



Sachbearbeitung	Task Force Linie 2		
Datum	27.07.2017		
Geschäftszeichen	TFL2 - Fi * 69		
Vorberatung	Fachbereichsausschuss Stadtentwicklung, Bau und Umwelt	Sitzung am 14.11.2017	TOP
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am 15.11.2017	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 293/17

---

Betreff: Direktvergabe der Nahverkehrsleistungen - Vorabbekanntmachung  
- Beschluss zur Veröffentlichung im EU-Amtsblatt -

Anlagen: Veröffentlichungstext im EU-Amtsblatt (Anlage 1)

**Antrag:**

Der Ankündigung der Direktvergabe der Nahverkehrsleistungen in der vorliegenden Fassung wird zugestimmt.

Jung

---

Zur Mitzeichnung an:

BM 3, C 3, OB

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

---

Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des

Gemeinderats:

Eingang OB/G \_\_\_\_\_

Versand an GR \_\_\_\_\_

Niederschrift § \_\_\_\_\_

Anlage Nr. \_\_\_\_\_

## Sachdarstellung:

Zusammenfassende Darstellung der finanziellen Auswirkungen

---

Finanzielle Auswirkungen:	ja
Auswirkungen auf den Stellenplan:	nein

---

### 1. Beschlusslage

#### 1.1. Beschlüsse

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

#### 1.2. Anträge

keine

### 2. Ausgangssituation und Genehmigungsdauer

Die Stadt Ulm ist als Aufgabenträger zuständig für die Organisation des ÖPNV, d.h. aller Bus- und Straßenbahnlinien auf ihrer Gemarkung. Für die Stadt Ulm wurde im Juli 2017 ein Nahverkehrsplan (NVP) verabschiedet (s. 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) hat für die Verkehre in 2009 eine Betrauung der Städte Ulm und Neu-Ulm nach der zwischenzeitlich nicht mehr gültigen Verordnung (EG) 1191/69 erhalten (s. GD 416/08), die bis 31.12.2019 läuft.

Die Linienverkehre der anderen auf dem Gebiet der Städte tätigen Unternehmen werden über eigenwirtschaftliche Genehmigungen nach § 42 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) erbracht. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Eigenwirtschaftlichkeit der Unternehmen erheblich von den ergänzenden Zahlungen der Städte Ulm und Neu-Ulm auf Grundlage der sog. UNV-Verträge (Ulmer NahVerkehr) aus dem Jahr 1974 abhängen. Diese sind jedoch nicht mehr EU-Rechtskonform und wurden daher zum 31.12.2019 aufgehoben (s. GD 317/16).

Die Genehmigungen laufen in den nächsten Jahren aus. Die Stadt Ulm hat bei Neuanträgen unter Verweis auf die geänderten ökonomischen Bedingungen (Aufhebung der UNV-Verträge aber auch zukünftig die Auswirkungen der Finanzierungsreform der Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderung gem. § 45a PBefG) nach Möglichkeit auf eine Harmonisierung der Linienlaufzeit bis 31.12.2019 hingewirkt.

### **3. Vergabe der Nahverkehrsleistungen**

Für den Zeitraum ab 01.01.2020 ergibt sich somit die Notwendigkeit, die Nahverkehrsleistungen entsprechend der derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen neu zu vergeben (s. GD 094/17).

Aufgrund der Kriterien der bereits in GD 094/17 dargestellten Vergabeszenarien und der Zielsetzung der Stadt, die sowohl qualitative als auch steuerungstechnische und wirtschaftliche Aspekte umfassen, hat der Gemeinderat die Verwaltung beauftragt, eine Direktvergabe aller Linien in einem Linienbündel an die SWU vorzunehmen.

#### Abstimmung mit den betroffenen Aufgabenträgern

Für Buslinien, die in Ulm starten und bei deren weiterer Streckenführung Teilabschnitte auf angrenzenden Gebietskörperschaften verlaufen, ist eine Abstimmung mit den betroffenen Aufgabenträgern erforderlich. Damit die Stadt Ulm im Auftrag anderer zuständiger Behörden diese Verkehrsleistungen in der Vorabbekanntmachung veröffentlichen sowie einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag erlassen kann, bedarf es der ausdrücklichen Zustimmung der betroffenen Aufgabenträger.

Für Teilabschnitte der Linien 4, 5 und 7 des Linienbündels Stadtverkehr Ulm, die auf Gemarkung der Stadt Neu-Ulm verlaufen, erfolgte eine entsprechende Zustimmung durch den Landkreis Neu-Ulm als zuständigem Aufgabenträger.

Für Linie 12, die abschnittsweise im Alb-Donau-Kreis sowie im Landkreis Biberach verkehrt, haben die zuständigen Aufgabenträger ihre Zustimmung erteilt. Die Finanzierung der Betriebsleistungen wird mit beiden Aufgabenträgern Alb-Donau-Kreis und Landkreis Biberach in einem noch abzustimmenden Kooperationsvertrag geregelt. Entsprechend bereits stattgefundenen Vorgesprächen ist davon auszugehen, dass die betroffenen Aufgabenträger die Finanzierung des Anteils auf ihrer Gemarkung übernehmen werden.

### **4. Inhalte der Vorabbekanntmachung**

Entsprechend den nationalen und europäischen gesetzlichen Bestimmungen muss eine Direktvergabe im Europäischen Amtsblatt spätestens ein Jahr vorab bekanntgegeben werden. Diese darf jedoch nicht früher als 27 Monate vor Aufnahme des Betriebes unter den Rahmenbedingungen der Direktvergabe veröffentlicht werden. Innerhalb von 3 Monaten nach Veröffentlichung können eigenwirtschaftliche Anträge abgegeben werden, denen grundsätzlich der Vorrang einzuräumen ist, sofern die Bedingungen des Nahverkehrsplans und der Vorabbekanntmachung erfüllt sind.

Auf etwaige Risiken wurde bereits in GD 094/17 ausführlich eingegangen.

Bei der Direktvergabe handelt es sich um einen formal-administrativen Akt, mit dem sichergestellt wird, dass ein „interner Betreiber“ weiterhin im Rahmen der bestehenden nationalen und europäischen Gesetze rechtssicher öffentliche Verkehrsleistungen auf dem Ulmer Stadtgebiet erbringen kann. Interner Betreiber sind, verkürzt dargestellt, Verkehrsunternehmen, auf die die zuständige Behörde, hier die Stadt Ulm, einen ausreichenden kontrollierenden Einfluss ausüben kann und welche weitgehend nur im Stadtgebiet tätig sind. Beabsichtigt ist, für Ulm als „internen Betreiber“ die Unternehmensgruppe SWU Verkehr GmbH (SWU-V) und Schwaben Mobil Nahverkehr Service GmbH (SM) vorzusehen.

Mit der Direktvergabe an den internen Betreiber und den im Nahverkehrsplan definierten Qualitätsanforderungen gehen strukturelle und qualitative Verbesserungen in den städtischen ÖPNV einher.

#### 4.1. Umsetzungskriterien

Für die Direktvergabe an den internen Betreiber sind bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) bis zum Herbst 2018 die notwendigen Voraussetzungen zur Herstellung der Direktvergabefähigkeit zu schaffen. Es ist geplant, zum Fahrplanwechsel 2018/19 durch die neuen Strukturen innerhalb der SWU die folgenden Kriterien zu erfüllen:

- **Kontrollkriterium:** Die Stadt Ulm muss als zuständige Behörde über Einflussmöglichkeiten verfügen und die notwendigen Weisungs- und Kontrollrechte ggü. dem internen Betreiber 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 ist die Unternehmensstruktur unter der Prämisse des Erhalts der SM anzupassen.
- **Eigenerbringungsquote:** Der überwiegende Teil der Verkehrsleistungen muss selbst erbracht werden. Seitens des internen Betreibers ist in Abstimmung mit der zuständigen Behörde der Stadtverwaltung eine Vergabe von Unteraufträgen vorzubereiten.

Ferner sind folgende Rahmenbedingungen zu erfüllen:

- Erarbeitung der organisatorischen Folgewirkungen mit allen arbeits-, steuer- und gesellschaftsrechtlichen Fragestellungen
- Erfüllung der im Nahverkehrsplan verbindlich festgelegten Bedienungs- und Qualitätskriterien sowie weitere noch festzulegende Qualitäts- und Effizienzziele. Letztere sind über ein jährliches Reporting zu überprüfen

#### 4.2. Vergabedauer

Die VO (EG) 1370/2007, Art 4, Abs. 3 und 4 regelt, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge befristet zu vergeben sind und eine Laufzeit von höchstens 10 Jahren für Busverkehrsdienste und von höchstens 15 Jahren für Straßenbahndienste haben. Die Laufzeit von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen, die mehrere Verkehrsträger umfassen, ist auf 15 Jahre beschränkt, wenn der Verkehr mit Straßenbahnen mehr als 50 % des Werts des betreffenden Verkehrsdienstes ausmacht. Falls erforderlich kann die Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrages unter Berücksichtigung der Amortisierungsdauer der Wirtschaftsgüter um höchstens 50 % verlängert werden, somit ist eine maximale Vergabedauer von 22,5 Jahren bzw. 270 Monaten möglich.

4.3. Bewertung möglicher Vergabeszenarien/Empfehlung

Vorteile/Chancen	Nachteile/Risiken
<p>Vergabeszenario 1: Direktvergabe gesamtes Linienbündel, Straßenbahn und Bus gemeinsam für 270 Monate bzw. 22,5 Jahre</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzung der maximal möglichen Laufzeit um Planungssicherheit insbesondere bei großen Innovationen/Investitionen mit langer Abschreibungs-/Amortisationsdauer (z.B. E-Bussysteme) zu erlangen.</li> <li>• Kein Risiko bei zukünftigen Entwicklungen der relevanten Rechtsvorschriften.</li> <li>• Geringerer Vergabeaufwand.</li> <li>• Vermeidung Risiko, dass ab 2020 bzw. ab 2030 Busleistung verloren wird – eigenwirtschaftliche Anträge auf Busleistung denkbar:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kein Remanenzrisiko bei Verlust der Busleistung.</li> <li>○ Angebot aus einer Hand ist dauerhaft gewährleistet.</li> <li>○ Synergien zwischen Straßenbahn- und Busbetrieb bleiben erhalten.</li> </ul> </li> <li>• Sicherheit für die Belegschaft.</li> <li>• Klares Bekenntnis der Stadt zu seinem Verkehrsunternehmen. Kontrolle der einzuhaltenden Ziele und der wirtschaftlichen Entwicklung des internen Betreibers durch die Stadt über Aufsichtsrat gegeben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geringerer Anreiz für internen Betreiber zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (Gegenargument: Steuerung des internen Betreibers durch AR)</li> <li>• Geringere Stärkung mittelständischer Busbetriebe.</li> <li>• Höheres Restrisiko eines Aufgreifens durch ein drittes Verkehrsunternehmen: Wert des Schienenverkehrs größer als Wert der Busverkehrsleistungen (Risiko nur bis zum Ablauf der vergaberechtlichen Rügefristen).</li> <li>• Ggf. wird die Genehmigung Bus nur für 10 Jahre erteilt, so dass mit Ablauf der Busgenehmigungen evtl. erneut die Möglichkeit zur Stellung eigenwirtschaftlicher Anträge besteht.</li> </ul>

Im Ergebnis gilt, dass der „öffentliche Dienstleistungsauftrag“ kein Vertrag ist, sondern seine Beachtung auf dem Ober-/Unterordnungsverhältnis zwischen Stadt und dem Verkehrsunternehmen beruht. Hieraus folgt, dass auch bei einer Vergabe über 270 Monate die Stadt den öDA vor Ablauf einseitig reduzieren bzw. beenden kann. Der Aufgabenträger hat daher einen größeren Gestaltungsspielraum, da eine Beendigung des öDA und Vergabe im Wettbewerb jederzeit möglich sind.

Vorteile/Chancen	Nachteile/Risiken
Vergabeszenario 2: Direktvergabe gesamtes Linienbündel, getrennt nach Straßenbahn für 270 Monate bzw. 22,5 Jahre und Bus für 10 Jahre	
<p>Reine Busleistung kann von einem anderen Busunternehmen ggf. günstiger erbracht werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Unklarheit über Entwicklung der Rechtsvorschriften.</li><li>• Erhöhtes Risiko eines eigenwirtschaftlichen Antrages auf die Busleistung, da Schutzwirkung durch Straßenbahn entfällt.</li><li>• Neue Vergabe nach 10 Jahren (finanzieller und personeller Aufwand).</li><li>• Unklarheit, welches Busunternehmen (ggf. mehrere Busunternehmen) die Busleistung dann erhalten würde(n).</li><li>• Bei Verlust der Busleistung und gleichzeitigem Weiterbetrieb der Straßenbahn:<ul style="list-style-type: none"><li>○ Remanenzrisiko und damit Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit der Straßenbahn.</li><li>○ Kein Verkehrsangebot aus einer Hand (ggf. sogar mehrere Busbetreiber), damit erhöhter Steuerungsaufwand bei der Stadt zur Einhaltung der Qualität.</li><li>○ Verlust an Synergien zwischen Straßenbahn- und Busbetrieb.</li></ul></li><li>• Innovationsstopp, da keine Amortisationsdauer gegeben.</li><li>• Unsicherheit in der Belegschaft.</li><li>• Kein klares Bekenntnis der Stadt zu seinem Verkehrsunternehmen.</li><li>• Getrennte Vergabe von Straßenbahn und Bus wäre voraussichtlich sehr komplex und mit dem jetzigen Zeitplan nicht vereinbar.</li><li>• Eine nachträgliche Verlängerung des öDA für Buslinien ist nicht möglich, weil es sich um eine wesentliche Vertragsänderung nach § 132 GWB handeln würde.</li><li>• Wenn in der Vorabbekanntmachung unterschiedliche Laufzeiten angekündigt werden, ist dies ggf. widersprüchlich zur Argumentation, die Vergabe als „Gesamtnetz“ sei erforderlich. Ggf.</li></ul>

Vorteile/Chancen	Nachteile/Risiken
	werden bereits jetzt für Busbündel eigenwirtschaftliche Anträge gestellt.

Aufgrund der dargestellten Vorteile/Chancen sowie Nachteile/Risiken, die sowohl rechtliche als auch steuerungstechnische und wirtschaftliche Aspekte umfassen, empfiehlt die Verwaltung im Ergebnis des Vergleichs eine Direktvergabe des gesamten Linienbündels, Straßenbahn und Bus gemeinsam 270 Monate (s. 4.3. Vergabeszenario 1).

## 5. Weitere Schritte

### 5.1. Harmonisierung der Genehmigungslaufzeiten

Die Liniengenehmigungen sind durch die SWU-V mit dem Ziel der Schaffung eines Linienbündels mit einer einheitlichen Laufzeit vom 01.01.2020 bis 30.06.2042 zu beantragen. Der Übergang der Liniengenehmigungen im Zusammenhang mit der Verschmelzung von SWU-NV und SWU-V wird durch die Neuorganisation SWU-V und SM nicht berührt.

Die Nachtbuslinien N1 bis N4, N7 und N8 sowie die NachtSAM-Linien wurden nicht in die Vorabkennzeichnung einbezogen, da deren Genehmigungen zum Teil von privaten Verkehrsunternehmen gehalten werden. Die SWU-V betreibt den Nahverkehr auf diesen Linien im Rahmen einer sogenannten Fahrplanerweiterung mit gegenseitiger Gestattung, d.h., dass der jeweilige Genehmigungsinhaber der SWU-V das Recht einräumt, den Nachtverkehr auf diesen Linien zu betreiben.

### 5.2. Aufgabenträgerschaft und Organisation

Im Rahmen der Erstellung des Nahverkehrsplans wurde deutlich, dass es grundlegender Überlegungen zur künftigen Organisation der mit der Aufgabenträgerschaft der Stadt Ulm verbundenen ÖPNV-Aufgaben und Prozesse bedarf. Ursprüngliches Ziel war die Erarbeitung eines entsprechenden Konzepts bis zur Veröffentlichung der Vorabkennzeichnung im Herbst 2017. Ressourcenbedingt mussten die hiermit verbundenen umfangreichen Arbeiten jedoch bis auf weiteres zurückgestellt werden.

### 5.3. Weiteres Vorgehen

Über den Fortgang des Verfahrens ist im Gemeinderat Anfang 2018 zu berichten.

Der Beschluss der Direktvergabe auf Basis des öDA ist für Herbst 2018 geplant. Bei der Erstellung des öDA sind die unter 4.1 beschriebenen Umsetzungskriterien zu berücksichtigen. Seitens der Verwaltung und SWU sind die bisherigen Controlling- und Reportingmechanismen zu überprüfen und ggf. weiterzuentwickeln.