

**Justus-Liebig-Universität
Gießen**

Dissertation

**Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen
als Gesellschafter von Verkehrsverbänden ? -
eine Analyse bestehender Verbundstrukturen und eine Bewertung
unterschiedlicher Organisationsmodelle
unter institutionenökonomischen Gesichtspunkten**

Vorgelegt von:

Dipl.-Volksw. Manfred Knieps

aus Bonn

Tag der Promotion: 01. Juni 2004

Erstgutachter: Prof. Dr. G. Aberle

Zweitgutachter: Prof. Dr. W. Krüger

**Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen
als Gesellschafter von Verkehrsverbänden ? -
eine Analyse bestehender Verbundstrukturen und eine Bewertung
unterschiedlicher Organisationsmodelle
unter institutionenökonomischen Gesichtspunkten**

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
1. Ziele der Arbeit	1
2. Gang der Untersuchung	3
3. Begriffliche Abgrenzungen	5
II. Die Entwicklung der deutschen Verkehrsverbände	8
1. Motive und Ziele der Zusammenarbeit im ÖPNV	8
2. Unterschiedliche Kooperationsformen im Nahverkehr	11
2.1 Partielle Kooperationen und Tarifgemeinschaften	11
2.2 Verkehrsgemeinschaften	12
2.3 Verkehrsverbände	13
3. Entstehung des Verbundwesens in Deutschland	15
3.1 Bildung erster Verbundgesellschaften	15
3.2 Einbindung der Gebietskörperschaften	18
3.3 Verbundgründungen in den 80er Jahren	23
3.4 Auswirkungen der Regionalisierung	26
4. Definition und Abgrenzung der Kooperationsform Verkehrsverbund	33
5. Bedeutung der Verbände im deutschen ÖPNV	37

III. Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von Verbänden	42
1. Gesetzliche Bestimmungen zu Kooperationen im ÖPNV	42
1.1 Vorgaben im Bundesrecht	42
1.2 Regelungen in den Nahverkehrsgesetzen der Länder	44
1.2.1 Allgemeine Vorgaben	44
1.2.2 Direkte Maßgaben zu Verkehrsverbänden	45
1.2.3 Weitere Aussagen zu Kooperationen	47
1.3 Kartellrechtliche Bestimmungen	49
2. Finanzielle Unterstützung der Verbände	52
2.1 Verbundbedingte Folgen	52
2.2 Förderung der Verbände durch die Bundesländer	55
3. Situation des Wettbewerbs im ÖPNV	61
3.1 Europarechtliche Entwicklungen	62
3.2 Entwicklung des intramodalen Wettbewerbs im SPNV	66
3.3 Wettbewerbstendenzen im allgemeinen ÖPNV	73
3.4 Die Rolle der Verbundgesellschaften	77
IV. Untersuchung der bestehenden Verbundorganisationen	80
1. Das Aufgabenspektrum von Verbundgesellschaften	80
2. Der Aufbau von Unternehmensverbänden	83
2.1 Allgemeines	83
2.2 Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen	84
2.3 Verkehrsverbund Großraum Nürnberg	86
2.4 Weitere Unternehmensverbände	89
2.5 Grundlegende Differenzierungen zwischen den Unternehmensverbänden	93
2.6 Die verbundähnliche Organisationsform des Großraum-Verkehr Hannover	95
3. Die Organisation von Aufgabenträgerverbänden	96
3.1 Allgemeines	96
3.2 Hamburger Verkehrsverbund	98
3.3 Münchner Verkehrs- und Tarifverbund	101
3.4 Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg	104
3.5 Aufgabenträgerverbände in Nordrhein-Westfalen	106
3.6 Hessische Aufgabenträgerverbände	111

3.7 Weitere Aufgabenträgerverbände	115
3.8 Die spezielle Struktur des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar	120
3.9 Vergleich der Aufgabenträgerverbände	123
4. Struktur und Aufgabenverteilung in Mischverbänden	125
4.1 Allgemeines	125
4.2 Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart	126
4.3 Weitere baden-württembergische Mischverbände	129
4.4 Mitteldeutscher Verkehrsverbund	132
4.5 Mischverbände in Rheinland-Pfalz	134
4.6 Unterschiede zwischen den Mischverbänden	135
5. Entwicklungstendenzen der Verbundmodelle	137
V. Grundlagen der Transaktionskostentheorie	141
1. Einordnung und Erkenntnisinteresse der Transaktionskostentheorie	141
1.1 Der Transaktionskostenansatz als Teil der Neuen Institutionenökonomik	141
1.2 Entwicklung und Ziele transaktionskostentheoretischer Untersuchungen	143
2. Grundbegriffe und Annahmen des Transaktionskostenansatzes	146
2.1 Transaktionen und Transaktionskosten	146
2.2 Verhaltensannahmen	149
2.3 Typisierung von Vertragsformen	150
3. Determinanten für die Vorteilhaftigkeit von Organisationsformen	154
3.1 Transaktionscharakteristika	155
3.2 Charakteristika des institutionellen Arrangements	159
4. Das Spektrum möglicher Formen zur Transaktionsabwicklung	161
4.1 Die organisatorischen Grundmuster Markt und Hierarchie	161
4.1.1 Ausprägung der Charakteristika des institutionellen Arrangements	162
4.1.2 Implikationen der Transaktionsdimensionen	165
4.2 Die Rolle hybrider Koordinationsformen	169
4.2.1 Einordnung und grundsätzliche Eigenschaften von Hybriden	169
4.2.2 Unterschiedliche Formen hybrider Arrangements	173
5. Würdigung der Transaktionskostentheorie	176

VI. Analyse von Verbundmodellen aus transaktionskostentheoretischer Sicht	180
1. Vorbemerkungen	180
2. Grundsätzliches Vorgehen des transaktionskostentheoretischen Analyse	184
3. Einordnung der Verbundmodelle im Spektrum möglicher Organisationsformen	186
3.1 Verbände als ökonomische Institutionen zwischen Markt und Hierarchie	186
3.2 Ausprägung der Charakteristika des institutionellen Arrangements in Verbänden	191
4. Bestimmung der relevanten Kostendeterminanten	193
4.1 Spezifität	193
4.2 Unsicherheit	196
4.3 Komplexität	198
4.4 Häufigkeit	201
4.5 Transaktionsatmosphäre	202
5. Konsequenzen aus den Ausprägungen der Charakteristika	204
5.1 Komplexität als entscheidende Transaktionseigenschaft	205
5.2 Einflussfaktoren der Komplexität	206
5.3 Zusammenhang zwischen Komplexität und transaktionskostengünstigster Verbundform	209
6. Implikationen für die Gestaltung von Verbundorganisationen	214
VII. Schlussbemerkungen	221
Literaturverzeichnis	228

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Begriffliche Abgrenzung im ÖPNV	7
Abbildung 2: Zwei-Ebenen-Modell	21
Abbildung 3: Drei-Ebenen-Modell	22
Abbildung 4: Rechtliche Grundlagen für die Durchführung des ÖPNV nach der Bahnreform	28
Abbildung 5: Wesentliche Verbundmerkmale	37
Abbildung 6: Unterschiedliche Trägerschaften von Verkehrsverbänden	82
Abbildung 7: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Bremen/Niedersachsen	85
Abbildung 8: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg	88
Abbildung 9: Organisationsstruktur des Regensburger Verkehrsverbundes	90
Abbildung 10: Organisationsstruktur des Regio-Verkehrsverbundes Freiburg	91
Abbildung 11: Organisationsstruktur des Hamburger Verkehrsverbundes	99
Abbildung 12: Gremienstruktur des Hamburger Verkehrsverbundes	100
Abbildung 13: Organisationsstruktur des Münchner Verkehrs- und Tarifverbundes	102
Abbildung 14: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr	107
Abbildung 15: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg	110
Abbildung 16: Verbundvertragswerk des Rhein-Main-Verkehrsverbundes	112
Abbildung 17: Dezentrale Struktur im Rhein-Main-Verkehrsverbund	113
Abbildung 18: Struktur des Nordhessischen Verkehrsverbundes	115
Abbildung 19: Zwei-Wege-Modell des Verkehrsverbundes Oberelbe	118

Abbildung 20: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar	121
Abbildung 21: Organisationsstruktur des Verkehrs - und Tarifverbundes Stuttgart	127
Abbildung 22: Organisationsstruktur des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes	133
Abbildung 23: Organisationsstruktur des Rhein-Nahe Nahverkehrsverbundes	135
Abbildung 24: Transaktionskosten in Abhängigkeit von der Spezifität (k)	168
Abbildung 25: Anreizstärke und administrative Kontrollmöglichkeiten bei alternativen Organisationsformen	170
Abbildung 26: Autonome und kooperative Anpassungsfähigkeit bei alternativen Organisationsformen	171
Abbildung 27: Transaktionskosten in Abhängigkeit von der Spezifität (k) unter Einbeziehung hybrider Organisationsformen	173
Abbildung 28: Das Spektrum grundsätzlicher Abwicklungsformen für die Verbundfunktionen	188
Abbildung 29: Verteilung marktlicher und hierarchischer Elemente in Verbänden - beispielhafte Darstellung anhand ausgewählter Verbände	189
Abbildung 30: Integrations- und Zentralisierungsgrad unterschiedlicher Verbundformen	190
Abbildung 31: Komplexitätsfaktoren	207
Abbildung 32: Anzahl von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen in Verbänden	210

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verbundgründungen bis 1990	26
Tabelle 2: Übersicht über die Länderregelungen zur Aufgabenträgerschaft im SPNV	29
Tabelle 3: Zwischen 1994 und 2002 gestartete Verkehrs- und Tarifverbände	32
Tabelle 4: Fahrgastzahlen und Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsverbände 2002	40
Tabelle 5: Klassifizierung von Vertragsformen	153
Tabelle 6: Ausprägungen der Charakteristika des institutionellen Arrangements in Markt und Hierarchie	164
Tabelle 7: Übersicht über die Einflussgrößen von Transaktionskosten	167
Tabelle 8: Ausprägungen der Charakteristika des institutionellen Arrangements in marktlichen, hybriden und hierarchischen Koordinationsformen	171
Tabelle 9: Übersicht über die Ausprägung der Transaktionseigenschaften bei der Abwicklung der Verbundfunktionen	204
Tabelle 10: Anzahl der Kommunen und Verkehrsunternehmen in ausgewählten Verkehrsverbänden	211

Abkürzungsverzeichnis

1. Verzeichnis der in Kapitel IV. genannten Verbände

AVV	Aachener Verkehrsverbund
AVV	Augsburger Verkehrsverbund
BNV	Biberacher Nahverkehrsverbund
bodo	Bodensee-Oberschwaben-Verkehrverbund
DING	Donau-Iller-Nahverkehrsverbund
GVH	Großraum-Verkehr Hannover
HNV	Heilbronner Verkehrsverbund
HVV	Hamburger Verkehrsverbund
KVV	Karlsruher Verkehrsverbund
MDV	Mitteldeutscher Verkehrsverbund
MVV	Münchner Verkehrs- und Tarifverbund
naldo	Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau
NVV	Nordhessischer Verkehrsverbund
RMV	Rhein-Main-Verkehrsverbund
RNN	Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbund
RVF	Regio-Verkehrsverbund Freiburg
RVL	Regio-Verkehrsverbund Lörrach
RVV	Regensburger Verkehrsverbund
TGO	Tarifverbund Ortenau
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg
VBN	Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen
vgf	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Freudenstadt
VGN	Verkehrsverbund Großraum Nürnberg
VHB	Verkehrsunternehmen Hegau-Bodensee-Verbund
VPE	Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis
VRM	Verkehrsverbund Rhein-Mosel
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg
VRT	Verkehrsverbund Region Trier
VSF	Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar
VVO	Verkehrsverbund Oberelbe
VVS	Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart
VVW	Verkehrsverbund Warnow
WVV	Westpfalz Verkehrsverbund

2. Weitere Abkürzungen

Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt (der Europäischen Gemeinschaften)
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bay ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
bdo	Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BremÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
DB AG	Deutsche Bahn AG
DB	Deutsche Bahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DM	Deutsche Mark
DVWG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft
e. V.	eingetragener Verein
EAV	Einnahmenaufteilungsverfahren
EG	Europäische Gemeinschaft
et. al.	et alii
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgend
ff.	folgende
FVV	Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund
GBI.	Gesetzblatt
GbR	Gesellschaft des bürgerlichen Rechts
GFN	Gesellschaft zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs im Landkreis Regensburg mbH
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

HessÖPNVG	Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
i. e. S	im engeren Sinne
Jg.	Jahrgang
KG	Kommanditgesellschaft
KGH	Kommunalverband Großraum Hannover
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
lit.	litera
LNG	Lokale Nahverkehrsgesellschaft
mbH	mit beschränkter Haftung
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MUM	Tarifgemeinschaft Magdeburg und Umland
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
NE /NE-Bahnen	Nichtbundeseigene Eisenbahnen
NNVG	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz
Nr.	Nummer
NRS	Zweckverband Nahverkehr Region Stuttgart
NW	Nordrhein-Westfalen
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. V.	ohne Verfasser
OHG	Offene Handelsgesellschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	ÖPNV-Gesetz
ÖV	Öffentlicher Verkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
P+R	Park & Ride
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
RegG	Regionalisierungsgesetz
RVB	Regensburger Verkehrsbetriebe
S.	Seite(n)
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Tab.	Tabelle
TBU	Tarifgemeinschaft Berlin und Umland
TPS	Trassenpreissystem
u.a.	unter anderem
URN	Unternehmensgesellschaft Verkehrsverbund Rhein-Neckar
VCÖ	Verkehrsclub Österreich
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen

vgl., Vgl.	vergleiche
VGS	Verkehrsverbund-Gesellschaft Saar
VMS	Verkehrsverbund Mittelsachsen
VÖV	Verband Öffentlicher Verkehrsunternehmen
VRK	Verkehrsverbund Region Kiel
VSH	Verkehrsgemeinschaft Schwäbisch-Hall
VSN	Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen
VVOWL	Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe
Wagen-km	Wagen-Kilometer
WTV	Waldshuter Tarifverbund
z. B.	zum Beispiel
ZRF	Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg
ZRN	Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Neckar
ZRNN	Zweckverband Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbund
Zug-km	Zug-Kilometer
ZVBN	Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen
ZVGN	Zweckverband Verkehrsverbund Großraum Nürnberg
ZVNL	Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig
ZVU	Zentrales Verkehrsunternehmen

I. Einleitung

1. Ziele der Arbeit

Verkehrsverbände sind in Deutschland aus dem Sektor des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) heutzutage kaum mehr wegzudenken. Das Bestehen integrierter Nahverkehrsangebote innerhalb eines abgegrenzten Verkehrsraumes unter dem gemeinsamen Dach eines Verbundes gemäß der Maxime: "Ein Fahrplan. Ein Tarif. Ein Ticket." gehört nunmehr seit über 30 Jahren zum Erscheinungsbild des ÖPNV und hat sich für viele Nutzer im Laufe der Zeit schon zur Gewohnheit entwickelt, "der Begriff Verkehrsverbund ist ... ohne Zweifel zu einem Markenzeichen für Kooperationen im ÖPNV und SPNV geworden".¹

Weite Teile des deutschen ÖPNV spielen sich inzwischen innerhalb von Verbundgebieten ab. In den letzten Jahren hat sich die Zahl der Verkehrsverbände, nicht zuletzt ausgelöst durch die Regionalisierung, sprunghaft erhöht. Die Bedeutung der Verbände ist dadurch stetig gewachsen. Dabei erschweren es die fließenden Grenzen zu anderen Kooperationsformen wie Verkehrs- und Tarifgemeinschaften oftmals, auf einfachem Wege zu bestimmen, ob es sich bei der betrachteten ÖPNV-Kooperation denn überhaupt um einen Verkehrsverbund handelt.² Dies liegt nicht zuletzt auch daran, dass zwischen den Organisationsmodellen der in Deutschland bestehenden Verbände zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen. Kaum ein Verkehrsverbund gleicht dem anderen, "die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland hat ein sehr buntes Bild äußerst unterschiedlicher Verbundkonzepte erzeugt".³

Hinzugefügt sei an dieser Stelle, dass das Phänomen der Verkehrsverbände ein nahezu auf den deutschsprachigen Raum beschränktes ist. Außer in Deutschland gibt es vergleichbare Organisationen lediglich noch in Österreich, wo sie inzwischen sogar flächendeckend entstanden sind,⁴ und in der Schweiz. Deutschland gilt demzufolge ausgehend vom Start des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) im Jahre 1967 auch als "Ursprungsland der Verbundidee".⁵ Doch obwohl Verkehrsverbände von manchem als ideale Lösung zur Schaffung integrierter Ver-

¹ König (2000), S. 7.

² Vgl. zu dieser Frage ausführlich Kapitel II.

³ Wagner (2000), S. 1.

⁴ Vgl. VCÖ (2001), S. 47.

⁵ Novy (1988), S. 8.

kehrsangebote in Ballungsräumen angesehen werden, sind die Auswirkungen einer Verbundbildung keineswegs durchweg positiv. So haben in der Vergangenheit zwar alle Verbünde Fahrgaststeigerungen erreichen können, zugleich haben sie aber auch zu einem höheren Zuschussbedarf der öffentlichen Hand geführt.⁶

Den letztendlichen Erfolg oder Misserfolg eines Verkehrsverbundes exakt zu messen und zu beurteilen ist ein äußerst schwieriges, wenn nicht gar völlig unmögliches Unterfangen. Bislang gibt es demzufolge auch keine objektive Kennzahl, anhand derer sich der konkrete Verbunderfolg dokumentieren ließe. Dies liegt nicht nur daran, dass die Datengrundlagen im ÖPNV häufig unzureichend sind.⁷ Die zahlreichen Unterschiede in den historischen Entwicklungen der Verbünde, deren Verkehrsangebot und -struktur, in den bestehenden geographischen Rahmenbedingungen und vor allem auch den organisatorischen Strukturen müssen vielmehr fast zwangsläufig dazu führen, dass bei Gegenüberstellungen von Verbänden zumeist Äpfel mit Birnen verglichen werden.⁸ Diese Verschiedenartigkeiten in den Organisationsmodellen der Verbünde zu verdeutlichen ist eines der Hauptanliegen dieser Arbeit.

Die Ausführungen sollen aber nicht auf eine reine Darstellung der bestehenden Verbundstrukturen beschränkt bleiben. Mit Hilfe von Elementen aus der Transaktionskostentheorie soll vielmehr auch untersucht werden, welche der drei unterschiedlichen Grundformen von Verbundmodellen - Unternehmens-, Misch- und Aufgabenträgerverbände - unter welchen Bedingungen tendenziell mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist und damit unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten am geeignetsten für die Abwicklung der Verbundaufgaben erscheint. Die Frage nach der aus transaktionskostentheoretischer Sicht effizientesten Verbundform bildet den zweiten Schwerpunkt dieser Untersuchung.

Die gesamte Betrachtung wird sich dabei weitestgehend auf das Thema "Verkehrsverbände" konzentrieren. Die vielfältigen allgemeinen Systemschwächen und Probleme des ÖPNV-Systems in Deutschland - "die gegenwärtige Lage des ÖPNV weicht vom ökonomischen Ideal

⁶ Vgl. Pucher/Kurth (1996), S. 279 ff.

⁷ Vgl. dazu Kossak (1999), S. 9, der die Datenlage der ÖPNV-Statistiken als "fast durchweg äußerst mangelhaft" charakterisiert.

⁸ Auch ein Versuch von Verbundexperten, in einem Arbeitskreis bestimmte Kennzahlen zur Herstellung einer gewissen Vergleichbarkeit der Arbeit verschiedener Verbünde zu entwickeln, wurde nach langjähriger Diskussion Mitte der 90er Jahre schließlich aufgegeben.

stark ab"⁹ - werden daher nicht ausführlicher thematisiert. Gleiches gilt auch für die zurzeit allenthalben diskutierten Rechtsfragen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Konsequenzen für den ÖPNV,¹⁰ der sich auch unabhängig davon aktuell in einem tiefgreifenden Wandlungsprozess befindet.¹¹ Die Beseitigung der gesamtwirtschaftlichen Defizite des ÖPNV und damit die Erhöhung der Effizienz des gesamten ÖPNV-Systems stellt ebenso wenig einen Untersuchungsschwerpunkt dieser Arbeit dar wie die Interpretation möglicher Auswirkungen eines veränderten Rechtsrahmens. Auch wenn die Darstellung einiger weniger rechtlicher Aspekte unerlässlich ist, so sollen diese Punkte doch so kurz wie möglich gehalten werden.

Bei der aktuellen Diskussion über die künftige Gestaltung des ÖPNV-Systems wird sehr häufig auch der Blick ins europäische Ausland gerichtet, insbesondere die skandinavischen Erfahrungen der letzten Jahre werden hierbei oft und gerne herangezogen. Da es dort jedoch keine Verkehrsverbände gibt, spielen die Entwicklungen in Schweden oder Dänemark in diesem Kontext ebenso wenig eine Rolle wie die Auswirkungen der ebenfalls oft zitierten weitgehenden Deregulierung im britischen Nahverkehrssystem.¹² Die gesamten Ausführungen werden sich vielmehr so weit wie möglich auf Aspekte konzentrieren, die in direktem Bezug zu Verkehrsverbänden stehen.

2. Gang der Untersuchung

Bevor auf die verschiedenartigen Verbundstrukturen eingegangen werden soll, wird im nachfolgenden Kapitel zunächst die Entwicklung des Verbundwesens im deutschen ÖPNV-System dargestellt und auf dieser Grundlage dann eine Definition der Kooperationsform "Verkehrsverbund" abgeleitet. Neben den Kooperationszielen und -motiven sollen die unterschiedlichen Zusammenarbeitsformen im ÖPNV erläutert und ein kurzer Abriss über die historische Entwicklung des Verbundwesens gegeben werden. Mittels der entwickelten Verbunddefinition

⁹ Böhme/Sichelschmidt (1994), S. 3.

¹⁰ Metz formuliert dazu überspitzt: "Angesichts der vielen zurzeit diskutierten ungeklärten Rechtsfragen ... beginnen sich die ersten betrieblichen Praktiker schon darüber zu wundern, dass in Deutschland überhaupt noch Busse und Bahnen für ÖPNV-Kundinnen und -Kunden unterwegs sein dürfen" (R. Metz (2002), S. 2).

¹¹ Vgl. zu dieser Frage auch die Darstellungen zum Stand der Entwicklung des Wettbewerbs im Kapitel III.

¹² Zu den Erfahrungen mit der Deregulierung des ÖPNV-Sektors in anderen europäischen Ländern vgl. unter vielen Scheele/Sterzel (2000), S. 76 ff., Hass-Klau et al. (2001) und Heymann (2001), S. 35 f., zur Entwicklung in den skandinavischen Ländern sehr ausführlich Palm (2001).

sollen ferner Verkehrsverbände von anderen Nahverkehrskooperationen abgegrenzt und abschließend die Bedeutung der Verbände im deutschen Nahverkehr veranschaulicht werden.

Im dritten Kapitel sollen die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Arbeit der Verkehrsverbände betrachtet werden. Hierzu zählen zum einen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Verbände, d. h. die bundesrechtlichen Bestimmungen zu Kooperationen im ÖPNV, die Vorgaben in den Nahverkehrsgesetzen der Bundesländer sowie kartellrechtliche Ausführungen. Zum zweiten umfassen diese die finanziellen Förderinstrumente der Verkehrsverbände auf Länderebene sowie zum dritten schließlich die aktuelle Entwicklung des intramodalen Wettbewerbs im ÖPNV-Sektor einschließlich der Rolle, die von den Verbundgesellschaften in diesem Prozess eingenommen wird.

Nachfolgend werden im vierten Kapitel die Strukturen der einzelnen Verkehrsverbände beleuchtet. Die Beschreibung der Verbundmodelle erfolgt getrennt nach Unternehmens-, Misch- und Aufgabenträgerverbänden, wobei am Ende jedes Abschnittes kurz die wichtigsten Unterschiede zwischen den Verbänden der gleichen Organisationsgrundform herausgearbeitet werden. Für jede der drei bestehenden Verbundformen werden beispielhaft einzelne Verbände in ausführlicher Form dargestellt, auf die übrigen Verkehrsverbände wird im Anschluss jeweils zusammengefasst eingegangen. Sämtliche Darstellungen stützen sich auf den formalen Aufbau der einzelnen Verbände. Den informellen Strukturen, die sich im Laufe der Zeit durch die Beziehungen zwischen den jeweils beteiligten Personen herausbilden, kommt in der Praxis zwar nicht unwesentliche Bedeutung für das reibungslose Funktionieren des Verbundsystems zu, sie lassen sich aber kaum im Rahmen einer derartigen Arbeit erfassen.

Die Ausführungen zu den Verbänden basieren - ebenso wie die Informationen über die übrigen in Kapitel II. genannten Kooperationsformen - vornehmlich auf in den Jahren 1999 bis 2001 zusammengestellten Unterlagen und entsprechenden Nachfragen bei einzelnen Kooperationen. Sofern sich im Zeitraum danach jedoch wesentliche Veränderungen in der Organisationsstruktur ergeben haben, wie beispielsweise bei den Verkehrsverbänden Rhein-Ruhr und Rhein-Sieg, beim Großraum-Verkehr Hannover oder beim Regio-Verkehrsverbund Freiburg, wurden diese aber ebenfalls berücksichtigt. Ein größerer Teil der Verkehrsverbände befindet sich in Abhängigkeit von den aktuellen Debatten über die künftige Entwicklung im ÖPNV-Sektor ohnehin mehr oder minder permanent in der Diskussion über kleinere oder größere Anpassungen an der

Verbundstruktur. Oft bleibt es in diesem Zusammenhang allerdings bei der reinen Erörterung, zumal die Durchsetzung organisatorischer Veränderungen bei den Verbänden häufig mit einem recht langwierigen Prozess verbunden ist.

Im Mittelpunkt des fünften Kapitels steht die Erläuterung der wichtigsten Grundlagen der Transaktionskostentheorie. Neben der Einordnung dieser Theorie werden Ziele, Grundbegriffe und Annahmen des transaktionskostentheoretischen Gedankengebäudes dargestellt sowie die kostenwirksamen Determinanten für die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit bestimmter Organisationsformen einschließlich des grundsätzlichen Spektrums möglicher Abwicklungsvarianten und deren Eigenschaften verdeutlicht, bevor zum Schluss eine kurze kritische Würdigung der Theorie vorgenommen wird.

Nachfolgend wird im Kapitel VI. dann unter Zuhilfenahme der zuvor vorgestellten transaktionskostentheoretischen Argumente untersucht, welches der drei Grundmodelle von Verbundorganisationen unter welchen Bedingungen am besten geeignet ist, eine möglichst reibungslose und damit transaktionskostenminimierende Abwicklung der Verbundarbeit sicherzustellen. Am Ende der Arbeit folgen noch einige abschließende Gedanken zu den Untersuchungsergebnissen verbunden mit einem kurzen Blick in die nähere Zukunft.

Vor Beginn der Analyse soll nun aber in einem kurzen Abschnitt noch eine Abgrenzung und Klarstellung zum Inhalt der Bezeichnung "ÖPNV" erfolgen, um in diesem Zusammenhang möglicherweise entstehende Verwirrungen infolge unklarer Begrifflichkeiten von vorneherein zu vermeiden.

3. Begriffliche Abgrenzungen

Der Begriff "Öffentlicher Personennahverkehr" und die dafür allgemein gebräuchliche Abkürzung ÖPNV werden oft mit unterschiedlichen Bedeutungen verwandt. Im weiteren Sinne steht die Bezeichnung ÖPNV, der neben dem motorisierten Individualverkehr (MIV) einen Teil des motorisierten Personenverkehrs ausmacht, unabhängig vom Verkehrsmittel als Oberbegriff für alle öffentlichen Nahverkehrsleistungen, wobei das Attribut öffentlich die allgemeine Zugänglichkeit der Beförderungsmittel kennzeichnet. Unter Nahverkehr werden in Abgrenzung zum Fernverkehr, der in Deutschland - was den öffentlichen Bereich anbelangt - im wesentlichen auf

den Schienenpersonenfernverkehr der Deutschen Bahn AG beschränkt ist, Verkehrsleistungen verstanden, bei denen bei der Mehrzahl der Fahrten die Reiseweite unter 50 Kilometern liegt oder eine Reisedauer von einer Stunde nicht überschritten wird. Mit dem Gesetz zur Regionalisierung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993 wurde eine entsprechende Begriffsbestimmung erstmals gesetzlich verankert. Vergleichbare Abgrenzungen finden sich inzwischen auch im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG).¹³ Die Grenze von 50 Kilometern gilt auch umsatzsteuerrechtlich als Kriterium für den Nahverkehr.¹⁴ Allerdings werden aufgrund der räumlichen Ausdehnung einiger Verkehrsverbände indessen auch Verkehre als Nahverkehr betrachtet, bei denen die genannten Kriterien zum Teil deutlich überschritten werden.¹⁵

Im engeren Sinne werden unter dem Begriff ÖPNV hingegen nur die Verkehrsleistungen verstanden, die mit U-Bahnen, Stadt- bzw. Straßenbahnen, Obussen sowie Kraftfahrzeugen im Linienverkehr oder in Sonderformen des Linienverkehrs erbracht werden. Damit erfolgt eine Abgrenzung vom Schienenpersonennahverkehr (SPNV), mit dem die öffentliche Beförderung in Zügen des Eisenbahnnahverkehrs bezeichnet wird, deren gesetzliche Grundlagen im Allgemeinen Eisenbahngesetz festgelegt sind.¹⁶ Im Gegensatz dazu wird der ÖPNV i. e. S. auf der Basis des Personenbeförderungsgesetzes betrieben, weshalb er zum Beispiel von Höhnscheid auch als "ÖPNV nach PBefG" kategorisiert wird.¹⁷ An anderen Stellen ist zu diesem Zweck häufig vom "übrigen" oder vom "straßengebundenen" ÖPNV die Rede. Beide Bezeichnungen sind allerdings zumindest missverständlich, da der "übrige" ÖPNV in Deutschland gemessen an der Zahl der beförderten Personen ca. 80 Prozent ausmacht und auch der Ausdruck "straßengebunden" für den ÖPNV mit Straßen- und U-Bahnen eher irreführend ist. Im Zuge dieser Arbeit soll zur Kennzeichnung des mit Bussen und Bahnen erbrachten Teils des ÖPNV daher

¹³ Vgl. § 2 Regionalisierungsgesetz, § 8 Abs. 1 PBefG, § 2 Abs. 5 AEG.

¹⁴ Vgl. § 12 Abs. 10 Umsatzsteuergesetz.

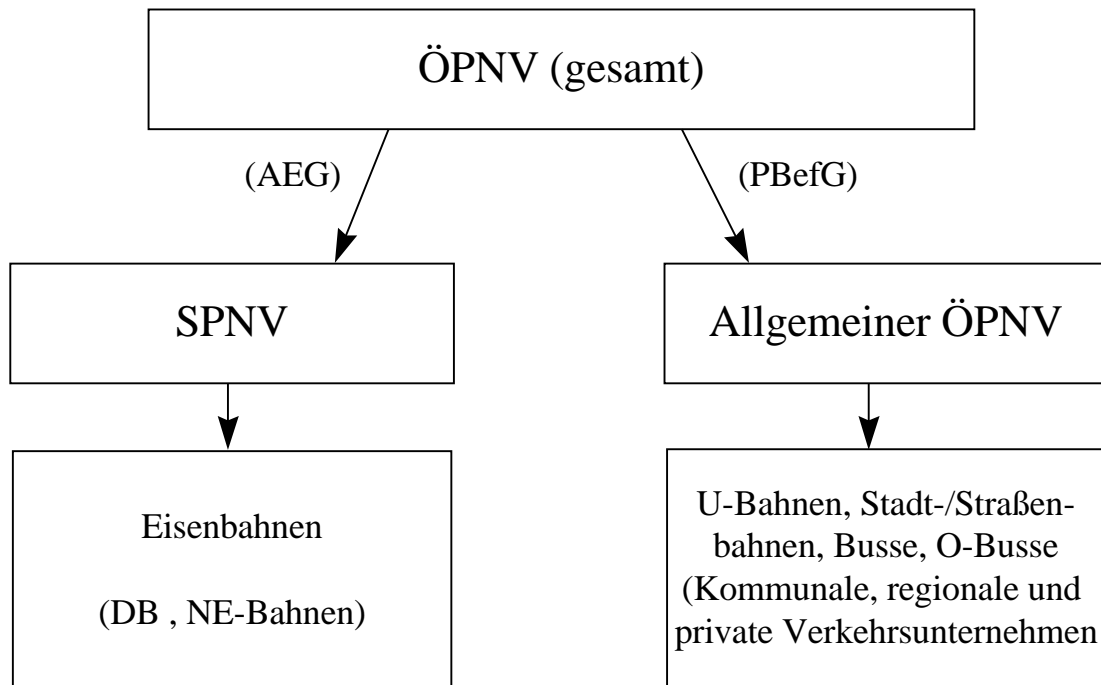
¹⁵ Beispielsweise können auf dem Schienennetz innerhalb des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg auf einer Fahrt von Wittenberge nach Lauchhammer im Süden Brandenburgs in circa 4 Stunden rund 306 km zurückgelegt werden oder zum Beispiel auch im Rhein-Main Verkehrsverbund auf der Strecke Marburg - Gießen - Frankfurt - Fulda fast 250 km.

¹⁶ Die Differenzierung zwischen dem Schienenverkehr mit Eisenbahnen einerseits und jenem mit Stadt- bzw. Straßenbahnen andererseits wird aufgrund der in manchen Bereichen verschwimmenden Grenzen zwischen den unterschiedlichen Verkehrssystemen allerdings zunehmend in Frage gestellt (vgl. Weiß (2003a), S. 233).

¹⁷ Vgl. Höhnscheid, 1999, S. 6 f.; auch Taxen und Mietwagen fallen unter die entsprechenden Regelungen des PBefG, diese spielen jedoch im Zusammenhang mit dieser Arbeit keine Rolle.

in Anlehnung an die Terminologie im Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (Bay ÖPNVG) der Begriff "allgemeiner ÖPNV" gewählt werden.¹⁸

Abbildung 1 : Begriffliche Abgrenzung im ÖPNV



Quelle: eigene Darstellung

Diese Differenzierung zwischen SPNV und allgemeinem ÖPNV (vgl. *Abbildung 1*) ist im Zusammenhang mit einer Untersuchung über Verkehrsverbünde auch deshalb von Bedeutung, weil die Tätigkeit einzelner Verbundgesellschaften mit der Regionalisierung um zusätzliche neue Aufgabenbereiche auf dem Sektor des SPNV erweitert wurde.¹⁹

¹⁸ Vgl. Art. 1 Bay ÖPNVG; die Bezeichnung "allgemeiner ÖPNV" wird auch vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) häufig verwandt.

¹⁹ Vgl. dazu auch die Darstellung der Aufgaben der in Kapitel IV. beschriebenen Verbundgesellschaften.

II. Die Entwicklung der deutschen Verkehrsverbände

1. Motive und Ziele der Zusammenarbeit im ÖPNV

Die Zielvorstellungen einer Kooperation im ÖPNV sind vielschichtig und lassen sich aus unterschiedlichen Perspektiven betrachten: aus Sicht der Fahrgäste, der Verkehrsunternehmen und der Gebietskörperschaften. Die Hauptanliegen stellen im allgemeinen eine Attraktivitätssteigerung des ÖPNV und die Verbesserung seiner Wirtschaftlichkeit dar.²⁰ Das "Wesen des Verbundgedankens ist die gemeinsame, solidarische, integrierte Produktion von Nahverkehrsangeboten durch alle ÖPNV-Unternehmen in einer Region, mit dem Ziel, dadurch im Wettbewerb mit dem motorisierten Individualverkehr möglichst viele Fahrgäste für den ÖPNV zu gewinnen und gleichzeitig betriebswirtschaftliche zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen".²¹

Die Erfordernisse zur Zusammenarbeit in der Verkehrsbedienung resultierten vor allem daraus, dass innerhalb eines Stadtgebietes einzelne Verkehrsunternehmen isoliert von einander operierten und dass in enger zusammenwachsenden Großräumen ein wachsendes Interesse an einer besseren Abstimmung von Stadt- und Regionalverkehr bestand.²² Die Verkehrsinstitutionen eines Raumes mit ihrem unterschiedlichen Leistungsangebot sollten zusammenarbeiten, um über eine Integration ihrer Verkehre eine möglichst optimale Gestaltung des gesamten ÖPNV-Systems zu erreichen. Eine zunehmende Notwendigkeit verkehrlich und tariflich nebeneinander in einem bestimmten Gebiet vorhandene Teilsysteme des ÖPNV zu verzahnen, ergab sich - insbesondere in Ballungsräumen - vielfach auch durch die Schaffung moderner Schnellbahnsysteme, die es mit den bestehenden Stadtverkehrssystemen zu verknüpfen galt.²³ Überhaupt ist eine Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsunternehmen insbesondere in den Fällen zweckmäßig, in denen erhebliche Umsteigebeziehungen zwischen den einzelnen Teilsystemen des ÖPNV bestehen.²⁴

²⁰ Vgl. Daumann (1979), S. 29 sowie Pampel (1979), S. 65.

²¹ Kossak (2001), S. 40.

²² Vgl. Leopold (1980), S. 719 f.

²³ Vgl. Leopold (1979), S. 134.

²⁴ Vgl. Pampel et al. (1988), S. 57.

Durch verkehrliche Kooperationen über die Grenzen verschiedener Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften hinweg soll in erster Linie den Erwartungen der Fahrgäste nach einem stärker integrierten Verkehrsnetz und ihren Bedürfnissen nach Erleichterungen für den Zugang zum ÖPNV Rechnung getragen werden. Sie haben somit "den Dienst am Kunden zum Ziel".²⁵ Vorteile für die ÖPNV-Nutzer ergeben sich abhängig von der jeweiligen Art der Zusammenarbeit beispielsweise in Form unternehmensübergreifender Fahrausweise und Fahrgastinformationen, einer besseren Abstimmung der Verkehre sowie Vereinfachungen der Umsteigetätigkeiten und damit einer Verkürzung der Reisezeit.²⁶ Die Einführung gemeinschaftlicher Fahrausweise ermöglicht den Kunden zudem die freie Wahl des Verkehrsmittels und der Fahrtroute innerhalb des Kooperationsraumes, "der Fahrgast soll umsteigen können, ohne sich über das Zusammenspiel der Verkehrsunternehmen auf Schiene und Straße Gedanken machen zu müssen".²⁷ Die häufig aus Kundensicht bestehende Trennung zwischen SPNV und allgemeinem ÖPNV soll überwunden werden. Insgesamt wird damit die zeitliche und räumliche Verfügbarkeit des ÖPNV für die Nutzer verbessert.²⁸

Die Verkehrsunternehmen verfolgen durch eine Zusammenarbeit primär das Ziel, die Attraktivität ihrer ÖPNV-Systeme zu steigern. Die Marktstellung gegenüber dem Motorisierten Individualverkehr (MIV) soll gestärkt und der Stagnation bzw. dem Rückgang der Marktanteile entgegengewirkt werden. Abgestimmte Aktionen sowie eine gemeinsame Werbung und Öffentlichkeitsarbeit zielen auch auf eine Steigerung des Ansehens, d. h. ein verbessertes Image des ÖPNV.²⁹ Eine für die Fahrgäste attraktivere Angebotsgestaltung soll sich letztlich in einer erhöhten Nachfrage und zusätzlichen Fahrgeldeinnahmen, also in einer Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses der Unternehmen niederschlagen. Dieses Ziel wird durch den Abbau konkurrierender Verkehrsleistungen und eine bessere Abstimmung aller Verkehrsangebote untereinander angestrebt.³⁰ Diese kann je nach Beschaffenheit des Verkehrsnetzes durchaus mit

²⁵ Cerwenka/Meyer-Rühle (1994), S.194.

²⁶ Vgl. Prusa (1978), S. 226, Hilker (1979), S. 9 f.

²⁷ Pressemitteilung des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr vom 5. September 2002 (Aufsichtsrat der VRR GmbH hat neuen Vorsitzenden).

²⁸ Vgl. VCÖ (2001), S 44.

²⁹ Vgl. Caprasse (1973), S. 342; vgl. hierzu auch Berking (2002), S. 253, nach dessen Auffassung verbundweit abgestimmte Fahrplanangebote sowie ein einheitliches Tarifsystem in Hessen Bedingungen geschaffen haben, "die eine Trendwende zugunsten des ÖPNV bewirkten".

³⁰ Vgl. Hilker (1979), S. 10 f.

betrieblichen Vorteilen für die Unternehmen verbunden sein.³¹ Durch zeitlich aufeinander abgestimmte Angebote werden zudem Systemvorteile generiert.³² Die Ausnutzung von Synergieeffekten durch unternehmensübergreifende Aufgabenwahrnehmung soll über einen sparsameren Ressourceneinsatz und eine bessere Auslastung der Kapazitäten eine insgesamt kostengünstigere Erstellung der Verkehrsleistungen bewirken. Mit der Ausrichtung von Zubringer-Buslinien auf die jeweiligen Schienenverkehrsträger soll im Rahmen der Zusammenarbeit vielfach der Schienenverkehr besonders gefördert werden. Die Chance, durch die Bildung einer Verkehrsgemeinschaft oder eines -verbundes unter dem Strich tatsächlich eine entscheidende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der ÖPNV-Unternehmen erreichen zu können, wurde allerdings von Anfang an kritisch beurteilt.³³

Aus der Perspektive der Gebietskörperschaften bzw. der Aufgabenträger steht bei einer Kooperation im ÖPNV häufig die Begrenzung der erforderlichen Zuschüsse im Mittelpunkt des Interesses. Die Zielsetzungen einzelner Gebietskörperschaften in Bezug auf die verkehrliche Zusammenarbeit sind dabei oftmals nicht deckungsgleich. Sie hängen häufig in entscheidendem Maße davon ab, ob die Stadt bzw. der Landkreis Eigentümer eines kommunalen Verkehrsunternehmens ist oder nicht. Sofern dies der Fall ist, kommt der Berücksichtigung der speziellen Belange dieses Unternehmens hierbei eine besondere Bedeutung zu.

Daneben verbinden die Gebietskörperschaften häufig weitere, politisch motivierte Zielvorstellungen mit einer Integration der Verkehrsangebote. Die Gestaltung des ÖPNV dient gleichzeitig als Instrument der Raumordnung und Stadtentwicklung sowie zur Durchsetzung ordnungs-, gesellschafts- oder umweltpolitischer Ziele, wie beispielsweise einer Veränderung des Modal splits zugunsten des ÖV. Da die Gebietskörperschaften somit auf der einen Seite politische Vorstellungen verfolgen, die an den Bedürfnissen der Nutzer ausgerichtet sind, mit der Begrenzung öffentlicher Zuschüsse bzw. der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des eigenen Unternehmens auf der anderen Seite aber ein gesteigertes Interesse an der Realisierung wirtschaftlicher Zielsetzungen haben, stehen ihre Zielvorstellungen in Bezug auf die

³¹ Vgl. Vaubel (1989), S. 22.

³² Vgl. Götz (2002), S. 242; aus besser koordinierten Verkehrsangeboten resultiert auch eine Reduzierung der Wartezeiten, was zu einer höheren Zahlungsbereitschaft der ÖPNV-Kunden führt.

³³ Vgl. Brockhoff et al. (1973), S. 9, Caprasse (1973), S. 341 sowie Leopold (1979), S. 143; zu den wirtschaftlichen Auswirkungen von Verbänden siehe auch den Abschnitt 2.1 im folgenden Kapitel.

Zusammenarbeit im ÖPNV teilweise im Gegensatz zueinander.³⁴ Auch zwischen dem Wunsch der Fahrgäste nach einer möglichst attraktiven Verkehrsgestaltung und den wirtschaftlichen Zielsetzungen der Verkehrsunternehmen zeigt sich dieser Zielkonflikt.

2. Unterschiedliche Kooperationsformen im Nahverkehr

Je nach Art und Umfang der in die Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsunternehmen einbezogenen Tätigkeiten lassen sich verschiedene Formen von Kooperationen im ÖPNV unterscheiden. Welche Kooperationsform letztlich gewählt wird, ist von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren abhängig, unter anderem von der räumlichen Struktur des Gebietes, den verkehrlichen Gegebenheiten und dem Umfang der Umsteigebeziehungen zwischen den einzelnen Teilsystemen des ÖPNV.³⁵ Eine bedeutende Rolle spielen daneben auch historische und politische Rahmenbedingungen.

2.1 Partielle Kooperationen und Tarifgemeinschaften

Bei der niedrigsten Form der Zusammenarbeit, einer partiellen Kooperation, erfolgt lediglich eine Abstimmung in bestimmten Teilbereichen. Diese kann sich auf das Verkehrsangebot beziehen, z. B. durch die reine Abstimmung von Verkehrsanschlüssen oder die Bildung einer Fahrplangemeinschaft, oder auf den Verkaufssektor, beispielsweise durch einen wechselseitigen Verkauf von Fahrausweisen. Am häufigsten erstreckt sie sich auf den tariflichen Bereich, etwa in der Form einer gegenseitigen Anerkennung der Fahrausweise oder der Aufstellung von Additions- oder Übergangstarifen.³⁶ Die Intensität der Bindungen zwischen den Unternehmen ist in diesem Fall verhältnismäßig gering, weitergehende Vereinbarungen sind nicht erforderlich.

Intensiver gestaltet sich die Kooperation der Unternehmen bei der Bildung einer Tarifgemeinschaft. Unter einer Tarifgemeinschaft versteht man die Anwendung eines gemeinsamen Tarifes in einem von mehreren Verkehrsunternehmen bedienten Verkehrsgebiet aufgrund einer besonderen Vereinbarung zwischen den Unternehmen. In dieser sind Regelungen über den Gemeinschaftstarif, gemeinschaftliche Beförderungsbedingungen und die Aufteilung der aus

³⁴ Vgl. Horn (1994), S. 39 f.

³⁵ Vgl. Petzmann (1985), S. 31 f.

³⁶ Vgl. Brockhoff et al. (1973), S. 11 und Pampel et al. (1988), S. 18 f.

dem Gemeinschaftstarif resultierenden Einnahmen getroffen. Für den Fahrgast wird die Nutzung aller eingeschlossenen Linien mit einheitlichen Fahrausweisen ermöglicht, Absprachen über das Verkehrsangebot werden aber nicht getroffen, da die Zusammenarbeit im wesentlichen auf den tariflichen Bereich beschränkt bleibt.³⁷

In den 70er und 80er Jahren bestand eine Vielzahl von Tarifgemeinschaften. Ebenso wie partielle Kooperationen spielen Tarifgemeinschaften heutzutage in der Bundesrepublik aber nur noch eine untergeordnete Rolle.³⁸ Allerdings bilden bzw. bildeten sie häufig den Ausgangspunkt für eine weitergehende Zusammenarbeit zu einem späteren Zeitpunkt. Partielle Kooperationen gibt es mittlerweile vielmehr zwischen einzelnen ÖPNV-Kooperationen, wie z. B. in Form der inzwischen zahlreich bestehenden Übergangstarife, die im verbundraumübergreifenden Verkehr zur Anwendung kommen.³⁹

2.2 Verkehrsgemeinschaften

Bei einer über die Tarifgemeinschaft hinausgehenden Kooperationsform, bei der neben einer Absprache über die Anwendung eines gemeinsamen Tarifes eine verkehrliche Zusammenarbeit - insbesondere eine aufeinander abgestimmte Netz- und Fahrplangestaltung - erfolgt, ohne dass hierfür Zuständigkeiten von den Verkehrsunternehmen auf eine besondere Organisation übertragen werden, spricht man von einer Verkehrsgemeinschaft.⁴⁰ Dabei verbleiben die Zuständigkeiten für sämtliche unternehmerischen Entscheidungen vollständig bei den Verkehrsunternehmen, auch wenn zusätzlich zur Anwendung eines gemeinsamen Tarifsystems noch eine Koordinierung der Angebote und eine Abstimmung der Fahrpläne stattfindet.

Da vor allem in großräumigeren Verkehrsgemeinschaften, an denen eine größere Anzahl von Verkehrsunternehmen beteiligt ist, umfangreicher Abstimmungsbedarf besteht, wird zur Wahr-

³⁷ Vgl. Petzmann (1985), S. 31.

³⁸ Eine partielle Kooperation stellt z.B. der Interessenverband Regionaler Personenverkehr Südthüringen dar, der im Prinzip einer Fahrplangemeinschaft der beteiligten Verkehrsunternehmen gleichkommt. Ein Übersteigertarif besteht beispielsweise im Saarland mit dem VGS-Tarif. Beispiele für Tarifgemeinschaften sind die Kooperation im Raum Magdeburg (Tarifgemeinschaft Magdeburg und Umland/MUM), der Ludwigsluster Tarifverbund sowie die bis 1999 bestehende Tarifgemeinschaft Berlin und Umland (TBU).

³⁹ So besteht z. B. für den Verkehrsverbund Rhein-Sieg sowohl ein Übergangstarif zum Verkehrsverbund Rhein-Ruhr als auch entsprechende tarifliche Übergangsregelungen zum Aachener Verkehrsverbund und zum Landkreis Ahrweiler. Auch im südlichen Baden-Württemberg, wo viele recht kleinräumige Kooperationsräume bestehen, gibt es eine Reihe von Übergangstarifen zwischen verschiedenen Kooperationen.

⁴⁰ Vgl. Scheucken (1977), S. 15 sowie Hoff (1983), S. 66.

nehmung notwendiger Koordinierungsaufgaben häufig eine Geschäftsstelle eingerichtet. Ebenso wie bei einer Tarifgemeinschaft existiert jedoch keine rechtlich selbständige Gesellschaft. Durch die Vereinbarungen wird eine BGB-Gesellschaft gebildet, deren Stabilität nicht zuletzt auf dem partnerschaftlichen Miteinander der Beteiligten beruht. Die Intensität, mit der die Verkehrsunternehmen zusammenarbeiten, kann je nach der konkreten Ausgestaltung der Verkehrsgemeinschaft einem Verkehrsverbund sehr ähnlich sein.⁴¹ Eine Reihe von Verkehrsverbänden hat sich dementsprechend aus bereits zuvor bestehenden Tarif- oder Verkehrsgemeinschaften entwickelt, z. B. der Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen oder der Regio-Verkehrsverbund Freiburg.

Die Bildung von Verkehrsgemeinschaften dient vorwiegend der Zusammenführung von Stadt- und Umlandverkehren in Regionen außerhalb der Ballungsgebiete oder in eher ländlich strukturierten Räumen, in denen primär Busverkehre vorhanden sind und das gesamte ÖPNV-Aufkommen verhältnismäßig gering ist. Für diese Bereiche gelten Verkehrsgemeinschaften "als typische und betriebswirtschaftlich angemessene Kooperationsform".⁴² Beispiele für eine Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen in der Form einer Verkehrsgemeinschaft finden sich vor allem in Schleswig-Holstein, wo im Rahmen des Verkehrsmodells Schleswig-Holstein bis 1993 flächendeckend Verkehrs- und Tarifgemeinschaften geschaffen wurden.⁴³ Großräumigere Verkehrsgemeinschaften existieren ebenfalls in Mecklenburg-Vorpommern,⁴⁴ in Niedersachsen mit den Verkehrsgemeinschaften Ems-Jade und Nordost-Niedersachsen sowie in Thüringen mit der Verkehrsgemeinschaft Mittelthüringen.⁴⁵ Außerdem finden sich derartige Kooperationsformen in zahlreichen Landkreisen im nördlichen und östlichen Bayern.⁴⁶

2.3 Verkehrsverbände

Verkehrsverbände sind die höchste und weitestgehende Kooperationsform im ÖPNV, bei der die umfangreichsten vertraglichen Vereinbarungen, die höchste Intensität der Zusammenarbeit und die stärksten Bindungen zwischen den einzelnen Verkehrsunternehmen gegeben sind. Auf-

⁴¹ Vgl. Caprasse (1973), S. 342.

⁴² Dittmann (1984), S. 367.

⁴³ Information des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein vom 22. Juni 1999; zum Jahresbeginn 2003 wurde ein neuer landesweit gültiger Tarif (der so genannte Schleswig-Holstein-Tarif) eingeführt.

⁴⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 2/3424 des Landes Mecklenburg-Vorpommern, S. 9.

⁴⁵ Vgl. hierzu die vom Pietruska Verlag herausgegebene Wandkarte "Nahverkehr in Deutschland 2001/2002".

⁴⁶ Information der Regierung von Oberfranken vom 31. Januar 2000.

grund des höheren Organisations- und Koordinierungsbedarfes entsteht allerdings ein größerer finanzieller Aufwand, weshalb diese Möglichkeit der Zusammenarbeit zugleich die kostenintensivste Lösung darstellt.⁴⁷ Die Einrichtung einer derart aufwendigen Kooperation erscheint vor allem dann angemessen, wenn ein hohes Fahrgastaufkommen und unterschiedliche Teilsysteme des ÖPNV, zwischen denen aufgrund starker Verflechtungen ein hohes Maß an Umsteigebeziehungen besteht, vorhanden sind, wobei den bestehenden Schnellverkehrssystemen eine besondere Rückgratfunktion zukommt.⁴⁸ Dies trifft vorrangig auf großstädtische Verdichtungsräume oder polyzentrische Ballungsgebiete zu.

Ein Verkehrsverbund ist eine vollständig integrierte Tarif- und Verkehrsgemeinschaft, bei der wesentliche Zuständigkeiten von den Verkehrsunternehmen auf eine gemeinsame Organisation, die Verbundgesellschaft, übertragen werden. Diese ist rechtlich selbständig, arbeitet mit eigenem Personal sowie eigenen Sachmitteln und nimmt die ihr übertragenen Aufgaben zur unternehmensübergreifenden Integration des ÖPNV in eigener Verantwortung wahr.

Ausgehend von den Begriffsbestimmungen des Verbandes Öffentlicher Verkehrsunternehmen (VÖV) in den 70er Jahren⁴⁹ hat sich diese Definition der Kooperationsform Verkehrsverbund allgemein durchgesetzt und vielfach sinngemäß Verwendung in der Literatur gefunden.⁵⁰ Mit der Regionalisierung haben sich durch die vielfältigen rechtlichen und ordnungspolitischen Veränderungen im ÖPNV auch erhebliche Auswirkungen auf die Organisation der Verbünde ergeben, so dass die klassische Verbunddefinition nicht mehr ganz zeitgemäß ist. Eine umfassende Abgrenzung von Verkehrsverbänden zum Zwecke dieser Untersuchung soll aber erst nach einer Darstellung der historischen Entwicklung des Verbundwesens in Deutschland und einer Schilderung der Konsequenzen, die sich aus der Bahnstrukturreform ergeben haben, erfolgen.

⁴⁷ Vgl. Scherm (1995), S. 14.

⁴⁸ Vgl. Bidinger/Bidinger (2000), B § 8, S. 7 f.

⁴⁹ Vgl. Brockhoff et al. (1973), S. 11.

⁵⁰ Vgl. u. a. Scheucken (1977), S. 16, Stertkamp (1978), S. 841, Leopold (1980), S. 721, Petzmann (1985), S. 31, Pampel et al. (1988), S. 21 f., Kallisch (1995), S. 99.

3. Entstehung des Verbundwesens in Deutschland

3.1 Bildung erster Verbundgesellschaften

Eine Zusammenarbeit zwischen den ÖPNV-Unternehmen findet auf den unterschiedlichsten Ebenen bereits seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts statt, wobei sich diese in früheren Jahren in der Regel nur auf einzelne Teilbereiche bezog und damit im Sinne der oben dargestellten Kooperationsformen einer partiellen Kooperation entsprach. Beispiele hierfür waren die Schaffung von Übergangstarifen zwischen verschiedenen Unternehmen in Berlin und Hamburg oder eine Zusammenarbeit in der Verkehrsbedienung im Rhein-Ruhr-Raum. Es handelte sich im allgemeinen lediglich um einzelfallbezogene Kooperationen, die von einer umfassenden Intensität der Bindungen, wie sie innerhalb einer Verkehrsgemeinschaft oder gar eines Verkehrsverbundes gegeben sind, noch relativ weit entfernt waren.⁵¹

Die Entstehung weitergehender Kooperationsformen wurde erst in den 50er und 60er Jahren durch deutliche Veränderungen in der Siedlungs- und Verkehrsstruktur und das Wachstum der Ballungsräume eingeleitet. Nachdem die ersten Überlegungen für eine stärkere Zusammenarbeit im Raum Hamburg bereits 1960 bestanden, konstituierten die Hamburger Hochbahn AG, die Deutsche Bundesbahn und die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG nach längerer Vorbereitungszeit am 29. November 1965 als ersten deutschen Verbund den Hamburger Verkehrsverbund (HVV). Ein wesentlicher Faktor für dessen Schaffung war die hohe Anzahl an Umsteigern zwischen den Verkehrsmitteln der drei Unternehmen.⁵² Die Gründung des HVV erfolgte in der Form einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts. 1966 traten drei weitere Eisenbahnunternehmen bei, außerdem wurden die Fährdienste der Hafen Dampfschiffahrt AG in den Verbund integriert.⁵³ Das Gebiet des HVV umfasste bei einer Fläche von knapp 3000 km² rund 2,3 Millionen Einwohner.⁵⁴ Die Einführung eines neuen Gemeinschaftstarifs und damit der eigentliche, kundenwirksame Verbundstart wurde in drei Schritten zwischen dem 1. De-

⁵¹ Vgl. Leopold (1980), S. 720.

⁵² Jeder vierte S-Bahn-Fahrgast und fast 40 % der Kunden der Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein nutzten auch die Verkehrsmittel anderer Unternehmen, vor allem der Hamburger Hochbahn; vgl. dazu Mroß (1966), S. 278.

⁵³ Zur Entstehungsgeschichte des HVV vgl. Pampel (1967).

⁵⁴ Im Gegensatz zu anderen Verbänden wurde das Verbundgebiet des HVV seit seiner Gründung lange Zeit nicht ausgeweitet und bestand demnach in den Grenzen von 1967. Erst zum 15. Dezember 2002 wurde der Verbundraum um einige Gebiete in Schleswig-Holstein erweitert.

zember 1966 und dem 1. Januar 1967 durchgeführt,⁵⁵ zum Jahreswechsel wurde erstmals auch ein Gemeinschaftsfahrplan herausgegeben.

Das zweite Verkehrsgebiet, in dem eine großräumige Verkehrskooperation ins Leben gerufen wurde, war Hannover, wo am 4. März 1970 der Großraum-Verkehr Hannover (GVH) gegründet und kurze Zeit später, am 16. März 1970, ein gemeinschaftlicher Tarif eingeführt wurde. Die Grundlage für die Schaffung des GVH bildete eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Verband Großraum Hannover und fünf Verkehrsunternehmen.⁵⁶ Auslöser für die Planungen zur Neuorganisation des Verkehrs in Hannover waren Bürgerproteste gegen eine geplante Preiserhöhung der üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG, bei denen Autofahrer mit Hilfe von Aufklebern in der Form roter Punkte wartenden Fahrgästen ihre Bereitschaft zur kostenlosen Mitnahme anzeigten. Auch wenn der GVH in der Literatur häufig zusammen mit den klassischen Verbänden genannt oder als stark verbundähnliche Lösung bzw. als Kooperation mit einer ähnlichen Bindungsintensität wie ein Verkehrsverbund bezeichnet wird,⁵⁷ handelt es sich beim GVH nicht um einen Verkehrsverbund im Sinne der klassischen Definition, da in diesem Fall keine rechtlich selbständige Verbundgesellschaft mit bestimmten, eigenen Kompetenzen gebildet wurde. Vielmehr wurden die Führung der laufenden Geschäfte und die Wahrnehmung der verbundbezogenen Aufgaben bei einer Geschäftsstelle des Kommunalverbandes angesiedelt, deren Handeln nur nach konkretem Beschluss und nicht aufgrund eigener Zuständigkeit erfolgen konnte.

Am 5. April 1971 wurde der Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV) in der Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung von den Gründungsgesellschafter, der Landeshauptstadt München (für die Stadtwerke München als Eigenbetrieb) und der Deutschen Bundesbahn, aus der Taufe gehoben. Einer der wesentlichen Gründe hierfür waren die Olympischen Sommerspiele 1972. In Verbindung mit diesem Großereignis erhielt der Raum München ein neues S-Bahn-Netz, außerdem wurde innerhalb der Stadt ein U-Bahn-System aufgebaut. Nicht zuletzt der tariflichen Verknüpfung dieser Verkehrsträger diente die Aufnahme des Verbundbetriebs,

⁵⁵ Ab 1. Dezember 1966 wurden zunächst die neuen Fahrausweise im Bartarif ausgegeben, ab dem 11. Dezember 1966 die Wochenkarten und ab 1. Januar 1967 schließlich die Monatskarten; vgl. dazu Heinze (1968), S. 5.

⁵⁶ Vgl. Kommunalverband Großraum Hannover (1995), S. 8 f.

⁵⁷ Vgl. unter vielen Caprasse (1973), S. 342, Scheucken (1977), S. 17 und Horn (1994), S. 106.

die am 28. Mai 1972 mit der Einführung des neuen Gemeinschaftstarifes und der Herausgabe des ersten Verbundfahrplanes vonstatten ging.⁵⁸

Mit der Unterzeichnung des Gesellschaftsvertrages zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Stadtwerken Frankfurt wurde am 27. Juni 1973 die Gründung der Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund GmbH (FVV) besiegelt.⁵⁹ Eine Vereinbarung zur Vorbereitung des FVV war bereits im Jahr 1969 getroffen worden, der Verbundtarif trat am 26. Mai 1974 in Kraft, zeitgleich wurde der erste Verbundfahrplan veröffentlicht.⁶⁰ Im Gegensatz zu München befand sich das S-Bahn-System im Rhein-Main-Gebiet zum Zeitpunkt des Verbundstarts noch im Aufbau. Der Startschuss für das Schnellverkehrsnetz erfolgte erst am 28. Mai 1978 mit der Aufnahme des S-Bahn-Betriebs auf der neuen Frankfurter Tunnelstrecke und der Fertigstellung neuer U-Bahn-Abschnitte.⁶¹

Als vierte Verbundgesellschaft in einem monozentrischen Verkehrsraum wurde am 19. Dezember 1977 der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS) als GmbH mit den Gesellschaftern Stuttgarter Straßenbahnen AG und Deutsche Bundesbahn gegründet. Die Einrichtung des Verbundes war nach einer Absichtserklärung vom 3. Dezember 1968 ebenso wie der Bau der S-Bahn seit 1970 von einer Verbundkommission vorbereitet worden.⁶² Der Verbundstart fand gemeinsam mit der Inbetriebnahme des S-Bahn-Systems am 1. Oktober 1978 statt. Im Rahmen der so genannten Verbundstufe I erstreckte sich das Tarifgebiet allerdings noch nicht vollständig auf den gesamten Verbundraum, die tarifliche Vollintegration des gesamten Verbundraumes wurde nach verschiedenen Ausbaustufen erst 1993 erreicht.⁶³

Mit dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) nahm schließlich zum 1. Januar 1980 erstmals ein Verkehrsverbund in einem polyzentrischen Ballungsgebiet mit zum damaligen Zeitpunkt rund 7,7 Millionen Einwohnern und einer Fläche von insgesamt 5.023 km² den Betrieb auf. Als Gesellschafter der zum 30. Oktober 1978 nach achtjähriger Vorbereitungszeit gegründeten

⁵⁸ Vgl. o. V. (1972; Der Münchner Verkehrs- und Tarifverbund), S. 206 sowie zur Entwicklung des MVV in den ersten Jahren Steinhögl/Lippert (1982).

⁵⁹ Der FVV ist inzwischen im größeren Rhein-Main-Verkehrsverbund aufgegangen.

⁶⁰ Vgl. Daumann/Pertsch (1978), S. 351 ff.

⁶¹ Vgl. Brandt/Daumann (1984), S. 434.

⁶² Vgl. Haller (1978), S. 669 f. sowie Mötsch/Wörner (1988), S. 827.

⁶³ Vgl. Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart, Geschäftsbericht 1993, S. 5.

Verbundgesellschaft waren neben der Deutschen Bundesbahn insgesamt 19 kommunale Verkehrsunternehmen am VRR beteiligt.⁶⁴

Damit existieren Ende der 70er Jahre fünf Verkehrsverbände, denen zunächst keine weiteren folgten. Die Notwendigkeit zur Schaffung neuer Verbände wurde zu diesem Zeitpunkt auch vielfach kritisch beurteilt, weil der Verflechtungsgrad der Verkehre und die Zahl der Umsteigebeziehungen in den übrigen Verkehrsgebieten dafür zu niedrig seien.⁶⁵ Weniger intensive und aufwendige Formen der Zusammenarbeit, wie Tarif- und Verkehrsgemeinschaften, wurden für weitere Verkehrsräume als ausreichend erachtet, zumal bereits eine Vielzahl dieser Kooperationen bestand.⁶⁶ Einige davon trugen zwar die Bezeichnung "Verbund", entsprachen von ihrer Organisationsform und Struktur her aber einer Tarif- oder Verkehrsgemeinschaft, z. B. der Aachener Verkehrsverbund oder der Verkehrs- und Tarifverbund Trier.⁶⁷ Auch gegen eine flächenmäßige Ausdehnung der bestehenden Verbundgebiete wurden Bedenken geäußert, da die Bildung eines gemeinsamen ÖPNV-Marktes nur dort sinnvoll sei, wo es entsprechende Fahrtbedürfnisse der Kunden gebe.⁶⁸

3.2 Einbindung der Gebietskörperschaften

Im Zuge der Gründung von Verkehrsverbänden ist neben einer Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen im allgemeinen auch eine Absprache zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften erforderlich, da diese letztlich die finanzielle Verantwortung für den ÖPNV, insbesondere auch für die verbundbedingten Folgen⁶⁹ tragen. Außerdem sind von Verbundgründungen im Regelfall mehrere Gebietskörperschaften betroffen, so dass eine Koordinierung von deren Zielvorstellungen angestrebt werden sollte.⁷⁰

⁶⁴ Vgl. Beck/Brockhoff, (1979), S. 84 f.; eine ausführliche Darstellung der Entstehung des VRR findet sich auch bei Kallisch (1995), S. 388 ff.

⁶⁵ Vgl. Stertkamp (1978), S. 844 und Winter (1979), S. 48.

⁶⁶ Allein die Deutsche Bundesbahn war zu diesem Zeitpunkt neben den Verbänden an 164 weiteren Verkehrs- bzw. Tarifgemeinschaften beteiligt (vgl. G. Krüger (1978), S. 391); auch ca. 85 % der Verkehrsunternehmen des VÖV arbeiteten bereits Ende der 70er Jahre in Kooperationen zusammen (vgl. Leopold (1980), S. 742).

⁶⁷ Vgl. Gutknecht (1972), S. 63 und 89.

⁶⁸ Vgl. Hoff (1983), S. 68 sowie Leopold (1980), S. 741.

⁶⁹ Unter verbundbedingte Folgen fallen vor allem Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste, eine ausführlichere Darstellung hierzu folgt in Abschnitt 2 des folgenden Kapitels.

⁷⁰ Vgl. Horn (1994), S. 47.

Bei den ersten in Deutschland gegründeten Verkehrsverbänden ist das Verhältnis zwischen den daran beteiligten Gebietskörperschaften - Bund, Länder und Kommunen - in so genannten Grundverträgen bzw. beim HVV in einem Rahmenvertrag geregelt worden, wobei sich die Teilnahme von kommunaler Seite auf die jeweils betroffenen Großstädte beschränkte. Im Umland gelegene Gebietskörperschaften waren zunächst nicht am Verbund beteiligt und damit auch nicht in die finanzielle Verantwortung einbezogen. Die Grundverträge schrieben vor allem die Grundsätze und Ziele der Zusammenarbeit sowie die Verpflichtung bzw. das Hinwirken auf die Gründung einer Verbundgesellschaft fest.⁷¹ Die organisatorische Einbindung der Gebietskörperschaften in die Entscheidungsprozesse der Verbände erfolgte auf unterschiedlichen Wegen. Bei den Verbänden MVV und VVS trafen Vertreter von Unternehmen und Gebietskörperschaften gemeinsame Entscheidungen im Aufsichtsrat, die Strukturen von FVV und VRR sahen hingegen getrennte Organe für beide Seiten vor.⁷² Verknüpfungen bestanden darüber hinaus auch durch die Eigentümerfunktion der Gebietskörperschaften an den beteiligten Verkehrsunternehmen. Generell stellten die Grundverträge aber nur eine mittelbare Verbundgrundlage dar, die unmittelbaren Rechtsgrundlagen bestanden vielmehr in den zwischen den Verkehrsunternehmen abgeschlossenen Verbundverträgen, mit denen die Bildung einer unternehmensgetragenen Verbundgesellschaft geregelt wurde.⁷³

Durch die anhaltend defizitäre Entwicklung im ÖPNV und die damit verbundene Notwendigkeit einer erhöhten finanziellen Beteiligung der öffentlichen Haushalte wurde im Verlauf der 70er Jahre zunehmend der Ruf nach einer stärkeren Mitwirkung der Gebietskörperschaften in den Entscheidungsorganen der Verkehrsverbände laut.⁷⁴ Größere Bedeutung für die weitere Entwicklung des Verbundwesens erlangten in diesem Zusammenhang die als Ergebnis von Diskussionen zu diesem Thema in Bund/Länder-Arbeitskreisen entwickelten "Vorschläge für eine Neuordnung des organisatorischen Rahmens für den öffentlichen Personennahverkehr".⁷⁵

Um die Bedingungen für Planung und Betrieb des Nahverkehrs zu verbessern, wurden darin mit dem "Zwei-Ebenen-Modell" und dem "Drei-Ebenen-Modell" Überlegungen zur Änderung

⁷¹ Vgl. Fromm (1979), S. 17 f.

⁷² Vgl. Engelhardt (1986), S. 5.

⁷³ Vgl. Dittmann (1984), S. 370.

⁷⁴ Vgl. Pampel et al. (1988), S. 27.

⁷⁵ Bundesministerium für Verkehr, 1977; zur Vorgeschichte der Entwicklung der Organisationsmodelle vgl. Stertkamp (1977), S. 104 sowie Bundesminister für Verkehr (1975), S. 15 ff.

des organisatorischen Rahmens des ÖPNV vorgestellt, deren Hauptziele in einer besseren Abgrenzung zwischen der politischen Verantwortung der Gebietskörperschaften und der betrieblichen Verantwortung der Unternehmen sowie in einer Begrenzung der Defizite lagen.⁷⁶ An dieser Stelle soll in kurzer Form auf einige Details dieser Organisationsmodelle eingegangen werden, da sie in der Folgezeit die Gestaltung einiger Verkehrsverbände zum Teil nicht unerheblich beeinflussten.

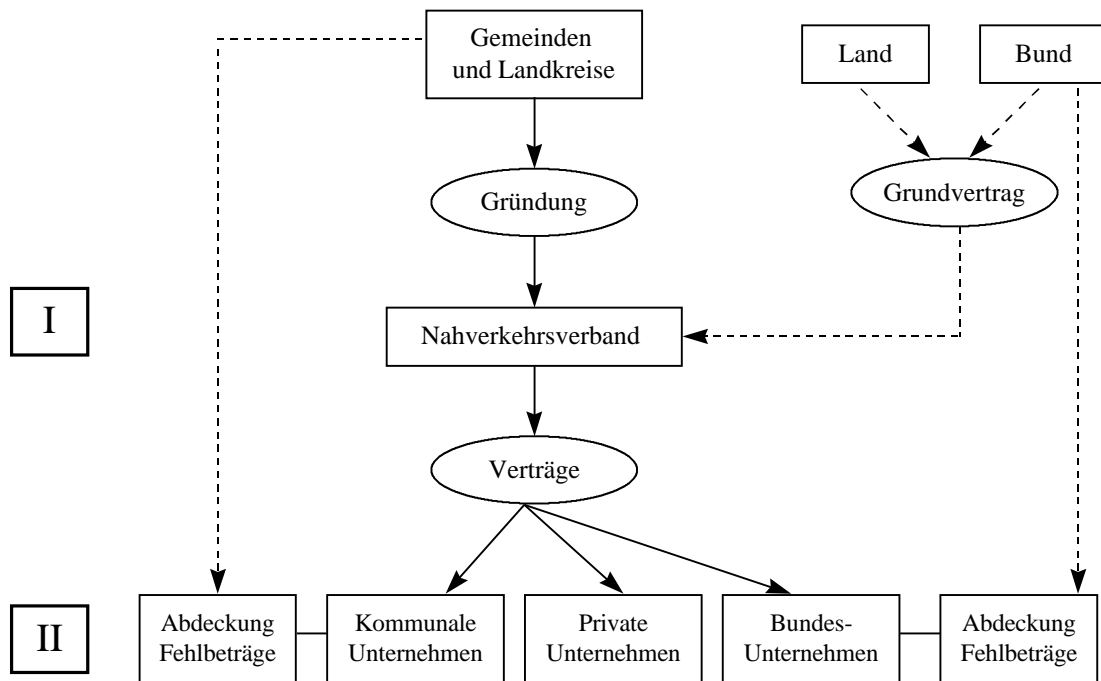
Im Mittelpunkt beider Modelle steht die Zusammenführung aller für die Gestaltung und Finanzierung des ÖPNV relevanten Kompetenzen eines abgegrenzten Verkehrsraumes auf von den kommunalen Gebietskörperschaften zu bildende und mit den entsprechenden Aufgaben auszustattende, regionale Zweckverbände, die die gesamten politischen Interessen in einer eigenständigen Organisation bündeln.⁷⁷ Im Zwei-Ebenen-Modell (vgl. *Abbildung 2*) ist der Zweckverband bei einer zweigeteilten Aufgabenerfüllung auf der ersten Ebene als umfassender Aufgabenträger zuständig für die gesamte Durchführung und Finanzierung des ÖPNV. Er nimmt damit sowohl rein politische Funktionen als auch strategische Managementaufgaben wahr. Dabei bedient er sich auf der Basis von privatrechtlichen Verträgen, in denen Leistungen und Entgelte geregelt sind, der auf der zweiten, operativen Ebene tätigen Verkehrsunternehmen, denen die betriebliche Erstellung der Nahverkehrsleistungen obliegt. Die Fahrgeldeinnahmen sowie die gesetzlichen Ausgleichsleistungen fließen in vollem Umfang dem Zweckverband zu, der auch das volle wirtschaftliche Risiko trägt. Kritikpunkte an diesem Modell,⁷⁸ unter anderem die Ausschaltung des Unternehmensrisiko durch die volle Kostenerstattung, die eventuell fehlende Bereitschaft zur freiwilligen Zusammenarbeit, die mögliche Aufgabenüberlastung des Zweckverbandes sowie rechtliche und steuerliche Probleme, führten zur Entwicklung des Drei-Ebenen-Modells.

⁷⁶ Vgl. Haller (1987), S. 65.

⁷⁷ Für ausführliche Darstellungen der Modelle vgl. Bundesminister für Verkehr (1977), S. 15 ff. und Pampel et al. (1988), S. 28 ff.

⁷⁸ Vgl. Bundesminister für Verkehr (1977), S. 9 f. und S. 17 sowie Pampel et al. (1988), S. 32.

Abbildung 2: Zwei-Ebenen-Modell



Ebenen

Funktionen

I

- Abstimmung Verkehrsplanung - Raumplanung
- Abstimmung Nahverkehrsplanung mit benachbarten Nahverkehrsräumen
- Erarbeitung des ÖPNV-Netzes, des Fahrplanes und des Tarifs
- Leistungsbestimmung für die einzelnen Unternehmen
- Unterstützung der Rationalisierung (Linien austausch)
- Aufteilung der Einnahmen
- Deckung der Fehlbeträge, die durch politische Auflagen entstehen
- Umlage der Fehlbeträge

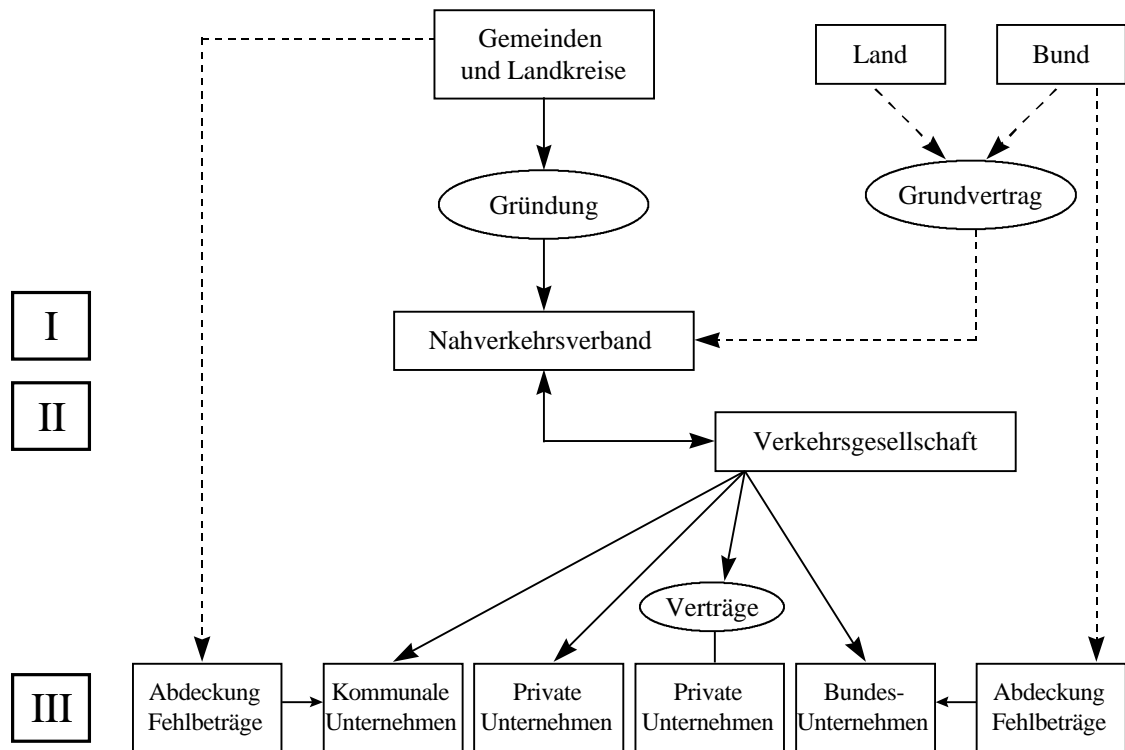
II

- Leistungserstellung
- betriebliche Organisation

Quelle: Winter (1979), S. 48 f.

Beim Drei-Ebenen-Modell (vgl. Abbildung 3) ist zwischen dem Zweckverband auf der oberen und den Verkehrsunternehmen auf der unteren Ebene eine privatrechtliche Nahverkehrsgesellschaft vorgesehen. Diese wird von den Verkehrsunternehmen gebildet und nimmt alle ÖPNV-bezogenen Aufgaben wahr, die dem unternehmerischen Bereich zuzurechnen sind. So wirkt sie bei der Verkehrsplanung und der Tarifgestaltung mit, übernimmt die Durchführung der Verkehre durch ihr angehörige oder andere Verkehrsunternehmen und trägt das finanzielle Risiko, weshalb ihr auch die Einnahmen zufließen.

Abbildung 3: Drei-Ebenen-Modell



Ebenen

Funktionen

I

- Unterstützung der Gründung der Verkehrsgesellschaft
- Abstimmung Verkehrsplanung - Raumplanung
- politische Zielvorgabe für ÖPNV-Netz, Fahrplan und Tarif
- Abstimmung Nahverkehrsplanung mit benachbarten Nahverkehrsräumen
- Billigung der Vorschläge der Nahverkehrsgesellschaft
- Deckung der Fehlbeträge bei der Verkehrsgesellschaft, die durch politische Auflagen entstehen (Ausnahme: Bundesunternehmen)
- Umlage der Fehlbeträge auf die Gemeinden/Landkreise

II

- Erarbeitung des ÖPNV-Netzes, des Fahrplanes und des Tarifs aus betriebswirtschaftlicher Sicht unter Berücksichtigung der Zielvorgaben des Zweckverbandes
- Leistungsbestimmung für die einzelnen Unternehmen
- Unterstützung der Rationalisierung (Linien austausch, betriebliche Zusammenarbeit)
- Aufteilung der Einnahmen
- Abschluss von Leistungsverträgen mit Nichtmitgliedern

III

- Leistungserstellung
- betriebliche Organisation

Beim Zweckverband verbleiben alle Tätigkeiten mit öffentlichen bzw. politischem Bezug, vor allem die Abstimmung von Verkehrs- und Raumplanung, die Aufstellung von Zielvorgaben für die Tarif- und Angebotsgestaltung sowie die Sicherstellung des Ausgleichs möglicher Defizite. Auch dieses Modell ist mit einigen Problemen verbunden. Neben allgemeinen Kritikpunkten⁷⁹ - die gesamten Überlegungen seien zu stark auf die Belange des Bundes sowie auf eine Begrenzung der Defizite ausgerichtet und zu wenig auf eine Steigerung der Attraktivität des ÖPNV - wurden zum einen der erhöhte Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand und zum anderen die Zielkonflikte zwischen politischen und unternehmerischen Interessen bemängelt.⁸⁰

Mit dem Ziel, die praktische Anwendbarkeit der Vorschläge und die Auswirkungen ihrer Umsetzung zu prüfen, wurden in der Folgezeit insgesamt fünf Modellvorhaben gestartet,⁸¹ von denen das wohl bekannteste das Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis ist, welches dem Zwei-Ebenen-Modell sehr nahe kommt.⁸² Aber auch für die Organisation anderer Verkehrskooperation wurden ab Mitte der 70er Jahre Elemente der Modellvorstellungen herangezogen. So entsprachen zum Beispiel der 1985 gegründete Augsburger Verkehrsverbund sowie auch die schon 1970 gebildete verbundähnliche Organisationsform des Großraum-Verkehr Hannover ebenfalls weitgehend dem Zwei-Ebenen-Modell. Hingegen wurde der VRR prinzipiell nach dem Drei-Ebenen-Modell organisiert, auch der FVV und VVS sowie insbesondere der kurze Zeit später zur Verknüpfung von Stadt- und Regionalverkehr gebildete Regensburger Verkehrsverbund (RVV)⁸³ wiesen diesem Modell vergleichbare Strukturen auf.⁸⁴

3.3 Verbundgründungen in den 80er Jahren

In Anlehnung an die Vorstellungen des Drei-Ebenen-Modells entstanden auch die in den 80er Jahren gegründeten Verkehrsverbände. Eine maßgebliche Rolle spielte in diesem Zusammenhang außerdem die Verkehrsverbundkonzeption des Bundes, die ebenfalls auf eine klarere

⁷⁹ Vgl. Bundesminister für Verkehr (1977), S. 9 sowie Haller (1987), S. 67; auch die Einrichtung der Zweckverbände kann mit Schwierigkeiten verbunden sein; vgl. dazu Kallisch (1995), S. 234 ff.

⁸⁰ Vgl. Bundesminister für Verkehr (1977), S. 10 und S. 18 sowie Daduna (1995), S. 194 f.

⁸¹ Vgl. dazu Petzmann (1985), S. 15 ff. sowie Pampel et al. (1988), S. 37 ff.

⁸² Für Einzelheiten zum Nahverkehrsmodell Hohenlohe siehe Bundesminister für Verkehr (1982), zur Entwicklung seit Ende der 70er Jahre auch Burmeister (2002).

⁸³ Zum Regensburger Verkehrsverbund siehe auch Petzmann (1985), S. 17 ff.

⁸⁴ Einen Überblick über alle bis Mitte der 80er Jahre nach dem Zwei- und Drei-Ebenen-Modell organisierten Kooperationen geben Haller (1987), S. 74 ff. und Pampel et al. (1988), S. 44 ff.

organisatorische Trennung zwischen unternehmerischer und politischer Verantwortung sowie gleichzeitig auf einen stärkeren Einfluss der Gebietskörperschaften abzielte.⁸⁵ Diese sollten einerseits die Möglichkeit zur institutionellen Mitgestaltung erhalten, andererseits aber auch angehalten werden, ihre Positionen auf einen gemeinsamen Nenner bringen zu müssen und eventuelle Einzelinteressen zurückzustellen, in dem ein Einstimmigkeitsprinzip für Entscheidungen der Gebietskörperschaften vorgesehen wurde. Zudem sollte das Funktionieren des Verbundes primär den Verkehrsunternehmen obliegen, während sich die Tätigkeit der Verbundgesellschaft rein auf die Koordinierung der unternehmensübergreifenden Aufgaben beschränken sollte.⁸⁶

Auf der Basis dieser Konzeption erfolgte Ende der 80er Jahre die Gründung des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg (VRS), des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg (VGN) und des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar (VRN). Bei allen drei Verbänden bestanden sehr lange Vorbereitungszeiten bis zum Zeitpunkt der Aufnahme des Verbundbetriebes. So gehen erste Überlegungen zur Schaffung eines Verkehrsverbundes im Rhein-Sieg-Gebiet um die Städte Köln, Bonn und Leverkusen auf den Anfang der 70er Jahre zurück. Schon 1973 wurden von Seiten der Unternehmen und der Gebietskörperschaften Gremien zur Verbundvorbereitung ins Leben gerufen und 1976 bzw. 1978 als Vorläufer zwei kleinere Verkehrsgemeinschaften gebildet. Doch selbst nach dem Einsetzen einer Vorbereitungsgeschäftsstelle im Jahr 1981 vergingen noch einige Jahre bis zur Unterzeichnung des Vertragswerkes am 8. Dezember 1986 und der Betriebsaufnahme am 1. September 1987.⁸⁷

Nahezu zeitgleich vollzog sich die Gründung des VGN, dessen Verbundverträge am 19. Dezember 1986 geschlossen wurden und dessen Verbundstart am 27. September 1987 stattfand. An diesem Tag wurden auch der erste Abschnitt des neuen S-Bahn-Netzes und die Erweiterung der U-Bahn ins Nürnberger Stadtgebiet in Betrieb genommen. Ebenso wie der Bau der S-Bahn war die Schaffung des Verbundes im Raum Nürnberg seit 1979 vorbereitet worden,⁸⁸ wobei sich im Laufe der Verhandlungen zum Teil erhebliche, insbesondere kommunalpolitische Schwierigkeiten zeigten.⁸⁹

⁸⁵ Vgl. Bidinger/Bidinger (2000), B § 8, S. 8.

⁸⁶ Vgl. Engelhardt (1986), S. 6.

⁸⁷ Vgl. Hoffmann/Klöker (1989), S. 895 f.

⁸⁸ Zur Entstehung des VGN vgl. Meyer (1987) und Weigelt (1987)

⁸⁹ Vgl. Meyer (1987), S. 784.

Parallel zur Entstehung des VRS gehen auch die Planungen für den Verkehrsverbund Rhein-Neckar auf das Jahr 1973 zurück. Ein Arbeitsbüro zur Verbundvorbereitung wurde ebenfalls 1981 eingerichtet. Das Vertragswerk des VRN wurde allerdings erst am 24. August 1989 unterzeichnet, rund drei Monate vor der Aufnahme des Verbundbetriebes am 1. Dezember 1989 mit der Einführung eines neuen Gemeinschaftstarifes.⁹⁰ In einer ersten Verbundstufe war vorab schon zum Jahresbeginn 1986 ein gemeinsamer Tarif im Bereich der Zeitkarten eingeführt worden.⁹¹ Der VRN war der erste Verkehrsverbund, dessen Territorium sich über drei Flächenländer - Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz - erstreckte.⁹²

Aus der Sicht des Bundes war damit Ende der 80er Jahre mit dem Bestehen von insgesamt acht Verkehrsverbänden sowie der verbundähnlichen Organisationsform des GVH im Raum Hannover und der Verkehrsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen rund um Bremen die Phase der Verbundgründungen abgeschlossen. Nur für die zehn größten Ballungsgebiete in der damaligen Bundesrepublik wurde die Schaffung einer Verbundlösung als sachlich gerechtfertigt betrachtet, für weitere Verkehrsgebiete sollten weniger intensive Formen der Zusammenarbeit gefunden werden.⁹³ Hiervon bestand bereits eine Vielzahl, unter anderem wurden im Laufe der 80er Jahre der Augsburger und der Regensburger Verkehrsverbund gegründet. Diese stellten nach dem Verständnis des Bundes jedoch keine echten Verkehrsverbände dar, da sie aufgrund ihrer Lage außerhalb der Ballungsgebiete, ihrer vorrangig regionalen Struktur sowie der zunächst fehlenden Einbindung des SPNV nicht dessen Verbundkriterien erfüllten. Einen Überblick über die bis 1990 gegründeten Verkehrsverbände bietet Tabelle 1. Deutliche Veränderungen mit Blick auf die Anzahl und die Struktur der Verbundlandschaft ergaben sich in den 90er Jahren indes im Zuge der Bahnstrukturreform.

⁹⁰ Vgl. o. V. (1992; Der Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) - Ein Verbund mit starken Partnern), S. 204 f.

⁹¹ Dies erfolgte im Vorgriff auf den Verbundtarif auch beim VGN.

⁹² Auch das Gebiet des HVV umfasst drei Bundesländer (Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein), allerdings ist der Hamburger Anteil der weitaus bedeutendste, da sich ein Großteil der Verkehre dort abspielt. Alle anderen damals existierenden Verbände befanden sich innerhalb eines Bundeslandes.

⁹³ Vgl. Irsfeld (1987), S. 86.

Tabelle 1: Verbundgründungen bis 1990

VERBUND	GRÜNDUNG	VERBUNDSTART
Hamburger Verkehrsverbund (HVV)	29.11.1965	01.01.1967
Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV)	05.04.1971	28.05.1972
Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund (FVV)	27.06.1973	26.05.1974
Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS)	19.12.1977	01.10.1978
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR)	30.10.1978	01.01.1980
Regensburger Verkehrsverbund (RVV)	02.12.1983	01.10.1984
Augsburger Verkehrsverbund (AVV)	27.03.1985	01.09.1995 ⁹⁴
Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS)	08.12.1986	01.09.1987
Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN)	19.12.1986	27.09.1987
Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN)	24.08.1989	01.12.1989

Quelle: eigene Zusammenstellung.

3.4 Auswirkungen der Regionalisierung

Bis zum Beginn der 90er Jahre waren alle Verbundgesellschaften ausgehend von der Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen prinzipiell als klassische Unternehmensverbände organisiert, deren Arbeit nicht zuletzt dem Interessenausgleich zwischen den in der Regel als Gesellschafter fungierenden kommunalen Verkehrsunternehmen einerseits und der Deutschen Bundesbahn andererseits diente. Schon zu dieser Zeit waren aber auch die betroffenen Gebietskörperschaften auf unterschiedlichem Wege in die Verbundstrukturen eingebunden.

Um einen stärkeren Einfluss der politischen Ebene auf die Entscheidungsprozesse zu ermöglichen, wurde zum 1. Januar 1990 als erster Verbund der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr zu einem Kommunalverbund umstrukturiert. Auslöser der Diskussionen für eine Reform der Verbundorganisation war der seit Verbundstart stetig gewachsene Zuschussbedarf, der nicht zuletzt durch

⁹⁴ Zum Augsburger Verkehrsverbund vgl. die Darstellung in Abschnitt 3.7. in Kapitel IV.

die verhältnismäßig geringe Anzahl an Umsteigern sowie den Schwierigkeiten der Anwendung eines einheitlichen Tarifes in einem polyzentrischen Raum hervorgerufen wurde.⁹⁵ Die zuvor von den Verkehrsunternehmen gehaltenen Anteile an der Verbundgesellschaft gingen auf den Zweckverband über, in dem sich alle beteiligten Kommunen - 19 Städte und 5 Kreise - zusammengeschlossen hatten. Die kommunalen Verkehrsunternehmen stellten lediglich noch einige Vertreter im Aufsichtsrat der VRR GmbH. Mit der Reform der Verbundstruktur sollte gleichzeitig aber auch die betriebswirtschaftliche Verantwortung der Unternehmen gestärkt werden.⁹⁶ Die Neuorganisation des VRR war im Prinzip ein Vorgriff auf vergleichbare Entwicklungen in anderen Verkehrsverbänden, die sich im Zuge der Regionalisierung vollzogen.

Die nicht eindeutig geregelte Aufgaben- und Finanzverantwortung wurde wiederholt als eines der zentralen Probleme des Öffentlichen Personennahverkehrs beschrieben.⁹⁷ Mit der Regionalisierung sollte daher "die Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des gesamten ÖPNV in der Hand eines öffentlichen Trägers möglichst nah vor Ort"⁹⁸ erfolgen. Schon die in den 70er Jahren entwickelten Vorschläge zur Neuorganisation des ÖPNV im Zwei- bzw. Drei-Ebenen-Modell spiegeln im Prinzip diesen Grundgedanken der Regionalisierung wider, der seitdem auch häufig diskutiert wurde. Letztlich wird durch eine Verlagerung der Verantwortlichkeiten auf regionale Stellen aufgrund des direkteren Kundenbezuges eine bedarfsgerechtere und gleichzeitig kostengünstigere Gestaltung des ÖPNV angestrebt.⁹⁹

Durch die Regionalisierung des ÖPNV im Rahmen der Bahnstrukturreform ergaben sich mit Wirkung zum 1. Januar 1996 zahlreiche Änderungen im rechtlichen Rahmen des Nahverkehrs. Ausgehend von Beschlüssen auf europäischer Ebene wurde der gesamte ÖPNV auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt und mit dem Eisenbahnneuordnungsgesetz sowohl AEG als auch PBefG novelliert (*vgl. Abbildung 4*).

⁹⁵ Vgl. Engelhardt (1986), S. 4; Stertkamp kritisierte bereits zuvor, dass die Zahl der Umsteigebeziehungen im Rhein-Ruhr-Raum nicht die Einführung eines Gemeinschaftstarifes und die Schaffung eines Verbundes rechtfertigen; vgl. Stertkamp (1983), S. 688.

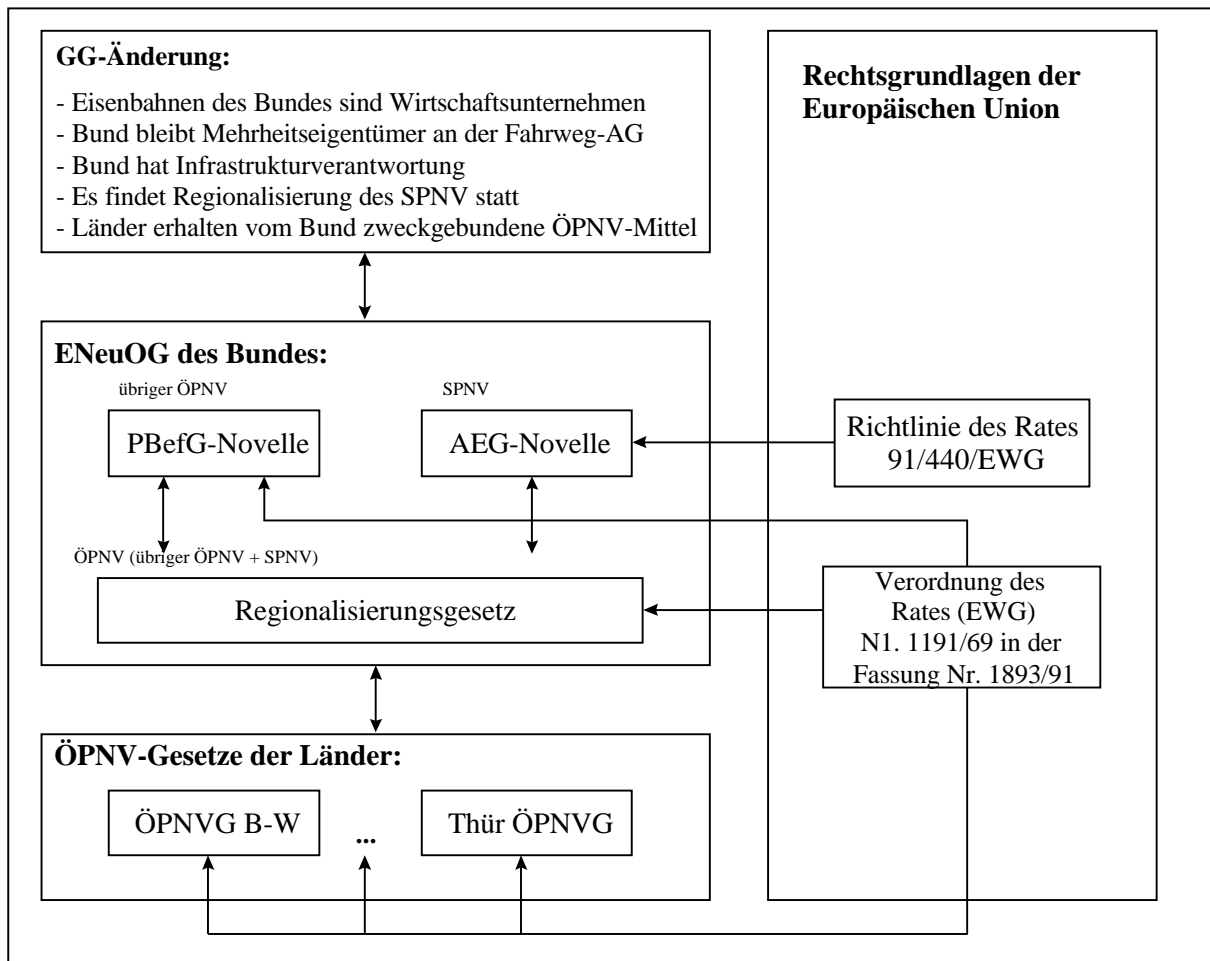
⁹⁶ Zur Reform des VRR vgl. auch Horn (1994), S. 199 ff.

⁹⁷ Vgl. u. a. Girnau (1991), S. 4 sowie Ratzenberger (1993), S. 14.

⁹⁸ Vgl. Muthesius (1997a), S. 71

⁹⁹ Vgl. Welge (1997), S. 1.

Abbildung 4: Rechtliche Grundlagen für die Durchführung des ÖPNV nach der Bahnreform



Quelle: Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (1999), S. 23.

Bis zum Inkrafttreten der neugefassten Bestimmungen wurden die bundesgesetzlichen Regelungen mit Ausnahme von Hamburg durch Ländergesetze ergänzt, die unter anderem die Aufgabenträgerschaft für die einzelnen Teilbereiche des ÖPNV festlegten, d. h. die für Organisation und Finanzierung verantwortlichen Instanzen bestimmten.¹⁰⁰ Während die Verantwortung für den allgemeinen ÖPNV in allen Ländern zur kommunalen Aufgabe erklärt wurde, ergaben sich im Bereich des SPNV landesspezifische Lösungen. Einzelne Länder reichten die Zuständigkeit an die kommunale Gebietskörperschaften bzw. deren Zusammenschlüsse

¹⁰⁰ Die wichtigsten gesetzlichen Vorgaben, die für Kooperationen im ÖPNV relevant sind, werden in Kapitel III dargestellt. Ein Überblick über die gesetzlichen Veränderungen durch die Regionalisierung findet sich bei Muthesius (1997a); eine sehr ausführliche Darstellung bei Wachinger/Wittemann (1996).

in Zweckverbänden weiter, andere Länder hingegen beließen den SPNV in ihrem eigenen Aufgabebereich. Einen Überblick hierüber gibt Tabelle 2.

Tabelle 2: Übersicht über die Länderregelungen zur Aufgabenträgerschaft im SPNV

LAND	SPNV-AUFGABENTRÄGER
Baden-Württemberg	Land (Ausnahme: Verband Region Stuttgart)
Bayern	Land
Berlin	Land
Brandenburg	Land
Bremen	Stadtgemeinden
Hamburg	entfällt
Hessen	Landkreise, kreisfreie Städte (Zusammenschluss in 3 Verkehrsverbänden)
Mecklenburg-Vorpommern	Land
Niedersachsen	Land (Ausnahmen: Region Hannover und Zweckverband Großraum Braunschweig)
Nordrhein-Westfalen	Landkreise, kreisfreie Städte (Zusammenschluss in 9 Zweckverbänden)
Rheinland-Pfalz	Landkreise, kreisfreie Städte (Zusammenschluss in 2 Zweckverbänden)
Saarland	Land
Sachsen	zunächst Land: im Laufe des Jahres 1998 übertragen auf Landkreise und kreisfreie Städte (Zusammenschluss in 5 Zweckverbänden)
Sachsen-Anhalt	Land
Schleswig-Holstein	Land
Thüringen	Land

Quelle: eigene Zusammenstellung nach den ÖPNV-Gesetzen der Länder.

Mit dem Übergang der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den SPNV vom Bund auf die Länder bzw. die von den Ländern bestimmten Stellen entfiel auch die Notwendigkeit für das im allgemeinen per Grundvertrag geregelte Mitwirken des Bundes in den Verbänden. Der Bund zog sich als Gewährsträger aus den Verbundorganisationen zurück. Gleichzeitig wurde durch die erstmalige Definition öffentlicher ÖPNV-Aufgaben im Regionalisierungsgesetz und die

Übertragung der Aufgabenträgerschaft für den allgemeinen ÖPNV auf Kreise und Städte die Stellung der kommunalen Instanzen deutlich gestärkt.¹⁰¹

Diese Veränderungen führten in der Folgezeit zu einem Umstrukturierungsprozess der nahezu alle bestehenden Verkehrsverbände betraf; lediglich beim Verkehrsverbund Großraum Nürnberg blieb die Verbundkonstruktion im wesentlichen unverändert erhalten. Die neuen Aufgabenträger des ÖPNV übernahmen von den Verkehrsunternehmen ganz oder teilweise die Eigentümerfunktion an den Verbundgesellschaften. Aus Unternehmensverbänden entstanden so genannte Aufgabenträgerverbände, wie zum Beispiel bei HVV, MVV und VRS, oder Mischverbände wie im Falle des VVS.¹⁰² Dabei vollzog sich die Umwandlung der einzelnen Verbundkonstruktionen auf sehr verschiedenen Wegen. Überdies resultierten aus der Verlagerung der Zuständigkeiten für den SPNV je nach landesgesetzlicher Vorgabe zum Teil nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Aufgabenstellungen der Verbundgesellschaften.¹⁰³

Andere Verbundorganisationen nahmen in diesem Zeitraum von Beginn an in den neuen Strukturen ihre Tätigkeit auf, als erster der 1994 gegründete Karlsruher Verkehrsverbund (KVV), ihm folgte der am 28. Mai 1995 gestartete Nordhessische Verkehrsverbund (NVV). Als "Modellfall für die regionalisierungsbedingte Neuordnung des ÖPNV"¹⁰⁴ gilt der aus dem früheren FVV hervorgegangene Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV). Dieser wurde am 1. Juli 1994 gegründet und nahm zeitgleich mit dem NVV am 28. Mai 1995 den Verbundbetrieb auf. Gesellschafter des RMV sind ausschließlich Gebietskörperschaften, neben dem Land Hessen sind dies elf Städte und fünfzehn Landkreise.¹⁰⁵

Auch auf dem Gebiet der neuen Bundesländer wurde seit dem Beginn der 90er Jahre die Gründung von Verbänden vorbereitet. Dies galt vor allem für den Großraum Berlin, für den eine Verbundlösung schon im Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vorgesehen war.¹⁰⁶ Der dort anvisierte Start des Verbundes zum 1. Januar 1997 verzö-

¹⁰¹ Vgl. Scherm (1995), S. 15 sowie Daduna (1995), S. 187.

¹⁰² Einen Überblick über die organisatorischen Veränderungen bei den einzelnen Verbänden gibt Wolf (1996).

¹⁰³ Vgl. Lippert (1996), S. 37

¹⁰⁴ Wolf (1996), S. 34.

¹⁰⁵ Vgl. zur Entstehung des RMV ausführlich Stindt (1995).

¹⁰⁶ Bereits 1991 wurde zudem eine im Auftrag der Berliner Verkehrsbetriebe durchgeführte Untersuchung zur "Sondierung einer für Berlin geeigneten ÖPNV-Kooperationsform" vorgelegt; vgl. dazu Cerwenka/Meyer-Rühle (1991).

gerte sich jedoch, was nicht zuletzt auf die Veränderungen der Planungen in Folge der Regionalisierung zurückzuführen war.¹⁰⁷ Erst am 1. April 1999 konnte der ebenfalls als Aufgabenträgerverbund konzipierte Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) seine Tätigkeit aufnehmen. Zuvor hatte dies als erster Verkehrsverbund in den neuen Bundesländern am 1. Mai 1997 bereits der Verkehrsverbund Warnow (VVW) getan, dem zum 28. Mai 1998 noch der Verkehrsverbund Oberelbe (VVO) folgte.

Nach dem 1. Januar 1996 entstanden, ausgehend von den Veränderungen der Zuständigkeiten im ÖPNV, ferner einige kleinere Verkehrsverbände, die gleichfalls überwiegend unter direkter Beteiligung der Gebietskörperschaften als Gesellschafter gebildet wurden. Obwohl die Schaffung neuer Verbände wohl auch ohne die Neuordnung im Rahmen der Bahnstrukturreform erfolgt wäre,¹⁰⁸ hat die Regionalisierung den Prozess von Verbundgründungen sicherlich beschleunigt und damit nicht nur zu einer Neuorganisation der zuvor bestehenden Verbände geführt, sondern auch eine erneute Welle von Verbundgründungen in kleineren und mittleren Ballungsräumen ausgelöst. Dies wird schon durch die Anzahl der zwischen 1994 und 2002 gebildeten Verbände belegt, die in Tabelle 3 aufgeführt sind.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Vgl. K. Lorenzen (1997), S. 18.

¹⁰⁸ Vgl. K.-H. Wolf (1994), S. 38.

¹⁰⁹ Die Tabelle berücksichtigt nur Kooperationen, von denen die im folgenden Abschnitt erläuterte Verbunddefinition erfüllt wird.

Tabelle 3: Von 1994 bis 2002 gestartete Verkehrs- und Tarifverbände

VERBUND	GRÜNDUNG	VERBUNDSTART
Regio-Verkehrsverbund Freiburg (RVF)	01.01.1994	01.01.1994 (Vollverbund 01.10.1996)
Karlsruher Verkehrsverbund (KVV)	15.03.1994	29.05.1994
Tarifverbund Ortenau (TGO)	01.09.1991	01.01.1995 (Vollverbund 01.02.1998)
Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV)	01.07.1994	28.05.1995 (Vorläufer FVV)
Nordhessischer Verkehrsverbund (NVV)	13.07.1994	28.05.1995
Aachener Verkehrsverbund (AVV)	31.05.1994	01.06.1995 (Vollverbund 01.06.1996)
Regio-Verkehrsverbund Lörrach (RVL)	03.08.1995	01.07.1995 (Vollverbund: 01.09.1996)
Verkehrsunternehmen Hegau-Bodensee Verbund	25.11.1996	01.09.1996 (Vollverbund: 01.01.2003)
Heilbronner Verkehrsverbund (HNV)	01.10.1996	01.01.1997
Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (VBN)	29.10.1996	01.01.1997
Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis (VPE)	01.06.1997	01.06.1997
Donau-Iller-Nahverkehrsverbund (DING)	03.07.1997	01.01.1998
Verkehrsverbund Warnow (VWV)	27.02.1997	01.05.1997 (Vollverbund: 24.05.1998)
Verkehrsverbund Oberelbe (VVO)	01.01.2000	24.05.1998
Verbundgesellschaft Region Braunschweig	07.1998	01.11.1998
Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB)	30.12.1996	01.04.1999
Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund (RNN)	15.07.1999	01.08.1999
Kreisverkehr Schwäbisch Hall	12.11.1991	01.01.2000
Westpfalz Verkehrsverbund (WVV)	15.12.1999	02.04.2000
Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar (VSB)	20.03.1996	01.09.2000
Biberacher Nahverkehrsverbund (BNV)	19.07.2000	01.09.2000 (zum 01.01.2003 Fusion mit DING)
Verkehrsverbund Region Trier (VRT)	02.02.2001	01.01.2001
Mitteldeutscher Verkehrsverbund (MDV)	27.03.1998	01.08.2001
Verkehrs-Gemeinsch. Landkreis Freudenstadt (vgf)	29.08.2001	01.11.2001
Verkehrsverbund Rhein-Mosel (VRM)	01.01.1996	01.01.2002
Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau (naldo)	20.12.2000	01.01.2002

Anmerkungen: Bei einigen Verbänden erfolgte die Tarifeinführung in zwei Stufen; andere entstanden aus der Umwandlung zuvor bereits bestehender Verkehrsgemeinschaften (die zum Teil schon als GmbH organisiert waren); bei manchen Verbänden wurde die Verbund-GmbH erst nach Verbundstart gegründet.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

4. Definition und Abgrenzung der Kooperationsform Verkehrsverbund

Die traditionelle Begriffsbestimmung eines Verkehrsverbundes geht grundsätzlich von der Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen aus und lässt daher die Tatsache unberücksichtigt, dass - wie im vorherigen Abschnitt ausgeführt - seit der Regionalisierung auch Aufgabenträger als Gesellschafter an den Verbundorganisationen beteiligt sind. Dementsprechend ist eine Erweiterung dieser klassischen Definition erforderlich.

Ein Verkehrsverbund im Sinne dieser Untersuchung kann beschrieben werden als eine Kooperationsform im ÖPNV, bei der einer durch die Zusammenarbeit von Aufgabenträgern und/oder Verkehrsunternehmen gebildeten, rechtlich selbständigen Verbundgesellschaft, die mit eigenem Personal und eigenen Sachmitteln arbeitet, wesentliche Zuständigkeiten übertragen werden, insbesondere in Bezug auf die Aufstellung bzw. Weiterentwicklung des Gemeinschaftstarifes und die Abstimmung der Netz- und Fahrplangestaltung des gesamten ÖPNV auf Straße und Schiene im Verbundgebiet, und die vorrangig das Ziel verfolgt, durch dieses abgestimmte Verkehrsangebot die Attraktivität des gesamten regionalen ÖPNV insbesondere im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr zu steigern.

Nachdem im Zuge der Regionalisierung eine Reihe weiterer neuer Verkehrsverbände und Verkehrsgemeinschaften entstanden ist, sind inzwischen weite Teile des Territoriums der Bundesrepublik durch ÖPNV-Kooperationen abgedeckt.¹¹⁰ Die Grenzen zwischen den unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit sind dabei derart fließend, dass sich eine eindeutige Zuordnung zu den einzelnen Kooperationsformen oftmals schwierig gestaltet; häufig wird für ÖPNV-Kooperationen vereinfachend der unscharfe Sammelbegriff "Verbund" verwendet.¹¹¹ Es erscheint deshalb sinnvoll, anhand bestimmter Kriterien der zuvor dargestellten Verbunddefinition und mit Hilfe konkreter Beispiele zu verdeutlichen, wie Verkehrsverbände im Einzelfall von anderen Kooperationsformen im ÖPNV abzugrenzen sind. Dies ist auch deshalb hilfreich, weil durchaus differierende Auffassungen darüber bestehen, was genau unter einem Verkehrsverbund zu verstehen ist.¹¹² Wichtig ist dabei in jedem Fall, dass Verkehrsverbund nicht

¹¹⁰ Einen Überblick hierüber gibt die Wandkarte des Pietruska Verlages (siehe Fn. 45).

¹¹¹ Vgl. Weiß (2003a), S. 235.

¹¹² Aus Sicht der DB Regio AG sind alle diejenigen Kooperationen Verbände, die über einen Gemeinschaftstarif zwischen allgemeinem ÖPNV und SPNV verfügen. Dies zeigt sich u. a. anhand der Darstellungen auf der von ihr als Anlage zum Kursbuch herausgegebene "Übersichtskarte für den Personenverkehr". An anderer

gleichgesetzt kann werden mit Verbundgesellschaft; mit "Verkehrsverbund" ist vielmehr immer die Gesamtheit der am Verbund Beteiligten gemeint.¹¹³

Das wichtigste Merkmal, anhand dessen sich Verkehrsverbände von anderen ÖPNV-Kooperationen unterscheiden, ist zweifellos - wie bereits in der VÖV-Definition aus den 70er Jahren beschrieben - das Vorhandensein einer rechtlich selbständigen Verbundgesellschaft mit eigenem Organisationsrahmen, der die Wahrnehmung einer Reihe zentraler, vertraglich festgelegter Aufgaben zugewiesen wird.¹¹⁴ "Die Etablierung einer separaten Organisationseinheit ... gilt als zentrales Erkennungsmerkmal eines Verkehrsverbundes".¹¹⁵ Bei einigen so genannten "Verkehrsverbänden" besteht aber keine eigenständige Organisationseinheit in privatrechtlicher Form, vielmehr übernimmt hier der Zweckverband als Zusammenschluss der jeweils beteiligten Aufgabenträger selbst die Erfüllung der wichtigsten "verbundbezogenen" Aufgaben. Die Regieaufgaben sind also direkt auf der politischen Ebene bei einer rein politischen Instanz angesiedelt. Dies trifft beispielsweise beim Verkehrsverbund Vogtland¹¹⁶ sowie beim Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen (VSN) zu, wobei beim VSN zwar zusätzlich noch eine Serviceeinrichtung der einbezogenen Unternehmen besteht, diese ist aber im wesentlichen nur für die Einnahmenaufteilung zuständig.¹¹⁷ Ähnlich verhält es sich auch beim Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter.¹¹⁸ In den vorgenannten Fällen existiert zwischen der politischen Ebene Zweckverband und der betrieblichen Ebene der Verkehrsunternehmen keine zwischengelagerte, rechtliche selbständige Verbundgesellschaft auf der Regieebene, die Aufgaben in eigener Verantwortung wahrnimmt.

Im Gegenzug dazu werden in anderen Kooperationen die gemeinschaftlichen Tätigkeiten von den Verkehrsunternehmen im Rahmen einer klassischen Verkehrsgemeinschaft wahrgenommen. Dies gilt z. B. für die Formen der unternehmerischen Zusammenarbeit in den Bereichen

Stelle werden Verkehrsverbände mit SPNV-Aufgabenträgern gleichgesetzt, so zum Beispiel bei Krummheuer (2000).

¹¹³ Vgl. König (2000), S. 10.

¹¹⁴ Vgl. Dittmann (1984), S. 370, Weiß (1998), S. 153 sowie auch Wagner (2000), S. 7, der die Notwendigkeit einer eigenständigen Verbundorganisation betont, da die Verbundaufgaben nach seiner Auffassung weder von einer Gebietskörperschaft noch von einem Verkehrsunternehmen nebenbei wahrgenommen werden könnten.

¹¹⁵ Weiß (1999), S. 164.

¹¹⁶ Vgl. zum Zweckverband Verkehrsverbund Vogtland Götz (2002), S. 232 ff.

¹¹⁷ Schreiben des Zweckverbandes Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen vom 9. September 1999.

¹¹⁸ Vgl. Verbundbericht des Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter 1995 - 2000, S. 12 f.

Münsterland und Niederrhein. Obwohl hier inzwischen so genannte "Verbundtarife" zur Anwendung kommen, handelt es sich aus organisatorischer Sicht nach wie vor um Verkehrsgemeinschaften, wie sie zuvor bereits bestanden. Die Gemeinschaftsaufgaben für den Bereich des allgemeinen ÖPNV werden durch eine Geschäftsstelle der beteiligten Verkehrsunternehmen koordiniert, eine rechtlich selbständige Verbundgesellschaft existiert nicht.¹¹⁹ Diese fehlt beispielsweise auch beim Verkehrsverbund Region Kiel, wo lediglich eine Geschäftsstelle zur verbundinternen Koordination und Abstimmung eingerichtet wurde,¹²⁰ beim Heidenheimer Tarifverbund, wo innerhalb der Landkreisverwaltung eine Geschäftsstelle zur Abwicklung der laufenden Verbundgeschäfte geschaffen wurde,¹²¹ sowie beim Verkehrsverbund Mittelsachsen (VMS). Dort besteht eine Arbeitsteilung zwischen einem für die Wahrnehmung der sich aus der SPNV-Aufgabenträgerschaft ergebenden Tätigkeiten zuständigen Büro des Zweckverbandes und einer als Gesellschaft des bürgerlichen Rechts gebildeten Arbeitsgemeinschaft der Verkehrsunternehmen (ARGE VMS GbR), der die Aufgaben zur verkehrlichen und tariflichen Abstimmung der Verkehre obliegen.¹²²

Von einem vollständigen Verkehrsverbund - einem Vollverbund - kann außerdem nur gesprochen werden, wenn sich die Arbeit der Verbundgesellschaft auf alle bedeutenden regionalen Verkehrsmittel erstreckt, d. h. sowohl den allgemeinen ÖPNV als auch den SPNV einschließt. Vor allem sollte ein einheitliches Tarifsystem für alle Verkehrsmittel im Verbundraum bestehen, da nur durch einen Vollverbundtarif eine kundenwirksame Integration des gesamten ÖPNV in einer Region erreicht wird.¹²³ Zwar ist ein gemeinschaftlicher Tarif alleine kein hinreichendes Verbundkriterium - weshalb nicht alle Kooperationsräume, in denen ein Gemeinschaftstarif zwischen SPNV und allgemeinem ÖPNV gilt, mit Verkehrsverbänden gleichgesetzt werden können - dennoch liegt ein Vollverbund nur dann vor, wenn alle lokalen Verkehrsmittel in die Zusammenarbeit eingeschlossen sind. Dies ist aber zum Beispiel beim Verkehrsverbund Mittelschwaben nicht der Fall, da sich der "Verbundtarif" hier nur auf die

¹¹⁹ Für den Bereich des SPNV sind die jeweiligen Zweckverbände zuständig; vgl. dazu auch DB Regio (2000), S. 202 f.

¹²⁰ Vgl. "VRK"-Vertrag (Stand: 1998) sowie Schreiben der VRK-Geschäftsstelle vom 2. Juli 1999.

¹²¹ Auf die Einrichtung einer Verbund-GmbH wurde hierbei bewusst verzichtet; vgl. Kaiser (1999), S. 5.

¹²² Unterlagen der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsverbund Mittelsachsen GbR.

¹²³ Vgl. Novy (1998), S. 6.

Busverkehre erstreckt, während der SPNV nicht in die Zusammenarbeit integriert ist.¹²⁴ Gleiches gilt für die Verkehrsgemeinschaft Bäderkreis Calw GmbH.¹²⁵

Die Tätigkeit der Verbundgesellschaft sollte bei einem Vollverbund aber nicht allein auf den tariflichen Bereich beschränkt sein, sondern darüber hinausgehend weitere Bereiche, vor allem die Koordinierung der Verkehrsangebote und die Abstimmung der Fahrpläne umfassen.¹²⁶ Dies ist schon mit Blick auf die Zielsetzung der Kooperation sinnvoll, da die Einführung eines gemeinschaftlichen Tarifes zwar das nach außen deutlichste Verbundmerkmal darstellt, dies alleine aber in der Regel nicht zu einer gesteigerten Nachfrage führen dürfte.¹²⁷ Bei einigen, insbesondere kleineren Kooperationen erstrecken sich Kompetenzen und Tätigkeiten der Verbundgesellschaft aber fast ausschließlich auf den Tarif- und Marketingsektor, weshalb in diesen Fällen strenggenommen die Bezeichnung Tarifverbund zutreffender erscheint.¹²⁸ Beispiele hierfür sind der Verkehrsunternehmen Hegau-Bodensee Verbund, der Tarifverbund Ortenau sowie der Tarifverbund Freudenstadt. Alle drei Kooperationen verfügen zwar jeweils über eine rechtlich selbständige Verbund-GmbH, deren Aufgaben umfassen aber im wesentlichen nur die Weiterentwicklung des Gemeinschaftstarifs, die Einnahmenaufteilung und das Marketing des Verbundtarifes.¹²⁹ Auch beim Verbundtarif Region Braunschweig besteht zwar eine eigenständige Verbundgesellschaft, diese ist allerdings zum einen nicht mit eigenem Personal ausgestattet, zum anderen beschränken sich die vertraglichen Beziehungen zwischen den Beteiligten auf die Anwendung des gemeinsamen Verbundtarifes, während andere klassische Verbundaufgaben noch von den Verkehrsunternehmen in eigener Verantwortung wahrgenommen werden.¹³⁰

Wie die verschiedenen Beispiele angedeutet haben, bereiten die fließenden Grenzen zwischen den einzelnen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit häufig erhebliche Schwierigkeiten bei der genauen Zuordnung einzelner ÖPNV-Kooperationen zu den oben dargestellten Grundformen.

¹²⁴ Information des Verkehrsverbundes Mittelschwaben vom 25. Januar 2000.

¹²⁵ Schreiben der Verkehrsgemeinschaft Bäderkreis Calw GmbH vom 13. Dezember 1999.

¹²⁶ Vgl. Leopold (1980), S. 721 sowie Petzmann (1985), S. 31.

¹²⁷ Vgl. Montada (1981), S. 40.

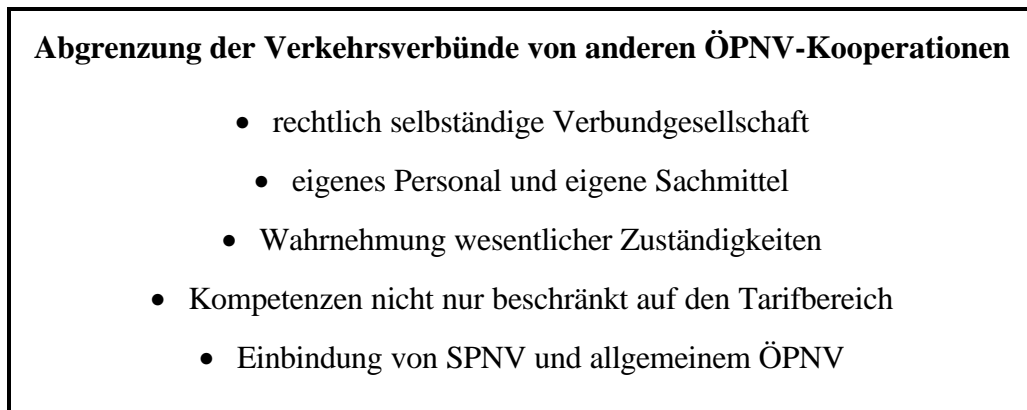
¹²⁸ Vgl. Kroh (1996), S. 44.

¹²⁹ Auskunft der Verkehrsunternehmen Hegau-Bodensee GmbH vom 30. November 1999, Informationen der Tarifverbund Ortenau GmbH vom 22. November 1999 und 1. Februar 2001 sowie Informationen der Tarifverbund Freudenstadt GmbH vom 26. Februar 2003; vgl. dazu auch Abschnitt 2.4 im Kapitel IV.

¹³⁰ Informationen des Zweckverbandes Großraum Braunschweig vom 19. Oktober 1999.

Dies gilt um so mehr, als der Aufbau des Organisationsrahmens bei einzelnen Kooperationen noch im Fluss ist bzw. er bei anderen Zusammenschlüssen häufigeren Änderungen unterworfen ist.¹³¹ Abbildung 5 fasst die wesentlichen Merkmale zur Unterscheidung der Verkehrsverbände von anderen ÖPNV-Kooperationen nochmals zusammen.

Abbildung 5: Wesentliche Verbundmerkmale



Quelle: eigene Darstellung

Im Rahmen dieser Untersuchung sollen nur diejenigen Kooperationen berücksichtigt werden, die alle genannten Kriterien für einen vollständigen Verkehrsverbund erfüllen. Dabei werden die größeren dieser Verbände ausführlicher betrachtet, da sich auf diese der größte Teil des Fahrgastaufkommens in Deutschland konzentriert. Der Stellenwert der Verkehrsverbände im deutschen ÖPNV-Sektor soll nun zum Abschluss dieses Kapitels ebenso anhand einiger statistischer Daten verdeutlicht werden, wie die zum Teil gravierenden Unterschiede zwischen den einzelnen Verbundgebieten.

5. Bedeutung der Verbände im deutschen ÖPNV

Die Zahl der ÖPNV-Kooperationen ist in den letzten Jahren weiter angestiegen, nicht zuletzt infolge der Regionalisierung. Allein von den bestehenden Verkehrsverbänden werden inzwischen nicht nur fast alle Ballungsgebiete in Deutschland abgedeckt, sondern auch zahlreiche kleinere und mittlere Verdichtungsräume. Nesemaier schlussfolgerte schon Mitte der 90er Jah-

¹³¹ So startete der Regio-Verkehrsverbund Freiburg 1994 noch als Unternehmensverbund, wurde 1996 zum Mischverbund und 2002 dann wiederum in einen Verbund mit einer parallelen Organisation von Unternehmensverbund und Aufgabenträgergesellschaft umorganisiert.

re, man könne davon ausgehen, "dass langfristig der weitaus größte Teil des Angebotes von Verkehrsverbänden koordiniert wird".¹³² Dies trifft bereits insoweit zu, als dass - nimmt man die verbundähnliche Kooperation im Raum Hannover dazu - das Verkehrsangebot sämtlicher im ÖPNV-Bericht der Bundesregierung ausgewiesenen Verkehrsballungsräume von Verkehrsverbänden koordiniert wird. Diese 13 Gebiete vereinigen zusammen bereits 62,7 % des gesamten Fahrgastaufkommens im deutschen ÖPNV auf sich.¹³³ Bezogen auf die 20 größten Verkehrsverbände soll deren Anteil am Fahrgastaufkommen sogar rund 70 % betragen.¹³⁴

Allerdings sind derartige Berechnungen grundsätzlich nicht unkritisch, da die maßgeblichen Statistiken über die im ÖPNV beförderten Personen auf Unternehmensbeförderungsfällen beruhen,¹³⁵ während die Verkehrsverbände im Regelfall so genannte Verbundbeförderungsfälle ausweisen. Umsteiger zwischen verschiedenen Verbundverkehrsmitteln werden beim Verkehrsverbund nur einmal als Fahrgast gezählt, tauchen aber in den Statistiken mehrerer Verkehrsunternehmen auf. Die Summe der von den einzelnen Verkehrsunternehmen in einem Verbundraum ausgewiesenen Fahrgäste ist somit generell höher als die ermittelten Verbundfahrten.¹³⁶ Die Differenz zwischen beiden Angaben hängt dabei von der Zahl der Umsteiger zwischen den verschiedenen Unternehmen ab. Bei den meisten Berechnungen des Fahrgastaufkommens, das insgesamt innerhalb von Verbänden befördert wird, dürfte der Verbundanteil folglich meist sogar zu niedrig angegeben sein.¹³⁷

Eine exakte Ermittlung, wie viel Prozent der ÖPNV-Nutzer innerhalb von Kooperationen, die zumindest den Status einer Tarifgemeinschaft besitzen, befördert werden, ist nahezu unmög-

¹³² Neseimaier (1997), S. 73.

¹³³ Vgl. Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (1999), S. 10.

¹³⁴ Vgl. Sparmann (2001).

¹³⁵ Dies gilt sowohl für die amtlichen ÖPNV-Statistiken des Statistischen Bundesamtes als auch für die Statistiken des VDV.

¹³⁶ Zu den unterschiedlichen Konzepten der Fahrgasterfassung vgl. auch Frank-Bosch (1999); einige wenige Verbände weisen in ihren Verbundberichten sowohl Unternehmens- als auch Verbundbeförderungsfälle aus, wie der Münchner Verkehrs- und Tarifverbund sowie der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg; andere wiederum veröffentlichen an Stelle der Verbundfahrten lediglich die aufsummierten Unternehmensbeförderungsfälle.

¹³⁷ Die Summe der Fahrgäste mehrerer Verbände wird fälschlicherweise in Beziehung gesetzt zur Gesamtzahl des Fahrgastaufkommens in Deutschland, das auf der Basis von Unternehmensbeförderungsfällen ermittelt wird. Mit Hilfe der Personenkilometer wäre grundsätzlich ein sachgerechter Vergleich möglich, da die Berechnung der Beförderungsleistung unabhängig vom Erfassungskonzept zu gleichen Ergebnissen führt.

lich, zumal für viele Tarif- und Verkehrsgemeinschaften überhaupt keine statistischen Daten vorliegen. Der Anteil am Verkehrsaufkommen des allgemeinen ÖPNV, der noch außerhalb von Kooperationsräumen erbracht wird, dürfte inzwischen aber als verhältnismäßig gering einzuschätzen sein¹³⁸ und mit der geplanten Einrichtung weiterer Kooperationen, wie beispielsweise im Saarland und im Raum Bodensee-Oberschwaben, oder der Ausdehnung bestehender, wie unter anderem in Niedersachsen angedacht, zukünftig noch weiter sinken.

Zwischen den einzelnen ÖPNV-Kooperationen, vor allem auch zwischen den verschiedenen Verkehrsverbänden bestehen dabei zum Teil sehr deutliche Unterschiede hinsichtlich Größe und Einwohnerzahl der eingeschlossenen Gebiete sowie Art und Umfang der Verkehrsleistungen. So wohnen im Verbundraum des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr ca. 7,3 Millionen Menschen, wohingegen im Einzugsbereich des Kreisverkehrs Schwäbisch-Hall lediglich knapp 187.000 Einwohner leben. Das Gebiet des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg umfasst 30.367 km², beim Regio-Verkehrsverbund Lössach sind es hingegen gerade einmal 807 km².¹³⁹ Während sich der VBB also auf die Stadt Berlin und das komplette Bundesland Brandenburg erstreckt, sind in Baden-Württemberg die Gebiete einiger Verbände bzw. anderer Kooperationen auf das Territorium eines einzelnen Landkreises beschränkt.

Dementsprechend schwankt auch das Spektrum der pro Jahr durchgeführten Verbundfahrten von über einer Milliarde bei den Verkehrsverbänden Rhein-Ruhr und Berlin-Brandenburg bis hin zu unter 30 Millionen, wie zum Beispiel beim Heilbronner Verkehrsverbund oder beim Regio-Verkehrsverbund Lössach. Ähnliches gilt für die jährlichen Fahrgeldeinnahmen der Verbände. Eine Übersicht über die für 2002 ausgewiesenen Fahrgastzahlen und Tarifeinnahmen der Verkehrsverbände, die Mitglied im VDV sind, verdeutlicht Tabelle 4.

Angaben über die Personenkilometer werden allerdings nur von wenigen Verbundgesellschaften ermittelt und herausgegeben.

¹³⁸ Aufgrund der nicht gegebenen Vergleichbarkeit von Verbund- und Unternehmensstatistiken und des Fehlens flächendeckender Angaben über die in Kooperationen beförderten Personen ist eine Berechnung des prozentualen Anteils von Fahrten innerhalb und außerhalb von Kooperationen nur näherungsweise möglich. Für den Bereich des allgemeinen ÖPNV beträgt der Anteil der Fahrgäste, die außerhalb von ÖPNV-Kooperationen befördert werden, nur noch rund 8 % (*eigene Berechnung anhand von Angaben des Statistischen Bundesamtes und Daten in der VDV-Statistik 2001*). Für den SPNV ist die Ermittlung des entsprechenden Anteils nicht möglich, da regional spezifizierte Angaben fehlen. Allerdings vereinen schon die fünf großen S-Bahn-Systeme (Berlin, München, Hamburg, Stuttgart und Rhein-Main-Gebiet), die sich vollständig in Verkehrsverbänden befinden, ca. 56 % des Fahrgastaufkommens der DB Regio auf sich (*eigene Berechnung*).

Tabelle 4: Fahrgastzahlen und Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsverbände 2002

VERBUND	VERBUNDFAHRTEN IN 1000	FAHRGELDEINNAHMEN (BRUTTO IN 1000 EURO)
Aachener Verkehrsverbund	96.842,0	60.772,0
Augsburger Verkehrsverbund	76.025,5	48.262,9
Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg	k.A.	k.A.
Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen	120.157,4	105.337,9
Verkehrsverbund Oberelbe	189.939,8	100.149,3
Regio-Verkehrsverbund Freiburg	101.700,0	51.310,0
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	1.143.300,0	697.900,0
Hamburger Verkehrsverbund	503.700,0	375.700,0
Großraum-Verkehr Hannover	158.776,6	134.320,2
Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau	59.441,7	32.428,8
Heilbronner Verkehrsverbund	28.527,4	19.612,5
Rhein-Main-Verkehrsverbund	628.000,0	k.A.
Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund	31.300,0	31.700,0
Westpfalz Verkehrsverbund	33.466,0	23.759,0
Karlsruher Verkehrsverbund	157.337,5	80.638,1
Nordhessischer Verkehrsverbund	k.A.	k.A.
Verkehrsverbund Rhein-Sieg	426.520,4	321.946,2
Mitteldeutscher Verkehrsverbund	134.000,0	88.030,0
Regio-Verkehrsverbund Lörrach	16.800,0	10.400,0
Verkehrsverbund Rhein-Neckar	247.900,0	145.000,0
Münchner Verkehrs- u. Tarifverbund	561.184,8 ¹⁴⁰	450.987,9
Verkehrsverbund Großraum Nürnberg	204.059,0	164.087,7
Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis	38.540,0	17.840,0
Regensburger Verkehrsverbund	33.113,3	20.355,0
Verkehrsverbund Warnow	54.687,0	34.785,0
Kreisverkehr Schwäbisch-Hall	15.325,0	10.400,0
Verkehrs- u. Tarifverbund Stuttgart	305.959,2	279.777,6
Verkehrsverbund Region Trier	33.500,0	29.620,0
Donau-Iller-Nahverkehrsverbund	43.099,7	25.898,8

Quelle: VDV-Statistik 2002, S. 91.

¹³⁹ Vgl. VDV-Statistik 2002, S. 90 sowie VDV-Statistik 2001, S. 88.

¹⁴⁰ Die Fahrgastzahl des MVV bezieht sich auf das Jahr 2001 (vgl. VDV-Statistik 2001, S. 90).

Schließlich variiert auch die Zahl der in den Verbund einbezogenen Unternehmen von lediglich zwei, wie bei der verbundähnlichen Kooperationsform des Großraum-Verkehr Hannover,¹⁴¹ bis zu ca. 150 im Bereich des Rhein-Main-Verkehrsverbundes.¹⁴²

Diese zum Teil beträchtlichen geographischen und verkehrlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Verbänden sind in Verbindung mit den geschilderten unterschiedlichen historischen Entwicklungen der Verbundgesellschaften ein wesentlicher Grund dafür, warum ein Vergleich zwischen einzelnen Verbänden im allgemeinen äußerst problematisch ist. Auch bei den Organisationsstrukturen und den Aufgabenstellungen der Verbundgesellschaften zeigen sich erhebliche Differenzen. Die verschiedenen Gegebenheiten haben zu regional unterschiedlich ausgeprägten Verbundstrukturen geführt, "den Prototyp des Verbundes gibt es nicht".¹⁴³ Eine ausführliche Darstellung dieser unterschiedlichen Verbundorganisationsmodelle wird allerdings erst in Kapitel IV. vorgenommen. Zunächst sollen in kurzer Form die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Arbeit der Verbände beschrieben werden.

¹⁴¹ Die DB als drittes in der Region tätiges Unternehmen ist in Hannover kein direkter Verbundpartner, vgl. dazu auch die Ausführungen zum GVH in Kapitel IV.

¹⁴² Vgl. VDV-Statistik 2002, S. 90.

¹⁴³ Werner (2001), S. 109.

III. Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von Verbänden

1. Gesetzliche Bestimmungen zu ÖPNV-Kooperationen

Obwohl den Verbänden - wie im letzten Abschnitt gezeigt - inzwischen eine große Bedeutung im deutschen Nahverkehrssektor zukommt und sie damit in nicht unerheblichem Maße die Gestaltung des ÖPNV-Marktes beeinflussen, ist ihre Rechtstellung in keinem Bundesgesetz und nur in sehr wenigen Nahverkehrsgesetzen der Länder ausgestaltet. Gleichwohl enthalten sowohl das PBefG als auch die meisten Ländergesetze Bestimmungen zu ÖPNV-Kooperationen. Diese sollen im Folgenden dargestellt werden, wobei neben allgemeinen Maßgaben zu Kooperationen zum Schluss auch kurz auf kartellrechtliche Aspekte eingegangen wird.

1.1 Vorgaben im Bundesrecht

Auf Bundesebene sind die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen für die Gestaltung des Nahverkehrs im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) verankert. Bis zu seiner Novellierung im Zuge der Regionalisierung enthielt das PBefG keine direkten Regelungen in Bezug auf verkehrliche Kooperationen.

Erste Gedanken hierzu hatten allerdings schon im Rahmen einer Neufassung vom 3. Mai 1969 Eingang ins PBefG gefunden. Gemäß der geänderten Regelung in § 8 Abs. 3 PBefG wurden die Genehmigungsbehörden aufgefordert, die Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen und die Entstehung zusammenhängender Liniennetze zu fördern sowie auf eine Abstimmung der Tarife und der Verkehrsangebote hinzuwirken. Diese Ausführungen waren jedoch noch sehr allgemein gehalten. Sie gingen grundsätzlich von einer freiwilligen Zusammenarbeit der betroffenen Verkehrsunternehmen aus, während die Genehmigungsbehörden über keinerlei Befugnisse zur Durchsetzung entsprechender Maßnahmen verfügten. Die Auswirkungen dieser Neuregelung in der Praxis werden daher eher kritisch beurteilt.¹⁴⁴ Die seit der Gesetzesnovelle gebildeten Verkehrsverbände und Verkehrsgemeinschaften waren "zwar im Einklang mit dem PBefG, aber nicht aufgrund des PBefG entstanden".¹⁴⁵

¹⁴⁴ Vgl. Fromm (1979), S. 22 sowie Dittmann (1984), S. 366.

¹⁴⁵ Scherm (1995), S. 15.

Im Zuge der gesetzlichen Veränderungen, die zum 1. Januar 1996 in Kraft traten, wurden die Vorschriften des § 8 PBefG, insbesondere auch § 8 Abs. 3 überarbeitet. Erstmals ist im PBefG nun direkt von Kooperationen die Rede. Die Genehmigungsbehörde hat gemeinsam mit Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen "für eine Integration der Nahverkehrsbedienungsleistungen, insbesondere für Verkehrskooperationen, für die Abstimmung oder den Verbund der Beförderungsentgelte und für die Abstimmung der Fahrpläne zu sorgen".¹⁴⁶ Eine nähere Ausführung oder gar eine konkrete Definition verkehrlicher Kooperationen wird in diesem Bundesgesetz allerdings nicht vorgenommen,¹⁴⁷ den Kooperationsmaßnahmen wird mit der Neuregelung dennoch ein grundsätzlich hoher Stellenwert eingeräumt.¹⁴⁸

Mit der Novellierung im Zuge der Regionalisierung wurde in § 8 Abs. 3 PBefG daneben auch das Rechtsinstrument des Nahverkehrsplanes neu eingeführt.¹⁴⁹ Der durch die Aufgabenträger zu beschließende Nahverkehrsplan legt den Rahmen für die Entwicklung des lokalen ÖPNV fest, Einzelheiten zu seiner inhaltlichen Gestaltung sind in den ÖPNV-Gesetzen der Länder geregelt. Nahverkehrspläne sind für Kooperationen im ÖPNV von Bedeutung, weil die Genehmigungsbehörden dessen Inhalte bei der Ausgestaltung des ÖPNV, also auch bei der Integration der Verkehrsbedienungsleistungen berücksichtigen müssen. Die Angaben im Nahverkehrsplan beschränken sich dabei allerdings auf Rahmenvorgaben, Einzelheiten zur Gestaltung der Zusammenarbeit können nicht aufgenommen werden, die Kooperation selbst obliegt hingegen grundsätzlich den Verkehrsunternehmen,¹⁵⁰ die Aufgabenträger können diese nicht direkt anordnen.¹⁵¹ Zum anderen haben einige Aufgabenträger die Aufgabe zur Erstellung der Nahverkehrspläne - oder zumindest eine maßgebliche Mitwirkung hieran - den Verbundgesellschaften übertragen.¹⁵²

¹⁴⁶ § 8 Abs. 3 PBefG.

¹⁴⁷ Vgl. Scherm (1995), S. 16.

¹⁴⁸ Vgl. Batzill/Zuck (1997), S. 82.

¹⁴⁹ Zur Bedeutung und zur inhaltlichen Gestaltung von Nahverkehrsplänen vgl. Muthesius (1997b), zu den einzelnen Regelungen in den Nahverkehrsgesetzen der Länder vgl. auch Welge (1997), S. 14 ff.

¹⁵⁰ Vgl. Wente (1995), S. 16.

¹⁵¹ Berschin/Hickmann stellen dazu fest, somit bleibe "für die Aufgabenträger in der Regel nur der Weg, sich Kooperationen zu erkaufen" (Berschin/Hickmann (1998), S. 602).

¹⁵² Für den nicht unter das PBefG fallenden SPNV ist die Erstellung eines Nahverkehrsplanes nicht vorgeschrieben, in einzelnen Bundesländern (wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen) ist sie zur Förderung einer verbesserten Koordinierung zwischen SPNV und allgemeinem ÖPNV auf der Ebene der Zweckverbände trotzdem vorgesehen; vgl. Lehmann (2000), S. 29.

Im Bundesrecht ist die oben dargestellte Regelung des § 8 Abs. 3 PBefG die einzige Vorschrift, die eine Aussage zu Kooperationen im ÖPNV enthält. Die landesgesetzlichen Regelungen in den ÖPNV-Gesetzen der einzelnen Bundesländer beinhalten hierzu im allgemeinen konkretere Ausführungen.

1.2 Regelungen in den Nahverkehrsgesetzen der Länder

Die Notwendigkeit zur Aufstellung landesgesetzlicher Vorschriften für den Bereich des ÖPNV ergibt sich aus § 1 Regionalisierungsgesetz. Danach ist die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Diese Bestimmung des Regionalisierungsgesetzes als Rahmengesetz erfordert eine länderspezifische Konkretisierung durch Nahverkehrsgesetze, die für die jeweiligen Bundesländer regeln müssen, in wessen Zuständigkeitsbereich die Wahrnehmung dieser Aufgabe liegen soll. Neben der Festlegung der Aufgabenträgerschaft und der zuständigen Behörden nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69¹⁵³ enthalten die Ländergesetze des Weiteren Aussagen zur Verteilung der vom Bund nach dem Regionalisierungsgesetz zur Verfügung gestellten Transfermittel sowie zur inhaltlichen Ausgestaltung der Nahverkehrspläne. Bayern und Hessen hatten entsprechende Gesetze bereits vor der Bahnreform erlassen, diese mussten durch Änderungen an die Erfordernisse des Regionalisierungsgesetzes angepasst werden. Der Stadtstaat Hamburg verzichtete aufgrund der fehlenden Trennung zwischen staatlicher und gemeindlicher Ebene als einziges Bundesland auf die Verabschiedung eines eigenständigen ÖPNV-Gesetzes. Die erforderlichen Regelungen wurde stattdessen intern innerhalb der Baubehörde festgelegt.¹⁵⁴

1.2.1 Allgemeine Vorgaben

Der Förderung von Kooperationen wird von den Ländern eine besondere Bedeutung bei der Fortentwicklung des ÖPNV beigemessen. Folglich wurden entsprechende Regelungen zwar als eine der wesentlichen Aufgaben der Ländergesetze gesehen,¹⁵⁵ die dort enthaltenen Aussagen zu Kooperationen im ÖPNV unterscheiden sich aber in Bezug auf Art und Umfang der Vorgaben teilweise deutlich voneinander. Während einige Länder weitreichende Regelungen

¹⁵³ Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs; vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.1.

¹⁵⁴ Vgl. Wachinger/Wittemann (1996), S. 140.

¹⁵⁵ Vgl. Wachinger/Wittemann (1996), S. 116.

vorsehen, sind die Vorschriften in anderen Gesetzen sehr allgemein gehalten und nur wenig konkretisiert.

Gemeinsam ist allen Ländergesetzen, dass das Ziel einer Kooperation der Aufgabenträger festgeschrieben wurde. Eine Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen, die auch von den Ländern nicht unmittelbar gesetzlich geregelt werden kann, ist allerdings Voraussetzung für die Bildung von Kooperationen, da die Aufgabenträger nur entsprechende Rahmenbedingungen festlegen und die Genehmigungsbehörden ebenfalls nur auf deren Schaffung hinwirken können.¹⁵⁶

Die landesgesetzlichen Regelungen erstrecken sich in allen Fällen auf den gesamten Nahverkehr, d.h. SPNV und allgemeinen ÖPNV. Eine Unterscheidung zwischen diesen beiden Teilbereichen, wie sie bei der Marktzugangsregelung durch PBefG und AEG besteht, wurde nicht vorgenommen.¹⁵⁷ Zudem sehen alle Gesetze grundsätzlich Regelungen für länderübergreifende Kooperationen vor, insbesondere in den Stadtstaaten Berlin und Bremen.¹⁵⁸ So ist im Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen (BremÖPNVG) festgelegt, dass eine Kooperation mit den niedersächsischen Aufgabenträgern in der Region zu erfolgen hat und zudem auf eine Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen im verkehrlich erforderlichen Umfang hingewirkt werden soll.¹⁵⁹

1.2.2 Direkte Maßgaben zu Verkehrsverbänden

Konkrete Aussagen und Festlegungen zu Verkehrsverbänden werden nur in den Nahverkehrsgesetzen von Hessen und Berlin getroffen. Die weitestgehenden Aussagen aller Ländergesetze zu Kooperationen im ÖPNV und insbesondere zu Verbänden enthält dabei das Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen (HessÖPNVG), das den Verkehrsverbänden eine "atypisch starke Stellung"¹⁶⁰ einräumt. Die hessischen Aufgabenträger sollen ihre Aufgaben im regionalen Verkehr gemeinsam in den Verkehrsverbänden RMV und

¹⁵⁶ Vgl. Batzill/Zuck (1997), S. 82.

¹⁵⁷ Vgl. Wachinger/Wittemann (1996), S. 107.

¹⁵⁸ Vgl. Wachinger/Wittemann (1996), S. 117.

¹⁵⁹ Vgl. BremÖPNVG, § 6 Abs. 3 und 4.

¹⁶⁰ Muthesius (2000a), S. 17.

NVV - lediglich der Landkreis Bergstraße gehört dem VRN an - erfüllen.¹⁶¹ Das Land ist damit flächendeckend in Kooperationsräume eingeteilt. Den Verbundgesellschaften werden per Gesetz als Aufgaben "die Festlegung der Tarifsystematik einschl. Marketing, der Fahrpreise und der Beförderungsbedingungen" sowie "die Planung und Gestaltung der regionalen Verkehrsli-nien und Verkehrsnetze (Verkehrssysteme, Leistungsumfang und Qualität)"¹⁶² übertragen. Außerdem obliegt ihnen die Bestellerfunktion für den Regionalverkehr und die Erstellung regi-onaler Nahverkehrspläne.¹⁶³ Zur Finanzierung des ÖPNV wird den Verbänden gemäß den §§ 8 und 9 HessÖPNVG der hessische Anteil der Transfermittel aus dem Regionalisierungsgesetz ebenso zugewiesen wie Zuwendungen für entstehende Regiekosten und verbundtarifbedingte Mindereinnahmen.

Das Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahver-kehrs im Land Berlin (ÖPNVG Berlin) regelt in § 4 unter der Überschrift "Verkehrsverbund", dass Berlin gemeinsam mit den Aufgabenträgern in Brandenburg einen Verkehrsverbund bilden soll. Dieser soll "im Auftrag Berlins ... bei der Planung, Organisation, Ausgestaltung und Fi-nanzierung der Versorgung mit Leistungen des SPNV und des ÖPNV ... tätig werden".¹⁶⁴ Unter Einbeziehung der Verkehrsunternehmen soll der Verbund ein Bedienungskonzept für das Verbundgebiet erarbeiten, das unter anderem einen integrierten Fahrplan, einheitliche Tarife und Marketingmaßnahmen sowie die Formulierung von Qualitätsstandards enthält. Zudem ist der Verbund zuständig für die Bestellung von Verkehrsleistungen und wirkt bei der Aufstel-lung des Nahverkehrsplanes mit.¹⁶⁵ Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNVG Brandenburg) sieht hieran anknüpfend ebenfalls das Ziel der Bil-dung eines gemeinsamen Verkehrsverbundes mit dem Land Berlin vor, ohne jedoch konkretere Aussagen hierzu zu machen oder gar dem Verbund Aufgaben direkt per Gesetz zuzuweisen.¹⁶⁶

¹⁶¹ Das HessÖPNVG enthält in § 5 Abs. 2 zudem die Option zur Bildung eines Verkehrsverbundes in Mittel-hessen.

¹⁶² § 6 Abs. 1 HessÖPNVG.

¹⁶³ Vgl. § 6 Abs. 2 und 3 HessÖPNVG.

¹⁶⁴ § 4 Abs. 2 ÖPNVG Berlin.

¹⁶⁵ Vgl. § 4 Abs. 3 bis 5 ÖPNVG Berlin.

¹⁶⁶ Vgl. § 5 Abs. 4 ÖPNVG Brandenburg.

1.2.3. Weitere Aussagen zu Kooperationen

Neben Berlin und Hessen, deren ÖPNV-Gesetze als einzige direkte Vorgaben zu Verkehrsverbänden enthalten, haben eine Reihe weiterer Länder in ihren Nahverkehrsgesetzen Aussagen zu Struktur und Organisationsformen von Verkehrskooperationen getroffen. Beispielhaft sollen an dieser Stelle die Regelungen in Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen ausführlicher dargestellt werden, da diese verhältnismäßig weitgehende Vorgaben für Kooperationen festlegen und darüber hinaus in diesen Bundesländern jeweils auch eine größere Anzahl von Verkehrsverbänden besteht.

Für Baden-Württemberg schreibt das Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs Baden-Württembergs neben der Kooperation der Aufgabenträger die allgemeine Zielsetzung der Bildung von Verkehrskooperationen durch die Verkehrsunternehmen bzw. gemeinsam durch Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen fest.¹⁶⁷ Als wichtigste Kooperationsformen nennt das Gesetz die tarifliche Zusammenarbeit, Verkehrs- oder Tarifgemeinschaften sowie Verkehrsverbände, wobei diese Aufzählung nicht abschließend ist.¹⁶⁸ Gemäß der Handlungsempfehlung im § 9 Abs. 2 des Gesetzes soll grundsätzlich die Form der Zusammenarbeit gewählt werden, die entsprechend den strukturellen und verkehrlichen Gegebenheiten sowie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zum größten Nutzen führt. Der entstehende Verwaltungs- und Regieaufwand für die Zusammenarbeit und die durch den Gemeinschaftstarif entstehenden Einnahmehausfälle sollen also in einem angemessenen Verhältnis zu den Kooperationsvorteilen stehen.¹⁶⁹

Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG) regelt in Artikel 7 unter der Überschrift "Verkehrskooperationen im allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr", dass die Aufgabenträger unter Mitwirkung der Verkehrsunternehmen zusammenarbeiten sollen, vor allem bei "Fragen der Linienführung, der Fahrplanabstimmung, des Tarifs, der gegenseitigen Anerkennung von Fahrscheinen, der Bedienungshäufigkeit der

¹⁶⁷ Vgl. § 9 Abs. 1 ÖPNVG Baden-Württemberg.

¹⁶⁸ Vgl. Kroh (1996), S. 43.

¹⁶⁹ Zum ÖPNVG Baden-Württemberg vgl. auch Scherm (1995), S 16.

betroffenen Linien sowie der wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung".¹⁷⁰ Ebenso wie im baden-württembergischen Gesetz werden mögliche Kooperationsformen direkt im Gesetz genannt.¹⁷¹

Gemäß des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs sowie zur Weiterentwicklung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz NW) soll in Nordrhein-Westfalen die Kooperation von Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften in Verkehrsverbänden weiterentwickelt werden mit dem Ziel einer gesteigerten Attraktivität des ÖPNV. In Nordrhein-Westfalen wurden bereits Mitte der 70er Jahre flächendeckend neun Kooperationsräume gebildet, in denen nach und nach Verkehrsgemeinschaften oder Verkehrsverbände entstanden sind.¹⁷² Innerhalb dieser Kooperationsräume - die Zugehörigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften zu den Verkehrsregionen ist auch in einer Anlage zum Regionalisierungsgesetz NW festgelegt - wurden die Städte und Landkreise nun verpflichtet, bis zum 30. September 1995 Zweckverbände zu bilden. Einzelheiten zur Ausgestaltung dieser Zweckverbände, denen gemäß § 5 Abs. 3 Regionalisierungsgesetz NW die Zuständigkeiten für den SPNV übertragen wurden, sind im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen geregelt.¹⁷³ Die Zweckverbände sind für Planung und Organisation des SPNV zuständig und haben für ihre Bereiche "auf eine integrierte Verkehrsgestaltung im ÖPNV hinzuwirken, insbesondere auf die Fortentwicklung des bestehenden Gemeinschaftstarifes, ..., auf ein koordiniertes Verkehrsangebot im ÖPNV und einheitliche Beförderungsbedingungen, Produkt- und Qualitätsstandards, Fahrgastinformations- und Betriebssysteme und ein übergreifendes Marketing".¹⁷⁴

Auch die übrigen Ländergesetze weisen mit unterschiedlichen Formulierungen auf das Ziel einer anzustrebenden integrierten Verkehrsgestaltung hin. So haben in Mecklenburg-Vorpommern die Aufgabenträger auf die "Entwicklung und Förderung flächendeckender Ver-

¹⁷⁰ Art 7. Bay ÖPNVG.

¹⁷¹ Entsprechende Auflistungen möglicher Kooperationsformen finden sich auch in den ÖPNV-Gesetzen von Brandenburg (§ 5 Abs. 3 ÖPNVG Brandenburg) und Mecklenburg-Vorpommern (§ 4 Abs. 4 ÖPNVG M-V).

¹⁷² Vgl. Hoff (1983), S. 68.

¹⁷³ Vgl. Gatzka (1995), S. 459 f.

¹⁷⁴ § 5 Abs. 3 Regionalisierungsgesetz NW; im Zuge der Novellierung des Regionalisierungsgesetzes NW zum 1. Januar 2003 wurde diese Bestimmung gegenüber der ursprünglichen Fassung merklich konkretisiert, gemäß der alten Formulierung hatten die Zweckverbände lediglich "auf die Bildung eines Gemeinschaftstarifs und einheitlicher Beförderungsbedingungen sowie auf ein koordiniertes Verkehrsangebot hinzuwirken".

kehrskooperationen" hinzuwirken.¹⁷⁵ In Rheinland-Pfalz werden die Verkehrsunternehmen angehalten, die Aufgabenträger zu unterstützen und sich mit dem Ziel einer integrierten Verkehrsgestaltung zu Verkehrs- und Tarifgemeinschaften zusammenzuschließen,¹⁷⁶ in Schleswig-Holstein - wo diese bereits flächendeckend bestehen - sollen sie "mit dem Ziel weiterentwickelt werden, ein landeseinheitliches Tarifsysteem ... einzuführen".¹⁷⁷ Im Saarland soll der ÖPNV "zu einem Gesamtbedienungsangebot im Rahmen eines Verkehrsverbundes mit aufeinander abgestimmten Fahrplänen und Tarifen weiterentwickelt werden",¹⁷⁸ wobei eine besondere Rolle hierbei dem zu bildenden Zweckverband Personennahverkehr Saarland zukommt. Für Sachsen ist - vergleichbar Nordrhein-Westfalen - eine flächendeckende Zusammenarbeit der Aufgabenträger in Zweckverbänden vorgesehen, denen die Aufgabenträgerschaft für den SPNV übertragen wird und in deren Gebieten auch eine integrierte Verkehrsgestaltung unter Einbeziehung des allgemeinen ÖPNV stattfinden soll.¹⁷⁹ Für Sachsen-Anhalt wird lediglich allgemein die Zusammenarbeit und die Bildung von Nahverkehrsräumen durch die ÖPNV-Aufgabenträger vorgegeben,¹⁸⁰ in Thüringen sollen diese "auf die Bildung von Verkehrskooperationen auch zwischen den Verkehrsunternehmen in ihrem Zuständigkeitsbereich und darüber hinaus hinwirken".¹⁸¹

Die am wenigsten konkretisierten Aussagen zur Kooperation im ÖPNV enthält das Niedersächsische Nahverkehrsgesetz (NNVG), nach dem sich die Aufgabenträger lediglich "im Interesse einer wirtschaftlichen Verkehrsbedienung bei der Planung des Bedienungsangebots ins Benehmen zu setzen"¹⁸² haben. Gesetzliche Vorgaben zur Struktur der Kooperationen fehlen hier hingegen vollständig.

1.3 Kartellrechtliche Bestimmungen

Auch Zusammenschlüsse im ÖPNV-Sektor unterliegen den Vorgaben des Wettbewerbsrechts, nach denen Kartelle und der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung grundsätzlich

¹⁷⁵ § 4 Abs. 4 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern.

¹⁷⁶ Vgl. § 7 des Landesgesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr sowie auch Müller, L. (1996), S. 26.

¹⁷⁷ § 3 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein; die Einführung des landesweiten Tarifes soll im Verlauf des Jahres 2003 erfolgen.

¹⁷⁸ § 4 Abs. 3 des Gesetzes über Öffentlichen Personennahverkehr im Saarland.

¹⁷⁹ Vgl. § 2 Abs. 2 und 5 sowie § 4 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen.

¹⁸⁰ Vgl. § 3 Abs. 2 Gesetz zur Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs im Land Sachsen-Anhalt.

¹⁸¹ § 4 Abs. 2 Thüringer Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ThürÖPNVG).

verboten sind. Bei der Zusammenarbeit in Tarif- und Verkehrsgemeinschaften sowie erst recht bei der Kooperation in Verkehrsverbänden, wo sogar einer rechtlich selbständigen Verbund-GmbH bestimmte zentrale Aufgaben übertragen werden, treffen die Beteiligten weitreichende Absprachen über die Koordination und Gestaltung des Verkehrsangebotes sowie die Preisfestsetzung für die erbrachten ÖPNV-Leistungen im Kooperationsraum, so dass die Tätigkeit der Verkehrsunternehmen in bestimmten Kernbereichen merklichen Beschränkungen unterworfen ist. "Der mit der Grundkonzeption der Verkehrsverbände verfolgte Gedanke, in einem bestimmten Verkehrsraum die Konkurrenz mehrerer Verkehrsträger durch deren Kooperation zu ersetzen, wirkt wettbewerbsbeschränkend",¹⁸³ die vertraglichen Vereinbarungen enthalten de facto einen Verzicht auf Wettbewerb zwischen den beteiligten Verkehrsunternehmen. Die Tatsache, dass es sich bei den vertraglichen Grundlagen für die Bildung von Verkehrsverbänden um Kartellvereinbarungen handelt, ist somit weitgehend unbestritten.¹⁸⁴

Um die vom Gesetzgeber durchaus gewünschte Kooperation im ÖPNV dennoch zu ermöglichen und die anfänglich bestehenden Zweifel an der wettbewerbsrechtlichen Zulässigkeit der Bildung von Verkehrsverbänden zu beseitigen, wurde im Zuge einer Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Jahre 1973 eine Ausnahmeregelung für diesen Bereich eingeführt. Diese sah vor, dass die einschlägigen Vorgaben des GWB keine Anwendung auf Verträge von Unternehmen finden, die sich mit der Beförderung von Personen befassen sowie auf Beschlüsse und Empfehlungen von Vereinigungen dieser Unternehmen, wenn und soweit sie der aus öffentlichen Verkehrsinteressen erforderlichen Einrichtung und befriedigenden Bedienung, Erweiterung oder Änderung von Verkehrsverbindungen im Sinne des § 8 Abs. 3 PBefG dienen. Verkehrsverbände waren somit mit der GWB-Novellierung weitgehend vom Kartellverbot ausgenommen worden, die Kartellbehörden übten aber weiterhin eine Missbrauchsaufsicht aus. Voraussetzung für die Wirksamkeit der Regelung war die Anmeldung des Verbundes bei der Genehmigungsbehörde, die diese an die Kartellbehörden weiterzuleiten hatte.¹⁸⁵

¹⁸² § 5 Abs. 1 NNVG.

¹⁸³ Dittmann (1984), S. 373.

¹⁸⁴ Vgl. Weiß (1999), S. 171 sowie Sellmann/Zuck (2001), S. 18.

¹⁸⁵ Die entsprechende Regelung fand sich im § 99 Abs. 2 Nr. 1 a GWB i. d. F. des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 3. August 1973; zu Entstehungsgeschichte und Inhalt dieser Bestimmung vgl. Fromm (1979), S. 20 f.

Mit der grundlegenden Überarbeitung des Wettbewerbsrechts wurden im Rahmen der 6. GWB-Novelle vom 26. August 1998 die Bereichsausnahmen für ÖPNV-Kooperationen in PBefG und AEG übernommen. Hierfür wurde § 8 Abs. 3 PBefG um die Sätze 5 bis 7 erweitert. Satz 5 legt fest: "Für Vereinbarungen von Verkehrsunternehmen und für Beschlüsse und Empfehlungen von Vereinigungen dieser Unternehmen gelten die §§ 1 (Kartellverbot)¹⁸⁶ und 22 Abs. 1 (Empfehlungsverbot)¹⁸⁷ des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht, soweit sie den Zielen des Satzes 1 dienen".¹⁸⁸ Die Bestimmungen gelten also nicht, sofern die Zusammenarbeit der Beteiligten im Interesse einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sowie einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung erfolgt und einer Integration der Nahverkehrsbedienung dient, in dem eine Abstimmung oder der Verbund von Beförderungsentgelten sowie die Abstimmung der Fahrpläne vorgenommen wird. Eine analoge Regelung für Eisenbahnverkehrsunternehmen wurde im § 12 Abs. 7 AEG verankert.

Damit sind Verkehrsverbände nun bereits durch die sektorspezifische Gesetzgebung vom grundsätzlichen Kartell- und Empfehlungsverbot ausgenommen. Die Freistellungsregelungen bilden die wettbewerbsrechtliche Grundlage für die Schaffung von Verkehrsverbänden und die von diesen vorgenommene Abstimmung der Fahrpläne und Tarife. Für die formelle Wirksamkeit der Ausnahmeregelung bedarf es weiterhin einer Anmeldung gegenüber der örtlich und sachlich zuständigen Genehmigungsbehörde; auch angemeldete Kooperationen unterliegen trotz der Freistellung unverändert der Missbrauchsaufsicht.¹⁸⁹ Dazu bezieht sich die Freistellung nur auf die verkehrliche Koordination, ansonsten gelten die Vorgaben des GWB, beispielsweise in Bezug auf die Fusionskontrolle, unverändert für die beteiligten ÖPNV-Unternehmen.¹⁹⁰

Vor dem Hintergrund der stärkeren wettbewerblichen Ausrichtung des ÖPNV ist gerade die Missbrauchsaufsicht von besonderer Bedeutung, denn grundsätzlich "entfalten Verkehrsver-

¹⁸⁶ "Vereinbarungen zwischen miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, sind verboten." (§ 1 GWB).

¹⁸⁷ § 22 Abs. 1 GWB untersagt Empfehlungen, die gleichförmiges Verhalten von miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen bezwecken oder bewirken und dadurch Verbote des GWB umgehen würden.

¹⁸⁸ § 8 Abs. 3 Satz 5 PBefG

¹⁸⁹ Vgl. Werner (2001), S. 102 ff.

¹⁹⁰ Sellmann/Zuck (2001), S. 18.

bünde eine Marktmacht, die die unternehmerische Initiative einzelner Anbieter einengt und Außenseiterkonkurrenz wirksam behindern kann".¹⁹¹ Eine kritische Diskussion wettbewerbsrechtlicher Aspekte erfolgt im Bereich der Verbünde dabei insbesondere mit Blick auf Unternehmensverbünde. In einem wettbewerblichen Umfeld muss bei diesen grundsätzlich allen in einer Region operierenden Verkehrsunternehmen der Zugang zur Verbundgesellschaft und zu allen verbundrelevanten Informationen in diskriminierungsfreier Weise offen stehen. Sofern im Verbundraum gemeinwirtschaftliche Verkehre ausgeschrieben werden, scheint es zudem rechtlich schwierig zu sein, die Betreiber auf eine Beteiligung am Verbund zu verpflichten.¹⁹²

2. Finanzielle Unterstützung der Verbünde

Außer den gesetzlichen Vorgaben über Struktur und Organisation von Verkehrsverbänden bzw. Verkehrskooperationen im allgemeinen sind auch die finanziellen Auswirkungen der Verbundbildung für die Verbundpartner, vor allem für die Verkehrsunternehmen, und die Regelungen zum finanziellen Ausgleich dieser Konsequenzen von Bedeutung. Diese Frage ist insbesondere in der Vorbereitungsphase relevant, da Verkehrsverbünde im allgemeinen nur bei entsprechender finanzieller Unterstützung durch die öffentliche Hand zustande kommen;¹⁹³ häufig wird den Unternehmen seitens der Gebietskörperschaften eine Garantie der Einnahmehöhe vor Verbundstart zugesichert.¹⁹⁴ Die Fördermechanismen der Länder in Bezug auf Verbünde sollen nachfolgend erläutert werden, wobei zunächst näher auf die so genannten "verbundbedingten Folgen" eingegangen wird.

2.1 Verbundbedingte Folgen

In der Regel führt die Einführung eines einheitlichen Verbundtarifes in Kombination mit Angebotsausweitungen und einer verbesserten Abstimmung der Fahrpläne zwar zu einer Steigerung der Fahrgastzahlen im Verbundgebiet, durch die Beteiligung an Verkehrsverbänden entstehen aber auch die so genannten "verbundbedingte Lasten" bzw. "verbundbedingten Folgen", die die zusätzlichen Fahrgeldeinnahmen durch das gesteigerte Fahrgastaufkommen gewöhnlich übersteigen. Unter verbundbedingten Folgen versteht man die aus der Anwendung des

¹⁹¹ Meyer, D. (2001), S. 39.

¹⁹² Vgl. Werner (2001), S. 114

¹⁹³ Vgl. Scherm (1995), S. 15 sowie Müller, L. (1996), S. 35.

Verbundtarifes resultierenden Mindereinnahmen in Form von Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverlusten sowie die Aufwendungen, die für die Finanzierung der Geschäftstätigkeit der Verbundgesellschaft anfallen.

Harmonisierungsverluste ergeben sich, wenn der neue Gemeinschaftstarif insgesamt unter dem Niveau der früheren Haustarife einzelner Verkehrsunternehmen liegt und ein Verbundunternehmen durch die Absenkung seines Tarifniveaus somit geringere Fahrgeldeinnahmen gegenüber dem Zeitraum vor Verbundstart zu verzeichnen hat.¹⁹⁵ Dies ist häufig der Fall, da aus Gründen der Kundenakzeptanz eine Angleichung an das höchste im Verbundgebiet bestehende Tarifniveau bei der Verbundtarifeinführung nicht sinnvoll ist. Überdies ruft die Möglichkeit, mit dem Fahrschein eines Verkehrsunternehmens auch die Verkehrsmittel anderer Unternehmen im Verbundgebiet nutzen zu können, Mindereinnahmen in Form von Durchtarifizierungsverlusten hervor, deren Höhe vor allem von der Struktur des einheitlichen Tarifes abhängt. Statt eines einzelnen Fahrausweises für jedes genutzte Unternehmen benötigt der Fahrgast nur noch einen Fahrausweis für alle Verbundverkehrsmittel. Da mit der Schaffung eines Verkehrsverbundes auf eine Steigerung der Fahrgastzahlen abgestellt wird, sind bei der Verbundtarifeinführung entsprechende Tarifierhöhungen zum Ausgleich dieses Effektes ebenfalls nicht praktikabel.¹⁹⁶ Die bei der Anwendung eines gemeinschaftlichen Tarifes infolge von Fahrpreisharmonisierungen und Durchtarifizierung insgesamt entstehenden Einnahmeherausfälle wachsen mit dem Integrationsgrad einer ÖPNV-Kooperation an.¹⁹⁷ Bei Verbänden fallen sie dementsprechend am meisten ins Gewicht.

Die Ermittlung der verbundtarifbedingten Einnahmeherausfälle erfolgt gemeinhin auf der Basis von Verkehrserhebungen vor und nach Verbundstart oder aufgrund umfassender Berechnungen unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten früherer Verbundgründungen. Während die Harmonisierungsverluste durch die Fortschreibung des Verbundtarifes im Zeitablauf schrittweise reduziert werden sollen, steigen die Durchtarifizierungsverluste mit der zunehmenden Verknüpfung der Verbundverkehrsmittel und der dadurch wachsenden Zahl an Umsteigern im

¹⁹⁴ Vgl. Baum et al. (2002), S. 172.

¹⁹⁵ Harmonisierungsverluste können nicht nur durch eine niedrigere Tarifhöhe sondern auch durch Veränderungen in der Tarifstruktur, beispielsweise eine Heraufsetzung der Kinderaltersgrenze, entstehen. Bei einzelnen Verkehrsunternehmen können im Gegenzug aber auch Mehreinnahmen durch Harmonisierungsgewinne anfallen; vgl. Klein-Lüpke/Schneider (1999), S. 64.

¹⁹⁶ Vgl. Schniedewind (1996), S. 456.

Zeitablauf sogar tendenziell an.¹⁹⁸ Zudem verfolgen die meisten Verkehrsverbände mit ihrer Tarifgestaltung eine Zeitkartenstrategie, d. h. möglichst viele Kunden sollen dazu bewegt werden, von Einzelfahrausweisen auf Monats- oder Jahreskarten umzusteigen, mit denen beliebig viele Fahrten im Gültigkeitszeitraum durchgeführt werden, was niedrigere Einnahmen je durchgeführter Fahrt zur Folge hat.¹⁹⁹

Verglichen mit der Situation vor Verbundgründung verursacht auch die Einrichtung einer rechtlich selbständigen Gesellschaft mit eigenem Personal und Sachmitteln zusätzliche Aufwendungen. Mit diesen Regiekosten wird die Geschäftstätigkeit der Verbundgesellschaft beispielsweise bei der Koordinierung der Verkehre oder der Aufteilung der Tarifeinnahmen abgedeckt. Ihre Höhe ist vor allem von der personellen Stärke der Verbundgesellschaft abhängig. Die entsprechenden Aufwendungen werden meist von den Gesellschaftern der Verbund-GmbH getragen. Bei einigen Aufgabenträgerverbänden sind gemäß den Bestimmungen in den Verbundvertragswerken aber auch die Verkehrsunternehmen - ohne selbst Gesellschafterstatus zu besitzen - an der Finanzierung des Eigenaufwandes der Verbundgesellschaft beteiligt.²⁰⁰ Teilweise werden auch Zuschüsse von den Bundesländern oder den kommunalen Gebietskörperschaften zum Ausgleich der Regiekosten gewährt.

Darüber hinaus sind in der Startphase eines Verkehrsbundes fast immer besondere Anfangsinvestitionen notwendig z. B. in die Vertriebssysteme - für neue Fahrscheinautomaten, Fahrausweisdrucker, Entwerter oder veränderte Abrechnungssoftware - und für Marketingmaßnahmen, um den Kunden die Vorteile der neuen Kooperation bewusst machen zu können. Ohne eine vorherige Regelung über den Ausgleich der für sie entstehenden verbundbedingten Folgen und den speziellen Aufwand für die Verbundeinführung werden die Verkehrsunternehmen im allgemeinen nicht dazu bereit sein, sich an einem Verbund zu beteiligen.²⁰¹ Die

¹⁹⁷ Vgl. Kroh (1996), S. 45

¹⁹⁸ Erfahrungen in einigen Verbänden deuten darauf hin, dass sich diese beiden gegenläufigen Effekte in etwa ausgleichen sollen; vgl. Wagner (2000), S. 10, der die Größenordnung der in der Summe anfallenden verbundtarifbedingten Mindererlöse auf rund 10 % der gesamten Tarifeinnahmen quantifiziert.

¹⁹⁹ Im HVV hat sich der Anteil der Fahrten mit Einzelfahrausweisen von 44,7 % im Jahr 1967 auf 8,4 % im Jahr 2000 reduziert, zugleich ist der Prozentsatz der Verbundfahrgäste, die Monatskarten und übrige Zeitfahrausweise nutzen, von 42,5 % auf 84,1 % gestiegen; vgl. HVV-Zahlenspiegel 2001.

²⁰⁰ Dies ist zum Beispiel beim VBB der Fall, wo 40 % des Aufwandes grundsätzlich aus den Tarifeinnahmen gedeckt werden sollen; vgl. dazu auch die Ausführungen zu den einzelnen Verbänden im folgenden Kapitel.

²⁰¹ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass im HVV nach seiner Gründung keine speziellen Zahlungen zum Ausgleich von Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverlusten gewährt wurden. Zum

Bereitschaft der Verkehrsunternehmen zur Finanzierung dieser Kosten, z. B. der Erstinvestitionen, einen eigenen Beitrag zu leisten, ist gerade vor dem Hintergrund des anstehenden Wettbewerbs im ÖPNV tendenziell rückläufig.²⁰² Zudem fürchten die Verkehrsunternehmen negative Auswirkungen der verbundbedingten Folgen auf die Eigenwirtschaftlichkeit ihrer Verkehre.²⁰³

2.2 Förderung der Verbünde durch die Bundesländer

Der Ausgleich der verbundbedingten Folgen, insbesondere der anfallenden Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste, wird oft von den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften getragen, vielfach übernehmen aber auch die Bundesländer einen Teil dieser Ausgleichszahlungen. In welcher Form die Verbundunterstützung erfolgt, ist je nach Bundesland sehr unterschiedlich. Die einzelnen Finanzströme sind dabei oft recht intransparent. Die in einigen Bundesländern praktizierte pauschalierte Leistung der Zuschüsse wird dabei aufgrund der mangelnden Anreize für die Unternehmen in Richtung Kostensenkung durchaus kritisch beurteilt.²⁰⁴

Im folgenden sollen die wichtigsten Mechanismen, nach denen die Bundesländer die Verkehrsverbünde finanziell unterstützen, dargestellt werden. Dabei wird nur auf spezielle Verbundförderungen eingegangen, unberücksichtigt bleiben hingegen weitere allgemeine Finanzhilfen für den ÖPNV wie GVFG- oder Regionalisierungsmittel, die vereinzelt auch den Verbänden zugute kommen. Im Bereich des SPNV werden oft keine speziellen Zahlungen zur Kompensation verbundtarifbedingter Mindereinnahmen an die Verkehrsunternehmen geleistet, da der entsprechende finanzielle Ausgleich - je nach Gestaltung der Verkehrsverträge - über die Bestellerentgelte erfolgt.

Für die baden-württembergischen Verkehrsverbünde gelten zwar grundsätzlich einheitliche Maßstäbe bei der finanziellen Unterstützung durch das Land. Aufgrund der unterschiedlichen Zeitpunkte des Verbundstarts und der verschiedenen Organisationsformen bestehen in der Pra-

Zeitpunkt der Tarifeinführung ging man noch von einer positiven wirtschaftlichen Auswirkung durch den Verbund aus. Gleiches gilt auch für die 1970 gegründete verbundähnliche Organisationsform des GVH.

²⁰² Vgl. Wagner (2000), S. 11.

²⁰³ Vgl. Rüberg (1999), S. 32 ff. sowie König (2000), S. 7; dazu ist auch unklar, ob die Vorgaben des geplanten Verordnungsentwurfes der Kommission noch einen Ausgleich der verbundbedingten Folgen durch die öffentliche Hand zulassen werden; vgl. Sichelschmidt (2000), S 441.

xis aber überwiegend einzelfallbezogene Lösungen, die auf Bestimmungen in den Verbundvertragswerken bzw. auf direkten Finanzierungsvereinbarungen mit dem Land beruhen und unterschiedliche Laufzeiten aufweisen. Voraussetzung für die Gewährung der Zuwendungen ist unter anderem das Bestehen einer eigenen Verbundorganisation.²⁰⁵ Grundsätzlich beteiligt sich das Land auf der Grundlage der seit 1996 bestehenden Förderrichtlinie zu 50 % am Ausgleich der kooperationsbedingten Lasten,²⁰⁶ wozu insbesondere die durch die Anwendung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifes auftretenden Einnahmenverluste durch Harmonisierung und Durchtarifizierung der vorherigen Haustarife gezahlt werden. Für die Landesförderung wurde dabei häufig ein Höchstbetrag festgeschrieben, außerdem müssen die kommunalen Aufgabenträger Beträge in mindestens gleicher Höhe wie das Land beisteuern. Auch die entstehenden Regiekosten werden in der Regel zu einem bestimmten Anteil, meist zur Hälfte, vom Land übernommen. Darüber hinaus wurde zahlreichen Verbänden ein Zuschuss für die Erstinvestitionen bei Verbundstart gewährt.²⁰⁷

Inzwischen wurde eine Neustrukturierung der baden-württembergischen Verbundförderung vereinbart, die nach und nach umgesetzt werden soll. Die meisten Finanzierungsverträge mit den bestehenden Verbänden erhalten bereits eine entsprechende Degressionsklausel, nach der die Verbände nach Ablauf der aktuellen Vereinbarungen nur noch eine reduzierte Unterstützung erwarten dürfen. Kernpunkt der beschlossenen Neuerreglung ist die Einführung eines Anreizsystems. Die Verbundförderung setzt sich künftig aus zwei Komponenten zusammen. 50 % der jetzigen Fördermittel werden unverändert als Basisförderung gezahlt. Die zweite Hälfte der Unterstützung wird auf der Grundlage einer Leistungskomponente gewährt. "Ziel der Leistungskomponente ist es, die Anstrengungen der Verkehrsverbände, neue Fahrgäste zu gewinnen und die Tarifeinnahmen zu erhöhen, zu unterstützen".²⁰⁸ Die konkrete Höhe der finanziellen Zuwendung wird anhand der Entwicklung von zwei Leistungskennzahlen festgelegt. Bei den beiden Kennziffern, mit denen der Erfolg des jeweiligen Verbundes verglichen mit dem Vorjahr ermittelt werden soll, handelt es sich um die Tarifeinnahmen bezogen auf die jeweilige Betriebsleistung in Platz-Kilometern sowie die Anzahl verkaufter Fahrausweise

²⁰⁴ Vgl. Baum et al. (2002), S. 172.

²⁰⁵ Vgl. § 13 Abs. 3 ÖPNVG Baden-Württemberg.

²⁰⁶ Für den VVS ist der Landeszuschuss für Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverluste im Gegensatz zur sonst verbreiteten 50 %-Regelung auf maximal ein Drittel der entstehenden Mindereinnahmen begrenzt.

²⁰⁷ Vgl. Drucksache 12/3696 des Landtages von Baden-Württemberg.

bezogen auf die Anzahl der Einwohner im Verbundgebiet. Die zweite Kennziffer soll unter anderem Modal-Split-Veränderungen im Verbundraum abbilden. Die einzelnen Verbünde werden dabei ausschließlich mit sich selbst verglichen; aufgrund der bestehenden Unterschiede soll kein benchmarking zwischen ihnen vorgenommen werden.²⁰⁹ Das Ziel des Landes, die Verbundförderung auf das neue System umzustellen, wird allerdings durch die unterschiedlichen Laufzeiten der Finanzierungsvereinbarungen mit den Verbänden und das Fehlen einer Degressionsklausel in einzelnen dieser Finanzierungsverträge erschwert.²¹⁰ Zunächst werden nur die Vereinbarungen mit den Verbänden in Karlsruhe, Pforzheim, Lörrach und Ortenau entsprechend angepasst, die anderen Verbünde sollen in den nächsten Jahren folgen.²¹¹

In Hessen ergibt sich die finanzielle Unterstützung der Verkehrsverbünde weitgehend aus den Vorgaben im § 9 des hessischen ÖPNV-Gesetzes. Demnach erhalten die Verbünde Zuwendungen zum "Ausgleich verbundbedingter Mehrkosten aufgrund von Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverlusten (Kooperationsförderung)".²¹² Der auszugleichende Durchtarifizierungsbetrag ergibt sich dabei aus der Differenz zwischen fiktiver Einnahme bei Einzeltarifierung nach Verbundtarif und der tatsächlichen Einnahme aus dem einheitlichen Gemeinschaftstarif. Die auf diese Weise berechneten Verluste werden dann bis zu 85 % durch die Kooperationsfördermittel des Landes ausgeglichen, der übrige Teil wird von den lokalen Aufgabenträgern übernommen.²¹³ Hinter der verhältnismäßig großzügigen Regelung in Hessen stand bei der Verbundgründung, die eine Zusammenführung von über 150 unterschiedlichen Tarifsystemen erforderlich machte, vor allem die Absicht des Landes, die zu erwartende Kostenbelastung für die kommunalen Gebietskörperschaften durch die Einrichtung der Verbünde möglichst gering zu halten.²¹⁴ Im gleichen Verhältnis werden auch die entstehenden Regiekosten zwischen Land und Kommunen aufgeteilt, wobei sich die Gesamthöhe der Zuwendungen

²⁰⁸ Konzeption zur Förderung der Verkehrs- und Tarifkooperationen in Baden-Württemberg - 2. Stufe - des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg vom 26. Februar 2002, S. 2.

²⁰⁹ Vgl. Konzeption zur Förderung der Verkehrs- und Tarifkooperationen in Baden-Württemberg - 2. Stufe des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg vom 26. Februar 2002.

²¹⁰ Vgl. Konzeption zur Förderung der Verkehrs- und Tarifkooperationen in Baden-Württemberg - Bilanz und Weiterentwicklung - des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg vom 18. Mai 2001.

²¹¹ Schreiben des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg vom 24. Januar 2003.

²¹² § 9 Abs. 2 lit. 2a) des Gesetzes zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen.

²¹³ Vgl. Drucksache 15/2193 des Hessischen Landtages vom 12. Dezember 2000 sowie Rhein-Main-Verkehrsverbund (1996), S. 13; seit 1998 werden prinzipiell nur noch Durchtarifizierungsverluste ausgeglichen, die jetzige Förderhöhe von bis zu 85 % durch das Land ist bis Ende des Jahres 2004 festgeschrieben.

²¹⁴ Vgl. Stindt (1995), S. 144.

für den Organisationsaufwand grundsätzlich nach einem festgelegten Prozentsatz der kassentechnischen Einnahmen aus dem Verbundverkehr bemisst.²¹⁵

Das Land Niedersachsen beteiligt sich zu 50 % an den Erstinvestitionen beim Aufbau eines Verbundes sowie unter Anrechnung der zu zahlenden Verbundzuschläge nach § 45 a PBefG degressiv in den ersten fünf Jahren mit 50, 40, 30, 20 und 10 % auch an den entstehenden Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverlusten. Diese Förderung gilt nur für neu geschaffene Kooperationen - zunächst für die verkehrliche Zusammenarbeit in den Regionen Braunschweig und Süd-Niedersachsen -, während der bereits zuvor bestehende Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen nicht in den Genuss eines entsprechenden Zuschusses durch das Land kommt.²¹⁶

Für die in Rheinland-Pfalz bestehenden Verkehrsverbände ist die Mitfinanzierung durch das Land jeweils vertraglich mit den einzelnen Kooperationen geregelt. Das Land beteiligt sich sowohl an den Aufwendungen für die aus dem Verbundtarif resultierenden Mindereinnahmen als auch am Regiekostenanteil der Gebietskörperschaften prinzipiell im Rahmen einer 50 %-igen Anteilsfinanzierung. Während die Ausgleichsleistungen für Organisationsaufwendungen und Durchtarifierungsverluste unbefristet geleistet werden sollen, ist die Mitfinanzierung bei den Harmonisierungsverlusten auf fünf Jahre begrenzt, da man von einem schrittweisen Abbau durch Tarifierungsanpassungen ausgeht.²¹⁷

In den neuen Bundesländern leistet das Land Brandenburg an die Verkehrsunternehmen des VBB eine finanzielle Unterstützung, die sich grundsätzlich an den tatsächlich entstehenden Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverlusten, d. h. der Differenz zwischen den Einnahmen aus dem Verbundtarif und den früheren Haustarif-Einnahmen vor Verbundstart, bemisst. Die Finanzhilfe sollte zunächst für den Zeitraum vom 1. April 1999 bis zum Jahresende 2001 ge-

²¹⁵ Vgl. Rhein-Main-Verkehrsverbund (1996), S. 14.

²¹⁶ Für Braunschweig war die Unterstützung auf das Jahr 1999 beschränkt, da der Zweckverband ab dem Jahr 2000 einen Anteil an den Regionalisierungsmitteln nach § 8 Abs. 2 RegG erhält (Schreiben des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 23. Dezember 1999).

²¹⁷ Schreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz vom 5. November 1999; die entsprechenden Aufwendungen des Landes betragen seit 1. Januar 2002 jährlich rund 10,7 Millionen Euro (21 Millionen DM); vgl. Pressemitteilung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz vom 28. November 2001 (Eymael: Wichtiges Etappenziel greifbar nahe).

währt werden,²¹⁸ noch während der Laufzeit der Vereinbarung wurde sie aber auf fünf Jahre, also bis zum 31. März 2004 verlängert. Die Förderung ist dabei auf einen jährlichen Höchstbetrag von 3,2 Millionen Euro beschränkt. Mit dem Beitritt der drei südlichen Landkreise und der Stadt Cottbus zum VBB zum 1. August 2002 wurde eine erneute Regelung für weitere fünf Jahre getroffen und für diesen Bereich eine zusätzliche Unterstützung von maximal 1,5 Millionen Euro jährlich beschlossen.²¹⁹ Die Befristung der Förderung zum 31. Juli 2007 gilt nun nicht nur für die neu hinzukommenden, sondern für alle brandenburgischen Verkehrsunternehmen.

Beim Verkehrsverbund Warnow beteiligt sich das Land Mecklenburg-Vorpommern mit einem prozentualen Anteil an den Fahrgeldeinnahmen am Ausgleich der Mindereinnahmen, die für die Unternehmen aus der Anwendung des Verbundtarifes resultieren.²²⁰ Auch der Freistaat Sachsen gewährt dem Verkehrsverbund Oberelbe - neben einem einmaligen Zuschuss als Anschubfinanzierung für die Verbundgründung - einen Ausgleich für die entstehenden Durchtarifizierungsverluste. Die auf dem Grundvertrag zwischen Land und Zweckverband beruhende Förderung umfasst 10,- DM (5,11 Euro) je Einwohner im Bedienungsgebiet, ab dem zweiten Verbundjahr ist eine Abschmelzung von 20 % degressiv in jedem weiteren Verbundjahr vorgesehen, womit die Förderung nach fünf Jahren endet.²²¹ Nach diesem Prinzip erhält auch der Mitteldeutsche Verkehrsverbund für den sächsischen Teil seines Verbundraumes eine Unterstützung des Freistaates zum Ausgleich der verbundtarifbedingten Mindereinnahmen.²²² Für den sachsen-anhaltinischen Verbundteil des MDV wurde mit dem Land Sachsen-Anhalt eine vergleichbare Regelung getroffen. Da das Land in seiner Eigenschaft als SPNV-Aufgabenträger unabhängig vom Verbund für die Finanzierung des SPNV zuständig ist, wurde hier allerdings ein geschätzter Anteil für den SPNV herausgerechnet und vertragliche Zuwen-

²¹⁸ Vgl. Verfahrensgrundsätze für den Ausgleich der bei den Verbundverkehrsunternehmen in Brandenburg durch die Einführung und Anwendung des VBB-Tarifes entstehenden Mindereinnahmen (VAM) einschl. Erläuterungen.

²¹⁹ Vgl. Verfahrensgrundsätze für den Ausgleich der bei den Verbundverkehrsunternehmen in Brandenburg durch die Einführung und Anwendung des VBB-Tarifes entstehenden Mindereinnahmen (VAM ZÖLS) einschl. Erläuterungen.

²²⁰ Der Fördersatz sinkt mit zunehmender Höhe der voraussichtlichen Durchtarifizierungsverluste, ein Ausgleich für Regiekosten wird nicht gewährt. Einzelheiten sind in der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Verkehrskooperationen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VKoopRL) vom 1. Februar 2000 geregelt.

²²¹ Vgl. Grundvertrag zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe, Stand: 20. Februar 1998.

²²² Vgl. Verbundvertrag zwischen dem Freistaat Sachsen und der Mitteldeutschen Verkehrsverbund GmbH (MDV) vom 18. April 2001.

dungen in Höhe von 7 DM (3,58 Euro) je Einwohner für den allgemeinen ÖPNV festgeschrieben.²²³

In Bayern und Nordrhein-Westfalen werden zwar keine direkten Ausgleichszahlungen für die insbesondere aus der Anwendung eines Verbundtarifes resultierenden Folgen gewährt, es bestehen aber anderweitige Regelungen zur allgemeinen Kooperationsförderung. So zahlt der Freistaat Bayern basierend auf den Artikeln 24 bis 26 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern "pauschale Zuwendungen zur Abdeckung von Kostendeckungsfehlbeträgen, die in Folge von Verkehrskooperationen bei Aufgabenträgern oder Verkehrsunternehmen ... entstehen".²²⁴ Das Programm zur Kooperationsförderung in Bayern besteht im Grundsatz schon seit 1979. Kooperationen werden gefördert, sofern sie zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse erforderlich sind.²²⁵ Die Bemessungsgrundlage für die leistungsbezogene Förderung bilden die im Rahmen der Kooperation geleisteten Nutzwagen-Kilometern, die maximale Förderhöhe beträgt dabei 0,20 DM (0,10 Euro) je Wagen-Km.²²⁶ Darüber hinaus beteiligt sich der Freistaat Bayern in seiner Eigenschaft als Gesellschafter noch an den Aufwendungen für die Tätigkeit der MVV GmbH.

In Nordrhein-Westfalen erhalten alle Aufgabenträger (Kreise, kreisfreie Städte und Zweckverbände) gemäß der Regelung in § 14 Abs. 2 Regionalisierungsgesetz NW eine so genannte Nahverkehrspauschale von jeweils einer halben Million Euro jährlich. Diese kann unter anderem zum Ausgleich verbundtarifbedingter Mindereinnahmen verwendet werden. Gleichzeitig wird den neun Kooperationsräumen eine pauschale Förderung für Planung und Organisation des ÖPNV gezahlt, die in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl aufgeteilt wird.²²⁷ Bis einschließlich 1999 kamen die drei nordrhein-westfälischen Verbände AVV, VRR und VRS noch

²²³ Vgl. Verbundvertrag zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Mitteldeutschen Verkehrsverbund GmbH (MDV) vom 18. April 2001.

²²⁴ Vgl. Art. 24 Bay ÖPNVG sowie Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 24. November 1999.

²²⁵ Vgl. Gabler (2000), S. 201.

²²⁶ Die für die Zahlung zuständigen Bezirksregierungen legen die Fördersätze einzelfallbezogen fest, deren Höhe schwankt nach Informationen der Bezirksregierungen zwischen 0,01 und 0,20 DM je Wagen-Kilometer.

²²⁷ Diese Förderung betrug in den Jahren 2000 - 2002 jeweils 18. Mio. DM - also rund 1,- DM je Einwohner - im Zuge der Revision des Regionalisierungsgesetzes wurde im § 14 Abs. 1 ein erhöhter Förderbetrag von 12 Millionen Euro jährlich festgeschrieben, wobei dieser allerdings zum Teil an die von den Zweckverbänden zu gründende Management-Gesellschaft zur Finanzierung von deren Aufwendungen weitergeleitet werden soll.

in den Genuss einer grundvertraglich garantierten Verbundförderung. Diese beinhaltet neben einer Grundförderung auch Anteile für Fahrzeugvorhaltekosten der Verbundverkehrsunternehmen. Für das Jahr 2000 wurden die Grundzahlungen nach dem Auslaufen der entsprechenden Verträge eingestellt, im Gegenzug bei der Neuordnung der Verbundförderung aber die Mittel für die Fahrzeugförderung aufgestockt.²²⁸

3. Situation des Wettbewerbs im ÖPNV

Eines der wesentlichen Themen, das in jüngster Zeit die Diskussionen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs beherrscht, ist die Einführung von Wettbewerbselementen im ÖPNV-Markt. Gemeint ist in diesem Zusammenhang nicht der intermodale Wettbewerb, dem die ÖPNV-Unternehmen im Vergleich zu anderen Verkehrsverträgern, insbesondere dem MIV, ausgesetzt sind, sondern der intramodale Wettbewerb, d. h. der Wettbewerb verschiedener Verkehrsunternehmen um den Markt.²²⁹ Ein Wettbewerb um den Markt, bei dem, wie zum Beispiel in Schweden, in einem Ausschreibungsverfahren zeitliche begrenzte Aufträge an ein Verkehrsunternehmen vergeben werden, ist dabei nicht gleichzusetzen mit einem Wettbewerb im Markt, bei dem, so wie in Großbritannien (mit Ausnahme von London), der ÖPNV dem freien Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen überlassen wird.²³⁰ Die Intensivierung des intramodalen Wettbewerbs im ÖPNV zielt dabei nicht nur auf eine Steigerung der Effizienz, sondern gleichzeitig auf eine Erhöhung der Angebotsqualität und darüber letztlich auch auf eine verbesserte Position des ÖPNV im intermodalen Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern.²³¹

Dieses zentrale Thema ist auch für die Arbeit der Verbundgesellschaften und deren weiterer Entwicklung von herausragender Bedeutung, der Sachstand bei der Wettbewerbsentwicklung im ÖPNV stellt daher eine wesentliche Rahmenbedingung für die Aktivitäten der Verbünde

²²⁸ Vgl. o. V. (2000; Minister Steinbrück: Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr erhalten), S. 7 sowie Schreiben des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. Oktober 1999; mit der Neufassung des Regionalisierungsgesetzes NW zum 1. Januar 2003 wurde ein schrittweises Auslaufen der Fahrzeugvorhaltekostenförderung bis zum Ende des Jahres 2006 und eine Umstellung auf eine investive Förderung beschlossen; vgl. § 13 Abs. 4 Regionalisierungsgesetz NW.

²²⁹ Vgl. Sichelschmidt (2000), S. 431 und Heymann (2001), S. 25.

²³⁰ Vgl. Neseheimer (1997), S. 98.

²³¹ Vgl. Gorter et al. (2001), S. 14.

dar. Da für SPNV und allgemeinen ÖPNV verschiedene Rechtsgrundlagen gelten und in beiden Märkten unterschiedliche Tendenzen zu beobachten sind, - im SPNV stellt sich die Situation wesentlich differenzierter dar - sollen die beiden Teilbereiche des ÖPNV - nach einer kurzen Darstellung der EU-rechtlichen Bestimmungen - getrennt voneinander betrachtet werden.

3.1 Europarechtliche Entwicklungen

Die maßgeblichen Anstöße, die in den vergangenen Jahren auf eine verstärkte Einführung von Wettbewerbsfaktoren im öffentlichen Personennahverkehr gerichtet waren, gingen von Aktivitäten auf europäischer Ebene aus. Eine bedeutende Rolle kommt in diesem Zusammenhang der 1991 beschlossenen Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69²³² zu, die europarechtliche Vorgaben für die Behandlung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Landverkehr enthält. Deren Neufassung mit der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91²³³ erweiterte den bis dahin auf die Staatseisenbahnen beschränkten Anwendungsbereich der Regelungen auf den gesamten ÖPNV und bildete damit auch den Ausgangspunkt dafür, die gesetzlichen Grundlagen des Nahverkehrs in Deutschland neu zu ordnen.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates zielt im Kern darauf ab, das vorherrschende Prinzip eines nachträglichen finanziellen Ausgleichs für die aus den Betriebspflichten der Verkehrsunternehmen entstehenden Kosten zu ersetzen durch vorherige vertragliche Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und den Verkehrsunternehmen, in denen die finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand für die entsprechenden Verkehre vorab festgelegt sind.²³⁴ Die Verkehrsunternehmen sollen von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entbunden und ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit gestärkt werden.²³⁵ Eine ausreichende Bedienung mit ÖPNV-Leistungen soll über Verträge zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen sichergestellt werden. Generell ist dabei die Lösung mit den geringsten Kosten für die Allgemeinheit anzustreben. Leistungen, die von der öffentlichen Hand finanziert werden, sind demnach dem Wettbewerb zwischen den Ver-

²³² Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs.

²³³ Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs.

²³⁴ Vgl. Knieps (1995), S. 1.

²³⁵ Vgl. Muthesius (1997a), S. 74.

kehrsunternehmen zu unterwerfen,²³⁶ die Verordnung legt aber nicht im Detail fest, unter welchen Voraussetzungen Verkehre als gemeinwirtschaftlich zu betrachten sind. Nur noch im Ausnahmefall können einem Verkehrsunternehmen von der zuständige Behörde gemeinwirtschaftliche Leistungen, d. h. Verpflichtungen die das Unternehmen nicht aus eigenem wirtschaftlichen Antrieb erbringen und deren Durchführung es daher ablehnen würde, auferlegt werden. In diesem Fall hat das jeweilige Unternehmen einen Ausgleichsanspruch für die daraus resultierenden Defizite. Seit dem 1. Januar 1996 ist die Verordnung unmittelbar auf den gesamten ÖPNV anzuwenden,²³⁷ zu diesem Zeitpunkt traten auch die vor dem Hintergrund der europäischen Vorgaben novellierten gesetzlichen Grundlagen für den ÖPNV in Deutschland in Kraft.

Im Sommer 2000 wurde von der EU-Kommission ein erneuter Vorstoß für eine weitergehende Liberalisierung des ÖPNV-Marktes auf europäischer Ebene initiiert, der in Richtung eines verstärkten Ausschreibungszwanges für Nahverkehrsleistungen zielt. Die Kommission hat dazu im Juli 2000 den Entwurf für eine Marktzugangsverordnung im ÖPNV vorgelegt, die als Nachfolgeverordnung die bisherige Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 neuster Fassung ersetzen soll.²³⁸ Die Umsetzung der Kommissionsvorschläge hätte weitreichende Konsequenzen für die organisatorische Gestaltung des ÖPNV in Deutschland, da die Vergabe der Verkehre im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens zur Regel gemacht würde. Ausnahmen davon kämen nur in sehr wenigen Fällen in Betracht.²³⁹

Für den Verordnungsvorschlag gilt das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG-Vertrag, d. h. er kann nur bei Übereinstimmung von Europäischem Rat und Parlament erlassen werden. Das Europäische Parlament hat sich im November 2001 allerdings zunächst gegen die grundsätzliche Ausschreibungspflicht ausgesprochen und den Kommissionsvorschlag nur mit erheblichen Änderungen in entscheidenden Punkten gebilligt. Insbesondere hat das Parlament die Option einer kommunalen Eigenproduktion ins Spiel gebracht, die es den Kommunen unter

²³⁶ Vgl. Link (1998), S. 311 f.

²³⁷ Die Verordnung trat bereits zum 1. Juli 1992 in Kraft, die Bundesrepublik hat jedoch bis zum 31. Dezember 1995 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Stadt-, Vorort- und Regionalverkehre von der Anwendung der Verordnung auszunehmen; vgl. Muthesius (1997a), S. 74 und Batzill/Zuck (1997), S. 19.

²³⁸ Vorschlag für eine Verordnung der Europäischen Parlamentes und des Rates über Maßnahmen im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Anforderungen und der Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen; KOM (2000) 7 endgültig.

²³⁹ Vgl. dazu Rhein-Main-Verkehrsverbund (2000), S. 26 ff. und Sichelschmidt (2000), S. 437 ff.

bestimmten Umständen auch weiterhin ermöglichen soll, ohne Ausschreibung ein kommunales Verkehrsunternehmen mit der Erbringung der Verkehre zu beauftragen.²⁴⁰ Nach einigen Irritationen in der Folgezeit - so war davon die Rede, die Kommission könne den Vorschlag gänzlich zurückziehen - hat sie im Februar 2002 dann doch einen geänderten Vorschlag präsentiert,²⁴¹ in dem sie an ihren Liberalisierungsbemühungen prinzipiell festhält. Zwar sind darin für Metro- und Stadtbahndienste erweiterte Möglichkeiten einer Direktvorgabe aufgenommen wurden - für Metroverkehre zum Beispiel wenn aufgrund der Größe oder technischer Besonderheiten ein Unternehmen bei einer Ausschreibung über einen wesentlichen Vorteil verfügen würde -, für die Bereiche Eisenbahn und Bus bleiben die ursprünglichen Vorgaben jedoch im wesentlichen bestehen. Die hierfür vorgesehenen Legalausnahmen für eine nicht-wettbewerbliche Vergabe sind auf äußerst wenige Anwendungsfälle beschränkt. Im Busverkehr ist die Ausnahmebestimmung für Direktvergaben beispielsweise daran gebunden, dass durch den Auftrag kein ausschließliches Recht vergeben wird, also andere Betreiber konkurrierende Verkehre anbieten können und dies auch bezogen auf einzelne Fahrten oder Teilstrecken. Wirtschaftlich sinnvoll wird das Ausnutzen dieser Möglichkeit daher nur dann sein, wenn nicht einmal in Spitzenzeiten oder auf Teilabschnitten die Einnahmen über den Kosten liegen, da ansonsten für den Aufgabenträger durch potenziellen Wettbewerb sinkende Einnahmen bei gleichbleibenden Kosten resultieren können. Den Bedenken des Parlamentes wurde von der Kommission insgesamt nur in sehr wenigen Punkten entsprochen, insbesondere dessen Vorschläge zur kommunalen Eigenproduktion abgelehnt.²⁴² Da abgesehen von den unterschiedlichen Auffassungen von Kommission und Parlament auch im Verkehrsministerrat noch kein gemeinsamer Standpunkt formuliert wurde, sind sowohl der inhaltliche Ausgang der Diskussion als auch die Zeitpunkte für Verabschiedung und Inkrafttreten der Verordnung noch unklar, woraus im gesamten ÖPNV-Sektor eine merkliche Unsicherheit über die künftigen rechtlichen Rahmenbedingungen resultiert.²⁴³

Die Ungewissheit im rechtlichen Bereich wurde zudem verstärkt durch eine mit Spannung erwartete Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der schon lange vorab

²⁴⁰ Vgl. Schäfer (2001), S. 3 f.

²⁴¹ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffsfahrtswegen; KOM (2002) 107 endgültig.

²⁴² Vgl. Muthesius (2002) sowie Zeiss (2002), S. 33 ff.

maßgebliche Bedeutung für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen im ÖPNV-Markt zugeschrieben wurde. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hatte das Revisionsverfahren in der branchenweit bekannten Sache "Altmark Trans" (Oberverwaltungsgericht Magdeburg) ausgesetzt und dem EuGH drei Fragen vorgelegt, von deren Beantwortung die Entscheidung des BVerwG maßgeblich abhängt. Das Verfahren ist im Laufe der Zeit "zum Präzedenzfall für den gesamten Bereich der Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen avanciert".²⁴⁴ Für den Fall einer Bestätigung des Beschlusses des OVG Magdeburg aus dem Jahre 1994, wäre eine öffentliche Kofinanzierung von ÖPNV-Leistungen nur noch über die Optionen der bestehenden Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 möglich, also entweder nach Auferlegung durch die zuständige Behörde oder über eine vertragliche Regelung nach einer Ausschreibung. Andere Finanzierungsformen außerhalb dieser Instrumente wären hingegen - sofern sie nicht von der Kommission genehmigt worden sind – als unzulässige staatliche Beihilfen einzustufen und ihre Gewährung damit erheblich in Frage gestellt.²⁴⁵ Im Vorfeld der Entscheidung wurde sogar befürchtet, das Urteil könnte "zu unkalkulierbaren, sprich chaotischen Zuständen im Nahverkehr Deutschlands und der meisten anderen EU-Mitgliedsstaaten führen".²⁴⁶

Nach der Entscheidung des EuGH, die am 24. Juli 2003 verkündet wurde, sind Zuschüsse an die Verkehrsunternehmen nicht grundsätzlich als Beihilfen anzusehen, soweit die Zahlung als Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erfolgt, so dass das Unternehmen daraus keinen finanziellen Vorteile erhält. Das Nichtvorliegen einer Beihilfe ist vom EuGH allerdings an vier strenge Voraussetzungen geknüpft, deren Erfüllung für die einzelnen Finanzierungsquellen geprüft werden muss. So muss das Unternehmen mit der Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, die Ausgleichparameter sind vorab objektiv und transparent aufzustellen, der Ausgleich darf die aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehenden Kosten nicht übersteigen und sofern keine Ausschreibung erfolgte, ist die Ausgleichshöhe auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die

²⁴³ Vgl. o. V. (2002; Verkehrsbetriebe fordern Rechtsicherheit).

²⁴⁴ Werner/Schaaffkamp (2002), S. 560, die Bedeutung des Verfahrens kommentieren die Autoren dort wie folgt: "Es hängt wie ein Damoklesschwert über der Branche. Allerdings hängt es dort auch bereits seit Jahren."

²⁴⁵ "Aus dieser Situation resultiert ein rechtliches Risiko für die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen, die heute eine öffentliche Finanzierung außerhalb der Instrumente der EU-Verordnungen VO 1191/69 gewähren beziehungsweise empfangen" (Barth et al. (2001), S. 28.).

²⁴⁶ Elste (2003), S. 6.

bei einem durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen entstehen würden.²⁴⁷ Als problematisch könnten sich in diesem Zusammenhang nicht zuletzt möglicherweise die im vorherigen Abschnitt beschriebenen Mechanismen zum Ausgleich der verbundbedingten Folgen erweisen.²⁴⁸ Durch das Urteil konnten zwar eine Reihe der offenen Rechtsfragen im ÖPNV beantwortet werden, es bleiben jedoch auch weiterhin noch zahlreiche Fragen offen - vor allem zur zukünftigen Finanzierung des ÖPNV, auf die das Urteil nachhaltige Konsequenzen hat. Eine generelle Pflicht zur Ausschreibung auch für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen hat der EuGH in seiner Entscheidung aber nicht festgestellt.²⁴⁹

3.2 Entwicklung des intramodalen Wettbewerbs im SPNV

Im Zuge der Bahnstrukturreform wurden unter anderem die Vorgaben der Richtlinie (EWG) Nr. 91/440²⁵⁰ ins deutsche Recht umgesetzt, die auf eine Entstaatlichung des Eisenbahnwesens, die Vereinheitlichung der Marktzugangsbedingungen sowie eine rechnerische und organisatorische Trennung von Fahrweg und Betrieb zielte. Der geforderte diskriminierungsfreie Zugang zur Schieneninfrastruktur fand seine gesetzliche Verankerung in § 14 AEG. Zudem wurde mit der Neufassung von § 15 AEG unter Bezugnahme auf die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 die Möglichkeit eröffnet, gemeinwirtschaftlich erbrachte Eisenbahnverkehrsleistungen auszuschreiben. Mit dem Inkrafttreten dieser Neuregelung sind zum 1. Januar 1996 theoretisch die Voraussetzungen für intramodalen Wettbewerb zwischen verschiedenen SPNV-Betreibern geschaffen und aus gesetzlicher Sicht die notwendigen Weichen für eine wettbewerbliche Vergabe der Verkehrsleistungen gestellt worden.²⁵¹ Es wurde das Bestellerprinzip eingeführt, nach dem die Aufgabenträger das Leistungsangebot verbindlich vorgeben und die SPNV-Unternehmen die Verkehre auf dieser Basis dann durchführen. Da im Schienenpersonennahverkehr praktisch alle Angebote als gemeinwirtschaftlich betrachtet werden können und der jeweilige Betreiber auf öffentliche Ausgleichsleistungen angewiesen ist,²⁵² erstreckt sich die grundsätzliche Möglichkeit zur Ausschreibung auf sämtliche SPNV-Leistungen in Deutschland.

²⁴⁷ Vgl. Randnummern 89 ff. des Urteils vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280/00.

²⁴⁸ Vgl. Metz (2003), S. 29.

²⁴⁹ Vgl. Theobald/Kafka (2003), S. 13.

²⁵⁰ Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft; die Vorgaben dieser Richtlinie wurden in der Folgezeit nur zögerlich in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt; vgl. Aberle (1997), S. 150 f.

²⁵¹ Vgl. Lippert (1996), S. 40.

²⁵² Vgl. Stertkamp (1998), S. 214 sowie Scherm (1995), S. 16.

Zum Stichtag 1. Januar 1996 mussten die einzelnen SPNV-Aufgabenträger für die Erstellung der Verkehrsleistungen und die dafür erforderlichen Ausgleichszahlungen Verträge mit den Eisenbahnunternehmen abschließen. Überwiegend wurden zunächst mit kurzer Laufzeit bei der DB AG die Status-quo-Verkehre gemäß dem Fahrplan 1993/94 bestellt. Für die neuen Aufgabenträger stellte dies unmittelbar nach dem Wirksamwerden der Regionalisierung einen unkomplizierten Weg dar, da sie sich erst mit ihrer neuen Rolle und den damit verbundenen Aufgabenfeldern vertraut machen mussten.²⁵³ Auch mussten sie die notwendigen organisatorischen Vorbereitungen treffen, um überhaupt einzelne Streckenabschnitte auf dem Wege einer Ausschreibung vergeben zu können. Die für den Zeitraum nach dem 1. Januar 1996 abgeschlossenen Vereinbarungen mit der DB hatten unterschiedliche Laufzeiten, mit Ausnahme von Bayern und Thüringen waren sie aber auf 2 bzw. 2 ½ Jahre beschränkt.²⁵⁴ Spätestens nachdem diese Übergangsphase zu Beginn der Regionalisierung mit dem Auslaufen der Verträge endete, war uneingeschränkt die Möglichkeit eröffnet, die Betreiber einzelner SPNV-Leistungen mittels eines Ausschreibungsverfahrens zu ermitteln.

Praktisch stellt sich die Situation des intramodalen Wettbewerbs im SPNV jedoch immer noch anders dar. Zwar wurden inzwischen in den meisten Bundesländern (mit Ausnahme der Stadtstaaten) und von der Mehrzahl der Aufgabenträger Ausschreibungsverfahren durchgeführt,²⁵⁵ bezogen auf das Gesamtnetz geschah dies bislang aber nur in einem bescheidenen Umfang. Im Jahr 2002 wurden nur 8,5 % der gesamten Leistungen im SPNV nach Wettbewerbsverfahren gefahren.²⁵⁶ Häufig führen die Aufgabenträger ohne Ausschreibung nur mit einem einzigen Unternehmen exklusive Verhandlungen über den Abschluss von Verkehrsverträgen. Der aktuelle Marktanteil der DB AG im SPNV bewegt sich daher unverändert auf hohem Niveau.²⁵⁷ Mit den verschiedenen Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) gab es auch vor der Regionalisierung schon Wettbewerber der DB und diese konnten ihre Verkehrsleistungen in den vergangenen Jahren zum Teil auch deutlich steigern, im Gegenzug hat sich der Umfang der von der DB Regio erbrachten Zug-Kilometer aber ebenfalls gegenüber dem Niveau vor der Regio-

²⁵³ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1999), S. 40.

²⁵⁴ Vgl. Girnau (1996), S. 1.

²⁵⁵ Vgl. Schnell (2000), S. 9 f; im Zeitraum von 1996 bis 1999 war die Zahl der Ausschreibungsverfahren sogar tendenziell rückläufig.

²⁵⁶ Vgl. Höhnscheid (2002), S. 9.

²⁵⁷ Im Jahr 2000 betrug er immer noch ca. 92 %; vgl. dazu Busch/Höhnscheid (2000), S. 10.

nalisierung erhöht, weshalb sich der Marktanteil anderer Betreiber unter dem Strich bislang nur unwesentlich verändert hat.²⁵⁸

Die Entwicklung des Wettbewerbs im SPNV wird auch vom Ausgang verschiedener Vergabeprozessverfahren beeinflusst. Dies dürfte insbesondere für die Entscheidung der Vergabekammer Magdeburg gelten, die in ihrem Beschluss zum Verkehrsvertrag Sachsen-Anhalts mit der DB Regio AG eine Verpflichtung des Landes zur Ausschreibung dieser Verkehre festgestellt hat.²⁵⁹ Um der als Folge diverser Entscheidungen von Vergabekammern bzw. Gerichten entstandenen Rechtsunsicherheit zu begegnen, wurde im Oktober 2002 eine Änderung der Vergabeverordnung verabschiedet, nach der freihändige Vergaben auch ohne Ausschreibung bis zum Ende des Jahres 2014 weiterhin möglich sind. Dies gilt allerdings nur, wenn "ein wesentlicher Teil der durch den Vertrag bestellten Leistungen während der Vertragslaufzeit ausläuft und anschließend im Wettbewerb vergeben wird".²⁶⁰ Der Trend zur Durchführung von Ausschreibungen dürfte sich dadurch in der Zukunft zwar verstärken, dennoch ist die Änderung nicht unumstritten, unter anderem weil nicht festgelegt wurde, was als wesentlicher Teil der Verkehrsleistungen anzusehen ist.²⁶¹ Verkehrsverträge, die gemäß der Vorgabe in der Vergabeverordnung eine stufenweise Ausschreibung der vertraglich mit der DB vereinbarten Verkehrsleistungen vorsehen, wurden beispielsweise von Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt abgeschlossen.²⁶² Inzwischen haben eine Reihe von Aufgabenträgern auch Planungen für die Ausschreibung aller SPNV-Leistungen in ihrem Gebiet entwickelt, die in den kommenden Jahren stufenweise umgesetzt werden sollen.²⁶³ Auch aus haushaltspolitischen Erwägungen der Aufgabenträger könnte das Verfahren der freihändigen

²⁵⁸ Vgl. Busch/Höhnscheid (2000), S. 10.

²⁵⁹ Vgl. o. V. (2002; Vergabekammer sieht Pflicht zur Ausschreibung im SPNV).

²⁶⁰ § 4 Abs. 3 Vergabeverordnung; siehe auch Bundesratsdrucksache 727/02 vom 19. September 2002.

²⁶¹ Zur Diskussion der geänderten Vergabeverordnung siehe auch Zeiss (2003) sowie Marx (2003).

²⁶² Vgl. Schwaibold (2003), o. V. (2003; Niedersachsen schließt mit DB zehnjährigen Verkehrsvertrag) sowie Pressemitteilung Nr.: 040/03 des Ministeriums für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt vom 3. März 2003 (Schienennahverkehr: Sachsen-Anhalt und Deutsche Bahn AG schließen neuen Verkehrsvertrag ab).

²⁶³ Dies gilt zum Beispiel für die beiden Zweckverbände in Rheinland-Pfalz sowie für Schleswig-Holstein, vgl. Kuchenbecker (2001) und Reestdorff (2001); auch für Nordrhein-Westfalen wurde beispielsweise eine Teilnetzkonzeption für die geplanten Ausschreibungen der SPNV-Leistungen vorgelegt; vgl. o. V. (2002; SPNV in Nordrhein-Westfalen soll in Teilen vergeben werden); siehe zu dieser Thematik auch Krummheuer (2003).

Vergabe zunehmend in den Hintergrund treten.²⁶⁴ Dennoch bestehen aktuell aber zahlreiche Aspekte, die im SPNV eine wettbewerbliche Entwicklung behindern.

Diese Gründe sind vielfältig. Ein erhebliches Wettbewerbshindernis resultiert alleine schon aus der vorhandenen Marktmacht der DB Regio. Sie verfügt aufgrund ihres früheren Monopolstatus nicht nur über umfangreiche Erfahrungen, sondern im Gegensatz zu anderen Unternehmen besitzt sie auch einen beträchtlichen Vorrat an Personal und rollendem Material,²⁶⁵ das im Rahmen der Bahnreform zudem bilanziell auf Null abgewertet wurde. Andere Betreiber sind bei der Vergabe von Verkehren oft nicht in der Lage, kurzfristig eine Betriebsaufnahme realisieren zu können, da ihnen entsprechende Fahrzeuge fehlen und eine kurzfristige Neubeschaffung ebenfalls kaum möglich ist.²⁶⁶ Der DB AG selbst wird in diesem Zusammenhang auch vorgeworfen, sie verschrotte altes Fahrzeugmaterial lieber, anstatt es an potenzielle Konkurrenten zu verkaufen.²⁶⁷ Die als Lösung dieses Problems erörterten - und teils von DB-Konkurrenten geforderten²⁶⁸ - Fahrzeugpools sind im SPNV bislang kaum verbreitet.²⁶⁹ Die Diskussionen über Fahrzeugpools erfolgen dabei auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass bislang im wesentlichen nur die DB Regio AG in den Genuss von Fahrzeugförderungen der öffentlichen Hand gekommen ist, was ihr bei Ausschreibungen natürlich gewisse Vorteile verschafft.²⁷⁰

Eine zentrale Wettbewerbsbarriere für den intramodalem Wettbewerb im SPNV liegt im Trassenpreissystem begründet.²⁷¹ Auf die bedeutende Rolle, die der konkreten Ausgestaltung der Trassenpreise zukommen würde, wurde schon zum Start der Regionalisierung hingewiesen.²⁷² Nachdem das Bundeskartellamt bereits die Anwendung des zunächst entwickelten, einstufigen Trassenpreissystems (TPS 94) wegen diskriminierender Tatbestände untersagt hatte, konnte der zweistufige Aufbau des seit 1998 geltenden TPS 98 unter ökonomischen Gesichtspunkten

²⁶⁴ Vgl. Stindt (2002), S. 3.

²⁶⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 217.

²⁶⁶ Die Industrie wurde von der DB AG mit zahlreichen Aufträgen ausgelastet, was die Beschaffung von Fahrzeugen für Wettbewerber äußerst schwierig machte, zumal die DB in der Regel auch nicht bereit war und ist, rollendes Material an andere Bahnen zu veräußern; vgl. Ewers/Ilgmann (2000a), S. 144.

²⁶⁷ Vgl. Balsen (2002a).

²⁶⁸ Vgl. o. V. (2002; Die Bahn streitet mit ihren Wettbewerbern über Nahverkehr).

²⁶⁹ Zur Diskussion über Fahrzeugpools vgl. u. a. Ludwig (2002) und Schnell (2002).

²⁷⁰ Zum Verhältnis zwischen Fahrzeugförderung und Ausschreibungen vgl. Schäfer (2002).

²⁷¹ Vgl. Ewers/Ilgmann (2000b), S. 17 und Berndt (2001), S. 199.

²⁷² Vgl. Girnau (1996), S. 6.

zwar grundsätzlich positiv beurteilt werden,²⁷³ in der Praxis aber führte dieses System nicht nur zu einer allgemeinen Diskriminierung des SPNV gegenüber Fern- und Güterverkehr, sondern innerhalb des SPNV-Marktes auch zu Benachteiligungen von potenziellen Wettbewerbern der DB Regio. So bevorzugten die Regelungen zum Erwerb einer Infracard größere Anbieter und damit vor allem die DB Regio.²⁷⁴ Im Einzelfall hatte dies zur Folge, dass die DB bei Ausschreibungen mit bis zu 40 % niedrigeren Trassenpreisen kalkulieren konnte,²⁷⁵ was anderen Unternehmen die Abgabe günstigerer Angebote nahezu unmöglich machte. Zum 1. April 2001 wurde mit dem TPS 01 abermals ein neues Trassenpreissystem eingeführt, das nun wiederum einstufig aufgebaut ist.²⁷⁶ Mit dieser Neuregelung wurden die bestehenden Markteintrittshindernisse für die Wettbewerber der DB Regio zwar weitgehend beseitigt, dennoch besteht nach wie vor eine Reihe von Möglichkeiten zur Diskriminierung. So gleicht sich eine Erhöhung der Trassenpreise DB-seitig auf Konzernebene aus, während andere Anbieter Verluste erleiden.²⁷⁷ Zudem fehlen die aus ökonomischer Sicht vorteilhaften Anreize für Mehrverkehre, die mit einem zweistufigen System verbunden sind.²⁷⁸ Für die Nutzung von Nebenstrecken wurden zum 1. Januar 2003 als Ergänzung zum bestehenden Trassenpreissystem Regionalfaktoren eingeführt, die von DB Netz mit dem Entgegenwirken der Kostenunterdeckung bei regionalen Strecken begründet wurden, bei den Konkurrenten der DB Regio aber auf heftige Kritik stießen.²⁷⁹ Aus den häufigen Änderungen bei den Konditionen für die Trassennutzung, wie sie in den letzten Jahren vorgenommen wurden, resultiert für die Eisenbahnverkehrsunternehmen - sofern sie selbst das Trassenpreissystem tragen - zudem das Problem, dass sie diese kaum verlässlich über die gesamte Laufzeit eines Verkehrsvertrages kalkulieren können.²⁸⁰ Eine

²⁷³ Vgl. Knieps (1998), S. 466 f. und Berndt (2001), S. 199 f.

²⁷⁴ Dies war zum einen durch die Mindeststreckenlänge beim Erwerb der InfraCard von 100 Kilometern der Fall, zum anderen dadurch, dass Betreiber mehrerer Linien auf der gleichen Strecke niedrigere variable Preise ansetzen konnten; vgl. Ewers/Ilgmann (2000a), S.146.

²⁷⁵ Vgl. Heymann (2001), S. 14.

²⁷⁶ Zur Tarifstruktur des TPS 2001 und dessen wettbewerbsökonomischer Beurteilung vgl. Berndt (2003).

²⁷⁷ Vgl. Ewers/Ilgmann (2001), S. 14.

²⁷⁸ Zweistufige Trassenpreissysteme sind nicht grundsätzlich zu verwerfen, entscheidend ist bei solchen Systemen vielmehr die Abstimmung der Tarifbestandteile und die Ausrichtung auf die Besonderheit des jeweiligen Trassenmarktes; hingegen können auch einstufige Trassenpreissysteme durchaus Diskriminierungspotenziale bieten; vgl. dazu Aberle/Eisenkopf (2002), S. 39.

²⁷⁹ Vgl. DB-Presse-Information 004/2002 vom 18. März 2002 (DB Netz führt zum 01. Januar 2003 Regionalfaktoren für Regionalnetze ein) sowie die Stellungnahme von "mehrbahnen" dazu vom 19. März 2002.

²⁸⁰ Die Verträge mit der DB Netz AG über die Trassennutzung laufen oft jeweils nur über eine Fahrplanperiode, die Verkehrsverträge mit den Aufgabenträgern weisen in der Regel Laufzeiten von rund 10 Jahren auf; vgl. dazu Berking (2002), S. 257.

preisliche Diskriminierung ist neben den Trassenpreisen zudem auch über das Stationspreissystem möglich.²⁸¹

Eine wesentliche Ursache für die Diskriminierungsmöglichkeiten über das Trassenpreissystem und die vielfach bevorzugte Stellung der DB Regio insgesamt kann darin gesehen werden, dass in Deutschland Netz und Transportgesellschaften unter dem gemeinsamen Dach einer Holding untergebracht und damit nach wie vor nicht institutionell getrennt sind.²⁸² Alle wesentlichen Entscheidungen auch für die einzelnen Aktiengesellschaften des Konzerns wie die DB Netz AG werden nicht unabhängig, sondern de facto zentral in der Managementholding getroffen,²⁸³ die DB AG kann somit "bis dato lediglich als eine scheinseparierte Gesellschaft betrachtet werden."²⁸⁴ Das in der jetzigen Organisationsform von der DB Netz AG ausgehende "Diskriminierungspotential ... ist nicht beherrschbar".²⁸⁵ Dabei ist die fehlende Separierung von Netz und Betrieb weder auf ökonomische Nachteile noch auf eine mangelnde technische Durchführbarkeit zurückzuführen, sie liegt vielmehr wie in anderen Netzsektoren auch "primär am Beharrungsvermögen des status quo und den Einflussmöglichkeiten der Netzinhaber im politischen (De-)Regulierungsprozess".²⁸⁶

Von Experten wird zwar vielfach eine institutionelle Trennung von Netz und Transportgesellschaften gefordert,²⁸⁷ diese ist aber bislang nicht in Sicht. Um die Diskriminierungsfreiheit der Trassenpreise und die Unabhängigkeit der Trassenvergabe zu überwachen, wurde stattdessen eine Trassenagentur als unabhängige Instanz beim Eisenbahnbundesamt eingerichtet, dessen Rechte als Aufsichtsbehörde zudem gestärkt wurden. Dieser "Kompromiss ist hinsichtlich der Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit im Eisenbahnwesen als eine Minimallösung anzu-

²⁸¹ Vgl. Aberle/Eisenkopf (2002), S. 36.

²⁸² Vgl. Ewers/Ilgmann (2000b), S. 18.

²⁸³ Auch die Transparenz über die ökonomischen Strukturdaten der einzelnen Aktiengesellschaften ist innerhalb der DB-Holding merklich eingeschränkt worden; vgl. Aberle (2001a), S. 19.

²⁸⁴ Monopolkommission (2003), S. 383.

²⁸⁵ Pällmann (1999), S. 11.

²⁸⁶ Aberle/Eisenkopf (2002), S. 23.

²⁸⁷ Eine institutionelle Trennung von Netz und Transportgesellschaften wurde im Oktober 2000 bei einer Anhörung zur Bahnpolitik im Verkehrsausschuss von nahezu allen Sachverständigen in unterschiedlicher Form unterstützt; vgl. Ausschussdrucksache 461 des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Deutschen Bundestag. Auch der Präsident des Bundeskartellamtes (vgl. o. V. (2002; Die Bahn darf Konkurrenten nicht diskriminieren)) hat sich ebenso für die Trennung ausgesprochen wie die Monopolkommission (vgl. Monopolkommission (2003), S. 380 ff.); vgl. zu diesem Thema auch ausführlich Aberle/Eisenkopf (2002).

sehen".²⁸⁸ Vielmehr ist "eine relevante Intensivierung des intramodalen Wettbewerbs ... nur bei einer Herauslösung des Netzbetriebes aus dem Konzernverbund der Deutschen Bahn AG zu erwarten",²⁸⁹ diese ist "als langfristig einzig befriedigende Lösung der Netzzugangsproblematik im Schienenverkehr ... anzusehen".²⁹⁰

Aufgrund der bestehenden Organisationsstruktur obliegt der DB somit aber nicht nur die Verantwortung für die Aufstellung des Trassenpreissystems, dessen Ausgestaltung für ihre Wettbewerber von zentraler Bedeutung ist, sondern es bestehen eine Reihe von Möglichkeiten zur nichtpreislichen Diskriminierung von Konkurrenten durch technische, betriebliche, organisatorische oder kommunikative Hindernisse.²⁹¹ So hat die DB AG bei anstehenden Vertragsgesprächen mit Aufgabenträgern nicht zuletzt die Möglichkeit, mit Streckenmodernisierungen zu locken bzw. mit der Unterlassung von Investitionen in die Infrastruktur oder dem Abbau von Arbeitsplätzen zu drohen.²⁹² In den Verkehrsverträgen zwischen DB AG und Aufgabenträgern werden dementsprechend häufig Zusagen zu Netzausbau oder -sanierung mit der Bestellung von SPNV-Leistungen verquickt,²⁹³ sofern andere Bahnen den Zuschlag für den Betrieb erhalten, kann ihnen dieser hingegen erschwert werden.²⁹⁴ Im Gegenzug versuchen die Aufgabenträger aber auch die Drohung möglicher Ausschreibungen als Druckmittel gegenüber der DB AG einzusetzen.²⁹⁵

Schließlich beeinflussen auch die zum Teil mangelnden Erfahrungen auf Seiten der Aufgabenträger, deren Strukturen vereinzelt immer noch im Aufbau sind, die zögerliche Entwicklung des

²⁸⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002), S. 260; zu einem ähnlichen Schluss kommt die Monopolkommission (vgl. Monopolkommission (2003), S. 385).

²⁸⁹ Monopolkommission (2003), S. 381.

²⁹⁰ Aberle/Eisenkopf (2002), S. 107.

²⁹¹ Vgl. Aberle/Eisenkopf (2002), S. 65 f., zu den Diskriminierungsmöglichkeiten allgemein auch S. 40 ff.; sowie Monopolkommission (2003), S. 384.

²⁹² Die Lock- und Drohmöglichkeiten bestehen auch in Bezug auf die Geschäftspolitiken der anderen DB-Sparten Reise & Touristik bzw. Cargo; vgl. Ewers/Ilgmann (2000a), S. 145.

²⁹³ Vgl. u. a. Balsen (2002a), Ott (2002), o. V. (2002; DB erpresst Kiel), o. V. (2002; Bahn drängt Länder zu langfristigen Nahverkehrsverträgen), o. V. (2003; Niedersachsen schließt mit DB zehnjährigen Verkehrsvertrag) sowie Pressemeldung Nr. 387/03 des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technik vom 12. September 2003 (Bayern und DB AG einigen sich auf neuen 10-Jahres-Vertrag).

²⁹⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002), S. 263.

²⁹⁵ Vgl. Ott (2001) und o. V. (2002; So sehen die neuen S-Bahnen aus).

Wettbewerb im SPNV.²⁹⁶ Dieses Problem wird erschwert, wenn bei länder- oder zweckverbandsübergreifenden Strecken eine Koordination zwischen mehreren Aufgabenträgern erforderlich ist,²⁹⁷ für deren Gebiete möglicherweise sogar noch unterschiedlich befristete vertragliche Regelungen bestehen.²⁹⁸

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass dem intramodalen Wettbewerb im SPNV zwar keine gesetzlichen Barrieren, wohl aber noch zahlreiche institutionelle Hindernisse entgegenstehen, die den Marktzutritt neuer Unternehmen bzw. die Ausbreitung bereits am Markt operierender Bahnen erheblich erschweren. Immerhin ist die Zahl der SPNV-Betreiber in den letzten Jahren bereits gestiegen und auch eine innovationsfördernde Wirkung insbesondere im Fahrzeugbereich kann der Regionalisierung in gewissem Maße zugeschrieben werden.²⁹⁹ In weiten Bereichen ist außerdem ein verbessertes Verhältnis von Aufwand zu Leistung zu verzeichnen,³⁰⁰ wengleich im Gegenzug darauf hingewiesen werden muss, dass die Finanzierungsregelung über die Regionalisierungsmittel die Aufgabenträger generell immer noch zu einer verhältnismäßig großzügigen Ausgestaltung des SPNV verleitet.³⁰¹

3.3 Wettbewerbstendenzen im allgemeinen ÖPNV

Die Marktzugangsbedingungen für den allgemeinen ÖPNV finden sich im PBefG, dessen Bestimmungen somit maßgeblich für die Intensität des Wettbewerbs innerhalb des ÖPNV-Marktes sind. Im Gegensatz zum SPNV wurde für den Bereich des allgemeinen ÖPNV das Bestellerprinzip nicht durchgängig umgesetzt.³⁰² Im als Reaktion auf die Neufassung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 novellierten PBefG wird beim Marktzugang zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Genehmigungen unterschieden.³⁰³ Nur für

²⁹⁶ So hatten sich beispielsweise Ende 2000 die fünf Zweckverbände in Sachsen noch nicht alle entsprechend organisiert (vgl. dazu Schnell (2000), S. 10).

²⁹⁷ Vgl. Schnell (2000), S. 9 f.

²⁹⁸ Dies ist z. B. in Nordrhein-Westfalen bei vielen Strecken der Fall, die mehrere Kooperationsräume durchlaufen. Zur Verbesserung des kooperationsraumübergreifenden Zusammenwirkens wurden mit der Novellierung des Regionalisierungsgesetzes NW zum 1. Januar 2003 die Gründung einer gemeinsamen Management-Gesellschaft der Zweckverbände unter Beteiligung des Landes beschlossen (§ 6 Regionalisierungsgesetz NW).

²⁹⁹ Vgl. Busch/Höhnscheid (2000), S. 9.

³⁰⁰ Vgl. Henke (2000), S. 2.

³⁰¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 213.

³⁰² Vgl. Scherm (1995), S. 16.

³⁰³ Vgl. §§ 13, 13a PBefG; eine ausführliche Darstellung der Konzessionierungsverfahren für eigen- und gemeinwirtschaftlicher Verkehre gibt Werner (1998), S. 164 ff.

letztere Kategorie ist die Möglichkeit eines Ausschreibungswettbewerbs gegeben und dies auch nur nach Auslaufen der jeweils bestehenden Linienkonzessionen. Für eigenwirtschaftliche Linien, die bislang den Großteil der Verkehre ausmachen, sieht das geltende Recht hingegen keine Ausschreibungen vor, es gilt stattdessen ein so genannter Genehmigungswettbewerb.

In welchem Umfang Leistungen im allgemeinen ÖPNV ausgeschrieben werden, hängt damit wesentlich von der Abgrenzung zwischen Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit ab. Gemeinwirtschaftliche Konzessionen können nur dann zum Tragen kommen, wenn Verkehre nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden können, d.h. wenn die entstehenden Kosten nicht durch die in § 8 Abs. 4 PBefG genannten Einnahmenpositionen gedeckt werden. Die gemäß den derzeitigen Bestimmungen extensive Auslegungsmöglichkeit des Begriffes Eigenwirtschaftlichkeit hat dazu geführt, dass bislang nur wenige Ausschreibungen im allgemeinen ÖPNV durchgeführt wurden. Der überwiegende Teil des allgemeinen ÖPNV wird unter dem Prädikat der Eigenwirtschaftlichkeit erbracht, ohne dass Bestellungen im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erfolgen. Die Verkehre werden als eigenwirtschaftlich betrachtet, obwohl sie nach marktwirtschaftlichen Kriterien eigentlich als gemeinwirtschaftlich einzustufen wären.³⁰⁴ Ausschreibungswettbewerb findet im allgemeinen ÖPNV somit bislang nur in sehr begrenztem Umfang statt.³⁰⁵

Eigenwirtschaftliche Linien unterliegen zwar prinzipiell einem Genehmigungswettbewerb, bei dem das Verkehrsunternehmen den Zuschlag erhalten soll, das den "besten" Genehmigungsantrag gestellt hat. In der Praxis ist der Genehmigungswettbewerb aber bisher kaum zur Anwendung gekommen, er ist vielmehr nur schwach ausgeprägt.³⁰⁶ Im Regelfall hat sich nur das bereits zuvor tätige Verkehrsunternehmen um die jeweilige Konzession beworben, da nur diesem über einen Finanzierungsvertrag oder Mittel aus dem steuerlichen Querverbund die

³⁰⁴ Vgl. Heymann (2001), S. 18; Balsen spricht davon, dies sei ein "verwaltungsjuristischer Trick des deutschen Gesetzgebers", da "der Begriff 'eigenwirtschaftlich' keineswegs für das steht, was er suggeriert" (Balsen (2002b)).

³⁰⁵ Vgl. Link (1998), S. 314.

³⁰⁶ Dies hat das Bundeskartellamt bei einer Befragung von Verkehrsunternehmen und Genehmigungsbehörden zur Genehmigungs- und Ausschreibungspraxis im allgemeinen ÖPNV festgestellt, die im Rahmen der Entscheidungsfindung bei der Prüfung des Zusammenschlussvorhabens zwischen den Verkehrsbetrieben der Stadtwerke Göttingen und der Regionalbus Braunschweig GmbH (einer Tochter der Deutschen Bahn AG) durchgeführt wurde; vgl. Beschluss der 9. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes vom 3. Juli 2002 (B9-60211-U164/01), S. 17 ff.

notwendige finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand für die entsprechenden Verkehre zufließt.³⁰⁷

Somit liegt die Entscheidung darüber, ob Verkehre als eigen- oder gemeinwirtschaftlich betrachtet werden und damit auf welche Weise sie vergeben werden, insbesondere im städtischen Bereich letztlich oft in den Händen der jeweiligen Aufgabenträger.³⁰⁸ Diese unterliegen dabei einem deutlichen Interessenkonflikt, wenn sie als Eigentümer eines kommunalen Verkehrsunternehmens Verkehrsleistungen auf dem Wege einer Ausschreibung vergeben wollen, die dem eigenen Unternehmen dann möglicherweise verloren gehen.³⁰⁹ Aus dieser "parallelen Identität von Aufgabenträgern und Betreibern im lokalen ÖPNV .. ergibt sich ein natürliches und sehr beachtliches Diskriminierungspotential".³¹⁰ Außerdem würde eine Vergabe an ein Drittunternehmen die politischen Einflussmöglichkeiten auf kurzfristige Angebotsveränderungen zumindest merklich erschweren.³¹¹ In den eher ländlichen Gebieten innerhalb der Landkreise sorgen hingegen die vollständige Ausrichtung der Fahrpläne auf die Schülerbeförderung in Kombination mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG häufig für eine Eigenwirtschaftlichkeit der Linien, so dass ein Ausschreibungswettbewerb aus diesem Grund nicht zum Tragen kommen kann. Den entsprechenden Aufgabenträgern fehlen innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens hier konkrete Eingriffsmöglichkeiten zur Gestaltung des ÖPNV, so dass sie sich Veränderungen vielfach nur bei den Verkehrsunternehmen erkaufen können.³¹²

Insgesamt haben die geltenden Marktzugangsbestimmungen zur Folge, dass "die Verkehrsunternehmen versuchen, sich dem intramodalen Wettbewerb zu entziehen, indem sie den Status der Eigenwirtschaftlichkeit verteidigen".³¹³ Auch wenn die Schaffung einer Übergangszeit vom Gesetzgeber durchaus beabsichtigt war, um den kommunalen Unternehmen die Chance zu geben, sich auf einen stärkeren Wettbewerb einzustellen,³¹⁴ bestehen einige Zweifel, ob die

³⁰⁷ Vgl. Rhein-Main-Verkehrsverbund (2000), S. 15; zu den Kriterien für den "besten" Genehmigungsantrag siehe auch Werner (2001), S. 100.

³⁰⁸ Vgl. Link (1998), S. 313.

³⁰⁹ Vgl. Sichelschmidt (2000), S. 436.

³¹⁰ Aberle (2001b), S. 82.

³¹¹ Vgl. Ewers/Ilgmann (2000a), S. 151.

³¹² Vgl. Berschin/Hickmann (1998), S. 602 sowie Fischer (1999), S. 628.

³¹³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 217.

³¹⁴ Vgl. Muthesius (1999), S. 5.

Umsetzung ins deutsche PBefG in Einklang mit den europäischen Vorgaben steht.³¹⁵ Nicht zuletzt aus dieser Unsicherheit resultierte auch das Magdeburger Urteil in der Sache "Altmark Trans", das den Prozess des späteren EuGH-Verfahrens in Gang brachte, nach dem Zuwendungen der öffentlichen Hand keine sonstigen Erträge im handelsrechtlichen Sinne sind und damit nicht den Status der Eigenwirtschaftlichkeit herstellen können.³¹⁶ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsminister hat schon vor längerer Zeit die Forderung erhoben, die bisherige Differenzierung zwischen Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit im PBefG aufzuheben.³¹⁷ Dieser Auffassung stehen die Befürchtungen einer Zerschlagung gewachsener Strukturen des Verkehrsgewerbes und einer Tendenz zur Oligopolisierung, wie sie bereits in Frankreich und Dänemark zu beobachten sind, entgegen.³¹⁸ Es wäre jedoch "Aufgabe der Politik, den Prozess so zu steuern, dass Konzentrations- und Oligopolisierungsprozesse eingeschränkt werden und wirtschaftliche bessere Lösungen realisiert werden".³¹⁹

Der intramodale Wettbewerb im allgemeinen ÖPNV steckt derzeit somit noch in den Startlöchern, was primär auf die Marktzugangsbeschränkungen im PBefG und den damit in weiten Teilen unverändert geltenden Schutz der bisherigen Verkehrsunternehmen vor Konkurrenz zurückzuführen ist. Genehmigungswettbewerb um eigenwirtschaftliche Leistungen findet ebenso wenig statt wie Ausschreibungswettbewerb um gemeinwirtschaftliche.³²⁰ Somit besteht die merkwürdige Situation, dass im SPNV erheblich mehr Wettbewerb zu verzeichnen ist als im Busverkehr, obwohl bei Bussen die Einsatzmöglichkeiten doch deutlich flexibler sind als im Schienenverkehr und Wettbewerb im Busbereich daher vom Grundsatz her sehr viel leichter realisierbar sein müsste.³²¹ Sofern im allgemeinen ÖPNV überhaupt Wettbewerbstendenzen zu beobachten sind, bezieht sich dies auch ausschließlich auf die Busleistungen, während die Schienenverkehrssysteme des allgemeinen ÖPNV zunächst vollständig ausgenommen sind, da hier die Marktzugangsmöglichkeiten gegenüber dem Bussektor noch deutlich eingeschränkt

³¹⁵ Vgl. Link (1998), S. 313.

³¹⁶ Vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt 3.1; zum Urteil des OVG Magdeburg vom 7. April 1998 vgl. auch Baumeister/Berschlin (1999), S. 630.

³¹⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 222.

³¹⁸ Vgl. VDV und bdo (1999), S. 2.

³¹⁹ Link (1998), S. 317.

³²⁰ Vgl. Werner/Schaaffkamp (2002), S. 556.

³²¹ Vgl. Weiß (2003b), S. 338.

sind.³²² Nach wie vor gilt generell, dass "die Wettbewerbshemmnisse im ÖPNV nach PBefG hoch"³²³ sind.

Immerhin kann festgestellt werden, dass die Regionalisierung in vielen Verkehrsunternehmen Umstrukturierungsprozesse in Richtung einer stärkeren Orientierung auf Wettbewerb und eine Erhöhung der Produktivität eingeleitet hat.³²⁴ "Der deutsche ÖPNV befindet sich in der Phase eines unausweichlichen und tiefgreifenden Strukturwandels".³²⁵ Der erneute Vorstoß für eine weitergehende Liberalisierung im ÖPNV auf europäischer Ebene sowie die Auswirkungen der EuGH-Entscheidung könnten die Wettbewerbsentwicklung in nächster Zeit deutlich vorantreiben. Auch die zunehmende Finanzknappheit vieler ÖPNV-Aufgabenträger wird - verstärkt durch die zurückgehenden Mittel des steuerlichen Querverbundes - mittel- bzw. langfristig eine Senkung des Zuschussbedarfes erforderlich machen. Dies kann letztlich nur durch mehr Wettbewerbselemente im allgemeinen ÖPNV erreicht werden.³²⁶

3.4 Die Rolle der Verbundgesellschaften

Die Stellung, die von den Verbänden im intramodalen Wettbewerb im ÖPNV eingenommen wird, hängt maßgeblich von ihrer Organisationsform und den Aufgabenstellungen der einzelnen Verbundgesellschaft ab. Unternehmensgetragene Verbundgesellschaften nehmen im Spannungsfeld zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen naturgemäß eine andere Stellung ein als jene, deren Gesellschaftsanteile ganz oder teilweise von den Aufgabenträgern gehalten werden. "Die Rolle der Verbundgesellschaften am künftigen Wettbewerbsmarkt wird je nachdem, ob es sich um Aufgabenträger-, Unternehmens-, oder Mischverbände handelt, sehr unterschiedlich sein".³²⁷ Um den Ausführungen zu den einzelnen Verbundformen nicht vorzugreifen, sollen an dieser Stelle nur kurz einige Beispiele für die Aktivitäten der Verbundgesellschaften genannt werden. Dabei wird auch hier aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten und Aufgabenstellungen zwischen SPNV und allgemeinem ÖPNV differenziert.

³²² Vgl. Höhnscheid (2000), S. 84 f.

³²³ Höhnscheid (2000), S. 69; das Bundeskartellamt spricht in diesem Zusammenhang ebenfalls von einer "geringen Wettbewerbsintensität und hohen Marktzutrittschranken" (Beschluss der 9. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes vom 3. Juli 2002 (B9-60211-U164/01), S. 18).

³²⁴ Vgl. Reinkober (1999), S. 636.

³²⁵ Elste (2000), S. 6.

³²⁶ Vgl. Link (1998), S. 314.

³²⁷ Elste (2000), S. 6.

Sofern die Verbundgesellschaften direkt die Aufgabenträgerschaft für den SPNV in ihrem Bereich wahrnehmen oder sie diese Aufgabe für ihren Zweckverband erfüllen, sind sie auch für die Durchführung von Ausschreibungen verantwortlich. Wie in Abschnitt 3.2. ausgeführt, wurde bisher nur ein geringer Teil der SPNV-Leistungen in Ausschreibungsverfahren vergeben. Die erste größere Ausschreibung in einem Verbundraum erfolgte 1996 im Bereich des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg, wo 2,7 Mio. Zug-km auf drei Dieselstrecken ausgeschrieben wurden.³²⁸ Das bislang bedeutendste Vergabeverfahren innerhalb eines Verbundes stellte die Ausschreibung der Regionalbahn/S-Bahn Rhein-Neckar mit einer jährlichen Leistung von rund sechs Mio. Zug-Kilometern dar.³²⁹ In beiden Fällen erhielt die DB Regio den Zuschlag. Für die kommenden Jahre planen weitere Verbünde, die für die SPNV-Organisation zuständig sind, größere Teile der Schienenverkehrsleistungen in ihrem Verbundgebiet durch Ausschreibungen zu vergeben. Im Gegensatz dazu hat sich der Verkehrsverbund Oberelbe für eine freihändige Vergabe sämtlicher SPNV-Leistungen im Verbundgebiet an die DB Regio entschieden.³³⁰ Um die vorgesehenen Ausschreibungen auch im geplanten Umfang realisieren zu können, sind zum Teil aber noch einige organisatorische Vorbereitungen erforderlich.³³¹ Außerdem erschwert die bestehende Rechtsunsicherheit, die nicht zuletzt in den zahlreichen Vergabenachprüfungsverfahren bei den bisherigen Vergaben zum Ausdruck kommt, das Vorgehen der Aufgabenträger in diesem Bereich. Schwierigkeiten dürften sich überdies bei verbundraumübergreifenden Strecken ergeben, da deren Vergabe einen besonderen Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand erfordert.³³²

Auf dem Sektor des allgemeinen ÖPNV bestehen bei den Verbundgesellschaften derzeit ebenfalls kaum Erfahrungen mit der wettbewerblichen Vergabe von Verkehren. Lediglich die MVV GmbH verfügt hierbei über nennenswerte praktische Erfahrungen, was vor allem daraus resultieren dürfte, dass sie schon seit Beginn der 80er Jahre stellvertretend für die Landkreise den Abschluss von Verkehrsbedienungsverträgen mit den Verkehrsunternehmen für die Regional-

³²⁸ Die VRS GmbH führte diese Ausschreibung im Auftrag des Zweckverbandes VRS aus.

³²⁹ Vgl. o. V. (2000; R/S-Bahn Rhein-Neckar ausgeschrieben) sowie gemeinsame Pressemitteilung des Ministeriums für Umwelt und Verkehrs des Landes Baden-Württemberg, des Zweckverbandes Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd und der Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH vom 13. August 2001 (Zuschlag für R/S-Bahn Rhein-Neckar an DB Regio).

³³⁰ Vgl. o. V. (2001; Verbund Oberelbe bindet sich an DB Regio).

³³¹ Vgl. Krummheuer (2000), die Absicht der Verbünde stößt teilweise auch auf Widerstand bei den Ländern.

³³² Bei den SPNV-Linien im VRS-Gebiet sind beispielsweise bis zu vier weitere Aufgabenträger an den Verfahren zu beteiligen.

busverkehre vorgenommen hat.³³³ Zwischen 1996 und Mitte 2000 wurden im Auftrag der entsprechenden Verbundlandkreise bei 20 Ausschreibungen wettbewerbliche Vergabeverfahren für 24 Buslinien durchgeführt. Dabei handelte es sich sowohl um bestehende als auch um neu geschaffene Linien. In der Regel kamen neue Verkehrsunternehmen zum Zuge, in allen Fällen konnten Kosteneinsparungen erzielt werden. Zahlreiche weitere Linien im Regionalbusnetz des MVV wurden allerdings ohne Ausschreibungsverfahren im Rahmen von Kostensenkungsverhandlungen an die bisherigen Verkehrsunternehmen vergeben.³³⁴ Für die regionalen Busverkehre im Rhein-Main-Verkehrsverbund wurde ein Stufenplan zur Ausschreibung der Verkehrsleistungen vereinbart, der einen schrittweisen Übergang in den Wettbewerb vorsieht, nach dem die Busverkehre ab 2005 nach und nach zur Ausschreibung kommen.³³⁵ Das Vergabeverfahren für das erste dieser Netze, das Regionalbusnetz Offenbach-Ost, wurde Mitte 2003 abgeschlossen.³³⁶

Andere Verbundgesellschaften besitzen zurzeit noch keine bedeutenden Erfahrungen mit Ausschreibungen im allgemeinen ÖPNV. Beim HVV ist zwar gemäß Verbundvertragswerk vorgesehen, dass die Verbundgesellschaft auf Wunsch des Landkreises Harburg die Ausschreibung von Verkehrsleistungen durchführen soll,³³⁷ dies ist aber bislang noch nicht erfolgt. Daneben ist geplant, für die Verkehre in den vier schleswig-holsteinischen Landkreisen mit den Verkehrsunternehmen Verträge zu Wettbewerbspreisen abzuschließen, womit die Durchführung noch für eine gewisse Zeit bei den bisherigen Verkehrsunternehmen verbliebe. Gleichzeitig soll aber auch ein Zeitplan für spätere Ausschreibungen festgelegt werden.³³⁸ Eine wichtige Rolle für die weitere Entwicklung dürften auch in diesem Zusammenhang vor allem die von der europäischen Ebene ausgehenden Aktivitäten bilden.

³³³ Zu diesem Zweck wurden der MVV GmbH die entsprechenden Aufgaben mit Verkehrsdurchführungsverträgen von den einzelnen Landkreisen übertragen; vgl. dazu Steinhögl (1983), S. 496 f.

³³⁴ Zu den Erfahrungen des MVV mit Ausschreibungen vgl. Freitag (2000), S. 11 ff., zu den grundsätzlichen Aufgaben der MVV GmbH siehe auch Abschnitt 3.3 in Kapitel IV.

³³⁵ Vgl. o. V. (2002; Ausschreibung von DB-Busleistungen) sowie gemeinsame Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und der Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH vom 16. Dezember 2002 (Startschuss für Wettbewerb im Busverkehr).

³³⁶ Vgl. o. V. (2003; Alpina Rhein-Main erhält Zuschlag.)

³³⁷ Vgl. § 3 Abs. 2 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen den Verbundgesellschaftern vom 11. Januar 1996 in der Fassung vom 13. Februar 1997.

³³⁸ Vgl. Kellermann/Aigner (2001), S. 68.

IV. Untersuchung der bestehenden Verbundorganisationen

1. Das Aufgabenspektrum von Verbundgesellschaften

Das wesentliche Merkmal, anhand dessen sich Verkehrsverbände von anderen ÖPNV-Kooperationsformen unterscheiden, ist die Existenz einer rechtlich selbständigen Organisationseinheit, die bestimmte Koordinationsaufgaben in eigener Verantwortlichkeit wahrnimmt. Die erfüllten Gemeinschaftsaufgaben resultierten bei den klassischen Verbänden aus einer Aufgabenteilung zwischen der Verbundgesellschaft einerseits und den beteiligten Verkehrsunternehmen andererseits. Das Grundscheema der Arbeitsverteilung war zwar bei allen Verbänden ähnlich, gleichwohl wiesen schon die Strukturen der fünf am Ende der 70er Jahre bestehenden Verbände einige Unterschiede in Bezug auf die Organisationsform und die Aufgabenverteilung zwischen den Beteiligten auf.³³⁹

Ausgehend von den Altverbänden hat sich aber eine Reihe von unternehmensübergreifenden Aufgabenbereichen herausgebildet, die auch heutzutage - unabhängig von der Organisationsform - einen Schwerpunkt bei der Arbeit der Verbundgesellschaften ausmachen, auch wenn die Aufgabenteilung zwischen den Beteiligten in einzelnen dieser Tätigkeitsbereiche durchaus unterschiedlich gestaltet ist und die Aufgaben mit verschiedener Intensität von der Verbundgesellschaft selbst erfüllt werden. Die so genannten "klassischen" Verbundaufgaben umfassen im wesentlichen verkehrsmarktbezogene Tätigkeiten, insbesondere auf den Gebieten der Netz-, Fahrplan- und Tarifgestaltung.³⁴⁰ Zu diesen Funktionen zählen:

- Erarbeitung, Festlegung und Weiterentwicklung des Gemeinschaftstarifes sowie der gemeinsamen Beförderungsbedingungen,³⁴¹
- Aufteilung der aus der Anwendung des gemeinschaftlichen Tarifes resultierenden Fahrgeldeinnahmen,

³³⁹ Zu den Unterschieden zwischen den Strukturen der "Altverbände" vgl. Scheucken (1977), S. 18 ff. sowie Isaac/Brockhoff (1981), S. 12 ff.

³⁴⁰ Zu den Aufgabenbereichen von Verbundgesellschaften vgl. u. a. Leopold (1980), S. 724, Pampel et. al. (1988), S. 66 f., Cerwenka/Meyer-Rühle (1991), S. 227, Wolf (1994), S. 39, Weiß (1998), S. 153, Fiedler (2001), S. 6, Werner (2001), S. 110 und Vorgang (2003), S. 17.

³⁴¹ Dieser Bereich wird im folgenden zumeist unter dem Schlagwort "Tarif" zusammengefasst, womit definitionsgemäß neben der eigentlichen Preisfestsetzung bzw. -weiterentwicklung auch die Aufstellung der Tarif- und Beförderungsbedingungen eingeschlossen ist; "unter Tarif ist die Gesamtheit aller Vorschriften und Preise für die Inanspruchnahme des Leistungsangebotes ... zu verstehen" (Leopold (1983), S. 124).

- Aufstellung von Rahmenvorgaben für das Vertriebssystem,
- Koordination des betrieblichen Leistungsangebotes³⁴² sowie Abstimmung und Herausgabe der Fahrpläne,
- Durchführung verbundbezogener Marktforschung, z. B. durch Verkehrserhebungen,
- Fahrgastinformation über das Verbundangebot,
- Verbundmarketing³⁴³/Öffentlichkeitsarbeit.

Neben diesen Aufgaben obliegen den einzelnen Verbundgesellschaften meist weitere Zuständigkeiten, die sich in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung des Verbundes ergeben. Während es aber bei den klassischen Verbänden primär um die Frage der Aufgabenabgrenzung zwischen Verkehrsunternehmen und Verbund-GmbH ging, bewegen sich Rolle und Aufgabenfeld der Verbundgesellschaften seit der Regionalisierung nunmehr vorrangig im Spannungsfeld der Positionen von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. Zwischen diesen üben sie die Funktion des Interessenausgleiches aus, sie übernehmen damit eine "wichtige Koordinations- und Integrationsaufgabe zwischen den Behörden und den Verkehrsunternehmen".³⁴⁴ Das Spektrum der von den Verbundgesellschaften abgedeckten Tätigkeiten wurde teilweise um neue Regieaufgaben im Auftrag der Aufgabenträger erweitert. Aus einer in diesem Sinne veränderten Aufgabenstellung ergab sich dann wiederum die Notwendigkeit, die Aufgabenträger gesellschaftsrechtlich an den Verbundgesellschaften zu beteiligen.³⁴⁵

Ausgehend von den veränderten Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen sind in den letzten Jahren unterschiedliche Modelle bei der Trägerschaft der Verbundgesellschaften entstanden. Aus organisatorischer Sicht können folgende Verbundformen unterschieden werden:

- Unternehmensverbände, die im Sinne der klassischen Definition einen gesellschaftsrechtlichen Zusammenschluss von in einer Region tätigen Verkehrsunternehmen darstellen,

³⁴² Das Recht zur Fahrplanaufstellung steht gemäß § 40 PBefG grundsätzlich den Verkehrsunternehmen zu, so dass die Aufgabe der Verbundgesellschaften bei der Angebotsgestaltung primär in einer Koordinierungsfunktion besteht, also in einer Abstimmung der Linien- und Netzplanung sowie der Fahrpläne und insbesondere in einer Koordination an den Schnittstellen des ÖPNV, wobei das Ausmaß in dem die Verbundgesellschaft in diesem Bereich Einfluss auf die ÖPNV-Gestaltung nehmen kann, recht unterschiedlich ist.

³⁴³ Mit Verbundmarketing sind hier spezielle Marketingmaßnahmen zur Attraktivierung des Verbundverkehrs abseits der eigentlichen Tarif- und Angebotsgestaltung gemeint.

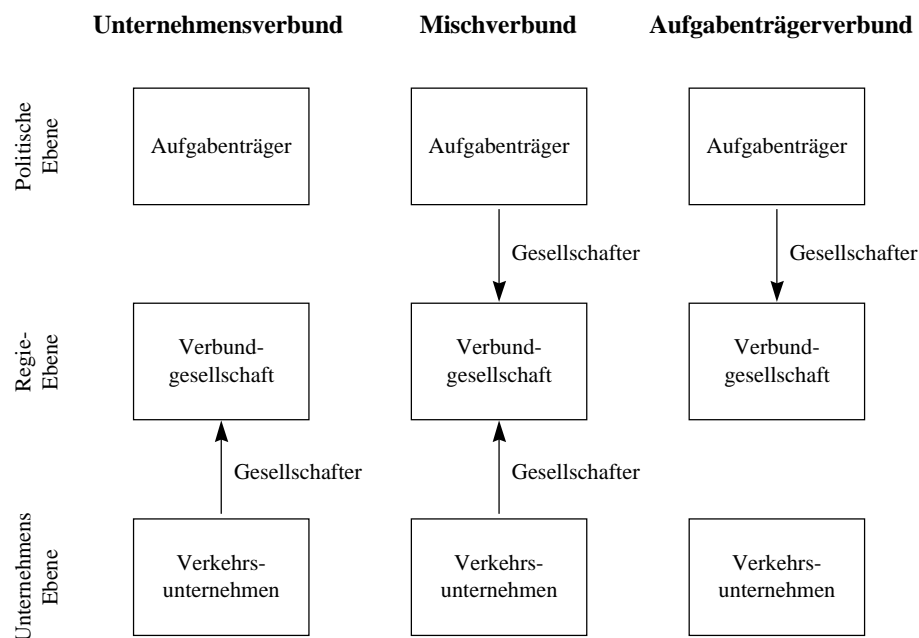
³⁴⁴ Runkel (1996), S. 45.

³⁴⁵ Vgl. Runkel (1996), S. 44.

- Aufgabenträgerverbände, bei denen die Verbundgesellschaft von den zuständigen Aufgabenträgern im ÖPNV gebildet wird, sowie
- Mischverbände, deren Verbundgesellschaft gemeinsam von Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern getragen wird.

Die unterschiedlichen Formen der Trägerschaft von Verbundgesellschaften sollen auch durch Abb. 6 verdeutlicht werden.

Abbildung 6: Unterschiedliche Trägerschaften von Verkehrsverbänden



Quelle: eigene Darstellung

Die Abgrenzung der Verbundformen erfolgt dabei unter rein formalen Gesichtspunkten, d. h. die Einteilung orientiert sich allein daran, wer die Gesellschaftsanteile hält.³⁴⁶ Dabei konstituieren sich die Verbände durch meist sehr umfassende multilaterale Vereinbarungen zwischen den jeweils Beteiligten. Selbst innerhalb der einzelnen Grundformen zeigen sich teilweise beträchtliche Unterschiede bei Aufbau und Aufgabenzuweisung der Verbundgesellschaft. Die Gründe für das Fehlen einer standardisierten Verbundform sowie die zum Teil erheblichen Differenzen in den Aufgabenfeldern im speziellen und den Organisationsstrukturen im allgemeinen liegen

vor allem in den in Kapitel II. aufgezeigten historischen Entwicklungen, den im vorherigen Kapitel geschilderten, differierenden Gesetzesvorgaben sowie den unterschiedlichen politischen und verkehrlichen Gegebenheiten vor Ort.³⁴⁷ Eine wesentliche Rolle spielen auch die Regelungen über die Aufgabenträgerschaft im SPNV.³⁴⁸

Die unterschiedlichen Verbundorganisationsmodelle sollen im Folgenden - beginnend mit der klassischen Kooperationsform Unternehmensverbund - beleuchtet werden. Dazu werden beispielhaft einzelne Verbände der jeweiligen Verbundform in ausführlicher Weise dargestellt, auf die übrigen wird zusätzlich kurz eingegangen. Aus der Sicht der Fahrgäste spielt die Organisationsstruktur des jeweiligen Verbundes bei der ÖPNV-Nutzung unmittelbar keine besondere Rolle, da alle Verbände nach außen hin für eine integrierte Linien- und Netzplanung, abgestimmte Fahrpläne und ein einheitliches Tarifsystem sorgen. Entscheidend sind Verbundstruktur und Rechtsstellung der Verbundgesellschaft vielmehr im Innenverhältnis für die beteiligten Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen.

2. Der Aufbau von Unternehmensverbänden

2.1 Allgemeines

Bis zur Regionalisierung waren nahezu alle Verkehrsverbände ausgehend von der Kooperation der Verkehrsunternehmen in der Form eines Unternehmensverbundes organisiert. Unternehmensverbände zeichnen sich dadurch aus, dass die im Verbundraum tätigen Verkehrsunternehmen (im allgemeinen ÖPNV nur die Inhaber der Liniengenehmigungen, keine Betreiber von Anmietverkehren) als Gesellschafter der Verbundgesellschaft fungieren und bestimmte, wesentliche Zuständigkeiten auf diese übertragen. Die koordinierende Funktion der Verbundgesellschaft kann dabei hinreichend durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag sichergestellt werden, gesonderte Kooperationsverträge zwischen Verbund-GmbH und Unternehmen sind nicht erforderlich, da diese in ihrer Eigenschaft als Gesellschafter unmittelbar oder vertraglich verpflichtet sind.³⁴⁹ Einfluss auf die Entscheidungen nehmen die

³⁴⁶ In der Praxis zeigt sich allerdings, dass es sowohl formale Unternehmensverbände mit starken Mitspracherechten der Aufgabenträger gibt als auch formale Aufgabenträgerverbände, in denen die Verkehrsunternehmen umfangreichen Einfluss besitzen.

³⁴⁷ Vgl. Cerwenka/Meyer-Rühle (1991), S. 194.

³⁴⁸ Vgl. Lippert (1996), S. 37.

³⁴⁹ Vgl. Batzill/Zuck (1997), S. 89.

Verkehrsbetriebe über die Verbundgremien. Die Beziehungen zu den jeweiligen Aufgabenträgern und deren eventuelle Einbindung in die Entscheidungsfindung sind auf unterschiedliche Weise geregelt. Entsprechend variiert das Ausmaß, in dem die Aufgabenträger direkten Einfluss auf die Verbundentscheidungen ausüben können.

Die beiden größten noch bestehenden Unternehmensverbände sind der Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen und der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg, deren Organisationsstrukturen nachfolgend beispielhaft erläutert werden sollen. Anschließend werden im Überblick die übrigen Unternehmensverbände vorgestellt.

2.2 Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen

Entstanden aus einer seit 1989 tätigen Verkehrsgemeinschaft nahm der Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (VBN) zum 1. Januar 1997 in der neuen Kooperationsform Verbund seine Arbeit auf. Die Verbundgesellschaft wird derzeit von 34 im Verbundraum tätigen Verkehrsunternehmen als Gesellschafter getragen.³⁵⁰ Diese entsenden jeweils einen Vertreter in die Gesellschafterversammlung, das entscheidende Beschlussgremium im VBN, wobei sich das Stimmrecht an den nach Anteilen am Verkehrsaufkommen festgelegten Gesellschaftsanteilen bemisst. Im Aufsichtsrat, der sich ebenfalls nur aus Unternehmensvertretern zusammensetzt, werden alle anstehenden Fragen vorberaten, er gibt Beschlussempfehlungen für die Gesellschafterversammlung und überwacht die Geschäftsführung.³⁵¹

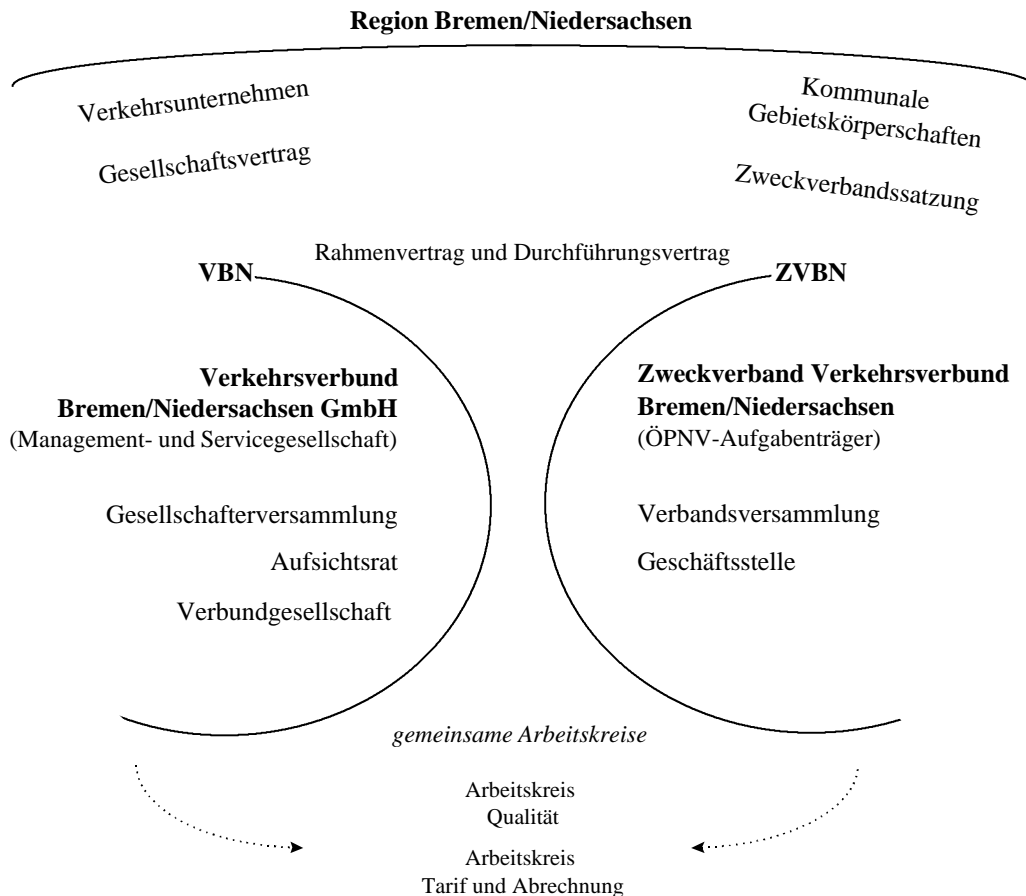
Die im Gesellschaftsvertrag festgelegten Aufgabenfelder der Verbundgesellschaft sind Verkehrsplanung - hierunter fallen Planung der Konzeption des Verbundliniennetzes und von Rahmenvorgaben für den Verbundfahrplan unter Berücksichtigung des vom Zweckverband beschlossenen Nahverkehrsplans, an dessen Erarbeitung die VBN GmbH auch selbst beteiligt ist -, Koordinierung des Verkehrsangebotes sowie Herausgabe des Verbundfahrplanes, Tarifweiterentwicklung, Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen und der vom Zweckverband geleisteten Abgeltungszahlungen, Rahmenvorgaben für ein einheitliches Vertriebssystem sowie Öffentlich-

³⁵⁰ Wichtigste Verbundgesellschaftler im VBN sind Bremer Straßenbahn AG, DB Regio AG, Verkehrsgesellschaft Bremerhaven AG, Verkehr und Wasser GmbH Oldenburg sowie Weser-Ems-Busverkehr GmbH, die zusammen über mehr als 80 % der Anteile verfügen. Verkehrsunternehmen, die im Verbundgebiet Verkehre betreiben, aber noch nicht Gesellschafter sind, können gemäß § 2 Abs. 5 des Gesellschaftsvertrages Gesellschafter werden, alternativ kann ihnen der Abschluss von Kooperationsverträgen angeboten werden.

³⁵¹ Zu den Organen des VBN vgl. §§ 16 - 22 des Gesellschaftsvertrag VBN, Stand: Dezember 1997.

keitsarbeit und Fahrgastinformation.³⁵² Sie entsprechen damit sehr weitgehend den in vorherigen Abschnitt genannten klassischen Verbundtätigkeiten.

Abbildung 7: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Bremen/Niedersachsen



Quelle: eigene Darstellung nach Verbundbericht des Verkehrsverbundes Bremen/Niedersachsen 1997, S. 27.

Die Struktur des VBN verdeutlicht Abb. 7. Die Zusammenarbeit mit den im Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) zusammengeschlossenen Aufgabenträgern des allgemeinen ÖPNV regeln Rahmenvertrag und Durchführungsvertrag. Der parallel zur Verbundgesellschaft ebenfalls im Herbst 1996 gegründete ZVBN ist gemeinsamer Aufgabenträger für den allgemeinen ÖPNV im Verbundgebiet.³⁵³ Mit dem Rahmenvertrag wurden die gemeinsam formulierten Ziele und die Organisation der Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern festgelegt. Außerdem verpflichtet sich der Zweckverband darin, die aus der

³⁵² Vgl. § 2 sowie zu den Aufgabenfeldern im einzelnen §§ 9 - 14 des Gesellschaftsvertrag VBN.

³⁵³ Vgl. zum ZVBN ausführlich Herr (2001).

Anwendung des Verbundtarifes resultierenden Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste auszugleichen. Einzelheiten zu den Abgeltungszahlungen sind im Durchführungsvertrag geregelt. Wesentliche Beschlüsse der VBN-Gesellschafterversammlung, insbesondere zur Erweiterung des Verbundgebietes, zur Aufnahme neuer Gesellschafter und zum Verbundtarif, bedürfen gemäß den Festlegungen im Rahmenvertrag der Zustimmung des Zweckverbandes. Die vorbereitende Abstimmung der Entscheidungen zwischen VBN und ZVBN erfolgt über die beiden paritätisch besetzten Arbeitskreise "Qualität" und "Tarif und Abrechnung", in denen auch Vertreter von Kommunen und Verkehrsunternehmen mitwirken können, sowie weiteren Facharbeitsgruppen, die diesen Arbeitskreisen untergeordnet sind. Als Grundprinzipien der Verbundorganisation beim VBN wurden zwischen den Beteiligten eine möglichst weitgehende Trennung zwischen politischer und unternehmerischer Verantwortung sowie die Erfüllung der Regieaufgaben mit einem möglichst geringen finanziellen und personellen Aufwand vereinbart.³⁵⁴ Letzteres zeigt sich an der im Vergleich zu anderen Verbänden niedrigen Personalstärke der Verbundgesellschaft.³⁵⁵

2.3 Verkehrsverbund Großraum Nürnberg

Ausgehend von der Städteachse Nürnberg/Fürth/Erlangen im Zentrum hat sich zwar das Verbundgebiet des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg (VGN) seit dem Verbundstart 1987 deutlich ausgeweitet, der VGN ist aber der einzige der großen Verbände, dessen Organisation durch die Regionalisierung keine größere Umstrukturierung erfahren hat. Der Grund dafür ist, dass der Einfluss der Gebietskörperschaften beim VGN - obwohl formal ein Unternehmensverbund - von jeher deutlich größer ist als z. B. beim VBN und die Organisationsstrukturen von Beginn an inhaltlich einem Mischverbund vergleichbar sind.³⁵⁶ Im Zuge der Regionalisierung wurden zwar Grundvertrag und Gesellschaftsvertrag neugefasst, die Verbundstruktur blieb aber im Kern unverändert. Die Stellung des Zweckverbandes Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (ZVGN) wurde allerdings durch neue Zuständigkeiten - die Erstellung regionaler Nahverkehrspläne und deren Abstimmung mit den lokalen Nahverkehrsplänen sowie die Infrastrukturplanung und eine Mitwirkung bei der SPNV-Planung - gestärkt.³⁵⁷

³⁵⁴ Vgl. Verbundbericht des Verkehrsverbundes Bremen/Niedersachsen 1998, S. 5.

³⁵⁵ Die VBN GmbH beschäftigt neben der Geschäftsführung nur 10 Vollzeitangestellte (Stand: Dezember 2001).

³⁵⁶ Weiß ordnet den VGN in seiner Verbundübersicht dementsprechend als Mischverbund ein (vgl. Weiß (1999), S. 163), was unter formalen Gesichtspunkten jedoch falsch ist.

³⁵⁷ Vgl. Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (1998), S. 11.

Ein Grundvertrag regelt die verbundbezogene Zusammenarbeit der beteiligten Gebietskörperschaften: sechs Städte und zehn Landkreise sowie der Freistaat Bayern als Aufgabenträger für den SPNV.³⁵⁸ Deren Verbundorgan ist der Grundvertragsausschuss, dem die Koordination wichtiger verbundpolitischer Aufgaben gegenüber der Verbund-GmbH obliegt. Sämtliche Entscheidungen zu Tarif, Erfolgsplan und Erfolgsrechnung bedürfen seiner Zustimmung, wobei die Beschlüsse einstimmig getroffen werden müssen. Auch besitzt er ein Initiativ- und Letztentscheidungsrecht in allen wichtigen Fragen, was den im Vergleich zum VBN stärkeren Einfluss der Aufgabenträger verdeutlicht.³⁵⁹ Die Gesellschafterversammlung der acht Verkehrsunternehmen bzw. Unternehmenszusammenschlüsse,³⁶⁰ die als Gesellschafter der VGN GmbH fungieren, ist das oberste Entscheidungsgremium der Unternehmen. An den Sitzungen nehmen beratend auch Vertreter der Gebietskörperschaften teil. Ein Aufsichtsrat besteht im Gegensatz zu den meisten anderen Verbänden nicht, alle entsprechenden Kontrollfunktionen werden zugleich von den übrigen Gremien wahrgenommen.

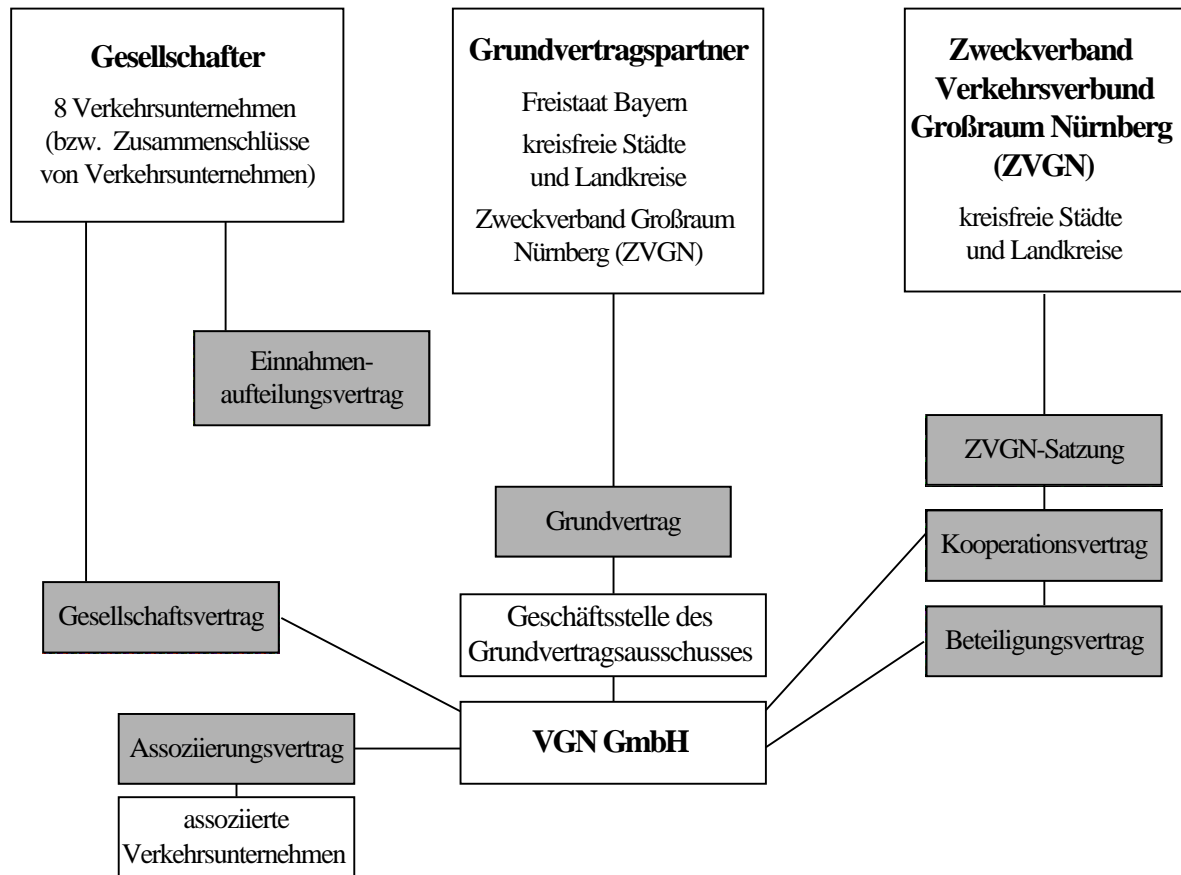
Auf dem Kooperationsvertrag zwischen ZVGN und VGN GmbH basieren die finanziellen Regelungen zwischen Verbund und kommunalen Aufgabenträgern. Vor allem die Zuschüsse des Zweckverbandes für Marketingmaßnahmen, zu verbundtarifbedingten Mindereinnahmen und für anfallende Regiekosten sind darin festgeschrieben. Private Verkehrsunternehmen, die selbst keinen direkten Gesellschafterstatus besitzen, sind über mit der Verbundgesellschaft abgeschlossene Assoziierungsverträge, die u. a. die Verbundtarifanwendung, Auskunftspflichten der Unternehmen und deren Beteiligung an den Regieaufwendungen festlegen, sowie Beteiligungsverträge, mit denen der Ausgleich verbundbedingter Folgen geregelt wird, in die Verbundorganisation eingebunden. Zur Organisation des VGN siehe auch Abb. 8.

³⁵⁸ Neben den einzelnen Städten und Kreisen ist auch der ZVGN als Zusammenschluss aller kommunalen Gebietskörperschaften Grundvertragspartner, er besitzt im Grundvertragsausschuss aber kein Stimmrecht.

³⁵⁹ Vgl. Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (1998), S. 5 f.

³⁶⁰ Neben sechs direkten Gesellschaftern (DB Regio AG, VAG Verkehrs-AG Nürnberg, infra fürth verkehr gmbh, ESTW Stadtverkehr Erlangen GmbH, Omnibusverkehr Franken GmbH, Wutzer & Co. Stadtverkehr Schwabach) tragen mit der Gesellschaft privater Verkehrsunternehmen im VGN mbH (GPV) und der Gesellschaft öffentlicher kommunaler Verkehrsunternehmen im VGN GbRmbH (GKV) auch zwei Zusammenschlüsse assoziierter Unternehmen die Verbundgesellschaft.

Abbildung 8: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg



Quelle: eigene Darstellung nach Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (1998), S. 3.

Für die Arbeit der Verbundgesellschaft ist von Bedeutung, dass diese nicht nur für ihre Gesellschafter, die Verkehrsunternehmen, tätig ist, sondern gleichzeitig auch für die politischen Gremien Grundvertragsausschuss und Zweckverband. Dies spiegelt ebenfalls die inhaltliche Mischverbund-Konstruktion wider. Bei Zielkonflikten hat die Verbund-GmbH sogar vorrangig die Interessen der Grundvertragspartner zu verfolgen.³⁶¹ Im einzelnen werden von ihr Zuständigkeiten auf den Gebieten verbundbezogene Forschung, Erstellung von Verkehrsbedienungs- und Produktkonzepten, Koordination des Verkehrsangebotes und Herausgabe des Fahrplanes, Tarif, Einnahmenaufteilung, Marketing (Aufstellung von Leitlinien und Marketingplan), Rahmenvorgaben für den Vertrieb, Öffentlichkeitsarbeit und Fahrgastinformation erfüllt. Ferner

³⁶¹ Vgl. Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (1998), S. 8.

werden die Verlustermittlung für die Gebietskörperschaften sowie ÖPNV-Planungen für Zweckverband oder Gesellschafter durchgeführt.³⁶²

2.4 Weitere Unternehmensverbände

Neben VBN und VGN sind derzeit noch die Verbände in Regensburg, Freiburg und Rostock sowie einige kleinere baden-württembergische ÖPNV-Kooperationen, deren Gebiet jeweils nur einen Landkreis umfasst, als Unternehmensverbund organisiert.

Der Regensburger Verkehrsverbund (RVV) mit seinen beiden zu gleichen Teilen beteiligten Gesellschaftern - Regensburger Verkehrsbetriebe GmbH (RVB) und Gesellschaft zur Förderung des ÖPNV im Landkreis Regensburg mbH (GFN)³⁶³ - unterscheidet sich merklich von den übrigen Unternehmensverbänden. So hat beim RVV die Verbundgesellschaft selbst die Betriebsführerschaft für die Busverkehre übernommen. Der Verbund wickelt den Großteil der Busverkehre auf eigene Rechnung ab und gewährt den Verkehrsunternehmen, die ihre Leistung also direkt im Auftrag des Verbundes erbringen, dafür Zahlungen auf Basis der erbrachten Wagen-Kilometer.³⁶⁴ Mit der RVB bestehen dazu ein Verkehrsbedienungsvertrag, der Grundsätze der Zusammenarbeit mit der Verbundgesellschaft regelt, sowie ein Betriebsleistungsvertrag über die zu erbringenden Leistungen und die dafür zu zahlende Vergütung. Mit den privaten Unternehmen wurden Kooperationsverträge abgeschlossen, bei denen zusätzlich die GFN Vertragspartner ist. Die Festlegungen für den Umfang des Verkehrsangebots erfolgen auf politischer Ebene, durch die von Stadt und Landkreis Regensburg getragene öffentlich-rechtliche Arbeitsgemeinschaft Verkehrsverbund Regensburg, die auch für die Deckung der anfallenden Verluste zuständig ist. Die Schienenverkehre der DB AG sind über einen seit 1991 bestehenden Assoziierungsvertrag in den Verbund eingebunden.³⁶⁵ Zur Verbundintegration von Verkehren in umliegenden Gebietskörperschaften bestehen Kooperationsvereinbarungen (*zur RVV-Struktur siehe auch Abbildung 9*). Wichtigstes RVV-Organ ist der Verwaltungsrat, der alle wesentlichen Entscheidungen trifft. Seine Mitglieder werden zwar von den Gesellschaftern RVB und GFN gestellt, abgesehen von Arbeitnehmer-

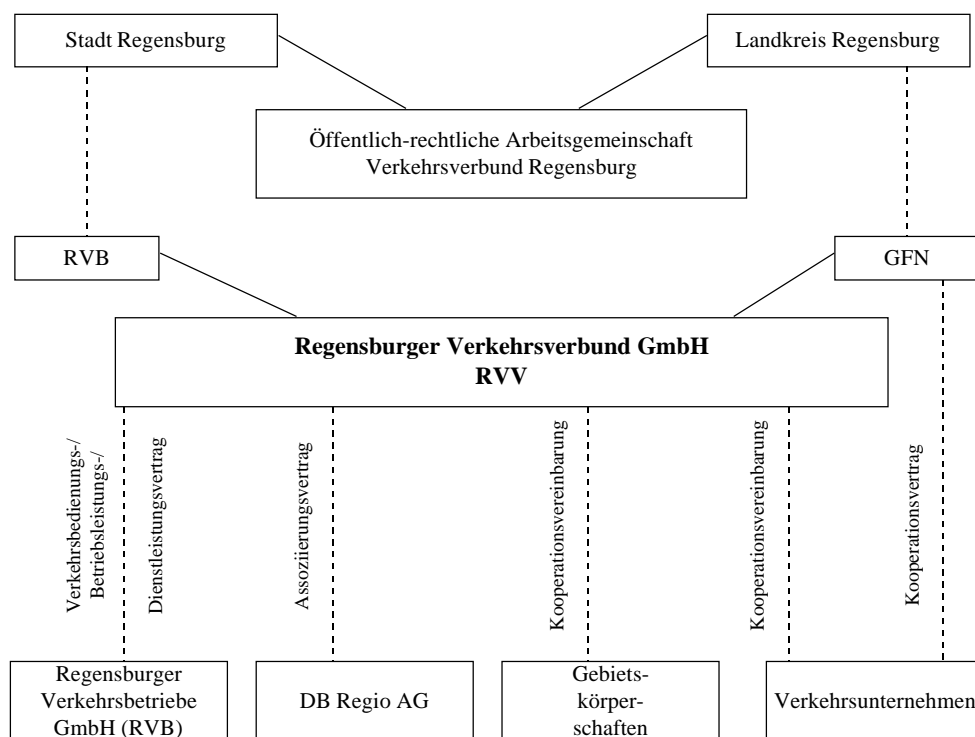
³⁶² Vgl. Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (1998), S. 7 f.

³⁶³ Die GFN ist zwar ein Verkehrsunternehmen, sie hält aber nur wenige Linienkonzessionen für einige Schülerverkehre im Verbundgebiet und operiert ansonsten als Managementgesellschaft des Landkreises.

³⁶⁴ Wegen der besseren Verrechnungsmöglichkeit für die direkt bei der Verbundgesellschaft anfallenden Defizite wurde diese im Jahr 2002 aus rein steuerlichen Gründen in die für Verbände unübliche Rechtsform der GmbH & Co KG umfirmiert (Auskunft des Regensburger Verkehrsverbundes vom 12. Februar 2003).

vertretern der RVB handelt es sich dabei aber um Vertreter von Stadt und Landkreis, mit denen die Kommunen die Unternehmensgremien besetzt haben. Obwohl formal ein Unternehmensverbund ist hier die politische Einflussnahme auf das Verbundgeschehen also relativ ausgeprägt. Einem Beirat gehören zwar auch Unternehmensvertreter an, dieser hat aber nur beratende Funktion.³⁶⁶ Zum Aufgabenkatalog der RVV GmbH & Co KG zählen die zentrale Verbundplanung sowie Tarif, Vertrieb und Marketing. Außerdem gestaltet sie maßgeblich die Betriebsleistungen der Busverkehre im Verbundraum und erfasst die Tarifeinnahmen.³⁶⁷

Abbildung 9: Organisationsstruktur des Regensburger Verkehrsverbundes



Quelle: Geschäftsbericht der Regensburger Verkehrsverbund GmbH 1999, S. 4.

Der Regio-Verkehrsverbund Freiburg (RVF) wurde bisher bereits zweimal grundlegend umstrukturiert. Die beiden mit der Umorganisation zum Mischverbund 1996 aufgenommenen Aufgabenträger-Gesellschafter schieden mit der Rückwandlung zum Unternehmensverbund

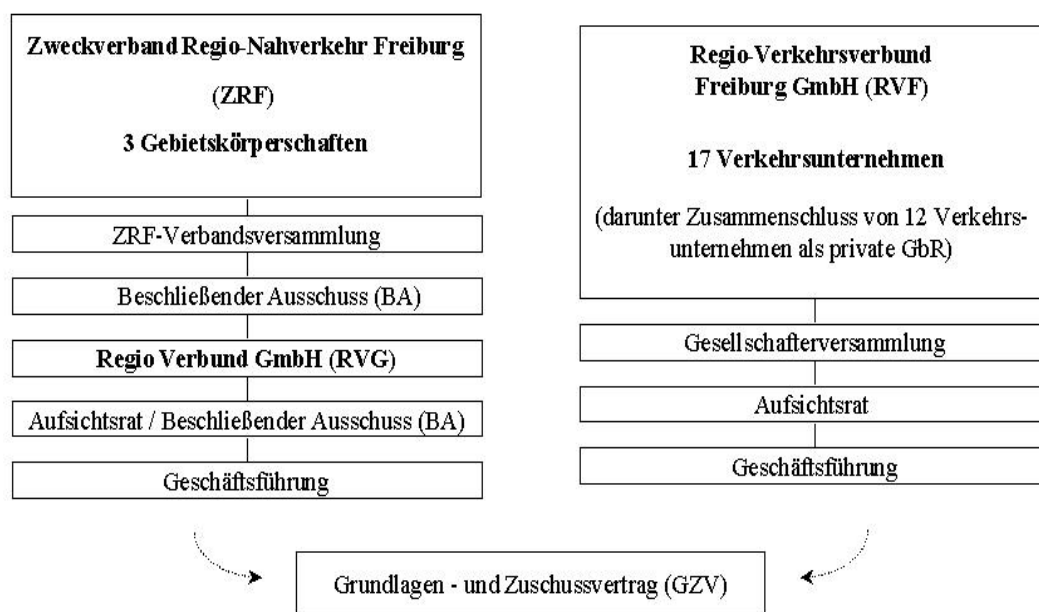
³⁶⁵ Vgl. Geschäftsbericht der Regensburger Verkehrsverbund GmbH 1999, S. 4 und 8.

³⁶⁶ Die Mitglieder der Verbundgremien werden jeweils im Geschäftsbericht der RVV GmbH aufgelistet.

³⁶⁷ Eine Aufteilung der Tarifeinnahmen ist beim RVV nicht erforderlich, da die Unternehmen eine rein leistungsabhängige Vergütung erhalten, während die Einnahmen aus dem Tarif bei der Verbundgesellschaft

wieder aus.³⁶⁸ Verbundgesellschafter sind seit 1. Januar 2003 nunmehr wieder ausschließlich die Verkehrsunternehmen der Region. Der Verbundgesellschaft steht - vergleichbar der Struktur im VRN³⁶⁹ - eine zweite Gesellschaft, die vom Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg (ZRF) gebildete kommunale Regio Verbund GmbH gegenüber. Die beiden voneinander unabhängigen Gesellschaften sind über einen Grundlagen- und Zuschussvertrag verbunden, in dem vor allem der Ausgleich der verbundtarifbedingten Mindereinnahmen und die Aufgabenteilung zwischen den Beteiligten geregelt sind (vgl. auch Abb. 10).

Abbildung 10: Organisationsstruktur des Regio-Verkehrsverbundes Freiburg



Quelle: eigene Darstellung nach Übersicht der Regio-Verkehrsverbund Freiburg GmbH vom 27. Januar 2003.

Die Aufgabenbereiche der RVF GmbH decken weitgehend die klassischen Verbundfunktionen ab.³⁷⁰ Durch die Umstrukturierungen zum Misch- und später zum Unternehmensverbund blieben diese nahezu unverändert. Im Gegensatz zum VRN ist die Gesellschaft, von der die Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen werden, beim RVF aber die von den Unternehmen

verbleiben, die somit auch das Ertragsrisiko trägt; zu den Aufgaben der RVV GmbH vgl. Geschäftsbericht der Regensburger Verkehrsverbund GmbH 1999, S. 7.

³⁶⁸ Zwischenzeitlich waren der Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg als Zusammenschluss der drei beteiligten Kommunen (Stadt Freiburg sowie die Landkreise Emmendingen und Breisgau-Hochschwarzwald) und das Land Baden-Württemberg Gesellschafter der RVF GmbH.

³⁶⁹ Zum Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) siehe Abschnitt 3.8.

³⁷⁰ Zu den Aufgaben des RVF vgl. Müller, W. (1996), S. 84 f.

getragene Verbundgesellschaft. Deren wesentliche Entscheidungen werden im Aufsichtsrat getroffen, in dem ebenso wie in der Gesellschafterversammlung ausschließlich Unternehmensvertreter stimmberechtigt sind. Die Regio Verbund GmbH des ZRF verfügt daneben auch über eine eigenständige Organisation. Ihre Tätigkeitsfelder liegen vor allem in der Koordination, Weiterentwicklung und Attraktivierung des regionalen ÖPNV, der Interessenkoordination zwischen den Aufgabenträgern und der Fortschreibung des Nahverkehrsplanes.³⁷¹

Die Verkehrsverbund Warnow GmbH (VVW) wurde im Februar 1997 von sechs Verkehrsunternehmen gegründet.³⁷² Das Verbundgebiet umfasst neben der Hansestadt Rostock zwei Landkreise, wobei zwischen diesen weder ein Grundvertrag noch eine andere vertragliche Vereinbarung zur Zusammenarbeit im Verbund besteht. Entscheidungsgremium der Gesellschafter ist die Gesellschafterversammlung. Der Aufsichtsrat ist hingegen das Organ der beteiligten Kommunen, ein Vertreter der DB AG nimmt ohne Stimmrecht teil. Er ist beim VVW aber eher ein informelles Gremium und verfügt formal über keine wesentlichen Entscheidungsbefugnisse, sondern unterstützt und berät lediglich den Verbund, überwacht die Geschäftsführung und gibt Beschlussempfehlungen ab.³⁷³ Weitere kleine Verkehrsunternehmen, die in den Verbundraum einbrechende Verkehre betreiben und keinen Gesellschafterstatus besitzen, sind über Kooperationsverträge in den Verbund eingebunden. Der Aufgabenkatalog der Verbundgesellschaft sieht Arbeiten auf den Gebieten Koordinierung der Verkehre, Verbundfahrplan, Tarif, Vertrieb, Einnahmenaufteilung, Fahrgastinformation, Aufstellung von Marketinggrundsätzen und Verlustermittlung vor. Außerdem liegt die Erarbeitung von Nahverkehrsplänen für die Aufgabenträger in ihrem Zuständigkeitsbereich.³⁷⁴

Schließlich bestehen in Baden-Württemberg einige Unternehmensverbände, die flächenmäßig auf das Gebiet eines einzelnen Landkreises beschränkt sind. Dies gilt z. B. für den Regio Verkehrsverbund Lörrach (RVL), der von sieben im Landkreis Lörrach tätigen Unternehmen gegründet wurde. Der Gesellschafterversammlung als Gremium der unternehmerischen Kontrolle steht beim RVL ein überwiegend politisch besetzter Aufsichtsrat gegenüber. Dieser ist

³⁷¹ vgl. <http://regio-verbund.de/html/regio-verbund/geschaeftsfelder.html>; Stand: 18. Februar 2003.

³⁷² Zum 1. Januar 1999 kam ein weiteres Unternehmen als Gesellschafter hinzu; zum Gesellschafterkreis zählt mit der Regionalverkehr Küste GmbH auch eine Koordinierungsgesellschaft von sechs Verkehrsunternehmen.

³⁷³ Auskunft der VVW GmbH vom 4. April 2001; zu den Verbundorganen vgl. auch §§ 8 - 21 Gesellschaftsvertrag Verkehrsverbund Warnow GmbH, Stand: Oktober 1996.

das bestimmende Verbundorgan, da er nicht nur die Ausgaben- und Finanzverantwortung trägt, sondern auch alle Vorgaben und Grundsatzentscheidungen für die RVL GmbH trifft. Auch ohne Gesellschafterstatus zu besitzen, kann der Landkreis hier also maßgeblichen Einfluss auf die Verbundgeschicke ausüben. Die Aufgabenbereiche der Verbundgesellschaft entsprechen weitgehend den klassischen Gemeinschaftsaufgaben.³⁷⁵ Einige weitere baden-württembergische Kooperationen - Tarifverbund Ortenau (TGO), Tarifverbund Freudenstadt (vgf), Verkehrsunternehmen Hegau-Bodensee Verbund (VHB) und Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar (VSB) - werden auch in der Form einer GmbH von den Verkehrsunternehmen im Verbundgebiet getragen. Die Tätigkeiten der Verbundgesellschaft erstreckt sich bei diesen aber primär auf den Tarifbereich, so dass diese Zusammenschlüsse grundsätzlich als reine Tarifverbände einzuordnen sind.³⁷⁶ Lediglich beim VSB werden in einigen Teilbereichen auch Koordinierungsaufgaben von der Verbundgesellschaft übernommen.

2.5 Grundlegende Differenzierungen zwischen den Unternehmensverbänden

Wesentliche Unterschiede zwischen den Strukturen der Unternehmensverbände bestehen vor allem bei der Einbindung der Aufgabenträger des allgemeinen ÖPNV. Diese haben sich bei den Verbänden VBN, VGN und RVF zu einem Zweckverband zusammengeschlossen, wobei der ZVBN gemeinsamer Aufgabenträger für den Verbundraum ist, während beim ZVGN die Aufgabenträgerschaft weiterhin den einzelnen Kommunen obliegt. Im RVF besteht mit der Regio Verbund GmbH sogar eine eigene Gesellschaft des ZRF. Beim RVV operiert auf politischer Ebene die von Stadt und Landkreis getragene Arbeitsgemeinschaft. Lediglich beim VVW fehlt eine gemeinsame Organisation der beteiligten Gebietskörperschaften.

Bei den baden-württembergischen Landkreisverbänden ist die Einbeziehung der jeweiligen Landkreise in die Entscheidungsfindung ebenfalls unterschiedlich geregelt. Während beim TGO ähnlich wie beim RVL ein überwiegend politisch besetzter Aufsichtsrat besteht, der allen wesentlichen Entscheidungen zustimmen muss, hat der Beirat mit Landkreisvertretern beim VSB lediglich eine beratende Funktion und damit informellen Charakter. Beschlüsse, die den Verbund betreffen, kann hier nur die Gesellschafterversammlung der Unternehmen als Verbundgesellschafter treffen. Im Landkreis Freudenstadt hat der Beirat wiederum eine inter-

³⁷⁴ Zu den Aufgaben des VVW vgl. § 2 des Gesellschaftsvertrages.

³⁷⁵ Schreiben des Regio-Verkehrsverbundes Lörrach vom 9. September 1999.

³⁷⁶ Siehe dazu auch die Erläuterungen im vierten Abschnitt des Kapitels II.

mediäre Stellung, die zwischen der richtungsgebenden beim TGO und der eher informellen beim VSB angesiedelt ist. Beim VHB sind die Verbundgremien wiederum rein unternehmensbezogen besetzt, ein Beirat besteht derzeit nicht.³⁷⁷

Bei VBN und RVF sind die Gebietskörperschaften in keinem Entscheidungsgremium der Verbundgesellschaft direkt vertreten. Beim VBN entspricht dies dem zugrundeliegenden Organisationsprinzip der Trennung politischer und unternehmerischer Verantwortung, direkte Einflussmöglichkeiten besitzen die Gebietskörperschaften hier über die Diskussionen in den gemeinsamen Arbeitskreisen sowie die im Rahmenvertrag festgelegten Zustimmungserfordernisse. Bei den meisten anderen Unternehmensverbänden können die Gebietskörperschaften ihre Interessen mit Sitz und Stimme entweder in einem eigenständigen oder in einem gemeinsam mit den Unternehmensvertretern gebildeten Verbundorgan wahrnehmen. Beim VGN ist dies z. B. der Grundvertragsausschuss, bei VVW und RVL - wie bei zahlreichen unternehmensgetragenen Verbänden vor der Regionalisierung auch - der Aufsichtsrat. Dessen jeweilige Befugnisse und damit auch die Einflussmöglichkeiten auf das Verbundgeschehen sind allerdings unterschiedlich gestaltet. Während der Aufsichtsrat beim VVW eher informellen Charakter besitzt, sind seine Entscheidungen im RVL richtungsweisend. Ähnlich sind die Unterschiede in der Stellung der Beiräte von TGO und VSB. Beim RVV sind die Verbundgremien überwiegend direkt mit Politikern der beteiligten Gebietskörperschaften besetzt, so dass in diesem Verbund die politische Beeinflussung des Verbundgeschehens am größten sein dürfte. Im RVV ist auch die Einbindung der Unternehmen grundlegend anders geregelt, da diese ihre Leistungen größtenteils direkt im Auftrag der Verbundgesellschaft, die als Betriebsführer agiert, erbringen.

Während in den übrigen Unternehmensverbänden alle wesentlichen der im Verbundgebiet tätigen Verkehrsunternehmen direkt - oder wie z. B. bei VGN und RVF über Zusammenschlüsse zumindest indirekt - Gesellschafter sind, ist dies beim RVV nicht der Fall. Differenziert gestaltet sich hier auch die Integration der DB Regio. Diese besitzt im allgemeinen selbst Gesellschafterstatus, wohingegen sie beim RVV nur über vertragliche Regelungen eingebunden ist. Abgesehen von den Besonderheiten beim RVV sind die Aufgabenbereiche der Unterneh-

³⁷⁷ http://www.ortenaulinie.de/tgo_html/main.php4?bereich=11, Stand: 16. Dezember 2002; Informationen der vgf Verkehrs-Gemeinschaft Landkreis Freudenstadt vom 26. Februar 2003; Auskünfte des Verkehrsverbun-

mensverbundgesellschaften einander sehr ähnlich, überwiegend werden die gebündelten Unternehmensaufgaben in den klassischen Verbundaufgabenfeldern wahrgenommen. Neben den typischen Koordinationsaufgaben wurde einigen Verbundgesellschaften zudem eine Mitwirkung bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne übertragen. Die VGN GmbH erfüllt darüber hinaus auch noch Aufgaben für ihre politischen Gremien.

2.6 Die verbundähnliche Organisation des Großraum-Verkehr Hannover

Obwohl unverändert kein Verkehrsverbund im klassischen Sinne soll zum Schluss dieses Abschnitts kurz die zum 1. April 2001 eingeführte Organisationsstruktur des Großraum-Verkehr Hannover (GVH) dargestellt werden, nicht zuletzt weil diese unter Wettbewerbsgesichtspunkten von besonderem Interesse ist. Vor der Umorganisation arbeitete der damalige Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) im GVH auf vertraglicher Basis mit den Verkehrsunternehmen der Region zusammen.³⁷⁸ Der GVH operierte dabei im Prinzip wie ein Mischverbund, allerdings als BGB-Gesellschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit.³⁷⁹

Mit der Neustrukturierung wurde die Zusammenarbeit von Grund auf neu geregelt mit dem Ziel, eine Struktur mit einer klaren Trennung von Aufgaben der Unternehmen einerseits und des Aufgabenträgers andererseits zu installieren und damit zugleich dem Besteller/Ersteller-Prinzip Rechnung zu tragen.³⁸⁰ Der GVH wird nunmehr - einem Unternehmensverbund vergleichbar - ausschließlich von den Verkehrsunternehmen gebildet. Diese haben ihre Kooperation und die Wahrnehmung unternehmensübergreifender Koordinationsaufgaben in einem Verbundvertrag fixiert.³⁸¹ Alle unternehmensbezogenen Tätigkeiten werden demnach von den Unternehmen selbst erfüllt, deren Zusammenarbeit aber weiterhin lediglich den Charakter einer BGB-Gesellschaft besitzt. Der KGH, dessen Aufgaben zum 1. November 2001

des Schwarzwald-Baar vom 25. Januar und 3. Februar 2003 sowie vom Verkehrsunternehmen Hegau-Bodensee Verbund vom 3. Februar 2003.

³⁷⁸ Der KGH war bis zur Gründung der Region Hannover als kommunaler Zweckverband mit seinen Mitgliedern Stadt und Landkreis Hannover Aufgabenträger und finanzieller Gewährsträger für den ÖPNV in der Region. Die Verbandstrukturen wurden seit dem Start des GVH 1970 mehrfach geändert, mit den Rechtsvorgängern des KGH bestanden aber vergleichbare Vereinbarungen.

³⁷⁹ Vgl. Wolf (1996), S. 35.

³⁸⁰ Vgl. Beschlussvorlage V/1070 c des Kommunalverbandes Großraum Hannover vom 19. März 2001.

³⁸¹ Vertragspartner sind die RegioBus Hannover GmbH und die üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG. Sofern der Aufgabenträger Verkehre im Verbundgebiet an andere Verkehrsunternehmen vergibt, ist der GVH laut dem Partnervertrag verpflichtet, diese aufzunehmen. Die DB AG ist unverändert über einen Verkehrs-

von der neu gegründeten Region Hannover übernommen wurden, schied als Verbundpartner aus und beschränkte sich auf die Wahrnehmung rein aufgabenträgerspezifischer sowie strategischer, verkehrsträgerübergreifender Aufgaben. Entscheidungsorgan des GVH ist der aus Vorstand bzw. Geschäftsführung der Unternehmen bestehende Gesellschafterausschuss. Vertreter der Region Hannover wirken dort beratend mit.³⁸² Die Zusammenarbeit mit der Region als Aufgabenträger und die Aufgabenverteilung zwischen Unternehmensverbund und Aufgabenträger regelt der Partnervertrag. Der Verbund verpflichtet sich darin, dass er seine Aufgaben unter Einhaltung der vereinbarten Leitlinien und Standards umsetzen wird. Verbundbedingter Mehraufwand wird von der Region Hannover ausgeglichen. Diese Regelungen greifen nur für den Bereich eigenwirtschaftlicher Verkehre, für gemeinwirtschaftliche Leistungen werden Verkehrsverträge zwischen der Region Hannover als Besteller und den einzelnen Unternehmen als Ersteller abgeschlossen, in denen Art, Umfang, Qualität, Durchführung und Finanzierung der betroffenen Linienverkehre festgelegt sind.³⁸³ Als Gremium zur gegenseitigen Abstimmung zwischen Verbund und Aufgabenträger besteht zudem ein Lenkungsausschuss, in dem auch mögliche Meinungsverschiedenheiten beigelegt werden sollen.

3. Die Organisation von Aufgabenträgerverbänden

3.1 Allgemeines

Aufgabenträgerverbände sind im wesentlichen ein Produkt der Regionalisierung. Die Verbundgesellschaft als Regieorganisation wird hierbei ausschließlich von politischen Instanzen, den Aufgabenträgern des ÖPNV, getragen. Sie ist somit eine Managementgesellschaft der politischen Ebene in privatrechtlicher Form. Zusätzlich zu den typischen verkehrsbezogenen Gemeinschaftstätigkeiten soll die Verbund GmbH auch politische Aufgabenstellungen umsetzen. Darunter fallen auch solche, die nach dem Gesetz eigentlich vom Aufgabenträger selbst wahrzunehmen sind, deren Erfüllung von diesem aber auf die Verbundgesellschaft übertragen

vertrag mit dem Aufgabenträger Region Hannover in die Zusammenarbeit eingebunden und nicht selbst Verbundpartner.

³⁸² Vgl. Vertrag über den Verbundverkehr im Großraum Hannover (Verbundvertrag), Stand: April 2001 sowie Ganseforth (2001).

³⁸³ Vgl. Vertrag über die Zusammenarbeit im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zwischen dem KGH und dem Verkehrsverbund für den Großraum Hannover (Partnervertrag) sowie Verkehrsverträge zwischen dem KGH und den Verkehrsunternehmen, Stand: April 2001; die Position des KGH als Vertragspartner wurde inzwischen von der Region Hannover übernommen.

wurde. Beispiele hierfür sind die Bestellung und Veranlassung von Verkehrsleistungen oder die Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Nahverkehrs- und Investitionsplanung.

Die Beziehungen zu den Verkehrsunternehmen und deren mögliche Beteiligung an der Entscheidungsfindung im Verbund sind gewöhnlich vertraglich geregelt, häufig in Form von Kooperationsverträgen. Derartige Vereinbarungen sind bei Aufgabenträgerverbänden in der Regel erforderlich, um die Einbindung der Unternehmen in den Verbund und die koordinierende Funktion der Verbundgesellschaft bei der Verkehrsgestaltung sicherstellen zu können.³⁸⁴ Inwieweit die Verkehrsunternehmen das Verbundgeschehen institutionell noch beeinflussen können, ist je nach Verbundkonstruktion sehr unterschiedlich, vielfach besitzen sie formal nur noch eine beratende Stellung.

Hin und wieder wird anstelle des Begriffs Aufgabenträgerverbund auch die Bezeichnung Kommunalverbund verwandt. Dieser Ausdruck ist bei einigen politisch getragenen Verbundgesellschaften jedoch nicht sachgerecht, da neben den kommunalen Gebietskörperschaften zusätzlich die Bundesländer in ihrer Eigenschaft als Aufgabenträger für den SPNV bzw. deren hierfür geschaffene Organisationen Anteile an der Verbund GmbH halten.³⁸⁵ Inzwischen hat sich der Terminus Aufgabenträgerverbund daher auch überwiegend durchgesetzt.

Im Anschluss werden von den bestehenden Aufgabenträgerverbundorganisationen zunächst beispielhaft die beiden umstrukturierten "Urverbände" in Hamburg und München sowie als Beispiel für einen Verbund, der bereits von Beginn an als Aufgabenträgerverbund gestaltet wurde, der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg vorgestellt. Danach werden zusammengefasst die Verbände in Nordrhein-Westfalen und Hessen beleuchtet. Hiernach folgen noch kurze Darstellungen der übrigen Aufgabenträgerverbände. Eine Sonderstellung unter den Aufgabenträgerverbänden nimmt der Verkehrsverbund Rhein-Neckar ein, dessen besondere Form einer Parallelorganisation zweier Gesellschaften abschließend erörtert wird.

³⁸⁴ Vgl. Batzill/Zuck (1997), S. 89.

³⁸⁵ Dies ist z. B. beim MVV mit dem Freistaat Bayern und beim HVV mit der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen der Fall. Beim KVV würde die Bezeichnung Kommunalverbund hingegen auch zutreffen, weil hier lediglich die kommunalen Gebietskörperschaften Anteilseigner der Verbundgesellschaft sind, die für den SPNV zuständigen Aufgabenträgerorganisationen der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz aber nicht.

3.2 Hamburger Verkehrsverbund

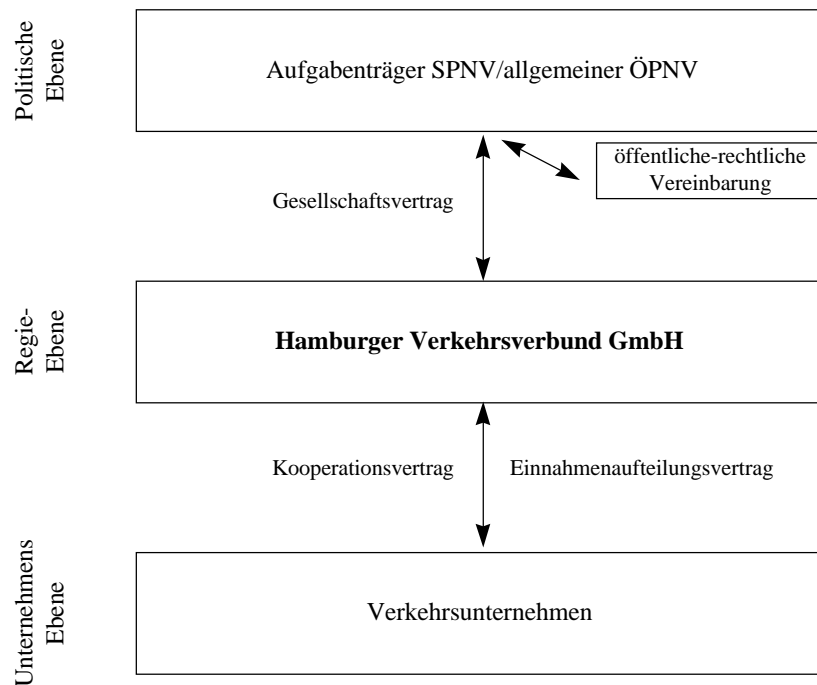
Mit der Umorganisation zum Jahresbeginn 1996 entstand aus dem "alten" Unternehmensverbund des HVV in der Form einer GbR die heutige Verbundgesellschaft der Aufgabenträger. Dabei wurden die Gesellschaftsanteile der neuen HVV GmbH entsprechend den Anteilen am Verkehrsaufkommen im Verbundgebiet auf die einzelnen Aufgabenträger verteilt.³⁸⁶ Mittels einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung wurden zwischen diesen neben der Gründung der Verbundgesellschaft und der gemeinsamen Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft im HVV die grundsätzlichen Ziele der Zusammenarbeit sowie der Ausgleich entstehender Defizite geregelt.³⁸⁷ Elementare Aspekte zur Zusammenarbeit zwischen Verbundgesellschaft und Verkehrsunternehmen sind im Kooperationsvertrag verankert. Dieser soll die verkehrliche und betriebliche Kooperation zwischen beiden Seiten sicherstellen und regelt deren jeweilige Zuständigkeiten. Diese sind für die klassischen Verbundaufgabenbereiche, wie Tarif, Marketing und Vertrieb, im einzelnen beschrieben. Ferner wurden gegenseitige Informations- und Berichtspflichten, ein neues Einnahmenaufteilungsverfahren und ein detaillierter Katalog mit Qualitätsstandards, der die Basis für die spätere Vergabe von Verkehrsleistungen durch die Verbundgesellschaft bilden soll, festgeschrieben. Für auftretende Meinungsverschiedenheiten ist die Einrichtung einer paritätisch besetzten Kommission mit dem Ziel der Erarbeitung einer einvernehmlichen Lösung vorgesehen.³⁸⁸ (*zur HVV-Struktur siehe auch Abbildung 11*)

³⁸⁶ Im einzelnen halten die Freie und Hansestadt Hamburg 83,5 %, das Land Schleswig-Holstein 2 %, die vier schleswig-holsteinischen Landkreise Stormarn 5 %, Pinneberg 3,5 %, Herzogtum Lauenburg 2,5 % und Segeberg 2 % sowie die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen 1 % und der Landkreis Harburg 0,5 %. Die beiden niedersächsischen Aufgabenträger wurden erst 1997 in die Gesellschaftsstruktur einbezogen, die Stadt Hamburg trat diesen 1,5 % der ursprünglich von ihr gehaltenen 85 % der GmbH-Anteile ab. Nachdem das HVV-Gebiet zum 15. Dezember 2002 weiter in Richtung Schleswig-Holstein ausgedehnt wurde, soll die Verteilung der Gesellschaftsanteile in absehbarer Zeit den neuen Gegebenheiten angepasst werden. In welcher Form dies erfolgen wird, soll aber erst festgelegt werden, wenn die definitive Entscheidung über die ebenfalls angedachte Ausweitung des HVV auf einige niedersächsische Landkreise getroffen wurde; zur Ausweitung des Verbundes siehe auch Aigner/Morghen (2003.).

³⁸⁷ Vgl. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen den Verbundpartnern vom 11. Januar 1996 in der Fassung vom 13. Februar 1997.

³⁸⁸ Vgl. Kooperationsvertrag zwischen der HVV GmbH und den Verbundverkehrsunternehmen, Stand: Dezember 1999.

Abbildung 11: Organisationsstruktur des Hamburger Verkehrsverbundes



Quelle: eigene Darstellung.

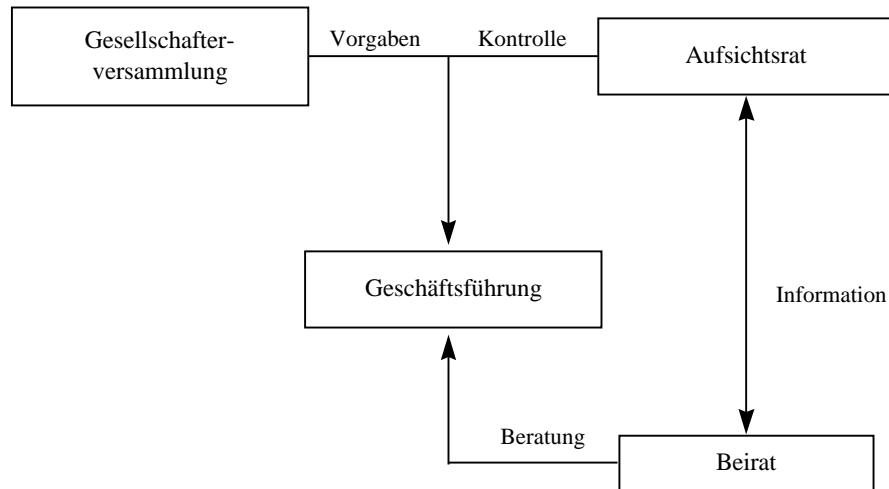
Die Verbundgremien des HVV und deren Stellung zeigt Abbildung 12. Die Gesellschafterversammlung legt Vorgaben für bestimmte Bereiche, u.a. Tarif und Verkehrsangebot, fest. Das wichtigste Gremium im HVV ist aber der Aufsichtsrat. Er übt nicht nur Kontrollfunktionen aus, sondern trifft alle maßgebliche Beschlüsse vor allem zu Fragen der Zusammenarbeit mit den Unternehmen.³⁸⁹ Bei wichtigen Entscheidungen erfolgt eine vorherige Abstimmung mit den im Beirat vertretenen Verkehrsunternehmen, wobei dieses Gremium zu speziellen Themen auch Arbeitsausschüsse einrichten kann. Der Beirat verfügt formal aber über keinerlei Entscheidungsbefugnisse, er hat lediglich beratende Funktion und soll vor allem bei der Erarbeitung der Fahrpläne, Vorschlägen zur Tarifgestaltung, der Beurteilung der Betriebsleistungen und der Aufstellung der Nahverkehrspläne mitwirken.³⁹⁰ Der Verbundgesellschaft

³⁸⁹ Zu den Gremien des HVV vgl. §§ 13 - 19 des Gesellschaftsvertrages der HVV GmbH, Stand: Dezember 1999.

³⁹⁰ Der Beirat wird trotz der formal beratenden Stellung als "ein sehr wichtiges Gremium" für das "gute Funktionieren des komplexen Verbundsystems" (Kellermann/Aigner (2001), S. 67) bezeichnet; grundlegenden Entscheidungen stimmt im HVV demnach zunächst der Beirat und im Anschluss der Aufsichtsrat zu.

obliegt im Zusammenspiel zwischen Aufgabenträgern und Unternehmen die Koordination des Informationsaustausches zwischen beiden Gremien.³⁹¹

Abbildung 12: Gremienstruktur des Hamburger Verkehrsverbundes



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Unterlage des Hamburger Verkehrsverbundes vom Mai 1997.

Die HVV GmbH führt grundsätzlich Managementaufgaben im Auftrag ihrer Gesellschafter durch. Ihre in Gesellschafts- und Kooperationsvertrag festgelegten Tätigkeitsfelder umfassen zu einem wesentlichen Teil aber auch die klassischen, unternehmensübergreifenden Koordinationsfunktionen in den Sektoren Verbundtarif, Einnahmenaufteilung, Fahrplanabstimmung sowie Rahmenvorgaben und Koordination für Marketing und Vertrieb. Zu den aufgabenträgerbezogenen Dienstleistungen zählen die Festlegung des Verbundangebotes, die Erstellung des Nahverkehrsplanes für den Verbundraum, die Vorbereitung der Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen, die Vorbereitung der Verträge mit den Verkehrsunternehmen bzw. die Veranlassung von Verkehrsleistungen nach Maßgabe der Aufgabenträger einschließlich der dazu notwendigen finanziellen Abwicklung, die Prüfung der erbrachten Betriebsleistungen, die Ermittlung der Finanzierungsbeiträge der einzelnen Aufgabenträger sowie die Vertretung der ÖPNV-Belange gegenüber den Planungsträgern.³⁹²

³⁹¹ Vgl. Kellermann/Aigner (2001), S. 67.

³⁹² Vgl. §§ 2 und 5 - 11 des Gesellschaftsvertrages der HVV GmbH sowie §§ 5 - 17 und Anlage 4 des Kooperationsvertrages.

Einige von der alten Verbundgesellschaft noch zentral erfüllte Aufgaben im operativen Bereich werden seit der Neuorganisation unternehmensübergreifend von "zentralen" Verkehrsunternehmen wahrgenommen. Hierfür wurden Geschäftsbesorgungsverträge zwischen den Verbundunternehmen abgeschlossen. Zu diesen so genannten "ZVU-Aufgaben" gehören z. B. die Umsetzung des gemeinschaftlichen Tarifes, die Herausgabe der Fahrpläne, die zentrale Verbundauskunft und die Großkundenbetreuung.³⁹³ Bestimmte operative Tätigkeiten, bei denen eine neutrale Aufgabenerfüllung gewährleistet werden soll, wie Marktforschung, Fahrgastzählungen und unternehmensübergreifende Verbundwerbung, werden allerdings von der Verbundgesellschaft selbst erledigt. Beide Aufgabenbereiche werden auch vollständig von den Unternehmen finanziert. Die Aufteilung der Aufwendungen für die Ausübung der sonstigen Managementfunktionen erfolgt hingegen durch die Gesellschafter.³⁹⁴

3.3 Münchner Verkehrs- und Tarifverbund

In Zusammenhang mit der Regionalisierung wurde auch der Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV) in einen Aufgabenträgerverbund umorganisiert.³⁹⁵ Die Anteile an der MVV GmbH wurden von den Verkehrsunternehmen auf die Aufgabenträger als neue Gesellschafter übertragen.³⁹⁶ Ein Grundvertrag oder eine andere vertragliche Vereinbarung zwischen den beteiligten Aufgabenträgern fehlt beim MVV, einige Ziele und die grundsätzliche Verständigung zur Zusammenarbeit sind stattdessen in einer Präambel zum Gesellschaftsvertrag enthalten.³⁹⁷ Die Organisationsstruktur des MVV verdeutlicht auch Abbildung 13.

³⁹³ Zu den sogenannten "ZVU-Aufgaben" (ZVU = Zentrales Verkehrsunternehmen) vgl. Verbundbericht des Hamburger Verkehrsverbundes 1997, S. 28 ff.

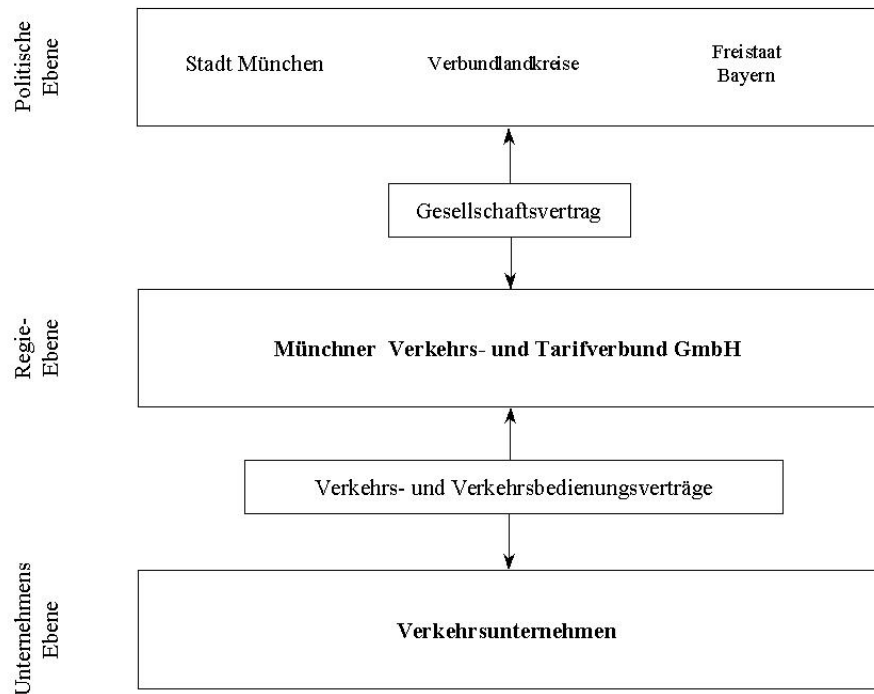
³⁹⁴ Vgl. § 12 des Gesellschaftsvertrages der HVV GmbH.

³⁹⁵ Die Stadt München hatte wie die Unternehmen ursprünglich ein Mischverbund-Modell befürwortet, konnte sich mit dieser Position aber nicht gegen die Vorstellungen des Freistaates durchsetzen, der eine gemeinsame Gesellschafterstellung von Aufgabenträgern und Unternehmen ablehnte; vgl. dazu Gillissen (1995), S. 7.

³⁹⁶ Vom in 28 rechnerische Anteile eingeteilten Stammkapital hält der Freistaat Bayern als Verantwortlicher für den SPNV ebenso wie die Stadt München zehn, die acht Verbundlandkreise München, Freising, Dachau, Fürstenfeldbruck, Ebersberg, Starnberg, Bad Tölz-Wolfratshausen und Erding verfügen über jeweils einen Anteil.

³⁹⁷ Vgl. Gesellschaftsvertrag für die Münchner Verkehrs- und Tarifverbund GmbH (MVV) vom 30. April 1996.

Abbildung 13: Organisationsstruktur des Münchner Verkehrs- und Tarifverbundes



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Verbundbericht des Münchner Verkehrs- und Tarifverbundes 1999, S.10.

Alle wesentlichen Beschlüsse werden im MVV von der Gesellschafterversammlung als zentralem Entscheidungsorgan getroffen. Ein Aufsichtsrat existiert beim MVV nicht, als weiteres Gesellschaftsorgan besteht vielmehr der Verbundrat, der paritätisch mit Aufgabenträger- und Unternehmensvertretern besetzt ist. Er berät über alle Fragen von beiderseitigem Interesse, vor allem auf den Gebieten Tarif, Marketing, Vertrieb, Koordination des Leistungsangebotes sowie Qualitätsstandards, und kann Beschlussempfehlungen für die Gesellschafterversammlung abgeben. Wie der Beirat im HVV hat dieses Gremium formal allerdings nur eine beratende Position.³⁹⁸ Den im MVV agierenden Unternehmen steht lediglich ein grundsätzliches Initiativrecht für mögliche Tarifanpassungen zu, die Vorschläge werden dann im Verbundrat erörtert.³⁹⁹ Ein Kooperationsvertrag zwischen Verkehrsunternehmen und Verbundgesellschaft wurde bislang im Gegensatz zu den meisten anderen Aufgabenträgerverbänden nicht abge-

³⁹⁸ Der Einfluss des Beirates ist in der Praxis beim MVV jedoch deutlich schwächer als beim HVV.

³⁹⁹ Zu den Organen der MVV GmbH vgl. §§ 27 - 35 des Gesellschaftsvertrages.

geschlossen. Aufgrund der speziellen Vereinbarungen für die Regionalbusverkehre bestehen mit den dort tätigen Unternehmen aber auf anderem Wege direkte Vertragsbeziehungen.⁴⁰⁰

Der Aufgabenkatalog der Verbundgesellschaft gliedert sich in Verbund-Basisleistungen, die für alle Gesellschafter bzw. als Dienstleistungen für die Verkehrsunternehmen wahrgenommen werden, und Verbund-Zusatzleistungen, die nur für einzelne Aufgabenträger erfüllt werden. Zu den Basisleistungen gehören Zuständigkeiten in den Bereichen Verkehrsforschung, Verkehrsplanung - hierbei u. a. die Erstellung regionaler und die Abstimmung lokaler Nahverkehrspläne sowie konzeptionelle Planung der Schnittstellen zwischen SPNV und allgemeinem ÖPNV -, Berichtswesen, Koordination des Verkehrsangebotes und Herausgabe des Verbundfahrplanes, Fahrgastinformation, Verbundmarketing, Rahmenvorgaben für den Vertrieb, Verbundtarif und Einnahmenaufteilung. Daneben obliegen der MVV GmbH das Verbund-Qualitätsmanagement und das Verkehrssystemmanagement, das die Einrichtung eines Fahrgastbeirates sowie in Abstimmung mit der P+R GmbH, an der die Verbundgesellschaft auch selbst beteiligt ist, die konzeptionelle Planung von Park & Ride- und Bike & Ride-System im Verbundgebiet umfasst.⁴⁰¹

Im Rahmen der Zusatzleistungen ist die Verbundgesellschaft im Bereich des S-Bahn-Systems nach Maßgabe einer besonderen Vereinbarung für die konzeptionelle Planung und die Erstellung von Fahrplanprogrammen zuständig. Im allgemeinen ÖPNV übernimmt sie für die acht Verbundlandkreise die konkrete Planung und Fortschreibung des Verbundnetzes auf deren Territorium, die Erarbeitung von Fahrplanprogrammen, die Ausschreibung und Bestellung der jeweiligen Verkehrsleistungen sowie die Abrechnung mit den Verkehrsunternehmen. Die MVV GmbH vergibt die entsprechenden Verkehre also im Auftrag der Landkreise und schließt in deren Namen Verträge mit den Verkehrsunternehmen ab. Für nicht auf dem Wege der Ausschreibung vergebene Linien bestehen dazu Verkehrsbedienungsverträge, für ausgeschriebene gemeinwirtschaftliche Leistungen Verkehrsverträge mit den erstellenden Unternehmen, in denen jeweils Einzelheiten über Art, Durchführung, Qualität und Finanzierung der Verkehre

⁴⁰⁰ Die Münchner Verkehrsgesellschaft mbH (MVG) ist lediglich über das Innenverhältnis zwischen dem Unternehmen und der Stadt München als Verbundeigentümer eingebunden. Zum Zeitpunkt der Umstrukturierung des Verbundes waren die Verkehrsbetriebe noch als Eigenbetrieb der Stadt organisiert, so dass ein Kooperationsvertrag nicht als notwendig erachtet wurde. Die DB ist über den Vertrag mit dem Freistaat Bayern als SPNV-Aufgabenträger in den MVV integriert.

⁴⁰¹ Zu den Aufgaben der Verbundgesellschaft beim MVV vgl. §§ 5 - 21 Gesellschaftsvertrag.

fixiert sind.⁴⁰² Zur Integration eigenwirtschaftlicher Verkehre bestehen in einigen Fällen auch Kooperationsverträge.

Dieses System wurde vom Grundsatz her bereits in der ersten Hälfte der 80er Jahre im Zuge eines Neuordnungskonzeptes für die Regionalbusverkehre eingeführt.⁴⁰³ Mit jedem Landkreis wurden Verkehrsdurchführungsverträge abgeschlossen, mit denen diese - schon vor der erst deutlich später umgesetzten Regionalisierung - die Aufgabenträgerschaft für die Verkehre in ihrem Gebiet übernahmen und die MVV GmbH beauftragten, in ihrem Auftrag mit den Verkehrsunternehmen Verkehrsbedienungsverträge zu vereinbaren. Die Entscheidungen über den Umfang des Verkehrsangebotes wurden in den politischen Gremien der einzelnen Landkreise getroffen. Die Verbundlandkreise bedienten sich also schon vor der Umwandlung des MVV in einen Aufgabenträgerverbund - auch ohne Gesellschafterstatus - der Verbundgesellschaft zur Erfüllung ihrer planerischen und organisatorischen Aufgaben.

3.4 Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg

Der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) als flächenmäßig größter Verbund in Deutschland startete 1999 bereits in der Form eines Aufgabenträgerverbundes.⁴⁰⁴ Das Gesellschaftskapital des VBB ist zu je einem Drittel auf die Länder Berlin und Brandenburg sowie die brandenburgischen Kommunen verteilt. Die ursprünglich bereits zu Beginn angedachte Einbindung aller brandenburgischen Städte und Kreise wurde mit dem Beitritt des Zweckverbandes ÖPNV Lausitz-Spreewald erst zum 1. August 2002 erreicht.⁴⁰⁵ Allerdings erstreckte sich die Zuständigkeit der Verbundgesellschaft bei den SPNV-bezogenen Aufgaben bereits von Anfang an auf das gesamte Land Brandenburg. Das Zusammenwirken der Gebietskörperschaften wurde gemeinsam mit den Aufgaben der Verbundgesellschaft und Regelungen zur

⁴⁰² Vgl. (Muster-)Verkehrsvertrag zwischen der MVV GmbH als Vertreter der Landkreise und den Verkehrsunternehmen sowie (Muster-)Verkehrsbedienungsvertrag zwischen der MVV GmbH als Vertreter der Landkreise und den Verkehrsunternehmen; Stand: 1999.

⁴⁰³ Entsprechende Verträge mit den Landkreisen wurden überwiegend in den Jahren 1978 bis 1982 abgeschlossen; vgl. dazu auch Steinhögl (1983), S. 496 f. sowie Gillessen (1995), S. 4 f.

⁴⁰⁴ Zur VBB-Gründung siehe Stindt (1999).

⁴⁰⁵ Der Landkreis Ostprignitz-Ruppin im Norden Brandenburgs ist allerdings immer noch nicht vollständig in den VBB integriert; dem Zweckverband ÖPNV Lausitz-Spreewald gehören die Stadt Cottbus sowie drei Landkreise an. Diese planten zwischenzeitlich die Gründung eines eigenständigen Verbundes im südlichen Brandenburg, die aber vom Land nicht unterstützt wurde; vgl. o. V. (2001; Land: Kein eigenständiger Verbund in der Lausitz).

Finanzierung der Verbundverkehre im Grundvertrag für den VBB festgeschrieben,⁴⁰⁶ auf die Bildung eines Zweckverbandes wurde zugunsten des Grundvertrages verzichtet.⁴⁰⁷

Zu den wichtigsten Aufgaben der VBB GmbH gehören die Wahrnehmung der Bestellfunktion und der Abschluss von Verkehrsverträgen für SPNV und regionalen Busverkehr im Auftrag der Aufgabenträger. Daneben ist sie vor allem zuständig für die Erarbeitung eines einheitlichen Bedienungskonzeptes sowie eines integrierten Fahrplanes, die Formulierung von Qualitäts- und technischen Angebotsstandards, Verbundtarif und -marketing, Fahrgastinformation, Einnahmenaufteilung und verbundbezogene Forschung. Die Verbundgesellschaft arbeitet dabei allgemein als Koordinator darauf hin, dass die Verkehrsleistungen im Verbundraum unter Anwendung einheitlicher Standards erbracht werden. Außerdem wirkt sie bei der Nahverkehrs- und Investitionsplanung mit.⁴⁰⁸

Die Einbindung der Verkehrsunternehmen wurde beim VBB über einen Kooperationsvertrag geregelt, der mit allen Unternehmen abgeschlossen wurde. Er enthält Einzelheiten zur Zusammenarbeit in den Bereichen Tarif, Marketing und Gestaltung des Leistungsangebotes. Dabei obliegt der Verbundgesellschaft primär die Verantwortung für überregionale Aufgaben mit dem Ziel einheitlicher Vorgaben für den gesamten Verbundraum. Die konkrete Gestaltung, Organisation und Durchführung des lokalen ÖPNV bleibt gemäß den Regelungen im Kooperationsvertrag weitgehend den Verkehrsunternehmen in Abstimmung mit dem jeweils zuständigen Aufgabenträger vorbehalten, wengleich sich die Unternehmen verpflichtet haben, ihre gesetzlichen Rechte und Pflichten nur im Benehmen mit der Verbundgesellschaft wahrzunehmen.⁴⁰⁹ Weitgehende Entscheidungen über die Ausgestaltung der lokalen Verkehre bleiben damit – wenn auch im Rahmen gewisser Verbundvorgaben - im Zuständigkeitsbereich der

⁴⁰⁶ Vgl. Grundvertrag zur Bildung eines Verkehrsverbundes für Berlin und Brandenburg, Stand: September 1999.

⁴⁰⁷ Vgl. Lorenzen (1997), S. 19.

⁴⁰⁸ Zu den Aufgaben der VBB GmbH vgl. § 2 Grundvertrag und § 2 Gesellschaftsvertrag Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH, Stand: September 1999.

⁴⁰⁹ Vgl. Kooperationsvertrag der Verbundverkehrsunternehmen in Berlin und Brandenburg und der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH (VBB) vom 26. September 1997.

Aufgabenträger. So gelten in den brandenburgischen Städten Brandenburg, Cottbus, Frankfurt/Oder und Potsdam sowie im Großraum Berlin auch noch eigenständige Tarife.⁴¹⁰

Der Aufsichtsrat ist beim VBB das Organ, das für alle wesentlichen verkehrspolitischen Beschlüsse zuständig ist. Zusätzlich wurden bei der Verbundgesellschaft ein Beirat der Gesellschafter und ein Beirat der Verkehrsbetriebe eingerichtet.⁴¹¹ Diese haben aber lediglich beratende Funktion, sie sollen die Verbundorgane bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben fachlich unterstützen und können zu diesem Zweck auch Facharbeitskreise gründen.

3.5 Aufgabenträgerverbände in Nordrhein-Westfalen

Die drei in NRW bestehenden Verkehrsverbände – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR), Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS) und Aachener Verkehrsverbund (AVV) - sind alle in der Form eines Aufgabenträgerverbundes organisiert. Beim VRR erfolgte die Umwandlung in einen Kommunal- bzw. Aufgabenträgerverbund bereits zum 1. Januar 1990. Auslöser für die Neuorganisation waren die stetig steigenden Defizite der Verbundverkehre, Streitigkeiten über die Einnahmenaufteilung sowie der Wunsch der Kommunen nach einem stärkeren direkten Einfluss auf das Verbundgeschehen, insbesondere dessen finanzielle Auswirkungen.⁴¹² Der Zweckverband VRR übernahm alle Gesellschaftsanteile an der VRR GmbH, diese wurde außerdem zugleich mit der Stadtbahngesellschaft Rhein-Ruhr mbH verschmolzen.⁴¹³ Durch die Regionalisierung blieb die Grundstruktur des Verbundes zwar weitgehend unverändert, gleichwohl waren umfangreiche vertragliche Anpassungen erforderlich.⁴¹⁴ Im Sommer 2001 wurden erneut Veränderungen an der Organisationsstruktur vorgenommen. Die seit 1996 bei der VRR GmbH angesiedelte Verantwortung für die SPNV-bezogenen Aufgaben wurde unter

⁴¹⁰ Stufung und Preisbildung der lokalen Bestandteile des Verbundtarifes können kompatibel zum gesamten Verbundtarif von den Verbundverkehrsunternehmen im Einvernehmen mit den jeweiligen Aufgabenträgern festgelegt werden, die Tarifanträge werden allerdings von der Verbundgesellschaft gestellt.

⁴¹¹ Der § 6 des Gesellschaftsvertrages nennt als Organe der Gesellschaft explizit nur Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat und Geschäftsführung. Die Beiräte werden nicht zu den Verbundorganen gezählt. Bei Bedarf kann beim VBB ein weiterer Beirat mit Interessensvertretern gebildet werden.

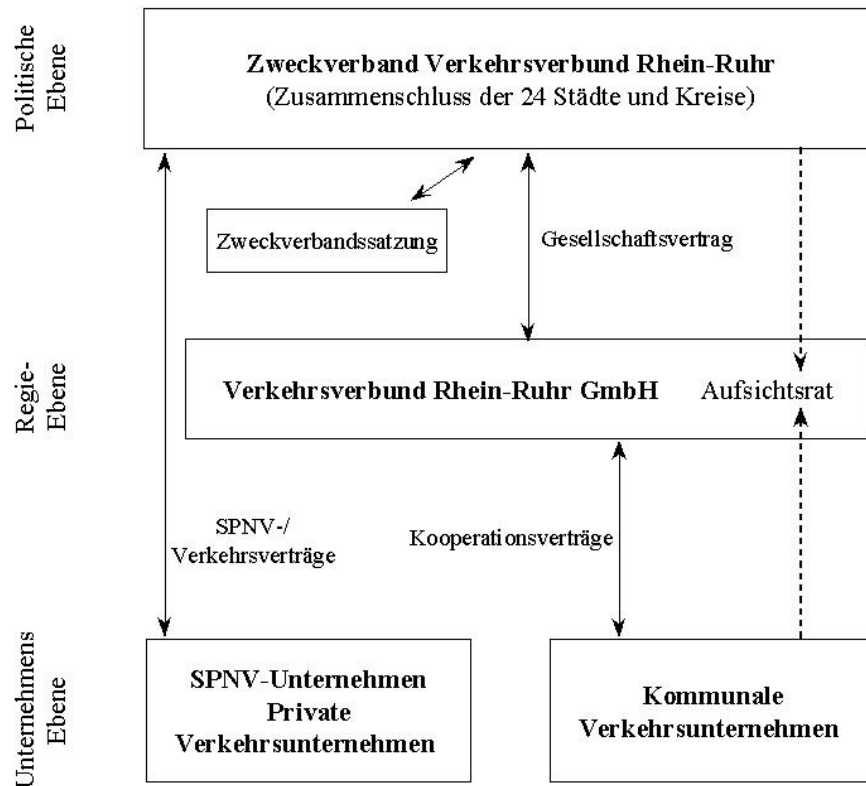
⁴¹² Zur Reform des VRR vgl. Kriese (1989) sowie Horn (1994), S. 199 ff.

⁴¹³ Die Stadtbahngesellschaft erfüllte zentrale Aufgaben für den Stadtbahnbau im Rhein-Ruhr-Raum.

⁴¹⁴ So mussten Gesellschaftsvertrag sowie Zweckverbandssatzung an die neuen Aufgabenstellungen angepasst und der Grundvertrag, der Maßgaben zum Zusammenwirken der Gebietskörperschaften beinhaltete, nach dem Ausscheiden des Bundes als Grundvertragspartner zum 1. Januar 1996 vollständig neugefasst werden. Auch mit einigen Unternehmen wurden neue Verträge erforderlich (vgl. dazu Verbundbericht des VRR 1997, S. 40 f.).

Angabe vergabe- und wettbewerbsrechtlicher Gründe direkt zum Aufgabenträger - zur Geschäftsstelle des Zweckverbandes - verlagert.⁴¹⁵

Abbildung 14: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr



Quelle: eigene Darstellung.

Die Struktur des VRR veranschaulicht auch Abbildung 14. Die Zusammenarbeit mit den Unternehmen ist über Kooperationsverträge mit jedem kommunalen Verkehrsunternehmen nach einheitlichem Muster geregelt. Mit den privaten Bus- und den SPNV-Unternehmen bestehen Verkehrsverträge, mit denen neben der grundsätzlichen Zusammenarbeit Durchführung und Abgeltung der entsprechenden Verkehre geregelt werden.⁴¹⁶ Einzelheiten zur Aufgabenwahrnehmung, zur Zusammenarbeit im Verbund sowie zum finanziellen Ausgleich der Kommunen untereinander wurden in der Zweckverbandssatzung vereinbart.

⁴¹⁵ Vgl. o. V. (2001; VRR: Zweckverband übernimmt Aufgaben im Schienenverkehr); die Trennung der Aufgabenwahrnehmung zwischen SPNV und allgemeinem ÖPNV wird zum Teil durchaus kritisch beurteilt, vgl. dazu Reinartz et al. (2001), S. 35, die betonen: "Die Verbände müssen weiterhin das Markenzeichen für die Kooperation und Koordination von ÖPNV und SPNV bleiben" (Hervorhebung im Original).

⁴¹⁶ Die Verträge mit den SPNV-Unternehmen werden vom Zweckverband VRR abgeschlossen.

Da der Zweckverband Alleingesellschafter ist, sind für die Entscheidungsfindung weniger die Beratungen innerhalb der Verbundorgane als vielmehr die vorherigen Abstimmungen in den Zweckverbandsghremien, insbesondere in der Verbandsversammlung, von fundamentaler Bedeutung.⁴¹⁷ Bei einer Reihe von Entscheidungen ist jedoch eine formale Zustimmung des Aufsichtsrates der VRR GmbH vorgeschrieben. Für dieses Gremium benennt der Zweckverband 15 von 20 Mitgliedern, darunter fünf Unternehmensleiter, fünf Mitglieder sind Arbeitnehmervertreter. Die Zustimmungspflicht gilt für den Abschluss von Kooperationsverträgen und die Durchführung unternehmensübergreifender Verkehrserhebungen ebenso wie für Fragen zu Tarif, Vertriebssystem und Einnahmenaufteilung. Für Beschlussfassungen ist eine einfache Mehrheit ausreichend, bei Stimmgleichheit gibt aber das Votum des vom Zweckverband gestellten Aufsichtsratsvorsitzenden den Ausschlag.⁴¹⁸ Damit sind die Verkehrsunternehmen zwar direkt in einem Verbundorgan vertreten, der Zweckverband kann Entscheidungen dennoch ohne ihre Zustimmung durchsetzen.⁴¹⁹ Unternehmerische Einflüsse kommen im VRR aber auch dadurch zum Tragen, dass vor allem die großen kommunalen Unternehmen durch eine starke Stellung innerhalb der Kommune auf indirektem Weg über ihre Eigentümer Einfluss im Zweckverband ausüben können.⁴²⁰

Aufgabenfelder der VRR GmbH sind gemäß den Regelungen in Kooperationsverträgen und Gesellschaftsvertrag vor allem die traditionellen Verbundaufgaben. Zum Tätigkeitsfeld zählen ferner die auslaufenden Aufgaben der früheren Stadtbahnbaugesellschaft.⁴²¹ Zudem soll die Verbundgesellschaft den Zweckverband bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen. Die SPNV-bezogenen Zuständigkeiten, vor allem Planung und Organisation des SPNV, liegen

⁴¹⁷ In einer gemeinsamen Presseerklärung von Zweckverband VRR und VRR GmbH vom 19. Juni 2001 (VRR führt SchokoTicket ein) wird die Zweckverbandsversammlung dementsprechend auch als "das politische Entscheidungsgremium des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr" bezeichnet. Neben diesem Hauptorgan bestehen zahlreiche Ausschüsse des Zweckverbandes zu einzelnen Themenfeldern, unter anderem der Tarif- und Marketingausschuss, der Haupt- und Finanzausschuss sowie der Verkehrs- und Planungsausschuss.

⁴¹⁸ Zu den VRR-Gremien vgl. §§ 18 - 24 des Gesellschaftsvertrages der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr GmbH, Stand: Dezember 2001.

⁴¹⁹ Vor der Umstrukturierung Mitte 2001 bedurften Aufsichtsratsentscheidungen zu Tarif und Einnahmenaufteilung neben der Zustimmung der Zweckverbandsvertreter auch einer Stimmenmehrheit der Unternehmensvertreter, so dass die Verkehrsunternehmen noch über formale Mitspracherechte in diesen Bereichen verfügten.

⁴²⁰ Daher resultiert auch die Aussage, der VRR sei faktisch ein Mischverbund (vgl. Vorgang (2003), S. 7).

⁴²¹ Es wird auch darüber diskutiert, den Stadtbahnbau wieder in die Trägerschaft der betroffenen Städte überzuleiten; vgl. o. V. (2000; VRR-Verbundgesellschaft soll Zuständigkeiten abtreten).

seit Mitte 2001 jedoch beim Zweckverband selbst, dieser unterhält dazu eine eigene Geschäftsstelle. Schließlich wird von der Verbundgesellschaft ein zentraler Informationsaustausch über wesentliche Produktivitätskennziffern durchgeführt, Rechnungen über die finanziellen Auswirkungen des Verbundverkehrs erstellt und die Ermittlung der Ausgleichsbeträge für die einzelnen Gebietskörperschaften vorgenommen.⁴²²

Die Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH (VRS) nahm mit Wirkung zum 1. Januar 1996 ihre Arbeit in der neuen Form als Gesellschaft der Aufgabenträger auf.⁴²³ Allerdings agierte der Zweckverband VRS nicht wie beim VRR als Alleingesellschafter, die einzelnen Kommunen hielten zunächst auch selbst nach Einwohnerzahlen gestaffelte Anteile an der VRS GmbH. Erst mit einer Umstrukturierung zum 1. Januar 2003 übernahm der Zweckverband die Gesellschaftsanteile der Gebietskörperschaften und ist seither alleiniger Verbundgesellschaft. Er besitzt im Gegensatz zum VRR inzwischen keine eigene Geschäftsstelle mehr. Diese wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2003 aufgelöst und die Aufgaben in die VRS GmbH integriert.

Die Bestandteile des VRS-Verbundvertragswerkes sind vergleichbar mit jenen beim VRR. Zur Verbundstruktur siehe auch Abb. 15. Eine Besonderheit findet sich aber bei den Verbundgremien.⁴²⁴ Die Aufsichtsratsfunktion war 1996 zunächst zur Abgrenzung politischer und unternehmerischer Aufgabenfelder in zwei Gremien - Kommunalbeirat und Unternehmensbeirat - gespalten worden. Dem Kommunalbeirat oblag neben Kontrollfunktionen die Vorberatung wesentlicher Entscheidungen von Gesellschafter- und Zweckverbandsversammlung, u. a. die Abgabe von Empfehlungen zu allen SPNV-relevanten Fragen. Zum 1. Januar 2003 wurde der Kommunalbeirat aber aufgelöst und ein neuer Aufsichtsrat für Entscheidungen über die Belange der VRS-GmbH gebildet. Schon vor dieser Umstrukturierung hatte aber auch beim VRS die Meinungsbildung innerhalb der Zweckverbandsorganisation maßgebliche Bedeutung für die Verbundentscheidungen. Die Zustimmung des Unternehmensbeirates muss die Geschäftsführung bei allen Angelegenheiten des PBefG, von denen die Unternehmen betroffen sind, einholen. Hierzu zählen u. a. Fragen zur Koordinierung des Verkehrsangebotes sowie zu Verbundtarif und Einnahmenaufteilung. Ein Beschluss ohne Einverständnis der Unternehmen

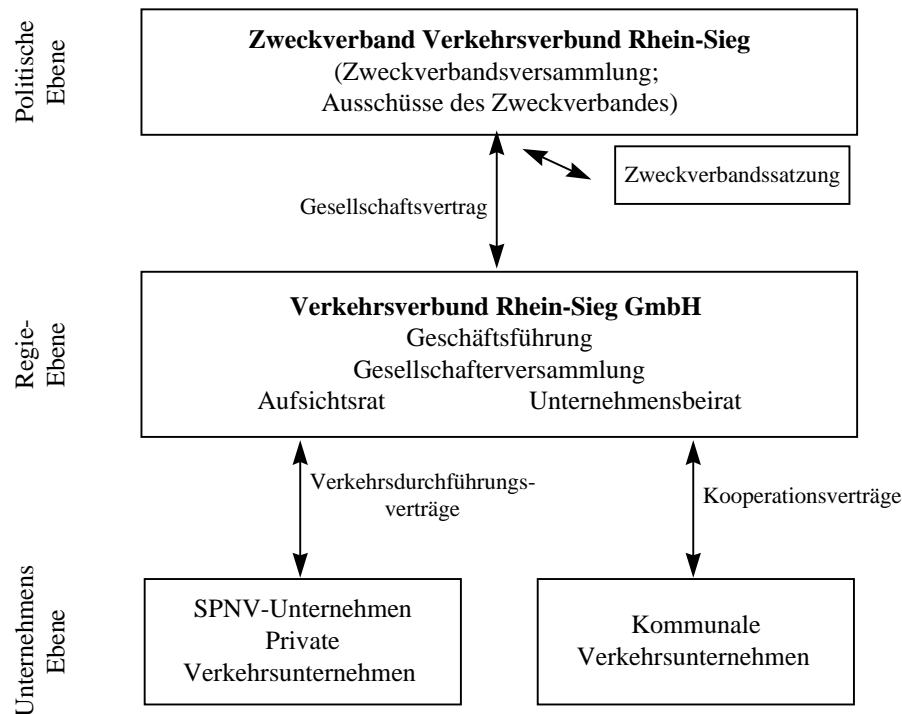
⁴²² Zu den Aufgaben der VRR GmbH vgl. §§ 8 - 17 des Gesellschaftsvertrages.

⁴²³ Zunächst war die Schaffung eines Mischverbundes angedacht worden (vgl. Wolf (1994), S. 41).

⁴²⁴ Zu den Verbundgremien und deren Zuständigkeiten vgl. §§ 13 - 22 des Gesellschaftsvertrages für die VRS GmbH, Stand: 1996.

ist hier also nicht möglich, so dass diese trotz der Aufgabenträgerverbund-Konstruktion in für sie bedeutsamen Teilbereichen Einflussmöglichkeiten auf die Verbundentscheidungen besitzen.

Abbildung 15: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg



Quelle: eigene Darstellung.

Parallel zur Entwicklung beim VRR im Jahr 1996 wurde auch beim VRS durch die Neuorganisation der Aufgabenkatalog der Verbundgesellschaft um SPNV-bezogene Tätigkeiten, die für den Zweckverband erfüllt werden, erweitert. Zu den Aufgaben auf diesem Gebiet gehören vor allem Mitwirkung bei der konzeptionellen Planung und Gestaltung, Erarbeitung und Fortschreibung des Nahverkehrsplanes, Vorbereitung der Verkehrsverträge, Bestell- und Abrechnungswesen sowie Qualitätsmanagement und die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Weiterhin übernimmt die VRS GmbH für die Aufgabenträger die Koordinierung der Verkehrsangebote und der Nahverkehrsplanungen sowie die Ermittlung der Zweckverbandsumlage. Dazu werden die klassischen Verbundleistungen betreut.⁴²⁵

⁴²⁵ Zu den Aufgaben der VRS GmbH vgl. § 2 des Gesellschaftsvertrages sowie Reinartz et. al (2001), S. 35 f.

Auch beim Aachener Verkehrsverbund (AVV)⁴²⁶ ist der Zweckverband Alleingesellschafter der Verbund GmbH, deren Hauptaufgabe darin liegt, den Zweckverband bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu unterstützen und in dessen Auftrag die Koordinierung des gesamten ÖPNV im Verbundgebiet wahrzunehmen. Neben den unternehmensübergreifenden Verbundaufgaben ist die AVV GmbH zuständig für die Entwicklung von Verkehrskonzeptionen und technischen Standards, die Erarbeitung von Rahmenvorgaben für Produktplanung und betriebliches Leistungsangebot, die Durchführung eines zentralen Betriebsvergleiches, die Koordination und Abwicklung der Investitionsförderung für Fahrzeuge und sonstige ÖPNV-Investitionen sowie die Ermittlung der Zweckverbandsumlage. Ferner übernimmt sie für den Zweckverband die Tätigkeiten, die sich aus der SPNV-Aufgabenträgerschaft ergeben.⁴²⁷ Die Einbindung der Verkehrsunternehmen ist ähnlich der in VRR und VRS geregelt. Für die Entscheidungsfindung sind auch beim AVV die Beratungen in den Zweckverbandsorganen ausschlaggebend; in manchen Punkten ist aber eine Genehmigung durch den Aufsichtsrat der Verbundgesellschaft, dem neben Zweckverbands- beratend auch einige Unternehmensvertreter angehören, vorgeschrieben.⁴²⁸ Unternehmensbezogene Maßnahmen werden zudem im Unternehmensbeirat beraten.

3.6 Hessische Aufgabenträgerverbände⁴²⁹

Im Zuge der Neuordnung der rechtlichen Rahmenbedingungen im hessischen ÖPNV wurde der frühere Frankfurter Verkehrsverbund zum 28. Mai 1995 durch den größeren Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) abgelöst. Gesellschafter des RMV sind das Land Hessen - das selbst nicht Aufgabenträger ist - sowie die Städte bzw. Sonderstatusstädte und Landkreise der Region.⁴³⁰ Das Verbundvertragswerk des RMV stellt die Abbildung 16 dar.⁴³¹

⁴²⁶ Das Kürzel AVV wird sowohl vom Augsburger als auch vom Aachener Verkehrsverbund verwandt.

⁴²⁷ Zu den Aufgaben der Aachener Verkehrsverbund GmbH vgl. Reinartz et al. (2001), S. 35 f. und §§ 1, 2 sowie 6 - 16 des Gesellschaftsvertrages für die Aachener Verkehrsverbund GmbH, Stand: 1996.

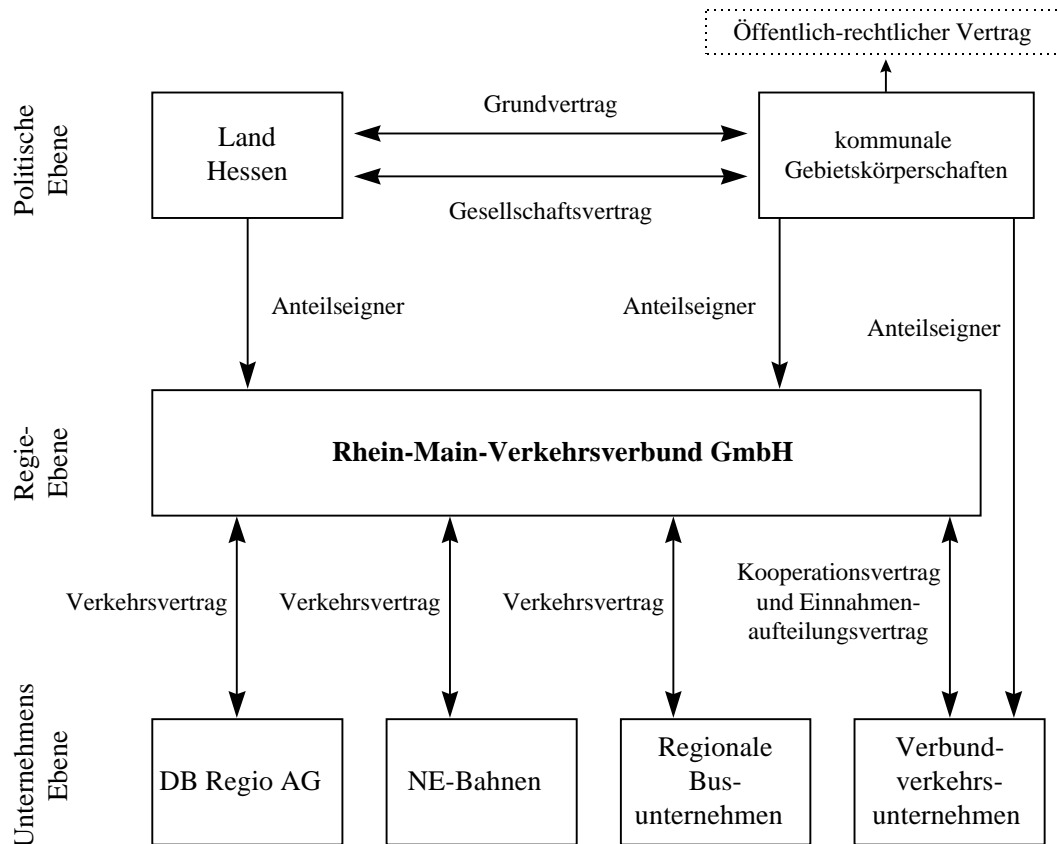
⁴²⁸ Der Aufsichtsrat muss zum Beispiel Verkehrskonzeptionen und technische Standards sowie die Rahmenplanung für Produkte und Leistungsangebot genehmigen. Beschlüsse mit bedeutender finanzieller Auswirkung hierzu kann die Gesellschafterversammlung allerdings aufheben und durch eigene ersetzen; zu den Verbundorganen des AVV vgl. auch 7 - 24 des Gesellschaftsvertrages sowie Reinartz et al. (2002), S. 172.

⁴²⁹ Der Landkreis Bergstraße gehört dem VRN an, der im Abschnitt 3.8 vorgestellt wird.

⁴³⁰ Sonderstatusstädte sind nach der hessischen Gemeindeordnung kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern; die ebenfalls zum Verbundgebiet gehörende Stadt Mainz ist über eine Vereinbarung mit dem benachbarten Wiesbaden mit dem RMV assoziiert.

⁴³¹ Zum Verbundvertragswerk siehe auch Geppert et al. (2003), S. 37.

Abbildung 16: Verbundvertragswerk des Rhein-Main-Verkehrsverbundes



Quelle: Rhein-Main-Verkehrsverbund (1995), S. 6.

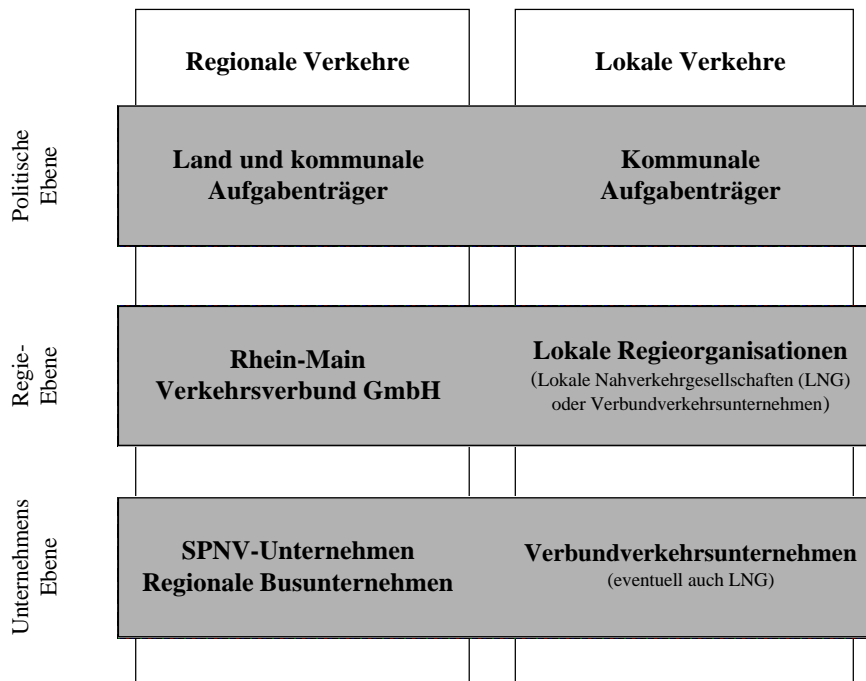
Der RMV ist als Aufgabenträgerverbund mit dezentraler Struktur organisiert. Städte und Kreise, die als ÖPNV-Aufgabenträger sowohl für die regionalen als auch für die lokalen Verkehre zuständig sind, haben sich für die Wahrnehmung ihrer regionalen Aufgaben im RMV zusammengeschlossen. Regionale Bus- und Schienenverkehre werden demnach vom RMV als regionalem Aufgabenträger organisiert. Die Zuständigkeiten für die lokalen Verkehre auf Ebene der einzelnen Kommunen verbleiben hingegen bei diesen (vgl. auch Abbildung 17).⁴³² Dazu bestehen lokale Regieorganisationen - so genannte Lokale Nahverkehrsgesellschaften (LNG) -, die Planung, Bestellung und Finanzierung der Verkehre sowie die Aufsicht über die Leistungserstellung übernehmen.⁴³³ In den Städten wurden diese Managementaufgaben meist auf die so genannten Verbundverkehrsunternehmen übertragen, in den Landkreisen bestehen unterschied-

⁴³² Vgl. Sparmann (1994), S. 161.

⁴³³ Vgl. Rhein-Main-Verkehrsverbund (1996), S. 8.

lich strukturierte Organisationseinheiten.⁴³⁴ Die Abgrenzung zwischen regionalen und lokalen Kompetenzen ist in einheitlichen Kooperationsverträgen mit den LNGs geregelt. Die Einbindung der Verkehrsunternehmen, die im lokalen Verkehr tätig sind, erfolgt durch vertragliche Vereinbarungen zwischen den Unternehmen und der lokalen Regieeinheit.

Abbildung 17: Dezentrale Struktur im Rhein-Main-Verkehrsverbund



Quelle: eigene Darstellung nach Rhein-Main-Verkehrsverbund (1996), S. 7.

Die Arbeit der Verbundgesellschaft soll gemäß dem dezentralen Prinzip schwerpunktmäßig auf die Erfüllung zentraler und regionaler Aufgaben sowie die Organisation der Schnittstellen zum Fern- und zum lokalen Verkehr ausgerichtet sein. Zu ihren Aufgabenfeldern zählen Koordination und Organisation der regionalen Schienen- und Busverkehre einschließlich der Bestellung von Verkehrsleistungen im Regionalverkehr und dem Abschluss von Verkehrsverträgen mit den regionalen Unternehmen, Verkehrs- und Infrastrukturplanungen im Regionalverkehr sowie zur Verknüpfung mit dem lokalen Verkehr, Verkehrskonzeptionen für Schnittstellen zum Indi-

⁴³⁴ Beispiele für lokale Regieorganisationen sind der Zweckverband Verkehrsverband Hochtaunus und die Kreisverkehrsgesellschaft Main-Kinzig-Kreis mbH sowie als Verbundverkehrsunternehmen die Stadtwerke Marburg; in Frankfurt/Main wurden die Regiefunktionen zum 1. September 2001 aus dem Verkehrsunternehmen herausgelöst und auf eine eigenständige Managementgesellschaft übertragen, vgl. dazu

vidualverkehr und Rahmenplanung für Produkte, Umlagenermittlung und Abwicklung der Zahlungsflüsse sowie mittelfristige Verbund- und Finanzplanung. Hinzu kommen die traditionellen Verbundaufgabenbereiche.⁴³⁵ Die Tätigkeit der RMV GmbH deckt somit ein vergleichsweise breites Aufgabenspektrum ab, vor allem was die Dienstleistungen für die Aufgabenträger angeht. Die wichtigen Entscheidungen zur Entwicklung des RMV werden im Aufsichtsrat getroffen, jede Gebietskörperschaft besitzt darin unabhängig von Größe und Verkehrsaufkommen eine Stimme.⁴³⁶ Die Verkehrsunternehmen sind in einem Beirat vertreten, der in allen mit der Aufgabenstellung der Verbundgesellschaft zusammenhängenden Belangen beraten und unterstützen soll, aber keine formalen Mitentscheidungsrechte besitzt.

Aufgrund der identischen Vorgaben des hessischen ÖPNV-Gesetzes sind Struktur und Aufgabefelder des Nordhessischen Verkehrsverbundes (NVV) dem RMV zwar sehr ähnlich, sie unterscheiden sich dennoch in einigen Punkten. Die Verkehrsverbund und Fördergesellschaft Nordhessen mbH arbeitet neben ihren Aktivitäten in Bezug auf den Verkehrsverbund auch im Bereich der Wirtschaftsförderung. Anteilseigner sind die Kommunen und das Land Hessen.⁴³⁷ Analog zum RMV werden nur Aufgaben von regionaler Bedeutung erfüllt, während lokale Verkehre von den LNGs geplant, koordiniert und finanziert werden. Die Verbundgesellschaft übernimmt insbesondere die Bestellfunktion für die regionalen Bus- und Schienenverkehre, schließt Verkehrsverträge mit den Unternehmen ab und nimmt in Abstimmung mit den Gesellschaftern die Infrastrukturplanung und die Angebotsplanung von Verkehrsleistungen wahr.⁴³⁸ Im Gegensatz zum RMV bestehen mit den jeweiligen lokalen Organisationseinheiten aber keine Kooperationsverträge. Die Erfüllung einiger unternehmensübergreifender Aufgaben in den Bereichen Verkehrsplanung, Fahrplan, Fahrgastinformation, Einnahmenaufteilung und Vertrieb wurde beim NVV ferner der Verkehrsmanagement und Service-GmbH Nordhessen übertragen, einem Zusammenschluss der großen, in der Region tätigen Verkehrsunternehmen.⁴³⁹ Diese bedient sich für ihre Arbeit des Personals und der vorhandenen Strukturen der Unternehmen,

Kretschmann/Ott (2001); zu den grundsätzlichen Organisationsmöglichkeiten der LNGs vgl. Rhein-Main-Verkehrsverbund (1996), S. 10 f.

⁴³⁵ Vgl. § 1 Abs. 4 sowie §§ 7 - 18 des Gesellschaftsvertrages der Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV), Stand: 1995.

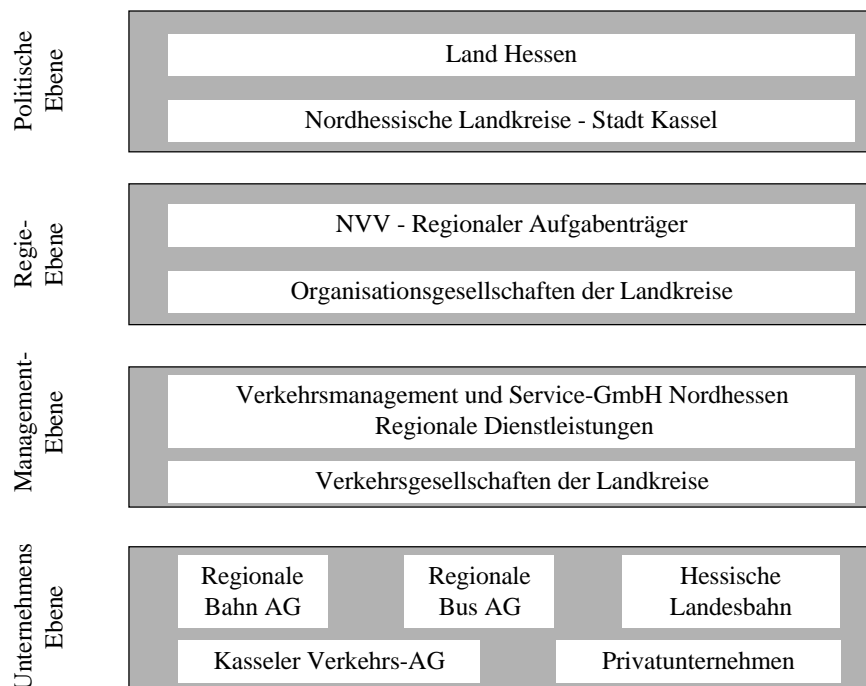
⁴³⁶ Das Land Hessen entsendet zwei Vertreter in den Aufsichtsrat, die aber zusammen nur eine Stimme besitzen.

⁴³⁷ Vgl. Gesellschaftsvertrag der Verkehrsverbund und Fördergesellschaft Nordhessen mbH vom Juni 1994.

⁴³⁸ Vgl. Nordhessischer Verkehrsverbund (1994), S. 18.

während der Verkehrsverbund selbst nur einen verhältnismäßig kleinen Personalstab beschäftigt. Zur Sicherung der Anwendung des Verbundtarifs wurden Tarifierungsverträge abgeschlossen. Im Gegensatz zum RMV ist hierbei die Verbundgesellschaft selbst und nicht die lokale Regieorganisation Vertragspartner der Verkehrsunternehmen (*zur Struktur des NVV siehe auch Abbildung 18*).

Abbildung 18: Struktur des Nordhessischen Verkehrsverbundes



Quelle: <http://www.nvv.de/unserprofil/UP-organisation.html>, Stand: 13. April 2003.

3.7 Weitere Aufgabenträgerverbände

Neben den bereits dargestellten Verbänden sind auch die ÖPNV-Kooperationen in den Regionen Augsburg, Dresden, Heilbronn, Karlsruhe und Koblenz als Aufgabenträgerverbund organisiert. Gesellschafter der Augsburger Verkehrsverbund GmbH (AVV) sind zu gleichen Teilen die Stadt Augsburg sowie drei Landkreise im Umland. Der AVV arbeitete zunächst als rein regionaler Verbund. Der Verbundbereich wurde von der ersten Vereinbarung im September 1985 an schrittweise ausgedehnt, bis im September 1992 die als Voraussetzung für den Aufbau des Verbundes erforderliche vertragliche Einbindung aller Unternehmen im Regional-

⁴³⁹ Zur Arbeit der Verkehrsmanagement und Service-GmbH Nordhessen vgl. Nordhessischer Verkehrsverbund (1994), S. 20 f. sowie Meyfahrt/Beinhauer (1995), S. 45.

verkehr abgeschlossen werden konnte. Die Stadtverkehre Augsburg und Gersthofen wurden zum 1. September 1995 in den Verbund integriert, erst seitdem gilt ein verbundweiter Gemeinschaftstarif.⁴⁴⁰ Die Verkehrsbereiche Stadt- und Regionalverkehr sind im Innenverhältnis unverändert voneinander getrennt. Aufgaben- und Finanzierungsträger für den Stadtverkehr sind die beiden Städte Augsburg und Gersthofen, denen hierfür die konkrete Planung, Gestaltung und Finanzierung obliegt. Im Regionalverkehr übernehmen die AVV GmbH für den Busbereich und die DB AG für den Schienenbereich die Organisation der Verkehre. Die traditionellen Verbundaufgaben werden von der Verbundgesellschaft ebenso erledigt wie die Planung und Steuerung der Regionalbusverkehre, der Abschluss entsprechender Verträge mit den Unternehmen und die finanzielle Abwicklung der erbrachten Leistungen. Das entscheidende Verbundgremium ist beim AVV die Gesellschafterversammlung; der Aufsichtsrat, in dem auch der Freistaat Bayern, die großen Verkehrsunternehmen und der Landesverband bayerischer Omnibusunternehmer vertreten sind, hat lediglich beratende Funktion.⁴⁴¹

Beim Verkehrsverbund Oberelbe (VVO) in der Region Dresden wurde die Verbundgesellschaft erst einige Zeit nach Verbundstart gegründet; sie nahm ihre wirtschaftliche Tätigkeit erst zum 1. Januar 2000 auf. Zuvor wurden die verbundbezogenen Tätigkeiten durch den Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe erfüllt, der als Alleingesellschafter auch nach wie vor eng mit der VVO GmbH verknüpft ist.⁴⁴² Ein Grundvertrag zwischen Freistaat Sachsen und Zweckverband enthält neben den wahrzunehmenden Aufgaben Aussagen zum Ausgleich verbundbedingter Folgen und zur Verbundanschubfinanzierung. Im Einklang mit den Vorgaben des sächsischen ÖPNV-Gesetzes wurde dem Zweckverband durch einen Rahmenvertrag außerdem die SPNV-Aufgabenträgerschaft übertragen und verschiedene Aspekte zur Finanzierung der SPNV-Leistungen geregelt.⁴⁴³ Mit den Unternehmen besteht ein Kooperationsvertrag, der diese zur Tarifierung verpflichtet, den Ausgleich daraus resultierender Einnahmeverchiebungen regelt sowie Maßgaben zur Einnahmenaufteilung und zur Abgrenzung der Aufgabenbereiche beinhaltet. Zudem werden die Unternehmen vertraglich gebunden,

⁴⁴⁰ Da der Augsburger Verkehrsverbund zunächst nur im Regionalverkehr aktiv war und ein gemeinsamer Tarif für den gesamten Verbundraum erst seit 1995 besteht, wurde der AVV in den 80er Jahren in der Regel nicht in den Auflistungen der damals bestehenden Verbünde genannt.

⁴⁴¹ Schreiben und Unterlagen der Augsburger Verkehrsverbund GmbH vom 14. September 1999.

⁴⁴² So ist der Geschäftsführer des Zweckverbandes in Personalunion zugleich auch Verbundgeschäftsführer.

⁴⁴³ Vgl. Grundvertrag zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe vom 20. Februar 1998 und Rahmenvertrag zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe vom 14. Mai 1998.

die Verkehre nach festgelegten Standards durchzuführen.⁴⁴⁴ Mit den SPNV-Unternehmen besteht ergänzend noch ein Einbindungsvertrag.⁴⁴⁵

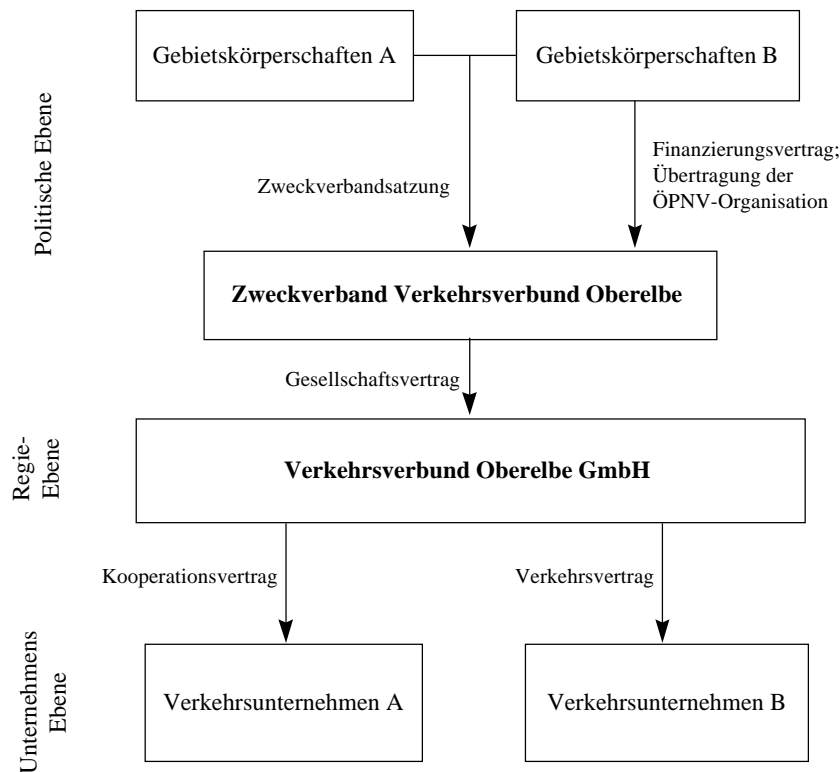
Kernaufgabe der Verbundgesellschaft ist die Unterstützung des Zweckverbandes bei der Erfüllung seiner Aufgaben und seiner internen Verwaltung. Auf den Zweckverband übertragene Aufgaben erledigt die VVO GmbH auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages; der Zweckverband verfügt über keine Geschäftsstelle. Zu den Aufgaben des Zweckverbandes zählen vor allem Planung und Organisation des SPNV inklusive des Abschlusses entsprechender Verträge mit den Unternehmen sowie die Erstellung des Nahverkehrsplanes. Gemäß dem so genannten Zwei-Wege-Modell können einzelne Gebietskörperschaften die Verbundgesellschaft mittels eines Übertragungsvertrages überdies mit der direkten Organisation und Finanzierung des allgemeinen ÖPNV auf ihrem Gebiet beauftragen. Für diese übernimmt die VVO GmbH dann in deren Namen Bestellung und Kontrolle der Verkehrsleistungen. Dieses so genannte Zwei-Wege-Modell wird durch Abbildung 19 veranschaulicht. Daneben werden auch die klassischen Verbundaufgaben erfüllt.⁴⁴⁶ Durch die Rolle des Zweckverbandes als alleiniger Gesellschafter ist auch beim VVO die Beschlussfassung in den Zweckverbandsorganen von ausschlaggebender Bedeutung. Zur Beschlussvorbereitung bestehen die beiden beschließenden Ausschüsse "Finanzen/Tarif" und "Planung/Marketing/Technik", denen auch bestimmte Aufgaben zur dauerhaften Wahrnehmung übertragen wurden.

⁴⁴⁴ Vgl. Kooperationsvertrag zwischen dem Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe und den Verkehrsunternehmen, Stand: 1998; die Verbundgesellschaft ist nach ihrer Gründung an die Stelle des Zweckverbandes als Vertragspartner getreten.

⁴⁴⁵ Dieser regelt u. a. den Vorrang der Verkehrsverträge bei den festgelegten Qualitätsstandards und macht bestimmte Tarifänderungen von einer Zustimmung des SPNV-Unternehmens abhängig (vgl. Einbindungsvertrag zwischen dem Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe und der Deutschen Bahn AG vom 14. Mai 1998); derzeit besteht nur dieser eine Einbindungsvertrag, da der DB Regio AG auf der Basis eines Verkehrsvertrages mit dem Zweckverband die Erbringung aller SPNV-Leistungen im Verbundgebiet obliegt.

⁴⁴⁶ Zu den Aufgaben der VVO GmbH vgl. § 3 Gesellschaftsvertrag der Verkehrsverbund Oberelbe GmbH sowie § 18 Zweckverbandssatzung, zu denen des Zweckverbandes vgl. §§ 3 und 4 Zweckverbandssatzung, Stand: Oktober 1999.

Abbildung 19: Zwei-Wege-Modell des Verkehrsverbundes Oberelbe



Quelle: eigene Darstellung nach Folie des Verkehrsverbundes Oberelbe vom März 2000.

Die Verkehre in Stadt und Landkreis Heilbronn werden unter dem Dach des Heilbronner Verkehrsverbundes (HNV) koordiniert, dessen Anteile von der Stadt Heilbronn und drei Landkreisen gehalten werden. Die HNV GmbH erfüllt weitgehend die typischen Gemeinschaftsaufgaben, daneben wickelt sie die Finanzierung nach Maßgabe der Verbundverträge ab und ist maßgeblich bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne beteiligt. Alle relevanten Entscheidungen werden beim HNV von Aufsichtsrat getroffen. Obwohl es keinen Gesellschafterstatus besitzt, entsendet auch das Land Baden-Württemberg ein Mitglied in den Aufsichtsrat, dem auch drei Unternehmensvertreter, angehören, obwohl diese ebenfalls nicht zum Gesellschafterkreis zählen.⁴⁴⁷

Der Karlsruher Verkehrsverbund (KVV) war zum Zeitpunkt seines Starts der erste Verbund, bei dem sich die Gesellschaftsanteile von Beginn an ausschließlich in der Hand der Aufgabenträger befanden. Den Gesellschafterkreis bilden die Städte und Kreise des Verbundraums. Ein

⁴⁴⁷ Vgl. Gesellschaftsvertrag der Heilbronner Verkehrsverbund GmbH, Stand: 20. Mai 1999.

Grundvertrag zwischen diesen fehlt beim KVV ebenso wie ein gemeinsam von allen Unternehmen unterzeichneter Kooperationsvertrag. Stattdessen hat die Verbundgesellschaft mit den Unternehmen in Abstimmung mit den Kommunen individuelle Vereinbarungen abgeschlossen, die u. a. Aussagen über die Verbundtarifanwendung, das Leistungsangebot und die Leistungsvergütung bzw. die Einnahmenezuscheidung enthalten.⁴⁴⁸ Entscheidendes Organ im KVV ist der Aufsichtsrat, wobei in dieses Gremium auch die beiden Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz Vertreter entsenden, obwohl sie selbst keinen Gesellschafterstatus besitzen.⁴⁴⁹ Vertreter der Verkehrsunternehmen arbeiten in einem Beirat mit, der Aufsichtsrat und Geschäftsführung beraten soll, aber kein formales Entscheidungsgremium ist. Zu den Aufgabenbereichen der KVV GmbH zählen Verkehrsplanung - d. h. in diesem Fall die Konzeption des Verbundnetzes und der Übergänge zwischen den Verkehrsmitteln sowie die Erarbeitung von Rahmenvorgaben für die Planung der Produkte und das betriebliche Leistungsangebot, - die Abstimmung des Leistungsangebots und des Vertriebssystems, die Erstellung und Weiterentwicklung des Verbundtarifes, die Aufteilung der Tarifeinnahmen, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit.⁴⁵⁰ Dabei werden eine Reihe von Arbeiten durch Mitarbeiter der beiden großen Verkehrsunternehmen in Karlsruhe erledigt, die damit sowohl für die Verbundgesellschaft als auch für die Unternehmen tätig sind. Grundsätzlich ist außerdem vorgesehen, dass die KVV GmbH im Auftrag ihrer Eigentümer die Funktion des Aufgabenträgers für den allgemeinen ÖPNV erfüllt,⁴⁵¹ für einige Busleistungen im Regionalverkehr tritt sie auch bereits als Besteller auf.

Schließlich nahm zum 1. Januar 2002 - sechs Jahre nach der Gründung der Gesellschaft - der Verkehrsverbund Rhein-Mosel (VRM) den Betrieb auf, dessen Gesellschafter acht Landkreise sowie die Stadt Koblenz sind. Die Landkreise Altenkirchen und Westerwald sind zwar Verbundgesellschaftler, gehören derzeit aber nicht dem Verbundgebiet an.⁴⁵² Die Aufgabenteilung zwischen den Beteiligten regeln Kooperationsverträge zwischen Verbundgesellschaft und Unternehmen. Neben Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat besteht beim VRM ein

⁴⁴⁸ Schreiben des Karlsruher Verkehrsverbundes vom 23. November 1999; eine Verbindung zu den Unternehmen wird derzeit zudem dadurch gewährleistet, dass der Geschäftsführer der beiden größten Unternehmen in Personalunion die Funktion des Verbundgeschäftsführers ausübt.

⁴⁴⁹ Zu den Organen der KVV GmbH vgl. §§ 10 - 16 des Gesellschaftsvertrages, Stand: Dezember 1998.

⁴⁵⁰ Zu den Aufgaben der Verbundgesellschaft beim KVV vgl. §§ 2 und 7- 9 des Gesellschaftsvertrages.

⁴⁵¹ Vgl. § 5 des Gesellschaftsvertrages sowie Auskunft der KVV GmbH vom 7. Juni 2001.

⁴⁵² Eine nachträgliche Integration dieser Gebiete wird angestrebt, der Landkreis Altenkirchen hat sich tariflich inzwischen allerdings dem VRS angeschlossen.

Unternehmensbeirat, der zwar kein formales Verbundgremium ist, Entscheidungen zum Verbundtarif müssen nach den Vorgaben im Kooperationsvertrag aber im Einvernehmen mit ihm getroffen werden. Auch die Einigung über die Einnahmenaufteilung obliegt den Unternehmen. Im Tätigkeitsbereich der VRM GmbH liegen neben der Tarifentwicklung und der Durchführung der Einnahmenaufteilung im Auftrag der Unternehmen das zentrale Marketing und die verkehrliche Rahmenplanung.⁴⁵³ Neben der tariflichen soll vor allem die verkehrliche Integration im Verbundgebiet vorangetrieben werden,⁴⁵⁴ die Verbundgesellschaft verfügt auf diesem Sektor derzeit jedoch formell über verhältnismäßig geringe Kompetenzen.

3.8 Die spezielle Struktur des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar

Die zum 1. Januar 1996 eingeführte Struktur des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar stellt mit ihrer Parallelorganisation zweier organisatorisch getrennter Managementbereiche von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen einen Sonderfall unter den Aufgabenträgerverbänden dar.⁴⁵⁵ Der VRN "ist jetzt alles gleichzeitig - Unternehmensverbund, Aufgabenträgerverbund, Mischverbund, Partner von Aufgabenträgern und selbst Aufgabenträger".⁴⁵⁶ Dass im Zuge der Neuorganisation diese besondere Variante für die Verbundstruktur gewählt wurde, lag vor allem darin begründet, dass sich das Verbundgebiet über drei Bundesländer mit teilweise äußerst unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben und politischen Vorstellungen erstreckt.

Auf der politischen Seite fungiert der Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Neckar (ZRN) als Zusammenschluss der Städte und Kreise des Verbundraumes sowie der drei beteiligten Bundesländer als alleiniger Gesellschafter der Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH (VRN). Aussagen zum Verhältnis der Aufgabenträger untereinander, zu den Grundsätzen der Verbundorganisation und zum Ausgleich verbundbedingter Folgen regelt der zwischen Gebietskörperschaften und Zweckverband abgeschlossene Grundvertrag.⁴⁵⁷ Auf der anderen Seite haben die im Verbundraum tätigen Unternehmen die Unternehmensgesellschaft Ver-

⁴⁵³ Informationen der Verkehrsverbund Rhein-Mosel GmbH vom 15. und 18. Januar 2002.

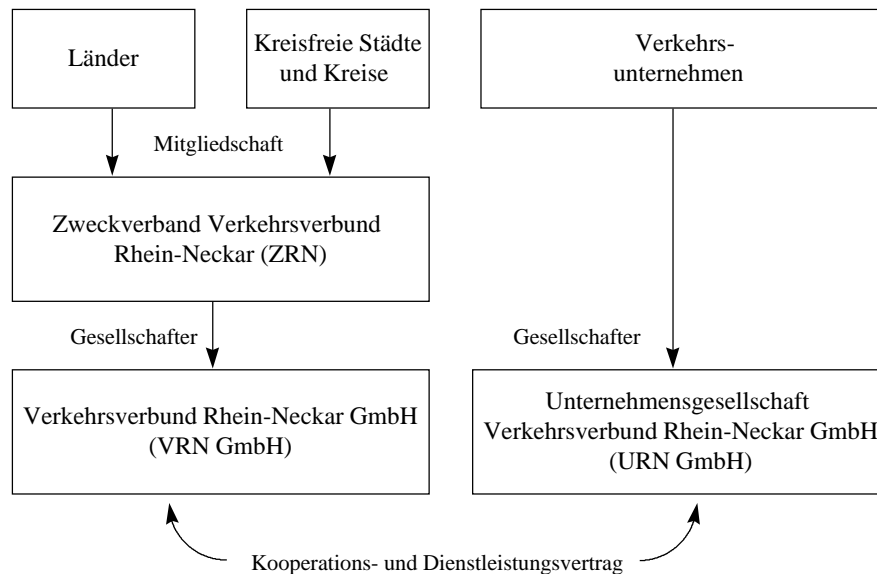
⁴⁵⁴ Vgl. http://www.whonahverkehr.de/nahverkehr/verbund.php?verbund_id=86, Stand: 20. Februar 2003.

⁴⁵⁵ Den VRN könnte man daher grundsätzlich auch als Mischverbund einordnen, weil er sich in vielen Bereichen wie ein Mischverbund verhält (vgl. Wagner (2002), S. 4). Da jedoch die Verbundaufgaben durch die VRN GmbH als Organisationseinheit der Aufgabenträger erfüllt werden, ist er rein formal ein Aufgabenträgerverbund und wird hier dementsprechend unter den Aufgabenträgerverbänden aufgelistet.

⁴⁵⁶ Wagner (2000), S. 1; demnach wird die Struktur des VRN in Anlehnung an die Organisation vieler Verbände nach dem 2 bzw. 3-Ebenen-Modell bisweilen auch mit leichtem Spott als "23-Ebenen-Modell" bezeichnet.

kehrverbund Rhein-Neckar GmbH (URN) gegründet. VRN und URN GmbH sind über einen Kooperations- und Dienstleistungsvertrag miteinander verbunden, der Maßgaben zur Zusammenarbeit und zur Arbeitsteilung in den Aufgabenfeldern des Verbundes beinhaltet.⁴⁵⁸ Einen Überblick über die Verbundstruktur des VRN gibt auch Abbildung 20.

Abbildung 20: Organisationsstruktur des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar



Quelle: eigene Darstellung nach http://www.vrn.de/images/homepage/vrn_organisation.jpg; Stand: 13. April 2003.

Beide Verbundgesellschaften stimmen sich bei ihren Handlungen und Zuständigkeiten untereinander ab, ein Teil der Aufgaben wird dabei von der Gesellschaft der Aufgabenträger verantwortet, der andere Teil von der Organisation der Unternehmen. Die URN GmbH erfüllt die anfallenden Gemeinschaftstätigkeiten der Verkehrsunternehmen. Ihr obliegt im Rahmen des Verbundes die vorrangige Verantwortung für Entscheidungen über Einnahmenaufteilung und Tarif, wobei bei letzterem die Rahmenvorgaben des Zweckverbandes zu berücksichtigen sind.⁴⁵⁹ Sie wirkt zudem bei der Verkehrsplanung mit, die Vorgaben des ZRN haben in dieser Frage aber Vorrang. Die URN GmbH besitzt nur Organe (u. a. einen Geschäftsführer), aber

⁴⁵⁷ Vgl. Grundvertrag für den Verkehrsverbund Rhein-Neckar, Stand: Oktober 1996.

⁴⁵⁸ Vgl. Kooperations- und Dienstleistungsvertrag für den Verkehrsverbund Rhein-Neckar, Stand: Oktober 1996.

⁴⁵⁹ Zu den Aufgaben von URN und VRN GmbH vgl. §§ 8 - 11 des Gesellschaftsvertrages der Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH (VRN GmbH), Stand: Oktober 1996 und §§ 8 - 12 des Gesellschaftsvertrages der Unternehmensgesellschaft Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH (URN GmbH), Stand: Oktober 1996 sowie §§ 6 - 10 des Kooperations- und Dienstleistungsvertrages.

kein eigenes Personal, sie bedient sich gemäß dem Kooperations- und Dienstleistungsvertrag für die Vorbereitung und Durchführung aller Aufgaben des Mitarbeiterstabes der VRN GmbH. Diese erbringt neben den Arbeiten für ihre kommunalen Partner also auch Dienstleistungen im Auftrag der Unternehmen, wobei sie bei deren Ausführung an die jeweiligen Beschlüsse der URN-Gremien gebunden ist. Als Gegenleistung für die Aufgabenerfüllung erhält sie von den URN-Gesellschaftern eine Vergütung, die zum Start des umorganisierten Verbundes auf der Basis der Aufwendungen der früheren Unternehmensverbundgesellschaft festgelegt wurde und anhand der Veränderungen bei den Tarifeinnahmen dynamisiert wird.⁴⁶⁰

Zum Aufgabenbereich der VRN GmbH zählen Fahrgastinformationen, Planung, Koordination und Herausgabe der Fahrpläne, eine Mitwirkung bei der Tarifentwicklung, die konzeptionelle Verkehrsplanung, die Koordination des Leistungsangebotes und die Aufstellung von Empfehlungen zur Angebotsgestaltung für die Aufgabenträger. Als Dienstleister für den ZRN, der keine eigene Geschäftsstelle unterhält, ist die VRN GmbH daneben für die Erstellung eines gemeinsamen Nahverkehrsplanes für den gesamten Verbundraum und die Abstimmung der lokalen Pläne zuständig.⁴⁶¹ Für den hessischen Verbundteil nimmt sie ferner analog zu RMV und NVV die Aufgabenträgerschaft für die regionalen Schienen- und Busverkehre wahr.⁴⁶² Zugleich übernimmt sie für diesen Bereich die LNG-Funktionen, soweit diese nicht unmittelbar durch Mitarbeiter der Kreisverwaltung erledigt werden.

Für die Entscheidungsfindung auf Seiten der Aufgabenträger sind im VRN ebenso wie bei anderen zweckverbandsgetragenen Verbundgesellschaften die Festlegungen in der Zweckverbandsversammlung ausschlaggebend. So legt diese allgemeine verkehrspolitische Leitlinien, insbesondere zur Verkehrsinfrastruktur, zur Bemessung des Leitungsumfangs und zum Verbundtarif fest, und beschließt über den gemeinsamen sowie den Rahmen für die kommunalen Nahverkehrspläne. Auf Seiten der Gremien der URN GmbH ist eine Zustimmung des Aufsichtsrates vor allem für Tarifierpassungen, den Wirtschaftsplan und vertragliche Vereinbarungen mit der VRN GmbH erforderlich, der Gesellschafterversammlung obliegen

⁴⁶⁰ Vgl. § 4 Abs. 2 des Kooperations- und Dienstleistungsvertrages, § 5 des Gesellschaftsvertrages der VRN GmbH sowie Burmeister (1996), S. 11.

⁴⁶¹ Vgl. auch Verbundbericht des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar 1996, S. 10.

⁴⁶² Der Grundvertrag enthält zudem eine Klausel, nachdem das Land Baden-Württemberg als Aufgabenträger des SPNV Entscheidungen, die das Verbundgebiet betreffen, im Benehmen mit der VRN GmbH trifft. Ana-

vertragsgemäß u. a. Beschlüsse zur Einnahmenaufteilung und zur Aufnahme neuer Gesellschafter.⁴⁶³

3.9 Vergleich der Aufgabenträgerverbände

Wie die Einzeldarstellungen bereits verdeutlicht haben, bestehen zwischen den Organisationsstrukturen der einzelnen Aufgabenträgerverbände teilweise erhebliche Unterschiede. Es zeigt sich insbesondere ein breites Spektrum abgestufter Lösungen, was die Stellung der Verbundgesellschaften im Spannungsfeld zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen anbelangt. Während die Unternehmen bei einigen Verbänden zumindest in Teilbereichen direkten Einfluss auf das Verbundgeschehen über eine Beteiligung in den Gremien ausüben können, wie im Unternehmensbeirat des VRS oder im Aufsichtsrat des HNV, können sie in den meisten Aufgabenträgerverbänden formal nur noch beratend mitwirken, beispielsweise in den Beiräten vom HVV, RMV und VBB oder im Verbundrat des MVV, wobei der Einfluss dieser Gremien in der Praxis durchaus variiert. In manchen Verbänden sind die Unternehmen in keinem beschließenden Organ der Verbundgesellschaft mit Sitz und Stimme vertreten, z. B. bei VVO und NVV. Im Gegensatz dazu sind sie in der besonderen Organisationsform des VRN in einer eigenen Gesellschaft zusammengeschlossen, die eigene, vertraglich fixierte Zuständigkeiten besitzt. Dies bedeutet insgesamt, dass viele Beschlüsse in den Aufgabenträgerverbänden vorrangig orientiert an politischen Motiven getroffen werden und die Verkehrsunternehmen Entscheidungen, auch in primär unternehmerischen Bereichen wie z. B. dem Tarif, häufig nicht mehr direkt in ihrem Sinne beeinflussen können.

Die Zusammenarbeit zwischen der Verbundgesellschaft der Aufgabenträger und den Verkehrsunternehmen beruht in den meisten Fällen auf den Bestimmungen in einem gemeinsamen Kooperationsvertrag mit den Verkehrsunternehmen (HVV, VVO und VBB) oder in gleichlautenden Kooperationsverträgen mit den einzelnen Unternehmen (z. B. VRR und VRS) bzw. den LNGs (RMV). Auffällig ist, dass eine derartige vertragliche Beziehung mit den Unternehmen

log wirken das Land Rheinland-Pfalz und die dortigen kommunalen Gesellschafter darauf hin, dass der Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd ebenso verfährt.

⁴⁶³ Zu den Organen der URN GmbH vgl. §§ 13 - 20 des Gesellschaftsvertrages; der Kooperations- und Dienstleistungsvertrag verpflichtet die URN GmbH, neue im Verbundraum tätige Unternehmen als Gesellschafter aufzunehmen, sofern diesen mehr als 1,5 % der Tarifeinnahmen zustehen; vgl. § 1 Abs. 2 des Kooperations- und Dienstleistungsvertrages.

beim MVV fehlt. Beim KVV bestehen statt eines Kooperationsvertrages individuelle Vereinbarungen mit den Unternehmen.

Bei den nordrhein-westfälischen Verbundgesellschaften, bei VVO und VRN haben sich die beteiligten Gebietskörperschaften in einem Zweckverband zusammengeschlossen, der alleiniger Verbundgesellschafter ist. Beim VRN sind zusätzlich zu Städten und Kreisen auch die drei Bundesländer Mitglied im Zweckverband. Die Entscheidungen in den Zweckverbandsorganen üben in diesen Verbänden maßgeblichen Einfluss auf Entwicklung und Arbeit der Verbundgesellschaft aus. Dies gilt z. B. für den VVO und für die Entscheidungsbereiche der VRN GmbH. Bei AVV (Aachen) und VRR muss der Aufsichtsrat der Verbund GmbH bei einigen Fragen unabhängig von den Zweckverbandsbeschlüssen seine Genehmigung erteilen, beim VRS muss für bestimmte Entscheidungen die Zustimmung des Unternehmensbeirates eingeholt werden. Bei den nicht zweckverbandsgetragenen Aufgabenträgerverbänden ist die Aufgabenverteilung auf die einzelnen Verbundorgane sehr heterogen, im Regelfall ist aber der Aufsichtsrat das entscheidende Gremium. Verschiedentlich sind dort auch Gebietskörperschaften oder Unternehmen vertreten, die selbst gar keinen Gesellschafterstatus besitzen.

Die Aufgabenstellungen der Verbundgesellschaften setzen sich bei den Aufgabenträgerverbänden zum einen aus den klassischen Verbundaufgaben und zum anderen aus unterschiedlichen Tätigkeiten im Auftrag der jeweiligen Gesellschafter zusammen, wobei der Umfang in dem aufgabenträgerbezogene Dienstleistungen ausgeführt werden sehr unterschiedlich ist. Beim RMV ist der Katalog dieser Tätigkeiten beispielsweise sehr umfassend. Hinsichtlich dieser Unterschiede bei den Aufgabenstellungen sind auch die Auswirkungen der jeweiligen landesspezifischen Zuständigkeitsregelung über die SPNV-Aufgabenträgerschaft von großer Bedeutung. Den Verbänden in Hessen obliegt direkt die Planung und Bestellung der SPNV-Leistungen sowie die Verantwortung für den Abschluss entsprechender Verträge mit den Unternehmen. VRS und AVV (Aachen) nehmen diese Aufgaben im Auftrag ihres Zweckverbandes wahr. Die Aufgabenträgerverbände in Baden-Württemberg und Bayern haben hingegen prinzipiell keine entsprechenden Zuständigkeiten, diese werden durch die hierfür bestehende Organisation des Landes erfüllt. Die MVV GmbH übernimmt im Rahmen der Verbund-Zusatzleistungen allerdings die konzeptionelle Planung und die Erarbeitung von Fahrplanprogrammen für das S-Bahn-System. Im Bereich des allgemeinen ÖPNV ist die Kompetenz der Verbundgesellschaften beim VBB und den hessischen Verbänden - abgesehen von

einigen übergreifenden Aufgaben wie Tarif und Marketing - primär auf den Regionalverkehr beschränkt. So sind die Verbundgesellschaften für die Bestellung der regionalen Busverkehre zuständig, die Gestaltung der lokalen Verkehre liegt aber in der Verantwortung der einzelnen Aufgabenträger bzw. LNGs. Im Gegensatz dazu umfasst der Zuständigkeitsbereich der Verbund GmbH bei eher monozentrisch strukturierten Aufgabenträgerverbänden meist den gesamten ÖPNV im Verbundgebiet.⁴⁶⁴ So organisiert die MVV GmbH im Auftrag der Verbundlandkreise sämtliche Busverkehre in deren Gebiet und schließt hierfür Verträge mit den Verkehrsunternehmen ab.⁴⁶⁵

4. Struktur und Aufgabenverteilung in Mischverbänden

4.1 Allgemeines

Mischverbände stellen eine Zwischenform zwischen unternehmensgetragenen Verbänden und reinen Aufgabenträgerverbänden im Eigentum der Gebietskörperschaften dar. Sowohl die jeweiligen Aufgabenträger als auch die im Verbundgebiet tätigen Verkehrsunternehmen sind direkt als Gesellschafter am Verbund beteiligt. Die Verbundgesellschaft erfüllt Aufgaben für beide Seiten. Kooperationsverträge sind im Gegensatz zu Aufgabenträgerverbänden aufgrund der direkten gesellschaftsrechtlichen Beteiligung der Unternehmen meist nicht erforderlich. Einer der zentralen Ausgangspunkte für die Bildung von Mischverbänden war die Überlegung, Kooperationsformen, bei denen die konkrete Verkehrs- und Tarifplanung allein von den Aufgabenträgern wahrgenommen wird, seien mit den Vorgaben des PBefG nicht vereinbar.⁴⁶⁶

Bei Mischverbänden sollen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen möglichst im Konsens zusammenwirken und bei der Koordinationsfunktion der Verbundgesellschaft die Belange aller Beteiligten Berücksichtigung finden, der "Verbund wird vom Konsensprinzip getragen".⁴⁶⁷ Die Erörterung unterschiedlicher Positionen und die unmittelbare Abstimmung zwischen beiden Seiten sollen im Rahmen der gemeinsamen Verbundgesellschaft erfolgen, ein Interessensausgleich in bestimmten Bereichen durch im Gesellschaftsvertrag festgelegte Verfahrensregeln

⁴⁶⁴ Vgl. Werner (2001), S. 107; Werner spricht in diesem Zusammenhang von "Metropolverbänden".

⁴⁶⁵ Im VVO ist grundsätzlich auch die Möglichkeit vorgesehen, dass einzelne Mitglieder des Zweckverbandes diese Aufgabe auf die Verbundgesellschaft übertragen können.

⁴⁶⁶ Die Idee zur Konzeption von Mischverbänden ging maßgeblich von Baden-Württemberg aus. Sie wurde primär für den Stuttgarter Verbund entwickelt und dort auch exemplarisch verwirklicht; zur grundsätzlichen Idee von Mischverbänden vgl. auch Scherm (1995), S. 17.

sichergestellt werden. Durch entsprechende Mechanismen zur Trennung politischer und unternehmerischer Aufgaben soll versucht werden, den gesetzlichen Vorgaben Rechnung zu tragen. Inwieweit dies bei Mischverbänden tatsächlich gewährleistet werden kann, ist aber umstritten.⁴⁶⁸ Die Verbundgesellschaft in die Vergabe von Verkehrsleistungen einzubeziehen, dürfte unter rechtlichen Gesichtspunkten jedenfalls kaum möglich sein.⁴⁶⁹

Der größte bestehende Mischverbund ist der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart, der nachfolgend eingehend betrachtet wird. Anschließend wird kurz die auf übrigen Mischverbände in Baden-Württemberg eingegangen. Als zweitgrößter Mischverbund wird danach der Mitteldeutsche Verkehrsverbund vorgestellt, bevor zum Schluss dieses Abschnitts gemeinsam die drei ähnlich konstruierten rheinland-pfälzischen Verbände betrachtet werden.

4.2 Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart

Der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS) wurde zum 1. Januar 1996 von einem Unternehmens- zu einem Mischverbund umorganisiert. Die betroffenen Aufgabenträger und die privaten Busunternehmen, die zuvor keinen Gesellschafterstatus besaßen, wurden als neue Verbundgesellschafter aufgenommen und im Zuge der Umstrukturierung sämtliche Bestandteile des Verbundvertragswerkes entweder neugefasst oder entsprechend angepasst.⁴⁷⁰ Die Gesellschaftsanteile sind dabei paritätisch zwischen Unternehmen und Aufgabenträgern verteilt.⁴⁷¹ Das Verbundvertragswerk des VVS ist verhältnismäßig komplex, was jedoch weniger auf die Mischverbundkonstruktion, als vielmehr auf die vielfältigen Finanzierungsregelungen zurückzuführen ist. Im Grundvertrag haben die Aufgabenträger Ziele und Grundlagen ihrer Zusammenarbeit festgeschrieben. In einem Organisationsvertrag wurde zwischen den Gesellschaftern die Organisationsgliederung der Verbundgesellschaft festgelegt.⁴⁷² Durch spezielle

⁴⁶⁷ Ganseforth (2001).

⁴⁶⁸ Während Scherm Mischverbände hierbei grundsätzlich als unproblematisch ansieht (vgl. Scherm (1995), S 17), äußert Werner einige diesbezügliche Bedenken zu dieser Verbundform (vgl. Werner (1998), S. 241).

⁴⁶⁹ Vgl. Werner (2001), S. 115.

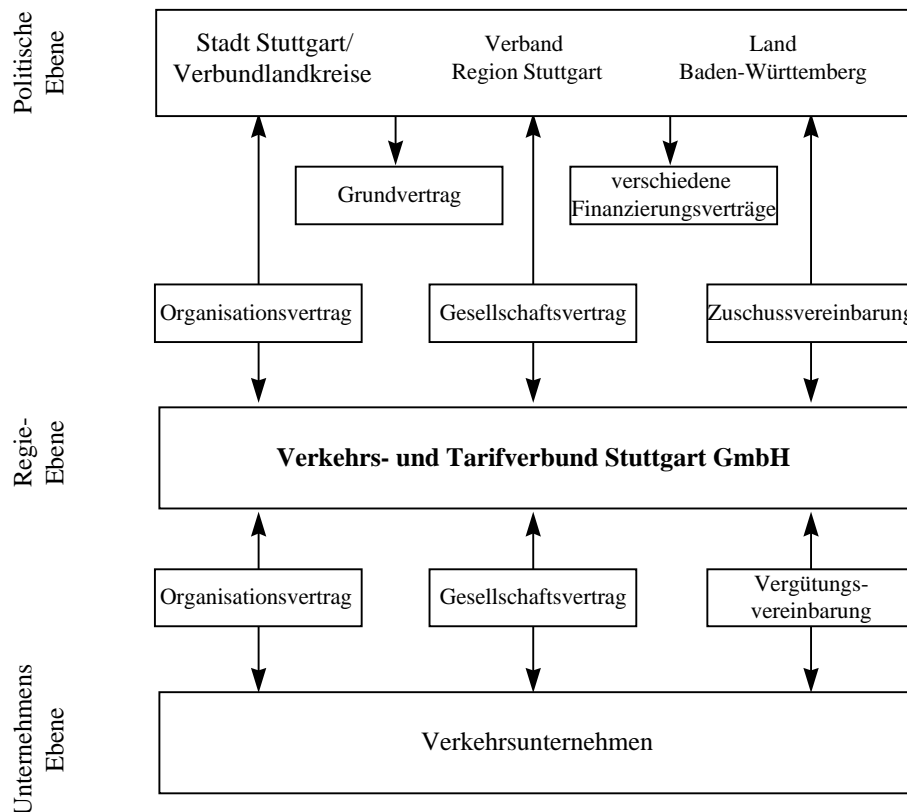
⁴⁷⁰ Vgl. Verbundbericht des Verkehrs- und Tarifverbundes Stuttgart 1996, S. 6.

⁴⁷¹ Die Gesellschaftsanteile an der VVS GmbH halten im einzelnen der Verband Region Stuttgart als Aufgabenträger für die S-Bahn (20 %), das Land Baden-Württemberg (7,5 %), die Stadt Stuttgart (7,5), die vier Verbundlandkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis (je 3,75 %), die Stuttgarter Straßenbahn AG (26 %), die DB Regio AG (19 %) sowie ein Zusammenschluss der zurzeit 38 privaten Busunternehmen in der Form einer GbR (5 %).

⁴⁷² Vgl. Vertrag über die Grundlagen des Verkehrs- und Tarifverbundes Stuttgart vom 1. Dezember 1995 sowie Organisationsvertrag, Stand: November 1996.

Vereinbarungen mit den Aufgabenträgern einerseits und den Verkehrsunternehmen andererseits wird die Finanzierung der anfallenden Regiekosten geregelt. Daneben bestehen verschiedene weitere Finanzierungsverträge.⁴⁷³ Ferner sind bedeutsame Aspekte der Zusammenarbeit zwischen der VVS GmbH und dem Verband Region Stuttgart vertraglich fixiert.⁴⁷⁴ Abbildung 21 verdeutlicht die Grundstruktur des VVS.

Abbildung 21: Organisationsstruktur des Verkehrs - und Tarifverbundes Stuttgart



Quelle: eigene Darstellung.

⁴⁷³ Unter anderem bestehen ein Vertrag über einen Verkehrslastenausgleich zugunsten der Landeshauptstadt Stuttgart und zur Änderung des Finanzierungsvertrages sowie ein Vertrag über die Finanzierung der Einführung des Gemeinschaftstarifs im gesamten Verbundgebiet (tarifliche Vollintegration).

⁴⁷⁴ Der Vertrag regelt unter anderem, dass sich der Verband zur Erfüllung bestimmter Aufgaben der VVS GmbH bedient und er dazu das Vorschlagsrecht für einen der Geschäftsführer hat; vgl. Vertrag über die Zusammenarbeit zwischen dem Zweckverband Nahverkehr Region Stuttgart (NRS) und der VVS GmbH vom 1. Dezember 1995 in Verbindung mit der Vereinbarung zur Überleitung des NRS auf den Verband Region Stuttgart.

Die wesentlichen Entscheidungen werden im VVS in der Gesellschafterversammlung getroffen, der Aufsichtsrat fungiert als Beratungsorgan für alle Verbundentscheidungen. In beiden Gremien führt normalerweise eine einfache Stimmenmehrheit zur Beschlussfassung. Besondere Vorgaben gibt es aber für Entscheidungen über den Verbundtarif. Gemäß der Regelung im Gesellschaftsvertrag beschließen die Verkehrsunternehmen in der Gesellschafterversammlung alleinig Höhe und Zeitpunkt der Tarifierhöhung. Die Entscheidung über die Umsetzung der von den Unternehmen vereinbarten Tarifveränderung wird dann wiederum von der Gesamtheit des Gesellschafterkreises getroffen. Die Vertreter der Gebietskörperschaften können mit 40 % ihrer Stimmanteile eine frühere oder höhere Anpassung festlegen oder aber mit der Hälfte ihrer Stimmen eine niedrigere Steigerung erwirken. In diesem Fall müssen sie allerdings die durch eine geringere Anpassung des Verbundtarifs bei den Verkehrsunternehmen entstehenden Einnahmeherausfälle ausgleichen. Dieser komplizierte Entscheidungsmodus soll dem im PBefG festgelegten Tarifbildungsrecht der Unternehmen Rechnung tragen und ist einer der Mechanismen, um unternehmerische und politische Verantwortung innerhalb des Mischverbundes voneinander zu trennen.

Die vertraglich fixierten Aufgabenbereiche der Verbundgesellschaft sind neben dem Tarifsektor, konzeptionelle Verkehrsplanung, d. h. Aufstellung von Verkehrsanalysen und Prognosen sowie konzeptionelle Weiterentwicklung des Verbundnetzes, Einnahmehaufteilung, Marketing und Fahrgastinformation sowie die Koordination des betrieblichen Leistungsangebotes einschließlich der Erarbeitung von Fahrplanempfehlungen und der Herausgabe der Fahrpläne. Die Zuständigkeit der VVS GmbH ist hierbei ausdrücklich auf eine reine Koordinationsfunktion beschränkt. Vorgaben über die zu erbringenden Leistungen sind nur durch die zuständigen Behörden, also durch die Aufgabenträger selbst, möglich. Diese werden von der Verbundgesellschaft dann lediglich umgesetzt. Insbesondere das SPNV-Angebot wird von den Aufgabenträgern direkt vorgegeben.⁴⁷⁵ Diese Regelung soll den gesetzlichen Anspruch der Aufgabenträger, entsprechende Leistungsvorgaben machen zu können, gewährleisten und damit ebenfalls eine Trennung der Entscheidungsbereiche sicherstellen.⁴⁷⁶ Außerdem soll verhindert werden, dass die Verkehrsunternehmen in ihrer Eigenschaft als Verbundgesellschaf-

⁴⁷⁵ Artikel 6 des Grundvertrags regelt, dass das Leistungsangebot der S-Bahn vom Verband Region Stuttgart, das für die übrigen SPNV-Leistungen vom Land Baden-Württemberg vorgegeben wird. In Artikel 7 haben sich alle Aufgabenträger ferner verpflichtet, mögliche Tarifvorgaben nur gemeinsam und einheitlich geltend zu machen.

⁴⁷⁶ Vgl. hierzu auch Scherm (1995), S. 17.

ter Verkehre bei sich selbst in Auftrag geben. Die Verbundgesellschaft stellt des Weiteren für ihre kommunalen Gesellschafter die Entwürfe der Nahverkehrspläne sowie der Nahverkehrsentwicklungspläne auf und stimmt diese untereinander ab. Außerdem hat sie die Wirtschaftlichkeit der Verbundunternehmen zu fördern.⁴⁷⁷

4.3 Weitere baden-württembergische Mischverbände

Neben dem VVS bestehen in Baden-Württemberg mit den Kooperationen in Pforzheim, Ulm, Hechingen und Schwäbisch-Hall eine Reihe weiterer Mischverbände. Gesellschafter des Verkehrsverbundes Pforzheim-Enzkreis (VPE) sind die zwei Gebietskörperschaften Enzkreis und Stadt Pforzheim sowie 14 Verkehrsunternehmen.⁴⁷⁸ Wichtigstes Organ des VPE ist der Aufsichtsrat, in dem die beiden Kommunen von den insgesamt 13 stimmberechtigten Mitgliedern eine Mehrheit von sieben stellen. Um den Interessen der einzelnen Gesellschafter Rechnung zu tragen, sind für Beschlüsse in den Verbundgremien, vor allem im Aufsichtsrat, zahlreiche Mehrheitsklauseln und Vetorechte für einzelne Gesellschafter vertraglich festgeschrieben, die jeweils unterschiedliche Zustimmungserfordernisse für bestimmte Entscheidungen vorsehen.⁴⁷⁹

Als Planungs- und Koordinierungsinstanz ihrer Gesellschafter arbeitet die VPE GmbH auf den Gebieten konzeptionelle Verkehrsplanung, Angebotskoordinierung und Fahrplanerstellung, Tarif, Einnahmenaufteilung, Marketing und Erarbeitung der Nahverkehrspläne.⁴⁸⁰ Im regionalen Busverkehr bestimmt die Verbundgesellschaft überdies verbindlich das betriebliche Leistungsangebot für ihre Gesellschafter, wobei sie die Standards in den von ihr aufzustellenden Vergaberichtlinien einzuhalten hat. Außerdem besitzt sie ausdrücklich selbst das Recht, PBefG-Liniengenehmigungen erwerben zu können, ohne jedoch die Verkehre selbst durchführen zu dürfen. Die Vergabe dieser Verkehre muss ebenfalls nach Maßgabe der aufgestellten Vergaberichtlinien und der darin festgelegten Standards erfolgen.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Zu den Aufgaben der Verbundgesellschaft vgl. §§ 8 - 14 des VVS-Gesellschaftsvertrages; die für die Unternehmen wahrgenommenen Aufgabenfelder sind auch in einer Anlage zur Vergütungsvereinbarung festgelegt.

⁴⁷⁸ Die Stadt Pforzheim ist dabei mit den Städtischen Verkehrsbetrieben Pforzheim, die als Eigenbetrieb organisiert sind, Verbundgesellschafter. Wie der Enzkreis hält sie 27,5 % der VPE-Gesellschaftsanteile, die 14 Unternehmen zusammen 45 %.

⁴⁷⁹ Zu den Verbundorganen und den Entscheidungsregeln im VPE siehe §§ 14 - 20 Gesellschaftsvertrag des Verkehrsverbundes Pforzheim-Enzkreis GmbH (VPE); Stand: 1997.

⁴⁸⁰ Vgl. § 2 Gesellschaftsvertrag des Verkehrsverbundes Pforzheim-Enzkreis GmbH (VPE).

⁴⁸¹ Vgl. §§ 9, 12 Gesellschaftsvertrag des Verkehrsverbundes Pforzheim-Enzkreis GmbH (VPE); die Unternehmen des SPNV vereinbaren ihr Leistungsangebot direkt mit dem Aufgabenträger.

Beim Donau-Iller-Nahverkehrsverbund (DING) sind die Gesellschaftsanteile zu gleichen Teilen zwischen vier Gebietskörperschaften und sieben Verkehrsunternehmen-Gesellschaftern verteilt. Eng verknüpft war DING mit dem benachbarten Biberacher Nahverkehrsverbund (BNV), Aufgabenschwerpunkte und Organisation beider Verbände waren nahezu vollständig deckungsgleich, wie bereits von Anfang an vorgesehen fusionierten beide zum 1. Januar 2003.⁴⁸² Zur Regelung der Verbundfinanzierung wurde bei DING ein Finanzierungsvertrag zwischen den beteiligten Kommunen geschlossen. Der Aufsichtsrat ist das wesentliche Entscheidungsgremium des Verbundes, er ist paritätisch mit Mitgliedern von Seiten der Gebietskörperschaften und der Verkehrsunternehmen besetzt, Vertreter der Länder Bayern und Baden-Württemberg nehmen beratend teil.⁴⁸³ Vergleichbar dem Mechanismus beim VVS beschließen die Verkehrsunternehmen-Gesellschafter dort alleine über die prozentuale Veränderung des Verbundtarifs, über die Struktur der Tarifierung entscheidet das gesamte Gremium. Die Gebietskörperschaften können auch hier bei entsprechendem finanziellen Ausgleich eine geringere oder höhere Steigerungsrate erwirken. Zu den Aufgabenfeldern der Verbundgesellschaft gehören neben den klassischen Gemeinschaftstätigkeiten die Unterstützung der Aufgabenträger bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne, der Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen mit den Unternehmen sowie die Erarbeitung von Standards im ÖPNV.⁴⁸⁴ Die Zusammenarbeitsverträge stellen die koordinierende Rolle der Verbundgesellschaft sicher, sie regeln vor allem die Rechte und Pflichten der Unternehmen, die Anwendung des Verbundtarifes sowie die Aufgabenabgrenzung zwischen den Beteiligten.

Gesellschafter des Verkehrsverbundes Neckar-Alb-Donau (naldo) mit Sitz in Hechingen sind zu gleichen Teilen vier Landkreise und insgesamt 36 Verkehrsunternehmen. Die Verbundstruktur ähnelt der des benachbarten Verbundes DING. So besteht auch hier zwischen den Gebietskörperschaften ein Finanzierungsvertrag über die anteilige Abdeckung der verbundbedingten Folgen.⁴⁸⁵ Zur Sicherstellung der koordinierenden Funktion der Verbundgesellschaft

⁴⁸² Die Tarifstrukturen beider Verbände waren von Beginn an bereits ähnlich angelegt. Die DING GmbH nahm zudem schon vor der Fusion einige Aufgaben für den Biberacher Verbund wahr und der DING-Geschäftsführer führte ehrenamtlich auch dessen Geschäfte; zum BNV vgl. auch Gesellschaftsvertrag der Biberacher Nahverkehrsverbund-GmbH sowie Schreiben des Landratsamtes Biberach/Nahverkehrsamt vom 27. Januar 2000.

⁴⁸³ Beratend wohnt auch ein Fachmann der Verkehrswirtschaft den Aufsichtsratssitzungen bei.

⁴⁸⁴ Vgl. Informationen des Donau-Iller-Nahverkehrsverbundes vom 2. September 1999 sowie vom 4. April 2001.

⁴⁸⁵ Vgl. Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau (naldo) - Kurzbeschreibung, Stand: Juni 2001.

wurde auch hier mit den Verkehrsunternehmen zusätzlich ein Zusammenarbeitsvertrag abgeschlossen, der - vergleichbar den Kooperationsverträgen in Aufgabenträgerverbänden - Regeln für das Zusammenspiel in den wichtigsten Aufgabenbereichen festlegt. Die Verkehrsunternehmen verpflichten sich darin unter anderem, den Verbundtarif anzuwenden und die Rahmenplanungen der Verbundgesellschaft bei der Festlegung ihres Leistungsangebotes zu berücksichtigen, sofern der Aufgabenträger die Verbundgesellschaft damit beauftragt hat und die Umsetzung keine wirtschaftlichen Nachteile für das Unternehmen mit sich bringt.⁴⁸⁶ Die wichtigsten Tätigkeitsfelder der naldo GmbH entsprechen weitgehend den klassischen Verbundaufgaben. Zudem sollen die Landkreise bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne unterstützt werden.⁴⁸⁷ Maßgebliche Beschlüsse trifft bei naldo der Aufsichtsrat, in dem neben Vertretern der Landkreise und Verkehrsunternehmen auch ein Landesvertreter mitwirkt. Im Tarifbereich erfolgt eine Beschlussfassung nach einem der Regelung beim VVS vergleichbaren Mechanismus.⁴⁸⁸ Mit einer ähnlichen Organisationsstruktur wie DING und naldo startete zum 1. Januar 2004 auch der Bodensee-Oberschwaben-Verkehrverbund (bodo).

Der Kreisverkehr Schwäbisch Hall wurde zum 1. Januar 2002 von einem Unternehmens- in einen Mischverbund umstrukturiert. Der Landkreis Schwäbisch-Hall hält nun die Hälfte der Gesellschaftsanteile, die übrigen verteilen sich auf zehn Verkehrsunternehmen. Ein zwischen Verbundgesellschaft, Unternehmen und Landkreis geschlossener Rahmenvertrag regelt neben Zielen und Grundsätzen der Zusammenarbeit die Aufgabenverteilung zwischen den Beteiligten. Schon im Rahmen des Unternehmensverbundes bestand der Aufsichtsrat - vergleichbar dem RVL - neben Unternehmensvertretern aus Kreistagsmitgliedern, auch das Land stellt ein stimmberechtigtes Aufsichtsratsmitglied. Die Gesellschafterversammlung als beschließendes Organ wurde früher bereits vom Landrat als Vorsitzendem geleitet, so dass schon vor der Umorganisation die politische Ebene merklich in die Entscheidungsprozesse eingebunden war.⁴⁸⁹ Auch beim Kreisverkehr Schwäbisch Hall werden weitgehend die traditionellen Aufgabenbereiche durch die Verbundgesellschaft abgedeckt. Mit der Umorganisation zum Mischverbund

⁴⁸⁶ Vgl. Zusammenarbeitsvertrag zwischen dem Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau GmbH und den Verkehrsunternehmen, Stand: Juni 2001.

⁴⁸⁷ Zu den Aufgaben der naldo GmbH vgl. § 2 des Gesellschaftsvertrages für die Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau GmbH, Stand: Juni 2001.

⁴⁸⁸ Zu Organen und Entscheidungsfindung bei naldo vgl. §§ 12 - 17 des Gesellschaftsvertrages.

⁴⁸⁹ Vgl. dazu Kreisverkehr Schwäbisch Hall (2002).

wurde der Aufgabenkatalog um die Punkte Fortschreibung und Umsetzung des Nahverkehrsplanes sowie Entwicklung und Vertrieb von ÖPNV-Software erweitert.⁴⁹⁰

4.4 Mitteldeutscher Verkehrsverbund

Der Mitteldeutsche Verkehrsverbund (MDV) erstreckt sich über das Territorium zweier Bundesländer, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Bei der Verbundgründung waren zunächst nur Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger des allgemeinen ÖPNV beteiligt, der SPNV sollte über Kooperationsverträge zwischen der Verbundgesellschaft und den zuständigen Aufgabenträgern in die Verbundorganisation integriert werden. Dieser Ansatz wurde aber kurze Zeit später geändert, so dass nun auch der SPNV-Bereich in die Gesellschaftsstruktur einbezogen ist.⁴⁹¹ Die hierfür notwendige Anpassung der vertraglichen Grundlagen war einer der Gründe, weshalb sich der Verbundstart mehrfach verzögerte.⁴⁹²

Die Aufgabenträger besitzen beim MDV mit 51 % eine Mehrheit der Gesellschaftsanteile, die Verkehrsunternehmen halten zusammen nur 49 %.⁴⁹³ Die beteiligten Aufgabenträger des allgemeinen ÖPNV haben ihre Zusammenarbeit grundvertraglich geregelt.⁴⁹⁴ Daneben bestehen verschiedene Finanzierungsverträge sowie ein Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig (ZVNL) und der Verbundgesellschaft, mit dem diese für den ZVNL Planung, Organisation und Ausgestaltung des SPNV einschließlich

⁴⁹⁰ Die Aufgabe Vertrieb von ÖPNV-Software resultiert aus einer Besonderheit des Verbundes, dem elektronischen Abrechnungssystem, mit dem alle verkauften Fahrausweise registriert werden. Die erzielten Einnahmen können dadurch fahrscheinscharf den früheren Haustarifen der Unternehmen gegenübergestellt werden, wodurch eine exakte Ermittlung etwaiger Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste ermöglicht wird; vgl. o. V. (2000; Schwäbisch Hall: Regiotarif startet im Januar 2000).

⁴⁹¹ Vgl. Sachstandsbericht des MDV vom September 1999, S. 1.

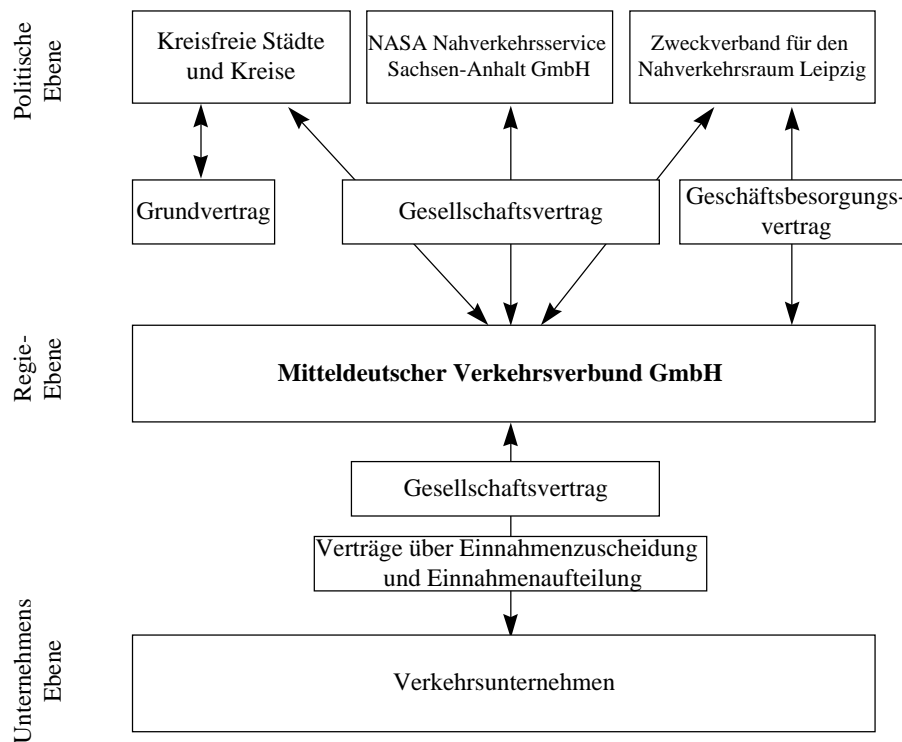
⁴⁹² Zwar gibt die Verbundgesellschaft seit August 1999 bereits die Fahrpläne heraus, der Verbundtarif wurde aber erst zum August 2001 eingeführt; dies war ursprünglich schon 1999 geplant; vgl. dazu Weber (1998), S. 307.

⁴⁹³ Aufgabenträger-Gesellschafter sind die Städte Leipzig (20 %) und Halle (16 %), die Landkreise Delitzsch, Merseburg-Querfurt, Leipziger Land und Saalkreis sowie der ZVNL und die NASA Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (je 2,5 %). Auf Unternehmensseite sind neben der Leipziger Verkehrsbetriebe GmbH (20 %), der Halleschen Verkehrs-AG (14 %), der DB Regio AG (5 %), der OBS Omnibusbetrieb Saalkreis GmbH und der PNVG Personennahverkehrsgesellschaft Merseburg-Querfurt mbH zwei Zusammenschlüsse weiterer Verkehrsunternehmen als GbR (alle je 2,5 %) beteiligt.

⁴⁹⁴ Die Funktion der einzelnen Aufgabenträger bezüglich der Vorgaben für das Leistungsangebot bleibt von der Zusammenarbeit im Verbund unberührt. Wie auch beim VVS haben sich die Gebietskörperschaften beim MDV verpflichtet, Tarifvorgaben nur gemeinsam und einheitlich geltend zu machen; vgl. dazu Grundvertrag für die Mitteldeutsche Verkehrsverbund GmbH vom März 1998.

weiterer aufgabenträgerspezifischer Aufgaben übernimmt.⁴⁹⁵ Die Verbundgesellschaft erfüllt diese Aufgaben für das gesamte ZVNL-Gebiet, also auch die nicht dem MDV angehörenden Landkreise, dementsprechend wird eine Ausdehnung des Verbundraums auf diese angestrebt.⁴⁹⁶ Vertragspartner der SPNV-Unternehmen bei den Verkehrsverträgen ist der Zweckverband selbst. Abbildung 22 zeigt die Grundstruktur des MDV.

Abbildung 22: Organisationsstruktur des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes



Quelle: eigene Darstellung.

In der Gesellschafterversammlung des MDV kommen Entscheidungen grundsätzlich mit einfacher Mehrheit zustande, bei Beschlüssen zum Verbundtarif kommt allerdings prinzipiell der gleiche Mechanismus wie beim VVS zum Tragen, für mögliche Einwände der Aufgabenträger gelten lediglich andere Schwellenwerte. Der Aufsichtsrat, in dem die Aufgabenträger zusammen elf, die Unternehmen insgesamt zehn Mitglieder stellen, bereitet nicht nur Entscheidungen vor, sondern beschließt selbst über die Fahrplanempfehlungen und die Weiterentwicklung des

⁴⁹⁵ Vgl. Sachstandsbericht des MDV vom September 1999, S. 3.

⁴⁹⁶ Vgl. Pressemitteilung des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes vom 3. Juni 2003 (MDV erhält weiteren Zuwachs)

Verkehrsnetzes.⁴⁹⁷ Die letztendlichen Entscheidungen in beiden Verbundgremien obliegen also rein formal der Aufgabenträgerseite. Die Aufgabenbereiche der MDV GmbH sind in weiten Teilen deckungsgleich mit jenen der VVS GmbH und decken damit - abgesehen von der Geschäftsbesorgung für den ZVNL - weitgehend die typischen Koordinationsaufgaben ab. Für die Aufgabenträger übernimmt die Verbundgesellschaft zusätzlich die Erstellung von Leistungsbeschreibungen für Verkehre, die diese als zuständige Behörde vorgeben oder ausschreiben möchten, sowie die Vorbereitung der Fortschreibung von deren Nahverkehrsplänen.⁴⁹⁸

4.5 Mischverbände in Rheinland-Pfalz

Für die drei rheinland-pfälzischen Mischverbände soll an dieser Stelle beispielhaft die Struktur des Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbundes (RNN) beschrieben werden, der als erster dieser Verbände zum August 1999 startete.⁴⁹⁹ Die RNN GmbH wird zu gleichen Teilen vom Zweckverband Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbund (ZRNN) und neun Verkehrsunternehmen getragen. Bedeutendste Vertragsgrundlage ist ein umfangreicher Kooperations- und Dienstleistungsvertrag mit Gesellschaftervereinbarung. Dieser regelt nicht nur Ziele und Organisation der Zusammenarbeit, sondern auch den finanziellen Ausgleich zwischen beiden Seiten. Er legt zudem sehr detailliert die Aufgabenverteilung zwischen Zweckverband, Verkehrsunternehmen und RNN GmbH auf den Gebieten Verkehrsplanung, Leistungsangebot, Tarif, Einnahmenaufteilung, finanzieller Ausgleich und Marketing fest.⁵⁰⁰ Die Aufsichtsratsfunktion ist als Instrument der Trennung des politischen und des unternehmerischen Entscheidungsbereiches in zwei Gesellschafterausschüsse - Aufgabenträger- und Unternehmensausschuss - gespalten. In letzterem werden von den Verkehrsunternehmen-Gesellschaftern u.a. die Beschlüsse zum Verbundtarif - unter Beachtung der vom Zweckverband gesetzten Rahmenvorgaben - und über den Abschluss von Kooperationsverträgen mit dritten Verkehrsunternehmen gefasst. Der Aufgabenträgerausschuss setzt sich zwar aus den gesetzlichen Vertretern der Zweckverbandsmitglieder zusammen,⁵⁰¹ maßgeblich für die Positionen der Aufgabenträger

⁴⁹⁷ Zu den Organen des MDV vgl. §§ 14- 23 des Gesellschaftsvertrages für den MDV, Stand: Februar 2001.

⁴⁹⁸ Vgl. Sachstandsbericht des MDV vom September 1999, S. 4 sowie §§ 7 - 13 des Gesellschaftsvertrages für den MDV.

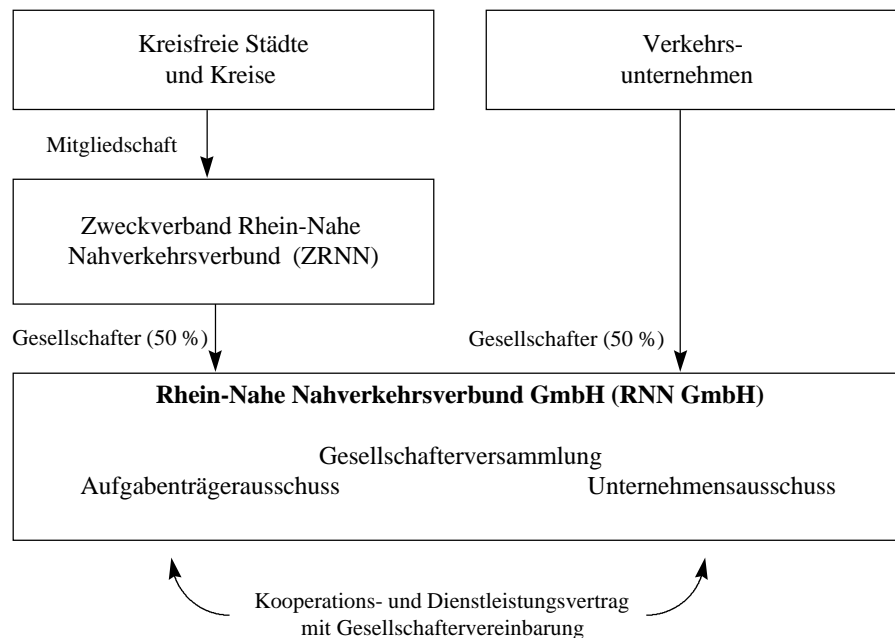
⁴⁹⁹ Zur Entstehung des RNN vgl. auch Klein-Lüpke/Schneider (1999).

⁵⁰⁰ Vgl. Kooperations- und Dienstleistungsvertrag mit Gesellschaftervereinbarung für den Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund, Vertragsfassung vom 9. Juli 1999.

⁵⁰¹ Ohne Stimmrecht können grundsätzlich auch Vertreter des Landes Rheinland-Pfalz, des Zweckverbands SPNV Rheinland-Pfalz Süd sowie von vier größeren Städten im Verbundgebiet an den Sitzungen teilnehmen.

dürften aber auch im RNN die Festlegungen in der Zweckverbandsversammlung sein.⁵⁰² Den Gebietskörperschaften kommt grundsätzlich ein Letztentscheidungsrecht zu, allerdings unter der Maßgabe, dass bei den Verkehrsunternehmen daraus resultierender Mehraufwand bzw. mögliche Mindereinnahmen ausgeglichen werden müssen. Die Verbundstruktur des RNN wird auch durch Abbildung 23 illustriert. Nach vergleichbarem Muster organisiert sind auch der Westpfalz Verkehrsverbund (WVV)⁵⁰³ und der Verkehrsverbund Region Trier (VRT). Beim VRT steht dem Zweckverband auf Unternehmensseite allerdings ein Zusammenschluss von fünf Unternehmensgruppen, die Verkehrsmanagement- und -Service GmbH, als Gesellschafter gegenüber.⁵⁰⁴

Abbildung 23: Organisationsstruktur des Rhein-Nahe Nahverkehrsverbundes



Quelle: eigene Darstellung.

4.6 Unterschiede zwischen den Mischverbänden

Im Regelfall wurde bei der Bildung von Mischverbundgesellschaften eine paritätische Verteilung der Gesellschaftsanteile zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen gewählt.

⁵⁰² Zu den Organen des RNN vgl. §§ 7 - 14 des Gesellschaftsvertrages der Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund GmbH, Vertragsfassung vom 9. Juli 1999.

⁵⁰³ Vgl. Kooperations- und Dienstleistungsvertrag mit Gesellschaftervereinbarung für den Westpfalz Verkehrsverbund (WVV), Vertragsfassung vom 15. Dezember 1999.

⁵⁰⁴ Zum VRT vgl. auch Koß et al. (2001).

Bei MDV halten die Aufgabenträger dagegen mit 51 % eine Mehrheit der Anteile und haben dementsprechend ein Übergewicht der Stimmen in den Verbundgremien. Auch beim VPE verfügen die beiden Gebietskörperschaften Enzkreis und Stadt Pforzheim über 55 % der Gesellschaftsanteile und eine Stimmenmehrheit im Aufsichtsrat, hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Stadt Pforzheim mit den Städtischen Verkehrsbetrieben als Eigenbetrieb an der Verbundgesellschaft beteiligt ist und deren Werkleiter gleichzeitig als Verbundgeschäftsführer fungiert.⁵⁰⁵ Von diesen beiden Verbundgesellschaften werden neben den klassischen unternehmensübergreifenden Koordinationsaufgaben auch im stärksten Maße aufgabenträgerbezogene Zuständigkeiten wahrgenommen. So bestimmt z. B. die VPE GmbH verbindlich das Angebot im regionalen Busverkehr, beim MDV übernimmt die Verbundgesellschaft für den sächsischen Teil des Verbundgebietes Zuständigkeiten im Bereich der SPNV-Organisation im Auftrag des Zweckverbandes. Die SPNV-Aufgabenträger sind nur bei VVS und MDV selbst Mitgesellschafter des Verbundes, während die SPNV-Unternehmen durchgängig bei allen Verbänden beteiligt sind. In Baden-Württemberg wirken Vertreter des Landes als SPNV-Aufgabenträger teilweise im Aufsichtsrat mit.

Die Befugnisse der einzelnen Organen sind ebenfalls unterschiedlich ausgestaltet, beim VVS fasst z. B. die Gesellschafterversammlung viele maßgebliche Beschlüsse unter anderem zum Tarif, bei naldo, DING und VPE trifft diese der Aufsichtsrat, der beim MDV wiederum nur für bestimmte Entscheidungen zuständig ist. Bei den Verbänden RNN, WVV und VRT ist die Aufsichtsratsfunktion gespalten. In allen Mischverbänden gelten spezielle Regelungen bei den Tarifentscheidungen mit dem Ziel, die unternehmerische Entscheidungsverantwortung in diesem Bereich zu gewährleisten. In den meisten Fällen wurde der für den VVS entwickelte Mechanismus in vergleichbarer Form übernommen, beim VPE sorgen Vetorechte und Mehrheitsklauseln für die Wahrung der einzelnen Interessen. In den rheinland-pfälzischen Mischverbänden entscheiden die Unternehmen in Tariffragen formal alleinig in ihrem Organ Unternehmensausschuss, jedoch unter Berücksichtigung der Rahmenvorgaben des Zweckverbandes. Die zum Teil komplexen Entscheidungsmechanismen werden in der Praxis vermutlich vielfach dadurch nicht zum Tragen kommen, dass alle Beteiligten regelmäßig bemüht sein wer-

⁵⁰⁵ Auch bei naldo ist der Landkreis Sigmaringen zusätzlich noch mit dem Kreisverkehrsbetrieb als Eigenbetrieb an der Verbundgesellschaft beteiligt, im Aufsichtsrat stellen aber Verkehrsunternehmen und Landkreise jeweils acht Mitglieder.

den, durch vorherige Abstimmungsprozesse möglichst einvernehmliche Entscheidungen herbeizuführen.

Bei den rheinland-pfälzischen Verbänden bündeln die Aufgabenträger ihre Interessen in einem Zweckverband, der für die Seite der Gebietskörperschaften die Verbundanteile hält. Parallel zur Verbundgesellschaft besteht also noch eine eigenständige Organisation der Aufgabenträger des allgemeinen ÖPNV. Bei VVS und MDV sind lediglich die für den SPNV zuständigen Organisationen - der Verband Region Stuttgart bzw. der Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig und die NASA Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH - Verbundgesellschafter, zusätzlich sind die einzelnen Städte und Kreise im Verbundgebiet in ihrer Eigenschaft als Aufgabenträger des allgemeinen ÖPNV aber selbst auch Miteigentümer der Verbundgesellschaft.

5. Entwicklungstendenzen der Verbundmodelle

Anhand des Entstehungsverlaufes der Verbundorganisationen in Deutschland lassen sich bestimmte Phasen erkennen, in denen die Entwicklung der Verbundformen in den letzten Jahren verlaufen ist, nicht zuletzt in Abhängigkeit von den jeweils aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Bis zum Beginn der 90er Jahre entstanden die Verbundgesellschaften fast ausnahmslos in der klassischen Verbundform als Dachgesellschaft der beteiligten Verkehrsunternehmen. Auch dabei zeigten sich im Zeitablauf schon unterschiedliche Konzeptionen. Während die Verantwortung zunächst überwiegend bei den großen Verkehrsunternehmen lag, wurden bei späteren Verbundgründungen die Gebietskörperschaften bereits stärker in die Verbundorganisationen eingebunden.⁵⁰⁶ In der Anfangsphase der Regionalisierung konnte dann ein deutlicher Trend in Richtung zur Bildung von Aufgabenträgerverbundgesellschaften beobachtet werden, auch wurde eine Reihe bestehender Verbände entsprechend umorganisiert. Zu dieser Zeit "schien es zunächst so, als ob Unternehmensverbände keine Chance mehr hätten".⁵⁰⁷ Gegen Ende der 90er Jahre dominierte bei der Gründung neuer Verkehrsverbände dann aber das Mischverbund-Modell,⁵⁰⁸ bei dem die Verkehrsunternehmen wieder stärker in den Verbund eingebunden sind, während neue Aufgabenträgerverbände als bei den Verkehrs-

⁵⁰⁶ Vgl. Engelhardt (1986), S. 3 sowie Faber/Markgraf (2002), S. 29, die in diesem Zusammenhang schon von gemischten Verbänden sprechen.

⁵⁰⁷ Batzill/Zuck (1997), S. 85.

unternehmen nur noch schwer durchsetzbar galten.⁵⁰⁹ Aufgabenträger- und Mischverbände sind inzwischen dementsprechend klar in der Überzahl, während der Anteil der Unternehmensverbände in den letzten Jahren merklich rückläufig war. Zwar bestehen insgesamt noch zahlreiche unternehmensinitiierte Kooperationen, dies jedoch meist nicht in Verbundform, sondern als Zusammenarbeit mit einer niedrigeren Intensitätsstufe.

Ausgehend von der aktuell intensiv geführten Diskussion über die künftige Rolle von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen im ÖPNV-Markt zielen gegenwärtige Überlegungen vor allem darauf, die Ebenen beider Seiten deutlicher voneinander abzugrenzen.⁵¹⁰ Innerhalb der Verbände sollen die Schnittstellen zwischen unternehmerischer Verantwortung und Zuständigkeiten der Verbundgesellschaft neu bestimmt werden. Als Extrempositionen stehen sich in dieser Diskussion eine Verlagerung sämtlicher Regiefunktionen auf die Verbundgesellschaft bei Beschränkung der Verkehrsunternehmen auf die eigentliche Erstellung der Verkehre einerseits und eine Übernahme der Verbundfunktionen durch die Unternehmen bei gleichzeitiger Auflösung der Verbundgesellschaften bzw. deren Konzentration auf rein aufgabenträgerbezogene Tätigkeiten andererseits gegenüber.⁵¹¹ Bei der Aufgabenzuordnung ergeben sich dabei in einzelnen Überschneidungsbereichen Zurodnungsschwierigkeiten, wie beispielsweise im Tarifsektor oder bei der Einnahmenaufteilung. Im Marketingbereich zeigen sich derzeit bereits teilweise konkurrierende Aktivitäten der Beteiligten.⁵¹²

Unter dem Blickwinkel einer Entflechtung von Unternehmens- und Aufgabenträgerbereichen wird gerade die Zukunft von Mischverbänden kontrovers erörtert. Einerseits wird die Auffassung vertreten, Mischverbände seien unter bestimmten Bedingungen durchaus auch weiterhin zulässig.⁵¹³ Voraussetzung sei insbesondere das Bestehen einer eigenständigen Aufgabenträgerorganisation neben der eigentlichen Verbundgesellschaft, die Gesellschafter oder alternativ

⁵⁰⁸ Einen entsprechende Tendenz stellte 1998 auch Weiß fest (vgl. Weiß (1998), S. 152).

⁵⁰⁹ Vgl. Batzill/Zuck (1997), S. 85; in der Tat haben mit Ausnahme des VVO nach 1997 mit dem VBB und dem VRM nur noch Aufgabenträgerverbände den Verbundbetrieb aufgenommen, deren Verbundgesellschaften schon kurz nach der Regionalisierung gegründet wurden.

⁵¹⁰ Vgl. zu dieser Diskussion stellvertretend unter vielen Ahrend et al. (2002), eine Positionierung der Aufgabenträger findet sich bei Oellers/Mietzsch (2001), die Sicht der Verkehrsunternehmen bringen u. a. Krause (2002a) und Müller-Hellmann (2002) zum Ausdruck.

⁵¹¹ Vgl. Reinartz et al. (2001), S. 36; vgl. zu dieser Frage auch Meyer, W. (2001), der als Unternehmensvertreter eine Gegenposition zu Reinartz et al. (2001) einnimmt, die aus Verbundsicht argumentieren.

⁵¹² Vgl. dazu das Beispiel bei Hutter (2001).

⁵¹³ Vgl. Wagner (2001), S. 18 ff.

Vertragspartner der Verbundgesellschaft ist. Dem steht die Aussage gegenüber "Mischverbände haben keine Zukunft,"⁵¹⁴ da die notwendige Trennung zwischen Aufgabenträger und Unternehmen bei Mischverbundlösungen keinesfalls gewährleistet werden könne.

Zu reinen Unternehmensverbänden werden wettbewerbsrechtliche Bedenken hinsichtlich einer möglichen Benachteiligung außenstehender Verkehrsunternehmen geäußert,⁵¹⁵ wobei diese Problematik nicht grundsätzlich neu ist,⁵¹⁶ und Schwierigkeiten aufgrund der fehlenden Möglichkeit, Unternehmen zur Beteiligung am Verbund zu verpflichten, erwartet.⁵¹⁷ Dazu wird die generelle Kooperationsbereitschaft von Verkehrsunternehmen, die in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen, bezweifelt, weil es diesen dazu an der erforderlichen Neutralität fehle.⁵¹⁸ Auch die längerfristige Stabilität einer solchen Kooperation wird in Frage gestellt, weil der verbundbedingte Mehrerlös nicht so aufgeteilt werden kann, das jedes einzelne Unternehmen durch die Zusammenarbeit wirtschaftlich besser gestellt wird.⁵¹⁹

Aufgabenträgerverbände werden zwar als geeignetste Verbundform bei einem verstärktem intramodalen Wettbewerb gesehen, weil sie eine unternehmensunabhängige Organisation der Verbundaufgaben ermöglichen.⁵²⁰ Mancherorts wird deshalb eine zunehmende Übertragung der Bestellerkompetenz auf die Aufgabenträgerverbundgesellschaften prognostiziert,⁵²¹ "im Wettbewerb kommt der Bestellerfunktion der Verkehrsverbände eine wesentliche Bedeutung zu".⁵²² Angesichts der derzeitigen Bedeutung kommunaler Verkehrsunternehmen im allgemeinen ÖPNV ist bei Aufgabenträgerverbänden aber fraglich, "ob man die Übereinstimmung von politischer Ebene, Besteller- und Ersteller-Ebene ... ausschließen kann".⁵²³ Kritisch gesehen werden dazu Tendenzen zu einer generellen Aufgabenmehrung bei den Verbundgesellschaften

⁵¹⁴ Bente (2001), S. 16.

⁵¹⁵ Vgl. Werner (2001), S. 114 sowie Fiedler (2001), S. 11.

⁵¹⁶ Vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt III. 1.3.

⁵¹⁷ Vgl. Werner (2001), S. 114.

⁵¹⁸ Vgl. Weiß (1998), S. 164; König hält hingegen auch unter Wettbewerbsbedingungen eine Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen für möglich (vgl. König (2000), S. 8).

⁵¹⁹ Vgl. Lehmann (2000), S. 133.

⁵²⁰ Vgl. Weiß (1998), S. 161, Wagner (2001), S. 20 sowie Werner/Schaaffkamp (2002), S. 559.

⁵²¹ Vgl. Bente (2001), S. 16.

⁵²² Sparmann (2001), S. 6.

⁵²³ Höhnscheid (2000), S. 96.

ten⁵²⁴, einen dadurch wachsenden Verwaltungsapparat⁵²⁵ und eine schwindende Bedeutung der originären Koordinationsfunktionen der Verbände zu Lasten der neuen Bereiche.⁵²⁶

Maßgeblich für den Fortgang dieser Diskussion dürften nicht zuletzt die anstehenden Veränderungen des Rechtsrahmens auf europäischer Ebene und deren praktische Umsetzung in Deutschland sein. Auch wenn für den Bereich des allgemeinen ÖPNV zweifelsfrei eine Intensivierung des intramodalen Wettbewerbs zu erwarten ist, lassen sich genauen Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Gestaltung des ÖPNV und damit auch auf die Verkehrsverbände derzeit nicht vorhersagen. Eine wichtige Rolle dürfte dabei auch das Selbstverständnis der einzelnen Verbände spielen. Da die jeweils bestehenden Verbundstrukturen nicht selten das Ergebnis umfassender Verhandlungsprozesse zwischen den Beteiligten sind, gestalten sich Strukturanpassungen auch zumeist schwierig und sind kaum kurzfristig umsetzbar. Wahrscheinlich ist zudem, dass sich in dieser Frage regional unterschiedliche Lösungsansätze herausbilden werden.⁵²⁷ Die sich in Abhängigkeit von der künftigen Gestaltung des Wettbewerbs vor allem aus rechtlicher Sicht ergebenden Aspekte für die Entwicklung der Verbände sollen daher bei der folgenden Betrachtung nicht im Vordergrund stehen, vielmehr sollen Vor- und Nachteile der einzelnen Grundformen mit Hilfe von Argumenten der Transaktionskostentheorie heraus gearbeitet werden. Dazu soll im folgenden Kapitel zunächst das theoretische Gedankengebäude der Transaktionskostenökonomik vorgestellt werden, bevor deren Elemente anschließend zur Analyse der Verbundstrukturen herangezogen werden.

⁵²⁴ Vgl. Bente (2001), S. 18 sowie Wagner (2001), S. 15.

⁵²⁵ Vgl. Scherm (1995), S. 17 sowie König (2000), S. 9; bei Verbänden, die nach dem dezentralen Prinzip strukturiert sind und bei denen die Verantwortung für die lokalen Verkehre im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Aufgabenträger liegt, sind zudem weitere Regieorganisationen auf lokaler Ebene erforderlich.

⁵²⁶ Vgl. Wagner (2001), S. 15; so soll beispielsweise der RMV von einem Aufgabenträgerverbund zu einem Mobilitätsverbund als dritte Verbundgeneration (nach Unternehmens- und Aufgabenträgerverbund) weiterentwickelt werden. Dieser soll das integrierte Verkehrsmanagement für die Region übernehmen und als Mobilitätsdienstleister alle marktgängigen Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Mobilität abdecken; vgl. dazu Sparmann/Lunkenheimer (2002a) und (2002b).

⁵²⁷ Vgl. Vorgang (2003), S. 30 ff.

V. Grundlagen der Transaktionskostentheorie

1. Einordnung und Erkenntnisinteresse der Transaktionskostentheorie

1.1 Der Transaktionskostenansatz als Teil der Neuen Institutionenökonomik

Die Transaktionskostentheorie gehört dem wirtschaftswissenschaftlichen Forschungszweig an, dessen unterschiedliche Ansätze gemeinhin unter der Bezeichnung Neue Institutionenökonomik zusammengefasst werden. Im Vordergrund der Neuen Institutionenökonomik steht die ökonomische Analyse von Institutionen, also die Untersuchung des institutionellen Umfeldes und der institutionellen Arrangements der Wirtschaft.⁵²⁸ Neben den Auswirkungen von Institutionen auf das wirtschaftliche Verhalten der Akteure beschäftigt sich die Institutionenökonomik dabei vorrangig mit Analysen zur effizienten Gestaltung von Institutionen.⁵²⁹ "Das Ziel der Institutionenanalyse besteht darin, die Struktur, die Verhaltenswirkungen, die Effizienz und den Wandel von ökonomischen Institutionen zu erklären".⁵³⁰

Die Neue Institutionenökonomik geht davon aus, dass die Abwicklung wirtschaftlicher Austauschbeziehungen ebenso wie die Schaffung und Nutzung verschiedener Institutionen nicht ohne die Aufwendung bestimmter Ressourcen möglich ist, sondern stets mit bestimmten Kosten – so genannten Transaktionskosten – verbunden ist. In diesem Punkt unterscheidet sie sich von der vorherrschenden neoklassischen Wirtschaftstheorie, in der von kostenlosen Transaktionen ausgegangen wird, die Existenz von Transaktionskosten weitgehend außer Acht bleibt und die Gestaltung von Institutionen als allokatonsneutral betrachtet wird.⁵³¹ Die Problematik, dass die Herausbildung verschiedener Formen zur Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten durch die neoklassische Theorie nicht erklärt werden kann, soll mit Hilfe der institutionenökonomischen Ansätze überwunden werden.⁵³² Die Institutionenökonomik unterstellt dazu:

⁵²⁸ Vgl. Richter/Furubotn (1999), S. 43.

⁵²⁹ Vgl. Picot et al. (1997), S. 54.

⁵³⁰ Ebers/Gotsch (2001), S. 199; Richter/Furubotn beschreiben die Zielsetzung der Neuen Institutionenökonomik wie folgt: "das ökonomische Problem für Neoinstitutionalisten besteht darin, festzustellen, unter welchen Bedingungen welches institutionelle Arrangement ... ökonomisch vorzuziehen ist" (Richter/Furubotn (1999), S. 287).

⁵³¹ Zur Abgrenzung der Neuen Institutionenökonomik von der Neoklassik vgl. Richter/Furubotn (1999), S. 10 f.; zum Verhältnis beider Theoriebereiche siehe auch Erlei et. al. (1999), S. 44 ff.; zur unterschiedlichen Sichtweise der Unternehmung in beiden Forschungszweigen vgl. Williamson (1998a), S. 32.

⁵³² Vgl. Meyer (1995), S. 70.

"institutions do matter" und "the determinants of institutions are susceptible to analysis by the tools of economic theory".⁵³³

Institutionalistisches Gedankengut findet sich bereits in einer Reihe ökonomischer Arbeiten der letzten Jahrhunderte, die zumeist unter der Bezeichnung alte Institutionenökonomik zusammengefasst werden.⁵³⁴ Wesentliche Beiträge zur Begründung der Neuen Institutionenökonomik werden insbesondere den amerikanischen Ökonomen John R. Commons⁵³⁵ und Ronald H. Coase⁵³⁶ zugeschrieben. Commons stellte Mitte der 20er Jahre in seinen Arbeiten als Erster Transaktionen als für die wirtschaftliche Analyse anzusetzende Untersuchungseinheit in den Mittelpunkt. Dieser Ansatz wurde anschließend aber lange Zeit nicht weiterverfolgt.⁵³⁷ Dies gilt auch für die von Coase in seinem Aufsatz "The nature of the firm"⁵³⁸ herausgearbeitete Idee, das Vorhandensein von Unternehmen mit der Existenz von Kosten der Marktbenutzung zu erklären und damit Märkte und Unternehmen in Abhängigkeit von den jeweiligen Transaktionskosten als alternative Formen ökonomischer Organisation zu betrachten.⁵³⁹

Die Neue Institutionenökonomik stellt kein einheitliches Theoriegebilde dar, sie besteht vielmehr aus verschiedenen, miteinander verwandten bzw. einander teilweise ergänzenden oder überschneidenden Ansätzen. Ihre wichtigsten Teilgebiete sind der Transaktionskostenansatz, die Property-Rights- sowie die Public-Agency-Theorie, die häufig zusammenfassend auch als institutionenökonomische Theorien der Organisation bezeichnet werden.⁵⁴⁰ Weitere bedeutsame institutionalistische Ansätze sind die Verfassungsökonomik, die Neue Politische Ökonomik und die ökonomische Vertragstheorie.⁵⁴¹ Daneben wurde auf makroökonomischer Ebene eine

⁵³³ Matthews (1986), S. 903; mehrfach auch zitiert von Williamson, siehe unter anderem Williamson (1993), S. 38 sowie (1998b), S. 75.

⁵³⁴ Einen Überblick über ältere Ansätze der Institutionenanalyse geben zum Beispiel Feldmann (1995), S. 18 ff. sowie Erlei et. al. (1999), S. 27 ff.; zum Übergang von der alten zur neuen Institutionenökonomik siehe Williamson (1985), S. 187 ff.

⁵³⁵ "John Commons [1934] view of institutional economics did contain the seeds of a theory" (Williamson (1985), S. 187).

⁵³⁶ Vgl. dazu u. a. die Ausführungen bei Erlei et al. (1999), S. 65, wo die Gedanken von Coase als "Ausgangspunkt der Neuen Institutionenökonomik" bezeichnet werden.

⁵³⁷ Vgl. Williamson (1990a), S. 7 bzw. (1990b), S. 64.

⁵³⁸ Vgl. Coase (1937/1993).

⁵³⁹ Zu den Arbeiten von Commons und Coase vgl. Rotering (1993), S. 92 ff.; zu Commons auch Ochsenbauer (1989), S. 187 ff.; zum Erklärungsansatz von Coase auch Meyer (1995), S. 71 ff.

⁵⁴⁰ Zum Beispiel bei Williamson (1990b), Picot (1991a) sowie Ebers/Gotsch (2001).

⁵⁴¹ Eine Auflistung unterschiedlicher Teilgebiete der Neuen Institutionenökonomik findet sich bei Richter/Furubotn (1999), S. 35 ff.; eine schematische Darstellung bei Williamson (1990b), S. 62 sowie in einer etwas anderen Systematisierung auch bei Erlei et. al. (1999), S. 44.

Theorie zur institutionalistischen Erklärung der Entwicklung von Volkswirtschaften ausgearbeitet.⁵⁴²

Für den in der Neuen Institutionenökonomik zentralen Begriff der Institution hat sich dabei noch keine einheitliche Definition herausgebildet,⁵⁴³ häufig wird jedoch eine weite Interpretation des Institutionenbegriffes zugrundegelegt.⁵⁴⁴ Demnach können Institutionen beschrieben werden als Vereinbarungen oder Einrichtungen, die sich wiederholende Interaktionen zwischen Individuen formen oder anders ausgedrückt als Regelkomplexe, die das Verhalten der Akteure beeinflussen. Dabei lassen sich drei eng miteinander verknüpfte Arten von Institutionen unterscheiden:

- Verhaltensregeln, z. B. Traditionen, Normen und Gesetze,
- Entscheidungssysteme, d. h. Verfahren, mittels deren Hilfe in der Gesellschaft Entscheidungen gefällt werden, wie Markt, Demokratie und Verhandlungen, sowie
- Organisationen, beispielsweise Unternehmen, Staat, Bürokratien oder Verbände.⁵⁴⁵

1.2 Entwicklung und Ziele transaktionskostentheoretischer Untersuchungen

Aufbauend auf der Idee von Coase, der auch als Begründer der Transaktionskostentheorie gilt,⁵⁴⁶ wurde die Transaktionskostenökonomie seit den 70er Jahren vor allem von Oliver E. Williamson weiterentwickelt. Williamson verband dabei Elemente unterschiedlicher Forschungsbereiche – Wirtschaftstheorie, Rechtswissenschaften und Organisationstheorie –, wobei er vorwiegend auf bis dato weniger beachtete Arbeiten zurückgriff, die bereits aus der ersten

⁵⁴² Vgl. dazu North (1984).

⁵⁴³ Einige unterschiedliche Definitionen finden sich bei Richter/Furubotn (1999), S. 7 f., die selbst Institutionen definieren als "ein System formgebundener (formaler) und formungebundener (informeller) Regeln einschließlich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung" (Richter/Furubotn (1999), S. 7), in Abgrenzung dazu werden Organisationen beschrieben als "Institutionen einschließlich der daran beteiligten Personen" (Richter/Furubotn (1999), S. 9).

⁵⁴⁴ Vgl. Feldmann (1995), S. 9.

⁵⁴⁵ Vgl. dazu Frey (1990a), S. 2 f., Organisationen werden zum Teil auch von Institutionen abgrenzt und als "personifizierte Kehrseite der Institution" (Erlei et. al (1999), S. 25) charakterisiert, siehe auch Fn. 543; die institutionelle Sichtweise der Organisation unterscheidet sich damit deutlich von der instrumentellen, vgl. dazu Krüger (1994), S. 13.

⁵⁴⁶ Coase wurde 1991 der Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften verliehen, vgl. Picot (1992).

Hälfte des 20. Jahrhunderts stammen.⁵⁴⁷ Seit diesen Anfängen hat die Transaktionskostentheorie eine Reihe von Fortentwicklungen erfahren.⁵⁴⁸

Die Transaktionskostentheorie beschäftigt sich mit der Koordination wirtschaftlicher Austauschbeziehungen und der Frage nach der effizienten Organisationsform für bestimmte ökonomische Aktivitäten. Das Organisationsproblem liegt grundsätzlich darin, unter Beachtung bestimmter Rahmenbedingungen für jede Aufgabe eine Gestaltungsform zu finden, mit der es ermöglicht wird, alle aufgabenbezogenen Beziehungen zwischen den jeweils Beteiligten möglichst reibungslos abwickeln zu können.⁵⁴⁹ Die dazu erforderliche Koordination ökonomischer Leistungsbeziehungen kann grundsätzlich mittels unterschiedlicher Institutionen und Mechanismen erfolgen. Diese verschiedenen Formen können wiederum mit differierenden Kosten verbunden sein.⁵⁵⁰

Dieser Aspekt der je nach Organisationsmuster variierenden Kosten steht im Mittelpunkt transaktionskostenökonomischer Untersuchungen.⁵⁵¹ Die in Abhängigkeit von der gewählten Koordinationsform unterschiedlichen Kosten sind in der Transaktionskostentheorie das Beurteilungskriterium für die Vorteilhaftigkeit einzelner Möglichkeiten zur Abwicklung bestimmter ökonomischer Aktivitäten. Wenn die Koordination wirtschaftlicher Leistungsbeziehungen keine Kosten hervorrufen würde, wäre sie unbedeutend, sofern sie aber – wie von der Transaktionskostentheorie unterstellt – Kosten verursacht, so ist bei ökonomischer Betrachtung jeweils die Organisationsform zu wählen, die ceteris paribus mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist.⁵⁵² Im Transaktionskostenansatz bedeutet Effizienz also Transaktionskostengünstigkeit.⁵⁵³ Dementsprechend ist nach Williamson "Hauptzweck und Hauptwirkung .. [von] Institutionen ... die Einsparung von Transaktionskosten".⁵⁵⁴

⁵⁴⁷ Zu den Arbeiten, auf denen die Transaktionskostentheorie beruht, vgl. Williamson (1990a), S. 2 ff.

⁵⁴⁸ So stellt Williamson Anfang der 90er Jahre einige Weiterentwicklungen des Transaktionskostenansatzes als Reaktion auf bestimmte Kritikpunkte vor (vgl. Williamson (1991a), S. 269). Den gesamten Entwicklungsverlauf der Theorie stellt er mit einer Einteilung in vier Phasen dar (vgl. Williamson (1993), S. 39 ff.); zu den Entwicklungsphasen der Transaktionskostentheorie vgl. auch Pies (2001), S. 5 ff.

⁵⁴⁹ Vgl. Picot et al. (1997), S. 78.

⁵⁵⁰ Vgl. Bössmann (1982), S. 665.

⁵⁵¹ Vgl. Frey (1990b), S. 161.

⁵⁵² Vgl. Williamson (1979), S. 233 sowie Picot (1991a), S. 149.

⁵⁵³ Vgl. Sauter (1985), S. 1.

⁵⁵⁴ Williamson (1990a), S. 1; die Einsparung von Transaktionskosten zielt dabei auf eine Vermeidung von Verschwendung ["the elimination of waste" (Williamson (1991a), S.276)].

Der Transaktionskostenansatz befasst sich demzufolge primär mit der Effizienz alternativer Organisationsformen zur Koordination wirtschaftlicher Leistungsbeziehungen. Die Suche nach der jeweils günstigsten, also transaktionskostenminimierenden Koordinationsstruktur für bestimmte Aufgaben erfolgt dabei mittels einer komparativen Betrachtungsweise.⁵⁵⁵ Ausschlaggebend ist somit nicht die absolute Höhe der für die gegebene Aufgabenstellung anfallenden Transaktionskosten, sondern vielmehr die relative Vorteilhaftigkeit einzelner Organisationsformen verglichen mit anderen.⁵⁵⁶ Im Regelfall werden zur Analyse real existierende Institutionen herangezogen.⁵⁵⁷ "Im Kern leistet die Transaktionskostentheorie damit einen Kostenvergleich alternativer institutioneller Arrangements der Abwicklung und Organisation von Transaktionen".⁵⁵⁸ Dieser ermöglicht Tendenz Aussagen für die Bestimmung der transaktionskostengünstigsten Organisationsform.

Durch die Interdisziplinarität, das heißt den aus verschiedenen Wissenschaften stammenden Inhalt des Transaktionskostenansatzes, können bei der vergleichenden Analyse Elemente aus unterschiedlichen Bereichen berücksichtigt werden. Hierdurch bieten sich breitere Untersuchungsmöglichkeiten im Vergleich zur isolierten Anwendung einzelner Theorien.⁵⁵⁹ Durch die Kombination von Argumenten aus Wirtschaftstheorie, Rechtswissenschaften und Organisationstheorie können Ergebnisse aus den drei Forschungsbereichen im Rahmen eines einheitlichen Theorieansatzes integriert werden.⁵⁶⁰ Dabei erfordern transaktionskostenbezogene Untersuchungen im Vergleich zu anderen Theorien weniger mathematische bzw. formale Analysen.⁵⁶¹

Bedeutsam ist, dass der Transaktionskostenansatz im Gegensatz zu den beiden anderen institutionenökonomischen Organisationstheorien nicht die beteiligten Wirtschaftssubjekte, sondern den eigentlichen Leistungsaustausch – die Transaktion – in den Mittelpunkt der Untersuchung stellt, um dadurch im Rahmen der Analyse deren besonderen Eigenschaften Rechnung tragen zu können.⁵⁶² Während der Untersuchungsschwerpunkt bei der Property-Rights- und der Pub-

⁵⁵⁵ Williamson umschreibt diese vergleichende Betrachtungsweise als einen Vergleich diskreter Strukturalternativen (vgl. Williamson (1991a)).

⁵⁵⁶ Vgl. Williamson (1990a), S. 25.

⁵⁵⁷ Vgl. Frey (1990b), S. 161.

⁵⁵⁸ Ebers/Gotsch (2001), S. 225.

⁵⁵⁹ Vgl. Williamson (1985), S. 191.

⁵⁶⁰ Vgl. Frey (1990b), S. 169; zum Zusammenhang zwischen Transaktionskostentheorie und Recht vgl. auch Picot/Dietl (1993), zu den gegenseitigen Beiträgen von Transaktionskostentheorie und Organisationstheorie siehe Williamson (1996a), S. 219 ff.; von den drei Bereichen bezeichnet Williamson die Wirtschaftstheorie als "the first among equals" (Williamson (1998a), S. 53).

⁵⁶¹ "comparative institutional analysis gains little or nothing from formalization" (Williamson (1985), S. 193).

⁵⁶² Vgl. Picot (1991a), S. 153.

lic-Agency-Theorie zudem auf der Phase vor Vertragsabschluss liegt, stellt die Transaktionskostentheorie vorwiegend auf die Nachvertragsphase ab. Folglich steht das Problem der Begrenzung von ex-post Transaktionsproblemen - vor allem möglicher Anpassungsprozesse bei veränderten Bedingungen - im Vordergrund und weniger die zum Beispiel bei der Public-Agency-Theorie zentrale Frage nach der Schaffung einer effizienten ex-ante Anreizstruktur.⁵⁶³ Im Vergleich zum Property-Rights-Ansatz konzentriert sich die Transaktionskostentheorie ferner weniger stark auf rechtliche Aspekte.⁵⁶⁴

Die Anwendungsmöglichkeiten transaktionskostentheoretischer Argumentationen sind verhältnismäßig breit.⁵⁶⁵ Die Transaktionskostentheorie befasst sich im Prinzip mit allen Arten ökonomischer Organisation. Williamson vertritt dazu sogar die Auffassung, jedes Problem, das sich als Vertragsproblem formuliert lasse, könne unter dem Aspekt der Einsparung von Transaktionskosten untersucht werden.⁵⁶⁶ Er selbst stellt in seinen Ausführungen allerdings vorrangig auf die Frage der vertikalen Integration ab, also des Eigen- oder Fremdbezuges von Leistungen ("make or buy").⁵⁶⁷ Auch wenn dieser Aspekt vielfach im Vordergrund transaktionskostenökonomischer Analysen steht, so gibt es innerhalb der Wirtschaftswissenschaften doch zahlreiche weitere Anwendungen in unterschiedlichen Bereichen, sowohl im Rahmen volks- als auch im Zuge betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweisen.⁵⁶⁸

2. Grundbegriffe und Annahmen des Transaktionskostenansatzes

2.1 Transaktionen und Transaktionskosten

Die grundlegende Untersuchungseinheit transaktionskostenorientierter Analysen ist die Transaktion. Dieser Begriff ist in der Literatur nicht eindeutig bestimmt. Nach Williamson findet "eine Transaktion ... statt, wenn ein Gut oder eine Leistung über eine technisch trennbare Schnittstelle hinweg übertragen wird. Eine Tätigkeitsphase wird beendet, eine andere be-

⁵⁶³ Zu Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen den drei Theorien vgl. unter anderem Williamson (1990b), S. 65 ff., Picot (1991a), S. 145 ff. und Picot et al. (1997), S. 91 ff.

⁵⁶⁴ Vgl. Meyer (1995), S. 70.

⁵⁶⁵ Vgl. Ebers/Gotsch (2001), S. 239.

⁵⁶⁶ Vgl. Williamson (1990a), S. 20 und (1993b), S. 233.

⁵⁶⁷ Ein anschauliches Beispiel zur Anwendung der Transaktionskostentheorie auf die Frage Eigen- oder Fremdbezug (die Beziehungen zwischen General Motors und Fisher Body) schildern Klein et. al. (1978), S. 308 ff.

⁵⁶⁸ Zu Anwendungsfeldern und -beispielen der Transaktionskostentheorie siehe u. a. Williamson (1985), S. 193, Picot/Dietl (1990), S. 182, Schenk (1992), S. 358 ff., Kaas/Fischer (1993), S. 691 f., Feldmann (1995), S. 74 f. sowie Ebers/Gotsch (2001), S. 239 ff.

ginnt".⁵⁶⁹ Mit dieser Beschreibung setzt Williamson Transaktionen weitgehend mit einem Leistungsaustausch im physischen Sinne gleich.⁵⁷⁰ Gemäß einer auf Commons zurückgehenden Begriffsbestimmung ist unter einer Transaktion hingegen nicht die eigentliche physische Leistungsübertragung zu verstehen, sondern vielmehr der Prozess der Vereinbarung und Regelung dieses Austauschprozesses.⁵⁷¹

Noch umfassender ist die Definition, bei der eine Transaktion allgemein als Übertragung von Verfügungsrechten beschrieben wird,⁵⁷² wobei der Begriff Verfügungsrechte⁵⁷³ ein Rechtsbündel meint, das sich aus vier verschiedenen Einzelkomponenten zusammensetzt. Dies sind die Rechte,

- eine Ressource zu nutzen (usus),
- ihre Erträge einzubehalten (usus fructus),
- ihre Form und Substanz zu verändern (abusus) sowie
- sie zu einvernehmlichen Bedingungen ganz oder teilweise einem anderen zu überlassen.⁵⁷⁴

Mit der Beschreibung als Übertragung von Verfügungsrechten ist der gesamte Ablauf der Klärung, Vereinbarung und Durchführung eines Leistungsaustauschs eingeschlossen, also auch Aktivitäten vor und nach der eigentlichen Verabredung der Transaktion.⁵⁷⁵ Dieser Prozess ist im Regelfall mit einer (zumindest impliziten) vertraglichen Vereinbarung verbunden. Die Transaktionspartner können Individuen, aber auch andere wirtschaftliche Akteure sein.⁵⁷⁶

Bei der Übertragung von Verfügungsrechten, also der Abwicklung von Transaktionen, fallen gewöhnlich Transaktionskosten an. Ebenso wie für Transaktionen selbst findet sich jedoch auch für Transaktionskosten keine einheitliche Begriffsbestimmung in der einschlägigen Literatur, auch wenn diese das Kernelement der Transaktionskostentheorie darstellen.⁵⁷⁷ Eine allgemeinere Definition von Arrow kennzeichnet Transaktionskosten als Betriebskosten der

⁵⁶⁹ Williamson (1990a), S. 1

⁵⁷⁰ Vgl. dazu Michaelis (1985), S. 75, Rotering (1993), S. 97 und Richter/Furobotn (1999), S. 47.

⁵⁷¹ Vgl. Rotering (1993), S. 96.

⁵⁷² Vgl. Picot/Dietl (1990), S. 178.

⁵⁷³ Diese Bezeichnung leitet sich vom Begriff "property rights" ab, der gemeinhin mit Verfügungsrechte ins Deutsche übersetzt wird; ausführliche Darstellungen zum Wesen von Verfügungsrechten finden sich bei Furobotn/Pejovich (1972) sowie Tietzel (1981).

⁵⁷⁴ Vgl. Tietzel (1981), S. 210 und Richter (1990), S. 574 f.

⁵⁷⁵ Vgl. Picot (1982), S. 269 sowie Rotering (1993), S. 98.

⁵⁷⁶ Vgl. Jost (2000b), S. 128.

⁵⁷⁷ Einen Überblick über frühere Definitionen in der Literatur gibt Allen (1991), S. 5 f.

Volkswirtschaft,⁵⁷⁸ Williamson bezeichnet sie als ökonomisches Gegenstück zur Reibung in der Physik, also als "Reibungsverluste" einer Wirtschaft, die bei der Durchführung von Transaktionen entstehen.⁵⁷⁹ North wiederum definiert sie als Kosten der Spezifizierung und Durchsetzung von Verträgen, die den ökonomischen Austausch regeln.⁵⁸⁰ Anknüpfend daran, dass Transaktionskosten bei der Abwicklung von Transaktionen anfallen, fasst Windsperger sie als "Kosten der Koordination von Transaktionen unter einem bestimmten Organisationsdesign"⁵⁸¹ auf. Schließlich lassen sie sich in Anlehnung an die Beschreibung der Transaktion als Übertragung von Verfügungsrechten auch als die Kosten umschreiben, die bei der Bestimmung und Übertragung von Verfügungsrechten entstehen.⁵⁸² Eine umfassende Definition, die zum Zwecke der folgenden Untersuchungen unterstellt werden soll, liefern Richter/Furubotn. Danach fallen unter Transaktionskosten "jene Ressourcen, die für Schaffung, Erhaltung, Benützung, Veränderung usw. von Institutionen oder Organisationen aufzuwenden sind".⁵⁸³

Die Abgrenzung verschiedener Arten von Transaktionskosten orientiert sich nicht selten an der zeitlichen Abfolge eines Transaktionsprozesses.⁵⁸⁴ Demnach entstehen Transaktionskosten in den unterschiedlichen Phasen einer Transaktion als

- Anbahnungskosten bei der Suche und Beschaffung von Informationen über den Partner und die Bedingungen der Transaktion,
- Vereinbarungskosten bei der Durchführung von Verhandlungen sowie der Aushandlung und dem Abschluss von Verträgen,
- Abwicklungskosten bei der eigentlichen Koordination und Durchführung des Transaktionsprozesses,
- Kontrollkosten zur Sicherstellung und Kontrolle der Vertragseinhaltung, einschließlich einer möglichen Vertragsdurchsetzung auf dem Rechtsweg sowie
- Anpassungskosten durch die aufgrund veränderter Bedingungen notwendigen Änderungen oder Ergänzungen der Transaktionsvereinbarung.

⁵⁷⁸ Die Beschreibung von Arrow, der Transaktionskosten als "costs of running the economic system" (Arrow (1969), S. 48) bezeichnete, gilt als eine der ersten Definitionen dieses Begriffs (vgl. Erlei et al. (1999), S. 42).

⁵⁷⁹ Vgl. Williamson (1990a), S. 1.

⁵⁸⁰ "Transaction costs are the costs of specifying and enforcing the contracts that underlie exchange" (North (1984), S. 7); nach Untersuchungen von North können die Transaktionskosten insgesamt sogar rund 50 % des Bruttosozialproduktes einer Volkswirtschaft ausmachen.

⁵⁸¹ Windsperger (1983), S. 896.

⁵⁸² Vgl. Picot/Dietl (1990), S. 17 sowie Allen (1991), S. 1.

⁵⁸³ Richter /Furubotn (1999), S. 46.

Weniger differenziert ist die Einteilung in ex-ante- und ex-post-Transaktionskosten, bei der nur zwischen den im Vorfeld der Transaktionsabwicklung für Information, Verhandlung und Absicherung der Transaktion einerseits sowie den während der Vertragsdurchführung durch Anpassungs- und Kontrollbedarf andererseits entstehenden Kosten unterschieden wird. Zwischen diesen beiden besteht dabei ein wechselseitiger Zusammenhang, denn je umfangreicher beispielsweise ein Vertrag zur Abwicklung einer Transaktion unter Einsatz hoher Vereinbarungskosten gestaltet wird, desto geringer dürften tendenziell die in der ex-post-Phase erforderliche Anpassungsbedarf und die daraus resultierenden Transaktionskosten ausfallen.⁵⁸⁵

Schließlich lassen sich Transaktionskosten je nach Art der betrachteten Koordinationsform untergliedern.⁵⁸⁶ Markttransaktionskosten als Kosten der Marktbenutzung können dabei eingeteilt werden in Such- und Informationskosten, Verhandlungs- und Entscheidungskosten sowie Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Verträgen. Transaktionskosten hierarchischer Organisationsformen entstehen bei Einrichtung, Erhaltung und Anpassung einer Organisation sowie für deren laufenden Betrieb. Hierbei bilden also die Kosten für Abwicklung, Anpassung und Kontrolle der Transaktion den Schwerpunkt, während bei den Markttransaktionskosten Anbahnungs-, Vereinbarungs- sowie unter Umständen Anpassungskosten vorrangig sind. Zusätzlich kann dabei noch zwischen fixen und variablen, d. h. von Anzahl und Umfang der Transaktionen abhängigen, Kosten unterschieden werden.⁵⁸⁷

2.2 Verhaltensannahmen

Die Transaktionskostentheorie geht bei der Charakterisierung der handelnden Akteure von zwei zentralen Verhaltensannahmen aus: begrenzte Rationalität und Opportunismus. Obwohl dies meist keine besondere Erwähnung findet, wird zudem ein risikoneutrales Verhalten der Entscheidungsträger unterstellt.⁵⁸⁸ Bei den handelnden Akteuren wird grundsätzlich von Individuen ausgegangen, der Begriff kann aber auf organisierte Gebilde verallgemeinert werden. So können zum Beispiel auch die Handlungen von Unternehmen begrenzt rationalem oder opportunistischem Verhalten unterliegen.⁵⁸⁹

⁵⁸⁴ Vgl. dazu und zu Beispielen für Transaktionskosten Michaelis (1985), S. 95 ff., Picot (1991b), S. 344, Fuchs (1994), S. 43 ff. und Picot et al. (1997), S. 66.

⁵⁸⁵ Vgl. hierzu Williamson (1990a), S. 22 ff.

⁵⁸⁶ Vgl. zum Spektrum möglicher Abwicklungsformen von Transaktionen auch Abschnitt 4 in diesem Kapitel.

⁵⁸⁷ Vgl. Richter/Furubotn (1999), S. 50 ff. sowie Jost (2000a), S. 184 ff.

⁵⁸⁸ Vgl. Ebers/Gotsch (2001), S. 227.

Begrenzt rationales Verhalten bedeutet, dass die Akteure zwar versuchen, rational zu handeln (intendierte Rationalität), dies für sie aber nur im Rahmen ihrer beschränkten Möglichkeiten realisierbar ist. Die Rationalität ist vielmehr eingeschränkt, da die Akteure nur über unvollkommene Informationen verfügen.⁵⁹⁰ So unterliegen sie bestimmten Kapazitätsbeschränkungen in Bezug darauf, wie viel Können, Wissen und Zeit ihnen zur Verfügung steht. Sie besitzen nur eingeschränkte Fähigkeiten der Informationsaufnahme und -verarbeitung.⁵⁹¹ Insbesondere bei der Prognose zukünftiger Entwicklungen und Ereignisse bestehen merkliche Grenzen für die Akteure.

Das Konzept des Opportunismus geht davon aus, dass die handelnden Akteure zu strategischem Verhalten neigen und ihr Eigeninteresse nicht nur auf ehrliche Weise, sondern unter Umständen auch unter Zuhilfenahme von Arglist verfolgen.⁵⁹² Dies umfasst auch extreme Arten arglistigen Verhaltens wie Lügen, Diebstahl und Betrug. Im Vordergrund stehen jedoch opportunistische Verhaltensweisen, die nicht so einfach nachweisbar sind. Hierzu zählen die verzerrte bzw. unvollständige Weitergabe oder gar die Zurückhaltung bestimmter Informationen, absichtliche Täuschungen und Manipulationen sowie falsche Darstellungen zukünftiger Absichten gegenüber dem jeweiligen Transaktionspartner. Dabei kann zwischen ex-ante- und ex-post-Formen von Opportunismus, das heißt opportunistischem Verhalten vor oder nach Vertragsschluss differenziert werden, wobei insbesondere in der ex-post-Phase Möglichkeiten bestehen, durch neu gewonnene Informationen oder Lücken in der Vertragsgestaltung auftretende Spielräume opportunistisch auszunutzen.⁵⁹³ Vorkehrungen zur Unterbindung entsprechender Verhaltensweisen sind gewöhnlich mit Transaktionskosten verbunden.

2.3 Typisierung von Vertragsformen

Die Abwicklung wirtschaftlicher Transaktionen bedarf im allgemeinen bestimmter vertraglicher Vereinbarungen, vor allem dann, wenn bei der Übertragung von Verfügungsrechten Kosten entstehen. Dabei beeinflussen die dargestellten Verhaltensannahmen sowie die gegebenen Umweltbedingungen das Vertragsverhalten der Akteure und somit die jeweilige Vertragsgestaltung. Oft können beispielsweise in Folge der Komplexität vieler zu regelnder

⁵⁸⁹ Vgl. Picot et al. (1997), S. 66 und S. 68.

⁵⁹⁰ Beim Konzept der begrenzten Rationalität stützt sich Williamson vorwiegend auf Überlegungen auf Simon; vgl. dazu Williamson (1975), S. 21 ff. und (1990a), S. 50 ff.

⁵⁹¹ Vgl. Picot (1982), S. 269.

⁵⁹² Williamson umschreibt dies als "self-interest seeking with guile" (Williamson (1975), S. 26).

Sachverhalte und der begrenzten Rationalität der Akteure bei der Vertragsgestaltung nicht alle Eventualitäten vorhergesehen und somit nicht sämtliche Transaktionsbedingungen vorab vollständig vertraglich festgelegt werden.⁵⁹⁴ Daher sind Verträge als Koordinationsinstrument zumeist unvollständig, insbesondere bei langfristigen und komplexen Austauschbeziehungen fehlt die zur vollständigen Regelung notwendige Voraussicht. Verträge als einvernehmliche Vereinbarungen über die Abwicklung einer Transaktion spielen in der Transaktionskostentheorie eine wichtige Rolle; zur Vermeidung von Vertragskosten sollte die Vertragsform entsprechend den Attributen der jeweiligen Transaktion gewählt werden. Williamson klassifiziert drei alternative Vertragsformen, die den institutionellen Rahmen für den Ablauf einer Transaktion bilden können: *klassische*, *neoklassische* und *relationale* Vertragsbeziehungen.⁵⁹⁵

Klassische Verträge sind gekennzeichnet durch eine sehr präzise Bestimmung des Vertragsgegenstandes und der Transaktionsbedingungen. Leistung und Gegenleistung sind eindeutig bestimmt,⁵⁹⁶ die Transaktion erfolgt nach fixen, sorgfältig ausgehandelten Vorgaben. Alle Eventualitäten sind für die gesamte Vertragslaufzeit berücksichtigt und erschöpfend geregelt, der Vertrag ist in diesem Sinne allumfassend.⁵⁹⁷ Klassische Verträge werden daher auch als vollständige Verträge bezeichnet.⁵⁹⁸ Mögliche Vertragslücken werden durch formale Kriterien wie Regelungen im allgemeinen Vertragsrecht abgedeckt, Gerichte können daher die Einhaltung der Vertragsregelungen verhältnismäßig leicht überprüfen.⁵⁹⁹ Die Vertragsbeziehungen zwischen den Vertragspartnern sind in der Regel nur von kurzer Dauer, die Identität der Akteure spielt keine entscheidende Rolle. Ein Beispiel für einen klassischen Vertrag aus dem Bereich des ÖPNV ist der Kauf eines Fahrscheins.⁶⁰⁰

Im Gegensatz dazu sind *neoklassische* Vertragsbeziehungen einer erhöhten Unsicherheit ausgesetzt. Nicht alle die Abwicklung der Transaktion beeinflussenden Bedingungen sind vollständig bekannt und können bei Vertragsabschluss berücksichtigt werden. Um auf mögliche

⁵⁹³ Zum Konzept und zu den möglichen Formen von Opportunismus in der Transaktionskostentheorie vgl. insbesondere Williamson (1975), S. 26 ff. sowie (1990a), S. 54 ff.

⁵⁹⁴ Vgl. Feldmann (1985), S. 52.

⁵⁹⁵ Dabei orientiert er sich weitgehend an den Arbeiten des Rechtssoziologen Ian Macneil; vgl. Williamson (1979), S. 236 ff. sowie (1990a), S. 77 ff.

⁵⁹⁶ Vgl. Wolff (1994), S. 38.

⁵⁹⁷ Vgl. Richter (1990), S. 583, danach ist "der klassische Vertrag ... sozusagen das juristische Korrelat zur Null-Transaktionskosten-Welt".

⁵⁹⁸ Vgl. Richter /Furubotn (1999), S. 157.

⁵⁹⁹ Vgl. Picot/Dietl (1993), S. 315.

⁶⁰⁰ Vgl. Szabo (1999), S. 226.

Eventualitäten reagieren zu können, muss der Vertrag eine hinreichende Flexibilität aufweisen. Zu diesem Zweck müssen bestimmte außergerichtliche Anpassungs- oder Kontrollmechanismen eingebaut werden.⁶⁰¹ Eine Klärung auf gerichtlichem Wege wäre für die Beteiligten mit einem hohem Aufwand an Kosten und Zeit verbunden, außerdem sind diese im allgemeinen an einer grundsätzlichen Fortsetzung ihrer Leistungsbeziehung interessiert.⁶⁰² So können sich die Partner zur Beilegung auftretender Konflikte zum Beispiel auf eine dritte Partei als Schiedsinstanz verständigen.⁶⁰³ Durch die vereinbarten Mechanismen kann der Komplexität vieler Transaktionen besser Rechnung getragen werden. Bei neoklassischen Verträgen sind die Beziehungen zwischen den Parteien zeitraumbezogen, also langfristiger als bei klassischen Vertragsverhältnissen.⁶⁰⁴

Relationale Austauschbeziehungen unterliegen schließlich einer noch größeren Unsicherheit bezüglich der Festlegungsmöglichkeiten der Transaktionsabwicklung sowie der exakten Definition von Leistung und Gegenleistung im Vorfeld des Vertragsabschlusses. Eine Berücksichtigung aller Eventualitäten wäre sehr kostspielig oder gar gänzlich unmöglich, der Vertrag bleibt somit systematisch unvollständig.⁶⁰⁵ Er gibt vielmehr jeweils nur den Rahmen vor, innerhalb dessen eine Transaktion abläuft. Im Gegensatz zu den beiden anderen erläuterten Vertragsformen beruhen relationale Verträge nicht weitgehend auf formalen Regelungen und expliziten Vereinbarungen, auch das allgemeine Vertragsrecht kann Lücken in der Vertragsgestaltung nicht abdecken.⁶⁰⁶ Größere Bedeutung erlangen stattdessen implizite Vereinbarungen und gemeinsame Wertgrundlagen, durch die eine gegenseitige Verhaltenssicherheit erreicht werden soll.⁶⁰⁷ Es besteht ein kontinuierlicher Anpassungsbedarf an veränderte Bedingungen, für den sich die Vertragspartner auf eine Verfahrensart zur Regelung desselben verständigen. Der Vertrag setzt damit die Spielregeln für mögliche Anpassungsprozesse. Dabei handelt es sich um außergerichtliche private Vorkehrungen zur Sicherung der Vertragserfüllung, da eine Überprüfung und Klärung möglicher Konflikte durch Außenstehende - auch durch Gerichte - wenig zielführend wäre. Vielmehr sind nur die Beteiligten selbst in der Lage, auftretende Prob-

⁶⁰¹ Vgl. Wolff (1994), S. 38.

⁶⁰² Vgl. Picot (1993), S. 4197.

⁶⁰³ Weitere Konfliktlösungsmöglichkeiten sind zum Beispiel die Bindung bestimmter Preise an Indizes oder die Berücksichtigung eines Optionsrechtes (vgl. dazu Wolff (1994), S. 38 ff.); eine ausführliche Darstellung findet sich bei Macneil (1978), S. 866 ff.

⁶⁰⁴ Vgl. Picot/Dietl (1993), S. 315.

⁶⁰⁵ Vgl. Klein (1980), S. 356.

⁶⁰⁶ Vgl. Richter (1990), S. 583.

⁶⁰⁷ Vgl. Wolff (1994), S. 40 sowie Klein (1980), S. 360; Probleme können dabei entstehen, wenn die Partner mit einer unterschiedlichen Verhandlungsmacht ausgestattet sind.

leme in angemessener und effizienter Weise zu beseitigen.⁶⁰⁸ Relationale Austauschbeziehungen sind in der Regel sehr langfristig oder sogar auf Dauer angelegt. Sie sind meist komplex, häufig multilateral und entwickeln sich im Zeitablauf stetig weiter, weshalb die Identität der Vertragspartner an Bedeutung gewinnt und diese im Gegensatz zu klassischen Verträgen nicht beliebig austauschbar sind.⁶⁰⁹ Ein Beispiel für relationale Vertragsbeziehungen stellt die Bestellung von SPNV-Leistungen dar.⁶¹⁰ Einen Überblick über die wichtigsten Eigenschaften der einzelnen Vertragsformen gibt Tabelle 5, die zugleich weitere Beispiele für diese auflistet.

Tabelle 5: Klassifizierung von Vertragsformen

Vertragsform/ -recht	Eigenschaften	Regelung von Streitfällen	Beispiele
klassisch	<ul style="list-style-type: none"> – Zeitpunktorientierung – vollständige Verträge (Vergegenwärtigung) – Identität der Vertragspartner spielt keine Rolle 	Gerichte anhand formalisierter Kriterien	einfache, spontane Kaufverträge, Spotmarkt
neoklassisch	<ul style="list-style-type: none"> – Zeitraumorientierung (von vornherein begrenzte Vertragsdauer) – teilweise Unvollständigkeit der Verträge – Identität der Vertragspartner ist von Bedeutung 	Drittpartei (Schlichter)	Franchising, Bauverträge, Rahmenverträge
relational	<ul style="list-style-type: none"> – Zeitraumorientierung (auf Dauer angelegte Beziehung) – unvollständige Verträge – Identität der Vertragspartner ist von großer Bedeutung 	Vertragspartner selbst	unbefristete Arbeitsverträge, Beziehungen zwischen den Sparten einer Unternehmung, Entwicklungskooperationen

Quelle: Picot/Dietl (1993), S. 314.

⁶⁰⁸ Vgl. Picot (1993), S. 4197 sowie Picot/Dietl (1993), S. 315.

⁶⁰⁹ Vgl. Wolff (1994), S. 41, zum Wesen relationaler Austauschbeziehungen ausführlich auch Goldberg (1980).

⁶¹⁰ Vgl. Szabo (2000a), S. 201.

3. Determinanten für die Vorteilhaftigkeit von Organisationsformen

Die Höhe der Transaktionskosten bestimmter Organisationsformen lässt sich im allgemeinen nur sehr schwer direkt quantifizieren. Daher setzt die Transaktionskostentheorie auf eine komparative Untersuchungsweise, bei der nur die relative, nicht jedoch die absolute Höhe der jeweiligen Transaktionskosten betrachtet wird und für die Wahl der geeigneten Form zur Transaktionsabwicklung ausschlaggebend ist. Dabei sind bei der Effizienzbeurteilung prinzipiell die Gesamtkosten, also neben den Transaktionskosten auch die jeweils anfallenden Produktionskosten zu betrachten. Häufig wird jedoch die vereinfachende Annahme getroffen, dass sich Veränderungen der Organisationsform lediglich auf die Höhe der Transaktionskosten auswirken. Demzufolge wird bei der Untersuchung alleinig auf deren Ausmaß abgestellt.⁶¹¹ Hinzu kommt das generelle Problem, dass Transaktions- und Produktionskosten keineswegs immer eindeutig von einander abzugrenzen sind.⁶¹² Im Rahmen der folgenden Ausführungen soll aus Vereinfachungsgründen ebenfalls unterstellt werden, dass die Transaktionskosten das ausschlaggebende Maß für die Vorteilhaftigkeit alternativer Organisationsformen darstellen.⁶¹³

Um die nicht auf direktem Wege quantifizierbaren Transaktionskosten, die mit einer bestimmten Organisationsform verbunden sind, im Zuge eines Institutionenvergleiches veranschlagen zu können, bedient sich Williamson der Theorie der Kostendeterminanten. Er unterstellt dazu, dass die Höhe der in einem bestimmten institutionellen Arrangement für eine Transaktion anfallenden Transaktionskosten systematisch von bestimmten Charakteristika der Transaktion und des institutionellen Arrangements beeinflusst wird.⁶¹⁴ Unter einem institutionellen Arrangement versteht er "ein Arrangement zwischen Entscheidungseinheiten einer Ökonomie, das regelt, auf welche Weise diese Einheiten miteinander kooperieren und/oder in Wettbewerb treten können".⁶¹⁵ Eine bestimmte Transaktion kann um so effizienter abgewickelt und organisiert

⁶¹¹ Vgl. Trost (1999), S. 141.

⁶¹² Vgl. Jost (2000a), S. 196 f.

⁶¹³ Dies erscheint für diese Untersuchung auch unproblematisch, weil im Zusammenhang mit den hier betrachteten Verbundorganisationen technologischen Produktionskosten ohnehin keine besondere Bedeutung zukommt.

⁶¹⁴ Vgl. Ebers/Gotsch (2001), S. 227 f.

⁶¹⁵ Williamson (1991b), S. 26; bei dieser Definition bezieht sich Williamson auf Davis/North, die bei ihrer Begriffsbestimmung zugleich die enge Beziehung zum Terminus Institution hervorheben: "the institutional arrangement is probably the closest counterpart of the most popular use of the term 'institution'" (Davis/North (1971), S. 7).

werden, je besser die Charakteristika des jeweiligen institutionellen Arrangements den sich aus den Attributen der jeweiligen Transaktion ergebenden Anforderungen entsprechen.⁶¹⁶

3.1 Transaktionscharakteristika

Transaktionscharakteristika sind die Merkmale, die eine bestimmte Leistungsbeziehung beschreiben. Zu den wichtigsten Eigenschaften, die eine Transaktion kennzeichnen und die Höhe der Transaktionskosten determinieren, zählen *Spezifität*, *Unsicherheit*, *Komplexität*, *Häufigkeit* sowie *die Transaktionsatmosphäre*. Von anderen Autoren werden je nach Gegenstand der Untersuchung teilweise weitere Transaktionscharakteristika verwandt, hier soll die Betrachtung jedoch auf diese zentralen Parameter beschränkt bleiben.

Unter *Spezifität* versteht man die Ausrichtung eines bestimmten Faktors auf eine ganz spezielle Verwendungsform. Von ihr hängt der Grad der Wiederverwendbarkeit dieses Faktors in verschiedenen Einrichtungen und durch unterschiedliche Nutzer ab. Die Spezifität ist um so geringer, je einfacher ein Faktor ohne Wertverlust einer anderen Verwendung zugeführt oder an einen anderen Transaktionspartner übertragen werden kann.⁶¹⁷ Investitionen, die erst durch eine bestimmte Transaktion verursacht werden und mit denen man sich auf den Einsatz des Investitionsgutes für diese spezielle Transaktion festlegt, werden als transaktionsspezifisch bezeichnet.⁶¹⁸ Der Spezifitätsgrad einer Transaktion bestimmt sich durch das Ausmaß der für ihre Abwicklung insgesamt notwendigen transaktionsspezifischen Investitionen. Williamson unterscheidet dabei sechs verschiedene Formen, in denen Spezifität auftreten kann:⁶¹⁹

- *Standortspezifität* (site specificity): Sachkapital für eine Transaktion, das aufgrund seiner Immobilität an einen bestimmten Standort gebunden ist, z. B. Fertigungsstätten,
- *Sachkapitalspezifität* (physical asset specificity): Güter, die aufgrund ihrer physischen Beschaffenheit auf einen bestimmten Verwendungszweck ausgerichtet sind, wie beispielsweise spezifische Werkzeuge,

⁶¹⁶ Williamson bezeichnet diesen Zusammenhang als "discriminating alignment hypothesis"; vgl. Williamson (1991a), S. 277, (1998a), S. 37 und (1998b), S. 75.

⁶¹⁷ Der Wertverlust, der sich ergibt, wenn ein Transaktionsobjekt nicht im Zuge der geplanten Transaktion, sondern bei der nächstbesten alternativen Verwendungsform zum Einsatz kommt, wird auch als "Quasi-Rente" bezeichnet; vgl. dazu Picot (1993), S. 4198 sowie ausführlich zu diesem Thema Klein et al. (1978).

⁶¹⁸ Vgl. Williamson (1996b), S. 13.

⁶¹⁹ Vgl. dazu Williamson (1975), S. 239 ff., (1990a), S. 60 ff., (1991a), S. 281 f. und (1996), S. 14 f.; die beiden letztgenannten Arten von Spezifität kamen erst in den späteren Arbeiten hinzu; anschauliche Beispiele für verschiedene Spezifitätsformen finden sich auch bei Jost (2000b), S. 131 f.

- *Humankapitalspezifität* (human asset specificity): im Laufe der Durchführung einer bestimmten Aufgabe erlangte Qualifikationen, spezifisches Wissen oder spezifische Erfahrungen (learning by doing),
- *zweckgebundene Sachwerte* (dedicated assets):⁶²⁰ Vermögensgegenstände, die nur im Rahmen einer speziellen Austauschbeziehung mit einem bestimmten Partner genutzt werden können und voll auf diese ausgerichtet sind,
- *Markenname* (brand name capital): Aufbau und Erhaltung eines Wertes einer speziellen Marke oder eines Logos für ein Produkt,
- *Zeitspezifität* (temporal specificity): Aufwendungen die dafür entstehen, dass eine Transaktion zu einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführt werden muss, z. B. für die Aufstellung eines speziellen Zeitplanes.⁶²¹

Der Faktor Spezifität steht in einem engen Zusammenhang mit dem Opportunismus-Argument der Transaktionskostentheorie.⁶²² Vereinbarung und Durchführung einer Transaktion fallen meist zeitlich auseinander. Transaktionsspezifische Investitionen begründen aber gewisse Abhängigkeiten zwischen den Partnern einer Transaktion, da die Beendigung der Beziehungen aufgrund der erschwerten Wiederverwendbarkeit den Verlust der getätigten Investition bedeuten würde. Dadurch verändert sich die Beziehung der Transaktionspartner in grundlegender Weise.⁶²³ Opportunismus ruft die Gefahr hervor, dass die Beteiligten dazu verleitet werden, die bestehenden Abhängigkeitsverhältnisse durch opportunistisches Verhalten zum eigenen Vorteil ausnutzen zu wollen. Die jeweiligen Eigentümer haben daher ein nachhaltiges Interesse an einer grundsätzlichen Aufrechterhaltung bzw. Fortführung der Austauschbeziehung. Die beschriebenen Abhängigkeiten und die Möglichkeiten des opportunistisches Handeln erschweren die vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Akteuren und können Transaktionskosten hervorrufen.⁶²⁴

⁶²⁰ Diese Form der Spezifität wird auch als Widmungsspezifität bezeichnet.

⁶²¹ Vgl. Hanke (1993), S. 13 f.

⁶²² Vgl. Williamson (1990a), S. 64.

⁶²³ Diesen Prozess der Veränderung in einer Transaktionsbeziehung bezeichnet man als fundamentale Transformation. Bevor eine bestimmte spezifische Investition getätigt wird, besteht eine Art Wettbewerbssituation, da mehrere unterschiedliche Transaktionspartner zur Auswahl stehen. Nach der entsprechenden Investition entsteht in Folge der Spezifität jedoch ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Beteiligten, der vor der Tötigung der Investitionen gegebene Wettbewerb ist nun nicht mehr wirksam (vgl. dazu Williamson (1990a), S. 70 ff.).

⁶²⁴ Vgl. Roterling (1993), S. 117 sowie Jost (2000a), S. 202 f.

Die in Verbindung mit einer Transaktion bestehende *Unsicherheit* beschreibt die Vorhersehbarkeit und den Umfang des erforderlichen Anpassungsbedarfes der bestehenden Vereinbarung während der Transaktionsabwicklung.⁶²⁵ Damit spiegelt sie die Schwierigkeit wider, alle denkbaren Ereignisse im Rahmen einer Transaktion vorab vertraglich regeln zu können. Unsicherheit kann in zwei unterschiedlichen Ausprägungen zum Ausdruck kommen: Verhaltens- und Umweltunsicherheit. Zum einen besteht eine Ungewissheit durch unvorhersehbare Verhaltensweisen der Transaktionspartner in Form von strategischem oder opportunistischem Handeln (Verhaltensunsicherheit). Zum anderen ist durch mangelnde Voraussicht über zukünftige Veränderungen die Entwicklung bestimmter Umweltbedingungen im Umfeld einer Transaktion unbestimmt (Umweltunsicherheit).⁶²⁶ Die Unsicherheit bei der Transaktionsabwicklung kann sich auch auf die Messbarkeit bzw. Beurteilung der durch die Transaktion geschaffenen Ergebnisse bzw. Werte beziehen.⁶²⁷

Eng verbunden mit der Unsicherheit ist das Merkmal der *Komplexität*. Dabei handelt es sich zwar um sichere, für die Akteure aber in Folge der großen Anzahl an Einflussfaktoren und der komplexen Zusammenhänge nicht oder nur unvollständig überschaubare Entwicklungen.⁶²⁸ Umweltunsicherheit und Komplexität stehen in dichtem Bezug zur Verhaltensannahme der begrenzten Rationalität. Die durch Unsicherheit und Komplexität nicht absehbaren Veränderungen erhöhen nicht die nur die vertraglichen Anforderungen einer Transaktion. In Folge einer großen Unsicherheit bzw. Komplexität entstehen auch Spielräume, die transaktionskostenintensive Probleme und Anpassungsprozesse hervorrufen können.⁶²⁹

Die *Häufigkeit* einer Transaktion gibt die Anzahl an Wiederholungen einer bestimmten Transaktionsart zwischen den Beteiligten an. Die Transaktionshäufigkeit ist vor allem im Zusammenhang mit der Durchführung transaktionsspezifischer Investitionen relevant. Je häufiger eine Transaktion abgewickelt wird, desto leichter kann sich die entsprechende spezifische Investition amortisieren und desto sinnvoller erscheint es damit im Vorfeld, diese überhaupt zu tätigen. Dazu lassen sich bei wiederholten Transaktionen Kostenersparnisse durch Skalen- oder

⁶²⁵ Vgl. Picot et. al. (1997), S. 68.

⁶²⁶ Zum Begriff der Unsicherheit in der Transaktionskostentheorie vgl. Williamson (1975), S. 31 ff. bzw. (1990a), S. 64 ff.

⁶²⁷ Vgl. dazu Jost (2000a), S. 205 f., der die Messbarkeit der durch eine bestimmte Transaktion geschaffenen Werte sogar als eigenständiges, kostenwirksames Charakteristikum betrachtet.

⁶²⁸ Vgl. Picot/Dietl (1990), S. 179 sowie Jost (2000b), S. 133.

⁶²⁹ Vgl. Picot/Dietl (1993), S. 316 f.; zur Rolle der Unsicherheit in der Transaktionskostentheorie siehe auch Williamson (1990a), S. 89 ff.

Synergieeffekte erzielen, d. h. je häufiger eine Transaktion abgewickelt wird, desto geringer sind die mit einer einzelnen Durchführung verbundenen Transaktionskosten.⁶³⁰ Schließlich hat die Häufigkeit einer Transaktion auch Einfluss darauf, welche Beziehung sich zwischen den jeweils Beteiligten herausbildet. So kann bei wiederholten Transaktionen deren Durchführung durch eine gewisse Vertrautheit der Transaktionspartner erleichtert werden und die Notwendigkeit einer möglichst umfassenden Vereinbarung entfallen.⁶³¹ Das Kriterium der Häufigkeit spielt alleinig oft nur eine untergeordnete Rolle. Relevante Bedeutung erlangt es häufig erst in Verbindung mit den beiden anderen Faktoren (Spezifität und Unsicherheit), deren Auswirkungen durch eine wiederholte Transaktionsabwicklung unterstützt bzw. verstärkt werden.⁶³²

Die *Transaktionsatmosphäre* umfasst sämtliche für die Transaktionsabwicklung bedeutsamen rechtlichen, soziokulturellen und technologischen Rahmenbedingungen.⁶³³ So übt das jeweils gegebene rechtliche Umfeld Einfluss auf Gestaltungs-, Abschluss- und Durchsetzungsmöglichkeiten von Verträgen, die einer Transaktion zugrunde liegen, aus und damit auf die Höhe der Transaktionskosten. Ein gut entwickelter Rechtsrahmen und ein funktionierendes Rechtssystem können die Unsicherheiten zwischen den Parteien sowie die Zahl der vertraglich zu regelnden Aspekte reduzieren und die Aushandlung bestimmter Vertragselemente sowie deren ordnungsgemäße Abwicklung erleichtern, während unvollständige rechtliche Vorgaben und mangelnde Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung die Voraussetzungen für einen Vertragsabschluss erschweren.⁶³⁴ Die sozialen Beziehungen zwischen den Beteiligten können die Koordination eines Leistungsaustausches in sofern beeinflussen, als dass freundschaftliche Verbindungen oder gemeinsame Normen und Wertvorstellungen konsensfördernd wirken und damit die Vereinbarung und Durchführung wirtschaftlicher Transaktionen erleichtern. Durch die allgemein verbesserte Kommunikation zwischen den Transaktionspartnern sinkt die Gefahr opportunistischen Verhaltens und damit das Erfordernis kostspieliger Absicherungs- und Kontrollmechanismen.⁶³⁵ Die technischen Rahmenbedingungen sind bedeutsam, da z. B. neue

⁶³⁰ Vgl. Picot (1982), S. 272, Williamson (1990a), S. 69 und Picot et. al. (1997), S. 70 f.

⁶³¹ Vgl. Jost (2000b), S. 135.

⁶³² Vgl. Picot (1991b), S. 347 und Kaas/Fischer (1993), S. 688.

⁶³³ Vgl. dazu Picot (1982), S. 271 f., Baur (1990), S. 84 ff. sowie Dietl (1993), S. 112; Picot bezeichnet diesen Aspekt dabei zunächst als "Infrastruktur für Transaktionen" (Picot (1982), S. 271); auch Williamson schließt die Bedeutung der Transaktionsatmosphäre, die bei ihm die sozialen und technologischen Rahmenbedingungen enthält, grundsätzlich in seine Überlegungen mit ein (vgl. Williamson (1975), S. 37 ff.).

⁶³⁴ So können Entwicklungen im Arbeitsrecht Vertragsabschlüsse z. B. durch Veränderungen im Kündigungsschutz, je nach deren Art erleichtern oder erschweren; vgl. Picot (1982), S. 272 und Baur (1990), S. 84 sowie ausführlich zum Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen Kappich (1989), S. 195 ff.

⁶³⁵ Im Gegenzug kann ein konfliktbeladenes Umfeld den Absicherungs- und Kontrollaufwand einer Transaktion erhöhen; vgl. Stahl (1995), S. 97 und Picot et al. (1997), S. 71 .

Möglichkeiten, Informationen auszutauschen und zu verarbeiten, den Prozess der Transaktionsvorbereitung und -durchführung tendenziell beschleunigen und vereinfachen. Dadurch können Transaktionskosten vermieden werden. Außerdem werden die grundsätzlichen Kontrollmöglichkeiten erhöht, durch einen verbesserten Informationsstand die Unsicherheit zwischen den Transaktionspartnern reduziert sowie zudem die prinzipiellen Beschränkungen der menschlichen Rationalität vermindert, woraus sich geringere Absicherungs- und Kontrollanfordernisse ergeben.⁶³⁶

3.2. Charakteristika des institutionellen Arrangements

Neben den speziellen Eigenschaften der durchzuführenden Transaktion beeinflussen auch bestimmte kostenrelevante Merkmale der institutionellen Arrangements die Höhe der jeweiligen Transaktionskosten und damit die Effizienz der gewählten Abwicklungsform einer Transaktion. Zu den kostenwirksamen Charakteristika institutioneller Arrangements zählen *Anreizintensität*, *administrative Kontrollmöglichkeiten*, *Anpassungsfähigkeit* (in zwei unterschiedlichen Formen als autonome und kooperative Anpassungsfähigkeit) sowie schließlich die *Kosten für Schaffung und Nutzung des jeweiligen institutionellen Arrangements* selbst.⁶³⁷ Diese Attribute determinieren die Fähigkeit der jeweiligen Organisationsform, eine bestimmte Transaktion mit einem möglichst geringen Einsatz von Transaktionskosten abwickeln zu können, z. B. Anreize für einen sparsamen Ressourceneinsatz zu geben. Die einzelnen Merkmale überschneiden sich teilweise. So wirkt sich zum Beispiel der Umfang an bürokratischer Steuerung und Kontrolle auch auf die Etablierungs- und Nutzungskosten aus.⁶³⁸ Ebenso besteht zwischen Anreizintensität und kooperativer Anpassungsfähigkeit ein trade-off.⁶³⁹

Die *Anreizintensität* bzw. Anreizstärke eines institutionellen Arrangements beschreibt, welche Anreize für eine sparsame Verwendung von Ressourcen von dem jeweiligen organisatorischen Gestaltungsmuster ausgehen. Damit wird erfasst, in welchem Maße die beteiligten Akteure zur Kostenreduzierung sowie zur Durchführung der erforderlichen Anpassungen an geänderte Rahmenbedingungen motiviert sind.⁶⁴⁰ Aus mangelnden Anreizen in diese Richtung resultieren

⁶³⁶ Vgl. Picot (1982), S. 272 f., Rotering (1993), S. 127 f. sowie Picot et al. (1997), S. 71 f.

⁶³⁷ Vgl. Williamson (1991a), S. 277 ff. sowie Ebers/Gotsch (2001), S. 231 ff; Williamson bezeichnet dabei die Anreizintensität und das Ausmaß bürokratischer Steuerung und Kontrolle als Instrumente, die beiden Formen der Anpassungsfähigkeit als Wirkungsdimensionen (performance attributes).

⁶³⁸ Vgl. Theuvsen (1997), S. 981.

⁶³⁹ Vgl. Williamson (1991b), S. 20.

⁶⁴⁰ Vgl. Williamson (1991a), S. 277 ff. und Theuvsen (1997), S. 982 f.

vermeidbare Kosten, so dass ein effizienter Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht gewährleistet werden kann.

Die *administrativen Kontrollmöglichkeiten* geben das Ausmaß an bürokratischer Kontrolle und Steuerung an, das innerhalb der gewählten Organisationsform zum Einsatz kommt oder anders ausgedrückt, welche Kontrollinstrumente zur Verfügung stehen, um eine ordnungsgemäße Abwicklung der Transaktion sicherzustellen. Derartige formale Steuerungs- oder Kontrollmechanismen werden vor allem eingesetzt, um opportunistische Verhaltensneigungen zu unterbinden und dadurch die mögliche Entstehung von Transaktionskosten zu vermeiden.⁶⁴¹

Die *Anpassungsfähigkeit*, die nach Auffassung von Williamson das zentrale ökonomische Problem darstellt,⁶⁴² beschreibt die Eignung eines institutionellen Arrangements, auf veränderte Rahmenbedingungen bei der Transaktionsabwicklung in angebrachter Weise reagieren zu können. Diese Fähigkeit hängt nicht nur von den Attributen der jeweiligen Transaktion ab, sondern auch von der Gestaltung der jeweiligen Organisationsform. Eine hohe Anpassungsfähigkeit hat dabei grundsätzlich transaktionskostenmindernde Auswirkungen.⁶⁴³ Kostenunterschiede zwischen bestimmten institutionellen Arrangements können somit auch darauf zurückgeführt werden, dass diese in verschiedener Weise geeignet sind, Anpassungen an veränderte Transaktionsbedingungen zu ermöglichen.⁶⁴⁴

Williamson unterscheidet zwei Formen der Anpassungsfähigkeit: die autonome und die kooperative.⁶⁴⁵ Die autonome Anpassungsfähigkeit beschreibt die Fähigkeit der einzelnen Akteure, sich ohne Abstimmung mit den anderen Transaktionsbeteiligten in angemessener Weise auf veränderte Bedingungen einstellen zu können. Die Transaktionspartner reagieren unabhängig voneinander und nehmen die Anpassungen somit autonom vor. Die kooperative Form der Anpassungsfähigkeit gibt hingegen an, inwieweit die Transaktionspartner in der Lage sind, sich in koordinierter Weise an veränderte Umweltbedingungen anzupassen. Sie versuchen also gemeinsam durch kooperatives Vorgehen adäquat auf Störungen zu reagieren. Veränderungen, die eine koordinierte Reaktion erforderlich machen, entstehen vor allem bei längerfristigen

⁶⁴¹ Vgl. dazu Ebers/Gotsch (2001), S. 232 f. sowie Theuvsen (1997), S. 984.

⁶⁴² Vgl. Williamson (1991a), S. 277 und (1998a), S. 37.

⁶⁴³ Vgl. Theuvsen (1997), S. 983.

⁶⁴⁴ Vgl. Domrös (1993), S.73.

wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnissen zwischen den an einer Transaktion beteiligten Partnern. Ein koordiniertes Vorgehen ist dabei erforderlich, damit nicht widersprüchliche Zielsetzungen verfolgt werden oder in anderer Form suboptimal reagiert wird.⁶⁴⁶

Schließlich sind auch die *Kosten der Etablierung und Nutzung des institutionellen Arrangements* selbst ein kostenrelevantes Merkmal. Sie setzen sich zusammen aus den einmaligen Einrichtungskosten für den Aufbau der jeweiligen Organisationsform sowie den laufenden Kosten für deren Betrieb.⁶⁴⁷

4. Das Spektrum möglicher Formen zur Transaktionsabwicklung

4.1. Die organisatorischen Grundmuster Markt und Hierarchie

Im Rahmen des von Williamson entwickelten Transaktionskostenansatzes sollen systematisch die Determinanten der Transaktionskosten bestimmt und auf dieser Basis abgeschätzt werden, wie sich deren Ausprägungen auf die relative Transaktionskostenhöhe bestimmter institutioneller Arrangements auswirken. Die unterschiedlichen Gestaltungsmuster zur Transaktionsabwicklung, die gemäß den Implikationen der Transaktionskostentheorie zur Beherrschung und Überwachung möglicher Transaktionsprobleme den Eigenschaften der jeweiligen Transaktion in differenzierender Weise anzupassen sind, belegt Williamson dabei mit dem Begriff Beherrschungs- und Überwachungssysteme ("governance structures").

Die Bandbreite der zur Koordination ökonomischer Aktivitäten möglichen Organisationsstrukturen ist relativ vielfältig. Die beiden im allgemeinen betrachteten Grundformen zur Abwicklung von Transaktionen sind marktliche Formen der Koordination einerseits und hierarchisch-bürokratische Gestaltungsmuster andererseits. Letztere können je nach Art der Untersuchung beispielsweise eine Unternehmung oder aber eine staatliche Abwicklungsform der Transaktion sein. Die Ausprägungen der im vorherigen Abschnitt genannten Charakteristika des institutionellen Arrangements sind in den beiden Grundformen diametral

⁶⁴⁵ Zur Anpassungsfähigkeit vgl. Williamson (1991a), S. 277 ff.; er differenziert unter Bezugnahme auf Ausführungen von C. Barnard und F. Hayek zwischen Anpassungsfähigkeit des Typs A (autonomy) und des Typs C (cooperation).

⁶⁴⁶ Vgl. Williamson (1991b), S. 19.

⁶⁴⁷ Vgl. Theuvsen (1997), S. 984 f.

entgegengesetzt, da beide entweder Minimal- oder Maximalausprägungen der jeweiligen Charakteristika aufweisen.⁶⁴⁸

4.1.1 Ausprägungen der Charakteristika des institutionellen Arrangements

In marktlichen Austauschbeziehungen wird eine effiziente Abwicklung von Transaktionen durch eine starke Anreizintensität unterstützt. Jedem Beteiligten fallen aufgrund einer klaren Zuordnung der Verfügungsrechte sowohl die entstehenden Kosten und Risiken als auch die jeweiligen Erträge direkt zu, so dass alle Transaktionspartner über ein nachhaltiges Interesse an einem effizienten Einsatz ihrer Ressourcen verfügen.⁶⁴⁹ Vor allem die Wirksamkeit des Preismechanismus sorgt bei marktlichen Formen der Koordination dafür, dass eine effiziente Ressourcenverwendung sichergestellt wird. Leistung und Gegenleistung sind vertraglich eindeutig spezifizierbar, eng miteinander verknüpft und monetär bewertbar; Veränderungen der Transaktionsbedingungen werden den Beteiligten unmittelbar über Preisanpassungen angezeigt. Diese können sich darauf kurzfristig und ohne Abstimmung mit den übrigen Transaktionspartnern individuell einstellen.⁶⁵⁰ Der Preismechanismus als Koordinationsinstrument bietet damit eine transaktionskostengünstige Möglichkeit, sich an veränderte Umweltzustände anpassen zu können. Marktliche Koordinationsformen sind folglich durch eine rasche autonome Anpassungsfähigkeit an geänderte Rahmenbedingungen gekennzeichnet.⁶⁵¹

Marktliche Leistungsbeziehungen beruhen daneben auf einer dezentralen Entscheidungsfindung und autonomen Reaktionen der Beteiligten.⁶⁵² Eine planmäßige Abwicklung der Transaktion wird nicht zuletzt dadurch gewährleistet, dass von einer möglichen Androhung rechtlicher Schritte oder eines Partnerwechsels bei künftigen Transaktionen starke Anreize zur Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen ausgehen. Aufwendige administrative Kontrollmechanismen sind daher nicht erforderlich.⁶⁵³ Da die Möglichkeiten administrativer Kontrolle jedoch gering sind, können auf der anderen Seite bestimmte Transaktionsprobleme, die auf den Attributen der jeweiligen Transaktion oder dem Verhalten der Beteiligten basieren, bei marktlichen Austauschbeziehungen nicht kostengünstig unterbunden werden. Weil die Entscheidungen primär

⁶⁴⁸ Vgl. Pies (2001), S. 16; zu den beiden Grundformen der Transaktionsabwicklung und ihren Merkmalen vgl. auch Jost (2000a), S. 52 ff.

⁶⁴⁹ Vgl. Williamson (1991b), S. 20.

⁶⁵⁰ Vgl. Ebers/Gotsch (2001), S. 232 f.

⁶⁵¹ "Markets are a 'marvel' in adaptation (A) respects" (Williamson (1991a), S 279).

⁶⁵² Marktliche Koordination stellt den Extremfall eines dezentralen, hierarchische den eines zentralen Entscheidungssystems dar; vgl. Jost (2000a), S. 58 f.

⁶⁵³ Vgl. Ebers/Gotsch (2001), S. 232.

autonom getroffen werden und nur geringe administrative Kontrollmöglichkeiten bestehen, gibt es zudem keine Mechanismen, um gleichgerichtet auf bestimmte Veränderungen reagieren zu können. Die kooperative Anpassungsfähigkeit ist bei marktlicher Koordination demzufolge sehr schwach ausgeprägt.⁶⁵⁴

Bei hierarchisch-bürokratischer Koordination bestehen hingegen schwächere Anreize in Richtung eines effizienten Einsatzes von Ressourcen.⁶⁵⁵ Die Verfügungsrechte fallen teilweise auseinander, d. h. die Entscheidungsgewalt liegt nicht unbedingt bei den Akteuren, die gleichzeitig auch die Kosten und Risiken tragen sowie die Erträge vereinnahmen können. Aus dieser Verdünnung von Verfügungsrechten ergeben sich geringere Anreize für eine effiziente Ressourcenverwendung.⁶⁵⁶ Bei großen Organisationseinheiten stellt auch die wachsende Zahl der zu koordinierenden Aktivitäten und deren Verschiedenheit ein Hindernis für einen effizienten Ressourceneinsatz dar.⁶⁵⁷ Aus der geringeren Anreizintensität und den zentraleren Entscheidungsprozessen bei hierarchisch-bürokratischen Koordinationsformen resultiert auch eine gegenüber marktlichen Gestaltungsmustern schwächere autonome Anpassungsfähigkeit.

Dafür ist es bei einer hierarchischen Abwicklung von Leistungsbeziehungen leichter, durch den Einsatz bestimmter Kontroll- und Überwachungsinstrumente die ordnungsgemäße Transaktionsabwicklung zu überwachen und sicherzustellen. Durch derartige Kontrollsysteme entstehen zwar zusätzliche Bürokratiekosten, dafür bestehen aber wirksame administrative Kontrollmöglichkeiten zur Unterbindung eventueller mit Kosten verbundener Transaktionsprobleme.⁶⁵⁸ Aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Transaktionspartnern und dem höheren Zentralitätsgrad der Entscheidungsfindung existieren bei hierarchischen Gestaltungsmustern ferner bessere Möglichkeiten, in koordinierter Weise Anpassungsprozesse zu vollziehen.⁶⁵⁹ Ein Wechsel von einer marktlicher zu einer hierarchischer Koordination ist also verbunden mit einem trade-off zwischen zusätzlicher Kontrolle einerseits und zusätzlichen Kosten für deren Etablierung und Nutzung andererseits.⁶⁶⁰ Außerdem geht er mit einem Verlust an Anreizintensität einher.

⁶⁵⁴ Vgl. Stahl (1995), S. 99 f.

⁶⁵⁵ Vgl. Jost (2000a), S. 241 f.; Williamson spricht in diesem Zusammenhang davon, dass ein hierarchisches Koordinationsmuster Anreizwirkungen "verwässert" (Williamson (1991b), S. 20).

⁶⁵⁶ Vgl. Tietzel (1981), S. 223.

⁶⁵⁷ Vgl. Stahl (1995), S. 100 f.

⁶⁵⁸ Vgl. Ebers/Gotsch (2001), S. 233.

⁶⁵⁹ Vgl. Williamson (1991b), S. 20.

⁶⁶⁰ Vgl. Williamson (1998a), S. 44.

Von Bedeutung ist überdies, dass bei marktlichen und hierarchischen Koordinationsstrukturen nicht das gleiche Vertragsrecht Anwendung findet, sondern jede der beiden Grundformen vielmehr mit einer speziellen Form von Verträgen verbunden ist. Ohne die Verwendung des angemessenen Vertragsrechtes für die jeweilige Gestaltungsform entstehen zusätzliche, vermeidbare Transaktionskosten.⁶⁶¹ Die Grundlage der rein marktlichen Koordination beruht auf dem Konzept des klassischen Vertrages mit einer klaren Definition von Leistung und Gegenleistung. Bei einer hierarchischen Abwicklung können Leistung und Gegenleistung hingegen nur grob festgelegt und nicht mehr alle Eventualitäten berücksichtigt werden; es kann nur ein institutioneller Rahmen fixiert werden, innerhalb dessen die Aktivitäten stattfinden können.⁶⁶² Die bei hierarchischer Koordination sinnvolle Vertragsform sind daher relationale Vertragsbeziehungen.⁶⁶³ Die Ausprägungen der Charakteristika des institutionellen Arrangements bei marktlicher und hierarchischer Koordination dokumentiert zusammenfassend auch Tabelle 6.

Tabelle 6: Ausprägungen der Charakteristika des institutionellen Arrangements in Markt und Hierarchie

	Beherrschungs- und Überwachungssystem	
	Markt	Hierarchie
Anreizstärke	++	0
administrative Kontrollmöglichkeiten	0	++
autonome Anpassungsfähigkeit (Typ A)	++	0
kooperative Anpassungsfähigkeit (Typ C)	0	++
Vertragsrecht	++	0

Quelle: Williamson (1991a), 281 sowie Williamson (1991b), S. 25.

⁶⁶¹ Vgl. Williamson (1991b), S. 29.

⁶⁶² Vgl. Jost (2000a), S. 52.

⁶⁶³ Vgl. Picot/Dietl (1993), S. 316.

4.1.2 Implikationen der Transaktionsdimensionen

Bei der Bestimmung der effizienten Organisationsform für einzelne Transaktionen ist zu auch untersuchen, welche Anforderungen die jeweiligen Ausprägungen der mit einer bestimmten Aufgabe verbundenen Charakteristika an das institutionelle Arrangement stellen, da die gewählte Koordinationsform grundsätzlich an die speziellen Eigenschaften einer Transaktion angepasst sein sollte.

Marktliche Austauschbeziehungen sind aus transaktionskostentheoretischer Sicht immer dann von Vorteil, wenn Transaktionen nicht durch eine hohe Spezifität gekennzeichnet oder mit besonderer Unsicherheit bzw. Komplexität verbunden sind.⁶⁶⁴ Sofern keine spezifischen Investitionen erforderlich sind, können keinerlei diesbezüglichen Abhängigkeiten zwischen den Parteien entstehen. Für keinen der Transaktionspartner besteht somit die Gefahr eines Verlustes der tätigen spezifischen Investition, so dass dieser Umstand auch nicht durch opportunistisches Verhalten ausgenutzt werden kann. Eine größere Notwendigkeit für administrative Kontrollmechanismen ist ebenso wenig gegeben wie ein Bedarf, koordinierte Anpassungen an veränderte Transaktionsbedingungen vornehmen zu müssen.⁶⁶⁵

Ebenso bestehen bei niedrigem Unsicherheits- und Komplexitätsniveau gute Chancen, möglichst viele Eventualitäten bereits in der vertraglichen Vereinbarung über die Transaktion berücksichtigen zu können. Außerdem werden alle Beteiligten in diesem Fall mit hoher Wahrscheinlichkeit ein vergleichbares Informationsniveau besitzen. Damit können Transaktionsprobleme, die aus einer möglichen Unsicherheit über das Verhalten der Transaktionspartner, der Entwicklung der Umwelteinflüsse oder den komplexen Zusammenhängen einer Transaktion resultieren könnten, schon von vornherein vermieden werden. Kostenintensive Vorkehrungen hierfür sind nicht notwendig. Ohne das Vorhandensein derartiger Transaktionsprobleme sind marktliche Koordinationsformen aufgrund ihrer starken Anreizwirkungen grundsätzlich zu bevorzugen.⁶⁶⁶

⁶⁶⁴ Vgl. Ebers/Gotsch (2001), S. 238 sowie Jost (2000a), S. 234 f.; zu den Auswirkungen der Transaktionseigenschaften auf die Höhe der Transaktionskosten bei marktlicher Koordination siehe auch die Darstellung bei Baur (1990), S. 89 und die Erläuterungen dazu.

⁶⁶⁵ Vgl. Rodi (1996), S. 135 f.

⁶⁶⁶ Zum Zusammenhang zwischen dem bestehenden Maß an Unsicherheit und der effizienten Koordinationsform vgl. Stahl (1995), S. 113 f.

Generell gilt damit, je unspezifischer, einfacher und weniger unsicher eine Transaktion ist, desto eher ist die Wahl einer marktlichen Abwicklungsform vorteilhaft. Sind hingegen in hohem Maße transaktionsspezifische Investitionen zur Durchführung einer Transaktion erforderlich oder unterliegt diese einer großen Unsicherheit, so kann dies zu Schwierigkeiten führen, die im Rahmen marktlicher Austauschbeziehungen nicht mehr transaktionskostengünstig zu bewältigen sind. In diesem Fall kann eine hierarchisch-bürokratische Gestaltung von Vorteil sein.⁶⁶⁷

Mit zunehmendem Ausmaß transaktionsspezifischer Investitionen und wachsender Unsicherheit entsteht eine höhere Abhängigkeit zwischen den Transaktionspartnern, so dass sich häufiger Störungen ergeben, die eine koordinierte Reaktion der Beteiligten verlangen. Diese lassen sich besser im Rahmen einer hierarchischen Organisationsform realisieren.⁶⁶⁸ Außerdem besteht bei hoher Unsicherheit bzw. Komplexität einer Transaktion nicht mehr - oder nur noch unter Aufwendung hoher Transaktionskosten - die Möglichkeit, alle denkbaren Veränderungen der Transaktionsbedingungen vorab vertraglich zu fixieren. Aus diesem Grund werden die Beteiligten bemüht sein, Maßnahmen zu treffen, um eine planmäßige Einhaltung der Transaktionsabwicklung sicherstellen, die Auswirkungen der Unsicherheit begrenzen und mögliches opportunistisches Verhalten verhindern zu können.⁶⁶⁹ Die Freiräume hierfür können bei hierarchischer Koordination durch administrative Kontrollinstrumente besser eingeschränkt werden als bei marktlichen Abwicklungsformen, zudem werden die Vertragskosten zur Reduzierung potenzieller Unsicherheiten vermindert. Je stärker somit insgesamt die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Beteiligten, die dabei gegebenen Unsicherheiten und die bestehende Komplexität sind, desto größer sind trotz der zusätzlichen Bürokratiekosten die Vorzüge hierarchischer gegenüber marktlichen Koordinationsstrukturen.

Das Attribut der Transaktionshäufigkeit erlangt - wie bereits in Abschnitt 3.1 ausgeführt - in diesem Zusammenhang meist erst in Verbindung mit den beiden Faktoren Spezifität und Unsicherheit relevante Bedeutung. Je häufiger beispielsweise eine mit hohen spezifischen Investitionen verbundene Transaktion wiederholt wird, desto geringer sind die möglichen problematischen Auswirkungen der Spezifität und desto eher ist die marktliche Koordination

⁶⁶⁷ Vgl. Picot /Dietl (1990), S. 181 sowie Ebers/Gotsch (2001), S. 239.

⁶⁶⁸ Vgl. Williamson (1991b), S. 22.

⁶⁶⁹ Vgl. Picot (1991b), S. 347 sowie D. Stahl (1995), S. 113 f.; zu den Auswirkungen einer größeren Unsicherheit auf die Wahl der geeigneten Koordinationsform siehe auch Williamson (1991a), S. 291 f. bzw. (1991b), S. 35.

prinzipiell transaktionskostengünstiger als die hierarchische Abwicklung.⁶⁷⁰ Die jeweilige Transaktionsatmosphäre kann zwar in nicht unwesentlicher Weise die Höhe der Transaktionskosten beeinflussen - positive Rahmenbedingungen wirken sich tendenziell transaktionskostensenkend aus, während aus ungünstigen Rahmenbedingungen hohe Transaktionskosten resultieren können⁶⁷¹ -, hieraus ergibt sich jedoch kein direkter Zusammenhang zur Wahl der geeigneten Organisationsform. Allerdings spielen die rechtlichen und vor allem die sozialen Rahmenbedingungen bei marktlichen Leistungsbeziehungen aufgrund der weitgehenden Regelungen in den zugrunde liegenden klassischen Vertragsvereinbarungen und der prinzipiellen Austauschbarkeit der Transaktionspartner eine weit geringere Rolle als bei hierarchisch-bürokratischen Gestaltungsmustern. Die Wirkungen der einzelnen Einflussgrößen von Transaktionskosten werden auch in Tabelle 7 zusammengefasst.

Tabelle 7: Übersicht über die Einflussgrößen von Transaktionskosten

Einflussgrößen	Einfluss auf Transaktionskosten (bei marktlicher Koordination)	
	wirkt (<i>ceteris paribus</i>) transaktionskostensenkend	wirkt (<i>ceteris paribus</i>) transaktionskostenerhöhend
Spezifität	niedrige Spezifität	hohe Spezifität
Unsicherheit	niedrige Unsicherheit	hohe Unsicherheit
Komplexität	niedrige Komplexität	hohe Komplexität
Häufigkeit	geringe Häufigkeit	ausgeprägte Häufigkeit
Transaktionsatmosphäre	positive Transaktionsatmosphäre	negative Transaktionsatmosphäre

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Baur (1990), S. 89.

Zusätzlich soll zum Schluss dieses Abschnitts der Verlauf der Transaktionskosten in Abhängigkeit vom Grad der Spezifität verdeutlicht werden.⁶⁷² In Abbildung 24 werden die Kosten

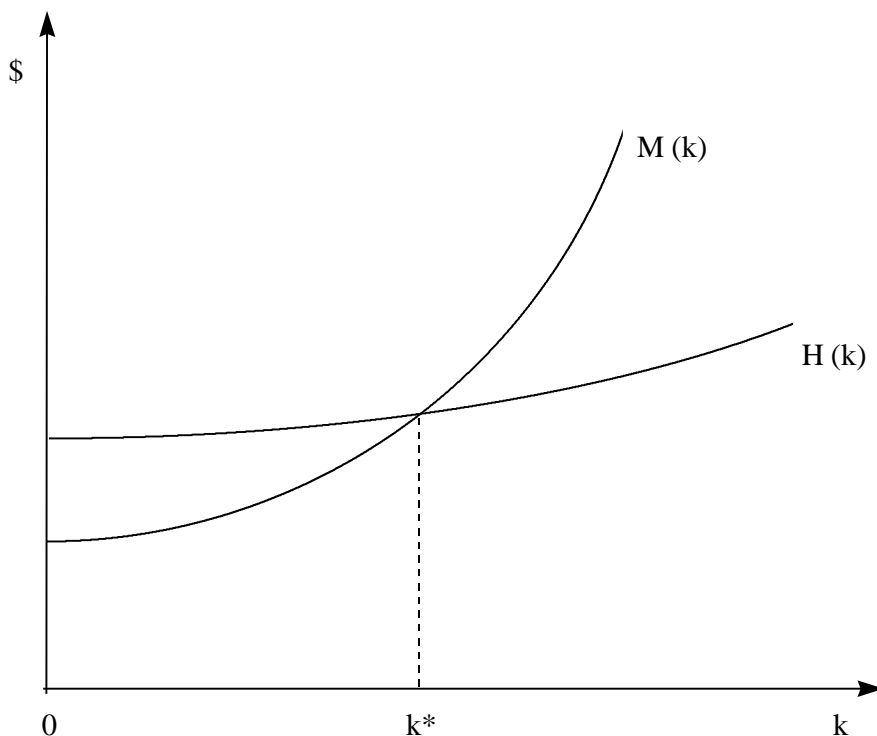
⁶⁷⁰ Vgl. Rodi (1996), S. 136.

⁶⁷¹ Vgl. Meyer (1997), S. 44.

⁶⁷² Vgl. zum folgenden ausführlich Williamson (1991a), S. 282 ff. sowie (1991b), S. 22 ff.

der marktlichen bzw. hierarchischen Koordination in Abhängigkeit von der Spezifität (k) vereinfacht dargestellt und als $M(k)$ bzw. $H(k)$ bezeichnet.⁶⁷³ Sofern keine Spezifität vorliegt, ist die marktliche Abwicklung aufgrund der größeren autonomen Anpassungsfähigkeit, der stärkeren Anreizwirkungen und der höheren Bürokratiekosten hierarchischer Koordinationsformen mit geringeren Transaktionskosten verbunden. Somit ist $M(0) < H(0)$. Mit wachsendem Grad der Spezifität und damit steigenden wechselseitigen Abhängigkeiten werden hingegen die Vertragsgestaltungen bei marktlicher Koordination aufwendiger und kommen zunehmend die Vorteile der verstärkten kooperativen Anpassungsfähigkeit bei hierarchischer Abwicklung zum Tragen, es gilt $M' > H' > 0$. Die Kosten der Marktbenutzung nehmen bei wachsender Spezifität also schneller zu als bei hierarchischer Koordination, je höher ceteris paribus das Spezifitätsniveau einer Transaktion ist, um so günstiger gestaltet sich - aus transaktionskostentheoretischer Sicht - die hierarchische Koordination im Verhältnis zur marktlichen Variante. Im Bereich von k^* sind die Unterschiede zwischen beiden Varianten gering.

Abbildung 24: Transaktionskosten in Abhängigkeit von der Spezifität (k)



Quelle: Williamson (1991b), S. 23.

⁶⁷³ Produktionskosten werden bei dieser Betrachtung vernachlässigt, für die Vorteilhaftigkeit bestimmter Organisationsformen sind ausschließlich die jeweiligen Transaktionskosten ausschlaggebend.

4.2 Die Rolle hybrider Koordinationsformen

4.2.1 Einordnung und grundsätzliche Eigenschaften von Hybriden

Die Abwicklung wirtschaftlicher Transaktionen kann nicht nur in marktlicher oder hierarchisch-bürokratischer Weise erfolgen, diese Koordinationsmechanismen stellen vielmehr nur die Grenzfälle einer Vielzahl alternativer Möglichkeiten zur Organisation ökonomischer Aktivitäten dar, die in der wirtschaftlichen Realität anzutreffen sind. Viele reale Transaktionsbeziehungen lassen sich dementsprechend weder vollständig der rein marktlichen noch der rein hierarchischen Organisation zurechnen, sondern stellen Mischformen dar.⁶⁷⁴

Die starke Konzentration der Transaktionskostentheorie auf eine vorrangige Betrachtung der beiden polaren Organisationsformen war lange Zeit einer der wesentlichen Kritikpunkte an diesem Ansatz.⁶⁷⁵ Schon zu den Arbeiten von Coase hatte als einer der ersten Ökonomen Richardson angemerkt, dass die dortige Dichotomie von Markt und Hierarchie irreführend sei und zwischen diesen beiden eine dritte Möglichkeit zur Koordination von Transaktionen besteht. Diese vom ihm als Kooperation bezeichnete Zwischenform tritt in unterschiedlichen Ausprägungen auf.⁶⁷⁶ Williamson hat diese grundsätzliche Kritik in seinen späteren Arbeiten aufgegriffen. Er hat eine zusätzliche Koordinationsform in seine Darstellung unterschiedlicher Abwicklungsformen von Transaktionen eingeführt und diese in der Weise charakterisiert, dass sie sowohl marktliche als auch hierarchische Komponenten besitzt.⁶⁷⁷ Diese intermediäre Organisationsform belegt er mit dem Begriff Hybride.⁶⁷⁸

Hybride Arrangements lassen sich derart beschreiben, dass in ihnen in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen sowohl marktliche als auch hierarchische Merkmale zum Tragen kommen, d. h. je nach konkreter Ausgestaltung ergibt sich ein spezieller Mix marktlicher und hierarchisch-bürokratischer Wesenszüge. Die Vorzüge beider Grundformen sollen so in hybriden Strukturen kombiniert werden. Ohne auf die Vorteile einer marktlichen Organisation vollständig verzichten zu müssen, sollen bestimmte Stärken hierarchischer Gestaltungsmuster genutzt werden können.⁶⁷⁹

⁶⁷⁴ Vgl. Hanke (1993), S. 26.

⁶⁷⁵ Vgl. dazu unter vielen Thorelli (1986), S. 37, Powell (1987), S. 67 und Jarillo (1988), S. 33.

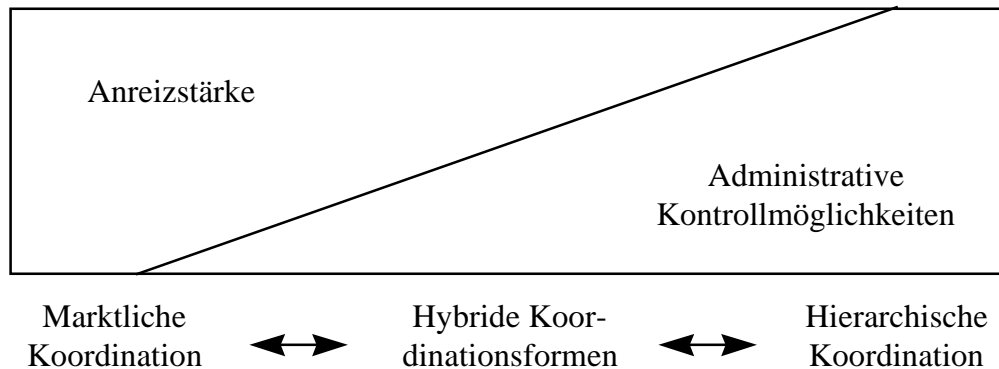
⁶⁷⁶ Vgl. Richardson (1972), S. 884 f.

⁶⁷⁷ Vgl. dazu ausführlich Williamson (1991a) und (1991b).

⁶⁷⁸ Der Begriff Hybride geht zurück auf Rubin (1978), S. 223; Borys/Jemison definieren Hybride als "Organizational arrangements that use resources an/or governance structures form more than one existing organization" (Borys/Jemison (1989), S. 235).

⁶⁷⁹ Vgl. Hanke (1993), S. 28.

Abbildung 25: Anreizstärke und administrative Kontrollmöglichkeiten bei alternativen Organisationsformen



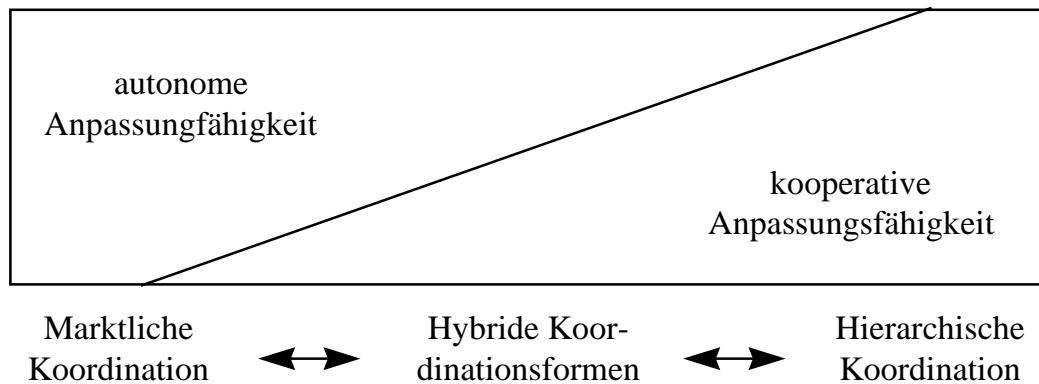
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Stahl (1994), S. 103.

Damit soll eine Verbindung von Anreiz- und Kontrollintensität geschaffen werden. In Folge der intermediären Position hybrider Organisationsformen liegen auch deren Eigenschaften in Bezug auf die verschiedenen Formen der Anpassungsfähigkeiten zwischen denen der beiden Grundmuster. Die hierarchietypische kooperative Anpassungsfähigkeit wird teilweise zugunsten der markttypischen autonomen Anpassungsfähigkeit aufgegeben, es bestehen sowohl mittelstarke Möglichkeiten zur autonomen Anpassung als auch zur koordinierten Abstimmung der Transaktionspartner (vgl. auch Abbildung 26). Das jeweilige Verhältnis, in dem beide Varianten zum Tragen kommen, richtet sich nach der konkreten Ausgestaltung.⁶⁸⁰ Schließlich sind die Kosten für die Etablierung und Nutzung hybrider Arrangements niedriger als bei vollständig hierarchischer Organisation. Die hybriden Strukturen zugrunde liegenden Vertragsbeziehungen sollten sich je nach deren tatsächlicher Ausgestaltung auf das neoklassische oder das relationale Vertragsrecht stützen.⁶⁸¹

⁶⁸⁰ Vgl. Stahl (1995), S. 103 f.

⁶⁸¹ Vgl. Trost (1999), S. 147.

Abbildung 26: Autonome und kooperative Anpassungsfähigkeit bei alternativen Organisationsformen



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Stahl (1994), S. 104.

Die intermediäre Stellung hybrider Organisationsformen zwischen der rein marktlichen und der rein hierarchischen Abwicklung von Transaktionen macht auch die um Hybride ergänzte Tabelle 6 (siehe Tabelle 8) deutlich.

Tabelle 8: Ausprägungen der Charakteristika des institutionellen Arrangements in marktlichen, hybriden und hierarchischen Koordinationsformen

	Beherrschungs- und Überwachungssystem		
	Markt	Hierarchie	
Anreizstärke	++	+	0
administrative Kontrollmöglichkeiten	0	+	++
autonome Anpassungsfähigkeit (Typ A)	++	+	0
kooperative Anpassungsfähigkeit (Typ C)	0	+	++
Vertragsrecht	++	+	0

Quelle: Williamson (1991a), 281 sowie Williamson (1991b), S. 25.

Hybride Organisationsformen können die transaktionskostengünstigste und damit effizienteste Abwicklungsform für Transaktionen darstellen, wenn sie unter den gegebenen Bedingungen

sowohl gegenüber der rein marktlichen als auch der vollständig hierarchischen Koordination Transaktionskostenvorteile aufweisen. Derartige Vorzüge können gegenüber marktlichen Austauschbeziehungen beispielsweise darin bestehen, dass durch das Eingehen längerfristiger Vertragsbeziehungen zwischen den Partnern die in Verbindung mit transaktionsspezifischen Investitionen entstehenden Risiken und durch das entstehende Vertrauen gleichzeitig auch die Unsicherheiten verringert werden.⁶⁸² Vorzüge gegenüber der hierarchisch-bürokratischen Organisation ergeben sich zum Beispiel durch die Vermeidung von Bürokratieproblemen wie Zielinkongruenzen, Reziprozität oder der Beharrung auf bestimmten Projekten⁶⁸³ oder durch ein in Folge dezentraler Informationsgewinnung verbessertes Informationsniveau, das kostengünstigere Anpassungsprozesse ermöglicht.⁶⁸⁴

Bei einer Erweiterung der Abbildung 24 lässt sich der Bereich, in dem in Abhängigkeit vom Spezifitätsgrad weder die marktliche noch die hierarchische Koordination sondern hybride Gestaltungsmuster die effizienteste Abwicklungsform darstellen, auch graphisch veranschaulichen.⁶⁸⁵ Die um hybride Organisationsformen - deren Kosten in Abhängigkeit von der Spezifität als $X(k)$ bezeichnet werden - ergänzte Darstellung (*siehe Abbildung 27*) verdeutlicht, dass für Transaktionen in der Umgebung von k^* , wo die Unterschiede zwischen den beiden Grundformen gering sind und weder die Transaktionskostenvorteile der marktlichen noch die der hierarchischen Abwicklung deutlich zum Tragen kommen können, hybride Koordinationsformen mit den geringsten Transaktionskosten verbunden sind. Für $k < k_1$ fallen bei marktlicher Transaktionsabwicklung die geringsten Transaktionskosten an, für $k > k_2$ sind hierarchische Koordinationsformen transaktionskostenminimierend. Hybride Organisationsformen stellen wiederum im Bereich zwischen k_1 und k_2 bei mittlerem Spezifitätsgrad die effizienteste Abwicklungsform von Transaktionen dar.

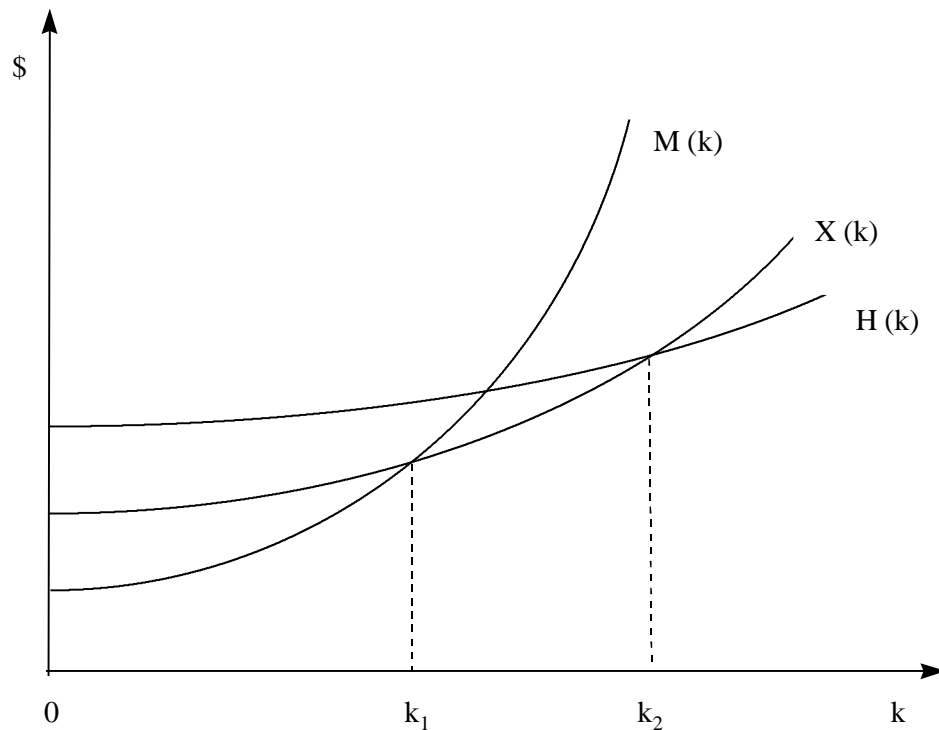
⁶⁸² Vgl. Jost (2000a), S. 245 f.

⁶⁸³ Vgl. Büchs (1991), S. 18 f.

⁶⁸⁴ Erörterungen möglicher Transaktionskostenvorteile von hybriden Organisationsformen gegenüber der marktlichen bzw. der hierarchischen Abwicklung von Transaktionen finden sich bei Sydow (1992), S. 271 sowie bei Stahl (1995), S. 108 ff., wobei beide Autoren Netzwerke als eine mögliche Form hybrider Arrangements betrachten; zu den Vorteilen von Hybriden gegenüber Hierarchien vgl. auch Büchs (1991), S. 14 ff., der Kooperationen als intermediäre Organisationsformen untersucht.

⁶⁸⁵ Vgl. Williamson (1991a), S. 282 ff. bzw. (1991b), S. 24 f.

Abbildung 27: Transaktionskosten in Abhängigkeit von der Spezifität (k) unter Einbeziehung hybrider Organisationsformen



Quelle: Williamson (1991a), S. 284 bzw. (1991b), S. 24.

4.2.2 Unterschiedliche Formen hybrider Arrangements

Zwischen den beiden Extremen marktliche und hierarchische Abwicklung besteht eine Vielfalt intermediärer Organisationsformen, die in verschiedenen Abstufungen Merkmale der beiden Grundmuster in sich vereinen. Diese unterschiedlichen Varianten hybrider Koordinationsstrukturen, die zur Durchführung bestimmter Transaktionen gewählt werden können, werden im allgemeinen zusammenfassend als Netzwerke bzw. alternativ als Kooperationen bezeichnet. Unter diesen Überschriften lässt sich das Gros der in der Literatur als Hybride bzw. Zwischenformen zwischen marktlicher und hierarchischer Abwicklung diskutierten, alternativen Koordinationsstrukturen subsumieren,⁶⁸⁶ also beispielsweise auch Franchise-Beziehungen,⁶⁸⁷ Joint-Ventures,⁶⁸⁸ strategische Allianzen⁶⁸⁹ und Clan-Organisationen.⁶⁹⁰ Letztere von Ouchi charakterisierte Organisationsform war einer der ersten Ansätze, die zum Ziel hatten, die pola-

⁶⁸⁶ Vgl. Trost (1999), S. 148.

⁶⁸⁷ Zur Einordnung von Franchise-Beziehungen vgl. Rubin (1978).

⁶⁸⁸ Vgl. dazu Hennart (1988), der eine Transaktionskostentheorie von Joint-Ventures entwickelt.

⁶⁸⁹ Vgl. dazu Borys/Jemison (1989).

⁶⁹⁰ Zu den Eigenschaften von Clans als alternative Organisationsform zu Markt und Hierarchie vgl. Ouchi (1980).

re Betrachtung von Markt und Hierarchie aufzubrechen und durch eine weitere, intermediäre Alternative zu ergänzen.

Im Folgenden soll als Oberbegriff für alle Varianten hybrider Arrangements die Bezeichnung Netzwerk verwandt werden, die bei der Erörterung hybrider bzw. intermediärer Möglichkeiten zur Transaktionsabwicklung häufig genutzt wird.⁶⁹¹ Für den Begriff Netzwerke existiert dabei in der Literatur keine einheitliche Definition.⁶⁹² Im Rahmen dieser Untersuchung soll damit eine Organisationsform ökonomischer Aktivitäten beschrieben werden, die auf einer koordinierten Zusammenarbeit zwischen mehreren, rechtlich selbständigen Einheiten beruht und die Verfolgung eines gemeinschaftlichen Zieles - wie die Realisierung bestimmter Wettbewerbsvorteile - bezweckt.⁶⁹³ Netzwerke stellen "das Ergebnis einer Unternehmensgrenzen übergreifenden Differenzierung und Integration ökonomischer Aktivitäten"⁶⁹⁴ dar.

Kennzeichnend für Netzwerke ist, dass die Beziehungen zwischen den Partnern vertraglich geregelt werden⁶⁹⁵ und einen eher kooperativen denn kompetitiven Charakter aufweisen, der die Basis für ein gewisses Vertrauenspotenzial zwischen den Beteiligten bildet. Außerdem zeichnen sie sich durch eine meist langfristige Ausrichtung und eine relative Stabilität der Beziehungen aus.⁶⁹⁶ Ein weiteres Merkmal netzwerkartiger Strukturen ist der intensive Austausch von Informationen zwischen den Beteiligten sowie ein hohes Maß an Kommunikation mit dem Ziel, eine wechselseitige Abstimmung der einzelnen Aktivitäten zu erreichen.⁶⁹⁷

Netzwerkartige Organisationsformen umfassen auch die zahlreichen Varianten von Kooperationen. Die unterschiedlichen Formen zwischenbetrieblicher Kooperation lassen sich prinzipiell auch als ein Netzwerk zwischen den Beteiligten interpretieren, da diesen in der Regel ein kooperatives Beziehungsgefüge zugrunde liegt.⁶⁹⁸ Die Ausdrücke Netzwerke und Kooperationen

⁶⁹¹ So unter anderem bei Thorelli (1986), C. Jarillo (1988), Siebert (1991), Fritsch (1992), Pfohl/Large (1992), Sydow (1992) und Stahl (1995).

⁶⁹² Vgl. Fritsch (1992), S. 90 sowie Sydow (1993), S. 61 ff., der einen Überblick über unterschiedliche Definitionen des Begriffes Netzwerke in der Literatur gibt.

⁶⁹³ Vgl. dazu Jarillo (1988), S. 32 sowie Sydow (1993), S. 79.

⁶⁹⁴ Sydow (1993), S. 79.

⁶⁹⁵ Die Vertragsbeziehungen in Netzwerken haben i. a. relationalen Charakter; vgl. Fritsch (1992), S. 90.

⁶⁹⁶ Zu den Eigenschaften von Netzwerken siehe unter anderem Fritsch (1992), S. 90 f., Siebert (1992), S. 293 ff. sowie Sydow (1993), S. 78 ff.

⁶⁹⁷ Vgl. Meyer (1995) S. 3.

⁶⁹⁸ Die wesentlichen Merkmale der Definition des Begriffes Kooperation (vgl. dazu unter anderem Büchs (1991), S. 3, Hanke (1993), S. 31 ff., Bogaschewsky (1995), S. 161 f., sowie Trost (1999), S. 146 f.) weisen auch starke Parallelen zu der oben dargestellten Beschreibung von Netzwerken auf.

werden bei der Erörterung intermediärer Koordinationsstrukturen zwischen Markt und Hierarchie dementsprechend zumeist mit gleicher Bedeutung verwandt.⁶⁹⁹ Infolgedessen werden Kooperationen im Zuge dieser Arbeit als mögliche Formen einer netzwerkartigen Koordination betrachtet. Die Grenzen zwischen den in der Realität zu beobachtenden verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten sind dabei fließend.⁷⁰⁰

Netzwerkarrangements decken in verschiedenen Ausprägungen die gesamte Bandbreite alternativer Koordinationsformen zwischen Markt und Hierarchie ab und bieten ein breites Spektrum an Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Koordination ökonomischer Aktivitäten. Sie grenzen sich gegenüber marktlichen Austauschbeziehungen durch den eher kooperativen und weniger wettbewerblichen Charakter sowie die Möglichkeit der unternehmensübergreifenden Anwendung administrativer Koordinationsinstrumente ab. Im Vergleich zur hierarchisch-bürokratischen Organisation zeichnen sie sich durch eine erhöhte Flexibilität der Beteiligten sowie aufgrund der Beibehaltung der rechtlichen Selbständigkeit der Partner durch einen stärkeren Effizienzdruck und damit zugleich die Vermeidung bürokratischer Ineffizienzen aus.⁷⁰¹ Somit können mittels einer netzwerkartigen Koordination unter bestimmten Voraussetzungen die Vorteile beider Grundformen miteinander kombiniert werden.⁷⁰²

Ob Netzwerke in einem Spektrum alternativer Arrangements zur Transaktionsabwicklung aber tatsächlich Zwischenformen zwischen Markt und Hierarchie sind, wird von manchen Autoren in Zweifel gezogen. Diese betonen vielmehr den Charakter von Netzwerken als eigenständige Organisationsform, die in Abgrenzung zu den beiden Grundformen nicht durch eine Mischung deren, sondern durch bestimmte eigene Attribute gekennzeichnet ist.⁷⁰³ Dieser eher selten geäußerten Auffassung soll im Verlauf der folgenden Darstellungen allerdings nicht gefolgt werden. Vielmehr wird unterstellt, dass netzwerkartige Koordinationsstrukturen in der Palette möglicher Organisationsformen zwischen rein marktlichen Leistungsbeziehungen und hierar-

⁶⁹⁹ Dies gilt beispielsweise für Büchs (1991), Hanke (1993), Rotering (1993) und Trost (1999). Meyer verwendet die Begriffe Netzwerk und Kooperation synonym (vgl. Meyer (1995), S. 3).

⁷⁰⁰ Vgl. Meyer (1995), S. 3.

⁷⁰¹ Vgl. Siebert (1991), S. 294, Stahl (1995), S. 102 f. sowie Becker (1999), S. 120.

⁷⁰² Vgl. Siebert (1991), S. 293 f. sowie Sydow (1992), S. 260.

⁷⁰³ Vgl. Jarillo (1988), S. 33 sowie Powell (1990), S. 296 ff., der die Betrachtung eines Kontinuums zwischen Markt und Hierarchie nicht zielführend und die Einführung hybrider Arrangements als Zwischenform zwischen diesen beiden Polen als wenig hilfreich bezeichnet. Damit korrigiert er anderslautende frühere Ausführungen (vgl. Powell (1987), S. 68 f.); vgl. zur Diskussion dieser Frage auch Sydow (1993), S. 101 f. sowie Meyer (1995), S. 145 ff.

chisch-bürokratischen Koordinationsstrukturen anzusiedeln sind und eine Kombination aus den Charakteristiken dieser beiden aufweisen.

5. Würdigung der Transaktionskostentheorie

Ungeachtet ihrer verhältnismäßig kurzen Historie hat die Transaktionskostentheorie für verschiedene wirtschaftswissenschaftliche Forschungsgebiete eine Reihe wertvoller Beiträge und Erweiterungen liefern können, wobei ihr diese positive Einschätzung sogar von einigen Kritikern zugestanden wird. So werden mit Hilfe des Transaktionskostenansatzes klassische Theoriekonzepte wie begrenzte Rationalität oder Unsicherheit und neue Entscheidungsparameter wie Spezifität zusammengeführt und auf dieser Basis Erklärungsansätze sowohl für die Existenz von Organisationen als auch für die Vorteilhaftigkeit der Abwicklung bestimmter Transaktionen in verschiedenen institutionellen Arrangements geboten. Dabei ist die Betrachtungsperspektive nicht nur auf die Gestaltungsmöglichkeiten bestimmter Organisationen begrenzt, sondern sie bezieht grundsätzlich auch die Ausgestaltung interorganisationaler Beziehungsgefüge mit ein.⁷⁰⁴

In Folge der vergleichsweise einfachen Annahmen und Konzepte, die dem Transaktionskostenansatz zugrunde liegen, lassen sich wichtige Aussagen der Theorie auch relativ problemlos im Rahmen empirischer Untersuchungen überprüfen. In unterschiedlichen wirtschaftswissenschaftlichen Bereichen hat es bereits einige entsprechende Arbeiten gegeben, bei denen sich die Transaktionskostentheorie im allgemeinen bewährt hat,⁷⁰⁵ so dass der empirische Bewährungsgrad insgesamt in einer Weise als hoch eingestuft werden kann, wie dies "kaum eine andere ... Teiltheorie für sich in Anspruch nehmen kann".⁷⁰⁶

Dazu muss allerdings einschränkend hinzugefügt werden, dass noch keine empirische Analyse erfolgt ist, bei der unter direkter Heranziehung monetärer Werte überprüft wurde, ob die Höhe der jeweiligen Transaktionskosten unterschiedlicher Organisationsformen wahrhaftig in der dargestellten Art systematisch in Abhängigkeit von den benannten Einflussfaktoren variiert.⁷⁰⁷

⁷⁰⁴ Vgl. Ebers/Gotsch (2001), S. 241 f.

⁷⁰⁵ Vgl. Picot (1991), S. 150.

⁷⁰⁶ Picot (1993), S. 4202.

⁷⁰⁷ Vgl. Ebers/Gotsch (2001), S. 247; eine sehr umfangreiche Untersuchung liefern Masten et al. (1991), die die Aussagen der Transaktionskostenökonomie am Beispiel des Baus von Militärschiffen überprüfen und dabei am

Hieran knüpft auch einer der gängigsten Kritikpunkte am Transaktionskostenansatz an: die mangelnde Operationalisierung und Konkretisierung zentraler Konzepte - vor allem des Transaktionskostenbegriffes.⁷⁰⁸ Die Operationalisierungsschwierigkeiten bei der Beschreibung unterschiedlicher Organisationsformen und der Erfassung der relevanten Kostendeterminanten stellen für viele eine Art "Achillesferse" der Transaktionskostentheorie dar. Insbesondere die Bestimmung der Kosten nicht realisierter Organisationsformen, die zum Vergleich herangezogen werden, gestaltet sich häufig sehr schwierig.⁷⁰⁹

Für zentrale Begriffe des Theoriegebäudes wie Transaktion oder Transaktionskosten fehlt bislang eine eindeutig festgelegte und klar abgrenzbare Definition. Der daraus resultierende große Interpretationsspielraum für die Abgrenzung von Transaktionskosten an sich und die dazu bestehenden generellen Probleme bei deren Messbarkeit mündeten schließlich auch in der Kritik von Fischer, es lasse sich letztlich alles mit Hilfe von Transaktionskosten begründen.⁷¹⁰ Es besteht "bei dem Transaktionskostenansatz die Gefahr, dass allzu optimistisch alles, was existiert, auch als funktional oder effizient 'zurechtgedeutet' wird".⁷¹¹ Aus dem gleichen Grund geht Schneider davon aus, dass der Vergleich zwischen marktlichen und hierarchischen Organisationsmustern mittels Transaktionskosten schon grundsätzlich fehlschlagen muss und der gesamte Ansatz schlussendlich nicht mehr darstelle als ein "gefällig aufbereitetes Theoriegebrösel".⁷¹²

Außerdem wird der Transaktionskostentheorie vorgehalten, dass sie bestimmte relevante Einflussgrößen vernachlässigt oder gänzlich unberücksichtigt lässt. Hierzu zählen vor allem Machtaspekte, also die Machtverteilung zwischen den Transaktionspartnern und der Einfluss von Machtbestrebungen auf deren Entscheidungen.⁷¹³ Derartige Marktziele von Individuen und Organisationen, die keiner ökonomischen Rationalität unterliegen, in der Realität vor allem aber auch im Rahmen von Kooperationen bedeutsam sind, lassen sich mit Hilfe des Transakti-

Ende das Fazit ziehen, dass viele, aber nicht sämtliche Vorhersagen der Theorie empirisch bestätigt werden (vgl. Masten et al. (1991), S. 20).

⁷⁰⁸ Vgl. zu diesem Kritikpunkt u. a. Picot (1982), S. 281, Sydow (1992), S. 275, Kaas/Fischer (1993), S. 693, Feldmann (1995), S. 83 f. sowie Ebers/Gotsch (2001), S. 243 ff.

⁷⁰⁹ Vgl. Masten et al. (1991), S. 3.

⁷¹⁰ "there is a suspicion that almost anything can be rationalized by invoking suitably specified transaction costs"

(Fischer (1977), S. 322 (Fußnote)).

⁷¹¹ Schmidt (1992), S. 1864.

⁷¹² Schneider (1987), S. 479.

⁷¹³ Vgl. zu diesem Kritikpunkt ausführlich Sydow (1992), S. 287 ff.

onskostenansatzes nicht vollständig erfassen.⁷¹⁴ Machtprozesse finden nur insoweit teilweise Eingang, als dass sie durch die Berücksichtigung von Abhängigkeiten, die sich in Verbindung mit dem Faktor Spezifität ergeben und aus denen Transaktionskosten resultieren, betrachtet werden.⁷¹⁵ Schließlich wird an transaktionskostentheoretischen Analysen häufiger die einseitig kostenorientierte Vorgehensweise, die Vernachlässigung der Bedeutung von Produktionskosten sowie die nur indirekte Berücksichtigung bestimmter Rahmenbedingungen kritisiert.⁷¹⁶

Trotz der aufgeführten Schwierigkeiten - insbesondere was die Operationalisierung der Transaktionskosten und ihrer Einflussgrößen anbelangt - liefert die Transaktionskostentheorie unter dem Strich doch einen geeigneten Rahmen für eine ökonomische Analyse, die mittels einer komparativen Betrachtungsweise zwar keine exakten und vollständigen Erklärungen der betrachteten Phänomene, wohl aber recht zuverlässige Tendenzaussagen über die Vorteilhaftigkeit bestimmter Organisationsformen erlaubt.⁷¹⁷ Das entwickelte Instrumentarium lässt sich dabei auf unterschiedliche Sachverhalte anwenden und ermöglicht eine Integration zuvor isolierter Einzelaussagen aus unterschiedlicher Forschungsbereichen.⁷¹⁸ Das wichtigste Anwendungsfeld bisheriger Arbeiten stellt zwar die Frage nach dem Eigen- oder Fremdbezug von Leistungen dar, dem Transaktionskostenansatz steht aber generell ein weites Feld potenzieller Anwendungen offen,⁷¹⁹ er lässt sich "im Prinzip auf alle Organisationen anwenden".⁷²⁰

Das Hauptziel der nun folgenden Untersuchung ist eine vergleichende Betrachtung unterschiedlicher Verbundformen bzw. der Transaktionskosten, die mit diesen verbunden sind. Dabei können und sollen nur bestimmte Tendenzaussagen abgeleitet werden, da eine direkte Beurteilung der Effizienz einzelner Verbundmodelle aufgrund der Unmöglichkeit der Einbeziehung und Bewertung aller relevanten Kosten und Nutzen, der verschiedenen historischen, rechtlichen und verkehrlichen Gegebenheiten als nahezu aussichtslos erscheinen muss. Der Transaktionskostenansatz bildet für eine derartige Analyse einen geeigneten konzeptionellen Rahmen, da sich mit seiner Hilfe zumindest Aussagen über die relative Vorteilhaftigkeit be-

⁷¹⁴ Vgl. Bogaschewsky (1995), S. 171.

⁷¹⁵ Vgl. Kaas/Fischer (1993), S. 693 sowie Stahl (1995), S. 122.

⁷¹⁶ Vgl. Domrös (1993), S. 78 ff., Bogaschewsky (1995), S. 172, Theuvsen (1997), S. 992 und Ebers/Gotsch (2001), S. 245 f.

⁷¹⁷ Vgl. Picot (1982), S. 281 sowie Sydow (1997), S. 299.

⁷¹⁸ Vgl. Theuvsen (1992), S. 991.

⁷¹⁹ Vgl. Feldmann (1993), S. 77.

⁷²⁰ Pies (2001), S. 3.

stimmter Verbundmodelle herausarbeiten lassen, was im nun nachfolgenden Kapitel erfolgen soll.

VI. Analyse von Verbundmodellen aus transaktionskostentheoretischer Sicht

1. Vorbemerkungen

Nach der ausführlichen Darstellung der unterschiedlichen Verbundstrukturen in Kapitel IV. soll nun mit Hilfe des im vorherigen Kapitel eingeführten transaktionskostentheoretischen Instrumentariums untersucht werden, ob sich die Verbundfunktionen aus transaktionskostentheoretischer Perspektive tendenziell günstiger im Rahmen eines Aufgabenträgerverbundes, eines Unternehmensverbundes oder eines Mischverbundes erfüllen lassen.

Dabei soll nicht auf die Frage eingegangen werden, ob die Kooperationsform Verkehrsverbund für die jeweils Beteiligten denn überhaupt ökonomische Vorteile gegenüber anderen Möglichkeiten einer Zusammenarbeit oder jeglichem Verzicht auf diese bietet. Vielmehr wird die Existenz von Verkehrsverbänden als eine gegebene Tatsache hingenommen und nur ihre unterschiedlichen Organisationsformen einer vergleichenden Betrachtung unterworfen. Es werden weder alternative Kooperationsformen mit niedrigerer Bindungsintensität wie Verkehrs- und Tarifgemeinschaften noch eine rein marktliche Koordinationslösung, wie sie sich als Folge einer weitgehenden Deregulierung des ÖPNV-Sektors ergeben könnte, oder eine vollkommen hierarchische Abwicklungsvariante mittels eines rein staatlichen Lenkungssystems in die Analyse einbezogen.

Die Beurteilung der grundsätzlichen Vorteilhaftigkeit von Verbänden kann je nach Perspektive der Beteiligten durchaus unterschiedlich ausfallen. Aus Kundensicht ist die positive Wirkung von Verkehrsverbänden durch die von diesen vorgenommene Abstimmung und Koordination der Verkehrsleistungen innerhalb des Verbundraumes sowie die Vereinheitlichung der Tarifsysteme und der gesamten ÖPNV-Benutzeroberfläche weitgehend unbestritten. "Verkehrsverbände ermöglichen eine im Interesse des Kunden liegende Vereinheitlichung des Angebotes".⁷²¹ Insbesondere bei stark verflochtenen Verkehrssystemen kommen die Vorzüge der Verbundarbeit unter dem Motto "Ein Fahrplan. Ein Ticket. Ein Tarif." für die ÖPNV-Nutzer zum Tragen. Dabei ist unabhängig von der Verbundform das Resultat für den Fahrgast letztlich das gleiche.⁷²²

⁷²¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 215.

⁷²² Vgl. Pucher/Kurth (1996), S. 281.

Aus dem Blickwinkel der am Verbund beteiligten Verkehrsunternehmen stellt sich die Vorteilhaftigkeit von Verbänden hingegen differenzierter dar.⁷²³ Zwar ergeben sich einerseits in einzelnen Bereichen wirtschaftliche Vorteile infolge der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch eine übergeordnete Stelle. Die Bündelung übergreifender Zuständigkeiten in einer zentralen Organisationseinheit erscheint vor allem bei dicht geknüpften Verkehrsnetzen aus ökonomischer Sicht geboten,⁷²⁴ weil sich durch eine horizontale Konzentration dieser Funktionen auf einer Ebene Synergie- und Rationalisierungseffekte realisieren lassen. Sie entspricht damit zugleich dem Ziel einer Transaktionskostenreduktion.⁷²⁵ Dazu können durch den vereinheitlichten Marktauftritt gegenüber dem Kunden im allgemeinen Fahrgastgewinne erzielt werden, da in einem koordinierten Gesamtnetz die Nachfrage höher ist als bei einem Angebot einzelner Teilstrecken.⁷²⁶ Es ist aber andererseits fraglich, ob sich die Verbundeffekte unter dem Strich für jedes einzelne der beteiligten Verkehrsunternehmen positiv auswirken und die entstehenden wirtschaftlichen Nachteile in Form von Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverlusten sowie anfallenden Regiekosten für die Arbeit der Verbundgesellschaft in vollem Maße aufwiegen.⁷²⁷ Nachteilig kann sich außerdem bemerkbar machen, dass - je nach gewählter Verbundform - der unternehmerische Entscheidungsspielraum durch den Verbund zum Teil merklich eingeschränkt werden kann.

Für die Aufgabenträger stellt die Integration der Verkehre im Rahmen eines Verkehrsverbundes meist eine allgemeine verkehrs- und umweltpolitische Zielsetzung dar. Welchen konkreten Einfluss sie zu deren Verwirklichung in ihrem Sinne ausüben können, hängt maßgeblich von der jeweiligen Verbundkonstruktion ab. Finanziell kann die Umsetzung für sie durchaus zu höheren Belastungen verglichen mit dem Vor-Verbund-Stadium führen. Dies resultiert nicht nur aus den tariflichen Ausgleichszahlungen, möglichen Beiträgen zur Arbeit der Verbundorganisation sowie Anschubfinanzierungen für Erstinvestitionen, sondern auch aus eventuell in Verbindung mit dem Verbund umgesetzten Angebotsausweitungen, die im Regelfall den allgemeinen Zuschussbedarf der Verkehrsunternehmen ansteigen lassen.

⁷²³ Zu den Vorzügen und Nachteilen von Verkehrsverbänden aus der Sicht eines Verkehrsunternehmens siehe auch König (2000), S. 7 f.

⁷²⁴ Vgl. Vaubel (1992), S. 21.

⁷²⁵ Vgl. Szabo (1999), S. 180.

⁷²⁶ Vgl. Werner (2001), S. 91, der sich dabei auf Ausführungen von Lehmann (2000) stützt.

⁷²⁷ Vgl. Szabo (1999), S. 166 f.; Verkehrsverbände sind in der Vergangenheit dementsprechend regelmäßig auch nur durch öffentliche Ausgleichszahlungen zur Einnahmensicherung der einbezogenen Verkehrsunternehmen zustande gekommen.

Darüber hinaus ist auch die räumliche Ausdehnung des Verbundgebietes bei der generellen Beurteilung von deren Vorteilhaftigkeit bedeutsam. Im allgemeinen sollte die Verbundraumgröße so gewählt werden, dass die Verkehrsverflechtungen innerhalb möglichst hoch und die darüber hinausreichenden zugleich möglichst gering sind, was tendenziell eher eine restriktive Ausdehnung nahe legt.⁷²⁸ "Politische Grenzen sollten den verkehrlichen Belangen der Gebietsfestlegung untergeordnet werden".⁷²⁹ Dem hingegen lässt in der Praxis "die teilweise entstandene erhebliche Größe der Verbände Zweifel an der Effektivität ihrer Arbeit ... aufkommen".⁷³⁰

Die geschilderten Aspekte werden bei der folgenden Betrachtung jedoch nicht im Vordergrund stehen, da der Fokus hier nicht auf die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit von Verbänden, sondern vielmehr auf die Frage nach der transaktionskostentheoretisch effizientesten Verbundorganisation für die Abwicklung der Verbundfunktionen gerichtet werden soll. Schon weil Verbundsysteme in aller Regel politisch gewollt sind und ein Rückgängigmachen bereits bestehender verkehrlicher Integrationen praktisch nicht machbar sein dürfte,⁷³¹ erscheint es pragmatisch, die Frage ihrer prinzipiellen Sinnhaftigkeit hier nicht in den Vordergrund zu rücken.

Die tatsächlichen wirtschaftlichen Effekte eines Verkehrsverbundes sind um so schwerer zu analysieren als eine direkte Betrachtung ihrer ökonomischen Auswirkungen de facto ausgeschlossen ist, da kein objektives Kriterium zur Messung des Verbunderfolges existiert. Selbst relativ einfach zu ermittelnde Daten wie jene über die Fahrgast- und Einnahmenentwicklung sind in diesem Zusammenhang nur bedingt aussagekräftig. So hängen die angegebenen Fahrgastzahlen maßgeblich von den Fahrtenhäufigkeiten ab, die für die im Verbund vertriebenen Zeitkarten unterstellt werden. Bei den Einnahmen wird durch die Wahl eines eher mäßigen Tarifniveaus bei Verbundstart häufig ein größerer Spielraum für Steigerungen in den Folgejahren geschaffen. Dazu wirken auch verschiedene externe Einflüsse, wie die allgemeine konjunkturelle Lage oder die Entwicklung der Schülerzahlen, maßgeblich auf die jährlichen

⁷²⁸ Zur Frage der räumlichen Ausdehnung von Verbänden vgl. Pampel et. al (1988), S. 57 f. sowie ausführlich Vaubel (1992).

⁷²⁹ Pampel et. al (1988), S. 58.

⁷³⁰ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 215.

⁷³¹ Vgl. Fiedler (2001), S. 1; für Freitag (2000), S. 15, würde dies sogar einen "Rückfall in die 'Steinzeit'" darstellen.

Veränderungsraten bei Fahrgästen und Einnahmen ein. Eine einwandfreie Berechnung der tatsächlichen Verbundeffekte dürfte daher ohnehin kaum möglich sein.

Mögliche Modal-Split-Veränderungen zugunsten des ÖPNV, wie sie beispielsweise für Heidelberg festgestellt wurden,⁷³² können ebenfalls nur eingeschränkt als Beleg für den Verbunderfolg herangezogen werden, da auch hier eine Reihe anderer Faktoren, wie u. a. Zustand und Ausbau des jeweiligen Straßennetzes, Parkraumbewirtschaftungen oder Maßnahmen zur ÖPNV-Beschleunigung, wesentlichen Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl ausübt. Ebenso geben viele Kennzahlenvergleiche zwischen verschiedenen Verbänden wegen der aufgezeigten Unterschiede in deren geographischer, verkehrlicher, historischer und organisatorischer Gegebenheiten meist nur ein sehr verzerrtes Bild über den Erfolg bzw. Misserfolg einzelner Verbände verglichen mit anderen wieder. Zu diesem Schluss kam auch das Land Baden-Württemberg bei der Neukonzeption seiner Verbundförderung: "Bei der Berechnung der Kennzahlen ... wird deutlich, dass ein unmittelbarer Vergleich zwischen den Verbänden nicht möglich ist. ... Dazu sind die Strukturen und sozioökonomischen Faktoren der Verbände zu unterschiedlich".⁷³³

Nachfolgend werden des Weiteren auch die aktuellen rechtlichen Fortentwicklungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Konsequenzen für die Organisation der Verbände weitgehend außer Acht bleiben. In diesem Prozess sind die Verbände ohnehin "in ihrer Verbindungsfunktion zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen weniger Akteur als Betroffener der Entwicklung".⁷³⁴ Außerdem ist die Beurteilung dieser Frage eine rein juristische und keine ökonomische Angelegenheit, die überdies zum jetzigen Zeitpunkt bei weitem noch nicht abschließend bewertet werden kann.⁷³⁵

⁷³² Der ÖPNV-Modal-Split stieg in Heidelberg ausgehend von einem Wert von 12 % im Jahr vor Verbundstart (1988) auf 21 % im Jahre 1999 (vgl. Wagner (2000), S. 3).

⁷³³ Konzeption zur Förderung der Verkehrs- und Tarifkooperationen in Baden-Württemberg - 2. Stufe - vom 26. Februar 2002, S. 5.

⁷³⁴ Faber/Markgraf (2002), S. 29.

⁷³⁵ Vgl. zu dieser Diskussion auch Abschnitt 5. im Kapitel IV.

2. Grundsätzliches Vorgehen der transaktionskostentheoretischen Analyse

Im ÖPNV lässt sich der gesamte Leistungsaustausch als ein Geflecht von Transaktionen beschreiben, in dem verschiedene Funktionen von unterschiedlichen Beteiligten erfüllt werden.⁷³⁶

Die nachfolgende Untersuchung wird sich darauf konzentrieren, die aus transaktionskostentheoretischer Sicht günstigste Zuordnung für eine dieser Transaktionen - die Wahrnehmung der klassischen Verbundaufgaben - zu bestimmen.⁷³⁷ Damit sind ausschließlich die typischen Regiefunktionen einer Verbundgesellschaft gemeint, also deren Tätigkeiten in den übergeordneten Koordinationsbereichen Abstimmung des betrieblichen Leistungsangebotes, Tarif, Einnahmenaufteilung, Vertrieb, Marketing und Fahrgastinformation. Nicht unter die Betrachtung fallen hingegen weitere Aufgabenbereiche, wie sie von den in Kapitel IV. dargestellten Verbundgesellschaften häufig zusätzlich wahrgenommen werden. Demzufolge wird auch die Ausübung der Bestellfunktion ausgeklammert, zumal diese schon aus rechtlichen Gründen nicht von allen Verbundorganisationen erfüllt werden könnte. Die im Folgenden betrachtete Transaktion ist somit die Abwicklung der klassischen Koordinationsfunktionen eines Verkehrsverbundes.

Da die Transaktionskosten definitionsgemäß alle Kosten umfassen, die bei der Abwicklung der untersuchten Transaktion anfallen, sind die hier relevanten Transaktionskosten jene, die bei der Durchführung der typischen Verbundaufgaben entstehen. Vereinfacht ausgedrückt entsprechen diese den gesamten Kosten für die Arbeit der Verbundgesellschaft. Da Verkehrsverbünde hier als gegeben angesehen werden, soll der Schwerpunkt der Betrachtung weniger auf den Transaktionskosten vor der Verbundgründung, also möglichen ex-ante Transaktionskosten in Form von Anbahnungs- und Vereinbarungskosten, liegen, sondern vielmehr auf jenen, die im Zusammenhang mit der Abwicklung der eigentlichen Verbundarbeit entstehen. Diese umfassen primär Abwicklungskosten bei der tatsächlichen Koordination und Durchführung des Transaktionsprozesses, daneben aber auch Kontrollkosten zur Sicherstellung der Vertragseinhaltung und Anpassungskosten bei der Reaktion auf veränderte Bedingungen.⁷³⁸

⁷³⁶ Vgl. Lehmann (2000), S. 159.

⁷³⁷ Diese Transaktion setzt sich strenggenommen aus einer Reihe von einzelnen Teiltransaktionen zusammen, hier sollen die Verbundfunktionen aber gebündelt als eine einzige Transaktion betrachtet werden.

⁷³⁸ Die hier betrachteten Transaktionskosten sind also nicht vergleichbar mit den in jüngster Zeit des öfteren, u. a. bei Krause (2002b) und Müller-Hellmann (2002), angeführten Transaktionskosten, die im Zusammenhang mit Ausschreibungswettbewerb im ÖPNV entstehen.

Transaktionskosten in Zusammenhang mit der Arbeit der Verbundgesellschaften fallen beispielsweise beim Transfer von Informationen oder bei der Entscheidungsfindung zwischen den Beteiligten an.⁷³⁹ Die Verbundgesellschaften koordinieren in ihren Arbeitsbereichen das im ÖPNV erforderliche Zusammenwirken unterschiedlicher Organisationseinheiten. Die bei diesen Abstimmungsprozessen zwischen den einzelnen Elementen unvermeidlichen Austauschbeziehungen rufen Transaktionskosten hervor, die in Abhängigkeit von der jeweiligen Organisationsform nach Art und Höhe unterschiedlich sein können. Um eine transaktionskostengünstige Abwicklung zu ermöglichen, sollten die bei der Abstimmung zwischen den Beteiligten entstehenden Reibungsverluste und Missverständnisse so gering wie möglich gehalten werden.⁷⁴⁰

Um mit Hilfe transaktionskostentheoretischer Argumente für die jeweils betrachtete Transaktion - hier also die Wahrnehmung der klassischen Regieaufgaben eines Verbundes - die transaktionskostenminimierende Abwicklungsart zu finden, sollen zunächst die vorhandenen Koordinationsformen - in diesem Fall die unterschiedlichen Verbundorganisationsmodelle - systematisiert und in das Spektrum alternativer Abwicklungsvarianten eingeordnet werden. Dies wird im folgenden Abschnitt erfolgen. Anschließend müssen die transaktionskostenrelevanten Eigenschaften der untersuchten wirtschaftlichen Leistungsbeziehungen bestimmt werden, was im vierten Teil dieses Kapitels vorgenommen wird. In Abhängigkeit von der Ausprägung der kostenbedeutsamen Charakteristika sollen nachfolgend dann Schlussfolgerungen hinsichtlich des effizientesten Koordinationsmechanismus, also der transaktionskostengünstigsten Verbundform, abgeleitet werden.⁷⁴¹

Dabei wird nicht zuletzt die Frage im Mittelpunkt stehen, ob unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten eine staatliche Beteiligung an Verbundgesellschaften gerechtfertigt ist oder nicht. Dies wäre dann der Fall, wenn dadurch kostenwirksame Transaktionsprobleme, die auf den speziellen Eigenschaften der Transaktion beruhen, reduziert werden können, ohne dass diese Transaktionskosteneinsparungen durch zusätzliche Bürokratiekosten überkompensiert wer-

⁷³⁹ "Die Erstellung ... der ÖPNV-Leistung erfordert das koordinierte Zusammenwirken einer Vielzahl elementarer Prozesse und Organisationseinheiten. Der dabei unvermeidliche Transfer von Informationen, Rechten und Materie generiert Transaktionskosten", (Szabo (2000b), S. 2).

⁷⁴⁰ Vgl. Stahl (1995), S. 91.

⁷⁴¹ Zum grundsätzlichen Vorgehen transaktionskostentheoretischer Untersuchungen vgl. u. a. Michaelis (1985), S. 61 ff., Picot/Dietl (1993), S. 313 sowie Stahl (1995), S. 86 ff.

den.⁷⁴² Die Untersuchung soll im Zuge einer für die Transaktionskostentheorie üblichen, komparativen Betrachtungsweise erfolgen, d. h. es kann und soll nur dargestellt werden, unter welchen Bedingungen in welcher Organisationsform bei der Wahrnehmung der Verbundaufgaben tendenziell höhere und in welcher niedrigere Transaktionskosten anfallen.

3. Einordnung der Verbundmodelle im Spektrum möglicher Organisationsformen

Für die organisatorische Abwicklung der traditionellen Verbundfunktionen spannt sich in der Praxis ein weites Feld denkbarer Alternativen auf. Die grundsätzliche Bandbreite möglicher Gestaltungsformen für eine Transaktion reicht von der rein marktlichen bis zur vollkommen hierarchisch-bürokratischen Koordination. Die Extrempositionen in der Vielfalt möglicher Organisationsformen für die Durchführung der klassischen Verbundaufgaben stellen dementsprechend auf der marktlichen Seite die unregulierte Abwicklung über den Markt und auf der hierarchisch-bürokratischen Seite die direkte Übernahme dieser Aufgaben durch den Staat dar. Die staatliche Koordinationsform kann, wie im vorherigen Kapitel ausgeführt, als eine Variante der hierarchisch-bürokratischen Abwicklungsform interpretiert werden,⁷⁴³ und weist die dort beschriebenen Wesenszüge der Grundform Hierarchie auf. Verbünde lassen sich in der Palette alternativer Abwicklungsvarianten zwischen diesen beiden extremen Polen einordnen.

3.1 Verbünde als ökonomische Institutionen zwischen Markt und Hierarchie

Gemäß der im zweiten Kapitel entwickelten Definition stellen Verkehrsverbünde eine Kooperationsform im ÖPNV dar. Kooperationen sind intermediäre Organisationsformen, die sich zwischen den beiden extremen Abwicklungsformen Markt und Hierarchie einordnen lassen. Dementsprechend können Verbünde aufgrund ihres kooperativen Charakters als ökonomische Institutionen zwischen Markt und Hierarchie (bzw. Staat) eingeordnet werden. Die verschiedenen Varianten intermediärer bzw. hybrider Abwicklungsformen wurden im letzten Kapitel unter der Bezeichnung "Netzwerke" subsumiert. Netzwerke beruhen auf einer langfristig ausgerichteten, koordinierten Zusammenarbeit zwischen mehreren, rechtlich selbständigen Einheiten, die ein gemeinsames Ziel verfolgen, ihre relativ stabilen Beziehungen auf vertraglicher

⁷⁴² Vgl. Szabo (1999), S. 117.

⁷⁴³ "Formal organization whether represented by hierarchy ... or by the state is a means of allocating resources through authority relations" (Powell (1987), S. 67).

Basis geregelt haben und zwischen denen ein intensiver Austausch von Informationen zur wechselseitigen Abstimmung erfolgt.⁷⁴⁴

Diese Definitionsmerkmale eines Netzwerkes treffen auf die Verkehrsverbände größtenteils zu, "die in den Verkehrsverbänden organisierten Unternehmen weisen ... im Rahmen bestehender Organisationsstrukturen Merkmale von Netzwerken auf".⁷⁴⁵ Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Partnern ist stets auf eine lange Sicht angelegt - in aller Regel sogar unbefristet. Als gemeinschaftliche Ziele verfolgen sie - auch wenn zwischen ihnen nicht in allen Bereichen Interessenskongruenz herrscht⁷⁴⁶ - die Attraktivierung des ÖPNV in Konkurrenz zum motorisierten Individualverkehr und durch die bessere Abstimmung der Verkehre zugleich eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des ÖPNV-Systems im Verbundraum. Die "gemeinsame, solidarische, integrierte Produktion von Nahverkehrsangeboten durch alle ÖPNV-Unternehmen in einer Region, mit dem Ziel, dadurch ... möglichst viele Fahrgäste für den ÖPNV zu gewinnen und gleichzeitig betriebswirtschaftlich zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen" ist "das Wesen des Verbundgedankens".⁷⁴⁷

Die Beziehungen innerhalb eines Verbundes sind verhältnismäßig stabil⁷⁴⁸ und fußen im allgemeinen auf meist sehr umfangreichen Vertragswerken.⁷⁴⁹ Bei der Durchführung der Verbundtätigkeiten erfolgt notwendigerweise zumeist eine intensive Kommunikation zwischen allen Beteiligten. Ferner sind die Teilnehmer des Netzwerkes rechtlich selbständige Einheiten. Bei Unternehmensverbänden sind dies ausschließlich unternehmerische Elemente, bei Misch- und Aufgabenträgerverbänden sind auch bzw. ausschließlich Gebietskörperschaften gesellschaftsrechtlich einbezogen, die sich ebenfalls als rechtlich selbständige Einheiten auffassen lassen, wobei deren Handlungen allerdings nicht unternehmerisch sondern vielmehr politisch motiviert sind.

⁷⁴⁴ Vgl. dazu auch die Ausführungen im Kapitel V. 4.2.2

⁷⁴⁵ Szabo (1999), S. 150.

⁷⁴⁶ Dies bezieht sich sowohl auf das Verhältnis zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern als auch auf mögliche Spannungen zwischen einzelnen Verkehrsunternehmen oder Interessenskonflikte zwischen verschiedenen Aufgabenträgern; siehe dazu auch den ersten Abschnitt in Kapitel II.

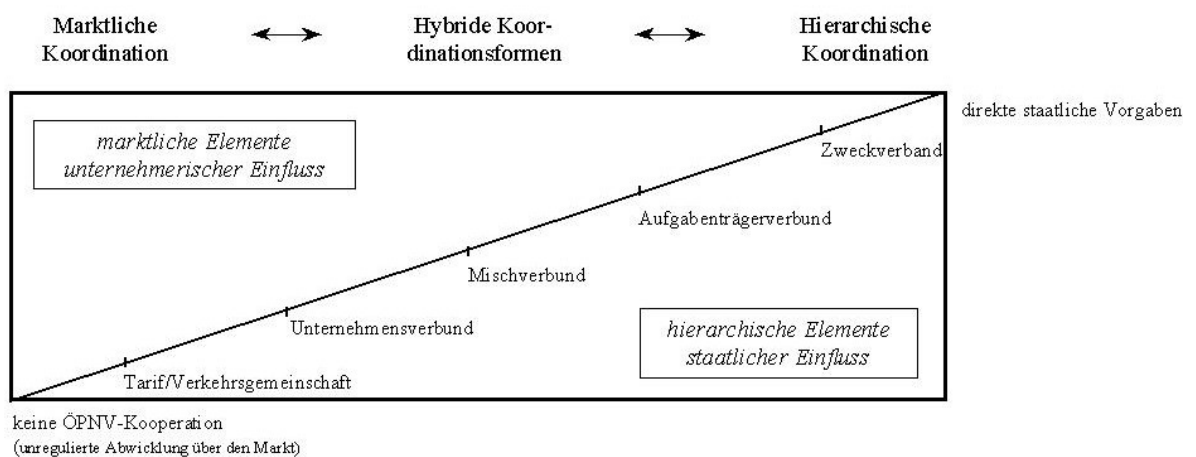
⁷⁴⁷ Kossak (2001), S. 40.

⁷⁴⁸ Zumindest ist bislang noch kein bestehender Verkehrsverbund wieder aufgelöst worden, es sei denn er ging in einem größeren Verbund auf, wie zum Beispiel der FVV im RMV oder der Neckar-Odenwald-Verbund im VRN.

⁷⁴⁹ Vgl. hierzu ausführlich die Darstellungen der einzelnen Verkehrsverbände im Kapitel IV.

Wie im vorherigen Kapitel ausgeführt, existiert zwischen den beiden Grundformen Markt und Hierarchie ein stetiges Spektrum hybrider Koordinationsformen, die in unterschiedlicher Art und Weise Charakteristika dieser beiden Grundmuster nutzen und vereinen. Die verschiedenen Organisationsmodelle von Verkehrsverbänden sollen nachfolgend als alternative Varianten von Netzwerken aufgefasst werden, die in unterschiedlicher Form marktliche bzw. unternehmerische und hierarchisch-bürokratische bzw. staatliche Elemente miteinander kombinieren. Das Spektrum der grundsätzlichen Abwicklungsvarianten für die typischen Verbundfunktionen soll die Abbildung 28 verdeutlichen. Je nach konkreter Organisationsform liegen die Gewichte bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben mehr auf der Unternehmensebene oder mehr auf der politischen Entscheidungsebene. Marktliche Elemente überwiegen bei den primär unternehmerisch geprägten ÖPNV-Kooperationsformen wie Tarif- und Verkehrsgemeinschaften sowie Unternehmensverbänden, während bei Aufgabenträgerverbänden oder zweckverbandsgesteuerten Kooperationen in deutlich stärkerem Maße Kompetenzen bei den staatlichen Einheiten verankert sind. Bei Mischverbänden kommen aufgrund der starken Vernetzung die Einflüsse beider Seiten in vergleichbarem Umfang zum Tragen, die Trennlinie zwischen unternehmerischer und politischer Ebene ist in diesen weitgehend verwischt.⁷⁵⁰ Die vorliegende Betrachtung wird sich im Folgenden aber auf die unterschiedlichen Verbundformen beschränken.

Abbildung 28: Das Spektrum grundsätzlicher Abwicklungsformen für die Verbundfunktionen

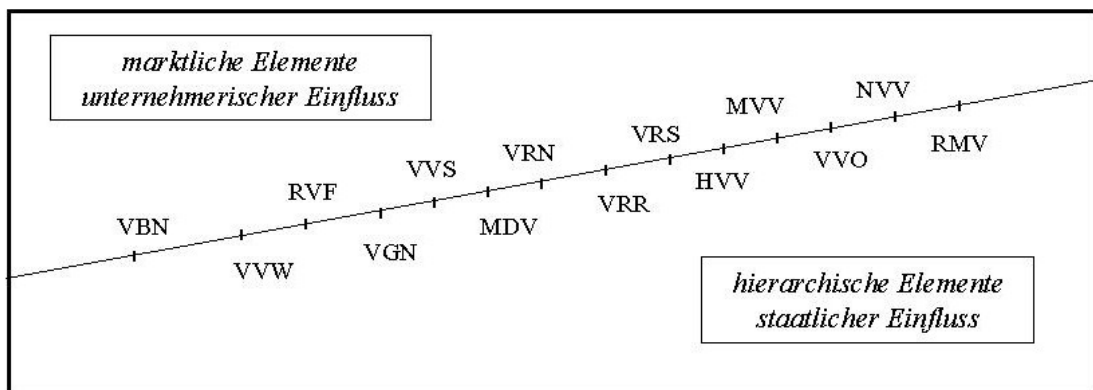


Quelle: eigene Darstellung.

⁷⁵⁰ Vgl. Szabo (1999), S. 172.

Die drei unterschiedlichen Verbundmodelle lassen sich dabei strenggenommen nicht als ein stetiger Punkt in diesem Spektrum darstellen. Aufgrund der vielfältigen Unterschiede innerhalb der einzelnen Grundformen von Verbänden sind innerhalb dieser Gruppen verschiedene Abstufungen zwischen unternehmerischen und politischen Elementen zu finden. Es bestehen sowohl Unternehmensverbände mit umfangreichem Einfluss der Gebietskörperschaften, wie zum Beispiel der VGN, als auch Aufgabenträgerverbände mit einer Reihe unternehmerischer Mitspracherechte, so wie beispielsweise VRS oder VRM. Entsprechende Unterschiede zwischen einigen der bestehenden Verbänden soll die Abbildung 29 beispielhaft veranschaulichen.

Abbildung 29: Verteilung marktlicher und hierarchischer Elemente in Verbänden - beispielhafte Darstellung anhand ausgewählter Verbände

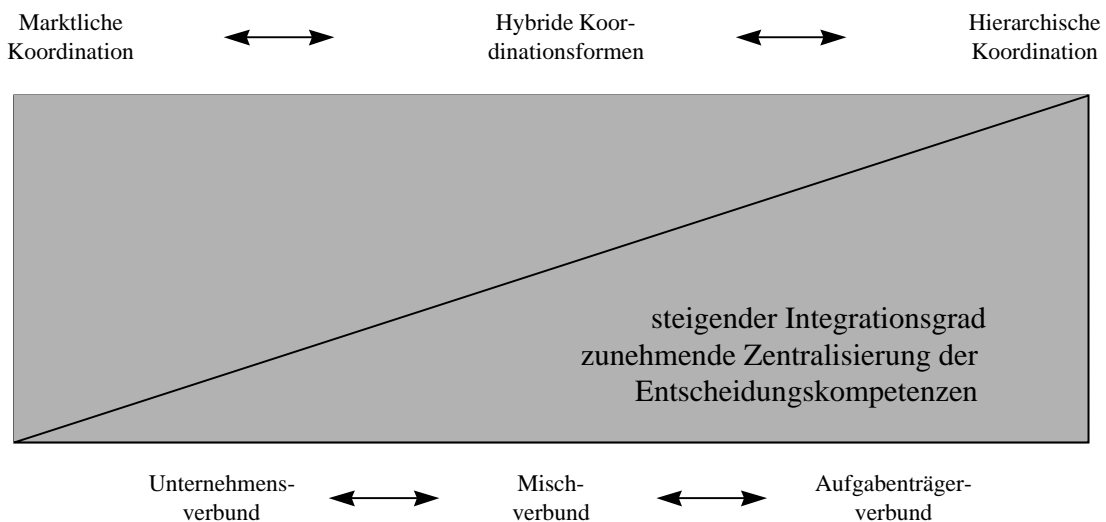


Quelle: eigene Darstellung.

Der Integrationsgrad eines Netzwerkes, der das Ausmaß an Hierarchisierung eines institutionellen Arrangements beschreibt, steigt mit dem Anwachsen des Anteils hierarchischer Elemente an. Übertragen auf diese Untersuchung bedeutet dies, dass der Integrationsgrad mit zunehmender staatlicher Einbindung in den Verbund anwächst. In gleicher Weise nimmt der Zentralisierungsgrad der Entscheidungskompetenzen, der die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen den Partnern im Spektrum zwischen relativ dezentraler unternehmerischer Entscheidung einerseits und hierarchisch-zentralistischen Vorgaben andererseits beschreibt, mit steigendem Einfluss der Aufgabenträger in den Verbänden zu. Dies bedeutet, dass mehr zentralisierte Beschlüsse mit Wirkung für den gesamten Verbund getroffen werden als in Unternehmensverbänden, wo die Entscheidungsfindung aufgrund der größeren Marktnähe in

dezentralerer Form abläuft. Integrations- und Zentralisierungsgrad unterschiedlicher Verbundformen soll die Abbildung 30 veranschaulichen. Sowohl der Integrationsgrad als auch das Ausmaß zentralisierter Entscheidungen weichen auch innerhalb der einzelnen Verbundmodelle je nach konkreter Gremienbesetzung und Kompetenzverteilung nicht unerheblich voneinander ab.

Abbildung 30: Integrations- und Zentralisierungsgrad unterschiedlicher Verbundformen



Quelle: eigene Darstellung.

Aus Vereinfachungsgründen werden bei der folgenden Untersuchung weitgehend idealtypische Organisationslösungen der einzelnen Verbundmodelle unterstellt. Es wird also davon ausgegangen, dass bei Unternehmensverbänden die Verbundentscheidungen im Regelfall alleinig von den Verkehrsunternehmen verantwortet werden, wo hingegen sie bei Aufgabenträgerverbänden ausschließlich von den Aufgabenträgern getroffen werden. Für Mischverbände wird eine weitgehende Gleichrangigkeit zwischen beiden Seiten angenommen. Unberücksichtigt bleiben demzufolge auch die Verquickungen unternehmerischer und politischer Interessen im Zuge der kommunalen Verkehrsunternehmen, auch wenn deren unternehmerische Entscheidungen derzeit praktisch in erheblichem Maße politisch beeinflusst werden und diese Tatsache zweifellos eine der zentralen Schwächen des gesamten ÖPNV-Systems in Deutschland darstellt.⁷⁵¹ Auch

⁷⁵¹ Vgl. dazu Böhme/Sichelschmidt (1994), S. 9 ff.; der Wettbewerbsprozess im allgemeinen ÖPNV dürfte künftig auch zu einem steigenden Marktanteil privater Verkehrsunternehmen im ÖPNV führen (vgl. Elste

umgekehrt können kommunale Unternehmen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten ihrer Eigentümer in den Verbundgremien ausüben. Nachfolgend wird aber unterstellt, dass die Aktionen der Verkehrsunternehmen in erster Linie ökonomischen Interessen folgen, während das Handeln der Aufgabenträger primär politisch ausgerichtet ist.

Ziel dieser Untersuchung soll nun sein, Aussagen über den effizienten Einsatz unterschiedlicher Ausgestaltungen von Netzwerken bzw. Verbundorganisationsformen im Hinblick auf die hier vorliegenden Transaktionsbedingungen zu treffen, also Schlussfolgerungen bezüglich des optimalen Integrations- und Zentralisierungsgrades zu ziehen. Grundsätzlich sollte der Integrationsgrad eines Netzwerkes auf die gegebenen Charakteristika der jeweils relevanten Transaktion in der Art ausgerichtet sein, dass Reibungsverluste bei notwendigen Abstimmungsprozessen so weit wie möglich verhindert und damit die Möglichkeiten zur Vermeidung von Transaktionskosten weitestgehend ausgeschöpft werden. Eine weniger stark ausgeprägte Problemintensität legt eine niedrige oder mittlere Integrationsstufe, in diesem Falle also einen Unternehmensverbund oder ggf. einen Mischverbund, nahe. Bei hochgradiger Problemintensität erscheint hingegen ein höherer Integrationsgrad, also eine stärkere Einbindung der Aufgabenträger, zweckmäßig.⁷⁵² Insgesamt gilt es somit, bestmöglich die jeweiligen "netzwerkspezifischen Koordinationsmechanismen auf die konkret entstehenden Transaktionsprobleme ... auszurichten".⁷⁵³

3.2 Ausprägung der Charakteristika des institutionellen Arrangements in Verbänden

Zum Abschluss dieses Abschnittes soll die vorgenommene Einordnung der Verbundmodelle noch kurz dahingehend überprüft werden, ob die Ausprägungen der beschriebenen Charakteristika des institutionellen Arrangements tendenziell den generellen Aussagen der Transaktionskostentheorie entsprechen. Demnach müssten die typischen Merkmale marktlicher Austauschbeziehungen stärkere Wirkung in Unternehmensverbänden entfalten, die Charakteristika hierarchischer Koordinationsformen hingegen deutlicher in Aufgabenträgerverbänden zum Tragen kommen.

(2000), S. 6), womit sich ein größerer Freiraum für eine ökonomische Ausrichtung der Verkehrsunternehmen ergeben würde.

⁷⁵² Vgl. dazu Stahl (1995), S. 120 f., der im Rahmen seiner Analyse Implikationen für die Gestaltung und das Management von Speditionsnetzwerken ableitet.

⁷⁵³ Stahl (1995), S. 120 f.

Die implizierte stärkere Anreizintensität marktlicher Leistungsbeziehungen durch die klarere Zuordnung der Verfügungsrechte, bei der den Partnern die entstehenden Kosten und Risiken direkter zufallen, lässt sich für die Unternehmensverbände im Vergleich zu den Aufgabenträgerverbänden grundsätzlich bejahen. Da die Unternehmen die wirtschaftlichen Folgen der Verbundtätigkeit selbst tragen, dürfte das Interesse an einem möglichst effizienten Ressourceneinsatz bei der Abwicklung der Verbundaufgaben in Unternehmensverbänden ausgeprägter sein, als dies bei aufgabenträgergesteuerten Verbänden der Fall ist. Aufgrund der weniger ökonomisch ausgerichteten Zielsetzungen der Aufgabenträger ist die Anreizkompatibilität in der für bürokratische Systeme charakteristischen Weise geringer, es bestehen also deutlich schwächere Anreize in Richtung einer effizienten Mittelverwendung.⁷⁵⁴ So sind in der Praxis bei den Aufgabenträgerverbänden auch Tendenzen zu einer gewissen Aufgabenmehrung im Laufe der Zeit⁷⁵⁵ sowie zu einem größeren Personalkörper zu beobachten.⁷⁵⁶

Im Gegensatz dazu ist es bei aufgabenträgergeführten Verkehrsverbänden eher möglich, durch administrative Kontrollinstrumente möglichen Transaktionsproblemen, beispielsweise opportunistischen Verhaltensweisen, im Verhältnis zwischen den Verkehrsunternehmen vorzubeugen und die ordnungsgemäße Transaktionsabwicklung sicherzustellen. Es lassen sich leichter zentrale Vorgaben aufstellen, deren Einhaltung durch die Verbundgesellschaft überwacht wird. In Aufgabenträgerverbänden ist dies aufgrund der gesellschaftsrechtlichen Konstruktion einfacher umsetzbar. Derartige Instrumentarien können einerseits zwar problemlos von staatlichen Stellen implementiert werden, dies ist aber andererseits mit den für hierarchische Systeme typischen Bürokratiekosten verbunden, da höhere Aufwendungen für die Bewertung, Entscheidungsfindung und Kontrolle bestimmter Aufgaben anfallen. Diese höheren Kosten lassen sich u. a. ebenfalls an der tendenziell höheren Mitarbeiterzahl von Aufgabenträgerverbänden ablesen.

Laut den Implikationen der Transaktionskostentheorie zeichnen sich marktliche Austauschbeziehungen gegenüber hierarchisch-bürokratischen auch durch eine höhere autonome, aber eine

⁷⁵⁴ Das Argument, dass "Anreizprobleme ... auf allen Ebenen und in allen Phasen staatlicher Koordinierung" (Szabo (1999), S. 107) im ÖPNV auftreten, lässt sich sinngemäß - wenn auch in leicht abgeschwächter Form - auf die der rein staatlichen Abwicklung nahestehende Koordinationsform Aufgabenträgerverbund übertragen.

⁷⁵⁵ Vgl. dazu auch Abschnitt 5. in Kapitel IV.

⁷⁵⁶ So beschäftigen einige der Aufgabenträgerverbände wie RMV oder MVV mit über 80 Mitarbeitern einen erheblich größeren Personalkörper als die Unternehmensverbände VGN und insbesondere VBN, der mit etwas mehr als 10 Angestellten auskommt. Dies lässt sich nur zum Teil durch das größere Verbundgebiet und die weitergefassten Aufgabenstellungen erklären.

geringere kooperative Anpassungsfähigkeit aus. Auch wenn kurzfristige Anpassungsprozesse im ÖPNV generell problematisch sind, fällt die autonome Anpassung in Verbänden unter Einbindung der Verkehrsunternehmen in der Tendenz einfacher, da die Verkehrsunternehmen hier in ihren Entscheidungsspielräumen nicht so sehr eingeschränkt sind wie in Aufgabenträgerverbänden. Durch den höheren Zentralitätsgrad der Entscheidungsfindung bestehen bei diesen hingegen bessere Möglichkeiten, in koordinierter Weise Anpassungen des gesamten Verbundsystems vorzunehmen.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass sich die von der Transaktionskostentheorie den unterschiedlichen institutionellen Arrangements allgemein zugeschriebenen Charakteristika auch in der vorgenommenen Einordnung der verschiedenen Verbundorganisationsmodelle in das Spektrum alternativer Koordinationsformen widerspiegeln. Nachfolgend sollen nun die Ausprägungen der Charakteristika der untersuchten Transaktion näher betrachtet werden.

4. Bestimmung der relevanten Kostendeterminanten

Die im vorherigen Kapitel beschriebenen Transaktionscharakteristika, also die Merkmale die eine bestimmte Austauschbeziehung kennzeichnen, sollen nun auf ihre Ausprägung in Bezug auf die hier betrachtete Transaktion, die Abwicklung der klassischen Verbundaufgaben, untersucht werden. Dabei wird insbesondere auf die Relevanz der zentralen Faktoren Spezifität, Unsicherheit und Komplexität eingegangen.

4.1 Spezifität

Mittels der Spezifität wird die Ausrichtung eines Leistungserstellungsfaktors auf eine ganz spezielle Verwendungsform beschrieben. Hinsichtlich der klassischen Verbundfunktionen ist nun zu prüfen, in welchem Umfang für deren Durchführung transaktionsspezifische Investitionen erforderlich sind. Anhand des Ausmaßes faktorspezifisch gebundener finanzieller Mittel lässt sich dann der Spezifitätsgrad der betrachteten Transaktion bestimmen. Von Williamson werden dabei sechs verschiedene Formen unterschieden, in denen Spezifität auftreten kann.⁷⁵⁷

⁷⁵⁷ Vgl. dazu die Ausführungen im dritten Abschnitt des Kapitels V.

Für die Abwicklung der Verbundaufgaben sind keine speziellen Investitionen in standortgebundene oder auf eine spezielle Verwendung ausgerichtete Güter erforderlich. Die notwendige Sachmittelausstattung beschränkt sich wegen des Dienstleistungscharakters dieser Funktionen vielmehr vornehmlich auf übliche Büroeinrichtungen, die in weiten Teilen problemlos anderen Nutzungszwecken zugeführt werden könnten. Im Gegensatz zur allgemeinen Situation im ÖPNV-Sektor, der aufgrund der lokalen Bindung von Anbietern und Nachfragern durch eine hohe Standortspezifität sowie infolge der umfangreichen Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur durch eine ausgeprägte Sachkapitalspezifität gekennzeichnet ist,⁷⁵⁸ kommt dieser im Zusammenhang mit der hier betrachteten Transaktion ebenso wenig nennenswerte Relevanz zu wie der Spezifität aufgrund zweckgebundener Sachwerte oder zeitmäßig gebundener Investitionen.

Anders verfällt sich dies bei der Humankapitalspezifität, dem Grad des für die Durchführung der Verbundtransaktionen erforderlichen spezifischen Know-hows.⁷⁵⁹ Für die Abwicklung der Verbundaufgaben in relativ spezialisierten und zugleich komplexen Aufgabenbereichen wie beispielsweise Verbundtarif und Einnahmenaufteilung sind ein hohes Maß an spezifischem Wissen über bestimmte Wirkungszusammenhänge und entsprechend umfassende Erfahrungen auf diesem Gebiet nahezu unerlässlich.⁷⁶⁰ Dies gilt insbesondere für Verkehrsverbünde mit ausgedehnten Verbundgebieten, bei denen es besonders schwierig ist, den Grundsätzen der Tarifgerechtigkeit, -übersichtlichkeit und -ergiebigkeit gleichzeitig gerecht werden zu können⁷⁶¹ sowie bei starken Verflechtungen zwischen verschiedenen Verkehrsträgern, deren unterschiedlichen verkehrssystematischen und verkehrsökonomischen Spezifika bei der Tarif-

⁷⁵⁸ Vgl. Szabo (1999), S. 99 ff., aus dem Phänomen hoher Spezifität im ÖPNV leitet er in Verbindung mit dem Faktor Transaktionshäufigkeit als kostenwirksames Merkmal die Transaktionsdimension "kritische Masse" (als Quotient von Spezifität und Häufigkeit) ab. Mittels dieses Kriteriums soll das Problem abgebildet werden, dass im ÖPNV-Sektor viele Faktoren in Folge hoher Spezifität nicht flexibel eingesetzt bzw. angepasst werden können, somit durch hohe Fixkosten charakterisiert sind, wodurch beim Vorliegen ausgeprägter "kritischer Massen" bei zu niedriger Auslastung keine transaktionskostengünstige Lösung erreicht wird.

⁷⁵⁹ Vgl. dazu auch Szabo (1999), S. 100, der dem ÖPNV allgemein eine hohe Humankapitalspezifität zuschreibt, "das dort erforderliche Know-how [ist] in weiten Bereichen anderweitig nicht einsetzbar".

⁷⁶⁰ Gerade auf dem Gebiet der Einnahmenaufteilung gibt es in den Verbänden häufig nur ein oder zwei Experten, die mit allen Einzelheiten, z. B. der Behandlung der oft zahlreichen Sonderfälle, vertraut sind.

⁷⁶¹ Die drei Grundsätze der Tarifbildung stehen in einem grundsätzlichen Widerspruch zueinander. So legt beispielsweise eine möglichst gerechte Tarifierung eine relativ starke Differenzierung nahe, die jedoch zu Lasten der Übersichtlichkeit geht. Eine möglichst ergiebige Tarifgestaltung würde hingegen beispielsweise implizieren, eine besonders stark nachgefragte Relation mit einem höheren Tarif zu belegen, was allerdings zu Verwerfungen hinsichtlich der Gerechtigkeit führt, da in diesem Fall vergleichbar lange Strecken unterschiedlich bepreist wären, und zugleich außerdem eine übersichtliche Darstellung erschweren würde. Im Verbundwerk des RNN ist z. B. vorgegeben, "bei allen tariflichen Maßnahmen sind die Grundsätze der Tarifgerechtigkeit, der Tarifergiebigkeit und der Übersichtlichkeit des Tarifs zu beachten" (§ 7 des Kooperations- und Dienstleistungsvertrages mit Gesellschaftervereinbarung für den Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund).

gestaltung und der Aufteilung der Einnahmen Rechnung getragen werden muss.⁷⁶² Ebenso setzen die Prozesse, mit denen eine Koordination der bestehenden Verkehrsangebote und eine Abstimmung der Fahrpläne aufeinander erfolgen soll, detaillierte Kenntnisse über das Verkehrsgebiet, dessen verkehrliche Gegebenheiten und die Präferenzen der ÖPNV-Nutzer voraus, die häufig ebenfalls zwingend auf bestimmten Erfahrungswerten basieren müssen. Mittels standardisierter Daten oder neuartiger Softwareprogramme kann das notwendige Maß an spezifischem Wissen hierbei zumindest teilweise reduziert werden.⁷⁶³ Der nötige Umfang des für die Abwicklung der Verbundtätigkeiten spezifischen Know-hows steigt dabei mit der Komplexität der Materie, unter anderem mit der Anzahl der Beteiligten und der Schnittstellen zwischen den Verkehren innerhalb des Verbundraumes, an. In Ballungsräumen ist aufgrund der größeren Zahl an Anhängigkeitsfaktoren die Durchführung entsprechender Prozesse demzufolge aufwendiger und verlangt damit ein größeres Ausmaß spezifizierter Kenntnisse als in kleineren eher ländlichen Verbänden.

Der Aufbau entsprechenden Know-hows in diesen Bereichen ist mit Aufwendungen zur Erlangung bzw. Entwicklung der notwendigen Qualifikationen verbunden.⁷⁶⁴ Ohne die Existenz des Verbundes wären vorherige Aufwendungen zum Aufbau entsprechenden spezifischen Wissens verloren, da die Notwendigkeiten zur zentralen Koordination der Verbundangebote, zur Aufstellung eines Gemeinschaftstarifes und zur Verteilung der daraus resultierenden Einnahmen entfallen würden. Zwar könnten die erworbenen Kenntnisse - wenn auch nur beschränkt, da sie für den ÖPNV einer anderen Region von merklich geringerem Wert sind⁷⁶⁵ - noch in anderen Verkehrsgebieten genutzt werden. Für den entsprechenden Verbundraum wären Aufwendungen zur Entwicklung entsprechenden Know-hows des Personals der Verbundorganisation aber kaum mehr nutzbar. Etwas geringere Probleme bereitet die Übertragung des bestehenden Wissens auf andere Verkehrsräume in den Verbundaufgabenbereichen Vertrieb, Marketing und Fahrgastinformation. Auch wenn hierzu ebenfalls sehr spezialisierte, weil stark branchenspezifisch auf den ÖPNV ausgerichtete Kenntnisse nötig sind, so sind diese doch weniger spezifisch

⁷⁶² Dies bezieht sich vor allem auf die unterschiedlichen Funktionen, Produktionsbedingungen und Nachfragstrukturen der einzelnen ÖPNV-Teilsysteme sowie ergänzend auf auch regionspezifische Besonderheiten; vgl. zu den Anforderungen an die Einnahmenaufteilung auch Kossak (1999).

⁷⁶³ Vgl. Lehmann (2000), S. 161.

⁷⁶⁴ Dies lässt sich schon dadurch belegen, dass sich das zur Wahrnehmung der Regiefunktionen erforderliche Know-how alternativ auf dem Markt nur unter Aufwendung umfangreicher finanzieller Mittel einkaufen ließe; vgl. dazu Kretschmann/Werner (2002), S. 17.

⁷⁶⁵ Vgl. Lehmann (2000), S. 161.

alleinig mit dem jeweiligen Verbundraum verknüpft. Dazu ist die Tätigkeit der Verbundgesellschaften in diesen Sektoren oft auf eine Rahmenfunktion beschränkt.

Im Zusammenhang mit der Durchführung der Verbundaufgaben entstehen außerdem Aufwendungen für Aufbau und Erhaltung eines Wertes einer speziellen Marke bzw. eines Logos. So dienen Verbundkürzel und Verbundlogo in der Regel als Dachmarke für die ÖPNV-Leistungen des Verbundes und spielen eine zentrale Rolle bei Marketing und Fahrgastinformation in der betreffenden Region. Sie sind dementsprechend auf vielen Fahrzeugen, Haltestellen sowie auf den meisten Publikationen und Informationsmedien zu sehen. Außerdem erfolgt das Marketing für den lokalen ÖPNV zu einem bestimmten Teil unter der zentralen Regie des Verbundes. Um das Produkt Verbund in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, sind von den Beteiligten entsprechende Investitionen erforderlich. Wie sich in diesen Bereichen aber die Kosten- und Aufgabenverteilung zwischen den Verbundpartnern gestaltet und in welchem Umfang damit Marketinginvestitionen zentral über den Verbund bzw. zu welchen Teilen daneben in Eigenregie durch die Verkehrsunternehmen erfolgen, ist in der Praxis regional sehr unterschiedlich geregelt. Im Falle einer potenziellen Auflösung des Verbundes wären die für das spezielle Verbundmarketing aufgewandten Kostenbestandteile aber weitgehend verloren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Abwicklung der Verbundfunktionen nur in so weit durch spezifische Investitionen gekennzeichnet ist, als dass in gewissen Aufgabenbereichen spezifische Qualifikationen für deren Durchführung entwickelt werden müssen und dass zudem Aufwendungen für das Etablieren der Marke "Verbund" entstehen. Da ansonsten keine Einzeleinvestitionen anfallen, die ohne die Existenz des Verbundes nicht im Rahmen einer anderen Anwendung genutzt werden könnten, kann der Spezifitätsgrad dieser Transaktion insgesamt als verhältnismäßig niedrig eingestuft werden. Die Spezifität, insbesondere die Humankapitalspezifität, gewinnt allerdings mit zunehmender Komplexität der Aufgabenstellung an Bedeutung.

4.2 Unsicherheit

Die in Verbindung mit einer Transaktion bestehende Unsicherheit kann hauptsächlich in Form von Verhaltens- und Umweltunsicherheit auftreten. Das Maß an Ungewissheit durch unvorhersehbare Verhaltensweisen der Transaktionspartner mittels strategischem oder opportunistischem Handeln lässt sich im Hinblick auf die Durchführung der Verbundaufgaben

nur schwer quantifizieren. Da der Spezifitätsgrad relativ gering ist, bestehen kaum diesbezügliche Abhängigkeitsverhältnisse, die opportunistisch ausgenutzt werden könnten. Dazu ist eine Zusammenarbeit generell ohne ein gewisses Maß an Kooperationsbereitschaft und ein Zurückstellen von Eigeninteressen kaum langfristig möglich. Zugleich wird ein latenter Opportunismus innerhalb des Netzwerkes durch die gemeinsamen Kooperationsziele sowie gleichlautende Ansichten über erwünschte und unerwünschte Verhaltensweise in den Hintergrund gerückt.⁷⁶⁶ Allerdings besteht die Gefahr, dass einzelne Verbundpartner die Kooperationsvorgaben zu Lasten anderer nicht erbringen. Ohne entsprechende Anreize zur Unterbindung entsprechenden Verhaltens könnten zum Beispiel einzelne Unternehmen die Vertriebsaufwendungen anderen überlassen und daraus wirtschaftliche Vorteile ziehen, in dem sie ohne eigene Anstrengungen als Trittbrettfahrer von den Aufwendungen anderer profitieren.

Die Gefahr solcher nicht im Sinne des Gesamtssystems liegender Handlungen wächst mit der Zahl und vor allem mit der Heterogenität der einbezogenen Unternehmen. Weitere Schwierigkeiten könnten durch unkoordinierte bzw. im Extremfall sogar gegenläufige Aktivitäten in einzelnen Bereichen wie dem Marketing entstehen. Derartigen Unsicherheiten kann durch die Schaffung vertraglich klargestellter Kooperationsbedingungen, vor allem die Festschreibung von Aufgaben und der finanziellen Beiträge der einzelnen Verbundpartner, vorgebeugt werden. Ebenso sollten die Beschlussregeln in den einzelnen Verbundvertragswerken darauf ausgerichtet sein, einem strategischem Verhalten bei Entscheidungen des Verbundes entgegenzuwirken, in dem sie in zentralen Bereichen verhindern, dass einzelne Partner ihre Vorstellungen einseitig zum eigenen Vorteil durchsetzen können.⁷⁶⁷

Die im ÖPNV bestehende Umweltunsicherheit rührt vor allem aus der stark ausgeprägten Unbestimmtheit über den künftigen Rechtsrahmen für den ÖPNV und über die Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen auf den unterschiedlichen Ebenen. Diese Unsicherheiten rechtlicher und politischer Natur entfalten ihre Wirkung jedoch auf die gesamte ÖPNV-Branche und nur bedingt spezifisch auf die Abwicklung der Verbundtransaktionen.⁷⁶⁸ Eine Unsicherheit hinsichtlich der Messbarkeit bzw. Beurteilung der durch die Transaktion geschaffenen Ergebnisse bzw. Werte ist insoweit gegeben, als dass der Verbunderfolg - wie bereits an anderer Stelle

⁷⁶⁶ Vgl. Szabo (1999), S. 140.

⁷⁶⁷ Dies gilt beispielsweise für den Bereich der Einnahmenaufteilung, die in fast allen Verbänden nur einstimmig beschlossen werden kann. Ähnliches gilt für den Tarifsektor.

dargestellt - kaum auf direktem Wege quantifizierbar ist. Für die einzelnen Verkehrsunternehmen ist die Verbundwirkung zumindest über die Entwicklung ihrer Fahrgastzahlen und insbesondere ihrer Fahrgeldeinnahmen zu messen. Wie sich letztere im Zeitablauf gestaltet, hängt jedoch maßgeblich von dem jeweiligen Einnahmenaufteilungsverfahren ab. Diesem "kommt eine wesentliche Bedeutung als Gradmesser für Effektivität der Zusammenarbeit zu".⁷⁶⁹ Durch Alleinnehmengarantien der öffentlichen Hand wird dieses Gewicht allerdings mancherorts relativiert. Für die beteiligten Aufgabenträger zeigen sich die Verbundeffekte letztlich an der Höhe des erforderlichen Zuschussbedarfes. Unter dem Strich lässt sich feststellen, dass die Verbundtransaktionen zwar durchaus bestimmten Unsicherheiten unterworfen sind, diese aber in hohem Maße branchenspezifisch sind und nicht direkt mit der Abwicklung der Verbundtransaktionen zusammenhängen. Sofern die vertraglichen Rahmenbedingungen mögliche Verhaltensunsicherheiten und Trittbrettfahrerergeben hinreichend unterbinden, ist das Unsicherheitsniveau dieser Transaktion als eher gering zu veranschlagen. Mit wachsender Zahl an Beteiligten wird es allerdings zunehmend schwieriger, entsprechenden Verhaltensweisen vorzubeugen.

4.3 Komplexität

Die Komplexität beschreibt den Umstand, dass aufgrund der beschränkten Rationalität der Beteiligten bestimmte Zusammenhänge infolge einer großen Anzahl an Einflussfaktoren nicht vollkommen überschaubar sind bzw. es einem System schlicht an den notwendigen Informationen mangelt, um sich selbst sowie seine Umwelt vollständig beschreiben und die Konsequenzen bestimmter Entscheidungen in vollem Umfang einschätzen zu können.

Austauschprozesse im ÖPNV sind in aller Regel nicht nur durch ihre Langfristigkeit, sondern gleichermaßen durch ihre Komplexität gekennzeichnet.⁷⁷⁰ "Die Sachlogik des ÖPNV ist infolge der vielfältigen Einflussfaktoren äußerst komplex".⁷⁷¹ Diese Komplexität schlägt auch auf die Abwicklung der klassischen Verbundfunktionen durch. Die Aufgabe der Koordination der Verkehrsangebote in einer Region ist mit umfangreichen Abstimmungsprozessen verbunden, da über die Koordination des betrieblichen Leitungsangebotes zur Schaffung eines aufeinander abgestimmten Verbundnetzes in die betrieblichen Abläufe der entsprechenden Verkehrsunter-

⁷⁶⁸ Wie bereits in den Vorbemerkungen zu diesem Kapitel ausgeführt, sind die Verbünde in diesem Prozess weniger Akteur als vielmehr Betroffener der Entwicklung.

⁷⁶⁹ Petzmann (1985), S. 30.

⁷⁷⁰ Vgl. Szabo (2000a), S. 199.

nehmen eingegriffen wird. Dies kann sich je nach konkreter Gestaltung für diese zwar durchaus vorteilhaft auswirken,⁷⁷² durch bestimmte Vertaktungen können sich aber genauso gut gewisse Nachteile ergeben.⁷⁷³ Wegen der vielfältigen Wechselwirkungen und zahlreichen Einflussfaktoren ist dieser Prozess insgesamt eine äußerst vielschichtige Angelegenheit. Zum Beispiel sind die SPNV-Fahrpläne auf zentralen Magistralen durch die Einbettung des Nahverkehrs in das Fernverkehrssystem und der notwendigen Berücksichtigung dessen Belange nicht beliebig disponibel, was die Abstimmung mit den Anschlussverbindungen häufig schwierig gestaltet.⁷⁷⁴ Außerdem sind in den städtischen Bereichen die Busfahrpläne meist durch Taktfahrpläne geprägt, während sie bei den Regionalverkehren eher umlaufoptimiert sind. Nicht zuletzt hieran zeigt sich der von den Verbundgesellschaften zu bewältigende Zielkonflikt zwischen betriebswirtschaftlicher und verkehrlicher Optimierung des Verbundangebotes.⁷⁷⁵ Der anfallende Koordinationsaufwand eines Verbundes wächst dabei mit einer steigenden Anzahl unterschiedlicher Teilsysteme des ÖPNV im Verbundraum, zunehmender Größe des Verkehrsgebietes sowie wachsender Zahl und Verschiedenartigkeit der Beteiligten.⁷⁷⁶ Durch die in Abhängigkeit von diesen Faktoren steigende Zahl an Schnittstellen, an denen eine Koordination der Verbundverkehre erfolgen muss, wächst dieser damit sogar in überproportionalem Maße. Beispielsweise werden sowohl die zur Verknüpfung der unterschiedlichen Verkehrsmittel erforderlichen Abstimmungen der Fahrpläne aufeinander als auch die allgemeine Fortentwicklung des Verbundnetzes um ein vielfaches komplizierter.

Auch die Abwicklung der Arbeitsprozesse in den typischen Verbundbereichen Tarif und Einnahmenaufteilung unterliegt einer hohen Komplexität. "Die Zusammenhänge, die die Logik der EAV [Einnahmenaufteilungsverfahren] determinieren, sind im Sinne der empirischen Wissenschaften unendlich komplex".⁷⁷⁷ Die Frage der Einnahmenaufteilung stellt insgesamt einen der heikelsten Bereiche in Verkehrsverbänden dar,⁷⁷⁸ zumal je nach Verfahren der Einnahmenaufteilung Angebotsveränderungen bei einem Unternehmen sogar die Einnahmenhöhe eines anderen beeinflussen können, ohne dass es bei diesem selbst zu Betriebsanpassungen kommt.⁷⁷⁹

⁷⁷¹ Kossak (1999), S. 10.

⁷⁷² Vgl. Vaubel (1989), S. 22.

⁷⁷³ Zu den Auswirkungen der Verbundarbeit auf betriebliche Entscheidungen vgl. auch Hoffstadt (1979), S. 59 f.

⁷⁷⁴ Vgl. o. V. (2002; Wie ein Fahrplan entsteht).

⁷⁷⁵ Vgl. Ahrend et al. (2002), S. 30.

⁷⁷⁶ Vgl. dazu auch die Ausführungen im folgenden Abschnitt.

⁷⁷⁷ Kossak (1999), S. 15.

⁷⁷⁸ Vgl. Cerwenka/Meyer-Rühle (1991), S. 227.

⁷⁷⁹ Vgl. Vaubel (1989), S. 22 ff.

Trotz des bei den Verbänden über Jahre aufgebauten, vorhandenen Know-hows wird ob der Kompliziertheit dieser Materie nicht selten sogar zusätzlich auf Hilfe externer Gutachter zurückgegriffen.⁷⁸⁰ Eine Intensivierung des Wettbewerbs im allgemeinen ÖPNV könnte die Komplexität dieser Thematik durch zusätzliche Anforderungen an zukünftige Einnahmeverfahren sogar noch weiter ansteigen lassen.⁷⁸¹

Ähnlich vielschichtig sind viele Aspekte, die im Zusammenhang mit der Tarifgestaltung für den jeweiligen Verbundraum stehen.⁷⁸² Auch auf diesem Sektor werden in einzelnen Fällen unterstützend Gutachten herangezogen.⁷⁸³ Diese Probleme resultieren unter anderem aus dem Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen von Fahrgästen, Unternehmen und Aufgabenträgern,⁷⁸⁴ den Zielkonflikten zwischen den drei Tarifierungsgrundsätzen sowie den Schwierigkeiten bei der Prognose von Nachfrage- und damit zugleich Einnahmenveränderungen als Reaktion auf Tarifierungsmaßnahmen.⁷⁸⁵ Die "Ermittlung der Auswirkungen tariflicher Maßnahmen stellt ein schwieriges Unterfangen dar".⁷⁸⁶ Häufig sind hier nur Schätzungen möglich. Durch neuartige Software zur Tarifkalkulation können zwar gewisse Erleichterungen erreicht werden,⁷⁸⁷ die Erfassung aller Einflussfaktoren und vor allem eine genaue Prognose der tatsächlichen Auswirkungen ist auch durch sie jedoch kaum möglich. Verkompliziert wird die Weiterentwicklung des Tarifsystems in einigen Verbänden überdies noch dadurch, dass bei der Ertragskalkulation auch mögliche Veränderungen bei den Zu- und Absetzungen berücksichtigt werden müssen.⁷⁸⁸ Daneben lassen sich zwischen den Bereichen Tarif und

⁷⁸⁰ Dies war unter anderem beim HVV der Fall; vgl. Trostmann/Renken (2000), S. 38.

⁷⁸¹ So könnten künftig eine linien- statt eine rein verkehrsunternehmensbezogene Verteilung der Einnahmen und die Berücksichtigung zentraler Vertriebsanreize erforderlich werden; vgl. zu dieser Thematik ausführlich Berschin/Fiedler (2001).

⁷⁸² Zur Tarifgestaltung in Verkehrsverbänden vgl. Schniedewind (1996), anhand dessen Ausführungen über die grundsätzlichen Tarifgestaltungsmöglichkeiten und die Darstellung der Grundsätze einer Reihe bestehender Verbundtarifsysteme die Komplexität der Tarifierung für einen Verbund deutlich wird; zur Tarifbildung im ÖPNV siehe auch Bolliger/Glückin (2000).

⁷⁸³ Ein Beispiel hierfür ist die geplante Reform des Tarifsystems im VRS; vgl. Frangenberg (2002a).

⁷⁸⁴ Vgl. dazu Leopold (1983), S. 128 f. sowie Bolliger/Glückin (2000), S. 9 f. sowie S. 15.

⁷⁸⁵ Vgl. Walther (1993), S. 36; danach ist im ÖPNV die Preiselastizität als Größe zur Kalkulation von Nachfrageverschiebungen durch Tarifveränderungen ungeeignet.

⁷⁸⁶ Bolliger/Glückin (2000), S. 13; die Kompliziertheit bei der Tarifkalkulation verdeutlicht beispielhaft die Reform der Schülerzeitkarten im VRR; vgl. dazu Albers (2001).

⁷⁸⁷ Vgl. Hauschildt (2001).

⁷⁸⁸ Für die Nutzung von Verbundangeboten mit Fahrausweisen der DB AG erhalten einige Verbände von der DB AG Ausgleichszahlungen (sogenannte "Zusetzungen"), für die Nutzung von Fernverkehrszügen mit Verbundfahrausweisen zahlen im Gegenzug wiederum die Verbände an die DB AG (die sogenannten "Absetzungen"); vgl. dazu Vaubel (1989), S. 27. Je nach Vertragssituation (bei einigen Verbänden wurden die entsprechenden Regelungen inzwischen abgeschafft), der konkreten Tarifgestaltung und des Durchmessers des Verbundraumes können die Zu- und Absetzungen ein beträchtliches Niveau erreichen.

Einnahmenaufteilung auch noch zahlreiche wechselseitige Abhängigkeiten feststellen.⁷⁸⁹ Schließlich leiten sich aus der Gestaltung des Tarifsystems die Anforderungen an den Vertrieb im Verbundraum ab. Ein komplexer Verbundtarif stellt dementsprechend zugleich hohe Ansprüche an die Gestaltung des Vertriebssystems.⁷⁹⁰

Unter dem Strich ist die betrachtete Transaktion somit als vergleichsweise komplex einzuschätzen, wobei das konkrete Ausmaß an Komplexität von verschiedenen Faktoren, wie Größe und verkehrliche Eigenschaften des jeweiligen Verbundraumes, Zahl der beteiligten Partner sowie Anzahl der zu koordinierenden Schnittstellen, abhängt.⁷⁹¹ Diese beeinflussen nicht nur die Verbundarbeit in den genannten Gebieten sondern darüber hinaus auch, in welchem Umfang beispielsweise Anstrengungen zur Koordination der Marketingaktivitäten, zur Abstimmung der Vertriebsaktivitäten sowie bei der Datenaggregation für die Fahrgastinformation von Nöten sind, um ein reibungsloses und transaktionskostengünstiges Funktionieren mit einem aufeinander abgestimmten Arbeiten im Sinne des Gesamtsystems Verbund sicherzustellen.

4.4 Häufigkeit

Die Häufigkeit bei der Durchführung der einzelnen Verbundfunktionen folgt unterschiedlichen Rhythmen. Zum Teil handelt es sich um Daueraufgaben, die permanent abgewickelt werden. Dies gilt zum Beispiel für das Marketing, die Vertriebsabwicklung, die Arbeiten auf dem Gebiet der Fahrgastinformation oder die Bearbeitung tariflicher Kombi- oder Sondertickets, soweit diese von der Verbundgesellschaft selbst betreut werden. Die Tätigkeit in anderen Bereichen ist hingegen an bestimmten mehr oder minder regelmäßigen Zeitintervallen ausgerichtet. Fahrplanerstellung und Angebotskoordination folgen beispielsweise der Fahrplanperiode, die Weiterentwicklung des Tarifsystems der Tarifperiode und die Aufteilung der Einnahmen meist dem Kalenderjahr. Diese zeitlichen Perioden sind mit in der Regel rund einem Jahr doch recht langfristig, so dass für die letztgenannten Bereiche nicht von einer außergewöhnlichen Häufigkeit gesprochen werden kann.

Die Häufigkeit spielt in Bezug auf die Verbundfunktionen also keine entscheidende kostenwirksame Rolle. Die Häufigkeit, mit der eine Transaktion abgewickelt wird, beeinflusst

⁷⁸⁹ Vgl. dazu Kosak (1999), S. 13 sowie Balzuweit et al. (2001), S. 14 f.

⁷⁹⁰ Vgl. Aigner/Morghen (2003), S. 28.

⁷⁹¹ Zu den Einflussfaktoren der Komplexität vgl. auch Abschnitt 5.2.

allerdings, welche Beziehung sich zwischen den jeweils Beteiligten herausbildet. Bei wiederholter Durchführung kann sich eine gewisse Vertrautheit zwischen den Partnern einstellen, die die Zusammenarbeit erleichtert. Somit kann sich innerhalb eines Verbundes die permanente Zusammenarbeit in bestimmten Arbeitskreisen vorteilhaft bemerkbar machen und sich dies dann fördernd für eine positive Transaktionsatmosphäre auswirken.

4.5 Transaktionsatmosphäre

Bezüglich der Transaktionsatmosphäre ist für die Verbünde vor allem bedeutsam, in welchen rechtlichen und sozialen Gesamtzusammenhang die Beziehungen zwischen den Verbundpartnern eingebettet sind und inwieweit dieser Kontext einem möglichst reibungslosen Ablauf der Verbundarbeit zuträglich ist bzw. sich im Gegenteil eher konfliktfördernd auswirkt.⁷⁹²

Die ausgehandelten Verbundvertragswerke bieten - nachdem sie einmal ausgehandelt worden sind, was nicht selten mit einem recht langwierigen Prozess verbunden ist⁷⁹³ - im allgemeinen einen recht verlässlichen rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit der Verbundpartner.⁷⁹⁴ Das Fehlen wichtiger Vertragsgrundlagen erhöht nicht nur die Gefahr von Verhaltensunsicherheiten, sondern kann sich auch mit Blick auf eine kooperative Atmosphäre als hinderlich erweisen, wie beispielsweise beim MVV, wo ein Kooperationsvertrag zwischen Verbundgesellschaft und dem größtem lokalen Verkehrsunternehmen fehlt und damit zentrale Bereiche deren Zusammenarbeit nicht verbindlich geregelt sind.⁷⁹⁵ Bedeutsam ist aber auch, inwieweit die Verbundvertragswerke im Zeitablauf an bestimmte Veränderungen angepasst wurden, da sich bei einer grundsätzlich auf lange Frist angelegten Zusammenarbeit durch aktuelle Entwicklungen neue Aspekte ergeben könnten, die einer rechtzeitigen vertraglichen Regelung bedürfen, um einen potenziellen Dissens über diese Punkte und einem möglichen opportunistischen Ausnutzen sich ergebender Spielräume vorzubeugen. Die sozialen Beziehungen zwischen den Verbundbeteiligten sind je nach Verbund sehr unterschiedlich, wobei dies in der Praxis absolut unabhängig davon ist, ob es sich um einen Unternehmens-, einen Misch- oder einen Aufgabenträgerverbund handelt. Freundschaftliche Verhältnisse zwischen den Partnern wirken sich in

⁷⁹² Die technologischen Rahmenbedingungen sollen hier ob des Dienstleistungscharakters der Transaktion außer Acht gelassen werden.

⁷⁹³ Vgl. dazu die Entstehungsgeschichten einzelner Verbünde in Kapitel 2.

⁷⁹⁴ Dies gilt allerdings nur insoweit, wie es angesichts der allgemeinen Rechtsunsicherheiten im ÖPNV derzeit überhaupt möglich ist.

⁷⁹⁵ Vgl. dazu die Darstellungen zum MVV im vorherigen Kapitel; die teilweise unterschiedlichen Positionen im MVV spiegeln sich auch in den Ausführungen von Freitag (2000) und König (2000) zur Verbundthematik wieder.

aller Regel konsensfördernd aus, während Disharmonien in den persönlichen Beziehungen die Zusammenarbeit im Verbund deutlich erschweren können.

Da sich von der Transaktionsatmosphäre kein direkter Zusammenhang zur Wahl der geeigneten Organisationsform ableiten lässt,⁷⁹⁶ obwohl sie den reibungslosen Ablauf der Verbundarbeit und damit die Transaktionskostenhöhe durchaus nicht unerheblich beeinflussen kann, soll dieser Faktor im Folgenden nicht eingehender betrachtet werden. Ein verlässlicher Rechtsrahmen für den Verbund ist - wie oben ausgeführt - schon zur Reduzierung von Verhaltensunsicherheiten angebracht. Hinzu kommt, dass sich die sozialen Beziehungen zwischen den Beteiligten nur schwer erfassen lassen. Unabhängig von der Verbundform kommt diesen in der Praxis allerdings eine sehr wichtige Rolle für das Funktionieren eines Verbundes zu, da sich die meisten Arbeitsprozesse bei einem vertrauensvollen Verhältnis zwischen den Partnern merklich reibungsloser abwickeln lassen und mögliche Meinungsverschiedenheiten leichter beseitigt werden können.

Die Ergebnisse der Ausführungen über die Ausprägungen der Transaktionscharakteristika sind in der Tabelle 9 zusammengefasst. Im folgenden Abschnitt soll nun gezeigt werden, welche Schlussfolgerungen sich aus diesen Resultaten für eine transaktionskostengünstige Abwicklung der Verbundaufgaben ziehen lassen. Dabei wird vor allem die Komplexität als maßgeblicher Faktor im Mittelpunkt stehen.

⁷⁹⁶ Vgl. Abschnitt 4.1.2 in Kapitel V.

Tabelle 9: Übersicht über die Ausprägung der Transaktionseigenschaften bei der Abwicklung der Verbundfunktionen

Einflussgrößen	Ausprägung bei Abwicklung der "Verbundtransaktion"
Spezifität	gering (<i>Ausnahme: Humankapitalspezifität</i>)
Unsicherheit	eher gering (<i>Verhaltensunsicherheiten nehmen aber mit steigender Zahl an Beteiligten zu</i>)
Komplexität	unterschiedlich (<i>abhängig von Zahl der Einflussfaktoren siehe Abschnitt 5.2</i>)
Häufigkeit	gering
Transaktionsatmosphäre	unterschiedlich (<i>aber unabhängig von der Verbundform, daher hier kein Entscheidungskriterium</i>)

Quelle: eigene Darstellung.

5. Konsequenzen aus den Ausprägungen der Charakteristika

Für die Wahl der transaktionskostenminimierenden Gestaltungsform gilt allgemein je unspezifischer, sicherer und einfacher eine Transaktion ist, desto empfehlenswerter ist eine marktliche Abwicklungsvariante, vor allem wegen deren größerer Anreizwirkungen. Erst bei besonderer Ausprägung kostenrelevanter Transaktionsmerkmale, ergibt sich die Notwendigkeit der Einführung hierarchisch-bürokratischer Elemente. Übertragen auf die hier betrachtete Transaktion - die Abwicklung der klassischen Verbundfunktionen - bedeutet dies, es muss überprüft werden, ob und unter welchen Voraussetzungen einzelne Transaktionscharakteristika so ausgeprägt sind, dass hieraus das Erfordernis eines höheren Integrationsgrades und damit einer gesellschaftsrechtlichen Beteiligung der Aufgabenträger am Verbundsystem in Form eines Misch- oder gar eines Aufgabenträgerverbundes resultiert.

Die mit der Einbeziehung der Gebietskörperschaften in den Verbund einhergehende Implementierung eines höheren Integrationsgrades und eines stärkeren Zentralisierungsgrades der Entscheidungskompetenzen soll transaktionskostenintensive Probleme unterbinden, die auf-

grund der in einem komplexen System nur schwer überschaubaren Wirkungszusammenhänge entstehen. "Staatliches Handeln kann ... die Komplexität von Austauschprozessen reduzieren"⁷⁹⁷ und damit transaktionskostensenkend wirken, in dem z. B. durch die Einrichtung von Informationssystemen zur Vermittlung netzwerkrelevanten Wissens die Organisation der Aufgabenerfüllung erleichtert wird.⁷⁹⁸ Neben der Reduzierung der Komplexitätsproblematik resultieren aus dem höheren Integrationsgrad des Verbundes allerdings höhere Bürokratiekosten. In Folge des höheren Zentralisierungsgrades entsteht bei Vorbereitung und Durchführung der Aufgaben ein umfassenderer Abstimmungsbedarf,⁷⁹⁹ darüber hinaus werden die Ausführungsprozesse durch die bürokratischen Strukturen verlangsamt.⁸⁰⁰ Sofern sich bezogen auf die relevanten Kostendeterminanten keine übermäßige Problemintensität zeigt, ist aus transaktionskostentheoretischer Sicht also eine marktliche Abwicklungsvariante, hier eine Unternehmensverbundlösung, vorteilhaft.

5.1 Komplexität als entscheidende Transaktionseigenschaft

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, ist die Ausübung der Verbundfunktionen im Regelfall nicht durch eine übermäßige Spezifität gekennzeichnet. Lediglich der Faktor Humankapitalspezifität ist von Bedeutung, wobei das Ausmaß, in dem spezifisches Know-how von Nöten ist und diese Eigenschaft damit ins Gewicht fällt, mit der Anzahl der Einflussfaktoren der Aufgabenstellung wächst. Es besteht also eine Korrelation zwischen den Ausprägungen der beiden Dimensionen Humankapitalspezifität und Komplexität. Die Gefahr von Verhaltensunsicherheiten erlangt ebenfalls erst mit zunehmender Anzahl und Heterogenität der einbezogenen Unternehmen an Bedeutung, somit zeigt sich auch hier ein Zusammenhang zur Komplexität. Der Häufigkeit der Transaktionsabwicklung fällt hingegen keine entscheidende Rolle zu. Die maßgebliche Eigenschaft für die Wahl der geeigneten Verbundform stellt somit die Komplexität dar, mit deren zunehmender Ausprägung zugleich sowohl die Relevanz der Humankapitalspezifität als auch das Ausmaß möglicher Verhaltensunsicherheiten wächst. Die unterschiedlichen Ausprägungen der Komplexität sollen demnach nachfolgend als ausschlaggebendes Kriterium für die Wahl der transaktionskostengünstigsten Abwicklungsform zur Durchführung der Verbundaufgaben betrachtet werden.

⁷⁹⁷ Szabo (2000b), S. 5.

⁷⁹⁸ Vgl. VCÖ (2001), S. 47

⁷⁹⁹ Vgl. Vaubel (1992), S. 23.

⁸⁰⁰ Vgl. Szabo (1999), S. 106 f.

Unter Komplexität als kostenwirksamem Charakteristikum wird im Rahmen der Transaktionskostentheorie das Phänomen unüberschaubarer Entwicklungen bzw. nicht vollständig durchdringbarer Aufgabenbedingungen verstanden. Sie nimmt mit einer steigenden Zahl verschiedener Einflussfaktoren, die für eine Transaktion relevant sind, zu.⁸⁰¹ Bei geringer Komplexität ist die Aufgabenbewältigung aufgrund eines ausreichenden Informationsniveaus aller Beteiligten nur wenigen Unwägbarkeiten unterworfen, es bestehen keine aus komplexen Zusammenhängen resultierenden Schwierigkeiten durch kognitive oder kapazitative Restriktionen, die eine Problemlösung erschweren. In diesem Fall empfiehlt sich eine marktliche Abwicklungsform für eine Transaktion. Mit wachsender Komplexität werden die Transaktionsbedingungen hingegen immer unüberschaubarer. Aufwendige Prozesse zur Informationsbeschaffung und zur Kontrolle der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Transaktionsabwicklung werden erforderlich. Aufgrund der unvollständigen Übersicht über die Rahmenbedingungen der Transaktion sind Entscheidungen in zunehmendem Maße Unwägbarkeiten ausgesetzt. Bei hoher Komplexität ist mithin eine hierarchisch-bürokratische Gestaltungsform vorteilhaft. Um das Ausmaß der Komplexität in Bezug auf die Abwicklung der Verbundaktivitäten quantifizieren zu können, sollen nachfolgend die maßgeblichen Determinanten der Komplexität für diese Transaktion identifiziert werden. Bevor dies erfolgt, soll noch kurz näher allgemein auf den hier zentralen Begriff der Komplexität eingegangen werden.

5.2 Einflussfaktoren der Komplexität

Unter Komplexität wird allgemein "die Gesamtheit aller voneinander abhängigen Merkmale und Elemente, die in einem vielfältigen, aber ganzheitlichen Beziehungsgefüge (System) stehen" verstanden, sie kann "durch Anzahl und Art der Elemente und deren Beziehungen untereinander"⁸⁰² bestimmt werden. Ein bedeutendes Charakteristikum komplexer Situationen ist dabei die mangelnde Transparenz. Die Möglichkeiten, alle kausalen Zusammenhänge zwischen den Systemelementen zu erfassen, sie exakt modellhaft abzubilden und auf dieser Basis verlässliche Prognosen für Entscheidungen zu erstellen, sind merklich eingeschränkt, vielmehr muss mit Unwägbarkeiten und Abweichungen gerechnet werden. Der Umgang mit komplexen Systemen erfordert ein hohes Maß an Wissen über alle bestehenden Wirkungszusammenhänge und die Fähigkeit, die Komplexität auf wenige Merkmale und Muster begrenzen zu können.⁸⁰³

⁸⁰¹ Vgl. Jost (2000a) S. 203.

⁸⁰² Gablers Wirtschaftslexikon (1997), S. 2177.

⁸⁰³ Zur Begriffsdefinition der Komplexität vgl. Gablers Wirtschaftslexikon (1997), S. 2177.

Dies verdeutlicht die für den hier betrachteten Fall bereits angeführte Korrelation zwischen den Faktoren Komplexität und Humankapitalspezifität.

Bei der Kategorisierung von Komplexitätsfaktoren wird einer aus der Systemtheorie stammenden Denkweise zufolge zwischen Elementen- und Relationenkomplexität unterschieden. Die Elemente beschreiben die materiellen, personellen und ideellen Systembestandteile. Unter der Bezeichnung Relationen werden die Beziehungen zwischen diesen zusammengefasst.⁸⁰⁴ Die Faktoren, mit denen sich die Komplexität eines Systems bestimmen lässt, illustriert die Abbildung 31. Zwischen diesen bestehen auch untereinander Abhängigkeiten, ohne dass man jedoch eine der Größen vollständig auf eine andere zurückführen könnte.

Abbildung 31: Komplexitätsfaktoren

Dimensionen Komplexitäts- Sektoren	Vielzahl	Vielfalt	Vieldeutigkeit	Veränderlichkeit
Elementen- komplexität	Größe	Diversität	Freiheitsgrade	Dynamik
Relationen- komplexität	Kopplungsgrad	Divergenz	Unschärfe	Chaos

Quelle: Reiß (1993), S. 58.

Mit der Dimension Vielzahl wird die Anzahl der Elemente - die Systemgröße - sowie der Relationen - die Systemdichte⁸⁰⁵ - erfasst. Mittels der Systemvielfalt wird deren Verschiedenartigkeit und Variabilität beschrieben. Darunter wird neben der Diversität der Elemente an sich die Systemdivergenz verstanden, die aus gegenläufigen Strömungen bzw. Interessen innerhalb eines Systems resultiert. Diese beiden konjunktiv verknüpften Dimensionen drücken gemeinsam die Abstimmungskomplexität aus. Die Vieldeutigkeit eines Systems

⁸⁰⁴ Vgl. Bronner (1992), S. 1122.

gibt über die Freiheitsgrade der Akteure die Defizite in deren Kenntnisstand sowie mit Hilfe der Unschärfe das Problem undeutlicher Zuordnungs- und Wirkungsrelationen an. Mit der Veränderlichkeit wird über die Dynamik schließlich das zeitlichen Verhalten komplexer Systeme einbezogen und durch den Faktor Chaos die Unschärfe beim Zusammenspiel der Beteiligten im Zeitablauf berücksichtigt. Gemeinsam mit der Vieldeutigkeit bestimmt die Veränderlichkeit die Anpassungskomplexität eines Systems, wobei diese beiden Dimensionen disjunktiv verknüpft sind.⁸⁰⁶

Im Zuge der Verbundanalyse sind primär die Dimensionen der Abstimmungskomplexität von Bedeutung. Der Komplexitätsgrad der Verbundkoordinationsaufgaben nimmt vor allem mit Anzahl und Ausprägungsvielfalt der beteiligten Akteure zu.⁸⁰⁷ Dabei steigt die Komplexität der Verbundprozesse sowohl mit der Zahl der einbezogenen Verkehrsunternehmen als auch mit der räumlichen Ausdehnung des Verbundgebietes. Dies ist gleichbedeutend mit einer höheren Zahl beteiligter Aufgabenträger. Verstärkt wird die Komplexität der Verbundfunktionen überdies bei einer starken Heterogenität der Partner. Auf Unternehmensebene kann im allgemeinen ÖPNV im Extremfall ein sehr großes kommunales Verkehrsunternehmen mit verschiedenen Betriebszweigen, zahlreichen kleinen privaten Unternehmen, die ausschließlich Busverkehr betreiben, gegenüberstehen. Mit zunehmender räumlicher Größe des Verbundraumes wird im Rahmen des Verbundes zumeist auch eine steigende Vielfalt verschiedenartig strukturierter Gebietskörperschaften - Großstädte, Mittelzentren und Landkreise, die wiederum unterschiedlich strukturiert sein können - und damit Aufgabenträger mit unterschiedlichen Interessenlagen einbezogen sein.

Mit wachsender Beteiligtenzahl wird zugleich das Beziehungsgeflecht zwischen diesen umfassender. So ergibt sich daraus eine größere Anzahl verkehrlich zu koordinierender Schnittstellen. Außerdem wird das Ausmaß potenziell entgegengesetzter Interessen innerhalb des Verbundsystems zunehmen. Beispielsweise wächst die Gefahr gegenläufiger bzw. widersprüchlicher Handlungen und Zielsetzungen der betroffenen Aufgabenträger.⁸⁰⁸ Deren Aktivitäten zielen primär auf einen räumlich beschränkten Zuständigkeitsbereich oder ausschließlich auf einen Verkehrsträger, während sich die Verbundaufgaben auf den gesamten

⁸⁰⁵ Die Systemdichte bzw. der Kopplungsgrad gibt das Beziehungsgeflecht zwischen den Beteiligten an.

⁸⁰⁶ Zum Wesen und zu den Bestimmungsfaktoren von Komplexität vgl. ausführlich Bronner (1992) und Reiß (1993).

⁸⁰⁷ Vgl. VCÖ (2001), S. 47.

Verbundraum beziehen.⁸⁰⁹ Überdies steigern auch die den einzelnen Beteiligten zugestandenen Freiheiten, mögliche Wissensdefizite bestimmter Verbundpartner sowie dynamische Entwicklungen im Zeitablauf die Komplexität bei der Abwicklung der betrachteten Transaktion und erschweren die Bewältigung der Verbundaufgaben. Der Koordinationsaufwand und damit die Transaktionskosten steigen aber beispielsweise auch bei einem höheren Freiheitsgrad der Akteure.⁸¹⁰ Da auch die einzelnen Komplexitätsfaktoren untereinander abhängig sind, wird das Ausmaß dieser Größen ebenfalls mit der Vielzahl und -falt der Verbundpartner variieren. Die Hauptproblematik liegt für die Abwicklung der Verbundfunktionen somit bei den Einflussfaktoren der Abstimmungskomplexität, die sich maßgeblich auch auf die sonstigen Komplexitätsbereiche auswirken und daher nachfolgend vorrangig betrachtet werden. Je mehr Unternehmen und Aufgabenträger in einem Verbund zusammengeschlossen sind und je heterogener deren Struktur ist, desto komplexer gestaltet sich also die Abwicklung der Verbundtransaktionen.

5.3 Zusammenhang zwischen Komplexität und transaktionskostengünstiger Verbundform

In Abhängigkeit vom Komplexitätsniveau soll nun betrachtet werden, welche Verbundform unter den jeweiligen Rahmenbedingungen mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist bzw. es soll der Frage nachgegangen werden, in welchen Fällen eine staatliche Beteiligung an der Verbundgesellschaft aus transaktionskostentheoretischer Sicht geboten erscheint. Entscheidend für das Ausmaß an Komplexität bei der Bewältigung der Verbundaufgaben sind, wie ausgeführt, insbesondere die Zahl und die Heterogenität der einbezogenen Partner, wobei sich dies sowohl auf die räumliche Ausdehnung und damit die einbezogenen Aufgabenträger, als auch auf die Unternehmen bezieht. Die übrigen der genannten Komplexitätsfaktoren gewinnen damit tendenziell ebenfalls an Bedeutung.

Die denkbaren Möglichkeiten der Anzahl an Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen, die in einem Verbund zusammengeschlossen sein können, verdeutlicht die Abbildung 32, wobei zwischen der Zahl an Beteiligten auf beiden Seiten ein gewisser Zusammenhang besteht.⁸¹¹ Die Komplexität bei der Abwicklung der Verbundtransaktionen ist um so größer, je weiter weg vom Achsenursprung der Verbundraum, bezogen auf die Anzahl der Verbundpartner, in die

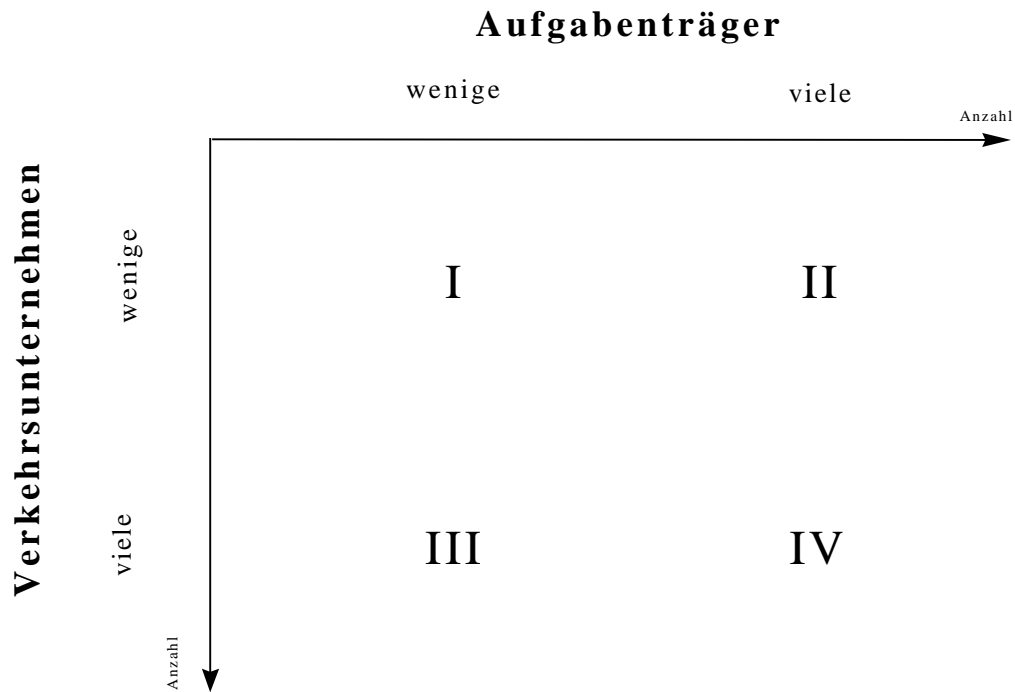
⁸⁰⁸ Vgl. Szabo (1999), S. 178 f.

⁸⁰⁹ Vgl. Vorgang (2003), S. 18.

⁸¹⁰ Vgl. Szabo (1999), S. 132 f.

Grafik eingeordnet werden kann. Bei der nachfolgenden Betrachtung werden nun die in Abbildung 32 dargestellten vier Grundfälle im Mittelpunkt stehen.

Abbildung 32: Anzahl von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen in Verbänden



Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 10 stellt außerdem noch für einige der bestehenden Verbände dar, wie viele Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen bei diesen einbezogen sind.

⁸¹¹ Mit der Ausdehnung des Verbundgebietes auf mehrere Aufgabenträger steigt in der Regel auch die Zahl einbezogener Verkehrsunternehmen.

Tabelle 10: Anzahl der Kommunen und Verkehrsunternehmen in ausgewählten Verkehrsverbänden

VERBUND	ZAHL DER KOMMUNEN	ZAHL DER VERKEHRSUNTERNEHMEN
Aachener Verkehrsverbund	4	7
Augsburger Verkehrsverbund	4	21
Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen	10 ⁸¹²	34
Verkehrsverbund Oberelbe	7	11
Regio-Verkehrsverbund Freiburg	3	17 ⁸¹⁴
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	24	30
Hamburger Verkehrsverbund	8	26
Großraum-Verkehr Hannover	1	3
Heilbronner Verkehrsverbund	2 ⁸¹²	16
Rhein-Main-Verkehrsverbund	26	ca. 150
Westpfalz Verkehrsverbund	7 ⁸¹³	11
Verkehrsverbund Rhein-Sieg	9	26
Mitteldeutscher Verkehrsverbund	6	10
Regio-Verkehrsverbund Lörrach	1	7
Verkehrsverbund Rhein-Neckar	20 ⁸¹⁴	35
Münchener Verkehrs- und Tarifverbund	9	54
Verkehrsverbund Großraum Nürnberg	16	92 ⁸¹⁴
Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis	2	15
Tarifverbund Ortenau	1	9
Verkehrsverbund Warnow	3	11 ⁸¹⁴
Kreisverkehr Schwäbisch Hall	1	10
Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart	5	41 ⁸¹⁴
Donau-Iller-Nahverkehrsverbund	4	26 ⁸¹⁴

Quelle: eigene Zusammenstellung; Zahl der Verkehrsunternehmen nach VDV-Statistik 2002, S. 90.

⁸¹² Nur Verbundkerngebiet.

⁸¹³ Einige Kommunen gehören mit Teilen ihres Gebietes anderen Verbänden an.

⁸¹⁴ Im Zuge des Verbundes haben sich verschiedene Unternehmen zu Gesellschaften zusammengeschlossen, die dann als gemeinsamer Verbundgesellschafter fungieren, die Zahl der Gesellschafter auf Unternehmensseite beträgt in Stuttgart lediglich drei, in Freiburg sechs, in Rostock, Leipzig und Ulm je sieben und in Nürnberg acht (siehe dazu auch die Darstellungen der jeweiligen Verbände in Kapitel IV.).

Für die vier in Abbildung 32 dargestellten Grundfälle soll nun untersucht werden, welche Verbundvariante unter den jeweiligen Bedingungen tendenziell mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist. In einem Verbundraum des Falles I besteht, sofern sich auf keiner der beiden Seiten eine sehr extreme Heterogenität der Beteiligten zeigt, keine besondere Komplexität. Die notwendigen Abstimmungen erfolgen nur zwischen wenigen Beteiligten, die Zahl der verkehrlichen Schnittstellen ist in der Regel verhältnismäßig gering. Da wie gezeigt die anderen Transaktionscharakteristika in diesem Fall ohnehin nicht besonders ausgeprägt sind, lässt sich somit keine Erfordernis für die Einführung hierarchisch-bürokratischer Verbundelemente ableiten; vielmehr ist eine rein marktliche Lösung mit einem niedrigen Integrationsgrad aus transaktionskostentheoretischer Sicht vorteilhaft. Eine Unternehmensverbundgesellschaft stellt ergo die angemessene Verbundform dar. Für den Extremfall, dass nur ein Unternehmen im Gebiet eines - oder auch mehrerer - Aufgabenträger tätig sein sollte, entfällt die Notwendigkeit der Angebotskoordination durch eine Verbundgesellschaft gänzlich. Die Bildung eines gemeinschaftlichen Tarifes ist dann ebenso wenig erforderlich wie eine unternehmensübergreifende Angebotsabstimmung.

Bei einem Verbundraum der Kategorie II ist die Komplexität zwar tendenziell höher als im Fall I, die Abwicklung der Verbundaufgaben zeichnet sich aber grundsätzlich ebenfalls nur durch eine verhältnismäßig geringe Komplexität aus. Die Anforderungen und die zu berücksichtigenden Einflussfaktoren bei der Abstimmung sowie der tariflichen Integration der Verkehrsangebote halten sich bei einer niedrigen Unternehmenszahl in einem überschaubaren Rahmen; auch die Gefahr potenzieller Verhaltensunsicherheiten ist gering. Da somit keines der transaktionskostenwirksamen Transaktionscharakteristika eine besondere Ausprägung aufweist, ist in diesem Fall prinzipiell ebenso eine rein unternehmerische Lösung zu bevorzugen. Lediglich bei einer ungewöhnlich großen Ausdehnung des Verbundraumes und einer damit verbundenen hohen Zahl an Aufgabenträgern, die nur sehr wenigen Verkehrsunternehmen gegenüberstehen und zwischen denen dazu eine überaus gegensätzliche Interessenlage besteht, wächst die Komplexität im Zusammenhang mit den Koordinationsaufgaben eines Verbundes merklich an. In diesem Fall würde sich zur Vermeidung von Reibungsverlusten eine direkte Einbindung der Aufgabenträger und ein höherer Integrationsgrad für den Verbund empfehlen.

Allerdings ist die geschilderte Konstellation mit einer niedrigen Unternehmenszahl und zugleich vielen Aufgabenträgern in einem Verbundgebiet derzeit in der Praxis nicht anzutreffen.⁸¹⁵

Bei Verbundräumen im Bereich der Variante III fällt die Komplexität bei der Durchführung der betrachteten Transaktion ebenfalls mehr ins Gewicht als in Räumen der Kategorie I, dennoch ist auch hier das Komplexitätsniveau im allgemeinen noch nicht derart problematisch, dass sich daraus die Notwendigkeit zur Einführung hierarchischer Elemente ableiten ließe. Somit stellt auch hier die unternehmerische Verbundvariante die grundsätzlich zu bevorzugende Lösung dar. Mögliche Schwierigkeiten in Folge einer ausgeprägten Komplexität können sich allerdings dann ergeben, wenn die Partner auf Unternehmensseite in einem relativ begrenzten Verbundraum entweder äußerst verschiedenartig sind oder ihre Zahl ungewöhnlich groß ist. So könnte im Extremfall jedes Verkehrsunternehmen sogar nur ein oder zwei Linien des gesamten Verbundangebotes betreiben. Um der in diesem Fall steigenden Komplexität der Koordinationsaufgabe Rechnung zu tragen und die daraus resultierende Problemintensität im Verbundsystem zu verringern, stellt für diesen extremen Bereich ein höherer Integrationsgrad und eine zentralisiertere Entscheidungsfindung die transaktionskostengünstigste Lösung dar. Der Abstimmungs- und Einigungsprozess bei der Durchführung der Verbundfunktionen gestaltet sich zwischen einer Vielzahl von Unternehmen zumeist äußerst aufwendig und langwierig. Mittels einer staatlichen Beteiligung kann hier eine Reduzierung der Komplexität und damit eine reibungslosere und kostengünstigere Abwicklung ermöglicht werden.

Schließlich sind die Komplexitätsfaktoren im Fall IV am stärksten ausgeprägt, so dass hier am ehesten eine Einbindung der Aufgabenträger in den Verbund mit Blick auf die Realisierung des transaktionskostengünstigsten Abwicklungsmusters vorteilhaft erscheint. Gerade wenn durch eine starke räumliche Verbundausdehnung zahlreiche und dazu noch verschiedenartige Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen in einem Verbundraum zusammengeschlossen und zwischen deren Verkehrsströmen starke Vernetzungen gegeben sind, empfiehlt sich eine Verbundlösung mit einem stärkeren Zentralisierungsgrad der Entscheidungskompetenzen und einem höheren Integrationsgrad für das Verbundnetzwerk. Dabei steigt die Komplexität sowohl mit der Ausdehnung des Verbundraumes als auch mit einer steigenden Anzahl und Vielfalt an Verkehrsunternehmen sowie daraus resultierend einer merklich größeren Zahl an

⁸¹⁵ In Zukunft könnte diese Möglichkeit an Bedeutung gewinnen, sofern sich auf Unternehmensseite als Folge eines verstärkten Wettbewerbes im ÖPNV-Markt Konzentrationsprozesse ergeben und die Zahl der deutschlandweit agierenden Verkehrsunternehmen sich insgesamt deutlich reduziert.

verkehrlichen Schnittstellen immer stärker an und dies in überproportionalem Maße. Je größer der Verbundraum und je mehr und verschiedenere Verkehrsunternehmen dort tätig sind, desto deutlicher werden aus transaktionskostentheoretischer Sicht die Vorteile eines Aufgabenträgerverbundes gegenüber anderen Verbundformen zum Tragen kommen. Es nimmt in diesen Fällen nicht nur die Komplexität bei der Abstimmung des Verbundangebotes und der Koordination an den Schnittstellen zu. Auch die Aufstellung eines übersichtlichen, ergiebigen und gerechten Tarifes sowie einer konsensfähigen und zugleich praktikablen Systematik zur Einnahmenaufteilung werden merklich erschwert.

Aufgrund der in diesem Fall besonders stark ausgeprägten Komplexität bei der Durchführung der Verbundaufgaben würden sich bei einer marktlichen Abwicklungsvariante langwierige und kostenintensive Abstimmungsprozesse ergeben; eine dezentrale Entscheidungsfindung hätte einen nur unter Aufwendung sehr hoher Transaktionskosten zu bewältigenden Koordinationsaufwand zur Folge. Um diese kostenintensiven Schwierigkeiten bei der Abwicklung der Transaktion vermeiden zu können, ist hier ein höherer Integrationsgrad und die damit zusammenhängende Implementierung zentraler Entscheidungen gerechtfertigt. Dies gilt trotz der zusätzlichen Bürokratiekosten, die aus einer zentralisierten Lösung resultieren, die in diesem Fall eines weitläufigen Verbundgebietes mit zahlreichen Unternehmen aufgrund des überproportional ansteigenden Koordinationsaufwandes jedoch geringere Transaktionskosten hervorrufen als eine marktliche Variante, da diese in Folge der ausgeprägten Komplexität mit den dargestellten kostenintensiven Problemen verbunden wäre.

6. Implikationen für die Gestaltung von Verbundorganisationen

Die Analyse im vorherigen Abschnitt hat gezeigt, dass aus transaktionskostentheoretischer Sicht in der Mehrzahl der Fälle der Unternehmensverbund die angemessene Verbundform darstellt. Sieht man von verschiedenen Extremfällen ab, so ist im allgemeinen keines der kostenwirksamen Transaktionscharakteristika bei der Abwicklung der Verbundaufgaben derart ausgeprägt, dass sich hieraus ein Abgehen von einer möglichst marktlichen Lösung und damit die Notwendigkeit eines höheren Integrationsgrades des Verbundnetzwerkes mittels einer staatlichen Beteiligung ableiten ließe. Als kritische und für die Wahl der transaktionskostengünstigsten Verbundform unter den jeweiligen Bedingungen letztlich ausschlaggebende Transaktionseigenschaft wurde die Komplexität identifiziert, mit deren Abhängigkeitsfaktoren

auch die Charakteristika Humankapitalspezifität und Verhaltensunsicherheit an Bedeutung gewinnen.

Bei einer überschaubaren Beteiligtenzahl ergeben sich keine Schwierigkeiten, die aus einem hohen Komplexitätsniveau bei der Aufgabenabwicklung resultieren könnten; auch das Ausmaß an notwendigem spezifischen Wissen ist gering. Je niedriger die Zahl der Unternehmen und je ähnlicher deren Größe desto geringer ist auch die Gefahr von Verhaltenunsicherheiten und desto höher ist damit die Stabilität der Kooperation.⁸¹⁶ Der Komplexität als zentraler Transaktionseigenschaft kommt erst mit wachsender Zahl einbezogener Unternehmen und zunehmender räumlicher Ausdehnung sowie einem größeren Maß an verkehrlichen Schnittstellen Bedeutung zu. Erst in diesen Fällen ergeben sich mit Transaktionskosten verbundene Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Verbundaufgaben. Sieht man von den geschilderten Extremfällen in den Kategorien II und III ab, so ist für die ersten drei der vier im vorherigen Abschnitt dargestellten Lösungsräume demnach unternehmerischen Verbundvarianten grundsätzlich Vorrang einzuräumen. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit der Feststellung "kleinräumige Kooperationen können im Regelfall als reine Unternehmenskooperation umgesetzt werden".⁸¹⁷

Um eine transaktionskostengünstige Abwicklung der Verbundaufgaben im Zuge eines Unternehmensverbundes sicherzustellen, sollte auch bei einer geringen Zahl an Verbundpartnern durch die Schaffung klarer vertraglicher Absprachen möglichen Verhaltensunsicherheiten im Verhältnis zwischen den Verkehrsunternehmen hinreichend vorgebeugt werden. Einen wesentlichen Punkt stellt hierbei die Gestaltung der Einnahmenaufteilung dar. So sollte das angewandte Verfahren beispielsweise derart gestaltet sein, dass sich Nachfragesteigerungen, aber auch Vertriebsanstrengungen eines Unternehmens in höheren Einnahmenezuschüssen auswirken. Damit sollen Anreize dafür gesetzt werden, dass sich erfolgreiche Maßnahmen zur Fastgastgewinnung für das jeweilige Unternehmen lohnend, Trittbrettfahrerverhalten im Vertriebsbereich hingegen möglichst unattraktiv gestalten.

Bei der Verbundbildung sollte ohnehin grundsätzlich das Ziel angestrebt werden, mittels der Schaffung einer geeigneten Organisationsstruktur mit eindeutig geregelten Zuständigkeiten

⁸¹⁶ Vgl. Lehmann (2000), S. 134 f.

⁸¹⁷ Batzill/Zuck (1997), S. 84.

Konfliktsituationen soweit wie möglich ausschließen zu können.⁸¹⁸ Eine klare Definition der Schnittstellen zwischen den Beteiligten mit einer exakten Aufgabenabgrenzung ist schon deshalb erforderlich, um Doppelarbeiten oder gar gegenläufige bzw. konkurrierende Aktivitäten zu verhindern. Unklare Entscheidungsregelungen waren in der Vergangenheit zu einem nicht unwesentlichen Teil für die in einzelnen Verbänden aufgetretenen Kostensteigerungen mitverantwortlich.⁸¹⁹ Entsprechende Tendenzen sollten in keinem Fall durch unklare oder gar unvollständige Vertragsgrundlagen gefördert werden.

Im Rahmen einer dezentraleren Entscheidungsstruktur, wie sie in einem Unternehmensverbund gegeben ist, kommt es auch weniger leicht zu unübersichtlichen Abstimmungsprozessen und daraus resultierenden Verzögerungen wichtiger Entscheidungen.⁸²⁰ Hingegen besteht bei einer hierarchisch-bürokratischen Abwicklung, so wie in Aufgabenträgerverbänden gegeben, die Gefahr einer gewissen "Übergremisierung" bei der Beschlussvorbereitung und dadurch langwieriger Entscheidungsprozesse.⁸²¹ Dies kann überdies noch dadurch verstärkt werden, dass die Entscheidungsfindung durch parteipolitische Interessen beeinflusst wird oder diese zumindest maßgeblich auf die Beschlüsse einwirken.⁸²²

Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt wurde zum Zwecke der Analyse unterstellt, dass die Entscheidungen der Verkehrsunternehmen primär unternehmerisch ausgerichtet sind, gerade auch jene in den Verbundorganen. In der Praxis unterliegen derzeit allerdings "die betrieblichen Entscheidungen im ÖPNV ... vielfältig verästelten und insgesamt erheblichen politischen Einflüssen".⁸²³ Dies ergibt sich vor allem durch das öffentliche Eigentum vieler Verkehrsunternehmen, das teilweise auch politische Besetzungen unternehmerischer Posten in den Verbundgremien zur Folge hat. Nicht zuletzt aus dieser Tatsache resultiert auch der Kritikpunkt an der Organisation der Verbände, nach dem die Vermischung von politischen und unternehmerischen Aufgaben und Entscheidungen die Verbundarbeit häufig ineffizient

⁸¹⁸ Vgl. Daduna (1995), S. 188.

⁸¹⁹ Vgl. VCÖ (2001), S. 43; so stellt auch der Geschäftsführer des VBB zur bestehenden Verbundorganisation fest: "die bisherige Aufstellung führt dazu, dass wir zu viel Personal und Geld brauchen und trotzdem den Markt verfehlen" (Interview mit Uwe Stindt in der Märkischen Allgemeinen Zeitung vom 11. Dezember 2002).

⁸²⁰ Vgl. Vaubel (1992), S. 23.

⁸²¹ Vgl. Scherm (1995), S. 17.

⁸²² Diese Gefahr besteht insbesondere bei zweckverbandsgesteuerten Verbänden. So gibt es bei VRR und VRS beispielsweise sogar Fraktionen der einzelnen Parteien im Zweckverband, so dass sich in den Zweckverbands-gremien teilweise parteipolitische Konflikte widerspiegeln; vgl. dazu Preuß (2002) sowie Frangenberg (2002b).

⁸²³ Böhme/Sichelschmidt (1994), S. 8.

macht.⁸²⁴ Um eine möglichst transaktionskostengünstige Aufgabenerledigung mittels eines Unternehmensverbundes zu gewährleisten, sollten die Entscheidungen der Verkehrsunternehmen im Zuge des Verbundes daher zwar im Rahmen der allgemeinen staatlichen Vorgaben, aber möglichst frei von direkten politischen Einflüssen getroffen werden können. Mit der Einführung von Wettbewerbselementen im ÖPNV-Markt wird der Anteil privater Verkehrsunternehmen in naher Zukunft aller Voraussicht nach ohnehin deutlich zunehmen.⁸²⁵ Dadurch werden sich die Handlungen der Verkehrsunternehmen künftig stärker an ökonomischen Motiven ausrichten können, als dies bisher der Fall ist. Auch im Rahmen des Verbundes werden sich die Entscheidungen der Unternehmen damit vorrangig an deren unternehmerischen Interessen orientieren.

Ein höherer Integrationsgrad des Verbundes und damit eine Verstärkung der hierarchisch-bürokratischen Elemente erscheint erst dann geboten, wenn die Zahl der Verkehrsunternehmen und bzw. oder die räumliche Ausdehnung des Verbundes verhältnismäßig groß oder die Struktur der Beteiligten besonders heterogen ist. In diesem Fall nimmt nicht nur die allgemeine Bedeutung der verkehrlichen Integration und damit des Verbundes zu,⁸²⁶ sondern es steigen auch die Komplexität bei der Durchführung der einzelnen Verbundaufgaben und das dabei erforderliche Maß an spezifischem Wissen merklich an. Zudem wächst insbesondere mit zunehmender Heterogenität auf Unternehmensseite auch die Gefahr des Nichteinhaltens von Kooperationsabsprachen und damit letztlich einer gewissen Instabilität der unternehmerischen Kooperation.⁸²⁷ Um dem zu begegnen und mögliche transaktionskostenintensive Probleme zu unterbinden erscheint hier aus transaktionskostentheoretischer Perspektive eine direkte staatliche Beteiligung an der Verbundgesellschaft angebracht. Aufgrund der fehlenden Anreizwirkungen rein hierarchischer Systeme und der damit im Bereich der Verbünde verbundenen Bürokratiekosten ist jedoch nicht unbedingt eine rein staatliche Verbundform vorteilhaft. Vielmehr dürfte die Abwicklung im Rahmen eines Mischverbundes die transaktionskostenminimierende Verbundform darstellen, um die Transaktionskosten im Verhältnis zu anderen Organisationsvarianten möglichst gering zu halten.

⁸²⁴ Vgl. unter anderem Irsfeld (1987), S. 95, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1999), S. 38 sowie Andersen (2001), S. 2.

⁸²⁵ Vgl. Elste (2000), S. 6 sowie Heymann (2001), S. 30 f.

⁸²⁶ Vgl. Vorgang (2003), S. 34.

⁸²⁷ Vgl. Lehmann (2000), S. 134 f.

Die Variante Aufgabenträgerverbund kann - abgesehen von sehr extremen Bereichen der Grundfälle II und III - nur in den seltenen Fällen der Kategorie IV die angemessene Verbundform mit den geringsten Transaktionskosten darstellen, bei denen in einem Verbund auf beiden Seiten zahlreiche und dazu noch heterogen strukturierte Partner eingebunden sind und sehr viele zu koordinierende Schnittstellen bestehen. In diesem Fall kann den Problemen, die aus einer sehr stark ausgeprägten Komplexität bei der Abwicklung der Transaktion resultieren, am besten durch einen Aufgabenträgerverbund begegnet werden. Auch hat hier die Humankapital-spezifität besondere Bedeutung und die Gefahr potenzieller Verhaltensunsicherheiten im Verhältnis zwischen den Verkehrsunternehmen ist besonders ausgeprägt. Diese kann bei zentralisierten Systemen mittels administrativer Kontrolle besser ausgeschaltet werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings die Frage, unter welchen Bedingungen diese Konstellation Relevanz erlangen kann, d. h. wann die Wahl eines Verbundgebietes mit derartigen Zuschnitt überhaupt sinnvoll erscheint. Wie bereits an anderer Stelle dargestellt, müsste die Frage nach der optimalen Größe eines Verbundgebietes grundsätzlich mit in die Betrachtung der Vorteilhaftigkeit eines Verbundes einbezogen werden. Auch wenn dieser Aspekt im Zuge der vorliegenden Arbeit generell nicht thematisiert und die bestehenden Verkehrsverbände vielmehr als gegeben angesehen werden, soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich das Verbundgebiet zur Erreichung einer optimalen Ausdehnung prinzipiell "auf den Raum beschränken sollte, wo noch von einem einheitlichen Verkehrsmarkt gesprochen werden kann".⁸²⁸ Der Verbundraum sollte "nicht so groß wie möglich, sondern nur so groß wie nötig gewählt werden".⁸²⁹ Er sollte sich auf das Gebiet konzentrieren, in dem sich die Verkehrsnetze unterschiedlicher Betreiber deutlich überschneiden und zwischen diesen dichte Verflechtungen sowie erhebliche Umsteigebeziehungen bestehen. Nur dann lassen sich die Planungs- und Marketingaufgaben sinnvoll durch eine übergeordnete Instanz ausüben; die Vorteile der übergreifenden Verbundkoordination durch eine zentrale Instanz nehmen mit steigender Raumgröße hingegen immer weiter ab.⁸³⁰ Eine eher restriktive Gebietsabgrenzung für einen Verbund deckt sich beispielsweise auch mit der Zielsetzung, die komplexe Problematik der Einnahmenaufteilung auf ein notwendiges Maß zu beschränken.⁸³¹ Auch wird dadurch die Anzahl der Verbundpartner automatisch begrenzt und damit mögliche transaktionskostenintensive

⁸²⁸ Leopold (1979), S. 143.

⁸²⁹ Vaubel (1989), S. 28.

⁸³⁰ Vgl. Lehmann (2000), S. 162.

⁸³¹ Vgl. Vaubel (1989), S. 28.

Schwierigkeiten, die aus einer erhöhten Komplexität und möglichen Verhaltensunsicherheiten resultieren, schon von vorneherein vermieden.

Nur in den Ausnahmefällen, in denen die verkehrliche Situation dergestalt ist, dass sich die eng verknüpften Verkehrsströme auf ein relativ großes Gebiet erstrecken und aufgrund der Vernetzung der Verkehre sowie der gegebenen Umsteigebeziehungen die Einbeziehung eines sehr weiten Verbundgebietes gerechtfertigt ist, können sich also die Voraussetzungen dafür ergeben, dass letztlich die Bildung eines Aufgabenträgerverbundes unter transaktionskostentheoretischen Gesichtspunkten vorteilhaft erscheint. Denn lediglich bei der Wahl eines sehr großen Verbundraumes unter Einbeziehung zahlreicher Verbundpartner empfiehlt sich ein hoher Integrationsgrad und die Einführung umfassender hierarchisch-bürokratischer Elemente im Verbundnetzwerk zur Vermeidung von Transaktionskosten, stellt der Aufgabenträgerverbund also tendenziell die Verbundlösung dar, die mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist. Dies dürfte nur für sehr große Ballungsräume mit weiten Einzugsbereichen und unterschiedlichen Verkehrsträgern zutreffen. Größtenteils dürfte die verkehrliche Situation hingegen so sein, dass die Wahl eines relativ kleinräumigen Verbundgebietes ausreichend ist und die transaktionskostengünstigste Abwicklung der Verbundaufgaben durch eine Unternehmensverbundlösung erfolgen kann. Hinzu kommt die Tatsache, dass auf der Koordinationsebene eine vollständig hierarchische Organisationsform ohne jegliche Möglichkeit zur autonomen Anpassungsfähigkeit, wie sie im Rahmen eines Aufgabenträgerverbundes gegeben wäre, allgemein wenig zweckmäßig erscheint.⁸³²

Um der Komplexität, die bei der Aufgabenabwicklung in aufgrund der Verkehrsströme notwendigerweise groß zu wählenden Verbundgebieten gegeben ist, und den mit wachsender Ausdehnung des Verbundraumes abnehmenden Vorteilen der Koordination in einer Hand zu begegnen, könnten die Koordinationsaufgaben für abgegrenzte Teilräume des Verbundes jeweils unterschiedlichen Akteuren vor Ort übertragen werden.⁸³³ Die Aufgabenstellung des Verbundes müsste sich in diesem Fall ausschließlich auf die teilraumübergreifenden Verkehre beschränken sowie darauf, das Zusammenspiel an den Schnittstellen der Teilräume zu koordinieren. Denkbar ist dabei beispielsweise auch, den einzelnen Teilräumen die lokale

⁸³² Vgl. Lehmann (2000), S. 161.

⁸³³ Vgl. dazu Lehmann (2000), S. 162; eine entsprechende Lösung würde der Organisationsform im RMV ähneln, wo bestimmte Kompetenzen für die lokalen Verkehre bei den lokalen Nahverkehrsgesellschaften liegen.

Tariffestlegung zu übertragen.⁸³⁴ Allerdings dürften sich hier Schwierigkeiten dadurch ergeben, dass der Verbund zur Durchführung seiner Aufgaben für die regionalen Verkehre auf umfangreiche Informationen aus den Teilräumen angewiesen ist und zudem versuchen dürfte, zur Erleichterung der eigenen Tätigkeit im Zeitablauf möglichst viele Aufgaben an sich zu ziehen und selbst zu erledigen. Auch bestünde nicht nur eine Organisation zur Ausübung der Regieaufgaben, sondern parallel weitere auf lokaler Ebene, so dass auch in diesem Fall der gesamte Verwaltungsaufwand für die Aufgabenbewältigung beträchtlich wäre. Es entstünden Transaktionskosten auf mehreren Ebenen.

⁸³⁴ So wie dies beispielsweise derzeit im RMV oder VBB der Fall ist.

VII. Schlussbemerkungen

Wie bereits eingangs festgestellt, sind Verkehrsverbände heutzutage aus dem deutschen ÖPNV kaum mehr wegzudenken. Der Integrationsgedanke im Nahverkehr ist untrennbar mit dem Begriff Verkehrsverbund verbunden. "The verkehrverbund system appears to be an ideal solution to the problem of providing an integrated regional public service".⁸³⁵ Man kann sicher davon ausgehen, dass unabhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen und der praktischen Ausgestaltung des gesamten ÖPNV-Systems die Verkehrsverbände auch künftig einen gewichtigen Platz im deutschen ÖPNV einnehmen werden. Dies gilt auch, weil seitens der deutschen Verkehrspolitik seit langer Zeit eine einheitliche Angebotskoordination des ÖPNV durch umfassende Kooperationen insbesondere im Rahmen von Verbänden präferiert wird,⁸³⁶ und eine Veränderung dieser politischen Zielrichtung derzeit nicht absehbar ist. Nicht zuletzt auch im Sinne der Fahrgäste lässt sich die Aussage "es lohnt sich ..., auch im Wettbewerb von der Verbundstrategie nicht abzugehen"⁸³⁷ voll unterstreichen.

Aktuell zeigt sich aber, "dass der traditionelle Aufbau von Verkehrsverbänden zunehmend hinterfragt wird".⁸³⁸ Die zweifellos anstehenden Veränderungen im ÖPNV-Sektor werden auch die Verbände nicht unberührt lassen. Auch die "Verbände müssen sich neu positionieren und für sich Übergangslösungen finden".⁸³⁹ Bei der Schaffung neuer Lösungen für die Organisation der wesentlichen Verbundaufgaben gilt es, "möglichst viele der traditionellen Vorteile von Verkehrsverbänden zu bewahren und dennoch eine zukunftsfähige und effiziente Lösung zu finden".⁸⁴⁰ Dabei bleibt auch weiterhin "primäres Gestaltungsziel der Verkehrsverbände ... die Optimierung des Gesamtsystems im Sinne der Kundenzufriedenheit und der politischen Vorgaben des Aufgabenträgers".⁸⁴¹

In welcher Aufstellung und mit welchem konkreten Aufgabenkatalog die Verbundgesellschaften künftig dieses Ziel verfolgen werden und wie ihre Rolle im Spannungsfeld der Interessen von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen genau aussehen wird, ist derzeit aber noch offen. Im Zuge dieses Prozesses gilt das Motto: "die Kunst wird darin liegen, ein ausgewoge-

⁸³⁵ Pucher/Kurth (1996), S. 279 f.

⁸³⁶ Vgl. Weiß (2003a), S. 236.

⁸³⁷ VCÖ (2001), S. 44.

⁸³⁸ Faber/Markgraf (2002), S. 31.

⁸³⁹ Vorgang (2003), S. 31.

⁸⁴⁰ Faber/Markgraf (2002), S. 31.

nes Verhältnis zwischen dem notwendigen regelndem Handeln des Aufgabenträgers einerseits und der Schaffung von Freiräumen für unternehmerisches Wirken andererseits zu finden".⁸⁴² Wie diese Maxime umgesetzt wird, ist zwar nicht genau vorhersehbar, sicher scheint jedoch, dass die Verbundlösungen auch in Zukunft regional unterschiedlich ausfallen werden. "Ein einheitlicher Königsweg existiert nicht".⁸⁴³ Die allerorten einheitlich optimale Verbundstruktur wird es aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen rechtlicher, verkehrlicher, regionaler und historischer Natur auch künftig nicht geben können.⁸⁴⁴

Wie immer der konkrete Weg der einzelnen Verbände aussehen wird: der Abwicklung der klassischen unternehmensbezogenen Regiefunktionen eines Verbundes sollte dabei auch weiterhin das nötige Gewicht beigemessen werden. Die Aufgabenwahrnehmungen in diesen traditionellen Bereichen sorgen letztlich maßgeblich dafür, gegenüber dem Kunden den Verbundgedanken und dessen Vorteile zum Tragen zu bringen, um damit die Position des ÖPNV in Konkurrenz zu anderen Verkehrsträgern zu stärken. Darüber hinaus lassen sich auf diesen Gebieten Synergieeffekte durch die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung an einer übergeordneten Stelle erzielen. Unabhängig von der Verbundform sollte die Erfüllung dieser traditionellen Kernbereiche nicht zugunsten neuer Aufgabenfelder vernachlässigt werden. So wie Verbundaufgaben weder von einer Gebietskörperschaft noch von einem Verkehrsunternehmen nebenbei wahrgenommen werden können,⁸⁴⁵ sollten sie auch nicht in einem immer breiteren Aufgabenspektrum der Verbundgesellschaft untergehen und mehr oder minder eine Restgröße der Verbundarbeit bilden.⁸⁴⁶

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist auch die häufig geäußerte Forderung zu verstehen, die Aufgaben der Verbundgesellschaften auf den notwendigen Kernbereich zu beschränken und die Personalausstattung möglichst knapp zu wählen, um damit die Entstehung eines allzu großen und kostenintensiven Verwaltungsapparates auf Verbundebene zu vermeiden.⁸⁴⁷ Schon Mitte

⁸⁴¹ Ahrend et al. (2002), S. 30.

⁸⁴² Herr (2001), S. 528; ähnlich argumentiert auch Scherm (1995), S. 17: "bei der Entwicklung von verkehrlichen Kooperationen müssen ... Modelle gefunden werden, die den Interessen und der Rechten der Aufgabenträger wie auch der Verkehrsunternehmen Rechnung tragen".

⁸⁴³ Ahrend et al. (2002), S. 28.

⁸⁴⁴ Vorgang (2003), S. 33.

⁸⁴⁵ Vgl. Wagner (2000), S. 7.

⁸⁴⁶ Vgl. dazu auch Wörner (2003), der betont, man sollte sich "nochmals in Erinnerung rufen, zu welchem Zweck die Verbände... eigentlich gegründet worden waren." (Wörner (2003), S. 23).

⁸⁴⁷ Vgl. u. a. Hoff (1983), S. 70, Stertkamp (1983), S. 690, aber auch Ude "Der ÖPNV muss mit dem geringstmöglichen bürokratischen Aufwand organisiert werden" (Ude (2002), S. 12).

der 80er Jahre wurde für die damals bestehenden Verbände festgestellt: "Die Erfahrungen der bestehenden Verbände mit der Personalausstattung ergeben, dass Verbundgesellschaften sich personalmäßig ausdehnen, je mehr Kompetenzen ihnen übertragen werden. Es ist daher darauf zu achten, dass die jeweilige Verbundgeschäftsführung mit begrenzten Aufgaben betraut wird, damit der eigene Personalkörper klein und kalkulierbar bleibt".⁸⁴⁸ Dem entgegen sind in der gegenwärtigen Praxis Verkehrsverbände prinzipiell an einer Ausweitung ihrer Verbundstrukturen interessiert,⁸⁴⁹ um damit ihren Einfluss auf das regionale ÖPNV-Geschehen zu sichern bzw. zu steigern.

Entsprechend zeigt sich in jüngster Zeit bei einigen Verbänden eine merkbare Tendenz zur stetigen Aufgabenmehrung und damit ein Abgehen von der Zielsetzung der Konzentration auf die traditionellen Verbundaufgaben.⁸⁵⁰ Ein Indiz hierfür ist auch die angedachte Weiterentwicklung in Richtung eines Mobilitätsverbundes.⁸⁵¹ Im Rahmen einer solchen Konstruktion dürfte die Wahrnehmung der klassischen Verbundaufgaben im ÖPNV-Bereich nur noch einen kleineren Teil der Tätigkeit der Verbundgesellschaft ausmachen. Durch Aufgabenmehrungen bei einzelnen, insbesondere aufgabenträgergetragenen Verbundgesellschaften sind in den letzten Jahren teilweise schon relativ ausgeprägte Verwaltungsapparate zur Durchführung der stetig wachsenden Aufgaben entstanden. Dabei "ist der verbundbedingte Aufwand beträchtlich".⁸⁵² In einem wettbewerblich organisierten ÖPNV-Markt wird aber nicht nur die Effizienz bei der eigentlichen Erstellung der Verkehrsleistungen gesteigert werden müssen. Auch die gesamte Arbeit der Verbundgesellschaft muss einer kritischen Betrachtung dahingehend unterzogen werden, ob sie fachlich und ökonomisch gegenüber anderen Organisationen, denen die Abwicklung bestimmter Aufgabenfelder übertragen werden könnte, wie zum Beispiel Ingenieurbüros, konkurrenzfähig ist. "Verbundarbeit muss bezahlbar sein".⁸⁵³

Die Frage nach der konkreten Abwicklung der Verbundfunktionen sollte überdies nicht allein unter rechtlichen Gesichtspunkten betrachtet werden. Bei den aktuellen Diskussionen über die künftige Rolle der einzelnen Akteure im ÖPNV-Markt drängen rechtliche Aspekte häufig andere Bereiche völlig in den Hintergrund, so dass nicht zuletzt auch ökonomische Fragen zu

⁸⁴⁸ Engelhardt (1986), S. 6.

⁸⁴⁹ Vgl. Ahrend et al. (2002), S. 30.

⁸⁵⁰ Vgl. Wagner (2001), S. 16.

⁸⁵¹ Vgl. dazu Sparmann/Lunkenheimer (2002a).

⁸⁵² König (2000), S. 9.

⁸⁵³ Vorgang (2003), S. 36.

wenig Beachtung finden. Mit den Ausführungen im letzten Kapitel wurde aus einem speziellen ökonomischen Blickwinkel - mittels der Anwendung eines transaktionskostentheoretischen Instrumentariums - untersucht, welches organisatorische Grundmuster von Verbundorganisationen unter welchen Bedingungen tendenziell die kostengünstigste Durchführung der typischen Verbundfunktionen ermöglicht. Die Analyse hat ergeben, dass dies zumeist bei einer Unternehmensverbundlösung der Fall ist.

Die Zukunft dieser Verbundform wird aus rechtlicher Sicht häufig nicht unkritisch beurteilt.⁸⁵⁴ Doch auch wenn die rechtlichen Vorgaben für das Verhältnis zwischen den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen bei der Zusammenarbeit in Unternehmensverbänden innerhalb des derzeit geltenden Rechtsrahmens zweifellos relativ komplex sind,⁸⁵⁵ schließt allein die rechtliche Kompliziertheit der Materie die Bildung eines reinen Unternehmensverbundes im Bezug auf hier diskutierten Aufgabenstellungen keinesfalls von vornherein aus. An anderer Stelle wird daher die unternehmerische Kooperation zur Aufgabenerfüllung in diesen Tätigkeitsbereichen auch unter Wettbewerbsbedingungen durchaus als mögliche und zugleich sinnvolle Alternative gesehen.⁸⁵⁶

Außerdem hat beispielsweise die Technische Universität Wien für das Gebiet der Einnahmenaufteilung festgestellt, dass hier die Unternehmenskooperation eine erwägenswerte Alternative zu zentralisierten Systemen, also einer staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Zuge eines Verbundes unter Beteiligung der Gebietskörperschaften, darstellt.⁸⁵⁷ Voraussetzung dafür ist neben einem hohen Maß an Kooperationsbereitschaft zwischen den Beteiligten ein klares Regelwerk zur Strukturierung und Absicherung der Entscheidungsfindung. Ebenso kann die Tariffestsetzung ohne größere Schwierigkeiten einer Unternehmenskooperation überlassen werden, so dass einer unternehmerisch gebildeten Verbundgesellschaft die Entwicklung eines erlösoptimierenden Tarifsystems für den Verbundraum, gegebenenfalls unter Beachtung bestimmter Rahmenvorgaben, obliegt. Die Funktion der Aufgabenträger kann sich hierbei somit auf die Setzung entsprechender Vorgaben beschränken.⁸⁵⁸ Aufgrund der engen Verknüpfung zwischen Tarif und Vertrieb würde sich dann zugleich auch für den letztgenannten Sektor eine analoge Aufgabenverteilung mit einer weitgehend unternehmerischen Gestaltung anbieten. Gleiches gilt

⁸⁵⁴ Vgl. dazu Abschnitt 5 im Kapitel IV.

⁸⁵⁵ Vgl. Werner (2001), S. 113 f.

⁸⁵⁶ Vgl. dazu zum Beispiel das Szenario des Unternehmer-ÖPNV bei Ahrend et al. (2002).

⁸⁵⁷ Vgl. VCÖ (2001), S. 48.

auch für Marketinganstrengungen, die maßgeblich im Eigeninteresse der Unternehmen liegen. Im Rahmen eines Unternehmensverbundes dürfte die Gefahr einer potenziellen parallelen Profilierung von Verbund- und Unternehmens-"Marke" sicherlich geringer als bei anderen Verbundformen sein. Zur Beseitigung möglicher Integrationsdefizite, die in Bezug auf die verkehrliche Koordinierung der Verkehre bei einer unternehmerischen Eigenverantwortung auftreten können, wären ebenfalls bestimmte staatliche Rahmenvorgaben anwendbar, sofern der Entscheidungsprozess der Unternehmen hier nicht zu befriedigenden Ergebnissen für die Politik führt.

Bei der Diskussion über die künftige ÖPNV-Gestaltung wird ohnehin häufig betont, dass eine Einbeziehung des Know-hows der Verkehrsunternehmen in die Abstimmungsprozesse auf der Regieebene durchaus wünschenswert ist,⁸⁵⁹ da diese über die direkten Kontakte zu den Nutzern des ÖPNV verfügen und somit marktnäher agieren als staatliche Stellen. Dadurch besitzen sie Wissen, Fähigkeiten und Erfahrungen, die bei den Aufgabenträgern selbst meist nicht vorhanden sind, auf die bei der Durchführung der Koordinationsfunktionen aber in jedem Fall zurückgegriffen werden sollte. Die Einbindung der Verkehrsunternehmen und ihres Know-hows soll damit dazu beitragen, die Leistungserstellung im ÖPNV ökonomisch effizient zu gestalten und einen Verwaltungs-ÖPNV zu verhindern.⁸⁶⁰ Der einfachste Weg, die Einbeziehung des unternehmerischen Know-hows in die Aufgabenabwicklung zu realisieren, ist die direkte Aufgabenbewältigung durch die Unternehmen im Zuge eines von ihnen getragenen Verbundes.

Welche Organisationsform für den jeweiligen Verbundraum gewählt wird, wird nicht zuletzt von den Aufgaben bestimmt werden, die von Verbundgesellschaft künftig übernommen werden sollen.⁸⁶¹ Sofern diese neben ihren klassischen Aufgabenbereichen auch reine Aufgabenträgerfunktionen, wie die Planung von Verkehren oder die Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren für Verkehrsleistungen im Verbundraum, wahrnehmen soll, ist die Bildung eines Aufgabenträgerverbundes erforderlich,⁸⁶² da diese Funktionen nur vom Aufgabenträger selbst bzw. von einer von ihm beauftragten Organisation erfüllt werden können. Die gleichzeitige Wahrnehmung von Verbund- und Aufgabenträgerfunktionen in einer Hand kann allerdings

⁸⁵⁸ Vgl. Ahrend et al. (2002), S. 32.

⁸⁵⁹ Vgl. u. a. Runkel (1996), S. 44 sowie Andersen (2001), S. 11.

⁸⁶⁰ Vgl. Szabo (1999), S. 142 sowie Andersen (2001), S. 11.

⁸⁶¹ Vgl. Weiß (2003a), S. 236.

zu merklichen Ziel- und Interessenkonflikten führen.⁸⁶³ Es erscheint zudem für die Zukunft keinesfalls zwingend, dass die Verbundgesellschaften allerorten derartige Bestellfunktionen übernehmen werden.

Sofern sich das Aufgabenspektrum der Verbundgesellschaft aber auf den klassischen Kernbereich, die typischen unternehmensübergreifenden Funktionen, beschränkt, bietet sich entsprechend für die wahrzunehmenden Aufgaben die Schaffung eines Unternehmensverbundes an.⁸⁶⁴ Diese Variante ist - wie im Zuge dieser Arbeit gezeigt - in den meisten Fällen mit den geringsten Transaktionskosten verbunden und stellt damit die kostengünstigste Alternative für die Abwicklung dieses Aufgabenbereiches sicher. Wenn daneben auch bestimmte aufgabenträgerbezogene Tätigkeiten wie zum Beispiel die Leistungsvergabe zentral erfüllt werden sollen, kann dies im Rahmen einer eigenen Organisation der Aufgabenträger erfolgen. Mit Hilfe welcher der hierbei denkbaren, unterschiedlichen Gestaltungsmuster diese Transaktion - die Abwicklung der dann noch näher zu definierenden aufgabenträgerbezogenen Funktionen - am günstigsten erfüllt werden kann, welche der Varianten also mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist, wäre mittels einer vergleichbaren Untersuchung zu klären, um eine möglichst kostengünstige Erledigung dieser Aufgaben sicherzustellen.

In jedem Fall wäre mit einer derartigen Lösung getrennter Organisationen - unter der Voraussetzung politisch freier Entscheidungsmöglichkeiten der Unternehmen - auch der Forderung nach einer Trennung zwischen unternehmerischen und politischen Entscheidungsebenen Rechnung getragen. Eine generelle Entzerrung zwischen dem Verantwortungsbereich der Verkehrsunternehmen einerseits und den politischen Instanzen andererseits dürfte im ÖPNV-Sektor nicht nur unter rechtlichen Gesichtspunkten erforderlich sein, sie erscheint auch aus ökonomischer Sicht geboten.

Die anstehende Phase der Neuordnung wird die bisherigen Strukturen im ÖPNV und damit auch die Verbundlandschaft in Deutschland ohne Zweifel nachhaltig verändern. Wie dieser Prozess im Ergebnis ausgeht und welche Verbundvarianten diesen Prozess überleben bzw. sich

⁸⁶² Vgl. Muthesius (2000b), S.6.

⁸⁶³ Vgl. Vorgang (2003), S. 11 und 18.

⁸⁶⁴ Vgl. Muthesius (2000b), S. 6.

in ihm neu herausbilden werden, wird erst die Zukunft zeigen. Sicher ist jedoch: "Verkehrsverbände als Koordinationseinheit sind weiterhin erforderlich".⁸⁶⁵

⁸⁶⁵ Faber/Markgraf (2002), S. 31.