



öffentlich

Beschlussvorlage			
Betreff			
<b>Auslaufen der Bestandsbetrauungen in der ÖSPV- Finanzierung/Weiterentwicklung des VRR-Finanzierungssystems</b>			
Organisation	Bereich/Periode/Jahr/Lfd. Nr./Nachtrag	Datum	lfd. Nr. BPL
<b>AöR</b>	<b>N/IX/2014/0032</b>	<b>11.11.2014</b>	<b>13</b>

<u>Beratungsfolge</u>	<u>Zuständigkeit</u>	<u>Sitzungstermin</u>	<u>Ergebnis</u>
Unternehmensbeirat der VRR AöR	Empfehlung	08.12.2014	<input type="checkbox"/>
Ausschuss für Investitionen und Finanzen der VRR AöR	Empfehlung	10.12.2014	<input type="checkbox"/>
Verwaltungsrat der VRR AöR	Empfehlung	12.12.2014	<input type="checkbox"/>
Verbandsversammlung des Zweckverbandes VRR	Entscheidung	12.12.2014	<input type="checkbox"/>

**Beschlussvorschlag:**

Der Unternehmensbeirat, der Ausschuss für Investitionen und Finanzen, der Verwaltungsrat der VRR AöR empfehlen der Verbandsversammlung des Zweckverbandes VRR, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Verbandsversammlung des Zweckverbandes VRR beschließt die vorliegende Erweiterung der Anlage 6 der Finanzierungsrichtlinie.

Die Verbandsversammlung des Zweckverbandes VRR nimmt den Bericht zu dem Umgang mit Verkehrsleistungen in zweckverbandfremden Räumen zur Kenntnis.

## **Begründung/Sachstandsbericht:**

Diese Beschlussvorlage hat folgende Inhalte:

1. Status Quo
2. Verkehrsleistungen von nicht kommunalen Verkehrsunternehmen
3. Umgang mit Verkehrsleistungen in zweckverbandsfremden Räumen
4. Fazit

Als Anlage ist die Erweiterung der Anlage 6 der Finanzierungsrichtlinie beigelegt.

### **1. Status Quo**

Mit Beschluss vom 28. März 2014 (Drucksache Nr. N/VIII/2014/0507) hat die Versammlung des Zweckverbandes VRR der Anpassung des VRR-Finanzierungssystems zugestimmt. Wie in dieser Drucksache mitgeteilt, bezieht sich das VRR-Modell jedoch nur auf die Betrauung im Rahmen einer Direktvergabe an interne Betreiber. Da nicht kommunale Verkehrsunternehmen keine örtlich zuständige Behörde als Eigentümerin haben, die eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle auf sie ausübt, ist eine Betrauung im Rahmen einer Direktvergabe als interner Betreiber nach Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 an sie nicht möglich. Weiterhin erstreckt sich das VRR-Modell nur auf den Raum des Zweckverbandes VRR. Da einzelne Verkehrsunternehmen im VRR nicht unerhebliche Verkehrsleistungen in zweckverbandsfremden Räumen erbringen, mussten für Aufgabenträger, die Eigentümer dieser Verkehrsunternehmen sind, Ergänzungen erarbeitet werden.

Erbringt das Verkehrsunternehmen seine Verkehrsleistungen ausschließlich auf dem Gebiet des Zweckverbandes VRR, so sind durch die Anwendung des VRR-Modells alle Verkehrsbeziehungen abgebildet. Es findet lediglich die im VRR-Modell vorgesehene Abstimmung mit den betroffenen Aufgabenträgern über die Planung und Festlegung des konkreten Leistungsangebots sowie die Definition der Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebots und über die Festlegung der Inhalte des öffentlichen Dienstleistungsauftrags und der konkreten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen statt. Über die Beschlussfassung der von dem eigenen Verkehrsunternehmen mitbedienten Aufgabenträger werden die Verkehrsleistungen durch den Eigentümeraufgabenträger in der Direktvergabe an den internen Betreiber berücksichtigt.

Mit dieser Beschlussvorlage werden den Gremien des VRR Vorschläge für Lösungsmöglichkeiten dieser Thematiken zur Beschlussfassung vorgelegt.

## **2. Verkehrsleistungen von nicht kommunalen Verkehrsunternehmen**

Nicht kommunale Verkehrsunternehmen haben keine örtlich zuständige Behörde als Eigentümerin, die eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle auf sie ausübt. Daher ist eine Betrauung im Rahmen einer Direktvergabe an sie als interner Betreiber nicht möglich. Somit muss sich eine Lösung im Rahmen der weiteren Möglichkeiten der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 bewegen.

Das im Folgenden dargestellte Verfahren ist auch auf kommunale Verkehrsunternehmen anwendbar, soweit der Auftrag die Voraussetzungen erfüllt. Da die Laufzeiten der bestehenden Liniengenehmigungen in den Gebieten mehrerer Aufgabenträger zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen, die bestehende Verkehrsbedienung jedoch aufrechterhalten werden soll, kann das Verfahren der Kleinaufträge auch die Möglichkeit einer Regelung und Finanzierung bieten.

An Praxisbeispielen, wie z. B. bei geringen Verkehrsleistungen kommunaler Verkehrsunternehmen auf einzelnen Aufgabenträgergebieten, deren Bestandsbetrauungen vorzeitig auslaufen, bzw. Verkehrsleistungen der Busverkehr Rheinland GmbH (im Folgenden: BVR), wurden verschiedene Lösungsmöglichkeiten geprüft. Als praktikabelste Lösung für die o. g. Fälle wird die Möglichkeit der Betrauung im Rahmen von Kleinaufträgen i. S. d. Art. 5 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gesehen.

Voraussetzung für eine Betrauung im Rahmen von sogenannten Kleinaufträgen ist entweder eine Verkehrsleistung von weniger als 300.000 km oder ein Jahresdurchschnittswert des Dienstleistungsauftrags von weniger als 1 Mio. €. Zur Förderung des Mittelstands gelten für die Betrauung im Rahmen von Kleinaufträgen an kleine und mittlere Verkehrsunternehmen (Betrieb von max. 23 Fahrzeugen) doppelt so hohe Grenzen. Diese Anwendungsfälle liegen im Gebiet des VRR allerdings bisher i. d. R. nicht vor.

Im VRR liegen zurzeit aufgrund des Einnahmenaufteilungsvertrags und der Einnahmemaufteilungsregelung sowie der Finanzierungsrichtlinie nur so genannte „Nettoausgleichsregelungen“ für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen vor. Somit setzt sich der Jahresdurchschnittswert für die zu beurteilenden Personenverkehrsdienste im VRR aus der Summe der Fahrgelderlöse und dem Nettowert der zusätzlich gewährten Ausgleichsleistungen zusammen.

Im Rahmen der Prüfung, ob diese Voraussetzungen von dem nicht kommunalen Verkehrsunternehmen erfüllt werden, stellt sich die Frage, wie die Auftragsgrenzen festgelegt werden.

Erst danach kann beurteilt werden, ob die Verkehrsleistung oder der Jahresdurchschnittswert den Voraussetzungen entspricht. Dabei ist es nicht zulässig, Aufträge oder Netze zum Zwecke einer Unterschreitung der Schwellenwerte aus einem zusammenhängenden Auftrag oder Netz herauszulösen (Umgehungsverbot gem. Erwägungsgrund 23 Satz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007). Sind jedoch einzelne Linien oder Linienbündel unabhängig von anderen Linien oder Linienbündeln, so kann hieraus ein eigener Kleinauftrag entstehen.

Es bleibt beim mehrpoligen Betrauungsakt der zuständigen Behörden (Aufgabenträger, VRR AöR, Genehmigungsbehörde) mit den hinreichend konkretisierten linienbezogenen Verpflichtungen gegenüber dem Verkehrsunternehmen. Ein Ausgleich wird nur hinsichtlich der darin enthaltenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen über die VRR AöR gewährt.

Nach derzeitigem Kenntnisstand ist es im Falle der Verkehrsleistung der BVR im überwiegenden Fall möglich, eine Betrauung im Rahmen von Kleinaufträgen auszusprechen.

Um den Aufgabenträgern eine Hilfestellung bei der Definition des öffentlichen Dienstleistungsauftrags im Rahmen von Kleinaufträgen zu geben, wird die Anlage 6 der bestehenden Finanzierungsrichtlinie um einen diesbezüglichen Musterbeschluss ergänzt. Eine Verfahrensbeschreibung ist im Vorspann des Musterbeschlusses enthalten.

### **3. Umgang mit Verkehrsleistungen in zweckverbandsfremden Räumen**

Das VRR-Modell endet an den Grenzen des Zweckverbandes VRR. Da z. B. die Kreise Kleve und Wesel die Aufgabe der Finanzierung von ÖSPV-Leistungen nicht auf die VRR AöR übertragen haben, ist das VRR-Modell auch nicht automatisch auf diese Gebiete anwendbar.

Um beurteilen zu können, ob ein Aufgabenträger in seiner Funktion als Eigentümer eines Verkehrsunternehmens im Rahmen einer geplanten Direktvergabe an einen internen Betreiber andere Aufgabenträger einbinden muss, müssen die Verkehrsleistungen des betroffenen Verkehrsunternehmens betrachtet werden. Hier bietet sich folgende kaskadenartige Prüfung an:

Erbringt das Verkehrsunternehmen seine Verkehrsleistungen auch außerhalb des Gebiets des Zweckverbandes VRR, muss geprüft werden, ob es sich hierbei um abgehende Linien oder sonstige Teildienste, die in das Zuständigkeitsgebiet benachbarter zuständiger örtlicher Behörden führen, (sog. ausbrechende Verkehre) i. S. v. Art. 5 Abs. 2 Bst. b Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 handelt.

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 lässt offen, wann es sich um „abgehende Linien oder sonstige Teildienste“ handelt. In den Leitlinien der EU-Kommission zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 bewertet die Kommission, ob die öffentlichen Verkehrsdienste nachrangig sind, durch Gegenüberstellung der entsprechenden ausbrechenden Verkehrsleistung mit dem Gesamtvolumen des von dem Vertrag/den Verträgen des internen Betreibers abgedeckten öffentlichen Verkehrsdienstes. Eine genaue Obergrenze für die Nachrangigkeit gibt die EU-Kommission nicht. Nach Ansicht des Beraters KCW, Berlin, kann im Ergebnis gesagt werden, dass aus Sicht der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ausbrechende Verkehre in direkt benachbarten Kommunen in Höhe von bis zu 20% gemessen am Anteil der Gesamtverkehrsleistung i. d. R. unkritisch für eine Direktvergabe an einen internen Betreiber durch den Eigentümeraufgabenträger sind. Sie können somit Teil der Direktvergabe durch den Eigentümeraufgabenträger sein.

Das Erbringen von Verkehrsleistungen, die das Gebiet benachbarter zuständiger Behörden betreffen, muss nicht nur den Regularien der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 entsprechen, sondern auch den kommunalrechtlichen Voraussetzungen. Aufgrund des herrschenden Territorialprinzips darf jeder Aufgabenträger nur auf seinem Gebiet tätig werden. Dies bedeutet im Falle ausbrechender Verkehre, dass der benachbarte Aufgabenträger zwar nicht an der Direktvergabe an einen internen Betreiber durch den Eigentümeraufgabenträger beteiligt werden, aber dennoch eingebunden sein muss. Diese Einbindung kann in vielerlei Ausprägung vorgenommen werden und ist auch davon abhängig, ob sich der benachbarte Aufgabenträger an der Finanzierung der Verkehrsleistung beteiligt. Werden die Verkehrsleistungen im benachbarten Gebiet nicht durch diesen Aufgabenträger finanziert, genügt eine Einbindung des benachbarten Aufgabenträgers durch eine Zustimmung an den Eigentümeraufgabenträger zu der Direktvergabe an den internen Betreiber. In der Ausgestaltung ist der benachbarte Aufgabenträger frei bzw. richtet sich diese nach den Regeln des Kommunalrechts. Werden die Verkehrsleistungen im benachbarten Gebiet durch den entsprechenden Aufgabenträger mitfinanziert, so ist neben der Zustimmung auch eine Regelung zu der Finanzierung und deren Abwicklung (i. d. R. auf hoheitlicher Basis) zwischen dem benachbarten Aufgabenträger und dem Eigentümeraufgabenträger zu treffen. Auch hier sind der benachbarte Aufgabenträger und der Eigentümeraufgabenträger in der Ausgestaltung frei bzw. richtet sich diese nach den Regeln des Kommunalrechts. Tendenziell kann davon ausgegangen werden, dass bei einer (Mit-)Finanzierung mehr Regelungsbedarf besteht.

Unter der Voraussetzung, dass alle Aufgabenträger im VRR das VRR-Modell anwenden, ist diese kaskadenartige Prüfung nur an den Randgebieten des Gebiets des Zweckverbandes VRR notwendig. Die Verkehrsbeziehungen innerhalb des Gebiets des Zweckverbandes VRR

sind durch die Gruppenbildung im VRR-Modell als Binnenverkehre innerhalb des Gebiets der zuständigen Behörde zu bewerten.

Nach Erkenntnissen der VRR AöR erbringt kein Verkehrsunternehmen mehr als 20% seiner Verkehrsleistung im Gebiet außerhalb des Zweckverbandes VRR (gemessen an der Gesamtverkehrsleistung). Somit ist eine Einbindung der benachbarten Aufgabenträger im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in die Direktvergaben an interne Betreiber nicht notwendig. Trotzdem müssen Zustimmungen der benachbarten Aufgabenträger eingeholt werden. Findet zusätzlich noch eine Finanzierung statt, müssen hierzu Regelungen getroffen werden. Die genaue Ausgestaltung muss im Einzelfall abgestimmt werden.

Dieser Sachverhalt bedarf keiner gesonderten Regelung in der Finanzierungsrichtlinie.

#### **4. Fazit**

Als praktikabelste Lösung für die Fälle von nicht kommunalen Verkehrsunternehmen wird die Möglichkeit der Betrauung im Rahmen von Kleinaufträgen i. S. d. Art. 5 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gesehen. Ist neben der Betrauung im Rahmen einer Direktvergabe an einen internen Betreiber diese Möglichkeit der Betrauung nicht möglich (z. B. weil die Voraussetzungen nicht erfüllt werden), besteht als Alternative nur noch die Möglichkeit des wettbewerblichen Verfahrens gem. Art. 5 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (das gewählte Verfahren muss allen Betreibern offen stehen und fair, transparent und diskriminierungsfrei sein). Nach derzeitigem Kenntnisstand ist es im Falle der Verkehrsleistung der BVR im überwiegenden Fall möglich eine Betrauung im Rahmen von Kleinaufträgen auszusprechen.

Unter der Voraussetzung, dass alle Aufgabenträger im VRR das VRR-Modell anwenden, ist die o. g. kaskadenartige Prüfung nur an den Randgebieten des Gebiets des Zweckverbandes VRR notwendig. Die Verkehrsbeziehungen innerhalb des Gebiets des Zweckverbandes VRR sind durch die Gruppenbildung im VRR-Modell als Binnenverkehre innerhalb des Gebiets der zuständigen Behörde zu bewerten. Nach Erkenntnissen der VRR AöR erbringt kein Verkehrsunternehmen mehr als 20% seiner Verkehrsleistung im Gebiet außerhalb des Zweckverbandes VRR (gemessen an der Gesamtverkehrsleistung). Somit ist eine Einbindung der benachbarten Aufgabenträger im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in die Direktvergaben an interne Betreiber nicht notwendig. Trotzdem müssen aufgrund von kommunalrechtlichen Voraussetzungen Zustimmungen der benachbarten Aufgabenträger eingeholt werden. Findet zusätzlich noch eine Finanzierung statt, müssen hierzu Regelungen getroffen werden. Die genaue Ausgestaltung muss im Einzelfall abgestimmt werden.

