

4. Wie ist das Problem der in der wirtschaftlichen Entwicklung miteinander verknüpften externen Kosten und externen Nutzen des Verkehrs aufzugreifen, einzustufen und ohne verqueren ideologischen Ballast in einem wachstumsorientierten, funktionstüchtig bleibenden Markt- und Wettbewerbssystem zu bewältigen?

Die Verkehrswissenschaft und dabei vor allem die ökonomisch und verkehrspolitisch ausgerichtete Forschung sind mit den noch offenen Fragen vor große Aufgaben gestellt. Es wird keine weiteren 40 Jahre dauern dürfen, um die Aufgaben zu packen und zufriedenstellend zu lösen.

In der bewegten Geschichte einer säkularen Ordnungstransformation, auf die wir jetzt schon zurückblicken können, hat sich die Wissenschaft als Vordenker und Anreger bewährt und durchaus auch als gelegentlich ungerne wahrgenommener Warner zu Wort gemeldet. Wissenschaftliche Analyse und wissenschaftlich gestützter Rat sind gewiß kein Ersatz für das verantwortliche politische Handeln, aber sie können sehr wirkungsvoll helfen, zweckgerechte Entscheidungen vorzubereiten und zu treffen. Der Blick in die Zukunft des Verkehrs, die von vielen ganz zu Unrecht nahezu nur noch als eine ärgerliche Belastung oder gar als gefährliche Bedrohung empfunden und angesprochen wird, sollte der Verkehrswissenschaft kräftigen Anstoß und Auftrieb geben. Es geht trotz der Vielzahl der Einzelfragen im entscheidenden Kern um die Vollendung eines ordnungspolitischen Auftrags, und da ist, so meine ich, nicht zuletzt auch die *Freiburger Schule* gefordert.

### Abstract

'Forty Years Transport Economics and Transport Policy' is a revised version of a lecture given to the jubilee of the Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik of the University Freiburg i. Br. The paper starts with a picture of the highly regulated transport system in Germany that was as a heritage of the early thirties and could survive in the main until the middle of the eighties. It follows subsequently a short analysis of the bad shortcomings that were the results of the price fixing and the market restrictions connecting these with the interpretations and judgments of academic transport economists at that time. The next step gives a review of the deregulation and liberalization process between 1985 and 1994. The article ends with a critical statement of the outcome so far and of some problems that are not yet solved definitely and satisfactorily, including the structure and market position of the state owned railways, the development of a market oriented infrastructure policy, and the dealing with the external costs and external benefits in an evolutionary way of thinking.

## Organisationsstrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs und ihre Einbindung in den kommunalen Bereich

v. st. b  
✓

VON JOACHIM R. DADUNA, KONSTANZ

### 1. Anforderungen an die Strukturen des öffentlichen Personennahverkehrs

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) befindet sich in einem Strukturwandel, der aus zum Teil tiefgreifenden Veränderungen der sozio-ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen resultiert. Die Notwendigkeit, einen solchen Schritt zu vollziehen, ist unumstritten, da Veränderungen nicht nur heute, sondern insbesondere auch in den nächsten Jahren für die Umsetzung der gestellten gesellschaftlichen Aufgaben und damit auch für die weitere Existenz des ÖPNV von entscheidender Bedeutung sind.<sup>1)</sup> Hinzu kommen erhebliche Auswirkungen aus den verschiedenen Gesetzgebungsebenen, so von Seiten der Europäischen Union (EU)<sup>2)</sup>, des Bundes<sup>3)</sup> und auch der Länder.<sup>4)</sup> Die auf diesen Ebenen gesetzten ordnungspolitischen Randbedingungen beinhalten eine Reihe von Regelungen, die zukünftig die Strukturen des ÖPNV in wesentlichen Bereichen grundlegend beeinflussen.

So erhalten die kommunalen Gebietskörperschaften in diesen veränderten Strukturen eine entscheidende Stellung, was insbesondere auch dadurch deutlich wird, daß diese zukünftig der Aufgabenträger des ÖPNV sein werden und in dieser Funktion auch formal in der gesetzlichen Verpflichtung zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen stehen.<sup>5)</sup> Dies bedeutet eine Festschreibung nicht nur der politischen, sondern auch explizit der inhaltlichen und finanziellen Verantwortlichkeit. Aus dieser Situation ergibt sich zwangsläufig ein nicht unerheblicher Einfluß auf die zukünftige Rolle der an der Durchführung des ÖPNV beteiligten Unternehmen, einschließlich der bestehenden Verkehrsverbände.

#### Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Joachim R. Daduna  
Fachhochschule Konstanz  
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Brauneggerstraße 55  
D-78462 Konstanz

1) Vgl. hierzu u. a. *Zemlin* (1989).

2) Vgl. hierzu die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69.

3) Vgl. hierzu auf der Bundesebene u. a. das *Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens* (Eisenbahnneuordnungsgesetz - ENeuOG), insbesondere Art. 4 (Gesetz zur *Regionalisierung des öffentlichen Personenverkehrs*) sowie Art. 5 (*Allgemeines Eisenbahngesetz* (AEG)). Außerdem steht eine Novellierung des *Personenbeförderungsgesetzes* (PBefG) an, aus der sich weitere Auswirkungen ergeben werden.

4) Auf der Ebene der Länder handelt es sich in erster Linie um die (zum Teil noch in der politischen Diskussion stehenden) ÖPNV-Gesetze sowie auch um die Kommunalverfassungen.

5) Entsprechende Festlegungen sind in den bisherigen Entwürfen für die ÖPNV-Gesetze der Länder enthalten.

Unter diesen Randbedingungen ist daher derzeit ein wesentlicher Gesichtspunkt die Entwicklung leistungsfähiger und flächenübergreifender Organisationsstrukturen, mit dem Ziel, eine Grundlage für die Gestaltung des ÖPNV als Dienstleistungsangebot in der Personenbeförderung zu schaffen. Diese Strukturen dürfen sich allerdings nicht ausschließlich an denen der privaten Wirtschaftsunternehmen orientieren, da verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen, die sich aus den gesellschaftspolitischen Aufgabenstellungen des ÖPNV und den daraus abgeleiteten ökonomischen Konsequenzen ergeben.<sup>6)</sup> Hierbei handelt es sich um die Funktion des ÖPNV im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge<sup>7)</sup> sowie die Einbeziehung als Instrument der strukturpolitischen Planung.

Daneben gilt es, die sich aus der Bahnreform ergebenden Strukturveränderungen zu berücksichtigen, auch mit Blick auf die aus politischen Überlegungen geforderte Deregulierung<sup>8)</sup> des Personenverkehrsmarktes,<sup>9)</sup> die eine Einbeziehung privater Anbieter zulassen soll. Außerdem sind in diesem Zusammenhang Lösungsansätze für eine kommunale Querverbundsfinanzierung<sup>10)</sup> zu finden, die sowohl mit den Vorgaben der EU konform sind,<sup>11)</sup> als auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten die gewünschte Effizienz aufweisen.<sup>12)</sup>

Grundlegende Zielsetzung für das funktionale Zusammenwirken muß die Schaffung einer geeigneten Organisationsstruktur sein, die durch eindeutig geregelte Zuständigkeiten interne Konfliktsituationen soweit als möglich ausschließt. Außerdem ist es erforderlich, daß mit geringem Aufwand auch Veränderungen innerhalb bestehender Strukturen vorgenommen werden können, insbesondere im Hinblick auf die Zusammensetzung der jeweils beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften. Diese Forderung resultiert aus der Tatsache, daß die Verkehrsströme des ÖPNV sich nur insoweit an den bestehenden Verwaltungsstrukturen orientieren, als diese auf dem Fahrtzweck Verwaltung / Dienstleistung basieren. Der Berufs- und Ausbildungsverkehr, der für den ÖPNV in der Regel die wesentliche Aufkommensgröße darstellt, erfordert dagegen ständige Anpassungsprozesse, die durch Veränderungen innerhalb der Wirtschaftsstrukturen bedingt sind. Insoweit besteht die Notwendigkeit, zum gegebenen Zeitpunkt entsprechend zu reagieren und sowohl Organisations- als auch Angebotsstrukturen den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

Neben der Festlegung flächendeckender Organisationsstrukturen muß gleichzeitig eine sinnvolle Einbindung der zu entwickelnden Organisationseinheiten in den kommunalen

6) Vgl. hierzu u. a. Heimerl (1986).

7) Die Festschreibung des ÖPNV als kommunale Aufgabe, wie sie zuerst für die neuen Bundesländer gem. des lt. Einigungsvertrages weiter geltenden Gesetzes über Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR (Kommunalverfassung) vom 12. Mai 1990 erfolgte, wird inzwischen in die Kommunalverfassungen der Länder übernommen, wie zum Beispiel in Brandenburg und Thüringen.

8) Zur Definition des Begriffes Deregulierung vgl. u. a. Laux (1993).

9) Vgl. zu der Diskussion über die Deregulierung im ÖPNV Girnau (1991) und (1993), Fromm (1992), Knieps (1993), Nickel (1993), Geuckler (1994), Isaac (1994) und insbesondere Baltes / Bayer / Hofmann (1994).

10) Vgl. hierzu u. a. Batzill (1994).

11) Vgl. hierzu die Ausführungen in der EG-Verordnung 1893/91 vom 20. Juni 1991.

12) Vgl. hierzu u. a. die Überlegungen bei Dahlgaard / Peters (1993) zur Übertragung von Ansätzen einer Lean Production auf den ÖPNV sowie auch Burkhardt / Sager (1993).

Bereich erfolgen. Dieser Vorgang darf allerdings nicht nur als isolierter Prozeß verstanden werden, sondern er muß in die derzeit diskutierten grundlegenden Strukturveränderungen<sup>13)</sup> eingebunden sein, um die angestrebte Leistungsfähigkeit zu gewährleisten.

## 2. Aufgabenorientierte Organisationsmodelle

Für die Umsetzung einer aufgabenorientierten Organisationsstruktur stehen verschiedene Ansätze in der Diskussion, die sich im allgemeinen auf zwei Grundmodelle zurückführen lassen. Hierbei handelt es sich um die sogenannten *3-Ebenen-* und *2-Ebenen-Modelle*. Auf den ersten Blick ergibt sich eine Differenzierung aufgrund der Anzahl der funktionalen Ebenen innerhalb der Organisationsstruktur. Allerdings ist diese Betrachtungsweise sehr vordergründig, da sich in diesen Ansätzen auch grundlegende konzeptionelle Unterschiede aufzeigen lassen. Beide Organisationsstrukturen werden daher zunächst erläutert und anschließend miteinander verglichen und bewertet.

### 2.1 3-Ebenen-Modell

Das 3-Ebenen-Modell basiert im wesentlichen auf Überlegungen des Bundesministeriums für Verkehr zur Gestaltung der Organisationsstrukturen im öffentlichen Personenverkehr.<sup>14)</sup> Grundgedanke bei diesem Modell ist die explizite Berücksichtigung der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Interessen in einer eigenständigen Organisation. Alle anderen Funktionen des Dienstleistungsprozesses werden durch die Verkehrsbetriebe direkt oder durch eine von ihnen zu gründende Verbundgesellschaft wahrgenommen. Die Grundstruktur dieses Modells ist in Abbildung 2.1-1 skizziert. Im Rahmen eines solchen 3-Ebenen-Modells ergibt sich die folgende Aufgabenverteilung zwischen den drei Ebenen:

#### *Kommunaler Nahverkehrsverband (Öffentlich-rechtlicher Zusammenschluß)*

Der Nahverkehrsverband, zum Beispiel in der Form eines *Zweckverbandes*, wird durch die betroffenen Kommunen gebildet, gegebenenfalls unter Einbeziehung des zuständigen Bundeslandes bzw. der zuständigen Bundesländer.<sup>15)</sup> Dieser Verband ist als eine Interessengemeinschaft zu sehen und soll der Durchsetzung der öffentlich-rechtlichen Interessen bei der Gestaltung des ÖPNV dienen, insbesondere unter Berücksichtigung der Verpflichtungen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Wesentliche Punkte sind hierbei:

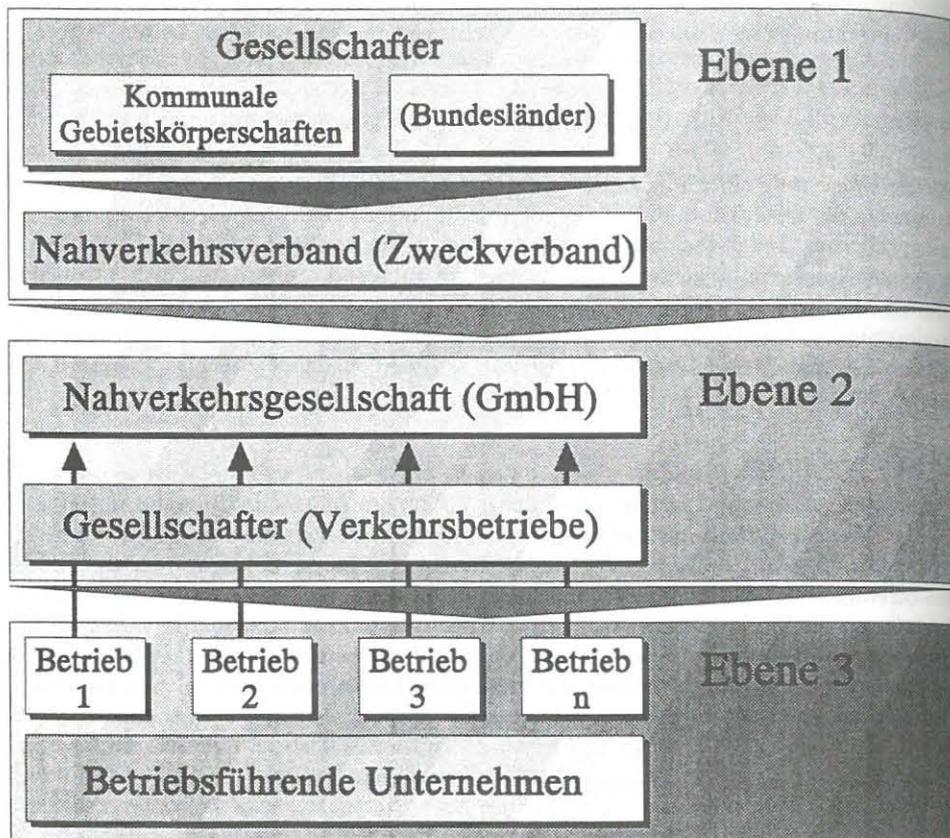
- Grundsätzliche Vorgaben für die Gestaltung der Bedienungsstruktur (Liniennetz, Fahrplanbildung)
- Festlegung bzw. Genehmigung der Tarifstruktur sowie der Tarife

13) Vgl. hierzu u. a. Banner (1991), Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993) und Daduna (1995).

14) Vgl. hierzu u. a. das von der Treuhandanstalt (1991) vorgeschlagene Strukturschema sowie die Ausführungen bei Groche / Thiemer (1980) 736 ff.

15) Aufgrund der im Rahmen der Bahnreform ab 1996 an die Länder übertragene grundsätzliche Zuständigkeit für den Bereich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) kann sich eine Beteiligung an der Nahverkehrsgesellschaft anbieten.

Abbildung 2.1-1: Grundstruktur 3-Ebenen-Modell



- Finanzierung der Unterdeckung aus der Betriebsdurchführung, insbesondere mit Blick auf den durch die Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben entstehenden Aufwand
- Vorgaben für eine mittel- bzw. langfristige Angebotsgestaltung aufgrund von geplanten Maßnahmen im Rahmen einer Strukturentwicklung

Außerdem muß durch diese Ebene letztendlich auch die Kontrolle der Leistungserbringung durch die betriebsführenden Unternehmen erfolgen, insbesondere unter dem Aspekt der Bereitstellung öffentlicher Mittel zur Finanzierung der Unterdeckung im Betriebsergebnis.

#### Nahverkehrsgesellschaft

Die Nahverkehrsgesellschaft wird als Betreibergemeinschaft durch die betriebsführenden Unternehmen (s. unten) gegründet, zum Beispiel in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und funktional als Verkehrsverbund gestaltet. Aufgabe

dieser Gesellschaft ist die Umsetzung der durch den Nahverkehrsverband festgelegten (weitgehend politischen) Zielvorgaben sowie die Wahrnehmung zentraler Funktionen im Rahmen der Dienstleistungserstellung. Im einzelnen sind hierbei die folgenden Punkte zu nennen:

- Gestaltung der Angebotsstruktur im Rahmen der Vorgaben (Liniennetz, Fahrplanbildung, Tarifgestaltung)
- Gestaltung der Fahrgastinformation sowie ihre Durchführung, soweit diese nicht unmittelbar über den betrieblichen Bereich erfolgt
- Durchführung der Einnahmenaufteilung entsprechend den vertraglichen Regelungen
- Gestaltung des Marketings sowie das Umsetzen der damit verbundenen PR-Maßnahmen für den Bereich des Dienstleistungsangebotes Personenbeförderung
- Bearbeiten der Verkehrsstatistiken

Außerdem muß an dieser Stelle grundsätzlich die Vertretung der betriebsführenden Unternehmen gegenüber der politischen Ebene erfolgen, die in einer solchen Konstruktion durch den Nahverkehrsverband repräsentiert wird sowie auch gegenüber der Öffentlichkeit.

#### Operative Ebene

Zur operativen Ebene gehören die betriebsführenden Unternehmen, die für einen Teil der Planung sowie für die Durchführung der Dienstleistung Personenbeförderung verantwortlich sind. Hierbei handelt es sich sowohl um kommunale als auch um private Unternehmen, die in der Regel auch die Konzessionsträger sind. Im einzelnen ergeben sich die folgenden, im wesentlich dezentral gelagerten Aufgaben:

- Bereitstellung der notwendigen Betriebsanlagen und Betriebsmittel
- Planung der Betriebsdurchführung auf der Grundlage eines vorgegebenen Fahrplanes (Betriebsmitteleinsatzplanung und Disposition)
- Betriebsdurchführung und -überwachung
- Fahrgelderhebung im Rahmen der Betriebsdurchführung

Aufgrund der auf der ersten und zweiten Ebene vorzusehenden Gesellschaften sind in der Grundstruktur eines 3-Ebenen-Modells immer mindestens zwei Vertragskonstrukte notwendig.<sup>16)</sup> So ist ein Vertrag erforderlich sowohl zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften über die Bildung eines Nahverkehrsverbandes wie auch zwischen den betriebsführenden Unternehmen für die Bildung einer Nahverkehrsgesellschaft. Da die kommunalen Gebietskörperschaften auf der einen Ebene direkte Vertragspartner und auf der anderen Ebene als Gesellschafter der kommunalen Verkehrsbetriebe wiederum indirekt beteiligt sind, ergeben sich bei der Gestaltung der Verbundebene sowie der Abgrenzung der Zuständigkeiten u. U. erhebliche Probleme, wenn auf dieser Ebene auch private Unternehmen mit anders gelagerten Interessen als Verbundgesellschafter beteiligt sind.

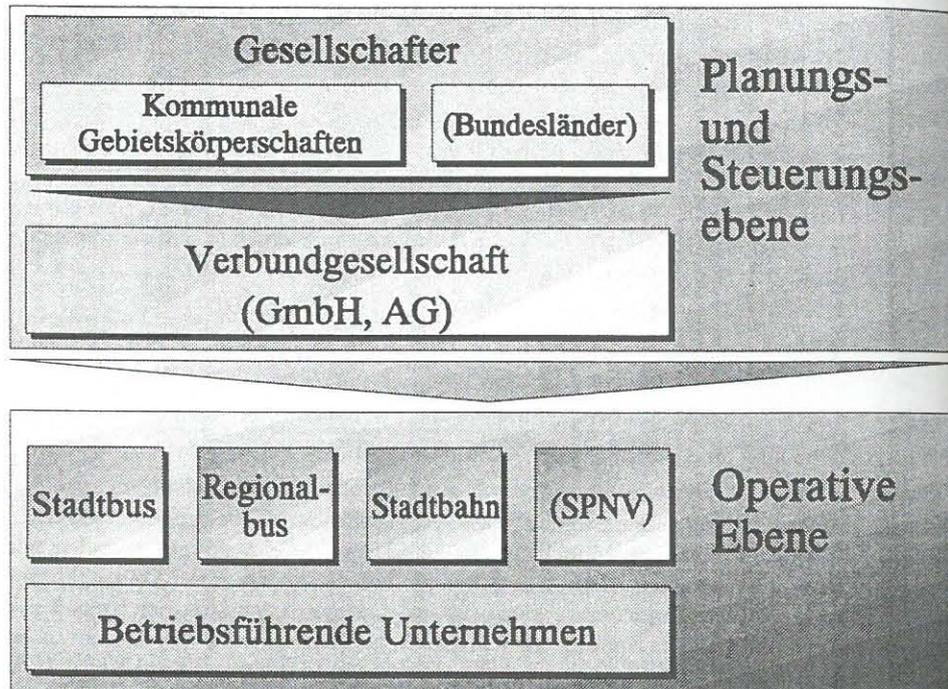
16) Mit der Reorganisation des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR) im Jahr 1989 (vgl. o. V. (1989)) erhöhte sich die Anzahl der Einzelverträge von bis dahin drei auf fünf.

Die Position der betriebsführenden Unternehmen ist in diesem Modell im Vergleich zur Verbundebene relativ stark, da die Konzessionen von den jeweiligen Verkehrsbetrieben gehalten werden. Hierdurch ist in einem erheblichen Umfang die Gestaltungsmöglichkeit der einzelnen Kommunen eingeschränkt, insbesondere dann, wenn private Unternehmen mit eigenen Konzessionen an der Betriebsdurchführung beteiligt sind.

## 2.2 2-Ebenen-Modell

Das 2-Ebenen-Modell sieht in seiner Grundstruktur eine Gliederung mit einer Planungs- und Steuerungsebene sowie einer operativen Ebene vor, die eine deutliche funktionale und strukturelle Trennung aufweist. Die Gesellschafter der Planungs- und Steuerungsebene sind die kommunalen Gebietskörperschaften,<sup>17)</sup> analog dem Nahverkehrsverband im 3-Ebenen-Modell. In Abbildung 2.2-1 ist eine solche Struktur skizziert.<sup>18)</sup>

Abbildung 2.2-1: Grundstruktur 2-Ebenen-Modell



17) Die Zusammensetzung der Gesellschafter hängt von der jeweiligen Situation ab. Neben den Kreisen bzw. kreisfreien Städten können zum Beispiel auch einzelne Städte einbezogen werden, die einen eigenständigen ÖPNV betreiben, ebenso wie die im Einzelfall betroffenen Bundesländer, soweit dies aufgrund der Gestaltung des schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV) zu empfehlen ist.

18) In verschiedenen Fällen, so zum Beispiel bei *Hammerschmidt / Markgraf / Ziegner* (1994) und *Ludwig / Emmerich / in der Beek* (1994) wird bei einem solchen Modell auch von einem 3-Ebenen-Modell gesprochen, wobei die Gesellschafter der Verbundebene als eine funktional eigenständige Ebene behandelt werden.

Dieses Modell impliziert eine (im Vergleich zum 3-Ebenen-Modell) grundlegend veränderte Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ebenen, die im wesentlichen durch zusätzliche Kompetenzen eine Stärkung der Planungs- und Steuerungsebene beinhaltet. Auf der Grundlage dieser Zuständigkeitsverteilung ergibt sich auch die Möglichkeit, gleichzeitig auf der operativen Ebene eine funktionale Strukturierung vorzunehmen, die sich an einer Profit Center-Struktur orientiert.<sup>19)</sup>

### Planungs- und Steuerungsebene

Die Planungs- und Steuerungsebene wird durch eine Verbundgesellschaft, zum Beispiel in der Rechtsform einer GmbH, gebildet, in der, wie oben angesprochen, nur kommunale Gebietskörperschaften die Gesellschafter sind. Eine Einbeziehung von betriebsführenden Unternehmen auf dieser Ebene ist ausgeschlossen. Die grundsätzlichen Forderungen an die Gestaltung des ÖPNV im Rahmen der Daseinsvorsorge sowie die Wahrnehmung von Aufgaben unter strukturpolitischen Überlegungen werden durch die Gesellschafterversammlung in Form von Unternehmenszielen der Unternehmensleitung vorgegeben. Die im folgenden aufgelistete Aufgabenzuweisung verdeutlicht die Funktion der Verbundgesellschaft in diesem Modell:

- Übernahme aller Linienkonzessionen (gegebenenfalls auch im Rahmen einer Flächenkonzession<sup>20)</sup> für das gesamte Verbundgebiet
- Planung und Weiterentwicklung des Liniennetzes sowie Erstellung der Fahrpläne im Rahmen der Vorgaben sowie die Abstimmung des Angebotes mit den angrenzenden Anbietern
- Entwicklung (und Weiterentwicklung) der Tarifstrukturen sowie die Abstimmung mit angrenzenden Tarifgebieten
- Marketing und PR (ÖPNV generell, Leistungsangebot)
- Ausschreibung und Vergabe der Beförderungsleistung (an die operative Ebene) sowie Bezahlung der erbrachten Leistung
- Betriebsüberwachung (Bedienungsabläufe, Einhalten vorgegebener Standards)
- Erfassen der Einnahmen
- Interessenvertretung gegenüber den politischen Institutionen
- Beteiligung an den Verkehrsplanungen auf den verschiedensten Ebenen

### Operative Ebene

Die operative Ebene reduziert sich in diesem Modell funktional auf die betriebliche Planung und Durchführung der Beförderungsleistung, die sich aus dem Vergabeverfahren ergibt.

19) Vgl. hierzu *Girnau* (1993).

20) Vgl. hierzu auch die Anregungen bei *Fromm* (1992), eine solche Konzessionsform in den Neuen Bundesländern zu erproben.

- Bereitstellung der Betriebsanlagen und Betriebsmittel
- Planung der Betriebsdurchführung auf der Grundlage einer vorgegebenen Beförderungsleistung (Betriebsmitteleinsatzplanung und Disposition)
- Betriebsdurchführung
- Fahrgelderhebung im Rahmen der Betriebsdurchführung

Im Gegensatz zum 3-Ebenen-Modell erhält die Verbundgesellschaft eine deutlich stärkere Position, da sie neben den zentralen verkehrsorganisatorischen Funktionen auch öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt. Außerdem wird über die hier vorliegende Gesellschafterstruktur die Funktion der Kommunen als Aufgabenträger des ÖPNV, wie sie in den derzeit diskutierten ÖPNV-Gesetzen vorgesehen bzw. festgelegt ist, deutlich herausgehoben. Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die Übertragung der Konzessionen auf die zentrale Ebene.<sup>21)</sup> Diese Regelung bedeutet eine einschneidende Veränderung der bisherigen Strukturen im ÖPNV, die aber im Hinblick auf die erforderliche Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben letztendlich ein konsequentes Vorgehen darstellt.

### 2.3 Modellvergleich

Bei einer Gegenüberstellung der Modelle darf nicht ausschließlich von der gegenwärtigen Situation im ÖPNV ausgegangen werden, da es sich bei den Überlegungen zur Organisationsstruktur auch um zukunftsorientierte Konzepte handeln muß, die in den nächsten Jahren die Grundlagen für einen leistungsfähigen ÖPNV begründen sollen. Unter diesem Gesichtspunkt sind, wie eingangs angesprochen, verschiedene Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, wie zum Beispiel Konsequenzen aus der Bahnreform, Rechtsvorschriften der EU sowie die in der letzten Zeit diskutierten Deregulierungsansätze.<sup>22)</sup> Insbesondere durch den letzten Punkt ergeben sich erhebliche Auswirkungen auf zukünftige Organisationsstrukturen, da in diesem Rahmen weitgehend die Interessengegensätze zwischen erwerbswirtschaftlichen Zielen und öffentlich-rechtlichen Aufgabenstellungen ausgeglichen werden müssen.

Außerdem muß als grundlegende Zielsetzung die Verbesserung der Effizienz des ÖPNV berücksichtigt werden. Dies bezieht sich zum einen auf den Wettbewerb mit dem motorisierten Individualverkehr, in dem der ÖPNV unter veränderten Rahmenbedingungen bestehen muß.<sup>23)</sup> Zum anderen wird von Seiten der kommunalen Gebietskörperschaften der Nachweis einer zweckgerichteten Verwendung der bereitgestellten öffentlichen Gelder erwartet, wobei dies nicht nur unter buchhalterischen Gesichtspunkten zu sehen ist.

Vergleicht man die beiden dargestellten Modelle, so lassen sich bei dem skizzierten 3-Ebenen-Modell erhebliche Schwächen feststellen. Dieses Modell erfordert einen zum Teil umfangreichen Koordinationsaufwand, der sich negativ auf die Effizienz auswirken kann. Hierbei stehen zwei Gesichtspunkte im Vordergrund, die Frage der Notwendigkeit der Bildung eines Nahverkehrsverbandes sowie die Frage der Zusammensetzung der Gesellschafter

21) Vgl. hierzu insbesondere *Aberle* (1987), 82 ff.

22) Vgl. hierzu die Ausführungen bei *Baltes / Bayer / Hofmann* (1994) sowie bei *Batzill* (1994).

23) Vgl. hierzu u.a. *Daduna / Voß* (1984).

in der Nahverkehrsgesellschaft. Geht man von der in Abschnitt 2.1 beschriebenen Aufgabenstellung aus, so ergeben sich erhebliche Zweifel, ob ein Nahverkehrsverband notwendig sein muß. Aus einer Verlagerung der Aufgaben dieser Ebene auf die Nahverkehrsgesellschaft würde bei dieser allerdings zwangsläufig auch eine andere Gesellschafterstruktur resultieren, da die Betriebsdurchführung von den Kompetenzen im Rahmen der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben grundsätzlich getrennt sein sollten.

Ein sehr wesentlicher Kritikpunkt ist außerdem eine aus der Gestaltung der Organisation heraus quasi vorprogrammierte Konfliktsituation zwischen Nahverkehrsverband und Nahverkehrsgesellschaft. Faktisch werden in dieser Struktur über die Nahverkehrsgesellschaft die Auseinandersetzung der betriebsführenden Unternehmen mit den Gebietskörperschaften ausgetragen, was zu einer wenig effizienten Arbeitssituation führt. Hierdurch hat die Nahverkehrsgesellschaft, die eigentlich die wesentlichen übergreifenden Aufgaben wahrnehmen soll, eine insgesamt gesehen zu schwache Position innerhalb der Organisationsstruktur, insbesondere auch in der Schnittstelle zum Kunden.

Offen ist in diesem Modell auch die Aufgabenverteilung bei der anstehenden Realisierung des Bestellerprinzips. Wird diese Funktion dem Nahverkehrsverband zugeordnet, so erfordert dies den Aufbau einer Verwaltungseinheit, wodurch entsprechende Kosten entstehen. Geht diese Zuständigkeit an die Nahverkehrsgesellschaft, ergeben sich zwangsläufig rechtliche Probleme, insbesondere mit Blick auf kartellrechtliche Überlegungen, da ein Teil der potentiellen Anbieter an der Nahverkehrsgesellschaft als Gesellschafter beteiligt ist. Die in einem solchen Fall fehlende Trennung zwischen Betriebsdurchführung und Leistungsvergabe, die außerdem noch aus einer Monopolstellung heraus erfolgt, wird mit Sicherheit einer rechtlichen Überprüfung nicht standhalten.

Betrachtet man die derzeitigen Realisierungen dieses Modells, so zeigen sich erhebliche Zweifel, ob dieses Modell eine geeignete Lösung sein kann, um auf Dauer eine effiziente Struktur im ÖPNV zu erreichen. Aufgrund der zum Teil divergierenden Interessen der Beteiligten, sowohl auf den verschiedenen Ebenen selbst als auch zwischen den Ebenen, sind bei der Umsetzung eines solchen Modellansatzes häufig sehr komplexe Organisationsstrukturen entstanden. Diese Entwicklung ist u.a. durch die Zielvorstellung bedingt, einen Konsens über alle betroffenen Gruppen zu schaffen. Durch die hierbei entstandenen Gremien, einschließlich der zugrunde liegenden Verträge, ergeben sich in einer Reihe von Fällen erhebliche Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit bei der Planung und Durchführung des ÖPNV.<sup>24)</sup>

Das 2-Ebenen-Modell weist dagegen eine übersichtliche Organisationsstruktur mit eindeutig geregelten Zuständigkeiten auf. Die Planungs- und Steuerungsebene faßt die öffentlich-rechtlichen sowie die zentralen verkehrsorganisatorischen Funktionen zusammen. Durch die Gesellschafterstruktur, die in diesem Modell ausschließlich Gebietskörperschaften umfaßt, besteht eine weitgehende Unabhängigkeit von den betriebsführenden Unternehmen

24) Im Rahmen der Diskussionen über eine Veränderung der Strukturen in der öffentlichen Verwaltung und auch in den privaten Unternehmen wird häufig von einer Lean Administration als wesentlicher Zielsetzung gesprochen (vgl. u.a. *Dahlgard / Peters* (1993)). Bei einer Realisierung eines 3-Ebenen-Modells ergeben sich diesbezüglich allerdings erhebliche Bedenken.

auf der operativen Ebene. Bei diesen Betrieben kann es sich sowohl um kommunale als auch um private Unternehmen handeln, die im wesentlichen dezentrale Aufgaben der (physischen) Erstellung der Dienstleistung Personenbeförderung wahrnehmen.

Ein Vorteil dieser Struktur muß auch in der Möglichkeit gesehen werden, die Forderungen nach einer Deregulierung im ÖPNV sinnvoll umsetzen zu können. Durch die Verlagerung der Konzessionsträgerschaft auf die Planungs- und Steuerungsebene wird die Verfügbarkeit dieser wesentlichen Instrumente für eine kommunale Strukturentwicklungsplanung aus einem mehr kommerziell orientierten Wettbewerb der Anbieter auf dem sich entwickelnden Verkehrsdienstleistungsmarkt herausgenommen. Faktisch bedeutet dies, daß die Deregulierung sich auf die Funktion der Betriebsdurchführung beschränkt, wodurch ein möglicher Konflikt zwischen kommunalen Verpflichtungen und einer erwerbswirtschaftlichen Struktur im ÖPNV im Ansatz vermieden werden kann. Dieser Aspekt spielt zur Zeit noch eine untergeordnete Rolle, er wird aber, bedingt durch entsprechenden EU-Vorschriften, mit dem 01. Januar 1996 eine zunehmende Bedeutung erhalten. Insoweit kann eine derartige Struktur auch im Sinne einer vorbeugenden Maßnahme<sup>25)</sup> gesehen werden, die eine langfristige Stabilität gewährleisten kann.

Außerdem kann im Rahmen dieser Strukturen das in Zukunft geforderte Bestellerprinzip direkt umgesetzt werden, da mit einer Verbundgesellschaft, die durch die kommunalen Gebietskörperschaften ohne Einbeziehung von betriebsführenden Unternehmen gebildet wird, die notwendige Neutralität bei der Auftragsvergabe eher gewährleistet werden kann. Da allerdings nicht auszuschließen ist, daß eine Kommune als Verbundgesellschafter gleichzeitig auch Gesellschafter eines betriebsführenden Unternehmens ist, muß über die Aufgabendefinition der Verbundgesellschaft eine entsprechende Regelung festgelegt werden.

Im Vergleich zum 3-Ebenen-Modell lassen sich Veränderungen in der Gesellschafterstruktur wesentlich einfacher realisieren. Dies bedeutet, daß eine solche Organisationsstruktur insgesamt flexibler ist und sich damit zum Beispiel eine Erweiterung des Verbundgebietes relativ schnell umsetzen läßt. Andererseits kann auch bei einer entsprechenden Veränderung der Nachfrageströme mit einem vergleichsweise geringem Aufwand eine Neuordnung des Verbundgebietes erfolgen.

### 3. Organisationsstrukturen im kommunalen Bereich

Mit dem Aufbau einer Verbundgesellschaft auf der Basis eines 2-Ebenen-Modells, wie sie im vorherigen Abschnitt dargestellt ist, und der daraus resultierenden Verlagerung von betrieblichen Funktionen aus den derzeit bestehenden Verkehrsunternehmen auf die Verbundebene, ergeben sich eine Reihe von Veränderungen. Diese beziehen sich auf die zukünftigen, mehr wettbewerbsorientierten Organisationsstrukturen bei den auf der betriebsführenden Ebene tätigen kommunalen Unternehmen sowie auf Fragen der Durchführung des finanziellen Ausgleichs der betrieblich bedingten Unterdeckungen aus Mitteln der öffentlichen Haushalte. In den folgenden Abschnitten werden daher ein möglicher Ansatz für eine

25) Vgl. hierzu *Baltes / Bayer / Hofmann* (1994).

effiziente Strukturierung der betriebsführenden Ebene (im kommunalen Bereich) sowie ein geeignetes Holdingmodell als Verbindung zwischen verschiedenen kommunalen Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen als Grundlage für eine Querverbundfinanzierung dargestellt.

#### 3.1 Strukturierung der betriebsführenden Ebene

Bedingt durch die Trennung der zentralen Regiefunktionen von der (technischen und organisatorischen) Betriebsdurchführung ergibt sich neben der veränderten funktionalen Strukturierung eine eindeutige Kostentrennung und damit auch die notwendige Transparenz bei den für die Erstellung der Dienstleistung Personenbeförderung notwendigen Aufwendungen. Die hiermit verbundene Umschichtung der Kosten beinhaltet aber auch gleichzeitig bei den betriebsführenden Unternehmen eine deutliche Senkung der Betriebskosten. Dies wirkt sich insbesondere bei den kommunalen Unternehmen aus, da diese derzeit in der Regel die im Regiebereich anfallenden Aufgaben wahrnehmen. Um allerdings in dem aufgrund der EU-Regelungen unvermeidlichen Wettbewerb im Personenverkehrsmarkt, der sich sinnvollerweise auf die betriebsführende Ebene beschränken muß, langfristig konkurrenzfähig zu sein, sind weitere Maßnahmen notwendig.<sup>26)</sup>

Um diesen für die weitere Existenz entscheidenden Anforderungen gerecht werden zu können, bietet sich als ein möglicher Schritt der Aufbau einer funktional- oder spartenorientierten Struktur auf der Basis von eigenständigen Unternehmen an.<sup>27)</sup> Mit Blick auf eindeutige Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeiten und der Ergebnisverantwortung<sup>28)</sup> ist die Bildung von leistungsfähigen Gesellschaften in einer privatwirtschaftlich ausgerichteten Rechtsform erforderlich, wobei auch auf dieser Ebene unter Effizienzgesichtspunkten<sup>29)</sup> grundsätzlich von einer GmbH ausgegangen werden sollte. Dem Aspekt der Verbesserung der Leistungsfähigkeit in den Unternehmen muß eine wesentliche Bedeutung zukommen, denn derzeit bestehen hier deutlich erkennbare Defizite,<sup>30)</sup> so auch aus Sicht der Führungsebenen in öffentlichen Verkehrsbetrieben selbst. In Abbildung 3.1-1 ist eine Grundstruktur mit einer Spartenorientierung<sup>31)</sup> dargestellt, wie sie sich bei zwei Betriebszweigen (Bus und Stadtbahn) im Rahmen einer Umstrukturierung anbietet.

26) Vgl. hierzu bei *Nickel* (1993) die grundsätzlichen Strukturen des Reorganisationsansatzes für den ÖPNV in Schweden.

27) Vgl. hierzu u. a. den von *Frese* (1993) beschriebenen grundsätzlichen Ansatz einer Geschäftssegmentierung sowie die Ausführungen zum Tilburger Modell bei *Krähmer* (1993) und *Miller* (1994) als Beispiel für den kommunalen Bereich.

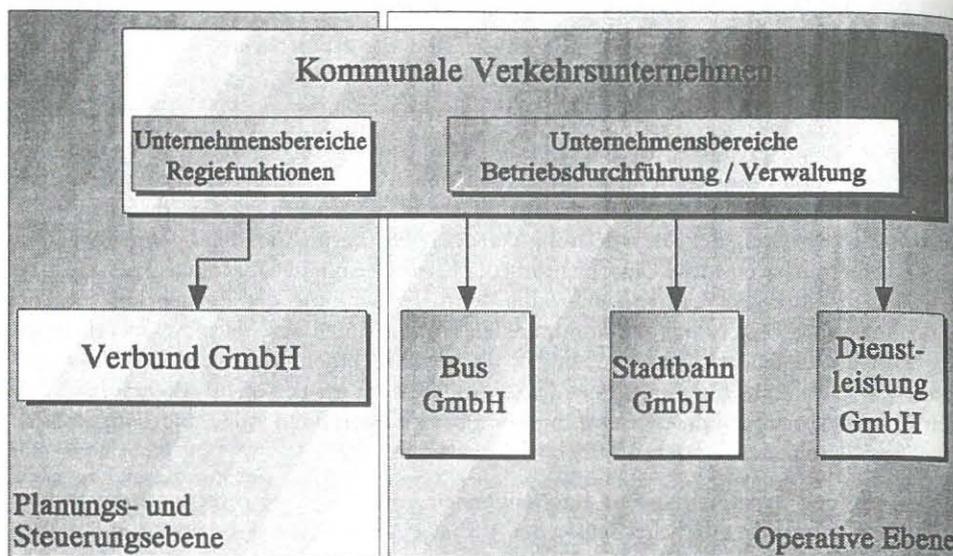
28) Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei *Zemlin* (1989) hinsichtlich der notwendigen Trennung zwischen den Aufgaben der Geschäftsführung eines Verkehrsbetriebes und den politischen Gremien.

29) Vgl. hierzu die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung bei *Braun / Beckert* (1989) über eindeutig feststellbare Produktivitätsvorteile zugunsten der privatrechtlichen Gesellschaften im ÖPNV im Vergleich zu Eigenbetrieben.

30) Vgl. hierzu die empirischen Untersuchungen in öffentlichen Verkehrsunternehmen von *Stein* (1994) zum Zielerreichungsgrad bei Leistungsmerkmalen aus Sicht von Mitgliedern der Führungsebenen.

31) Zur Definition der Spartenorganisation vgl. *Frese* (1988) S. 519 ff., der diese in die produktorientierten Organisationsstrukturen einordnet. Bezogen auf die vorgeschlagene Organisationsstruktur für die betriebsführende Ebene im ÖPNV stellen die von den verschiedenen Betriebszweigen erbrachten Dienstleistungen die (eigenständigen) Produkte dar.

Abbildung 3.1-1: Grundstruktur für die Organisation der betriebsführenden Bereiche des ÖPNV



Da die wesentliche Zielsetzung in dem Aufbau effizienter und leistungsfähiger Strukturen bestehen muß, sollten in dieser veränderten Organisationsstruktur die administrativen Unternehmensbereiche (Kaufmännische Verwaltung, Personalverwaltung) in einem eigenständigen Dienstleistungsunternehmen zusammengefaßt werden. Dieses übernimmt im Auftrag der operativ tätigen Unternehmen die entsprechenden Arbeiten, allerdings nicht im Sinne einer klassischen Querschnittsfunktion innerhalb einer *Matrix-Organisation* und den damit verbundenen Befugnissen,<sup>32)</sup> sondern basierend auf den Ansätzen eines *Profit Centers*. Die Eigenständigkeit der einzelnen Unternehmen bleibt in dieser Struktur grundsätzlich erhalten.

Mit einer solchen Organisationsstruktur, die sich konsequent an dem betrieblichen Kernbereich der (operativen) Durchführung der Dienstleistung Personenbeförderung orientiert, können wesentliche Voraussetzungen geschaffen werden, um wettbewerbsfähige kommunale Unternehmen zu bilden.<sup>33)</sup> Allerdings kann dies nur ein Schritt in die notwendige Richtung sein, da weitere Faktoren die Kostenstrukturen in einem erheblichen Maße beeinflussen. Einen besonderen Problembereich bilden hierbei zweifellos die Personalkosten, die aufgrund unterschiedlicher tarifvertraglicher Grundlagen bei den kommunalen Unter-

32) Die dualen Leitungsbeziehungen, wie sich bei einer produktorientierten Divisionalisierung und funktionalorientierten Verrichtungscentralisation einer Matrix-Organisation ergibt, kann für den Aufbau einer leistungsfähigen Organisationsstruktur eine konterkarierende Wirkung haben. Die Ursache hierfür liegt im wesentlichen in der möglichen Konfliktsituation, die aus den konkurrierenden Leitungsinteressen entstehen kann.

33) Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei *Prahalad / Hamel* (1991) bezüglich der Orientierung an Kernkompetenzen als Grundlage für die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens.

nehmen in der Regel deutlich über denen konkurrierender privater Anbieter liegen.<sup>34)</sup> Dies bedeutet, daß auf dem Weg zu einem am Markt existenzfähigen Unternehmen auch in diesem Bereich Veränderungen zwingend notwendig sind.

### 3.2 Kommunale Holdingstruktur

Mit der Einführung des Bestellerprinzips<sup>35)</sup> und der in diesem Zusammenhang als notwendig anzusehenden Realisierung eines 2-Ebenen-Modells erfolgt zukünftig die Vergütung der von den betriebsführenden Unternehmen erbrachten Beförderungsleistungen durch den Verbund als beauftragte Institution. Aufgrund dieser Strukturveränderung muß zwangsläufig auch auf der zentralen Ebene, dem Verbund, der Ausgleich der auftretenden Unterdeckungen vorgenommen werden. Die bisherige direkte oder auch indirekte Subventionierung der an der Betriebsdurchführung beteiligten kommunalen Unternehmen, zum Beispiel im Rahmen einer Querverbundfinanzierung<sup>36)</sup> innerhalb von Stadtwerke-Gesellschaften, kann unter den veränderten Randbedingungen nicht aufrechterhalten werden. Hierfür sind u. a. auch wettbewerbsrechtliche Überlegungen maßgeblich, die derzeit in der Diskussion stehen.

Die Verlagerung der notwendigen Subventionierung des ÖPNV, die sich im wesentlichen auch aus der Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge ergibt, ist insoweit nicht zu vermeiden. Allerdings muß diese veränderte Form der Finanzierung von Unterdeckungen auch als insgesamt gesehen vorteilhaft bewertet werden, da sie grundsätzlich wettbewerbsneutral wirkt und somit keine Marktbeeinflussung auslöst. Aus dieser Sicht besteht somit auch keine Konfliktsituation in Bezug auf die schon angesprochenen Regelungen der EU.

Als Zielsetzung ergibt sich hieraus die Forderung nach einer Organisationsstruktur im Bereich der kommunalen Unternehmen, die einerseits eine Querverbundfinanzierung weiterhin zuläßt und andererseits auch eine eindeutige Abgrenzung zu den beiden Ebenen beinhaltet. Mit Blick auf eine möglichst effiziente Struktur, die sich auf einen funktional notwendigen Aufwand beschränken soll, bietet sich eine kommunale Holding in der Form einer *Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung* an.<sup>37)</sup> In diese Holding werden die Gesellschafteranteile an der Verbundgesellschaft eingebracht sowie andere kommunale Beteiligungen oder auch Unternehmen, insbesondere solche, in denen Überschüsse erwirtschaftet werden.

Auf diesem Weg läßt sich im Rahmen der steuerrechtlichen Möglichkeiten über eine entsprechende vertragliche Gestaltung die Querverbundfinanzierung rechtlich abgesichert realisieren und auch langfristig gewährleisten. Eine Grundstruktur, unter Einbeziehung der am ÖPNV beteiligten Unternehmen entsprechend den Ansätzen aus Abschnitt 3.1, ist in Abbildung 3.2-1 skizziert.

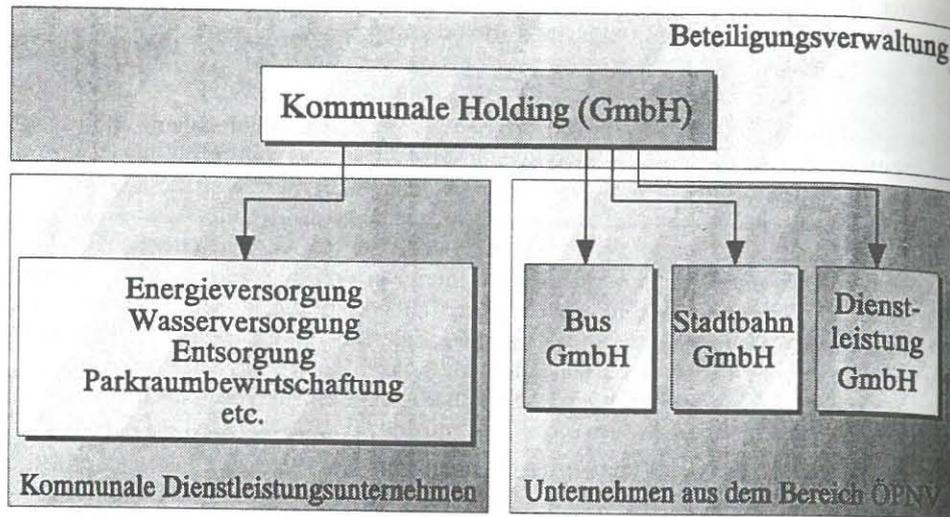
34) Die Differenz der Lohnkosten, die zwischen dem in der Regel bei den kommunalen Unternehmen geltenden Tarif (BMT-G bzw. BMT-G/O) und dem entsprechenden ÖTV-Tarif auftritt, wird derzeit mit ca. 30% angegeben.

35) Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt 2.3.

36) Die allgemein übliche Form der Querverbundfinanzierung erfolgt derzeit im wesentlichen in der Struktur von Stadtwerken, in denen neben dem (in der Regel defizitären) ÖPNV-Bereich weitere Betriebsteile (Energieversorgung, etc.) mit Einnahmenüberschüssen integriert sind.

37) Von der Grundstruktur her handelt es sich hierbei um eine Finanzholding, die primär unter steuerlichen Gesichtspunkten zu sehen ist.

Abbildung 3.2-1: Grundstruktur einer kommunalen Holding



Die Funktion der Holding muß in diesem Organisationsmodell ausschließlich auf die Verwaltung der Beteiligungen beschränkt bleiben. Unmittelbare oder auch mittelbare Eingriffe in die (operativen) Geschäftstätigkeiten der einbezogenen Unternehmen sind grundsätzlich nicht vorzusehen, da dies zwangsläufig zu einem Aufbau zusätzlicher administrativer Strukturen führt.<sup>38)</sup> Eine solche Entwicklung kann unter Effizienzgesichtspunkten weder mittel- noch langfristig das Ziel sein, insbesondere auch in einem Umfeld, in dem vermehrt grundlegende Strukturveränderungen im kommunalen Bereich unter dem Gesichtspunkt einer *Lean Administration* gefordert werden.

Eine derartige kommunale Holding ist nicht nur unter dem Aspekt der Querverbandsfinanzierung zu sehen, sondern auch mit Blick auf eine effiziente Organisation aller kommunalen Dienstleistungen, die durch privatwirtschaftlich strukturierte Unternehmen erbracht werden bzw. zukünftig erbracht werden können.<sup>39)</sup> Neben der „Ausgründung“ von bisher schon durch die Kommunen erbrachten Dienstleistungen sollte hierbei auch geprüft werden, welche Möglichkeiten gegeben sind, um auf Veränderungen in den öffentlichen Dienstleistungsstrukturen gezielt durch den Aufbau kommunaler Unternehmen zu reagieren. Insoweit können die in Verbindung mit der Umgestaltung der Organisationsstrukturen des ÖPNV zu treffenden Entscheidungen auch unter diesen übergeordneten Gesichtspunkten gesehen werden.

38) Bei diesen zu vermeidenden Strukturen handelt es sich um Holdinggesellschaften, die über strategische Zuständigkeiten oder Management-Funktionen unmittelbar in die einbezogenen Gesellschaften eingreifen, und somit letztendlich wieder dem angestrebten Prinzip der Verbindung von Verantwortung und (formaler) Kompetenz entgegenstehen.

39) Vgl. hierzu die Ansätze für eine Strukturierung kommunaler Dienstleistungen bei *Daduna* (1995).

#### 4. Ausblick

Die zukünftige Gestaltung eines leistungsfähigen und attraktiven ÖPNV innerhalb der veränderten rechtlichen sowie auch der technischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen erfordert, wie sich gezeigt hat, in einer Reihe von Bereichen einen erheblichen Umdenkprozess. Dieser ist auch mit Blick auf den unvermeidlichen Wettbewerb bei der Durchführung der Dienstleistung Personenbeförderung zu sehen. Aus der nicht vermeidbaren Einbeziehung von Marktmechanismen resultieren erhebliche Konsequenzen auf die Entwicklung der Organisationsstrukturen, wobei die Bildung von Verkehrsverbänden auf der Basis von *2-Ebenen-Modellen* eine entscheidende Bedeutung hat. Dies bezieht sich insbesondere auch auf die aus den verschiedenen Überlegungen notwendige Trennung der öffentlich-rechtlichen Belange von den Wettbewerbseinflüssen.

Die Forderung nach einem generellen Umdenken bezieht sich allerdings auch auf das Selbstverständnis innerhalb der betroffenen kommunalen Unternehmen. Eine weitgehende Erhaltung der Status quo-Situation,<sup>40)</sup> wie sie von Seiten verschiedener Gruppen derzeit angestrebt wird, ist in diesem Rahmen, sowohl aus rechtlicher Sicht als auch mit Blick auf die Lage der öffentlichen Haushalte, nicht vertretbar. Insoweit muß außerdem die Frage aufgeworfen werden, ob eine Beibehaltung der bestehenden Strukturen im ÖPNV im Interesse der Gebietskörperschaften als Gesellschafter der kommunalen Unternehmen liegen kann bzw. darf, insbesondere auch unter dem Aspekt der Verpflichtung zu einer sparsamen Haushaltsführung.

Aus dieser Situation heraus müssen umgehend die notwendigen Schritte eingeleitet werden, die letztendlich in eine grundsätzliche Neuorientierung bei der Gestaltung des ÖPNV münden. Dies schließt eine Diskussion über die von einer Reihe von Verkehrsunternehmen eingeforderten Besitzstände ein, insbesondere aber auch die Versuche, durch eine faktische Umdefinierung von Subventionen aus den öffentlichen Haushalten, zukünftig oder zumindest für die nächsten Jahre eine scheinbare Eigenwirtschaftlichkeit bei den erbrachten Beförderungsleistungen auszuweisen. Ziel bei einigen der betroffenen kommunalen Verkehrsbetriebe ist es hierbei in erster Linie, die durch die EU-Regelungen vorgeschriebene Ausschreibung von gemeinwirtschaftlich zu erbringenden Leistungen (im Sinne *nicht kostendeckender Beförderungsangebote*) durch eine derartige Konstruktion zu umgehen. Diese Auslegung kann möglicherweise zu einer Verzögerung bei der Umsetzung der EU-Regelungen führen, in keinem Fall aber zu einer generellen Verhinderung.<sup>41)</sup>

Ein wesentlicher Gesichtspunkt ist an dieser Stelle die grundsätzliche Frage einer Trennung in *eigenwirtschaftlich* und *gemeinwirtschaftlich* erbrachte Leistungen. Diese derzeit verwendete Klassifizierung ist zum einen mit der Zielsetzung, den ÖPNV als ein in sich geschlossenes Angebot zu betrachten, das u. a. auch in der Bildung von Verkehrsverbänden zum Ausdruck kommt, eigentlich nicht zu vereinbaren. Zum anderen erscheint diese auch

40) Vgl. hierzu u. a. die Ausführungen bei *Batzill* (1994).

41) Vgl. hierzu die Ausführungen bei *Baltes / Bayer / Hofmann* (1994), nach deren Auffassung eine solche Vorgehensweise keiner rechtlichen Überprüfung standhalten kann.

wenig praktikabel, da sie zum Teil von ihren Befürwortern in der praktischen Umsetzung ad absurdum geführt wird.<sup>42)</sup>

Aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge zwischen Nachfragestrukturen, Tarifstrukturen und angebotener Beförderungsleistung erscheint es daher wenig sinnvoll, die Trennung in eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Leistungen beizubehalten, da die ausgewiesenen Daten nicht mit einer ausreichenden Sicherheit verifiziert werden können. Hinzu kommen die zum Teil sehr extremen Interdependenzen, die sich aus einer zusammenhängenden Bedienungsstruktur ergeben. In diesem Rahmen können zum Beispiel manche aufgrund der durchgeführten Berechnungen als eigenwirtschaftlich ausgewiesene Linie möglicherweise nur deswegen so bewertet werden, da mehrere als gemeinwirtschaftlich definierte Linien das notwendige Beförderungspotential zuführen bzw. weiterleiten.<sup>43)</sup>

Insoweit sollte unter diesen Aspekten geprüft werden, ob eine solche Differenzierung den tatsächlichen Gegebenheiten gerecht werden kann, oder ob nicht aufgrund der bestehenden Verflechtungen das Beförderungsangebot für ein bestimmtes Gebiet, zum Beispiel eines Verkehrsverbundes, grundsätzlich als eine zusammengefaßte und nicht teilbare Leistung<sup>44)</sup> betrachtet werden muß. Da unter diesen Rahmenbedingungen keinesfalls eine kostendeckende Leistungserstellung erwartet werden kann, ist die unmittelbare Konsequenz aus dieser Situation die Verpflichtung zur Ausschreibung der gesamten angebotenen Leistungen.<sup>45)</sup>

Um in diesem Personenverkehrsmarkt, der sich in den nächsten Jahren ständig erweitern wird, auch zukünftig als Anbieter bestehen zu können, müssen die kommunalen Verkehrsunternehmen eine neue Struktur finden. Die im Abschnitt 3 aufgezeigten Strukturen können hierbei eine wesentliche Grundlage darstellen. Allerdings müssen in diesem Zusammenhang weitere Maßnahmen greifen, die insbesondere auch zu einer stärkeren Kostentransparenz und funktionsgerechten Zuordnung führen. Dies ist insoweit erforderlich, da in nicht wenigen Fällen sich aufgrund der Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben im Rahmen der Erstellung und Durchführung der Beförderungsleistungen zum Teil nicht vergleichbare Voraussetzungen ergeben. Hinzu kommen die schon angesprochenen erheblichen Auswirkungen im Bereich der Lohnkosten, die aus den verschiedenen Tarifverträgen resultieren.

Die notwendigen Umstrukturierungsprozesse werden zwangsläufig einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen und dieser wird mit Sicherheit nicht bis 1996 abgeschlossen

42) Vgl. hierzu u. a. die Ausführungen bei *Dubrowsky / Geißler / Venerius* (1994), die bei Einnahmenverlusten auf sogenannten eigenwirtschaftlichen Linien als Folge der Einrichtung einer zusätzlichen Linie einen Ausgleich durch den Verbund als Lösung sehen. Die eigentlich zwangsläufige Konsequenz aus einer solchen Situation, diese Linien in der veränderten Netzstruktur als gemeinwirtschaftliche Linien zu betrachten, wird nicht in Erwägung gezogen.

43) Eine typische Konstruktion hierfür sind *trunk and feeder-Strukturen*, die gezielt auf diesen Überlegungen von Zubringer- und Verteilerlinien mit einer Verdichtung auf Hauptlinien aufbauen.

44) Die Darstellung von Verkehrsverbänden nach außen, bei der mit einem einheitlichen Angebot sowie einem Fahrplan und einem Tarif geworben wird, steht eigentlich diametral zu den zum Teil vorhandenen betriebsinternen Denkschemata, die sich sehr stark an einer nicht unbedingt sinnvollen und sehr detaillierten Aufgliederung orientieren. Analog hierzu ist die Frage der in Abschnitt 2.2 angesprochenen Flächenkonzessionen für Verbundgesellschaften zu sehen.

45) Vgl. hierzu auch *Baltes / Bayer / Hofmann* (1994), die von einer kontinuierlichen Verschiebung von den eigenwirtschaftlichen zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen sprechen.

sein. Insoweit sind die Kommunen besonders gefordert, konsequent und zielgerichtet die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, um nicht noch weitere Zeit zu verlieren. Ausgangspunkt bei diesen Überlegungen ist, daß die Existenz der kommunalen Unternehmen auf der betriebsführenden Ebene, auch unter langfristigen Gesichtspunkten, als grundsätzlich notwendig angesehen werden muß.<sup>46)</sup> Die betroffenen Kommunen als Aufgabenträger des ÖPNV dürfen nicht in eine Situation geraten, in der sie vollständig von privaten Anbietern abhängig werden, insbesondere unter dem Aspekt der Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Hieraus kann aber nicht abgeleitet werden, daß für bestimmte Teilnehmer der Wettbewerb aufgehoben wird, es müssen vielmehr die entsprechenden organisatorischen Maßnahmen ergriffen werden, um auch bei diesen die Wettbewerbsfähigkeit herzustellen.

Die bisher vorliegenden Erfahrungen mit der Umsetzung von wettbewerbsorientierten Strukturen im gesamten Bereich bzw. auf der betriebsführenden Ebene beziehen sich im wesentlichen auf die vorliegenden Erfahrungen aus Großbritannien und Schweden,<sup>47)</sup> wobei die Entwicklungen in Großbritannien in den letzten zehn Jahren immer wieder von Kritikern als eine Horror-Vision beschworen worden ist. Aufgrund eines sehr wesentlichen Punktes ist allerdings eine Vergleichbarkeit dieses Deregulierungsansatzes nur bedingt gegeben, denn es fehlt dort eine grundlegende Voraussetzung, die in den ÖPNV-Gesetzen vorgesehenen Verpflichtungen der Kommunen als Aufgabenträger des ÖPNV. Durch das Festlegen von verbindlichen Standards kann außerdem eine mögliche Reduzierung des Bedienungslevels weitgehend ausgeschlossen werden, so daß die Kritik an den Abläufen in Großbritannien nicht übertragbar ist.

Ein nicht unerheblicher Impuls, der aus diesen Deregulierungsmaßnahmen resultiert, zeigt sich in einer zunehmend stärker werdenden Einbeziehung wirtschaftlicher Kriterien<sup>48)</sup> bei der Leistungserstellung. Dieser Gesichtspunkt muß allerdings, auch aus Sicht der Gesellschafter der kommunalen Verkehrsbetriebe, als ein positiver Aspekt gesehen werden,<sup>49)</sup> insbesondere unter der Zielsetzung, einen leistungsfähigen und konkurrenzfähigen ÖPNV aufzubauen.

Die bisherigen Erfahrungen in Schweden sind dagegen als Vergleichsgrundlage von einer erheblichen Relevanz, da hier, ausgehend von der grundsätzlichen Verantwortlichkeit der Gebietskörperschaften (Provinzen), in den Grundstrukturen ein 2-Ebenen-Modell realisiert wird.<sup>50)</sup> Es hat sich hierbei gezeigt, daß insbesondere kommunale Betriebe, die sich den notwendigen Veränderungen nicht oder nur zögerlich angepaßt haben, am Markt nicht bestehen konnten. Einige Anbieter von Verkehrsdienstleistungen, auch aus dem öffentlichen Bereich, haben dagegen die notwendigen Strukturen aufgebaut und sind in den verschiedensten Provinzen mit einer entsprechenden Leistungsfähigkeit erfolgreich auf den Markt gegangen.

46) Vgl. hierzu die bei *Boos / Krönes* (1990) angesprochene Konkurrenzierungsaufgabe öffentlicher Unternehmen.

47) Vgl. hierzu u. a. *Gutknecht* (1989), *Nickel* (1993), *Geuckler* (1994) sowie *Isaac* (1994).

48) Vgl. hierzu u. a. *Gutknecht* (1989).

49) Ein wesentlicher Gesichtspunkt ist in diesem Zusammenhang auch die Einbeziehung von konzeptionellen Ansätzen einer *Lean Administration*, wie sie bei *Dahlgaard / Peters* (1993) vorgeschlagen wird.

50) Vgl. hierzu die Ausführungen bei *Nickel* (1993) und *Geuckler* (1994).

Ausgehend von den positiven Aspekten und Erfahrungen bei der Umgestaltung des ÖPNV in Schweden sollten auch in der Bundesrepublik die entsprechenden Maßnahmen eingeleitet werden. Allerdings zeigt die derzeitige Situation, daß die vergangenen Jahre weitgehend nicht genutzt worden sind, sondern die schon länger bekannte Problematik, die sich aus den EU-Regelungen ergibt, eher verdrängt wurde. Nur so konnte eine Situation entstehen, wie sie sich heute zum Teil in diesem extremen Maße für die kommunalen Unternehmen zeigt. Gelingt es den Kommunen und den ihnen zugehörigen Verkehrsunternehmen nicht mehr rechtzeitig, die notwendigen Veränderungen umzusetzen, könnte dies mit erheblichen Konsequenzen verbunden sein, die der Wettbewerb letztendlich erzwingen wird. Ein zeitlicher Aufschub wird, wie schon angesprochen, nur in einem begrenzten Rahmen durchsetzbar sein, nicht aber eine grundsätzliche Verhinderung.

### Abstract

At present in public transit a fundamental change in the structure takes place, which results especially from alterations in socio-economic and technical framework. In this context an important aspect are improvements concerning the organization structure which seem to be of peremptory necessity. An appropriate solution can be offered realizing a 2-Stage-Model, which is based on a functional separation into privat-sector transit associations for planning and monitoring and operating companies to carry out the services. Organization structures working on the principle of this suggested model can guarantee efficient public transit services over the long-term, in opposite to a 3-Stage-Model, which is partly favoured by political institutions.

Besides building up an efficient organization structure an adequate solution has to be found for the integration of this structure within local public services. This is related to transit associations as well as to operating companies. A possible approach leads to a local holding to group public services of a community making use of a privat-sector company. The reorganization of public transit structures as well as of other public service sectors must be treated as an integrated problem. Only within the scope of such global objective the aimed alterations will be realized on the expected level.

### Literatur:

- Aberle, G.* (1987): Öffentlicher Personenverkehr in der Fläche – Organisatorische und finanzpolitische Refomvorschläge, (Tetzlaff) Darmstadt
- Baltes, M. / Bayer, D. / Hofmann, P.* (1994): Unausweichlicher Wettbewerb – Die Zeit nutzen, um eine Revolution zu vermeiden, in: *Der Nahverkehr*, 11/94, 18 – 24
- Banner, G.* (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: *VOP*, 1/91, 6 – 11
- Batzill, R.* (1994): Der steuerliche Querverbund bleibt unberührt erhalten – EG-Verordnung 1191, Regionalisierungsgesetz und PBefG-Novelle, in: *Der Nahverkehr*, 7-8/94, 12 – 20
- Boos, F. / Krönes, G.* (1990): Die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen – Hauptprobleme und Lösungsansätze, in: *ZögU*, 13(2), 141 – 157
- Braun, G. E. / Beckert, J.* (1989): Produktivitätsunterschiede bei kommunalen Eigenbetrieben und kommunalen Gesellschaften – am Beispiel der Sparte Verkehr, in: *ZögU*, 12(4), 435 – 459
- Burkhardt, K. / Sager, O.* (1993): Lean Production – Auch in Dienstleistungsbetrieben, in: *io Management Zeitschrift*, 62(2), 69 – 72
- Daduna, J. R.* (1995): Leistungsfähige Organisations- und Unternehmensstrukturen für den Bereich der kommunalen Dienstleistungen, Arbeitspapier 2/95 FH Konstanz
- Daduna, J. R. / Voß, S.* (1994): Effiziente Leistungserstellung in Verkehrsbetrieben als Wettbewerbsinstrument, in: *ZP Zeitschrift für Planung*, 5, 227 – 252
- Dahlgaard, K. / Peters, U.* (1993): Auch schlanke Verkehrsunternehmen? Sinnvolle Übertragungsansätze der Lean Production für den ÖPNV, in: *Der Nahverkehr*, 12/93, 13 – 17
- Dubrowsky, D. / Geißler, J. / Venerius, W.* (1994): Das Drei-Ebenen-Modell in Gießen – Erfahrungen und Perspektiven mit einem Partnerschaftsmodell, in: *Der Nahverkehr*, 11/94, 35 – 42
- Frese, E.* (1988): *Grundlagen der Organisation*, 4. Aufl. (Gabler), Wiesbaden
- Frese, E.* (1993): Geschäftssegmentierung als organisatorisches Konzept – zur Leitbildfunktion mittelständischer Strukturen für Großunternehmen, in: *zfbf*, 45, 999 – 1024
- Fromm, G.* (1992): Deregulierung im ÖPNV? in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 63, 251 – 261
- Geuckler, M.* (1994): Wandlungsprozesse in Schweden – Auswirkung der ÖPNV-Reform auf die Verkehrsträger, in: *Der Nahverkehr*, 9/94, 66 – 74
- Girnau, G.* (1991): Deregulierung und Privatisierung – Instrumente für einen besseren ÖPNV? in: *Der Nahverkehr*, 4/91, 10 – 14
- Girnau, G.* (1993): Der regionalisierte Verkehrsmarkt, in: *Der Nahverkehr*, 7-8/93, 8 – 17
- Groche, G. / Thiemer, E.* (1980): *Handbuch für den Öffentlichen Personen-Nahverkehr*, (Otto Elsner Verlagsgesellschaft) Darmstadt

- Gutknecht, R. (1989): Die neue ÖPNV-Struktur – Deregulierung und Privatisierung in Großbritannien, in: v+t Verkehr und Technik, 3/89, 76 – 81
- Hammerschmidt, G. / Markgraf, W. / Ziegner, J.-D. (1994): Das Regionalisierungsmodell Vogtland, in: Der Nahverkehr, 3/94, 16 – 23
- Heimerl, G. (1986): Wirtschaftlichkeit des ÖPNV? Der ÖPNV im Spannungsfeld von wirtschaftlicher Betriebsführung und gesellschaftlicher Aufgabenstellung, in ETR, 35, 791 – 796
- Isaac, J. K. (1994): Deregulierung und Privatisierung des ÖPNV, in: Der Nahverkehr, 5/94, 6 – 8
- Knieps, G. (1993): Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 64, 249 – 259
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993): Das neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln
- Krämer, R. (1993): Das Konzernmodell der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung, in: Verwaltungsrundschau, 12/93, 415 – 422
- Laux, E. (1993): Deregulierung, in: Wittmann, W. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 5. Aufl. (Schäffer – Poeschel) Stuttgart, Sp. 746 – 753
- Ludwig, D. / Emmerich, H. / in der Beek, M. (1994): Erfahrungen mit der ersten Stadtbahn auf Bundesbahngleisen, in: Der Nahverkehr, 1-2/94, 42 – 50
- Miller, M. (1994): Bemerkungen zur betriebswirtschaftlichen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: DVP, 7/94, 278 – 289
- Nickel, B. E. (1993): Deregulierter ÖPNV in Schweden, in: Der Nahverkehr, 3/93, 66 – 76
- o. V. (1989): Reorganisation des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr, in: nahverkehrs-praxis, 7/1989, 265
- Prahalad, C. K. / Hamel, G. (1991): Nur Kompetenzen sichern das Überleben, in: HARVARDmanager, 2/91, 66 – 78
- Stein, A. (1994): Leistungsmerkmale öffentlicher Verkehrsbetriebe, in: Der Nahverkehr, 9/94, 24 – 29
- Treuhandanstalt – Sonderbevollmächtigter Verkehrswesen (Hrsg.) (1991): Grundsätze der Treuhandanstalt zur Reorganisation der Verkehrsbetriebe des öffentlichen Personennahverkehrs in den neuen Bundesländern, Berlin
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) / Socialdata GmbH (Hrsg.) (1993): Chancen für Busse und Bahnen, Köln
- Zemlin, H. (1989): Strukturen öffentlicher Verkehrsbetriebe – Notwendigkeiten zur Veränderung? in: Studiengesellschaft Nahverkehr (Hrsg.): Stadtverkehr 2000 Chancen des öffentlichen Nahverkehrs – Notwendigkeiten zur Veränderung? (Schriftenreihe für Verkehr und Technik) (Erich Schmidt) Bielefeld, 43 – 47

## „Menschenrecht“ auf Mobilität – kann, darf gegengesteuert werden? Juristische Perspektiven\*)

VON MICHAEL RONELLENFITSCH, TÜBINGEN

### 1. Einleitung

Als ich vor drei Jahren das Grundrecht auf Mobilität – einschließlich der Mobilität mit dem Auto – aus der Taufe hob<sup>1)</sup>, wurde mir entgegengehalten, daß im Grundrechtekatalog des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland die Mobilität – mit oder ohne Auto – nicht erwähnt wird. Diesem Einwand kann man auf zweifache Weise begegnen. Erstens ist der Einwand entkräftet, wenn der Grundrechtekatalog des Grundgesetzes nicht abschließend ist, wenn sich aus den geschriebenen weitere ungeschriebene Grundrechte, darunter das Grundrecht auf Mobilität, ableiten lassen. Zweitens könnte es sich bei der Mobilität um ein Menschenrecht handeln. Grundrechte setzen zwar häufig Menschenrechte positivrechtlich um. Menschenrechte beanspruchen aber Geltung aus sich selbst heraus, so daß der jeweilige Verfassungstext letztlich nicht ausschlaggebend ist. Beide Aspekte, vor allem die namentlich im EU-Bereich bedeutsame Frage, ob die Mobilität einen Menschenrechtsgehalt hat, möchte ich anschließend behandeln.

### 2. Verfassungsrechtliche Würdigung

#### 2.1 Die Unterscheidung von Grund- und Menschenrechten

Mit Grundrechten und Menschenrechten ist Verschiedenes gemeint, obwohl beide Begriffe vielfach synonym verwendet werden.<sup>2)</sup> Dies folgt schon aus der historischen Entwicklung der Menschen- und Grundrechte. Während die amerikanischen Rechtserklärungen nur „rights“ oder „inherent“ bzw. „natural rights“ garantierten,<sup>3)</sup> unterschied die französische Erklärung von 1789/1791 schon in der Überschrift Menschen- und Bürgerrechte. Die

Anschrift des Verfassers:  
Prof. Dr. jur. Michael Ronellenfisch  
Universität Tübingen  
Wilhelmstraße 7  
72074 Tübingen

\*) Der Text basiert auf Vortrag, den der Verfasser auf der von der Herbert Quandt Stiftung am 12./13. 1. 1995 in Brüssel veranstalteten Fachkonferenz „Europäische Verkehrspolitik zwischen Integration, Wachstum und Umweltschutz“ gehalten hat. Die Vortragsform wurde beibehalten.

1) Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht?, Deutsches Autorenrecht (DAR) 1992, 321 ff. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorbemerkungen zur Mobilität mit dem Auto, DAR 1994, 7 ff.; Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Betrachtungen zur Mobilität mit dem Auto, Tübinger Universitätsreden Neue Folge, Band 13, 1994.

2) Die japanische Verfassung vom 3. Mai 1947 spricht (in deutscher Übersetzung) sogar den „Grundmensenrechten“, die dem Volk durch die Verfassung garantiert, zugleich aber den gegenwärtigen und zukünftigen Generationen als unverletzliche Rechte übertragen werden.

3) Declaration of Colonial Rights and Grievances (1774); Virginia Bill of Rights (1776).