

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

Sachverhalt

1. Aktueller Bearbeitungsstand des Projekts StUB

Auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie mit Standardisierter Bewertung des Gutachters INTRAPLAN vom August 2012 wurde von den drei Aufgabenträgern für den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr Stadt Erlangen (ER), Stadt Nürnberg (N) und Landkreis Erlangen-Höchstadt (ERH) im Oktober 2012 ein Rahmenantrag zur Aufnahme des StUB-T-Netzes Nürnberg – Erlangen – Herzogenaurach (Westast) bzw. Uttenreuth (Ostast) in das GVFG-Bundesprogramm gestellt. Im August 2013 wurde das Projekt als „Stadt-Umland-Bahn Erlangen“ zur Voranmeldung in die Kategorie „C“ des Bundesprogramms 2013-2017 aufgenommen. Details hierzu wurden dem Verkehrsausschuss am 14.11.2013 berichtet.

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 angenommenen 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 HOAI-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.

Eine wesentliche Rahmenbedingung für den künftigen Rechtsträger war die Klärung der Vorsteuerabzugsberechtigung. Wäre der neue Rechtsträger nicht vorsteuerabzugsberechtigt, so würde sich das unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts auswirken bis hin zum Risiko, durch die Umsatzsteuerpflicht den positiven Nutzen-Kosten-Faktor der Stadt-Umland-Bahn und damit deren Realisierung zu gefährden. Um diese entscheidende Frage zu klären, wurde 2013 die Steuerberatungsgesellschaft Dr. Storg, Nürnberg, mit einem gesonderten Gutachten zu dieser Problematik von der Stadt Erlangen beauftragt.

2. Kosten und Förderung

Die Gesamtkosten des Projekts liegen gemäß Rahmenantrag zum GVFG bei 365 Mio. € (Preisstand 2006 zzgl. Inflationsrate von jährlich 2,5% bis 2019); dieser ist auch Grundlage für die standardisierte Bewertung und maßgeblich für den Förderantrag. Die (nicht förderfähigen) Pla-

nungskosten, die die drei Aufgabenträger vollständig finanzieren müssen, betragen knapp 46 Mio. €, davon bis zur Lph 4 (Genehmigungsplanung) ca. 25 Mio. €.

Entscheidend für das Projekt und Gegenstand intensiver Diskussionen mit den Fördermittelgebern war und ist die Frage, welcher Anteil der Investitionskosten (ohne Planung) von 319 Mio. € zuwendungsfähig sein wird. Nach den allgemein geltenden GVFG-Kriterien wären grundsätzlich nur Streckenabschnitte förderfähig, die auf eigenem 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 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 eine besondere regionale Bedeutung 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 um 10 Punkte 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 (Beilage 1.2) hat der Freistaat Bayern erfreulicherweise der erhöhten Landesförderung von 30% der förderfähigen Kosten zugestimmt. Dadurch reduziert sich der Eigenanteil der drei Partner um insgesamt 25 Mio. € auf nun 137 Mio. €. Der darüber hinaus gehenden Forderung, auch Streckenteile auf nicht eigenem Gleiskörper zu fördern, entsprach der Freistaat nicht. Es wurde jedoch zugesagt, dass sich der Freistaat im Rahmen von Verhandlungen zu einer GVFG-Nachfolgeregelung auf Bundesebene nachdrücklich für eine Förderung auch auf nicht eigenem Gleiskörper geführter Streckenabschnitte einsetzen wird.

3. Kostenteilung für Planung und Bau / Finanzierung

Die Kosten für Planung und Bau der Stadt-Umland-Bahn sollen derart geteilt werden, dass die drei Partner die nicht durch Fördermittel gedeckten Gesamtkosten entsprechend der auf ihr Gebiet entfallenden Trassenlängen aufteilen. Dies bedeutet, dass sich die drei Partner solidarisch an allen Baumaßnahmen entsprechend ihrem Anteil beteiligen – unabhängig davon, auf welchem Hoheitsgebiet sich diese befinden. Dies führt zu folgendem Ergebnis:

| | Trassenlänge km | Anteil % | Voraussichtl. Kosten Mio. € |
|------------------|------------------------|-----------------|------------------------------------|
| N | 5,29 | 16,65 | 22,883 |
| ER | 19,05 | 59,96 | 82,227 |
| ERH | 7,43 | 23,39 | 32,076 |
| Insgesamt | 31,77 | 100,00 | 137,137 |

In den Haushalt der Stadt Nürnberg sind für das Projekt StUB zum Jahr 2015 1,0 Mio. €, zum Jahr 2016 2,5 Mio. € und zum Jahr 2017 1,057 Mio. € eingestellt worden. Hieraus können die anteilig auf die Stadt Nürnberg entfallenden Zahlungsverpflichtungen an den Zweckverband für die anstehenden Planungsarbeiten und die Ausstattung der Geschäftsstelle ab 01.01.2015 für diesen Zeitraum erfüllt werden.

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 gemeinsamen Zweckverbandes vor. Vorteile des Zweckverbandes sind beispielsweise die gute Steuerbarkeit durch die Verbandsmitglieder, die Möglichkeit, öffentliche Aufgaben unmittelbar zu übertragen sowie die grundsätzlich mögliche Dienstherreneigenschaft für Beamtinnen und Beamte, die sich ggf. von den Verbandsmitgliedern zum Zweckverband versetzen lassen wollen. In Abstimmung der Partner und im Benehmen mit der Regierung von Mittelfranken wurde eine Zweckverbandssatzung ausgearbeitet (Beilage 1.3).

Entscheidend für den Umfang der Beauftragung dieses Zweckverbandes 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 Erzielung 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 ergänzenden Verwaltungsvereinbarung

Bei der Ausgestaltung der Zweckverbandssatzung wurde darauf geachtet, dass der neue Rechtsträger optimale Rahmenbedingungen für eine schnelle Umsetzung des Vorhabens bie-

tet, zugleich aber auch die steuerlichen Risiken minimiert und die individuellen Interessen der drei Projektpartner sichert.

- **Verbandsausschuss**

Operative Entscheidungen, die nicht in die Zuständigkeit des Verbandsvorsitzenden oder der Verbandsversammlung (insbesondere nach Art. 34 Abs. 2 KommZG) fallen, sollen grundsätzlich beim Verbandsausschuss liegen, der mit den beiden Oberbürgermeistern und dem Landrat besetzt sein soll. Auf diese Weise können insbesondere während der Planungs- und Bauphase 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 dem Zweckverband übertragen werden (vgl. § 4 Abs. 1 des Satzungsentwurfs). Ob der Betrieb auf einen Dritten übertragen werden kann und wird (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 des Satzungsentwurfs), ist zu gegebener Zeit unter Berücksichtigung der dann geltenden Rechtsvorschriften zu entscheiden.

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 wird 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 soll eine ergänzende Verwaltungsvereinbarung zwischen den drei Partnern abgeschlossen werden (Beilage 1.4). Dort wird in § 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 wird nur noch die gesetzlich vorgesehene Kündigung aus wichtigem Grund (Art. 44 Abs. 3 KommZG) möglich sein.

- **Einstimmigkeitsprinzip**

In § 9 Abs. 2 der Zweckverbandssatzung wurde das Einstimmigkeitsprinzip für alle Entscheidungen der Verbandsversammlung festgeschrieben. Für den Verbandsausschuss ist dies in § 13 Abs. 3 geregelt. Damit wird dem Wunsch der Partner nach einer größtmöglichen Kontrolle aller – insbesondere der kostenrelevanten – Entscheidungen des Zweckverbandes 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 (insgesamt 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 und es letztlich stets nur um die Bezuschussung der förderfähigen Kosten geht, nicht jedoch der tatsächlichen Gesamtbaukosten. Über die oben genannte Austrittsregelung ist jedoch sicher gestellt, 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 gemeinsam 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 auf Verwaltungsebene - 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 sollen die künftigen Betriebskosten nach Wagenkilometern auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet aufgeteilt werden.

- **Geschäftsstelle**

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

- **Buchführung**

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

6. Erforderliche Schritte bis zur Entstehung eines Zweckverbandes

Für die Gründung des Zweckverbandes müssen zunächst neben dem Stadtrat der Stadt Nürnberg auch die Gremien der Stadt Erlangen und des Landkreises Erlangen-Höchstadt entsprechende Beschlüsse fassen. Anschließend bedarf die Verbandssatzung nach Unterzeichnung durch die gesetzlichen Vertreter der Gebietskörperschaften der Genehmigung durch die Regierung von Mittelfranken.

Die Inaussichtstellung der Genehmigung wurde bereits beantragt. Vor dem geplanten Inkrafttreten der Satzung am 01.01.2015 muss die Satzung schließlich noch von der Regierung von Mittelfranken im Mittelfränkischen Amtsblatt veröffentlicht werden.

7. Verbandsräte

Gemäß § 11 der Zweckverbandssatzung wird Dr. Florian Janik als Oberbürgermeister der Stadt Erlangen für die ersten beiden Jahre Vorsitzender des Zweckverbandes sein. Erster Stellvertreter in diesem Zeitraum ist Landrat Alexander Tritthart, Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly ist weiterer Stellvertreter. Die drei Vorsitzenden sind automatisch Mitglieder der Verbandsversammlung (Art. 31 Abs. 2 Satz 1 KommZG) und des Verbandsausschusses (§ 12 Abs. 1 Satz 2 des Satzungsentwurfs).

Die Partner haben sich darauf verständigt, dass im Verbandsausschuss möglichst eine Vertretung durch den Stellvertreter im Hauptamt erfolgen soll, für Nürnberg also durch Bürgermeister Christian Vogel. Diese Vertretungsregelung ist nur möglich, wenn Bürgermeister Vogel auch Mitglied der Verbandsversammlung ist, weil die Stellvertreter in beschließenden Ausschüssen

von der Verbandsversammlung zu bestellen sind und diese nach allgemeinen kommunalrechtlichen Grundsätzen Mitglieder der Verbandsversammlung sein müssen. Da sich Verbandsräte jedoch in der Verbandsversammlung nicht gegenseitig vertreten dürfen, ist abweichend vom gesetzlichen Regelfall für Oberbürgermeister Dr. Maly eine andere Vertreterin / ein anderer Vertreter zu bestellen. Hierzu bedarf es der Zustimmung des Oberbürgermeisters und der beiden Bürgermeister. Diese Zustimmungen liegen vor.