiederum auch auf die tarifvertraglichen Dienstfolgeregelungen besonders auswirken.

Umsetzbar erscheint hier insbesondere die Differenzierung nach Betriebstagen (Achtung, diese enden i. d. R. erst in den späten Nachtstunden), jedenfalls sofern kein durchgehender Betrieb gefordert ist und damit ohne weiteres eindeutig ist, zu welchem Betriebstag jede einzelne Zugfahrt gehört.

Damit werden realitätsnähere Preisangaben in Angeboten der Eisenbahnverkehrsunternehmen möglich und zugleich marktkonformere Preissignale an die Besteller gesendet. Generell berücksichtigt der Ansatz zudem den Verbleib eines hohen Fixkostenanteils.

6. Pragmatischer Prozess für die Preisanpassung bei sonstigen Leistungsänderungen

Aus dem Markt wurde angeregt, für die künftige Preisanpassung bei sonstigen Leistungsänderungen (außerhalb der im Verkehrsvertrag vordefinierten Preisanpassungen) in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern. Leitlinien zur Reduktion des Aufwands in Dokumentation und Nachweis der Preisanpassungen zu entwickeln. Seitens der Aufgabenträger besteht die Bereitschaft, in einen Diskussionsprozess mit den EVU einzusteigen, ein gemeinsames Verständnis zu schaffen und wenn möglich den künftigen Aufwand zu reduzieren.

7. Betriebsaufnahmen entspannen – Zusammenarbeit von Alt- und Neubetreiber fördern

Auf im Vorfeld in Aussicht gestellte Lieferzusagen der Hersteller soll künftig vermehrt bereits bei der Planung der Ausschreibung ein robuster und der jeweiligen aktuellen Marktsituation (Auslastung der Fahrzeughersteller; parallele weitere Betriebsaufnahmen der Eisenbahnverkehrsunternehmen) angepasster Zeitpuffer addiert werden und der Beginn des Ausschreibungsverfahrens entsprechend vorgezogen oder der geplante Betriebsaufnahme-termin entsprechend nach hinten verschoben werden (Verlängerung des Vorlaufzeitraums).

Betriebsaufnahmen großer Netze sollten künftig stärker gestaffelt werden (z. B. ca. 15-20 Fahrzeuge bzw. ~2 Mio. Zug-km pro Betriebsstufe) und auf mehr als einen Fahrplanwechsel verteilt werden.

Außerdem sollen künftig möglichst Regelungen in die Verkehrsverträge aufgenommen werden, die den Vorbetreiber für ein kooperatives Verhalten beim Betreiberwechsel in die Pflicht nehmen und für Alt- und Neubetreiber einen konkreten Regelungsrahmen vorsehen (bspw. Vergütung, Umgang mit Schlechtleistungen, Verantwortung Leistungserbringung). Dies gilt insbesondere für einen fließenden Betreiberwechsel (vorvertragliche Übernahme von Umläufen in Abhängigkeit von Personal- und Fahrzeugzulauf), bei Fahrzeugübergaben vom Alt- auf Neubetreiber, für die Unterstützung bei der Personalausbildung (Strecken- und ggf. auch Fahrzeugkunde) und bei Bedarf auch die kooperative Zusammenarbeit bei der Instandhaltung von Alt- und Neufahrzeugen. Auch gemeinsame Personalpools von Alt- und Neubetreiber in der Übergangsphase zwischen Vergabeentscheidung und Betriebsaufnahme sollen künftig zum regelmäßigen Instrument werden, damit im Sinne eines stabilen Fahrplanangebots eine maximal mögliche Personalverfügbarkeit gewährleistet werden kann.

8. Verlängerungs- und Verschiebeoptionen im Verkehrsvertrag

Nach Möglichkeit soll künftig generell eine jeweilige Option zur Verschiebung der Betriebsaufnahme (um sechs oder zwölf Monate) bei gleichbleibender Verkehrsvertragslänge eingeführt werden, wenn ohne Verschulden des Neubetreiber-EVU, insbesondere bei Verantwortung eines Fahrzeugherstellers oder durch ein von einem unterlegenen Bieter angestregtes Nachprüfungsverfahren der ursprüngliche

Betriebsaufnahmetermin nicht mehr zu halten ist (fixe Stichtagsregelung nach bestimmten Meilensteinen). Analog dazu ist im vorherigen Verkehrsvertrag eine entsprechende Verlängerungsoption anzulegen.

Seitens der Eisenbahnverkehrsunternehmen wird hier eine verstärkte Bereitschaft der Aufgabenträger erwartet, auch nach Zuschlagerteilung Zeitpläne frühzeitig anzupassen und ggf. den Betriebsstart zu verschieben. Hierzu gehört ggf. auch, dass die Aufgabenträger angebotene Finanzierungsunterstützungen in Form von z.B. Kapital- und Wiedereinsatz-garantien in Abstimmung mit den beteiligten Finanzierungsgesellschaften bei Bedarf ebenfalls zeitlich verschiebbar machen. Im Gegenzug wird seitens der Aufgabenträger aber auch von den EVU eine konstruktive, lösungsorientierte und wirtschaftlich für alle Seiten tragbare Zusammenarbeit erwartet.

9. Stärkere Vorgaben zu Fahrzeugreserven

Baustellenbedingte Umleitungen oder Unterbrechungen von Linien und Unfälle führen vielfach zu einem erhöhten Fahrzeugbedarf oder zu einer Reduzierung der verfügbaren Fahrzeugflotte. Um eine größere Robustheit und betriebliche Leistungsfähigkeit zu erreichen, sollen künftig noch konkretere Vorgaben mit tendenziell größeren Fahrzeugreserven (auch für Hauptuntersuchungszyklen) in den Ausschreibungen gemacht werden. Für „Notfallkonzepte“ oder kurzfristige Engpässe bei der Fahrzeugverfügbarkeit soll außerdem in abgestimmten Einzelfällen auch der Einsatz nicht ausschreibungskonformer Zusatz- und Ersatzfahrzeuge zur Aufrechterhaltung des Angebotes vorgesehen werden können.

Darüber hinaus wird empfohlen, bei der Angebotsplanung für größere Fahrplansicherheit mehr mit überschlagenden Wendungen und weniger mit Kurzwendungen zu arbeiten, was zwar ebenfalls zu einem höheren Fahrzeugbedarf führt, aber mehr betriebliche Stabilität bringt.

10. Gebrauchtfahrzeuge als Alternative und Rückfallebene verstärkt zulassen

Generell werden schon bisher vielfach Angebote mit Gebrauchtfahrzeugen in Ausschreibungen alternativ zu Angeboten mit Neufahrzeugen zugelassen. Gebrauchtfahrzeugen kommt dabei nicht zuletzt die Aufgabe zu, die Kosten für ein schnelles bundesweites Marktwachstum durch Ausweitung des Angebotes insgesamt finanzierbar zu halten.

Gebrauchtfahrzeuge können jedoch auch in Verkehrsverträgen mit vorgegebenem Neufahrzeugeinsatz künftig vermehrt als Rückfallebene für die rechtzeitige Auslieferung von Neufahrzeugen und bei späterem Fahrzeugmehrbedarf zur Überbrückung bis zur Auslieferung weiterer Neufahrzeuge eine Rolle spielen. Originär nicht ausschreibungskonforme Fahrzeuge helfen also im Bedarfsfall, zeitliche oder quantitative Lücken zu schließen. Entsprechende Regelungen zum Umgang können in den Verträgen für Fälle außergewöhnlicher Umstände bereits angelegt werden.