Beschlussvorlage

Geschäftszeichen:	Verantwortliche/r:	Vorlagennummer:
III		**III/005/2014/1**

Gründung eines Zweckverbandes Stadt-Umland-Bahn Nürnberg - Erlangen - Erlangen-Höchstadt

Beratungsfolge	Termin	Ö/N	Vorlagenart	Abstimmung
Haupt-, Finanz- und Personalausschuss	19.11.2014	Ö	Gutachten	verwiesen
Stadtrat	27.11.2014	Ö	Beschluss	

Beteiligte Dienststellen

Ref. VI, Ref. II (zu Buchführung + Angaben der finanziellen Ressourcen), BM II und BM III (hinsichtlich der Bestellung der Verbandsräte)

I. Antrag

1. Der Stadtrat beschließt die beiliegende Satzung des Zweckverbandes Stadt-Umland-Bahn Nürnberg – Erlangen – Erlangen-Höchstadt (Stadt-Umland-Bahn-Verbandssatzung – ZVStUBS) (Anlage 1)
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die beiliegende Verwaltungsvereinbarung (Anlage 2) abzuschließen.
3. Als Verbandsrätin/Verbandsrat werden bestellt:
    a) Frau Bürgermeisterin Susanne Lender-Cassens (Vertreter: Herr Konrad Beugel)
    b) Herr berufsmäßiger Stadtrat Josef Weber (Vertreter: Herr Dr. Christian Korda)
4. Als Stellvertreter des Verbandsrats Dr. Florian Janik wird Frau berufsmäßige Stadträtin Marlene Wüstner bestellt.

II. Begründung

1. Aktueller Bearbeitungsstand des Projekts StUB

Auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie mit Standardisierter Bewertung des Gutachters INTRAPLAN vom August 2012 war von den drei Aufgabenträgern Stadt Erlangen (ER), Stadt Nürnberg (N) und Landkreis Erlangen-Höchstadt (ERH) im Oktober 2012 ein Rahmenantrag zur Aufnahme des reduzierten StUB-T-Netzes in das GVFG-Bundesprogramm gestellt worden. Im August 2013 wurde das Projekt als „Stadt-Umland-Bahn Erlangen“ zur Voranmeldung in die Kategorie „C“ des Bundesprogramms 2013-2017 aufgenommen.

Die drei Partner bearbeiten das Projekt derzeit in zwei Arbeitsgruppen:

- In der Planergruppe wurde zunächst die Machbarkeitsstudie des Gutachters weiter vertieft. Dort sind inzwischen vor allem die von der Regierung von Mittelfranken geforderten genaueren Prüfungen der Ingenieurbauwerke und Kreuzungen abgearbeitet und die Prüfungen weitgehend abgeschlossen. Sie zeigen keine wesentlichen Überschreitungen der vom Gutachter angenommen Kosten.

  Ein gesonderter Untersuchungsauftrag wurde von der Stadt Erlangen zur Bahnunterführung an den Arcaden (Güterhallenstraße) erteilt, wo eine besonders schwierige Trassenführung und Topografie bewältigt werden muss; aber auch hier gibt es bislang keine Anzeichen für eine deutliche Überschreitung der Kalkulation des Gutachters. Aktuell laufen in ER, N und ERH die Planungsarbeiten nach Leistungsphase (Lph) 1 (Grundlagenermittlung); 2015 ist vorgesehen, mit Lph 2 (Vorplanung mit Kostenschätzung) zu beginnen.

- Die Steuerungsgruppe hat die Aufgabe, eine für die Umsetzung des Projekts geeignete gemeinsame Organisationsstruktur zu entwickeln. Geklärt werden musste insbesondere, welche Aufgaben dieser Rechtsträger künftig übernehmen wird, welche Rechtsform er idealerweise haben sollte und welche Rahmenbedingungen dabei beachtet werden müssen. Die Regierung von Mittelfranken ist in die Arbeit der Steuerungsgruppe von Anfang an eingebunden gewesen.

  Eine wesentliche Rahmenbedingung für den künftigen Rechtsträger ist die Sicherung der Vorsteuerabzugsfähigkeit. Wäre der neue Rechtsträger nicht vorsteuerabzugsberechtigt, so würde sich das unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts auswirken bis hin zum Risiko, durch die Steuerpflicht den positiven Nutzen-Kosten-Faktor der Stadt-Umland-Bahn zu gefährden – ein k.o.-Kriterium. Um diese entscheidende Frage zu klären, wurde 2013 die Steuerberatungsgesellschaft Dr. Storg, Nürnberg, von der Stadt Erlangen/Referat Planen und Bauen mit der Erstellung eines gesonderten Gutachtens zu dieser Problematik beauftragt.

2. Kosten und Förderung

Die Gesamtkosten des Projekts liegen gemäß Rahmenantrag zum GVFG bei 365 Mio. € (Preisstand 2006 zzgl. Inflationsrate von 2,5%); dieser ist auch Grundlage für die standardisierte Bewertung und maßgeblich für den Förderantrag. Die (nicht förderfähigen) Planungskosten, die die drei Aufgabenträger vollständig finanzieren müssen, betragen knapp 46 Mio. €, davon bis zur Lph 4 (also der Genehmigungsplanung) ca. 25 Mio. €.

Entscheidend für das Projekt und Gegenstand intensiver Diskussionen mit den Fördermittelgebern ist die Frage, welcher Anteil der Investitionskosten (ohne Planung) von 319 Mio. € zuwendungsfähig sein wird. Nach den allgemein geltenden GVFG-Kriterien sind grundsätzlich nur Streckenabschnitte förderfähig, die auf einem eigenen Gleiskörper verlaufen. Das wirkt ungünstig vor allem auf innerörtliche Streckenabschnitte, in denen für einen eigenen Gleiskörper schlicht kein Platz ist – also im verdichteten Bereich Erlangens, aber auch in Buckenhof, Uttenreuth und Herzogenaurach. So könnte nur in Nürnberg die komplette Strecke (weil mit eigener Trassenführung entlang der B4) vollständig gefördert werden, für die Stadt Erlangen läge der Anteil bei 87% und für den Landkreis ERH bei 51%. Insgesamt wären nur 253 Mio. € der Investitionskosten förderfähig; die drei Partner müssten somit insgesamt einen Eigenanteil für die Investition von 117 Mio. € sowie die vollen Planungskosten von 46 Mio. € tragen, insgesamt also rund 163 Mio. €.

Aus Sicht der drei Partner war hier unbedingt eine Nachsteuerung durch den Fördermittelgeber erforderlich: zum einen hat das Projekt einen besonderen regionalen Status für die Verbindung der beiden Hochschulstandorte Nürnberg und Erlangen und müsste – ähnlich wie die Verlängerung der U-Bahn von München in den TU-Campus Garching – mit einer Sonderförderung des Landes von 10 Prozentpunkten von 20% auf 30% unterstützt werden. Darüber hinaus sollte zumindest die Landesförderung auch auf Streckenteile ohne eigenen Gleiskörper ausgedehnt werden. Dadurch ließe sich der Eigenanteil vor allem für die Stadt Erlangen und den Landkreis spürbar reduzieren. Eine Sonderförderung des Landes von 10% entspräche einer Erhöhung der Förderung um über 25 Mio. €, die Förderung der Abschnitte ohne eigenen Gleiskörper zusätzlich weitere knapp 20 Mio. € - insgesamt also rund 45 Mio. € Zusatzförderung. Der Eigenanteil der drei Partner könnte dadurch von 163 auf 118 Mio. € reduziert werden.
Bei einem Spitzengespräch des Landrats und der beiden Oberbürgermeister mit Staatsminister Herrmann am 24.06.2014 wurde signalisiert, dass beide Sonderförderungen vorstellbar wären. Eine interne Abklärung wurde zugesagt. Mit Schreiben vom 13.10.2014 (Anlage 3) hat der Freistaat Bayern erfreulicher Weise der erhöhten Landesförderung von 30 % zugestimmt. Dadurch reduziert sich der Eigenanteil der drei Partner um insgesamt 25 Mio. EUR auf 137 Mio. EUR. Der darüber hinaus gehenden Forderung konnte der Freistaat nicht entsprechen, hat jedoch zugesagt, sich im Rahmen der Verhandlungen auf Bundesebene zur GVFG-Nachfolgeregelung nachdrücklich für eine Förderung auch nicht auf unabhängigem Gleiskörper geführter Abschnitte einzusetzen.

3. Kostenaufteilung für Planung und Bau/ Berücksichtigung im Haushalt

Die Kostenaufteilung für Planung und Bau der Stadt-Umland-Bahn erfolgt nach folgendem Schlüssel: Die nicht durch Fördermittel gedeckten Gesamtkosten werden anteilig entsprechend der auf das jeweilige Gebiet entfallenden Trassenlänge von den Verbandsmitgliedern getragen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass alle drei Partner solidarisch an allen Baumaßnahmen beteiligt sind, unabhängig davon, wo diese sich befinden. Es ergibt sich folgende Aufteilung der Kosten:

	Trassenlänge	**Quote**	**Voraussichtliche Kosten**
N	5.290 m	16,65%	22,883 Mio. €
ER	19.050 m	59,96%	82,227 Mio. €
ERH	7.430 m	23,39%	32,076 Mio. €
gesamt	31.770m	100 %	137,137 Mio €

Im Haushalt der Stadt Erlangen wurden bisher verausgabt bzw. stehen zur Verfügung:

2012:	Verausgabt: 35,6 T€ (durch MB bereitgestellt)	
2013:	Ansatz 300 T€, davon verausgabt 8,9 T€ aus 2013 gebildeter Rest:	291 T€
2014:	Ansatz 1 Mio. € (im April gesperrt um 750 T€, 37 T€ verausgabt) ➡ noch verfügbar:	213 T€
2015:	Entwurf Ausgabe 7,45 Mio. €/Einnahme 6,7 Mio. €	= netto 750 T€
	Summe zur Verfügung stehender Mittel	1,254 Mio. €

Diese Mittel reichen aus, um den im Jahr 2015 zu erwartenden Zahlungsverpflichtungen aus Umlagebescheiden des Zweckverbandes nachzukommen.

4. Rechtsform und steuerliche Rahmenbedingungen

Zusammenfassend ist als Ergebnis des Gutachtens der Steuerberatungsgesellschaft Dr. Storg festzuhalten, dass die Rechtsform des künftigen Unternehmens für die steuerliche Frage nicht entscheidend ist; hier sollte die Form gewählt werden, die aus Sicht der drei Gebietskörperschaften optimale Voraussetzungen für die gemeinsame Steuerung und operative Umsetzung des Projekts StUB bietet. Dazu schlagen die Fachleute der drei Verwaltungen im Benehmen mit der Regierung von Mittelfranken die Gründung eines Zweckverbandes vor. Vorteile des Zweckverbands sind beispielsweise die gute Steuerbarkeit durch die Verbandsmitglieder, die Möglichkeit, öffentliche Aufgaben unmittelbar zu übertragen sowie die Dienstherreneigenschaft in Bezug auf Beamtinnen und Beamte. In Abstimmung der Partner und im Benehmen mit der Regierung von Mittelfranken wurde eine Zweckverbandssatzung ausgearbeitet (Anlage).

Entscheidend für den Umfang der Beauftragung dieses Zweckverbands ist aus Sicht des Gutachters die umsatzsteuerrechtliche Problematik; hierzu gibt es im Gutachten klare Empfehlungen. So ist für die Frage der Steuerpflicht maßgeblich, ob der Zweckverband als Unternehmen i.S. des § 2 UStG gilt. Als Unternehmen kann er nur dann gelten, wenn eine gewerbliche Tätigkeit zur Erzie-

lung von Einnahmen vorliegt (auch wenn – wie beim Projekt StUB – nicht im Vordergrund steht, damit Gewinn zu erzielen). Es reicht also nicht aus, als Aufgabe des Rechtsträgers allein die Planung oder auch Planung und bauliche Umsetzung der Stadt-Umland-Bahn festzuschreiben. Um als – vorsteuerabzugsfähiges – Unternehmen zu gelten, muss der Zweckverband deshalb mit Planung, Bau und Betrieb der StUB beauftragt werden – und zwar von Anfang an.

5. Eckpunkte der Zweckverbandssatzung und der Verwaltungsvereinbarung

Bei der Ausgestaltung der Zweckverbandssatzung wurde darauf geachtet, dass der neue Rechtsträger optimale Rahmenbedingungen für eine schnelle Umsetzung des Vorhabens bietet, zugleich aber auch die steuerlichen Risiken minimiert und die individuellen Interessen der drei Projektpartner sichert.

- **Verbandsausschuss**

  Aus diesem Grund sollen die operativen Entscheidungen, die nicht in die Zuständigkeit des Verbandsvorsitzenden fallen, grundsätzlich beim Verbandsausschuss liegen. Auf diese Weise können insbesondere im Planungs- und Bauprozess die notwendigen Entscheidungen flexibler herbeigeführt werden.

- **Koppelung von Planung, Bau und Betrieb**

  Aus steuerlichen Gründen können Planung, Bau und künftiger Betrieb der StUB nicht entkoppelt werden und müssen von Anfang an auf den Zweckverband übertragen werden (§ 4 Abs. 1 des Satzungsentwurfs).

  Vor diesem Hintergrund ist es für die Projektpartner wichtig, trotzdem eine Möglichkeit offen zu halten, nach Kenntnis der konkreten Kosten die Fortsetzung des Vorhabens nochmals prüfen zu können. Eine Unumkehrbarkeit des Projekts zum jetzigen Zeitpunkt soll vermieden werden. Andererseits muss die Gründung des Zweckverbands auch eine Verbindlichkeit herstellen, die den Partnern Gewähr dafür gibt, dass größere Investitionen nicht vergeblich getätigt wurden, weil sich einer der Partner zurückzieht.

  Aus diesem Grund wurde in der Verwaltungsvereinbarung (§ 3) eine Regelung getroffen, wonach sich die Parteien verpflichten, bis zum Beginn der Bauphase dem Austritt eines Verbandsmitglieds auf Wunsch zuzustimmen. In diesem Fall wären allerdings die für die Fertigstellung der Genehmigungsplanung erforderlichen Kosten auch von dem ausscheidenden Mitglied noch anteilig zu tragen. Mit Beginn der Bauphase ist nur noch die gesetzlich vorgesehene Kündigung aus wichtigem Grund möglich.

- **Einstimmigkeitsprinzip**

  In § 9 Abs. 2 wurde das Einstimmigkeitsprinzip für alle Entscheidungen der Verbandsversammlung festgeschrieben. Für den Verbandsausschuss ist dies in § 13 Abs. 3 geregelt. Damit wird dem Wunsch der Parteien nach einer größtmöglichen Kontrolle aller, insbesondere der kostenrelevanten, Entscheidungen des Zweckverbands entsprochen.

  Gleichzeitig ist aber in § 5 der Verwaltungsvereinbarung eine Verpflichtung zur konstruktiven Zusammenarbeit geregelt.

- **Höhe der Förderung**

  Die Aufnahme einer bestimmten Förderquote durch Bund und Freistaat (90%) in die Satzung als Bedingung für eine uneingeschränkte Beteiligung am Projekt ist – auch nach Abstimmung

mit der Regierung von Mittelfranken – nicht möglich. Dies wäre schon deshalb problematisch, weil erst nach Vorliegen der Genehmigungsplanung exakt feststehen wird, welche Streckenteile in welcher Höhe gefördert werden können. Über die oben genannte Austrittsregelung ist jedoch sichergestellt, dass im Falle einer unerwartet niedrigen Förderung ein Ausscheiden aus dem Zweckverband noch möglich ist. Das Risiko, dass unter Umständen Aufwendungen für erbrachte Planungsleistungen vergeblich sein könnten, müssen die drei Partner letztlich tragen.

- **Umlageschlüssel für Planung, Bau und Betrieb**

  Mit Gründung des Zweckverbandes muss auch die Deckung des Finanzbedarfs in der Satzung geregelt und unter den Partnern aufgeteilt werden (§ 17). Für Planung und Bau der Stadt-Umland-Bahn hat man sich, wie oben bereits dargestellt, auf einen trassenbezogenen Schlüssel verständigt (N: 16,65%; ER: 59,96%; ERH: 23,39%). Dieser Schlüssel gilt in der Betriebsphase auch für den Unterhalt der baulichen Infrastruktur. Im Übrigen werden die Kosten in der Betriebsphase nach Wagenkilometern auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet aufgeteilt.

- **Geschäftsstelle**

  Der Zweckverband wird eine Geschäftsstelle in Erlangen unterhalten, für die ein Geschäftsleiter bestellt wird. Der Zweckverband wird mit eigenem Personal ausgestattet, zunächst neben dem Geschäftsleiter mit einem Projektsteuerer und einer Vorzimmerkraft.

- **Buchführung**

  Der Zweckverband wirtschaftet entsprechend den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (§ 16).

6. Erforderliche Schritte bis zur Entstehung des Zweckverbands

Für die Gründung des Zweckverbands müssten zunächst neben der Stadt Erlangen auch die Stadt Nürnberg und der Landkreis Erlangen-Höchstadt entsprechende Beschlüsse fassen. Sodann bedarf die Verbandssatzung der Genehmigung durch die Regierung von Mittelfranken. Die Inaussichtstellung dieser Genehmigung wurde bereits beantragt. Vor dem Inkrafttreten der Satzung am 01.01.2015 muss die Satzung schließlich noch durch die Regierung von Mittelfranken im Mittelfränkischen Amtsblatt veröffentlicht werden.

7. Verbandsräte

Gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 der Satzung wird Herr Dr. Janik als Oberbürgermeister der Stadt Erlangen für die ersten beiden Jahre Verbandsvorsitzender des Zweckverbands sein. Er ist automatisch auch Mitglied der Verbandsversammlung und des Verbandsausschusses. Die Vertragspartner haben sich darauf geeinigt, dass im Verbandsausschuss möglichst eine Vertretung durch den Stellvertreter im Hauptamt erfolgen soll, hier also die zweite Bürgermeisterin Frau Lender-Cassens. Diese Vertretungsregelung ist nur möglich, wenn Frau Lender-Cassens auch Mitglied der Verbandsversammlung ist. Da sich Verbandsräte jedoch in der Verbandsversammlung nicht gegenseitig vertreten dürfen, ist abweichend vom gesetzlichen Regelfall für Herrn Dr. Janik ein anderer Vertreter zu bestellen. Hierzu bedarf es der Zustimmung des Oberbürgermeisters und der beiden Bürgermeisterinnen. Diese Zustimmungen liegen vor.

Anlagen:

- Anlage 1 - Zweckverbandssatzung
- Anlage 2 - Verwaltungsvereinbarung
- Anlage 3 - Schreiben Staatsminister

III. Abstimmung

Beratung im Gremium: Haupt-, Finanz- und Personalausschuss am 19.11.2014

Protokollvermerk:
Der Tagesordnungspunkt wird auf Vorschlag des Vorsitzenden OBM Dr. Janik als Einbringung behandelt und ohne Begutachtung durch den Haupt-, Finanz- und Personalausschuss an den Stadtrat verwiesen.

gez. Dr. Janik	gez. Wüstner
Vorsitzende/r	Berichterstatter/in

IV. Beschlusskontrolle
V. Zur Aufnahme in die Sitzungsniederschrift
VI. Zum Vorgang