

2 Steuerung zwischen Planung und Markt

Zur Beantwortung der scheinbar einfachen Fragestellung, ob die Öffnung für private Betreiber und damit eine Desintegration bei kommunalen Stadt-, Straßenbahn- oder Metrobetrieben sinnvoll ist, bedarf es einer Betrachtung des ÖPNV-Marktes und der ÖPNV-Politik. Das macht die Fragestellung komplex. Denn diese Branche stellt sich im Spannungsfeld wirtschaftlichen Handelns und politischer Einwirkung auf verschiedenen Ebenen und hoher gesellschaftlicher Relevanz als äußerst unübersichtlich dar. Verstärkt wird die Komplexität durch regionale – etwa landesrechtlich bedingte – Besonderheiten und die nicht immer linear verlaufenden Entwicklungen der letzten Jahrzehnte.

Daher besteht die Gefahr, bei der Beschreibung der ÖPNV-Branche das eigentliche Forschungsinteresse aus dem Fokus zu verlieren. Ein theoretischer Zugang über die Neue Institutionenökonomik und den Privatisierungsdiskurs der letzten Jahre bietet damit eine hohe Relevanz. Der hier dargelegte theoretische Hintergrund der Untersuchung versucht, aus unterschiedlichen Disziplinen Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, die der Fragestellung gerecht werden.

2.1 Neue Institutionenökonomik – Ökonomische Mechanismen der Steuerung

Gerade im Bereich von Netzinfrastrukturen mit öffentlichen oder teilöffentlichen Akteuren und ihrer starken Regulierung könnte die Neue Institutionenökonomik (NIO) als ein gutes Instrumentarium für eine strukturierte Beschreibung dienen. Ihr Erklärungsansatz für ökonomische bzw. gesellschaftliche Prozesse setzt an

- den Transaktionen – also an den Stellen, wo Akteure zusammenarbeiten und sich abstimmen –,
- der Verfügbarkeit von Ressourcen oder
- der Rolle von Hierarchien an.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Annahmen der Neuen Institutionenökonomik für die Erklärung des wirtschaftlichen Handelns infolge von Desintegrationsprozessen bei Infrastrukturen einen geeigneten Erklärungsansatz bieten.

Die Neue Institutionenökonomik beschreibt ein wirtschaftswissenschaftliches Modell des Marktgeschehens. Ihre Ursprünge gehen im Wesentlichen auf den Aufsatz von Coase (1937: 386) Aufsatz „The Nature of The Firm“ zurück, sie wurde in vielen Bereichen und Disziplinen adaptiert. In der Betriebswirtschaftslehre wird beispielsweise das Modell zur Erklärung und Optimierung in der Unternehmensorganisation (vgl. Schreyögg 2008: 59; Göbel 2002: 157 ff.) angewendet. Die Soziologie kennt mit dem Neoinstitutionalismus ein ähnliches Modell (Schimank 2007a: 161). Und auch Manyt und Scharpf haben mit dem in den deutschen Planungswissenschaften populären Modell des akteurszentrierten Institutionalismus auf Grundzüge der Neuen Institutionenökonomik zurückgegriffen (Scharpf 2006: 73). Bei den wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtungen von Infrastrukturen, insbesondere im Verkehrsbereich, sind NIÖ-Ansätze bisher vergleichsweise selten. Momberg (2000: 60) erläutert, dass die NIÖ universeller als die Infrastrukturtheorien ansetzt und findet es „erstaunlich, dass eine systematische und umfassende Anwendung auf den Bereich der Infrastruktur“ [bis dato] noch nicht stattgefunden habe. Er führt weiter aus, dass eine arbeitsteilige Organisation auch im Infrastrukturbereich als Wachstumsvoraussetzung gesehen werden kann: Arbeitsteiliges Arbeiten macht zwangsläufig Transaktionen nötig und schafft Hierarchien. Damit wirken auch Mechanismen, wie sie typischerweise von der NIÖ beschrieben werden, auf die Infrastruktursektoren ein (ebd.: 61). In jüngerer Vergangenheit finden sich in der deutschsprachigen Literatur nur vereinzelt verkehrswissenschaftliche Arbeiten (vgl. Szabo 1999: 97; Hedderich 1996: 70; Resch 2008: 22; Resch u. Neth 2008: 2008), die im Rahmen der NIÖ ökonomische Wirkungen von Desintegration und Wettbewerb bei der Bereitstellung von Netz-Infrastrukturen und netzgebundenen Dienstleistungen thematisieren.

Die grundsätzliche Neuerung der *Neuen* Institutionenökonomik gegenüber dem neoklassischen Wirtschaftsmodell ist die Abkehr vom bzw. die Weiterentwicklung des Modells des Homo oeconomicus: Das neoklassische Gleichgewichtsmodell sieht den wirtschaftenden Menschen als stetigen Nutzenmaximierer an. Der Homo oeconomicus der Neoklassik interagiert stets rational mit seinesgleichen, der Preismechanismus steuert den Markt mit unsichtbarer Hand (Richter u. Furubotn 2010: 40).

Mit der Modellvorstellung des Homo oeconomicus wird allerdings die Wirklichkeit des Wirtschaftslebens nur unzureichend wiedergegeben: Tatsächlich handeln Menschen und Körperschaften nicht so streng rational, wie das Modell vorsieht. Coase (1937: 387) kritisiert das neoklassische Modell: „But this theory assumes that the direction of resources is dependent directly on the price mechanism.“ Der reine Kosten-Nutzen-Ansatz reicht nach Coases Überzeugung (a.a.O) nicht aus, um das Geschehen an den Märkten beschreiben zu können. Das we-

sentliche Problem der neoklassischen Ökonomie ist die zu starke Abstraktion des Homo oeconomicus. Die Realität zeigt, dass rational Nutzen orientiert Handelnde sehr selten sind. Dem Modell fehlt daher offensichtlich eine Einflussgröße. Ein solches fehlendes Element wurde von der Neuen Institutionenökonomik mit dem Theoriebestandteil der Institution eingeführt. Institutionen sind in diesem Sinne auf die Akteure wirkende Rahmenbedingungen, wie Gesetze, gesellschaftliche Konventionen oder Verträge (vgl. Abschnitt 2.2). Sie erweitern das Neoklassische Modell des Marktes.

Der Namensbestandteil ‚Neue‘ der Institutionenökonomik impliziert, dass es auch eine ‚Alte Institutionenökonomik‘ gebe. Tatsächlich haben schon die ersten modernen Ökonomen Institutionen gekannt und ihren Einfluss auf das wirtschaftliche Handeln einbezogen. Diese frühen Ansätze wurden allerdings von der Neoklassik verdrängt. Die NIÖ stellt seit ihrem Aufkommen in den 1970-er Jahren dagegen eine Rückbesinnung auf frühe institutionenökonomische Ansätze dar, ist aber näher an der Logik der Neoklassiker angesiedelt (Göbel 2002: 48 ähnlich auch Richter u. Furubotn 2010: 46). Sie erweitert das neoklassische Modell um die Institutionen.

Das grundsätzliche Modell des Homo oeconomicus wird dabei bewusst erhalten. Seine Nutzen maximierende Grundeigenschaft wird weiterhin angenommen, und sein individuell Gewinn maximierendes und rationales Handeln bei gleichzeitig freien Entscheidungen im Wettbewerb um begrenzte Ressourcen wird vorausgesetzt. Auch die Theorieelemente der begrenzten Rationalität sowie die Möglichkeit der individuellen Vorteilsnahme zum Nachteil anderer (Opportunismus) gelten sowohl in der Neoklassik als auch in der NIÖ. Richter und Furubotn (2010: 2) sehen daher im Aufkommen der NIÖ zunächst lediglich einen „Versuch, den Anwendungsbereich der neoklassischen Theorie zu erweitern“.

Schreyögg (2008: 60) erkennt den Fortschritt der NIÖ im Vergleich zur „sprichwörtlichen ‚Organisationslosigkeit‘ der Neoklassik“ insbesondere darin, Organisationen als Untersuchungsgegenstand wahrzunehmen, da die Mikroökonomie die Rolle von Organisationen wie Unternehmen als eigenständiges Problem eigentlich nicht wahrnimmt. Mit dem Aufsatz „The Nature of the firm“ legt Coase (1937: 386) die Grundlage, um Organisationen wie Firmen nicht mehr als abstrakte Marktteilnehmerinnen, sondern als eigene Untersuchungsgegenstände zu betrachten. Innerhalb von Organisationen finden sich Teilorganisationen oder einzelne Personen, die nicht ihren individuellen Nutzen anstreben, sondern zum Wohl der Firma beitragen. Dieses dem Grundgedanken des Homo oeconomicus widersprechende Verhalten erklären die Anhänger der NIÖ mit dem Einfluss der Institutionen.

2.1.1 *Institutionen als steuerndes Element*

Der Institutionen-Begriff beschreibt unterschiedliche Arten von Umfeldern, die auf die wirtschaftlich handelnden Personen einwirken und diese beeinflussen. Aufgrund der Wirkung der Institutionen handeln Personen und Unternehmen nicht so streng rational nutzenorientiert, wie es das Konzept des Homo oeconomicus annimmt. Naheliegende Beispiele für solche Institutionen sind die gesetzliche Ordnung, gesellschaftliche Zwänge oder das Eingebundensein in Organisationen wie zum Beispiel Unternehmen oder familiäre Bindungen.

Knapp definiert sind Institutionen Regelsysteme, die die Interaktion von unterschiedlichen Individuen oder Akteuren beeinflussen und ihre Handlungen in bestimmte, teilweise auch prognostizierbare Bahnen lenken. Richter und Furobotn (2010: 7) weisen auf den unpräzisen Institutionen-Begriff hin, versuchen ihn aber doch mit einer Definition zu bestimmen. So wird „die Institution definiert als ein System miteinander verknüpfter, formgebundener (formaler) und formungebundener (informeller) Regeln (Normen) einschließlich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung“.

Commons als Vertreter alter institutionenökonomischer Wirtschaftswissenschaftler bzw. einer frühen Neuen Institutionenökonomik sieht in den Institutionen Regelsysteme, die eine „kollektive Kontrolle individueller Transaktionen“ veranlassen (Commons 1934: 6 zitiert nach Richter und Furobotn 2010: 46). Während Coase (1937) mit der Beschreibung der Institution „Firma“ als Vertragsgeflecht seine Institutionen-Definition veranschaulicht, wurde die Bedeutung des Begriffes inzwischen stark erweitert. Da Institutionen wiederum die Gestalt anderer Institutionen beeinflussen können, wird das Modell schnell komplex. Einzelne Institutionen bestehen dann im Rahmen anderer Institutionen. Sie können – in der Terminologie der Spieltheorie – sowohl das Ergebnis eines Spiels sein als auch die Regeln des Spiels sein (Voigt 2002: 33).

Institutionen können also Regeln darstellen, die von außen auf am Markt handelnde Akteure einwirken oder von diesen selbst vertraglich vereinbart wurden. Voigt führt dazu die Unterscheidung von externen – also solchen „deren Durchsetzung unter Rückgriff auf den Staat erfolgt“ – und internen Institutionen ein, um so eine „konzeptionelle Trennung zwischen Staat und Gesellschaft“ zu ziehen (2002: 39).

Klassische Beispiele hierfür sind allgemeinverbindliche Institutionen wie Gesetze oder nur für einen definierten Kreis von Akteuren gültige Verträge. Sie werden von Akteuren bewusst eingesetzt, die auf Grund anderer Institutionen dazu berechtigt sind. Zur Veranschaulichung: Die Institution Verfassung erlaubt der Legislative, durch die Verabschiedung von Gesetzen neue Institutionen zu begründen. Aber auch gesellschaftliche Normen und ungeschriebene Regeln

haben den Status von Institutionen. Sie müssen nicht einmal beschlossen oder festgelegt werden, sondern erhalten ihre Gültigkeit durch Habitualisierung (Göbel 2002: 8). Die europarechtlichen Rahmenbedingungen und auch das nationale Personenbeförderungsgesetz stellen in diesem Sinne die Institutionen dar, in deren Rahmen die ÖPNV-Organisation in den Kommunen agiert.

Innerhalb von Unternehmen als Institutionen-Geflechten wirken eher privatrechtliche Institutionen. Schon Coase (1937: 400) beschreibt die Firma als Institutionen-System, indem er die koordinierende Rolle von Managern erläutert und ergründet, warum trotz eines arbeitsteiligen Wirtschaftssystems dennoch Arbeitsschritte in Firmen integriert werden und wie die Institution ‚Arbeitsvertrag‘ die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Wohl der Firma agieren lässt. Heute dienen institutionenökonomische Ansätze in der Betriebswirtschaft zur Optimierung in der vertikalen und horizontalen Organisation von Unternehmen, der Planung, Kontrolle und des Managements (vgl. Schreyögg 2008: 151; Michaelis 1988: 132; Richter u. Furubotn 2010: 395). Auch für die Bewertung von Integration, Desintegration oder Outsourcing bieten Konzepte wie der Transaktionskostenansatz ein gutes Handwerkzeug (ebd.: 410).

Während bei der Unternehmerorganisation noch die Interaktionen zwischen Abteilungen bzw. einzelnen Mitarbeitern im Fokus der institutionenökonomischen Betrachtung stehen, kann der Blick auch auf den Markt als Ganzes gerichtet werden. Verträge zwischen Marktteilnehmern oder die Eigenschaften von Sachen als Rechtsobjekte sind Institutionen und wirken auf das Marktgeschehen. Sie ermöglichen Kooperationen, Allianzen oder Partnerschaften oder Netzwerke (ebd.: 343 ff).

Damit bietet die Institutionenökonomik auch einen guten Ansatz zur Beschreibung des Wandels der ÖPNV-Organisation: Hierbei wurden aufgrund des sich seit Mitte der 1990er Jahre verändernden Rechtsrahmens, also des institutionellen Rahmens, Aufgaben und Zuständigkeiten auf verschiedene Stellen neu verteilt und diese Arbeitsteilung in Plänen oder Verträgen, also im Sinn der NIÖ wiederum in Institutionen, vereinbart. (im Einzelnen wird dies in Kapitel 3 beschrieben). Es wirken damit auf die ÖPNV-Branche Institutionen des Staates und des Marktes.

2.1.2 Institutionen des Staates und Institutionen des Marktes

Innerhalb der Institutionenökonomik scheint zunächst eine Binnendifferenzierung ähnlich der im vorangegangenen Abschnitt von Voigt vorgeschlagenen Unterscheidung zwischen internen und externen Institutionen sinnvoll. So lässt sich eine Neue Institutionenökonomik des Staates von der jener der Unternehmen sowie der des Marktes abgrenzen. Maßgeblich ist hier die Art der Institutio-

nen: Der Staat bildet als Institution(engeflecht) selber maßgeblich den institutionellen Rahmen des Marktes, er kann als Souverän über seine Institutionen das Handeln der Marktteilnehmer steuern. Sein Handeln und das seiner Organe, Verwaltungen oder Körperschaften lässt sich wiederum gleichzeitig in sich auch institutionenökonomisch beschreiben (vgl. ebd.: 521).

Oft aber lassen sich gerade in den sozialen Marktwirtschaften Überschneidungen zwischen den Institutionen des Staates und des Marktes finden, sodass eine eindeutige Zuordnung nicht immer sinnvoll ist. Als Beispiel liegen die in dieser Arbeit relevanten Verkehrsunternehmen als öffentliche Unternehmen nahe: Sie stellen öffentliche Güter bereit, sind aber regelmäßig nach unternehmerischen Prinzipien organisiert. Budäus (1988: 48) stellt klar, dass „die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik [...] allgemein als eine gemischtwirtschaftliche angesehen und auch als solche akzeptiert [wird]“ und macht damit deutlich, dass eine Trennung zwischen staatlichen, unternehmerischen und marktwirtschaftlichen Institutionen in der Praxis nur wenige Entsprechungen finde. Auch die räumliche Planung einschließlich der Verkehrsplanung stellt dabei keine Ausnahme da: Die Festlegungen von räumlichen Nutzungen, die Verteilung von allgemeinen Ressourcen und die Sicherstellung einer Versorgung mit Gütern oder Dienstleistungen der Daseinsvorsorge berührt unternehmerische und staatliche Institutionen.

Um institutionenökonomische Kategorien für die empirische Analyse nutzen zu können, ist zunächst aber die Spezifikation dieses Theoriegebäudes auf einer inhaltlichen Ebene erforderlich: Die drei Teiltheorien ‚Prinzipal-Agenten-Theorie‘, ‚Transaktionskosten‘ und ‚Verfügungsrechte‘ beschreiben jeweils die Rolle von Institutionen am Markt aus verschiedenen Perspektiven. Während in der Prinzipal-Agenten-Theorie die Rolle von Hierarchien in Organisationen und zwischen Akteuren allgemein behandelt wird, befasst sich die Transaktionskostentheorie mit der Übertragung von Sachen oder Rechten über Schnittstellen am Markt hinweg und legt den Fokus auf die Interaktion. Der Verfügungsrechte-Ansatz beschreibt das ökonomische Handeln mit der Verteilung von Ressourcen und dem institutionell geregelten Zugriff auf diese Ressourcen.

2.1.3 Theorie der Verfügungsrechte

Der Property-Rights- oder auch Verfügungsrechte-Ansatz konstruiert das Modell einer Gesellschaft, in der verschiedene Institutionen den Menschen Verfügungsrechte an Ressourcen einräumen. Es liegt nahe, zunächst in diesem Konzept nach Anknüpfungspunkten für eine planungswissenschaftliche Arbeit zu suchen. Denn gerade in der räumliche Planung spielen Institutionen eine Rolle, die natür-

lichen und juristischen Personen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts Verfügungsrechte insbesondere an Grund und Boden eingrenzen. In der Tat spielt in dem Ansatz das Verhältnis zwischen Gesellschaft und dem Einzelnen eine herausragende Rolle:

In the world of Robinson Crusoe property rights play no role. Property Rights are an instrument of society and derive their significance from the fact that they help a man from those expectations which he can reasonably hold in his dealings with others (Demsetz 1967: 347).

Die zum Teil stark unterschiedliche Verteilung von Ressourcen auf verschiedene Marktteilnehmer bildet bei dieser Konstruktion den Beschreibungsansatz (Schreyögg 2008: 63). Für ihr wirtschaftliches Handeln benötigen die Akteure am Markt spezifische Ressourcen und müssen über diese auf vielfältige Weise verfügen. Bei diesen Ressourcen kann es sich um Sachen oder Immobilien, Infrastrukturen, Rechte (bspw. Urheberrechte oder Patente) oder auch Arbeitskräfte handeln. Über dieses Kapital (Properties) können die handelnden Akteure in der Regel nicht absolut verfügen, sie sind durch zahlreiche Regeln eingeschränkt: Mitarbeiter werden durch das Arbeitsrecht geschützt, oder bei Immobilien richtet sich die Nutzung nach den Maßgaben der örtlichen Planung oder nach Verträgen. Kurz: Aufgrund verschiedener Institutionen wird die Art, mit der die Akteure über bestimmte Ressourcen verfügen können, geregelt. Der Verfügungsrechte-Ansatz dient in der Analyse dazu, „nachzuweisen, daß der Inhalt der Verfügungsrechte sich auf die Allokation und Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen in ganz bestimmter und statistisch prognostizierbarer Weise auswirkt“ (Richter u. Furubotn 2010: 91).

Absolute Verfügungsrechte

Relativ geringe Einschränkungen ergeben sich für Eigentümer an Sachen, sodass hier von absoluten Verfügungsrechten gesprochen wird. Sie können ihr Eigentum gebrauchen, verändern und veräußern (vgl. ebd.: 90). Verfügungsrechte sind dann absolut, wenn der Inhaber dieser Rechte relativ frei mit der Ressource verfahren kann. Das gilt insbesondere, wenn er bestimmte Teilrechte an ihnen hält. Nach Schreyögg (2008: 63) zeichnen sich „vollständig spezifizierte Verfügungsrechte [...] durch ein Bündel von vier Einzelrechten aus“:

- Das Recht der Nutzung (usus) einer Ressource
- Das Recht des Ertrags aus einer Ressource (usus fructus)
- Das Recht, eine Ressource zu verändern (abusus) und
- Das Recht, eine Sache zu zerstören oder veräußern.

Schreyögg (ebenda) schränkt bei dieser Liste allerdings ein, dass die Verfügungsrechte in der Regel nicht nach diesen reinen Spezifikationen aufgeteilt werden, sondern häufig „verdünnt“ auftreten. So ist auch der als „absolut“ bezeichnete Verfügungsrahmen von Eigentümern nur vermeintlich uneingeschränkt: Gesellschaftliche Institutionen wie die im deutschen Grundgesetz (Art. 14. Art. 3) postulierte Sozialpflichtigkeit des Eigentums limitieren sogar die absoluten Verfügungsrechte am Eigentum. Hierbei sind die Rechte durch die staatliche Ordnung eingeschränkt, nicht jedoch durch andere juristische Personen des Privatrechts (Richter u. Furubotn 2010: 96). Letztlich dient die Einschränkung von absoluten Verfügungsrechten der Verringerung externer Effekte: Eigentümer dürfen ihre Sache nur uneingeschränkt nutzen, solange sie nicht Dritte oder die Allgemeinheit damit belasten (Göbel 2002: 68).

Relative Verfügungsrechte

Komplexer hingegen als absolute Verfügungsrechte stellen sich die relativen Verfügungsrechte dar. Sie kommen im Wirtschaftsleben deutlich häufiger vor. Aufgrund vertraglicher Vereinbarungen werden die Verfügungsrechte dabei auf verschiedene Akteure aufgeteilt. Ein klassisches Beispiel ist der Mietvertrag: Der Eigentümer einer Sache überlässt sie dem Mieter für eine Nutzung. Ein Teil der Verfügungsrechte verbleibt beim Eigentümer, während dem Mieter das Nutzungsrecht (usus) übertragen wird. Der Mieter kann die Sache nutzen und in gewissen – vertraglich (z.B. Mietvertrag) oder gesetzlich (z.B. Regelungen des BGB §§ 535), also institutionell festgelegten Grenzen – verändern. Allerdings reichen seine Verfügungsmöglichkeiten nicht soweit, dass er die Mietsache auch verkaufen kann. Im Themenfeld dieser Arbeit treten relative Verfügungsrechte beispielsweise auf, wenn eine Kommune Infrastrukturen wie etwa Fahrzeuge oder Haltestellen privaten Unternehmen zur Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung wie dem Personennahverkehr überlässt.

Gemäß dem neoklassischen Menschenbild in der Neuen Institutionenökonomik wird beim Verfügungsrechte-Ansatz davon ausgegangen, dass die Beteiligten mit der Aufteilung ihrer Verfügungsrechte untereinander ihren Gewinn maximieren möchten. Die Abgabe von Verfügungsrechten soll dazu führen, dass die geteilte Ressource effizienter genutzt werden kann. Sie ist damit eine Voraussetzung für eine arbeitsteilig organisierte Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Die für marktwirtschaftliche Systeme typische Vertragsfreiheit (in Deutschland in Art. 2 Abs. 1 GG „Allgemeine Handlungsfreiheit“) ermöglicht zahllose Möglichkeiten, Verfügungsrechte zu teilen: Überlassung-, Miet-, Pacht-,

Franchiseverträge sind Beispiele für die Umsetzung der Vertragsfreiheit nach § 305 BGB; vgl. dazu Richter u. Furubotn 2010: 148).

Um Verfügungsrechte aufteilen zu können, müssen sie beschrieben werden: Sie sind zu spezifizieren. Es ist klar zu definieren, welche Verfügungsrechte bei den jeweiligen Akteuren liegen, sie sind dazu zu bemessen und müssen konkret zugewiesen werden. Dies verursacht Kosten. Da es sich bei der Übertragung von Verfügungsrechten um Transaktionen handelt, wird hierbei von Transaktionskosten gesprochen. Sie verringern den Nutzen an der Übertragung dieser Sache (Göbel 2002: 64).

Bei relativen Verfügungsrechten bestehen in der Regel auch Motivationsdifferenzen zwischen den Akteuren über den Umgang mit der Sache. Sofern eine Ressource im Rahmen eines Vertrages einem Akteur nur temporär zur Nutzung überlassen wird, besteht für diesen beispielsweise nur ein geringeres Interesse an der Erhaltung dieser Sache als bei dem Eigentümer (ebd.: 57). Schlimmstenfalls verhält er sich sogar opportunistisch und unterlässt vertragswidrig (zu seinem eigenen Nutzen, denn er spart damit Kosten) die nötige Pflege dieser Sache, sodass der Eigentümer geschädigt wird. Der Eigentümer trägt dieses Risiko und muss Instrumente finden, mit denen er ein solches Verhalten des Nutzers unterbindet. Auch dann entstehen bei der Übertragung von relativen Verfügungsrechten Kosten. Sie lohnt sich nur, wenn die Spezialisierungsvorteile, also die Möglichkeiten des Nutzers, die Sache effizienter als der Eigentümer zu nutzen, die Kosten für die Übertragung der Nutzungsrechte überwiegen.

Im Kontext der Fragestellung dieser Arbeit bedeutet das: Wenn eine Kommune einem externen Verkehrsunternehmen Fahrzeuge, Streckennetz und andere Infrastrukturen zur Erbringung von Personenverkehr überlässt, geht sie ein Risiko ein: Sie wird daher definieren müssen, in welchem Umfang diese Güter zu unterhalten sind, und dies auch kontrollieren müssen.

Gemeinsam genutzte Ressourcen und öffentliche Güter

Viele der Probleme, die bei geteiltem Privateigentum auftreten, gelten auch für öffentliche Ressourcen – teilweise sogar in verschärfter Form. Während bei den gemeinsam genutzten Ressourcen innerhalb einer begrenzten und definierten Gruppe Verfügungsrechte geteilt werden, stehen öffentliche Güter einem unbegrenzten oder nicht begrenzten Personenkreis zu Verfügung.

Das Teilen von Ressourcen in großen Gruppen kann sich lohnen, um diese besser auszunutzen und die Kosten zu reduzieren. Bei den sogenannten gemeinsam genutzten Ressourcen ist das Eigentum an dieser Sache nicht genau spezifiziert, die Nutzung am Eigentum innerhalb dieser Gruppe nicht mehr exklusiv. Dies führt dann zu externen Effekten, wenn der Umgang mit der Ressource

durch einen Eigentümer zu wirtschaftlichen Folgen bei den Miteigentümern führt – denkbar ist etwa, dass die Ressource übernutzt wird (beschrieben von Hardin 1968: 1243 „The Tragedy of the commons“, erläuternd Göbel 2002: 74) oder Investitionen in die Sache ausbleiben. Freilich lassen sich diese Effekte durch vertragliche Regelungen innerhalb der Eigentümergemeinschaft weitgehend ausgleichen.

Ähnlich ist die Situation bei öffentlichen Gütern, die niemandem oder einer diffusen Allgemeinheit gehören, also nicht mal einer begrenzten Gruppe als Eigentum zugewiesen werden können. Hier verschärft sich die Übernutzungs- bzw. Unterinvestitionsgefahr deutlich, da die vielen Akteure einerseits ein hohes Interesse an der Nutzung haben, andererseits aber von den ökonomischen Folgen einer Übernutzung nur marginal betroffen sind. Beispiele für öffentliche Güter sind Umweltressourcen wie Luft oder Wasser aber auch Boden, Raum und Infrastrukturen. Der Staat nimmt für öffentliche Güter die Rolle von einem „Treuhänder des öffentlichen Interesses“ ein, um die Güter durch verschiedene Institutionen vor Ausbeutung zu schützen (ebd.: 74).

In der räumlichen Planung bietet die Property-Rights-Theorie zahlreiche Erklärungsansätze, etwa im Bereich der Bodenordnung, beim Umgang mit Gemeineigentum und insbesondere für die Übernutzung und die Unterinvestition bei öffentlichen Gütern. Die Bestrebungen, öffentliche Infrastrukturen zu privatisieren oder Elemente der Nutzerfinanzierung einzuführen, sind auch vor diesem Hintergrund zu deuten.

2.1.4 Prinzipal-Agenten-Theorie

Damit Verkehrsunternehmen Bahnverkehre anbieten können, müssen ihnen oftmals Nutzungsrechte an bestimmten Gütern eingeräumt werden: Sie benötigen Strecken und Fahrplantrassen, nutzen Haltepunkte oder benötigen Fahrzeuge. Sofern sie nicht selber Eigentümer sind, müssen sie sich die Verfügungsrechte an diesen Gütern zum Beispiel als Mieter oder Leasingnehmer, Pächter sichern, indem sie entsprechende Verträge schließen. Solche Abhängigkeitsverhältnisse sind der Gegenstand der Prinzipal-Agenten-Theorie. Sie behandelt so genannte „Agency-Beziehungen“.

Mit diesem Begriff wird „nichts anderes zum Ausdruck gebracht [...], als dass Menschen sich gegenseitig beeinflussen“ (Göbel 2002: 98). Wechselseitige Abhängigkeiten entstehen im Wirtschaftsleben grundsätzlich, wenn Schuldverhältnisse bestehen, also aus Verträgen heraus Ansprüche an den jeweils anderen bestehen. Mit diesen Abhängigkeitsverhältnissen befasst sich die Prinzipal-Agenten-Theorie. Sie wird in der deutschsprachigen Literatur auch als Agentur-

Marktöffnung bei kommunalen Bahnen
Metros, Stadt- und Straßenbahnen im Wettbewerb
Krummheuer, F.
2014, XVI, 327 S. 11 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-05280-5