



öffentlich

Beschlussvorlage			
Betreff			
Auslaufen der Bestandsbetrugungen in der ÖSPV-Finanzierung / Weiterentwicklung des VRR-Finanzierungssystems			
Organisation	Bereich/Periode/Jahr/Lfd. Nr./Nachtrag	Datum	lfd. Nr. BPL
AöR	N/VIII/2013/0482	13.11.2013	15

<u>Beratungsfolge</u>	<u>Zuständigkeit</u>	<u>Sitzungstermin</u>	<u>Ergebnis</u>
Unternehmensbeirat der VRR AöR	Kenntnisnahme	02.12.2013	<input type="checkbox"/>
Ausschuss für Investitionen und Finanzen der VRR AöR	Kenntnisnahme	06.12.2013	<input type="checkbox"/>
Verwaltungsrat der VRR AöR	Kenntnisnahme	11.12.2013	<input type="checkbox"/>

Beschlussvorschlag:

Der Unternehmensbeirat, der Ausschuss für Investitionen und Finanzen und der Verwaltungsrat nehmen den Bericht zum Auslaufen der Bestandsbetrugungen in der ÖSPV-Finanzierung und zur Weiterentwicklung des VRR-Finanzierungssystems zur Kenntnis.

Begründung/Sachstandsbericht:

1. Vorbemerkungen

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Ausführungen in den Sachstandsberichten des Jahres 2013, den Informationsveranstaltungen der Verwaltungen der Aufgabenträger Anfang September 2013 sowie der Informationsveranstaltung für den Verwaltungsrat Mitte Oktober 2013. Die Verkehrsunternehmen wurden im Rahmen ihrer Arbeitskreise ebenfalls informiert.

Die Aufgabenträger, die Verkehrsunternehmen und der VRR stellen den Fahrgästen eine

hochwertige öffentliche Mobilität zur Verfügung. Dabei hat der VRR die Aufgabe, den VRR-Tarif aufzustellen und auf ein koordiniertes Angebot im gesamten Verkehrsraum hinzuwirken. Das ergibt sich aus dem ÖPNVG NRW und der Satzung der VRR AöR.

Diesem Verbundgedanken folgend wird für eine Anschlussregelung nach dem Auslaufen der Bestandsbetrauungen grundsätzlich unterstellt, dass die heutigen Verkehrsbeziehungen/-verflechtungen, die bestehenden Strukturen und Zuständigkeiten im VRR weiterhin Bestand haben sollen.

Daher stehen die folgenden Ausführungen unter diesen Prämissen:

- Die Finanzierungsübertragung auf die VRR AöR hat weiterhin Bestand.
- Das VRR-Finanzierungssystem wird weiter angewandt.
- Von den Aufgabenträgern werden Direktvergaben an interne Betreiber angestrebt.
- Die heutigen Verkehrsbeziehungen/-verflechtungen sollen (weitestgehend) erhalten bleiben.

Das dargestellte Verfahren ist im Hinblick auf eine praktikable und effiziente Lösung für die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen im VRR ausgearbeitet worden. Alternative Vorgehensweisen sind daneben weiterhin möglich, soweit sie den rechtlichen Grundlagen entsprechen.

2. Auslaufen der Bestandsbetrauungen - Status quo

Am 3. Dezember 2009 trat die VO (EG) Nr. 1370/2007 in Kraft. Diese enthält eine Übergangsregelung in Art. 8 VO (EG) Nr. 1370/2007, die bewirkt, wenn zu diesem Zeitpunkt Bestandsbetrauungen existieren, dass die Vergaberegeln des Art. 5 VO (EG) Nr. 1370/2007 nicht anzuwenden sind.

Im VRR liegen Bestandsbetrauungen vor, deren Laufzeit i. d. R. bis 2019 befristet ist. Allerdings laufen einzelne Bestandsbetrauungen bereits Ende des Jahres 2016 aus (Stadt Wuppertal).

Aufgrund der Regelungen des PBefG und der VO (EG) Nr. 1370/2007 benötigt das Verfahren für Anschlussregelungen erhebliche Vorlaufzeiten. Nach herrschender Meinung wird von einem Zeitrahmen von mindestens 27 Monaten ausgegangen.

Somit besteht schon im Jahr 2014 Handlungsbedarf, um eine abgestimmte verbundweite

Vorgehensweise zu ermöglichen.

3. Rechtsrahmen

Im nationalen Recht regelt das PBefG, wie Verkehrsleistungen zu erbringen sind und nach welchen Regularien der Aufgabenträger evtl. Ausgleichsleistungen gewähren kann. Demnach sind Verkehrsleistungen grundsätzlich eigenwirtschaftlich zu erbringen (§ 8 (4) S. 1 PBefG). Wenn eine ausreichende Verkehrsbedienung eigenwirtschaftlich nicht möglich ist, sind die Regelungen der VO (EG) Nr. 1370/2007 anzuwenden (§ 8a (1) S. 1 PBefG). Es handelt sich dann um gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen. Hier befugt § 8a PBefG die Aufgabenträger, alle Instrumente der VO (EG) Nr. 1370/2007 zu nutzen.

Die VO (EG) Nr. 1370/2007 regelt wiederum, unter welchen Voraussetzungen die zuständigen Behörden, d. h. die Aufgabenträger (vgl. § 3 (2) ÖPNVG NRW), unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts tätig werden können, um Dienstleistungen im ÖPNV im allgemeinen Interesse zu gewährleisten, die zahlreicher, sicherer, höherwertiger oder preisgünstiger sind. Zu diesem Zweck legt die VO (EG) Nr. 1370/2007 fest, welche Bedingungen von den zuständigen Behörden eingehalten werden müssen, um eine Ausgleichsleistung für die durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Kosten zu gewähren.

Da die meisten Aufgabenträger im VRR auch gleichzeitig Eigentümer eines Verkehrsunternehmens sind, ist davon auszugehen, dass die in der VO (EG) Nr. 1370/2007 vorgesehene Option einer Direktvergabe an einen internen Betreiber in den meisten Fällen angestrebt wird.

4. Direktvergaben an einen internen Betreiber

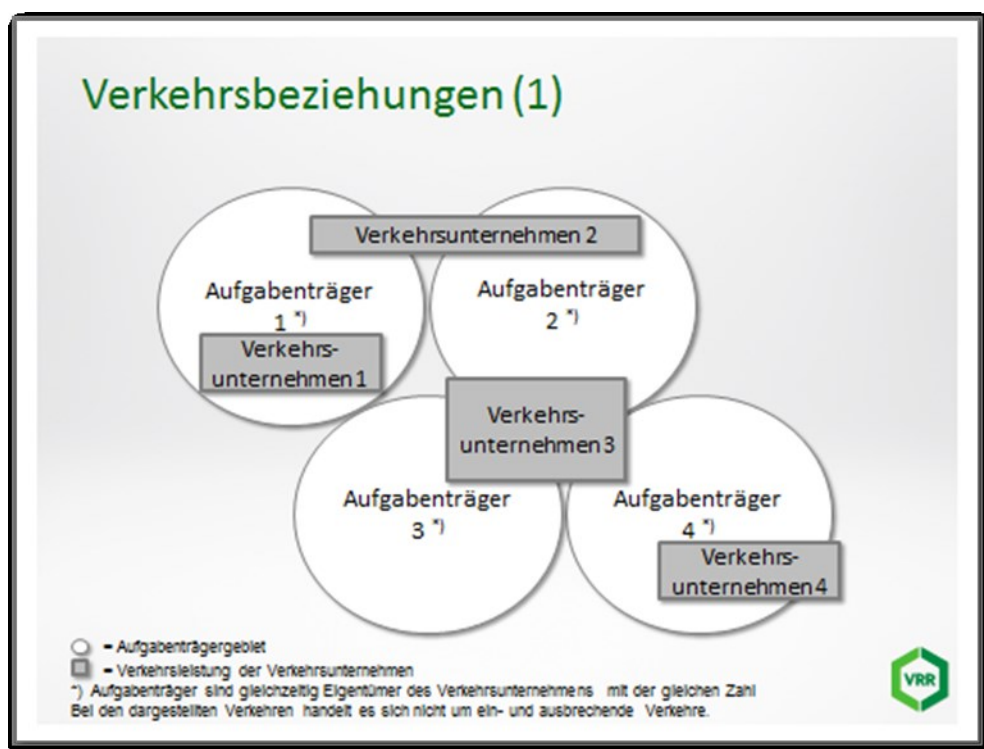
Um eine Direktvergabe an einen internen Betreiber durchführen zu können, muss das zu betrauende Verkehrsunternehmen die Voraussetzungen einer Direktvergabe erfüllen (Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007). Für die Einhaltung dieser Voraussetzungen einer Direktvergabe an einen internen Betreiber ist der Aufgabenträger zuständig. Zu den Voraussetzungen gehören:

- die Zuständigkeit der Behörde bzw. der Gruppe von Behörden
- die Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle
- der Bezug auf das Zuständigkeitsgebiet
- das Einhalten des Wettbewerbsverbots
- das Einhalten der Selbsterbringungsquote

5. Verkehrliche Verflechtungen und Gruppen von Behörden

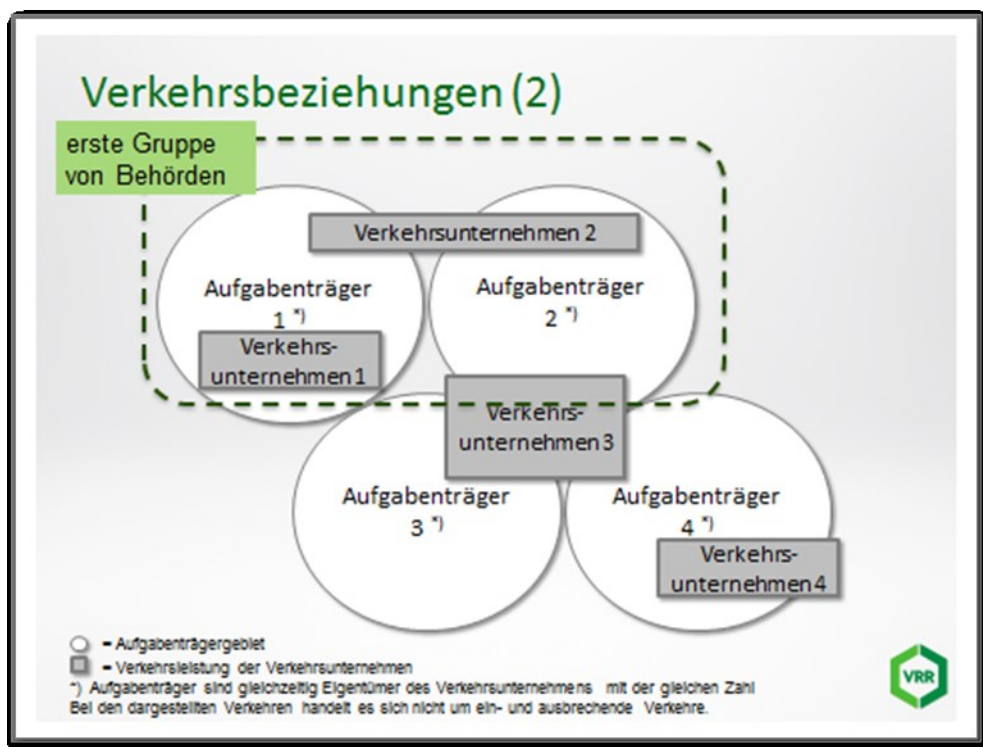
Im Gebiet des VRR gibt es eine hohe Anzahl vielfältigster Verkehrsverflechtungen und -beziehungen zwischen den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. Im Rahmen einer Direktvergabe an einen internen Betreiber muss daher beurteilt werden, ob es sich bei den Verkehrsbeziehungen um untergeordnete Verkehre („ein- und ausbrechende Verkehre“) handelt. Es muss also geprüft werden, in welchem Umfang das eigene Verkehrsunternehmen auf dem Gebiet anderer Aufgabenträger Verkehrsleistungen erbringt, die über „ein- und ausbrechende Verkehre“ hinausgehen bzw. wie viele Verkehrsleistungen von fremden Verkehrsunternehmen im dem eigenen Aufgabenträgergebiet erbracht werden.

Dabei muss zum einen das Bedienungsgebiet des eigenen Verkehrsunternehmens untersucht werden. Zum anderen muss aber auch geprüft werden, wie die Bedienung des eigenen Aufgabenträgergebiets erfolgt. Die Untersuchungen können zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die folgende schematische Darstellung zeigt, wie Verkehrsverflechtungen ineinander greifen:



Aufgrund der sich überschneidenden Bedienungsgebiete der Verkehrsunternehmen wird das dargestellte Problem der grenzüberschreitenden Verkehre fast alle Aufgabenträger im VRR betreffen. Somit wird es im Rahmen einer Direktvergabe an einen internen Betreiber notwendig sein, über ein gemeinschaftliches Vorgehen nachzudenken.

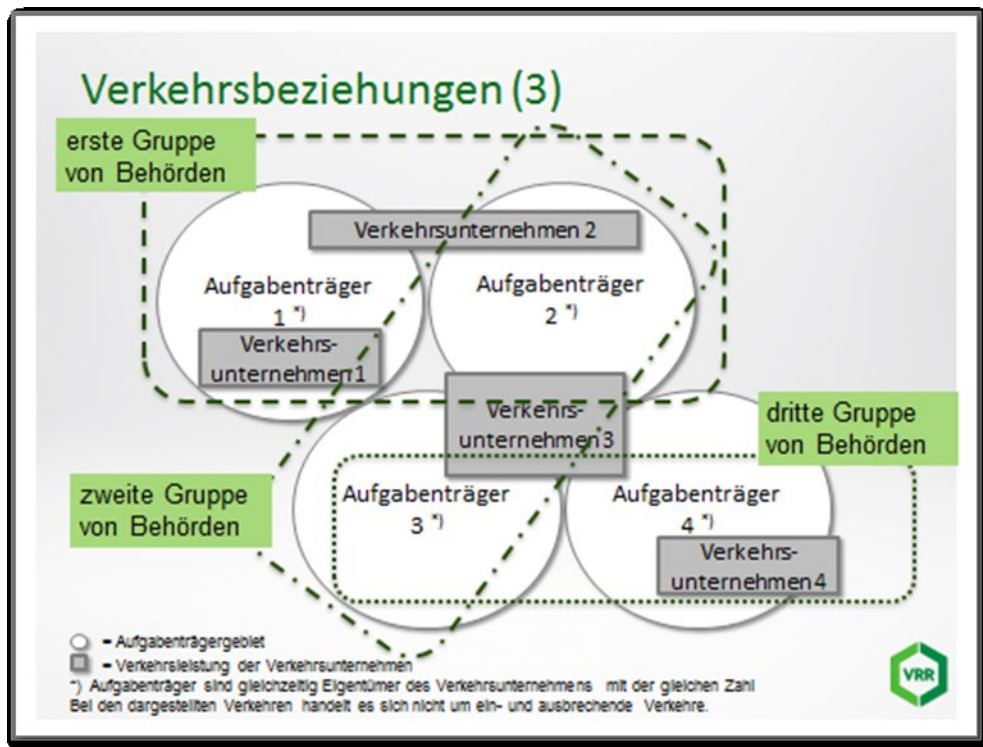
Im dargestellten Schema erbringt das Verkehrsunternehmen 1 zwar seine Verkehrsleistung ausschließlich auf dem Gebiet des Aufgabenträgers 1 (dem Gebiet seines Eigentümers), aber der Aufgabenträger 1 wird auch durch das Verkehrsunternehmen 2 mitbedient. Durch diese Mitbedienung muss der Aufgabenträger nicht nur die Direktvergabe an sein eigenes Verkehrsunternehmen durchführen, sondern sich auch um Regelungen bzgl. des mitbedienenden Verkehrsunternehmens kümmern. Die Möglichkeiten der Regelungen sind im PBefG und in der VO (EG) Nr. 1370/2007 geregelt. Wird auch für das mitbedienende Verkehrsunternehmen 2 vom Aufgabenträger 1 eine Direktvergabe an einen internen Betreiber angestrebt, müssen sich die Aufgabenträger 1 und 2 zu einer Gruppe von Behörden (Art. 2 Bst. b und Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007) zusammenschließen. Die folgende schematische Darstellung zeigt den Sachverhalt:



Da der Aufgabenträger 2 auch von dem Verkehrsunternehmen 3 bedient wird und der Aufgabenträger 3 Eigentümer dieses Verkehrsunternehmens ist, müssen die Aufgabenträger 2 und 3 eine weitere Gruppe von Behörden bilden, um die Verkehrsbeziehungen des Verkehrsunternehmens 3 abzubilden und um eine Direktvergabe an einen internen Betreiber „Verkehrsunternehmen 3“ durchzuführen. Da allerdings das Verkehrsunternehmen 3 auch Verkehrsleistungen im Gebiet des Aufgabenträgers 4 erbringt, würde hier eine dritte Gruppe von Behörden notwendig.

Das gleiche gilt für den Aufgabenträger 4 und das Verkehrsunternehmen 4.

Das nachfolgende Schema verdeutlicht die Überschneidungen der einzelnen Gruppen von Behörden:



Da im Bereich des VRR enge verkehrliche Verflechtungen bestehen, sind voraussichtlich kaum einzelne Direktbeziehungen zwischen der zuständigen Behörde und dem bedienenden Verkehrsunternehmen zu finden. Vielmehr würde eine nicht unerhebliche Anzahl von Gruppen von Behörden benötigt, um diesen Verflechtungen gerecht zu werden und Direktvergaben auf dem Gebiet des VRR flächendeckend durchzuführen. Mit jedem zusätzlichen Gruppenmitglied wird der Abstimmungs- und Klärungsbedarf größer.

6. Direktvergaben an einen internen Betreiber im Verbundraum VRR

Um eine Direktvergabe an einen internen Betreiber durchführen zu können, müssen integrierte Personenverkehrsdienste gem. Art. 2 Bst. m VO (EG) Nr. 1370/2007 vorliegen. Dies bedeutet, dass die Beförderungsleistungen innerhalb eines festgelegten geografischen Gebiets im Verbund erbracht werden müssen und dafür ein einziger Informationsdienst, eine einzige Fahrausweisregelung und ein einziger Fahrplan bestehen. Diese Vorgabe muss unabhängig davon, ob es sich um eine einzelne oder um eine Gruppe von zuständigen Behörden handelt, erfüllt werden.

Mit dem VRR besteht bereits eine Einheit, in der die Beförderungsleistungen die Vorgaben für integrierte Personenverkehrsdienste im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 erfüllen (= Verbündeprivileg). Gleichzeitig werden die bestehenden Strukturen des VRR den engen verkehrlichen Verflechtungen gerecht. Insbesondere diese verkehrlichen Beziehungen bedürfen Regelungen zwischen den Aufgabenträgern über die Finanzierung von gebietsübergreifenden ÖSPV-Leistungen, um eine angemessene, auskömmliche und rechtssichere Finanzierung zu gewährleisten.

Im VRR haben die kommunalen Aufgabenträger durch Übertragungen gem. § 5 Zweckverbandssatzung i. V. m. § 5 (3a) ÖPNVG NRW weitere Aufgaben auf den VRR übertragen. Hierzu gehört u. a. die Finanzierung und Sicherstellung der Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Durchführung öffentlicher Personenverkehrsdienste, d. h. die EU-konforme Finanzierung von ÖSPV-Leistungen wurde auf den VRR übertragen. Diese Übertragung erfolgte im Rahmen einer Delegation. Dies bedeutet, dass die mit der übertragenen Tätigkeit verbundenen Aufgaben und Rechte auf den VRR übergegangen sind. Die Aufgabenträger sind von den Aufgaben und Rechten befreit.

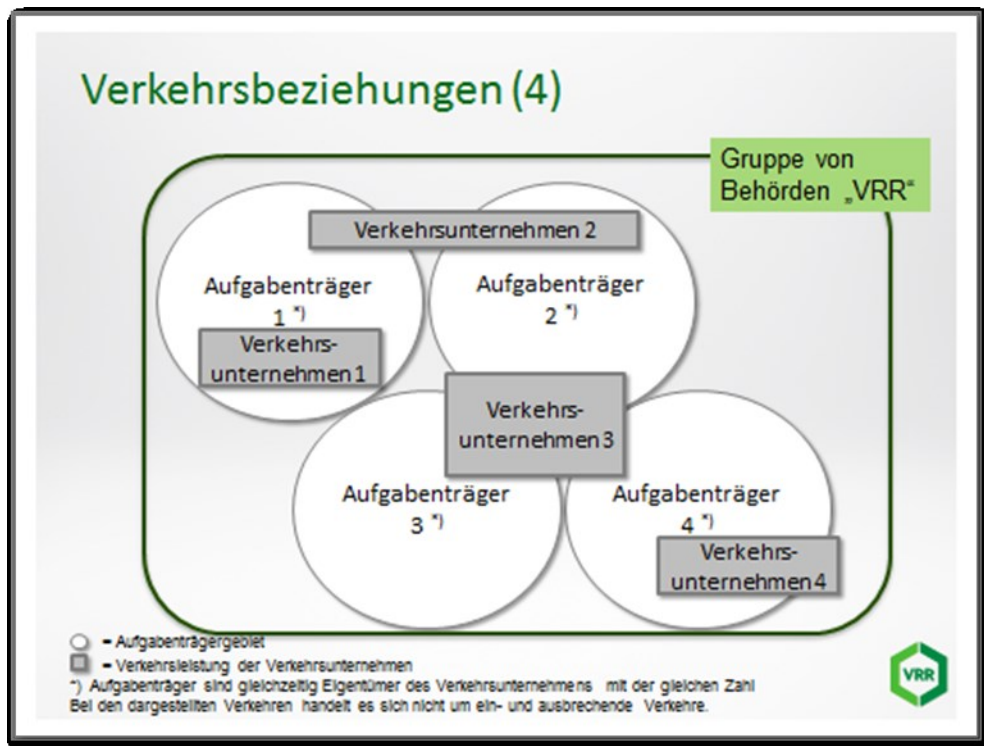
Im Rahmen dieser Aufgabe bündelt der VRR die Finanzierungsströme der Aufgabenträger. So finden nur Zahlungsströme/Umlagen zwischen dem VRR und jedem einzelnen Aufgabenträger statt (sog. Spitzenausgleich), Diese Zahlungsströme verlassen nicht die hoheitliche Ebene. Die Regelungen des § 19c der Satzung des Zweckverbands VRR sehen vor, dass die Aufgabenträger die aufzubringenden Umlagebeträge um bestimmte Direktzahlungen an das eigene Verkehrsunternehmen kürzen können. Diese Regelung wird den vor Ort vorliegenden Querverbundkonstruktionen gerecht.

Durch die Finanzierungsübertragung auf den VRR nimmt dieser heute schon teilweise Aufgaben wahr, die auch in einer Gruppe von Behörden abgewickelt werden müssten.

Wie bereits dargestellt, führen die vielfältigen Verkehrsbeziehungen und -verflechtungen im VRR dazu, dass die Notwendigkeit zur Bildung einer Gruppe von Behörden eher die Regel als die Ausnahme sein wird. Eine Gruppenbildung unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen stellt jedoch für die örtlich zuständigen Behörden einen nicht unerheblichen Aufwand dar. Insbesondere bei der Beteiligung an mehreren Gruppen und bei Aufgabenträgern, die an mehreren Verkehrsunternehmen beteiligt sind, ist die Gruppenbildung besonders aufwändig (z. B. die Definition des Zuständigkeitsgebiets).

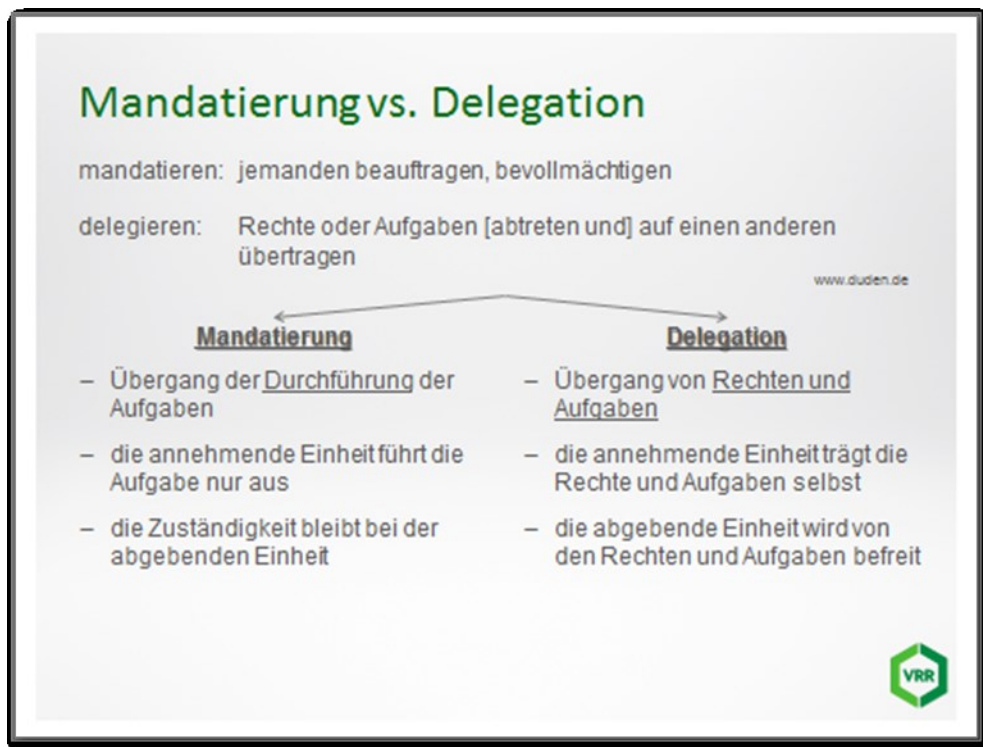
Eine verbundweite Lösung würde alle Fragestellungen, die mit einer Gruppenbildung zu-

sammenhängen, beantworten (s. nachfolgendes Schema) und die bestehenden Zuständigkeiten und Aufgabenverteilungen erhalten:



In dem Modell zur Weiterentwicklung des VRR-Finanzierungssystems ist angedacht, den VRR mit seinen Strukturen als Verbindung zwischen allen Aufgabenträgern und als Dach für Direktvergaben zu nutzen bzw. eine Gruppe von Behörden mit dem VRR zu bilden.

Hierfür ist eine zusätzliche Mandatierung des VRR notwendig. Im Unterschied zur Delegation bedeutet die Mandatierung, dass ausschließlich die Durchführung der Aufgaben auf den VRR übergeht. Die Zuständigkeit und Verantwortung für die Aufgabe bleibt bei den Aufgabenträgern.



Im Detail ist die Aufgabenverteilung zwischen den Aufgabenträgern und dem VRR bei einer verbundweiten Lösung einer Gruppe von Behörden wie folgt angedacht:

Bei einer verbundweiten Lösung einer Gruppe von Behörden ist der Aufgabenträger weiterhin zuständig für die Planung und Festlegung des konkreten Leistungsangebots, die Definition der Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebots sowie die Festlegung der Inhalte des öffentlichen Dienstleistungsauftrags und der konkreten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (incl. Abstimmung mit den benachbarten Aufgabenträgern). Weiterhin ist es seine Aufgabe, die Laufzeit der Direktvergabe festzulegen sowie Vorgaben zu Sozial- und Qualitätsstandards und der Subunternehmerquote zu machen. Der Nahverkehrsplan wird weiterhin von den Aufgabenträgern erstellt. Im Rahmen der Direktvergabe an einen internen Betreiber ist der Aufgabenträger zuständig für die Sicherstellung der Voraussetzungen der Vergabe. Auch der Beschluss über die Direktvergabe an einen internen Betreiber und der Beschluss über die Vorabkennzeichnung werden vom Aufgabenträger gefasst.

Durch eine Mandatierung erhält der VRR im Detail folgende Aufgaben:

- Sicherstellung der rechtswirksamen Gruppenbildung mit Schrittstellen- und Aufgabendefinition
- Feststellung der Voraussetzungen und Mindestinhalte der Direktvergaben in Abstimmung mit dem jeweils zuständigen Verbandsmitglied

- Abstimmung des Inhalts der Vorabbekanntmachungen mit den betroffenen Verbandsmitgliedern (Veröffentlichung)
- Herstellung der rechtsverbindlichen Außenwirkung der Direktvergabe an einen internen Betreiber
- Entgegennahme von Anträgen gemäß Art. 7 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1370/2007 und von Rügen gem. § 107 Abs. 2 GWB
- Durchführung von Nachprüfungsverfahren im Einvernehmen mit dem Verbandsmitglied

Die Einnahmenaufteilung wird bereits heute vom VRR durchgeführt.

Eine zusätzliche mandatierende Aufgabenübertragung auf den VRR führt nicht dazu, dass die Kompetenzen der Aufgabenträger eingeschränkt werden. Ein Grundsatzbeschluss zu einer verbundweiten Lösung hat auch keine präjudizierende Wirkung für die Zukunft, weder für eine Vergabeentscheidung noch für eine „Untergruppenbildung“. Vielmehr sind unter einer Gruppe von Behörden „VRR“ sämtliche Gruppenkonstellationen möglich, aber nicht zwingend oder verpflichtend. Außerdem bleibt die bestehende Finanzierungssystematik erhalten. Anstelle der Betrauung tritt lediglich der Beschluss über eine Direktvergabe an einen internen Betreiber. Wie bisher werden der Ratsbeschluss bzw. die Direktvergabebeschlüsse über einen Transformationsprozess auf gesellschaftsrechtlicher Ebene (durch den Gesellschafter/Aufgabenträger) umgesetzt. Der VRR erhält die Aufgabe, die Beschlüsse zur Direktvergabe rechtswirksam umzusetzen und den Betrauungsakt/die Direktvergabe bekannt zu geben und zu finalisieren.

Durch diese zusätzliche mandatierende Aufgabenübertragung zur Bildung einer Gruppe von Behörden „VRR“ kommt es zu keiner Steigerung der Personalaufwendungen bei der VRR AöR, d. h. die Abwicklung erfolgt über das bestehende Team. Im laufenden Anpassungsprozess kann jedoch ggf. Mehraufwand durch höhere Beratungsleistungen entstehen (vgl. Verfahren Langenfeld und die konkretisierenden Betrauungsbeschlüsse). Dieser tritt aber nur kurzfristig auf und ist zeitlich begrenzt.

Aufgabenträger mit engen verkehrlichen Verflechtungen zu Aufgabenträgern außerhalb des VRR müssen gesonderten Betrachtungen unterzogen werden. Auch die Verkehrsunternehmen, die keinen kommunalen Eigentümer haben, müssen gesondert untersucht werden.

7. Änderung der Satzungen des VRR und Zeitplan

Die Bildung einer Gruppe von Behörden „VRR“ bedarf einer Änderung der Satzung des Zweckverbands VRR und der VRR AöR. Ein Entwurf der möglichen Änderungen der nach jetzigem Stand wesentlichen Punkte der Zweckverbandssatzung liegt dieser Beschlussvorlage bei.

Die weitere zeitliche Abfolge zur Beschlussfassung sieht wie folgt aus:

- Januar 2014: Erarbeitung und Abstimmung der Inhalte einer Beschlussvorlage mit Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen zur Weiterentwicklung des VRR-Finanzierungssystems (incl. Mustertexte und Checklisten)
- März 2014: Beschlussfassung der VRR-Gremien über die Weiterentwicklung des VRR-Finanzierungssystems incl. Grundsatzbeschluss einer Verbundlösung (Mandatierung VRR) und der VRR Satzungen.
- Bis Ende 2014: Örtliche Beschlussfassung über die Weiterentwicklung des VRR-Finanzierungssystems

Anlagen