

ZV RSBNA Drucksache DS 2024-03

Beschließender Ausschuss
Verbandsversammlung

23.02.2024
01.03.2024

nichtöffentlich
öffentlich

Tagesordnungspunkt:

Abschluss Planungs- und Realisierungsvereinbarung Talgangbahn

Beschlussvorschlag:

1. Die Verbandsversammlung beschließt den Abschluss der Planungs- und Realisierungsvereinbarung „Talgangbahn“ mit der SWEG Schienenwege GmbH gemäß Anlage.
2. Der Verbandsvorsitzende wird ermächtigt in der Gesellschafterversammlung der RSBNA GmbH der Planungs- und Realisierungsvereinbarung „Talgangbahn“ zuzustimmen.
3. Die Planungs- und Realisierungsvereinbarung kann abgeschlossen werden, sobald die Genehmigung des Wirtschaftsplans 2024 durch das RP Tübingen vorliegt.
4. Die Verbandsverwaltung wird ersucht, regelmäßig über den Umsetzungsstand zu berichten.

Aufwand/Finanzielle Auswirkungen:

Gesamtaufwand/Gesamtinvestition:	13.730.000 EUR (bis LPH 4)
Im Wirtschaftsplan 2024 vorgesehene Mittel:	4.810.000 EUR
Erfolgs- oder Liquiditätsplan:	Liquiditätsplan
Deckungsvorschlag:	Wirtschaftsplan 2024
Jährlicher Folgeaufwand:	Gemäß mittelfristige Finanzplanung

Sachdarstellung/Begründung:

1. Aktueller Sachstand

Die Talgangbahn von Albstadt-Ebingen nach Albstadt-Onstmettingen soll im Rahmen des Vorhabens Regional-Stadtbahn Neckar-Alb auf der vorhandenen Trasse nach der Eisenbahn Bau- und Betriebsordnung (EBO) reaktiviert, mit 15 kV elektrifiziert und als Teil der Linie S1 in das Netz der Regional-Stadtbahn Neckar-Alb integriert werden. Seit 1999 ist die Strecke auf kompletter Länge stillgelegt. Eine Freistellung von Bahnbetriebszwecken nach § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) ist allerdings nicht erfolgt. Vielmehr wurde die Strecke im Jahr 2013 durch den Zollernalbkreis von der WEG erworben, um die Möglichkeit einer späteren Reaktivierung offen zu halten. Die Reaktivierung der Talgangbahn ist zudem seit 2021 Teil des Reaktivierungsprogramms für Schienenstrecken des Landes Baden-Württemberg.

Mit den Zweckverbands-Drucksachen DS 2021-4, 2021-5, 2022-05, 2023-05 sowie 2023-26 hat die Verbandsverwaltung regelmäßig zu den Fortschritten bei der Reaktivierung der Talgangbahn berichtet. Die Vorplanung (LPH 2) konnte am 22.09.2023 formal mit der Übergabe des finalen Erläuterungsberichts und aller geforderter Dokumente (Plansätze) an den Zollernalbkreis als Planungsträger für die LPH 1-2 abgeschlossen werden.

Die politischen Gremien des Zollernalbkreises, der Stadt Albstadt sowie des Zweckverbands Regional-Stadtbahn Neckar-Alb haben mit ihren Beschlüssen

- zur Übernahme des kommunalen Anteils der Planungs- und Baukosten (Kreistag ZAK vom 21.03.2022),
- zur Reaktivierung der Strecke (Gemeinderat der Stadt Albstadt vom 21.07.2022),
- zur Einbeziehung der Strecke in den Finanzierungsschlüssel zur Regional-Stadtbahn mit Kenntnisnahme einer positiven Standardisierten Bewertung (ZV RSBNA vom 28.07.2021)

die für eine Umsetzung erforderlichen Beschlüsse getroffen. Das Land Baden-Württemberg hat mit Bescheid vom 04.05.2023 die Übernahme der Betriebskosten in Form einer Bestellung und Finanzierung von SPNV auf der TGB nach dem sog. Landesstandard zugesagt.

Mit Umsetzung der sog. Stufe 2 der Regional-Stadtbahn Neckar-Alb ist der Abschluss von Planungs- und Realisierungsvereinbarungen für die Einzelstrecken der RSBNA zur Verbandsaufgabe des Zweckverbands geworden. Der Zweckverband kann sich zur Aufgabenerledigung auch Dritter, beispielsweise seine Tochtergesellschaft, aber auch externer Eisenbahninfrastrukturunternehmen bedienen.

2. Vergaberechtliche Aspekte

Flächen und betriebliche Anlagen der Talgangbahn stehen im Eigentum des Zollernalbkreises (ZAK), der die Bahnanlagen 2013 zur Wahrung der Möglichkeit einer späteren Reaktivierung von der Württembergischen Eisenbahn erworben hat. Der ZAK ist aber selbst kein

Eisenbahninfrastrukturunternehmen. ZAK und ZV RSBNA haben daher zur Klärung der zukünftigen Betreiberfrage durch zwei Fachkanzleien für ÖPNV- und Vergaberecht verschiedene Wege zur Definition des zukünftigen Eisenbahninfrastrukturunternehmens auf der Talgangbahn ausarbeiten und rechtlich bewerten lassen. Dabei wurden folgende Kernaspekte festgehalten:

- a) Das Ziel, Bau, Instandhaltung und Betrieb der Strecke grundsätzlich im Paket zu betrachten, ist sinnvoll und lässt sich vergaberechtlich umsetzen. Es gibt Lösungen, die auch die strengen förderrechtlichen Anforderungen (insbesondere nach dem GVFG) erfüllen.
- b) Die Koppelung der Phasen Planung, Bau und Betrieb in einem Vertrag ab der Leistungsphase 3 ist vorteilhaft, sollte aber mit einer Ausstiegsmöglichkeit nach Planungsabschluss und vor Baubeginn verknüpft sein. Dies gilt auch bei Durchführung der Maßnahme durch einen strategischen Partner oder eine gemeinsame Gesellschaft.

Aus den Punkten a) und b) ergeben sich drei grundsätzlich geprüfte Wege einer Übertragung der Realisierung der Talgangbahn an das zukünftige Eisenbahninfrastrukturunternehmen, welches gleichzeitig auch Vorhabenträger ab der Entwurfsplanung (LPH 3 ff. nach HOAI), Antragsteller und Begünstigter im Rahmen der Planfeststellung sowie Zuwendungsempfänger für Fördermittel nach dem GVFG-Bundesprogramm wird:

- 1) Delegierende bzw. mandatierende Aufgabenübertragung („Inhouse-Vergabe“): Eine Inhouse-Vergabe wäre grundsätzlich durch den Zollernalbkreis als Infrastruktur-Eigentümer an ein eigenes Beteiligungsunternehmen denkbar. Eine solche Inhouse-Vergabe scheitert nach rechtlicher Prüfung daran, dass es kein im alleinigen Eigentum des ZAK stehendes, fachlich geeignetes Unternehmen gibt.
- 2) Vergabe im Wettbewerb ohne Preiskriterium: In diesem Fall würde eine Ausschreibung von Planung, Bau und Betrieb im Paket erfolgen. Der Zuschlag ist auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen, wobei Wirtschaftlichkeit durch das beste Preis-Leistungs-Verhältnis beschrieben wird. Bei Vorgabe von Festpreisen ist eine Vergabe nach rein qualitativen Kriterien (Güte der Umsetzung der Vorplanung und des Betriebskonzepts, aber auch Erfahrungen und bisherige Umsetzungserfolge) zulässig.
- 3) Fördervereinbarung: Sollte ein Unternehmen aus eigenem wirtschaftlichem Interesse heraus Interesse an einer Umsetzung der Talgangbahn haben, so besteht die Möglichkeit, diesem über ein Erbbaurecht oder einen Verkauf der Strecke den Zugriff auf die Infrastruktur zu ermöglichen und anschließend über eine Fördervereinbarung die Projektumsetzung bis maximal zur Höhe nicht durch Zuwendungen Dritter gedeckter Kosten zu fördern. Dieser Weg entspricht z.B. der Vorgehensweise bei Modul 1 der Regional-Stadtbahn.

Während in den Varianten 1) und 2) über die zu schließenden Verträge ein Leistungsaustausch zwischen Vorhabenträger und kommunaler Seite zustande kommen würde, und damit grundsätzlich über die Laufzeit der Vereinbarung alle Steuerungsmöglichkeiten des Vertragsrechts (inkl. der üblichen zivilrechtlichen Instrumente bei Pflichtverletzungen) zur Verfügung stehen, erfolgt in Variante 3) eine kommunale Bezuschussung. Die wesentliche Steuerungsmöglichkeit ist in diesem Fall die Gewährung bzw. Nichtgewährung von Zuschüssen in Abhängigkeit von der Einhaltung der Vereinbarungen aus der Planungs- und Realisierungsvereinbarung. Deren sorgfältiger Ausgestaltung kommt in diesem Fall daher größte Bedeutung zu.

3. Umsetzungsinteresse

Die Südwestdeutsche Landesverkehrs-GmbH (SWEG) ist über ihre Infrastruktur-Tochtergesellschaft SWEG Schienenwege GmbH (SSG) an den Zollernalbkreis und den Zweckverband Regional-Stadtbahn Neckar-Alb herangetreten und hat Interesse an der Übernahme von Planung, Bau, Instandhaltung und Betrieb der Talgangbahn in einem kommunalen Zuschussmodell bekundet. Die SSG ist als Eisenbahninfrastrukturunternehmen – lange Zeit unter der Firma Hohenzollerische Landesbahn AG – seit 125 Jahren auf dem Gebiet des heutigen Zollernalbkreises tätig und soll im Netz der Regional-Stadtbahn Neckar-Alb nach aktuellem Planungsstand die Strecke Hechingen – Burladingen betreiben. Sie erscheint daher fachlich geeignet für die in Frage stehende Aufgabe.

In den vergangenen Monaten wurden vor diesem Hintergrund in Kooperation mit einer Fachkanzlei für ÖPNV- und Vergaberecht die organisatorischen und vertraglichen Voraussetzungen für eine Planungs- und Realisierungsvereinbarung mit der SSG geprüft und die rechtlichen Rahmenbedingungen entworfen, um einen Eintritt der SSG in die Entwurfsplanung zu realisieren. Der Entwurf wurde auf Arbeitsebene mit der SSG diskutiert und abgestimmt, sodass mit der Zustimmung der dortigen Gremien gerechnet werden kann.

4. Aufbau und Inhalte der Planungs- und Realisierungsvereinbarung

In der Planungs- und Realisierungsvereinbarung sind die Kernaspekte des Zusammenwirkens von Zollernalbkreis, ZV RSBNA, Land Baden-Württemberg und der Stadt Albstadt mit der SSG bei Planung und Bau (Leistungsphasen 3 bis 9 nach HOAI), Infrastrukturbetrieb und Finanzierung der Talgangbahn geregelt. Als Vorhabenträger nach § 18 AEG sowie Zuwendungsempfänger nach § 2 GVFG realisiert die SSG die Infrastrukturmaßnahme eigenverantwortlich. Eine vertraglich durchsetzbare Verpflichtung zum Bau der Infrastrukturmaßnahme besteht nicht. Der Zuwendungsgeber ist jedoch berechtigt, von der SSG die gewährten Fördermittel ganz oder zeitanteilig zurückzuverlangen, wenn gegen den Zweck der Förderung verstoßen wird, insbesondere, wenn die SSG das Vorhaben nicht oder nicht vollständig realisiert, vorzeitig den Betrieb einstellt oder gegen wesentliche Regelungen des Zuwendungsvertrags (z.B. den Zeitplan oder den vereinbarten Umfang der Baumaßnahmen) verstößt. Hierfür sind entsprechende Regelungen in der Planungs- und Realisierungsvereinbarung vorgesehen. Insbesondere ist dort festgelegt, dass die Inbetriebnahmestufen I (Pendelverkehr im Talgang) und II

(Durchbindung auf die ZAB) zu realisieren sind, wobei die Infrastruktur der Talgangbahnbahn von Beginn an auf das Betriebsprogramm „RSBNA S1“ ausgelegt ist, d.h. einen Halbstundentakt ermöglichen muss.

Die SSG nimmt als Vorhabenträger und zukünftiges Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus der Fördervereinbarung heraus insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- Beauftragung, Überwachung und Steuerung aller Planungen (§ 5)
- Bauherrenaufgaben (§ 6)
- Betreiber der Infrastruktur (§ 7)

Als Betriebsprogramm für die Talgangbahn wird mindestens der sog. „Landesstandard“ (d.h. ein Stundentakt mit HVZ-Verdichtern) verbindlich vereinbart. Der Landesstandard ist auch die Grundlage für die Kalkulation von Trassen- und Stationsentgelten und damit die im Eisenbahnregulierungsrecht vorgesehene Betriebskostenfinanzierung über Infrastrukturentgelte. Ungeachtet hiervon ist zwischen den Vertragsparteien vereinbart, dass möglichst schon mit der Inbetriebnahmestufe I der Halbstundentakt umgesetzt werden soll.

Die RSBNA nimmt aus ihrer Aufgabe als kommunaler Fördermittelgeber gemäß Verbandssatzung insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- Organisation der kommunalen Fehlbedarfsfinanzierung für die Lücke zwischen Projektkosten und GVFG-Förderung nach Maßgabe des Finanzierungsschlüssels Planung und Bau für die Regional-Stadtbahn Neckar-Alb (§ 8)
- Regelmäßige Überwachung des Vorliegens aller Voraussetzungen für die Auszahlung der kommunalen Zuschüsse für Planung und Bau der Talgangbahn, insbesondere der vereinbarungsgemäßen Projektrealisierung durch die SSG (§§ 5-6)
- Wahrnehmung der Aufgabe als zuständige Behörde („Besteller“) der Verkehre gemeinsam in einer Gruppe von Behörden mit dem Land Baden-Württemberg, vertreten durch die Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg (NVBW) (§ 7)

Der ZAK stellt der SSG die Strecke (Grundstücke und vorhandene bauliche Anlagen) über ein Erbbaurecht für die Dauer von 75 Jahren zur Verfügung (§ 4). Über das Erbbaurecht ist ein gesonderter Vertrag zwischen ZAK und SSG zu schließen. Zudem wirkt der ZAK gemeinsam mit der RSBNA an der Überwachung der Maßnahmenumsetzung mit.

Das Land Baden-Württemberg hat zugesagt, mit der Reaktivierung der Talgangbahn SPNV-Leistungen zwischen Albstadt-Ebingen und Onstmettingen nach dem sog. Landesstandard (d.h. mindestens Stundentakt) zu bestellen und zu finanzieren. Darüber hinaus ist die Realisierung eines Halbstundentakts angestrebt. Spätestens mit der Inbetriebnahmestufe II ist dieser im Betriebsprogramm RSBNA und in den Betriebskostenschätzungen gemäß Finanzierungsschlüssel fest verankert.

Die Stadt Albstadt soll nach Maßgabe der mit dem ZAK getroffenen Vereinbarungen an der Finanzierung des Halbstundentakts beteiligt werden. Sie trägt zudem Verantwortung für die eigenverantwortliche Realisierung der in ihre Zuständigkeit fallenden Umfeldmaßnahmen (z.B. Umfeldgestaltung, Anpassungen beim Albstadtbus usw.).

5. Finanzierung

Die Bau- und Grunderwerbskosten für die Reaktivierung der Talgangbahn werden in der Vorplanung der DB E&C vom Mai 2023 unter Berücksichtigung eines Risikozuschlags von 20 % auf 117,5 Mio. Euro (Preisstand 2022) geschätzt. Hinzu kommen Planungskosten inklusive der Projektmanagementkosten (Projektleitung und Projektsteuerung), deren Höhe mit 35,9 Mio. Euro angenommen wird.

Die Planungskosten für die LPH 1 bis 9 sollen nach Aufwand abgerechnet werden. Dabei wird anhand des Projektstands davon ausgegangen, dass die Leistungsphasen 3 bis 9 nach HOAI komplett zu erbringen sind, und aus der Leistungsphase 1 und 2 noch Leistungen in einem Umfang von rund 20 % der Leistungen nach HOAI nachzuholen sind.

Die Abrechnung der Grundleistungen und besonderen Leistungen der Projektleitung und Projektsteuerung sowie der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion („Projektmanagement“) durch die SSG erfolgt pauschaliert, wobei dem vereinbarten Leistungsumfang die entsprechenden Leistungsbilder (Grundleistungen und besondere Leistungen) der AHO (Fassung: 2020) zu Grunde liegen. Für diese Leistungen des Projektmanagements sollen unter Berücksichtigung der Schwierigkeit und Komplexität der Maßnahme nach den Kalkulationsgrundsätzen der AHO (Fassung: 2020) 4,80 % der Baukosten gemäß Schlussverwendungsnachweis als Pauschalvergütung gewährt werden.

Auf Basis der vorliegenden positiven Standardisierten Bewertung ist von einer umfassenden Förderfähigkeit des Vorhabens nach dem GVFG-Bundesprogramm auszugehen, wobei die Förderatbestände „Reaktivierung“ und „Elektrifizierung“ einschlägig sind. Der durchschnittliche Fördersatz für das Gesamtvorhaben liegt voraussichtlich bei 86,5 %, ausgehend von einer Bundesförderung von 90 % für Reaktivierungs- und Elektrifizierungsmaßnahmen, einer Planungskostenpauschale des Bundes in Höhe von 10 % der zuwendungsfähigen Baukosten sowie einer Mitförderung des Landes in Höhe von 57,5 % der nicht vom Bund geförderten zuwendungsfähigen Planungs- und Baukosten.

Hieraus ergeben sich mit Preisstand 2022 folgende Finanzierungs-Eckwerte (Tabellenwerte inkl. bereits geleisteter Umfänge der LPH 1-2):

LPH	Jahre	Planung, Steuerung	Baukosten	Gesamtkosten	GVFG	kommunal
1-2	bis 2024	7,58	0,00	7,58	0,00	7,58
3-4	2024-2027	11,30	0,00	11,30	0,00	11,30
5-8	2027-2031	15,06	88,17	103,23	103,22	0,01

9	2031-2033	0,96	29,38	30,34	28,52	1,82
Summe		34,90	117,55	152,45	131,74	20,71
Quote				100,0 %	86,4 %	13,6 %

Alle Kostenschätzungen werden entsprechend der weiteren Planung und der Baukostenentwicklung laufend fortgeschrieben. Insbesondere vor Beantragung der Planfeststellung wird im Rahmen der LPH 3 eine fortgeschriebene Kostenberechnung erfolgen.

Die kommunal zu tragenden Kosten in Höhe von 20,71 Mio. EUR (Kostenschätzung gemäß Vorplanung) sind gemäß § 23 der Verbandssatzung von den Verbandsmitgliedern Zollernalbkreis, Landkreis Reutlingen und Landkreis Tübingen zu folgenden Anteilen zu tragen:

- Zollernalbkreis: 78,10 % (16,17 Mio. EUR)
- Landkreis Reutlingen: 10,80 % (2,24 Mio. EUR)
- Landkreis Tübingen: 11,10 % (2,30 Mio. EUR)

Die Verrechnung erfolgt über den Finanzierungsschlüssel zur Regional-Stadtbahn beim ZV RSBNA und die hierauf bezogenen Durchführungsbestimmungen. Demnach ist die Maßnahme zunächst über Kredite vorzufinanzieren. Zins und Tilgung werden nach Maßgabe des o.g. Verteilungsschlüssels von den Verbandsmitgliedern getragen. Die erforderlichen Beträge sind im Wirtschaftsplan vorgesehen.

Betrieb und Unterhaltung der Infrastruktur werden durch die SSG, den Regelungen des Eisenbahnregulierungsrecht folgend, über die Erhebung von kostendeckenden Trassen- und Stationsentgelten finanziert (§ 9 Abs. 5). Die entsprechenden Regelungen über die Refinanzierung durch den Aufgabenträger werden im Verkehrsvertrag getroffen damit außerhalb dieser Planungs- und Realisierungsvereinbarung.

Die vorliegende Planungs- und Realisierungsvereinbarung verpflichtet die kommunale Seite nicht zur Übernahme und Finanzierung von investiven Erhaltungsmaßnahmen oder Umbauten an der Infrastruktur über die mit der Reaktivierung vereinbarten Maßnahmen hinaus. Diese liegen vielmehr in der Zuständigkeit der SSG.

6. Kündigungsoptionen

Die Planungs- und Realisierungsvereinbarung „Talgangbahn“ ist geprägt von dem gemeinsamen Willen der Vertragspartner an einer erfolgreichen Maßnahmenumsetzung der Talgangbahn als Teil der Regional-Stadtbahn Neckar-Alb. Daher entspricht auch die vertraglich vorgesehene Gesamtlaufzeit der Planungs- und Realisierungsvereinbarung „Talgangbahn“ derjenigen des Erbbaurechts. Dennoch sind Möglichkeiten vorgesehen, wie der Vertrag aus wichtigem Grund auch vorzeitig aufgelöst werden kann. Dies sind insbesondere:

- Vor Baubeginn: Kommt es insbesondere zur Nichtgewährung der GVFG-Förderung und/oder dem Nichterreichen der Planfeststellung (§ 10 Abs. 3 lit. a), ist auf Verlangen jedes Partners eine Rückabwicklung des Erbbaupachtvertrags möglich. Der

Realisierungsvertrag wird dann mit einer Übergabe der Planungen sowie ggf. der Erstattung von entstandenen Aufwendungen beendet.

- In der Betriebsphase: Im Fall einer Abbestellung von mehr als 25 % der Verkehre durch die zuständige Behörde (d.h. NVBW und ZV RSBNA) (§ 10 Abs. 3 lit. c), was mit einem Entfall der wirtschaftlichen Betriebsvoraussetzungen für die Infrastruktur gleichzusetzen wäre, ist nach einer gescheiterten Lösungssuche (u.a. Infrastruktur-Übernahmeangebot an die kommunale Seite) durch die SSG grundsätzlich ein Antrag nach § 11 AEG zulässig, der die dauerhafte Betriebseinstellung sowie die Auflösung der Vorhabenträgervereinbarung zur Folge hätte.

Sechs Jahre vor Auslaufen des Erbbaurechts und damit dem geplanten Vertragsende sind zwischen den Partnern Gespräche über eine Vertragsfortführung aufzunehmen. Der lange Vorlauf gibt ausreichend Zeit für Verhandlungen und ggf. den Aufbau von Alternativen (§ 10 Abs. 4).

Anlage

Entwurf Planungs- und Realisierungsvereinbarung „Talgangbahn“ mit Anlagen (nichtöffentlich)