

Anlage 6

Konzept Aufgabenträgerorganisation



Konzept Aufgabenträgerorganisation

Erstellung: Kreamobil; für den Landkreis Vechta

Grundlagen

Die Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV in der Hand eines öffentlichen Aufgabenträgers entspricht der mit der Regionalisierung verbundenen Übertragung der Aufgabenträgerschaft für den straßengebundenen ÖPNV auf Landkreise und Städte. Die eindeutige personelle und institutionelle Trennung zwischen dem gesetzlichen Aufgabenträger des ÖPNV bzw. der ausführenden Aufgabenträgerorganisation und den Verkehrsunternehmen sowie eine vertragliche Regelung der Leistungen und Gegenleistungen zwischen diesen Parteien müssen Grundlage jedes Organisationsmodells sein.

Aus Kundensicht gilt es, ein relativ einheitliches Erscheinungsbild des ÖPNV zu erhalten („ÖPNV aus einem Guss“).

Daraus ergeben sich Fragen zu Rechtsform und Organisation, zur Integration von Angeboten mehrerer Unternehmen, zur Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden des Landkreises sowie mit benachbarten Gebietskörperschaften, zu Qualitätssicherung und Angebotsplanung sowie zu Kommunikation und Marketing.

Eine wichtige Rahmenbedingung zur wirkungsvollen Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft ist neben einer ausreichenden Fach- und Handlungskompetenz eine leistungsfähige und effiziente Organisationsstruktur auf Grundlage des 3-Ebenen-Modells (Bild 1).

Wesentliche Vorteile einer externen Aufgabenträgerorganisation als Regie-Ebene sind u. a.:

- Die möglichst weitgehende Einheitlichkeit des Nahverkehrsangebots für den Kunden wird durch die Regie-Ebene sichergestellt.
- In der Regie-Ebene wird die fachliche Kompetenz gestärkt und gebündelt, unabhängig von (linearen) Verwaltungsstrukturen. Dies ist besonders für die effiziente Wahrnehmung der prozess- und projektbezogenen Aufgaben von Bedeutung.
- Die strategischen Managementaufgaben werden gegenüber der politischen Verantwortung des Aufgabenträgers einerseits und der betrieblichen Verantwortung der Unternehmen andererseits durch entsprechende Rahmenrichtlinien (z. B. Satzung) klar abgegrenzt.
- Die Bildung einer Organisationseinheit außerhalb der Landkreisverwaltung ermöglicht eine strukturelle Stärkung der Position von Städten und Gemeinden

des Landkreises, die durch die Rechtsform der Organisation bzw. Rahmenrichtlinien (z. B. Satzung) geregelt wird.

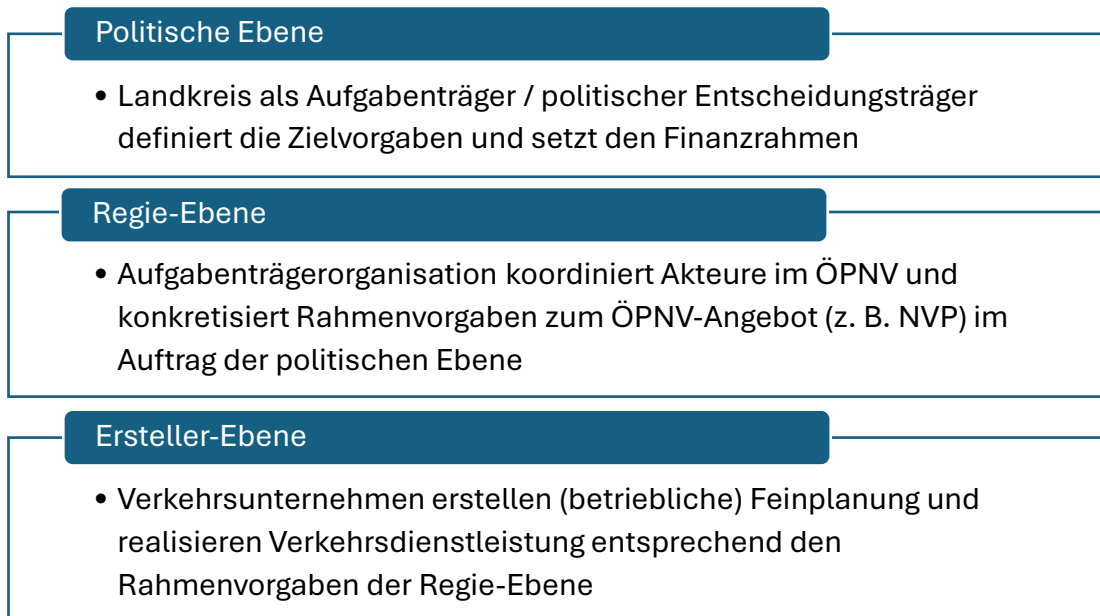


Bild 1 3-Ebenen-Modell für die Organisation des ÖPNV

Es wird im Folgenden ein Organisationsmodell entwickelt, in dessen Rahmen der Aufgabenträger eine Regie-Ebene als Managementorganisation aufbauen und vorhalten kann.¹

Für die Übergangszeit bis zur Institutionalisierung einer externen Organisationseinheit sollte eine angemessene personelle und fachliche Erweiterung innerhalb der Kreisverwaltung erfolgen sowie eine regelmäßige und systematische Abstimmung (unter der Federführung der Kreisverwaltung) mit VGV und Gemeinden bzw. Städten des Landkreises initiiert werden.

Zuständigkeit und Aufgaben der Aufgabenträgerorganisation

Die Aufgabenträgerorganisation ist nicht nur für Verwaltungsaufgaben zuständig, sondern gleichzeitig auch wichtiges Steuerungsinstrument zur Umsetzung der politischen Ziele und Leitlinien der politisch verantwortlichen Kräfte im Landkreis und in den Gemeinden.

Grundlage für die Zuständigkeit der Aufgabenträgerorganisation sind die rechtlichen Vorgaben des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes (NNVG), des Personen-

¹ Basis der Ausführungen ist ein durch kremobil erstelltes Konzept zur Verwaltung und Steuerung des ÖPNV im Landkreis Vechta sowie Fachbeiträge zur Verwaltungsoptimierung [Bremer, W./Brückmann, H. et.al. (2006)], [Hoppe, E.-W./Nüßlein, B.(2009)], [Kremobil (2015)]. Es wird darauf hingewiesen, dass die Ausführungen keine Rechts-, Wirtschafts- oder Steuerberatung ersetzen und dass die in diesem Zusammenhang ggf. auftretenden Fragestellungen vom Landkreis Vechta weiter geprüft und entschieden werden müssen.

beförderungsgesetzes (PBefG), der europäischen Verordnung (EG) Nr. 1370 / 2007 (VO 1370 / 2007) und des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG).

Die Aufgabenträgerorganisation unterstützt den Landkreis als ÖPNV-Aufgabenträger bei dessen Aufgaben gemäß NNVG:

- Stärkung des Gemeinwohlinteresses gegenüber wirtschaftlichen und unternehmerischen Interessen,
- sinnvolle Steuerung von politischen Fach- und Verantwortungsbereichen (z. B. Koordination zwischen Verkehrs- und Siedlungsplanung, Schulentwicklungsplanung etc.),
- transparenter und zweckentsprechender Einsatz öffentlicher Mittel für den ÖPNV entsprechend den politischen und gesetzlichen Vorgaben,
- strategische Planungsfunktion (u. a. konzeptionelle ÖPNV-Planung, Erstellung / Fortschreibung NVP),
- Kommunikation mit der LNVG als ÖPNV-Genehmigungsbehörde und Abstimmung mit benachbarten Aufgabenträgern und der LNVG als SPNV-Aufgabenträger.

In diesem Rahmen nimmt die Aufgabenträgerorganisation klassische Regiefunktionen sowie Marketing- und Kommunikationsaufgaben wahr:

- Erarbeitung konzeptioneller Maßnahmen zur Schaffung bzw. Weiterentwicklung von qualitativ hochwertigen Mobilitätsangeboten im ÖPNV, intermodalen Angeboten (P+R, B+R), Angeboten im Fahrradverkehr sowie im verkehrsmittelübergreifenden Mobilitätsmanagement,
- Sicherung der Integration von Tarifpolitik und Tarifsetzung sowie der Beförderungsbedingungen für den ÖPNV,
- Rahmensetzung für Vertriebsstrategie und Fahrplanintegration,
- Sicherung der Integration bei Kommunikation und Marktauftritt (betreiber- und verkehrsmittelübergreifender Fahrgastinformation) und Marketing (inkl. Marktforschung und Erhebungen).

Schließlich obliegen der Aufgabenträgerorganisation auch operative Aufgaben:

- Zuständigkeit für den Betrieb des Mobilitätsleitsystems,
- Definition und Vergabe von Verkehrsleistungen sowie Leistungen im Bereich des Haltestellenmanagements, der Fahrgastinformation und des Marketings (inkl. rechtskonforme Entwicklung der nötigen vertraglichen Grundlagen und die Vorbereitung / Durchführung der entsprechenden Vergabeverfahren),
- Wahrnehmung der Aufgaben des Landkreises in seiner Eigenschaft als Träger der Schülerbeförderung entsprechend NSchG, u. a. Zuständigkeit für die Schülerbeförderungssatzung, die Fahrtkostenerstattung, die Optimierung der

Leistungen rund um den Schülerverkehr und die Kooperation mit Verkehrsunternehmen und Schulen / Schulträgern,

- Budgetplanung und Sicherung des effektiven und transparenten Einsatzes der zur Verfügung gestellten Mittel im Mobilitätsbereich sowie laufende Vertragskontrolle.

Alle Aufgaben werden in enger Abstimmung mit dem Aufgabenträger sowie den Städten und Gemeinden des Landkreises und dem Nahverkehrsrat sowie Fahrgastbeirat mit dem Ziel der Konsensfindung wahrgenommen.

Die Entscheidungskompetenz liegt grundsätzlich beim Aufgabenträger bzw. der Aufgabenträgerorganisation.

Rechtsformen

Für die Rechtsform einer Aufgabenträgerorganisation bestehen verschiedene grundsätzliche Optionen:

- Die Aufgabenträgerorganisation wird innerhalb der Verwaltungsstrukturen des Landkreises belassen und darin weiterentwickelt. Sie wäre rechtlich, organisatorisch sowie auch haushalts- und finanzwirtschaftlich vollständig in den Verwaltungsaufbau des Kreises integriert.
- Die Aufgabenträgerorganisation wird als Eigenbetrieb oder Regiebetrieb organisiert. Regiebetriebe sind vollständig Teil der öffentlichen Verwaltung; Eigenbetriebe besitzen organisatorische, aber keine rechtliche Selbständigkeit.
- Die Aufgabenträgerorganisation wird als Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR) organisiert. Die AÖR besitzt rechtliche Selbständigkeit und ist als „öffentlich-rechtliche GmbH“ von der Kommune unabhängiger als ein Eigenbetrieb.
- Die Aufgabenträgerorganisation wird privatrechtlich als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) organisiert.

Wägt man die Vor- und Nachteile ab, scheinen die Vorteile einer GmbH oder AÖR zu überwiegen:

- GmbH und AÖR verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit und sind damit wirtschaftlich und organisatorisch selbstständig. Bedingt hierdurch sind Entscheidungen flexibler und zügiger als bei Regie- oder Eigenbetrieb herbeizuführen.
- Bei der AÖR besteht gegenüber der GmbH eine in der Satzung fixierte stärkere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeit durch die Politik. Der Verwaltungsrat kann per Satzung an die Weisungen der politischen Entscheidungsträger gebunden werden und ist nicht wie der Aufsichtsrat einer GmbH zur Verschwiegenheit und Weisungsungebundenheit verpflichtet.
- Die GmbH ist als privatrechtliche Rechtsform nicht an die kommunalen Vergabebestimmungen gebunden, soweit es sich nicht um öffentliche Mittel handelt.

- Die AÖR kann hoheitliche Aufgaben oder Tätigkeiten der Daseinsvorsorge selbst ausüben. Bei der GmbH ist die Aufgabenübertragung hoheitlicher Aufgaben oder Tätigkeiten der Daseinsvorsorge ebenfalls möglich (Beleihung).
- Die AÖR und die GmbH sind an die tarifrechtlichen Regelungen für den öffentlichen Dienst ggf. nicht gebunden und können daher leistungs- und erfolgsabhängige Vergütungssysteme einführen.

Die optimale Rechtsform (auch in Hinblick auf Personalführung und Steueraspekte) der Aufgabenträgerorganisation sowie deren Ausgestaltung müssen im Zuge der weiteren Konkretisierung geprüft und entschieden werden. Grundsätzlich sollte sie für eine Kooperation mit weiteren Gebietskörperschaften gestaltet werden und damit von vorneherein auf (kreisübergreifende) Erweiterung ausgelegt sein.

Der ÖPNV-Aufgabenträger Landkreis Vechta hätte als Träger der AÖR bzw. Eigentümer der GmbH eine starke Position. Umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die vertragliche Regelung und Verankerung von Weisungsrechten in der Satzung sind bei beiden Rechtsformen möglich. Grundsätzlich ist dabei sicherzustellen, dass Entscheidungs- und Finanzierungszuständigkeit nicht getrennt werden und die Position des Landkreises als hierfür verantwortlicher Aufgabenträger gewahrt bleibt.

Vor diesem Hintergrund und unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist auch eine ggf. gewünschte unmittelbare Beteiligung der Gemeinden und Städte, deren Rolle originär „unterhalb“ der Aufgabenträgerebene anzusiedeln ist, an der Aufgabenträgerorganisation zu prüfen und zu entscheiden. Falls die Aufgabenträgerorganisation ausschließlich durch den Landkreis als Aufgabenträger gebildet wird, wird eine enge Einbindung der Städte und Gemeinden durch die begleitende Institution eines Städte- und Gemeindebeirates empfohlen (s. u.).

Begleitende Institutionen

Städte- und Gemeindebeirat

Als Alternative zu einer direkten Einbindung der Städte und Gemeinden in die Aufgabenträgerorganisation wird die Bildung eines Städte- und Gemeindebeirates, dem die Bürgermeister (oder deren Vertreter) angehören, empfohlen. Die Mitglieder vertreten die Interessen der Städte und Gemeinden, sie beraten die anstehenden Vorhaben der Aufgabenträgerorganisation (in der Regel im Vorlauf zu den entsprechenden Sitzungen der Beschlussgremien der Aufgabenträgerorganisation) und geben dazu eine Empfehlung ab.

Die Aufgabenträgerorganisation berücksichtigt die Empfehlungen des Städte- und Gemeindebeirates und gibt bei abweichenden Entscheidungen eine Begründung, die gegenüber dem Städte- und Gemeindebeirat erörtert wird.

Die konkrete Organisation sowie die Aufgaben- und Handlungskompetenzen des Städte- und Gemeindebeirates sind per Satzung oder Kooperationsvertrag mit der Aufgabenträgerorganisation zu verankern.

Nahverkehrsrat

Bei der Ausgestaltung eines im Sinne des NVP attraktiven ÖPNV wird es immer auch auf die Verkehrsunternehmen vor Ort ankommen, da sie über die nötigen Erfahrungen und Detailkenntnisse für einen erfolgreichen ÖPNV-Betrieb verfügen. Sie sind es auch, die über das Fahrpersonal den direkten Kontakt zu den Nutzern des ÖPNV herstellen. Nicht zuletzt verfügen sie über die betrieblichen Konzessionen der aktuellen Linien im Landkreis.

Es wird daher empfohlen, einen Nahverkehrsrat als Interessensvertretung der Verkehrsunternehmen (mit Linienkonzession im Landkreis Vechta) zu institutionalisieren². Dieser prüft Konzepte und Planungen der Aufgabenträgerorganisation und wird hierzu rechtzeitig eingebunden, er kann aber auch eigene Themen einbringen. Die Aufgabenträgerorganisation berücksichtigt die Empfehlungen des Nahverkehrsrates und gibt bei abweichenden Entscheidungen eine Begründung, die gegenüber dem Nahverkehrsrat erörtert wird.

Die konkrete Organisation sowie die Aufgaben- und Handlungskompetenzen des Nahverkehrsrates sind per Satzung oder Kooperationsvertrag mit der Aufgabenträgerorganisation zu verankern.

Fahrgastbeirat

Darüber hinaus wird die Bildung eines Fahrgastbeirates empfohlen, der als beratendes Gremium die Interessen der Fahrgäste gegenüber dem Aufgabenträger, den Verkehrsunternehmen und den Gebietskörperschaften (Städte und Landkreise) vertritt.

Der Beirat prüft Konzepte und Planungen der Aufgabenträgerorganisation und wird hierzu rechtzeitig eingebunden, er kann aber auch eigene Themen einbringen.

Mitglieder des Beirates können lokale Interessensvertreter einer gesellschaftlichen Gruppe oder einer Organisation sein, z. B.:

- Fahrgast- und Verkehrsverbände (z. B. ProBahn, ADFC, ...),
- Vertreter von Studierenden (z. B. ASTA),
- Vertreter von Jugendlichen / Schülern (z. B. Kreisschülersprecher),
- Seniorenvertreter (z. B. Seniorenbüro Vechta),

² Der NVP bezieht sich nur auf den Linienverkehr und damit auch nur auf Verkehrsunternehmen mit entsprechenden Konzessionen. Ein zu einem späteren Zeitpunkt (zusätzlich zum Nahverkehrsrat) initiiertes Gremium („Mobilitätsrat“) könnte weitere Mobilitätsdienstleister (z. B. Taxiunternehmen, Anbieter von Car-Sharing oder Leihfahrrädern) einbeziehen. Der Mobilitätsrat hätte aber geringere Handlungskompetenzen als der Nahverkehrsrat.

- Sozialverbände, Behindertenverbände,
- moobil+-Berater, Busfahrer,
- ggf. weitere Vertreter wichtiger Bevölkerungsgruppen.

Die Institutionen werden durch die Aufgabenträgerorganisation bezüglich des Interesses an einer Mitarbeit im Fahrgastbeirat direkt angesprochen. Außerdem sollten interessierte Personen repräsentativ aus allen Städten und Gemeinden des Landkreises im Fahrgastbeirat eingebunden werden. Diese können sich innerhalb einer definierten Frist für eine Mitgliedschaft im Fahrgastbeirat bei der Aufgabenträgerorganisation bewerben.

Grundsätzlich sollte für jedes Mitglied des Fahrgastbeirates auch stets ein Vertreter benannt werden und die Amtszeit für die Mitglieder sollte zeitlich definiert sein (z. B. auf drei Jahre), um eine Kontinuität der Mitarbeit zu sichern. Die konkrete Zusammensetzung, Aufgaben und Organisation des Beirates sind institutionell per Satzung oder Kooperationsvertrag mit der Aufgabenträgerorganisation zu verankern.