Gutachten über Organisationsformen im Bereich ÖPNV in der Verkehrsregion Ems-Jade

Erstellt im Auftrag der Landkreise Aurich, Emsland, Friesland, Leer, Wittmund und der Städte Emden und Wilhelmshaven

Vom 31. August 2020

Inhaltsverzeichnis

Α		Zusamn	nenfassendes Ergebnis	1
	 	Ausg	gslage und Zielsetzungangslageangslage und Zielsetzungabenstellung und Zielsetzung	2
C		Untersu	ıchungsergebnis	11
		1. Mo	odul 1: Erstellung einer Aufgabenstudie Grundlage "Die Verbundidee"	
		1.2	Verbundaufgaben (im Überblick)	13
		1.2 1.2 1.2 1.3	2.2 Hoheitliche Verbundaufgaben	18 20
		1.3 1.3 1.4	B.2 Ebenen der Verbundgestaltung	24
		1.5	(Best)Practice Beispiele	28
		1.5	5.1 ZVVRT / VRT GmbH (Region Trier) 5.2 RGB / VRB GmbH (Region Braunschweig) 5.3 PlanOS (Region Osnabrück) Entscheidungstool zur Entwicklung eines Leitbildes	30 32
		1.6 1.6	1.6.1.1 Ergebnisse der Erhebung je Aufgabenträger 1.6.1.2 Quantitative Ergebnisse der Erhebung je Teilaufgabe 5.2 Qualitative Einordnung der Ergebnisse	35 54 56 58
		1.7 1.7		
		2. Mo 2.1	odul 2: Gründung eines Zweckverbandes Notwendigkeit einer Organisationsform	64 64
		2.2	Allgemeines	65
		2.3	Organe	65
		2.4	Haftung der Beteiligten	66
		2.5	Hoheitliche Befugnisse	67
		2.6	Drittbeteiligungsfähigkeit	67
		2.7	Vergaberechtliche Bindung	67
		2.8	Finanzwirtschaftliche Steuerung	68
		2.9	Prüfung und Aufsicht	69

	2.10	Personal	69
	2.11	Steuerrecht	70
	2.12	Bewertung der Vor- und Nachteile	70
3	. Mod 3.1	dul 3: Sonstige denkbare Organisationsformen	
	3.1. 3.1. 3.1. 3.1. 3.1. 3.1. 3.1. 3.1.	.1 Allgemeines	73 74 75 75 76 76 77
	3.2 3.2. 3.2. 3.2. 3.2. 3.2. 3.2. 3.2.	.2 Organe	79 80 81 81 81 81 82
	3.3. 3.3. 3.3. 3.3. 3.3. 3.3. 3.3. 3.3	.2 Organe	83 84 85 85 86 86 87
	3.5	Vorschlag eines Organisationsmodells	90

	4. Mc	odul 4: VEJ-Optimierung	95
	4.1	Rechtliche Ausgangslage	95
	4.2	Erfassung der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung	97
	4.3	Ableitung von Handlungsempfehlungen	101
	5. Mc	odul 5: Bewertung und Handlungsempfehlung	102
	6. Mo	odul 6: Beitritt Zweckverband Bremen Niedersachsen Allgemeines zum ZVBN	
	6.2	Beitritt von VEJ-Mitgliedern zum ZVBN	105
	6.2 6.3	2.1 Stimmverteilung innerhalb des ZVBN Finanzierung und Kosten	
	6.3 6.4	3.1 Auswirkungen auf lokale Verkehrsunternehmen	
D	Manage	ement Summary	112

A Zusammenfassende Ergebnisse

Als Ergebnis der Befragung und Begutachtung wird ein organisatorisches **Kombinationsmodell** bestehend aus einem Zweckverband und einer GmbH als Tochtergesellschaft des Zweckverbandes vorgeschlagen.

Aufgabenträger, welche zur Übertragung aller oder einzelner hoheitlicher Aufgaben bereit sind, schließen sich in einem **Zweckverband** (ZVEJ)zusammen. Die Landkreise Wittmund und Aurich haben sich für eine vollständige Übertragung der Aufgabenträgerschaft ausgesprochen; andere Aufgabenträger können sich nur die Übertragung von Teilbefugnissen vorstellen; ein Landkreis sieht hierfür keine Notwendigkeit. Der Zweckverband kann den Nukleus eines Kombinationsmodells begründen.

Die VEJ-Aufgabenträger, welche nicht Mitglied des Zweckverbandes werden, organisieren sich in einer **privatrechtlichen Organisationsform**, an der auch der Zweckverband beteiligt ist. Zudem empfehlen wir eine Beteiligung des Landes, um darüber abstimmte Tarife zum SPNV sicherzustellen. Die private Organisationsform kann aus der bestehenden VEJ-GbR weiterentwickelt werden. Durch die Verbundorganisation wird die eine gemeinsame Klammer sichergestellt. Die Verbundorganisation übernimmt alle nicht-hoheitlichen Aufgaben: dies umfasst klassische Verbundaufgaben (wie etwa ein einheitliches Verbundmarketing) und neue Verbundaufgaben (wie etwa die Förderung multimodaler Angebote). Die private Verbundorganisation gibt sich ein Leitbild, dass den Anspruch und die Ziele aller Aufgabenträger zur Entwicklung eines **Mobilitätsverbunds** beschreibt. Der Modellansatz entspricht den Ergebnissen der Befragung, wonach ein Modell der "**Vielfalt in Einheit**" gewünscht wird.

Das Gutachten unterbreitet Vorschlägen zur **Optimierung der Arbeit der VEJ**. Der Schwerpunkt der Tätigkeit der VEJ besteht in der Herbeiführung möglichst einheitlicher Positionen der Aufgabenträger. Die Tätigkeit ist naturgemäß durch zahlreiche Schnittstellen und einen hohen Koordinationsaufwand geprägt. Zudem verfügt die VEJ selber über keine eigenen Entscheidungsbefugnisse. Eine Steigerung der Effizienz der Verbundtätigkeit ist nur möglich, wenn die Anzahl der **Schnittstellen reduziert** und der Verbund über **eigene Entscheidungsbefugnissen** verfügt. Der vorgeschlagene Modellansatz leistet beides; er stattet den Zweckverband mit eigenen Befugnissen aus und reduziert die Schnittstellen zu den Aufgabenträgern und zur Verbundorganisation, indem der Zweckverband (Mehrheits-)Gesellschafter ist. Weitere Optimierungen können durch eine verbesserte Vorbereitung von Termine mit entsprechenden Beschlussempfehlungen, die Anwendung des Federführerprinzips und regelmäßige und direkte Kommunikation der Verbundgesellschaft mit der Verwaltungsspitze erreicht werden.

Im Falle eines möglichen **Beitritts** der Stadt Wilhelmshaven und der Landkreise Wittmund und Friesland **zum ZVBN** ergeben sich **erhebliche Veränderungen**: diese betreffen die Änderung der Marktorganisation im ÖPNV, der Finanzierung und der Zuständigkeit, welche primär politisch zu bewerten sind. Aus gutachterlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass derzeit die Verkehrsbeziehungen (z.B. Pendlerverflechtungen) primär auf das Gebiet des VEJ ausgerichtet sind. Die Verflechtungen zum ZVBN sind geringer ausgeprägt und konzentrieren sich auf die Schiene.

Aus der Perspektive des Fahrgastes können Verbesserungen durch die Einführung von **Übergangstarifen ZVBN VEJ** erreicht werden. Dies erfordert die Abstimmung mit dem Land und ggf. eine eigene Zahlungsbereitschaft zum Ausgleich der Durchtarifierungsverluste.

B Ausgangslage und Zielsetzung

I Ausgangslage

Die **Aufgabenträger** des öffentlichen Personennahverkehrs in der Region Ems-Jade haben sich in der "Verkehrsregion Ems-Jade" zusammengeschlossen. Der Zusammenschluss ist in der Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts (BGB-Gesellschaft) organisiert. Die Gesellschaft hat den Zweck, gemeinsame Interessen im ÖPNV für ihre Gesellschafter wahrzunehmen. Der Sitz der Gesellschaft ist Jever (Kreisverwaltung Friesland). Die Gesellschaft verfügt über einen hauptamtlichen Geschäftsführer und drei Mitarbeiter¹.

Die Gesellschafter sind:

- Landkreis Aurich,
- Landkreis Emsland,
- Landkreis Friesland,
- Landkreis Leer,
- Landkreis Wittmund,
- kreisfreie Stadt Wilhelmshaven
- kreisfreie Stadt Emden

Aufgaben der **VEJ** sind:

- Entwicklung, Aufbau und Sicherung einer verbundweiten ÖPNV-Konzeption
- Abstimmung der kreisübergreifenden Verkehre und Tarife sowie ggf. Vereinbarungen mit den Nachbarverbünden
- 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

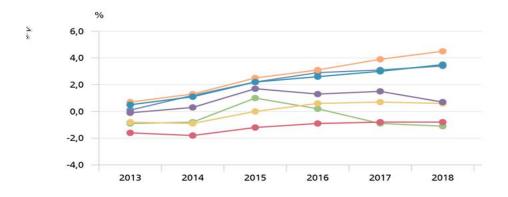
¹ Die VEJ verfügt zurzeit über drei Mitarbeiter auf Vollzeit und eine Mitarbeiterin im Bereich der Verwaltung mit 28,4 Std./Woche sowie im Rahmen eines zweijährigen Vertrages einen Mitarbeiter auf Basis eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses. Einer der vollzeitbeschäftigten Mitarbeiter ist zurzeit in Elternzeit und wird für zwei Jahre durch einen anderen Mitarbeiter ersetzt.

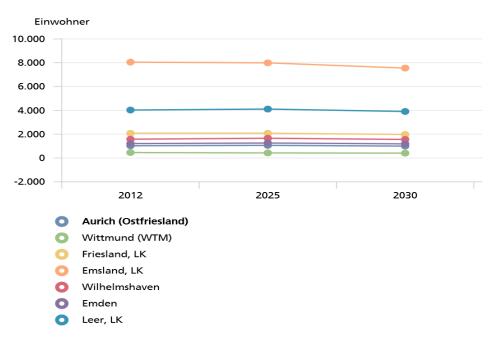
- Entwicklung eines Konzeptes für den Schienenpersonenverkehr (keine Aufgabenträgerschaft)
- Pflege des Datenbestandes

Die in der Region tätigen **15 Busunternehmen** haben sich im **Verkehrsverbund Ems-Jade (VEJ)** zusammengeschlossen. Die Erbringung der Verkehrsleistung erfolgt eigenwirtschaftlich, d.h. die Unternehmen decken ihre Kosten aus den Fahrgelderlösen und den Ausgleichsmitteln aus allgemeinen Vorschriften.

Bevölkerungsentwicklung:

Seit 2011 verzeichnet die Region eine leichte Zunahme der Bewohner. Die Prognosen bis 2030 weisen eine leicht sinkende Bevölkerung aus.





Quelle: Statistische Ämter der Länder, ies, Deenst GmbH, eigene Berechnungen

Pendler:

Ein wichtiger Einflussfaktor sind die **Berufspendler**. Dabei dominieren Pendlerverflechtungen innerhalb der VEJ, während VEJ-grenzenüberschreitende Verkehre von geringerer Bedeutung sind. Die größten Pendlerströme² lassen sich vom Landkreis Aurich zur Stadt Emden (12.029), vom Landkreis Leer zum Landkreis Emsland (8.266) und vom Landkreis Friesland in die Stadt Wilhelmshaven (7.406) ausmachen.

Die beiden vorliegenden Tabellen über Aus- und Einpendler im VEJ-Gebiet zeigen die Berufspendlerströme auf.

Auspendler VEJ-VEJ

Von	AUR	EMD	EMS	FRI	LER	WHV	WIT
VEJ-Mitglied							
ach AUR	Х	1962	unbe-	670	3378	217	3856
			kannt				
Nach EMD	12029	Х	unbe-	unbe-	3700	unbe-	464
			kannt	kannt		kannt	
Nach EMS	358	153	Х	unbe-	8266	unbe-	unbe-
				kannt		kannt	kannt
Nach FRI	568	unbe-	unbe-	Х	315	3619	1854
		kannt	kannt				
Nach LER	2696	unbe-	2502	210	Х	98	295
		kannt					
Nach WHV	490	48	unbe-	7406	222	Х	1283
			kannt				
Nach WIT	2344	37	unbe-	1371	290	345	Х
			kannt				
Summe	18485	2200	2502	9657	16171	4279	7752

⁻

² Daten gem. Pendleratlas der Bundesagentur für Arbeit (Datenstand Juni 2019). Im Pendleratlas können Informationen zu den Aus- und Einpendlern und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am Wohn- und am Arbeitsort für jeden Kreis in Deutschland abgerufen werden. Dabei werden die zehn Kreise des unmittelbaren Nahbereiches (ca. 150 km) ausgewiesen, in denen die meisten Auspendler arbeiten bzw. aus denen die meisten Auspendler kommen. Bei der Interpretation der Ergebnisse insbesondere für Kreise in der Nähe der deutschen Grenze muss berücksichtigt werden, dass die Zahl der Beschäftigten am Wohnort um die Pendler untererfasst ist, die im Ausland arbeiten.

Einpendler VEJ-VEJ

Nach	AUR	EMD	EMS	FRI	LER	WHV	WIT
VEJ-Mitglied							
Von AUR	Х	12029	358	568	2696	490	2344
Von EMD	unbe-	Х	unbe-	unbe-	864	unbe-	37
	kannt		kannt	kannt		kannt	
Von EMS	456	278	Х	unbe-	2502	unbe-	71
				kannt		kannt	
Von FRI	670	128	unbe-	Х	210	7406	1371
			kannt				
Von LER	3378	3700	8266	315	Х	222	290
Von WHV	217	69	unbe-	3619	unbe-	Х	345
			kannt		kannt		
Von WIT	3856	464	unbe-	1854	295	1283	X
			kannt				
Summe	8577	16668	8624	6356	6567	9401	4458

Zwischen dem Gebiet des ZVBN und dem Gebiet des VEJ bestehen demgegenüber geringere Pendlerverflechtungen als innerhalb des Gebiets des VEJ. So hat Wilhelmshaven bspw. in der Summe 9401 Einpendler aus VEJ-Gebiet, aber nur 1998 aus ZVBN-Gebiet. Gleiches gilt für Wittmund, hier stehen 4458 Einpendler aus VEJ-Gebiet nur 228 Einpendler aus ZVBN gegenüber.

Auspendler VEJ-ZVBN

Von VEJ	AUR	EMD	EMS	FRI	LER	WHV	WIT
Mitglied							
Nach Am-	585	65	unbe-	2034	2370	348	289
merland			kannt				
Nach Bremen	348	167	650	466	661	380	130
Nach Olden-	709	199	792	2123	1353	761	300
burg							
Nach Weser-	unbe-	unbe-	unbe-	675	unbe-	128	61
marsch	kannt	kannt	kannt		kannt		
Summe	1642	431	1442	3175	4384	1617	780

Berücksichtigt man die Auspendler, ergibt sich ein ähnliches Bild: So hat Friesland 675 Auspendler in das ZVBN-Gebiet, aber 9657 Auspendler in VEJ-Gebiet.

Einpendler ZVBN-VEJ

Nach VEJ	AUR	EMD	EMS	FRI	LER	WHV	WIT
Mitglied							
Von Am-	411	124	unbe-	1051	1044	890	104
merland			kannt				
Von Bre-	208	160	unbe-	94	168	110	33
men			kannt				
Von Olden-	351	122	215	997	576	781	91
burg							
Von Weser-	unbe-	unbe-	unbe-	978	unbe-	217	unbe-
marsch	kannt	kannt	kannt		kannt		kannt
Summe	970	406	215	3120	1212	1998	228

Insgesamt bestehen somit deutliche stärkere Verkehrsverflechtung innerhalb des VEJ-Gebiets als zum angrenzenden ZVBN-Gebiet.

Tarif / Vertrieb: Im Bereich Tarif und Vertrieb besteht im VEJ-Gebiet ein zwischen den Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger abgestimmter Tarif (VEJ-Tarif). Der Tarif ist ein Unternehmenstarif. D.h. die Unternehmen legen die Tarifstruktur und die Tarifhöhe (eigenverantwortlich) fest. Lediglich im Bereich des Ausbildungsverkehrs haben die Aufgabenträger die rabattierte Beförderung verbindlich über (gleichlautende) allgemeine Vorschriften vorgegeben.

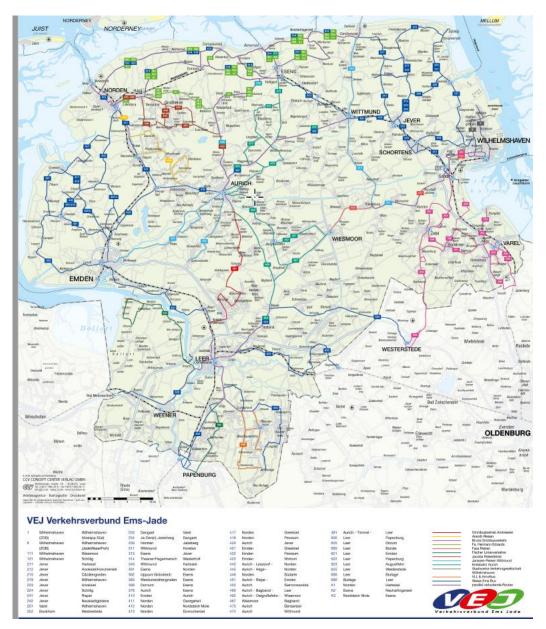


Abbildung 1: Liniennetzkarte VEJ, Verkehrsverbund Ems-Jade.

Zudem findet das Niedersachsenticket Anwendung, welches auch einen Übergangstarif (plus) nach Groningen (NL) umfasst.

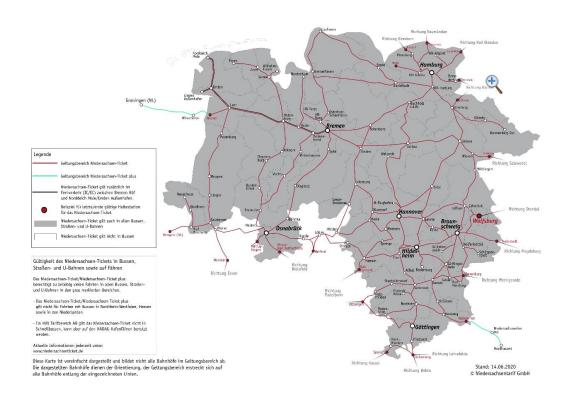


Abbildung 2: Geltungsbereich Niedersachsentarif, Niedersachsentarif GmbH

II Aufgabenstellung und Zielsetzung

Die Landkreise Aurich, Emsland, Friesland, Leer und Wittmund sowie die kreisfreien Städte Emden und Wilhelmshaven haben Rödl & Partner mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. In diesem Gutachten soll untersucht werden, welche Organisationsform geeignet ist, die ÖPNV-Interessen der Region sachlich und wirtschaftlich voran zu bringen.

Dazu sind folgende Untersuchungen durchzuführen und Aussagen zu folgenden Punkte zu treffen:

Modul 1. Erstellung einer Aufgabenstudie

- Befragung der Gesellschafter zu Zielen/Aufgaben/Wünschen/Erwartungen
- Gibt es einheitliche Sichtweisen, wo sind die Unterschiede?

Modul 2. Gründung eines Zweckverbandes Verkehrsregion Nahverkehr Ems-Jade

- Welche Vorteile ergeben sich durch eine Gründung?
- Welche Aufgaben sollten zweckmäßigerweise in diesem Zweckverband gebündelt werden?
- Welche innere Organisationsstruktur/Personalausstattung ist dafür erforderlich?
- Welche Kosten sind zu erwarten?
- Welche Nachteile ergeben sich durch eine Gründung?

Modul 3. Alternative Organisationsformen zu einem Zweckverband

- Welche Organisationsformen gibt es noch (z.B. AöR, GmbH, GmbH & Co. KG)?
- Welche Vorteile ergeben sich durch eine Gründung dieser Organisationsformen?
- Welche Aufgaben sollten zweckmäßigerweise in dieser Organisationsform gebündelt werden?
- Welche innere Organisationsstruktur/Personalausstattung ist dafür erforderlich?

- Welche Kosten sind zu erwarten?
- Welche Nachteile ergeben sich durch eine Gründung dieser Organisationsformen?

Modul 4. Optimierung der VEJ-Geschäftsstelle unter den derzeitigen Rahmenbedingungen

- Durchführung einer Stärken-/Schwächenanalyse insbesondere unter Betrachtung folgender Punkte:
 - Aufgabenverteilung zwischen Geschäftsstelle und Koordinatoren sowie innerhalb
 - o der Geschäftsstelle
 - o Personelle Ausstattung
 - Finanzielle Ausstattung
 - o Rechtsform Haftung
- Auswertung der Stärken-/Schwächenanalyse

Modul 5. Welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus den Untersuchungen ableiten?

Modul 6: Die Stadt Wilhelmshaven, die Landkreise Friesland und Wittmund geben ergänzend ein Gutachten mit folgenden Fragestellungen in Auftrag: Beitritt zum Zweckverband Verkehrsverbund Bremen Niedersachsen

- Welche Vorteile ergeben sich durch einen Beitritt:
 - o bei einer Vollmitgliedschaft?
 - o bei einer Assoziierung (nur Schienenverkehr)?
- Welche Nachteile ergeben sich durch einen Beitritt (z.B. Übernahme der Durchtarifierungsverluste):
 - o bei einer Vollmitgliedschaft?
 - o bei einer Assoziierung (nur Schienenverkehr)?
- Mit welchen Kosten ist der Beitritt für die Aufgabenträger Friesland, Wittmund und Wilhelmshaven verbunden?
 - o Welche einmaligen Kosten sind pro Aufgabenträger zu erwarten?
 - o Welche laufenden Kosten sind pro Aufgabenträger pro Jahr zu erwarten?

C Untersuchungsergebnis

1. Modul 1: Erstellung einer Aufgabenstudie

1.1 Grundlage "Die Verbundidee"

In Deutschland bestehen ca. 70 Verkehrsverbünde. Rund 80% aller Fahrgäste werden in Verbundgebieten befördert.³

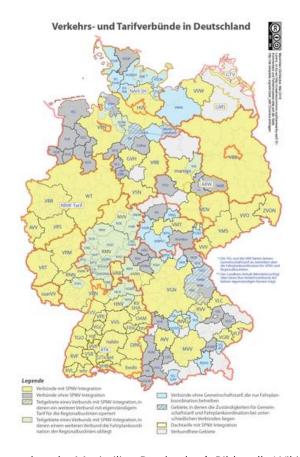


Abbildung 3: Verkehrsverbünde; Maximilian Dörrbecker⁴, Bildquelle Wikipedia, 25.10.2018

Der konkrete Aufgabenkanon spiegelt sich in der Regel im Organisationsgrad der Verbünde wider. Je mehr Aufgaben wahrgenommen werden und je komplexer die Aufgaben sind, desto höher ist der Organisationsgrad und umgekehrt. Dabei kön-

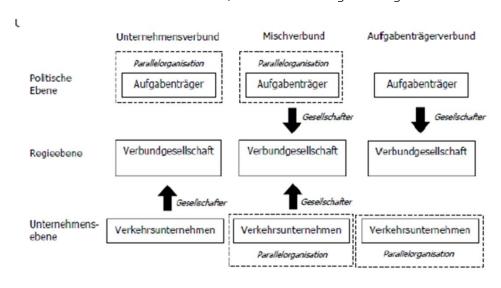
³ Knieps, Manfred; Diss. Gießen 2004, Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen als Gesellschafter von Verkehrsverbünden? - eine Analyse bestehender Verbundstrukturen und eine Bewertung unterschiedlicher Organisationsmodelle unter institutionenökonomischen Gesichtspunkten.; VDV-Förderkreis, Köln 2019: Verkehrsverbünde - Durch Kooperation und Integration zu mehr Attraktivität

und Effizienz im ÖPNV.

https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_deutscher_Tarif-_und_Verkehrsverb%C3%BCnde#/media/File:Karte_der_Verkehrsverb%C3%BCnde_und_Tarifverb%C3%BCnde_in_Deutschland.png

nen verschiedene Formen der Zusammenarbeit unterschieden werden. Diese reichen inhaltlich von unternehmensbezogenen Tarifkooperationen bis hin zu komplexen Umwelt- bzw. Mobilitätsverbünden. Es bestehen vertragliche Kooperationsvereinbarungen, gesellschaftsrechtliche Einheiten und Beteiligungen sowie Monostrukturen (nur ein Unternehmensverbund) oder Parallelorganisationen (auf Unternehmensund Aufgabenträgerebene), welche erneut durch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit geprägt sind (Kooperationsverträge, gesellschaftsrechtliche Beteiligungen, Konsultationsrechte).

Für eine erste Annährung kann eine Einteilung über die **Trägerschaft** erfolgen. Differenziert werden Unternehmens-, Misch- oder Aufgabenträgerverbünde.



Quelle: Dümmer 2015, Erfassung und Bewertung der Arbeit von Verkehrsverbünden

Abbildung 4: Dümmer 2015, Erfassung und Bewertung der Arbeit von Verkehrsverbünden

Die Darstellung zeigt, dass ein "Verbund" in der Regel nicht als Monoverbund organisiert ist, sondern mit einer Parallelorganisation einhergeht. Von einem Monoverbund spricht man, wenn nur eine Einheit besteht, welche die Verbundaufgaben wahrnimmt. Eine plurale Verbundstruktur liegt vor, wenn mindestens zwei Organisationseinheiten (sog. Parallelorganisationen) bestehen und interagieren. Diese Struktur erklärt sich aus den Verbundaufgaben, welche unabhängig von der Trägerschaft des Verbundes wahrgenommen werden. Als sog. klassische oder etablierte Verbundaufgaben können die Netz-, Tarif, Vertriebs- und Fahrplangestaltung genannt werden. Die Wahrnehmung dieser klassischen Aufgaben erfordert eine Ab-

stimmung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Weder können die Aufgaben, z.B. des Vertriebes durch den Aufgabenträger selber gelöst werden, noch kann die Netzgestaltung ohne die Einbeziehung des Aufgabenträgers erfolgen. Das Wesensmerkmal des Verbundes ist insoweit ein "dialogorientierter Findungsprozess zum Ausgleich der Interessenlagen zwischen Aufgabenträgern, Verbundgesellschaft und Verbundunternehmen"⁵, um Aufgaben- und Verantwortungszuordnung über hoheitliche und unternehmerische Verantwortlichkeiten hinweg zu ermöglichen.

1.2 Verbundaufgaben (im Überblick)

Zur Strukturierung der Aufgaben bietet sich eine Betrachtung nach klassischen, hoheitlichen und zukünftigen Aufgaben an:

1.2.1 "Klassische" Verbundaufgaben

Als sog. "klassische" oder auch etablierte Verbundaufgaben können die Tarifgestaltung/Tarifbestimmungen, Regelungen zum Vertrieb, zur Einnahmenaufteilung, Fahrplangestaltung und sonstigen koordinierenden Regieaufgaben, wie etwa Marketing / Kommunikation, Kunden-/Beschwerdemanagement sowie die politische Vertretung verstanden werden.

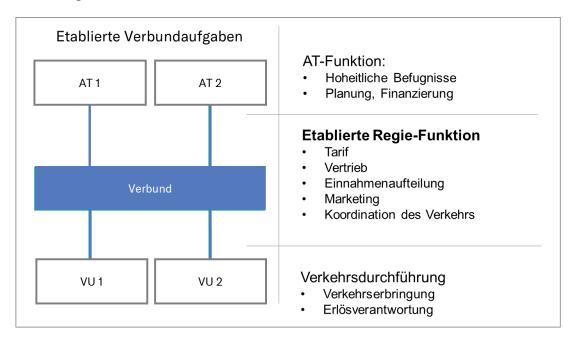


Abbildung 5. Eigene Darstellung "Etablierte Verbundaufgaben"

- 13 -

⁵ Günter Elste in VDV, VDV-Förderverein, Köln, 2009, S. 62.

Tarif und Tarifbestimmungen

Das Wesensmerkmal von Verkehrsverbünden ist die Etablierung einheitlicher Tarife. Einheitliche Tarife werden als Voraussetzungen für einen einfachen Zugang zum System des Personennahverkehrs angesehen. Insoweit ist ein gemeinsamer Tarif ("ein Tarif – ein Fahrschein – ein Fahrplan") die verbindende Klammer. Ohne gemeinsamen Tarif sind Verbünde nicht denkbar. Der Gesetzgeber hat die zentrale Bedeutung des Verbundtarifs als Zugangsvoraussetzung zum Personennahverkehr auch genehmigungsrechtlich in § 13 Abs. 2a Satz 5 PBefG verankert. Danach ist die Anwendung verbundener Tarife eine wesentliche Anforderung, von denen im Rahmen der Genehmigungserteilung durch die Verkehrsunternehmen nicht abgewichen werden kann ("Das Gleiche gilt für Anforderungen zur Anwendung verbundener Beförderungstarife und Beförderungsbedingungen, für die ein Ausgleich nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gezahlt werden soll."). Andernfalls ist die Genehmigung zu versagen.

Die Entwicklung einheitlicher Tarife in der Verkehrsregion Ems-Jade ist bislang durch ein kooperatives Miteinander von Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger gekennzeichnet gewesen. Zwar haben die Aufgabenträger über ihre allgemeinen Vorschriften sowohl den VEJ-Tarif (für alle Fahrgäste) als auch den Tarif für die rabattierte Beförderung im Ausbildungsverkehr (für eine Gruppe von Fahrgästen) festgelegt. Die Aufgabenträger in daher formal als Tarifgeber für die VEJ-Region tätig geworden und der VEJ-Tarif ist ein "Behördentarif", kein Unternehmertarif. Aber für die Fortschreibung des VEJ-Tarifs wurde zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern ein Verfahren der antizipierten Fortschreibung gefunden, so dass – unter Anwendung des Fortschreibungsmodells keine höheren Ausgleichsleistungen von den Aufgabenträger aufzubringen sind. Danach gestalten die Verkehrsunternehmen (in der Regel) den Tarif aus und unterbreiten einen Tarifvorschlag. Folgen die Aufgabenträger dem Tarifvorschlag nicht, können sie (einheitlich) eine abweichende Tariffortschreibung festlegen. Dies erfolgt im Wege der allgemeinen Vorschriften. Bislang sind die Aufgabenträger aber dem Vorschlag der Unternehmen zur Fortschreibung des VEJ-Tarifs gefolgt, so dass keine höheren Ausgleichsbeträge aufzubringen waren. Der VEJ-Tarif lässt sich daher als (behördlicher) Höchsttarif mit (unternehmensinitiierter) Fortschreibung charakterisieren.

In der VEJ besteht daher der VEJ-Tarif für alle Fahrgäste als Höchsttarif und der Tarif für die rabattierte Beförderung im Ausbildungsverkehr als weiterer Höchsttarif.

- VEJ-Tarif als Höchsttarif: Der VEJ-Tarifs ist ein Höchsttarif. Dies ergibt sich aus den allgemeinen Vorschriften. Jedoch erfolgt die Fortschreibung auf Initiative der Verkehrsunternehmen. Die Aufgabenträger können von dem Vorschlag zur Fortschreibung abweichen, werden dann aber ausgleichspflichtig, sofern dies von dem Unternehmensvorschlag abweicht. Bislang erfolgte die Fortschreibung ohne hoheitliche Intervention.
- VEJ-Schülertarif als Höchsttarif: Die Aufgabenträger regeln in ihren allgemeinen Vorschriften zugleich auch die Tarifhöhe für den Ausbildungsverkehr. Insoweit ist die Anwendung des VEJ-Tarifs für die Gruppe der Auszubildenden und der damit begründeten Verpflichtung (formal) als hoheitlicher
 Tarif der Aufgabenträger zu werten.

Die Festlegung als Höchsttarif setzt ein Interventionsinteresse und die entsprechende Befugnis des Aufgabenträgers voraus. Über diese verfügt die VEJ in ihrer jetzigen Ausgestaltung nicht, so dass eine separate Beschlussfassung über die jeweiligen Aufgabenträger notwendig war. Der separate Beschluss birgt das Risiko, dass nicht alle Aufgabenträger eine gleiche Tarifentscheidung treffen. Eine Aufgabe der VEJ ist es daher, im Vorfeld einer Tarifanpassung entsprechenden Konsens im Kreis der Aufgabenträger zu erzielen. Soll zukünftig eine andere Einheit die Tarife einheitlich und verbindlich festlegen, setzt die zukünftige Struktur ein hoheitliches Handeln voraus.

• Vertriebsanforderungen

Die Anwendung einheitlicher Tarife setzt die Festlegung von Vertriebsstandards voraus. Hierbei können dezentrale und zentrale Standards unterschieden werden. Die geringsten Anforderungen sind an den Verkauf "auf dem Fahrzeug" und an die Veräußerung über feste Verkaufsstellen zu stellen. Höhere organisatorische Anforderungen bestehen über einen Automaten-gestützten Vertrieb und bei der Nutzung digitaler Medien. Bei letzterem ist erneut zwischen dem digitalen Vertrieb des bestehenden Sortiments (lediglich der Vertriebskanal ist sodann digital) und dem digitalen Vertrieb mit digitalen Tarifen zu unterscheiden. Je komplexer die Anforderungen werden, desto höher sind die Standards, welche sodann über eine zentrale Einheit wahrgenommen werden sollten.

• Einnahmenaufteilung

Die Anwendung einheitlicher Tarife erfordert die Festlegung von Regelungen zur Einnahmenaufteilung. Dies gilt insbesondere bei Verkehren mit einem hohen Anteil an Zeitfahrkarten und wenn Verkaufsstelle durch verschiedene Akteure betrieben werden. In diesen Fällen bedarf es einer Vereinbarung, wie die erzielten "kassentechnischen Einnahmen" auf die Unternehmen zu verteilen sind (sog. Zuscheidung). Auch insoweit können verschiedene Organisationsgrade unterschieden werden. Man unterschiedet Anerkennungsregelungen⁶, sog. altdatenbasierte Verfahren⁷ und leistungsorientierte Verfahren.

Bei leistungsorientierten Verfahren erfolgt die Verteilung anhand von leistungsabhängigen Parametern (z.B. Kilometerleistung oder Nachfragedaten). Für die Anwendung der Parameter sind Erhebungen und Befragungen notwendig. Zukünftig können hierfür auch abstrakte Bewegungsprofile genutzt werden.⁸ In der Regel erfolgt die Einnahmenaufteilung durch die Verkehrsunternehmen. Sofern Aufgabenträgerverbünde bestehen, erfolgt dies in der Regel im Rahmen einer Parallelorganisation, welche häufig durch die Unternehmerschaft dominiert werden. Die Unternehmen führen hierfür schützenswürdige Unternehmensinteressen an. Insbesondere, wenn der Aufgabenträger zugleich als Besteller von Verkehrsleistungen auftritt, wird seitens der Unternehmen die Gefahr gesehen, dass der Aufgabenträger mit den Kenntnissen aus dem Einnahmeaufteilungsverfahren wirtschaftliche Lose bildet und sodann die eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung der Unternehmer unterlaufen könnte. Aufgrund demographischer und technologischer Entwicklungen und damit einhergehender komplexerer und kostenintensiver Anforderungen streben die Aufgabenträger zunehmend mehr die Ausgestaltung der Einnahmenaufteilung an. Im Rahmen eines Leitbildes kommt es insoweit darauf an, welche Rolle der Aufgabenträger perspektivisch anstrebt. Will der Aufgabenträger zunehmend die Rolle als

-

Die einfachste Regelung sieht vor, dass die Unternehmen die von ihnen erzielten kassentechnischen Einnahmen behalten. Die Unternehmer erkennen insoweit die durch die anderen Unternehmen erzielte Erlöse an. Dieser geht von etwa gleichmäßig verteilten Erlösanteilen der Unternehmen aus. Der Modellansatz begründet einen Anreiz möglichst hohe Vertriebserlöse zu erzielen, wohingegen kaum Anreize zur Verbesserung des Angebots bestehen. Leistungsveränderungen können nicht sachgerecht abgebildet werden.

⁷ Zum Teil haben sich die Unternehmen auf eine Einnahmenaufteilung auf der Grundlage ihrer Altdaten verständigt. Dabei werden die Gesamteinnahmen alt zueinander in Bezug gesetzt. Die Verteilung der Gesamteinnahmen neu erfolgt entsprechend ihres Anteils vor der Einführung des Verbundes.

Unterschiede bestehen in Bezug auf die relevante Bezugsgröße. Dies kann in einen Linienbezug, Flächen- oder einen Unternehmensbezug unterschieden werden. Zudem sind Kombinationsmodelle denkbar, in denen (zum Beispiel bei Verbunderweiterungen) ein Flächenbezug gewählt wird (Pool 1, 2) und innerhalb des Flächenbezuges erneut eine Aufteilung nach Unternehmen oder Linien erfolgt.

Besteller von Verkehrsleistungen übernehmen⁹, spricht dies für eine prägende Rolle im Rahmen der Einnahmenaufteilung. Möchte der Aufgabenträger lediglich die Anwendung von Höchsttarifen vorgeben, kann dies über allgemeine Vorschriften erfolgen. Im Rahmen der allgemeinen Vorschrift können sodann Leitlinien für die Einnahmenaufteilung definiert und die konkrete Ausgestaltung den Unternehmen überlassen werden. In einer solchen Situation bietet es sich an, ggf. zwei Verbundgesellschaften zu gründen.

• Koordination von Verkehrsverflechtungen

Verkehrsverbünden setzt immer bestehende Verkehrsverflechtungen voraus. Nur wenn ein konkretes vernetztes Verkehrsbedürfnis besteht, wurden Verbünde zur besseren Koordination und zur Abstimmung der Angebote gegründet. Verkehrsverbünde übernehmen insoweit häufig auch Aufgaben zur Erhebung und Verbesserung des Verkehrsangebots.

• Sonstige Regieleistungen

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.

Im Bereich des **Marketings** ist das spezifisches Verbundmarketing und ein unternehmensbezogenes Marketing zu unterscheiden. Insbesondere bei Verkehren mit Erlösverantwortung (eigenwirtschaftliche Verkehre und vergebene Verkehre mit Nettoprinzip) führen in der Regel weiterhin ein eigenes Marketing durch, um Fahrgäste zu gewinnen. Bei vergebenen Verkehre mit Bruttovertrag trägt der Aufgabenträger das Nachfragerisiko und wird daher – zum Teil – parallel zum Verkehrsverbund tätig.

Dies erfolgt in der Regel über sog. Bruttoverträge, bei denen der Aufgabenträger sodann die Erlösverantwortung übernimmt. Folgerichtig wird auch für die Aufgabenträger die Einbeziehung und Ausgestaltung der Einnahmenaufteilung von Bedeutung.

In Bezug auf die Durchführung des **Kunden-/Beschwerdemanagements** kommt es erneut auf die Marktorganisation an. Bei erlösverantwortlichen Verkehren haben die Verkehrsunternehmen ein eigenes Interesse an einer guten Kundenbindung. Bei Bruttoverträgen gibt der Aufgabenträger den Verkehrsunternehmen in der Regel Berichtspflichten auf. Denkbar ist es, dass sodann diese Aufgaben zentral vom AT-Verbund übernommen wird.

1.2.2 Hoheitliche Verbundaufgaben

Eine weitere Aufgabengruppe kann in der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben bestehen. Dies setzt immer eine Aufgabenträgerorganisation voraus, wobei die Aufgabenträger hier die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse auf die Organisationseinheit übertragen haben.

Nach § 2 Abs. 2 NNVG obliegt den Aufgabenträger die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr. Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG definiert der Aufgabenträger dazu "die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan." Hoheitliche Aufgaben sind zunächst die Festlegung von verkehrlichen Standards im Rahmen der Verkehrsplanung (Beschluss des Nahverkehrsplans, Beschluss über eine Linienbündelung und Laufzeitharmonisierung). Zur Erfüllung dieser Standards gehört auch die Zuständigkeit zur Vergabe und zur Finanzierung. In der weiteren Ausgestaltung dieser Aufgabe können sich hoheitliche Befugnisse z.B. auch in der Tarifsetzung und Tarifausgestaltung (als Höchsttarif) ergeben, sowie in der Verteidigung in Rechtsstreitigkeiten.

Das NNVG enthält die Besonderheit, dass bestimmte Verbundeinheiten (Regionalverband Großraum Braunschweig und die Region Hannover) als Aufgabenträger per Gesetz festgelegt wurden. Ansonsten sind gesetzliche Aufgabenträger die Landkreise und kreisfreien Städte. Kreisangehörige Städte können sich die Aufgabenträgerschaft unter bestimmten Voraussetzungen übertragen lassen (vgl. § 4 Abs. 2 NNVG).

Im Rahmen der Verbundentwicklung sind einige Aufgabenträger dazu übergegangen, ihre (gesetzlichen) Befugnisse auf eine Verbundorganisation zu übertragen. In diesen Fällen übernimmt die Verbundorganisation die Aufgaben als "eigene" Aufgaben, über die dann nicht mehr der Kreistag oder der Stadtrat entscheidet, sondern das Entscheidungsorgan der Verbundorganisation (z.B. die Zweckverbandsversammlung.

1.2.3 Neue Aufgaben des Mobilitätsverbundes

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. Jeder Trend für sich hat das Potenzial grundlegende Veränderungen in den tradierten Mobilitätsmustern auszulösen. Aus der Verknüpfung dieser Trends ergibt sich eine Verstärkung, die zu einer Mobilitätsrevolution, zumindest aber zu einer Mobilitätswende führen kann. Die Befassung mit den Möglichkeiten des digitalen Tarifs und Vertriebs, des Sharing und der E-Mobilität durch die etablierten Akteure wie Verbünde, Kommunen, Verkehrsunternehmen und neue Akteure wie Sharing-Anbieter und IT-Unternehmen muss daher im **Kontext der Gesamtentwicklung** gesehen werden.

Diese Veränderungen bergen erhebliche Chancen für den ÖPNV: Jedoch verlangen die Herausforderungen nach umfassenden Lösungen, die über die örtlichen Zuständigkeiten weit hinausgehen und die voraussichtlich auch durch die privaten und öffentlichen Verkehrsunternehmen nicht alleine gelöst werden können.

Insoweit rücken die Verkehrsverbünde in den Blick. Denkbar ist, dass die Verbünde in der Zukunft vermehrt verkehrsträgerübergreifende und regionalübergreifende Aufgaben wahrnehmen werden. Sie können bestimmte Bündelungs-, Organisationsund Steuerungsfunktionen übernehmen, indem sie die kommunalen Aufgabenträger von planerischen und organisatorischen Aufgaben entlasten und den Rahmen für die konkrete Leistungserbringung der Unternehmen schaffen. Ihnen kommt überdies eine hohe Bedeutung bei der Verbesserung der Schnittstelle von Stadt-Umland-Verkehren zu. Verbundeinheiten haben daher nach wohl überwiegender Auffassung das Potential, sich vom Verkehrsverbund zum Mobilitäts- bzw. Umweltverbund weiter zu entwickeln.¹⁰

¹⁰ Volker Sparmann in VDV, VDV-Förderverein, Köln, 2009, Seite 208ff.

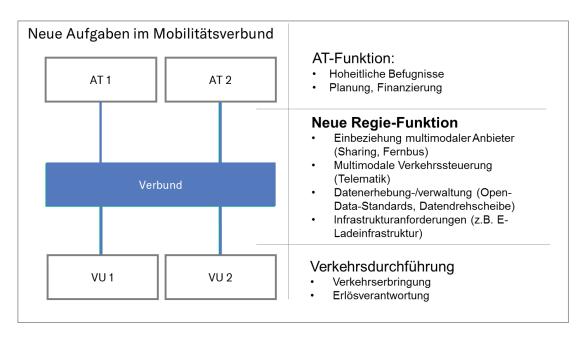


Abbildung 6: eigene Darstellung "Neue Aufgaben im Mobilitätsverbund"

Folgende verkehrsträgerübergreifende Angebote sollten heute bei einer Neukonzeption zumindest in Erwägung bezogen werden.

• Sharing-Angebote

Bedingt durch die neuen technologischen Möglichkeiten der Buchung und Bezahlung über mobile Devices hat sich in den letzten Jahren eine Sharing-Ökonomie etabliert. Im Bereich der Mobilität sind dies insbesondere Car- und Bike-Sharing-Angebote. Zudem steht eine Zulassung von sog. elektrischen Letzte-Meile Fahrzeugen an, wodurch voraussichtlich weitere Mobilitätsangebote und Dienstleister in den Mobilitätsmarkt eintreten werden.¹¹ In Nordrhein-Westfalen werden die Möglichkeiten zur bevorzugten Nutzung des öffentlichen Raumes bspw. durch eine Anpassung des Straßen- und Wegerechts erörtert.¹² Tendenziell ist mit einer Zunahme von Sharing-Angeboten zu rechnen.

Im Rahmen der Festlegung eines Leitbildes ist zu prüfen, ob diese Angebote in die Verbundstruktur integriert werden sollen. Insoweit besteht die Möglichkeit, diesen Angeboten den Zugang zu einer einheitlichen Vertriebs- und Tarifstruktur zu ermög-

¹¹ Auto Service Praxis Online, 6.8.2018.

¹² Zeitschrift für kommunale Wirtschaft, 30.08.2018.

lichen. Hierüber können sodann ggf. weitere Daten für die Verkehrsplanung und Verkehrssteuerung generiert werden.

Fernbus

Durch die Liberalisierung des Fernbusmarktes ist ein neue Verkehrsform entstanden, welche in Konkurrenz zum Schienenpersonennahverkehr auftritt. Insbesondere in Mittelzentren, welche nicht über einen ICE/IC/EC-Anschluss verfügen, ist durch den Fernbus eine neue Mobilitätsoption entstanden. Die Einbindung des Fernbusses stellt dort eine wichtige Zukunftsaufgabe dar. Denkbar ist es, dass eine Integrationsfunktion von der Verbundorganisation wahrgenommen wird. Dies betrifft etwa die Vernetzung der Fahrpläne, die Schaffung von Tarifkooperationen und die Nutzung einheitlicher Verkaufsstellen.

Telematik-Lösungen

Eine weitere Aufgabe kann ggf. in der Ausgestaltung der Lenkung des fließenden und ruhenden Verkehrs gesehen werden. Als ein Instrument der Verkehrslenkung kommen insoweit Telematik-Lösungen in Betracht. Über sie können Verkehrsströme durch entsprechende Leitsysteme gesteuert werden. Denkbar ist auch die Setzung von Steuerungseffekten über Routingsysteme, Verkehrsleitsysteme, Parkraummanagement oder Preismodelle. Die Entwicklungen der Suburbanisierung bzw. im Falle der Einführung von autonomen Fahrzeugen die Gegenläufige Entwicklung stellen neue Herausforderungen an die Verkehrsgestaltung. Dabei dürften die Interessen des Oberzentrums und der ländlichen Räume nicht immer deckungsgleich sein. Insoweit kann es sinnvoll sein, eine gemeinsame Plattform zu schaffen, welche die Aufgaben der Abstimmung und Koordination übernimmt.

• Datenerhebung und Datenverwertung

Die Steuerung des Verkehrs setzt die Erhebung und Verwertung von Daten unter Beachtung der Anforderungen des Datenschutzes voraus. Mit der Zunahme elektronischer Tarife werden Daten zu erheben sein. Es stellen sich insoweit die Fragen, "wem die Daten gehören" und "wie die Daten genutzt werden" sollen. Denkbar ist es, die Daten dezentral bei den Unternehmen zu belassen, welche die Daten für die Durchführung ihres Geschäftsmodells benötigen. Denkbar ist es, Standards für die Erfassung der Daten zu definieren und diese zentral zu speichern. Dies wird im

Rahmen digitaler Tarife den Aufbau einer zentralen Datendrehscheibe voraussetzen. Des Weiteren ist zu entscheiden, ob diese Daten im Rahmen offener Standards (Open-Data-Standards) allen Akteuren – unter Beachtung des Schutzes personenbezogener Daten – zur Verfügung gestellt werden sollen und welche Standards dafür gelten (mCloud). Beim Einstieg in digitale Produkte sollten daher datenschutzrechtliche Anforderungen bedacht und entsprechende Nutzungsvereinbarungen geschlossen werden.

• Infrastruktur-Aufgaben

Ein weiterer Trend wird den Wandel in der Antriebstechnik (Antriebswende) betreffen. Dies umfasst den Einsatz batterieelektrischer-, gas- (LNG) oder wasserstoffbetriebener Fahrzeuge. Welcher Entwicklungspfad favorisiert wird bedarf der Abstimmung. Auch insoweit können die Verkehrsverbünde, verstanden als Mobilitätsverbünde, eine konkrete Gestaltungsaufgabe übernehmen. Sie können eine Plattform für die Abstimmung oder Koordinator werden. Im Extremfall ist auch die Wahrnehmung als Infrastrukturdienstleister denkbar.

1.3 Aspekte und Ebenen der Verbundgestaltung

Die Struktur eines Verbundes muss auf die Ziele und Rahmenbedingungen hin ausgerichtet werden.

1.3.1 Aspekte der Verbundgestaltung

Für die Ausgestaltung eines Verbundes sind verschiedene Aspekte von Bedeutung. Zunächst ist die Organisationseinheit die Rahmenbedingungen (wie Bevölkerungsentwicklung und Verkehrsverflechtungen) berücksichtigen. Zudem sind die rechtlichen Anforderungen (z.B. NNVG, NKomZG) in den Blick zu nehmen. Da die Organisation kein Selbstzweck ist, kommt es zudem auf die Ziele an, die durch die Organisationseinheit verfolgt oder gefördert werden sollen. Schließlich sind die finanziellen Anforderungen zu berücksichtigen (z.B. Kosten der Organisationseinheit).



Abbildung 7: Aspekte der Verbundorganisation

1.3.2 Ebenen der Verbundgestaltung

Sind diese Vorentscheidungen untersucht und determiniert kommt es darauf an "wie" die Organisationseinheit auszugestalten ist. Auch insoweit sollte stets von den konkreten Aufgaben gedacht werden. Diese sind in eine geeignete Organisationsform (z.B. Zweckverband, GmbH, etc.) zu übertragen. Jede Organisationseinheit hat eine (zum Teil rechtlich) determinierte interne Verfassung. Dies betritt die Organe einer Gesellschaft. Wie diese Organe interagieren und welche Stimmenverhältnisse dabei festlegen werden sollte erst in einem nachfolgenden Schritt festgelegt werden.

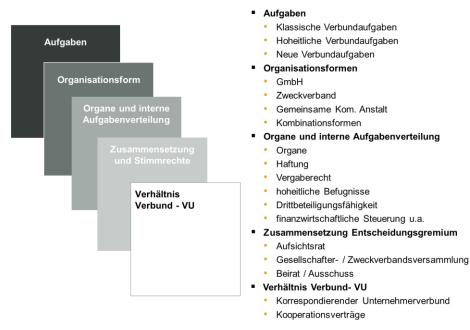


Abbildung 8: Ebenen der Verbundgestaltung

1.4 Grundtypen des Aufgabenträgerverbundes

Verbünde können als Unternehmensverbund, Mischverbund oder Aufgabenträgerverbund gestaltet sein. Die hier gewählte Unterscheidung stellt dabei auf die Gesellschafterstruktur ab. Bislang ist "die VEJ" (als Aufgabenträgerverbund) und "der VEJ" als Unternehmensverbund ausgestaltet. Für die Neugestaltung auf Aufgabenträgerseite soll weiterhin ein reiner Aufgabenträgerverbund betrachtet werden.

Diese Vorentscheidung zugunsten eines reinen Aufgabenträgerverbundes entspricht auch der derzeitigen allgemeinen Entwicklung. So werden beispielsweise die Mischverbünde (etwa Verkehrsregion Trier GmbH (VRT) und Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund GmbH (RNN)) im Rahmen eines sog. Entflechtungsprozesses neugestaltet. Ziel ist es, in Vorbereitung einer Umstellung auf zukünftige Vergaben klare Strukturen zu schaffen. Die vergaberechtlichen Anforderungen fordern insoweit eine klare Besteller-Ersteller-Struktur, um Einflussnahmen und taktische Vorteile von Unternehmen auf und innerhalb der Vergabe auszuschließen.

Für die weitere Ausgestaltung des Verbundes in der Verkehrsregion können drei Grundtypen eines Aufgabenträgerverbundes unterschieden werden (starker Verbund, kooperativer Verbund, schwacher Aufgabenträgerverbund):

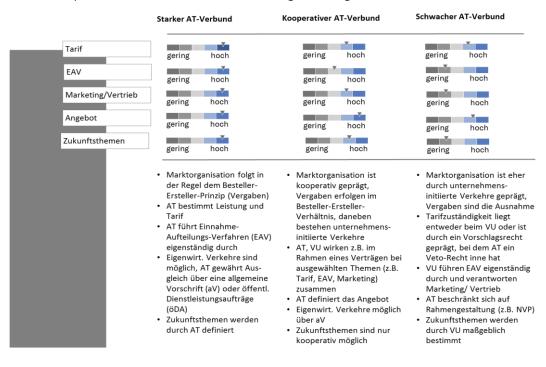


Abbildung 9: Grundtypen des Aufgabenträgerverbundes

Mit der Vorentscheidung zu einem der drei Grundtypen sind Vorteile bzw. Chancen aber auch Nachteile bzw. Risiken verbunden. Insoweit kann nicht a priori einer der Grundtypen als grundsätzlich besser oder schlechter geeignet bewertet werden. Unterschiede ergeben sich bei folgenden Themen:

- Marktorganisation: Die drei Grundtypen unterscheiden sich in der Regel in Bezug auf die präferierte Marktorganisation. Dabei sind AT-initiierte Verkehre von unternehmensinitiierten Verkehren zu unterscheiden. Von AT-initiierten Verkehren spricht man, wenn die Verkehre im Wege von Vergabeverfahren vergeben werden. Dies können Direktvergabe oder wettbewerbliche Vergaben sein. Sofern beabsichtigt ist, Verkehrsleistung überwiegend oder ausschließlich wettbewerblich zu vergeben, bietet sich die Ausgestaltung als starker AT-Verbund an. Will sich der Aufgabenträger hingegen eher auf die Festlegung von Rahmenvorgaben beschränken, die er zum Beispiel über den Nahverkehrsplan ausgestaltet, und sollen die Unternehmen auf dieser Grundlage eigenwirtschaftliche Anträge stellen, so sind diese Strukturen eher einem kooperativen oder schwachen AT-Verbund zuzuordnen.
- Leistungsstandards: Große Unterschiede bestehen in Bezug auf die Anzahl und die Ausgestaltung der konkreten Leistungsstandards im Bereich der Einnahmenaufteilung, des Vertriebs, Marketing und Tarif. Ein starker AT-Verbund ist dadurch gekennzeichnet, dass er entweder die konkreten Anforderungen definiert bzw. bestimmte Teilleistungen (wie etwa die Einnahmenaufteilung) selber vornimmt. Die Zuordnung steht dabei in engem Zusammenhang mit der Marktorganisation. Vergibt der Aufgabenträger z.B. alle Verkehrsleistungen im Besteller-Ersteller-Verhältnis im Rahmen von Bruttoverträgen, so liegt es nahe, dass er auch die Einnahmenaufteilung selber vornimmt und die konkreten Standards für das Marketing selber durchführt und die Standards für den Vertrieb definiert. Ist hingegen weiterhin der Unternehmer erlösverantwortlich, so besteht seitens des Marktes ein eigenes ökonomisches Interesse an der Durchführung der Einnahmenaufteilung, des Marketings- und des Vertriebes. Im Falle von Mischstrukturen, in denen sowohl Vergaben (ohne Erlösverantwortung) als auch eigenwirtschaftliche Verkehre (mit Erlösverantwortung) nebeneinander bestehen, müssen meistens kooperative Lösungen gefunden werden.

Zukunftsthemen: Die weitere Entwicklung von Mobilitätsangeboten über die bestehenden konventionellen Verkehre hinaus, erfordert einen Koordinator und Integrator. Je nach Bedeutung der Realisierung neuer Mobilitätsangebote kann sich die Etablierung eines Starken bzw. Kooperativen AT-Verbundes anbieten. Nach unseren Erfahrungen dürfte es in der Regel nicht ausreichend sein, wenn sich der Aufgabenträger auf eine Rahmenregelung beschränkt und den Verkehrsunternehmen die weitere Entwicklung überlässt. So ist die Unternehmerstruktur sehr heterogen. Neben kleinen und mittleren Unternehmen sind der VEJ-Region auch Konzerne wie die DB Regio AG tätig. Während die Konzerne meistens ein eigenes Interesse z.B. am Ausbau digitaler Produkte haben, können kleine und mittlere Unternehmen die damit verbundenen technischen Herausforderungen meistens aus eigener Kraft nicht gewährleisten. Daher dürfte die Ausgestaltung eines schwachen AT-Verbundes nur dort sinnvoll sein, wo Zukunftsthemen keine hohe Priorität beigemessen werden.

Die Darstellung der Grundtypen von AT-Verbünden zeigt, dass deren Strukturen auf die jeweiligen Marktorganisationsstrukturen auszurichten sind. Vereinfacht dargestellt kann folgendes Zwischenergebnis formuliert werden:

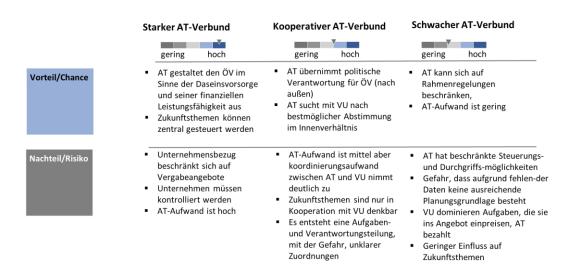


Abbildung 10: Vorteils-Nachteils-Betrachtung der Grundtypen

Zwischenergebnis:

- Sofern in der Verkehrsregion Besteller-Ersteller-Verhältnisse angestrebt werden, so bietet sich die Ausgestaltung als "Starker AT-Verbund" an. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass der AT-Verbund die maßgeblichen Standards selber definiert und ggf. auch die Einnahmenaufteilung selber vornimmt.
- Sofern eine Mischstruktur in der Verkehrsregion besteht oder fortgesetzt werden soll, wonach sowohl Verkehre im Besteller-Ersteller-Verhältnis vergeben werden und daneben weiterhin eigenwirtschaftliche Verkehre bestehen, ist tendenziell die Verbundorganisation als kooperativer AT-Verbund auszugestalten.
- Werden die Verkehre weitüberwiegend eigenwirtschaftlich erbracht und soll diese Struktur fortgeführt werden, kann ein schwacher AT-Verbund in Abwägung der Vor- und Nachteile sinnvoll sein.

Letztlich hängt die Ausgestaltung des Verbundes und deren Zuordnung zu einem der drei Grundtypen somit von der Ausgestaltung bzw. der angestrebten Marktorganisationsstruktur ab. Dieses Ergebnis kann auch anhand von Practice Beispielen untersetzt werden.

1.5 (Best)Practice Beispiele

Die Struktur der Verbünde in Deutschland ist vielgestaltig. Zu Recht wird sie daher auch häufig als "Verbundlandschaft" bezeichnet. Die zahlreichen Ausprägungen verdeutlichen, dass aufgrund unterschiedlicher Anforderungen (Ziele, Rahmenbedingungen, finanzielle Möglichkeiten) sich eine Vielzahl an Gestaltungsoptionen herausgebildet hat.

1.5.1 ZVVRT / VRT GmbH (Region Trier)

Die Strukturen im Zweckverband Region Trier (ZVVRT / VRT –GmbH) sind denen eines starken AT-Verbundes zuzuordnen. Die Verkehrsregion ist über Jahrzehnte von

eigenwirtschaftlichen Verkehren dominiert worden. Lediglich in der Stadt Trier als Oberzentrum wurde im Rahmen von Direktvergaben an das kommunale Unternehmen (Stadtwerke Trier GmbH) eine Vergabe praktiziert. Durch den domgraphischen Wandel sind in den letzten Jahren die Schülerzahlen in den ländlichen Regionen stark zurückgegangen. Die Einstellung des ÖPNV-Angebots in Tagesrandlagen und in peripheren Gebieten war die Folge. Die Aufgabenträger haben gemeinsam mit dem Land Rheinland-Pfalz ein ÖPNV-Konzept erstellen lassen, dass wieder eine flächendeckende Grundversorgung ermöglicht. Hierzu werden zusätzliche Verkehre (Taktverdichtungen), die Einführung von Regionalbuslinien und die Ausweitung der Betriebszeiten erforderlich. Dieses Verkehrsangebot kann kaum mehr eigenwirtschaftlich erbracht werden. Daher hat sich der ZVVRT und die VRT GmbH zukünftig auf ein Besteller-Ersteller-Verhältnis ausgerichtet.

Die Verbandsversammlung besteht aus 40 Vertretern der Verbandsmitglieder. Auf jedes Verbandsmitglied entfallen 8 Vertreter einschließlich der gesetzlichen Vertreter jedes Verbandsmitgliedes. Jedes Verbandsmitglied hat in der Verbandsversammlung 8 Stimmen. Die Stimmen eines Verbandsmitgliedes können nur einheitlich abgegeben werden. Die Ausübung des Stimmrechts eines Vertreters eines Verbandsmitgliedes kann auf einen anderen Vertreter desselben Verbandsmitgliedes übertragen werden. Beschlüsse der Verbandsversammlung bedürfen einer Mehrheit von mindestens 32 Stimmen. Derzeit hat das Land Rheinland-Pfalz angekündigt, ebenfalls Gesellschafter des ZVVRT werden zu wollen.

Der ZVVRT ist zuständige Behörde für Verkehre, welche die Grenzen der Verbandsglieder überschreiten (sog. interkommunale Verkehre). Für die Verkehre innerhalb
der Landkreise und der Stadt Trier (sog. kommunale Verkehre) bleiben die gesetzlichen Aufgabenträger (Landkreise und die Stadt Trier) der zuständige Aufgabenträger. Zudem hat der ZVVRT die Zuständigkeit für die Festlegung des Verbundtarifs als
sog. Höchsttarif.

Verbands- <u>Stadt Trier, Landkreise</u> Bernkastel-Wittlich, Eifelkreis

mitglieder Bitburg-Prüm, Trier-Saarburg, Vulkaneifel

Verbund-raum 4.923,55 km², 532.715 Menschen

jährlich 25,1 Mio. Fahrgäste Verkehrsleistung: 4,94 Mio. km (2018) Ausgleichsleistung: 955.422,46 Euro (2018)

Entscheidungs-

gremium

Verbandsversammlung

Rechts- Zweckverbandssatzung, NVG, grundlagen Kooperationsverträge mit VU

Aufgaben ZVRT

Koordination und Vertretung der Aufgabenträger verkehrspolitischer Ziele und Leitlinien Definition von Mindestanforderungen Regionalen Nahverkehrsplans

Festlegung Gemeinschaftstarif (Verbundtarif) Anschluss- und Übergangsverkehre

Vergabe Verkehrsleistungen bei grenzüberschreitenden Verkehren

VRT GmbH

Vertrieb- und Marketingaktivitäten

Einnahmenaufteilung

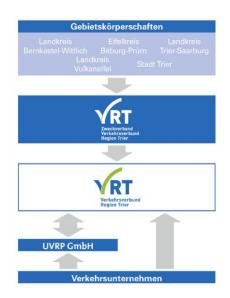


Abbildung 11: Grundstrukturen des ZVVRT

Die VRT GmbH war ursprünglich eine gemischt öffentlich-private Gesellschaft. Im Rahmen der Neugestaltung der Marktorganisation wurde die GmbH vollständig vom ZVVRT als alleinigen Gesellschafter übernommen. Die Gesellschaft übernimmt alle nicht-hoheitlichen Aufgaben. Dies umfasst die vorbereitende Planung, Marketing und Kommunikation. Mit den Unternehmen bzw. der Unternehmensgesellschaft Rheinland-Pfalz (UVRP GmbH) in der Region besteht ein Kooperationsvertrag, der das Zusammenwirken in den Bereichen Tarif, Vertrieb, Marketing und Vertrieb regelt. Die Einnahmenaufteilung soll (vorübergehend) weiterhin von den Unternehmen durchgeführt und verantwortet werden.

Ein vergleichbar **starker AT-Verbund** ist der Zweckverband Bremen-Niedersachsen (ZVBN). Dazu später im Detail unter Modul 6.

1.5.2 RGB / VRB GmbH (Region Braunschweig)

Der Regionalverband Großraum Braunschweig (RGB) ist aufgrund eines Landesgesetzes gegründet worden. Danach hat das Land den RGB zum Aufgabenträger für die gesamte Region zwischen Harz und Heide erklärt. Die Verbandsglieder (Städte Braunschweig, Salzgitter, Wolfsburg, Gifhorn und die Landkreise Goslar, Wolfenbüt-

tel, Gifhorn) haben somit keine eigenen AT-Befugnisse. Der RGB hat insoweit als Voll-AT alle hoheitlichen Befugnisse inne. Die Entscheidungen für die (örtlichen) Verkehre werden in der Verbandsversammlung getroffen. Die Abgeordneten sind entsprechend der Einwohnerzahl und der politischen Mehrheitsverhältnisse der Verbandsglieder Vertreter der Räte der kreisfreien Städte und Kreistage.

An der Verkehrsverbund Region Braunschweig GmbH (VRB) ist der RGB zu 51% beteiligt, 49% entfallen auf die Gesamtheit der 17 Verkehrsunternehmen. Es handelt sich somit um einen Mischverbund unterhalb des Zweckverbandes. Die Aufgaben der VRB GmbH bestehen in der Durchführung der Einnahmenaufteilung, der Fortschreibung der Tarife und der Festlegung von Vertriebsstandards.

Verbands-Städte: Braunschweig, Salzgitter, Wolfsburg,

glieder Landkreise

keiten

Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine, Wolfenbüttel

Verbundraum 5.080 km², 1,13 Mio. Menschen

jährlich 91,3 Mio. Fahrgäste

Verkehrsleistung

Ausgleichsleistungen (2018): 6,8 Mio. Euro (aV), 3,8 Mio. Euro (öDA)

Zuständig-Regionalverband als Träger der Regionalplanung und

Untere Landesplanungsbehörde, Aufgabenträger

SPNV und ÖPNV

Verkehrsverbund Region Braunschweig GmbH*

Verkehrsunternehmen

Entscheidungs-Verbandsversammlung** Verbandsausschuss gremium

Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG) Rechtsgrundlagen Verbandsordnung des Regionalverbandes "Großraum

Braunschweig"



Abbildung 12: Grundmodell des RGB

Die Marktorganisation in der Region ist durch eine Vielzahl eigenwirtschaftlicher Verkehre gekennzeichnet, welche sich über die Tarifeinnahmen und die Ausgleichsleistungen aus der allgemeinen Vorschrift finanzieren. Daneben bestehen mehrere Direktvergaben an kommunale Verkehrsunternehmen (z.B. KVB Braunschweig, Braunschweiger Verkehrs AG, Stadtwerke Wolfsburg. Zudem sind verschiedene Direktvergaben an Kleine- und Mittelständische Unternehmen geplant. Die Struktur kann daher als Mischstruktur beschrieben werden. Die Verbundkonstruktion ist derzeit dem Grundtyp eines "kooperativen Verbundes" zuzurechnen.

1.5.3 PlanOS (Region Osnabrück)

Die Marktorganisation in der Region Osnabrück ist durch eine seit Jahren bestehende Direktvergabe an die Stadtwerke Osnabrück und zahlreiche eigenwirtschaftliche Verkehre im Landkreis Osnabrück gekennzeichnet. Es besteht insoweit eine Mischstruktur.

Die Verbundorganisation ist im Rahmen des sog. 3-Ebenen-Modell integriert:

- **Erste Ebene**: Aufgabenträger für den ÖPNV in ihrem Gebiet sind Stadt und Landkreis Osnabrück
- Zweite Ebene: Die beiden Aufgabenträger bedienen sich der Planungsgesellschaft Nahverkehr Osnabrück GbR (PlaNOS). Die PlaNOS ist gesellschaftsrechtlich mit den Stadtwerken Osnabrück (SWO) und der Verkehrsgesellschaft Landkreis Osnabrück (VLO) und damit indirekt der Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH (BEVOS) des Landkreises verbunden. Die Geschäftsführer der PlaNOS wird von SWO und VLO gestellt. Die PlaNOS berät die Aufgabenträger, bereitet deren Entscheidungen vor und vertritt sie nach außen.
- **Dritte Ebene**: Elf Verkehrsunternehmen sind in der Verkehrsgemeinschart Osnabrück (VOS) organisiert, die in sechs Verkehrsgebiete (sog. Teilgemeinschaften) unterteilt ist. Über die VOS erfolgt die Weiterentwicklung des ÖPNV, die Bündelung gemeinsamer Aktivitäten über die VOS-Geschäftsstelle (AK Marketing, AK Tarif, AK Fahrplan, AK Aus- und Weiterbildung), sowie weiterer Projekte.

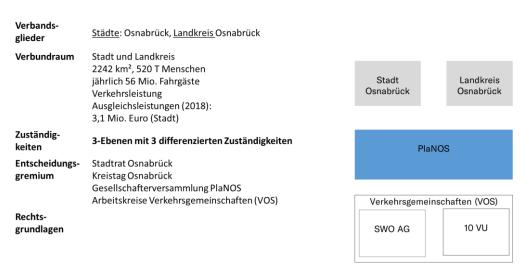


Abbildung 13: Grundmodell PlaNOS

Dieser Modellansatz kann in der Zuordnung der Grundtypen als **schwacher AT-Verbund** beschrieben werden, da er über keine hoheitlichen Befugnisse verfügt und die wesentlichen inhaltlichen Arbeiten zur Weiterentwicklung der Verkehre aus der Verkehrsgemeinschaft Osnabrück (VOS) erfolgen. Die Rolle der PlaNOS beschränkt sich insoweit auf Rahmenvorgaben und auf die Herbeiführung von kooperativen Lösungen.

Zwischenergebnis

Die Darstellung der drei Grundtypen zeigt, dass die zu wählende Organisationsform der Funktion folgen sollte. Dabei lassen sich der Praxis zwar verschiedene Beispiele finden. Diese können jedoch a priori als "Best" Practice bewertet werden, da jede Region nach ihrer Ausgangslage und ihren Zielen zu bewerten ist.

1.6 Entscheidungstool zur Entwicklung eines Leitbildes

Die Entscheidungsfindung setzt notwendigerweise eine Befassung der konkreten Akteure voraus. Der Gutachter kann hierzu nur vorbereitende Arbeiten leisten. Ihm obliegt es, Strukturen und Anforderungen aufzuzeigen. Diese sind zu spiegeln an den Zielen und Erwartungen der jeweiligen Aufgabenträger. Um diese zu erfassen haben wir eine Erhebung gewählt (dazu unter 1.6.1). Die Ergebnisse werden differenziert nach Zuständigkeit und Inhalten aufbereiten

Die Ergebnisse bedürfen aber auch einer Einordnung. Hierzu hat sich eine methodische und inhaltliche Strukturierung der Befragungsergebnisse anhand eines morphologischen Kastens bewährt. Danach werden bestimmte Merkmale (auch Attribute, Faktoren, Parameter, Dimensionen genannt) festgelegt und untereinandergeschrieben. Die Merkmale sind grds. unabhängig voneinander und für sich umsetzbar (operationalisierbar) (dazu unter 1.6.2).

1.6.1 Erhebung

Rödl & Partner hat in der Zeit vom Januar bis April 2020 bei allen Aufgabenträgern eine sog. halb-standardisierte Bewertung mittels eines Fragebogens vorgenommen.

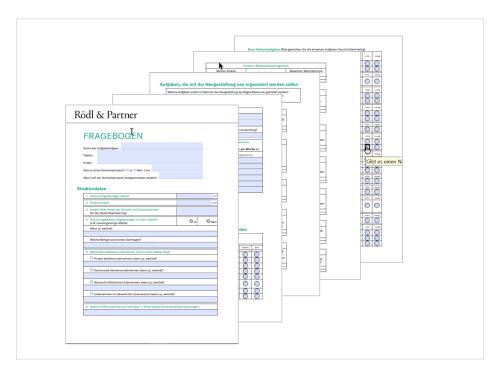


Abbildung 14: Fragebogen VEJ

Die Erhebung gliedert sich in folgende Bereiche:

- Erfassung der Strukturdaten
- Ziele, die mit der Verbundgestaltung verfolgt werden
- Aufgaben, die im Rahmen der Neugestaltung neu organisiert werden sollen

Die Ergebnisse der Erhebung wurden sodann in bilateralen Gesprächen mit den Vertretern der Aufgabenträger vertieft und hinterfragt. Die Ergebnisse der Interviews wurden Protokollen dokumentiert. Auf Wunsch verschiedener Aufgabenträger werden diese nicht veröffentlicht.

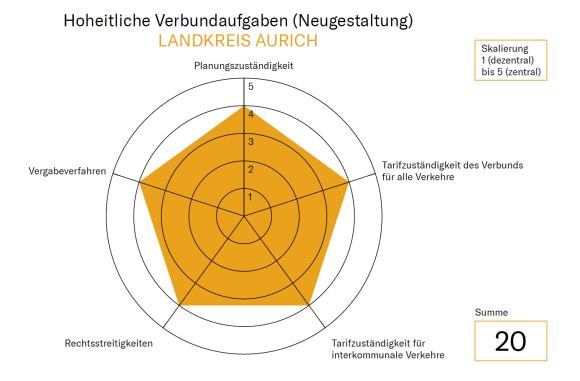
1.6.1.1 Ergebnisse der Erhebung je Aufgabenträger

Nachfolgend werden die Ergebnisse je Aufgabenträger zusammenfassend dargestellt. Dabei wird untersucht, ob der Aufgabenträger tendenziell eher einen zentralen oder einen dezentralen Verbund anstrebt. Aus der Gesamtdarstellung aller Aufgabenträger kann sodann die Aussage abgeleitet werden, für welchen Integrationsgrad die höchsten Zustimmungswerte bestehen.

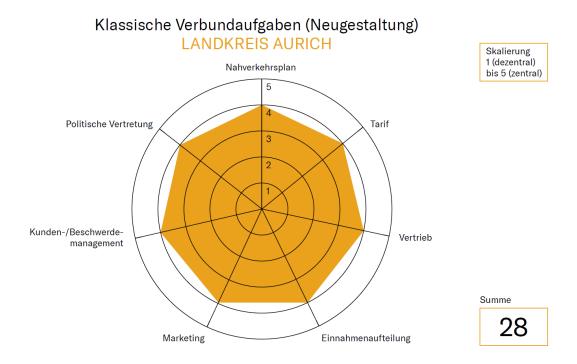
• Landkreis Aurich

Fläche Aufgabenträgergebiet	1.287,35 km ²
Einwohnerzahl	190.022 Einwohner
Anzahl (oder Anteil) der Schüler und	13,11 % Schüler u. Auszubildende
Auszubildenden	
Fahrgäste Schüler / Jedermann	90 % / 10 % (Schätzung)
Nahverkehrsplan	2018 – 2021/22
Zahlungsbereitschaft für	x < 100.000 Euro p.a.
Wahrnehmung zentraler Aufgaben	

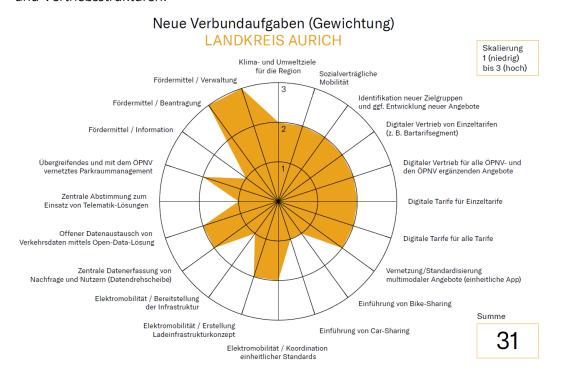
Der Landkreis Aurich verbindet mit der Neugestaltung der Regieebene die **Ziele** effizienterer Verwaltungsprozesse und weniger Verwaltungsaufwand, eine verbesserte Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern mit mehr Entscheidungskompetenz sowie die Bereitschaft zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse. Nur teilweise Zustimmung erfahren die Herbeiführung einheitlicher Standards im Bus-ÖPNV, die Zentralisierung von Querschnittsaufgaben im Rahmen der Digitalisierung und die Integration neuer Mobilitätsformen. Ziel einer jeden Reform sei die Zufriedenheit des Fahrgastes und die Stärkung des bisherigen Angebotes im ÖPNV durch eine regional verbundene Einheit.



Der LK AUR wünscht eine organisierte Einheit, welche in der Region verortet sei. Im Landkreis Aurich besteht eine grundsätzlich erhöhte Bereitschaft einer Übertragung zentraler Kompetenzen der Aufgabenträgerschaft. Dies erstreckt sich über alle Bereiche, etwa der Planungs- und Tarifzuständigkeit sowie der Wahrnehmung von Vergabeverfahren und Rechtsstreitigkeiten.



Im Rahmen der **klassischen Verbundaufgaben** zeigt der Landkreis Aurich ebenso eine eher erhöhte Bereitschaft über alle Bereiche hinweg, diese von einer künftigen Verbundeinheit wahrnehmen zu lassen. Dies sind etwa eine zentrale <u>Planungskompetenz</u> für den Nahverkehrsplan (NVP), welcher aus einem allgemeinen Teil und spezifischen Regionalteilen bestehen könnte, eine Zentralisierung des <u>Kunden- und Beschwerdemanagements</u> oder ein zentrales Vorgehen bei Fortschreibung des Tarifs und Vertriebsstrukturen.

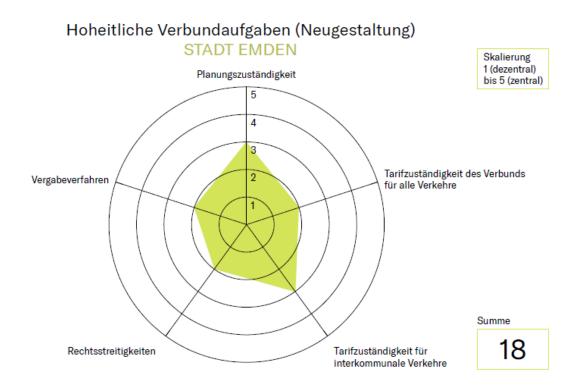


Im Bereich zukünftiger Themen wird der zentralen Information, Beantragung und <u>Verwaltung von Fördermitteln</u> besondere Bedeutung zugemessen. Demgegenüber fallen alle anderen Bereich auf eine meist mittlere Gewichtung zurück, insbesondere der Einführung von Sharing-Angeboten wird im ländlichen Raum geringe Bedeutung beigemessen.

Stadt Emden

Fläche Aufgabenträgergebiet	112,3 km ²
Einwohnerzahl	49.981 Einwohner
Anzahl (oder Anteil) der Schüler und	18,35 % Schüler u. Auszubildende (da-
Auszubildenden	von 6,33 % insgesamt Teilzeitschüler an
	berufsbildenden Schulen)
Fahrgäste Schüler / Jedermann	Keine Angaben im Fragebogen
Nahverkehrsplan	2019 – 2023
Zahlungsbereitschaft für	x < 100.000 Euro p.a.
Wahrnehmung zentraler Aufgaben	
Besonderheit	-

Die Stadt Emden verbindet mit der Neugestaltung der Regieebene als **Ziele** eine verbesserte Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern und die Zentralisierung von Querschnittsaufgaben im Rahmen der Digitalisierung. Nur teilweise Zustimmung erhielten die Herbeiführung einheitlicher Standards im Bus-ÖPNV, die Integration neuer Mobilitätsformen. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse und weniger Verwaltungsaufwand werden mit einer Verbund-Neugestaltung nicht verbunden.



Bzgl. der **Übertrag hoheitlicher Verbundaufgaben** nimmt die Stadt Emden eine vermittelnde Position etwa bei der Planungszuständigkeit oder der Tarifzuständigkeit für interkommunale Verkehre ein. Eine teilweise Übertragung von Befugnissen wird somit für möglich gehalten, grundsätzlich wird jedoch einem <u>dezentralen Ansatz</u> hier eher der Vorzug gegeben.



Im Rahmen der **klassischen Verbundaufgaben** würde die Stadt Emden eine zentrale Organisation gemeinsamer Vertriebsstrukturen sowie die Fortschreibung eines flächendeckenden einheitlichen Verbundtarifs begrüßen, gleiches gilt für eine zentrale und einheitliche <u>Marketingstrategie</u>. Für die übrigen Bereiche soll ein koordinativer Ansatz ausreichen.

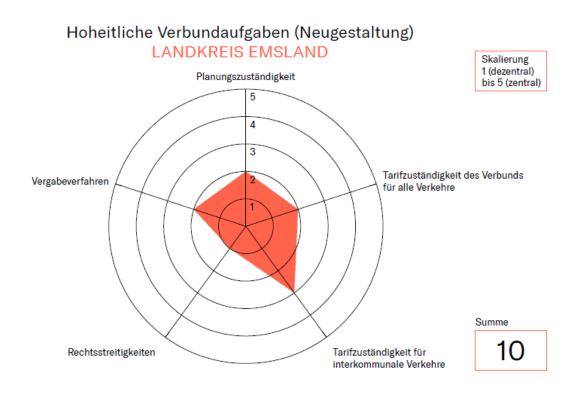


Im Bereich zukünftiger Themen besteht fast durchweg eine hohe Bereitschaft zur Verlagerung auf einen Verbund, sei es die Einführung von <u>Sharing-Angeboten</u>, die Einführung digitaler Tarife oder weitere Digitalisierungs- und Datenthematiken sowie der Elektromobilität. Hingegen erhält bspw. die <u>Verwaltung der Fördermittel</u> eine niedrige Gewichtung.

• Landkreis Emsland

Fläche Aufgabenträgergebiet	2.844 km²
Einwohnerzahl	326.783 Einwohner
Anzahl (oder Anteil) der Schüler und	ca. 11 % Schüler u. Auszubildende
Auszubildenden	
Fahrgäste Schüler / Jedermann	Keine Angaben im Fragebogen
Nahverkehrsplan	2020 – 2025
Zahlungsbereitschaft für	Keine Angabe im Fragebogen
Wahrnehmung zentraler Aufgaben	
Besonderheit	-

Der Landkreis Emsland verbindet mit der Neugestaltung der Regieebene das **Ziel** einer verbesserten Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern. Teilweise Zustimmung erfahren die Bereiche für effizientere Verwaltungsprozesse und weniger Verwaltungsaufwand oder auch die Herbeiführung einheitlicher Standards im Bus-ÖPNV sowie die Zentralisierung von Querschnittsaufgaben im Rahmen der Digitalisierung. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse wird nicht gewünscht.



Im Landkreis Emsland besteht eine eher geringe Bereitschaft zu einer Übertragung zentraler Kompetenzen der Aufgabenträgerschaft. Eine vermittelnde Position wird bei der teilweisen Übertragung von Befugnissen im Bereich der Tarifzuständigkeit für interkommunale Verkehre eingenommen.



Im Rahmen der **klassischen Verbundaufgaben** wünscht der Landkreis Emsland ebenfalls eher eine vermittelnde, koordinative Funktion des Verbundes, wie bei der Planungskompetenz für den Nahverkehrsplan (NVP) oder dem Tarif, Marketing und dem Beschwerdemanagement.



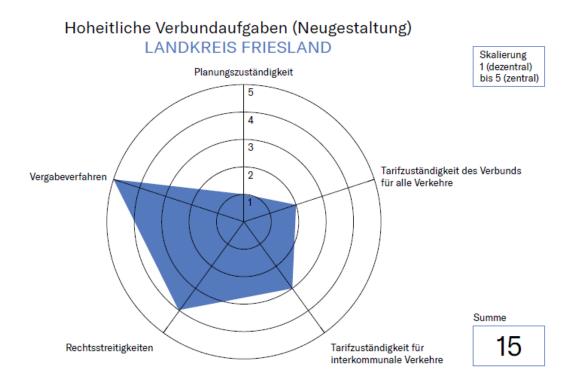
Im Bereich zukünftiger Themen werden die meisten Bereiche mit einer mittleren Gewichtung versehen, lediglich die zentrale Abstimmung zum Einsatz von Telematik-Lösungen und der Information über Fördermittel wird Priorität eingeräumt.

• Landkreis Friesland

Fläche Aufgabenträgergebiet	609,53 km ²
Einwohnerzahl	98.856 Einwohner
Anzahl (oder Anteil) der Schüler und	ca. 15 % Schüler u. Auszubildende
Auszubildenden	
Fahrgäste Schüler / Jedermann	ca. 85 % / ca. 15 %
Nahverkehrsplan	2019 – 2024
Zahlungsbereitschaft für	x < 100.000 Euro p.a.
Wahrnehmung zentraler Aufgaben	
Besonderheit	-

Der Landkreis Friesland verbindet mit der Neugestaltung der Regieebene die **Ziele** effizienterer Verwaltungsprozesse und eines geringeren Verwaltungsaufwands, eine verbesserte Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern mit mehr Entscheidungs-

kompetenz sowie die Herbeiführung <u>einheitlicher Standards</u> im Bus-ÖPNV. Weiterhin eine teilweise Zustimmung erfahren die Zentralisierung von Querschnittsaufgaben im Rahmen der Digitalisierung, eine Übertragung hoheitlicher Befugnisse und die Integration neuer Mobilitätsformen. Insgesamt solle ein regional verbundener Verbund das <u>Niveau des Nahverkehrs langfristig heben</u> und effiziente Kommunikation ermöglichen.

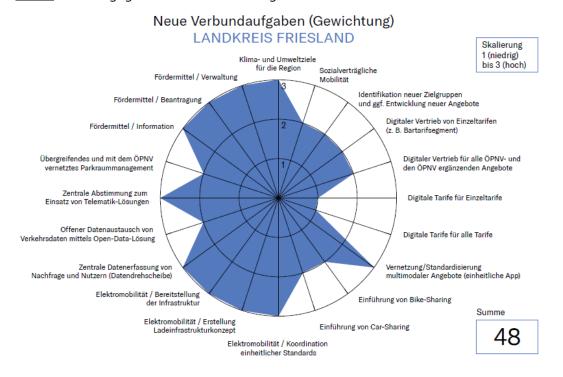


Im Landkreis Friesland besteht eine "hohe Bereitschaft" zu einer vollständigen Übertragung der Tarifzuständigkeit für interkommunale Verkehre, eine Abgabe der Zuständigkeit für den gesamten Tarif sei vorerst nicht angedacht. Dies wäre jedoch abhängig von der Entwicklung der künftigen Verbundgestaltung in der Zukunft. Eine eher erhöhte Bereitschaft zur Wahrnehmung von Vergaben als Auftraggeber gegenüber einem neuen Verbund ist gegeben. Insgesamt kommt Organisationsthemen keine so zentrale Stellung zu. Primär sei der Nahverkehr auf das Vergleichsniveau des ZVBN zu heben. Eine neue zentrale Organisationseinheit könne aber für Tarifproblematiken in interkommunalen Verkehren oder Vergabeverfahren in Zukunft Kompetenzen bündeln.¹³

¹³ Der Landkreis hat nach Abschluss der Erhebung signalisiert, dass auch die vollständige Übertragung der Aufgabenträgerbefugnisse auf einen zu gründenden Zweckverband denkbar ist. Im Sinne der Konsistenz der Erhebung wird im Fortgang auf die Ergebnisse der Befragung abgestellt.



Im Rahmen der **klassischen Verbundaufgaben** wünscht der Landkreis Friesland eine zentrale <u>Planungskompetenz</u> für die Erstellung eines übergreifenden Nahverkehrsplans (NVP). Der NVP könne aus einem allgemeinen Teil und spezifischen Regionalteilen bestehen. Eine Zentralisierung des <u>Kunden- und Beschwerdemanagements</u> wird hingegen ausdrücklich nicht gewünscht.



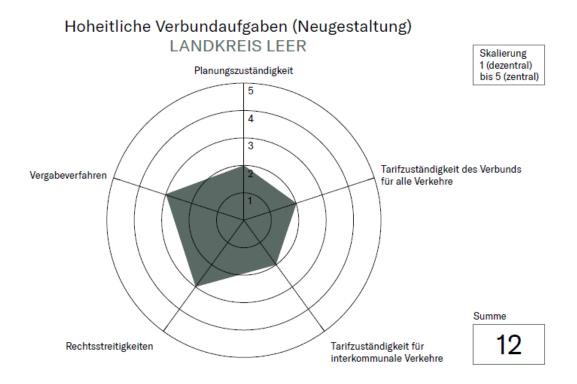
Im Bereich zukünftiger Themen wird insbesondere die Erweiterung und Einbeziehung von Elektromobilität incl. Abstimmung / Koordination, Erstellung eines Ladeinfrastrukturkonzepts und der Bereitstellung der Infrastruktur gewünscht. So habe der Landkreis bereits 30 E-Ladesäulen. Dies gilt insbesondere auch für Wasserstoffmobilität, so ist der Landkreis bereits Modellregion des Bundes für Wasserstoff. Als ländliche Region werde aber Car-Sharing-Modellen wenig Potential beigemessen. Mit Blick auf digitale Anwendungsmöglichkeiten wird eine zentrale Datenerfassung als Datendrehscheibe für die Nutzer hoch gewichtet, gleiches gilt für die Verwendung von übergreifenden Echtzeit-Daten und eine verbesserte Informationsausgabe. Von besondere Bedeutung sei zudem auch eine zentrale Verwaltung der Fördermittel.

• Landkreis Leer

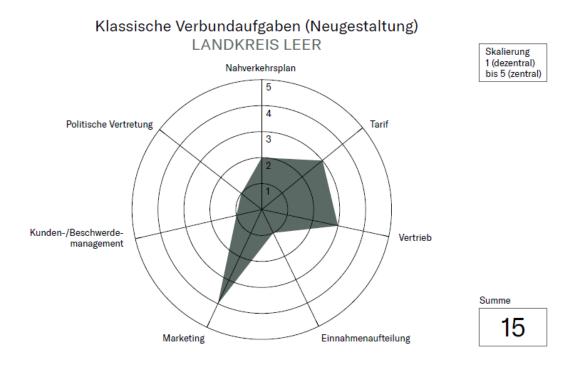
Fläche Aufgabenträgergebiet	1.085,72 km ²
Einwohnerzahl	170.330 Einwohner
Anzahl (oder Anteil) der Schüler und	13,67 % Schüler u. Auszubildende
Auszubildenden	
Fahrgäste Schüler / Jedermann	Keine Angaben im Fragebogen
Nahverkehrsplan	2019 – 2023
Zahlungsbereitschaft für	x < 50.000 Euro p.a.
Wahrnehmung zentraler Aufgaben	
Besonderheit	Stadt Leer ist abgeleiteter Aufgabenträ-
	ger, Verflechtung nach Holland (Ersatz-
	verkehr bis Wiederöffnung Brücke ca.
	2024)

Der Landkreis Leer verbindet mit der Neugestaltung der Regieebene die **Ziele** der Zentralisierung von Querschnittsaufgaben im Rahmen der Digitalisierung, der Integration neuer Mobilitätsformen sowie der Schaffung einheitlicher Standards im Bus-ÖPNV. Nur teilweise verbindet der Landkreis mit einer Verbund-Neugestaltung effizientere Verwaltungsprozesse und weniger Verwaltungsaufwand sowie eine verbesserte Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern. Ziel einer jeden Reform soll stets der Fahrgast sein, etwa auch durch die <u>Förderung touristischer Verkehre</u>.

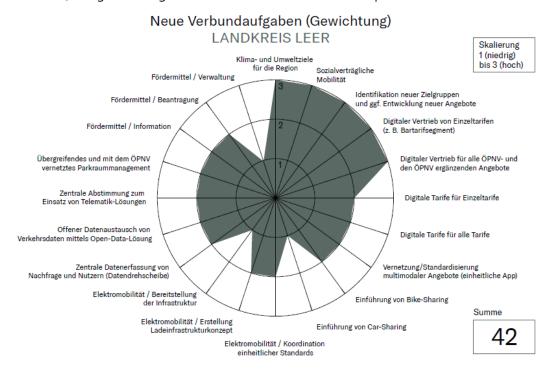
Eine zielführende Zuarbeit eines Verbundes wird diesbezüglich begrüßt, die wesentliche Planung soll jedoch weiter vor Ort behalten werden.



Der Landkreis Leer spricht sich für die Zukunft für die Beibehaltung einer schlanken Struktur aus, einzelne Aufgaben könnten eventuell übertragen werden. Planungszuständigkeit sollen dezentral verbleiben. Lediglich bei Rechtsstreitigkeiten und Vergabeverfahren wird Unterstützung und Vorbereitung gewünscht. Für Entscheidungen wäre dann auch ein Mehrheitsprinzip vorzuziehen.



Im Rahmen der **klassischen Verbundaufgaben** besteht der Wunsch nach einem eher zentral organisierten einheitlichen Verbund-Marktauftritt durch eine gemeinsame Marktstrategie. Eine vermittelnde Position wird für Vertrieb und Tarif gewünscht, bei gleichzeitiger Tarifautonomie der Gebietskörperschaften.

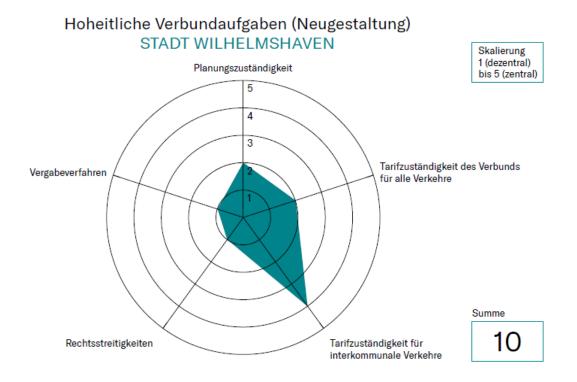


Im Bereich zukünftiger Themen wird neben der Entwicklung einer übergreifenden Strategie für eine nachhaltigere Mobilitätsentwicklung in der Region bzgl. Umwelt und Sozialverträglichkeit ebenso die Durchführung von Marktanalysen gewünscht. Als Verbundaufgabe wird gleichfalls die Einführung eines digitalen Vertriebs hoch gewichtet. Priorität habe als <u>ländliche Region</u> stets die <u>Stärkung des ÖPNV-Angebotes</u> vor der Einführung von Sharing-Angeboten. Der Landkreis zeigt sich zudem offen für die Einbeziehung von <u>Wasserstoffmobilität</u> neben der reinen Elektromobilität. Insgesamt solle ein künftiger Verbund in schlanker Struktur ausgestaltet sein.

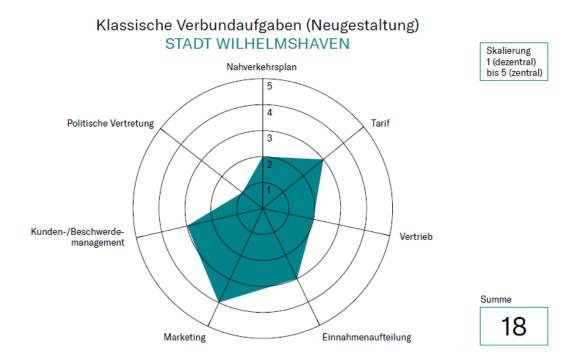
Stadt Wilhelmshaven

Fläche Aufgabenträgergebiet	107,07 km ²
Einwohnerzahl	79.218 Einwohner
Anzahl (oder Anteil) der Schüler und	12,3 % Schüler u. Auszubildende
Auszubildenden	
Fahrgäste Schüler / Jedermann	40 % / 60 %
Nahverkehrsplan	2020 – 2024
Zahlungsbereitschaft für	x < 50.000 Euro p.a.
Wahrnehmung zentraler Aufgaben	
Besonderheit	-

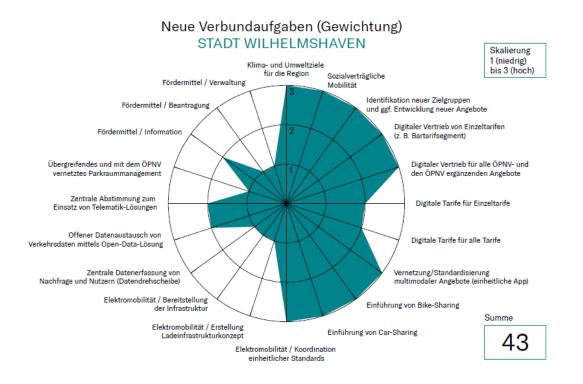
Die Stadt Wilhelmshaven verbindet mit einer möglichen Neugestaltung der Regieebene die **Ziele** effizienterer Verwaltungsprozesse und weniger Verwaltungsaufwand sowie eine verbesserte Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern mit mehr
Entscheidungskompetenz. Nur teilweise stimmt die Stadt Wilhelmshaven der Etablierung einheitlicher Standards im Bus-ÖPNV als auch der Zentralisierung von Querschnittsaufgaben im Rahmen der Digitalisierung zu. Eine Integration neuer Mobilitätsformen und die Übertragung hoheitlicher Aufgaben werden hingegen nicht mit
einer Verbund-Neugestaltung verbunden. Ein "unternehmerisch denkender Verbund" solle dem Aufgabenträger vielmehr unterstützend zur Seite stehen. Das Ziel
einer jeden Reform muss ein erhöhter Kundennutzen sein.



In der Stadt Wilhelmshaven besteht **keine** "hohe Bereitschaft" zu einer Übertragung **zentraler Kompetenzen der Aufgabenträgerschaft**, wie etwa der Planungszuständigkeit oder zentraler Durchführung von Vergabeverfahren und Rechtsstreitigkeiten. Aufgrund des öffentlichen Dienstleistungsauftrages lässt sich der Verkehr im Stadtgebiet bereits sehr gut steuern. Eine erhöhte Tendenz zur Übertragung der Aufgabenträgerschaft-Befugnis gibt es allein bei der <u>Tarifzuständigkeit für interkommunale</u> Verkehre.



Im Rahmen der **klassischen Verbundaufgaben** besteht die Stadt Wilhelmshaven weiterhin auf eine eigene <u>Planungskompetenz</u> für den Nahverkehrsplan (NVP) und Vertriebsstandards. Eine erhöhte Bereitschaft existiert jedoch für einen einheitlichen Verbund-Marktauftritt inklusiver gemeinsamer <u>Marketingstrategie</u> als eine Art Dachmarketing.

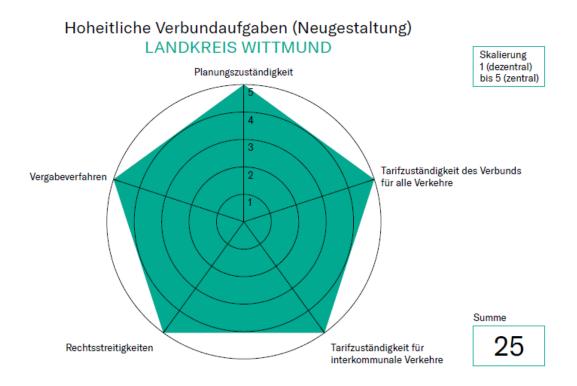


Im Bereich zukünftiger Themen wird Wert auf eine nachhaltige Mobilitätsstrategie mit Blick auf Klima- und Umweltzielen gelegt sowie die Nutzung von <u>Sharing-Angeboten</u>, wie momentan etwa Cambio oder dem Aufbau eines Fahrradverleihs, begrüßt. Gleiches gilt für die Koordination und Abstimmung einheitlicher Standards von Elektromobilität als auch einer Einbeziehung von <u>Wasserstoffmobilität</u>. Die Fördermittelverwaltung soll demgegenüber bei der Stadt verbleiben.

Landkreis Wittmund

Fläche Aufgabenträgergebiet	656,56 km ²
Einwohnerzahl	57.000 Einwohner
Anzahl (oder Anteil) der Schüler und	11,66 % Schüler, 0,42 % Auszubilden-
Auszubildenden	de
Fahrgäste Schüler / Jedermann	90 % / 10 %
Nahverkehrsplan	2020 – 2024
Zahlungsbereitschaft für	x < 100.000 Euro p.a.
Wahrnehmung zentraler Aufgaben	
Besonderheit	-

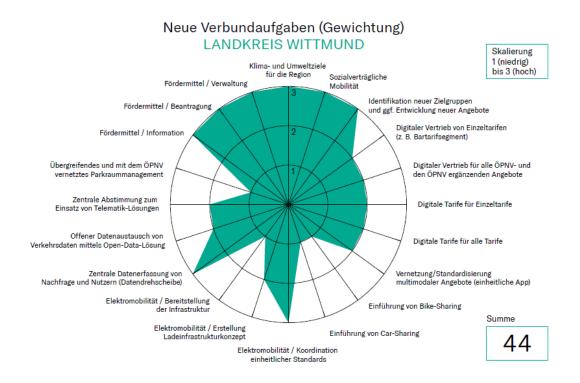
Der Landkreis Wittmund verbindet mit der Neugestaltung der Regieebene die **Ziele** effizienterer Verwaltungsprozesse und weniger Verwaltungsaufwand, eine verbesserte Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern mit mehr Entscheidungskompetenz, die Herbeiführung einheitlicher Standards im Bus-ÖPNV. Weiterhin eine volle Zustimmung erfahren die Zentralisierung von Querschnittsaufgaben im Rahmen der Digitalisierung und sonstige Verkehrsplanungsbelange. Nur teilweise stimmt der Landkreis Wittmund einer Übertragung hoheitlicher Befugnisse und der Integration neuer Mobilitätsformen zu. Insgesamt soll das Ziel eines "unternehmerisch denkender Verbund" verfolgt werden.



Im Landkreis Wittmund besteht eine "hohe Bereitschaft" zu einer Übertragung zentraler Kompetenzen der Aufgabenträgerschaft. Dazu gehört insbesondere die Planungszuständigkeit, ebenso könnten aber auch Synergien im Bereich der Tarifzuständigkeit gehoben werde



Im Rahmen der **klassischen Verbundaufgaben** wünscht der Landkreis Wittmund eine zentrale <u>Planungskompetenz</u> für den NVP. Der NVP könne aus einem allgemeinen Teil und spezifischen Regionalteilen bestehen. Eine Zentralisierung des <u>Kundenund Beschwerdemanagements</u> wird ebenso gewünscht.



Im Bereich zukünftiger Themen habe die <u>Stärkung des ÖPNV-Angebotes im ländlichen Raum</u> Priorität vor der Einführung von Sharing-Angeboten. Zudem wünscht sich der Landkreis die Entwicklung übergreifender und nachhaltiger Strategien für eine Klima- und sozialverträgliche Mobilität unter etwa der Einbeziehung von <u>Wasserstoff</u>, da sich dies gut mit der übrigen Entwicklung der Region zusammenfüge. Von besondere Bedeutung sei daher auch eine <u>zentrale Verwaltung der Fördermittel</u>.

1.6.1.2 Quantitative Ergebnisse der Erhebung je Teilaufgabe

Nachfolgend werden die Ergebnisse je Teilaufgabe untersucht. Dabei wird eine Rangfolge der Aufgaben ermittelt. Die Ermittlung der Rangfolge erfolgt nach folgendem Verfahren.

Jede Teilaufgabe war durch die Aufgabenträger in ihrer Bedeutung zu gewichten (zentral, bis dezentral bzw. niedrig bis hoch). Hierzu wurden drei bzw. fünf Bewer-

tungsstufen vorgegebenen. Die Summe aller Bewertungsstufen ergibt 100%. Entsprechend der Bewertung der Aufgaben durch den jeweiligen Aufgabenträger ergibt sich ein Zustimmungswert in Prozent. Die Darstellung somit Auskunft darüber welche Aufgaben – aus der Perspektive aller Aufgabenträger – die höchste bzw. die niedrigste Zustimmung erfahren. Hieraus lässt sich eine Rangfolge der priorisierten Teilaufgaben ableiten.

Hoheitliche Verbundaufgaben	Zustimmung
Tarifzuständigkeit für interkommunale Verkehre (Höchsttarif)	74%
Durchführung von Vergaben	65%
Tarifzuständigkeit für alle Verkehre (Verbundtarif als Höchsttarif)	62%
Planungszuständigkeit	57%
Rechtsvertretung	54%

Klassische Verbundaufgaben	
Nahverkehrsplanung	68%
Marketing	68%
Tarif	65%
Kunden-/Beschwerdemanagement	57%
Vertrieb	54%
Politische Vertretung	51%
Einnahmenaufteilung	42%

Neue Verbundaufgaben	
Klima- und Umweltziele	90%
E-Mobilität (Koordination, Standardisierung)	85%
Sozialverträgliche Mobilität	85%
Multimodale Angebote	85%
Marktanalysen	85%
Digitaler Vertrieb (von Einzeltarifen)	80%
Digitaler Vertrieb aller ÖV-Angebote	80%
Fördermittel	80%
Telematik-Ansätze (Verkehrssteuerung)	80%
Datenerfassung	76%
E-Mobilität (Erarbeitung Ladeinfrastrukturkonzepte)	71%
Fördermittelbeantragung	71%

Fördermittelverwaltung	66%
Datenbereitstellung (Open Data)	66%
Bike-Sharing (Begleitung/Einführung)	66%
Car-Sharing (Begleitung/ Einführung)	61%
Digitale Tarife (Einzelfahrschein)	61%
Digitale Tarife (Vollsortiment)	61%
E-Mobilität (Bereitstellung der Infrastruktur)	57%
Parkraummanagement	33%

Betrachtet man die Zustimmung zu den einzelnen Teilaufgaben so sind **durchgängig hohe Zustimmungswerte von über 50%** für fast alle Aufgaben festzustellen. Lediglich das Parkraumanagement hat mit 33% einen Wert unterhalb von 50%.

Auffällig ist, dass im Bereich **neuer Verbundaufgaben** Zustimmungswerte von über 75% erreicht werden. Dies betrifft die Aufgaben für die Erreichung der Klimaund Umweltziele, die E-Mobilität (Koordination, Standardisierung), Sozialverträgliche Mobilität, Multimodale Angebote, Marktanalysen, Digitaler Vertrieb (von Einzeltarifen), Digitaler Vertrieb aller ÖV-Angebote, Fördermittel, Telematik-Ansätze (Verkehrssteuerung), Datenerfassung. In dem Bereich der **klassischen Verbundaufgaben** und auch im Bereich der **hoheitlichen Verbundaufgaben** ergeben sich lediglich Zustimmungswerte zwischen 50% und 75%. Insoweit bedarf es für eine weitere Bewertung einer qualitativen Einordnung der Ergebnisse.

1.6.2 Qualitative Einordnung der Ergebnisse

Die ermittelten Ergebnisse bedürfen einer Einordnung und Interpretation. Zur Einordnung bedienen wir uns der Methodik eines sog. morphologischen Kastens. Danach werden bestimmte Merkmale (auch Attribute, Faktoren, Parameter oder Dimensionen genannt) festgelegt und untereinandergeschrieben. Die Ausprägungen des jeweiligen Merkmals werden sodann rechts abgetragen, wobei eine Systematisierung von dezentral zu zentral als Ordnungsprinzip angewendet wird. So entsteht eine Matrix, in der jede Kombination von Ausprägungen aller Merkmale eine theoretisch mögliche Lösung ist.

Für die Bewertung haben wir die drei Grundkonstellationen eines Aufgabenträgerverbundes zugrunde gelegt:

- Möglichkeiten im Falle eines "starken Aufgabenträgerverbundes"
- Bewertung für den Fall eines "kooperativen Aufgabenträgerverbundes"
- Bewertung der Merkmale für den Fall eines "schwachen Aufgabenträgerverbundes".

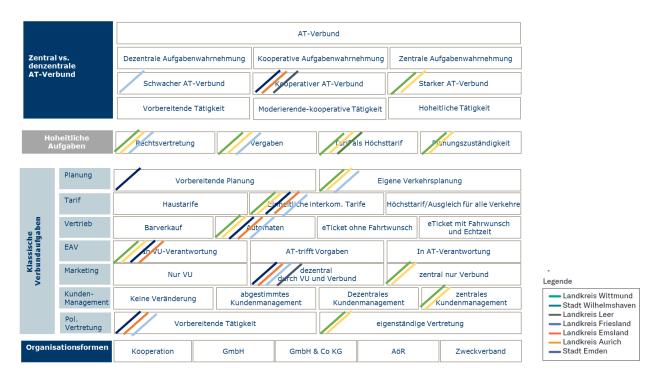


Abbildung 15: Morphologischer Kasten – Zuordnung der Befragungsergebnisse

Danach ergibt sich eine Zweiteilung. Für die Übertragung hoheitlicher Befugnisse sprechen sich der Landkreis Aurich und der Landkreis Wittmund aus. Die hohen Zustimmungswerte für die Übertragung von Einzelaufgaben werten wir dahingehend, dass bestimmte Aufgaben zentral durchgeführt und verantwortet werden sollen. Die übrigen Aufgabenträger tendieren eher zu einem kooperativen Aufgabenträgerverbund bzw. sogar zu einem lediglich vorbereitenden Aufgabenträgergremium. Hierfür spricht, dass sich die Aufgabenträger Stadt Emden, Stadt Wilhelmshaven, Landkreis Emsland und Landkreis Leer tendenziell für eine weniger zentrale Aufgabenwahrnehmung ausgesprochen haben. Der Landkreis Friesland

spricht sich zudem explizit für eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung im Rahmen hoheitlicher Tätigkeit aus.

Bei einer aufgabenspezifischen Betrachtung der einzelnen **hoheitlichen Aufgaben** ergibt sich eine Zustimmung von drei Aufgabenträgern zugunsten einer zentralen Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Rechtsvertretung, Vergabeverfahren (Landkreis Aurich, Landkreis Friesland, Landkreis Wittmund) und zur Festlegung von Höchsttarifen (Stadt Wilhelmshafen, Landkreis Aurich, Landkreis Wittmund). Für die Übertragung der Planungszuständigkeit sprechen sich hingegen nur zwei Aufgabenträger aus (Landkreis Aurich, Landkreis Wittmund).

Bei den Aufgabenträgern, welche sich nicht zur Übertragung von hoheitlichen Aufgaben entschieden haben, ergeben sich im Bereich der **klassischen Verbundaufgaben** folgende Schwerpunktsetzungen, etwa zur Festlegung eines einheitlichen interkommunalen Tarifs (Landkreis Aurich, Landkreis Emsland, Landkreis Friesland, Landkreis Emsland Landkreis Wittmund und Stadt Emden). Die gleichen Vertreter sehen ebenfalls eine Betätigung im Bereich einheitlicher Vertriebsstandards. Sehr unterschiedlich fällt die Bewertung in Bezug auf die zentrale Wahrnehmung des Marketings und des Kundenmanagements aus (hierfür Zustimmung der Landkreise Aurich und Wittmund). Die Aufgabenträger (Stadt Emden, Stadt Wilhelmshaven, Landkreis Emsland, Landkreis Friesland) sehen hingegen eine dezentrale Wahrnehmung als sinnvoll an.

1.6.3 Interpretation der Ergebnisse

Die quantitative und qualitative Betrachtung der Aufgabenträger und die Auswertung nach Teilaufgaben zeigt kein einheitliches Ergebnis:

Strukturen können bei der Frage der Bereitschaft zur zentralen Wahrnehmung von hoheitlichen Befugnissen identifiziert werden. Nach der Befragung können sich indes nur zwei Landkreise eine Übertragung von hoheitlichen Befugnissen vorstellen. Die übrigen Aufgabenträger tendieren zu einer eher kooperativen Aufgabenwahrnehmung ohne Übertragung hoheitlicher Befugnisse.

Hohe Zustimmungswerte gibt es bei den klassischen Verbundaufgaben in drei Bereichen:

- Festlegung einheitlicher Tarife für interkommunale Verkehre
- Festlegung von einheitlichen Vertriebsstandards,
- Durchführung eines einheitlichen (Verbund-)Marketings

Ebenfalls hohe Zustimmungswerte bestehen bei **zukünftigen Verbundaufgaben** im Bereich Klima- und Umweltziele, E-Mobilität (Koordination, Standardisierung), Sozialverträgliche Mobilität, Multimodale Angebote, Marktanalysen, Digitaler Vertrieb (von Einzeltarifen), Digitaler Vertrieb aller ÖV-Angebote, Fördermittel, Telematik-Ansätze (Verkehrssteuerung), Datenerfassung.

Aus der aufgabenbezogenen Betrachtung kann somit folgender Schluss abgeleitet werden:

- Bei allen Aufgabenträgern besteht eine hohe bis sehr hohe Bereitschaft (Zustimmungswerte zwischen 90% und 75%) zur Zusammenarbeit bei neuen Verbundaufgaben. Für die Zusammenarbeit soll eine kooperative Struktur gewählt werden
- Auch im Bereich der klassischen Verbundaufgaben besteht die Bereitschaft (Zustimmungswerte zwischen 75% bis 50%) zur gemeinsamen Zusammenarbeit. Wir ordnen diese Zustimmungswerte eher einer kooperativen Zusammenarbeit zu.
- Lediglich zwei Aufgabenträger bekenne sich zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse. Wobei in dieser Gruppe der zwei Aufgabenträger eine Zustimmung von 80% zur Übertragung besteht und somit einen sehr hohen Zustimmungswert erfährt.

1.7 Erstellung eines Leitbildes

Die Aufgabenstellung sieht die Erstellung eines Leitbildes für die alle Aufgabenträger vor. Keine Erwähnung darf daher die hoheitliche Wahrnehmung finden (da diese lediglich von zwei Aufgabenträger bejaht wird). Das Leitbild muss – um eine gemeinsame Klammer bilden zu können – die Schnittmenge aller Aussage widerspiegeln.

1.7.1 Ziel eines Leitbildes

Ein Leitbild beschreibt die Mission und Vision einer Organisation sowie die angestrebte Organisationskultur. Entsprechend kann eine Annährung nur über die zu verfolgenden Ziele und Aufgaben erfolgen. Aus den definierten Zielen sind sodann die Folgefragen abzuleiten und zu beantworten:

- Welche Trägerschaft soll die Verbundorganisation haben (Unternehmens-, Misch- oder Aufgabenträgerverbund)?
- Welche Verbundstruktur ist anzustreben (Monoverbund oder die Etablierung von Parallelorganisation)?
- Welche/r Organisationsgrad und -form ist für die Verbundorganisation sinnvoll und/oder notwendig (Kooperation, gesellschaftsrechtliche Beteiligung, hoheitlicher Zusammenschluss)?
- Welche Gesellschaftsformen (GmbH, GmbH & Co. KG, Anstalt des öffentlichen Rechts, Zweckverband) kommen in Betracht?
- Wie sind die Mehrheitsverhältnisse (wie werden Entscheidungen getroffen) zu gestalten?
- Wie werden Entscheidungen getroffen?

Die Erstellung eines Leitbildes setzt notwendigerweise die Einbeziehung der (politischen) Akteure voraus. Die Rolle des Gutachters hat sich daher darauf zu beschränken, eine Argumentations- und Strukturierungshilfe für die zu führende Diskussion darzustellen.

1.7.2 Vorschlag eines Leitbildes

Leitbild eines Mobilitätsverbunds für die Verkehrsregion Ems-Jade

Ausgangslage

Die Mobilität in der Region Ems-Jade unterliegt einem ständigen Wandel. Demographische und technologische Veränderungen sowie die Anforderungen an Klimaund Umweltziele verändern die Lebensgewohnheiten und damit auch die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen in der Region. Die Folge sind geänderte Ansprüche der Kundinnen und Kunden an eine möglichst nachfragegerechte und nachhaltige Mobilität, Anforderungen an die Barrierefreiheit aber auch weitere Distanzen im täglichen Pendlerverkehr.

In der Verkehrsregion Ems-Jade dominiert derzeit der Individualverkehr. Die weit überwiegende Anzahl der Wege wird in der Region im Individualverkehr zurückgelegt. Das öffentliche Verkehrsangebot ist primär auf den Schülerverkehr ausgerichtet. Der Anteil der Berufspendler und sonstiger Jedermann-Fahrgäste ist im Verhältnis zu anderen Verkehrsregionen gering.

Um den öffentlichen Verkehr im Verhältnis zum Individualverkehr zu stärken sind regional-abgestimmte und hierarchisch aufgebaut Mobilitätskonzepte sowie die Einführung vernetzter Mobilitätsformen unabdingbar.

Zugleich nehmen die Anforderungen an eine vernetze und nachhaltige Mobilität stetig zu: der Einsatz alternativer Antriebstechnik erfordert geeignete Infrastruktur, vernetzte Mobilität setzt den Einsatz digitaler Techniken und die Festlegung einheitlicher Standards voraus. Die Verkehrsunternehmen alleine können die hierfür notwendige Koordination strukturell und organisatorisch nicht leisten. Notwendig ist eine integrierende und koordinierende Stelle.

Die zum Teil divergierenden Anforderungen sind durch einen starken Integrator zu einem bestmöglichen Ausgleich zu bringen. Um dies zu gewährleisten, schließen sich die Aufgabenträger in der Region Ems-Jade zu einem Mobilitätsverbund zusammen. Damit ist die notwendige organisatorische Voraussetzung für eine kontinuierliche und abgestimmte Veränderung des Mobilitätsangebots in der Region und mit den angrenzenden Regionen geschaffen.

Im Rahmen unseres Leitbildes definiert der Mobilitätsverbund, welche Ziele wir verfolgen, wie wir diese Ziele erreichen wollen und an welchen Werten und Prinzipien wir uns dabei orientieren.

Vision

Im Mittelpunkt steht der Kunde

Wir stehen für ein kundenorientiertes öffentliches Mobilitätsangebot. Das bestehende öffentliche Verkehrsangebot ist im Sinne eines nachhaltigen, sozialverträglichen und wirtschaftlichen Mobilitätsangebotes weiterzuentwickeln.

Einheit in Vielfalt gestalten

Der Mobilitätsverbund wird die Erreichung der Mobilitätsziele durch abgestimmte Planungen fördern und verbindliche Standards setzen. Einheitliche Standards für regional bedeutsame Verkehre und die Vielfalt der örtlichen Mobilität sollen für die Weiterentwicklung des Mobilitätsangebots prägend werden.

Mission

Nachhaltiges Mobilitätsangebot gewährleisten

Unter der Weiterentwicklung eines nachhaltigen Mobilitätsangebots verstehen wir Maßnahmen, die geeignet sind, um die Erreichung der Umwelt- und Klimaziele dauerhaft zu fördern und Belastungen für Mensch und Umwelt zu vermindern. Hierzu ist der Einsatz alternativer Antriebstechniken und die Vernetzung von Nachfrage und Angebot durch den Einsatz digitaler Techniken zu forcieren. Zudem ist eine bessere Verzahnung intermodaler Verkehrsangebote (Schienen- und Busverkehre) sowie die Integration ÖPNV-ergänzender Mobilitätsangebote (Sharing) perspektivisch anzustreben.

Sozialverträgliche Mobilität ermöglichen

Mobilität muss bezahlbar sein. Zur Erhaltung eines sozialverträglichen Verkehrsangebots werden wir auf geeignete Tarifangebote und moderate Tarifsteigerungen hinwirken. Hierzu sollen auch integrierte, verkehrsträgerübergreifende Tarifmodelle entwickelt werden.

Wirtschaftlichkeit erhalten

Das Mobilitätsangebot muss möglichst wirtschaftlich sein. Hierzu gehört, dass differenzierte Mobilitätslösungen unter Einbeziehung von Bedarfs- und Sharing-

Angeboten geschaffen werden. Diese sollen den ÖPNV als Rückgrat der öffentlichen Mobilität ergänzen. Durch die neuen, ergänzenden Angebote können neue Fahrgäste gewonnen werden, welche die Wirtschaftlichkeit verbessern. Die Aufgabenträger bekennen sich zu ihrer Verpflichtung, die von ihnen definierten Standards – bei Bedarf – durch entsprechende Mittelbereitstellung zu gewährleisten.

Teilhabe organisieren

Unsere zentralen Ideen entwickeln wir im Dialog mit den Bürgern und Unternehmen und setzen diese gemeinsam um.

2. Modul 2: Gründung eines Zweckverbandes

Die weitere Betrachtung nimmt die verschiedenen Organisationsformen in den Blick. Dabei soll – entsprechend des Auftrages – von der Organisationsform eines Zweckverbandes ausgegangen werden. Da ein Zweckverband stets die Übertragung hoheitlicher Befugnisse erfordert, käme nach dem jetzigen Stand der Befragung der Aufgabenträger die Gründungen lediglich für die Landkreise Aurich und Wittmund in Betracht. Sofern der Zweckverband (lediglich) die Aufgaben zur Tarifsetzung für interkommunale Verkehre übertragen werden soll, wären ggf. auch die Stadt Wilhelmshaven und der Landkreis Emsland denkbare Verbandsmitglieder.

2.1 Notwendigkeit einer Organisationsform

Die Leistungsbeschreibung sieht ausdrücklich die Prüfung der Gestaltungsmöglichkeiten eines Zweckverbandes (Modul 2) sowie anderer Organisationsformen (dazu Modul 3) vor. Die Frage der geeigneten Organisationsform betrifft das Verhältnis der gesetzlichen Aufgabenträger zueinander. Dabei ist festzulegen, wie die gesetzlichen Aufgabenträger die weitere Zusammenarbeit im Bereich des ÖPNV organisieren. Insoweit ist das niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit¹⁴ maßgeblich.

Die Gründung eines Zweckverbandes setzt die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf den Zweckverband zwingend voraus. Andere Organisationsformen setzen eine solche Übertragung nicht voraus. Derzeit liegt diese Befugnis bei den Aufgabenträgern (Landkreisen und kreisfreien Städten). Jedem Aufgabenträger obliegt es, für seinen Wirkungskreis eine eigene Entscheidung zu treffen. Zur Herbeiführung eines möglichst einheitlichen Vorgehens bedienen sich die Aufgabenträger der VEJ. Diese ist jedoch nicht mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet. Daher erfordert z.B. die Festlegung von flächendeckenden Tarifen eine gleichlautende Beschlussfassung in allen Aufgabenträgergremien. Zu prüfen ist daher, ob über den Zweckverband Strukturen geschaffen werden können, die innerhalb dieser "Gruppe der Aufgabenträger" eine einheitliche Festlegung z.B. "eines" Höchsttarifs besser gewährleisten, als die Beschlussfassung durch alle Aufgabenträger.

¹⁴ Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) in der Fassung vom 21. Dezember 2011.

2.2 Allgemeines

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, § 8 Abs. 1 S. 1 NKomZG. Rechtsgrundlagen sind § 1 Abs. 1 Nr. 4, §§ 7 – 19 NKomZG und die Verbandsordnung. Die Gründung des Zweckverbands erfolgt durch Vereinbarung einer Verbandsordnung und deren Bekanntmachung, § 9 Abs. 1 u. 6 NKomZG. Die Verbandsordnung ist der Kommunalaufsichtsbehörde grds. anzuzeigen, § 2 Abs. 5 S. 1 NKomZG; bei Übertragung einer Aufgabe ist sie zu genehmigen, § 2 Abs. 5 S. 2, 3 NKomZG. Ein Mindest-Stammkapital ist nicht erforderlich.

Der Zweckverband kann auch Aufgaben nur für einzelne Verbandsmitglieder erfüllen, sofern der Zweckverband über mindestens eine Aufgabe verfügt, die er für alle Mitgliedskommunen erfüllt, § 7 Abs. 1 S. 2 NKomZG.

2.3 Organe

Organe des Zweckverbandes sind

der Verbandsgeschäftsführer, die Verbandsversammlung und der Verbandsausschuss (fakultativ).

Der <u>Verbandsgeschäftsführer</u> vertritt den Zweckverband in Rechts- und Verwaltungsgeschäften, § 15 Abs. 2 S. 1 NKomZG. Hinsichtlich der internen Aufgaben des Verbandsgeschäftsführers gelten im Wesentlichen die Vorschriften für den Hauptverwaltungsbeamten, §§ 85 ff. NKomVG, § 18 Abs. 1 u. 2 NKomZG. Er wird von der Verbandsversammlung gewählt, § 15 Abs. 1 S. 1 NKomZG. Der Verbandsgeschäftsführer darf der Verbandsversammlung nicht angehören, § 15 Abs. 3 NKomZG. Ein ehrenamtlicher Verbandsgeschäftsführer soll aus dem Kreis der Hauptverwaltungsbeamten der kommunalen Verbandsmitglieder gewählt werden, § 15 Abs. 1 S. 4 NKomZG.

Die <u>Verbandsversammlung</u> beschließt über die in § 13 NKomZG vorgesehenen Angelegenheiten, insbesondere auch über die Angelegenheiten, die nach den Vorschriften des NKomVG die Vertretung oder der Hauptausschuss beschließt, § 13 S. 1 Nr. 6 NKomZG. Die Verbandsordnung kann aber die Beschlussfassung über einzelne dieser Angelegenheiten einem anderen Organ zuweisen, § 13 S. 2 NKomZG.

Hat nach der Verbandsordnung jedes Verbandsmitglied nur eine Stimme in der Verbandsversammlung, werden die kommunalen Verbandsmitglieder grds. von ihren Hauptverwaltungsbeamten vertreten, § 11 Abs. 1 S. 1 NKomZG. Auf Vorschlag des Hauptverwaltungsbeamten kann abweichend ein anderer Beschäftigter des Verbandsmitglieds von der Vertretung entsandt werden, § 11 Abs. 1 S. 3 NKomZG. Hat ein Verbandsmitglied nach der Verbandsordnung mehrere Stimmen, so kann die Verbandsordnung vorsehen, dass das Stimmrecht durch eine entsprechende Anzahl an Vertretern ausgeübt wird, § 11 Abs. 2 S. 2 NKomZG. Die weiteren Vertreter werden von der jeweiligen Vertretung bestimmt; diese müssen für die Vertretung der Kommune wählbar sein, § 11 Abs. 2 S. 2 u. 3 NKomZG. Die Vertreter unterliegen den Weisungen der Verbandsmitglieder, § 12 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 138 Abs. 1 S. 2 NKomVG.

Aus der Mitte der Verbandsversammlung wird weiter der Vorsitzende der Verbandsversammlung gewählt, § 14 Abs. 2 S. 1 NKomZG. Ihm obliegt die repräsentative Vertretung des Zweckverbandes, § 14 Abs. 4 NKomZG. Die Sitzungen der Verbandsversammlung sind grds. öffentlich, § 18 Abs. 1 NKomZG, § 64 NKomVG.

Als weiteres Organ ist fakultativ ein <u>Verbandsausschuss</u> möglich. Dieser ist in der Verbandssatzung vorzusehen, die auch seine Rechtsstellung, seine Zusammensetzung und seine Aufgaben zu regeln hat, § 10 S. 2 NKomZG. Die Satzungsregelungen sind abweichend von den Rechtsvorschriften des NKomVG über den Verwaltungsausschuss der Gemeinde regelbar, sie sollen sich aber an denen des NKomVG über Status und Funktion des Verwaltungsausschusses einer Gemeinde orientieren.¹⁵

2.4 Haftung der Beteiligten

Der Zweckverband kennt keine Haftungsbegrenzung. Zwar besteht keine Einstandspflicht der Verbandsmitglieder für Verbindlichkeiten des Verbandes gegenüber Dritten. Der Zweckverband erhebt von den Verbandsmitgliedern aber eine Verbandsumlage, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, um den Finanzbedarf zu decken, § 16 Abs. 1 S. 1 NKomZG. Die Höhe der Umlage und die Verteilung auf die Verbandsmitglieder sind in der Haushaltssatzung festzulegen, wobei hierbei eine unterschiedliche Inanspruchnahme des Zweckverbandes durch die Verbandsmitglie-

¹⁵ Franke/Weidemann, in: PdK Nds Niedersachsen B 3, Stand: Juni 2016, § 18 NKomZG Rn. 6.

der zu berücksichtigen ist, § 16 Abs. 1 S. u. 3 NKomZG. Über die Umlagepflicht besteht daher eine mittelbare Einstandspflicht der Verbandsmitglieder für die Verbindlichkeiten des Zweckverbands gegenüber Dritten.

2.5 Hoheitliche Befugnisse

Dem Zweckverband stehen hoheitliche Befugnisse zu, vgl. § 8 Abs. 2, § 2 Abs. 3 NKomZG. Ihm können Aufgaben zur eigenständigen Erledigung übertragen werden, wobei insofern auch Satzungs- und Verordnungsbefugnisse übergehen. Er ist berechtigt, Abgaben nach dem NKAG zu erheben.

2.6 Drittbeteiligungsfähigkeit

Eine Beteiligung privater Dritter am Zweckverband ist unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 NKomZG möglich. Eine Beteiligung des Zweckverbandes an Dritten ist unter den Voraussetzungen des § 137 NKomVG möglich, § 18 Abs. 1 NKomZG.

§ 7 Abs. 2 S. 1 NKomZG sieht insb. ausdrücklich vor, dass ein Zweckverband auch errichtet und geführt werden darf, um einer juristischen Person des öffentlichen oder des privaten Rechts, die eine jedem Verbandsmitglied obliegende Aufgabe erfüllen soll, einen einheitlichen Träger zu geben. Für juristische Personen des privaten Rechts gilt dies jedoch nur, soweit alle Verbandsmitglieder nach den Vorschriften des NKomVG berechtigt wären, die für die juristische Person des privaten Rechts vorgesehene Aufgabe auch durch eigene Unternehmen oder Einrichtungen in dieser Rechtsform zu erfüllen, § 7 Abs. 2 S. 2 NKomZG.

2.7 Vergaberechtliche Bindung

Unterhalb der EU-Schwellenwerte bestimmen sich vergaberechtliche Bindungen nach den Vorschriften der Vergabeordnungen VOB/A Abschnitt 1 bzw. UVgO, des NTVergG und haushaltsrechtlicher Vorschriften, ggfs. i.V.m. weiteren vergaberechtlichen Bestimmungen. Der Anwendungsbereich des NTVergG erfasst grds. Vergaben öffentlicher Aufträge ab 20.000 EUR, § 2 Abs. 1 NTVergG. Öffentliche Auftraggeber sind die niedersächsischen öffentlichen Auftraggeber nach § 99 Nr. 1 bis 4 und 100 GWB, § 2 Abs. 5 NTVergG. Der Zweckverband ist gem. § 99 Nr. 3 GWB öffentlicher Auftraggeber. Haushaltsrechtliche Vorschriften enthalten die §§ 110 ff. NKomVG

und die KomHKVO. Gem. § 28 KomHKVO müssen der Vergabe öffentlicher Aufträge grds. Ausschreibungen vorausgehen. Gem. § 16 Abs. 2 NKomZG sind die für Kommunen geltenden Rechtsvorschriften über die Kommunalwirtschaft grds. entsprechend anzuwenden. Wenn der Hauptzweck eines Zweckverbandes der Betrieb eines Unternehmens oder einer Einrichtung nach § 136 Abs. 4 NKomVG ist, kann die Verbandsordnung bestimmen, dass insoweit die Vorschriften für Eigenbetriebe Anwendung finden. § 28 KomHKVO findet daher gem. §§ 110 ff. NKomVG i.V.m. KomHKVO bzw. § 11 EigBetrVO oder § 28 Nr. 2 EigBetrVO Anwendung. Bei Fördermittelbescheiden ist Vergaberecht grds. zu beachten.

Ab der EU-Schwellenwerte ist EU-Vergaberecht für den Zweckverband zwingend zu beachten. Die EU-Schwellenwerte liegen für Liefer- und Dienstleistungsaufträge bei EUR 214.000, für Sektorenliefer- und Dienstleistungsaufträge bei EUR 428.000 und für Bauaufträge bei EUR 5.350.000.

2.8 Finanzwirtschaftliche Steuerung

Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbands sind grds. die für die Kommunen geltenden Rechtsvorschriften über die Kommunalwirtschaft entsprechend anzuwenden, § 16 Abs. 2 NKomZG. Danach ist ein Haushaltsplan aufzustellen. Die Buchführung erfolgt nach der Doppik. Es ist ein Jahresabschluss gem. § 128 NKomVG aufzustellen.

Ist der Hauptzweck eines Zweckverbandes der Betrieb eines Unternehmens oder einer Einrichtung nach § 136 Abs. 4 NKomVG, so kann die Verbandsordnung bestimmen, dass auf die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung des Zweckverbandes die Rechtsvorschriften über die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung der Eigenbetriebe sowie die Vorschriften über die Aufstellung des konsolidierten Gesamtabschlusses für Kommunen entsprechend anzuwenden sind, § 16 Abs. 3 S. 1 NKomZG. In diesem Fall tritt der Wirtschaftsplan anstelle des Haushaltsplans, § 16 Abs. 3 S. 2 NKomZG. Für den Eigenbetrieb besteht hinsichtlich der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens ein Wahlrecht zwischen den Vorschriften des HGB und des NKomVG, die jeweils durch Vorschriften der EigBetrVO ergänzt werden, § 5 EigBetrVO. Nach den Vorschriften des HGB erfolgt die Buchführung nach den Grundsätzen der doppelten kaufmännischen Buchführung und es ist ein Jahresabschluss, inkl. Lagebericht, zu erstellen, §§ 238 ff.

HGB, §§ 19 ff. EigBetrVO. Nach den Vorschriften des NKomVG erfolgt die Buchführung nach den Grundsätzen der Doppik und es ist ein Jahresabschluss, inkl. Lagebericht zu erstellen, § 128 NKomVG, § 28 Nr. 1 f), Nr. 3 c), § 24 EigBetrVO.

2.9 Prüfung und Aufsicht

Die Zweckverbände unterliegen grds. genauso wie die Mitgliedsgemeinden der Rechnungsprüfung, § 16 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 155 NKomVG. Ist der Hauptzweck eines Zweckverbands der Betrieb eines Unternehmens oder einer Einrichtung nach § 136 Abs. 4 NKomVG, kann in der Verbandssatzung die Anwendung der Vorschriften über die Prüfung der Eigenbetriebe bestimmt werden, § 16 Abs. 3 NKomZG. § 157 NKomZG findet dann Anwendung. Überdies ist in der Verbandsordnung das für die örtliche Prüfung zuständige Rechnungsprüfungsamt zu bestimmen, § 9 Abs. 2 Nr. 7 NKomZG. Eine überörtliche Prüfung findet ebenfalls statt, § 1 Abs. 1 NKPG.

Darüber hinaus unterliegt der Zweckverband der Kommunalaufsicht, §§ 170 und 172 bis 176 NKomVG, § 20 Abs. 1 NKomZG. Kommunalaufsichtsbehörden sind der Landkreis, wenn die kommunalen Beteiligten an der Zusammenarbeit seiner Aufsicht unterstehen oder das für Inneres zuständige Ministerium, wenn wenigstens einer der kommunalen Beteiligten an der Zusammenarbeit seiner unmittelbaren Aufsicht untersteht oder kommunale Beteiligte zusammenarbeiten die der Aufsicht verschiedener Landkreise unterstehen, § 20 Abs. 2 Nr. 1 u. Nr. 2 NKomZG.

2.10 Personal

Der Zweckverband ist Arbeitgeber. Er besitzt Dienstherrnfähigkeit, wenn die Verbandsordnung dies vorsieht, § 8 Abs. 1 S. 2 NKomZG. Der Zweckverband hat einen eigenen Stellenplan, § 107 NKomVG i.V.m. 18 Abs. 1 NKomZG. Eine Mitgliedschaft im KAV ist möglich, § 3 Ziff. 1 Buchst a) Satzung des KAV Niedersachsen. Beschäftigte sind denen der Kommune weitgehend gleichgestellt, § 107 NKomVG, § 18 Abs. 1 NKomZG. Insbesondere die Eingruppierung und Vergütung der Arbeitnehmer muss, soweit keine gesetzliche oder tarifliche Bindung besteht, derjenigen vergleichbarer Landesbediensteter entsprechen. Die Personalvertretung im Zweckverband erfolgt im Personalrat nach dem NPersVG, § 1 Abs. 1 NPersVG. Welche Regelungen für die "Überleitung" von Beamten/Arbeitnehmern von den Landkrei-

sen/Städten oder der VEJ Anwendung finden, hängt von der konkreten Ausgestaltung im Einzelfall ab und kann erst abhängig davon sinnvoll geprüft werden.

2.11 Steuerrecht

Der Zweckverband unterliegt nicht kraft Rechtsform der Körperschaftssteuer, sondern nur dann, 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. Die Umsatzsteuerpflichtigkeit des Zweckverbands ist leistungsabhängig. Nur als Betrieb gewerblicher Art und im Fall der Gewinnerzielungsabsicht ist der Zweckverband auch gewerbesteuerpflichtig.

2.12 Bewertung der Vor- und Nachteile

Von seiner organisatorischen Struktur ist der Zweckverband den Kommunen nachgebildet. Die Organe sind jenen der Kommunen, insbesondere auch hinsichtlich ihrer Befugnisse, ähnlich. So entspricht der Verbandsgeschäftsführer dem Hauptverwaltungsbeamten, die Verbandsversammlung der Vertretung und der Verbandsausschuss dem Hauptausschuss. Zahlreiche Entscheidungen stehen so grds. der Verbandsversammlung zu. Befugnisse der Verbandsversammlung können bedingt anderen Organen übertragen werden. Diese ist insbesondere an die Vertretungen der Mitglieder rückgekoppelt. Die Mitglieder des Zweckverbandes können dessen Aufgabenerfüllung v.a. dadurch steuern, dass sie alle wichtigen Beschlüsse in ihren Vertretungen vorberaten und ihren Vertretern Weisungen erteilen. Diese relativ starke Rückkopplung an die Vertretungen kann als Vor- oder Nachteil empfunden werden. Die Entscheidungsprozesse sind jedenfalls eher "schwerfälliger" und "langwieriger". Auch erfolgt eher eine "Politisierung von Entscheidungen" durch die Sitzungsöffentlichkeit. Der Zweckverband eignet sich daher eher für Aufgaben, bei denen weniger Bedarf für flexibel-rasches Handeln besteht und damit Aufgaben, bei denen weniger wirtschaftlich-unternehmerisches Handeln im Fokus steht.

Da der Verbandsgeschäftsführer insbesondere auch ehrenamtlich tätig sein kann, wirkt sich dies positiv hinsichtlich der insofern zu erwartenden Kosten aus.

Als Nachteil kann die über die Umlagepflicht im Ergebnis bestehende, unbeschränkte Haftung der Verbandsmitglieder angeführt werden.

Vorteilhaft ist jedoch, dass bei dem Zweckverband die Möglichkeit hoheitlichen Tätigwerdens grds. besteht.

Ein weiterer Vorteil des Zweckverbandes ist, dass bei ihm Kooperationsmöglichkeiten mit Dritten bestehen. Eine Beteiligung privater Dritter am Zweckverband ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Auch ist eine Beteiligung des Zweckverbandes an privaten Dritten möglich. Die Möglichkeit eines "Träger-Zweckverbandes" wird bereits im NKomZG ausdrücklich angesprochen.

In vergaberechtlicher Hinsicht ist ein Zweckverband insofern nachteilig, als für ihn auch im Unterschwellenbereich nationales Vergaberecht zur Anwendung kommt. Der Zweckverband kann daher auf eine Ausschreibung eingegangene Angebote nicht nachverhandeln, sondern hat dem – nach den vorab zu definierenden Zuschlagkriterien – wirtschaftlich günstigsten Angebot den Zuschlag zu erteilen.

Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbands sind grds. die für die Kommunen geltenden Rechtsvorschriften über die Kommunalwirtschaft entsprechend anzuwenden. Ist der Hauptzweck eines Zweckverbandes der Betrieb eines Unternehmens oder einer Einrichtung nach § 136 Abs. 4 NKomVG, so kann die Verbandsordnung allerdings bestimmen, dass auf die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung des Zweckverbandes die Rechtsvorschriften über die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung der Eigenbetriebe sowie die Vorschriften über die Aufstellung des konsolidierten Gesamtabschlusses für Kommunen entsprechend anzuwenden sind. Zumindest insofern wird den Bedürfnissen nach wirtschaftlich-unternehmerischem Handeln auch beim Zweckverband in gewissem Maße Rechnung getragen. Der zusätzliche Aufwand der überörtlichen Prüfung bleibt jedoch auch in diesem Fall bestehen.

Auch unterliegt der Zweckverband der Kommunalaufsicht. Ob dies als Vorteil oder Nachteil angesehen wird, ist in erster Linie eine Frage der politischen Wertung.

Hinsichtlich der Personalstruktur bietet der Zweckverband den Vorteil, dass er Dienstherrnfähigkeit besitzt, wenn die Verbandsordnung dies vorsieht und Mitarbeiter auch im Beamtenverhältnis, nicht nur privatrechtlich beschäftigen kann. Beamtetes Personal kann so leichter auf den Zweckverband übergeleitet werden. Es bestehen andererseits aber auch Bindungen hinsichtlich der Eingruppierung und Vergütung der Arbeitnehmer. Diese Einschränkung einer flexiblen Gestaltung wird teilweise kritisch gesehen, weil sie sowohl eine Kostenreduzierung als auch eine Anwerbung qualifizierten Personals erschweren kann. Dies gilt auch für die Verpflichtung zur Erstellung eines Stellenplans und der Bindung an diesen entsprechend § 107 Abs. 3 NKomVG

In steuerrechtlicher Hinsicht hat der Zweckverband den Vorteil, dass er nicht kraft Rechtsform der Körperschaftssteuer unterliegt, sondern nur dann, 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 als Betrieb gewerblicher Art und im Fall der Gewinnerzielungsabsicht ist er auch gewerbesteuerpflichtig.

ZWECKVERBAND

trifft grds. Entscheidungen (wie Vertretung/Hauptausschuss)

Vertreter der Kommune grds. jeweiliger Hauptverwaltungsbeamter; weitere Vertreter von jew. Vertretung bestimmt Vertreter unterliegen Weisungen der Verbandsmitglieder

mind. 1 Vertreter je Mitglied

Verbandsausschuss (fakultativ)

Zusammensetzung, Aufgaben)

in Verbandssatzung zu regeln (Rechtsstellung,

Rechtsgrundlagen: § 1 Abs. 1 Nr. 4, §§ 7 – 19 NKomZG, Verbandsordnung Struktur Organe Verbandsgeschäftsführer - ist die Verwaltungsbehörde des Zweckverbands - leitet die Verbandsverwaltung und vertritt Zweckverband - von VV gewählt - darf nicht gleichzeitig der VV angehören - ggf. ehrenamtlich Verbandsversammlung (VV) - oberstes Organ des Zweckverbands

Mitglieder

Abbildung 16: Zweckverband: Struktur und Organe

Umlagepflicht

Zweckverband

öffentlich-rechtlich organisiert

· Körperschaft des öffentlichen Rechts

3. Modul 3: Sonstige denkbare Organisationsformen

Als sonstige denkbare Organisationsformen kommen insbesondere die GmbH, die GmbH & Co. KG und die gemeinsame kommunale Anstalt in Betracht.

3.1 GmbH

3.1.1 Allgemeines

Die GmbH ist eine juristische Person des privaten Rechts (privatrechtliche Kapitalgesellschaft). Rechtsgrundlagen sind § 1 Abs. 2 NKomZG, §§ 137 f. NKomVG, das GmbHG und der Gesellschaftsvertrag. Die Gründung erfolgt durch die notariell zu beurkundende Vereinbarung des GmbH-Gesellschaftsvertrages und die Eintragung ins Handelsregister. Sie ist der Aufsichtsbehörde anzuzeigen, § 152 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NKomVG. Die GmbH benötigt ein Stammkapital von mindestens EUR 25.000, § 5 Abs. 1 GmbHG.

3.1.2 Organe

Organe der GmbH sind

die Geschäftsführung,

die Gesellschafterversammlung und

der Aufsichtsrat (fakultativ, soweit nicht Mitbestimmungsrecht (DrittelbG/MitbestG) zur Anwendung kommt = ab 500 Arbeitnehmern).

Die Geschäftsführung führt die Geschäfte und entscheidet im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Befugnisse. Sie vertritt die GmbH nach außen. Sie unterliegt den Weisungen der Gesellschafterversammlung und – soweit eingerichtet – der Überwachung des Aufsichtsrats.

Die Gesellschafterversammlung trifft alle wesentlichen Entscheidungen. Die Rechte der Gesellschafterversammlung richten sich nach deren Ausgestaltung im Gesellschaftsvertrag, i.Ü. nach §§ 46 ff. GmbHG (insbesondere Feststellung des Jahresabschlusses, Ergebnisverwendung).

Der Aufsichtsrat überwacht und berät die Geschäftsführung und trifft ihm übertragene Entscheidungen.

Die Vertreter der Kommune in der Gesellschafterversammlung werden von der Vertretung gewählt, § 138 Abs. 1 S. 1 NKomVG. Sind mehrere Vertreter zu benennen, so ist grds. der Hauptverwaltungsbeamte zu berücksichtigen, § 138 Abs. 2 S. 1 NKomVG. Auf Vorschlag des Hauptverwaltungsbeamten kann ein anderer Beschäftigter der Kommune benannt werden, § 138 Abs. 2 S. 2 NKomVG. Die Vertreter der Kommune in der Gesellschafterversammlung sind an die Beschlüsse der Vertretung gebunden, § 138 Abs. 1 S. 1 NKomVG. Die Kommune ist verpflichtet, bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages einer Kapitalgesellschaft darauf hinzuwirken, dass ihr das Recht eingeräumt wird, Mitglieder in einen Aufsichtsrat zu entsenden, § 138 Abs. 3 S. 1 NKomVG. Über die Entsendung entscheidet die Vertretung, § 138 Abs. 3 S. 2 NKomVG. § 138 Abs. 2 NKomVG gilt entsprechend, § 138 Abs. 3 S. 3 NKomVG.

3.1.3 Haftung der Beteiligten

Die Haftung der Beteiligten ist auf das Gesellschaftsvermögen der GmbH begrenzt, § 13 Abs. 2 GmbHG.

3.1.4 Hoheitliche Befugnisse

Eine GmbH verfügt nicht über eigene hoheitliche Befugnisse. Im Falle einer Beschlussfassung durch die GmbH bedarf der Beschluss der Gesellschafterversammlung der Zustimmung durch die kommunalen Beschlussgremien. Eine GmbH begründet insoweit kaum Vorteile im Verhältnis zu der Zusammenarbeit ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Es ist jedoch denkbar, dass hoheitliche Befugnisse auf die GmbH übertragen werden können. In Betracht kommen könnte eine Delegation (GmbH mit eigenständiger hoheitlicher Befugnis) oder Mandatierung (GmbH erhält Vertretungsbefugnis).

o Einer **Delegation** könnte ggf. § 4 NNVG entgegenstehen. Die Norm definiert als Aufgabenträger die Landkreise und kreisfreien Städte. Nach § 4 Abs. 2 NNVG können die (gesetzlichen) Aufgabenträger einzelne Aufgaben des allgemeinen öffentlichen Personennahverkehrs übertragen, wenn die Nahverkehrsbeziehungen im Wesentlichen auf das Gebiet einer Gemeinde oder eines

Zusammenschlusses von Gemeinden beschränkt sind. Die Aufzählung der Aufgabenträger wird als Numerus clausus verstanden. D.h. eine weitergehende Übertragung, welche nach dem allgemeinen Kommunalrecht statthaft wären, findet ihre Grenzen in den landesrechtlichen Vorgaben. Ggf. ließe sich mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 23 GG argumentieren, so dass eine Übertragung kommunalrechtlich vertreten werden kann. Denn aus dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung folgt auch das Recht, die Befugnis im eigenen Wirkungskreis selbständig zu organisieren. Indes sprechen wohl die bessern Gründe für eine abschließende landesrechtliche Regelung.

o Eine **Mandatierung** sehen wir ebenfalls als kritisch an. In diesem Fall würde die GmbH als Vertreterin der Aufgabenträger tätig werden. Dies setzt erneut eine Befassung bzw. Willensäußerung der zuständigen Gremien des Aufgabenträgers voraus. Zwar kann erwogen werden, ob im Rahmen der Vertretungsbefugnis die Gesellschafterversammlung ermächtigt wird, für Entscheidungen innerhalb bestimmter Tarifgestaltungskorridore eigenständige Entscheidungen zu treffen. Die kommunalen Gremien würden somit der GmbH innerhalb eines zuvor definierten Korridors Gestaltungsfreiheit zugestehen, ohne dass es erneut der Beschlussfassung durch die lokalen Aufgabenträger bedarf. Dieses Verfahren findet jedoch seine Grenzen, sofern Entscheidungen zum Tarifsortiment getroffen werden. Wir sehen durch eine solche Antizipation der Zustimmung daher nur geringe operative Vorteile.

3.1.5 Drittbeteiligungsfähigkeit

Bei der GmbH ist eine Beteiligung durch natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts ohne weiteres möglich. Eine Beteiligung der GmbH an Dritten ist nach §§ 137 Abs. 2, Abs. 1 NKomVG möglich.

3.1.6 Vergaberechtliche Bindung

Die GmbH kann gem. § 99 Nr. 2 GWB öffentlicher Auftraggeber sein. Ob die Voraussetzungen des § 99 Abs. 2 GWB erfüllt sind, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Es ist kein Verweis ersichtlich, nachdem §§ 110 ff. NKomVG, NKomHK-VO, insbesondere § 28 KomHKVO, auf Unternehmen in Privatrechtsform gem. §§ 137 f. NKomVG wie die GmbH anwendbar sein sollten. Je nach konkreter Ausge-

staltung können unterhalb der EU-Schwellenwerte vergaberechtliche Bindungen nach dem NTVergG und ab der EU-Schwellenwerte EU-Vergaberecht zwingend zu beachten sein. Bei Fördermittelbescheiden ist Vergaberecht grds. zu beachten.

3.1.7 Finanzwirtschaftliche Steuerung

Eine Regelung zur Aufstellung eines Wirtschaftsplans enthalten die §§ 137 f. NKomVG nicht. Die Buchführung erfolgt nach den Grundsätzen der doppelten kaufmännischen Buchführung (§ 41 GmbHG, §§ 238 ff. HGB). Es ist ein Jahresabschluss, je nach Größe der GmbH ggfs. inkl. Lagebericht, zu erstellen (§§ 264 ff. HGB).

3.1.8 Prüfung und Aufsicht

Es erfolgt eine Jahresabschlussprüfung. Bei kommunaler Beteiligung in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang, hat die Kommune dafür zu sorgen, dass im Gesellschaftsvertrag die Durchführung einer Jahresabschlussprüfung nach den Vorschriften über die Jahresabschlussprüfung bei Eigenbetrieben vorgeschrieben und ein zuständiges Rechnungsprüfungsamt bestimmt wird, § 158 Abs. 1 NKomVG. Dies gilt nicht, wenn eine Jahresabschlussprüfung aufgrund anderer Vorschriften vorzunehmen ist. Sofern eine GmbH keine kleine Kapitalgesellschaft gem. § 267 Abs. 1 HGB ist, findet eine Jahresabschlussprüfung gem. §§ 316 ff. HGB unter Berücksichtigung von § 158 Abs. 1 S. 4 NKomVG statt, § 158 Abs. 3 NKomVG. Bei einer Beteiligung in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang soll die Kommune darauf hinwirken, dass den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden, § 158 Abs. 2 NKomVG. Bei einer kommunalen Beteiligung, die nicht den Umfang des § 53 HGrG erreicht, soll eine Kommune, soweit ihr Interesse dies erfordert, darauf hinwirken, dass ihr im Gesellschaftsvertrag die Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG und den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen die Befugnisse nach § 54 HGrG eingeräumt werden. Eine überörtliche Prüfung findet nicht statt.16

Die GmbH unterliegt nicht der Kommunalaufsicht. Für eine entsprechende Geltung der §§ 170 ff. NKomVG ist nichts ersichtlich.

¹⁶ Freese, in: PdK Nds B-1, Stand: Dezember 2018, § 158 NKomVG Rn. 45.

3.1.9 Personal

Die GmbH ist Arbeitgeber. Sie hat keine Dienstherreneigenschaft. Die für Beschäftigte der Kommune geltenden Vorschriften, insbesondere § 107 NKomVG, finden keine entsprechende Anwendung. Eine Mitgliedschaft der GmbH im KAV ist möglich, § 3 Ziff. 1 Buchst. b) Satzung des KAV Niedersachsen. Für Arbeitnehmer der GmbH sind daher je nachdem ob eine Mitgliedschaft begründet wird oder nicht vom TVöD abweichende Konditionen möglich. Die Personalvertretung in der GmbH erfolgt im Betriebsrat nach dem BetrVG. Welche Regelungen für die "Überleitung" von Beamten/Arbeitnehmern von den Landkreisen/Städten oder der VEJ Anwendung finden, hängt von der konkreten Ausgestaltung im Einzelfall ab und kann erst abhängig davon sinnvoll geprüft werden.

3.1.10 Steuerrecht

Die GmbH unterliegt kraft Rechtsform der Körperschaftssteuer, § 1 Nr. 1 KStG. Sie ist i.d.R. immer umsatzsteuerpflichtig. Gewerbesteuer fällt grds. regelmäßig an, soweit Gewinnerzielungsabsicht gegeben ist.

3.1.11 Bewertung der Vor- und Nachteile

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.

Die Möglichkeit zur kommunalen Einflussnahme und Steuerung wird durch die Gestaltung des Gesellschaftsvertrags und die Vertreter der Kommunen in Gesellschaftsversammlung und Aufsichtsrat sichergestellt.

Mit der Geschäftsführung der GmbH sind tendenziell höhere Kosten verbunden als mit dem Verbandsgeschäftsführer bei Einrichtung eines Zweckverbandes.

Als Vorteil kann weiter angesehen werden, dass die GmbH lediglich mit ihrem Vermögen haftet und eine Haftung der Trägerkommunen nicht besteht.

Nachteil der GmbH ist, dass ihr nicht die Möglichkeit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zukommt.

Als Vorteil der GmbH kann hingegen angesehen werden, dass Kooperationsmöglichkeiten mit privaten Dritten möglich sind, weil sich die GmbH zwar unter bestimmten Voraussetzungen an anderen Unternehmen beteiligen kann und insbesondere eine Beteiligung privater Dritter an ihr ebenfalls ohne weiteres möglich ist.

Die in finanzwirtschaftlicher Hinsicht geltenden Vorschriften des HGB, ergänzt um jene des § 157 NKomVG, ermöglichen der GmbH ebenfalls die Erfüllung von Aufgaben, bei denen wirtschaftlich-unternehmerisches Handeln benötigt wird.

Ferner unterliegt die GmbH nicht der überörtlichen Prüfung und der Kommunalaufsicht.

Hinsichtlich der Personalstruktur bietet die GmbH den Nachteil, dass sie keine Dienstherrnfähigkeit besitzt und Mitarbeiter nicht im Beamtenverhältnis, sondern nur privatrechtlich beschäftigen kann. Beamtetes Personal kann so nicht ohne Weiteres eingesetzt werden. Andererseits bestehen aber auch nicht die Bindungen hinsichtlich der Eingruppierung und Vergütung der Arbeitnehmer. Dies ermöglicht eine flexible Gestaltung, mit der eine Kostenreduzierung oder die Anwerbung qualifizierten Personals erreicht werden kann.

In steuerrechtlicher Hinsicht hat die GmbH den Nachteil, dass sie kraft Rechtsform der Körperschaftssteuer unterliegt. Sie ist i.d.R. immer umsatzsteuerpflichtig und im Fall der Gewinnerzielungsabsicht auch gewerbesteuerpflichtig.

GMBH

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

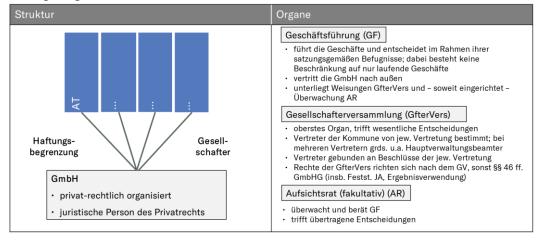


Abbildung 17: GmbH: Struktur und Organe

3.2 GmbH & Co. KG

3.2.1 Allgemeines

Die GmbH & Co. KG ist eine juristische Person des privaten Rechts (privatrechtliche Personenhandelsgesellschaft). Rechtsgrundlagen sind § 1 Abs. 2 NKomZG, §§ 137 f. NKomVG, das HGB, das GmbHG sowie der KG und der GmbH-Gesellschaftsvertrag. Die Gründung erfolgt durch die Vereinbarung eines KG-Gesellschaftsvertrages und durch die notariell zu beurkundende Vereinbarung des GmbH-Gesellschaftsvertrages und die Eintragung ins Handelsregister. Sie ist der Aufsichtsbehörde anzuzeigen, § 152 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NKomVG. Hinsichtlich des Mindest-Stammkapitals gilt im Ergebnis selbiges wie für die GmbH (Komplementär-GmbH EUR 25.000; keine Mindestbeträge bei Kommanditeinlagen).

3.2.2 Organe

Ihrer Struktur nach besteht die GmbH & Co. KG aus Kommanditisten und einer Verwaltungs-GmbH als Komplementärin.

Organe der GmbH & Co. KG sind

die Geschäftsführung, die Gesellschafterversammlung und der Aufsichtsrat (fakultativ / obligatorisch).

Die Geschäftsführung der KG obliegt der Komplementär-GmbH, die dabei durch ihren Geschäftsführer vertreten wird. Die Aufgaben und Befugnisse der Geschäftsführung entsprechen denen bei der GmbH.

Der Gesellschafterversammlung gehören Kommanditisten und die GmbH als Komplementärin an. Die Komplementär-GmbH hat in der Gesellschafterversammlung kein Stimmrecht. Die Rechte der Gesellschafterversammlung richten sich nach dem Gesellschaftsvertrag.

Der Aufsichtsrat überwacht und berät die Geschäftsführung und trifft ihm übertragene Entscheidungen.

Für die Vertreter der Kommune in der Gesellschafterversammlung gilt das zur GmbH ausgeführte entsprechend.

3.2.3 Haftung Beteiligte

Für die Komplementär-GmbH gilt selbiges wie für die GmbH. Die Haftung ist auf das Gesellschaftsvermögen der GmbH begrenzt. Die Kommanditisten haften nur in Höhe ihres Kommanditanteils. Ist dieser erbracht, ist eine Haftung der Kommanditisten ausgeschlossen, § 171 Abs. 1 HGB.

3.2.4 Hoheitliche Befugnisse

Wie der GmbH stehen der GmbH & Co. KG an sich keine hoheitlichen Befugnisse zu.

3.2.5 Drittbeteiligungsfähigkeit

Wie bei der GmbH ist bei der GmbH & Co. KG eine Beteiligung durch Dritte ohne weiteres möglich. Eine Beteiligung der GmbH & Co. KG an Dritten ist wie bei der GmbH nach §§ 137 Abs. 2, Abs. 1 NKomVG möglich.

3.2.6 Vergaberecht

Hinsichtlich der vergaberechtlichen Bindungen gilt das zur GmbH Ausgeführte genauso auch für die GmbH & Co. KG. Je nach konkreter Ausgestaltung können unterhalb der EU-Schwellenwerte vergaberechtliche Bindungen nach dem NTVergG und ab der EU-Schwellenwerte EU-Vergaberecht zwingend zu beachten sein. Bei Fördermittelbescheiden ist Vergaberecht grds. zu beachten.

3.2.7 Finanzwirtschaftliche Steuerung

Es gilt hier selbiges wie für die GmbH. Insbesondere erfolgt die Buchführung nach den Grundsätzen doppelter kaufmännischer Buchführung (§§ 238 ff. HGB) und es sind ein Jahresabschluss, ggfs. inkl. Lagebericht, zu erstellen (§§ 264 ff. HGB, 264a HGB). Der Aufwand fällt jedoch doppelt, bei der GmbH & Co. KG und der GmbH, an.

3.2.8 Prüfung und Aufsicht

Wie bei der GmbH erfolgt bei der GmbH & Co KG eine Jahresabschlussprüfung gem. § 158 NKomVG, §§ 316 ff. HGB, § 264a HGB. Die GmbH & Co. KG unterliegt wie die GmbH nicht der überörtlichen Prüfung und der Kommunalaufsicht.

3.2.9 Personal

Für die GmbH & Co. KG gilt insoweit selbiges wir für die GmbH. Insbesondere hat sie ebenfalls keine Dienstherrneigenschaft. Vom TVöD abweichende Konditionen der Arbeitnehmer sind möglich.

3.2.10 Steuerrecht

Die GmbH & Co. KG unterliegt – anders als die GmbH – nicht der Körperschaftssteuer. Eine Besteuerung erfolgt auf Ebene der Gesellschafter. Wie die GmbH ist die GmbH & Co KG i.d.R. immer USt-pflichtig. Gewerbesteuer fällt grds. regelmäßig an, soweit Gewinnerzielungsabsicht gegeben ist. Bei der GmbH & Co. KG kann bei der Übertragung von Grundstücken durch Gesellschafter, abhängig von der weiteren Gestaltung, die Grunderwerbssteuer vermieden / reduziert werden.

3.2.11 Bewertung der Vor- und Nachteile

Aufgrund der im Wesentlichen gleichen Merkmale der GmbH & Co. KG wie der GmbH, begründet die Rechtform der GmbH & Co. KG nahezu die gleichen Vor- und Nachteile wie die GmbH (flexibel-rasches, unternehmerisches Handeln möglich, keine hoheitlichen Befugnisse, Beteiligung von Privatrechtssubjekten, keine Kommunalaufsicht, personalwirtschaftliche Flexibilität…).

Anders als bei der GmbH geht die GmbH & Co. KG aber aufgrund ihrer Doppelstruktur mit einer höheren Komplexität und einem erhöhten (finanziellen) Aufwand einher. Dieser wird in der Gründung sichtbar, betrifft aber auch die organisatorischpersonelle Struktur und die finanzwirtschaftliche Steuerung.

Gegenüber der GmbH können lediglich steuerliche Vorteile bestehen. Bei der GmbH & Co. KG kann, abhängig von der weiteren Gestaltung, bei der Übertragung von Grundstücken durch Gesellschafter Grunderwerbssteuer vermieden oder reduziert werden, § 5 Abs. 2 GrEStG.

GMBH & CO. KG

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

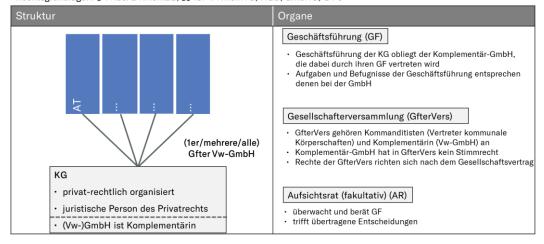


Abbildung 18: GmbH & CO. KG: Struktur und Organe

3.3 Gemeinsame kommunale Anstalt

3.3.1 Allgemeines

Die gemeinsame kommunale Anstalt ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Rechtsgrundlagen der gemeinsamen kommunalen Anstalt sind § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NKomZG, § 3 f. NKomZG, §§ 141 ff. NKomVG (i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG) und die Unternehmenssatzung. Die Gründung erfolgt durch eine Vereinbarung, inkl. Unternehmenssatzung und deren Verkündung, § 4 Abs. 2 NKomZG. Die Vereinbarung ist gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde grds. anzuzeigen, § 2 Abs. 5 S. 1, § 4 Abs. 1 NKomZG und bei Aufgabenübertragung von dieser zu genehmigen, § 2 Abs. 5 S. 2, 3 NKomZG. Es ist kein Mindest-Stammkapital erforderlich. Das Stammkapital muss dem Zweck der gemeinsamen kommunalen Anstalt und dem Umfang ihrer Tätigkeit angemessen sein, § 4 Abs. 1 NKomAnstVO (i.V.m. § 22 Abs. 1 NKomAnstVO), § 147 Abs. 2 NKomVG, § 3 Abs. 2 NKomZG.

3.3.2 Organe

Organe der gemeinsamen kommunalen Anstalt sind

der Vorstand und der Verwaltungsrat, § 145 Abs. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG.

Der Vorstand leitet die gemeinsame kommunale Anstalt in eigener Verantwortung, soweit nicht durch die Unternehmenssatzung etwas anderes bestimmt ist, § 145 Abs. 2 S. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. Er vertritt die gemeinsame kommunale Anstalt nach außen, § 145 Abs. 2 S. 2 NKomVG i.V.m § 3 Abs. 2 NKomZG. Er wird vom Verwaltungsrat höchstens 5 Jahre bestellt, wobei eine erneute Bestellung zulässig ist, § 145 Abs. 3 S. 2 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG.

Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung des Vorstands, § 145 Abs. 3 S. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. Er trifft die gem. § 145 Abs. 3 S. 3 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG grundsätzlichen Entscheidungen und die ihm nach der Unternehmenssatzung zugewiesenen Entscheidungen, 145 Abs. 2 S. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. In der Vereinbarung sind Bestimmungen festzulegen nach denen das vorsitzende Mitglied des Verwaltungsrats bestimmt wird, § 3 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 NKomZG. Bestimmte Entscheidungen des Verwaltungsrats gem. § 145 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 und 3 NKomVG bedürfen der Zustimmung der Vertretungen, § 145 Abs. 3 S. 4 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. In den in der Unternehmenssatzung festgelegten Fällen unterliegen die Mitglieder des Verwaltungsrats Weisungen ihrer Vertretungen, § 145 Abs. 3 S. 5 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG.

Dem Verwaltungsrat müssen grds. die Hauptverwaltungsbeamten der Träger angehören, § 3 Abs. 4 S. 1 NKomZG. Auf Vorschlag des Hauptverwaltungsbeamten kann an seiner Stelle ein anderer Beschäftigter der Kommune benannt werden, § 3 Abs. 4 S. 2 NKomZG i.V.m. § 138 Abs. 2 S. 2 NKomVG. Hat ein Träger mehrere Stimmen im Verwaltungsrat, so kann die Vereinbarung vorsehen, dass das Stimmrecht durch eine entsprechende Anzahl von Stimmen von weiteren Personen ausgeübt wird, § 3 Abs. 4 S. 4 NKomZG. Die weiteren Personen müssen der Vertretung des Trägers angehören und von dieser bestimmt werden, § 3 Abs. 4 S. 5 NKomZG. Darüber hinaus müssen dem Verwaltungsrat auch Vertreter der Beschäftigten angehören, § 145 Abs. 4, 5 NKomVG, § 3 Abs. 2, 3 S. 3 Nr. 4 NKomZG.

3.3.3 Haftung der Beteiligten

Bei der Erfüllung der Aufgaben wird die gemeinsame kommunale Anstalt von den Kommunen mit der Maßgabe unterstützt, dass ein Anspruch der Anstalt gegen die Kommunen oder eine sonstige Verpflichtung der Kommunen, Mittel zur Verfügung zu stellen, nicht besteht, § 144 Abs. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2, 3 S. 3 Nr. 1

NKomZG. Die gemeinsame kommunale Anstalt haftet mit ihrem gesamten Vermögen, die Kommunen haften ausdrücklich nicht, § 144 Abs. 2 S. 1 u. S. 2 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. Es besteht keine Anstaltslast / Gewährträgerhaftung.

Lediglich eine "mittelbare Gewährträgerhaftung" ist ggfs. denkbar. Bei einer Anstalt, deren Zweck in der Erfüllung von Pflichtaufgaben liegt, haben die Kommunen nur die Wahl, die weitere Aufgabenerfüllung durch die Anstalt mit deren hinreichender Unterstützung sicherzustellen oder die Anstalt aufzulösen und die Aufgaben wieder selbst zu übernehmen. Bei einer Auflösung wird das Anstaltsvermögen, einschließlich der Verbindlichkeiten, auf die Träger verteilt. Im Ergebnis kommt es so jedenfalls im Bereich der Daseinsvorsorge i.d.R. zu einer mittelbaren Gewährträgerhaftung.¹⁷

3.3.4 Hoheitliche Befugnisse

Der gemeinsamen kommunalen Anstalt stehen hoheitliche Befugnisse zu, vgl. § 143 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. Ihr können öffentliche Aufgaben zur eigenverantwortlichen Erledigung übertragen werden. Dabei kann zu ihren Gunsten ein Anschluss- und Benutzungszwang vorgeschrieben werden. Ihr kann Satzungsgewalt eingeräumt werden und sie kann Abgaben erheben.

3.3.5 Drittbeteiligungsfähigkeit

Eine Beteiligung privater Dritter an der gemeinsamen kommunalen Anstalt ist nicht möglich, vgl. § 3 Abs. 1 NKomZG. Die Beteiligung der gemeinsamen kommunalen Anstalt an Dritten ist möglich gem. § 141 Abs. 3 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. § 141 Abs. 3 NKomVG setzt für die Beteiligung an Unternehmen voraus, dass die Satzung diese Möglichkeit vorsieht und der öffentliche Zweck der Anstalt die Beteiligung rechtfertigt.

3.3.6 Vergaberechtliche Bindung

Die gemeinsame kommunale Anstalt kann gem. § 99 Nr. 2 GWB öffentlicher Auftraggeber sein. Im Detail, insbesondere i.H.a. die Voraussetzung der "Nichtgewerblichkeit", hängt dies von der konkreten Ausgestaltung ab. Das NTVergG kann an-

¹⁷ Vgl. Wefelmeier, in: PdK Nds B-1, Stand: April 2018, § 144 NKomVG Rn. 7.

wendbar sein. § 28 KomHKVO findet gem. § 23 S. 1 Nr. 2 NKomAnstVO (i.V.m. § 147 Abs. 2 NKomVG, § 3 Abs. 2 NKomZG) für die gemeinsame kommunale Anstalt ausdrücklich keine Anwendung. Bei Fördermittelbescheiden ist Vergaberecht grds. zu beachten.

Ab der EU-Schwellenwerte ist EU-Vergaberecht unter den Voraussetzungen des § 99 Nr. 2 GWB für die gemeinsame kommunale Anstalt zwingend zu beachten.

3.3.7 Finanzwirtschaftliche Steuerung

Gem. § 3 NKomAnstVO (i.V.m. § 147 Abs. 2 NKomVG, § 3 Abs. 2 NKomZG) besteht ein Wahlrecht, ob die Wirtschaftsführung auf der Grundlage des HGB erfolgt (ergänzt durch §§ 4 – 21 NKomAnstVO) oder auf der Grundlage der Vorschriften des NKomVG (ergänzt durch §§ 22 f. NKomAnstVO).

Je nach Ausübung des Wahlrechts ist ein Wirtschaftsplan (§ 10 NKomAnstVO) oder ein Haushaltsplan (§ 22 Abs. 2 NKomAnstVO) aufzustellen.

Die Buchführung erfolgt entweder nach den Grundsätzen der doppelten kaufmännischen Buchführung; es ist ein Jahresabschluss, inkl. Lagebericht aufzustellen (§§ 238 ff. HGB, §§ 16 ff. NKomAnstVO). Anderenfalls erfolgt die Buchführung nach der Doppik; es ist ein Jahresabschluss, ebenfalls inkl. Lagebericht aufzustellen § 23 S. 1 Nr. 1, 3 NKomAnstVO, §§ 117, 123, 128 NKomVG, § 21 NKomANstVO).

3.3.8 Prüfung und Aufsicht

Es erfolgt eine Jahresabschlussprüfung nach den Vorschriften von Eigenbetrieben, §§ 157, 147 Abs. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. Das Nähere über die Prüfung wird in den §§ 24 ff. NKomAnstVO geregelt. Die hierfür zuständige Stelle ist in der Vereinbarung festzulegen, § 3 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 NKomZG. Eine überörtliche Prüfung findet statt, § 1 Abs. 1 NKPG.

Darüber hinaus unterliegt die gemeinsame kommunale Anstalt der Kommunalaufsicht, §§ 170 ff., 147 Abs. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG.

3.3.9 Personal

Die gemeinsame kommunale Anstalt ist Arbeitgeber. Sie besitzt Dienstherrnfähigkeit, wenn ihr nach § 143 NKomVG hoheitliche Aufgaben übertragen sind, § 146 S. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. Die gemeinsame kommunale Anstalt hat einen eigenen Stellenplan, § 107 Abs. 3 NKomVG, § 147 Abs. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. Eine Mitgliedschaft im KAV ist möglich, § 3 Ziff. 1 Buchst a) Satzung des KAV Niedersachsen. Beschäftigte sind denen der Kommune gleichgestellt, § 107 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 bis 6 NKomVG, § 147 Abs. 1 NKomVG i.V.m. § 3 Abs. 2 NKomZG. Insbesondere die Eingruppierung und Vergütung der Arbeitnehmer muss, soweit keine gesetzliche oder tarifliche Bindung besteht, derjenigen vergleichbarer Landesbediensteter entsprechen. Die Personalvertretung in der gemeinsamen kommunalen Anstalt erfolgt im Personalrat nach dem NPersVG, § 1 Abs. 1 NPersVG. Welche Regelungen für die "Überleitung" von Beamten/Arbeitnehmern von den Landkreisen/ Städten oder der VEJ Anwendung finden, hängt von der konkreten Ausgestaltung im Einzelfall ab und kann erst abhängig davon sinnvoll geprüft werden.

3.3.10 Steuerrecht

Die gemeinsame kommunale Anstalt unterliegt nicht kraft Rechtsform der Körperschaftssteuer, sondern nur dann, 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. Die Umsatzsteuerpflichtigkeit der gemeinsamen kommunalen Anstalt ist leistungsabhängig. Nur als Betrieb gewerblicher Art und im Fall der Gewinnerzielungsabsicht ist die Anstalt gewerbesteuerpflichtig.

3.3.11 Bewertung der Vor- und Nachteile

Von ihrer organisatorischen Struktur ist die gemeinsame kommunale Anstalt jener der GmbH und GmbH & Co. KG ähnlich. Der Vorstand ist ähnlich autonom wie die Führungsorgane privater Rechtsformen. Der Verwaltungsrat entspricht der Gesellschafterversammlung bzw. dem Aufsichtsrat. Ihm sind im Gesetz und ggfs. in der Unternehmenssatzung ähnlich der Gesellschafterversammlung Entscheidungsbefugnisse zugewiesen. Ferner übt er ähnlich dem Aufsichtsrat eine Überwachungsfunktion aus.

Aufgrund der schlanken Vorstandsverfassung eignet sich die gemeinsame kommunale Anstalt wie die GmbH und GmbH & Co. KG insbesondere, wenn ein Bedarf für flexibel-rasches Handeln besteht, und damit für Aufgaben, bei denen wirtschaftlichunternehmerisches Handeln besonders im Fokus steht.

Gegenüber Gesellschaften des Privatrechts besteht bei der gemeinsamen kommunalen Anstalt tendenziell eine bessere Steuerungsmöglichkeit durch die Kommune. Tendenziell stößt die Ingerenzpflicht der Kommune bei privatrechtlichen Gesellschaften wegen der bundesgesetzlichen Vorgaben des Gesellschaftsrechts eher auf Schwierigkeiten. Bei der gemeinsamen kommunalen Anstalt ist dies insbesondere über die Satzungsbefugnis und die Möglichkeit, dort Weisungsrechte der Vertretung vorzusehen, gewährleistet. Letzteres ist aber bei der GmbH und GmbH & Co. KG ebenfalls vorgesehen, so dass die Unterschiede im Ergebnis nicht allzu groß ausfallen dürften.

Weiter besteht ebenfalls keine Haftung der beteiligten Kommunen, da keine Anstaltslast und Gewährträgerschaft besteht. Eine Pflicht zur Unterstützung der gemeinsamen kommunalen Anstalt verbleibt aber.

Als weiterer Vorteil kann die grds. Möglichkeit des hoheitlichen Tätigwerdens gesehen werden.

Als Nachteil der gemeinsamen kommunalen Anstalt kann hingegen angesehen werden, dass Kooperationsmöglichkeiten mit privaten Dritten nur eingeschränkt bestehen, weil sich die kommunale Anstalt zwar unter bestimmten Voraussetzungen an anderen Unternehmen beteiligen kann, eine Beteiligung privater Dritter an ihr aber

nicht möglich ist. Damit wird die Einbindung privaten Kapitals und privater Sachkenntnis verhindert.

Die in finanzwirtschaftlicher Hinsicht bestehende Wahlmöglichkeit zwischen den Vorschriften des HGB und jenen des NKomVG ermöglicht der gemeinsamen kommunalen Anstalt ebenfalls die Erfüllung von Aufgaben, bei denen wirtschaftlichunternehmerisches Handeln benötigt wird.

Ferner unterliegt die gemeinsame kommunale Anstalt aber der überörtlichen Prüfung und der Kommunalaufsicht.

Hinsichtlich der Personalstruktur bietet die gemeinsame kommunale Anstalt den Vorteil, dass sie Dienstherrnfähigkeit besitzt und Mitarbeiter auch im Beamtenverhältnis, nicht nur privatrechtlich beschäftigen kann. Beamtetes Personal kann so leichter verschoben werden. Es bestehen andererseits aber auch Bindungen hinsichtlich der Eingruppierung und Vergütung der Arbeitnehmer. Diese Einschränkung einer flexiblen Gestaltung wird teilweise kritisch gesehen, weil sie sowohl eine Kostenreduzierung als auch eine Anwerbung qualifizierten Personals erschweren kann. Dies gilt auch für die Verpflichtung zur Erstellung eines Stellenplans und der Bindung an diesen entsprechend § 107 Abs. 3 NKomVG.

In steuerrechtlicher Hinsicht hat die kommunale Anstalt den Vorteil, dass sie nicht kraft Rechtsform der Körperschaftssteuer unterliegt, sondern ebenso wie der Eigenbetrieb nur dann, 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. Die Umsatzsteuerpflichtigkeit der gemeinsamen kommunalen Anstalt ist leistungsabhängig. Nur als Betrieb gewerblicher Art und im Fall der Gewinnerzielungsabsicht ist die gemeinsame kommunale Anstalt auch gewerbesteuerpflichtig.

GEMEINSAME KOMMUNALE ANSTALT

Rechtsgrundlagen: § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NKomZG, § 3 f. NKomZG, §§ 141 ff. NKomVG, Unternehmenssatzung

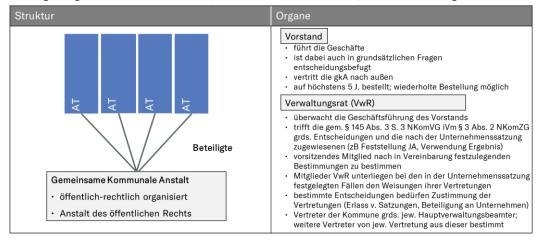


Abbildung 19: Gemeinsame Kommunale Anstalt: Struktur und Organe

3.4 Kombinationsmodelle

Schließlich lassen sich verschiedene Organisationsformen zu einem "Konzern-Verbund" kombinieren. Denkbar ist es etwa, dass ein Zweckverband mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet wird und sich zur Erfüllung aller nicht-hoheitlicher Aufgaben einer GmbH bedient. Ein solcher Modellansatz besteht z.B. in der Verkehrsregion Trier und wird auch in der Verkehrsregion Rhein-Nahe angestrebt. Dabei kann weiter unterschieden werden, ob der Zweckverband der alleinige Gesellschafter der Verbund-GmbH ist oder ob die Gesellschafter des Zweckverbandes und der Verbund-GmbH verschieden sein können.

3.5 Vorschlag eines Organisationsmodells

Der Vorschlag basiert auf der Prämisse, dass eine **möglichst große Gemeinsam-keit** in der VEJ zwischen den Aufgabenträgern angestrebt wird.¹⁸ Insoweit war ein "gemeinsamer Nenner" zu finden, welche gleichwohl den bestehenden Unterschieden, divergierenden Zielen und Wünschen der Aufgabenträger Rechnung trägt ("Einheit in Vielfalt").

¹⁸ Sofern von den Landkreisen Friesland, Wittmund und der Stadt Wilhelmshaven ein Beitritt zum ZVBN vorgezogen wird, wäre dieser Vorschlag nicht weiterzuverfolgen.

Um dies zu gewährleisten regen wir ein zweistufiges Modell an. Danach schließen sich die Aufgabenträger, welche zur Übertragung aller oder einzelner hoheitlicher Aufgaben bereit sind, in einem **Zweckverband** zusammen.

Zur Wahrung einer gemeinsamen Klammer sind "unterhalb" bzw. neben dem Zweckverband alle weiteren Aufgaben (klassische Verbundaufgaben und neue Verbundaufgaben) in einer weiteren **privatwirtschaftlichen Gesellschaft** (z.B. eine GmbH) zu bündeln.

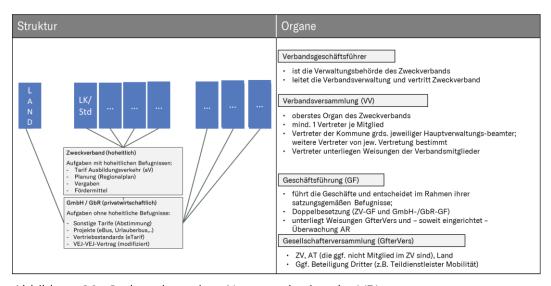


Abbildung 20: Grobstruktur einer Neuorganisation der VEJ

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 ist der VEJ-Tarif als formaler Behördentarif ausgestaltet. Würden der Zweckverband diese Aufgabe zukünftig übernehmen und von der bisherigen Praxis einer antizipierten Tariffortschreibung abweichen, würde der Zweckverband ausgleichspflichtig. Insoweit erscheint es wenig zielführend zu sein, wenn zwar die Befugnis zur Festlegung von Höchsttarifen für alle interkommunalen Verkehre begründet, diese aber – aufgrund der damit korrespondierenden Ausgleichspflicht – ggf. nicht in Anspruch genommen wird.¹⁹

¹⁹ Bei der konkreten Ausgestaltung des Modells ist sicherzustellen, dass eine vergaberechtsfreie Kompetenz-übertragung (EUV) bzw. die Grundsätze der Interkommunalen Zusammenarbeit (§ 108 Abs. 6 GWB) vorliegen.

Derzeit sind der VEJ-Tarif und der Tarif für den Ausbildungsverkehr als Höchsttarife 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 Höchsttarifen. 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 sehen wir z.B. bei der Übertragung der Planungszuständigkeit. Im Rahmen der Interviews wurde u.a. eine geringe Unterstützung der VEJ bei der Fortschreibung der Nahverkehrspläne kritisiert. 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. Aus Niedersachsen (Regionalverband Großraum Braunschweig) und Mecklenburg-Vorpommern (z.B. Planungsverband Vorpommern) sind uns überdies Gebietskörperschaften-übergreifende Strukturen bekannt, bei denen auch weitere Raum- und Umweltplanungsaufgaben regional gebündelt werden. Ob hierzu eine Notwendigkeit und Bereitschaft auf Seiten der Gebietskörperschaften besteht, entzieht sich unserer Kenntnis und wäre zu diskutieren.

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. Sollen die Verkehre weiterhin eigenwirtschaftlich erbracht werden, dürften Vergaben eher die Ausnahme bleiben. Denkbar ist es aber auch, dass mit Auslaufen der Liniengenehmigungen die bestehenden allgemeinen Vorschriften gekündigt und sodann die Verkehrsleistungen im Wettbewerb vergeben werden. Nach unserer Einschätzung werden nur dann nennenswerte Qualitätsverbesserungen und Wirtschaftlichkeitsvorteile aus der Umstellung zu ziehen sein, wenn diese flächendeckend und Aufgabenträger-übergreifend erfolgt. Denn nur so können auch externe Anbieter in die Region wechseln und durch deren Markteintritt ein entsprechender Wettbewerbsdruck erzielt werden. Sofern nur einzelne Teilleistungen in Wettbewerb gestellt werden, dürfte dies den Wettbewerbsdruck mindern.

Die **personelle Besetzung** des **Zweckverbands** wäre mit einem ehrenamtlichen Zweckverbandsgeschäftsführer und – je nach Aufgabenkanon und Anzahl der Verbandsglieder – mit weiteren Vollzeitkräften auszustatten. Da der Zweckverband über eigene Kompetenzen verfügt, empfiehlt es sich, den Zweckverband auch mit "eigenem" Personal auszustatten.

Die **Beschlussfassung** erfolgt dann in der Zweckverbandsversammlung, die sich aus den Verbandsgliedern zusammensetzt. Die Zweckverbandsversammlung entscheidet in der Regel mit einfacher Mehrheit. Sofern ausschließlich Belange eines Landkreises oder einer Stadt betroffen sind, sind abweichende Stimmverteilungen denkbar. Um kurze Entscheidungsintervalle sicherzustellen, sollte die Zweckverbandsversammlung dreimal jährlich einberufen werden. In der Zweckverbandsversammlung könnte sodann der Bericht des VEJ-Verbundes ein dauerhafter Beitrag sein.

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 sehen wir 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). Wir denken, dass hierfür eine privatrechtliche Organisationsform besser geeignet ist als der Zweckverband. Zum einen können im Rahmen einer privaten Rechtsform eher Beteiligungen eingegangen werden. Zum anderen kann eine Haftungsbegrenzung herbeigeführt werden. Das wichtigste Argument ist jedoch, dass eine klare Trennung von hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Aufgaben dann zwingend erforderlich wird, wenn die Aufgabenträger sich für eine Marktorganisation nach dem Besteller-Ersteller-Prinzip entscheiden. Diese setzt aus vergaberechtlichen Gründen eine klare Trennung voraus. Da aber im Bereich "kollaborativer Verkehre" auch Beteiligungen von Privaten (z.B. Dienstleister für digitalen Vertrieb) nicht auszuschließend sind, empfiehlt es sich bereits jetzt, diese Trennung in zwei Organisationseinheiten vorzunehmen. Eine weitere Aufgabe könnte z.B. in der Abstimmung von sog. Übergangstarifen zum ZVBN bestehen. Insoweit ist auf die Ergebnisse im Modul 6 zu verweisen.

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 regen wir an, das Land Niedersachsen an der GmbH zu beteiligen. 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.

4. Modul 4: VEJ-Optimierung

Die Aufgabenstellung sieht die Erarbeitung von Vorschlägen zur Optimierung der Arbeit der VEJ vor. Die Betrachtung hat zunächst die rechtliche Situation zu betrachten, da bestehende gesetzliche, gesellschaftsrechtliche und vertragliche Regelungen den Gestaltungsrahmen der VEJ determinieren (dazu unter 4.1). Ferner ist die Anwendungspraxis zu erfassen (dazu unter 4.2) und daraus Vorschläge zur Weiterentwicklung abzuleiten (dazu unter 4.3).

4.1 Rechtliche Ausgangslage

NNVG

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz (NNVG) obliegt den Aufgabenträbern die Verantwortung zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung. Die Aufgabenträger haben die z.B. die rabattierte Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr zu gewährleisten (§7a Abs.1 S. 1 NNVG). Hierfür wurde die Ausgabenverantwortung für die Ausgleichszahlungen vom Land Niedersachsen übertragen (§ 7a Abs. 2 S. 1 NNVG), wobei das Land an die kommunalen Aufgabenträger eine jährliche Finanzhilfe als Festbetrag nach Anlage 1 zu § 7a Abs. 2 S. 1 NNVG leistet. Die Landkreise haben zur Sicherstellung der Rabattierung im Ausbildungsverkehr und deren Ausgleich (gleichlautende) allgemeine Vorschriften erlassen.

Gesellschaftsvertrag der VEJ

Die Aufgabenträger für den straßengebundenen öffentlichen Personenverkehr in der Verkehrsregion Ems-Jade (VEJ) haben sich in der VEJ zusammengeschlossen. Der Gesellschaftsvertrag vom 10. Januar 1997, zuletzt geändert am 15. November 2013 regelt die (innere Verfassung) der VEJ. Die Vereinbarung kann als "horizontale Vereinbarung zwischen den Aufgabenträgern verstanden werden. Der Gesellschaftszweck ist in § 3 beschrieben:

"Zweck der VEJ ist es, für ihre Gesellschafter deren gemeinsamen Interessen im öffentlichen Personennahverkehr wahrzunehmen. Dazu gehören insbesondere folgende Aufgaben

- 1. Entwicklung, Aufbau und Sicherung einer verbundweiten ÖPNV-Konzeption und die Abstimmung der kreisübergreifenden Verkehre und Tarife sowie ggf. Vereinbarungen mit den Nachbarverbünden.
- 2. Wahrnehmung von gemeinsamen Interessen gegenüber den Verkehrsunternehmen des straßengebundenen ÖPNV, dem Bund, dem Land, der LNVG, der DB AG und anderen in der Region aktiven Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie den zuständigen Infrastrukturgesellschaften
- 3. Entwicklung eines Konzeptes für den Schienenpersonennahverkehr.
- 4. Pflege des Datenbestandes, soweit für 1. erforderlich."

Die VEJ hat einen hauptamtlichen Geschäftsführer. Gesellschafter sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie üben ihre Rechte in der Gesellschafterversammlung aus. Deren Mitglieder bestehen aus den Hauptverwaltungsbeamten und einem Vertreter je Aufgabenträger. Die Gesellschafterversammlung muss einmal im Jahr stattfinden.

VEJ-VEJ-Vertrag

Neben der VEJ besteht ein Unternehmensverbund "Verkehrsverbund Ems-Jade" in dem die in der Region tätigen Verkehrsunternehmen zusammengeschlossen sind. Zwischen "der VEJ" und "dem VEJ" besteht ein Vertrag (sog. VEJ-VEJ-Vertrag) der die (äußere Verfassung) im Verhältnis der Aufgabenträger und Unternehmen regelt. Die Regelung lässt sich als vertikale Vereinbarung zwischen Aufgabenträgern (repräsentiert durch die VEJ) und den Verkehrsunternehmen (repräsentiert durch den VEJ) beschreiben. Die Vereinbarung besteht seit März 2018. Nach § 1 des VEJ-VEJ-Vertrages "übernehmen Verkehrsunternehmen des Verkehrsverbundes Ems-Jade die Organisation und Durchführung der Verkehrsbedienung" Der Geltungsbereich erstreckt sich auf den Regionalverkehr, den Stadtverkehr Leer sowie auf ein- und ausbrechende Verkehrsverbund Ems-Jade wendet danach einen Gemeinschaftstarif mit Ausnahme der Städte Emden, Wilhelmshaven und Leer an, entwickelt sein Angebot weiter und gewährleistet einen einheitlichen Marktauftritt, einen leichten Zugang zu

Fahrplan- und Tarifinformationen sowie gute Möglichkeiten zum Kauf von Fahrscheinen. Die Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen von mindestens zwei Sitzungen der Vorstände der Verkehrsregion und des Verkehrsverbundes.

Bewertung des Rechtsrahmens

Nach Einschätzung der Aufgabenträger sei der VEJ-VEJ-Vertrag in der bisherigen Form hilfreich gewesen. Es stelle sich jedoch die Frage, ob die Aufgaben neu sortiert werden müssten. Ziel müsse es sein, den Aufgabenträgern eine stärkere Stellung einzuräumen. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Aufgabenträger durch die Regionalisierung der ehemaligen 45a-Mittel (jetzt sog. 7a-Mittel) zusätzliche Mittel erhalten. Zutreffend ist, dass den Verkehrsunternehmen ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt wird. Dies entspricht einer eigenwirtschaftlichen Leistungserbringung. Die VEJ ist insoweit im Status quo an die Vereinbarung gebunden. Für die Neugestaltung sollte eine Modifikation des VEJ-VEJ-Vertrages in Erwägung gezogen werden. Die Anpassungen sollten sodann auf die Festlegungen im Rahmen der weiteren Organisationsgestaltung abgestimmt werden.

4.2 Erfassung der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung

Für die Bewertung der Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenerfüllung wurde auf die Interviews zurückgegriffen, welche mit den Landkreisen Aurich, Friesland, Leer, Wittmund und der Stadt Wilhelmshaven geführt wurden. Aufgrund der Corona-Pandemie konnten leider keine Interviews mit der Stadt Emden und dem Landkreis Emsland geführt werden. Die Darstellung gliedern wir wie folgt:

Finanzausstattung

Zwischen den Aufgabenträgern besteht weitgehend Konsens, dass die finanzielle Ausgestaltung der VEJ im bisherigen Aufgabenzuschnitt als ausreichend angesehen wird. Dies zeige sich auch daran, dass Rücklagen gebildet werden konnten. Im Falle einer Aufgabenausweitung besteht grundsätzlich die Bereitschaft die Mittel weiter zu erhöhen. Dies hängt aber maßgeblich von der Art und dem Umfang der zukünftigen Aufgaben ab.

Arbeitsroutinen

Die VEJ trifft sich einmal jährlich zur Gesellschafterversammlung. Zudem besteht eine sog. "Koordinatorenrunde", welche sich dreimal jährlich trifft. Zudem bestehen vier Arbeitskreise (Tarif, Echtzeit, Urlauberbus, VEJ-VEJ-Vertrag), welche nach Bedarf zusammenkommen. In der Regel ergeben sich daraus monatliche Abstimmungstermine zwischen der VEJ und den Aufgabenträgern. Die Gesellschafterversammlung sowie die Arbeitskreise werden von der VEJ vorbereitet und durchgeführt. In der Regel sind alle Koordinatoren anwesend. Die Entscheidungsfindung erfolgt üblicherweise im Konsens. Hierdurch wird einerseits der Zusammenhalt der Aufgabenträger gestärkt und ein gemeinsames Verständnis geschaffen. Andererseits ergeben sich gerade aus dem Einstimmigkeitsprinzip Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung, die nicht der VEJ zuzuordnen sind.

Diese Situation komplexer Abstimmungsprozesse wird dadurch verstärkt, dass die Koordinatoren in der Regel die erarbeiteten Vorschläge mit der Ebene der Referatsund Abteilungsleiter sowie häufig auch mit der Verwaltungsspitze abstimmen müssen. Erst nach interner Verständigung kann dann ein Konsens hergestellt oder ein neuer Kompromiss erarbeitet werden. Die hierarchischen Verwaltungsstrukturen erschweren daher maßgeblich eine effiziente Bearbeitung seitens der VEJ.

Es wird angeregt, die jeweiligen Arbeitsgruppen bereits im Vorfeld detaillierter vorzubereiten, so dass im Vorfeld der VEJ-Termine bereits eine verwaltungsinterne Vorabstimmung erfolgen kann. Dies betrifft zum Beispiel auch die Erarbeitung eigenständiger Beschlussempfehlungen, welche durch die VEJ vorbereitet werden sollten.

Schnittstellenmanagement / Organisationsgrad der Aufgaben

Die Tätigkeit der VEJ ist durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet:

Für die **horizontale Zusammenarbeit** (zwischen den Aufgabenträgern) ist die Aufbereitung und Bereitstellung vollständiger Informationen sowie eine transparente Herangehensweise von zentraler Bedeutung. Aussagen und Bewertungen müssten möglichst einheitlich formuliert sein, so dass möglichst keine Unterschiede zwischen den Aufgabenträgern bestehen. Informationsschreiben dürften nicht selektiv

erfolgen. Hilfereich könnte z.B. die Einführung eines Sharepoints sein, auf den alle Aufgabenträger Zugriff haben. Die Effizienz der Bearbeitung kann ggf. auch noch weiter verbessert werden, wenn einzelne Personen bestimmte Aufgaben übernehmen und fachlich betreuen würden (sog. Federführerprinzip). Die Routinen des Informationsaustausches sollten sodann noch weiter verbessert werden. Defizite werden auch in der fehlenden Homogenität der VEJ-Gesellschafter gesehen. Dies betreffe die strukturellen Unterschiede zwischen Aufgabenträgern mit öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und solchen mit ausschließlich eigenwirtschaftlichen Verkehren. Hieraus ergeben sich zwangsläufig unterschiedliche Perspektiven und Anforderungen.

In der **vertikalen Zusammenarbeit** (zu den Verkehrsunternehmen) wird zum Teil eine sehr große Nähe der VEJ gesehen, zum Teil wird eine nicht ausreichend ausgeprägte Verhandlungsposition gegenüber den Unternehmen beklagt. Insbesondere Verhandlungspositionen der Aufgabenträger sollten zukünftig vorher festgelegt werden.

Kommunikation

In Bezug auf die Kommunikation der VEJ werden von allen Aufgabenträger noch Verbesserungsmöglichkeiten ausgemacht. Die "Kommunikation entlang der Dienstwege" kann nur verbessert werden, wenn seitens der VEJ ein direkter Kontakt zur Verwaltungsspitze erfolgt. Um gleichzeitig die Einheitlichkeit des Vorgehens zu wahren, könnte ggf. häufigere Gesellschafterversammlungen erfolgen. Insgesamt wünscht sich die Mehrheit der Aufgabenträger eine stärker zielführende und strukturierte Kommunikation. Konkrete Empfehlungen wären insoweit hilfreich. Redundanzen sollten möglichst vermieden werden. Insgesamt wünsche sich die Aufgabenträger einen Spagat zwischen "so viel Kommunikation wie nötig und so wenig wie möglich". Der hieraus resultierende Zielkonflikt ist im Sinne größtmöglicher Transparenz und Effizienz zu lösen.

• Priorisierung von Themen

In Bezug auf die richtige Priorisierung von Themen ist es aus der Perspektive der Aufgabenträger wünschenswert, wenn die VEJ verstärkt auch die Sichtweise der Kernverwaltung einnimmt. Danach ergeben sich aus der täglichen Verwaltungspraxis andere Themen, als die zum Teil von der VEJ priorisierten. Insoweit wird eine stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Aufgabenträger formuliert (VEJ als Servicedienstleister der Aufgabenträger). Dies betreffe aber auch die zeitliche Priorisierung. Dabei wird anerkannt, dass die VEJ proaktiv eigene Themen suche. Bei der Themensetzung und Projektbearbeitung solle sodann verstärkt darauf geachtet werden, dass die ohnehin knappen personellen Ressourcen nicht so stark in Projekten gebunden sind, dass eine Bearbeitung für priorisierte Themen nicht mehr möglich ist. Es wird der Wunsch vorgetragen, dass weniger die Projektbearbeitung als vielmehr die dauerhafte Stärkung des Angebots und der bisherigen Linienstruktur in den Vordergrund rücken soll. Unterschiedliche Bewertungen gibt es dabei über die Tarifreform, den Einsatz von Elektrobussen und die Einführung eines eTarifs.

Fachkompetenz

Die Aufgabenträger bewerten die Fachkompetenz im SPNV als sehr gut, ebenso sei die Organisation des Einsteigerbusses, die komplett über die VEJ erfolge, hervorzuheben. Gleiches gelte für Urlauberbus und Echtzeiteinführung. In der Vergangenheit sei auch die Unterstützung bei der Einführung der aV sehr gut gelungen.

Bemängelt wird, dass bei den Mitarbeitern der VEJ häufig an Vorerfahrungen im ÖPNV mangele. Zum dem wirke sich die hohe Fluktuation nachteilig auf den Aufbau von Fachkompetenzen aus.

Innovationen

Der Aufgabenträger begrüßen die Bereitschaft der VEJ, Themen voranzutreiben, empfinden aber die Priorisierung und Platzierung als verbesserungswürdig (s.o.). Projekte sollten erst abgearbeitet würden, um sich dann neuen Vorhaben zu widmen. Ideen sollten operationalisiert werden, damit diese schneller praktisch umgesetzt werden und für die AT handhabbarer werden können.

4.3 Ableitung von Handlungsempfehlungen

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 (Siehe hierzu unseren Organisationsvorschlag einer zweistufigen Verbundstruktur bei gleichzeitiger Verzahnung der hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Einheit, sowie einer Doppelbesetzung der VEJ.)

Ist dies nicht gewollt, kann nur eine Optimierung der Handlungsroutinen zu einer Verbesserung führen. Hierzu haben die Aufgabenträger eine umfassende **Vorbereitung der Termine** (Gesellschafterversammlung, Koordinatorenrunden und Arbeitsgruppen) mit entsprechenden Beschlussempfehlungen angeregt. Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfordert erneut eine Vorabstimmung, so dass hierdurch letztlich eine Vorverlagerung des Aufwandes einhergehen wird. Vorteile kann die Einführung bzw. Verstärkung des **Federführerprinzips** haben, wonach einzelne Landkreisen bzw. Städten konkreten Themen zugewiesen werden (Federführer), welche die Themen bilateral mit der VEJ vorbereiten. Hierdurch kann eine schnellere Beschlussfassung ermöglicht werden, da die Perspektive der Kernverwaltung so früher in den Entscheidungsprozess einbezogen wird.

Eine weitere Maßnahme könnte in einer direkten und **regelmäßigen Kommunikation der VEJ-Geschäftsführung mit der Verwaltungsspitze** bestehen. Jedoch können Effizienzvorteile nur bei Themen ohne zu hohe Detailtiefe erreicht werden. Die Erfahrung zeigt aber, dass aufgrund kleinteiliger Strukturen im ÖPNV sehr häufig eine hohe Detailschärfe für entsprechende Entscheidungen notwendig ist. Diese Situation dürfte sich aufgrund der immer komplexer werdenden technologischen Entwicklung noch weiter verstärken.

5. Modul 5: Bewertung und Handlungsempfehlung

Wir schlagen die Bildung einer zweistufigen Verbundstruktur vor (siehe Modul 3.5). Dabei sollten sich die Aufgabenträger, welche zur Übertragung hoheitlicher (Teil)Befugnisse bereit sind, in einem Zweckverband zusammenschließen. Da nach aktuellem Bearbeitungsstand nicht sicher abgeschätzt werden kann, dass zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse mit allen Aufgabenträger eine Verständigung gefunden werden kann, empfehlen wir zur Wahrung einer größtmöglichen Einheitlichkeit die Fortführung der GbR bzw. eine Umgründung in eine GmbH. Die VEJ-GbR /bzw. –GmbH sollte zur Vermeidung unnötiger Schnittstellen als Tochter des Zweckverbandes geführt werden. Insoweit entstünde eine gesellschaftsrechtliche Klammer zwischen Aufgabenträgern, Zweckverband und VEJ-GbR/-GmbH.

Denkbare Aufgaben des Zweckverbandes wäre die Festlegung von Höchsttarifen für den Ausbildungsverkehr und die Durchführung regionaler Planungsleistungen. Dies kann die Erstellung eines regionalen Nahverkehrsplan umfassen.

Zur Verbesserung der Bearbeitung innerhalb der VEJ-GbR bzw. der VEJ-GmbH (**sie-he Modul 4.3**) 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 vorgeschlagene Doppelbesetzung der Geschäftsführung der VEJ-GbR/GmbH erwarten wir eine deutliche bessere Verzahnung und damit einfachere Kommunikation.

6. Modul 6: Beitritt Zweckverband Bremen Niedersachsen

6.1 Allgemeines zum ZVBN

Der Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) wurde zum 01. September 1996 gegründet und umfasst eine Fläche von rund 8.800 km und 1,8 Mio. Personen. Er ist gem. § 4 Abs. 1 ZVBN-Satzung Aufgabenträger und zuständige Behörde für den straßengebundenen ÖPNV im Sinne des PBefG, nicht jedoch Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV). Im Übrigen bleiben die niedersächsischen Verbandsglieder jedoch Träger der Schülerbeförderung.

Die jährliche Nutzung erfolgte durch ca. 140 Mio. Fahrgästen. Im Jahr 2017 betrug die erbrachte Verkehrsleistung rd. 53,30 Mio. Nutzwagen-km bei gewährten Ausgleichsleistungen von rd. 92,66 Mio. €.²⁰

Der ZVBN beschließt als wichtigstes Planungsinstrument jeweils für fünf Jahre für sein Gebiet einen Nahverkehrsplan, welcher den Rahmen für Sicherung, Entwicklung und Verbesserung des ÖPNV im Verbandsgebiet bildet. Wichtige Ziele für die zukünftige Entwicklung des ZVBN sind etwa die Herstellung der Barrierefreiheit, damit einhergehend umfassende Haltestellen-, Fahrzeug- und Fahrgastinformationskonzepte sowie eine Erhöhung der Taktzahlen und die Etablierung eines verlässlichen Schiene-Bus-Verkehrsgrundgerüsts.

So gibt es im ZVBN-Gebiet allein 5.460 Haltestellen für den straßengebundenen ÖPNV mit rund 10.000 Haltestellenmasten, welche auf einem qualitativen Niveau sein müssen. Im Verkehrsangebot wird auf Bedienungsebene 1 zur Verbindung von Mittel- und Oberzentren im Grundsatz ein Stundentakt angestrebt. Auf Bedienungsebene 2 sollen Grundzentren, die keine Anbindung durch Linien der Bedienungsebene 1 haben im Grundsatz einen Zweistundentakt und Anschluss an das Grundnetz haben. Unter Bedienebene 3 fallen dann ÖPNV-Verkehre, die insbesondere auf den "Fahrtzweck Schule" ausgerichtet sind sowie bedarfsorientierte Verkehre wie Anrufsammeltaxis (AST) oder Anruflinientaxis (ALT). Im Übrigen liegen sieben der neun niedersächsischen Landesbuslinien im Bereich des ZVBN. Über einen ZVBN-Förderfonds werden zudem auch etwa Mittel in Millionenhöhe für die Mo-

 $^{^{20}}$ https://www.zvbn.de/bibliothek/data/20181116 EU-Gesamtbericht-2017-nach-1370 69-https://www.zvbn.de/bibliothek/data/20181116 EU-Gesamtbericht-2017-nach-1370 69-

dernisierung von Haltestellen oder zur Verbesserung von Fahrgastinformationen an Gebietskörperschaften und Verkehrsunternehmen bereitgestellt.

Der Verbundraum des ZVBN besteht aus regulären Mitgliedern und assoziierten kreisangehörigen Gemeinden anderer Landkreise. Ordentliche Mitglieder sind

die vier Städte

- Bremen (ca. 570.000 Einwohner),
- Bremerhaven (ca. 114.000 Einwohner),
- Delmenhorst (ca. 78.000 Einwohner),
- Oldenburg (Oldb.) (ca. 169.000 Einwohner)

sowie die sechs Landkreise

- LK Ammerland (ca. 125.000 Einwohner),
- LK Diepholz (ca. 217.000 Einwohner),
- LK Oldenburg (ca. 131.000 Einwohner),
- LK Osterholz (ca. 114.000 Einwohner),
- LK Verden (ca. 137.000 Einwohner) und
- LK Wesermarsch (ca. 89.000 Einwohner).

Darüber hinaus sind über einen Assoziierungsvertrag mit dem ZVBN 13 kreisangehörige Gemeinden in den ZVBN integriert.²¹ Die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV dieser assoziierten Gebiete liegt weiterhin bei den genannten Landkreisen.²² Die Möglichkeit einer Assoziierung ergibt sich dabei nur für kreisangehörige Gemeinden eines Landkreises, ein Landkreis selbst kann mit Ausnahme einer etwaigen Übergangszeit nur Vollmitglied des ZVBN werden.

Diese kreisangehörigen Gemeinden sind Teil der Landkreise

- LK Cuxhaven
- LK Nienburg
- LK Rotenburg (Wümme)

Der ZVBN grenzt damit direkt an die beiden VEJ-Mitglieder LK Friesland und LK Leer durch die ZVBN-Mitglieder LK Ammerland und LK Wesermarsch.

²¹ https://www.zvbn.de/mitglieder/

²² ZVBN, NVP 2018 – 2022, A-3.

6.2 Beitritt von VEJ-Mitgliedern zum ZVBN

In der Vergangenheit haben die drei VEJ-Mitglieder LK Friesland (ca. 99.000 Einwohner), LK Wittmund (ca. 57.000 Einwohner) und die Stadt Wilhelmshaven (ca. 76.000 Einwohner) erwogen, dem ZVBN beizutreten oder assoziiertes Mitglied zu werden, wenn dies gegenüber der Organisation des VEJ vorzugswürdig wäre.

Wie bereits dargestellt, ist die dauerhafte Assoziierung eines Landkreises oder kreisfreien Stadt mit dem ZVBN nicht möglich, sodass allein die Variante einer Vollmitgliedschaft verbleibt. Dabei sind für eine Mitgliedschaft im ZVBN drei Grundvoraussetzungen elementar:

- Vollständige Übertragung der Aufgabenträgerschaft
- Abführung aller Landesmittel gem. NNVG an den ZVBN
- Verpflichtende Umstellung auf das Besteller-Ersteller-Prinzip (Vergabeverfahren) und Abschaffung der Finanzierung über die allgemeine Vorschrift.

Als Marktordnungsprinzip verfolgt der ZVBN den Ansatz des Besteller-Ersteller-Prinzips. Dies bedeutet, dass bei den drei VEJ-Mitglieder, insbesondere den beiden Landkreisen, die Verkehrserbringung auf lediglich wettbewerbliche oder Direktvergaben umgestellt werden muss. Eigenwirtschaftliche Verkehre werden – nach Auslaufen der Genehmigungslaufzeit - nicht mehr möglich sein. Gleichzeitig eröffnet sich dadurch die Möglichkeit, die Fahrzeugförderung des Landes Niedersachsen in Anspruch zu nehmen, da nur Unternehmen mit einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag förderfähig sind.

Bei einem Beitritt neuer Mitglieder besteht dabei beim ZVBN grundsätzlich die Bereitschaft, für eine Übergangszeit bis zur Vollmitgliedschaft eine Übergangszeit anzuerkennen, in welcher das Neumitglied die bisherigen Strukturen und Verfahren umstellen kann. Jedoch müssen auch für diese Zeit Aufgabenträgereigenschaft und Finanzierungsmittel dem ZVBN überantwortet werden. Somit könnte bspw. ein Zugang zum ZVBN-Förderfonds auch für die Übergangs- und Eingliederungszeit ermöglicht werden.

Ein Beitrittsersuchen ist jedoch im Vorfeld mit der Verbandsversammlung des ZVBN abzustimmen, da eine solche Aufnahme Einstimmigkeit der ZVBN-Glieder erfordert.

6.2.1 Stimmverteilung innerhalb des ZVBN

Nach § 11 Abs. 2 ZVBN-Satzung die Verbandsversammlung beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Verbandsglieder vertreten ist und diesen mindestens drei Viertel der satzungsgemäßen Stimmen zustehen. Beschlüsse werden sodann gem. § 11 Abs. 4 ZVBN-Satzung mit einer Mehrheit von drei Vierteln der satzungsgemäßen Stimmengefasst. Fraglich ist, welchen Stimmenanteil die drei jetzigen VEJ-Mitglieder bei einem Übertritt zum ZVBN in besitzen würden.

So entfällt nach § 8 Abs. 2 ZVBN-Satzung auf jedes Verbandsglied bis zu einer Einwohnerzahl von 30.000 eine Stimme. Auf jede weiteren 30.000 Einwohner sowie für eine Resteinwohnerzahl von mehr als 15.000 entfällt je eine weitere Stimme. Maßgeblich ist dafür der letzte von den Landesstatistikbehörden auf ein Jahresende vor der Kommunalwahl fortgeschriebene Stand der Wohnbevölkerung. Die letzten Kommunalwahlen waren in Niedersachsen 2016, die nächsten Kommunalwahlen werden 2021 stattfinden. Dementsprechend dürften für die Zeit ab 2021 aufgrund obiger Einwohnerzahlen folgende Stimmverteilung für die ZVBN-Mitglieder – bei einer Gesamtzahl von dann 59 Stimmen – gelten:

die vier Städte

- Bremen (19 Stimmen),
- Bremerhaven (4 Stimmen),
- Delmenhorst (3 Stimmen),
- Oldenburg (Oldb.) (6 Stimmen)

sowie die sechs Landkreise

- LK Ammerland (4 Stimmen),
- LK Diepholz (7 Stimmen),
- LK Oldenburg (4 Stimmen),
- LK Osterholz (4 Stimmen),
- LK Verden (5 Stimmen) und
- LK Wesermarsch (3 Stimmen).

Im Falle eines Beitritts zum ZVBN entfielen dann auf

- LK Friesland (3 Stimmen)
- LK Wittmund (2 Stimmen)
- Stadt Wilhelmshaven (3 Stimmen)

was zu einer Gesamtzahl von sodann 67 Stimmen im ZVBN führen würde. Die drei Neumitglieder aus der VEJ würden somit zusammen über 11,94 % der Stimmen verfügen. Im ZVBN hätten sie folglich keine Sperrminorität. Eine solche hätte jedoch wie bereits ohne die Neubeitritte weiterhin die Hansestadt Bremen, sodass gegen deren Interessen kein Beschluss möglich sein wird.²³

Die drei jetzigen VEJ-Mitglieder würden im Falle eines Beitritts signifikant an Einfluss verlieren und hätten deutlich weniger Einfluss auf die Ausgestaltungmöglichkeiten vor Ort, da hierüber sodann die Zweckverbandsversammlung des ZVBN und nicht mehr der Stadtrat bzw. der Kreistag zu entscheiden hätte.

Hinzuweisen ist aber darauf, dass beispielsweise die konkrete Ausgestaltung der Linienführung weiterhin Angelegenheit der Mitgliedskörperschaften bleibt. Gleiches gilt für das Management der Schülerverkehre. Diesbezüglich legt der ZVBN Wert darauf, dass das ZVBN-Mitglied einen Ansprechpartner vor Ort stellen, der auch für weitere Fragen des ÖPNV zuständig sein sollte. Somit ergeben sich unter dem Aspekt der Personalausstattung keine Veränderungen zum Status quo.

Die Vorteile bzw. Chancen und die Nachteile bzw. Risiken lassen sich zusammenfassend wie folgt beschreiben:

_

²³ Demgegenüber steht in der VEJ steht jedem Gesellschafter in der Gesellschafterversammlung gem. § 6 Nr. 3 VEJ-Gesellschaftsvertrag eine Stimme zu. Da im VEJ-Gesellschaftsvertrag gem. § 7 Nr. 4 Beschlüsse grundsätzlich mit dreiviertel Mehrheit der Gesellschafter bei sieben Gesellschaftern gefasst werden, für eine Sperrminorität also bereits zwei Stimmen ausrei-

chen, würden

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
Kurzfristige Integration in eine einge-	Geringer Einfluss in den Gremien des
spielte Verbundorganisation mit etab-	Zweckverbandes
lierten Verwaltungsroutinen	
Kurzfristiger Zugang zu hohem fachli-	Verlust der (eigenen) Aufgabenträger-
chen Know-how (z.B. Tarif, Vertrieb,	schaft
Vergaben)	
Tarifliche Verzahnung der Verkehrsbe-	Verlust der eigenen Verfügungsbefugnis
ziehung auf den wichtigen Verkehrsbe-	über die Landesmittel
ziehungen zum ZVBN (insbesondere	
Schienenverbindung)	
Übernahme bereits erarbeiteter verkehr-	Abnehmender Einfluss auf die Gestal-
licher Standards und sonstiger Servicele-	tung der dominierenden Verkehrsbezie-
vel (z,B. Echtzeit)	hung zum (Rest)VEJ
Mögliche Effizienzvorteile durch Über-	Die dominierenden Verkehrsbeziehun-
führung in den Ausschreibungswett-	gen bestehen zum VEJ-Gebiet. Insoweit
bewerb	besteht die Notwendigkeit eines Über-
	gangstarifs VEJ-VBN
Zugang zur Fahrzeugförderung des Lan-	Höhere finanzielle Belastungen durch
des (durch Anwendung Besteller-	höhere Overhead-Kosen und höhere
Ersteller-Verhältnis)	verkehrliche Standards und Servicelevel
	Eine verpflichtende Einführung der ver-
	kehrlichen Standards kann erst nach
	Auslaufen der bestehenden Linienge-
	nehmigungen erfolgen, daher keine ad
	hoc-Verbesserung aus Sicht des Fahrgas-
	tes in Bezug auf verkehrliche Standards
	und Servicelevel
"Ordnungspolitische Umstellung" durch verpflichtende Anwendung des Besteller-	
Ersteller-Verhältnisses	

6.3 Finanzierung und Kosten

Der ZVBN erhält bei einer Vollmitgliedschaft alle im NNVG für die bisherigen Aufgabenträger zur Verfügung stehenden Mittel. Dies sind gem. Anlage 1 NNVG zu § 7a Abs. 2 S. 1 NNVG für

den Landkreis Frieslandden Landkreis Wittmunddie Stadt Wilhelmshaven1.415.839 €1.842.336 €490.806 €

Gem. Anlage 2 NNVG zu § 7b Abs. 1 S. 1 NNVG für

den Landkreis Friesland 378.711 €den Landkreis Wittmund 305.558 €die Stadt Wilhelmshaven 279.631 €

Die **Verwaltungskosten** sind aus dem Wirtschaftsplan des ZVBN nicht ableitbar. Als Indiz kann die Finanzierungsregelung für sog. assoziierte Gemeinden herangezogen werden. Assoziierte kreisangehörige Gemeinden haben dem ZVBN Verwaltungskosten von je 0,10 € pro Einwohner zur Verfügung zu stellen.

Insbesondere dürften erhöhte Kosten durch eine **Angleichung der verkehrlichen Standards** auf ZVBN-Niveau entstehen. Neben den Vorgaben zum einheitlichen Corporate-Design (z.B. gedruckte und elektronische Fahrgastinformationen, Layoutvorgaben, etc.) gibt es zudem Vorgaben im Bereich der Fahrzeuge, wie etwa Niederflurigkeit, die in den 2020ern ohne Ausnahme im ZVBN-Bereich Standard werden sollen. Dies erfordert auch investive Maßnahmen für Haltestellen (Haltestellen im Bereich der drei VEJ-Mitglieder X, davon anzugleichen y), die Beschilderung liegt im ZVBN im Verantwortungsbereich der Verkehrsunternehmen.

Mehrkosten können sich perspektivisch auch aus zu verändernden Taktzahlen ergeben. So gibt der ZVBN in Linienkategorie 1 etwa von Montag-Sonntag durchgehend einen Stundentakt vor, beim Zulauf zu Oberzentren einen Halbstundentakt, was für die bisherigen VEJ-Mitglieder erhöhte Kosten nach sich ziehen dürfte.

Durch einen Beitritt entstehende **Durchtarifierungsverluste** bei bisherigen Bestandsgebietskörperschaften sind zudem in anfallender Höhe abzugelten, entweder

durch bisherige Mittel aus dem NNVG oder aus anderen Finanzierungsquellen. Diesbezüglich könnte mit dem Land Niedersachsen erörtert werden, ob eine Bereitschaft zur finanziellen Unterstützung eines Zusammenschlusses bestünde.

Darüber hinaus obliegt gem. § 9 Abs. 2 Nr. 16 ZVBN-Satzung der Verbandsversammlung ausschließlich die Beschlussfassung für den Abschluss von Rechtsgeschäften mit einem Gegenwert von mehr als 25.600 €. In der VEJ hingegen ist der Geschäftsführer nach § 5 VEJ-Gesellschaftsvertrag nur bis zu einer Wertgrenze von 3.000 € allein vertretungsberechtigt. Somit können von der Führung des Zweckverbandes erheblich größere Summen ohne Zustimmung bewegt werden als im Bereich der VEJ.

6.3.1 Auswirkungen auf lokale Verkehrsunternehmen

Darüber hinaus müssen die Verkehrsunternehmen im Bereich der Neumitglieder der Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen GmbH (VBN) beitreten. Die VBN ist der Zusammenschluss von derzeit 30 kommunalen und privaten Verkehrsunternehmen, die den ÖPNV in den vier kreisfreien Städten sowie den benachbarten Landkreisen betreiben. Von der VBN werden ca. 175 Mio. Fahrgäste im Jahr bei 86 Bahnhöfen und ca. 7.000 Haltestellen bedient.

Die VBN hat ein einheitliches Einnahme-Aufteilungsverfahren, einheitliche Tarifstandards., zudem gibt es regelmäßige Verkehrserhebungen, auf deren Grundlagen die Fahrgeldeinnahmen auf die Verkehrsunternehmen verteilt werden. Hierdurch können im Bereich der VBN für jedes Verkehrsunternehmen Fahrgast- und Verkaufszahlen genannt werden. Die Erhebung erfolgt jedes Jahr in einem anderen Quartal, sodass dieser Erhebungsprozess in vier Jahren einmal durchlaufen ist. Nach einem pausierenden Jahr beginnt sodann die Verkehrserhebung erneut. Die Verkehrserhebung wird anteilig von VBN und ZVBN getragen, wobei grundsätzlich Schülerlinien erst ab einer gewissen Größenordnung von "Jedermännern" Teil der Erhebung werden.

6.4 Alternative: Übergangstarif

Alternativ zu einer Vollmitgliedschaft im ZVBN kann es sinnvoll sein, Übergangstarife insbesondere auf der stark frequentierten Strecke zwischen Wilhelmshaven und

Oldenburg, Bremen und Emden, Leer, Oldenburg, Bremen in Erwägung zu ziehen. Auf diesen Relationen könnte sich aufgrund der verkehrlichen Verflechtungen Übergangstarif für den Schienenbereich anbieten. Im Busbereich bestehen hingegen momentan nur wenig Verknüpfungen und Überschneidungen, die die Einführung von Übergangstarifen erforderlich machen.

Das Streckennetz der NordWestBahn verbindet verschiedene Tarifgebiete. Die NordWestBahn hat gemeinsam mit der Deutschen Bahn AG einen Kooperationstarif vereinbart, in den Verbundgebieten gelten die Tarifbestimmungen der regionalen Verkehrsverbünde und Verkehrsgemeinschaften. Zur Integration des Schienenbereichs könnte in der Fortführung der ZVBN-Tarifzonenlogik wie folgt verfahren werden: Die bisherige Tarifzonenlogik des ZVBN für die Hauptverkehrsströme auf der Schiene ist fortzusetzen und auf den Übergangstarif zu übertragen, sodass eine Gemeinde einer Tarifzone entsprechen würde Dies hätte die Konsequenz, dass im Sinne der Übersichtlichkeit und Kundenfreundlichkeit etwa bei Hinzukommen von drei Gemeinden zum Ziel lediglich drei Zonen zur Preisermittlung hinzuaddiert werden müssten.

Für die Einführung eines Übergangstarifs auf der Schiene ist das LAND/ die LNVG als Schienenaufgabenträger einzubeziehen. Die Anwendung eines "Übergangstarifs" ist tariflich nur sinnvoll, wenn dieser Tarif günstiger als die bestehenden Tarife sind. Niedrige Tarife führen zu Mindereinnahmen auf Seiten des EVU (beim Nettovertrag) bzw. dem Land (beim Bruttovertrag). Diese Mindereinnahmen wären durch die VEJ-Aufgabenträger auszugleichen. Somit sind entsprechende Verhandlungen mit den dort zuständigen Stellen aufzunehmen und zu klären, ob generell eine Bereitschaft auf Landesebene für die Schaffung solcher Übergangsregelungen besteht. Kritisch ist hierbei auch, dass über das Niedersachsenticket bereits ein Tarifprodukt besteht, welches sodann ebenfalls konkurrenziert würde, so dass auch die Niedersachentarif GmbH in die Gespräche mit einzubeziehen ist.

D Management Summary

Die Landkreise Aurich, Emsland, Friesland, Leer und Wittmund sowie die kreisfreien Städte Emden und Wilhelmshaven haben Rödl & Partner mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. In diesem Gutachten soll untersucht werden, welche Organisationsform geeignet ist, die ÖPNV-Interessen der Region sachlich und wirtschaftlich voran zu bringen. Hierzu sollend die bestehenden Strukturen überprüft und Vorschläge für eine Neuausrichtung unterbreitet werden.

Das **Wesensmerkmal eines Verbundes** ist ein dialogorientierter Findungsprozess zum Ausgleich der Interessenlagen zwischen Aufgabenträgern, Verbundgesellschaft und Verbundunternehmen, um Aufgaben- und Verantwortungszuordnung über hoheitliche und unternehmerische Verantwortlichkeiten hinweg zu ermöglichen.

Die **Aufgabenträger** des öffentlichen Personennahverkehrs in der Region Ems-Jade haben sich in der "**Verkehrsregion Ems-Jade**" (**Die VEJ**) zusammengeschlossen. Der Zusammenschluss ist in der Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts (BGB-Gesellschaft) organisiert. Die Gesellschaft hat den Zweck, gemeinsame Interessen im ÖPNV für ihre Gesellschafter wahrzunehmen.

Die in der Region tätigen **15 Busunternehmen** haben sich im V**erkehrsverbund Ems-Jade (Der VEJ)** zusammengeschlossen. Die Erbringung der Verkehrsleistung erfolgt eigenwirtschaftlich, d.h. die Unternehmen decken ihre Kosten aus den Fahrgelderlösen und den Ausgleichsmitteln aus allgemeinen Vorschriften.

Zwischen der Aufgabenträgerorganisation (der Region VEJ) und der Unternehmensgesellschaft (Verkehrsverbund VEJ) besteht ein **Kooperationsvertrag (VEJ-VEJ-Vertrag**), der die Zusammenarbeit regelt.

Die Gestaltung von Verbundorganisationen ist kein Selbstzweck. Sie dient der **Förderung der Interessen der Fahrgäste**. Insoweit setzt die Betrachtung bestehende oder künftige Verkehrsverflechtungen voraus.

Derzeit dominieren **Pendlerverflechtungen** innerhalb der VEJ, während VEJ-Grenzen-überschreitende Verkehre von geringerer Bedeutung sind. Die größten Pendlerströme lassen sich vom Landkreis Aurich zur Stadt Emden (12.029) vom

Landkreis Leer zum Landkreis Emsland (8.266) und vom Landkreis Friesland in die Stadt Wilhelmshaven (7.406) ausmachen. Verkehrsverflechtung zum angrenzenden Zweckverband Bremen Niedersachsen (ZVBN) und dem dortigen Tarif (VBN-Tarif) kommt lediglich ein nachgeordnete aber wichtige Bedeutung zu. Verkehrsverbindungen in die Niederlande spielen derzeit keine entscheidende Rolle. Die Ausgangssituation ist weiterhin durch die Anwendung eines einheitlichen Tarifs (**VEJ-Tarifs**) gekennzeichnet. Dieser Tarif wird als **Unternehmenstarif** geführt. Lediglich im Bereich der rabattierten Beförderung von Auszubildenden besteht heute (behördliche) Höchsttarife.

Zur Strukturierung der **Aufgaben von Verkehrsverbünden** erfolgt eine Betrachtung nach klassischen, hoheitlichen und zukünftigen Aufgaben an:

- Hoheitliche Aufgaben setzten die Übertragung entsprechender Befugnisse vom Aufgabenträger auf die Verbundorganisation voraus. Dies kann eine Übertragung aller hoheitlichen Aufgaben (Planung, Organisation und Finanzierung) sein, denkbar ist aber auch eine Teil-Übertragung von Aufgaben. So kann z.B. die AT-Befugnis zur Ausgestaltung von gebietsgrenzen-überschreitenden Verkehre auf den Verbund übertragen werden, wohingegen der Aufgabenträger für die sog. interkommunalen Verkehre weiterhin zuständig bleibt. Denkbar ist aber auch nur die Übertragung einer Aufgabe (z.B. Tarifsetzungsbefugnis) auf den Verbund übertragen wird und der Aufgabenträger im Übrigen zuständig bleibt.
- **Klassische Verbundaufgaben** sind z.B. die Abstimmung von Tarif- und Vertriebsstandards, Regelung zum Marketing und für verkehrliche Standards.
- **Neu Verbundaufgaben** entstehen mit aufgrund der technologischen Entwicklung der Digitalisierung (z.B. der Einführung eines eTarifs) und der Vernetzung von Mobilitätsangeboten (Sharing) und führen zur Ausrichtung als Digitalverbund. Zudem sind umwelt- und klimabezogene Entwicklung zu beobachten, wie etwa die Etablierung von E-Mobilität sowie übergreifenden Klimaplanungen und der besseren Vernetzung von Mobilitätsangeboten. Diese Verbünde führen häufig auch den Zusatz Umweltverbund.

Zur Erfassung der Ziele und Schwerpunkte der Aufgabenträger wurde eine Befragung mittels eines halb-standardisierten Fragebogens durchgeführt und Ergebnisse durch Interviews weiter hinterfragt. Dabei wurde untersucht, ob der

Aufgabenträger tendenziell eher einen zentralen oder einen dezentralen Verbund anstrebt (sog. organisationsbezogene Betrachtung). Aus der Gesamtdarstellung aller Aufgabenträger kann die Aussage abgeleitet werden, für welchen Integrationsgrad die höchsten Zustimmungswerte bestehen. Zudem wurde die Zustimmung zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben erfragt (sog. aufgabenbezogene Betrachtung). Die Auswertung hat ein **heterogenes Bild** ergeben.

- Aus der **organisationsbezogenen Betrachtung** ergibt sich, dass nur zwei Landkreise eine Übertragung von **hoheitlichen Befugnissen** vorstellen. Die übrigen Aufgabenträger tendieren zu einer eher **kooperativen Aufgabenwahrnehmung** ohne Übertragung hoheitlicher Befugnisse.
- Aus der **aufgabenbezogenen Betrachtung** kann somit folgender Schluss abgeleitet werden:
 - Bei allen Aufgabenträgern besteht eine hohe bis sehr hohe Bereitschaft (Zustimmungswerte zwischen 90% und 75%) zur Zusammenarbeit bei neuen Verbundaufgaben. Für die Zusammenarbeit soll eine kooperative Struktur gewählt werden
 - Auch im Bereich der klassischen Verbundaufgaben besteht die Bereitschaft (Zustimmungswerte zwischen 75% bis 50%) zur gemeinsamen Zusammenarbeit. Wir ordnen diese Zustimmungswerte eher einer kooperativen Zusammenarbeit zu.
 - Lediglich zwei Aufgabenträger bekenne sich zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse. Wobei in dieser Gruppe der zwei Aufgabenträger eine Zustimmung von 80% zur Übertragung besteht und somit einen sehr hohen Zustimmungswert erfährt.

Das hieraus abzuleitende **Leitbild** geht vom Grundsatz der "Vielfalt in Einheit" aus, wobei die Weiterentwicklung zum **Mobilitätsverbund** angestrebt wird: "Der Mobilitätsverbund wird die Erreichung der Mobilitätsziele durch abgestimmte Planungen fördern und verbindliche Standards setzen. Einheitliche Standards für regional bedeutsame Verkehre und die Vielfalt der örtlichen Mobilität sollen für die Weiterentwicklung des Mobilitätsangebots prägend werden."

Die ermittelten Ziele und Aufgaben müssen in eine **geeignete Organisationsform** überführt werden. Hierzu wurde die Gründung eines Zweckverbandes, einer GmbH, einer GmbH & CO.KG sowie die gemeinsame kommunale Anstalt geprüft.

Als Ergebnis wird ein **Kombinationsmodell** vorgeschlagen. Danach schließen sich die Aufgabenträger, welche zur Übertragung aller oder einzelner hoheitlicher Aufgaben bereit sind, in einem **Zweckverband** zusammen. Zur Wahrung einer gemeinsamen Klammer werden alle weiteren Aufgaben (klassische Verbundaufgaben und neue Verbundaufgaben) in einer **privatwirtschaftlichen Verbundgesellschaft** gebündelt. Hierfür spricht, dass Modell der "Vielfalt in Einheit". Abzuwägen ist, ob die Gründung eines Zweckverbandes mit nur zwei Aufgabenträger ein adäquates Kosten-Nutzenverhältnis begründet. Wir halten es aber – aufgrund der Befragung – nicht für ausgeschlossen, dass Teilaufgaben von einigen Aufgabenträgern ebenfalls auf den Zweckverband übertragen werden. Dies kann z.B. die Festlegung von Höchsttarifen im Ausbildungsverkehr und die Festlegung eines regionalen Nahverkehrsplanes umfassen. Die private Verbundgesellschaft (in Gestalt der VEJ GbR bzw. VEJ-GmbH) übernimmt das Marketing und die Weiterentwicklung zum Mobilitätsverbund.

Die Aufgabenstellung sieht auch die Erarbeitung von Vorschlägen zur Optimierung der Arbeit der VEJ vor. Der Schwerpunkt der Tätigkeit der VEJ besteht in der Herbeiführung möglichst einheitlicher Positionen der Aufgabenträger. Die Tätigkeit ist naturgemäß durch zahlreiche Schnittstellen und einen hohen Koordinationsaufwand verbunden. 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. Weitere Maßnahmen können die verbesserte Vorbereitung von Termine mit entsprechenden Beschlussempfehlungen, die Anwendung des Federführerprinzips und regelmäßigen Kommunikation der VEJ-Geschäftsführung mit der Verwaltungsspitze sein.

Schließlich waren die Vor- bzw. Nachteile eines Beitritts der Stadt Wilhelmshaven und der Landkreise Wittmund und Friesland zum ZVBN zu untersuchen. Mit einem Beitritt würde eine Änderung der Marktorganisation, der Finanzierung und der Zuständigkeit einhergehen, welche primär politisch zu bewerten sind. Aus gutachterlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass derzeit die primären Verkehrsbeziehungen der drei Aufgabenträger auf das Gebiet des VEJ ausgerichtet sind. Erst mit deutlichem Abstand ergeben sich Verflechtungen zum ZVBN, welche sich wiederum auf die Schienenverbindung konzentrieren. Eine Verbesserung für den Fahrgast

kann daher auch über die Einführung von Übergangstarifen erreicht werden, ohne dass hierfür eine Vollmitgliedschaft im ZVBN zwingend notwendig wäre. Dies wiederum erfordert eine Abstimmung mit dem Land und ggf. eine eigene Zahlungsbereitschaft zum Ausgleich der Durchtarifierungsverluste.

Für die Rödl GmbH Rechtsanwaltsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Hamburg, Nürnberg, 31. August 2020

Jörg Niemann Dr. Anna Scharl

Leiter Kompetenz-Center Mobilität – Rechtsanwältin –

Lars Werner Röwer, LL.M. (Stellenbosch)

- Rechtsanwalt -