

Vorlage Nr. 335/19

Betreff: ÖPNV Rheine - aktueller Stand und weiteres Vorgehen

Status: öffentlich

Beratungsfolge

Rat der Stadt Rheine	24.09.2019	Berichterstattung durch:	Frau Schauer Herrn Dr. Lüttmann
----------------------	------------	--------------------------	------------------------------------

Betroffenes Leitprojekt/Betroffenes Produkt

Produkt 5301	Öffentliche Verkehrsflächen
--------------	-----------------------------

Finanzielle Auswirkungen

- Ja Nein
 einmalig jährlich einmalig + jährlich

Ergebnisplan

Erträge €
Aufwendungen €
Verminderung Eigenkapital €

Investitionsplan

Einzahlungen €
Auszahlungen €
Eigenanteil €

Finanzierung gesichert

- Ja Nein
durch
 Haushaltsmittel bei Produkt / Projekt
 sonstiges (siehe Begründung)

Beschlussvorschlag/Empfehlung:

Der Rat der Stadt Rheine nimmt den Sachstandsbericht zur Kenntnis.

Begründung:

Es wird auf die Vorlage Nr. 030/19 aus der Ratssitzung vom 15.01.2019 verwiesen.

In Umsetzung dieser Vorlage hat die Stadt Rheine im EU-Amtsblatt einen Aufruf für einen Wettbewerb um den eigenwirtschaftlichen Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt Rheine (Stadtbus) veröffentlicht. Die Veröffentlichung erfolgte im EU-Amtsblatt am 17.05.2019 (2019/S 095-230476). Interessierte Bewerber wurden darin aufgefordert, ihre Genehmigungsanträge zum eigenwirtschaftlichen Betrieb des Stadtbusverkehrs bis zum 20.08.2019 bei der dafür zuständigen Genehmigungsbehörde, der Bezirksregierung Münster, zu stellen.

Auf diesen Aufruf hin ist zwar in der gesetzten Frist zunächst ein Genehmigungsantrag bei der Bezirksregierung Münster eingegangen. Dieser wurde jedoch kurz nach Fristende vom Antragsteller zurückgezogen, sodass kein genehmigungsfähiger Antrag vorliegt. Damit kann ein eigenwirtschaftlicher Betrieb des Stadtbusverkehrs mit den vom Rat beschlossenen Mindestanforderungen nicht sichergestellt werden.

2. Zu prüfende Optionen

Wie in der Vorlage Nr. 030/19 ausgeführt, ist daher über die verbleibenden Ausgestaltungsmöglichkeiten zu entscheiden. Dafür sind die in Frage kommenden Optionen für die Sicherstellung des Stadtbusverkehrs **rechtlich, steuerlich und ökonomisch** zu bewerten.

Aus heutiger Sicht sollen dieser Bewertung der Optionen folgende Prämissen zugrunde gelegt werden:

- Das zu entwickelnde Modell soll der Stadt Rheine ermöglichen, mindestens für eine Realisierung der „**Mindestbedienung**“ (Muss-Vorgaben), die vom Rat im Nahverkehrskonzept beschlossen wurde, verlässlich (rechtlich durchsetzbar) zu sorgen. Darüber hinaus soll das Modell ggf. gewünschte **Zusatzleistungen** sicherstellen können.
- Das Modell soll zudem die Verkehrsbedienung im Stadtbus zu möglichst geringen finanziellen Belastungen für den „Konzern Stadt“ (Stadt Rheine, Stadtwerke Rheine GmbH - SWR, Verkehrsgesellschaft der Stadt Rheine GmbH - VSR) sicherstellen, insbesondere durch Aufrechterhaltung des **steuerlichen Querverbundes**.
- Der Aufbau eines **eigenen Verkehrsbetriebs** mit personellen Ressourcen und Sachmitteln für die Durchführung der Verkehrsbedienung wird weiterhin **nicht favorisiert**.

2.1 Keine Option: eigenwirtschaftlicher Betrieb

Der bisher verfolgte Lösungsansatz, den Stadtbusverkehr mindestens auf dem Niveau der Mindestbedienung auf eigenwirtschaftlicher Basis sicherzustellen, hat sich als Ergebnis des durchgeführten Verfahrens nicht als umsetzbar erwiesen.

Die Option eines eigenwirtschaftlichen Betriebs des Stadtbusverkehrs in Rheine wird daher in die weiteren Überlegungen nicht mehr einbezogen.

2.2 Zu prüfende Optionen im Falle eines gemeinwirtschaftlichen Betriebs

Es kommen daher nur Modelle zur Sicherstellung des Stadtbusverkehrs **auf gemeinwirtschaftlicher Basis** in Betracht.

1) Status-Quo-Modell

Bislang wird der Stadtbus auf gemeinwirtschaftlicher Basis, und zwar auf der Grundlage der Betrauung der VSR durchgeführt. Die laufende Betrauung endet am 30.11.2019 und wird im unmittelbaren Anschluss von der weiteren Betrauung im Wege einer Notmaßnahme bis zum 30.09.2020 abgelöst. Der diesbezügliche Beschluss des Rates der Stadt Rheine vom 15.01.2019 (Vorlage Nr. 030/19) wurde im März 2019 gesellschaftsrechtlich umgesetzt. Die Bezirksregierung Münster hat der VSR im Mai 2019 die entsprechenden einstweiligen **Erlaubnisse** für den Betrieb des Stadtbusses vom 01.12.2019 **bis 30.09.2020 erteilt**.

In der bisherigen Gestaltung wird die möglichst geringe finanzielle Belastung des „Konzern Stadt“ dadurch erreicht, dass die VSR nach wettbewerblicher Vergabe ein privates Verkehrsunternehmen mit der Durchführung der Verkehrsleistungen beauftragt und die der VSR entstehenden Verluste für den ÖPNV im steuerlichen Querverbund auf Ebene der SWR ausgeglichen werden. Der ausgeschriebene Verkehrsdurchführungsvertrag mit dem Subunternehmer gilt noch bis zum 30.09.2020 und **könnte noch bis zum 30.06.2021 verlängert werden**.

Ob die Fortsetzung des Status quo bei erneuter Ausschreibung des Subunternehmervertrags und erneuter Betrauung der VSR als interner Betreiber im Wege der Direktvergabe in Frage kommt, soll in die Prüfung einbezogen werden. Hintergrund sind neuere rechtliche Entwicklungen zu den hierfür (u.a.) maßgeblichen Anforderungen des EU-Rechts und zwar der Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007. Diese war bisher deshalb als Hindernis angesehen worden, weil sie für eine Direktvergabe an einen internen Betreiber nach den Vergaberegeln der Verordnung eine sog. überwiegende Eigenerbringung der Verkehrsdienste fordert. Die Eigenerbringung ist jedoch mit der Prämisse, dass kein eigener Verkehrsbetrieb aufgebaut werden soll, nicht vereinbar. Jüngere Rechtsprechung (infolge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 21.03.2019) könnte dazu führen, dass diese Vergaberegeln der Verordnung gar nicht zur Anwendung kommen muss. Womöglich würde dann die Eigenerbringung nur eines bedeutenden Teils der Verkehrsdienste erforderlich, was ggf. bereits mit Leistungen im Bereich der Planung und Regie dargestellt werden könnte. Welche dieser Anforderungen letztlich maßgeblich ist, hängt von einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs ab, die infolge einer Divergenzvorlage des Oberlandesgerichts Düsseldorf in nächster Zeit erwartet wird. Je nach Ausgang dieser Entscheidung könnte die Option Status-Quo-Modell womöglich in Betracht kommen. Zu klären ist dabei auch, ob womöglich auf eine Eigenerbringung ganz verzichtet werden könnte, wenn/weil der VSR nach einer Sonderregelung in der VO (EG) Nr. 1370/2007 „gleichzeitig Planung, Aufbau und Betrieb“ übertragen werden.

Im Status-quo-Modell bliebe die VSR Verkehrsunternehmen im Sinne des ÖPNV-Gesetzes und die Stadt Rheine Aufgabenträger. Sie könnte die Aufgabenträgerschaft im Status-quo-Modell nicht an den Kreis abgeben, weil die Betrauung der VSR im Wege der Direktvergabe voraussetzt, dass die Vergabe/Betrauung durch die Kommune erfolgt, die über die VSR eine „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ ausübt. Dies kann nur die Stadt als mittelbarer Gesellschafter der VSR. Ob auch die steuerlichen Wirkungen des Querverbundes erhalten bleiben können, ist im Abgleich mit den rechtlichen Anforderungen zu klären, die sich aus der erwarteten Rechtsprechung für das Status-quo-Modell ergeben werden.

2) Betriebsführungsübertragungs-Modell (BFÜ-Modell)

Für Verkehrsmanagementgesellschaften wie für die VSR wird in einigen Fällen das BFÜ-Modell umgesetzt. Dieses stellt sich vereinfacht gesagt wie folgt dar:

Die Stadt Rheine als Aufgabenträger und zuständige Behörde schreibt einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag (ÖDA) für den Stadtbusverkehr aus. Der Ausschreibungsgewinner, das Beförderungsunternehmen, ist danach verpflichtet, die Verkehrsleistungen mit eigenen Betriebsmitteln durchzuführen. Er beantragt auch die Genehmigungen hierfür bei der Bezirksregierung.

Der ÖDA enthält die Vorgabe, dass das Beförderungsunternehmen die Betriebsführung für die Linien an die VSR überträgt und mit der VSR einen Vertrag abschließt, der diese Betriebsführungsübertragung sowie die Beauftragung des Beförderungsunternehmens als Subunternehmer der VSR mit der Verkehrsdurchführung regelt (BFÜ-Subunternehmervertrag). Die Betriebsführungsübertragung bedarf ebenfalls der Genehmigung durch die Bezirksregierung. Der ÖDA bestimmt, dass das Beförderungsunternehmen keinerlei Zahlungsansprüche gegenüber der Stadt hat, solange der BFÜ-Subunternehmervertrag wirksam ist; der ÖDA wird entsprechend ruhend gestellt. Das Beförderungsunternehmen erhält als Subunternehmer der VSR eine Vergütung von dieser aufgrund des BFÜ-Subunternehmervertrags.

Der BFÜ-Subunternehmervertrag ist wie der ÖDA Bestandteil der Vergabeunterlagen. Beide Verträge werden in ein und demselben Vergabeverfahren ausgeschrieben. Die Stadt und die VSR treten darin beide als Auftraggeber auf. Ein Kooperationsvertrag zwischen Stadt und VSR regelt die gemeinsame Vergabe und die Rolle der VSR als „verlängerter Arm“ der Stadt. Die VSR wird dadurch in die Lage versetzt – wie bisher – den Stadtbus rechtlich zu verantworten und wirtschaftlich zu steuern sowie den Betrieb mittels des bezuschlagten Subunternehmers durchführen zu lassen.

In diesem Modell wird keine Selbsterbringung von Verkehrsdiensten durch die VSR gefordert, weil diese nicht Adressat des ÖDA ist. Dennoch erhält die VSR als Betriebsführer den Status eines Verkehrsunternehmers nach dem Personenbeförderungsgesetz.

Steuerlich zu prüfen und ggf. mit der Finanzverwaltung abzustimmen wäre, ob dies dazu führt, dass die Vorteile des steuerlichen Querverbundes erhalten bleiben.

In den Fällen, in denen das BFÜ-Modell bisher umgesetzt wurde, konnte bislang stets eine positive Auskunft des jeweils zuständigen Finanzamtes erzielt werden. Rechtlich angegriffen wurde das BFÜ-Modell, soweit bekannt, bislang nicht.

Rechtlich im Einzelnen zu prüfen ist, ob/wie das BFÜ-Modell in der hier gegebenen Struktur

(Gesellschaftsverhältnisse, Tätigkeitsspektrum der VSR u.a.) umgesetzt werden kann und wie ggf. rechtliche Risiken zu bewerten wären.

Im BFÜ-Modell bliebe die VSR Verkehrsunternehmen im Sinne des ÖPNV-Gesetzes und die Stadt Rheine Aufgabenträger. Sie könnte die Aufgabenträgerschaft im BFÜ-Modell wohl auch nicht an den Kreis abgeben, weil die VSR (mangels entsprechender Kontrollbefugnisse des Kreises gegenüber der VSR) ggf. nicht als „verlängerter Arm“ der zuständigen Behörde angesehen werden könnte.

3) Klassische Vergabe durch den Kreis

Schließlich bliebe noch die Option einer Ausschreibung der Verkehrsleistungen in einem „klassischen“ Vergabemodell. Dabei verpflichtet der ÖDA den Ausschreibungsgewinner zur Erbringung der Verkehrsleistungen. Mit dem ÖDA wird ihm hierfür eine finanzielle Ausgleichsleistung gewährt. Diese ist von dem Aufgabenträger als zuständige Behörde aufzubringen.

Eine **Verlustübernahme im Querverbund** ist dabei **nicht möglich**. Es käme daher zu einer entsprechenden Haushaltsbelastung.

Die VSR wäre nicht mehr Verkehrsunternehmen.

Die Stadt wäre daher nicht mehr von Gesetzes wegen Aufgabenträger.

Sofern infolgedessen der Kreis Steinfurt Aufgabenträger und zuständige Behörde für den Stadtbus würde, läge bei ihm auch die Befugnis zur Vergabe des ÖDA. Rechtlich wäre er nicht verpflichtet, ein bestimmtes Bedienungsangebot in der Stadt Rheine sicherzustellen. An das Nahverkehrskonzept der Stadt wäre er nicht von Gesetzes wegen gebunden. Hierüber könnte mit dem Kreis aber eine Vereinbarung getroffen werden.

Nach dem bisherigen Abstimmungsstand würde der Kreis im Falle seiner Aufgabenträgerschaft die Leistungen des Stadtbusverkehrs Rheine wohl nicht im Wege der Direktvergabe bei seinem internen Betreiber, der Regionalverkehr Münsterland GmbH (RVM) bestellen, sondern wettbewerblich vergeben. Auch die RVM würde, wenn sie doch vom Kreis mit den Verkehrsbetrieben betraut würde, diese nicht selbst durchführen, sondern als Subunternehmerleistungen ausschreiben. Insofern ergäben sich hierbei in etwa die gleichen Kosten wie im Fall der Optionen 1), 2) und 4).

Soweit der Kreis auf Wunsch der Stadt die Verkehrsleistungen des Stadtbusverkehrs bestellt, würde der Kreis sich zur Refinanzierung des damit verbundenen Aufwands an die Stadt Rheine halten. Diesbezüglich wird verwiesen auf den Sachstandsbericht vom 05.05.2017 zum Prüfauftrag aus der Ratssitzung vom 27.09.2016, der dem Haupt- und Finanzausschuss am 09.05.2017 zur Kenntnis gebracht wurde. Der Kreis hat damals mitgeteilt, dass bei Übergang der Aufgabenträgerschaft für den Stadtverkehr Rheine auf den Kreis eine Refinanzierung im Wege der **differenzierten Kreisumlage** erfolgen würde. Individuelle Wünsche der Stadt müssten von der Stadt übernommen werden. Wegen des Risikos, erhebliche Haushaltsmittel für die Refinanzierung des ÖPNV in Rheine aufbringen zu müssen, ohne gesicherte rechtliche Steuerungsmöglichkeiten über das Angebot zu besitzen, soll diese Variante nicht weiterverfolgt werden.

4) Klassische Vergabe durch die Stadt

Die Option der Ausschreibung der Verkehrsleistungen in einem „klassischen“ Vergabemodell durch die Stadt besteht dann, wenn sich die Stadt die Aufgabenträgerschaft für den Stadtbus vom Kreis Steinfurt nach dem ÖPNV-Gesetz übertragen lässt. Als dann zuständige Behörde kann sie die Vergabe des ÖDA selbst vornehmen und behält einen unmittelbaren Einfluss als Besteller auf das Bedienungsangebot. Hierin läge der Vorteil gegenüber Option 3).

Im Fall der klassischen Vergabe sollte die Stadt daher die Aufgabenträgerschaft für den Stadtverkehr durch Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vom Kreis übernehmen. Die an das Beförderungsunternehmen zu zahlenden Ausgleichsleistungen wären dann allerdings unmittelbar von der Stadt aufzubringen. Hierin lägen die Nachteile gegenüber den Optionen 1) und 2).

3. Weiteres Vorgehen

Die drei genannten Optionen 1) Status-quo-Modell, 2) BFÜ-Modell und 4) klassische Vergabe durch die Stadt würden aller Voraussicht nach zu vergleichbaren Kosten für die Verkehrsdurchführung führen, weil diese jeweils zu vergleichbaren Bedingungen ausgeschrieben werden würde. In Modell 1) und 2) wären die eingangs genannten Bedingungen vollständig erfüllt, in Modell 4) jedoch der steuerliche Querverbund nicht zu erhalten.

Diese drei Modelle sollen in den kommenden Wochen im Einzelnen rechtlich und steuerlich geprüft werden. In die Prüfung einbezogen werden soll auch der künftige Umgang mit den Mitteln aus den ÖPNV-Pauschalen des Landes, die bislang zur Ausreichung auf eigenwirtschaftlicher Basis vorgesehen sind (Pauschalen nach § 11a und § 11 Absatz 2 ÖPNV-Gesetz NRW). Eine Information über den Stand der Prüfung wird in der Ratssitzung vom 3. Dezember 2019 erfolgen.

Hinsichtlich des **Zeitrahmens** für die Umsetzung des geeigneten Vergabemodells sind folgende Eckpunkte zu beachten:

Jedes der drei zu untersuchenden Modelle setzt für seine Umsetzung die Veröffentlichung einer Vorinformation für die gemeinwirtschaftliche Bestellung gemäß Art. 7 Absatz 2 VO (EG) Nr. 1370/2007, § 8a Absatz 2 PBefG voraus. Darin wäre nun – was bisher nicht der Fall war – zu veröffentlichen, dass die zuständige Behörde (die Stadt Rheine) beabsichtigt, einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag für die zu benennenden Verkehrsdienste zu vergeben.

Nach Veröffentlichung der Vorinformation ist das sogenannte Wartejahr abzuwarten, bevor dann entweder ein wettbewerbliches Vergabeverfahren für den öffentlichen Dienstleistungsauftrag (Modelle 2 und 4) oder aber die Direktvergabe an die VSR (Modell 1 – mit zugehöriger Ausschreibung des Subunternehmerauftrags) erfolgen kann.

Die VSR ist im Wege der Notmaßnahme aktuell vom 01.12.2019 bis zum 30.09.2020 betraut. Ihre einstweiligen Erlaubnisse laufen ebenso wie der Verkehrsvertrag mit dem beauftragten Unternehmen derzeit bis zum 30.09.2020, wären aber bis zum 30.06.2021 verlängerbar.

Falls das neue Vergabemodell nicht innerhalb des durch die Betrauung und Vertragslage abgesteckten Zeitrahmens realisiert werden kann, wäre eine entsprechende Verlängerung in Betracht zu ziehen.

