

ANLAGE
Zukünftige Organisationsformen
im Bereich ÖPNV in der Verkehrsregion Ems-Jade

ÖPNV ausbauen

Der öffentliche Personennahverkehr ist eine gesetzliche Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Landkreise und kreisfreien Städte in der Region Ems-Jade (Landkreise Aurich, Emsland, Friesland, Leer und Wittmund und die kreisfreien Städte Emden und Wilhelmshaven) haben sich zum Ziel gesetzt, die Qualität und Quantität des bestehenden ÖPNV deutlich auszubauen. Hierzu gehören neben einem verdichteten Fahrplan und einem vereinfachten Tarif weitere Ziele wie die Einführung von Echtzeitdaten sowie einer Fahrplaner-App für den Kunden, wo alle Informationen über den ÖPNV in der Region zu finden sind. Aber auch Zukunftsthemen wie Klima- und Umweltziele, Elektromobilität oder multimodale Angebote (Car-Sharing und ähnliches) stehen auf der Agenda.

Diese Veränderungen bergen erhebliche Chancen für den ÖPNV. Jedoch verlangen die Herausforderungen nach umfassenden Lösungen, die über die örtlichen Zuständigkeiten hinausgehen und die voraussichtlich auch durch die privaten und öffentlichen Verkehrsunternehmen nicht alleine gelöst werden können. Insoweit rücken Verkehrsverbundorganisationen in den Blick. Ihnen kommt überdies eine hohe Bedeutung bei der Verbesserung der Schnittstelle von Stadt-Umland-Verkehren zu. Verbundeinheiten haben das Potential, sich vom Verkehrsverbund zum Mobilitäts- bzw. Umweltverbund weiter zu entwickeln. Von der Verbundorganisation werden in der Regel weitere Regieleistungen erbracht. Dies betreffen häufig die Gestaltung eines einheitlichen Marktauftritts, die Wahrnehmung von Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie das Beschwerdemanagement und die politische Vertretung.

Neben den o.g. möglichen Verbundaufgaben treten neue Themen in den Vordergrund, die mit der Entwicklung des Mobilitätssektors eng verknüpft sind. Die zukünftige Entwicklung der Mobilitätsbranche wird von fünf Trends bestimmt: Vernetzung, autonomes Fahren, Sharing, E-Mobilität und Sub- bzw. Re-Urbanisierung

Organisationsform heute

In 1996 ist die Aufgabenträgerschaft im ÖPNV mit sämtlichen Zuständigkeiten den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen wurden (die Stadt Leer ist abgeleiteter Aufgabenträger). Diese Zuständigkeit besteht bis heute fort. Zur besseren Abstimmung des ÖPNV-Angebotes und zur Wahrnehmung gemeinsamer Interessen haben sich die Landkreise und kreisfreien Städte bereits 1997 in der „Verkehrsregion Nahverkehr Ems-Jade“ (VEJ) zusammengeschlossen. Der Zusammenschluss ist in der Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts (BGB-Gesellschaft) organisiert. Der Sitz der Gesellschaft ist Jever. Aufgaben der VEJ sind:

- Entwicklung, Aufbau und Sicherung einer verbundweiten ÖPNV-Konzeption
- Abstimmung der kreisübergreifenden Verkehre und Tarife sowie ggf. Vereinbarungen mit den Nachverbänden
- Wahrnehmung von gemeinsamen Interessen gegenüber den Verkehrsunternehmen des ÖPNV, dem Bund, dem Land, der LNVG, der DB AG und andere in der Region aktive Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie den zuständigen Infrastrukturgesellschaften

Der Schwerpunkt der Tätigkeit der VEJ besteht in der Herbeiführung und Koordination möglichst einheitlicher Positionen der Aufgabenträger. Die Tätigkeit ist naturgemäß durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet. Zudem verfügt die VEJ selber über keine eigenen Entscheidungsbefugnisse. Eine Steigerung der Effizienz der Tätigkeit der VEJ ist nur möglich, wenn die Anzahl der Schnittstellen reduziert und die VEJ mit eigenen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet wird.

In diesem Sinne haben die Gesellschafter 2019 eine Untersuchung, welche Organisationsform geeignet ist, die ÖPNV-Interessen der Region sachlich und wirtschaftlich voranzubringen, in Auftrag gegeben. Beauftragt wurden Rödl & Partner, Prüfungs- und Beratungsgesellschaft aus Hamburg.

Die Landkreise Friesland und Wittmund und die Stadt Wilhelmshaven haben das Büro außerdem beauftragt, die Vor- und Nachteile sowieso die möglichen Kosten

eines Beitritts zum Zweckverband Verkehrsverbund Bremen-Niedersachsen (ZVBN) zu ermitteln.

Vorschlag zur Neuorganisation des ÖPNV

Um die oben genannten Ziele zu erreichen, wird von Rödl & Partner ein organisatorisches Kombinationsmodell bestehend aus einem Zweckverband und einer GmbH als Tochtergesellschaft des Zweckverbandes vorgeschlagen. Dabei sollten sich die Aufgabenträger, welche zur Übertragung hoheitlicher (Teil)Befugnisse bereit sind, in einem Zweckverband zusammenschließen. Hoheitliche Aufgaben sind zunächst die Festlegung von verkehrlichen Standards im Rahmen der Verkehrsplanung (Beschluss des Nahverkehrsplans, Beschluss über eine Linienbündelung und Laufzeitharmonisierung). Die Aufgabenträger, welche nicht Mitglied des Zweckverbandes werden, organisieren sich in einer privatrechtlichen Organisationsform, an der auch der Zweckverband beteiligt ist. Zudem wird eine Beteiligung des Landes empfohlen, um darüber abgestimmte Tarife zum SPNV sicherzustellen. Die private Organisationsform kann aus der bestehenden VEJ-GbR zu einer GmbH weiterentwickelt werden. Zur Verbesserung der Bearbeitung innerhalb der VEJ-GbR bzw. der VEJ-GmbH sollte der Dienstleistungscharakter der VEJ weiter gestärkt werden. Damit würde die VEJ zukünftig noch stärker eigene Beschlussvorschläge erarbeiten und den Gesellschaftern konkrete Handlungsvorschläge unterbreiten.

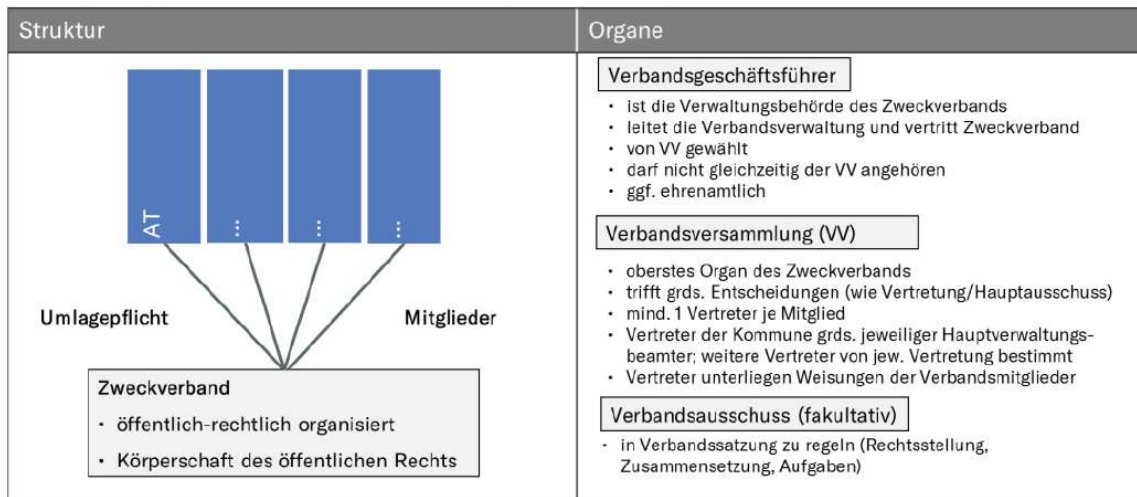
Durch die Verbundorganisation in privater Rechtsform wird eine gemeinsame Klammer aller Aufgabenträger unabhängig von Ihrer Mitgliedschaft in einem Zweckverband sichergestellt. Sie kann alle nicht hoheitlichen Aufgaben übernehmen: dies umfasst klassische Verbundaufgaben, wie etwa ein einheitliches Verbundmarketing, und neue Verbundaufgaben wie bspw. die Förderung multimodaler Angebote. Die private Verbundorganisation gibt sich ein Leitbild, das den Anspruch und die Ziele aller Aufgabenträger zur Entwicklung eines Mobilitätsverbunds beschreibt. Der Modellansatz entspricht den Ergebnissen der Befragung unter den Landkreisen, wonach ein Modell der „Vielfalt in Einheit“ gewünscht wird.

Der vorgeschlagene Modellansatz leistet damit beides; er stattet den Zweckverband mit eigenen Befugnissen aus, was die regional einheitliche Entscheidungsfindung erleichtert, und reduziert die Schnittstellen zu den Aufgabenträgern und zur Verbundorganisation, in der auch der Zweckverband (Mehrheits-) Gesellschafter sein kann. Weitere Optimierungen können durch eine verbesserte Vorbereitung von Terminen mit entsprechenden Beschlussempfehlungen, die Anwendung des Federführerprinzips und regelmäßige und direkte Kommunikation der Verbundgesellschaft mit der Verwaltungsspitze erreicht werden.

Reinform „Zweckverband“: Gründung eines Zweckverbandes und Übertragung aller Aufgaben

ZWECKVERBAND

Rechtsgrundlagen: § 1 Abs. 1 Nr. 4, §§ 7 – 19 NKomZG, Verbandsordnung



Vorteile

- Möglichkeit des hoheitlichen Tätigwerdens besteht.
- Eine Beteiligung privater Dritter am Zweckverband ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Umgekehrt ist auch eine Beteiligung des Zweckverbandes an privaten Dritten möglich.
- Personalstruktur: Der Zweckverband besitzt Dienstherrnfähigkeit, wenn die Verbandsordnung dies vorsieht. Mitarbeiter können dadurch auch im Beamtenverhältnis beschäftigt werden. Beamtetes Personal kann so leichter auf den Zweckverband übergeleitet werden.
- Zweckverband unterliegt nicht kraft Rechtsform der Körperschaftssteuer. Dies ist nur dann der Fall, wenn es sich um einen Betrieb gewerblicher Art i.S.d. § 1 Nr. 6 KStG handelt. Betriebe, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen, sog. Hoheitsbetriebe, sind gem. § 4 Abs. 5 KStG keine Betriebe gewerblicher Art. Nur leistungsabhängig ist der Zweckverband umsatzsteuerpflichtig. Nur leistungsabhängig ist der Zweckverband umsatzsteuerpflichtig. Nur als Betrieb gewerblicher Art und im Fall der Gewinnerzielungsabsicht ist er auch gewerbsteuerpflichtig.

Nachteile

- Starke Rückkopplung der Mitglieder des Zweckverbandes an ihre jeweiligen Vertretungen. Entscheidungsprozesse dadurch schwerfälliger und langwieriger.
- „Politisierung von Entscheidungen“ durch die Sitzungsöffentlichkeit.
- Über die Umlagepflicht besteht im Ergebnis eine unbeschränkte Haftung der Verbandsmitglieder.
- Nationales Vergaberecht kommt auch im Unterschwellenbereich zur Anwendung. Auf eine Ausschreibung eingegangene Angebote können daher nicht nachverhandelt werden, dem wirtschaftlich günstigsten Angebot (gemäß vorab definierten Zuschlagskriterien) muss der Zuschlag erteilt werden.
- Bindung hinsichtlich Eingruppierung und Vergütung der Mitarbeiter. Kostenreduzierung und Anwerbung qualifizierten Personals kann dadurch erschwert werden. Dies gilt auch für die Verpflichtung zur Erstellung eines Stellenplans und der Bindung an diesen entsprechend § 107 Abs. 3 NKomVG.

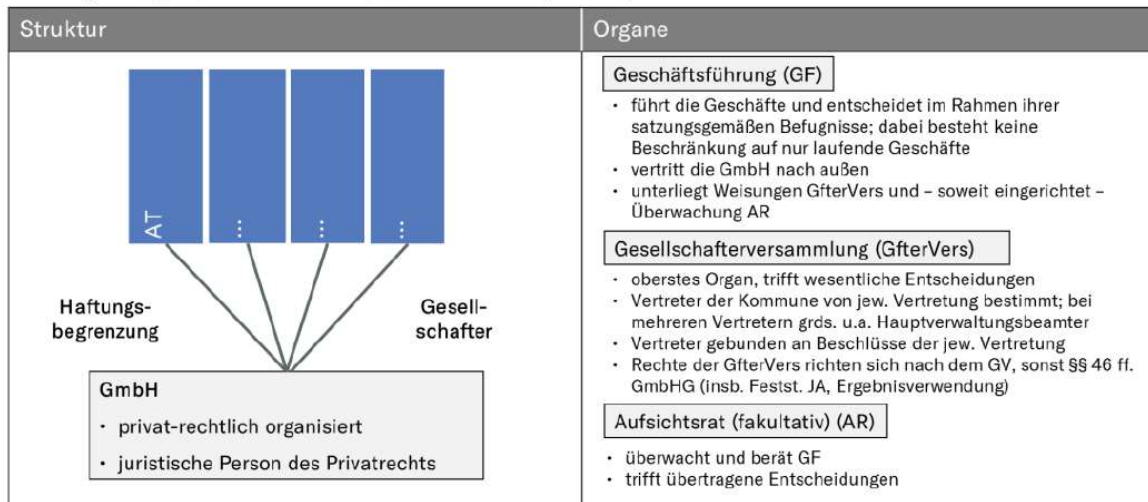
Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbandes sind grundsätzlich die für die Kommunen geltenden Rechtsvorschriften über die Kommunalwirtschaft entsprechend anzuwenden. Auch unterliegt der Zweckverband der Kommunalaufsicht. Ob dies als Vorteil oder Nachteil angesehen wird, ist in erster Linie eine Frage der politischen Wertung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Zweckverband sich eher für Aufgaben eignet, bei denen weniger Bedarf für flexibel-rasches Handeln besteht und damit Aufgaben, bei denen weniger wirtschaftlich-unternehmerisches Handeln im Fokus steht.

Reinform „VEJ-GmbH mit zusätzlichen Aufgaben“. Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf eine VEJ-GmbH

GMBH

Rechtsgrundlagen: § 1 Abs. 2 NKomZG, §§ 137 f. NKomVG, GmbHG, GV



Vorteile

- Die Möglichkeit zur kommunalen Einflussnahme und Steuerung wird durch die Gestaltung des Gesellschaftsvertrags und die Vertreter der Kommunen in Gesellschaftsversammlung und Aufsichtsrat sichergestellt.
- Die GmbH haftet lediglich mit ihrem Vermögen. Eine Haftung der Trägerkommunen besteht nicht.
- Eine Beteiligung privater Dritter an der GmbH ist möglich. Umgekehrt ist unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Beteiligung der GmbH an anderen Unternehmen möglich.
- Keine Bindungen hinsichtlich Eingruppierung und Vergütung der Arbeitnehmer. Dies ermöglicht eine flexible Gestaltung, mit der eine Kostenreduzierung oder die Anwerbung qualifizierten Personals erreicht werden kann.

Nachteile

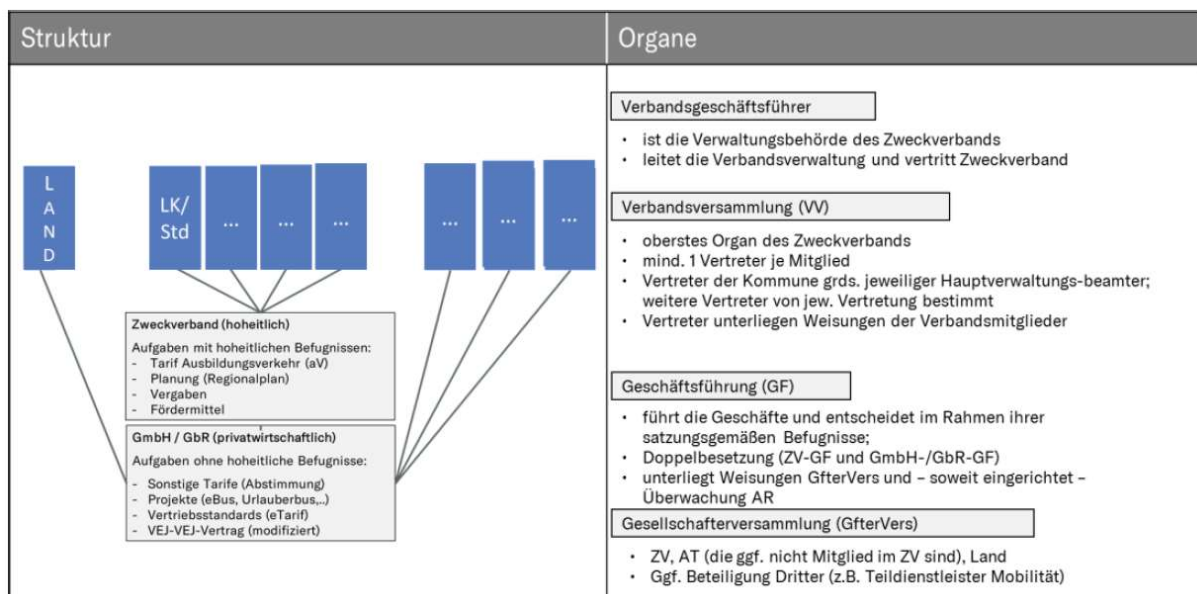
- Keine Möglichkeit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse.
- Mit der Geschäftsführung der GmbH sind tendenziell höhere Kosten verbunden als mit dem Verbandsgeschäftsführer bei Einrichtung eines Zweckverbandes.
- Personalstruktur: Die GmbH besitzt keine Dienstherrnfähigkeit. Sie kann Mitarbeiter nicht im Beamtenverhältnis, sondern nur privatrechtlich beschäftigen. Beamtetes Personal kann nicht ohne Weiteres eingesetzt werden.
- Die GmbH unterliegt kraft Rechtsform der Körperschaftssteuer. Sie ist i.d.R. immer umsatzsteuerpflichtig und im Fall der Gewinnerzielungsabsicht auch gewerbesteuerpflichtig.

Die in finanzwirtschaftlicher Hinsicht geltenden Vorschriften des HGB, ergänzt um jene des § 157 NKomVG, ermöglichen der GmbH die Erfüllung von Aufgaben, bei denen wirtschaftlich-unternehmerisches Handeln benötigt wird. Ferner unterliegt die GmbH nicht der überörtlichen Prüfung und der Kommunalaufsicht.

Anders als beim Zweckverband ist das Leitungsorgan der GmbH, die Geschäftsführung, weitgehend autonom ausgestaltet. Der Gesellschafterversammlung sind in bestimmten Bereichen Entscheidungsbefugnisse zugewiesen. Der Aufsichtsrat überwacht die Geschäftsführung. Aufgrund dieser Struktur eignet sich die GmbH insbesondere, wenn ein Bedarf für flexibel-rasches Handeln besteht, und damit für Aufgaben, bei denen wirtschaftlich-unternehmerisches Handeln von besonderer Bedeutung ist.

Mischform „Zweckverband / VEJ GmbH“. Gründung eines Zweckverbandes durch diejenigen Gesellschafter, die öffentliche Aufgaben auf diesen übertragen wollen und zusätzlich eine VEJ-GmbH, auf zusätzliche Aufgaben einzeln übertragen werden

Grobstruktur einer Neuorganisation der VEJ



Der Vorschlag basiert auf der Prämisse, dass eine **möglichst große Gemeinsamkeit** in der VEJ zwischen den Aufgabenträgern angestrebt wird. Insoweit ist ein „gemeinsamer Nenner“ zu finden, der den bestehenden Unterschieden, divergierenden Zielen und Wünschen der Aufgabenträger Rechnung trägt („Einheit in Vielfalt“).

Um dies zu gewährleisten, wird ein zweistufiges Modell angeregt, welches die beiden zuvor genannten Organisationsformen Zweckverband und GmbH miteinander kombiniert. Demnach schließen sich die Aufgabenträger, welche zur Übertragung aller oder einzelner hoheitlicher Aufgaben bereit sind, in einem **Zweckverband** zusammen. Zur Wahrung einer gemeinsamen Klammer werden „unterhalb“ bzw. neben dem Zweckverband alle weiteren Aufgaben (klassische Verbundaufgaben und neue Verbundaufgaben) in einer weiteren **privatwirtschaftlichen Gesellschaft** (z.B. eine GmbH) gebündelt.

Die **Aufgaben des Zweckverbandes** ergeben sich aus dem hoheitlichen Aufgabenkanon, den die Aufgabenträger übertragen. Sinnvoll wäre es, wenn insoweit eine Verständigung gefunden werden könnte, die für alle Aufgabenträger gleichermaßen gilt. Vielfach wurde die Übertragung der Zuständigkeit für **hoheitliche interkommunale Tarife** vorgeschlagen.

Derzeit sind der VEJ-Tarif und der Tarif für den Ausbildungsverkehr als Höchstarife festgelegt. Während die Fortschreibung des VEJ-Tarifs auf Initiative der Unternehmen erfolgt und keinen neuen Ausgleich begründet, entsteht für die Abrechnung im Ausbildungsverkehr ein Verwaltungsaufwand, welcher derzeit von jedem Aufgabenträger selber getragen und verantwortet wird. Insoweit sehen wir als einen denkbaren „Nucleus“ eines Zweckverbandes die Übertragung der Zuständigkeit für die Festlegung von **Höchstarifen**. Der Zweckverband könnte sodann eine allgemeine Vorschrift für das Gebiet erlassen und für alle Aufgabenträger die Verwaltung und Abrechnung der rabattierten Beförderung übernehmen. Für die Verkehrsunternehmen wäre damit zugleich der Vorteil verbunden, dass eine komplexe Trennungsrechnung ja Aufgabenträgergebiet entfallen könnte. Zwar gehen mit dieser Übertragung keine maßgeblichen Steuerungsaufgaben auf den Zweckverband über, da die Anforderungen an die Rabattierung weitgehend durch § 7a NNVG determiniert sind. Gleichwohl könnte hierüber eine Vereinfachung und Wahrung der Einheitlichkeit erfolgen, die zugleich mit einer Entlastung auf der Ebene der Aufgabenträger einhergeht.

Weitere Aufgabenkompetenzen sind z.B. bei der Übertragung der **Planungszuständigkeit**. Denkbar ist es, einen regionalen Nahverkehrsplan durch den Zweckverband erstellen und fortschreiben zu lassen. Die Fortschreibung könnte zeitlich versetzt nach Aufgabenträgergebieten erfolgen, so dass der Plan in ständiger Fortschreibung ist und für jeden Aufgabenträger spätestens nach fünf Jahren erneuert wird. Durch die Bündelung dieser (verkehrsplanerischen) Zuständigkeiten könnte auch eine fachliche Spezialisierung beim Zweckverbandes einhergehen und durch das „rollierende Fortschreibungsverfahren“ eine kontinuierliche Auslastung gewährleistet werden.

Ob auch Kompetenzen zur **Vergabe** auf den Zweckverband übertragen werden sollen, hängt maßgeblich davon ab, welche Vorentscheidung für die zukünftige Marktorganisation in der Region getroffen wird.

Für die **VEJ-Verbund** ist zu überlegen ist, ob für die Etablierung des Aufgabenträgerverbundes unterhalb des Zweckverbandes die bestehende VEJ GbR in Betracht kommt oder ob hierfür die bestehende Organisationseinheit in eine neue VEJ-GmbH zu überführen wäre. Derzeit ist eine Rechtsformänderung nicht zwingend als erforderlich an. Die GmbH hätte den Vorteil einer Haftungsbegrenzung. Wie stark dieser Aspekt zu gewichten ist, hängt vom zukünftigen Umfang der Geschäftstätigkeit der VEJ ab und ob eine Beteiligung des Landes erfolgt.

In Bezug auf den **Aufgabenkanon** übernimmt die bisherige VEJ-Einheit alle weiteren Abstimmungsaufgaben, ohne hoheitlichen Bezug. Dies kann z.B. wie bisher die Bearbeitung konkreter Projekte sein. Dies sollten aber insbesondere die Aufgaben des

„Mobilitätsverbundes“ sein. D.h. die Aufgaben in Bezug auf die Weiterentwicklung der Mobilität in der Region (wie etwa multimodale Angebote, e-Bus- Einführung, Digitalisierung). Eine weitere Aufgabe könnte z.B. in der Abstimmung von sog. Übergangstarifen zum ZVBN bestehen.

Weiter wäre sodann festzulegen, wer **Gesellschafter des Aufgabenträgerverbundes** werden soll. Denkbar ist eine Beteiligung des Zweckverbandes oder eine direkte Beteiligung der Aufgabenträger, so wie die VEJ GbR derzeit strukturiert ist. Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst die Bewertung in Bezug auf die Optimierung der VEJ zu betrachten. Zudem sollte das Land Niedersachsen an der GmbH beteiligt werden. Das Land Niedersachsen ist in der Gestalt der LNVG in der Region zuständig für den SPNV. Sofern Übergangstarife zum ZVBN eingeführt werden sollen, wäre diese zwingend mit dem Land abzustimmen. Die Einbeziehung des Landes in die GmbH sichert insoweit eine Beteiligung des Landes und ermöglicht über ihre Gesellschafterstellung ggf. eine finanzielle Beteiligung.

Eintritt in den Zweckverband Bremen/Niedersachsen

Vorteile/Chancen

- Kurzfristige Integration in eine eingespielte Verbundorganisation mit etablierten Verwaltungsroutinen.
- Kurzfristiger Zugang zu hohem fachlichem Know-how (z.B. Tarif, Vertrieb, Vergaben).
- Tarifliche Verzahnung der Verkehrsbeziehung auf den wichtigen Verkehrsbeziehungen zum ZVBN (insbesondere Schienenverbindung).
- Übernahme bereits erarbeiteter verkehrlicher Standards und sonstiger Servicelevel (z.B. Echtzeit).
- Mögliche Effizienzvorteile durch Überführung in den Ausschreibungswettbewerb.
- Zugang zur Fahrzeugförderung des Landes (durch Anwendung Besteller-Ersteller-Verhältnis).

Nachteile/Risiken

- Geringer Einfluss in den Gremien des Zweckverbandes.
- Verlust der (eigenen) Aufgabenträgerschaft.
- Verlust der eigenen Verfügungsbefugnis über die Landesmittel.
- Abnehmender Einfluss auf die Gestaltung der dominierenden Verkehrsbeziehung zum (Rest)VEJ.
- Die dominierenden Verkehrsbeziehungen bestehen zum VEJ-Gebiet. Insoweit besteht die Notwendigkeit eines Übergangstarifs VEJ-VBN.
- Höhere finanzielle Belastungen durch höhere Overhead-Kosten und höhere verkehrliche Standards und Servicelevel.
- Eine verpflichtende Einführung der verkehrlichen Standards kann erst nach Auslaufen der bestehenden Liniengenehmigungen erfolgen, daher keine ad hoc-Verbesserung aus Sicht des Fahrgastes in Bezug auf verkehrliche Standards und Servicelevel.

„Ordnungspolitische Umstellung“ durch verpflichtende Anwendung des Besteller-Ersteller-Verhältnisses.

Beschlussvorschlag

Die Gesellschafter geben in der Gesellschafterversammlung der VEJ am 20.11.2020 durch einen vorherigen Hauptausschussbeschluss ihrer Kommune der VEJ einen Hinweis, welche der fünf Alternativen der jeweilige Gesellschafter favorisiert.

1. Das anliegende Gutachten wird zur Kenntnis genommen.
2. Aufgabenzuordnung
 - a. *Reinform Zweckverband*

Gründung eines Zweckverbandes VEJ und Übertragung aller Aufgaben
 - b. *Mischform Zweckverband / VEJ-GmbH*

Gründung eines Zweckverbandes durch diejenigen Gesellschafter, die öffentliche Aufgaben auf diesen übertragen wollen und zusätzlich Gründung einer VEJ-GmbH
 - c. *Reinform VEJ-GmbH mit zusätzlichen Aufgaben*

Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf eine VEJ-GmbH
 - d. *Beitritt in den Zweckverband VBN*

Eintritt in den Zweckverband Bremen/Niedersachsen und Übertragung aller Aufgaben
 - e. *Umwandlung der VEJ-GbR in eine GmbH*

Umwandlung der VEJ-GbR in eine GmbH ohne Übertragung zusätzlicher Aufgaben

Zuordnung der Aufgaben

Folgende Aufgaben sollen entweder auf den neuen VEJ-Zweckverband bzw. auf die VEJ GmbH übertragen werden oder beim Landkreis / der kreisfreien Stadt verbleiben:

Aufgabe	VEJ-Zweckverband	VEJ-GmbH	Landkreis/ kreisfreie Stadt
ÖPNV-Aufgabenträgerschaft nach dem Regionalisierungsgesetz			
§ 7a und 7b NNVG, Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr, Allgemeine Vorschrift			
Zuständigkeit nach § 7 Abs. 5 NNVG, Finanzmittel zur Verbesserung des ÖPNV			
Infrastrukturförderung			
Tarifhoheit			
Planungshoheit, Erstellung des NVP			
Umsetzung NVP			
Vergaben von Fahrleistungen, ggf. zukünftigen Linienbündeln			
Projektbearbeitung (z.B. Elektromobilität Echtzeitdaten, Fahrplaner App)			
Marketing			
Umsetzung VEJ-VEJ-Vertrag			
Verknüpfung mit dem SPNV			
Verbandsarbeit auf Landebene			