



Sachbearbeitung	Task Force Linie 2		
Datum	10.10.2018		
Geschäftszeichen	TFL2-Fi/Fä	* 122	
Vorberatung	Fachbereichsausschuss Stadtentwicklung, Bau und Umwelt	Sitzung am 13.11.2018	TOP
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am 14.11.2018	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 411/18

**Betreff:** Direktvergabe der Nahverkehrsleistungen: öffentlicher Dienstleistungsauftrag  
- Beschluss -

**Anlagen:** Betrauung der SWU Verkehr GmbH sowie der SWU mobil GmbH mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zur Sicherstellung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) inkl. Anhang (Anlage 1)  
Gesellschaftsrechtliche Weisungskette (Anlage 2)

Der Anhang zur Anlage 1 liegt in den Fraktionsbüros zur Einsicht aus.

### Antrag:

1. Die Stadt Ulm betraut die SWU Verkehr GmbH (SWU-V) sowie die SWU mobil GmbH (SWU-m) mit der Sicherstellung von Bus- und Straßenbahnverkehrsleistungen auf dem Gebiet der Stadt Ulm sowie angrenzender Gebietskörperschaften im Rahmen abgehender Linien, einschließlich der Vorhaltung der hierfür erforderlichen Infrastruktur.
2. Die Betrauung erfolgt entsprechend dem als Anlage 1 beigefügten Betrauungsakt auf Grundlage der VO (EG) Nr. 1370/2007 durch Gemeinderatsbeschluss mit einer gesellschaftsrechtlichen Weisungskette (auf Basis des Entwurfs in Anlage 2).
3. Soweit beihilfenrechtliche, steuerrechtliche oder sonstige rechtliche Gründe redaktionelle oder geringfügige sonstige Änderungen an der als Anlage 1 beigefügten Betrauung erforderlich machen, die den wirtschaftlichen Inhalt der Betrauung nicht berühren, ist der Oberbürgermeister zur Vornahme dieser Änderungen berechtigt. Ebenso können auch nach Inkrafttreten des Betrauungsaktes geringfügige Änderungen an der Betrauung, beispielsweise an den Anlagen, vorgenommen werden, die den wirtschaftlichen Inhalt der Betrauung nicht berühren. Dem Gemeinderat ist die endgültige Fassung der Anlage 1 zur Kenntnis zu geben.

Jung

Zur Mitzeichnung an:	Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:
BM 1, BM 3, C 3, OB, RPA, Z, ZSD/F	Eingang OB/G _____
_____	Versand an GR _____
_____	Niederschrift § _____
_____	Anlage Nr. _____

## **Sachdarstellung:**

### **1. Beschlusslage**

#### 1.1. Beschlüsse

Gemeinderat am 10.05.2017, Vergabe der Nahverkehrsleistungen - Beschluss - (GD 094/17)

Gemeinderat am 15.11.2017, Direktvergabe der Nahverkehrsleistungen - Vorabbekanntmachung - Beschluss zur Veröffentlichung im EU-Amtsblatt - (GD 293/17)

Gemeinderat am 18.07.2018, SWU Verkehr GmbH, SWU Nahverkehr Ulm/Neu-Ulm GmbH und Schwaben Mobil Nahverkehr Service GmbH

- Abspaltung des Teilbetriebs Bobingen der Schwaben Mobil Nahverkehr Service GmbH

- Umfirmierung der Schwaben Mobil Nahverkehr Service GmbH in SWU mobil GmbH und Neufassung des Gesellschaftsvertrages

- Verschmelzung SWU Nahverkehr Ulm/Neu-Ulm GmbH auf SWU Verkehr GmbH im Rahmen der Direktvergabe - (GD 223/18)

#### 1.2. Anträge

Keine

### **2. Ausgangssituation**

#### 2.1. Aufgabenverteilung, bisherige Betrauung und Genehmigungen

Die Stadt Ulm ist als Aufgabenträgerin für die Organisation des straßengebundenen ÖPNV zuständig, das heißt aller Bus- und Straßenbahnlinien auf ihrer Gemarkung. Für die Stadt Ulm wurde im Jahr 2017 ein Nahverkehrsplan (NVP) erstellt (GD 070/17), der den Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV auf ihrem Territorium vorgibt sowie das ÖPNV-Angebot für die kommenden Jahre definiert und festlegt. Der NVP ist die Grundlage für die Vergabe der Straßenbahn-, Bus- und Bedarfsverkehrslinien, die in Aufgabenträgerschaft der Stadt Ulm liegen.

Die SWU Nahverkehr Ulm/Neu-Ulm GmbH (SWU-NV), die mittlerweile auf die SWU-Verkehr GmbH verschmolzen wurde, hat für die Verkehre im Jahr 2009 eine Betrauung der Städte Ulm und Neu-Ulm nach der zwischenzeitlich nicht mehr gültigen Verordnung (EG) 1191/69 erhalten (GD 416/08), die bis 31.12.2019 läuft.

Für den Zeitraum ab 01.01.2020 ergab sich somit die Notwendigkeit, die Nahverkehrsleistungen entsprechend der derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen neu zu vergeben.

Mit Beschluss vom 10.05.2017 (GD 094/17) hat der Gemeinderat beschlossen, die Verwaltung zu beauftragen, die Direktvergabe der Nahverkehrsleistungen im städtischen ÖPNV-Netz des Stadtkreises Ulm an die SWU vorzubereiten und die notwendigen Voraussetzungen zur Herstellung der Direktvergabefähigkeit zu schaffen.

#### 2.2. Ergebnis der Vorabbekanntmachung - Vorbereitung der Direktvergabe

Mit Beschluss vom 15.11.2017 (GD 293/17) wurde formal entsprechend der im novellierten Personenbeförderungsgesetz festgelegten Fristen mit den entsprechenden Vorlaufzeiten die Direktvergabe der Nahverkehrsleistungen über eine sogenannte

Vorabbenachrichtigung im EU-Amtsblatt veröffentlicht. Im Ergebnis dieses formalrechtlichen Verfahrens wurde innerhalb der gesetzlichen Frist von 3 Monaten nach Veröffentlichung kein eigenwirtschaftlicher Antrag abgegeben. Somit ist sichergestellt, dass die SWU als kommunales Unternehmen weiterhin im Rahmen der bestehenden nationalen und europäischen Gesetze rechtssicher öffentliche Verkehrsleistungen auf dem Ulmer Stadtgebiet erbringen kann.

### **3. Rahmenbedingungen für eine neue Vergabe der Nahverkehrsleistungen**

#### **3.1. Ökonomische Rahmenbedingungen**

Die Städte Ulm und Neu-Ulm finanzieren den öffentlichen Personennahverkehr auf ihrem Territorium mittelbar bzw. unmittelbar über folgende Instrumente:

- **Querverbund:**  
Über die SWU Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH (SWU-Holding) wurden die Ergebnisse der beiden Verkehrsgesellschaften (bisher SWU-V und SWU Nahverkehr Ulm/Neu-Ulm GmbH (SWU-NV) ausgeglichen.
- **Kapitaleinlagen:**  
Kapitaleinlagen erfolgen bei der SWU-Holding, unter anderem zur Finanzierung der Streckenerweiterungen nach Böfingen, zur Wissenschaftsstadt und zum Kuhberg.

Die Unterdeckung des Geschäftsergebnisses der SWU-Verkehrssparte wird seit Jahrzehnten aus den Gewinnen des kommunalen Energieversorgers SWU Energie GmbH im Rahmen des sogenannten steuerlichen Querverbundes über die SWU-Holding ausgeglichen. Aufgrund der erheblichen Änderungen in der Energiewirtschaft werden dabei die finanziellen Spielräume immer enger.

2017 stand einem positiven Ergebnis der SWU-NV (223 T €) ein Defizit der SWU-V in Höhe von 14.086 T € gegenüber.

Zudem wirken sich Unsicherheiten und Rückgänge der "klassischen" Finanzierungsinstrumente des ÖPNV-Sektors aus:

- Die klassischen Finanzierungsregelungen zur Bezuschussung von Investitionen im ÖPNV bzw. zur Finanzierung von sogenannten Höchsttarifen für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Schüler, Schwerbehinderte usw. sogenannte Fahrgeldersatzleistungen) sind teilweise reduziert und teilweise seit Jahren nicht dynamisiert worden.
- Darüber hinaus besteht bei vielen Instrumenten eine Unsicherheit bezüglich ihrer zukünftigen Verfügbarkeit, z.B. hinsichtlich der GVFG-Förderung der Infrastruktur, der Bezuschussung von Fahrzeugen, etc.

Im PBefG gilt seit 1996 der Grundsatz, dass Verkehrsleistungen im öffentlichen Personenverkehr eigenwirtschaftlich zu erbringen sind (vgl. § 8 Abs. 4 PBefG). Durch die Novelle des PBefG, gültig zum 01.01.2013, wurde allerdings die Definition der Eigenwirtschaftlichkeit überarbeitet. Eigenwirtschaftlich sind nunmehr Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch:

- Beförderungserlöse und gesetzliche Ausgleichszahlungen nach § 148 SGB IX bzw. nach etwaigen Nachfolgeregelungen.
- Ausgleichsleistungen auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften (z. B. Zahlung von Ausgleichsleistungen bei Anwendung eines Verbundtarifs, wenn der ursprüngliche Haustarif des Unternehmens höhere Fahrpreise als der gültige Verbundtarif aufwies).

- Sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne, soweit diesen keine öffentlichen Ausgleichsleistungen zugrunde liegen (z.B. Erlöse aus der Vermarktung von Werbeflächen, keine Kapitaleinlagen der Gesellschafter).

Die europaweit für die Vergabe von Leistungen öffentlicher Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße einschlägige EU-VO 1370/2007 kennt dagegen weder eine Definition noch einen Vorrang der "Eigenwirtschaftlichkeit".

Im Gegensatz zu den „nicht eigenwirtschaftlichen Verkehren“, nachfolgend auch „gemeinwirtschaftlichen Verkehren“ genannt, darf bei den eigenwirtschaftlichen Verkehren kein finanzieller Ausgleich oder die Finanzierung von Fehlbeträgen durch den Aufgabenträger erfolgen. Auf Basis der im Nahverkehrsplan definierten Standards hinsichtlich des ÖPNV-Angebots und unter Berücksichtigung einer für die Bevölkerung verträglichen Tarifstruktur ist eine eigenwirtschaftliche Erbringung der auf dem Stadtgebiet Ulm auszuschreibenden Verkehrsleistungen nicht realistisch.

Auch in Zukunft wird ein Ausgleich der Verkehrsverluste der SWU-V soweit wie möglich im Querverbund erfolgen. Dies ist zentraler Bestandteil der Betrauung. Sofern wirtschaftliche Aspekte entstehen, die für die SWU-Holding nicht mehr tragbar sind, werden sich die Gesellschafter hierzu abstimmen.

### 3.2. Herstellung der Direktvergabefähigkeit

Gemäß Beschluss vom 15.11.2017 (GD 293/17) sind für die Direktvergabe an den internen Betreiber bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) die notwendigen Voraussetzungen zur Herstellung der Direktvergabefähigkeit zu schaffen. Zum Fahrplanwechsel 2018/19 werden durch die neuen Strukturen innerhalb der SWU die folgenden Kriterien erfüllt:

- **Kontrollkriterium:**  
Die Stadt Ulm muss als zuständige Behörde über Einflussmöglichkeiten verfügen und die notwendigen Weisungs- und Kontrollrechte gegenüber dem internen Betreiber SWU-V sowie SWU-m ausüben können. Hierzu sind innerhalb der Stadtverwaltung voraussichtlich in der Hauptabteilung VGV die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.
- **Gebietskriterium und Wettbewerbsverbot:**  
Der interne Betreiber muss sich bei der Erbringung der Verkehrsleistungen auf das Zuständigkeitsgebiet beschränken. Dementsprechend wurde die Unternehmensstruktur angepasst (GD 221/18 und 223/18).
- **Eigenerbringungsquote:**  
Der überwiegende Teil der Verkehrsleistungen muss selbst erbracht werden. Seitens der SWU-V wurde in Abstimmung mit der zuständigen Behörde der Stadtverwaltung eine Vergabe von Unteraufträgen vorbereitet (siehe 4.).

Ferner werden folgende Rahmenbedingungen erfüllt:

- Erarbeitung der organisatorischen Folgewirkungen mit allen arbeits-, steuer- und gesellschaftsrechtlichen Fragestellungen.
- Erfüllung der im Nahverkehrsplan sowie der in der Betrauung (Anlage 1) verbindlich festgelegten Bedienungs- und Qualitätskriterien. Letztere sind über ein jährliches Reporting zu überprüfen.

### 3.3. Direktvergabe der Verkehrsleistungen

Die SWU-V sowie die SWU-m, zusammen auch „Verkehrsunternehmen“ oder „SWU“ genannt, sind die Verkehrsunternehmen der Stadt Ulm. Der Unternehmensgegenstand der SWU-V ist nach § 2 Abs. 1 ihres Gesellschaftsvertrages in der Fassung vom 25.08.2004 sowie der SWU-m nach § 2 Abs. 1 ihres Gesellschaftsvertrages in der Fassung vom 31.07.2018 jeweils der Betrieb des ÖPNV. Die Verkehrsunternehmen sorgen selbst bzw. durch von ihnen im Einzelfall eingesetzte Subunternehmer für die Durchführung des ÖPNV im Stadtgebiet und auf abgehenden Linien außerhalb des Stadtgebiets. Diese Tätigkeiten der Verkehrsunternehmen konnten bisher nicht kostendeckend erbracht werden und auch künftig ist dies nicht zu erwarten.

Die Holdinggesellschaft der Stadt ist die SWU Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH (nachfolgend „SWU-Holding“). Ihre Anteile werden von den Städten Ulm (ca. 94 %) und Neu-Ulm (ca. 6 %) gehalten. Die SWU-Holding wiederum ist alleinige Gesellschafterin der SWU-V. Die SWU-V wiederum hält 100 % der Anteile an der SWU-m.

Zur Sicherstellung des ÖPNV beabsichtigt die Stadt die Ausgleichsgewährung an die Verkehrsunternehmen im Wege der Direktvergabe dieses öffentlichen Dienstleistungsauftrages auf Grundlage der VO (EG) Nr. 1370/2007 beihilfenrechtskonform abzusichern.

Durch diesen Betrauungsakt wird kein Anspruch der Verkehrsunternehmen auf Ausgleichsgewährung begründet (§ 2 Abs. 3 Betrauungsakt). Allerdings werden die Möglichkeiten der Stadt zur Ausgleichsgewährung über den Querverbund (also ohne direkte Zahlungen der Stadt) und/oder - sofern erforderlich und gewünscht - auch durch direkte Zahlungen der Stadt beihilfenrechtlich abgesichert.

Dementsprechend kann die Stadt jederzeit entscheiden, ob und welche Ausgleichsleistungen die betrauten Verkehrsunternehmen erhalten und in welcher Höhe diese gewährt werden.

Sowohl die Qualität und der Umfang der Verkehrsleistungserbringung als auch die Parameter zur Berechnung der Ausgleichsleistung ergeben sich aus Anlage 1. Im Wege einer „ex-post-Kontrolle“ wird zudem sichergestellt, dass keine Überkompensation vorliegt. Ferner enthält die Anlage 1 eine Regelung, dass der überwiegende Teil der Verkehrsleistung von der SWU-V sowie der SWU-m selbst zu erbringen ist.

Die Verkehrsleistungserbringung (einschließlich der Vorhaltung der Infrastruktur) bildet den Inhalt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Rahmen der von der SWU zu erbringenden Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Diese Tätigkeiten sind bereits Unternehmensgegenstand der SWU-V sowie der SWU-m und entsprechen der bisherigen Praxis.

Gegenstand dieses Betrauungsakts ist auch die Unterhaltung der für den Betrieb des ÖPNV notwendigen Infrastruktur. Anders als in der Vergangenheit, in der es zwei separate Betrauungsakte für Infrastruktur und Betrieb gab, gibt es damit einen einheitlichen Betrauungsakt für die Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb des ÖPNV.

Die Inhalte des im Anlage 1 beigefügten Betrauungsaktes wurden auf die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1370/2007 abgestimmt. Insbesondere wurden ausreichende, an den Erfordernissen der Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages ausgerichtete Kontrollmöglichkeiten der Stadt über die Verkehrsunternehmen sichergestellt.

Mit dieser Betrauung wird die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung der SWU erneuert und bestätigt, für die Durchführung des ÖPNV im Stadtgebiet und auf abgehenden Linien außerhalb des Stadtgebiets zur Sicherstellung des ÖPNV auf Grundlage der VO (EG) Nr. 1370/2007 Sorge zu tragen. Die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung der SWU-V und SWU-m stellt eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse im Sinne des Art. 1 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 dar. Die Sicherstellung des ÖPNV ist Teil kommunaler Daseinsvorsorge. Der gleichberechtigte Zugang zu den Verkehrsleistungen sowie die Versorgungssicherheit und Kontinuität liegen im öffentlichen (Fahrgast-) Interesse.

Die Betrauung erfolgt durch Gemeinderatsbeschluss mit einer gesellschaftsrechtlichen Weisungskette. Dies bedeutet, dass die Stadt Ulm durch Gemeinderatsbeschluss verpflichtet wird, ihre gesellschaftsrechtlich (indirekt über den SWU-Konzern) bestehenden Weisungsrechte gegenüber den Geschäftsführern der betrauten Gesellschaften dahingehend auszuüben, dass diese verpflichtet werden, die Bestimmung dieses Betrauungsakts einzuhalten.

Die Betrauung gliedert sich wie folgt:

- In § 1 werden die SWU-V und die SWU-m mit der Erbringung von Bus- und Straßenbahnverkehrsleistung sowie der Infrastrukturvorhaltung in einer definierten Qualität betraut. Die Liniengenehmigungen sollen auf Basis dieser Betrauung von der SWU-V beantragt werden. Die beiden betrauten Unternehmen regeln in einem Kooperationsvertrag Details zur Aufgabenverteilung. Schließlich werden in den weiteren Paragraphen gemeinsame Regelungen für die betrauten Unternehmen festgehalten.
- § 2 regelt, dass die Stadt Ausgleichsleistungen für die Erbringung dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen indirekt über den SWU-Konzern, aber - falls erforderlich - auch direkt an SWU-V erbringen kann. Hervorzuheben ist, dass mit dem Betrauungsakt kein Anspruch der SWU-V auf irgendwelche Leistungen von Stadt und/oder SWU Holding begründet wird.
- § 3 enthält eine Regelung dazu, unter welchen Voraussetzungen Anpassungen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen möglich sind, so dass (innerhalb der zu beachtenden vergaberechtlichen Grenzen) eine gewisse Flexibilität besteht.
- § 4 enthält die Geltungsdauer (01.01.2020 bis 30.06.2042) und bestimmte übliche Schlussbestimmungen.

#### **4. Termine/Umsetzung**

Durch die Umsetzung des NVP erhöhen sich die derzeit von der SWU erbrachten Verkehrsleistungen (Stand 2017: ca. 4,86 Mio. Nutzwagenkilometer (Nwkm)) auf insgesamt ca. 6,34 Mio. Nwkm im Jahr 2022. Die Verkehrsleistung dritter Verkehrsunternehmen bleibt bei rund 2,0 Mio. Nwkm, die Eigenleistung der SWU steigt um 0,45 Mio. Nwkm mit einer Verschiebung der Busleistungen hin zur Straßenbahn. Der Anteil der fremdvergebenen Busleistungen an der gesamten Busverkehrsleistung steigt von derzeit ca. einem Viertel auf zukünftig ca. 40 %.

Basierend auf dem Beschluss gemäß Antrag erfolgt umgehend die Vergabe der Verkehrsleistungen an dritte Verkehrsunternehmen durch europaweite Ausschreibungen durch die SWU. Hierfür wurden 6 Linienbündel konzipiert, die stufenweise fremdvergeben werden sollen.

Aufgrund der Vorlaufzeiten und Fristen der Vergabeverfahren und der damit einhergehenden Pflichten zur Erfüllung der Qualitätskriterien (z. B. Beschaffung neuer Fahrzeuge) durch die Auftragnehmer muss der Beschluss zur Betrauung bereits im November 2018 stattfinden. Hieraus ergibt sich folgender Terminplan:

13.11.2018 (FBA)/14.11.2018 (GR)	Beschluss öDA
November 2018	EU-weite Ausschreibung der Verkehrsleistungen an dritte Verkehrsunternehmen
März 2019	Vergabe der Verkehrsleistungen an dritte Verkehrsunternehmen
Juni 2019	Beantragung der Liniengenehmigungen
Oktober 2019	Erteilung der Liniengenehmigungen
01.01.2020	Betriebsaufnahme des neuen Liniennetzes (Stufe 3 lt. NVP) und Beginn der Betrauung