

Anlage 2 zur Vorlage 18/0586

Erläuterung zur Verbundgründung

Gründung einer Verbundstruktur in der
Verkehrsregion Ems-Jade

bestehend aus dem

Zweckverband Verkehrsregion Ems-Jade (ZVEJ)

und der

Gesellschaft Verkehrsregion Ems-Jade
mit beschränkter Haftung (GVEJ)

Rödl & Partner

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Im Jahr 1997 haben sich die Aufgabenträger Landkreise Aurich, Emsland, Friesland, Leer und Wittmund, die kreisfreien Städte Emden und Wilhelmshaven sowie die kreisangehörige Stadt Leer (2021) in der „Verkehrsregion Ems-Jade GbR“ (VEJ) zusammengeschlossen, um ihre Aktivitäten im Bereich des straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs zu koordinieren und ihre Interessen, insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung des Schienenpersonennahverkehrs, zu bündeln und zu vertreten sowie die Attraktivität des ÖPNV durch gezielte Förderprojekte zu steigern.

Die bestehende Struktur der VEJ GbR kann als Managementgesellschaft der Aufgabenträger im ÖPNV beschrieben werden. Die Strukturen erfüllen noch nicht die Anforderungen an einen Verkehrsverbund, da die VEJ GbR keine eigenen Entscheidungen in Bezug auf die Festsetzung und Fortschreibung des Tarifs, des Vertriebs sowie der Einnahmenaufteilung treffen kann.

Die Gesellschafter der Verkehrsregion Ems-Jade GbR beabsichtigen nunmehr, die bestehenden Strukturen schrittweise zu einem Mobilitätsverbund weiterzuentwickeln. Wesensmerkmal eines Mobilitätsverbundes ist die Etablierung einer vernetzten Mobilität. Dabei bildet der öffentliche Nahverkehr das Rückgrat der neuen Mobilität. Insoweit setzt die Weiterentwicklung zu einem Mobilitätsverbund zunächst voraus, dass die Aufgabenträger auch gemeinsame Zuständigkeiten und Kompetenzen (Verbundidee) zur Festlegung einheitlicher bzw. abgestimmter Tarife (Tarifverbund) und einheitlicher bzw. abgestimmter Angebotsstandards für den öffentlichen Verkehr (Verkehrsverbund) auszubauen.

Hierzu haben die Gesellschafter der VEJ GbR zum Ende des Jahres 2019 eine Organisationsuntersuchung beauftragt, welche die gemeinsamen Ziele und Inhalte einer neuen Verbundstruktur erarbeitet. Die Ergebnisse wurden der Gesellschafterversammlung der VEJ GbR im August 2020 vorgestellt und der einstimmige Beschluss gefasst, die für die Gründung einer entsprechenden Verbundstruktur notwendigen Verbundverträge zu erstellen.

Die Gesellschafterversammlung der VEJ GbR hat sodann in ihrer Sitzung vom 20.09.2022 die Entwürfe zur Gründung eines „Zweckverbandes Verkehrsregion Ems-Jade“ und zur Gründung einer „Gesellschaft Verkehrsregion Ems-Jade mit beschränkter Haftung“ (Anlage 1) einstimmig zugestimmt.

Ziel der neuen Verbundstruktur in der Verkehrsregion Ems-Jade ist es, das Tarif- und Verkehrsangebot im Sinne eines nachhaltigen, vernetzten, sozialverträglichen, wirtschaftlichen, konsistenten und kundenorientierten Mobilitätsangebots in der Region weiterzuentwickeln.

Zur Erfüllung und Umsetzung dieser Aufgabe sieht die Verbundstruktur ein organisatorisches Kombinationsmodell bestehend aus einem „Zweckverband Verkehrsregion Ems-Jade (ZVEJ)“ und der „Gesellschaft Verkehrsregion Ems-Jade mit beschränkter Haftung (GVEJ)“ vor.

Dabei sollen sich die Aufgabenträger, welche hoheitliche (Teil-)Befugnisse als lokaler Aufgabenträger auf die Verbundstruktur übertragen wollen, in dem zu gründenden Zweckverband zusammenschließen. Zugleich organisieren sich alle VEJ-Aufgabenträger in einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, der weitere gemeinsame, nicht-hoheitliche Aufgaben übertragen werden. Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung bildet insoweit die gemeinsame Klammer zur Sicherstellung abgestimmter Standards in der Region.

2. Inhalte (ZVEJ / GVEJ)

Der Beschlussvorschlag sieht die Zustimmung zur Gründung des ZVEJ in der Fassung der beigefügten Verbandssatzung und die Gründung der GVEJ in der Fassung des beigefügten Gesellschaftervertrages vor.

2.1 ZWECKVERBAND VERKEHRSREGION EMS-JADE (ZVEJ)

Der Entwurf der Zweckverbandssatzung sieht insoweit folgende Eckpunkte vor:

Verbandsmitglieder: Die Landkreise Aurich, Friesland, Leer und Wittmund sowie die kreisangehörige Stadt Leer sind Gründungsgesellschafter des Zweckverbandes für die Region Ems-Jade (ZVEJ).

Inkrafttreten: Die Gründung erfolgt spätestens mit Wirkung zum 01.01.2024, ebenso die Aufgabenübertragung.

Obligatorische Aufgaben: Der Zweckverband übernimmt die Aufgaben, die Tarife für den regionalen Busverkehr fortzuschreiben und eine einheitliche Anwendung über den Erlass von allgemeinen Vorschriften sicherzustellen und Ausgleichsleistungen für die Anwendung von Höchsttarifen gegenüber den Verkehrsunternehmen zu gewähren.

Hierzu übertragen die Verbandsmitglieder ihre Tarifsetzungsbefugnisse und die Befugnisse zum Erlass einer allgemeinen Vorschrift auf den ZVEJ und statten diesen mit entsprechenden finanziellen Mitteln aus. Hierzu werden die Mittel gem. § 7a NNVG auf den ZVEJ übertragen.

Darüber hinaus werden kommunale Mittel zur Verfügung gestellt. Der Zweckverband ist im Rahmen seiner Aufgaben förderfähig. Er kann für die Verbandsmitglieder Fördermittel einwerben und verwalten. Der ZVEJ übernimmt zudem Aufgaben im Bereich des Mobilitätsmanagements. Der ZVEJ kann sich zur Erfüllung dieser Aufgaben der GVEJ bedienen oder Aufgaben auf diese übertragen.

Fakultative Aufgaben: Sofern alle oder einzelne Verbandsmitglieder Planungszuständigkeiten und -aufgaben sowie die Begleitung von Vergabeverfahren übertragen möchten, kann der ZVEJ diese Aufgaben übernehmen. Dies kann auch hoheitliche Befugnisse umfassen. Die Einzelheiten ergeben sich aus der Beauftragung durch den oder die am Zweckverband beteiligten Aufgabenträger. Die hierdurch dem ZVEJ entstehenden Kosten werden von dem bzw. den beauftragenden Aufgabenträgern getragen (sog. fakultative Aufgaben). Wenn und soweit eine Entscheidung ausschließlich das Gebiet eines Verbandsgliedes betrifft, so kann die Entscheidung mit den Stimmen der Vertreter dieses Verbandsgliedes getroffen werden, wenn für die übrigen Verbandsmitglieder hieraus keine wirtschaftlichen oder strukturellen Nachteile erwachsen, bzw. wenn das Verbandsmitglied sich bereit erklärt, die Nachteile dauerhaft den übrigen betroffenen Verbandsmitgliedern zu erstatten. Eine Entscheidung für einzelne Verbandsmitglieder darf dem Ziel des Zweckverbandes nicht entgegenstehen.

Organe: Organe des ZVEJ sind die Verbandsversammlung und die Verbandsgeschäftsführerin oder der Verbandsgeschäftsführer. Die Verbandsversammlung kann beschließen, bestimmte Aufgaben auf einen Hauptausschuss zu übertragen. Aufgaben können insbesondere die Festlegung von Tarifen und Tarifbestimmungen sein. Der ZVEJ hat eine hauptamtliche Verbandsgeschäftsführerin bzw. einen hauptamtlichen Verbandsgeschäftsführer und kann eigene Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen haben.

Mehrheitsverhältnisse: Die Verbandsversammlung und der Hauptausschuss entscheiden mit **einfacher Mehrheit**. Die Aufnahme weiterer Verbandsmitglieder und die Auflösung des ZVEJ erfordert einen **einstimmigen Beschluss**.

Sitz: Der ZVEJ hat seinen Sitz in der Stadt Jever im Landkreis Friesland.

2.2 GESELLSCHAFT VERKEHRSREGION EMS-JADE MIT BESCHRÄNKTER HAFTUNG (GVEJ)

Die GVEJ wird als gemeinsame Mobilitäts-Managementgesellschaft der bislang in der VEJ zusammengeschlossenen Aufgabenträger gegründet und ersetzt damit die bislang errichtete VEJ GbR. Der Entwurf des Gesellschaftsvertrages sieht insoweit folgende Eckpunkte vor:

Gesellschafter: Der ZVEJ (mit seinen Verbandsmitgliedern Landkreise Aurich, Friesland, Leer, Wittmund, der kreisangehörigen Stadt Leer) sowie der Landkreis Emsland und die kreisfreien Städte Emden und Wilhelmshaven sind Gründungsgesellschafter der „Gesellschaft Verkehrsregion Ems-Jade Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GVEJ)“.

Aufgaben: Sie fördert die Weiterentwicklung des regionalen Bustarifs und strebt eine tarifliche Integration zum Schienenpersonennahverkehr (SPNV) an. Hierzu gehört auch der Abschluss von Übergangs- und Anerkennungstarifen zwischen Busverkehr und Schienenpersonennahverkehr in der Verkehrsregion sowie die Entwicklung und der Abschluss von Übergangstarifen zu den angrenzenden Verkehrsregionen innerhalb Deutschlands und den Niederlanden.

Die GVEJ übernimmt das Verbundmarketing für die Verkehrsregion und das Kundenmanagement. Sie soll sich zum zentralen Ansprechpartner für die Fahrgäste weiterentwickeln.

Die GVEJ hat ferner die Aufgabe, nachhaltige, sozialverträgliche und kundenorientierte Verkehrsangebote für die Verkehrsregion zu entwickeln, zu fördern und in der Umsetzung zu begleiten. Die GVEJ wird hierzu die Standards der Verkehrserbringung mit ihren Gesellschaftern abstimmen und auf eine möglichst konsistente Weiterentwicklung der Standards zwischen ländlichen und städtischen Regionen hinwirken.

Die GVEJ übernimmt ferner die Aufgabe, neue vernetzte Mobilitätsangebote als Ergänzung zum öffentlichen Personennahverkehr zu planen, zu initiieren und zu fördern. Hierzu zählen die Einbeziehung weiterer Mobilitätsangebote (Multimodalität), die digitale Verknüpfung der (Mobilitäts-)Angebote, deren Beauskunftung, Buchung und Bezahlung (digitaler Vertrieb), Entwicklung von Standards für den Einsatz alternativer, emissionsfreier Fahrzeuge (E-Mobilität, H2-Mobilität) und die Verwendung von Mobilitätsdaten (Mobilitätsdatenmanagement) in der Verkehrsregion.

Die GVEJ gibt sich hierzu ein Leitbild, welches die Entstehung eines Umwelt- und Mobilitätsverbundes fördert. Die Umsetzung der sich aus dem Leitbild ergebenden Mobilitätsziele wird durch die GVEJ koordiniert. Sie wird hierzu die Abstimmung zwischen den Planungen der Gesellschafter übernehmen und auf die Festlegung abgestimmter Standards hinwirken. Sofern diese Aufgaben von mehreren Gesellschaftern auf die GVEJ übertragen werden, kann sie diese Aufgaben für die Gesellschafter wahrnehmen. Möglichst einheitliche Standards für regionalbedeutsame Verkehre und die Vielfalt der örtlichen Mobilität sollen für die abgestimmte Weiterentwicklung des Mobilitätsangebots in der Verkehrsregion prägend werden.

Organe der GVEJ sind die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung.

Stimmrechtsverhältnis: Die Gesellschafter haben das gleiche Stimmengewicht. Die Gesellschafterversammlung entscheidet grundsätzlich mit einfacher Mehrheit. Die Aufnahme weiterer Gesellschafter sowie die Auflösung der Gesellschaft erfolgt mit qualifizierter Mehrheit.

Um auseinanderstrebende Entscheidungen zwischen dem ZVEJ und dem GVEJ weitgehend auszuschließen, wird sich die ZVEJ als Gesellschafter zu 5/8 an der GVEJ beteiligen; die Städte Emden und Wilhelmshaven sowie der Landkreis Emsland sind an der GVEJ jeweils zu 1/8 beteiligt. Als Besonderheit ist darauf hinzuweisen, dass der ZVEJ seine Stimme als Mehrheitsgesellschafter der GVEJ nicht einheitlich ausübt; vielmehr ist vorgesehen, dass die Verbandsmitglieder des ZVEJ in der GVEJ-Gesellschafterversammlung ihre Stimmen getrennt und ggf. auch abweichend abgegeben können. Über diese Regelung soll sichergestellt werden, dass der ZVEJ die Minderheitsgesellschafter der GVEJ nicht aufgrund seines Stimmrechtsanteil majorisiert. Die Kommunen verstehen sich innerhalb der GVEJ insoweit als gleichberechtigte Partner.

Beteiligungsfähigkeit: Die GVEJ ist berechtigt, sich an anderen Gesellschaften zu beteiligen (z. B. Deutschlandtarif GmbH etc.). Private Gesellschaften können Mitgesellschafter werden, wenn dies den Gesellschaftszweck fördert.

Sitz: Die GVEJ hat ihren Sitz in der Stadt Jever im Landkreis Friesland, und damit am selben Ort wie der ZVEJ.

Geschäftsführung: Die GVEJ hat einen oder mehrere Geschäftsführer bzw. Geschäftsführerin. Sie hat eigene Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen.

Stammkapitel: Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt mindestens fünfundzwanzigtausend Euro.

Die Aufgabenträger sind als Gesellschafter der GmbH an dieser zu **gleichen Teilen beteiligt**.

Firmierung: Die Firmierung lautet: „Gesellschaft Verkehrsregion Ems-Jade mit beschränkter Haftung (GVEJ)“

3. Begründung

Die VEJ GbR verfügt nicht über die Kompetenzen, entsprechende Beschlüsse zur Festlegung von Standards im ÖPNV selber zu treffen. Diese Zuständigkeit liegt derzeit bei den jeweiligen Aufgabenträger. Insoweit bedarf es in der aktuellen Struktur stets der vorherigen Zustimmung aller Gesellschafter der VEJ GbR. Diese Form der Zusammenarbeit wird als zu langwierig und wenig effizient bewertet.

Zugleich verändern sich die Rahmenbedingungen für den ÖPNV rasant. Stichworte dieser Veränderungen sind die Dekarbonisierung der Antriebe, die Digitalisierung im Bereich des Vertriebs und der Verkehrssteuerung sowie die Automatisierung der Verkehre, wie etwa durch den zukünftigen Einsatz autonomer Fahrzeuge.

Diese technologisch getriebenen Veränderungen treffen auf eine veränderte gesamtpolitische Bewertung der Rolle des öffentlichen Nahverkehrs. So sollen nach dem einstimmigen Beschluss der Verkehrsministerkonferenz von September 2021 die Fahrgastzahlen im ÖPNV bis 2030 verdoppelt werden, um die Klima- und Umweltziele zu erreichen. Um dieses gesamtpolitische Ziel zu erreichen, müssen Fahrgäste vom Individualverkehr zum Umstieg auf den sog. Umweltverbund (öffentlichen Nahverkehr und ergänzende Mobilitätsangebote) gewonnen werden. Dies wird nur gelingen, wenn der Umweltverbund weiter gestärkt und ausgebaut wird. Die Rolle kommt den Aufgabenträgern zu. Damit die bestehenden und neuen Aufgaben möglichst effizient wahrgenommen werden können, wird mit der Verbundgründung ein Hochzonen bislang lokaler Aufgaben auf eine übergeordnete Ebene angestrebt.

Die Initiative zur Neugestaltung der Verbundstruktur in der Verkehrsregion Ems-Jade ist daher einerseits durch das Ziel zur Beschleunigung und Bündelung von Verwaltungsentscheidung und andererseits durch die veränderten technologischen und gesamtpolitischen Ziele motiviert. Mit der Gründung einer neuen Verbundstruktur wird somit eine neue organisatorische Plattform geschaffen, um die Ziele der Verkehrswende in der Region zu fördern und die hierfür notwendigen Verwaltungsstrukturen effizienter zu gestalten.

Neben diesen Gemeinsamkeiten aller bislang in der VEJ GbR zusammengeschlossenen Aufgabenträger bestehen in der Region auch unterschiedliche Vorstellungen über Art und Umfang der hierfür notwendigen Kompetenzübertragungen auf die neue, übergeordnete Verwaltungsstruktur.

So wird – neben allen Gemeinsamkeiten – bei einigen Gesellschaftern die Notwendigkeit gesehen, die Belange der örtlichen Mobilität weiterhin vor Ort entscheiden zu können. Dies betrifft die Städte Emden und Wilhelmshaven sowie den Landkreis Emsland. Diese Aufgabenträger beabsichtigen, keine hoheitlichen Befugnisse auf den Verkehrsverbund zu übertragen. Sie werden daher nicht dem ZVEJ beitreten (s. Abbildung 1). Für diese Entscheidung sprechen - im Falle der Städte Emden und Wilhelmshaven -

die gesellschaftsrechtliche Beteiligung an den jeweiligen kommunalen Stadtwerken. Die Städte möchte ihre bisherige Doppelrolle als Gesellschafter eines kommunalen Verkehrsunternehmens und als Aufgabenträger beibehalten. Im Landkreis Emsland bestehen disperse Verkehrsverflechtungen auch in andere Räume (Osnabrück, Grafschaft Bentheim, Oldenburger Münsterland und in die Niederlande), sodass eine Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf die neue Verbundstruktur für die Verkehrsregion Ems-Jade nicht als sinnvoll angesehen wurde. Der Landkreis Emsland strebt daher an, als Aufgabenträger die Verflechtungen auch in die Nachbarräume selber gestalten zu können.

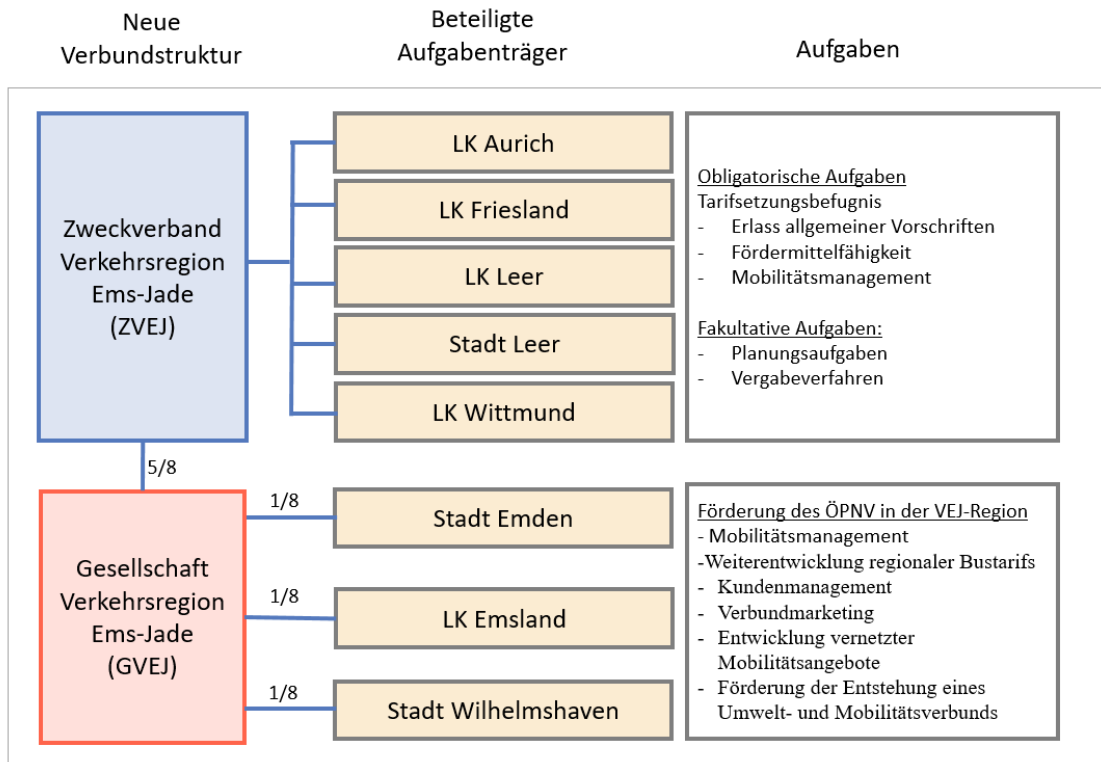


Abbildung 1: Verbundstruktur

Zur Wahrung der bislang bestehenden gemeinsamen Klammer aller in der VEJ GbR beteiligten Aufgabenträger ist die Gründung der GVEJ vorgesehen. Vereinfacht dargestellt soll die GVEJ Aufgaben wahrnehmen, für die die Übertragung hoheitlicher Befugnisse nicht notwendig ist. Die GVEJ übernimmt insoweit die bisherige Funktion der VEJ GbR, welche jedoch weiter ausgebaut und effizienter strukturiert wird. So wird die GVEJ in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) geführt. Sie verfügt über einen eigenen Haushaltsplan, in dessen Rahmen eigene Entscheidungen durch die Gesellschafterversammlung getroffen werden und wird durch eine Geschäftsführung geführt, deren Befugnisse ebenfalls erweitert wurden.

Für die Erläuterung weiterer Inhalte wird auf die die **Anlage 1** (Entwurf des GmbH-Gesellschaftsvertrages) verwiesen.